

JILPT 資料シリーズ

No. 114 2013 年 3 月

諸外国における高度人材を中心とした 外国人労働者受入れ政策

—デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、
アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—



独立行政法人 労働政策研究・研修機構
The Japan Institute for Labour Policy and Training

諸外国における高度人材を中心とした 外国人労働者受入れ政策

ーデンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、
アメリカ、韓国、シンガポール比較調査ー

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

本報告書は、厚生労働省の要請を受けて当機構が実施した「諸外国の外国人労働者受入れ制度」に関する調査結果をとりまとめたものである。デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポールの7カ国1機関を対象に、これらの国（機関）で実施されている高度人材の受入れ制度・実態を中心に調査を行った。

日本では現在、少子高齢化による労働者不足の懸念等から、政府主催の会議、国会等の場で外国人材の受入れを推進すべきとの主張がなされることがあるが、外国人労働者の受入れは労働市場及び国民生活に影響を及ぼすことから、慎重な検討が必要である。このような視点に立ち、受入れの歴史が長い諸外国における「外国人労働者の受入れ制度」の現状等を把握することは、わが国において議論を行う際の参考となり得る。

調査の結果、具体的な受入れ方法は国によって異なるものの、いずれの国も高度人材の受入れを推進しつつ、それぞれの経済・雇用、及び政治情勢に応じて、受入れの規制や緩和等を複雑に組み合わせ、バランスをとりながら行っている構図が明らかになっている。

外国人労働者の受入れ制度のあり方については、今後もわが国においてさまざまな議論が継続するものと思われる。本報告書がこうした議論をする際の一助となれば幸いである。

2013年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 山口 浩一郎

執筆担当者（執筆順）

氏 名	所 属	担 当
あませ みつじ 天瀬 光二	労働政策研究・研修機構 国際研究部次長	第 1 部 第 2 部第 1 章
きたざわ けん 北澤 謙	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第 2 部第 2 章、 第 6 章
いいだ けいこ 飯田 恵子	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第 2 部第 3 章
ひぐち ひでお 樋口 英夫	労働政策研究・研修機構 主任調査員補佐	第 2 部第 4 章、 第 5 章
おおしま ひでゆき 大島 秀之	労働政策研究・研修機構 主任調査員	第 2 部第 7 章
いわた としひで 岩田 敏英	労働政策研究・研修機構 調査員	第 2 部第 8 章

**諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策
—デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、
アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—**

目 次

まえがき

第1部<序章> 選択的移民政策という選択	3
第1節 移民政策のパラダイムシフト	4
第2節 欧州における高度人材受入れの特徴	9
第2部<各論> 諸外国における外国人労働者受入れ政策—高度人材受入れを中心に—	19
第1章 デンマーク	21
はじめに	21
第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針	22
第2節 外国人労働者受入れ制度	24
第3節 外国人労働者受入れの実態	44
第4節 社会統合	53
第5節 政策評価	55
第6節 小括	71
第2章 フランス	75
はじめに	75
第1節 外国人および移民の総数	75
第2節 滞在の種類	76
第3節 2006年法の背景	77
第4節 高度外国人材の積極的受入施策	79
第5節 高度人材に関する最近の制度の動向	80
第6節 家事使用人の帯同許可	91
第7節 親族の帯同許可	93
第8節 政策評価	99
第3章 ドイツ	103
はじめに	103
第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針	103
第2節 外国人労働者受入れ制度	104
第3節 外国人労働者受入れの実態	123
第4節 社会統合	130

第5節 政策評価	131
おわりに	132
第4章 イギリス	135
はじめに	135
第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針	136
第2節 外国人労働者受入れ制度	140
第3節 外国人労働者受入れの実態	154
おわりに	161
第5章 EU	165
はじめに	165
第1節 背景	165
第2節 高度人材受入れに関する政策	168
第6章 アメリカ	179
はじめに	179
第1節 外国人労働者受入れの基本的方針	179
第2節 滞在資格別の特徴	181
第3節 最近の移民制度の動向	186
第4節 家事使用人の帯同許可	187
第5節 親族の帯同許可	190
第7章 韓国	195
第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針	195
第2節 外国人労働者受入れ制度	196
第3節 外国人労働者受入れの実態	210
第4節 社会統合政策	213
第5節 政策評価	216
第8章 シンガポール	219
第1節 外国人労働者受入れ政策の歴史・概況	219
第2節 外国人労働者受入れ制度	223
第3節 外国人労働者受入れの実態	238
第4節 社会統合	251
第5節 政策評価	254

第1部　＜序章＞
選択的移民政策という選択

序章 「選択的移民政策」という選択

(調査趣旨)

少子高齢化による労働者不足の懸念等から、政府主催の会議、国会等の場で外国人材の受入れを推進すべきとの主張がなされることがある。しかし、外国人労働者の受入れは、労働市場及び国民生活に影響を及ぼすことから慎重な検討が必要である。

わが国では、外国高度人材の受入れ促進を図る観点から、平成 24 年度にポイント制の試験的導入が図られたところであるが、この実施状況を踏まえ、平成 25 年 5 月を目処に見直しが予定されている。当該見直しの際に、ポイント制導入国やその他の先進国の外国人受入れ状況との比較が有益であることから、受入れの歴史が長い諸外国における外国人労働者の受入れ制度について、最新の経済雇用情勢や各国政府のスタンスの変化等を踏まえた分析を行うことを目的に調査を実施した。調査においては、特に高度人材の受入れ制度及び実態に着目することとし、また、わが国が高度人材を受入れる際の優遇措置として議論が予想される、当該人材が帯同する親族及び家事使用人に対する受入れ制度についても留意した。なお、本調査は厚生労働省の要請に基づくものである。

(調査方法)

調査対象国は、高度人材受入れを積極的に行っている欧州主要国デンマーク、フランス、ドイツ、イギリスとし、欧州においては EU(欧州連合)としての共通政策が行われていることから EU も調査対象とした。これにアメリカと、アジア諸国の状況を確認するという意味から韓国とシンガポールを加えた。

調査手法については、文献調査と併せて、デンマークについては、当該国の情報が限定的であること、また最近政権交代があり政策に変更があったこと等に鑑み、またシンガポールについても、前回現地調査(平成 19 年)から時間が経過していたことより現地ヒアリング調査を行った。

調査項目としては、高度人材の受入れ制度に重点を置き、特にポイント制を導入する国においてはその制度と実態を明らかにした。また、労働許可制を持つ国については、その内容(労働市場テスト等国内労働市場の調整機能など含む)、背景、対象範囲、受入れ状況についても、最新の情報に更新した。さらに、特にわが国が高度人材を受入れる際の優遇措置として議論のポイントとなり得る、高度人材が帯同する親族及び家事使用人に対する受入れ制度については、可能な限り係る情報を収集した。

(調査期間)

平成 24 年 4 月～平成 25 年 3 月

第1節 移民政策のパラダイムシフト

1 「抑制的移民政策」からの転換

欧州主要国が多くの外国人労働者を受入れたのは、第二次世界大戦後の復興期に当たる1960年代のことである。このとき多くの労働者が、これらの国の旺盛な労働需要に応えるため国境を越えた。イギリスは旧植民地であった新英連邦諸国(西インド諸島・インド・パキスタン)から、ドイツはトルコとの二国間協定により年間100万人規模で、フランスもマグレブ系諸国(主にアルジェリア)から大量の労働者を受入れている。その多くは未熟練労働者であり、一時的な労働力供給不足を補う存在と考えられていた。見落とされがちであるが、その後の産業発展、今日我々が目にする欧州都市の繁栄はこれら外国人労働者の貢献に負うところが少なくない。

ところがこの受入れ政策は、70年代のオイルショックを引き金とする景気後退により突如停止される。移民としてではなく一時的な滞在者、いわゆるゲストワーカーとして受入れられていた彼らは帰国を余儀なくされた。しかし、すでにそれぞれの国で生活の基盤を築いていた労働者らは、政府の意に反して一部がそのまま滞留し、さらに家族を呼び寄せるなどして次第にその数を増やしていく。各国政府のローテーション方式¹は、この時点ですでに破綻していたといえる。欧州主要国はこの時の経験から、新規外国人労働者の受入れを制限するだけではなく、帰国促進策などを通じて移民の定住化を最小限に抑える「抑制的移民政策」を採り、90年代に至るまでこれを維持してきた。

90年代後半に入ると、こうした政策に微妙な変化が現れ始める。71年の「英連邦移民法」により移民の受入れを原則停止していたイギリスは、97年に保守党から政権を奪って登場したブレア労働党が、一部職種の規制を緩和²するという方向で従来の政策に異なるベクトルを与えた。ドイツは、98年の総選挙で成立したシュレーダー社民党政権(同盟90/緑の党との連立)が、同盟90/緑の党が主張する長期滞在外国人の滞在・就労権を強化するとともに、高度人材の受入れを推進する新たな制度の導入に道筋を付けた。そしてこれらの動きは2000年代に入りより顕著なものとなる。

イギリスは01年に労働許可証の発給制限を一部緩和するとともに、ポイント制をベースとした高度人材に対する新たな受入れスキーム「高度技術移民プログラム(Highly Skilled Migration Programme-HSMP)」³を02年に導入し、30年ぶりに「ゼロ移民政策」からの転換を図った。当時のイギリスは経済成長が持続し失業率が低下、ITや保健医療など幅広い分野で専門技術者の不足が深刻化していた。これを放置すれば厳しさを増す市場競争の中で負け組みになることは免れ得ない。そして当時のこうした状況はイギリス固有のものではなかった。

¹ 一定の出稼ぎ期間が終了したら当該労働者を原則帰国させるという方式。「回転ドア方式」とも呼ばれる。

² 「移民および庇護法」(1999年)により、医師・看護師・教員・IT関連職種に対する受入れを緩和した。

³ 雇用主の有無にかかわらず、申請者の資格や過去の収入等に基づくポイントにより受入れの可否を判断する制度。

ドイツではシュレーダー政権が 00 年にグリーンカード制度を導入、IT 技術者の受入れを促進した。ドイツも専門技術者を中心とした労働力不足が懸念されており、急激な少子高齢化による労働人口の大幅な減少という将来推計がこの懸念に拍車をかけていた。連邦政府はこの問題に対処すべく、政府から独立した諮問委員会(ジュスムート委員会)を 01 年発足させ、新たな移民政策への処方箋を求めた。これに対し諮問委員会は「ドイツの生活水準を長期的に維持・確保していくためには、労働市場の動向に即した外国人の受入れが必要である」とした報告書を政府に提出している⁴。こうした英独の高度人材を自国に囲い込もうとする動きは、同じような事情を抱える他の欧州諸国にも伝播していった。

しかしながら一方で、欧州主要国は時を同じくしてもう一つの重大な課題に直面していた。60 年代に無秩序に受入れた外国人労働者らの子孫がその規模を次第に拡大させ、社会における一定のグループ層を成すようになっていたのである。彼らの多くは貧困であり、教育水準が低く、よって就労機会が限定的であるという共通の傾向を持っていた。この傾向を看過すれば、いずれ社会の不安定要素になることは明らかだった。そしてこの不安はいくつかの国で現実のものとなる。

05 年夏、ロンドンで連続地下鉄爆破事件が起き、イギリス中を震撼させた。これはイスラム系移民の背景を持つ若者によるものだった。さらに同年 10 月、フランスで警官とのトラブルで死亡したアフリカ系移民若者の事件をきっかけに暴動が起こり、この暴動は 11 月の半ばまでフランス全土で荒れ狂った。さらにこれはフランス国外にも飛び火し、ベルリンでは移民ら貧困層が集住する地域で乗用車が放火され、ブリュッセルでも同様の事件が起きた。オランダでは 04 年、自由主義者で知られる映画監督のテオ・ファン・ゴッホがイスラム系移民の若者に殺害されるという事件が起きた。監督はイスラム社会を批判する内容の映画を撮っていた。この事件は外国人に対して比較的寛容と言われていたオランダ人に大きな衝撃を与えた。もちろんこれらの事件は偶然起きたわけではない。貧困、失業、社会からの疎外感が、移民の背景を持つ若者たちのフラストレーションを制御不能なレベルにまで高めていたのである。これは、言うなれば当時の経済発展のために求められた政策の帰結であったわけだが、その代償はあまりに大きかった。2000 年以降、欧州各国は域外からの単純労働移民の制限を強めるとともに、不法移民の帰国を促進し、国境管理を厳重にするなど不法入国者への監視を強めた。

こうして、移民政策には「望まれる移民」を優遇する政策と、「望まれない移民」を抑制する政策という二つの潮流が生まれた。そしてこの二つの機能の両方を併せ持った政策、すなわち「国家が自国に必要な移民のみを受入れ、そうでない移民を抑制するという積極的な選択のできる政策」が必要という認識が序々に広がっていく。90 年代の後半を助走期間とし

⁴ ドイツ連邦政府はこれを盛り込んだ新移民法案を連邦議会に提出、02 年 3 月に連邦参議院において辛うじて可決されたが、憲法裁判所が連邦参議院での議決方法を違憲とする判決を下したため廃案となった。しかしその後交渉が続けられ 04 年の新移民法につながる(労働政策研究報告書 No.59『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合―第 1 章ドイツ』より)。

て、2000 年代から始まった移民政策のパラダイムシフトともいえる動きにはこうした状況が背景にあった。

2 「選択的移民政策」へ

イギリスは従来の移民受入れスキームを一つの体系に整理した「入国管理 5 カ年計画」を策定、05 年 2 月に発表した。この計画は、受入れる移民を技能レベルで 5 段階の階層に分け、ポイント制⁵をベースに入国を管理するというものである。このうち、旧制度の HSMP を引き継いだ第 1 層は高度技術者を対象とし、従来同様、雇用主による受入れ(雇用契約)を前提としない。他方、第 2 層の技術労働者については就労許可が必要であり、労働市場テストにより国内労働市場への影響が配慮されている。また、第 4・5 層についても、受入れ機関等にスポンサー(受入れ保証者)としてのライセンスの取得を義務付けるなど、受入れ要件を絞った。さらに、単純労働者を対象とする第 3 層については、区分は設けたものの当面の間実施は凍結とされた⁶。また一方で、違法労働者を承知の上で雇用した場合にはその雇用主に罰則を設け、滞在許可期間を超えて滞在する不法滞在者は出身国に送還するとするなど、違法労働者に対しては厳しい措置をとった。つまり、この計画は「望まれる労働者」と「望まれない労働者」を明確に区分し、前者については優遇措置を、後者については厳しい制限を加えるというものだった。この 5 カ年計画は発表後パブリックコメントにかけられたが、計画を説明した報告書の表題を『選択的受入れ(Selective Admission)』(Home Office, 2005)という。

図表 1 ポイント制における移民の分類

第 1 層	高度技術者	経済発展に貢献する高度技能を持った人
第 2 層	技術労働者	国内で不足している技能を持った人
第 3 層	単純労働者	単純労働職種の不足に応じて人数を制限して入国する人
第 4 層	学 生	
第 5 層	他の短期的移民	外国企業からの派遣労働者、文化交流事業での若者の交流等

出所：労働政策研究報告書 No.59「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」(2006)

IT 技術者を囲い込むグリーンカード制度を 00 年 7 月に導入したドイツは、04 年の新移民法において、高度技術者はドイツ入国後直ちに定住許可を取得できるとし、将来の高度人材の予備軍である留学生に対しても、卒業後の求職のための滞在許可延長を認めるなど「望まれる労働者」に対する優遇方針を鮮明にした。一方で、EU 域外からの未熟練及び半熟練労働者については、従来同様募集を停止⁷するとした。このほか同時期に、デンマーク、オラン

⁵ ポイント制は 08 年から段階的に実施された。従前の HSMP でもポイント制をとっていた第 1 層の実施が最も早い(08 年 2～6 月)。

⁶ 第 3 層は 2013 年 1 月現在に至るまで停止された状態のままである。

⁷ 1973 年に導入された「外国人労働者募集停止(滞在法第 18 条)」の延長。

ダなどでも高度人材を優遇する拡大政策がとられるなど同様の動きが見られる。

フランスの「選択的移民政策」は、他の国とは幾分異なるニュアンスを持っていた。「望まれる労働者」つまり高度人材を優遇するという政策の一面は有しているものの、「望まれない労働者」の排除により重点を置いたという点で他国と異なる。そしてこの政策を強力に推進したのが、07年にシラク政権に代わって登場したサルコジ政権であった。サルコジは大統領就任前の内相時代、03年、06年にも不法移民や家族呼び寄せなどを厳格化する方向で移民法を改正している。そしてこの方向性(移民に厳格な)を決定付けたのが、前述の05年に起きた移民の暴動だった。彼はこのとき、「これまで採られてきた受身の移民政策のせいで移民の子孫が社会統合できないまま放置されている」と批判、今後は移民の「選別」を強力に進めていくべきだと主張、以降「選択的移民政策」の色彩をより濃くしていった。

3 パラダイムシフトが起きた理由

さて、なぜこうしたパラダイムシフトが起きたのかを考えてみる必要がある。欧州主要国は90年代まで守ってきた「抑制的移民政策」⁸を捨て去り、こぞって「選択的移民政策」に転じたわけだが、そこにはどのような理由があったのだろうか。背景としては、まずグローバル化による市場競争の激化という世界共通の状況であろう。欧州が地域経済圏としての競争力を高めるためには何らかの方策を講じる必要があった。アメリカやオーストラリアに奪われる高度人材を引き止め、少しでも欧州に向かわせなければならない。これは後述する「EUの統一のアプローチ」につながる。

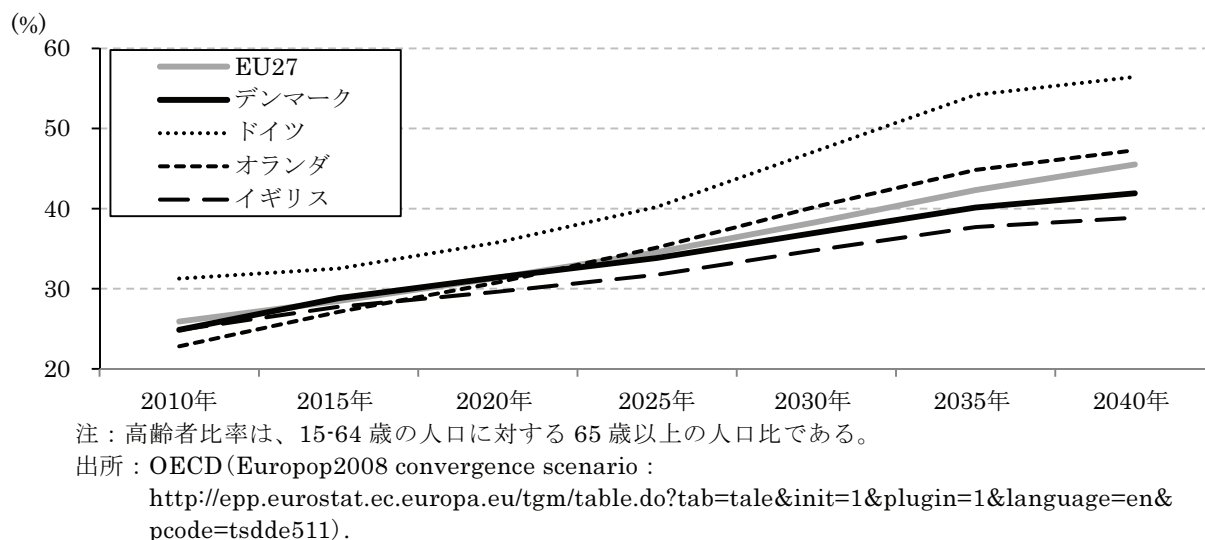
もちろん各国毎に固有の事情は存在するわけだが、欧州を「選択的移民政策」に転じさせたのは、大きくは次のような三つの理由があるように思う。第一に「高齢化による労働力供給不足」への懸念であり、第二に「EU第5次拡大による東欧諸国の加盟」、そして第三に「社会統合の必要性」である。

(1) 進む高齢化

高齢化による就労可能人口の減少については各国とも危機感を募らせている(図表2参照)。このため欧州においてこの問題は程度の差はあれ最重要課題として位置づけられており、さまざまな政策を打つ際の枕詞として使われる。各国とも自国の経済力維持のためには高度または専門人材が不可欠という認識で一致しており、自国民の「再教育訓練政策」とともに、「選択的移民政策」においては、自国の特に弱い分野において、外国人を呼び寄せようとする動機となっている。

⁸ 「抑制的移民政策」はまた「ゼロ移民政策」とほぼ同義であり、つまり、守ってきたというより何もしてこなかったという見方もある。

図表 2 ヨーロッパ諸国における高齢者比率、2010-2040 年



(2) 東欧からの移民の増加

EU が第 5 次拡大を果たし、東欧 10 カ国を新たにその域内に迎え入れたのは 04 年 5 月のことである。拡大前夜、旧加盟国は、東欧からの移民労働者が大挙して押し寄せ、自分たちの職が奪われるのではないかと危惧していた。しかし、蓋を開けてみるとこれは杞憂だったことがわかる。彼らは域外からの移民に比べて馴染みやすく、また国内労働者が忌避するような単純労働にも厭わず就いてくれる。その後各国とも依存度を高めることになった。ほとんどの旧加盟国は恐る恐る移行措置⁹を設けたが、イギリス、アイルランド、スウェーデンの 3 国は当初より移行措置を設けず全面的な受入れを実施した。これらの国のその後のパフォーマンスは高く、東欧からの労働者は経済に貢献するとの評価を高める結果となった。以降、旧加盟各国は、それまで一部域外の移民に頼っていた単純労働分野を可能な限り東欧からの労働者に置き換えていく。これが、「選択的移民政策」の特徴の一つである「域外からの単純労働者を原則として停止」することができた理由である。

(3) 社会統合政策の必要性

「選択的移民政策」とは、「望まれる移民」を優遇する政策と「望まれない移民」を抑制する政策の二つの側面を持つ政策であると先述した。しかし、実際には「望まれる移民」として優遇するに値しないが、「望まれない移民」として排除すべきとまではいえないといった中間地点に存在する移民がいる。ここには移民の 2 世・3 世なども含まれるが、実はこの層は結構厚い。そして「選択的移民政策」の中には、この層を、つまり「望まれも望まれざるもしない移民」を可能な限り「望まれる移民」につくりかえるという趣旨が含まれている。こ

⁹ 段階的に受入れ制限を緩和していくとした。

れが社会統合である。この政策は、従来の「抑制的移民政策」においては、放置されてきた層に対するアプローチであり、「選択的移民政策」の特徴の一つは、この社会統合にかなりの国費を投じる(もちろん国により差はあるが)ことである。主な目的は二つある。一つは社会統合の主要なプログラムは言語教育であるが、これを行うことによって、移民の総体的エンプロイアビリティを高め、移民の経済貢献を高めることにある。もう一つの側面は、今は「望まれも望まれざるもしない移民」が「望まれない移民」に転落することを防ぐ意図がある。暴動などが起きた場合の社会損失を防ぐという意味もあるが、社会保障制度への将来的な負担を軽減するという意味合いが大きい。社会統合政策の導入当初は、多額の税金を移民の教育に投入することから、ネガティブな意見も少なからずあったようだが、その後の度重なる事件や暴動等の影響もあり、最近では、社会統合政策は、移民政策の中でも最も重要な政策の一つとして認識されているようである。

第2節 欧州における高度人材受入れの特徴

1 高度人材獲得における EU の統一的アプローチと現状

(1) EU の統一的アプローチ

移民政策は、国家の構成員をどのようにとらえ管理するかという国家主権と密接に関わる問題であったことから、長い間加盟国の専権事項とされてきた。しかしながら、少子高齢化による人口減少の中で、市場競争は益々厳しさを増しており、EU 経済圏としての競争力を維持する観点からも、移民政策分野における統一的アプローチが不可避となっていた。欧州委員会は 2000 年、従来の欧州の「ゼロ移民政策」は、不正移住の阻止に成功していないばかりか、不本意にも望ましい国際移動一例えば、観光客、学生、出張旅行者及び合法的移住労働者の移動—を制限し減速させる結果になっていることを公式に認め、それ以来 EU は、「欧州連合は、生産性と経済成長を維持するため EU の労働市場に適した移住者を招いて採用する必要がある」という前提に立ち、労働移住のための超国家的制度の策定を開始した。

しかし、移住に関する EU 共通の政策を打ち出すことは、まず合意に達することにおいて、次いでそれを成功裏に実施することにおいて極めて困難なアプローチとなる。多くの加盟国は、強い国家保護的スタンスをとり、主権の放棄に前向きでないため、欧州委員会の期待は度々壁に阻まれる結果となる。リスボン条約は、EU 域内での雇用を求める域外の労働者にどの程度アクセス権を与えるかという問題の決定を個々の加盟国に委ねている。このことは、今後も EU の統一体としての困難な道のりが続かざるを得ないことを意味する。経済移民、とりわけ未熟練労働者についてのアプローチは特に難しく、これまでのところ、EU の共通政策の成果は高度人材に集中している。これは、この分野での政策合意が如何に難しいかということの証左でもある。高度人材に対する EU の統一的アプローチの一つである EU ブルーカード(「以下、ブルーカード」)も、紆余曲折を経た後成立したのは 09 年のことである。

(2) ブルーカードの導入

ブルーカードが、EU の高度人材に対する統一的アプローチとして登場したのは、欧州委員会が 07 年 10 月に採択した高度技術者の受入れに関する指令案を含む提案文書の中である。その後欧州議会及び欧州理事会における協議を経て 09 年 5 月に成立した。

ブルーカードの申請には、高度な専門性を要する仕事に関する加盟国での雇用契約もしくは 1 年以上の雇用のオファーが前提となる。新規に域内での就労を予定している者に加えて、既に許可を得て域内に滞在している者にも適用される。ただし、一時的な保護のために滞在許可を得ているか申請中の者等は除外される。取得による滞在・就労許可の有効期間は加盟国が 1～4 年の範囲で自由に定めることができ、申請者の雇用契約期間がこれを下回る場合は、当該の雇用契約期間に 3 カ月を加えた期間を有効期間とすることが定められている。

高度技術者として認める基準は、高度専門資格と就業予定先における賃金水準である。高度専門資格は、取得に 3 年以上の期間を要する公式な高等教育資格を指すが、例外規定として、加盟国が法律で定める場合は、就業予定分野の高度な(高等教育資格と同等の)仕事での 5 年以上の就業経験をもってこれに替えることができる。また、就業予定先で支払われる賃金水準については、各国の平均年間給与総額の 1.5 倍以上で、当該の職種で通常支払われる賃金水準を下回らないことが要件とされる。ただし、特定の職種で人材不足が顕著と認められる場合、例外的に平均賃金の 1.2 倍に変更することを認めている。

加盟国は受入れに関する数量制限を設けることができ、また最初の 2 年間の滞在に関する申請・更新については、労働市場の需給状況により受入れの可否を判断するなど、域外からの求人に関する各国の規定を適用できる。加えて、申請者の出身国(送出し国)において専門技術者が不足している分野については、「倫理的採用」(ethical recruitment)の観点から申請を却下することが求められる。

ブルーカード保有者の最初の 2 年間の就業には、申請時の基準(雇用契約の有無、賃金水準等)が維持され、労働市場へのアクセスが制限される。この間に雇用主を変更する場合は、事前に当局の許可を得なければならない。3 年目以降については、各国の法制度に基づく判断に委ねられる。一方、当該加盟国の国民と同等の権利が与えられるべき領域として、指令は①労働条件(賃金、解雇に関するものを含む)、②結社の自由、③教育、訓練、資格認定、④社会保障と年金に関する当該国の国内法の多くの規定、⑤住居取得・情報入手・カウンセリングサービス利用に関する手続きを含む、物およびサービスへのアクセス、⑥国内法が定める範囲内で、当該加盟国の全地域への自由なアクセス——などを定めている。

ブルーカードによる域内での滞在期間が通算で 5 年に達した労働者(及び家族)に対しては、長期滞在に基づく居住権が付与され、就労(自営含む)や教育訓練、社会保障などについて、EU 市民との間の平等な取り扱いが保障される。ただし、他国への移動に関する申請を受けた加盟国は、受入れの決定前であれば、平等な取り扱いの分野を限定することができる。なお滞在期間の算定には、12 カ月未満(かつ 5 年間で 18 カ月未満)の不在を滞在期間として含

めることが出来る。

なお、欧州委員会には3年に一度、加盟国における実施状況やその影響評価に関する報告を欧州理事会に対して行うことが義務付けられており、特に各国の独自制度との並存や受入れ基準(特に給与水準)、他国への移動などの状況について評価し、必要に応じて指令の改正を提案することが求められている¹⁰。

(3) ブルーカードの整備状況

ブルーカードはEUの全加盟国に適用されているわけではない。イギリス、アイルランド、デンマークの3カ国はブルーカード指令からオプトアウトしている。ブルーカード指令は2011年6月までに関連する法制度の国内整備を実施することとしていた。上記3カ国を除く24加盟国は、指令の定める期限までに国内整備しなければならなかったわけだが、実際に期限までに法整備を行った国は、オランダやブルガリアなどごくわずかであった。また複数の国で、独自の高度人材受入れ制度とブルーカード制度が並存している。

加盟国における法整備が進まない状況を受けて、欧州委員会は11年10月、ドイツ、ポーランド、スウェーデン、イタリア、マルタ、ポルトガルに対して指令に基づく法整備を実施するよう要請、さらに翌年2月にはオーストリア、キプロス、ギリシャ、5月にはスロヴェニアに対しても同様の手続きを行なっている。

(4) ブルーカードの課題

ブルーカード指令に参加した加盟国は、域内における高度人材導入の必要性を認めてはいるものの、EUの共通化政策の樹立には前向きでないという矛盾した態度のように見える。ブルーカード指令は、より有利な国家プログラム—例えば、ドイツ、オランダ、スウェーデンなどが運用しているプログラム—を選ぶ余地を残している。このため、当初企図されていたはずの、加盟国の既存制度を再編統一するというものではなく、単に共通プロセスを通じて追加的な入国経路を提供するだけのものに甘んじている。

確かにブルーカードに内在する問題は、永住及び社会権の取得につながる可能性があるだけに、加盟国にとって本質的に非常にデリケートな主題ではある。EU加盟諸国間には、依然として生産構造、雇用構造及び政府規制レベルにおいて、埋められない大きな溝がある。移民選別の統一的基準の作成に関しては言うまでもなく、加盟諸国間の労働需要の相違ゆえ、どの技能がEU全体にとって必要かに関して合意することさえ難しい。年金等の社会保障制度のポータビリティさえ、国内事項の中に留まっている。EUの統合プロセスが、域内のモノ、カネ、ヒトの妨げのない移動が可能な領域の拡大に努めているにもかかわらず、移動に対する構造的障壁は依然として存在する。

¹⁰ ブルーカードの詳しい内容については第5章EUを参照。

これらが、EU の統一的アプローチを推進したいとする欧州委員会の期待に反して、ブルーカード国内法化の期限に間に合わなかった加盟国が多くあったほか、イギリス、アイルランド、デンマークは依然として同制度の外に留まるという状況をもたらしている理由であろう。

ブルーカードで入国した域外移民は、EU 域内の移動の自由にもかかわらず、域内労働移動性がアメリカよりはるかに低い EU 市民と同じ障壁に遭遇する。アメリカと EU の直接の比較が意味をなさないとはいえ、この差異は EU の競争上の不利を浮き彫りにしているといえよう。

2 欧州各国における高度人材受入れ政策の特徴

先述した通り、EU の統一的アプローチが思うように進まない背景には、各国が独自に高度人材受入れ政策を講じているという側面がある。では、各国の高度人材受入れ政策がどのように講じられているか、その特徴をみてみよう。

(1) デンマーク

デンマークの移民政策は、「望ましくかつ国内の需要に沿った能力を備えた移民のみにアクセスと居住を与える」ことを基本方針としている。よってデンマークに移住して就労を希望する労働者は、国内労働市場への適応性が重視される。一方、適応性のない移民については、アクセスを厳格に制限される。これらのことから、デンマークのとり移民政策は「選択的移民政策」であるということができよう。

デンマークでも、少子高齢化に伴う将来的な労働力人口の減少は深刻な問題となっている。よって、現在の経済レベルを保持するためには、高技能を持つ外国人の誘致が必須であり、重要課題と認識されている。そのため、高度人材向けには、就労許可の取得を容易にするための優遇スキームが複数用意されている。

高度人材のための主要なスキームとしては、ポジティブリスト、ペイリミット制度、グリーンカード制度の 3 種類がある。「ポジティブリスト」は、デンマーク国内に不足しているリストに指定された特定職種の労働者で、デンマーク国内に職を得ている、もしくは得られることが証明できる者に対して、就労許可取得のための調査を簡素化する制度である。02 年に導入された。特定職種とは、一般技術者、科学系の研究者、医師、看護師、3 年以上の IT の専門教育を終了したことを証明することが可能な IT 技術者などであるが、この職種は随時変更される。「ペイリミット制度」は、収入要件で選別し、高額所得者を優遇する制度。一定額以上の年収があれば職種を問わず労働許可が取得できるとされている。08 年より取得条件が緩和され、現在基準額が 37 万 5,000 クローネ（約 609 万円）¹¹以上に引き下げられている。ポイント制で選別される「グリーンカード制度」は、優秀な専門家が国内で働くための便宜を図るものである。これは、デンマークで就労を希望する労働者本人が申請するものであり、

¹¹ 1 クローネ (DKK) =16.24 円 (みずほ銀行ホームページ 2013 年 3 月 1 日現在のレート参考)

国内の需給状況の影響を受けず、よって労働許可の取得も免除されている点で上記二スキームとは異なる。この他、多国籍企業の駐在者に便宜を与える「コーポレート制度」、研究者・研修者向けの「研究・研修制度」などがある。

なお、デンマークはマーストリヒト条約から防衛、EU 市民権、共通通貨(ユーロ)、司法・内務(Justice and Home Affairs, JHA)の 4 分野でオプトアウトしている。従って高度人材受入れ政策に関しては EU の共通の枠組みから外れ、独自の路線を歩んでいる。つまり、イギリスなどと並んで「ブルーカード」からオプトアウトしている国の一つとなっている。

(2) フランス

フランスは、2003 年に成立した「移民の抑制、外国人の滞在および国籍取得に関する法律」(通称：サルコジ法)により、質の高い移民の受入れについて寛大である一方で、非合法移民の取締りを厳格化するという「選択的移民政策」をとる方針を明示している。

また、2006 年には「移民及び統合に関する法律」が制定され、10 年以上の滞在を証明できる不法滞在者に対する正規滞在許可証の自動交付制度が廃止されるなど移民流入の抑制が進められた。その一方で、同法では「移民選別の促進」が規定されており、高度人材受入れが進んでいる。

高度人材向けには、06 年改正により、能力と才能のある外国人を対象に 3 年間有効かつ更新可能な滞在許可証、「能力・才能」滞在許可証が創設されるとともに、「給与所得派遣者」等の一時滞在許可証が新設された。この取得者は、他の一時滞在許可証よりも有利な条件が設定されている。また、フランスで高等教育の修士以上の資格を取得した外国人学生について最大 6 カ月間の仮滞在が許可されるなど学生に対する優遇措置も拡大している。

なお、「ブルーカード」については、2011 年に「移民・統合・国籍に関する法」を定め、国内法を整備した。海外県を含むフランス全土で有効であり、有効期間は雇用契約の期間に応じて 1~3 年となっており、「受入・統合契約」(社会統合契約)の締結は不要である。

(3) ドイツ

ドイツでもやはり、少子高齢化による将来的な労働力不足と世界経済危機以降の景気回復期における技能人材不足が課題となっており、その解決策の一つとして高度外国人材の受入れを促進している。第二次世界大戦後の「低・中技能の外国人労働者の受入れ」から紆余曲折を経て、2000 年には他の欧州諸国に先駆けて「グリーンカード制度」を導入した。これは特に IT 技術者不足を補うための政策であったが、05 年に移民法の制定とともに廃止されている。最近の大きな動きとしては、05 年の「移民法」の制定と、その一環としての「滞在法」が制定されたことが挙げられる。この新移民法によって高度外国人材の受入れ、滞在許可と就労許可の手続の統一化(ワンストップガバメント)、社会統合政策の推進などが規定され、現行制度の基礎が築かれた。高度人材については、09 年「労働移民活用法」が施行され、新

規 EU 加盟国の大学修了資格者の就労に対する「優先性審査」の廃止や専門技能を有する外国人の最低年収要件の引き下げが行われた。また 12 年には、EU 域外出身者の専門技能を有する外国人の優遇措置や規制緩和を目的とした「国外職業資格認定改正法」が制定されている。

なお、「ブルーカード」については、12 年 8 月に「EU ブルーカード法」を施行、国内法を整備した。ドイツで一定の所得がある EU 域外者は、最長 4 年の期限でブルーカードが付与される。

(4) イギリス

労働党政権の「管理された移民(managed migration)」との考え方にに基づき、90 年代終わりから 2000 年代にかけて移民労働者の積極的受入れを開始したイギリスは、01 年に高度技術者に対する受入れスキーム「高度技術移民プログラム(Highly Skilled Migration Programme-HSMP)」を導入し、雇用主の有無にかかわらず、申請者の資格や過去の収入等に基づくポイントにより受入れの可否を決定するルートを開いた。現在のポイント制は、08 年から段階的に導入され、5 階層から成る区分の下にカテゴリとして整理されている。旧制度の HSMP は、このポイント制の第 1 層に引き継がれた。旧制度では、過去の収入と並んで職歴に関するポイントが占める比重が大きかったが、新制度では要件化されていない。旧制度と同様、雇用主による受入れ(雇用契約)を前提としない点が他の就労ビザ(第 2・第 5 層)と異なる。導入当初、第 1 層の下には①起業家、②投資家、③一般、④就学後就労(留学生在が大学等のコースを修了後、2 年間を上限に求職目的で国内に留まることを認める)の 4 カテゴリが設定されていた。しかし、政権交代後の 10 年 12 月、新政権による数量制限の暫定的な導入と前後して、第 1 層におけるビザ発給数の大半を占めていた「一般」カテゴリへの国外からの新規申請および国内滞在者による他の階層からの移行申請の受け付けが停止された。また、11 年には「例外的才能」カテゴリと、第 1 層(起業)への移行申請を許可する短期滞在ビザとして「起業見込み」の区分が新たに設けられた。さらに、12 年 4 月には「就学後就労」カテゴリが廃止され、これに替わって「学卒起業家」(student entrepreneur)カテゴリが新設された。

なお、イギリスは「ブルーカード」をオプトアウトしている。

3 欧州以外の地域では

ここまで見てきたように、欧州で移民政策のパラダイムシフトが起きたことには、欧州特有の事情があった。これは他の地域にそのまま当てはまるものではない。「選択的移民政策」という選択は、欧州主要国が辿ってきた道のりの必然的帰結であったのである。しかしながら、グローバル化の進展に伴う市場競争の激化という状況は世界共通のものであり、その影響から世界各国の移民政策もそれぞれ変化してきている。

ここでアメリカに言及すると、アメリカの移民政策はやはり固有なものと言わざるを得ない。元々の国家の成り立ちからして他の国とは大きく異なることから、比較することは難しい。しかしながら、やはり国際競争力強化の観点から、専門性の高い労働者をひきつけるために高度人材の受入れ枠を拡大してきているという点では共通する。

アジアの国々もまた、高度人材の囲い込み(或いは途上国においては流出防止)戦略を急ピッチで講じつつあるようだ。特に少子高齢化の進展の速度が速いと予測されている国においては、この政策の優先度は高いものとなっている。本稿では、この観点より韓国、シンガポールというアジアの近隣国の状況を、以下の各論の中で取り上げた。当面は高度人材獲得のライバルとなる国かもしれないが、仮に EU のような経済圏とアジアを重ね合わせて考えた場合、その見え方は大きく異なってくることだろう。これらの国の事例もぜひ参考にしていきたい。

なお、章末に「欧州諸国の主要「選択的移民政策」導入プロセス」を掲載した(図表 3 参照)。90 年代後半以降、欧州主要各国がどのように「選択的移民政策」という選択を行ってきたかが概観いただけると思う。

図表 3 欧州諸国における「選択的移民政策」導入プロセス

年	デンマーク	フランス	ドイツ	イギリス	EU
1997				ブレア労働党政権	
1998			シュレーダー政権 (SPD/同盟 90・緑の 党)		
1999	社会統合法施行				1999 年タン・ベレブ プログラム(共通移民政 策方針を提示)
2000			グリーンカード省令 導入		
2001	自由・保守党(中道右 派)政権、旧社会統合 省設置				
2002	・改正外国人法施行 (家族呼び寄せに関す る規定厳格化等)・ ・ポジティブリスト (不足職種リストによ る受入れ)・ペイリミ ット制度(高額所得者 優遇制ペイリミット 45 万 kr)導入		第二次シュレーダー 政権	高度技術移民プログ ラム導入	
2003		「移民の抑制、外国人 の滞在及び国籍取得 に関する法(サルコジ 法)」			
2004					
2005			・「新移民法」施行(一 部は 2004 年施行)。 高度外国人材の受入 れ、滞在許可と就労許 可の統一手続の統一化(ワ ンストップガバメント)、社会統合政策の 推進などが規定され た。※同時にグリーン カード省令廃止 ・メルケル大連立政権 (CDU・CSU/SPD)	「入国管理 5 カ年計 画」(ポイント制をベ ースとして移民を 5 階層に区分)	「合法的移民に関す る政策プラン」(①一 般的枠組み指令、②高 度技術者に関する指 令、③季節労働者に関 する指令、④企業内異 動者及び一時滞在・居 住に関する指令、⑤有 給研修生に関する指 令)
2006		「移民及び統合に関 する法」 →「能力・才能」滞在 許可、「給与所得派遣 者」一時滞在許可新設 サルコジ政権			
2007	グリーンカード制度 (ポイントベース)導 入		「改正移民法」施行 (偽装・強制結婚撲滅 強化、国内の保安強 化、外国人の起業の規 制緩和、ドイツ語を話 せない移民に対する 「統合講習」への参加 義務付けなど)		
2008	ペイリミット→37 万 5 千 Kr 以上に緩和			ポイント制導入開始 (第 1 階層 08 年 2~6 月、第 2・第 5 階層 11 月)	

2009			・第二次メルケル中道右派連立政権 (CDU・CSU/FDP) ・「労働移民活用法」施行(新規 EU 加盟国の大学修了資格者の就労に対する「優先性審査」の廃止や専門技能を有する外国人の最低年収要件の引き下げなど)	第 1 階層の資格・所得要件改定	ブルーカード指令成立
2010				・キャメロン保守・自民連立政権 ・第 1 階層「一般」新規申請停止 - 暫定的数量制限実施	
2011	社会民主党(中道左派)政権、一部省庁を再編し社会統合政策を強化	・5月、外国人の労働許可に慎重を期す旨の通達の発効。極めて高度な能力を必要としない職種の場合は、労働許可申請を厳格に審査すること、学生から労働者への身分変更を慎重に審査をするように義務付け。 ・6月、EU ブルーカード制度の導入に伴う国内法整備として、「移民・統合・国籍に関する 2011 年 6 月 16 日法」を制定。 ・11 月、内務相による通達(国籍を申請する者に対して十分なフランス語力を要求)を公表。		数量制限導入 第 1 階層「例外的才能」新設	ブルーカード国内法整備期限(6 月)
2012	外国人法改正(家族関わり規定 28 年→26 年に緩和、保証金 5 万kr に減額)	・1 月、国内の高等教育機関で修士号及びそれに相当する学位以上を取得した者を対象として、労働許可の申請を特別な方法で審査する通達。 ・5 月 オランダ政権 ・10 月、国籍取得手続き(緩和)に関する通達。有期雇用や派遣で就労している場合でも十分かつ安定した収入を得ていれば、国籍取得可。2011 年 11 月の通達における「国籍を申請する者に対して十分なフランス語力を要求」の内容を実質的に緩和。	・「国外職業資格認定改正法」施行(EU 域外で専門技術を習得した外国人技能/熟練労働者の資格認定を簡素化することで、高度外国人材の受入れを促進) ・「ブルーカード国内法」施行(最長 4 年の期限でブルーカードを付与。特に恩恵を受けたのは、ドイツの大学もしくはこれに相当する外国の大学を卒業し、ドイツで一定の所得がある EU 域外者)	第 1 階層「就労後就労」停止・「大卒等起業家」新設	

出所：第 2 部＜各論＞諸外国における外国人労働者受入れ政策—高度人材受入れを中心に より

第2部＜各論＞

諸外国における外国人労働者受入れ政策 —高度人材受入れを中心に

第1章 デンマーク

はじめに

おおかたの日本人がデンマークについて持つイメージは、雇用の柔軟性確保と失業保障という本来追うことが難しい二兎を追い、見事に成功させた北欧の優等生というものではなかろうか。イギリスのレスター大学が行った「世界幸福度調査(2006年)」¹でデンマークは一位となり、「世界一幸福な国」としての存在感を示した。事実、同国の失業率は経済危機の直前まで4%以下、就業率は75%を超えて推移し、欧州の中でも比較的高いパフォーマンスを維持してきた。このため柔軟性(フレキシビリティ)と保障(セキュリティ)を組み合わせた造語「フレキシキュリティ」は、EUにおいて目指すべき労働市場政策のモデルとして注目され、欧州各国のお手本となった。国の名を冠して「デンマークモデル」とも称されるこのモデルは、わが国においても海外の政策を紹介する論文に成功事例として数多く登場した。多くの調査チームがコペンハーゲン詣でに参じ、少なくない専門家が同国から招請されたことはまだ記憶に新しい。しかしながら近年においては、経済危機以降の失業保険手当支出増による財政の逼迫と同時に深刻な労働力不足にも直面しており、セキュリティを置き去りにしてフレキシビリティだけが先行しているとの論評も一部に見られる。

デンマークの労働力不足は90年代の景気拡大による失業率低下によりじわじわと進行したが、政策はむしろ女性や若者、失業者の市場への再統合など既存の国内の労働力を最大限活用することに重きを置いた。外国人労働力についてはあくまで最終的な補充策として用い、特にEU域外からの移民労働者に対してはその制限を厳しくしてきた。この点は隣国スウェーデンとは対照的であり、北欧諸国において移民に対して最も寛容な国と、最も抑圧的な国として両者はよく対比される。ちなみに07年10月に発表されたブリティッシュ・カウンシルによる「移民統合政策指標調査」によると、デンマークの移民政策は28カ国中(EU25カ国+カナダ、ノルウェー、スイス)で21位。スウェーデンはすべての項目で1位であった。

デンマークが外国人労働者の受入に際して持つ基本的なスタンスとはどういうもので、彼らに何を求めているのだろうか。本調査はわが国の外国人労働者受入の議論、特に高度人材の受入をいかに推進するかということを主眼に、欧米およびアジアの主要国を対象にして実施したものである。デンマークについては、わが国で紹介されている同国の移民政策に関する情報が限定的であること、加えて政権交代による移民政策の変化を把握する必要性があったことから現地において聴き取り調査を行った。本稿では、同調査を基に、同国の受入れ制度のメカニズムおよび現在の受入れ実態を多角的視点から考察し、高度人材受入れ政策を中心に、同国の外国人労働者受入れ政策の全体像を捉えてみたい。

¹ 178カ国を対象に、国民に「健康」、「富」、「教育」などを基準としてどの程度幸福かを問いその指標をまとめたもの。なお、同調査における日本の順位は90位。

第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針

1 制度の変遷

デンマークの高度成長期は、1960年代後半から73年までがそれに当たる。この時期、主にトルコ、旧ユーゴ、パキスタン、北アフリカなどから多数の単純労働力の受入れを行った。彼らのほとんどは帰国を想定したゲストワーカーであった。73年のオイルショックを契機にこの受入れは停止されたが、他の欧州主要国と同様に、彼らの一部が国内に滞留、その後家族・親族等と呼び寄せたため、移民の背景を持つグループが形成されていった。

社会の中でこのグループは序々に無視できない存在となり、83年に外国人法が設置され、移民に対し一定の管理を行うようになった。しかしながら、本格的な社会統合政策を導入したのは、難民の受入れが増加した90年代後半、99年の社会統合法制定によってである。

デンマークは北欧諸国の中でも移民政策に比較的厳格な国とのイメージが強いが、それは01年11月の総選挙で成立した自由・保守党(中道右派)政権の採った抑制的移民政策に負うところが大きい。これ以前のデンマークは必ずしも特に移民に厳格というイメージではなかった。この政権の特徴は、外国人排斥を主なスローガンとしたデンマーク人民党(右派DF)²が閣外協力として入ったことにある。この選挙では移民・難民の排斥の是非が争点の一つとなった。右派DFの閣外協力を得て樹立した新政府は、選挙公約であった移民・難民の受入れに関する規制の強化を断行する。02年6月に採択され、同年7月から施行された改正外国人法では、①難民の受入れ要件を厳格化、②家族呼び寄せに関する規定を厳格化(呼び寄せ配偶者24歳ルール³、関わり28年ルール⁴、保証金5万クローネ(約81.2万円)以上の残高証明⁵)、永久滞在許可に関する規定を厳格化(許可証の取得に必要な年限を3年から7年に延長)、国籍取得要件を厳格化(公的機関に借金がないこと、デンマーク語とデンマーク社会適合試験の義務化、デンマークの法律及び民主的ルールに従うことを誓約)などを主要な改正点として移民・難民への制限を強めた。中でも、家族呼び寄せに関する24歳ルールについては、主眼は母国から若い配偶者を親があてがう(強制結婚)というイスラムの慣習を狙い打ちにしたものだったが、その対象を移民だけに留めなかったため、24歳以下の外国人と結婚したデンマーク人が国内で共に生活できないという事態が生じた。ところが、隣国スウェーデンにはこうした制限がない。そこでこれらの者の多くがスウェーデン側に住み、国境を越えてデンマ

² デンマーク人民党(DF)党首ピア・ケアスゴーは、「国民の多くが潜在的に考えていることを平易な言葉で明確に表現する」政治家として知られ、彼女の支持者は揶揄をこめてピアニストと呼ばれる。DFは、移民に寛大な隣国スウェーデンの政策がいずれ同国の福祉を破綻させ、そのとばっちりがデンマークにやってくると主張している。

³ 外国から配偶者を呼び寄せる場合、当該配偶者の年齢は25歳以上でなければならない(つまり24歳以下の禁止)。

⁴ 夫婦両者のデンマークに対する関わりが、当該夫婦一方の帰属する国(外国)に対する関わりより強くなくてはならない。但し、28年以上デンマーク人であるか、デンマークに28年以上居住していればよい。

⁵ 10年の法改正により、家族再統合の要件としてポイント制(呼び寄せる家族の教育程度、語学能力、就業経験などをポイント化)をかぶせ、保証金の額は10万クローネ(約162.4万円)に引き上げた。なお、レートは1クローネ(DKK)=16.24円(みずほ銀行ホームページ2013年3月1日現在のレート参考)。以下、本稿においてはこのレートを使用。

ーク側に通勤するといったケースが見られた⁶。政府はこのほか、01年に難民・移民統合省を設置、入国管理規制、社会統合施策を強化した。しかしながら一方で、少子高齢化による労働力減少の懸念は次第に高まっていたことから、高度人材については積極的に受入れる方針を示す。この結果、高度外国人の流入は増えたが、家族再統合の件数は反比例して漸減した。

この状況は11年の総選挙で政権につく社会民主党・社会党・急進自由党連立政権(中道左派)の登場まで変わらない。新政権はこれまで外国人労働者や家族の受け入れ政策等の事案を所轄していた難民・移民統合省を廃止し、旧省が所轄していた事案を新たに設置した雇用省、法務省、社会・統合省に分割して所轄させるとした。また、社会統合政策、外国人政策を均衡のとれた政策を推進するとした基本方針を発表した。この中で、家族再統合に関する24歳ルールは維持するとされたものの、再統合のためのポイント制は廃止、関わり規定の28年ルールは26年に緩和するとした。また、10万クローネに増額されていた保証金は5万クローネに減額とするなど、行き過ぎた移民管理政策に是正の方向性が見える。

2 制度の基本的方針—政策の重点はどこにあるか

デンマークの移民政策は他の北欧諸国と比して厳しいといわれる。それはこの国の政策が女性や若者など国内潜在的労働力を最大限活用することを旨としてきたからであり、このため労働力としての移民政策は他国と比べ禁欲的なものとなっている。特に域外からの移入に関しては制限的で、「24歳ルール」などに関しては、移民に慎重という評価を越えて人道的立場から批判の対象となっている。しかしながら一方で、少子高齢化の傾向からは逃れ得ず、90年代の経済成長がこれに拍車をかけ労働力不足は着実に進行してきた。特に技術分野の人手不足は深刻で、移民労働力に頼る以外に競争力を維持する方策は見出せない状況となっている。

ところで、EUは域内の競争力を高めるという観点から「ブルーカード」という制度を導入している。一定の基準を満たす域外高度人材であれば域内の移動の自由を確保するというこの制度は域内24カ国で導入、国内法化が図られている。しかし、デンマークはこのブルーカードの適用の外にいる。なぜか。

デンマークは、エディンバラ合意⁷で認められたところにより、マーストリヒト条約から、防衛、EU市民権、共通通貨(ユーロ)、司法・内務(Justice and Home Affairs, JHA)の4分野でオプトアウトしている。したがって、アムステルダム条約上の権限に基づいて制定され

⁶ デンマークとスウェーデン間に全長16キロの橋があるが、この橋をこれら通勤者が渡って家族の元へ行き来したため、俗にこれらの人を“愛の難民”、この橋を“ラブブリッジ”などと呼ぶらしい。

⁷ 92年12月、EUはデンマークの国民投票の結果を受け、デンマークに適用除外を認めた。デンマークは翌年5月、2度目の国民投票でかろうじてEU(マーストリヒト)条約を批准した。俗に「デンマークショック」と呼ばれる。

た法令は、シェンゲン協定⁸に関する法令を除いて、デンマークを拘束しない。すなわちデンマークは、高度人材受け入れ政策に関しては EU の共通の枠組みから外れ、独自の路線を歩んでいるのである。

02 年以降、デンマークは、望ましくかつ需要のある能力を備えた移民のみにアクセスと居住権を与えることを目的とした政策を推進してきた。この政策は、産業及び雇用主の利益に応えることのほか、国家の主要な機能—たとえば、医療専門家—の需要を満たすこと、及び知識経済国としてのデンマークの競争力に貢献できる知識労働者を引き付けようとする国家の要求に応えることを目指している。他方においてこの政策は、理想的な国民構成の維持という考えを重視している。すなわちここでは、移民の適応性が問題とされる。これは、国家が移民を選別基準に照らして確保することを意味する。デンマークにおける高度人材に関する適応性とは、教育的背景、経済的自立、語学力及び労働耐久力であるとされる。そしてそれぞれの適格要件に対応した「ポジティブリスト」、「ペイリミット制度」、「グリーンカード制度」という 3 つの高度人材向けスキームが備えられている。

外国人労働者を労働市場のニーズに的確に合うように管理するためには、望ましい移民を引き付ける政策も必要であるが、一方で望ましくない移民を制限することも同等以上に重要なテーマである。デンマークでは 60 年代と 70 年代初期、主に非熟練の労働力受入れを推進した。一時的な労働予備軍になると予想していた外国人労働者が、結局は長期の移民となって終わったという経験を持つ。デンマーク受入れ政策のもう一つの特徴は、この時の経験を踏まえ、域外からの単純労働力については、制限的な受入れ方針を堅持しているという点である。

近年、過去に受入れた移民の社会統合は政策上の問題として浮上した。特に移民の背景を持つ者の失業は放置できない問題であり、そのため、統合促進は重要な課題で、中でも労働市場への参加は重点分野として認識されている。

以上のように、デンマークの外国人労働者受け入れ政策は、高齢化に伴う人材不足を補う観点から、「ブルーカード」という EU の共通路線とは一線を画し、3 つのスキームを駆使しながら独自の高度人材受入れ政策を展開し、一方で域外の単純労働力の受入れを極力制限するとともに、社会統合政策を強化するといういわゆる「選択的移民制度」を展開しているといえよう。

第 2 節 外国人労働者受入れ制度

1 制度概要

(1) 査証(ビザ)上の取り扱い

北欧諸国(スウェーデン・ノルウェー・フィンランド・アイスランド)の国民は、在留許可・

⁸ 欧州の国家間において国境検査なしで国境を越えることを許可する協定。

労働許可とともに申請は不要となっている。北欧諸国以外の欧州連合(EU)加盟国及び欧州経済領域(EEA)協定加盟国の国民は、3カ月以内はビザなしで滞在可能⁹。就労しているか、もしくは求職活動している場合は6カ月まではビザなしで労働可能¹⁰であるが、それ以降は在留許可の取得が必要となる。なお、スイス国民も上記と同様の措置となる。

他方、EEA域外籍の外国人は、入国前に在留・就労ビザを申請しなければならない¹¹。申請は自国のデンマーク大使館に対して行う。通常、申請に必要な期間は約2カ月。就労ビザは原則としてデンマークに同じ資格をもつ労働力が存在しない場合のみ発給される。そのため、デンマーク国内に職を得ていても、入国管理局が関連業界組合に連絡し雇用状況の調査が行われる。

就労ビザのうち、高度技能を持つ者については、優遇措置がとられている。

(2) 就労のカテゴリー

デンマークで就労するにはどのような条件が必要で、どのようなスキームにより受け入れられているのだろうか。まず、就労の範囲をおさえておきたい。就労に関連するカテゴリーは図表1-1のように分類される。

デンマークで就労する場合、一部を除き原則としてすべての就労について労働許可証(Work Permit)の取得が必要である。労働許可証は、国内に代替可能な労働者が存在しない場合にのみ発給される。通常は単純労働のポジションに就くための労働許可は与えられない。労働許可を受ける者は、給与および雇用条件が明記されている書面による契約書もしくは内定通知書を有していなければならない。給与および雇用条件は、デンマークの労働基準に合致している必要がある。労働許可証の発給は年々厳しくなっている。ただし、高度人材については、許可証の調査・審査が簡素化されるなどの優遇措置がある。

⁹ 04年5月にEUに加盟した10カ国のうちキプロス・マルタを除く8カ国(エストニア・ラトビア・リトアニア・ポーランド・スロバキア・スロベニア・チェコ・ハンガリー)および07年1月に加盟したブルガリア、ルーマニアについては移行措置がとられていたが、09年5月1日に移行措置が撤廃されたため、全てのEUおよびEEA加盟国民が対象となる。3カ月を超えて滞在する場合は、居住地区のCPR(デンマーク住民登録システム局)に滞在届の提出が必要。

¹⁰ 不法就労の取り締まりが強化され、労働許可のない外国人が現地で仕事を探す行為も禁じられるようになった。摘発された場合は即時国外退去処分となる。

¹¹ ただし、国家機密・司法にかかわる職には就けない可能性がある。

図表 1-1 主な就労のカテゴリー

就労に関する決定カテゴリー		各カテゴリーに含まれる人のグループ例
就 労	1. ポジティブリスト	医師、IT スペシャリスト、エンジニア、自然科学およびテクノロジー部門の科学者、社会科学および経済、その他の医療スタッフ等
	2. ペイリミット制度	年額 37 万 5,000kr 以上の仕事をオファーされた者
	3. 失業後の求職許可	ポジティブリストまたはペイリミット制度に基づき許可を得ており、人材削減など、自分の過失以外で失業している者
	4. コーポレート制度	企業等のデンマーク駐在員
	5. グリーンカード制度 (ポイントベース)	ポイントシステムに基づき判断されるデンマークで就労を希望する高度人材
	6. スペシャリスト	個人的な資格を理由に採用されている者
	7. その他の賃金労働者および自営業者	通訳、料理人、農業労働者、研究者、アーティスト、管理者、アスリート、整備工、音楽家、デンマーク国内の外国大使館職員等
	8. 研修生	研修目的で短期間デンマークの会社で労働する者
	9. 就労等のエリアで滞在許可を付与された者の家族	デンマークで就労等の許可を得ている者の配偶者等および子供
	10. その他	フォロー諸島およびグリーンランドでの就労、通勤目的の滞在許可—EU 国民
	11. 新 EU 加盟国出身者に対して発行された就労許可*	労働協約または個人契約に準拠した賃金労働 (2009 年 5 月 1 日まで)

*新 EU 加盟国のブルガリア、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、ルーマニア、スロバキア、スロベニアの国家暫定ルールは、2009 年 5 月 1 日の時点で廃止された。EU 加盟国の全市民は、現在、就労目的で平等にデンマークに滞在することができる。

出所：デンマーク入国管理国

【労働許可証】

労働許可証 (Work Permit) とは就労用の在留許可証である。通常在外デンマーク大使館を通じて申請でき、提出書類は本国の移民局に送られ審査・雇用調査が行われる。労働許可証は、原則的に国内該当者が存在しない場合にのみ発給される。このため、国内労働市場の需給状況を把握することを目的に、「労働市場バランステスト」が年 2 回実施されている。これは、国内 92 カ所のジョブセンターから提供されたデータを基に、国内労働市場の需給状況が検討される仕組みであり、この検討結果はポジティブリストの策定 (つまり不足職種の選定) に反映される¹²。ポジティブリストに指定されている職種に関しては調査・審査が簡素化される。なおポジティブリストを策定するのは雇用省労働市場庁の役目であり、本決定に第三者は介在できない。

労働者保持・リクルート庁 (Denmark Agency for Labor Retention and International

¹² なおヒアリングによると、本来の労働市場テストに相当する、外国人を雇用したいとする場合雇用主に求人の広告義務が課される制度も存在することだが、公告期間等の規定はなく、ポジティブリストの策定時の参考程度になるのみである。また、これは公務員の場合は義務であるが、民間は義務ではない。

Recruitment)は、労働許可申請書进行处理するために、支部組織または地域労働市場審議会から供述書入手するケースもある。なお、大学・医療・研究機関などで研究員として勤務・派遣される場合、駐在員の場合も労働許可が必要となるが、本国にて給与が支払われる場合は比較的容易に発給される。

○在外大使館への提出書類

パスポート／写真2枚／申請書／雇用先の招聘状(職種・勤務期間・給与など明記)。

本国で給与・滞在費が支払われる場合は、本国勤務先の推薦状・雇用契約書などが必要。規制される職業へのアクセス等詳細情報については、大学・国際化庁(Denmark Agency for Universities and Internationalisation)のウェブサイトを確認できる。

2 対象者別スキーム

(1) 高度人材向け

将来的に労働力人口の減少が見込まれているデンマークにとって、現在の経済レベルの保持には、高技能を持つ外国人の誘致が必須であり、重要課題とされている。そのため、高度人材向けには、就労許可の取得を容易にするための優遇スキームが複数用意されている。

高度人材のための主要なスキームは、「ポジティブリスト」、「ペイリミット制度」、「グリーンカード制度」の3つである。「ポジティブリスト」は、デンマーク国内に不足しているリストに指定された特定職種の労働者で、デンマーク国内に職を得ている、もしくは得られることが証明できる者に対して就労許可取得の調査を簡素化するもの。02年7月に導入された。特定職種とは、一般技術者、科学系の研究者、医師、看護師、3年以上のITの専門教育を終了したことを証明することが可能なIT技術者などであるが、この職種は随時変更される。また、収入要件で選別し、高額所得者を優遇する「ペイリミット制度」は、一定額以上の年収があれば職種を問わず労働許可が取得できるというもの。02年導入当初基準額は45万クローネ(約730.8万円)であったが、08年7月より取得条件が緩和され、基準額は37万5,000クローネ(約609万円)以上に引き下げられた。また、多国籍企業の駐在者に便宜を与える「コーポレート制度」がある。さらにポイント制で選別される「グリーンカード制度」があるが、これは優秀な専門家が国内で働くための便宜を図るものである。この制度は、デンマークで就労を希望する労働者本人が申請するものであり、国内の需給状況の影響を受けず、よって労働許可の取得も免除されている。また、研究者・研修者向けには、研究者は自由に出入国が可能となり、研修生は、教育・研修の目的のために一定の期間デンマークの会社で働くことができるスキームがある。プロスポーツ選手、宗教関係者、自営業者等についても一定の条件を満たせば優遇される。以下、主な高度人材向け受入れ制度をスキーム別に細かく見てみよう。

ア ポジティブリスト

国内92カ所のジョブセンターから提供されたデータを基に、年2回実施される「労働市場バランステスト」による国内労働市場の需給状況を検討した上で、不足職種を選定し策定

される「ポジティブリスト」(図表 1-2)に記載されている職種に限り受入れを行うというスキームである。申請者は、給与や雇用条件を明記した雇用契約もしくは内定通知書を持っている必要があり、給与や雇用条件はデンマークの基準に対応している必要がある。また、いくつかのケースでは、デンマークの承認を得る必要がある。例えば、外国で訓練を受けた医師についてはデンマーク国家健康委員会(Denmark National Board of Health)から許可を得なければならない。

(ア) 期間

最長で 4 年間。パスポートの有効期限が切れる 3 カ月前まで延長可能。

(イ) 求職のための在留許可

一時的な雇用契約に基づいて在留および労働許可証を取得した場合は、契約期間が切れた後仕事を探すために 6 カ月以下の特別在留許可を得ることができる。

(ウ) 失職時の措置

人員削減のためなど、自らの過失のためではなく職を失った場合は、新たな就労先を探すために 6 カ月の追加在留許可を得ることができる。その場合、仕事の契約解除後 2 日以内に求職のための在留許可申請をしなければならない。¹³

(エ) 新たな就労先を見つけた場合

職に就いている間、もしくは求職のための在留許可を保持している間に、新しい就労先を見つけた場合は、新たな在留および労働許可証を申請することが必要となる。

(オ) 延長

在留および労働許可証の期限が切れてから延長申請をした場合、最初の許可証を付与された時と同じ諸条件で同じ職に就いていることを条件に、申請書が処理されている間、デンマークに滞在し仕事を継続することができる。同じ条件で同じ仕事に就いている場合は、たとえ仕事がポジティブリストに存在しなくなった場合でも延長することが可能である。

(カ) 家族

ポジティブリストに基づく在留および労働許可証を保持している場合、申請人と同居している配偶者、登録されているパートナー(同棲パートナー含む)、ならびに 18 歳未満の子供も在留許可を得る資格がある。ただし、デンマークで申請人と同じ住所に居住していなければならない。配偶者、登録されているパートナーまたは同棲パートナーは、許可証の全有効期間中フルタイムで働くことが認められる。

▼医師または歯科医として認可を受けるための在留許可(特例措置)

EU/EEA 加盟国外で訓練を受けた外国人の医師および歯科医に関しては、特別な在留許可

¹³ 自分の名前、住所、CPR ナンバー、外国人登録ナンバー(Alien Identification number-Udl.nr.)を記載した書面、有効なパスポートのコピー1部、および仕事の終了通知書または失業の理由を記述した証拠書類を入国管理局に送付して申請する。なお、6 カ月の追加在留許可を得るためには、積極的社会政策法(Active Social Policy Act)に基づく生活保護を受けていないことが条件となる。

可が認められる場合がある。在留許可は、外国人医師や歯科医がデンマークの認可を取得するため要求される専門的および言語スキルのレベルに達すると判断できる場合にのみ与えられる。この判断は、デンマーク国家健康委員会 (Denmark National Board of Health) が行う。

(ア) 期間

在留許可は最初に 2 年間で与えられ、デンマークの認可を取得するため要求されるデンマーク語のテストに合格したことを証明すれば 2 年間の延長が認められる。パスポートの有効期限が切れる 3 カ月前まで延長可能。

(イ) 自立要件

この在留許可が認められるためには、デンマークに滞在している期間、申請人は自分自身および同行する家族を養うことができることを証明する必要がある。

また、申請者は 1 年間分のデンマークの Start Help (スタートヘルプ 'starthjælp')¹⁴ に相当する金額を自由に使うことができるということを証明しなければならない。年齢および扶養者数により、Start Help のレートは異なる。

▽1 カ月の Start Help の税込レートは以下の通り (2011 年水準)

- ・ 25 歳未満の独り暮らしの人の場合は、5,367 クローネ (約 8.7 万円)
- ・ 25 歳以上の独り暮らしの人の場合は、6,472 クローネ (約 10.5 万円)
- ・ 配偶者または同棲パートナー 1 人につき 5,367 クローネ (約 8.7 万円)

18 歳未満の子どもが同居している場合は、扶養補助金を受けることが可能。一家庭あたり最高 2 人分の扶養補助金を受け取ることができる。

▽1 カ月の扶養補助金は以下の通り (2011 年水準)

- ・ 結婚または同棲している両親の場合、子ども 1 人につき 1,342 クローネ (約 2.2 万円)
- ・ ひとり親の場合、子ども 1 人につき 1,619 クローネ (約 2.6 万円)

銀行口座の明細書などの文書は、自分自身および同行する家族を養うことが可能であることを証拠とする書類として使用できる。

例：在留許可を申請しており、配偶者／パートナーおよび子どもを同行させることを希望する場合は、自分自身を養うために 1 カ月につき 5,367 クローネ、配偶者／パートナーを養うために 1 カ月に 5,367 クローネ、子どもを養うために 1 カ月に 1,342 クローネを有していることを証明することが要求される。従って、合計 $(5,367 + 5,367 + 1,342) \times 12 = 144,912$ クローネ (約 235.3 万円、1 年間の Start Help に相当) を有していることを証明しなければならない¹⁵。

¹⁴ 過去 8 年間のうち 7 年間デンマーク国内に居住していなかった者を対象に、失業給付 (失業給付金・生活保護給付金) の代わりに支給される初期支援給付金。受給対象は 90% 以上がデンマーク人以外の民族背景を持つ移民・難民であり、とくにその多くが難民保護施設の難民とその配偶者であるとされる。

¹⁵ 申請人の子どもが自分自身で在留許可を申請し、配偶者／パートナー (子どもの一方の親) は在留許可を申請しない場合、1 カ月の Start Help の金額は子ども 1 人につき 1,619 クローネとなる。

図表 1-2 ポジティブリスト

	職種	要件
エンジニア	建築技師	専門的な学士号
	電気技師	専門的な学士号
	電子技術者	専門的な学士号
	エネルギー技術者	専門的な学士号
	環境工学者	修士号
	IT 技術者	専門的な学士号
	機械工学者	専門的な学士号
	石油・ガス技術者	修士号
	設備技術者	修士号
	生産技術者	専門的な学士号
	造船技師	専門的な学士号
医師および歯科医	専門医／首席医師	修士号＋国の認可
	歯科医	修士号＋国の認可
	勤務医	修士号＋国の認可
	一般開業医	修士号＋国の認可
	医療コンサルタント	修士号＋国の認可
	専門医	修士号＋国の認可
その他の専門的な職種	保険計理人	修士号
	弁護士補佐	修士号
	助教授／講師、自然科学技術系	修士号
	助教授／講師、人文科学	修士号
	准教授／上級講師、人文科学	修士号
	准教授／上級講師、自然科学技術系	修士号
	准教授／上級講師、社会科学	修士号
	弁護士	修士号＋国の認可
	業務監査役	大学レベルで3年以上の教育もしくは ビジネススクールのレベルの証明書類
	会計監査役	大学レベルで3年以上の教育もしくは ビジネススクールのレベルの証明書類
	法律顧問	修士号
	博士課程修了者、自然科学技術系	修士号
	教授、自然科学技術系	修士号
	研究者、社会科学	修士号
	心理学者	修士号＋国の認可
IT および電気通信	データベース開発者	3年以上のIT教育の証明書類
	IT コンサルタント	3年以上のIT教育の証明書類
	IT プロジェクト管理者	大学レベルで3年以上の教育もしくは ビジネススクールのレベルの証明書類
	IT 営業担当者	3年以上のIT教育の証明書類
	IT 品質管理者	大学レベルで3年以上の教育もしくは ビジネススクールのレベルの証明書類
	ネットワークコンサルタント	3年以上のIT教育の証明書類
	ソフトウェア開発者	3年以上のIT教育の証明書類
	システムアドミニストレータ	3年以上のIT教育の証明書類
	システム開発者	3年以上のIT教育の証明書類

管理職	会計主任	大学レベルで3年以上の教育もしくはビジネススクールのレベルの証明書類
	コミュニケーション管理者	大学レベルで3年以上の教育もしくはビジネススクールのレベルの証明書類
	部局長	大学レベルで3年以上の教育もしくはビジネススクールのレベルの証明書類
	財務部長／財務管理者	大学レベルで3年以上の教育もしくはビジネススクールのレベルの証明書類
	研究管理者	大学レベルで3年以上の教育もしくはビジネススクールのレベルの証明書類
	技術管理者	大学レベルで3年以上の教育もしくはビジネススクールのレベルの証明書類
教育、社会、宗教関連職	保育・児童保護者／社会教育者	専門的な学士号
	ソーシャルワーカー・社会福祉士	専門的な学士号
	補助教員	専門的な学士号

出所：new to denmark.dk

イ ペイリミット制度(高額所得者スキーム)

高額所得の仕事を提供されている者については、デンマークの労働市場に簡単にアクセスできるという優遇措置。このスキームはデンマークに亡命申請した者にも適用される。要件は年収が37万5,000 クローネ(約609万円、所得税込み)以上であること。従前は45万クローネ(約730.8万円)であったが、条件が緩和されこの額に引き下げられた。申請者は、給与や雇用条件を明記した雇用契約もしくは内定通知書を持っている必要があり、給与や雇用条件はデンマークの基準に対応している必要がある。また、いくつかのケースでは、デンマークの承認を得る必要がある。例えば、外国で訓練を受けた医師についてはデンマーク国家健康委員会(Denmark National Board of Health)から許可を得なければならない。

(ア) 期間

最長で4年間。パスポートの有効期限が切れる3カ月前まで延長可能。

(イ) 求職のための在留許可

一時的な雇用契約に基づいて在留および労働許可証を取得した場合は、契約期間が切れた後仕事を探すために6カ月以下の特別在留許可を得ることができる。

(ウ) 失職時の措置

人員削減のためなど、自らの過失のためではなく職を失った場合は、新たな就労先を探すために6カ月の追加在留許可を得ることができる。

(エ) 新たな就労先を見つけた場合

職に就いている間、もしくは求職のための在留許可を保持している間に新しい就労先を見つけた場合は、新たな在留および労働許可証を申請することが必要となる。

(オ) 延長

在留および労働許可証の期限が切れてから延長申請をした場合、最初の許可証を付与され

た時と同じ諸条件で同じ職に就いていることを条件に、申請書が処理されている間、デンマークに滞在し仕事を継続することができる。同じ条件で同じ仕事に就いている場合は、たとえば報酬額リミットが上昇し、自分の年収が新しい限度額を下回ることも、許可証を延長することが可能。

(カ) 家族

ペイリミット制度に基づく在留および労働許可証を保持している場合、申請人と同居している配偶者、登録されているパートナー（同棲パートナー含む）、ならびに 18 歳未満の子供も在留許可を得る資格がある。ただし、家族は自らを養うことができ、デンマークで申請人と同じ住所に居住していなければならない。配偶者、登録されているパートナーまたは同棲パートナーは、許可証の有効期間中フルタイムで働くことが認められる。

ウ コーポレート制度

コーポレート制度（法人スキーム）は、デンマークで営業している外資系企業が、海外の部門から特別な能力や資格を持つ従業員をプロジェクトに従事させるため、あるいは革新的・教育的な業務を遂行させるため、デンマークへ赴任させることを容易にするものである。コーポレート制度で法人在留許可を取得した従業員は、許可証の有効期間中、デンマークと外国間を行き来して働くことができる。通常、デンマークでの居住を放棄した場合やデンマーク国外に 6 カ月間以上居住した場合は、在留許可証は失効し無効になる。この場合、デンマークに戻るためには、新たな在留許可を申請する必要がある。

(ア) 条件

法人在留許可を取得するためには、さまざまな条件を満たすことが求められる。これらの条件の一部は会社とその状態に係るものである。従って、従業員が在留許可を申請する前に、その会社が企業承認を得ることが勧められている。会社が企業認証を得ることは必須ではないが、企業承認を得ることによって、従業員の申請およびその他の申請がより迅速に処理されるようになる。

(イ) 企業承認

企業承認は、海外の親会社、関連会社もしくは子会社を持つ、または海外に部門（部、支社、オフィスなど）がある国際的企業に属している在デンマークの会社に与えられる。企業は、以下の諸条件を満たしていなければならない。

- ・ 企業は、海外の親会社、関連会社もしくは子会社を持つ、またはデンマーク以外の外国で活動している部門（部、支社、オフィスなど）を持つ国際的企業に属していることを証明できること。企業は、すべての関連する企業関係を特定することが求められる。
- ・ デンマークの事業所に 10 人以上の従業員がいること。
- ・ 会社の一般的な給与および雇用条件は、デンマークの労働基準に合致していること。労働協約の当事者でない場合は、この要件を満たしていると申告しなければならない。

- ・ デンマークの事業所は、デンマークの税務当局(SKAT)に登録されており、源泉所得税を負担していること。
- ・ デンマークの事業所は法的な労働争議に関与していないこと。
- ・ デンマーク人の従業員に対し外国人従業員の数が偏って多くないこと。
- ・ 海外の部門は真正な事業であること。

企業承認は3年間有効で、延長される可能性がある。延長するのに必要な資格を得るためには、会社は上記の条件を満たし続けなければならない。

(ウ) 法人在留許可証

デンマーク企業の海外の関連会社または部門に雇用されており、革新的、発展的、もしくは教育的な目的でデンマークの会社で働く場合は、法人在留許可証が付与される。そのためには以下の条件を満たす必要がある。

- ・ 申請時にその企業の海外部門にフルタイムで雇用されていることを証明すること。臨時または代替従業員は対象とはならない。
- ・ デンマークの事業所で働いている間、その企業の海外部門の従業員であり続けることを証明すること。デンマークの事業所で勤務することで、海外部門での雇用形態に変更が生じてはならない。
- ・ デンマークで実施する業務は、特定のプロジェクトに関連しているか、革新的もしくは教育的な内容であること。一般的な操作の作業を行うために雇用されることは認められない。会社はこれについて供述する宣言に署名することを求められる。
- ・ デンマークで働いている間、給与および雇用条件は、デンマークの基準に合致していること。

教育に関する特定の要件はない。法人在留許可証を受け取るまで、デンマークの事業所で仕事を開始することはできない。

(エ) 期間

デンマークの会社と海外の企業との関係が終了した場合、通常在留許可は取り消される。また、新しい仕事を見つけた場合は、新たな在留および労働許可証を申請することが必要となる。しかし、新しい仕事を開始する前日までに申請書を提出していれば、新たな在留および労働許可証を受け取る前に働き始めることができる。在留許可は、パスポートの有効期限が切れる3カ月前まで延長可能。

(オ) 家族

コーポレート・スキームに基づく在留および労働許可証を保持している場合、申請人と同居している配偶者、登録されているパートナーまたは同棲パートナー、ならびに18歳未満の子供も在留許可を得る資格がある。ただし、デンマークで申請人と同じ住所に居住していなければならない。配偶者、登録されているパートナー(同棲パートナー含む)は、許可証の全有効期間中フルタイムで働くことが認められる。

エ グリーンカード制度

グリーンカード制度は 07 年 10 月に施行された。政府は 08 年 2 月、高資格及び専門知識を有する外国人がデンマークで就労するためのアクセスをより簡便にすることを決定、この一環としてグリーンカード制度を拡充した。この拡充制度は 08 年 7 月に施行され、外国人の就労可能性を広げた。グリーンカード制度に基づく在留許可があれば、その取得者は基本的に在留許可が有効な限り職を探すことができる。

グリーンカード制度は、申請人がデンマークで適職を見つけられる可能性を査定するため策定されたポイント制度を使用し、個人の評価に基づいて許可を行う仕組みである。このスキームはデンマークで就労希望する申請者本人の申請ベースによるものであり、上記 3 スキーム(ポジティブリスト、ペイリミット制度、コーポレート制度)のように予め就労場所が特定されているわけではない。従って、前提として国内の労働市場需給状況は想定されておらず、条件を満たしポイントさえ到達点に達すれば誰でもデンマーク国内で就労できるという制度である。グリーンカード制度に基づく在留許可が認められれば、労働許可証を取得する必要もない。また、グリーンカード制度に基づく在留許可は、有給だけでなく無報酬の仕事に従事する権利も与える。ただし、個人事業者(自営業)として働くことは認められていない。

本スキームは、優秀な人材をできるだけ囲いこみたいという意図で設けられた制度であるが、クォータ制は特に併設されておらず、よって国内労働市場にネガティブな影響を与えるリスクも孕んでいる。このスキームに関しては、国内でもいくつかの議論が存在するようだ。つまり、グリーンカードで受け入れられた労働者らが本当に高度人材にふさわしい分野で就労しているのか否かという議論である。当然グリーンカード保持者が未熟練労働分野で就労しているとすると、国内労働者の就労機会を妨げる作用も及ぼし得る訳で、これについては、本稿の政策評価の節で後ほど詳述することとする。

(ア) 条件

グリーンカード制度に基づく在留許可が認められるためには、最低 100 ポイントに達しなければならない。ポイントが与えられるのは、教育レベル、言語スキル、実務経験、適応性、年齢に対してである(図表 1-3、図表 1-4)。

申請人は、デンマークの国民健康保険(Denmark National Health Insurance)でカバーされるまで、自分と同行する家族をカバーする十分な健康保険に加入していなければならない。申請人はまた、デンマークでの最初の 1 年間自分自身を養うことができることを証明しなければならない。証拠書類として、通貨および日付が明記されている最近の自分名義の銀行口座の明細書などが必要となる。同行する家族のための在留許可を申請する場合は、家族を養うことが可能であることも証明する必要がある。この時、証拠書類は、自分自身の名義または配偶者／パートナーの名義のいずれかでなければならない。さらに、デンマークでの滞在中、積極的社会政策法(Active Social Policy Act (lov om aktiv socialpolitik))に基づいた生活保護を受けていないことが要件となる。

(イ) 期間および延長

グリーンカード制度に基づく最初の在留許可は、最長3年間与えられ、この有効期間が終了する前に、1年までの延長を申請することが可能。さらに、その期間が終了する前に最長4年までの延長申請をすることができる。在留許可の延長の申請にあたっては、期日を守って(すなわち現在の在留許可証の有効期限が切れる前に)申請書を提出することが非常に重要となる。そうしない場合、デンマークに不法滞在しているとみなされ、申請は却下されることになる。このため労働者保持・リクルート庁は、期日に間に合わずに提出された申請書の処理を行わない。申請人はデンマークから出国し、本国で新たな在留許可を申請せざるを得なくなる場合もある。

また、延長の申請前3カ月以内に自らの過失のためではなく仕事を失った場合(人員削減のためなど)、在留許可を1年延長することができる。在留許可は、パスポートの有効期限が切れる3カ月前まで延長可能。

(ウ) 求職

このスキームで入国しようとする申請人は、自ら就労先を見つける責任がある。デンマークで仕事を探す際には、ポータルサイト、データベース、および履歴書・経歴書バンクなどのサービスが用意されている。

(エ) 高い教育課程の学生を対象とした特別なスキーム

デンマークで高い教育課程を修了する学生を対象としたグリーンカード制度という特別なバージョンがある。

(オ) 家族

グリーンカード制度に基づく在留許可証を保持している場合、申請人と同居している配偶者、登録されているパートナー(同棲パートナー含む)、ならびに18歳未満の子供も在留許可を得る資格がある。ただし、デンマークで申請人と同じ住所に居住していなければならない。配偶者、登録されているパートナーまたは同棲パートナーは、許可証の全有効期間中フルタイムで働くことが認められる。

(カ) 経済的要件

グリーンカード制度に基づく在留許可を取得するためには、申請者は最初の1年間自分自身を養うことができなければならない。1年間分の **Start Help** (スタートヘルプ ‘starthjælp’) 給付金に相当する資金を保有していることを証明する必要がある。年齢および扶養者数により、**Start Help** のレートは異なる¹⁶。

¹⁶ ポジティブリストの医師または歯科医として認可を受けるための在留許可(特例措置)と同じ

図表 1-3 グリーンカード制度ポイント表

職種	ポイント	最高ポイント
教育レベル 学士号／中位期間の教育を修了 学士号の後 1 年間の修士号 修士号 博士号 (ボーナスポイント) THES-QS 世界大学ランキング上位 400 校 THES-QS 世界大学ランキング上位 200 校 THES-QS 世界大学ランキング上位 100 校	30 50 60 80 5 10 15	105
言語スキル デンマーク語試験レベル 1 (Prøve i Dansk 1) に相当するレベル デンマーク語試験レベル 2 (Prøve i Dansk 2) に相当するレベル デンマーク語試験レベル 3 (Prøve i Dansk 3) に相当するレベル 第 2 言語としてのデンマーク語学習試験 (Studieprøven) に 相当するレベル以上／1 年間の勉強または仕事	5 10 15 20	30
実務経験 研究者としてまたはポジティブリストに記載されている分野で 過去 5 年以内に 1～2 年の実務経験 研究者としてまたはポジティブリストに記載されている分野で 過去 5 年以内に 3～5 年の実務経験 過去 5 年以内に 3～5 年のその他の実務経験	10 15 5	15
適応性 EU／EEA 加盟国またはスイスにおける、高い教育課程 (大学以上) での 1 年以上の学習の修了 EU／EEA 加盟国またはスイスにおける、高い教育課程での 3 年以上の学習の修了 (または) EU／EEA 加盟国またはスイスにおける、1 年以上 (12 ヶ月間連続) の 法律上の居住および就労 EU／EEA 加盟国またはスイスにおける、2 年以上 (12 ヶ月間連続) の 法律上の居住および就労	5 10 5 10	15
年齢 35～40 歳 34 歳以下	10 15	15

出所：new to denmark.dk

図表 1-4 言語スキル ポイント表

デンマーク語	スウェーデン語	ノルウェー語	英語	ドイツ語	ポイント
Prove i Dansk 1		Norskprøve 2 (NP2)	キー英語テスト (KET) IELTS のテストスコア : 3,0	Start Deutsch 2	5
Prove i Dansk 2	Sfi-prøvet	Norskprøve 3 (NP3)	予備英語テスト (PET) ビジネス 英語検定ー予備 (BEC P) 英語スキル検定ー予備 (CELS P) IELTS 中級のテストスコア : 3,5-4,5	Zertifikat Deutsch (ZD)	10
Prove i Dansk 3			ケンブリッジ英検準一級 (FCE) ビジネス 英語検定ーバンテージ (BEC V) 英語スキル検定ー予備 (CELS P) IELTS のテストスコア : 5,0-6,0	Goethe Zertifikat B2	15
Studie-prøven	TISUS	Test i norsk for fremmed-språklige, høyere niveau	上級英語検定 (CAE) ケンブリッジ英検特級 (CPE) ビジネス 英語検定ー上級 (BEC H) 英語スキル検定ー予備 (CELS P) IELTS のテストスコア : 最低 6,5 コンピューター化された TOEFL の テストスコア : 最低 200 点 インターネットを使用した TOEFL の テストスコア : 最低 72 点 紙ベースの TOEFL のテストスコア : 最低 533 点	Zentrale Mittelstufen-prüfung (ZMP) Zentrale Oberstufen-prüfung (ZOP) Kleines Deutsches Sprachdiplom (KDS) Goethe Zertifikat C1 Grosses Deutsches Sprachdiplom (GDS) TestDaF	20

出所 : new to denmark. dk

オ 研究訓練生

雇用関係はないが設備のみを提供するデンマークの研究機関や企業で研究を実施する場合は、在留または労働許可が与えられる。但し、修士号を持っていることが前提となる。デンマークの組織からは報酬を受けられないため、デンマークにいる間、自身で自分を養うか、本国の研究機関または雇用主から引き続き給与を得ることが可能でなくてはならない。1 カ月につき、7,000 クローネ(約 11.4 万円)以上の資金もしくは収入が必要となる。

カ 研修員

教育上の目的でデンマーク企業に勤務する者で、下記の条件を満たす者には一定期間の在留または労働許可証が与えられる。

(ア) 条件

- ・ 親会社、関連会社もしくは子会社に勤務しており、デンマークの子会社、関連会社もしくは親会社で研修するためにデンマークに滞在することを望んでおり、その後は本国に帰国する場合。
- ・ 海外の子会社の設立を進めているデンマークの会社が、生産方法、企業経営、専門的知

識などの領域において、申請人が海外の子会社で勤務するための準備として訓練もしくは教育することを望む場合。

- ・ デンマークの会社が申請人が居住する国に既存の顧客を持っており、申請人にそこで会社を代表してもらうために雇用することを望む場合。この場合、申請人は生産方法、企業経営、専門的知識などの領域におけるトレーニングもしくは教育が必要となる。
- ・ 研修員のポストがデンマークの会社に属していること。
- ・ 申請人がその研修員のポストに雇われる特別な理由があること。
- ・ デンマークの会社／組織と申請人が居住する国の会社／組織との間に文書化された戦略的提携／協力関係が存在すること。
- ・ 申請人はデンマークの会社の教育または研修員プログラムに参加すること。申請書にはこのプログラムの詳細を添付することが求められる。そのプログラムでは、申請人が居住する国で教育／トレーニングを通して習得した知識を使用することができなくてはならない。
- ・ 給与および雇用条件が、デンマークの基準に合致していること。
- ・ デンマークでの合計研修期間は、24 カ月以内であること。

キ アスリートなど

プロのアスリートまたはコーチなどの目的で滞在を希望する場合、一定の条件下で在留または労働許可を取得することができる。

当該スポーツ組織において特定のポストに就かなければならない特別な理由が必要。また、給与および雇用条件を明記する書面による仕事の契約書もしくは内定通知書を有していなければならない。給与および雇用条件は、デンマークの基準に合致している必要がある。アスリートまたはコーチのための在留および労働許可証は、雇用がスポーツに関連しているという前提で交付される。ポストはフルタイムでなければならない(週 37 時間)。ただし、特別な状況もしくはパートタイム雇用が普通である場合には、勤務時間が週 20 時間以上であれば認められる場合がある。しかしながら、この週 20 時間は単一の雇用主に対する勤務でなければならない。最低必要時間に達するために、複数のスポーツ関連組織での仕事を組み合わせることは不可。同様に、複数のスポーツ関連組織が共同で 1 つの仕事のポストを作ることも不可。通常は、当該スポーツのデンマークの管理機関から供述書が求められる。管理機関は、申請人がそのクラブや組織の選手またはトレーナーとして必要とされる、特別なスポーツ関連の理由如何を説明しなければならない。さらに、管理機関は申請人の給与および雇用条件が、デンマークの基準に合致しているかどうかを確認するよう要求される。

ク 自営業者など

デンマークで個人事業を営むため、または独立した会社を経営する目的で滞在を希望する

場合、一定の条件下で在留または労働許可を取得することができる。

(ア) 条件

申請にあたり、労働者保持・リクルート庁(Denmark Agency for Labour Retention and International Recruitment)は、以下の条件を検討する。

- ・ デンマークでの事業立ち上げに関連して、特別なデンマークの事業利益があること。
- ・ 自営業を営むための十分な財政手段があるという証拠書類を提示すること。
- ・ 申請人の存在がその事業の立ち上げにとって不可欠であり、日常業務に積極的に参加すること。その事業に対して金銭的利益しかない場合(たとえば、申請人が株主である場合)は、デンマークの在留および労働許可証を取得する資格はない。通常は、デンマークで飲食店、小売店、小規模企業などを立ち上げることを目的として、在留および労働許可証を得ることはできない。

(イ) 期間

申請人の会社の性質や目的が著しく変更した場合、または会社を廃業し新しい会社を立ち上げた場合には、新たな在留および労働許可証を申請しなければならない。

(ウ) 家族

個人事業者として在留および労働許可証が認められた場合においては、自動的に家族をデンマークに呼び寄せる権利を与えられるわけではない。申請人と同居している配偶者、登録されているパートナー(同棲パートナー含む)、ならびに 18 歳未満の子どもの在留許可については審査により判断される。

ケ 特別なグループ

外国の使節、その他の外交特権を持つ者、ならびに同行している家族および彼らの個人宅で雇われている者、その他国際輸送における外国の電車や自動車両で勤務する職員、1 年間に最高 25 回デンマークに寄港する国際間を航行しているデンマークの商業船の船員など、国籍、専門的分野、または特定の状況により、在留および労働許可証がなくてもデンマークで働くことができるグループが存在する。

(2) 非高度人材向け

1960 年代後半から 73 年までがデンマークの高度成長期に当たるが、このとき、労働者不足を背景に、トルコ、旧ユーゴ、パキスタン、北アフリカ等から多くの外国人労働者(ほとんどが単純労働者)が流入した。73 年のオイルショックを契機に単純労働力の移入は停止されたが、移入した労働者が家族の呼び寄せを始め、移民の背景を持つグループが形成され始めた。また、83 年には外国人法が設置され、移民に対し一定の管理を行うようになる。

すなわち、単純労働力の移入に関しては現在、原則として域外からは行っていない。だが、例外として単純職種の受け入れを、農業関連季節労働者を中心に一部認めている。これら農

業従事者の多くはウクライナからの移住労働者であり、ほとんどが酪農に従事する者である。

他方、例えば介護分野については、基本的に学士以上の資格が必要なポジティブリストで受入れるのが原則であり、従って不足職種として認定されることが要される。当局へのヒアリングにおいて、介護分野の受入れが認められることの可能性(つまり不足職種として認定されることの可能性)如何を質問してみたが、現在のところ介護分野の労働力は充足しているとの答えであった。また、育児補助としてのベビーシッターはオペア制度¹⁷を援用しており、これもまた不足職種ではない。つまり、高度に社会的インフラが整備されているデンマークにおいては、老人のケアは主にはホームヘルパー(デンマークの介護のほとんどは在宅で行われる)が担い、幼児のケアはオペア制度を援用しながら、充実した保育環境(保育所・幼稚園)が担っており、従ってこうした分野での外国人労働力の参入を必要としないのである¹⁸。

(3) その他(帯同など)

ア 家族の帯同について

帯同が認められるのは原則として配偶者と子供のみ。例外の事案については個別の事案審査による。

①就労の範囲

すべての就労が認められる。労働許可証は免除。(ただしオペア、実習生は除く)

②親族の帯同条件

配偶者については婚姻、及び 18 カ月以上同居しているパートナーであることを証明できればよい。ただし夫(または妻)が扶養できることが条件。子供については、18 歳未満が条件。

③社会保障の適用状況

本人と同等

④永久居住許可

本人と同等であり、連続して居住 5 年後に永久ビザを申請できる。

⑤家族の帯同を拒否されるケース

- ・ 配偶者が未成年の場合
- ・ 多重結婚
- ・ 事実婚を証明できない場合
- ・ 結婚を教会牧師ではなく代理人が行った場合

なお、国際結婚によってデンマークに居住する外国人が家族を呼び寄せする場合は、通常

¹⁷ 一定の条件下で、主に外国の若者(17・29 才)が、勉学等を目的にホストファミリーの育児などの家事を手伝いながら同居することを認めている。

¹⁸ 鈴木(2011)によれば、デンマークでは民間の会社が経営する幼稚園は 6%に留まるが、スウェーデンではすでに 25%に達する。デンマークでは子育てや介護というケアの領域を民間に任せることを「ほとんど宗教的ともいえるくらい」にタブー視する向きがあるが、スウェーデンはこの点にもっとオープンであるというメンタリティーの違いがある(Jyllandsposten 2010. 4. 21)という。

の家族再統合のルールが適用される¹⁹。

イ 家事使用人の帯同について

原則として大使館等公館職員がウィーン条約に基づきビザを取得できるのみであり、それ以外の家事使用人帯同は認めていない。

3 永住許可

5 年間以上一時的な在留許可証を保持している場合は、永住許可証を申請することができる。要件は、当該 5 年において 3 年のフルタイム就労実績（教育は就労と同等視）に加え、当該 5 年におけるパートタイム就労実績も同等視される。また従前実施していたポイント制は廃止し語学力については「Dauskl」（レベル 1）に相当する学力が要求される。

4 実施体制

11 年の総選挙で政権についた新政権は、社会統合施策の強化を目的に、外国人労働者や家族の受け入れ政策等の事案を所轄していた難民・移民統合省を廃止し、旧省が所轄していた事案を新たに設置した雇用省、法務省、社会・統合省に分割して所轄させるとした。各省の所轄事項は以下の通り：

- (1) 法務省：亡命、人道的滞在許可証、家族の呼び寄せ、国政等に関わる事案
- (2) 社会・統合省：外国人(移民・難民等)の社会統合政策に関する事案
- (3) 雇用省：外国人(移民・難民等)の教育、就労、ポジティブリスト・ペイリミット制度・グリーンカード制度などの高度人材向けスキーム、ベビーシッター制度、(外国人学生の)実習等に関する事案

雇用省の下には、労働市場庁、労働者保持・リクルート庁、労働監督庁、環境研究庁、労災庁がある。このうち労働市場庁は国内の労働市場における雇用を担当する。傘下にジョブセンター(全国 92 カ所)を持つが、運営は各自治体(リージョンと呼ばれる市、98 リージョンある)に任されている。また、全国に 4 カ所の雇用リージョンセンター(国の機関)があり、各ジョブセンターのモニタリングを行っている(モニタリング結果は本省にもたらされ、予算配分の参考とされる)。

労働者保持・リクルート庁では、政策立案、EU 域外からの就労ビザ(労働許可)、就学ビザ、国内企業への国外からの専門家招聘等の業務を担っている。

なお、全国の 3 カ所にワークインデンマークセンター(Workindenmark centre)²⁰があり、

¹⁹ 呼び寄せる夫または妻は 24 歳以上でなければならない、デンマークに対する関わりが他国とのそれよりも強くなくてはならず(26 年以上デンマーク人であるかデンマークに居住していればよい)、5 万クロネ(約 81.2 万円)の財政保証金を必要とする。

²⁰ デンマークの企業が海外から人材を採用することを支援するために設立された。ホイエタストルップ、オーデンセ、オクスにあり、EURES(ヨーロッパ雇用サービス：European Employment Service)と連携している。

企業が海外から人材を採用する際の支援等を行っている。

(1) 雇用省第1労働市場及びベビーシッター局の所管業務

- ・ ワーキングホリデー
- ・ オペア
- ・ 実習生
- ・ 自営業
- ・ 研修生

上記に係るビザ関連業務

及び大使館職員の帯同家事使用人のビザ関連業務

(2) 雇用省第3ジョブカード及びリサーチャー局の業務(従前この業務は難民・移民統合省で行われていた)

- ・ ポジティブリスト
- ・ ペイリミットスキーム制度
- ・ グリーンカード制度
- ・ コーポレート制度
- ・ その他スポーツ選手／芸術家などの査証に係る業務

また、各種ケース別対応機関は図表 1-5 の通りである。

図表 1-5 ケース別対応機関

ケース・エリア	機関 (初回審査)	機関 (異議申し立てによる審査)
就労	デンマーク労働者保持・リクルート庁 (Danish Agency for Labour Retention and International Recruitment)	雇用省
勉学等	デンマーク労働者保持・リクルート庁	雇用省
EU/EEA 市民に対する 滞在カードおよび証明書	地域国家管理局	デンマーク入国管理局
家族再統合等	デンマーク入局管理局	司法省
アサイラム等	デンマーク入局管理局	難民委員会
ビザ	デンマーク入国管理局/外務省	司法省
人道的滞在	司法省	
デンマーク市民権	司法省	

*デンマーク市民権を取得するにあたり、議会が規定した諸条件を管理する司法省で法的処理が行われる。条件を満たしている市民権取得申請者は、議会が採択する市民権取得議案に記載される。

統合	・ 社会・統合省 ・ 地方自治体
最終的拒絶および外国人管理通知を受けているアサイラム希望者の国外退去	・ 国家警察(外国人部門)

出所：デンマーク入国管理局

5 移民労働者に対する公的サービス

高度人材のアクセスを容易にするために、従来の外国人労働者誘致サイト「workimport.dk」は、高職能を持つ外国人を誘致するためのウェブサイト「workindenmark.dk」に変更された。配偶者・子どものデンマークでの生活を助ける家族支援パッケージなどの提供のほか、デンマーク社会についての入門講座、デンマーク語講座、地元社会を紹介する世話役の提供等が含まれている。さらに、2011 年 1 月 4 日には、デンマーク移住の際の各種公共機関への登録作業を容易にするために、ワンストップ窓口である「インターナショナル・シチズン・サービスセンター(International Citizen Service Centre)」がデンマーク 4 大都市に設置されている。

第3節 外国人労働者受入れの実態

経済危機以降の景気低迷にあたって、デンマークでも失業率が上昇し労働力不足は一旦緩和されたかのように見える。しかし、少子高齢化は労働力供給量におけるより長期的な課題を忘れさせてはいない。高齢化、労働適齢層にあたる国民が労働市場から次々と退出していく流れは止めることは難しい。平均退職年齢の大幅な変更でもない限り、これは扶養負担の拡大を導くものであり、そのため将来にわたって国家財政面での挑戦を伴うものとなる。そしてこれらのことは、結果として外国人労働力の存在感を高めている。

現在どのくらいの外国人労働者が市場におり、彼らはどのようなステータスで就労しているのだろうか。本節ではデンマークの労働市場における外国人労働者²¹の動向を見る。

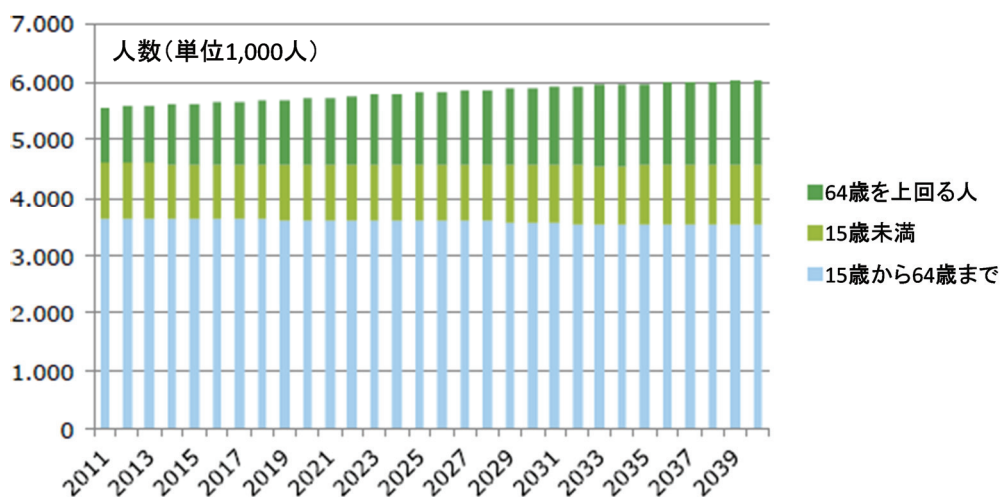
1 人口動態の変化—進む高齢化

他の西欧諸国に共通して見られる問題であるが、デンマークにおいても高齢者の数が増加し、労働力人口が減少するという問題が近年の主要な議論の中心となってきた。すなわちこれは、国民の年齢構成の著しい変化に伴い、デンマークが今後約 30 年間に直面する問題である。

高齢化の大まかな傾向は図表 1-6 に示すとおりである。図表は、労働適齢人口（15 歳から 64 歳まで）が 2040 年に向かってわずかに下降傾向を示し、15 歳未満の子どもの数は変わらない一方、64 歳を上回る集団が全体の中で数においても、割合においても伸びていることを示している。人口予測によると、15 歳から 64 歳までの人口は 2011 年の 363 万人から 2040 年には 352 万人に減少する。一方、64 歳を上回る人口は 2011 年の 93 万人から 2040 年には約 147 万人に増加する。これは、2040 年にはデンマーク人の 4 人に 1 人が 64 歳を上回ることを意味する。労働適齢の人口が占める割合は 2011 年の約 65%から 2040 年には約 58%にまで低下する。

²¹ 本節における外国人労働者は、デンマークの雇用主から給与所得を得ている非デンマーク国民であると定義する。したがって、デンマーク国内に居住しているかどうか国境をまたぐ通勤者であるかどうか、労働が在留資格の根拠であるかどうか、他の在留資格をもっているかどうか、デンマークでの労働の規模と勤続年数にかかわらず、デンマークの労働市場で活動するすべての外国国民が含まれる。

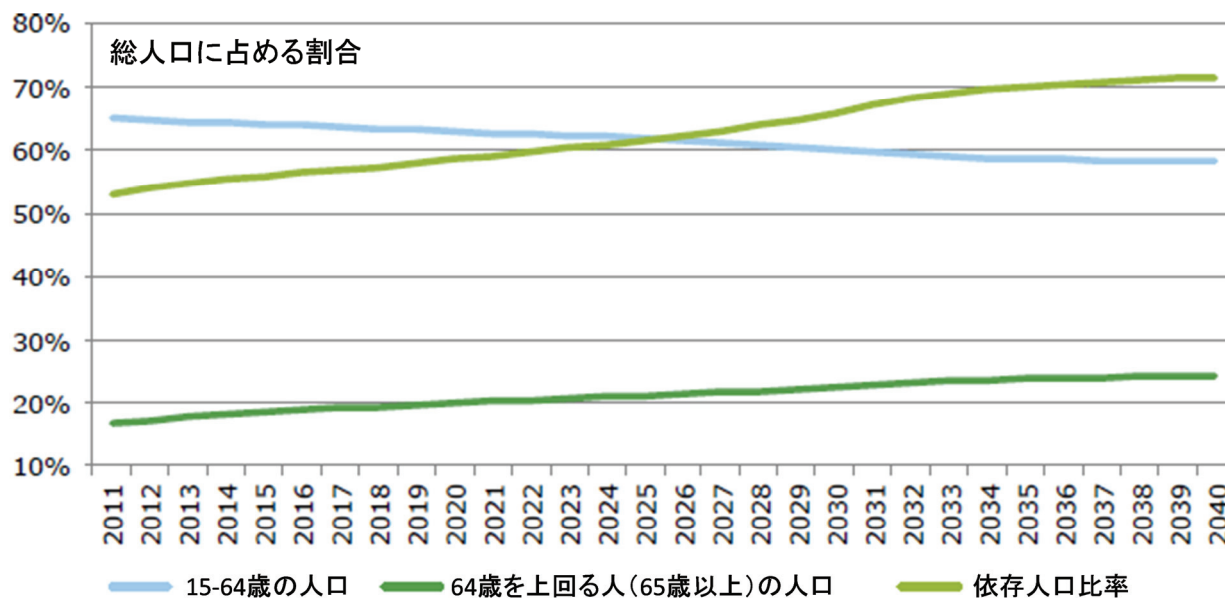
図表 1-6 人口動態の変化(2011-2040 年)



出所：デンマーク統計局

こうした状況は図表 1-7 に示すとおりである。依存人口比率²²は 2011 年から 2040 年にかけて、53%から 72%にまで上昇する。つまり、労働適齢にあたる人の数は少なくなり、逆に労働市場から引退する人の数が益々増えることが予測される。

図表 1-7 15-64 歳の人口、65 歳以上の人口、および依存人口比率推移(2011-2040 年)



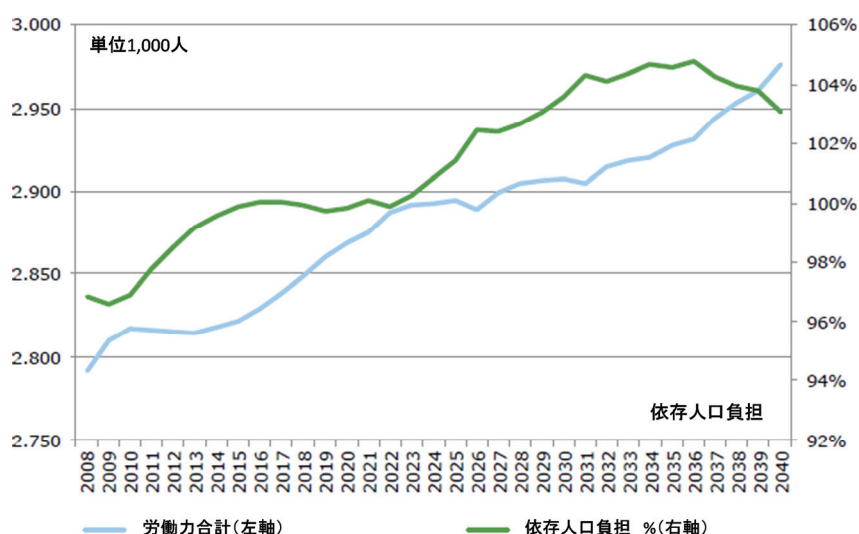
出所：デンマーク統計局

²² 依存人口比率：15歳未満および65歳以上の人口／15-64歳の人口

2 労働力供給の推移

労働力外の人口は、2040 年に向けての労働力の伸びを上回る勢いで増えていくため、引き続き依存人口負担は増加していく。図表 1-8 は、労働力内の人口(就労中および失業中)に対する労働力外の人口²³を示したものである。2011 年時点では、労働力 1 人に対し、労働市場外の人は約 0.98 人であったが、この数字は 2035 年には 1.05 人にまで上昇し、その後はわずかに下降する²⁴。

図表 1-8 労働力供給量と依存人口負担の推移に関する予測(2008-2040 年)



出所：DREAM モデルの人口計算に基づくラムボルの試算

3 周辺諸国の状況

すでに述べたように、外国人労働力は将来的な労働力供給量を確保する源泉になることが期待されている。08 年までの好景気の期間中、かなりの規模の外国人労働者が経済活動を支えることに貢献した。これら外国人労働者のかなりの割合がデンマークを取り巻く周辺諸国から来ている。しかし、これらの国の多くは、デンマークと同じ人口動態上の課題、つまり高齢化という問題に直面している(図表 1-9)。高齢者比率²⁵が高まるとともに、国内の労働力需要が各国の労働力供給量を吸収するという蓋然性も大きくなる。同時に、比較的低い給与水準をとる構造的な低成長は、海外に職場を求めるインセンティブを減少させる。言い換えると、外国人をデンマークの労働市場に引き付けることが難しくなる。

図表 1-9 は、選択したすべての国において労働力人口が比較的小なく、高齢者人口が比較的高まるという人口面での変化に直面していることを示している。水準的には、デンマーク

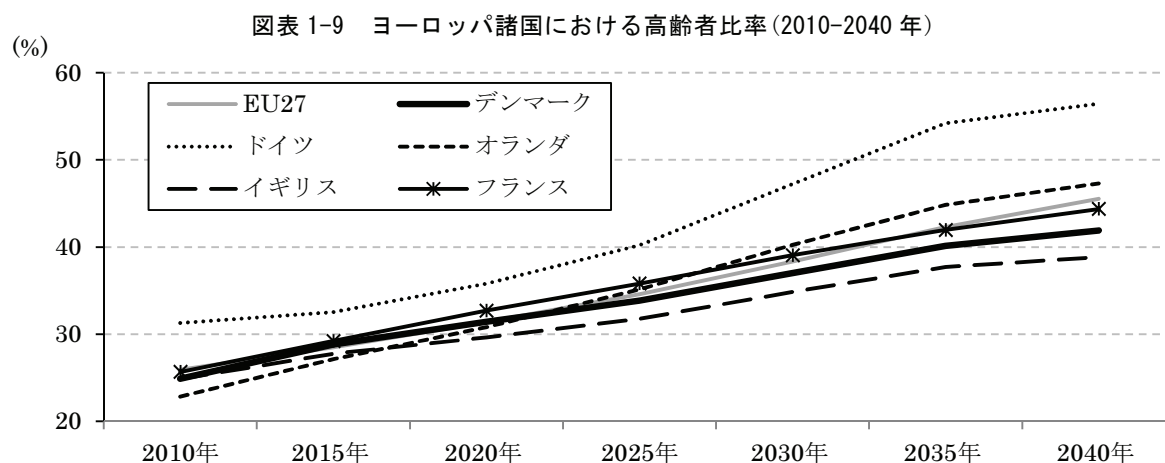
²³ 子供および年金生活者も「労働力外」に含める。

²⁴ 就労者は実質的には労働力に含まれる失業中の人や各種の移行措置所得の人を扶養することになるため、国家財政に対する圧迫は依存人口負担が示す伸びをおそらく上回るものと予測される。

²⁵ 高齢者比率：15-64 歳の人口に対する 65 歳以上の人口比

の高齢者比率は、オランダ、ドイツよりも低く、EU 全体とほぼ同じ水準にある。しかし、イギリスの高齢者比率の伸びはデンマークよりもいくぶん低いものとなっている。2010 年から 2040 年までの高齢者比率の割合の増加は、デンマークについては約 69%であり、EU 全体で 76%足らずである。この違いは、2025 年以降デンマークの上昇率が鈍るものの、EU の上昇率は比較的一定していることに因るものである。

一般には、かなりの割合のデンマークにおける外国人労働者の出身国(デンマーク周辺国)においても、向こう数十年の人口面での変化はデンマークと同じか、またはより大きなものになるとみられる。従って、デンマークの将来的な外国人労働者の構成は、EU 域外からの外国人労働者が今日よりもさらに大きな割合を占めることになると見られる。さらに、国境外からの通勤者は将来にわたってデンマークと同様の人口面での問題を抱える諸国から通勤しているのが普通であるため、同時に通勤者の数も減少することが予測される。



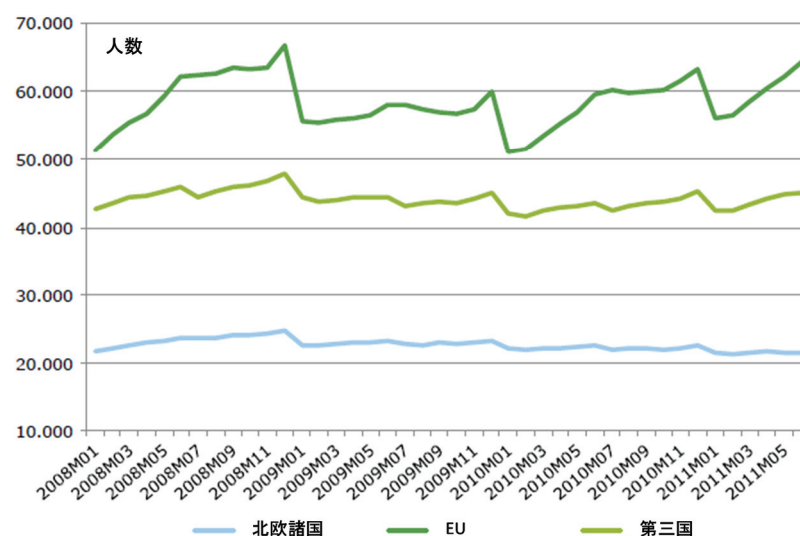
注：高齢者比率は、15・64 歳の人口に対する 65 歳以上の人口比である。

出所：OECD (Europop2008 convergence scenario : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=tale&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdde511>)。

4 外国人労働者の規模と推移

図表 1-10 は、2008 年 1 月から 2011 年 5 月までの期間のデンマークにおける外国人労働者の推移を示したものである。全期間を通してながめると、平均ストック数／月は12万3,314人である。これは、デンマークの全雇用者数の約 5%に相当する。

図表 1-10 出身国別労働移民ストックの推移(2008 年 1 月-2011 年 5 月)

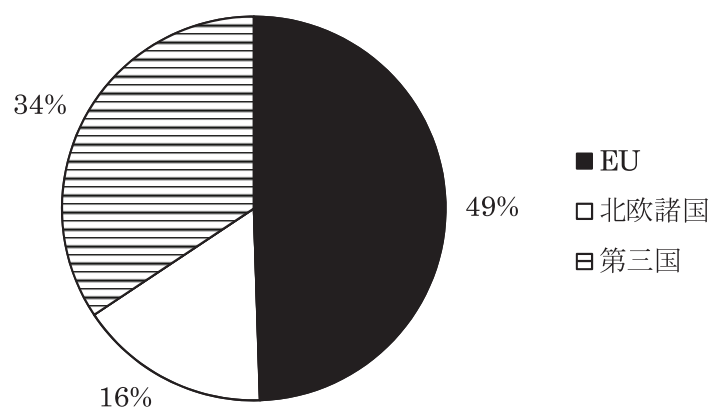


注：北欧の加盟国、フィンランド、スウェーデンは「北欧諸国」に含めるため、「EU」の分類から除外。
出所：労働市場庁

5 外国人労働者の出身国

2011 年 6 月現在、デンマークの外国人労働者数は 13 万 1,022 人である。このうち、ほぼ 2/3 は北欧諸国と EU 出身者である(図表 1-11 参照)。

図表 1-11 労働移民の出身国別割合(2011 年 6 月)



注：EU には北欧の加盟国であるフィンランドとスウェーデンは入っていない。この 2 カ国は北欧諸国に含まれる。
第三国は上記以外。
出所：労働市場庁、デンマーク統計局

6 在留資格別

在留資格の違いによる外国人労働者の分類は図表 1-12 に示すとおりである。2011 年には合計 5 万 7,787 件の滞在許可が付与された。2011 年の滞在許可件数の多い国籍は、ポーランド

ド(5,129 件)、米国(3,999 件)、ルーマニア(3,802 件)、ドイツ(3,287 件)、中国(3,096 件)だった。2011 年に付与された滞在許可件数で最も多いのが EU/EEA 市民に対して発行された登録証明書である。(附表参照)

ポジティブリスト等に基づく高度人材向けスキームの一環としてデンマークでの就労許可を付与されている高学歴の外国人総数については、2010 年には 5,395 件の許可件数だったが 2011 年には 4,280 件へと減少した。この主な理由は、グリーンカード制度に準拠して付与された許可件数が 1,667 件減少したためである。ポジティブリスト等に基づく各スキームの一環として付与された全許可件数のうち約 40%がインド出身者に付与された。他の賃金労働者や自営業者に対して付与された許可件数は、2010 年には 2,575 件だったが 2011 年には 2,050 件へと減少した。

EU/EEA 市民に対して発行された滞在カードおよび登録証明書件数は、2010 年には 2 万 5,361 件だったが、2011 年には 2 万 7,395 件に増加した。就労目的で発行された登録証明書件数が増加しており、2010 年には 1 万 560 件だったが、2011 年には 1 万 1,673 件に増えている。これは主に、ポーランド、ルーマニア、リトアニア国民に対して登録証明書が付与されたためである。

家族再統合に関して付与された滞在許可件数は 2010 年には 4,768 件だったが、2011 年には 2,902 件に減少した。この減少が見られるのは主に配偶者と同居者に対して付与された許可件数であり、ほぼ半減している。総決定件数に関する付与率は 2010 年とほぼ同レベルである(2010 年の 67%に対し 2011 年は 70%)。2011 年の家族再統合エリアにおける滞在許可件数の多い上位国籍は、タイ(375 件)、フィリピン(262 件)、アフガニスタン(188 件)であり、家族再統合に関して付与された総滞在許可件数のほぼ 30%に相当する。(附表参照)

図表 1-12 デンマークで付与された全滞在許可の概観(2006 年～2011 年)

カテゴリー	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	% in 2011 年
就労(A)	15,396	21,440	12,638	9,168	10,851	9,389	16%
・ポジティブリスト等に基づくスキーム	900	1,745	2,624	3,616	5,395	4,280	7%
・その他の賃金労働者および自営業者	1,849	3,464	3,109	2,897	2,575	2,050	4%
勉学等(B)	13,052	16,083	20,235	16,837	15,273	15,358	27%
・教育	5,043	6,031	7,358	6,145	5,751	5,756	10%
・オペア	1,793	2,207	2,937	2,773	2,649	2,409	4%
・インターン	2,620	3,221	3,142	2,160	1,647	1,466	3%
EU/EEA(C)	12,802	14,620	30,544	24,305	25,361	27,395	47%
・賃金労働者	3,684	4,532	17,837	11,019	10,560	11,673	20%
・教育	5,753	5,996	6,817	7,974	8,954	9,034	16%
・EU/EEA 国民の家族	1,941	2,980	4,773	3,824	3,492	3,537	6%
家族再統合等**(D)	4,198	5,148	4,407	5,211	5,410	3,396	6%
家族再統合**	3,582	4,454	3,749	4,479	4,768	2,902	5%
・配偶者および同居者	2,787	3,616	3,071	3,662	3,869	2,163	4%
・その他の滞在ケース	616	694	658	732	642	494	1%
アサイラム等*** (E)	1,095	1,278	1,453	1,376	2,124	2,249	4%
難民のステータス***	838	1,013	1,242	1,279	1,961	2,057	4%
・ジュネーブ条約に基づくステータス	201	70	311	414	797	957	2%
・B ステータス/事実上のステータス***	107	403	367	413	669	584	1%
・クォータ難民	530	472	564	452	494	516	1%
その他のステータス	257	265	211	97	163	192	<1%
・人道的滞在許可	216	223	157	55	111	121	<1%
合計(A+B+C+D+E)	46,543	58,569	69,277	56,897	59,019	57,787	100%

*誤って外国人登録簿に登録された 2010 年のアサイラム・エリアにおける 18 件の許可および 2010 年の EU ルールに準拠したデンマーク市民に係る家族再統合に関する 2 件の許可を含む。

**EU ルールに準拠したデンマーク市民に係る家族再統合に関する許可を含む。

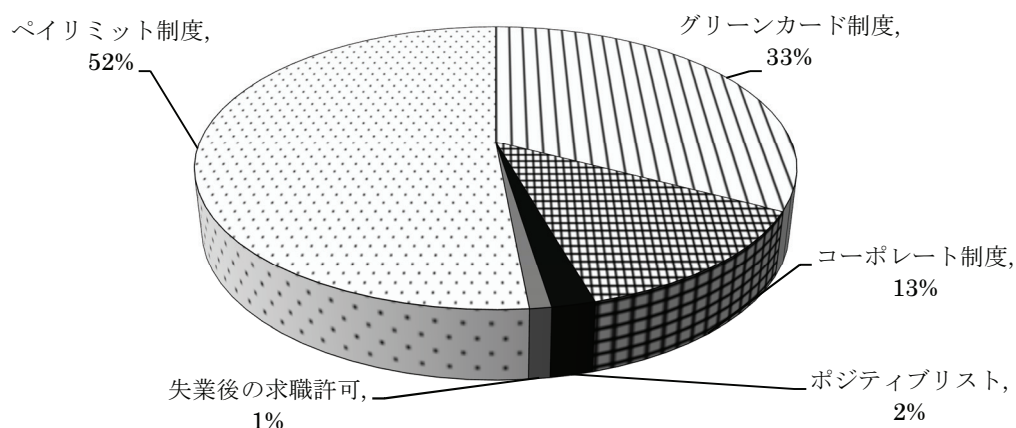
***2007 年のイラク人通訳者等に対する 308 件の許可(B ステータス)および 2008 年の 83 件の許可を含む。

出所：デンマーク入国管理局

7 各スキーム別

ペイリミット制度に基づき付与された許可件数は、2010 年の 1,863 件から 2011 年の 2,233 件へと約 20%増加した。高度人材向けスキームの中で占める割合は 52%と最も高い。次いでグリーンカード制度が 33%、コーポレート制度が 13%、ポジティブリストが 2%であった。

図表 1-13 高度人材向けスキームに関する許可件数(2011年)4,280件の許可件数

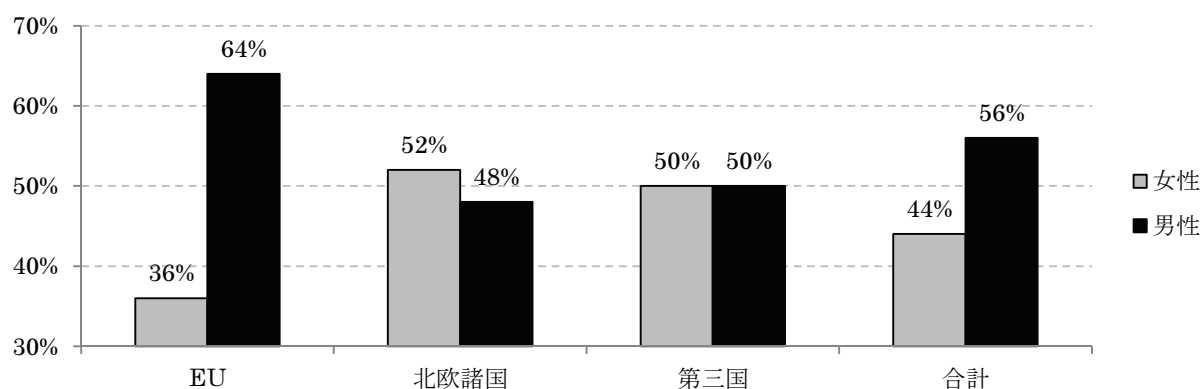


出所：デンマーク入国管理局

8 性別・年齢

デンマークの外国人労働者は男性の方が高い割合を占めている。2011年6月現在の外国人労働者総数の56%が男性であり、44%が女性である。この違いは、基本的にはEU(フィンランドとスウェーデンを除く)からの外国人労働者に男性の割合が高いことが理由として挙げられよう。北欧および第三国については、性別による割合は比較的平均している(図表1-14)。

図表 1-14 労働移民の性別・出身国別割合(2011年6月)



注：EUには北欧の加盟国であるフィンランドとスウェーデンは入っていない。この2カ国は北欧諸国に含まれる。
出所：労働市場庁

外国人労働者の年齢による内訳は、国を問わず比較的一致している。外国人労働者の最も多くを占める年齢層は26歳から46歳の間である(図表1-15)。ただし、EU(フィンランドとスウェーデンを除く)からの外国人労働者は一般に、北欧および第三国にくらべて1歳程度若い。

図表 1-15 出身国別に見た労働移民の年齢別割合 (2011 年 6 月)

年齢	EU	北欧	第三国
25 歳以下	18%	15%	10%
26-33 歳	38%	38%	43%
36-45 歳	27%	27%	32%
46-55 歳	14%	15%	12%
56-65 歳	3%	5%	2%
66 歳以上	0%	0%	0%
合計	100%	100%	100%
平均年齢(歳)	35.13	36.55	36.03

注：EU には北欧の加盟国であるフィンランドとスウェーデンは入っていない。この 2 カ国は北欧諸国に含まれる。

出所：労働市場庁

9 業種

外国人労働者は主として工業および清掃などの業種に就いている。これら二つの業種に就いている外国人労働者は、4 人に 1 人以上にのぼる。ただし、出身国によって、就いている業種には幾分差がある。たとえば、北欧からの外国人労働者は、商業および社会・保健セクターに就いている割合が比較的大きい。逆に、EU からの外国人労働者の場合、工業に就いている人の割合が比較的大きい。しかし、全体的には、これら主要な 3 つの国群では就いている業種に大きな差はない(図表 1-16)。

図表 1-16 業種別分類 (2011 年 6 月)

	EU		北欧		第三国		合計	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
工業	11,188	17	1,768	8	4,773	11	17,729	14
旅行業、清掃・他の オペレーショナル・サービス	9,477	15	1,475	7	6,560	15	17,512	13
商業	5,544	9	3,471	16	3,445	8	12,460	10
保健・社会福祉関連	3,783	6	3,174	15	4,512	10	11,469	9
ホテル・レストラン	4,331	7	1,673	8	4,711	10	10,715	8
農林水産業	6,089	9	60	0	2,949	7	9,098	7
内容不明	3,404	5	1,266	6	4,330	10	9	7
輸送	4,298	7	1,483	7	2,741	6	8,522	7
教育(授業)	3,458	5	1,030	5	2,781	6	7,269	6
知識サービス	2,676	4	1,624	8	1,717	4	6,017	5
建築・建設	3,701	6	402	2	469	1	4,572	3
情報・コミュニケーション	1,519	2	1,320	6	1,620	4	4,459	3
行政活動・防衛・警察	1,104	2	671	3	1,879	4	3,654	3
その他のサービス提供	1,003	2	305	1	868	2	2,176	2
金融・保険	673	1	949	4	515	1	2,137	2
文化・余暇	906	1	615	3	609	1	2,130	2
不動産取引・不動産賃貸	740	1	127	1	382	1	1,249	1
天然資源開発	295	0	35	0	118	0	448	0
水道・修復	104	0	20	0	96	0	220	0

エネルギー供給	66	0	27	0	33	0	126	0
民間の家庭(お手伝い)	20	0	8	0	11	0	39	0
国際組織・在外公館	4	0	16	0	1	0	21	0
合計	64,383	100	21,519	100	45,120	100	131,022	100

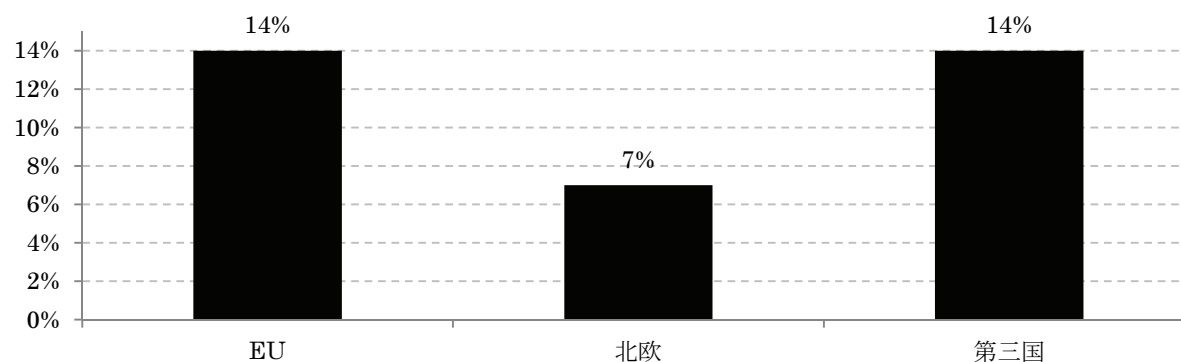
出所：労働市場庁

10 帯同

デンマークに居住する一部の外国人労働者は自分の家族を伴っている。この中には、共に入国した配偶者も自らの労働力を提供することを選択する者が含まれる。2011年現在、デンマークに在留するほぼ10万3,000人の外国人労働者が外国人労働者として位置付けられる配偶者をもっている。すなわち、2011年6月現在でデンマークに居住する外国人労働者の中には約6,700組が夫婦であることになる。これらの平均年齢は約37歳である。

デンマークで就労する配偶者がいるのは、特にEU(フィンランドとスウェーデンを除外)および第三国出身の外国人労働者である。両方とも、14%がデンマークで就労する配偶者をもっている。北欧出身者の場合は逆に、この数字はわずか約7%にすぎない(図表1-17)。これは、北欧出身の外国人労働者は多数がデンマークに短期間だけの在留者であり、本国との距離も近いこともあってデンマークでの仕事にともなって家族を連れて移住する人は少ないことが背景になっている。

図表1-17 配偶者を伴ってデンマークに居住する労働移民の割合(2011年6月)



注：EUには北欧の加盟国であるフィンランドとスウェーデンは入っていない。この2カ国は北欧諸国に含まれる。
出所：労働市場庁

第4節 社会統合

1 社会統合の変遷

1960年代～70年代にかけて多くの外国人労働者が流入した。多くは旧ユーゴ、トルコ、パキスタン、北アフリカからであり、男性の単純労働者がほとんどであった。73年のオイルショックを受けて流入数は漸減するが、60年代に受入れたこれら労働者が家族等の呼び寄せ

を開始し、当地で生活を始めた。また、80年代頃から難民・亡命者を積極的に受入れるようになる。こうした状況下、難民・亡命者の支援が同時に始まったが、ここに社会統合政策の萌芽があったといえるだろう。90年代後半になると社会統合法(99年)が制定され、本格的な社会統合政策が始まる。2001年には難民・移民統合省が設置され、入国管理規制及び社会統合施策を所管する。02年には前政権下において家族の再統合が厳格化された。この後、専門家等の高度外国人の流入は増えるが、家族再統合の件数は反比例して漸減した。2011年に現政権が誕生、現在省庁再編が行われ、旧難民・移民統合省の業務は法務省、雇用省、社会・統合省の3つに分割されて実施されている。

2 社会統合の対象

社会統合の対象は、法的にはEU域内外、国別、人種別、高度、非高度いずれの制限も課されていないが、主には新デンマーク人²⁶を対象に行われている。また、デンマークに移入して間もない新規移民(特に難民・亡命者)及び呼び寄せられた家族等もその主な対象となる。オランダのような old comer, new comer という区分けはない。

3 社会統合プログラム

難民・亡命者に関しては、受入れる自治体の負担が偏在しないよう、クオータ制がとられている。また、過去に多くの難民・亡命者をすでに受入れてきた、コペンハーゲン市とオーフス市はクオータ制から除外されている。このクオータ制に基づき住宅が提供される。具体的な統合プログラムはジョブセンターのソーシャルワーカーが対象者と面談の上、本人に合ったプログラムを作成し、本人と自治体(市)との間に契約が交わされる。

統合プログラムが実施されるのは、原則として最初の3年間であり、それ以降も何らかの支援が必要な場合は他の支援プログラムに移行する。

統合プログラムは次の3つのコースで構成される。

- ① 社会理解(歴史、社会慣習、制度等)促進コース
- ② 語学コース(3年間無料)
- ③ 雇用を目指したアクティビティ(国が助成し、企業実習も含めたスキルアップを図る)

現在、社会・統合省では、社会統合政策のコーディネートというべき業務を担っており、移民・難民の統合促進のため次のような取り組みを行っている。

- (1) 移民・難民の新入社員にメンターを提供する企業に対して、指導に使った時間分のメンターの給与(年金および休暇金込み)を援助する。指導時間は、企業と地元のジョブセン

²⁶ 新デンマーク人は移民の2世・3世など両親もしくはいずれかが移民である、移民の背景を持つ者である。現在この新デンマーク人の若年者で義務教育を終えない者は全体の38%を占め、職業専門学校をドロップアウトする者は58%にのぼる。現在の統合政策はこうした者を主な対象として実施されている。

ターとの交渉で決定される。

- (2) ジョブセンターにおける移民・難民の労働市場への参加支援を助ける「移民就業支援特別部」を、雇用省下にあり就業促進を担当している労働市場庁下に設置。
- (3) 移民・難民の就業支援、また企業での研修等の際に移民・難民に対し実務的な支援を提供する特別要員を全国のジョブセンターで 200 人採用。
- (4) 特定職に就けるよう、デンマーク語コース、企業での研修、実践コースへの参加等を取りまぜたジョブパックを作成して、移民・難民に提供している。現在 12 の職種についてジョブパックが存在する。12 の職種とは、店舗での販売員・ケーブル技師・調理場要員・製菓産業の倉庫要員・運送産業の倉庫要員・トラック運転手・郵便職員・製造業での製造要員・清掃職員・バス運転手・公的機関での用務員・食肉解体要員である。
- (5) 移民・難民率の高い 29 地域を指定し、その指定地域が存在する 17 市のジョブセンターにおける移民・難民の特別就業支援活動に対して総額 2,000 万クローネ(約 3 億 2,480 万円)の援助を実施。

4 その他のプログラム

学校をドロップアウトするなどして落ちこぼれた児童などの支援を行う。これは宿題カフェと呼ばれる試みであり、プール基金(弱者救済のため設立された基金)を財源として使う。先生はボランティアがほとんどである。現在多くの自治体にこの試みは広がりつつある。このほか、ドロップアウトする子供を対象としたリテンションキャラバンや通学保持キャラバンという取り組みがある。またスポーツを通じた環境向上のためのプログラムがある。

5 統合プログラムの目標

政府の目標は、2020 年までに対現在比で移民および移民 2・3 世の就労者数を 1 万人増やすことである。このため、生活保護者を対象としたジョブ紹介サービス、目標指向性がより高いデンマーク語の授業、ジョブパックの普及、産業界との連携強化、さらに仕事と教育を組み合わせた新モデルの開発など、広範な労働市場施策を迅速かつ効果的に実施するとしている。また、外国人が多く居住する住宅団地に貧困などが多く発生し問題の根源となっていることから、問題を抱える住宅団地を 2016 年までに少なくとも 4 分の 1 に減少させ、向こう 10 年を目途にその数を半減させることを目標として掲げている。これらは移民および移民 2・3 世の集住化を防ぐ取り組みであろう。

第5節 政策評価

移民政策に関する政策評価はいくつか行われているが、ここでは本調査の主旨が高度人材向け政策であることから、同国の政策でこれに対応するグリーンカード制度の評価をとりあげてみたい。グリーンカード制度の評価については、難民・移民統合省(現社会・統合省)

が実施した「グリーンカード制度に関する調査」²⁷がある。本節ではこの調査報告書を参考に、同国のグリーンカード制度の評価を通してデンマークの高度人材受入れ政策を検証する。

▼グリーンカード制度に関する調査結果概要

(1) グリーンカード取得者の特徴

デンマークのグリーンカード取得者の大半は男性で、40歳未満の者が多い。国籍別にはそのほとんどがパキスタン、インド、中国出身者で占められる。大半が未婚であり、家族をデンマークに帯同しているのは全体の3分の1である。

(2) 労働条件にはおおむね満足

グリーンカード取得者の72%が職に就いており、その大半がフルタイムの雇用である。労働市場へのアクセスは基本的には知人との関係を通じて得ており、正規のリクルート・チャネルの活用は限定的。労働時間や給与といった労働条件については概ね満足している。

(3) 技能・資格は充分活かされているわけではない

グリーンカード取得者がデンマークでの生活に満足し、多くが職を得ているといっても、課題も残されている。グリーンカード所得者の約60%が未熟練労働者として働いている。西欧系、中国系のグリーンカード取得者は希望する職を獲得し、自分の高度な教育を活用できているものの、パキスタン人、インド人、アフリカ人は未熟練職種に就いていることが常態化している。未熟練労働者向けの仕事に就いているグリーンカード取得者が多いことは、彼らが飲食業、清掃業、工業の業種で就労しているという事実にも現れている。

(4) 理由は不十分な言語知識か

デンマーク語に関する正規の言語資格を有していないグリーンカード取得者は、全体の約半数にのぼる。ただし、デンマーク語の習熟度とアンケート調査における未就労率との間には明確な関係は存在しない。しかし、フォーカスインタビューの回答者は、求職や労働市場へのアクセスに限らず、デンマーク語の習得の重要性を強調している。また、回答者は、デンマーク語の会話力の貧困さが自分の教育水準に見合った仕事を得られないことの主な要因であると考えているようだ。

(5) 生活には満足、継続的な在留を希望

グリーンカード取得者は総じてデンマークでの生活に満足している。これは主として、デ

²⁷ 本調査は社会・統合省が民間調査会社大手ラムボル社に委託し2010年の4月から9月の間に実施された。2008年と2009年にグリーンカードが認められ、調査時期にデンマークに居住していた者に対するアンケートに基づく。なお、参加者を対象に2回のフォーカスインタビューを行っている。

ンマークの福祉制度におけるサービスが背景になっている。デンマークの生活における別のポジティブな側面は、労働市場における条件である。労働環境、同僚としての参加、決定への参加のいずれもが外国人労働力を受け入れ易いものとなっている。こうしたデンマークの生活でのポジティブな姿はデンマークで仕事を得的グリーンカード取得者に限定されるものではない。確かに、就労しているグリーンカード取得者のほとんどは新しい生活に満足しているが、失業中の者もデンマークで生活することを喜んでいる。こうしたポジティブな評価は短期的な展望に限られるものではない。大部分の人がデンマークに定住し、長期的に生活を確立することを希望している。

(6) 家族の生活には苦慮も

デンマークに家族を連れてきたグリーンカード取得者の3分の1は、総じて生活になじんでいる。この生活に対する見方は、夫婦が仕事に就いているかどうかによって異なる。夫婦に仕事があれば、デンマークでの生活に対する評価はよりポジティブになる。一般に家族の生活がポジティブな姿を示しているにもかかわらず、家族はデンマーク語の習得、社会的な付き合いに対する理解、子どもの学校生活への適応などに苦労している。

(7) 企業の本制度に対する認知度は高くない

グリーンカード制度は企業の間で完全に認知されているわけではない。グリーンカード取得者を雇用する企業の半数が、本制度に対する知識は非常に限定的であり、多くの場合、外国人労働者の在留条件がどのようなものであるかを承知していないことを明らかにしている。本制度の利用が本来の意図ほど活発にならない原因とも考えられる。

(8) 改善の必要性

具体的な知識は限定的であるにしても企業はグリーンカード制度を適切かつフレキシブルな手段であるとみている。特に使用者団体は、本制度は今後も調整を重ね、さらに企業の希望に即したものとすべきであると指摘している。これには、学歴と経験に今以上の重点を置くようなポイントモデルの調整が含まれる。

総じて言えば、グリーンカード取得者はこの制度を好意的に評価しており、使用者側の評価も概ね満足するものである。しかしながら本制度の最大の課題は、多くのグリーンカード取得者が自分の専門知識、資格に見合った職に就けていないことであろう。

〔調査結果〕

1 グリーンカード取得者

(1) グリーンカード取得者の特徴

デンマークのグリーンカード取得者の大半は男性であった。多くが40歳未満であり、そ

のほとんどがパキスタン、インド、中国出身者で占められる。大半が未婚であり、家族をデンマークに帯同しているのは全体の 3 分の 1 である。

調査対象となったグリーンカード取得者の約半数がデンマークでの在留期間が 36 カ月以上であった。これは、約半数がグリーンカードの取得以前にデンマークに合法的に在留していたことを意味する。合法的な在留については、主として「学習」がその理由であり、長期に及ぶ高等教育を受けていたか、Ph.D 研究者として雇用されていたか、その他の学習のための在留をしていたかのいずれかである。

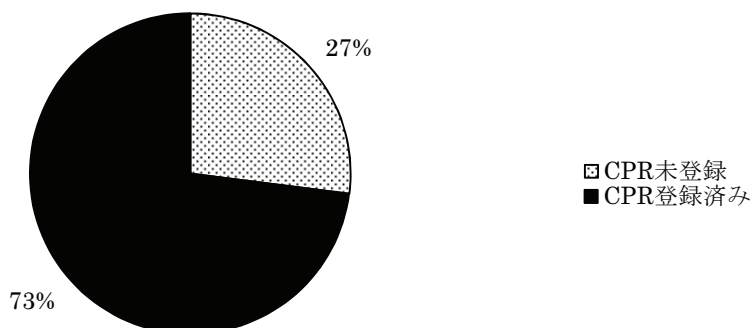
就労しているグリーンカード取得者の第 1 の集団は、現在の仕事の就労期間が 1 年未満である。グリーンカード取得者は、大企業、中規模企業、小規模企業で比較的平等な雇用条件で就労している。

グリーンカード取得者の大半は、首都およびシェッランに居住している。デンマーク南部、中央ユルランド、北部ユルランドに居住する者は全体の 5 分の 1 弱となっている。

(2) CPR²⁸登録状況

グリーンカード制度を通じて在留許可に達した外国人には 2 種類ある。ひとつは、グリーンカードを取得したが、現在のところデンマークに在留していない外国人である。

図表 1-18 2008 年と 2009 年にグリーンカードを取得し、CPR 登録を完了した外国人の割合



注：2008 年と 2009 年のグリーンカード取得者数は合計で 1,276 名。

データは 2010 年半ば現在の CPR 登録に基づく。

出所：難民・移民統合省

もうひとつは、デンマークに移住したか、例えば以前からの学生身分で在留しているなど、その他の合法的な在留を継続している外国人である。グリーンカードを取得している外国人のタイプは、図表 1-18 に示すとおりである。グリーンカードを取得した場合、7 割程度の取得者がデンマークに入国して CPR 登録を済ませている。また、3 分の 1 足らずがそうである

²⁸ CPR とは、デンマーク人と、デンマークに合法的に長期滞在する人に与えられる個人 ID。外国人の長期滞在者の場合、ビザを取得し、デンマークに入国後、居住地の役所で住民登録すると CPR ナンバー入りのカードを配布される。これはデンマーク国内での健康保険証と身分証明証も兼ねる。

ように、デンマークに入国していないか、デンマークでの滞在が短期間であったなどの理由でデンマークでの CPR 登録を行っていない外国人もいる。

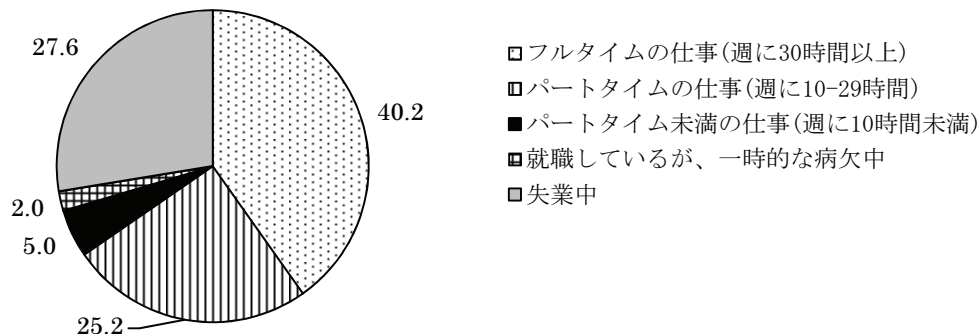
2 就労

(1) グリーンカード取得者の就労状況

グリーンカードは取得者に対して、デンマークにおいて就労可能性を与えるものである。したがって制度自体は、当該の外国人労働者がデンマークに入国する以前に仕事を確保することを求めるものではない。このため、グリーンカード取得者がデンマークの労働市場で職を得るかどうか、自分の資格に見合った職に就けるかどうか、実際にどのような職に就いているかどうかには、大きな差がみられる。

調査によると、就労しているのはグリーンカード取得者の 72.4%である(図表 1-19 参照)。ただし、グリーンカード取得者の労働時間にはある程度差がみられる。就労しているグリーンカード取得者のうち、大半はフルタイム(週 30 時間以上)で働いているが、一部はパートタイム(週 10-29 時間)である。ごくわずかであるが週あたり 10 時間未満の労働時間の者もいる。一方、就労していないのはグリーンカード取得者の約 4 分の 1 に相当する。

図表 1-19 デンマークのグリーンカード取得者の労働市場におけるステータス(%)



質問の表現：労働市場におけるあなたのステータスは？

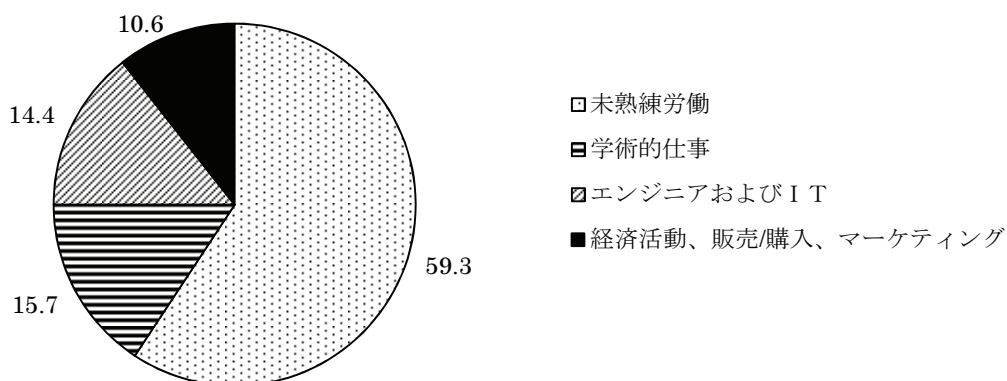
出所：難民・移民統合省

(2) 就労実態

グリーンカード制度の目的は質の高い労働力を引き付けることにある。ただし、本制度ではグリーンカード取得者が未熟練労働者向けの仕事に就くことを禁じてはいない。では、グリーンカード取得者が実際にはどのような種類の仕事に就いているかについてであるが、この調査結果は非常に興味深い。なぜなら、このような高度人材向けスキームが、ともすると本来の目的以外の就労先、つまり、中・低熟練労働力の供給に使われているという実態が他国の例にも見られるからだ。本調査では、就労しているグリーンカード取得者のうち、資格を活用した仕事に就いているとした者は約 40%に留まり、約 60%が未熟練労働に従事してい

るという結果がでた。資格を活用した仕事は、「学術的工作」、「エンジニアおよび IT」、「経済活動、販売/購入、マーケティング」に分類される(図表 1-20)。

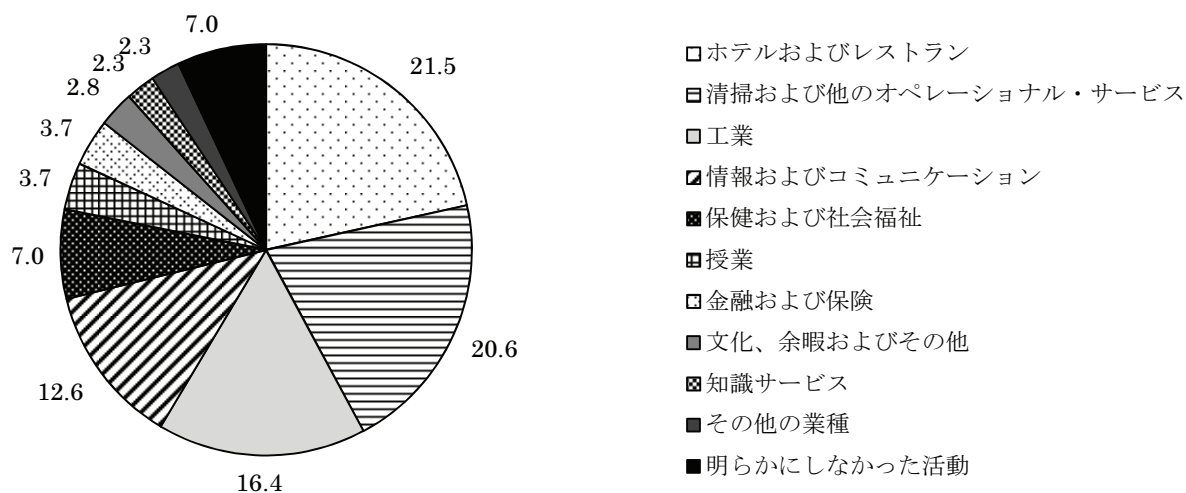
図表 1-20 デンマークでの業種(%)



「学術的工作」=博士課程の学生/研究者、医師、歯科医師および教師など
 質問の表現：デンマークでどんな仕事に就いていますか？
 出所：難民・移民統合省

取得者の業種分布は図表 1-21 に示すとおりである。

図表 1-21 業種(%)



その他の業種=農業、林業・水産業、鉱業・公益事業、建築・建設、行政
 質問：どの業種で働いていますか？
 出所：難民・移民統合省

これによると、グリーンカード取得者は主として 4 つの業種—ホテルおよびレストラン、清掃および他のオペレーショナル・サービス、工業、情報およびコミュニケーションに従事している。その他、グリーンカード取得者のうち割合は少ないが、一部は保健および社会福

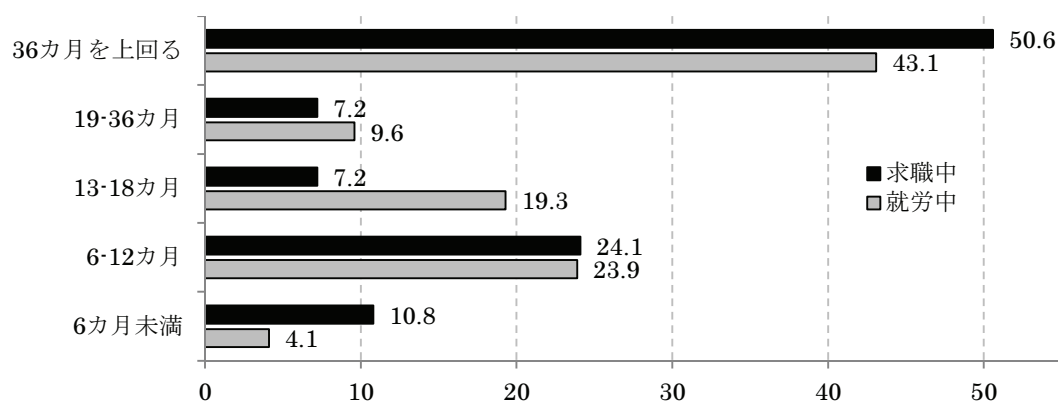
祉関連、授業、金融および保険、文化・余暇および他のサービス、知識サービスの業種に従事している。

もっとも多くグリーンカード取得者が従事するこの4つの業種のうち、最初の3つは未熟練労働力が多い業種である。このことから、グリーンカード取得者の多くが未熟練労働者向けの仕事に従事していることがわかる。

(3) 在留

グリーンカード取得者が就労しているか、求職中であるかについて、グリーンカード取得者のデンマークでの在留経験が長ければそれだけ仕事を見つけるのが楽になるという仮説がなりたつ。しかし、本調査は明らかな関連性はないことを示している。図表 1-22 からわかるとおり、デンマークに 36 カ月を上回る在留経験をもつ求職中および就労中のグリーンカード取得者の割合に総じて大きな差はないものの、36 カ月を上回る在留経験をもつグリーンカード取得者のうち、求職中の人の割合がわずかに高くなっている。

図表 1-22 就労中および求職中の人のデンマーク在留経験の長さ



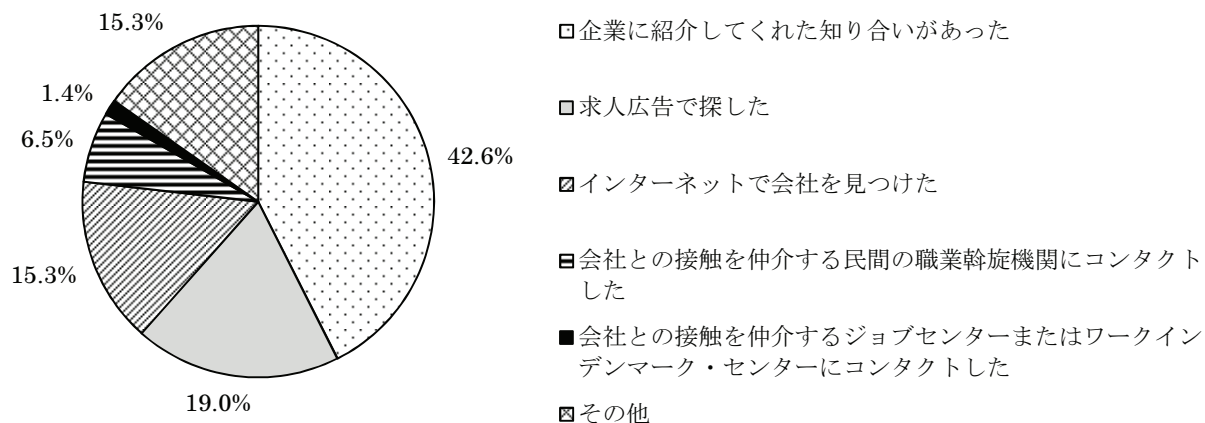
質問：デンマークにどれだけ長く住んでいますか？

出所：難民・移民統合省

(4) 求職

デンマークでは、ウェブサイト www.workindenmark.dk、ワークインデンマーク・センター、民間の職業斡旋機関などのサービスが、外国人労働者とデンマークの雇用主との接触を仲介している。しかし、本調査の示すところでは、これらのチャネルを活用したグリーンカード取得者は少ない。民間の職業斡旋機関やジョブセンター／ワークインデンマーク・センターを通じて仕事を得たグリーンカード取得者の数はごくわずかにとどまっている。これは、図表 1-23 に示すとおりである。

図表 1-23 就職までの過程



質問：今の仕事をどうやって見つけましたか？

出所：難民・移民統合省

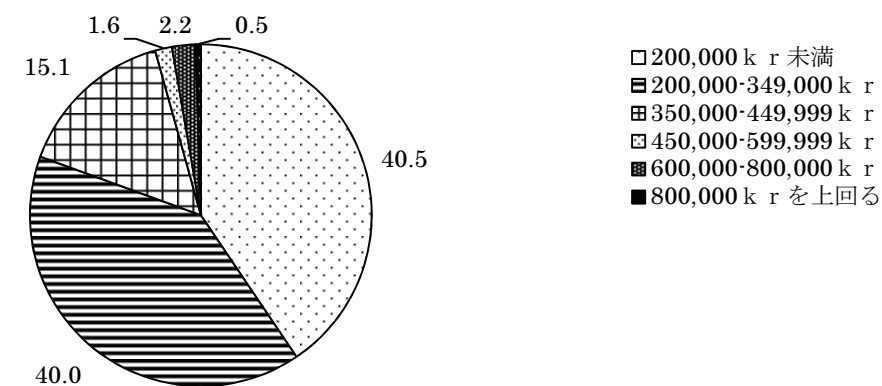
就労しているグリーンカード取得者のほぼ半数が、会社との接触を仲介した知人を通じて現在の職を得ている。求人広告やインターネットを通じて会社を見つけた人は少数派である。

調査は、この質問に対して「その他」と回答したグリーンカード取得者には詳しい説明を求めている。結果、3つの方法が明らかとなった。「個人的に会社を訪問し、自分の CV を提示した」、「以前に臨時／見習い／学生として働いた経験があるか、同じ企業の海外オフィスで働いたことがある」、「個人的なネットワークの結果として仕事を見つけた」である。総合すると、多くのグリーンカード取得者は自らのネットワークを通じて仕事を得ていることが明らかとなった。

(5) 給与と労働条件

グリーンカード取得者の雇用にあたって明確な給与基準はないが、使用者は一般的な給与・雇用条件を守らねばならない。図表 1-24 からわかるとおり、グリーンカード取得者の半数をわずかに下回る数の人が、年に 20 万クローネ(約 324.8 万円)未満となっている。また、同程度の割合を占める人が 20 万-34 万 9,999 クローネとなっており、これを下回る割合の人が 35 万-44 万 9,000 クローネである。年に 45 万クローネを上回る人は非常に少ない。フルタイムの労働者およびパートの労働者の給与を見てみると、年俸が 20 万クローネを下回る人のほとんどがパートタイムの労働者である。

図表 1-24 税引き前年収(年金を含む)(%)

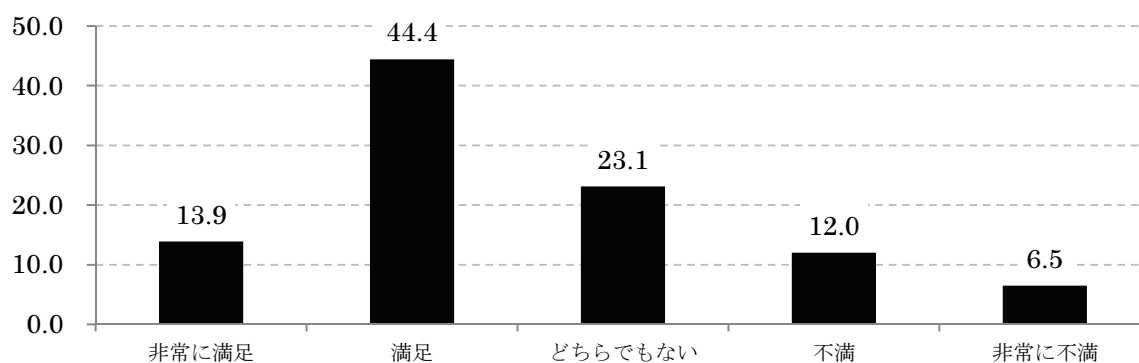


質問：あなたの税引き前年収はいくらですか(年金を含む)？

出所：難民・移民統合省

ここでペイリミット制度における雇用の最低給与水準 37 万 5,000 クローネと比較して考察してみたい。グリーンカード取得者が主としてこの限界未満の給与水準である場合、グリーンカード制度はペイリミット制度を補完するものになっていると言える。このことは次の事にも当てはまる。すなわち、回答したグリーンカード取得者の大半がペイリミット制度での在留・労働許可の取得に関する収入制限に満たない給与水準である。これを勘案すると、ペイリミット制度での最低収入制限未満の給与であっても、外国人労働者はデンマークで就労することが可能であることから、グリーンカード制度は補完的な機能を果たしていると言える。

図表 1-25 デンマークでの給与に満足しているか？(%)



質問：あなたは自分の給与に満足していますか？

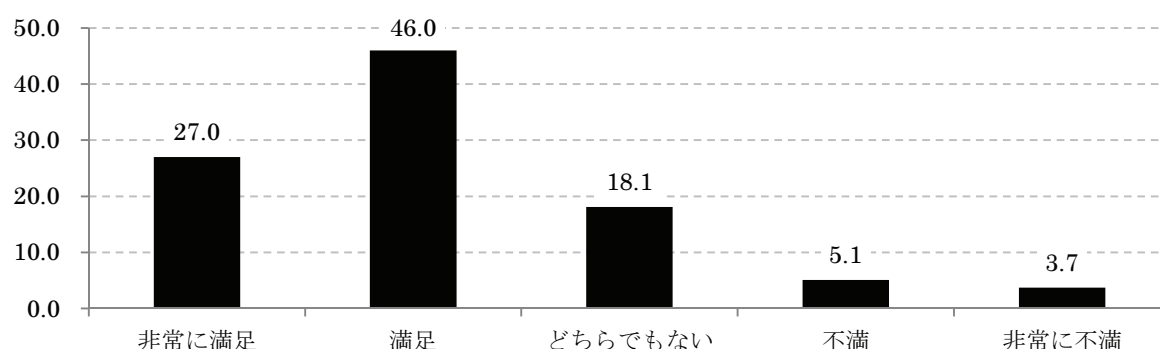
出所：難民・移民統合省

グリーンカード取得者の自分の給与に対する満足度と、仕事での自分の最高学歴の活用程度とをまとめると、グリーンカード取得者が自分の最高学歴を活用する程度が高ければ高

いほど、デンマークでの給与に対する満足度が高いという傾向を観察することができる。デンマークで自分の学歴を十分に活用している人の多くは、自分の給与に満足または非常に満足と回答している。ただし、この傾向は一貫しているものではなく、学歴をまったく活用していないかなりの割合の人、全体の 41.6%が自分の給与に不満足と答えている。

調査はまた、給与に加えて、グリーンカード取得者にデンマークの労働市場をどのように感じているか、デンマークの労働条件(労働時間、労働環境など)に満足しているか否かについて尋ねている。図表 1-26 にみるとおり、半数以上がデンマークでの労働条件に満足または非常に満足と答えている。労働条件に不満、非常に不満と回答したのはごくわずかにすぎない。

図表 1-26 デンマークでの労働条件に関する満足度(労働時間、労働環境など)(%)



質問：あなたはデンマークでの労働条件(労働時間、労働環境など)に満足していますか？

出所：難民・移民統合省

労働条件に関するグリーンカード取得者の満足度は、フォーカスインタビューによっても確かめられた。インタビューを受けた者全員がデンマークの労働条件に非常に満足であると表明した。特に労働時間等に関する高い程度のフレキシビリティ、そのほか従業員の参加、自立性、創造性や能力開発の可能性などがデンマークの労働市場の強みであることが強調された格好となった。

3 学歴と言語

グリーンカード制度の下で在留許可を取得するには、申請者は学歴や言語の習得など 5 つのカテゴリに応じて配分されるポイントが合計で 100 ポイントに達する必要がある。

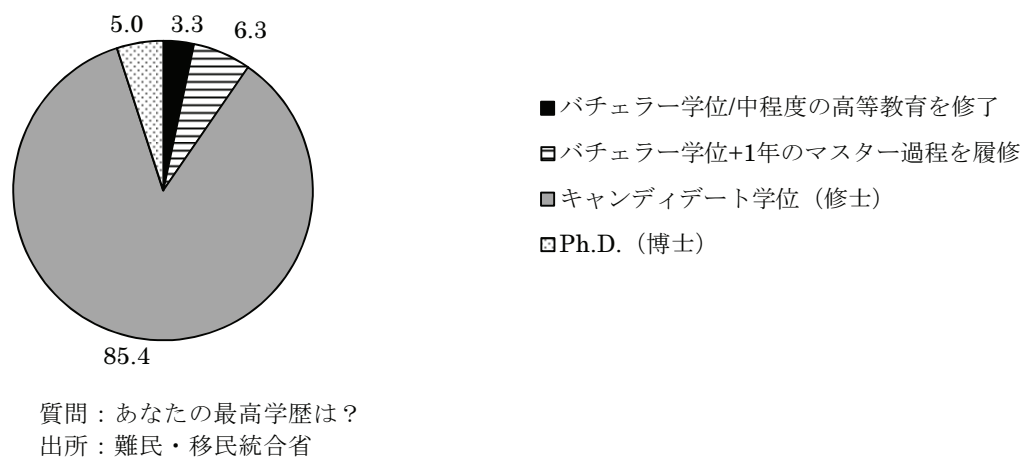
学歴面については、グリーンカード制度が交付されるには、最低でもデンマークの学士に相当する学歴をもつことが必要である。申請者が自分の言語知識についてポイントを得るには、自分が通過した英語、ドイツ語、デンマーク語、スウェーデン語、ノルウェー語の語学試験、または最低 1 年間は仕事を通じて上記の言語を話していたことを証明する書類を提出すること、高等教育機関で英語、ドイツ語、デンマーク語、スウェーデン語、ノルウェー語

の講座を最低1年間履修した経験を通じて自分の語学力を証明することなどが必要である。

(1) 学歴(教育)

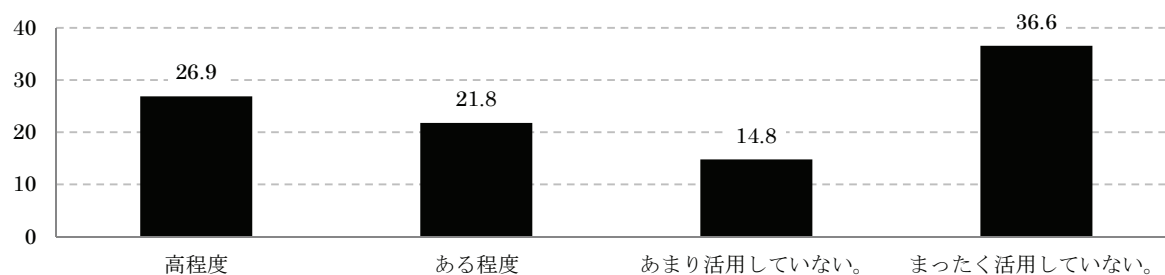
上述のとおり、グリーンカードを取得するには最低でもデンマークの学士以上の学位に相当する学歴が必要である。図表 1-27 に見るとおり、調査に参加したグリーンカード取得者の大部分が学士以上の学歴を有していると述べている。85.4%は自分の最高学歴を修士であると述べている。また、非常にわずかではあるが、最高学歴が Ph.D.(博士)の人も存在する。このことを背景にすると、デンマークのグリーンカード取得者は高い学歴水準を有しており、質の高い外国人労働者を引き付けるというグリーンカード制度の目的は総じて達成されていると結論することができる。

図表 1-27 最高学歴の自己評価(%)



しかしながら、図表 1-28 にも見るとおり、仕事で自分の最高学歴を十分に活用していると自己評価しているのは、グリーンカード取得者全体の4分の1に過ぎない。同時に、3分の1をわずかに上回る割合の人が仕事で自分の最高学歴をまったく活用していないと評価している。

図表 1-28 仕事における最高学歴の活用(%)



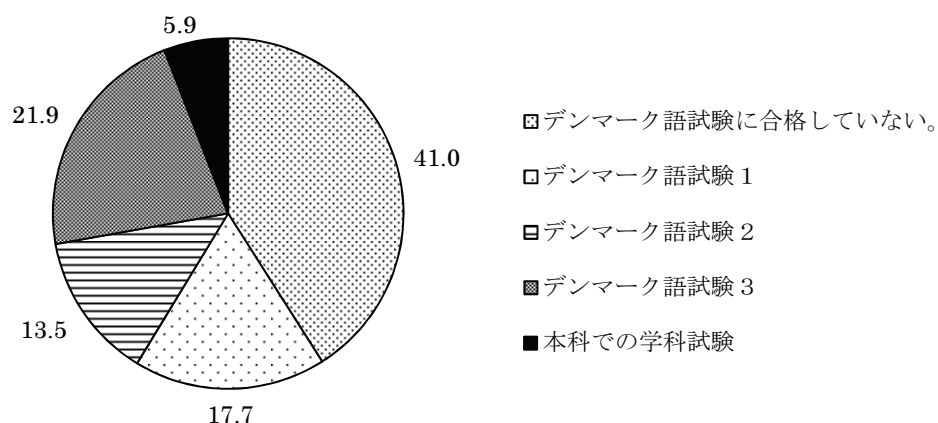
上記の 2 つの図表の結果は、デンマークのグリーンカード取得者の間では学歴面でのポテンシャルがあまり活用されていないことを示すものである。

グリーンカード取得者の大きな割合が仕事で自分の最高学歴を活用していないと回答していることは、多数のグリーンカード取得者が学歴(高学歴)をあまり必要としない業種で就労していることと見事に合致する。

(2) 言語の習熟度

デンマークのグリーンカードの取得には、公式的にはデンマーク語の知識は求められていない。しかし、デンマーク語は大多数のデンマークの職場における作業言語(仕事で使用する言語)となっていることから、グリーンカード取得者がデンマーク語に堪能であれば、それだけ有利に働くと考えられている。

図表 1-29 合格したデンマーク語試験の最高水準(%)



質問：あなたが合格したデンマーク語試験はどのレベルですか？
出所：難民・移民統合省

図表 1-29 の調査結果が示すところでは、就労しているグリーンカード取得者の約半数がデンマーク語の試験に合格している。これらの大部分はデンマーク語レベル 1、2 または 3 に合格しており、かなり少ないものの本科試験(大学の本科での学科試験)に合格したものもいる。いずれのデンマーク語の語学試験にも合格していない人はグリーンカード取得者全体の 41%にのぼる。この数字は就労しているグリーンカード取得者が合格したデンマーク語試験のみを示すものであるため、英語が作業言語であるか、非常に専門的な分野で専門用語がデンマーク語の知識不足を補ってあまりあるような業種／環境で労働している可能性もある。

4 生活の満足度、家族、将来性

グリーンカード制度では質の高い労働者の確保に焦点が絞られている。自分の配偶者や子どもをデンマークに伴ってきたのはグリーンカード取得者の約 3 分の 1 であることから、彼

らがデンマークでの生活にどの程度満足しているか、今後もデンマークに在留を続けることに関心を抱いているかどうかを調査することは興味深いことである²⁹。

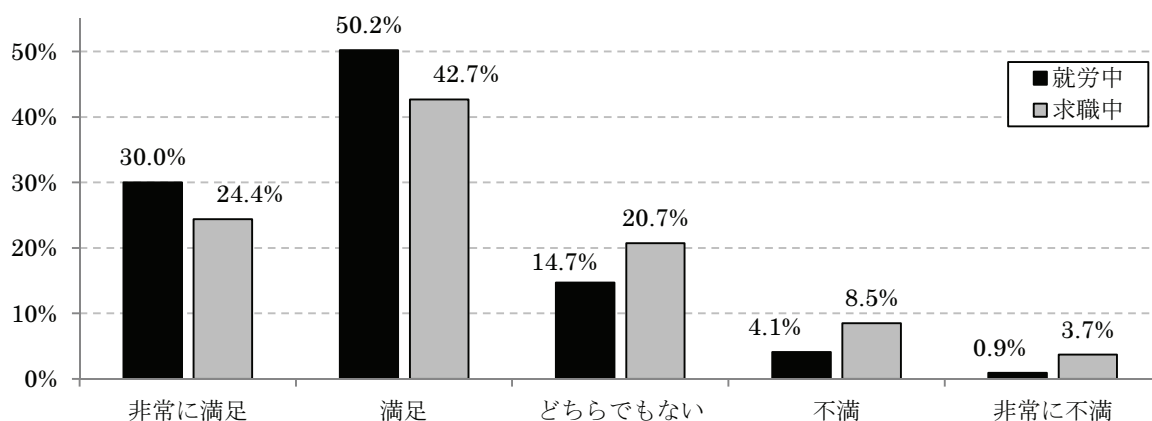
一般的な傾向としては、グリーンカード取得者はデンマークでの生活に満足しているが、就労者と求職者との間に小さな違いを見つけることができる。求職中の人は当然、デンマークで生活に対する満足度の自己評価に影響を及ぼす仕事面での状況に苛立ちを表明している。逆に、就労中の人は、デンマークの労働市場に参入したこと、この国で生活していることに大きな喜びを明らかにしている。

(1) デンマークでの生活に対するグリーンカード取得者の満足度

図表 1-30 からわかるとおり、回答したグリーンカード取得者の大半はデンマークでの生活について非常に満足、または満足と表明している。不満または非常に不満と回答したのはごくわずかである。

フォーカスインタビューで、デンマークでの生活に満足を表明したのは、特に就労中のグリーンカード取得者であった。この満足の決定的な要因は、回答者が非常にフレキシブルであると評価するデンマークの労働環境である。労働時間、労働者の載量、共同決定、クリエイティビティの自由さなどである。さらに、就労中の人は、デンマークのライフスタイル、高い生活水準もデンマークでの生活に対する満足の要因であると指摘している。

図表 1-30 就労中と求職中のグリーンカード取得者のデンマークでの生活に対する満足度



質問：労働市場でのあなたの状況は？

関連質問：デンマークでの生活にどの程度満足していますか？

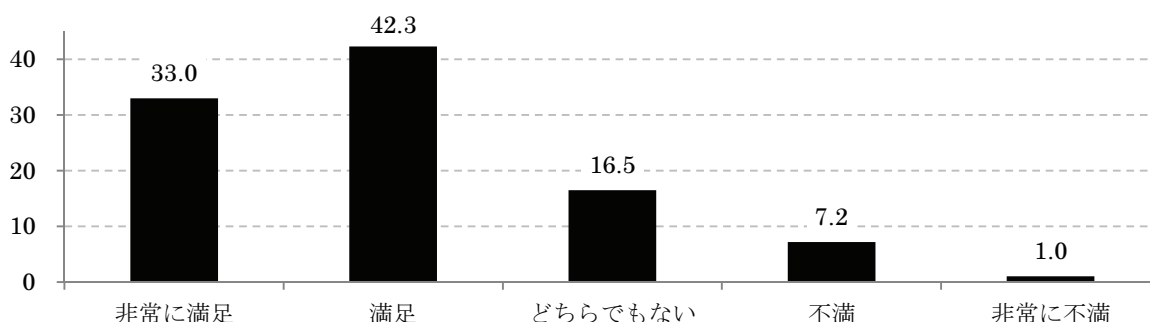
出所：難民・移民統合省

²⁹ 更新(延長)決定の段階である程度の範囲の固定した仕事に就いている場合、または、ある程度の範囲の固定した仕事に就いていたが、延長申請の提出時点より前に意図的でない失業状態が3カ月未満である場合、制度は延長の可能性を与えている。

(2) デンマークの生活に対する家族の満足

上述のとおり、デンマークで家族をもっているのは全体の約 3 分の 1 である。図表 1-31 にも見るとおり、大多数は、自分の家族がデンマークでの生活に非常に満足しているか、満足していると回答した。デンマークでの生活に自分の家族は不満または非常に不満であると回答した人は、非常に少なかった。

図表 1-31 デンマークでの生活に対する家族の満足 (%)



質問：あなたの家族はデンマークでの生活に満足していますか？

出所：難民・移民統合省

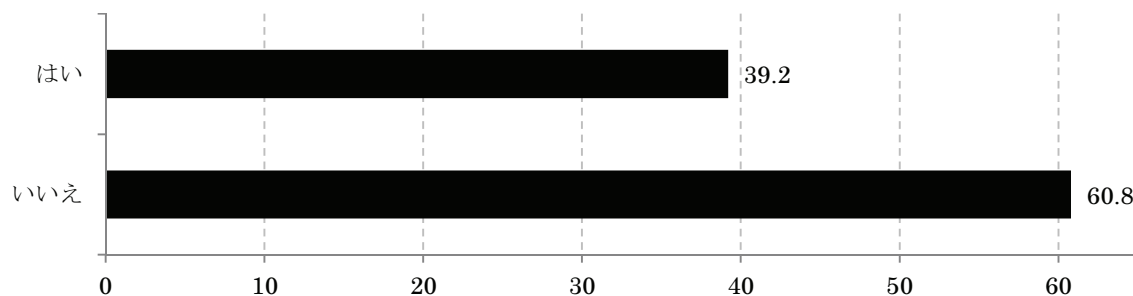
フォーカスインタビューによると、参加者の多くは、自分の家族はデンマークでの生活におおむね満足しているが、家族が新しい国に移ったことに伴う多くの挑戦やさまざまな感情があることも明らかにしている。参加者によると、その原因として文化的な違いと言葉の難しさが挙げられている。多くの人が配偶者もデンマーク語を習うことの重要性を強調した。さらに、ある参加者は、娘がデンマークの小学校に通学することが心配だったと述べている。当然のことながら、彼女は歴史的・社会的・言語的な多くの知識を習得しなければならない。しかし、この参加者の場合、こうした難しさは、自分の娘がいま無料で教育を受けられているという利点に相殺されるとしている。

(3) 配偶者の就労

グリーンカード取得者と家族のデンマークでの生活に対する満足度は、ある程度まで、一緒にデンマークに来た配偶者がデンマークで就労しているかどうかに影響されるという仮説がなりたつ。したがって、以下では一緒にデンマークに来た配偶者／パートナーのデンマークにおける就労状況に焦点を絞り、これがグリーンカード取得者のデンマークでの生活に対する家族の満足度に対する評価に影響があるかを見ようとした。

図表 1-32 からみられるとおり、回答したグリーンカード取得者の 3 分の 2 の配偶者は就労しておらず、就労しているのは 3 分の 1 である。

図表 1-32 デンマークでの配偶者/パートナーの就労状況 (%)



質問：あなたの配偶者/パートナーはデンマークで仕事に就いていますか？

出所：難民・移民統合省

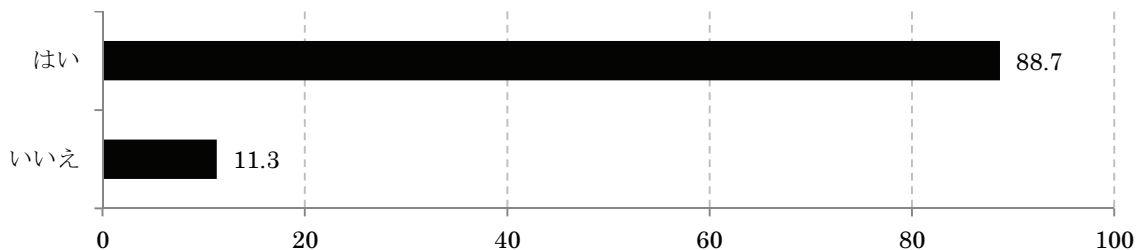
グリーンカード取得者のデンマーク在留期間が長ければ、それだけ配偶者／パートナーがデンマークで就労している蓋然性は高いという傾向がみられる。配偶者またはパートナーが就労しているグリーンカード取得者の場合、**92.1%**がデンマークに1年以上の在留経験をもっている。このことは、配偶者が就労しているグリーンカード取得者は、デンマークでの在留期間が長くなることを表すものであるが、配偶者／パートナーが仕事を見つけるにはある程度の時間がかかることの表れでもある。

グリーンカード取得者自身のデンマークでの生活に対する満足度の評価は、配偶者の労働市場におけるステータスは決定的な要因ではないように見える。デンマークでの生活に満足しているかどうかについて、配偶者／パートナーが就労しているグリーンカード取得者と、配偶者／パートナーが就労していないグリーンカード取得者との間に大きな違いはない。

(4) グリーンカード取得者の将来

デンマークでの将来については、回答を寄せたグリーンカード取得者のほとんどが、グリーンカードが期限切れとなった後もデンマークでの在留を希望している。このことは図表 1-33 に示すとおりである。

図表 1-33 グリーンカードの期限が切れた後もデンマークに在留することを希望するか (%)



質問：グリーンカードの期限が切れた後もデンマークに在留することを希望しますか？

出所：難民・移民統合省

グリーンカードの期限が切れた後デンマークでの在留を希望しないと回答した人の割合は比較的小さい。グリーンカードの期限が切れた後はデンマークでの在留を希望しないと回答した人の約半数は、その理由を自分の学歴面での資格を活用できるような仕事が見つからないからと説明している。この発言は、デンマークの労働市場で活用されるべきなのはこうした学歴面での資格(専門知識)であり、そうでなければグリーンカード制度の目的が十分に生かされたことにならないという考えと一致するものである。

在留を希望しないもう一つの理由は、言語の習得や文化的な違い、孤独、家族への懐かしさなどに伴う困難さのためにデンマーク社会に溶け込むことが大変だということである。さらに、一部ではあるが、高い税率、高い物価、デンマークの外国人政策を含むデンマーク社会に対する不満も、グリーンカードの期限が切れた後デンマークでの在留を希望しないことの理由であると指摘する人も存在する。

5 グリーンカード制度に対する使用者の評価

グリーンカード制度に対するデンマーク企業の評価の調査のため、企業 12 社と 3 つの使用者団体；デンマーク使用者協会(DA)、デンマーク商業会議所(DE)、デンマーク産業連盟(DI)にインタビューが行われた。

三つの使用者団体、DA、DE、DIによると、デンマーク企業におけるグリーンカード制度に対する知識は非常に限定的なものである。したがって、DI および DA は政府が Workindenmark センターなどを通じてこの制度の利点を強力に広報するような対策を講じることを期待している。同時に、使用者団体は、政府がグリーンカード取得者とデンマーク企業とのマッチングの可能性を創出する対策を実施する必要性を強調している。

企業の代表者の一部は、グリーンカード制度とペイリミット制度とを混同している。インタビューに答えた企業の代表の多くが、外国人労働者に年間 37 万 5,000 クローネ以上を支払うのは負担が大きすぎると説明した。最低金額(報酬)の条件がなければ、彼らはこの制度を活用する用意があったと。このことは、一部の企業がグリーンカード制度の規則を誤解していることを示すものである。本制度は企業に最低給与条件を課すものではない。これは、グリーンカード制度が他の制度とどう違うかについて、情報を強化する必要があることを意味するものである。

一方、グリーンカード制度をよく知る企業や使用者団体(DA および DI)によれば、本制度は人気が高く、研究者制度では不可能な分野やペイリミット制度を活用するにはコストがかかりすぎるといった分野に質の高い労働力を確保する点で企業の助けになっていると答えている。本制度の利点は、グリーンカード取得者は失業しても一定の期間は別の仕事に就けることにある。さらに小規模または中規模の企業であっても、グリーンカードが交付されると直ちにこれを利用することができ、大規模な人材獲得プロセスにともなう大きな経済コスト負担しなくて済む。また DI によれば、グリーンカード取得者は労働許可取得の必要がない

ことから、企業は移民局における事務処理関連の待ち時間を節約することができるという点で、グリーンカード制度は使用者にとって魅力的なものとなっていると答えている。

特に金融危機を原因として失業率が上昇しているため、多くのグリーンカード取得者が自分の学歴面での資格とマッチする仕事に就職することに困難を感じている。しかしこのことは、多数が、現実には仕事を得られる業種で仕事を見つけようとすることを意味するものでもある。本調査が示すとおり、これはたとえば清掃、ホテル・レストラン、新聞配達などの仕事であることが多い。DI、DA、およびインタビューに回答した多くの企業は、外国人労働者は将来において自分の学歴面での資格にマッチした仕事に就くことを希望にデンマークに在留し続けるだろうことから、こうした側面もフレキシビリティを高める一助となっていることを指摘している。特に DA および DI は、将来的に就労人口が不足する傾向にあることが大きな問題となっていることを指摘しており、これもグリーンカード制度を通じて緩和できるのではないかとの見通しを示している。

第6節 小括

デンマークが開かれた社会であることは間違いあるまい。少なくとも彼らはそうあろうと努力してきたように見える。しかし、家族呼び寄せに関する 24 歳ルール(24 歳以下の配偶者呼び寄せは認めない)は前政権から引き継がれ、廃止されないまま存続している。新政権が掲げる「人間の尊厳とリーズナブルな政策」を具体的にはどう実現していくのかが問われている。

また、高度人材の受入れに関しては、第5節の「グリーンカード制度の評価」でみたように、一部の政策は本来の目的から大分逸脱しているようにも見える。事実、デンマーク労組³⁰でのヒアリングにおいては、「高度人材向けのスキームにおいて、ほとんどのスキームはうまくいっていると思うが、グリーンカード制度については、見直す必要があるとの認識を持っている」との声が聞かれた。今後の国内経済の推移にもよるが、労働市場の中でリスク要因となる一面を否定できないだろう。

デンマークの受入れ政策は今後どのように変化していくのだろうか。中道左派新政府は、「団結するデンマーク」と題する外国人政策と社会統合政策に関する基本方針を掲げている。曰く、「デンマークに居住する大多数の外国人は、社会統合に関して全く問題ない。彼らは社会的に統合され、良好な生活を営んでいる。しかしながら一方で、デンマークには困難を抱えている外国人もいる。彼らは社会の片隅に押しやられて生活しており、仕事がなく、必要な教育も受けておらず、そのためこれら多くの人々とその子ども達は、貧困生活を余儀なくされている。社会統合については進展がみられるものの、特に若年者の移民女性を筆頭として、一部の少数グループは依然として困難を抱えている」という現状認識を示し、政府は、

³⁰ デンマーク労働総同盟 (LO) 労働市場・教育部顧問 Mr. Erik Nielsen に対するインタビュー。

「こうしたグループを対象に、より高い目標と新たな方法論に基づいた野心的な統合政策改革を実施し、教育保障及び困難を抱える人が集中する住宅団地の減少に努め、問題解決を目指した施策に積極的に取り組んでいく」としている。社会統合の問題は短期間で解決できる問題ではないだけに、包括的で息の長い政策が必要となる。

このように、同国の移民政策はいくつかの課題を抱えている。「開かれたデンマーク」という理想と、制御可能な政策をどう折り合いをつけながら展開していくか、新政府による今後の施策が注目されるところである。

【参考文献】

- Amelie Constant, Klaus F. Zimmermann (2005) Immigrant Performance and Selective Immigration Policy: A European Perspective
Arbejdsmarkedsstyrelsen(2011) Rapport om rekruttering af højt kvalificeret arbejdskraft fra tredje lande
Danish Confederation of Trade Unions (LO) (2008) A flexible Labour market needs strong social partners
Danish Confederation of Trade Unions (LO) (2003) How to Enter the Danish Labour Market Successfully
Danish Confederation of Trade Unions (LO) (2003) LO Danish Confederation of Trade Unions
Integrationsministeriets departement og Udlændingsservice (2011) Servicekontrakt 2011 mellem
Justits Ministeriet (2012) Statistisk Overview, Migration and Asylum 2011,
Katrine Borg Albertsen (2012) Europeanising labour migration policies and pursuing national objectives, DIIS Policy Brief
Leif Husted, Helena Skyt Nielsen, Michael Rosholm, and Nina Smith (2000) Employment and Wage Assimilation of Male First Generation Immigrants in Denmark
Mette Ballebye, Nicole Hansen & Helle Ourø Nielsen (2009) The occupational promotion of migrant workers
Ministeriet for Flygtninge (2011) Indvandrere og Integration
Ministry of Social Affairs and Integration (2012) Danish Integration Policy
Ninna Nyberg Sørensen and Thomas Gammeltoft-Hansen (2012) The Migration Industry and Future Directions for Migration Policy, DIIS Policy Brief
Ramboll (2012) Analyse Arbejdsindvandring i Danmark
Ramboll (2010) Integrationsministeriet undersøgelse af Greencard ordningen
Regeringen (2011) Et Danmark, der står sammen
Ronald Skeldon (2009) Skilled Migration: Boon or Bane? The Role of Policy Intervention, DIIS Working Paper 2009:23
Ryo Kuboyama(2008) The Transformation from Restrictive to Selective Immigration Policy in Emerging National Competition State: Case of Japan in Asia-Pacific Region
Social og Integrationsministeriet (2012) National Strategi mod Aeresrelaterede Konflikter
The Danish Agency for Labour Retention and International recruitment (2012) New to Denmark
The Danish National Center for Social Research (2011) Annual Report
The Danish National Research (2011) Annual report
WIP ジャパン(2011) 『諸外国における外国人労働者の受入れ制度に関する調査』(厚生労働省委託)
鈴木優美(2011) 『デンマークの光と影』
錢本隆行(2012) 『デンマーク流「幸せの国」のつくり方』
田口繁夫(2003) 「改正外国人法 Udlændingeloven が採択された背景—開かれたデンマーク社会にも時代の流れは押し寄せる」
台日地区研究総合ホーム(2006) ムハマンドの風刺画問題とヨーロッパの移民問題
早川智津子(2012) 「入管政策の動向と労働市場」『日本労働研究雑誌』No.631
労働政策研究・研修機構(2006) 『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合』労働政策研究報告書 No.59
労働政策研究・研修機構(2008) 『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008』JILPT 資料シリーズ No.46
山口浩一郎(1992) 「イタリアの外国人労働者問題—法律の理想と現実の政策」, 日伊協会『日伊文化研究』30号

附表 2011年のデンマークにおける許可件数 - 滞在許可等の種類別内訳

カテゴリー 国籍	A) 就労				B) 勉学等				
	ポジティブリスト等に 基づくスキーム	その他の資金労働者 および自営業者	その他の 就労ケース	合計 A)	教育	オペア	インターン	その他の 勉学ケース	合計 B)
アフガニスタン	1	0	0	1	3	0	0	3	6
オーストラリア	78	25	28	131	359	1	13	402	775
バングラディッシュ	106	15	82	203	42	1	1	55	99
ブラジル	41	49	26	116	123	35	46	49	253
ブルガリア	1	0	7	8	0	0	0	0	0
カナダ	63	61	50	174	217	5	13	249	484
中国	428	245	255	928	956	30	17	1,017	2,020
チェコ	0	0	1	1	1	0	0	0	1
エストニア	0	0	0	0	1	0	0	0	1
フランス	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ドイツ	0	1	12	13	3	0	0	2	5
ギリシャ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ハンガリー	0	0	4	4	3	0	0	0	3
インド	1,771	73	822	2,666	154	1	12	172	339
イラン	102	49	71	222	47	1	6	65	119
イタリア	0	0	1	1	8	0	0	0	8
日本	26	86	50	162	152	3	7	160	322
ラトビア	1	0	4	5	3	0	0	1	4
リトアニア	0	0	8	8	1	0	0	0	1
ネパール	64	15	72	151	332	12	0	406	750
オランダ	0	0	1	1	0	0	0	0	0
パキスタン	382	19	242	643	80	2	3	96	181
フィリピン	49	195	69	313	47	195	7	41	2,045
ポーランド	0	0	31	31	1	0	0	0	1
ルーマニア	0	0	18	18	0	0	0	0	0
ロシア	81	62	65	208	72	32	29	72	205
スロバキア	0	0	24	24	2	0	0	0	2
韓国	9	10	7	26	144	0	9	179	332
スペイン	1	0	0	1	1	0	0	0	1
シリア	5	4	1	10	0	0	6	0	6
タイ	25	27	40	92	68	44	11	39	162
トルコ	34	43	25	102	319	1	12	332	664
ウクライナ	77	519	352	948	38	87	1,138	36	1,299
イギリス	0	0	7	7	0	0	0	0	0
アメリカ	319	203	219	741	1,514	27	61	1,484	3,086
その他	616	349	465	1,430	1,065	177	75	867	2,184
2011年 合計	4,280	2,050	3,059	9,389	5,756	2,409	1,466	5,727	15,358
2010年 合計	5,395	2,575	2,881	10,851	5,751	2,649	1,647	5,226	15,273

カテゴリー 国籍	C) EU/EEA				D) 家族再統合等				E) アサイラム等	
	資金 労働者	教育	その他の EU/EEA ケー ス	合計 C)	家族 再統合	EU ルールに準拠 したデンマーク国民	その他の 滞在ケース	合計 D)	合計 E)	合計 A)+B)+C)+D)+E)
アフガニスタン	0	0	9	9	188	5	9	197	536	749
オーストラリア	0	0	11	11	30	6	8	38	0	955
バングラディッシュ	0	0	11	11	15	0	1	16	1	330
ブラジル	0	0	14	14	69	8	1	70	0	453
ブルガリア	803	341	269	1,413	0	0	0	0	0	1,421
カナダ	0	0	7	7	27	1	5	32	0	697
中国	0	0	19	19	96	4	33	129	0	3,096
チェコ	93	211	101	405	2	2	4	6	0	413
エストニア	72	184	75	331	0	0	0	0	0	332
フランス	239	920	244	1,403	0	0	0	0	0	1,403
ドイツ	778	1,449	800	3,027	2	0	240	242	0	3,287
ギリシャ	104	188	73	365	0	0	0	0	0	365
ハンガリー	309	183	264	756	0	0	1	1	0	764
インド	0	0	19	19	27	2	7	34	4	3,062
イラン	0	0	3	3	84	3	3	87	315	746
イタリア	421	590	244	1,255	1	1	0	1	0	1,265
日本	0	0	5	5	12	4	1	13	0	502
ラトビア	526	359	282	1,167	4	0	0	4	0	1,180
リトアニア	1,241	725	407	2,373	1	0	0	1	0	2,383
ネパール	0	0	13	13	11	0	8	19	0	933
オランダ	205	304	226	735	3	3	1	4	0	740
パキスタン	0	0	96	96	82	13	4	86	4	1,010
フィリピン	0	0	13	13	262	13	3	265	0	2,636
ポーランド	3,205	720	1,166	5,091	6	2	0	6	0	5,129
ルーマニア	2,268	791	723	3,782	2	0	0	2	0	3,802
ロシア	0	0	24	24	88	15	1	89	121	647
スロバキア	169	169	97	435	0	0	0	0	0	461
韓国	0	0	0	0	5	2	13	18	1	377
スペイン	260	923	215	1,398	1	1	0	1	0	1,401
シリア	0	0	0	0	71	1	2	73	460	549
タイ	0	0	10	10	375	15	22	397	0	661
トルコ	0	0	37	37	179	37	2	181	1	985
ウクライナ	0	0	49	49	97	8	0	97	1	2,394
イギリス	577	277	594	1,448	9	6	2	11	0	1,466
アメリカ	0	0	51	51	107	19	14	121	0	3,999
その他	403	700	517	1,620	1,046	81	109	1,155	805	7,194
2011年 合計	11,673	9,034	6,688	27,395	2,902	252	494	3,396	2,249	57,787
2010年 合計	10,560	8,954	5,847	25,361	4,768	286	642	5,410	2,124	59,019

出所：デンマーク入国管理局

第2章 フランス

はじめに

フランスの移民政策の変遷には大きな転換点が二つある¹。第一次世界大戦以降、人口が著しく減少したフランスは、移民受入れの長い歴史と経験をもっている。特に第二次世界大戦後の「栄光の30年(1945年～1974年)」と呼ばれた経済成長期には、炭坑や自動車工場での安価な労働力をスペインやポルトガル、マグレブ(特にアルジェリア)から大量の移民を受入れていた。その高度成長が終わり、第一次オイルショックを契機として、雇用状況が悪化したことを理由に「労働力導入」から「移民流入の抑制」と「正規滞在移民のフランス社会への統合」を柱とした移民政策を進めることとなった。その1974年が第一の転換点である。

その後、就労を目的とする移民の受入は停止されたが、一方で既に入国している移民が家族を呼び寄せることは許容したため、移民は引き続き増加し続けていった。第一次オイルショック以後のフランスでは、移民の入国を取り締まる一方で既に入国している移民(不法滞在者も含む)の権利保障を進めるなど、政権交代による不法滞在者に対する取締りの強化と緩和が繰り返されてきた。

そうした「1974年以来閉ざされてきた国境を40年ぶりに労働者受入のために開くという方向転換」²が行われたのが2006年の移民法成立である。この第二の政策転換は1974年以降の移民政策によって、家族の移動としての移民流入は継続していた結果として、移民受入れによる経済的な効果がないことへの対応であると言える。後掲の図表2-4に示したとおり、家族移動は職業的移動の4倍から7.5倍を推移している。

第1節 外国人および移民の総数

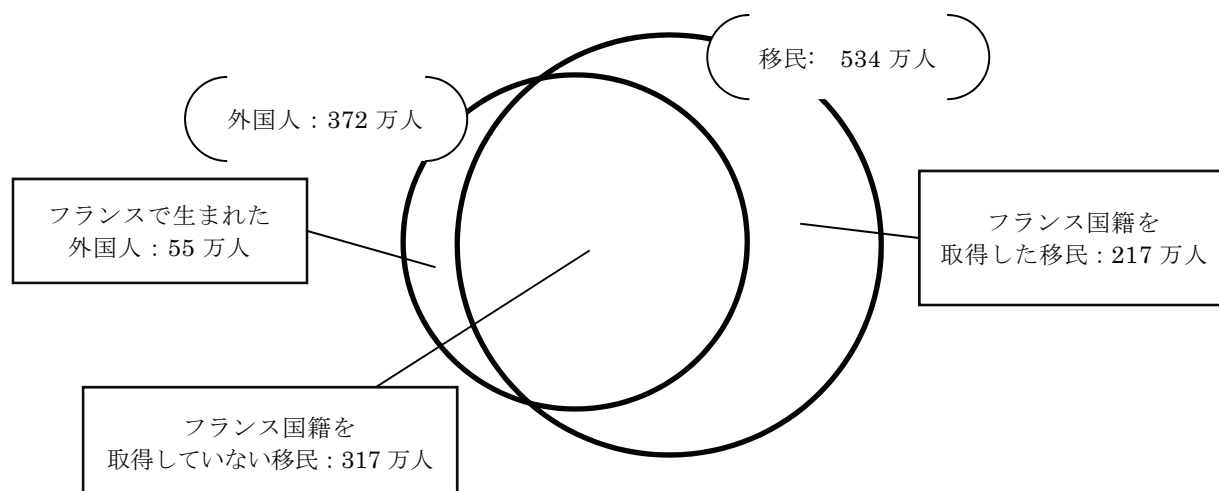
2008年のフランス本国に居住する外国人は372万人(総人口の5.8%)、移民は534万人(総人口の8.3%)である(図表2-1参照)。外国人はフランス国籍を持たずにフランスに居住する全外国人がこれにあたる。これに対して、移民は出生地及び国籍の二重の基準により定義される。つまり、移民は現在、フランスに居住しているものの、外国において外国人として出生した者により構成され、外国において外国人として出生した事実が不変の特徴であり、フランス国籍を取得後もそのまま移民の一部となる³。

¹ ウェンデン(2009)

² 宮島(2012)

³ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/etranger.htm>
<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/immigre.htm>

図表 2-1 移民と外国人の割合 (2008 年)



出所 : INSEE« Immigrés et descendants d'immigrés en France », édition 2012

第2節 滞在の種類

EU 加盟国⁴およびフランスと二国間協定を締結している国⁵以外の国民がフランスに 3 カ月以上滞在する場合には、外交官など少数の例外を除いて滞在許可証を申請する必要がある。フランスの滞在資格は、「一時滞在許可 (carte de séjour temporaire)」と「正規滞在許可証 (carte de résident)」の 2 種類である。なお、最初の入国で発行されるのは、原則「一時滞在許可証」である。

一時滞在許可には図表 2-2 に示すとおり、学生 (étudiants)、研修者 (stagiaires)、学術研究者 (scientifiques-chercheurs)⁶、芸術文化活動滞在者 (artistes)、企業内転勤者＝給与所得者 (salarié en mission)⁷、能力・才能 (compétence et talent)⁸、季節労働者 (travailleurs saisonniers) など⁹である。

⁴ EU 加盟国との間では、労働者の自由な移動に関する枠組み条約があり、EU 加盟国の労働者に関しては、原則としてフランス国内への受入手続きをする必要はない。ただし、2004 年 5 月以降に EU に加盟した諸国に関しては、労働許可証を取得する義務を課している。

⁵ フランスの旧植民地として二国間協定を締結しているアフリカ諸国の労働者については個別に入国及び滞在に関する諸条件を規定している。

⁶ <http://vosdroits.service-public.fr/F15889.xhtml>

⁷ <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/fiche/salari%C3%A9-en-mission>

⁸ <http://vosdroits.service-public.fr/F16922.xhtml>

⁹ <http://vosdroits.service-public.fr/F2734.xhtml>

図表 2-2 滞在許可区分

滞在資格	資格の内容
学生 (Etudiants)	フランスに留学を希望する外国人に与えられる資格。
研修者 (Stagiaires)	研修協定に基づきフランス国内で職業研修を受ける者に付与される滞在資格。
学術研究者 (Scientifiques-chercheurs)	科学者または大学レベルの教育者に付与される資格。
芸術・文化活動滞在者 (Artistes)	企業または施設との3カ月以上の契約に基づき、芸術、文化活動に従事する外国人に付与される滞在資格。
給与所得者(企業内転勤者) (Salariés en mission)	フランス国内に拠点をおく企業と個人の間で雇用契約を締結し、その労働に対して給与が支払われる場合に取得できる資格。
能力と才能 (Compétences et Talents)	フランス経済の発展やフランスの地位向上に寄与すると考えられる者に対して付与される滞在資格。具体的には研究者・科学者や情報処理技術者(コンピュータプログラマーなど)、芸術家、スポーツ選手などを想定。
季節労働者 (Travailleurs saisonniers)	フランス国外に住居を維持し継続して半年を越えた滞在を行わないという条件で季節労働の契約を締結している者に付与される滞在資格。
高技能労働者・EU ブルーカード (Carte bleue européenne)	EU 加盟国及びアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス、アルジェリア以外の国籍の保有者を対象とし、大学の学士課程相当の学歴を持つ者あるいは少なくとも5年の職業経験を有する者で、一定以上の報酬(移民担当相によるアレテによって毎年定められる参照賃金の1.5倍以上の報酬支払=2012年の場合、51,443ユーロ以上)を得ている者が対象となる滞在資格。
私生活・家族 (vie privée et famille)	家族呼び寄せの許可を受けたフランスに滞在する者の家族に対して付与される資格

出所：政府公共サービスウェブサイトより作成

第3節 2006年法の背景

現在のフランスの移民政策は、6カ月間以内の季節労働者を除けば、未熟練労働者の受入れは抑制し、フランスの経済・社会発展への貢献度が高い外国人の高技能労働者については積極的に受入れるという方向性をもっている。基本路線としては「選択的移民」¹⁰の受入という方針をとっている。ただ、その時期の政権によって移民受入の規制を強化したり緩和したり、選択的移民のあり方にも強弱が見られる。

1 2006年移民法の背景

2006年移民法は、移民政策の大転換といわれている。経済的移民を50%にするための選択的移民政策と換言できる。移民受入れの圧倒的な割合が家族移民であること、つまり移民受入による経済効果が乏しいことへの問題意識がその背景にはある。図表2-3に示した通り、2006年では家族移民が総数の50%を超えており、一方で職業的移民は最大値でも2008年の11.6%に過ぎない。留学生の数と比較してもその少なさがわかる。この傾向は1999年か

¹⁰ 「immigration choisie」の邦訳。「選択的移民」と「選別的移民」という言い方があるが、本稿では「選択的移民」を用いる。ちなみに、宮島(2012)等では「選別的移民」を用いている。

ら概観してさほど変化は見られない(図表 2-4 参照)。

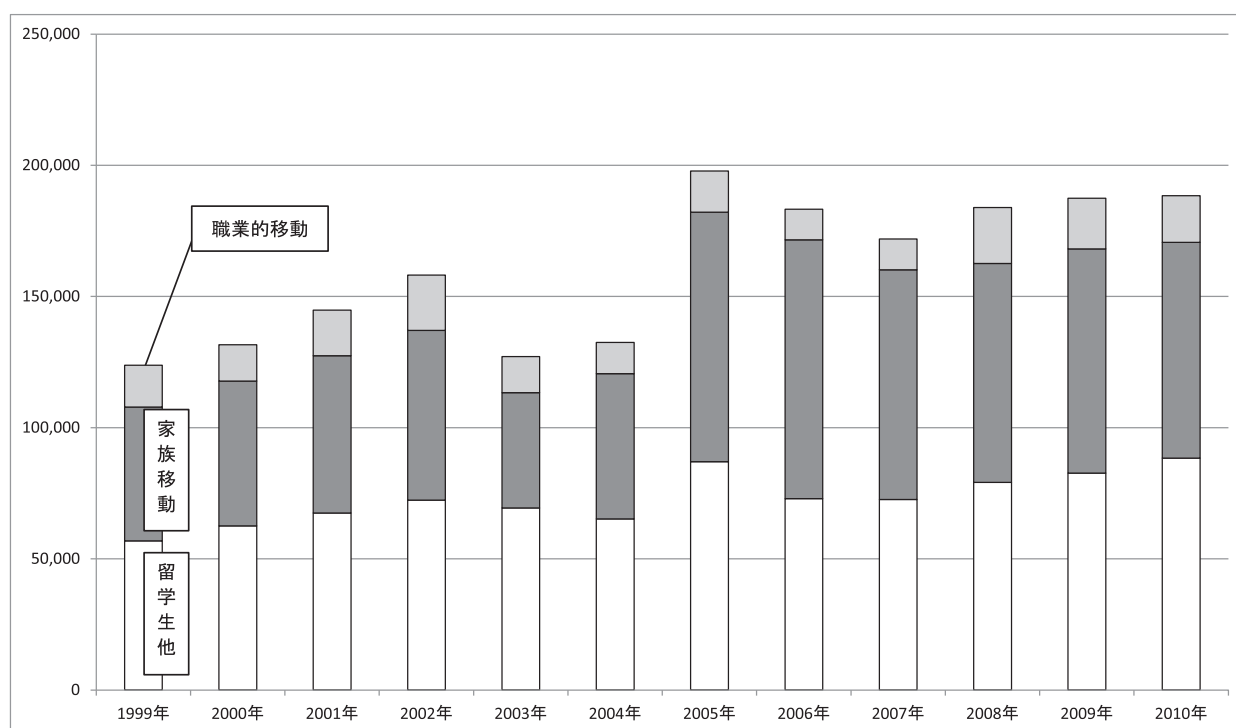
図表 2-3 ビザ別入国者数

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
職業的移動						
能力と才能			5	183	368	317
自営	816	435	360	225	98	131
学術研究者	1,318	1,310	1,531	1,926	2,242	2,269
芸術家	340	195	263	286	183	180
給与稼得者	8,377	5,504	5,879	11,718	13,310	13,381
季節労働者及び短期労働者	4,810	4,234	3,713	7,014	3,050	1,541
小計	15,661	11,678	11,751	21,352	19,251	17,819
	7.9%	6.4%	6.8%	11.6%	10.3%	9.5%
家族移動						
フランス人の家族	56,767	54,490	49,767	48,833	52,960	49,132
家族成員(家族再結合)	23,814	19,419	18,950	17,304	15,166	15,589
個人的家族絆	14,542	24,737	18,820	17,328	17,360	17,514
小計	95,123	98,646	87,537	83,465	85,486	82,235
	48.1%	53.8%	50.9%	45.4%	45.6%	43.7%
留学生	48,959	44,943	46,663	52,163	53,160	59,779
その他	15,545	11,329	10,511	9,667	10,946	11,033
人道的移動	22,500	16,665	15,445	17,246	18,538	17,521
総計	197,788	183,261	171,907	183,893	187,381	188,387

出所：SGCIC (2011b) 47 ページ(ただし 2005 年の数値は SGCIC (2011a) の 43 ページ)より筆者が作成

注：訳語は宮島(2012)による。2010 年は速報値。

図表 2-4 ビザ別入国者数(1999 年～2010 年：グラフ)



出所：SGCIC (2011b)、SGCIC (2011a)等より作成。

2003年に成立した「移民の抑制、外国人の滞在および国籍取得に関する法律」（通称：サルコジ法）は、「移民の寛大な受入れ」と「非合法の移民流入ルートに対する取り締まり強化」を主な目的としており、質の高い移民の受入れについて寛大である一方で、非合法移民の取締りを厳格化する方針を明示した。さらに、2006年には「移民及び統合に関する法律」が制定され、10年以上の滞在を証明できる不法滞在者に対する正規滞在許可証の自動交付制度が廃止された。加えて、家族呼び寄せの権利を得る滞在期間が1年から1年半に変更され、結婚による正規滞在許可証の申請の権利を得る期間も結婚後2年から3年へと延長され、移民流入の抑制が進められた。その一方で、同法では、「移民選択の促進」が規定されており、高度人材受入れが進んでいる。能力と才能のある外国人を対象に3年間有効かつ更新可能な滞在許可証、「能力・才能」滞在許可証が創設されるとともに、フランスで高等教育の修士号以上の資格を取得した外国人学生については、最大6カ月間の仮滞在が許可されることとなった。

2 2006年法以後

2007年5月にはニコラ・サルコジ氏が大統領に就任した。彼は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。「フランスの社会・経済への貢献が期待できる高い能力を有する外国人には門戸を広げる一方で、それ以外の移民については滞在条件を厳格化する」という方針はますます強化された。無差別の移民流入を規制し、フランスの経済需要に合致する移民の受入れ促進を選挙公約に掲げていたサルコジ大統領は、野党から強い反発を受けながらも「移民・統合・国家アイデンティティ・共同開発省」¹¹を新設し、側近のブリス・オルトフー氏を大臣に任命した。オルトフー移民大臣は2007年9月、国会で移民管理法案を発表し、10月23日に上院で可決、11月20日に法律は公布された。同法案は、移民の選択を目的として、2006年の移民法改正よりも家族の呼び寄せの条件を更に強化するというものであった。家族呼び寄せの条件にDNA親子鑑定を導入するという与党議員の修正案では、人道的見地からの反対も多く、与党・国民運動連合(UMP)内からも異論が出ていた他、反人種差別団体などが反発し、抗議デモも行われたが、最終的にサルコジ大統領の公約が果たされた結果となった。

2012年6月のオランド政権の成立以後、移民受入姿勢が徐々に緩和する傾向が見られる。その内容については第5節における最近の動向で後述する通りである。

第4節 高度外国人材の積極的受入施策

2006年の法改正により、従来のカテゴリーの一時滞在許可証に加えて、高度人材を対象とした「能力・才能」、「給与所得者」等の一時滞在許可証が新設された。これらの「能力・才

¹¹ Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement

能」、「給与所得者」の一時滞在許可証の取得者は、他の一時滞在許可証よりも有利な条件が設定されている。さらに学生に対する優遇措置も拡大しており、図表 2-5 に示した優遇措置が設けられている。

図表 2-5 高度人材としての優遇の内容種類

	高度人材としての優遇措置
「給与所得者（企業内転勤者）」一時滞在許可証 ¹²	2006 年法により新設された一時滞在許可証で、有効期限は 3 年。通常ならフランス滞在 18 カ月必要とされている家族呼び寄せの権利を得るための期間が、6 カ月以上とされており、呼び寄せた家族には「私生活・家族」一時滞在許可証が発給され、就労も可能となっている。
「能力・才能」滞在許可証	2006 年法により新設された一時滞在許可証であり 3 年間有効である。その家族に対して「私生活・家族」一時滞在許可証が発給され、就労も可能となっている。さらに、「受入・統合契約」への署名が免除されている。
「学生」 ¹³	2006 年の法改正により就労制限が緩和され、制限時間内であれば、法定パートタイム労働時間の 60%（年間 964 時間）の制限内で自由に就労することが認められている。さらに、雇用契約などの条件を満たせば、「職業従事者」一時滞在許可証への切り替えも可能となっている。また、修士課程以上の学位を取得した学生には、一時的労働許可証が発行され、有効期間 6 カ月の間は法定パートタイム労働時間の 60% の上限内で自由に就労することが認められている。

出所：政府公共サービスウェブサイトより作成

第 5 節 高度人材に関する最近の制度の動向

1 高学歴留学生の雇用労働者への身分変更に関する動き¹⁴

2006 年に導入された制度として、高学歴の留学生がある一定の条件を満たせば、雇用労働者としての滞在許可証を取得できる制度がある。高等教育機関において修士号又はそれに相当する学位（エリート養成校であるグランド・ゼコールの修了証など）以上、すなわち、少なくとも 5 年の修業年数が必要な学位（フランスでは、修士号取得は、通常、高校卒業後、5 年間に要する）を取得した外国人留学生は、学位取得日より 6 カ月間、就職活動及び就労のために滞在することができる。その間に、高等教育機関での専攻科目と関連する職種で、かつ、最低賃金（SMIC）の少なくとも 1.5 倍に相当する賃金が支払われる職に就いた場合には、雇用労働者としての滞在許可証の交付を受けることができる。この制度は高学歴留学生のフランスでの就業経験を促進させる目的としている。

2011 年 5 月 31 日、労働移民のコントロール¹⁵に関する通達がゲアン内相（当時）によって

¹² <http://vosdroits.service-public.fr/F2734.xhtml>

¹³ <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/fiche/acc%C3%A8s-%C3%A0-l-emploi-des-%C3%A9tudiants-%C3%A9trangers>

¹⁴ 『ビジネス・レーパー・トレンド』2013 年 1 月号、pp.28-30 参照
<http://www.jil.go.jp/kokunai/blt/backnumber/2013/01/024-033.pdf>

なお、第 5 節、第 6 節 1、第 7 節 1 の執筆にあたっては当機構海外協力員の藤本 玲氏（パリ・デカルト大学（パリ第 5 大学）博士課程）の協力を得た。

¹⁵ Maitrise de l'immigration professionnelle

出された¹⁶。この通達は大トラン労働・雇用・保健相と連名で出されたが、ゲアン内相が主導して作成したため、一般的にはゲアン通達¹⁷と呼ばれている。この通達では、既存の求職(失業)者の再就職を優先し、新たな移民労働者を制限するため、外国人の労働許可の審査を厳格に行うことを求めている。この通達では、留学生の雇用労働者への身分変更に関しても、審査を慎重に行うように求めた。特に、高学歴留学生であっても、雇用労働者としての滞在許可証の交付を、取得した学位の専攻内容と職種の強い関係性、最低賃金(SMIC)の1.5倍以上の支払、(いずれ)母国への帰国する意向を持っていることと、母国の発展に貢献するような職種であること(発展途上国からの留学生は、いずれ母国に帰り、その発展に貢献すべきであるという論理)などを条件とした。

大統領選挙まで1年を切った時期に出されたこの通達は、サルコジ大統領が移民排斥傾向を鮮明にし、極右政党支持者の票を取り込もうという意図があった。それ以前から、雇用労働者としての滞在許可証の取得や更新が難しくなる傾向にあったが、それが高学歴留学生にまで及んだと言える。

このゲアン通達の影響で、フランスを代表する企業や国際的に展開する企業からの採用内定を受けた高学歴留学生のうち、少なくとも数百人の労働許可申請が却下された。この優秀な留学生を国内労働市場から締め出す姿勢に対しては、フランスの国益を損ない、経済に悪影響を及ぼすものとして、企業や学生だけでなく、高等教育機関や与野党などから批判を浴びた。

この批判を受けて、2012年1月12日、ゲアン内相はゲアン通達を無効とはせず、大トラン労働相及びヴォキエ高等教育・研究相と連名で、新たな通達を發布した。この通達は修士号又はそれに相当する学位以上の取得者に6カ月間の就職活動及び就業を認める制度を維持することを明確にした。また、就職先が内定した高学歴留学生に対しては、学位取得前でも、就業を認めることとなった。また、雇用労働者としての滞在許可証交付の際の審査材料を増やす意味合いで、高等教育機関と内定企業により共同で作成された学位の専攻内容と職種の関係性についての証明書を提出することも可能となった。

この通達では、学生から雇用労働者への通常の(高学歴留学生としてではなく)身分変更手続きの審査の際、フランスの高等教育機関の優位性を保ち、企業の国際競争力を失わないように、適切に判断しなくてはならないとしている。特に、企業が他国との取引のために必要な人材を採用したい場合や、他国へ進出を望む場合、留学生の学業を支援した企業がその学生を採用したい場合、大学間の協定に基づいて留学していた場合などは、その状況を考慮し、身分変更の可否を判断するように求めている。また、2011年6月1日以降に提出された身分変更願いを、優先的に再審査することも求め、その審査中は国外退去処分を出すことも禁

¹⁶ <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/a-la-une/archives/nouvelles-orientations-sur-l%E2%80%99acc%C3%A8s-au-march%C3%A9-du-travail-des-dipl%C3%B4m%C3%A9s-%C3%A9trangers-de-niveau-au-moins>

¹⁷ Circulaire Guéant

止した。

その後、2012 年春の大統領選でサルコジ氏は敗れオランド氏が当選した。オランド大統領は、選挙公約にゲアン通達の無効を盛り込んでいた¹⁸。新政権発足から半月後の 2012 年 5 月 31 日、ヴァルス内相はサパン労働相及びフィオラゾ高等教育・研究相と連名で、学位取得外国人の労働市場への参入¹⁹に関する通達²⁰を出した。この通達では、個々人の状況を考慮して労働許可や外国人出入国などに関する法規を、適切に適用することを求めるとともに、2011 年 5 月 31 日の通達(ゲアン通達)及び 2012 年 1 月 12 日の通達を無効にすることが明記された。

この通達(2012 年 5 月 31 日に出された通達)では、外国人留学生の受入れは、フランスにおける高等教育機関の魅力を高めると同時に、同国経済の活性化にも役立つとしている。また、学位を取得した外国人(元留学生)は、競争力強化や新たな市場の開拓を狙っているフランス国内の企業にとって切り札となり得るし、学位取得の直後、または、一定期間の職業経験の後に出身国へ帰国する者は、母国の発展に寄与することにもなる。そのような理由から、彼らのフランス国内での就職に関する手続きに関する方向性を根本から変えるために、この通達を出したとしている。

この通達では、企業から採用内定通知を受けた外国人留学生に対して、雇用労働者としての滞在許可証への身分変更の審査を適正に実施するように求めている。特に、高等教育機関での専攻内容と職種の関連性などが認められた場合などには、就労できる労働許可証を速やかに交付できるようにすべきとしている。具体的には、(高等教育機関と内定企業により共同で作成された)専攻内容と職種の関係性についての証明書の提出を受けた場合、それを尊重しなくてはならない。また、労働者の受入れ等に関する協定を締結している国の出身者の場合、その協定を尊重し、有利な方向で審査しなくてはならない。

また、高等教育機関での専攻科目と関連する職種で、かつ、最低賃金(SMIC)の少なくとも 1.5 倍に相当する賃金が支払われるポストへの採用内定を受けた者は、(修士号又はそれに相当する)学位取得前でも、就労の可能な滞在許可証を交付することが可能となった。さらに、専攻科目と関連する職種で、最低賃金(SMIC)の 1.5 倍以上の報酬が支払われるポストに就き続けている以上、滞在許可証の更新が(何回でも)可能となった。

この通達では、学生から雇用労働者への通常の(高学歴留学生としてではなく)身分変更手続きの審査の際、個々の状況を考慮しなくてはならないとしている。特に、企業が留学生を必要としている場合などは、それを考慮しなくてはならない。また、身分変更願いは、学生

¹⁸ 選挙公約の第 39 項

¹⁹ Accès au marché du travail des diplômés étrangers

²⁰ <http://www.service-public.fr/actualites/002316.html>

http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/06/cir_35409.pdf

<http://www.gouvernement.fr/gouvernement/une-nouvelle-circulaire-fixe-le-cadre-de-sejour-des-jeunes-diplomes-etrangers-en-france>

としての滞在許可証の有効期限の2カ月前から有効期限日まで申請することが可能であることも再確認している。これは学生としての滞在許可証の有効期限日までに、審査結果が出ないことを理由に、申請書の受け取りを拒否する動きも一部にはあったためである。さらに、雇用局に求人案内を出したのち3週間以内に、それに該当する者が見つからない場合は、雇用主が積極的に採用活動をしたと見なすことも定めた(外国人留学生を採用する前に、フランス人や既に就労が許可されている外国人を対象に、そのポストへの適任者を積極的に探すことが求められる)。

さらに、この通達では留学生から雇用労働者への身分変更の審査の迅速化も求めている。必要書類が揃って以降、2カ月以内にその可否を通知するべきであるとしている。これは労働許可の審査が長引いたことにより、外国人留学生の内定が取り消されることを避けるためである。

また、2011年6月1日以降に出され、(却下されたため)もう一度提出された書類は、優先的に審査をするように求め、また、その審査中は国外退去処分を下さず、6カ月間の一時滞在許可証を交付し就業を許可するよう求めている。

2 国籍取得²¹の手続き緩和を通達²²

ヴァルス内相は2012年10月16日、国籍取得の手続きに関する新たな通達を出した。サルコジ大統領時代に厳格化していた帰化申請の手続きを緩和することを目的としている。申請に必要な要件の1つの「安定した就労生活」の項目では、申請者が有期雇用や派遣の契約労働者であっても、それ自体を国籍取得の障害としないとしている。また高学歴の若年者を対象に以前よりも国籍取得を促す内容となっている。

(1) 背景—帰化件数は大幅減少

国民議会(下院)に2012年10月に提出された移民等に関する報告書²³によると、2010年以降帰化件数が大きく減少している。2010年に6万5,305人であった帰化件数²⁴は、翌2011

²¹ この節では帰化(申請者)と国籍取得(申請者)は同義である。

²² 参考資料

« Circulaire sur les procédures d'accès à la nationalité le 16 octobre 2012. »

(http://www.vie-publique.fr/documents-vp/circ_intk1207286C.pdf)

« Valls rend les naturalisations moins difficiles », Libération, 18 octobre 2012

(http://www.liberation.fr/societe/2012/10/18/valls-a-envoye-la-circulaire-reformant-les-naturalisations_854110)

« Les critères pour la naturalisation assouplis », Le Figaro, 19 octobre 2012

(<http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2012/10/19/01016-20121019ARTFIG00653-naturalisation-les-criteres-assouplis.php?cmtpage=0>)

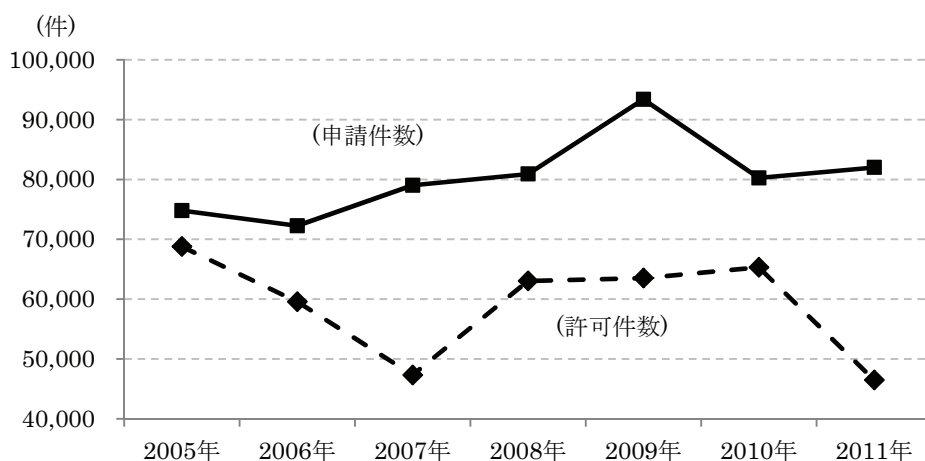
²³ « Immigration, asile et intégration : immigration intégration et accès à la nationalité française »

(<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/a0258-tiv.asp>)

²⁴ naturalisations et réintégration par décret, hors effets collectifs を指す。国籍再取得を含むが、親が国籍を取得した際に、同時に付与される同居している未成年の子供は除く。

年には 4 万 6,479 件となり約 29%減少した。この間の帰化申請件数は 2010 年 8 万 245 人、2011 年 8 万 2,000 人と微増となっている。また、2012 年の上半期の帰化件数は 1 万 7,873 件で年換算にすると 23%の減少となる。この傾向が続けば帰化件数は、2010 年から 2012 年までの 2 年間に 45%もの減少となる(図表 2-6 参照)。

図表 2-6 帰化申請件数の推移



出所：政府発表資料より作成

この背景には再選を狙ったサルコジ前大統領が、極右政党支持者の票を取り込むため移民排斥傾向を鮮明にしたことがある。帰化申請を受け付ける県庁で申請書類の不備などの理由で、帰化申請を棄却するケースが見られるという。例えば、出生証明書の翻訳不備を理由に審査手続きに入る前に却下されるケースもあったとされている。

(2) 帰化申請に必要な 4 要件

フランスでは、外国人が国籍取得の申請をする場合、原則として次の 4 要件が必要となる。(1)成人(18 歳以上)であること、(2)申請時とそれ以前の 5 年間フランスに居住していること、(3)安定した就労生活を送っていること、(4)フランス社会に定着していること(フランス語力や共和国の価値に対する理解があること)などである。

手続きとしては、国籍取得希望者が必要書類を居住地の県庁へ提出し(手数料として、55 ユーロを納付する必要がある)、書類審査を受け、面接調査(聞き取り調査)、最終審査などを経て、18 カ月以内に結果が通知されることになっている。

このような状況を踏まえて、ヴァルス内相は、2012 年 10 月 16 日付けで、国籍取得手続

きに関する通達²⁵を出した。この通達では、従来の帰化審査の過程で申請者の実際の状況を無視している場合があったり、有資格者の帰化条件を意図的に厳しくしていることもあったことを認めている²⁶。その上で、帰化申請書類の審査は、民法典 21-16 条及びそれ以下の条項で定められる条件に基づいて行われており、国籍付与(帰化)の基準が透明性を持ち、公正なものでなくてはならないとしている。

この通達では、(1)安定した就労生活、(2)25 歳以下の若年者、(3)新卒者・学生、(4)国籍取得に必要なフランス滞在年数、(5)65 歳以上の語学力の評価について、(6)フランスの歴史及び文化、社会に関する知識と、フランス共和国の原則及び基本的な価値に関する理解についての評価などに関する詳細を定めている²⁷。

(3) 安定した就労生活

安定した就労生活を送っていることは、フランス社会に定着していることを示す大きな根拠である。ただ、この通達では近年の経済・社会的危機(景気低迷)によって多くの市民が影響を受けているが、不安定な雇用状況の者や無職の者、あるいは職業訓練の予定がない者にとって、帰化申請が不可能なわけではないとしている。つまり、国籍付与の判断は帰化申請時点に限られた申請者の状況のみではなく、職業経歴全てを考慮して下されるべきというわけだ。また、有期雇用契約(CDD)や派遣で就労している場合も、十分かつ安定した収入を得ている場合には、国籍取得上それだけでは障害とならないとしている。

その上で、職業経歴における一貫性と就労意欲を評価しなくてはならない。逆に、継続的な就労が困難な者、扶助制度へ反復的に頼る場合、あるいは滞在期間に占める非労働力の期間が長いことは、「申請者のフランス社会への定着」(民法典 21-24 条)に合致していないと判断される。ただ、継続的な就労が困難であるなどの場合でも、今後、帰化を申請することは可能であり、保留扱い(時間を置いて、国籍の申請をするようにとの勧告)の対象となる。

さらに、申請者が学生の滞在許可証を所持している場合には、従来、安定した職業についていないということと判断されていたが、学生であること自体が国籍取得に不利ということは「今後はない」としている。ただし、学生の滞在許可証所持者でも他の帰化申請者と同様に、安定した就労生活を明白に証明できるときのみ、帰化を申請することができるとしている²⁸。

²⁵ Circulaire no NOR INTK1207286C relative aux procédures d'accès à la nationalité française

²⁶ 例えば、必要最小限の書類は揃っているにもかかわらず、追加の書類提出を請求するなど、担当者が様々な理由をつけて申請を棄却したり、国籍申請を断念させるように誘導する(国籍申請の意欲を削ぐ)ことがあったとされている。

²⁷ 国籍取得手続きに関する「総合的な通達」が「数週間後」に出される予定で、今回の通達は、それに先立って出されたものである。

²⁸ フランスでの就労経験があり、キャリア・アップなどのために、学業に従事している場合などには、帰化申請が可能であると解釈できる。

(4) 25 歳以下の若年者

25 歳以下の若年者であって、少なくとも 10 年間フランスに居住し、少なくとも 5 年連続でフランスにおいて就学した者は、帰化申請において特別に扱うべきであるとしている。というのは、職業経歴が豊富でなくともフランスに長期間居住していること、フランスにおいて教育を受けていること及び国籍取得の手続きを行う意思があることによって、民法典 21-24 条において要求されているフランス社会への定着が明確に推定できるためであるとしている。ただし、このような若年者によって提出された申請も、他の申請者と同様に総合的な審査の対象となるとしている。というのは、非行歴などに関しては審査対象となり、帰化申請を棄却する根拠となり得るからである。

(5) 新卒者・学生

若年者のうち学業修了後、有期雇用契約を経ずに経済的な自立につながる無期雇用契約を締結できる者もいる。彼らが将来有望であることを考慮すべきであり、(安定した就労生活の根拠となる)複数年の職業経験は(国籍取得申請の際に)必要としないこととしている。

通達では「我が国にとって高い潜在能力をもった者」、つまりフランスに多大な貢献する可能性のある者も、国籍取得に優遇するべきであるとしている。具体的な例として、ポリテクニクや高等師範学校といったグランド・ゼコール²⁹の生徒を挙げている。また、博士課程在籍者のうち、有期雇用契約で教育・研究活動に一時的に従事している者も、その対象になり得るとしている。

学生の場合フランスに定住していることや一定の収入があること、フランスに貢献する分野での専門能力、その他業績、推薦状などに基づいた候補者の素質・能力など、それぞれの状況を総合的に評価して国籍付与の判断するように求めている。その上で前述のように、学生の身分であるというだけで、帰化への障害とはならないと明記している。

(6) 国籍取得に必要なフランス滞在年数

民法典 21-27 条において、フランスでの滞在が非合法である場合は国籍を取得することは出来ないと規定している。また、国籍を申請する時点だけでなく、申請前の 5 年間について正規滞在である必要がある(民法典 21-17 条)。ただし、フランスの高等教育機関で学位を取得した者の場合は、2 年間の正規滞在が証明出来れば国籍の取得申請が可能である(民法典 21-18 条)。

帰化申請に必要な居住年数は、正規に滞在している期間のみを対象としている。ただこの通達では、今後は過去に不法滞在の期間があったとしても、そのことによって自動的に帰化が棄却されるわけではないとしている。

²⁹ Grandes Écoles=エリートを輩出する高等専門教育機関のこと

サルコジ政権時の 2011 年 11 月 30 日付の内務相(当時、移民相も兼務)による通達³⁰では、国籍を申請する者に対して十分なフランス語力を要求している。具体的には、DELF(教育省認定のフランス語検定試験)³¹や特定の職種に関する基本的能力を証明する国家資格である職業適性証(CAP)³²、高等学校・大学の学業修了証(学位)などをフランス語力の証明書類として提出する必要がある。

(7) 65 歳以上の語学力の評価

しかしながら、今回の通達では 65 歳以上の帰化申請者に対しては、語学力の評価を免除することが可能であるとしている。というのは、高齢の移民には低学歴者が比較的多くいる上に、65 歳以上の就業率は極めて低い状況にある中で、65 歳以上で安定した就労生活を送っていること自体が高く評価できるためである。一定の職業経歴がある年金生活者は、語学力が不足していたとしても安定した就労生活が送れると判断できるからである。

(8) フランス語力や共和国の価値に対する理解

民法典 21-24 条は、国籍申請者に対してフランスの歴史及び文化、社会に関する十分な知識があることを求めている。サルコジ政権はこの規定を強調し、一部の移民が「フランス的な生活」に適応できない懸念があるとして、帰化希望者にフランスの文化や歴史を問う試験を課す計画を打ち出していた。当初は 2012 年 7 月 1 日から実施される予定だったが、5 月に行われた大統領選で社会党政権が誕生したことによって計画は宙に浮いていた。今回の通達はサルコジ政権の計画を廃案にしたかたちとなっている。新通達では歴史や文化の理解は詳細で百科事典的な知識を申請者が持っていることを確認するのではなく、基本的な市民権(国籍を有する国民としての権利)を確認するために十分な知識が必要だとしている。

帰化申請者がフランスの歴史及び文化、社会に関する知識を持っているかどうかの確認は、面接調査のやりとりの中に文化や歴史に関する話題を織り混ぜて判断すべきであるとしている。模範的で画一的な回答ができることを求めているわけではないことをうたっている。また、共和国の価値(国の理念、例えば、自由・平等・博愛の国であるというようなこと)を理解しているかどうか判断するために、市民の権利と義務に関する議論も行うべきであるとしている。その上で、質問に対して、正確に回答しなかったことを、帰化申請の棄却又は留保の理由にしてはならないとしている。つまり、これらに関する知識が十分でなかったとしても、帰化の許可は、他の要件も加味して総合的に判断すべきであるということを強調している。

³⁰ Circulaire no NOR IOC1132114C relative au niveau de connaissance de la langue française requis des postulants à la nationalité française

³¹ Diplôme d'études en langue française

³² Certificat d'Aptitude Professionnelle

3 「EU ブルーカード」³³制度

高度な専門能力を有する外国人労働者の受入を促進させるため、その入国や滞在、就業許可に関する手続きを簡素化する「EU ブルーカード」制度の導入を定めた「EU 指令」³⁴が加盟国の合意により、2009 年 5 月 25 日、成立した。この EU 指令に対するフランス国内法整備として「移民・統合・国籍に関する 2011 年 6 月 16 日法」³⁵を定めた。

フランスで長期滞在する場合は、原則としてフランスの在外公館(大使館や領事館)で長期滞在ビザ(フランスでの 90 日を超える滞在に対して必要なビザ)を取得し、フランス入国後、一時滞在許可証³⁶を申請することとなる。フランスにおける「EU ブルーカード」は一時滞在許可証の一種として同許可証に EU ブルーカードと明記されたものであり、同時にフランスにおける就労許可も意味する。したがって、この一時滞在許可証は、事実上労働許可証の意味も持つ(以下、EU ブルーカードと明記された一時滞在許可証を、「EU ブルーカード」と表記する)。

(1) 「EU ブルーカード」対象者と手続き

「EU ブルーカード」の対象者は以下の条件を全て満たす者が該当する。

- ・ EU 加盟国及びアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス、アルジェリア(1968 年に締結されたフランスとアルジェリアの合意³⁷で、アルジェリア国籍保有者は、フランスへの出入国や滞在、就労などに関して、他の外国籍保有者と異なる扱いを受けている)以外の国籍保有者。
- ・ 高等教育機関における 3 年以上の修業年数を要する国家認定の学業修了証を有する者(大学の学士課程相当の学歴を持つ者³⁸、又は、少なくとも 5 年の職業経験を有する者。
- ・ 外国人を対象とした業務(外国人により遂行されることに合理的な理由がある業務)に就くための雇用契約で、契約期間は少なくとも 1 年間。
- ・ 移民担当相によるアレテ³⁹によって毎年定められる参照賃金⁴⁰の 1.5 倍以上の報酬支払(2012 年の場合、5 万 1,443 ユーロ以上)。

取得手続は次の手順で進められる。

- ① 長期滞在ビザを、労働契約書などの必要書類と共に、在外公館に申請。

³³ Carte bleue européenne

³⁴ Directive européenne 2009/50/CE du 25 mai 2009

³⁵ Loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

³⁶ Carte de séjour temporaire のこと。ここでの、一時滞在許可証とは、有効期間が 10 年の長期滞在許可証などと区別して、一時(temporaire)という語を用いている。

³⁷ Accord franco-algérien du 27 décembre 1968 relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles

³⁸ フランスでは、学士課程の修業年数は、通常 3 年間である。

³⁹ Arrêté(行政命令)

⁴⁰ salaire brut moyen de référence

- ② この長期滞在ビザを取得後、渡仏。
- ③ 居住地にある移民統合庁(OFFI: Office français de l'immigration et de l'intégration)⁴¹へ必要書類を提出し、「EU ブルーカード」を申請。
- ④ 審査通過者には、「EU ブルーカード」を交付。
- ⑤ 「EU ブルーカード」申請中であっても、長期滞在ビザと、高度な専門能力を必要とする業務に重視する雇用契約書があれば、フランス到着直後から就労することが可能。
- ⑥ 健康診断は、不要(通常、一時滞在許可証を取得するためには、健康診断を受診する必要がある)。

取得に関する費用は以下のとおりである。(1)使用者は、給与月額 of 50%相当額(ただし、最低賃金(SMIC)の2.5倍、すなわち、2012年の場合、3,564ユーロを限度とする)を国に納付(一種の外国人雇用税)する必要がある。(2)労働者は、更新時に、手数料を支払(初回申請時は、不要)。その額は、一時滞在許可証の有効期間が1年の場合、87ユーロ、1年以上の場合は113ユーロである。(3)帯同家族の場合は、初回申請時、更新時、いずれも349ユーロの手数を納付する必要がある。

(2) フランスで発行された「EU ブルーカード」の有効性

海外県を含むフランス全土(ただし、海外県の一つであるマイヨット(Mayotte)県は除く)で有効。有効期間は、雇用契約の期間に応じて、1年間から3年間である。また、雇用状態に関わらず、有効(例えば、有効期限前に、失業した場合でも、一時滞在許可証は失効せず、フランスでの滞在を続けることができる)。更新は、初回申請時と同様の条件を満たせば、可能である。初回交付後2年間は、初回申請時の職種に限られる(その後は、高度な能力を必要とする全ての職種で、就業することが可能となる)。「受入・統合契約」の締結は不要である⁴²。

(3) 他の EU 加盟国発行の「EU ブルーカード」所持者のフランスでの就労

フランス以外の EU 加盟国に、(その国が発行した)「EU ブルーカード」を所持して18カ月以上滞在した外国人は、高度な能力を必要とする職に就くために、フランスへ入国することが可能である。ただしフランスへ入国してから1カ月以内に、フランスでの「EU ブルーカード」一時滞在許可証の申請が必要である。申請書類は居住地の県庁となっている。フランスにおける「EU ブルーカード」は、長期滞在ビザ取得義務がない以外は、EU 圏外から到着した外国人に求められるものと同じ条件を満たした時のみ発行される。

⁴¹ Office Français de l'Immigration et de l'Intégration

⁴² Contrat d'Accueil et d'Intégration のこと。通常であれば、雇用労働者としての一時滞在許可証の交付を、新規で受けるには、フランスの法令の遵守義務や共和国の価値観(政教分離、男女平等、自由など)の理解、国が提供する医療や教育、住宅などの公共サービスの詳細、必要であれば、フランス語の向上のための語学研修を無料で国が提供することなどを盛り込んだ契約を、国との間で締結しなくてはならない。

(4) 家族帯同

「EU ブルーカード」所持者(申請者も含む)の家族は、帯同家族⁴³という簡素化した手続きで、帯同することが可能である。したがって、家族呼び寄せ手続き⁴⁴で要求される条件(例えば、家族呼び寄せの手続きは、18 カ月以上の滞在後のみ可能)によらず、家族を帯同することができる。

長期滞在ビザの在外公館での申請・取得が必要である(帯同家族が EU 加盟国、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイス以外の国籍者の場合)。配偶者及び成人(18 歳以上)の子供には、「私生活・家族(vie privée et familiale)」の一時滞在許可証(これにより、帯同家族は自由に就労することができる)を交付(18 歳未満の子供の滞在には、一時滞在許可証の申請は不要)される。申請は、フランス入国後 1 カ月以内となっている(申請書の提出から 6 カ月以内には結果通知)。申請書類は、県庁へ提出。申請後、健康診断の受診が必要である。交付された「私生活・家族」の一時滞在許可証の有効期限は、「EU ブルーカード」と同期間である。配偶者又は親の「EU ブルーカード」が有効である限り、更新を続けることが可能である。「EU ブルーカード」所持者と同様に、「受入・統合契約」の締結は不要。「EU ブルーカード」所持者の家族で、最初の滞在国に「EU ブルーカード」所持者と滞在した者は、その国の条件で、フランスに帯同することが可能。この場合、フランス入国後 1 カ月以内に県庁へ申請すれば、長期滞在ビザの取得なしで、「私生活・家族」の一時滞在許可証の受け取りが可能となっている。

(5) 長期滞在許可証などの取得の可能性

「EU ブルーカード」所持者として、継続して 5 年以上滞在した場合には、EU 長期居住者⁴⁵としての長期滞在許可証(以下では、「EU 長期滞在者としての居住者カード」と記す)の取得申請が可能である。ただ、少なくとも 5 年間の「EU ブルーカード」所持者としての滞在期間には、他の EU 加盟国での「EU ブルーカード」所持期間も含まれるものの申請前の 2 年間はフランスでの居住が必要である。「EU ブルーカード」を所持していた期間が 5 年間に達していても、EU 圏外での滞在期間が連続して 12 カ月、累計で 18 カ月を超えている場合は、この長期滞在許可証の申請は不可能となっている。この「EU 長期滞在者としての居住者カード」は 10 年間有効で更新も可能。また、「EU 長期滞在者としての居住者カード」の期限が切れた後、すなわち、少なくとも 10 年後に、「永住者カード」⁴⁶の申請も可能である。

(6) 長期滞在の帯同家族に関する規定

配偶者や成人の子供はフランス国内に 5 年以上居住した場合、「私生活・家族」の一時滞在

⁴³ famille accompagnante

⁴⁴ regroupement familial

⁴⁵ Carte de résident portant la mention “résident de longue durée-CE”

⁴⁶ carte de résident permanent

許可証の更新を「EU ブルーカード」所持者の状況に関わらず申請することが可能である。したがって、例えば、配偶者又は親が「EU ブルーカード」所持しなくなっても、(単独でも)フランスでの滞在を継続することが可能である。

「私生活・家族」の一時滞在許可証での5年間連続してのフランス国内の居住を証明できる場合、家族は、「EU 長期滞在者としての居住者カード」を得ることが可能。但し、「EU ブルーカード」所持者の場合と異なり、他の EU 加盟国における滞在期間は、加算することは不可能。家族が、「EU 長期滞在者としての居住者カード」を申請する場合、すなわち、フランス国内に5年間、居住していなくてはならない。

「EU ブルーカード」を所持していた者と同様に、「EU 長期滞在者としての居住者カード」は、10年間有効で、更新も可能で、有効期限が切れた後(少なくとも10年後)に、「永住者カード」の申請をすることも可能である。

第6節 家事使用人の帯同許可

1 制度の趣旨

外国人が大使館、領事館、国連及びその関連機関などから正式認定を受け、外交・公用目的でフランスに赴任する場合には家事使用人(*personnel privé*)⁴⁷を帯同することが可能である。その場合、家事使用人としての特別滞在許可証が交付される。大使・大使館外交官(*diplomates*)の家事使用人は特別滞在許可証 PP/A(*délivré au personnel privé d'un diplomate*)⁴⁸、領事(*fonctionnaires consulaires*)の家事使用人は特別滞在許可証 PP/C(*délivré au personnel privé d'un fonctionnaire consulaire*)によって在留を認められる。一方で一般労働者に家事使用人の帯同を許可する制度はフランスにはない。家事使用人をフランスに同行させる場合には、短期労働者や雇用労働者として労働許可を伴う滞在許可証を申請しなければならない。

家事使用人の仕事の内容は、掃除、洗濯、炊事等の家庭内に限定されたものだけではなく、食料品や日用品の買い物、雇用主に代わっての必要なものを購入するための注文や依頼業務、来客や電話の応対等を行う必要があり、フランス語の語学力が必要となる。フランスにおいて外国人が家事使用人として就労するためには、フランス語が流暢でないと業務に支障が出る可能性が高い。フランス語圏やフランスの旧植民地の出身者が家事使用人として就労する場合にも、フランス語が流暢な場合もあり得るが、そうでない場合、家事使用人としての業務に支障が出てくる可能性がある。

⁴⁷ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-ministres-et-le-ministere/protocole-3445/social/article/le-personnel-prive>

⁴⁸ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/les-ministres-et-le-ministere/protocole-3445/statuts/article/titre-de-sejour-special>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:214:0007:01:EN:HTML>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:214:0007:0009:EN:PDF>

また、一般の外国人が家事使用人を雇用する場合で、その家事使用人が外国人である場合には、その家事使用人についても別途、短期労働者や雇用労働者として労働許可を伴う滞在許可を受ける必要がある。その手続きは当局への複雑で時間を要するものであり、本国からわざわざ家事使用人を呼び寄せることは一般的ではなく、フランス国籍所持者か、フランス国内に既に滞在している外国人を、家事使用人として雇用するのが一般的である。

労働許可を申請する際の家事使用人の対象として、オペア制度を利用することが可能である。フランスには二種類のオペア(Au-pair)⁴⁹制度がある。まず一般の一時滞在者が利用可能なのは、「オペア賃金労働者(salarié au pair)」⁵⁰である。家事や育児に関する作業等に1日5時間まで従事する対価として賃金としての報酬はないが住居と食事が提供される。

ちなみに、「家族支援研修生(stagiaire aide familial)」⁵¹というオペア制度は、学生などの18歳から30歳の外国人がホームステイし、育児や家事等に従事しながら報酬を得て現地の学校に通う制度である。フランス語の文化習得及び語学向上を目的としてフランスに滞在することになっているため、外国人向け語学学校に登録すること、ホストファミリーから住居・食事の他に小遣い程度の報酬を受けることが条件とされる。

ただ、外国人を家事使用人として雇用する場合に、上記の二つのオペア制度を利用することは一般的かどうかを考えた場合、主だった統計的なデータが無いこと等を踏まえると一般的とは言えない。

2 帯同可能な高度人材の範囲

一般労働者の家事使用人の帯同許可制度はない。家事使用人をフランスへ同行する場合は労働許可を伴う滞在許可証の取得が必要である。

大使・大使館の外交官、領事は家事使用人の帯同が可能である。

二つのオペア制度のうち「オペア賃金労働者」は、フランス国民であるなしを問わず、フランスに正規滞在する外国人でも雇用することができる。

3 帯同が可能となる要件

家事使用人及びオペアに共通する要件は、次のとおりである。

- ・ 仏労働法の規定に基づいた雇用契約書(職務内容、報酬、週労働時間数、週休暇・有給休

⁴⁹ 「オペア(Au-pair)」とは、主に語学取得を目的として、ホストファミリーに滞在し、子どもの世話を中心とした家事手伝いを行う者をいう。

Association for International Youth Work のホームページ(<http://au-pair-vij.org/incoming/index.php.en>)参照。

<http://www.hakusyo.mhlw.go.jp/wpdocs/hpyi230301/b0602.html> (2009年～2010年の海外情勢)

⁵⁰ <http://vosdroits.service-public.fr/F473.xhtml>

http://www.urssaf.fr/profil/particuliers/employe_au_pair/vos_salaries_-_vos_cotisations/infos_pratiques_01.html

⁵¹ <http://vosdroits.service-public.fr/F13348.xhtml>

http://www.urssaf.fr/profil/particuliers/stagiaire_etranger/vos_salaries_-_vos_cotisations/infos_pratiques_01.html

暇などが明記されたもの)を締結すること

- ・ 家事使用人が自ら望んだ解任あるいは雇用主の任期終了の場合、雇用主は、家事使用人の給与から差し引くことなく、家事使用人の帰国費用を負担すること

家事使用人の雇用主(外交官)に課せられる要件には、次のものがある。

- ・ 家事使用人の海外保険(医療治療、歯科治療、外科治療、入院費、出産費などを全額補償するもの)の加入

4 帯同者の査証上の地位

帯同する家事使用人及びオペアの査証上の地位は図表 2-7 のとおりである。

図表 2-7 帯同する者の査証上の地位

	査証上の地位	雇用者の資格要件	許可期間
家事使用人	特別滞在許可証 PP/A	大使、または大使館外交官	1 年、更新可、ただし雇用者の滞在有効期間内に限る
	特別滞在許可証 PP/C	領事	
オペア	家族支援研修生	(外国人が雇用するケースはほとんどない)	1 年
	オペア賃金労働者	国民、外国人を問わない	1 年

出所：外務省ウェブサイトより作成

5 査証更新手続き

大使・大使館外交官、領事の家事使用人に交付される特別滞在許可証の有効期間は 1 年である。更新は可能だが雇用主のフランス滞在有効期間を超えることはできない。更新の際、新たな海外保険証書の原本あるいは写しを提出しなければならない。

家事使用人のフランス滞在は雇用主の滞在に従属するものであり、雇用主が任期を終了した場合、家事使用人は帰国しなければならない。

第7節 親族の帯同許可

1 制度の趣旨

「能力・才能(compétence et talents)」⁵²滞在許可証(carte de séjour temporaire)及び「学術研究者(scientifique)」⁵³一時滞在許可証保有者の同行家族(配偶者と 18 歳未満の子供)は自動的に「私生活・家族(vie privée et famille)」一時滞在許可証が交付される。

「経営幹部あるいは上級管理職(cadre dirigeant ou de haut niveau)」⁵⁴の同行家族には、

⁵² <http://vosdroits.service-public.fr/F16922.xhtml>
<http://www.ambafrance-jp.org/spip.php?article3767>

⁵³ <http://www.ambafrance-jp.org/spip.php?article500>

⁵⁴ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/R22204.xhtml>

「同行家族(famille accompagnante)」措置⁵⁵が適用され、入国滞在の手続きが簡略化され、「訪問者(visiteur)」一時滞在許可証が交付される。

法定最低賃金(SMIC)⁵⁶の 1.5 倍以上の月額給与(2013 年 1 月時点で月額給与 2,145.33 ユーロ以上)を得ている「給与所得者(salarié en mission)」⁵⁷は 6 カ月の滞在を経ると「家族呼び寄せ(regroupement familial)」の権利を有する。

その他フランスに 18 カ月以上正規滞在している外国人は、収入と居住空間の条件が整えば「家族呼び寄せ」⁵⁸の権利を得て親族を呼び寄せることが許可される。

「家族呼び寄せ」による同行家族は「私生活・家族」一時滞在許可証を申請・取得することができる。子供は就労を希望する場合は 16 歳以上から取得申請が可能である。

「家族呼び寄せ」によって入国した外国人労働者の親族は「受入・統合契約(CAI: contrat de l'accueil et de l'intégration)」及び子供がいる場合は「家族受入・統合契約(CAIF: contrat de l'accueil et de l'intégration pour la famille)」に締結しなければならない。

受入・統合契約とは、フランス滞在を初めて許可された 16 歳以上 55 歳未満の外国人が、国との間で締結しなければならない契約である。契約期間は 1 年間で、16 歳～18 歳未満の未成年者の場合は法定代理人(一般的には親)が連名で契約に署名する。

「受入・統合契約」は移民・統合庁が作成し、外国人が理解できる言語で提供される。「受入・統合契約」の規約に従い、市民研修(formation civique)(後述)⁵⁹と、必要であれば語学研修を受けなければならない。この契約の遵守が滞在許可証更新の際の審査基準としても考慮される。

「家族受入・統合契約」とは、家族呼び寄せを行った子供を持つ親(家族呼び寄せによって入国した親を含む)が、国との間で締結しなければならない契約である。この契約により、家族呼び寄せの家庭の親は、フランスにおける親の権利と義務に関する講習を受けなければならない。契約を遵守しない場合、家族手当の支給が停止されたり、滞在許可証の更新が拒否されることもありうる。

帰化した移民は、フランス国籍所有者(ヨーロッパの市民権を持つ者)⁶⁰として、扶養している直系尊属⁶¹を呼び寄せることは可能である。外国人(帰化していない移民)が、家族を呼び寄せる場合、家族呼び寄せ手続きに従うことになるが、これは成人の配偶者及び未成年(18 歳未満の子供)が対象となる。しかしながら、例えば、自身の経営する企業(小さな雑貨店を

⁵⁵ 「同行家族(famille accompagnante)」措置とは、法定最低賃金の 3 倍以上(2013 年 1 月時点で月額給与 4,290.66 ユーロ以上)の給与を得ている管理職の家族の入国滞在の手続きは、当該労働者の滞在許可証申請書類と共に直接 DIRECCTE に提出され、簡略化が図られている。

⁵⁶ 2013 年 1 月の改定によって、時給 9.43 ユーロ、週 35 時間の法定労働時間に基づいて計算した月額額は 1,430.22 ユーロとなっている。

⁵⁷ <http://www.ambafrance-jp.org/spip.php?article497>

⁵⁸ <http://vosdroits.service-public.fr/N11165.xhtml>

⁵⁹ http://www.lorraine.drjscs.gouv.fr/IMG/pdf/Formation_Civique_et_Citoyenne.pdf

⁶⁰ citoyen européen

⁶¹ ascendants directs à charge

含む)における外国人従業員の採用として(両)親を呼び寄せる(就労ビザ)ことや、親が(慢性)疾病を罹患している場合に、治療のための一時滞在許可⁶²を得ることは認められている。また、ビジタービザ⁶³を取得して、両親の呼び寄せをする場合もある。ただ、これらはいずれも、両親のみを対象としたものではなく、あくまでも外国人の合法的滞在方法の一つに過ぎない。

2 帯同可能な親族の範囲⁶⁴

帯同可能な親族の範囲は、18歳以上の配偶者及び18歳未満の子供(嫡子及び養子)

3 帯同可能な高度人材の範囲

フランスにおける外国高度人材としては、2006年に制定された「移民及び統合に関する法律」によって新設された「能力・才能」一時滞在許可証及び「学術研究者」一時滞在許可証の対象者が該当するものと考えられ、研究者、科学者、IT技術者、芸術家、スポーツ選手、企業家などが想定される。

「経営幹部あるいは上級管理職」や「給与所得者」には通常よりも短い期間で家族呼び寄せの申請ができることや手続きが簡略化されていること等の優遇措置がある。

4 帯同が可能となる要件

原則としてフランスに18カ月以上正規滞在している外国人は、「家族呼び寄せ」の権利を得て18歳以上の配偶者及び18歳未満の子供を呼び寄せることができる⁶⁵。ただし、収入条件と住居条件を満たさなければならない。

収入条件は、家族手当を差し引いた額で、家族の規模により異なる。

- ・ 2～3人家族の場合、法定最低賃金(SMIC)⁶⁶の月額平均(直近12カ月)と同額以上
- ・ 4～5人家族の場合、法定最低賃金の月額平均の1.1倍以上
- ・ 6人以上の家族の場合、法定最低賃金の月額平均の125倍以上

⁶² autorisation provisoire de séjour pour soins

⁶³ visa “visiteur”のこと。労働許可を必要とし、かつ報酬を伴う全ての就労活動に従事することは認められていない。

⁶⁴ Conditions à remplir par la famille rejoignante
<http://vosdroits.service-public.fr/F11166.xhtml>

⁶⁵ 本稿において、「帯同」の意味を広義に捉えて「家族呼び寄せ」も含まれるものとする。狭義の帯同、すなわちフランスで就労することになる外国人労働者本人が滞在資格を取得すると同時に家族が滞在資格を取得することができるのは、「能力と才能」及び「学術研究者」滞業者に限られ、長期滞在資格が発給された総数の1.4%程度に過ぎない(2010年)。そのため、外国人労働者本人が3カ月から1年滞在することによる家族呼び寄せは、厳密には「帯同」とは異なるものであるが、フランスの外国人受入れを考える上で、1年滞在による家族呼び寄せも「帯同」として考えても差し支えないとする考えから、本稿における帯同は広義の意味での「帯同」を用いる。

⁶⁶ 注56参照。家族のサイズによって異なる。
<http://vosdroits.service-public.fr/F11166.xhtml>

住居条件は、居住空間が家族の規模に見合ったものであるとされ、地域によって異なる⁶⁷。

- ・ 子供のいない 2 人家族の場合、22～28 m²以上
- ・ 8 人家族までは一人当たり居住空間 10 m²の拡充
- ・ 8 人を超えると一人当たり居住空間 5 m²の拡充

(例) 子供 7 人で合計 9 人家族の居住地が B 地域に属する場合：

$$24 \text{ m}^2 + (10 \text{ m}^2 \times 6 \text{ 人}) + (5 \text{ m}^2 \times 1 \text{ 人}) = 89 \text{ m}^2$$

フランスにおける外国高度人材として「能力・才能」滞在許可書及び「学術研究者」一時滞在許可証保有者は、当該労働者の入国時に親族(配偶者、18 歳未満の子供)の帯同が可能である。

月額 5,000 ユーロ以上の給与を得ている「経営幹部あるいは上級管理職(「短期労働者」一時滞在許可証の保有)⁶⁸の場合、「同行家族」特別措置が適用され、同行家族(配偶者、18 歳未満の子供)の滞在許可書の手続きが簡略される。

「給与所得者」(「企業内転勤者」一時滞在許可証)の場合、フランス滞在 6 カ月以降から「家族呼び寄せ」の権利を行使することができる。

5 帯同者の査証及び在留資格上の地位

「家族呼び寄せ」による同行家族は「私生活・家族」一時滞在許可証を申請・取得することができる。子供は就労を希望する場合は 16 歳以上から取得申請が可能である。

「能力・才能」滞在許可証及び「学術研究者」一時滞在許可証保有者の同行家族(配偶者と 18 歳未満の子供)は労働者の入国と同時に「私生活・家族」滞在許可証が交付される。

「経営幹部あるいは上級管理職」(「短期労働者」一時滞在許可証の保有)の同行家族(配偶者と 18 歳未満の子供)には入国手続きの簡略化が図られ、「訪問者」一時滞在許可証が交付される。

6 査証更新手続き⁶⁹

「家族呼び寄せ」による同行家族(配偶者と 18 歳未満の子供)の手続きは次の通り。

(1) 申請書類の提出

- ・ 家族を受入れる居住地の県庁に申請書類を提出する。

⁶⁷ アレテにより最低居住空間が A 地域(パリなど)=22 m²、B 地域(人口 25 万人以上の都市等)=24 m²、C 地域(その他)=28 m²の 3 地域に分かれて規定される。

<http://vosdroits.service-public.fr/F11166.xhtml>

⁶⁸ <http://www.immigration-professionnelle.gouv.fr/proc%C3%A9dures/fiche/cadres-dirigeants-ou-de-haut-niveau>

⁶⁹ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F11169.xhtml>

- ・ 県庁(prefecture)は申請書類を受理すると、移民・統合庁あるいは県社会団結局(DDCS: direction departementale de la cohesion sociale)に連絡する。
- ・ 必要な申請書類の全てが整い次第、申請証明書が発行される。

(2) 書類審査

- ・ 外国人労働者の居住地(あるいは家族を受入れる居住地)の市(区町村)長(maire)に申請書類が送られる。市(区町村)長は外国人労働者の収入条件と住居条件を検査する。市から依頼された調査員が外国人労働者の住居を訪問し、住居条件の確認が行われる。
- ・ 市(区町村)長は県からの要請を受け、外国人がフランスにおける家族生活の原則を遵守しているかの確認が行われる。市(区町村)長は申請書類の受理日から2カ月以内に意見書を県に送る。
- ・ 市(区町村)長はまた、申請書類に収入条件及び住居条件に関する意見書を添えて、移民・統合庁に送る。移民・統合庁では、必要に応じて追加審査を行い、県に送り返す。

(3) 「家族呼び寄せ」の許可

- ・ 書類審査の結果を受けて、県長が「家族呼び寄せ」の許可を下す。
- ・ 申請書類の提出日(申請証明書の発行日)から6カ月以内に通知が送られる。
- ・ 6カ月を超えても通知が届かない場合は、申請が却下されている。
- ・ 外国労働者は県長または移民担当大臣に対して異議申し立てを行うことができる。

(4) 入国ビザの取得

- ・ 「家族呼び寄せ」の許可が下りた家族はフランス入国のためにビザを取得する。
- ・ 「家族呼び寄せ」の県長の許可が下りた日から6カ月以内に領事館あるいは大使館ビザの申請を行わなければならない。
- ・ ビザの発行から3カ月以内にフランスに入国しなければならない。
- ・ 渡航費用は家族負担。

(5) 評価と研修

- ・ ビザ申請審査の際、「家族呼び寄せ」による入国希望者(16歳以上65歳未満の家族が対象)は、移民・統合庁あるいは代理機関によって郵便で召集を受け、居住している国でフランス語及び共和国的価値に関するテストを受ける。このテストは、外国人労働者がフランスで「家族呼び寄せ」の申請書類提出の証明書発行日から60日以内に実施される。
- ・ テストの結果、必要に応じて、居住している国で最長2週間の語学及び共和国的価値に関する市民研修を受講し、受講証明証の交付を受ける。このテスト及び研修は移民・統

合庁により無料で実施される。

(6) 入国、健康診断、受入・統合

- ・ 外国人労働者の家族は、フランス入国後に移民・統合庁が実施する健康診断を受ける。出身国に移民・統合庁の海外事務所がある場合は入国前に健康診断を済ませることが可能である。
- ・ 移民・統合庁は子供がいる場合は「家族受入・統合契約」と、家族一人ひとりに対して「受入・統合契約」を作成する。
- ・ 契約への署名は義務である。

(7) 滞在許可証の交付

- ・ 「家族呼び寄せ」により入国した家族には、労働許可を伴う「私生活・家族」一時滞在許可証が交付される。有効期間は1年間である。

7 就業の可否、就業可能な場合の就業に関する制限の有無・内容

「家族呼び寄せ」によって入国した外国人労働者の同行家族(配偶者、16歳～18歳未満の子供)は「私生活・家族」一時滞在許可証を取得し、自らが選択してあらゆる職業活動に従事することができる

「能力・才能」滞在許可証及び「学術研究者」一時滞在許可証保有者の同行家族は「私生活・家族」一時滞在許可証を取得し、自らが選択してあらゆる職業活動に従事することができる。

「経営幹部あるいは上級管理職」(「短期労働者」一時滞在許可証を保有)の同行家族(配偶者)は、「訪問者」一時滞在許可証を取得し、原則、就労不可とされる。

8 親族に求める要件

「家族呼び寄せ」によって入国した外国人労働者の親族は「受入・統合契約」、子供がいる場合は「家族受入・統合契約」に締結しなければならない。

受入・統合契約は、フランス滞在を初めて許可された16歳以上55歳未満の外国人が、国との間で締結しなければならない契約である。16歳～18歳未満の未成年者の場合は法定代理人(一般的には親)が連名で契約に署名する。受入・統合契約は移民・統合庁が作成し、外国人が理解できる言語で提供される。受入・統合契約の規約に従い、市民研修を受ける必要があり、必要であれば語学研修も受けなければならない。この契約の遵守が滞在許可証更新の際の審査基準としても考慮される。契約期間は1年である。

研修内容は以下の通り。

(1) 市民研修(formation civique)研修と講義⁷⁰

- ・ 研修時間：6 時間
- ・ 内容：共和国的価値(政教分離、男女平等、基本的自由など)、フランスの制度(国家の仕組みなど)
- ・ 講義時間：1～6 時間(外国人の知識水準による)
- ・ 内容：健康、学校、職業訓練、雇用、住居など日常生活及び公共サービスに関する基本的情報

(2) 語学研修⁷¹

フランス入国時に、移民・統合庁が実施するフランス語テスト(筆記と口頭)を受け、合格者は省庁による語学研修免除証明書(AMDFL : Attestation ministerielle de dispense de formation linguistique)⁷²が交付される。不合格者はフランス語研修を受講する。

- ・ 研修時間：最大 400 時間
- ・ 内容：DILF(フランス語初級修了証)で公認されたフランス語学力の習得

(3) 職業能力適性診断(Bilan de competences professionnelles)⁷³

2008 年 12 月 1 日より受入・統合契約書を締結した者は移民・統合庁の職業適性診断を受けることが義務付けられている。職業能力適性診断の結果は職業安定所に送られ、求職・斡旋情報などを得ることができる。

- ・ 所要時間：最大 3 時間
- ・ 内容：適職を判断するための情報(資格や職歴など)
- ・ 対象外：就学している 18 歳未満及び 55 歳以上の外国人

(4) フランス語における親の権利と義務に関する講習

- ・ 講習時間：1 日
- ・ 内容：親権、男女平等、子供の就学義務

第8節 政策評価

サルコジ政権下ではフランス経済に貢献しない移民の受け入れ条件を厳格化する方向性を強めてきたため、フランスの外国人受入れ政策の基本路線としての「選択的移民」政策は、他の国よりも一層積極的であると考えられる。ただ、2012 年 6 月の政権交代によって、若

⁷⁰ <http://vosdroits.service-public.fr/F17128.xhtml>

⁷¹ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/la-france/venir-en-france/immigration-et-droit-d-asile/zoom-sur/article/la-formation-au-francais-et-aux>

⁷² http://www.ofii.fr/tests_197/puis_je_etre_dispense_de_la_formation_linguistique_1037.html

⁷³ <http://travail-emploi.gouv.fr/le-bilan-de-competences,1073.html>

干ながら規制を緩和する方向性にある。帰化申請の要件を緩和する施策を打ち出したことに加えて、サルコジ政権下ではフランス国内で高等教育を受けた外国人の滞在と就労の要件についても厳格化する方向性にあったが、オランダ政権下では若干ながら緩和する施策が示された。また、オランダ大統領の選挙公約によれば、合法的に5年間フランスに居住する外国人に地方選挙権を付与すること⁷⁴や、不法移民の合法化については客観的な基準に基づいて判断することがうたわれている。

【参考文献】

- カトリヌ・ヴィートル・ド・ウェンデン (2009)「フランスの移民政策の新たな方向づけ?——『選別的移民政策』とその批判」訳: 宮島 喬、『移民政策研究』移民政策学会、Vol.1 (2009 年 5 月)
- 梶田 孝道 (2005)「欧米の移民政策 「国民」再定義に揺れた独仏 制限的受け入れを進める米国」特集 外国人労働者受け入れ「人材開国」の選択、2005-03-08、『エコノミスト』毎日新聞社 [編]、83 巻、14 号、通号=3743 号、pp86~87
- 日本総合研究所 (2009)「フランスにおける高度外国人材受入れ推進制度」『平成 21 年度中小企業産学連携人材育成事業 (高度人材受入れ推進の在り方に関する調査) 報告書』(平成 22 年 2 月・平成 21 年度経済産業省委託調査)
- (http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2010fy01/E000782.pdf)
- 厚生労働省『世界の厚生労働 2010』(第 5 章 フランス (p99~112))
- (<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kaigai/10/pdf/tokusyu/to099~112.pdf>)
- 自治体国際化協会 (2011)『フランスの移民政策—移民の出入国管理行政から社会統合政策まで—』Clair Report No. 363(July 14, 2011)(財)自治体国際化協会 パリ事務所
- (http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/c_report/pdf/363.pdf)
- 鈴木 尊紘「フランスにおける 2007 年移民法—フランス語習得義務から DNA 習得まで—」『外国の立法 237 (2008.9)』国立国会図書館調査及び立法考査局
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2008)『諸外国の外国人労働者 受入れ制度と実態 2008』(JILPT 資料シリーズ No.46)
- (<http://www.jil.go.jp/institute/chosa/2008/documents/046.pdf>)
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2006)『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—』(労働政策研究報告書 No. 59)
- (<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/059.htm>)
- 野村 佳世 (2009)『『サン・パピエ』と『選別移民法』にみる選別・排除・同化』『移民の社会的統合と排除—問われるフランス的平等』宮島 喬 (編)、東京大学出版会、第 10 章
- 服部 有希 (2012)「オランダ新大統領の政策課題」『外国の立法』(2012.7) 国立国会図書館調査及び立法考査局
- (http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3507777_po_02520101.pdf?contentNo=1)
- 平出 重保「フランスの移民政策の現状と課題—海外調査報告—」『立法と調査』法務委員会調査室、2009.6 No.293
- (http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20090601003.pdf)
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2007)「仏国における外国人問題への取り組みと課題」『英独仏における外国人問題への取り組み及びその課題に関する調査研究報告書』内閣府経済社会総合研究所 研究会報告書等 No.24
- (<http://www.esri.go.jp/jp/archive/hou/hou030/hou024.html>)
- 宮島 喬 (2012)「フランス移民労働者政策の転換: 2006 年移民法と『選別的移民』の含意」『大原社会問題研究所雑誌』法政大学大原社会問題研究所 編、645 号 (2012-07)、pp1-13
- (<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/oz/645/645-01.pdf>)
- 宮島 喬 (2007)「フランスの移民規制と外国人労働者問題」(特集 今後の外国人労働者問題)『季刊労働法』、219 号 (2007-00)、pp42~51

Secretariat general du comite interministeriel de controle de l'immigration (SGCIC) (2008), "Rapport au parlement, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration", Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Décembre 2008

⁷⁴ 服部 有希 (2012)

(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000036/0000.pdf>)

Secretariat general du comite interministeriel de controle de l'immigration (SGCIC) (2011a), “Rapport au parlement, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration”, Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Mars 2011

(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000189/0000.pdf>)

Secretariat general du comite interministeriel de controle de l'immigration (SGCIC) (2011b), “Rapport au parlement, Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration”, Huitième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Décembre 2011

(<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000036/0000.pdf>)

【参考ウェブサイト】

日本貿易振興機構（JETRO）ウェブサイト (http://www.jetro.go.jp/world/europe/fr/invest_05/)

フランス政府公共サービスウェブサイト (<http://www.service-public.fr/>)

フランス移民統合庁ウェブサイト (<http://www.ofii.fr/>)

フランス国立統計経済研究所（INSEE）(<http://www.insee.fr/fr/>)

フランス外務省ウェブサイト (<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/>)

第3章 ドイツ

はじめに

ドイツでは現在、少子高齢化による将来的な労働力不足と世界経済危機以降の景気回復期における技能人材不足が課題となっており、その解決策の一つとして高度外国人材の受入れを促進している¹。

ところで「高度外国人材」とは具体的にどのような者を指すのか。連邦内務省(BMI)は、「高資格者(Hochqualifizierten)」という用語の普遍妥当的な定義は存在しないが、大学教育を修了した全ての者が高資格者とみなされることが多い²としている。一方、滞在法(AufenthG)は、「高資格者とは、ドイツに滞在することで特別な経済的及び社会的利益をもたらす者」で、具体的には「特別な専門知識のある学者」や「卓越した地位にある教育者又は科学者」としている(滞在法 19 条)。高資格者だけは最初から定住許可が付与され、付与の際に通常必要とされる連邦雇用エージェンシー(BA)の同意(優先性審査及び同等性審査³)も不要である。また、当該外国人の家族も、BA の同意を要せずに就業する権利が得られる⁴。他方、「専門技術者(Fachkräften)」という用語もあるが、これについて BMI は「専門技術者には、職業教育の修了又はそれに類する資格から、大学教育修了資格までが含まれる」としており、現在ドイツでは、このようなレベルの高度外国人材を積極的に受入れている。

以上を踏まえて本稿は、ドイツにおける外国人労働者、特に高度外国人材の受入れとその周辺状況を中心に記述することを目的とした。第1節では、まず大枠として外国人労働者受入れの基本的方針を紹介し、第2節では、制度の変遷や近年の動き、高度外国人材を中心とした受入れ制度の区分、外国人労働者の家事使用人や家族の帯同・呼び寄せ制度について見ていく。第3節では数値を中心に様々な角度から外国人受入れ状況の把握を図り、第4節で外国人の社会統合、第5節で外国人受入れの社会的費用便益に関する政策評価に若干触れた後、最後に簡単なまとめを述べる。

第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針

近年のドイツにおける外国人労働者受入れは、高度外国人材の規制緩和、つまり移住に対

¹ BBMFI (2012) 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland pp.536-538.

² 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html (2012年10月5日閲覧)。

³ 労働市場テストに相当する「優先性審査」は、連邦雇用エージェンシー所管の中央外国・専門職業仲介局(ZAV)が当該職業ポストに適したドイツ人やドイツ人と同等のEU・EEA市民、スイス市民等の労働力の有無を確認し、該当する求職者がおらず、ドイツの労働市場に不利益を及ぼさない場合にのみ外国人の就労を認めるもので、国内求職者の就労優先と保護を目的とした審査である。また、「同等性審査」とは、賃金ダンピングを防止する目的で、当該外国人が、比較可能なドイツ人労働者より不利ではない労働条件(賃金・処遇等)で雇用されているかどうかの同等性を審査することを言う。

⁴ 就労手続令(BeschVerfV)8条。

する原則的な開放によって特徴付けられ、ドイツで緊急に必要とされる専門技術／資格を保有する外国人材に、ドイツ労働市場に参入してもらうためのインセンティブを与えることが意図されている⁵。

また、それと共に外国人／移民の社会統合政策も積極的に実施されている。その背景には、1960年代に労働力不足を補うためトルコなどから受入れた大量の外国人労働者が予想に反して自国に戻らずドイツに留まったまま数十年が経過し、現在までドイツ社会に融合せず閉鎖的なコミュニティを形成し、教育水準の低さや失業率の高さなどが問題になっていることが挙げられる。その間ドイツは「我が国は移民国家ではない」という認識のもと、移民を「一時的な外国人滞在者」として扱い、社会統合政策をほとんど実施してこなかった。主な政策転換の契機となったのは1998年に誕生したシュレーダー政権の取り組みで、2005年の移民法⁶ (Zuwanderungsgesetz) の制定により、移民の社会的統合促進原則が明記され(滞在法 43 条 1 項)、ドイツ語、法秩序、文化、歴史などを学ぶ「統合講習」が導入された。その後、社会統合政策は徐々に進展したものの必ずしも成功しているとは言い難い。メルケル首相が2010年10月に、与党 CDU の大会で「ドイツは移民を歓迎する」と前置きしつつも、「ドイツの多文化主義は完全に失敗した」と発言したことがそれを象徴している。同首相は「40年にわたる移民の社会的統合の失敗はすぐには埋められないが、移民はドイツ語を学びドイツ社会に融合しなければならない。ドイツで生きていくのであれば、法に従うだけでなくドイツ語を習得すべきだ」と語り、移民に対するより積極的な社会的融合を促して内外に反響を呼んだ。後日、政府報道官によりこの発言の真意が語られ、「ドイツの『多文化主義』とはこれまで、移民を無理に統合させようとせず彼らの自主性に任せるということだったが、今後はドイツ社会全体の利益のために行動しなければならない。ドイツは外国にルーツをもつ人々とその社会的統合を歓迎するが、ドイツ社会への統合を拒む外国人に対しては、政府は明確に受入れを拒否する」という現政権の基本的考え方が示された⁷。

第2節 外国人労働者受入れ制度

1 制度の変遷—低・中技能人材の募集から高技能人材の積極的受入れへ⁸

ドイツの外国人労働者受入れは、第二次世界大戦後の経済復興期(1955年)にイタリアと二国間協定を締結し、低・中技能の外国人労働者を受入れたことから始まった。その後、こうした二国間協定は、スペイン(1960年)、ギリシャ(1960年)、トルコ(1961年)、モロッコ(1963

⁵ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html (2012年10月5日閲覧)。

⁶ 移民法の公布は2004年7月30日で、同年8月6日、9月1日に一部が施行、大部分は2005年1月1日に施行された。

⁷ 拙稿(2010)「移民の社会統合—多文化主義からの転換」『Business Labor Trend 2010.12』労働政策研究・研修機構 pp.45-46。

⁸ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html (2012年10月5日閲覧)、及び厚生労働省(2010)「世界の厚生労働 2010」p.69を主に参照。

年)、ポルトガル(1964年)、チュニジア(1965年)、ユーゴスラビア(1968年)とも締結されたが、その後、石油危機を契機とする急速な景気悪化と失業者の増大を受け、1973年11月に外国人労働者の受入れを原則停止した。しかし、実際には短期滞在の外国人労働者については、引き続き就労許可がなくても就労可能な法規命令や二国間協定に基づいて継続的に受入れ、その対象職種は拡大していった。

1983年には、外国人労働者の帰国を促進するため、「外国人帰国支援法(RückHG)」が施行され、年金の労働者負担分の速やかな返還や職業年金受給権の補償などが規定されたが、移民の構成員に大きな変化はなく、1990年の東西統一後は、旧東欧諸国(特にポーランド)からの後期帰還移住者⁹等の流入の増加により、かえって移民は増加した。

2000年に入ってから、ITの進展に伴うIT技術者不足を解決するために、「グリーンカード省令¹⁰」が導入され、IT技術者を中心とする欧州経済領域(EEA)外の高度外国人材を最長5年の期限付きで受入れた。しかし、2005年の移民法施行に伴い、同省令は廃止された。

最近の大きな動きとしては、2005年の「移民法」の制定と、その一環としてそれまでの外国人法に代わり「滞在法¹¹」が制定されたことが挙げられる。この新移民法によって高度外国人材の受入れ、滞在許可と就労許可の手の統一化(ワンストップガバメント)、社会統合政策の推進などが規定され、現行制度の基礎が築かれた。

その後、同法の見直しが行われ、2007年8月には改正移民法が施行された。この改正では、2002年11月から2005年12月までに出生した外国人の滞在権・難民の庇護権に関する11本のEU指令の国内法整備が図られると共に、偽装・強制結婚撲滅強化、国内の保安強化、外国人の起業の規制緩和、ドイツ語を話せない移民に対する「統合講習」への参加義務付けなどが盛り込まれた。この法案には祖父条項¹²も導入され、本来は出国義務があるにもかかわらず、6～8年前からドイツ滞在を黙認されている者に対して滞在権が付与され、労働市場への参入が認められた。また、該当者が2009年末までに将来的にも安定した仕事に就いて生計を立てている場合には、その滞在は合法と認められた。

近年は高度外国人材の受入れ促進が加速しており、2009年には「労働移民活用法(Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz)」が施行され、新規EU加盟国の大学修了資格者の就労に対す

⁹ 帰還移住者とは19世紀にソ連(当時)や東欧諸国に移住したドイツ人の子孫で、第2次世界大戦後ドイツ民族であることを理由に迫害を受け、その後、人道的見地からドイツに受入れられた者。申請すればドイツ国籍を簡単に取得でき、ドイツ入国後に生まれた子にもその地位が承継された。しかし、1993年に受入れ手続きが厳格化され、子への地位承継は廃止された。これ以降に帰還した人々が「後期帰還移住者」とされる。後期帰還移住者の中には、ドイツ国籍を持ちながらドイツ語を話せない者が多い。

¹⁰ 「IT技術に関する外国人の高度人材に対する就労許可に関する時限的省令(2000年7月制定)」によって外国人に付与された就労許可のことで、2000年8月1日から2004年末の期間中、大学修了資格もしくは同等の資格を有したIT技術者に対して、計約1万7,900枚のグリーンカードが配布された。

¹¹ 滞在法はEU自由移動法(FreizügG/EU)の適用者(EU、EEA諸国の者とその家族)を適用外と定めている(第1条第2項)。更に、ECとスイスとの間の協定により、スイス国民も適用外である。また、ドイツ民族に属し第2次世界大戦以前の1937年12月31日の時点でドイツ領土にいた者とその配偶者、子孫などの帰還者もドイツ人と見なされるため同法の適用を受けない。

¹² 制度や法律が改正された際に、改正前にすでに認められていた権利(既得権)を改正後も認めること。

る「優先性審査」の廃止や専門技術を有する外国人の最低年収要件の引き下げなどが行われた。直近の 2012 年には、EU 域外(第三国)出身者の専門技術を有する外国人の優遇措置や規制緩和を目的とした「国外職業資格認定改正法」や「EU ブルーカード法」が制定された。

2 国外職業資格認定改正法¹³(2012 年 4 月 1 日施行)

国外職業資格認定改正法(Anerkennungsgesetz)は、2012 年 4 月 1 日から施行された。EU 域外で専門技術を習得した外国人の資格認定を簡素化することで、高度外国人材の受入れを促進するのが目的である。EU 域内者は、建築家や医師、看護師など一部の専門的職業の相互承認に関する基準などを定めた「EU 専門職業資格相互承認指令¹⁴」があり、資格認定は比較的容易になっている。その一方で、EU 域外の教育・訓練機関で資格を得た者は公式に認定されるまで、試験・実習・面接など一連の過程を経なければならず、場合によっては数年かかるケースもあった。こうした事態を改善するため、同改正法では申請から認定まで全ての手続きを 3 カ月以内とすることを定めた。政府は、これによって国外資格の認定を受けられずにいるドイツ在住の約 30 万人の外国人が恩恵を受けると推定している。30 万人の内訳は、約 25 万人が職業訓練修了レベル、約 2 万 3,000 人がマイスターもしくは熟練工レベル、約 1 万 6,000 人が大卒などの高等教育修了レベルとなっている。

3 EU ブルーカード法¹⁵(2012 年 8 月 1 日施行)

2012 年 8 月 1 日に施行した EU ブルーカード法は、2009 年に成立した「EU 域外出身者の高資格雇用目的の入国・滞在条件に関する理事会指令(2009/50/EC)¹⁶」の国内法整備に該当する。アメリカの「グリーンカード」を模して「ブルーカード(Blaue Karte)」と呼ばれる滞在・就労許可制度は、EU 域内の長期的な人口減少に伴って不足が懸念される専門技術者を、EU 域外からの積極的な受入れにより補うことを目的としている。今回の国内法施行により、EU 域外の高度外国人材に対して様々な緩和措置が実施され、主に「滞在法(AufenthG)」、「就労令(BeschV)」、「社会法典第 6 編」において EU ブルーカード関連の規定が新設された。特に恩恵を受けるのは、ドイツの大学もしくはこれに相当する外国の大学を卒業し、ドイツで一定の所得がある EU 域外者で、最長 4 年の期限でブルーカードが付与

¹³ BMBI プレスリリース <http://www.bmbf.de/press/3253.php> (2012 年 11 月 19 日閲覧)、拙稿「高度外国人材の国外資格認定を簡素化」『Business Labor Trend 2011.6』pp.42-43。

¹⁴ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications.

¹⁵ 拙稿(2012)「ブルーカード法」が成立—EU 域外が対象『Business Labor Trend 2012.7』労働政策研究・研修機構 p.54、渡辺 富久子(2012)「【ドイツ】EU の高資格外国人労働者指令を実施する法律」『外国の立法(2012.7)』国立国会図書館調査/立法考査局、連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html (2012 年 10 月 5 日閲覧)を参照。

¹⁶ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. 2009 年 6 月 18 日公布、19 日施行の EU 指令で、同指令 6 章では各加盟国は 2011 年 6 月 19 日までに国内法化を行い、2013 年 6 月 19 日までを第 1 回とする年間統計報告を EU 委員会に対して行うことなどが規定されている。

される。また、ブルーカード保持者は 33 カ月以上就労し、期間中に法定年金の保険料を納付し、生計確保等の要件を満たす場合には、定住許可が付与される。更に、その中で一定のドイツ語能力¹⁷を証明できる者は、この期間が 21 カ月まで短縮される(滞在法 19a 条)。

従来の滞在法 19 条では、所得要件がない「特別な専門知識のある学者」と「卓越した地位にある教育者又は科学者」のほか、税込年収 6 万 6,000 ユーロ(一般年金保険の拠出保険料算定限度額相当)以上の所得がある「専門家」と「管理職・上級幹部(高度専門技術者)」を「高資格者(Hochqualifizierten)」として規定していた。しかし、今後「専門家」や「管理職・上級幹部(高度専門技術者)」には新設された 19a 条が適用され、最低年収が 4 万 4,800 ユーロに、更に数学、IT、自然科学、工学(MINT)分野の専門技術労働者、医師などの不足職種は、年収が 3 万 4,944 ユーロに引き下げられた。従って、滞在法 19 条は、「特別な専門知識のある学者」、「卓越した地位にある教育者又は科学者」のみ¹⁸が「高資格者」として適用されることになり、これらの者については、従来通り所得要件がなく、最初から定住許可が付与される。

ドイツの大学を卒業した外国人留学生についても「社会統合が容易な高度外国人材の卵」という観点から優遇措置がなされ、卒業後の求職期間の上限が従来の 12 カ月から 18 カ月まで延長された。また、在学中に認められる年間 90 日までの副業(半日の場合 180 日)も 120 日(半日の場合 240 日)に延長され、副業の拡大が就業に結びつく可能性を高めるよう配慮された(滞在法 16 条)。このほか、ドイツの大学修了資格、もしくは同等の外国の大学の修了資格を有し、かつ生計が確保されている外国人に対しては、その資格に相応する求職のために、最長 6 カ月まで滞在許可の付与が可能となった(滞在法 18c 条)。

自営業者(Selbständige)については、外国人の起業をしやすくすることで、新たな職場の創出に寄与してほしいとの目的から、滞在法 21 条で定められていた従来の最低投資額及び創出する最低雇用数の一律要求が、8 月 1 日の施行をもって撤廃された。

なお、ブルーカードの発給数については、前述の EU 指令(2009/50/EC)6 条において加盟国がその規模を決めることを認めており、状況に応じてドイツが独自に「ゼロ枠」とすることも可能である¹⁹。

EU ブルーカード法の施行について、ドイツ使用者団体連盟(BDA)は特定業種の労働力不足解消につながるとして同法を歓迎している²⁰。一方、労働総同盟(DGB)は原則支持をしつつも、同法で特定業種の最低年収基準額が引き下げられた点については賃金ダンピングを招

¹⁷ 言語に関する欧州共通基準 B1 以上相当のドイツ語能力。

¹⁸ 「特別な専門知識のある学者」、「卓越した地位にある教育者又は科学者」について、連邦内務省(BMI)では具体例として「大学で講座を担当できるなど極めて高い職位にある教員」としている。在京大使館によると、特にはっきりとしたガイドラインがあるわけではなく、どのような場合に「高資格者」として認定されるかについては、滞在先の管轄の外人局によって判断が分かれるとのことであった(在京大使館法務領事部の回答、2013 年 1 月 29 日)。

¹⁹ BBMFI(2012) pp.545-546.

²⁰ BDA Presse-Information Nr.025/2012 BDA: Willkommenskultur für qualifizierte ausländische Fachkräfte schaffen.

きかねないとして懸念を表明している。その上で、すでに複雑な移民法を更に複雑にするよりも、平等かつ単純化をするための根本的な法改正を行い、低賃金と劣悪な労働条件から移民を含めたすべての労働者を守る「移民法」を制定すべきだと主張している²¹。

なお、EU ブルーカードが付与されない専門技術者(Fachkräften)には、従来法に沿って期限付きの滞在許可が付与される。期限満了時にまだ前提条件が存在し、雇用関係も存続している場合には滞在許可は延長され、計5年が経過した後に無期限の定住許可を付与することが可能となる。この場合、最低年収基準は適用されず、具体的には、以下のような者が挙げられる²²；

- ・ 海外の大学修了資格を有する専門技術労働者(特定の職業分野の限定なし)
- ・ IT 関連の専門技術労働者で、大学修了資格を有するか、同等の資格を有する者(旧グリーンカード保持者)
- ・ ドイツの大学を修了／卒業した者(優先性審査なし)
- ・ 客員研究者、大学や研究機関の研究員、研究チームに所属する技術者や工学技士(優先性審査なし)
- ・ 管理職・上級幹部(優先性審査なし)
- ・ 公立学校や代替学校の教員(優先性審査なし)
- ・ プロスポーツ選手、コーチ、写真モデル等(優先性審査なし)
- ・ 芸術家、ジャーナリスト
- ・ 郷土料理人
- ・ 二国間協定による雇用労働者(請負契約労働者、職業研修および言語研修を目的とする労働者等)
- ・ その他の専門技術者であって、公共の利益が存在する場合。

4 滞在目的による受入れ区分

外国人の受入れに関する主な根拠法令には、移民法(Zuwanderungsgesetz)、滞在法(AufenthG)、滞在令(AufenthV)、就労令(BeschV)、就労手続令(BeschVerfV)などがあり、外国人受入れの決定は、これらの法律に基づいて判断される。また、外国人がドイツに入国し、滞在するためには原則として滞在資格が必要である。滞在法は計4つの異なる滞在資格(①滞在許可、②EU 域内継続滞在許可、③定住許可、④ビザ)を定めており、詳しくは次の(1)～(4)の通りとなっている²³。

²¹ European industrial relations observatory on-line(updated: 12 July, 2012) *Debate continues over freedom of movement*.

²² 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html(2012年10月5日閲覧)。

²³ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html(2012年10月5日閲覧)。

(1) 滞在許可

滞在法が定める目的に対して付与される滞在資格のことで、図表 3-1 のような分類になっている。このうち、経済活動を目的とする滞在(滞在法 18～21 条)は、主に高度外国人材の受入れについて規定している。例えば、前述の高資格者(19 条)やブルーカード保持者(19a 条)のほか、研究を目的とする外国人研究者に対して少なくとも 1 年以上の滞在許可を付与している(20 条)。ほかにも高水準の経済的利益や特別な地域的需要があり、当該事業が経済に好影響をもたらし、資金調達が確保されている自営業者に対しては、最長 3 年の滞在許可が付与される(21 条)。

図表 3-1 滞在法が定める目的に対して付与される滞在資格の分類

教育を目的とする滞在(滞在法 16、17 条)
大学入学、語学講習、学校への通学(16 条)、その他の教育目的(17 条)
経済活動を目的とする滞在(滞在法 18 条～21 条)
就労(18 条)、国外退去強制を猶予されている専門技術保有者に対する就労目的の滞在許可(18a 条)、ドイツの大学の卒業者に対する定住許可(18b 条)、有資格の専門家に対する求職活動のための滞在資格(18c 条)、高資格者に対する定住許可(19 条)、EU ブルーカード保持者(専門技術者)(19a 条)、研究者(20 条)、自営業者(21 条)
国際法上、人道上の理由又は政治的理由による滞在(滞在法 22～26 条、104a 条、104b 条)
国際法上、緊急の人道上の理由に基づく外国人受入れ(22 条)、特別な政治的利益が存在する場合の受入れ(23 条)、苛酷な状況における滞在保証(23a 条)、一時的保護のための滞在保証(24 条)、人道上の理由に基づく滞在(25 条)、十分に融合している少年及び成年の場合の滞在保障(25a 条)、滞在期間(26 条)、既存事例に関する滞在許可(104a 条)、猶予された外国人の統合された子のための滞在権(104b 条)
家族の事情による滞在(滞在法 27～36 条)
家族呼び寄せ原則(27 条)、ドイツ人の家族呼び寄せ(28 条)、外国人の家族呼び寄せ(29 条)、配偶者の呼び寄せ(30 条)、配偶者の独立した滞在権(31 条)、子の呼び寄せ(32 条)、ドイツ国内での子の出生(33 条)、子の滞在権(34 条)、子の独立した期間の定めのない滞在権(35 条)、両親及び他の家族構成員の呼び寄せ(36 条)

出所：滞在法(AufenthG)を基に作成。

一般的に滞在許可を延長する場合、初回の付与と同じ前提条件を満たす必要があるが、指定された目的から滞在が単なる一時的なものと見なされる場合には、管轄当局は延長を認めないことがある。滞在許可の延長では更に、外国人が規定通りに統合講習への参加義務を果たしているかどうかも考慮される。外国人に統合講習への参加義務があったか、又は現にある場合、滞在許可は原則として外国人が統合講習を首尾よく修了するまで、又は公共・社会生活への統合が別の方法で実現されていることを証明するまで 1 年間に限り延長される。

このほか、国際法上、人道上、政治的理由に基づいて発給された「滞在許可」の場合は、分野を制限せずに就労が認められている(22 条)。

(2) EU 域内継続滞在許可

EU 域内継続滞在許可(滞在法 9a 条)は、「EU 域外(第三国)出身者の長期滞在資格に関する 2003 年 11 月 25 日の EU 指令 2003/109/EC」に基づく国内法整備に該当する。同許可

は、無期限の滞在資格で、EU 加盟国に滞在する第三国出身の外国人が、5 年間の滞在後に取得することができるものである。この資格は他の EU 加盟国に再移住する権利を認めるとともに、定住許可と同様に、第三国出身者に対してドイツ国籍者と同等の権利を幅広く（例えば労働市場への参入や社会保障給付などの面で）付与するものである。

(3) 定住許可

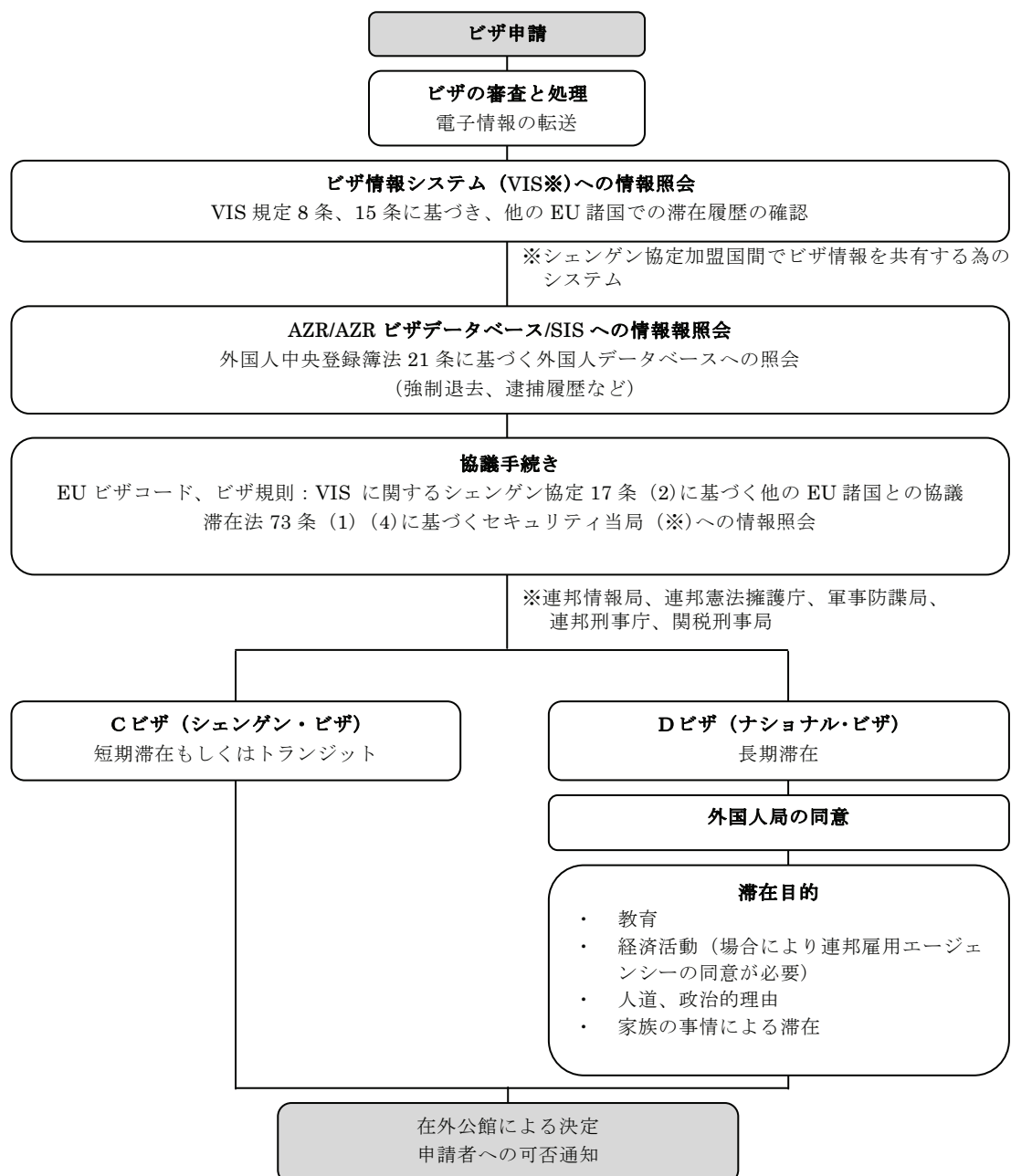
定住許可は無期限で、原則として滞在期間や場所に制限がなく、営利活動を行う権利が認められる。定住許可の付与に対する前提条件については、滞在法 9 条に定めがあるが、例えば高資格者（滞在法 19 条）、人道的理由から滞在許可が得られる外国人（滞在法 26 条）、特別な政治的利益が存在する場合の受入れ（滞在法 23 条 2 項）等の特例規定が存在する。

(4) ビザ

ドイツの滞在期間や目的によってビザは複数ある²⁴。例えば「シェンゲントランジットビザ(B ビザ)」は、シェンゲン協定加盟国に第三国を通じて何度でも通過できるビザで、他国へ行く途中にドイツでの滞在が 5 日まで認められる。「シェンゲン・トラベル・ビザ(C ビザ)」は、シェンゲン協定加盟国の滞在を認めるもの（但し、就労目的の滞在は認めない）で、半年で通算 3 カ月の連続滞在あるいは複数の訪問が認められる。また、「ナショナル・ビザ(D ビザ)」は、ドイツに 3 カ月以上長期滞在する場合に必要となり、その目的によって、一時滞在許可もしくは定住許可、シェンゲン協定加盟国圏内のトランジット又はドイツへの入国などが認められる。

²⁴ ドイツでの短期滞在やトランジットのビザに関しては、欧州国家間で国境検査なしに国境を越えることを許可するシェンゲン協定で取り決められており、長期滞在や就労ビザは別途ドイツの法律に沿って付与される。2012 年 4 月現在、シェンゲン協定実施国は、アイスランド、イタリア、エストニア、オーストリア、オランダ、ギリシャ、スイス、スウェーデン、スペイン、スロヴァキア、スロヴェニア、チェコ、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、ハンガリー、フィンランド、フランス、ベルギー、ポーランド、ポルトガル、マルタ、ラトヴィア、リトアニア、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク。協定加盟国間の入出国は国内移動と同様に扱われ、入出国時の税関審査がない。日本など協定加盟国以外から入国する場合、最初に到着した協定加盟国の空港で入国、税関審査を受ける。

図表 3-2 ビザ手続きの流れ（滞在法 71 条(2)に基づくビザの管轄：在外公館）



出所：BAMF／EMN(2012) *Visa Policy as Migration Channel—The impact of visa policy on migration control* p.98 を基に作成。

ドイツ入国以前のビザ取得は、ほとんどの国が義務対象で、ビザは申請者の国に駐在するドイツ大使館又は総領事館で申請することになる。しかし、①EU 加盟国、②欧州経済地域 (EEA) の加盟国、③スイス、イスラエル、オーストラリア、日本、ニュージーランド、韓国、アメリカの国籍保有者とその家族は、ドイツ入国後にビザを申請することができる (ビザは滞在先の管轄の外国人局で発行される)。

昨今では、多くの国 (特にトルコ、ロシア、東欧など) が、数年来ドイツへのビザなし入国

を要求しており、ドイツ政府は特に申請件数の多いトルコ、ロシア、ウクライナ、中国に対し、ビザ申請書の受付業務を民間に委託して 48 時間以内の申請受付による迅速なビザ発給措置などに努めている(短期滞在ビザは通常 2～10 日、長期滞在ビザ及び就労ビザは手続きに数カ月かかることが多い)。また、トルコ人に関するビザの手数料規定も緩和され、6 歳から 12 歳の子供は、シェンゲン・ビザの発給が無料で受けられるようになった²⁵。

5 就労内容による受入れの区分

特別な資格がない場合、原則としてドイツに働きに行くことはできず、無資格者及び低資格者に対しては募集停止が続いている。例外的に職業教育資格を要しない就労が許可される可能性については、就労令(BeschV)に定められている²⁶。

図表 3-3 外国人の就労に関する職種分類

連邦雇用エージェンシー(BA)の同意がなくても、滞在資格が付与される職種(就労令 1～15 条)
基本(1 条)、職業教育・訓練の一環(学業、EU プログラム枠内、公的機関等の国際交流プログラムの枠内、公的機関等の奨学金プログラムの枠内)(2 条)、高資格者(3 条)、管理職・上級幹部(4 条)、学術・研究開発(5 条)、商業活動(3 カ月以内)(6 条)、特別な職業(プロスポーツ選手、コーチ、写真モデル等)(7 条)、ジャーナリスト(8 条)、ボランティア・慈善活動者(9 条)、外国学生の休暇中の BA が斡旋したアルバイト等の就労(3 カ月以内)(10 条)、外国企業派遣者(3 カ月以内)(11 条)、国際スポーツ行事関係者(12 条)、国際交通・鉄道(13 条)、海路・空路スタッフ(14 条)、EU・EEA に営業所がある企業の常用労働者が一時的に派遣される場合(15 条)、滞在許可のいない就労滞在(16 条)
BA の同意を必要とする非熟練分野／職業教育を前提としない職種(就労令 17～24 条)
基本(17 条)、季節労働(条件により 6 カ月、もしくは 8 カ月まで)(18 条)、出店業者(9 カ月まで)(19 条)、オペア(子守など)(20 条)、家事手伝い(要介護世帯での介護、3 年まで)(21 条)、外国企業派遣の駐在員の家事使用人(子守又は要介護世帯、2 年まで、3 年に延長可)(22 条)、芸術・娯楽従事者(23 条)、外国の修了認定を前提とした実習(24 条)
BA の同意を必要とする熟練分野／職業教育・資格付与を前提とした職種(就労令 25～31 条)
基本(25 条)、外国語教師・郷土料理人(教師は 5 年、料理人は 4 年まで)(26 条)、IT 専門家・学術的職業(27 条)、管理職・専門職(28 条)、社会福祉の仕事(29 条)、看護・介護スタッフ(30 条)、国際的な人材交流・外国プロジェクト(3 年以内)(31 条)

出所：就労令(BeschV)を基に作成。

就労令に基づく外国人の就労は、図表 3-3 のように分類されている。就労令は滞在法の意図を具体化するもので、無資格・低資格就労を目的とする移住、いわゆる「非高度外国人材」の受入れは、期限付きでのみ認められ、長期滞在資格を付与することはできない(就労令 17～24 条)。例えば、農業及び飲食分野における季節労働者の就労、オペア、家事手伝い労働も非高度外国人材に含まれる²⁷。

なお、就労令 20～22 条に基づく、オペア(子守など)、家事手伝い(要介護世帯での介護)、外国企業派遣の駐在員の家事使用人(子守又は要介護世帯)の受入れについては、後ほど改め

²⁵ BBMFI (2012) pp.513-516.

²⁶ 厚生労働省(2010) pp.76-78.

²⁷ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html(2013 年 1 月 4 日閲覧)。

て詳述する。

6 外国人労働者の不法就労に対する罰金

必要な滞在許可を持たない外国人労働者を雇用した使用者は、その違反行為に対して 50 万ユーロ以下の罰金を支払わなければならない、当該の外国人労働者には 5,000 ユーロ以下の罰金が科せられる(社会法典第 3 編 404 条 2 項 3 号、4 号)。外国人を含む国内の不法就労の摘発は、連邦税関当局内の「不法就労税務監督」部署(FKS)が行う。FKS は、不法就労が多い建設業、精肉産業、外食産業などの分野を重点に臨検調査を適宜実施している。

7 外国人受入れに関する行政機関の管轄²⁸

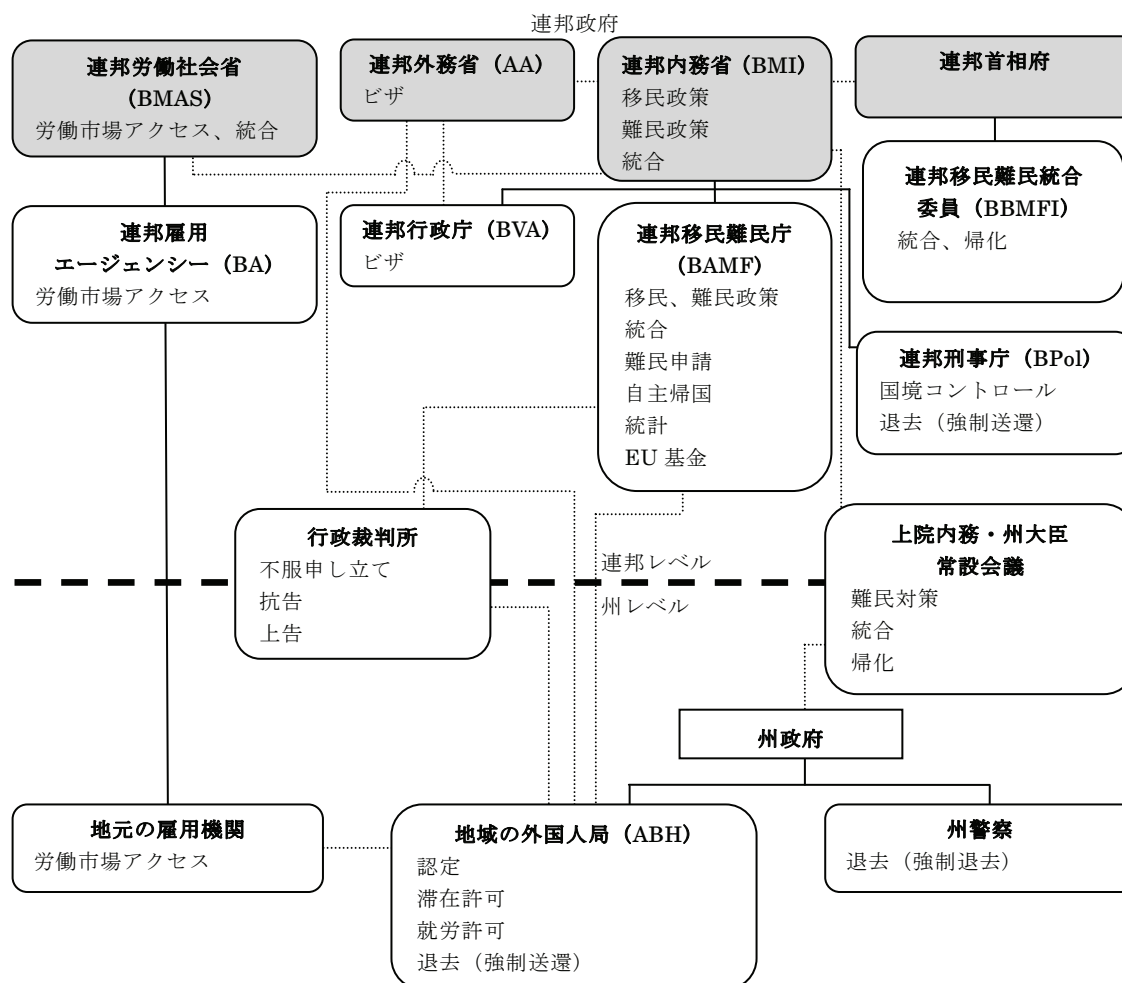
基本法の権限分配規定に基づき、外国人／移民の受入れは原則として各州が権限を有する。従って、滞在法上の決定は、全てドイツ連邦内務省(BMI)の下部機関である各地域を管轄する州の外国人局(Ausländerbehörde)もしくは在外公館が、法律に基づいて判断を下すことになる。そのため、個別具体的な事例に関する外国人からの受入れ相談は、まず各地域を管轄する外国人局や在外公館が受けることになる。

かつて適用された二重の許可手続き(滞在許可と就労許可)は、2005 年移民法によって廃止されたため、現在では、外国人局と労働行政当局(連邦雇用エージェンシー)の双方に手続きのため赴く必要はなく、外国人局が滞在許可と一緒に就労許可を付与する(ワンストップガバメント)。就労内容によっては、連邦雇用エージェンシーの同意を要するものがあるが、その判断について申請者が連邦雇用エージェンシーに確認をする必要はなく、就労ビザ又は滞在資格を管轄の外国人局又は在外公館に申請すれば、内部手続きの中で連邦雇用エージェンシーが審査に参加する。

外国人受入れに関する行政機関の枠組みは図表 3-4 の通りとなっている。

²⁸ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html(2012 年 10 月 5 日閲覧)。

図表 3-4 外国人受入れの枠組み



主 要 機 関 の 説 明（補 足）

○連邦内務省 (BMI)

連邦政府の移民政策を統括している。

○連邦移民・難民庁 (BAMF)

内務省（BMI）の下部機関で、移民政策の実施機関であり、外国人局と連邦雇用エージェンシー（BA）の間の調整や連邦政府の統合講習の実施、外国人中央登録簿法（AZRG）に基づく外国人中央登録簿（AZR）の作成・管理、移民問題に関する科学研究・調査などを行う。

○連邦雇用エージェンシー (BA)

連邦労働社会省（BMAS）が所管する公共機関で、主に国内労働者の雇用・失業対策を行うほか、外国人の就労の同意に關与する。

○外国人局 (ABH)

BMI 所管で、各州政府に設置されている。滞在法に規定されている各種の決定を行う権限を有している。

出所：BAMF／EMN(2012) *The Organisation of Asylum and Migration Policies Factsheet: Germany* p.3、及び BMI サイトを基に作成。

8 移民に関する政策協議メカニズムや政策支援組織について²⁹

移民政策分野に関する連邦政府内の意見形成過程は、連邦省共通職務規則(GGO)によって規定されており、他方、連邦議会における政党や関連団体の参画については、連邦議会手続き規則によって規定されている。この枠内で包括的な移民政策に関する協議・決定が行われる点で、他の政策の協議メカニズムと共通した流れをとる。

なお、移民・難民政策に関しては、政策支援のための2つの調査研究機関—「連邦人口研究所(BIB)」と「連邦移民・難民庁(BAMF)内研究グループ」—が連邦内務省(BMI)内にある。「BIB」は1973年に設立され、ドイツの人口と家族に関する科学的調査を実施し、得られた結果に基づいて連邦政府に報告、助言を行う。また、「BAMF」内の研究グループは、2005年1月1日以来、滞在法75条4項に基づいて外国人の受入れ状況を分析し、国家レベルにおける移民管理のための情報提供などを行っている。同グループの研究分野は、移民の社会経済的動機、移住による人口構成の変化、国際的な人口移動による相互の影響など多岐にわたり、国内外の研究機関と連携しながら活動している。このほか、滞在法92条から94条に基づいて連邦政府から任命を受けた連邦移民難民統合委員(BBMFI)も移民の統合促進に向けた助言や政策支援を行っている。

なお、連邦政府は、移民政策の策定にあたり、外部の著名な専門家や研究機関に対して、アドホックベースで意見や報告を求めることもあり、それらの機関には、例えばバンベルク大学の移民研究欧州フォーラム(efms)やコンスタンツ大学の国際欧州難民研究所、ハンブルク国際経済研究所(HWWI)などがある。

9 家事使用人等の帯同・呼び寄せ³⁰

ここからは、高度外国人材の受入れにあたり、当該人材から要望されることが多い「家事使用人」や「家族」の帯同・呼び寄せについて詳しく見ていく。

外国人の滞在・就労許可について、EU域内の移動の自由の権利を持つEU加盟国出身者はドイツの労働市場へ無制限に参入できる。但し、ルーマニアとブルガリア出身者については、2014年までは移行期間の特例が適用されるため制限されている。また、EEC(EUの前身)加盟国とトルコとの間には自由移動協定がある。これに対して、EU域外(第三国)出身の外国人は、就労を許可する滞在資格を有している場合にのみ、ドイツでの就労が許される(滞在法7条、39条)。

以上を前提として、滞在・就労許可の付与にあたり連邦雇用エージェンシーの同意が必要

²⁹ EMN *Ad-Hoc Query on consultation Mechanism on migration policy and strategy, Requested by GR EMN NCP on 3rd May 2011, Compilation produced on 4th July 2012* p.2、及び *Ad-Hoc Query on Consulting Body on Migration and Asylum, Requested by CY EMN NCP on 7th September 2009, Compilation produced on 24th September 2009* pp.2-3.

³⁰ Kocher/Raabe (2012) *Arbeitsrechtliche Regelung der Hausarbeit im deutschen Recht* Hans-Böckler-Stiftung pp.11-14.

な就労令 20～23 条で定められた外国人の家事使用人の受入れ状況は、次の通りとなっている。

(1) オペア³¹(Au-pair) (就労令 20 条)

オペアとは、主に語学習得や滞在先の国についてより多くの知識を得ることを目的としてホストファミリー宅に滞在し、簡単な家事や子どもの世話などの手伝いを行う若者をいう。原則として 18 歳以上(EU、EEA、スイス出身者は 17 歳以上)25 歳未満で、ドイツ語の基礎知識を有する者に対して、6 カ月以上最長 1 年までの期間、就労・滞在許可が付与される(オペアは既婚でも可能)。但し、この就労は ILO 家事労働者条約(189 号)の適用範囲には該当せず、厳密な意味での家事労働者には該当しないとされる。受入れ先のホストファミリーは原則として一家庭のみで、母語としてドイツ語を話し、成人した家族のうち 1 人以上の国籍がドイツ、EU/EEA、スイスのいずれかを有し、生計を共にする 18 歳未満の子どもがいる場合に限られる。但し、18 歳未満の子どもが同一家計で 4 人以上いる場合は、2 人のオペアを同時に就労させることが認められている。なお、ホストファミリーとオペアの間に血縁関係がある場合は、オペア就労は認められない。

オペア就労者は、災害保険を含めて社会保険加入義務はなく、ホストファミリーが事業所番号を申請する必要はない。但し、オペアの病気、妊娠、出産ならびに万一の事故に備えて、ホストファミリーによる保険加入・費用負担は必要である。

第三国出身者のオペア就労に関する連邦雇用エージェンシーの同意件数は 6,795 件、拒否件数は 165 件であった(2011 年)³²。

(2) 家事手伝い(就労令 21 条)

保険加入義務のあるフルタイム就業であって、社会法典第 11 編 45a 条における要介護者(要介護度 I～III 又は生活扶助金又は介護料金の支払いなどによって証明可能)のいる世帯において、日常生活の介助を行う家事手伝い(Haushaltshifen)として就労する場合、3 年を上限とした滞在・就労資格が付与される。この場合、家事手伝い者は、連邦雇用エージェンシーと出身国の労働行政との手続き協定(Absprache)に基づき、職業紹介がなされている必要があるが、当該協定が存在するのは「ブルガリア」と「ルーマニア」のみである³³。家事手伝い者は、18 歳以上で、特に職業、言語、その他の資格能力は前提とされておらず、家事手伝いの具体的な業務は以下の通りである；

³¹ ユース国際労働協会(vij)のサイト <http://www.au-pair-vij.org/gastfamilie-werden/merkblaetter-und-formulare.html>(2013 年 1 月 4 日閲覧)。

³² BA(2012) *Arbeitsmarkt in Zahlen –Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen 2011*、10、11 表。

³³ EU 新規加盟国出身の家事手伝い者で、チェコ、エストニア、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキア出身者は 2011 年 5 月 1 日以降、就労許可の取得が不要になった。残るブルガリアとルーマニアについては、遅くとも 2014 年 1 月 1 日以降は就労許可の取得が不要となる。

- ・買い物、料理、洗濯、掃除、そのほかの家庭内の業務における支援
- ・要介護者の飲食、身体を清潔に保つ、衣服の着脱などの介護の日常的支援
- ・朗読、散歩、通院同伴など

労働契約で規定すべき内容は、連邦雇用エージェンシーの家事手伝いに関する実施指示書(DA)によって定められている。それによると、使用者には、家事手伝い者に対して適切な宿泊所の提供義務がある。また、職業紹介依頼(求人)は、外国人の家事手伝い者が、同等のドイツ人労働者よりも不利な労働条件で就労しない場合にのみ可能とされる(滞在法 41 条)。そのため、家事手伝い者の労働条件及び賃金条件は、関連する労働協約と同等であるか、労働協約が存在しない場合は現地で通例となっている条件でなければならない(図表 3-5)。

図表 3-5 各州の家事手伝いの税込最低賃金(月額)協約

州	最低賃金(月額)	適用開始日
バーデン＝ヴュルテンベルク	€ 1,582.00	2012 年 6 月 1 日
バイエルン	€ 1,474.02	2012 年 7 月 1 日
ベルリン	€ 1,587.00	2012 年 1 月 1 日
ブランデンブルク	€ 1,587.00	2012 年 1 月 1 日
ブレーメン	€ 1,395.00	2012 年 5 月 1 日
ハンブルク	€ 1,524.00	2012 年 4 月 1 日
ヘッセン	€ 1,409.00	2008 年 8 月 1 日
メクレンブルク＝フォアポンメルン	€ 1,432.00	2012 年 5 月 1 日
ニーダーザクセン	€ 1,474.00	2012 年 5 月 1 日
ノルトライン＝ヴェストファーレン	€ 1,456.00	2012 年 7 月 1 日
ラインラント＝プファルツ	€ 1,409.00	2008 年 8 月 1 日
ザールラント	€ 1,409.00	2008 年 8 月 1 日
ザクセン	€ 1,454.00	2012 年 1 月 1 日
ザクセン＝アンハルト	€ 1,454.00	2012 年 1 月 1 日
シュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン	€ 1,432.00	2012 年 5 月 1 日
テューリンゲン	€ 1,454.00	2012 年 1 月 1 日
(オルデンブルク)※都市	€ 1,486.63	2012 年 5 月 1 日

注：上記は、各州の「家事手伝い連合会(Hausfrauenbund)」と「食品・飲料労組(NGG)」が締結した賃金協約(2012 年 9 月 1 日時点)。

出所：Entgelttable für Haushaltshilfen, Bundesagentur für Arbeit.

また、家事手伝い者は就労期間中、ドイツ国内の労働者と同様に所得税の納税義務、健康保険、年金保険、介護保険、災害保険、失業保険の加入義務を負う。加えて使用者は、家事手伝い者の事故に備えて災害保険をかけなければならない、使用者は申請によって連邦雇用エージェンシーの事業所番号サービス(BNS)から事業所番号を取得する必要がある。家事手伝い者は使用者を通じて、希望する健康保険組合で社会保険に加入申請ができるが、社会保険の申請は就労許可交付後、及び就業開始以前に行わなければならない³⁴。なお、外国人の看

³⁴ 連邦雇用エージェンシーのサイト <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A04-Vermittlung/A044-Vermittlungshilfen/Publikation/pdf/Haushaltshilfen-Hinweisblatt.pdf> (2012 年 11 月 28 日閲覧)。

護師、小児看護師、高齢看護・介護士が看護・介護活動を行うための滞在資格の付与を規定した就労令 30 条についても、これと同様の手続きが前提となっている³⁵。

(3) 外国企業派遣の駐在員の家事使用人(就労令 22 条)

外国企業から派遣された駐在員(Entsandten)の家事使用人(Hausangestellten)は、入国前の少なくとも 1 年前からその駐在員の世帯で雇われ、16 歳未満の子ども又は介護を要する家族の世話を行っていた場合に、就労・滞在許可が付与される。期間は 2 年までだが、最長 3 年まで延長できる。連邦雇用エージェンシー所管の中央外国・専門職業仲介局(ZAV)はこの関連において、特に労働・賃金条件を審査する。使用者となる駐在員は、現地で適用される労働・賃金条件に関する必要な情報を予め理解し、必要があれば現地の雇用エージェンシー等で詳細な情報を入手しなければならない。

2011 年の第三国出身者の外国企業派遣駐在員の家事使用人の就労に関する連邦雇用エージェンシーの同意件数は 21 件、拒否件数は 2 件と、この規定による受入れ実績は非常に少ない³⁶。

また、この件に関して、デュッセルドルフ市経済振興局のサビーネ・ヘーバー氏を通じて、同市の外国人局に確認したところ、例えば日系企業からドイツに派遣される日本人駐在員の家事使用人が、事前に日本で 1 年以上当該の家族に雇用されていたなどの前提条件を満たし、日本からデュッセルドルフに帯同してきた場合、連邦雇用エージェンシーが同意すれば外国人局は「多分、就労・滞在許可を付与するだろう」との回答だった。だが、全てケースバイケースによる対応のため、担当者が更に詳細な事情を聞いた上で、就労令 22 条に基づいて裁量判断を行うとのことである³⁷。

就労令 22 条に基づく家事使用人の社会保険上の取り扱いは、他の従属労働者と同様の扱いとなるが、ミニジョブ(僅少労働)として働く場合には例外がある。ミニジョブには通常使用者のみに対して 30%の社会保険負担分が発生するが、使用者が個人世帯の場合は特例として使用者負担分が 12%に抑えられる。ミニジョブの報酬上限月額額は 2013 年 1 月 1 日に 400

³⁵ 但し、就労令 30 条に定める看護・介護労働の場合には保険加入義務のあるフルタイム就業は要件とされず、関連するドイツの職業法上の要件と比較して同等の職業教育レベル及び十分なドイツ語知識が要求される。その限りにおいて選考及び職業紹介の手続きに関する協定は、クロアチアとの間のみ存在し、連邦雇用エージェンシー(BA)の看護・介護労働者に関する DA(実施指示書)は、就労令 21 条と同様に使用者の適切な宿泊場所提供義務や比較可能なドイツ人労働者との労働・賃金条件の同等性を審査する(滞在法 41 条)ことを定めている。なお、EU 加盟国であるブルガリア、ルーマニア出身の看護・介護専門要員については、社会法典第 3 編 284 条との関連における滞在法 39 条 6 項の規定により、ドイツ労働市場への参入許可は、職業紹介に関する協定を要件とせず可能となっている。

³⁶ BA(2012) 10、11 表。

³⁷ デュッセルドルフ市経済振興局の Sabine Heber 氏の回答(2012 年 12 月 18 日)。外国人局の担当者からは「常にケースバイケースの判断になるので、入国前に Heber 氏を通じてさらに詳しく相談して欲しい」との回答であった。こうしたケースは、就労令 22 条に基づきドイツ国内どこでも同一の対応があつて然るべきであるが、デュッセルドルフのように日系企業が集中する都市では、日本人に慣れており、日本人に対する就労・滞在許可の付与の在り方が、他都市の外国人局と多少異なる事も考えられる。

ユーロから 450 ユーロに引き上げられ、同時にミニジョブ労働者は、今後は強制加入被保険者として法定年金保険の対象に含められるようになったが、申請によって、この義務を免除してもらうことも可能である³⁸。

なお、外交官の家事使用人については、ウィーン条約に基づき、ドイツでの就労・滞在が許可されるが、就労令 22 条の規定を準用すべきことを連邦雇用エージェンシーの実施指示書(DA)では定めている。これに基づいてドイツ外務省は、外交官の家事使用人が、ドイツ入国前に少なくとも 1 年前から、外交関係に関するウィーン条約に基づく個人的な家事使用人として子どもの世話のために雇用されており、かつ当該外交官によって継続的に雇用されていることを確認する必要がある。また、ウィーン条約 37 条 4 項の規定により、当該外交官の家事使用人は、報酬に対する租税、その他の社会保険料等の賦課金も免除される。もしドイツが当該外交官に対して裁判権を行使する場合、使節団の任務の遂行を妨げないような方法によらなければならない。外務省はこの関連において労働時間法、民法典 618 条、賃金継続支払い法、母性保護法の規定の遵守情報が記載された労働契約を締結することを推奨している³⁹。

10 家族等の帯同・呼び寄せ

外国人の家族の呼び寄せは、滞在法 27～36 条に規定されており、原則として配偶者と未成年(18 歳未満)かつ未婚の子について、一定の条件下で認められている⁴⁰。

外国人の家族の呼び寄せに関する一般的な前提条件は、滞在法 29 条の規定により、次の通りとなっている⁴¹；

- ・ すでにドイツで生活している外国人が定住許可、EU 域内継続滞在許可、又は滞在許可を保有する場合、
- ・ 十分な居住空間がある場合、
- ・ 家族の生計が公費の請求によらず確保されている場合、

³⁸ 連邦労働社会省(BMAS)移民・外国人政策局(Referat II a 6)の Farid El Kholy 氏の回答(2012 年 12 月 18 日)。なお、ミニジョブ(僅少労働)とは、月収 400 ユーロ以下(2013 年 1 月 1 日から 450 ユーロ以下)の場合に、所得税等の労働者の負担分が免除される制度である(使用者は免除されず、疾病保険と年金保険、税金の負担義務がある)。

³⁹ Eva Kocher(2012) *Hausarbeit als Erwerbsarbeit: Der Rechtsrahmen in Deutschland: Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland-Abschlussbericht* Hans-Böckler-Stiftung pp.12-13.

⁴⁰ 在京ドイツ大使館法務領事部の回答(2012 年 12 月 18 日)。なお、家族の帯同・呼び寄せについて、連邦内務省(BMI)のサイトによると、「経済活動を目的とした滞在許可(滞在法 18～21 条)」を有する高度／技能外国人材は、1 年以上の滞在を予定する場合、配偶者を外国から帯同させることができるとしている。その場合、原則として語学力の証明要件が適用されるが、大学教育を受けた配偶者、高資格者および EU ブルーカード保持者の配偶者、ならびに特定国(USA、カナダ、オーストラリア、日本など)の出身者は例外として同証明が不要になる。また、ドイツ移住後に結婚する者は、通常はまずドイツに 2 年間滞在した後で配偶者を呼び寄せが可能となるが、この場合も高資格者や EU ブルーカード保持者には例外が適用される。なお、未成年かつ未婚の子は常に同行させることができるが、後から子呼び寄せる場合には、ケースによって異なる規定が適用される(年齢、統合能力、配偶者の帯同状況などによって)。

⁴¹ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html(2012 年 10 月 5 日閲覧)。

- ・ 国外退去命令事由が存在しない場合。

このほか、更に各事例の状況によって、前提条件を満たす必要がある。なお、呼び寄せられる家族の滞在許可は、呼び寄せを行う外国人が保有する滞在許可の有効期間を上限として付与される。

以上を一般的前提条件として、「配偶者」、「子」、「その他」の呼び寄せのケースについて見ていく。

(1) 配偶者の呼び寄せ

通常は、偽装・強制結婚を防ぐ目的で、外国人本人と配偶者の双方が最低年齢の 18 歳に達していること、及び呼び寄せられる配偶者が少なくとも簡単なドイツ語での意思疎通が可能であることが前提条件となる(滞在法 30 条)。その上で、外国人本人が以下の要件のいずれかを満たす場合、配偶者に滞在許可が付与される；

- ・ 定住許可、EU 継続滞在許可、研究目的の滞在許可(滞在法 20 条)、庇護権者や難民など人道上の理由に基づく滞在許可(滞在法 25 条 1 項もしくは 2 項)を保有する場合、
- ・ 2 年前から滞在許可を保有している場合(但し、一定の条件あり)、
- ・ 滞在許可を保有し、当該許可を得た時点ですでに婚姻が成立しており、かつドイツでの滞在期間が 1 年を超えることが見込まれる場合、
- ・ 他の EU 加盟国において長期滞在許可を保障された者(滞在法 38a 条)で、当該国において婚姻がすでに成立していた場合。

また、以下の場合には、例外として呼び寄せる配偶者の「最低年齢」や「語学力」の証明要件が除外可能となる；

○「年齢」及び「語学力」の双方の要件が不要；

- ・ 外国人本人が高資格者(滞在法 19 条)、ブルーカード保持者(滞在法 19a 条)、研究者(滞在法 20 条)、自営業者(滞在法 21 条)のいずれかの滞在許可を有し、かつドイツに移住した時点で婚姻がすでに成立していた場合、
- ・ 外国人本人が定住許可、EU 継続滞在許可の付与直前に研究者(滞在法 20 条)による滞在許可保有者だった場合、
- ・ 他の EU 加盟国において長期滞在許可を保障された者(滞在法 38a 条)で、当該国において婚姻がすでに成立していた場合。

○「語学力」の要件が不要；

- ・ 外国人本人が庇護権者や難民など人道上の理由に基づく滞在許可(滞在法 25 条 1 項もしくは 2 項)を保有、又は当該滞在許可を 3 年前から保有しており定住許可を付与される権利がある者(26 条 3 項)で、かつドイツに移住した時点で婚姻がすでに成立していた場合、
- ・ 配偶者について統合の必要性が明らかに低い場合、又はこの者が他の理由により入国後、

統合講習参加の請求権を有しないと判断される場合、

- ・ オーストラリア、イスラエル、日本、カナダ、韓国、ニュージーランド、アメリカの国籍、及び条件付きでアンドラ、ホンジュラス、モナコ、サンマリノ国籍を有している場合(滞在法 30 条 1 項 3 文 4 号⁴²)。

なお、外国人本人が同時に複数の配偶者と結婚しており、1 人の配偶者とドイツで共同生活をしている場合は、他の配偶者には滞在許可は付与されない。

(2) 子の呼び寄せ

下記のいずれかに該当する外国人の未成年(18 歳未満)かつ未婚の子には滞在許可が付与される；

- ・ 庇護権者や難民など人道上の理由に基づく滞在許可(滞在法 25 条 1 項もしくは 2 項)を保有又は当該滞在許可を 3 年前から保有し、定住許可を保有(26 条 3 項)している場合、
- ・ 両親又は一方の親が滞在許可、定住許可、又は EU 継続滞在許可を保有し、16 歳未満かつ未婚の子である場合、もしくは 16 歳以上の 18 歳未満でかつ未婚の子がドイツ語に習熟し、又は従前の教育及び生活事情に基づいてドイツでの生活に順応できることが認められる場合、
- ・ 他の EU 加盟国において滞在許可を有しており(滞在法 38a 条)、当該国においてすでに家族共同生活が成立していた場合、又は当該滞在許可を定住許可又は EU 継続滞在許可の付与直前に保有していた場合、
- ・ その他、個別の事情を理由として、子の福祉及び家族の状況を考慮して特に苛酷な状況となるのを避けるために必要な場合。

(3) 外国人が呼び寄せた家族の就労について

原則として、EU 域外(第三国)出身の家族は、外国人本人が経済活動(職業活動)に従事する権利を保障されている場合、もしくは婚姻共同生活が 2 年以上前からドイツで適法に継続して行われ、家族呼び寄せをする外国人本人の滞在許可が延長可能である場合には、呼び寄せた家族にも職業活動に従事する権利が保障される(滞在法 29 条 5 項)。

連邦内務省(BMI)によると、外国人に呼び寄せられる家族の労働市場への参入は、原則的に主たる資格者の労働市場への参入レベルによって支配される⁴³。つまり、高資格者の配偶者は入国後、直ちに労働市場への無制限の参入が可能となるが、これより低い労働市場への参入資格を持つ専門技術労働者の場合、当該の配偶者も低い参入資格しか認められない。こ

⁴² 具体的な国名は滞在令(AufenthV) 41 条に規定されている。

⁴³ 連邦内務省(BMI)サイト http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html(2012 年 10 月 5 日閲覧)。

の制限は、通常は当初 2 年間の就労に対して適用される。

(4) 外国人が呼び寄せた家族の定住許可、国籍取得について

定住許可は、一般的に 5 年以上合法的に労働し、公的年金もしくは同等の任意保険に加入・支払いをしており、重大な犯罪などに関わっていない等の要件を満たす場合に付与が可能となり、定住許可取得者は選挙権を除いてドイツ人とほぼ同等の権利が得られる。なお、ドイツ人の外国人配偶者(EU 域外出身者)は、3 年以上合法的にドイツに滞在すれば定住許可を申請できるようになるが、そのほかの場合は、原則の 5 年以上となる。更に、ドイツ市民権(国籍)の取得は、ドイツ人の外国人配偶者(EU 域外出身者)は 3 年以上合法的にドイツに滞在すれば申請ができるが、そのほかの場合は原則 8 年以上となる⁴⁴。

(5) 例外的なその他の家族呼び寄せについて

家族の呼び寄せで原則として認められるのは「配偶者」や「未成年かつ未婚の子」だが、極めて過酷な状況を避けるための例外として、「他の家族の呼び寄せ」を個別に認める場合がある⁴⁵。例えば、庇護権者や難民など人道上の理由に基づく滞在許可(滞在法 25 条 1 項もしくは 2 項)を保有する未成年の外国人に、身上配慮権を有する親が 1 人もドイツにいない場合には、滞在法 36 条 1 項に基づいて当該未成年外国人の親には滞在許可が付与される。また、デュッセルドルフ市経済振興局のサビーネ・ヘーバー氏を通じて、同市の外国人局に確認したところ、滞在法 36 条 2 項に基づき、例えば子どもが重病で常時世話する別の家族が必要な場合など「極めて苛酷な状況を避けるために必要な場合」は、外国人局の担当者と上司の裁量判断によって外国人の他の家族の構成員に滞在許可を付与されることがあり得るとのことであった⁴⁶。

(6) 家族呼び寄せの現状

実際に行われた外国人の家族の呼び寄せを見ると、外国人中央登録簿(AZR)に基づく家族的事由による滞在許可数は、計 5 万 4,865 件だった(2010 年)。この数値は外務省統計によるビザ発給件数(2010 年、4 万 210 件)より多い。数値が違う要因は、家族的事由による滞在許可は、当初別の目的で入国した人々に対しても発行されること、及び外国人中央登録簿では、その他の家族の成員の呼び寄せと、ビザなしでドイツへ入国できる国の国籍所有者も含まれることによる⁴⁷。

⁴⁴ EMN Ad-Hoc Query on Marriage – rights to entry and permanent residence, Requested by UK EMN NCP on 22nd November 2010, Compilation produced 3rd May 2011 pp.12-13.

⁴⁵ EMN Ad-Hoc Query on the concept of family member Requested by FI EMN NCP on 12th April 2010 Compilation produced on 23rd July 2010 pp.4-5.

⁴⁶ デュッセルドルフ市経済振興局の Sabine Heber 氏の回答(2012 年 12 月 18 日)。

⁴⁷ BMI(2012) Migrationsbericht – des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2010) pp.117-118.

図表 3-6 外国人の家族の呼び寄せ、抜粋した国籍別 (2010 年) (単位:人)

呼び寄せ前の居住国	ドイツ人と結婚した妻	ドイツ人と結婚した夫	外国人と結婚した妻	外国人と結婚した夫	子ども	親	その他の家族	総計
トルコ	1,358	2,111	2,271	839	1,207	549	31	8,366
ロシア	1,864	396	353	43	733	218	39	3,646
コソボ	411	394	1,123	305	527	113	2	2,875
アメリカ	377	584	607	123	1,018	133	7	2,849
インド	151	107	1,415	47	841	48	4	2,613
イラク	173	37	568	28	1,632	65	52	2,555
タイ	1,163	53	26	7	377	96	6	1,728
日本	153	19	714	7	750	25	1	1,669
ウクライナ	849	115	142	33	305	116	9	1,569
中国	560	44	482	74	311	54	2	1,527
モロッコ	626	440	213	38	63	73	3	1,456
セルビア、モンテネグロ	180	179	381	195	234	196	8	1,373
ブラジル	436	135	155	14	251	82	10	1,083
ベトナム	314	26	213	102	219	104	5	983
チュニジア	237	435	98	19	32	48	1	870
全ての国籍	14,571	8,121	12,474	2,731	12,960	3,702	306	54,865

出所：BMI (2012) *Migrationsbericht – des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2010)* p.118 (Tabelle 2-31).

図表 3-6 の通り、2010 年は、呼び寄せられた妻に対して、2 万 7,045 件の滞在許可が発行されており、家族的事由による滞在許可の 49.3% を占めた。一方で、滞在許可のうち 19.8% (1 万 852 件) が呼び寄せられる夫に対して交付された。また、子どもの呼び寄せ目的で付与された滞在許可は 1 万 2,960 件 (23.6%) で、そのうち 1 万 1,915 件が外国人の家族のもとへ合流する子どもであった。親の呼び寄せは 3,702 件の滞在許可が付与され、これにより、家族の呼び寄せに占める親の呼び寄せ比率は 2009 年の 4.9% から 6.7% (2010 年) へと上昇した。その他の家族に対しては計 306 件 (0.6%) の滞在許可が付与された。

呼び寄せでは依然としてトルコが配偶者・家族呼び寄せの最大の出身国 (8,366 件) で、全国籍の 15.2% を占める (2009 年は 16.1%)。それ以外の主な出身国はロシア (6.6%)、コソボ (5.2%)、アメリカ (5.2%)、インド (4.8%)、イラク (4.7%) であった。イラクからの家族呼び寄せは、その 3 分の 2 が子どもの呼び寄せである。

第3節 外国人労働者受入れの実態

ここでは、ドイツの外国人労働者／移民の受入れ状況について、主に統計を参照しながら見て行く。なおドイツでは、2005 年までドイツ国籍者と外国人とを区別するのが通例であったが、「この区分ではドイツ社会の現実を的確に評価できない」との判断により、2006 年からドイツ国籍者も含む「移民の背景を持つ人」と「移民の背景を持たない人」とに区別して、①移民の背景の有無、②自らの移住経験の有無、③ドイツ国籍の有無という 3 つの分類を行

った上で統計を行うようになった。連邦統計局が定義する「移民の背景を持つ人」とは、①ドイツ国籍の有無は問わず、ドイツ生まれでなく、かつ 1950 年以降に移住した人、②ドイツ人であって、両親のいずれかが①を満たす人を指す。

数値は、連邦移民難民統合委員 (BBMFI)⁴⁸が 2012 年 6 月に連邦議会に提出した「ドイツにおける外国人の状況に関する第 9 回報告書(以下、第 9 回報告書)⁴⁹」を主な基礎資料とした⁵⁰。

1 概況

2010 年のドイツ国内の人口は 8,170 万人だった。前年(8,190 万人)から 18 万 9,000 人減少した一方で、移民の背景を持つ人の割合は、19.2%から 19.3%へと増加し、総数では 1,570 万人に達した。1,570 万人のうちドイツ国籍を取得した人は 860 万人(総人口の 10.5%)で、外国籍を有したままの人は 710 万人(総人口の 8.7%)だった(図表 3-7)。また、自ら移住を経験した人は 1,060 万人に上り、移民の背景を持つ人の 2/3 を占める。これに対して 1/3 の 520 万人は移住経験がない、ドイツ生まれの移住者の子どもとなっている(ドイツ国籍を取得した子どもはこのうち 160 万人)。

移民の背景を持つ人を出身国・地域別にみると、トルコ出身の移民の背景を持つ人が 15.8%と最大グループを形成している。次に多いのはポーランド(8.3%)で、以下、ロシア(6.7%)、イタリア(4.7%)、カザフスタン(4.6%)と続く。

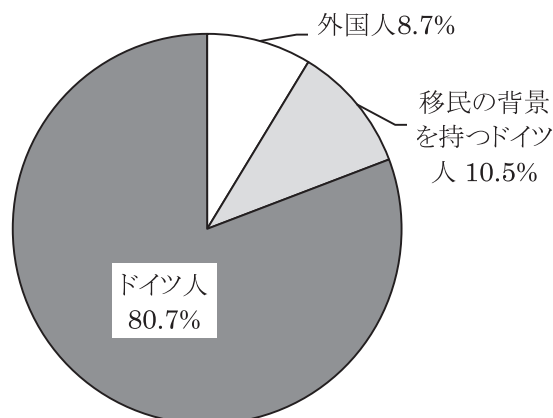
移民の背景を持つ人の特徴としては、全体の平均年齢が 35.0 歳と、移民の背景を持たない人の平均年齢 45.9 歳と比較して非常に若いという点が挙げられる。なかでも、ドイツ全体の 5 歳未満の子どものうち、移民の背景を持つ子どもは 34.9%を占めている。そのため現在の移民政策では、学校教育や職業教育など、どちらかというライフコースの早期段階における社会的統合政策に主眼が置かれており、高齢者や年金受給年齢に関する政策分野は今後徐々に注目を集めるものと考えられる。

⁴⁸ 連邦移民難民統合委員(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: BBMFI)は、滞在法 92 条～94 条の規定に基づき、連邦政府から任命を受けた専門委員で構成される。ドイツ国内の外国人や移民、難民の統合を促進するため、連邦政府の政策支援をしたり、「ドイツにおける外国人の状況に関する報告書」等を定期的に発行している。

⁴⁹ BBMFI (2012)。

⁵⁰ なおドイツでは、連邦被追放者法(BVFG)に基づいて帰還移住者(後期帰還移住者を含む)は基本法 116 条が意味するところのドイツ人と見なされており、外国人や移民とは明確に区別され、関連問題も別途連邦政府の帰還移住者問題・国内少数民族問題の担当委員が管轄しているため、ここでの統計数値には外国人／移民として反映されていない。

図表 3-7 移民の背景を持つ者がドイツの全人口(約 8,170 万人)に占める割合



注: 外国人と移民の背景を持つドイツ人を足すと小数点以下が繰り上がり、19.3%となる。

出所: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, BAMF.

移民の背景を持つ人の性別割合は、男性が 50.3%、女性が 49.7%と、移民を持たない人の性別割合(男性 48.7%、女性 51.3%)と異なっている(2010)。出身国によっても特徴があり、イタリア、アフリカ諸国、ギリシャ、中近東の移民の背景を持つ者は大部分が男性で、逆にウクライナ、ポーランド、ルーマニア、ロシアからの移民の背景を持つ人は女性が大部分を占めていた。この理由について第 9 回報告書は、男性割合が高い国は主に労働移住によるもので、女性割合が高い国は主に結婚移住によるものではないかと推測しているが、性別の移住動機については、今後より詳細な分析が必要であると指摘している。

2 外国人のカテゴリー別の受入れ状況

2009 年にドイツに流入した外国人のカテゴリー別の受入れ状況は、図表 3-8 の通りである。

それによると、ビジネス界や学会の最高位の人を対象とした「高資格者」は、約 700 人へのみ定住許可が付与された。また、職業訓練修了者から大卒レベルまで一プロスポーツ選手、芸術家、ジャーナリストなども該当一幅広い資格保有者を指す「専門技術者」については、2009 年は約 9,700 人の EU 域外(第三国)外国人労働者を受入れた。年間を通じて 6 カ月以内の一時滞在のみが許可される「低技能／未熟練者」は、2009 年には約 29 万 5,000 人がドイツで雇用された。「高度人材の卵」と見なされるドイツの外国人留学生は前年より増加し、2009 年は 24 万 5,000 万人となっていた。また、2009 年にドイツに移住した EU 域外(第三国)出身の外国人のうち、約 25%が呼び寄せ等により家族と再合流した。最後に難民の保護認定状況について、近年はアフガニスタン、イラン、イラク、旧ユーゴスラビア諸国からの申請が増加しており、人道的原則に基づいて認定が行われた結果、2010 年は全申請者の約 20%に対して難民認定やそのほかの理由で保護が付与された。しかし、庇護申請の却下を受けた人の多くが、「出身国との渡航手段が断絶されている」、「国籍不明」などの理由でドイツ

にとどまっております(2010 年は約 8 万人強)、彼らのほとんどが社会扶助に頼って生活している⁵¹。

図表 3-8 外国人のカテゴリー別の受入れ実績(2009 年)

カテゴリー	主な受入れ状況
高資格者	約 700 人に定住許可が付与された。なお、入国当初から定住許可が付与される。
専門技術者	約 9,700 人(EU 域外出身の外国人が専門技術労働者として受入れられた)。なお、入国当初は一時的滞在許可。
低技能／未熟練者	約 29 万 5,000 人(農業及び飲食分野等の季節労働者)。
外国人留学生	約 24 万 5,000 人(ドイツにおける外国人学生数)。
家族再統合の割合	約 25%(ドイツに移住した EU 域外出身の外国人のうち、約 25%が家族と再合流)。
難民等の保護認定割合	約 20%(2010 年に初めて庇護を申請した者は約 4 万 1,000 人、同年の全申請者の約 20%に対して難民認定や保護権が付与され、約 80%は却下または申請取り下げとなった)。

注:「難民保護の状況」のみ 2010 年の数値。

出所: 外務省・上智大学・新宿区・国際移住機関(IOM)共催(2011 年)「第 2 回 外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ議事録」pp.51-54 を基に作成。

3 主な滞在年数、帰化率

国籍取得(帰化)の対象となるためには、通常 8 年以上ドイツで合法的に住んでおり、適切な滞在許可を保有していること(統合講習を首尾よく修了した外国人は 7 年後に帰化の対象となる)が必要である(国籍法に基づき特別なケースでは合法的に 3 年間滞在した後に帰化が可能)。帰化には、ドイツ語能力(欧州共通基準 B1 レベル以上)の証明、市民知識テストへの合格(2008 年 9 月 1 日から必須化)のほか、ドイツの基本法への忠誠を誓い、不可抗力に起因する場合を除き失業給付や社会扶助に頼ることなく自力で生計を営み、重大な犯罪を行っていないことが条件となる。申請者はドイツ国籍取得後、出身国の国籍を放棄しなければならないが、政治的迫害を受けた者や難民など国籍離脱手続きが難しい者などは例外的に免除される⁵²。

統一ドイツ後の 1991 年以降、移民の背景を持つ者の計 210 万人が帰化によってドイツ国籍を取得し⁵³、帰化者は平均で 25.8 年間ドイツに居住していた。帰化率、すなわち 8 年以上ドイツに合法的に滞在する外国籍者の帰化割合は 2.0%(2010 年)だった。帰化者の最大グループはトルコ系で、2010 年は全帰化者の 25.8%を占めた。次に多いのがセルビア、コソボ、モンテネグロ(6.4%)、イラク(5.1%)、ポーランド(3.7%)、アフガニスタン(3.5%)、ウクライナ(3.1%)、イラン(3.0%)、モロッコ(2.8%)、ロシア(2.7%)、ルーマニア(2.5%)、その他(41.4%)となっている(図表 3-9)。

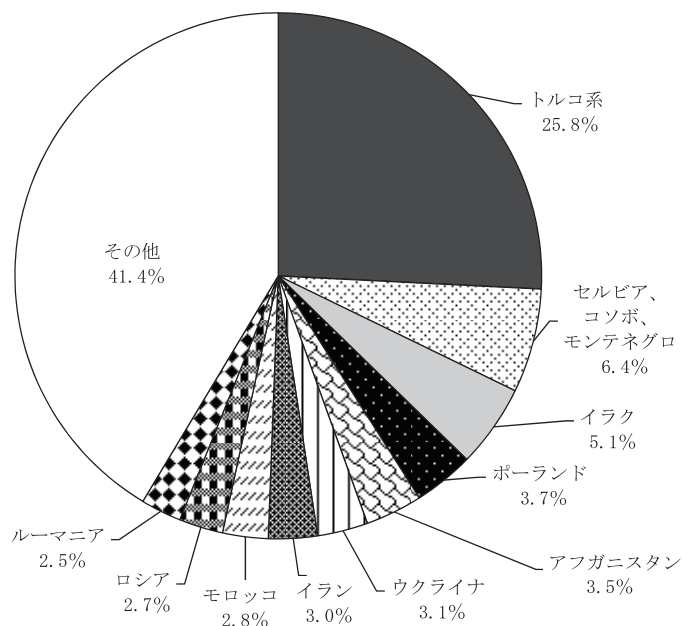
帰化者の総数をみると、2008 年は 9 万 4,470 人、2009 年は 9 万 6,122 人に増加し、2010 年には 10 万 1,570 人であった。

⁵¹ 外務省・上智大学・新宿区・国際移住機関(IOM)共催(2011 年)『第 2 回 外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ議事録』pp.51-54。

⁵² *EMN Ad-Hoc Query on acquisition of nationality Requested by FR EMN NCP on 12th August 2010 (to DE, ES, IT, NL and UK only)*, *Compilation produced on 10th November 2010* pp.5-8.

⁵³ (後期)帰還移住者は含まない。[BBMFI (2012)、pp.35-36]。

図表 3-9 2010 年の帰化者(帰化前国籍別)



出所：Statistisches Bundesamt, Einbürgerungsstatistik, Grafische Darstellung BAMF.

4 不法滞在の状況

2010 年のドイツにおける不法滞在者数は、10 万~40 万人と推測されている。不法滞在者の多くは、21~40 歳と働き盛りの世代が多く、男性が 64%、女性が 36%と推計されている。ユーロスタットの統計によると、2010 年にドイツで実際に不法滞在者として逮捕されたのは計 5 万 250 人で、前年とほぼ同様の数値だった(図表 3-10)。逮捕者の多くはトルコ、アフガニスタン、イラク出身者で、特にアフガニスタン出身の不法滞在者が増加している(2008 年から 2010 年にかけて 4 倍増)⁵⁴。

なお、ドイツでは、強制退去となる不法滞在者の本国送還や難民(もしくは難民申請者)が自発的に永久帰国を決意した場合の帰路の費用、その関連アドバイス費用には、欧州リターン・ファンド(RF)が使用されている。RF は 2007 年に EU によって設立された基金で、2007~2013 年の基金総額 6.76 億ユーロのうち、ドイツのプロジェクト申請内容からそのうち 4,000 万ユーロが充当されると推測される⁵⁵。なお、同じく 2007 年に EU が設立した対外国境基金(EBF)は 2007~2013 年の基金総額 18.2 億ユーロのうち、期間中、ドイツに対して 8,400 万ユーロの予算承認が下りており、国境警備の強化などに利用される予定である⁵⁶。この双方の基金プロジェクトの多くに、移民難民庁(BAMF)と連邦刑事庁(BPol)が関与している。

⁵⁴ BAMF(2012) *Practical Measures for Reducing Irregular Migration* p.71、pp.94-95.

⁵⁵ BAMF サイト <http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/EUFonds/ERF/erf-node.html>(2013 年 1 月 8 日閲覧)。

⁵⁶ Summaries of EU legislation のサイト http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_en.htm(2013 年 1 月 9 日閲覧)。

図表 3-10 第三国出身者の出身別不法滞在逮捕者数(2008-2010)

国籍	2008 年	2009 年	2010 年
トルコ	6,675	5,610	5,565
アフガニスタン	880	2,665	3,700
イラク	4,715	4,530	3,060
セルビア	5,920	2,590	2,920
ベトナム	3,010	3,010	2,680
ロシア	2,415	2,085	2,125
中国	2,565	2,285	1,975
コソボ	—	1,605	1,935
インド	1,420	1,615	1,615
イラン	1,090	1,205	1,605
他の国籍	24,970	22,340	23,050
合計	53,695	49,555	50,250

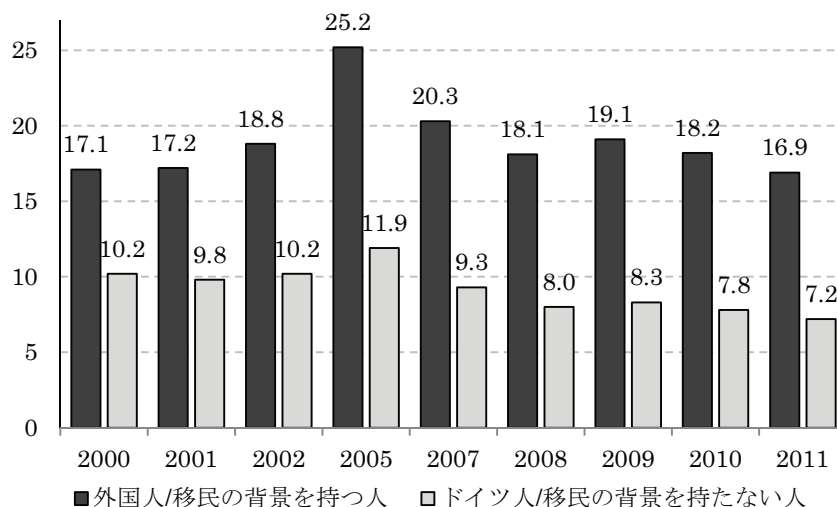
注：概数のため、各国を足し上げても合計とは少しずれる。

出所：Eurostat.

5 社会経済的状況

ドイツ全体の労働市場をみると、2008 年の世界金融危機以降、比較的好調に推移し、失業者数は 2011 年平均で 20 年ぶりに 300 万人の壁を下回り、297 万 6,000 人まで減少した。東部ドイツでも失業者数が初めて 100 万人の壁を下回り、約 95 万人となった。同年の就業者数は 4,100 万人を超えて最高記録を達成し、社会保険義務のある就業者数は 2,840 万人を突破した。このような労働市場の全般的な改善状況に伴って移民の背景を持つ人—特に外国人—の状況も若干ではあるが好転しており、例えば 2011 年平均でみると、失業者数(届け出制)も 2005 年と比較すると 20 万人以上減少している。しかし、その一方で、移民の背景を持たないドイツ人と比較すると改善程度は鈍く、労働市場の好調の波に乗り切れていない状況にある。図表 3-11 は外国人とドイツ人の失業率の推移を比較したものであるが、外国人(移民の背景を持つ人も含む)の失業率はドイツ人よりも高く、その差は拡大傾向にあり、2005 年には 2.12 倍だったが、2011 年には 2.35 倍にまで膨らんでいる。

図表 3-11 主要な年における外国人とドイツ人の失業率(年平均、%)



出所: Bundesagentur für Arbeit.

こうした外国人とドイツ人の差は給与水準にも出ており、連邦雇用エージェンシー付属の公共研究機関である労働市場・職業研究所(IAB)が2013年1月に発表した調査では、ドイツで働く外国人の給与は、ドイツ人平均の64%に留まり、低い給与水準にあるとの結果が出ている⁵⁷。IABではこれについて、言語の問題、外国における取得資格が認定されない場合が多いこと、ドイツの労働市場に関する知識不足により保有資格に相応する就業が困難なこと等の外国人特有の不利な点が一因になっているのではないかと分析している。ただ、トルコや旧ユーゴスラビア出身の外国人労働者の給料が低くなっている一方で、アメリカ、イギリス、オーストリア、オランダなどの先進国出身者はドイツ人の平均を上回る所得を得ているケースも多いなど、外国人労働者間でも出身国による格差があることも示している。

なお、第9回報告書によると移民の背景を持つ子どもの世代(二世)の貧困率は、一世とさほど変わらない。同報告書はこの理由について、二世の学歴向上があまり見られないことや、子ども世代の多くが未だに両親のもとで生活しているためではないかとみている。

他方、別の角度から移民の社会経済的状況を見てみると、1999年から2009年の10年間に新しくドイツに移住した移民は、若くて高学歴の者が多く、国内の競争力強化と技術労働者の確保に寄与しているという民間研究所(ケルンドイツ経済研究所)の報告もある。同報告によると、新移民は、ドイツがかつて受入れた移民像とは異なり、平均年齢は32.6歳、4人に1人以上が大卒資格を持ち、現在ドイツで人材が不足している数学、IT、自然科学、又は工学(MINT)分野の修了資格者も多く、1999年から2009年に流入したMINT・医学分野の

⁵⁷ Florian Lehmer und Johannes Ludsteck (2013) *Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt-Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung* IAB-Kurzbericht 1/2013.

外国人大卒者のドイツ経済への貢献額は約 130 億ユーロに相当し得ると分析している⁵⁸。

6 移民の流出入の動向

ドイツにおける移民の流出入を見ると、近年は流入超過と流出超過を交互に繰り返して比較的バランスがとれていたが、2011 年は外国からの流入が、外国への流出よりも合計で約 24 万人多かった。これほど高い流入超過は 2001 年以来のことで、その要因について第 9 回報告書は、2011 年 5 月 1 日から中東欧諸国 8 カ国⁵⁹の労働者に対する移動の自由を保障したことが大きいと見ている。このほか欧州債務危機で労働状況が悪化したギリシャ、スペインからの移住者数も、前年と比較して明らかに増加した。ドイツはリーマンショック後、いち早く景気が回復して欧州債務危機の影響もそれほど受けず、失業率も低く推移しており、欧州債務危機の影響と失業率の高止まりに苦しむ周辺諸国の労働者にとって魅力的な労働・経済環境となっているようである。

こうした外国人の増加傾向は 2012 年も変わらず、2013 年 1 月 14 日に連邦統計局が発表した資料によると、2012 年は外国からの流入者が外国への流出者を少なくとも 34 万人上回る見通しとなり、2011 年よりも外国人の流入が拡大している。これに伴って、ドイツの人口も 2010 年まで 8 年連続で減少していたのが、2011、2012 年と増加に転じており、この傾向は 2013 年も続く見通しとなっている⁶⁰。

第 4 節 社会統合

移民の背景を持つ人のためのドイツ語教育は、2005 年移民法による「統合講習」の導入で大きく拡大され、現在、統合政策の中で重点政策の一つとなっている。また、2012 年 3 月には一部を除いて統合講習令(Integrationskursverordnung)の改正案が施行され、受講時間の拡大、受講料自己負担の引き上げなどが実施された。

統合講習は、「ドイツ語教育」(欧州共通基準 B1 レベル習得を目指す)と、ドイツの法律、文化、歴史などを学ぶ「市民教育」がある。統合講習の構造は、300 授業単位の「基礎言語講習」に続き、300 授業単位の「言語向上講習」がある。この基本パターンのほか、若年者や女性、子を持つ親、読み書きのできない人などの特定層を対象に 900 授業単位に延長した講習もある。言語学習のほかに別途開催される「市民教育講習」の総受講時間は、2012 年に

⁵⁸ 拙稿(2012)「新移民、若年・高学歴層増える—競争力強化に貢献」『Business Labor Trend 2012.12』労働政策研究・研修機構 pp.51-52。

⁵⁹ ドイツは、2004 年に EU 加盟したチェコ、エストニア、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキアの中東欧 8 カ国に対し、旧加盟国として認められる最長 7 年の「移動の自由の適用猶予」を用いて移動を制限してきた。それが 2011 年 4 月末で期限切れとなり、5 月 1 日から当該国の労働者は自由にドイツへ移住して働くことが可能になった。但し、自ら生計を立てられることが条件になっており、社会保障については 5 年後に長期滞在許可(定住許可)を取得して初めて受けることができる。

⁶⁰ Statistisches Bundesamt Pressemitteilung Nr. 013 vom 14.01.2013 *2012 erneu-ter Be-völ-ke-rungs-an-stieg er-war-tet.*

45 時間から 60 時間へと引き上げられた⁶¹。

2005 年以降、統合学習ために投入された予算は総額で 10 億ユーロを超えており、2011 年には、総額 2 億 1,800 万ユーロを連邦政府が負担し、2012 年の連邦政府予算では、2 億 2,400 億ユーロが計上された。受講者の自己負担については、2012 年に 1 授業あたり 1 ユーロから 1.2 ユーロに引き上げられた(一般的な計 660 授業単位の統合講習に対して 792 ユーロの自己負担となる)。しかしこの引き上げは、低所得層が多い受講者にとっては多大な経済的負担となるため、2012 年 3 月に開催された連邦／州政府大臣会合では「自己負担の引き上げは、統合講習サービスの利用拡大に悪影響を及ぼす」との批判が出された。但し、生活保障受給者が統合講習に参加する場合には、その負担が免除されることがあり、受講資格を得てから 2 年以内に修了試験に合格した場合、支払った参加費の半額が還付される。

一方、第 9 回報告書では、2012 年の統合講習令の改正について「講習参加中の保育サービスの提供を可能とする規定が盛り込まれたこと」を評価している。これにより保育サービスを要する若い親の参加の拡大が見込まれるものの、保育措置の提供が 3 歳未満の子に限るという年齢制限がある点で効果は限定的だとしている。

2005 年以降、統合講習へ参加した移民の数は 78 万人を超えている。第 9 回報告書を担当した連邦移民難民統合委員(BBMFI)の見解によると、今後とも統合講習の量・質の向上が重要で、特に州レベルでの講習サービスの開発や、まだ講習に参加していないターゲット層をどのように参加させていくかが今後の重要な政策課題になると指摘している。更に、外国人／移民が、ドイツに家族を呼び寄せる際にその家族が入国後可能な限り迅速に統合講習へ移行できるようにするため、事前の情報提供や相談体制を充実させることが重要だとしている。

第5節 政策評価

1 社会的統合にかかる費用便益分析⁶²

ドイツでは、国レベルで外国人／移民の統合に関する行政経費の総合的な費用便益分析は行われていないが、その理由について、「全 16 州及び数千の都市における適切なデータが不足しているため」としている。例えば統合講習は大きな都市のみならず小さな町にも浸透し、独自に行われているケースもあるため、これら全てを把握することは難しく、確かなことは、かなりの行政費用がかかっているということである。しかしながら、過去においていくつかの大学や研究機関によって当該テーマに関するクロスセクション分析などの研究が実施されている。その多くは、社会的に統合していない外国人／移民の方が、社会的に統合している

⁶¹ イルメリン・キルヒナー(2012)「ドイツの在住外国人に対する言語学習制度」『自治体国際化フォーラム Jun. 2012』pp.6-7、及び BBMFI (2012) *9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland* pp.127-132。

⁶² EMN *Ad-Hoc Query on Scientific Research on Costs and Benefits of Migration and Integration* (Requested by DE EMN NCP on 14th December 2011, Compilation produced on 5th April 2012) pp.5-6.

外国人／移民よりも社会的費用がかかるという結果が出されているとしており、このような観点に立ち、統合講習等の行政予算が組まれているものと思われる。

おわりに

以上見てきたように、ドイツは第二次世界大戦後の「低・中技能の外国人労働者の受入れ」から紆余曲折を経て、近年では「高度外国人材の受入れ」を積極的に推進している。特に EU 域外(第三国)の専門技術労働者やドイツの大学を卒業した留学生に対する規制緩和や優遇措置に取り組んでおり、2012 年には相次いで「国外職業資格認定改正法」や「EU ブルーカード法」が制定された。

ドイツは長年「移民国家ではない」という認識のもと、移民を「一時的な外国人滞在者」として扱い、社会統合政策をほとんど実施してこなかったが、2005 年の移民法制定時に、ドイツ語や法秩序などを学ぶ「統合講習」が導入された。その後、現政権下では「移民はドイツ語を学びドイツ社会に融合しなければならない」という基本方針のもとで社会統合政策が進められている。

2012 年 6 月に連邦議会に提出された「ドイツにおける外国人の状況に関する第 9 回報告書」では、連邦移民難民統合委員(BBMFI)が「ドイツは深刻な人口構造の変化に直面しており、活発な移民の流入が社会の高齢化の速度を鈍化させることはできても、完全に相殺できるとは考えられない。そのためすでにドイツで暮らす移民の統合のみならず、新たに流入する移民の統合を促進し、積極的に支援することが非常に重要である。移住と統合は一对であり、切り離すことはできない⁶³」と述べているように、ドイツの外国人受入れ政策は、過去の反省から社会的統合と対になって行われている。本稿では、そうした受入れ政策の大枠の中で、特に高度外国人材の受入れに着目しながらその周辺状況などをまとめた。今後この政策の流れがどう変わっていくのかに注目したい。

[参考資料]

BA (2012) *Arbeitsmarkt in Zahlen –Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen 2011*.

BAMF/EMN (2012) *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*.

BAMF/EMN (2012) *The Organisation of Asylum and Migration Policies Factsheet: Germany*.

BAMF/EMN (2012) *Visa Policy as Migration Channel – The impact of visa policy on migration control*.

BMI (2012) *Migrationsbericht – des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2010)*.

BBMFI (2012) *9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*.

Eva Kocher (2012) *Hausarbeit als Erwerbsarbeit: Der Rechtsrahmen in Deutschland: Voraussetzungen einer Ratifikation der ILO-Domestic Workers Convention durch die Bundesrepublik Deutschland-Abschlussbericht* Hans-Böckler-Stiftung.

Florian Lehmer und Johannes Ludsteck (2013) *Lohnanpassung von Ausländern am deutschen*

⁶³ BBMFI (2012) *9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland* p.26.

- Arbeitsmarkt-Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung* IAB-Kurzbericht 1/2013.
 Kocher/Raabe (2012) *Arbeitsrechtliche Regelung der Hausarbeit im deutschen Recht*
 Hans-Böckler-Stiftung.
- イルメリン・キルヒナー (2012) 「ドイツの在住外国人に対する言語学習制度」『自治体国際化フォーラム Jun. 2012』.
- 植月 献二 (2010) 「【EU】高資格外国人労働者に魅力的な指令の制定」『外国の立法 (2010.4)』国立国会図書館調査及び立法考査局.
- 外務省・上智大学・新宿区・国際移住機関 (IOM) 共催 (2011 年) 『第 2 回 外国人の受入れと社会統合のための国際ワークショップ 議事録』.
- 厚生労働省 (2010) 『世界の厚生労働 2010』.
- 近藤 潤三 (2002) 『統一ドイツの外国人問題: 外来民問題の文脈で』 アテネ社.
- 戸田 典子 (2007) 「ドイツの滞在法—『外国人法』から EU『移民法』へ」『外国の立法 234 (2007.12)』国立国会図書館調査及び立法考査局.
- 野中 恵子 (2007) 『新版ドイツの中のトルコ移民社会の証言』 拓植書房新社.
- 増谷 英樹 (2009) 『移民・難民・外国人労働者と多分化共生—日本とドイツ／歴史と現状—』 有志舎.
- 矢野 久 (2010) 『労働移民の社会史—戦後ドイツの経験—』 現代書館.
- 渡辺 富久子 (2012) 「【ドイツ】EU の高資格外国人労働者指令を実施する法律」『外国の立法 (2012.7)』国立国会図書館調査及び立法考査局.
- WIP ジャパン株式会社 (2011) 『諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査 (平成 22 年度 厚生労働省委託調査)』.
- ※上記のほか、脚注に出所を記載した通り、連邦内務省 (BMI)、連邦移民・難民庁 (BAMF)、連邦雇用エージェンシー (BA)、欧州移民ネットワーク (EMN) 等の各種サイトを参照した (BMI のサイトは、2012 年秋に大幅な改編がされたため、報告書に記載した内容が、現在は掲載されていない箇所もある)。

第4章 イギリス

はじめに

長期の景気拡大を背景とする人材不足の深刻化に、労働党政権は 1990 年代末から 2000 年代前半にかけて、移民労働者受入れの積極化に舵を切った。従来から移民労働者の受入れに比較的積極的な立場を取る省庁(貿易産業省や財務省)だけでなく、移民には本来消極的な内務省も、移民労働者は経済成長や競争力向上に寄与し、納税を通じて財政に貢献するといった利点を挙げて積極論を後押ししている¹。

しかし、2004 年の EU 拡大による旧東欧諸国からの急激な移民の流入と前後して経済成長には陰りが見え始め、雇用状況は徐々に悪化していった。移民労働者への風当たりは強まり、移民労働者がより安い賃金で働くことによってイギリス人の雇用を奪っているとの主張や、イギリスの社会保障や医療制度への寄生、また教育、住宅など公共サービスへの圧迫が言われるようになった。さらに、2007 年に始まる金融危機の経済・雇用への悪影響により、この傾向は決定的になった。反移民的な言説は必ずしも全てが十分な根拠や分析に裏打ちされたものではなかったが、それでも国民の移民に対する印象に少なからず影響を及ぼしたといえる。調査会社 Ipsos-Mori によれば、移民問題はこの 10 年間、とりわけ 2004 年と 2007 年の EU 拡大の時期に、経済・失業に次いでイギリスの直面する重要な問題として認識されるに至った²。

移民の流入は、人口構成にも影響を及ぼしている。統計局が 2012 年 12 月に公表したイングランド及びウェールズに関する 2011 年センサスの結果によれば、2001 年以降の人口増 370 万人のうち、210 万人分(55%)が移民流入によるものであった。国内に居住する外国出生者数は 750 万人と人口の 13%に相当、うち約半数の 380 万人が過去 10 年間にイギリスに流入している。国別には、インドやパキスタン(69 万 4,000 人と 48 万 2,000 人、いずれも 2001 年から 1.5 倍増加)など従来から在留者数が多い国に加えて、ポーランド出身者が 2001 年からほぼ 10 倍(57 万 9,000 人)に増加した。外国出生者の過半数はロンドン及びイングランド南東部に集中しているが³、地方でも、外国人が急速に増加する自治体が出ているという。

多くの国民が移民の増加を感じ、移民の削減を希望している。社会調査センター(NatCen)が 9 月に公表した British Social Attitudes Survey(意識調査)の結果によれば、51%が「移

¹ 例えば、DTI(1998)、Home Office(2001)など。

² 調査は、「イギリスが」直面する重要な問題と、「あなた及び家族が」直面する重要な問題を別に訪ねており、前者では移民・人種問題が上位にあるが、後者では相対的に低く、必ずしもこうした問題に直接直面しているわけではないことが窺える。なお、同調査は継続的に行われているが、移民問題は 2000 年代初頭から徐々に上位に浮上してきた。

³ 人口に占める外国出生者比率は、ロンドンで 2001 年の 27%から 37%に、イングランド南東部では 8%から 12%に上昇した。この間、ロンドンではおよそ 100 万人、南東部では 40 万人、それぞれ外国出生者が増加している。また現地メディアは、センサスが提供する地域毎の白人イギリス人比率に関する集計結果を受けて、ロンドンでは 2001 年の 58%から 2011 年には 45%と過半数を割り込んだことを大きく報じた(イングランド及びウェールズ全体では 87%から 80%に減少)。

民は大幅に減少するべき」、24%が「若干は減少するべき」と回答している。また、移民流入の影響についても、「経済的に悪影響を及ぼす」との回答が 52%（「良い影響」は 30%）、「文化的に悪影響を及ぼす」との回答が 48%（同 34%）を占める。悪影響との回答は、とりわけ所得・教育水準の低い層で比率が高く、こうした層が移民流入による影響への不安感をより強く感じているといえる⁴。

国民の間に高まる懸念に対応する形で、政府は 2014 年度までに移民の純流入数（流入者数から流出者数を差し引いた数）を現在の 20 万人前後から数万人に圧縮すると公約しており、既に就労ビザに関する数量制限や就学・家族ルートを含む全体的な受入れ基準の引き上げなど、流入経路の引き締めを図っている。移民労働者の数量制限を巡っては、当初、人材調達が困難になることなどを理由に経営側から反対があったものの、景気低迷が続いて国内の労働需要が顕著に減少するにつれ、そうした批判は下火となった。ただし、他の EU 加盟国からの移民の流入を拒否することは出来ないなど、政府の手の及ばないところが大きいことから、目標は達成されないと見られている。

以下では、イギリスの選択的移民制度の近年の変化についてまとめる。

第 1 節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針

労働党政権による移民労働者の積極的受入れは、「管理された移民」(managed migration)との考え方に基づき、経済に貢献する高い専門技術を持つ者に門戸を開放する一方、未熟練あるいは不法就労移民の入国を認めないとの基本方針に基づいている。2001 年には、労働許可証に係る資格水準の要件緩和に加え、高度技術者に対する新たな受入れスキーム (Highly Skilled Migration Programme) を導入、イギリスでの雇用主の有無にかかわらず、申請者の資格や過去の収入等に基づくポイントにより受入れの可否を決定するルートを開いた。

国内の雇用主のスキル需要や本人の高い資格に価値を置いた EU 域外に対する選択的受入れの強化の一方で、2004 年の EU 拡大によって新たに加盟国となった旧東欧諸国 (A8) に対しては、原則として就労が自由化された。これには、イギリス人労働者が就労に消極的な業種における未熟練労働者の不足について、域外からの労働者に比して同じ EU 内にあって管理が容易な A8 労働者の受入れにより緩和する意図があったとみられている (Devitt 2012)。受入れに際しては、新たに導入された労働者登録制度 (Worker Registration Scheme) への登録が義務付けられた (登録により住宅給付など一部の給付の受給権を付与、12 カ月の継続的な就労の後に登録義務を免除)。しかし、2004 年の新規加盟時点で労働市場を開放したのがイギリスやアイルランドなど一部の加盟国に留まったことも影響し、イギリスには政府の想定をはるかに上回る A8 移民労働者が流入した。2004 年から不況期に至る 2009 年までの約 5 年間で、労働者登録制度の登録者だけでも年間延べ 20 万人前後が新たに国内で就労を開始、

⁴ ただし、専門職の移民の流入については、積極的に評価されている (例えば東欧からの専門職移民の流入について、就職目的の場合は 63%が、求職の場合でも 59%が「良いこと」と回答している)。

多くは農業、ホスピタリティ産業、製造業、食品加工業などで未熟練職種に従事した⁵。さらに実数は不明だが、登録を行わない労働者や「自営業者」（この場合登録は不要）として入国、就労する者もいたといわれる。同制度は、EU の定める 7 年の年限をもって廃止され、2011 年 4 月以降は他の欧州経済圏（EEA）諸国からの労働者と同様、国内での自由な就労が認められている。なお、2007 年のブルガリアとルーマニア（A2）の EU 加盟に際しては、農業における季節労働者および業種限定（食品加工など）の受入れスキームのみで就労を認め、滞在期間や年間の数量規制などの制限が設けられている⁶。ただし両国についても、「自営業者」としての就労は制限されていない。

A8 諸国の移民労働者の予想外に急激な流入は、政府に移民政策の再考を促した。翌 05 年 2 月には「入国管理 5 カ年計画」が、7 月にはいわゆるポイント制（Points Based System）導入を柱とする制度改正案が示された。政府はポイント制導入について、移民制度に対する国民の信頼の改善のほか、高い生産性やスキルを有する労働者や留学生の受入れ、国内のスキル不足の充足、投資の呼び込み、生産性の向上、労働市場の柔軟化、また滞在期限がきた人々を確実に出国させることなど、多様な目的を掲げている（Home Office, 2005）。

従来の受入れスキームでも申請者の教育資格や収入に基づく審査は行なわれていたが、審査基準が点数により明確化されたほか、手続き上も簡素化がはかられた。特定の雇用主による受入れが前提となる第 2・第 5 階層や、受入れ先となる教育機関が明確な第 4 階層では、雇用主や教育機関に対してスポンサー（受入れ先）としてのライセンス取得を義務付け、スポンサーと関連付けて受入れ対象者を管理するシステムが導入された⁷。従来は、労働者等の受入れに際して雇用主が労働許可、対象者が入国申請をそれぞれ行っていたが、ポイント制の導入で労働許可証と入国許可が一元化されたことにより、スポンサーは上記システムを通じて「受入れ証明」（Certificate of Sponsorship）を申請し、発行された証明番号を対象者に通知すればよいことになった⁸。また第 2 階層については、英語能力とともに、主申請者及び家族の生活を維持するための資力に関する要件が新たに設定された⁹。一方で、従来の労働許可

⁵ Home Office (2007) Economic and Fiscal Impact of Immigration、UKBA (2009) Accession Monitoring Report May 2004・March 2009

⁶ それぞれ、Seasonal Agricultural Workers Scheme (SAWS) と Sectors Based Scheme (SBS)。本来は EEA 域外からの労働者に対して適用されていたが、A2 労働者向けに限定された。SAWS は政府から委託を受けた全国 9 カ所のスキーム運営者の管理の下で 6 カ月を上限に就労を認めるもので、2012 年および 2013 年の数量規制は年間 2 万 1,250 件。

SBS は、サービス業（宿泊・飲食業）および食品製造業（食肉・水産物・きのこ加工業）に限定して受入れが行われていたが、従来からこのスキームを通じて就労していた A8 労働者の就労自由化によって人手不足が緩和されたため、サービス業における受入れは 2005 年に停止された。国内で人手の調達に困難な場合に、12 カ月を上限に就労を認める（延長申請は可能）。なお、同スキームによる滞在が 12 カ月に達した労働者には、自営業者や、労働者登録制度で滞在 12 カ月を経た A8 労働者などと同様、国内での居住や就労が自由となる登録証（registration certificate）の申請が可能となる。

⁷ 根拠法として、「2007 年英国国境法」（UK Borders Act 2007）が 10 月末に成立した。

⁸ 受入れ証明は書面等ではなく、スポンサー管理システムを通じて受入れ対象者を登録して得られる登録番号として発行され、スポンサーは対象者に番号を通知する。

⁹ 実際の影響は不明だが、政府は 2006 年の EU 域外からの技能移民労働者 9 万 5,000 人のうち 3 万 5,000 人が、政府の設定する基準に達していなかったと推測している。

制度における労働市場テストで雇用主に求めていた未充足求人の詳細や充足の努力、受入れ予定の労働者がいかに必要なスキルを備えているか、などに関する説明要件は緩和されている。

制度改正に伴い、運用体制も再編された。国境管理体制の強化策として、国境移民庁 (Border and Immigration Agency) に税関及び滞在許可発給機関 (UKVisas) を編入し、政府とは独立の組織として拘束権など新しい権限を与えた。また、労働市場への影響や専門技術者の不足職種の判定等を行う政府の諮問機関として、移民提言委員会 (Migration Advisory Committee) が新設された(後述)。さらに、移民流入の地域に対する社会的影響や公共サービスによる対応を分析し、政府に提言を行う移民影響フォーラム (Migration Impacts Forum：移民担当大臣・コミュニティ担当大臣をトップに、政労使で構成) が設置された¹⁰。

このほか、出入国手続きの電子化や外国人居住者に対する生体認証 ID カード(就労の可否を含む情報が記載される)の付与などが導入されている。

図表 4-1 移民制度の変遷

	社会的背景	施策	主な内容
1948		国籍法 制定	移民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及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	英国市民権の階層化?
1971		英連邦移民法 制定	原則移民の禁止 ・パトリアルの概念導入(血統上のルーツを考慮)
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	市民権の概念を明確化、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・航空会社一人に就き 1,000 ポンドの罰金
1997	労働党政権発足		
1999		移民・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、専門技術者の不足が深刻化		新たな就労許可制度の開始(移民規制を 30 年ぶりに緩和) ・労働許可証の発給規制を一部緩和 ・高度専門技術者にポイント制で労働市場開放、受入れを積極化
2002		国籍、移民・庇護法 制定	
2003			6 カ月を超えて滞在する全ての EU 域外移民に英国外でのエントリー・クリアランス(入国ビザ)取得を義務化
2004	東欧諸国など 10 カ国が EU に加盟		新規加盟国を EEA 外の移民に対する規制対象から除外、旧東欧 8 カ国の移民労働者に労働者登録制を導入
2005			移民政策路線転換 「入国管理 5 カ年計画」(2 月) ポイント制に関するコンサルテーション(7 月) 未熟練労働者に対する受入れ制限 熟練労働者の受入れ積極化
2006		移民・庇護・国籍法 制定 (施行は 2008 年) (制度改正)	ポイント制を柱とする新制度案を発表(3 月)
		移民(欧州経済圏)規則 制定	就労カテゴリからの永住権申請に対する英国内で滞在期間要件を 4 年から 5 年に延長、英語の習得水準の明示を要件化 欧州経済圏(EEA)からの移民に無条件で 3 カ月の居住を許可

¹⁰ Migration Impacts Forum は目立った成果を上げないまま、政権交代後に解体された。

2007	ルーマニア、ブルガリアが EU に加盟		EEA 外の移民に対する規制対象からは除外、ただし就労制限は継続(労働許可証を発給、雇用を季節労働などに制限)
		英国国境法 制定	スポンサー 制度の導入
2008			永住権申請者に「英国での生活」テストの合格または英語以外を母国語とする者向け英語コース (ESOL) の修了を要件化
		ポイント制導入	第 1 階層 (高度) 導入 (2~6 月)、第 2 (専門技術者)・第 5 (短期等) 階層導入 (11 月)
2009			特定の階層間の変更を許可 (第 2・4・5 階層の滞在延長に関連?)
		ポイント制導入	第 4 階層 (学生) 導入 (3 月)、受入れ教育機関にライセンス制度 第 1 階層の資格・所得要件改定、外交官の帯同する家事使用人 (第 5 階層) に 5 年滞在後の永住権申請を許可 第 1 階層 (就学後就労) について第 4 階層以外の入国者の滞在期間中の就学内容を考慮
2010		(制度改正)	第 2 階層 (企業内異動) の入国者の永住権申請の権利を廃止 第 1 階層 (一般) の初回入国ビザの年限を 3 年から 2 年に短縮 (更新時の上限を 2 年から 3 年に延長) 研修中の医師・歯科医師の第 1 階層 (就学後就労) への転換申請を許可
	保守党・自由民主党連立政権発足 (5 月)		
		(制度改正)	第 1 階層 (一般) の国外からの新規申請、他の階層からの転換申請の受け付け停止
2011		(制度改正)	第 2 階層 (一般) の雇用主ライセンスに年間 2 万 700 件の数量制限を設定 (想定される給与水準が所定額を上回る者を除く)、また技能水準や給与水準、英語能力の基準を改定 第 2 階層 (企業内異動) に短期・長期の区分を導入、短期は滞在延長を不可とし、長期には入国時に最長 3 年 1 カ月、延長により最長 5 年の滞在期間の上限を設定。以降、同一の区分で入国するには 12 カ月間の国外での居住を義務化 短期滞在ビザに起業見込みの区分を設定、第 1 階層 (起業) への移行申請を許可 第 4 階層 (一般) の家族帯同を制限、新規申請者については高等教育機関の提供する NQF レベル 7 以上・12 カ月以上のコース及び英政府または他国政府の補助を受けた 6 カ月以上のコースの参加者のみ家族帯同を許可 第 4 階層 (一般) の新規及び延長申請者の就労を制限、就労を認める時間をコースの水準や受入れ教育機関の種別に応じて決定 第 1 階層 (例外的才能) を導入、科学・文化分野で国際的に認知された者、所定の機関により特に将来成功すると認められた者を対象に、初回申請時に 3 年 4 カ月、延長申請で 2 年間の滞在、また 5 年後には永住権の申請を許可、ただし初年度は 1,000 件の上限を設定、また既に他の区分で入国している者の移行は不可。
		(制度改正)	第 1 階層 (就学後就労) 廃止、第 1 階層 (大卒等起業家) を導入、高等教育機関に世界水準の革新的アイデアや起業スキルを有すると認められた高等教育修了者に滞在延長を許可 第 2 階層 (一般、宗教指導者、スポーツ選手) の一時的滞在許可に 6 年の年限を設定 滞在期間が上限に達した第 2 階層の移民に対して、次回の第 2 階層による申請までに 12 カ月の国外での居住を義務化 第 4 階層の全ての受入れ機関に「特に信頼されたスポンサー」のステータスの取得を要件化 就労を通じた訓練を含むコースの学習と就労の比率を 2:1 にすることを義務化 第 5 階層 (国際協定) により入国を許可された外交官の家事使用人について、雇用主の滞在期間または最長 5 年の滞在を許可、滞在中の雇用主の変更や永住権申請は認めないが、家族の帯同は許可 家事使用人の帯同を短期訪問者に限定、雇用主とともに最長 6 カ月の滞在を許可、滞在中の雇用主の変更、家族の帯同、永住権申請は不可 家族帯同の要件を厳格化 ・配偶者 (パートナー?) 等の帯同に 1 万 8,600 ポンド、配偶者及び子供 1 名の帯同に 2 万 2,400 ポンドの所得水準の下限を設定、後者は以降子供 1 名につき 2,400 ポンドを加算 ・家族の永住権申請までの滞在期間を 2 年から最短 5 年に延長 ・国外で 4 年間同居したパートナーに関して即時永住許可を認める制度を廃止 ・成人・高齢者の被扶養者の親類について、国外で帯同申請を行うこと、近い親類であること、年齢や病氣、障害の結果として長期にわたり日常生活に援助を要し、かつこれを主申請者がイギリスにおいて行う必要があること、その際公的な金銭的補助を要さないことを証明しなければならない 長期の合法・非合法な滞在の結果として認められる永住申請権を 14 年から 20 年に延長
2012		(制度改正)	

出所：労働政策研究報告書 No.59 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」 (2006)、
Home Office “Timeline: Policy and legislative changes affecting migration to the UK”
(<http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/immigration-asylum-research/user-guide-immig-statistics/user-guide-policy-changes>)

第2節 外国人労働者受入れ制度

1 制度の全体像

移民受入れに関する基本的なルールは、1971 年移民法とこれに基づく移民規則 (Immigration Rule)¹¹によって規定されている。このほか、移民規則は、制度運用に関する詳細な内容を含んでおり、多くの制度改正は、内務相の改正に関する声明 (Statement of Changes in Immigration Rule) について議会の承認を受ける形で実施される。入国(就労・就学許可)、滞在延長、市民権、難民の申請に関する審査は、上述の組織改編を経て設置された内務省の国境庁(UK Border Agency)が担う。

現在の主要な受入れ制度であるポイント制は、2008 年から段階的に導入された。従来の労働許可制度や高度技術移民プログラム、ビジネス向けの制度など、80 以上におよぶ受入れスキームが、5 階層から成る区分の下にカテゴリとして整理されている。

図表 4-2 ポイント制における移民の分類

階層	対象	カテゴリ
第1階層	高度技術者 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者(科学者、企業家など)	・ 例外的才能 ・ 起業家 ・ 投資家 ・ 一般 ・ 学卒起業家
第2階層	専門技術者 国内で不足している技能を持つ者(看護師、教員、エンジニアなど)	・ 一般 ・ 企業内異動 ・ 運動選手 ・ 宗教家
第3階層	単純労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者(建設労働者など)	(停止中)
第4階層	学生	学生
第5階層	他の短期労働者、若者交流プログラム等	・ 短期労働者 ・ クリエイティブ・スポーツ、非営利、宗教活動、政府の交換制度、国際協定、若者交流プログラム

出所：労働政策研究報告書 No.59 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」(2006)

各カテゴリには、それぞれ異なる基準要件や滞在期間などの条件が設定されており、年々修正が加えられている。家族の帯同についても、カテゴリによって条件が異なる。また、家事使用人など一部の者はポイント制の枠外で就労が認められている。

第2階層が対象とする専門技術者の受入れについては従来から、国内での人材調達が困難であることを示すために、当該のポストについて一定期間の求人広告を行うことを雇用主に義務付けている(「労働市場テスト」)。ただし、人材不足が明らかな職種についてはこのプロセスが免除される。こうした職種については、従来は国境庁がリストを作成していたが、改めて人材不足職種を検討し、また継続的な見直しを行う諮問機関として、移民提言委員会(Migration Advisory Committee : MAC)が 2007 年に設置された。MAC は、研究者などで構成される委員と、研究機能も持った事務局によって構成され、統計データや企業や業界団

¹¹ 一次法である Act に対する二次法として、Regulations、Order、Rule などがある。

体などの関係者からの公式・非公式の意見聴取を通じてリストを作成、政府はこれを受けて不足職種を決定する。なお近年は、人材不足職種の検討に留まらず、各種政策の影響評価も諮問されるなど役割が拡大している。

この他、移民制度の実施に関与する組織として、移民制度に関する申請手続きについてアドバイスを行う民間の専門組織が多数存在する¹²。こうした組織に対する政府から独立の監督機関として、1999年に **Office for Immigration Service Commissioner** が設置されており、アドバイザーとしての登録承認や監査などを担っている。

上述のとおり、第2・第4・第5階層における移民の受入に際しては、受入れ機関等にスポンサー(受入れ保証者)としてのライセンスの取得が義務付けられている。ライセンスの申請に際しては、国内での合法的な事業活動を証明する書類(法人登録等)など¹³の提出および面談により、代表者や受入れ担当者の経歴等を含め、スポンサーとしての義務を履行する能力や意思、必要な人事管理制度の有無などを当局により審査される。ライセンスは、スポンサーとしての資格を認められたA級と、何らかの問題があり改善が必要とされたB級に分かれる。後者については、当局の定める改善計画を一定期間のうちに実施することが求められ、これを怠る場合はライセンスを剥奪される(A級のスポンサーが何らかの違反等でB級に変更された場合も同様)。ライセンスの有効期間は4年間で、この間にライセンスを取得したスポンサーは、スポンサー管理システムを通じて労働者の受入れを申請する。受入れ対象の労働者の氏名や住所、予定される職務等を登録し、審査を経て発行される受入れ証明番号を申請者に通知、受入れ対象者はこれをもとにビザの申請を行う。受入れ証明の有効期間は発行から3カ月である。

スポンサーが移民労働者を雇用する際には、対象者が合法的に滞在・就労する資格があるかを確認する義務を有し、違反した場合は罰金や訴追の対象となる。第2階層のスポンサーが不法労働者を雇用した場合は、労働者一人につき1万ポンド以下の罰金のほか、スポンサーとしての資格の制限¹⁴やライセンス自体の剥奪(または辞退)もありうる。さらに悪質な雇用主(違反を反復するなど)の場合は、2年以下の禁固刑または罰金(上限なし)が科される。ライセンスが剥奪された場合、6カ月以内に次の申請を行うことはできない。

雇用主が誤った受入れ証明を付与していることが明らかとなった場合、受入れ対象者は28日以内にイギリスを出国しなければならない。また雇用主のライセンスが失効した場合は、ライセンスに基づいて雇用主の下で就労する移民労働者には新しいスポンサーを探すための60日間の猶予が与えられる。なお、2012年の制度改正により、滞在期限を28日以上超過し

¹² 申請者の書類作成などにアドバイスを行う組織で、申請者による利用は任意。2001年以降、OISCに登録するか承認を受けた組織以外がアドバイザーとしてサービスを行うことは違法となっている。

¹³ 新規企業や株式会社、公共機関、自営業者など雇用主の種別、また介護業や宿泊・飲食業、非営利など業種別、さらに企業内異動や教育などカテゴリの種別など、スポンサーの種類により異なる書類の提出が課されている。

¹⁴ A級からB級に変更された場合、全ての受入れは停止、改善計画の実施に合意し料金(1,500ポンド)を支払った後も、A級に戻るまで新規受入れは禁止。

てから行われたビザの延長申請は受理されないこととなった。

滞在許可がないか、期限を超えて滞在している不法滞在者は、退去の通告を受け、自主的に出国しない場合等は強制退去¹⁵、送還に係る費用は対象者の負担となる。以降、再入国の申請に際しては過去の在留時の記録が考慮されるため、場合によって入国が許可されない可能性がある。対象者には、当局の判断(入国または滞在延長の却下)について裁判所に異議申し立てを行うことが認められている。

2 高度人材受入れ制度

高度人材の受入れについては、上述のとおり HSMP の 2002 年の導入によって、申請者の教育資格や職歴、過去の年収などに応じたポイント制の制度が実施されていた。ポイント制への改正に際しても、高度人材向けの第 1 階層は各階層の中で最も早く開始されている(2008 年 2 月～6 月の間に段階的に導入)。HSMP のほか、旧制度における「ビジネス・パーソン」「イノベーター」「投資家」などのカテゴリを代替、また永住権申請を認める滞在期間を 4 年から 5 年に延長するとともに、英語能力、扶養家族を養う資力に関する基準などを変更している¹⁶。旧制度では、過去の収入と並んで職歴に関するポイントが占める比重が大きかった(いずれも 50 ポイント、属性全体では 65 ポイントが承認ラインの下限)が、新制度では要件化されていない。旧制度と同様、雇用主による受入れ(雇用契約)を前提としない点が他の就労ビザ(第 2・第 5 階層)と異なる。

導入当初、第 1 階層の下には①起業家、②投資家、③一般、④就学後就労(留学生在が大学等のコースを修了後、2 年間を上限に求職目的で国内に留まることを認める)の 4 カテゴリが設定されていた。しかし、政権交代後の 2010 年 12 月、新政権による数量制限の暫定的な導入と前後して、第 1 階層におけるビザ発給数の大半を占めていた「一般」カテゴリへの国外からの新規申請および国内滞在者による他の階層からの移行申請の受け付けが停止された(既に発給を受けている者の家族の帯同(呼び寄せ)及び本人の延長申請は可)。また、2011 年には「例外的才能」カテゴリと、第 1 階層(起業)への移行申請を許可する短期滞在ビザとして「起業見込み」の区分が新たに設けられた。さらに、2012 年 4 月には「就学後就労」カテゴリが廃止され、これに替わって「学卒起業家」(student entrepreneur)カテゴリが新設された。

¹⁵ 不法在留者に関しては、これまで幾度かの推計があるものの、正確な情報はない。直近では、2011 年に庶民院の決算委員会(Public Account Committee)が公表した報告書において、ポイント制による入国者のうち少なくとも 18 万 1,000 人が滞在期限を超えて滞在しているとの推計が示されている。多くは就学ビザ(tier 4)による入国者だという。また、2012 年の国境移民監査官(国境庁及び国境隊(Border Force)の国内外の業務監査を実施)による報告書によれば、延長申請が却下された 15 万人の外国人について、UKBA はその所在を把握していなかった。監査官は事態の改善を求め、内務省はこれを受けて不法滞在者の把握と帰国督促を民間業者に委託した。現地報道によれば、在留資格を有する労働者に誤って帰国が促されるケースや、既に帰国した労働者が「改めて帰国を促される」ケースも一部で生じているという。

¹⁶ ただし、旧制度による入国者(国内に居住)は、改正後の制度の適用を受ければ永住権の申請を認められない可能性を危惧して政府を提訴、最終的には 2009 年の高等法院判決により、旧制度の入国者には非適用となった。

現在運用されているカテゴリの概要は以下の通りである。

図表 4-3 第1階層のカテゴリ別要件等

カテゴリ	対象者	要件等	
例外的才能	科学・芸術分野で抜きん出ていると認められる者、その可能性がある者	○ポイント要件 ・属性(75 ポイント) ー王立協会(Royal Society)など国内4学会が推薦 ・英語能力(延長申請時のみ)	75 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長2年、他カテゴリからの転換の場合は3年 ・滞在期間5年で永住権の申請が可能 ○その他 2012年度は年間1,000人の数量制限を4学会に割当	
起業家	イギリスにおいて企業を設立または継承し、運営に積極的に関与する者	○ポイント要件 ・属性(75 ポイント) ー以下のいずれかが当てはまる場合 (a)20万ポンド以上の資金がある (b)5万ポンド以上の融資が利用可能(公的または公的に認知・登録された機関からの融資) (c)学卒起業家からの転換を希望する滞在延長申請者で、5万ポンド以上の融資が利用可能 (d)就学後就労からの転換を希望する滞在延長申請者で、過去3カ月の間に歳入関税庁に自営業者、新規企業または既存企業の代表者(director)として登録しており、所定の技能水準以上の仕事に従事、5万ポンド以上の融資が利用可能 ー公的に登録された金融機関に資金を保有 ー資金が英国内で処分可能な状態にある ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	25 25 25 10 10
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長2年、他カテゴリからの転換の場合は3年 ・滞在期間5年(所定の投資額を超える場合は3年)で永住権の申請が可能 ○その他 ・延長申請には投資・経営実績等を考慮した異なる基準を設定	
投資家	イギリスにおいて一定規模以上の投資を行う予定の者	○ポイント要件 ・属性(75 ポイント) ー以下のいずれかが当てはまる場合 (a)100万ポンド以上の自己資金が、公的に登録された金融機関に保有されており、英国内で支出可能 (b)200万ポンド以上の私的財産を有し、かつ公的に登録された金融機関から融資を受けた100万ポンド以上の資金がこうした金融機関に保有されており、英国内で支出可能	75
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は3年・延長2年、他カテゴリからの転換の場合は3年 ・滞在期間5年(所定の投資額を超える場合は2年または3年)で永住権の申請が可能 ○その他 ・延長申請には投資実績等を考慮した異なる基準を設定	
一般	高度技術者	○ポイント要件 ・属性(75 ポイント以上) ー教育資格 (a)学士30ポイント、(b)修士35ポイント、(c)博士50ポイント ー過去の収入 1万6,000ポンド～4万ポンド超まで、2,000・3,000(または5,000)ポンド毎に5ポイント加算	3～50 5～45

		－英国における経験(過去に 1 万 6,000 ポンドの収入) －年齢 (a)28 歳未満 20 ポイント、(b)28～29 歳 10 ポイント、(c)30～31 歳 5 ポイント ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある	5 5～20 10 10
		○更新・永住 ・延長申請による滞在許可は 3 年、転換 3 年 ・延長申請にはより高い収入基準(2 万 5,000 ポンド～)、収入が 15 万ポンド以上の場合には他の項目は不問 ・他カテゴリからの転換の場合、旧制度の HSMP、自営弁護士またはライター・作曲家・アーティストビザからのみ可能 ・滞在期間 5 年で永住権の申請が可能 ○その他 ・新規申請の受け付けは停止、滞在延長および扶養ルートは継続	
学卒起業家	大卒者のうち起業に秀でた才能を発揮すると思われる者	○ポイント要件 ・属性(75 ポイント) －英国の高等教育機関からの推薦 －英国の高等教育機関が学士もしくは修士号を授与、または直前の滞在資格が学卒起業家で、前回と同一の教育機関から滞在延長に関する推薦がある場合 －推薦が申請者と申請者のビジネスのアイディアを評価したことを裏付けている場合 ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある ○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は 1 年・延長 1 年 ・永住権の申請不可(申請要件となる滞在期間には算入されない) ○その他 ・通常、第 4 階層(学生)、旧制度の学生、看護学生など就学ビザからの転換のみ可能(就学後就労カテゴリからの転換は不可) ・2012 年度・2013 年度は年間 1,000 人の数量制限	25 25 25 10 10

出所：UKBA ウェブサイトおよび各カテゴリのガイダンス

「学卒起業家」を除く各カテゴリ申請者には、以下の条件が課される。

- ① 公的給付を受けずに生活できること、
- ② 医師・歯科医師としての就労は不可(英国の高等教育機関からの薬科・歯科の学位取得者等を除く)、
- ③ スポーツ選手(コーチ)としての就労は不可、
- ④ 出身国¹⁷により警察への登録を要する

「学卒起業家」については、上記①のほか、②本人の起業によるビジネス以外の就労は週 20 時間まで、③医師・歯科医師およびスポーツ選手(コーチ)としての就労は不可、となる。なお、ここでの「公的給付」は、低所得層向けの各種給付(所得調査制求職者手当、生活補助、住宅給付、児童給付、各種税額控除など)や障害者向けの給付などで、国民保険(National Insurance)への加入に基づいて支給を認められる手当(拠出制求職者手当、拠出制雇用・生

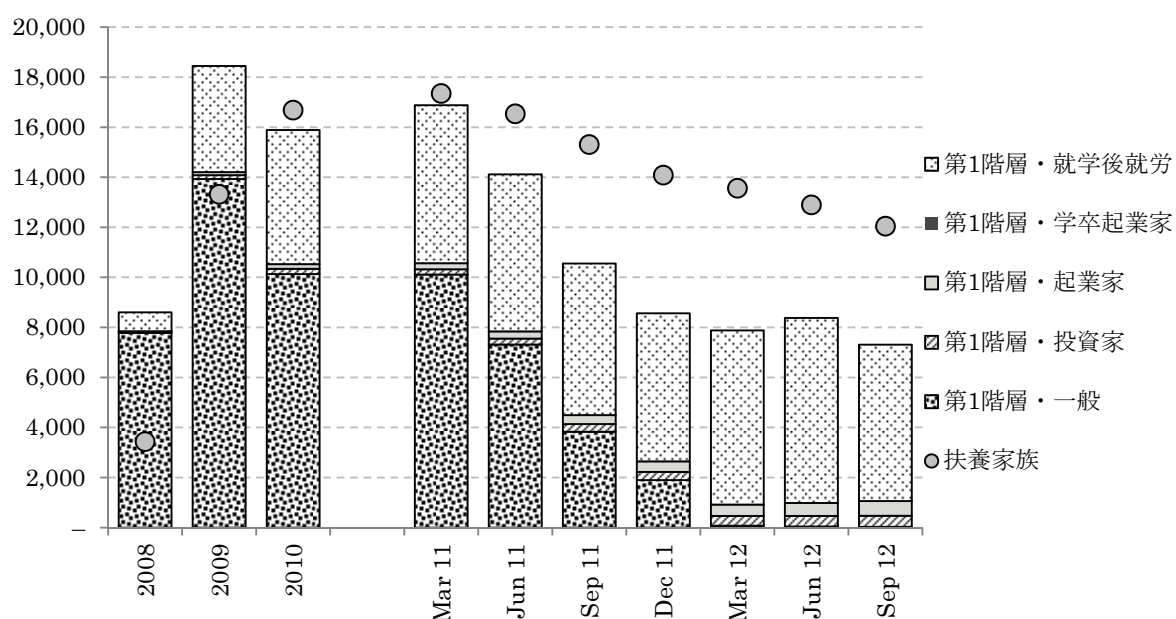
¹⁷ 中東、アフリカ、南米、中央アジアなどの 42 カ国。

活補助手当、法定出産手当など)については、抛却条件等を満たせば支給を受けることができる¹⁸。

(受入れ状況)

制度改正により、第1階層を通じたビザ発行数および構成は大きく変化した。内務省が公表している域外からの申請に対するビザ発給数データ¹⁹によれば、第1階層におけるビザ発給数の大半を占める一般カテゴリの停止以降、ビザ発給数は半数以下にまで減少した(図表4-4)。また、現在最も多い就学後就労カテゴリの取得者についても、2年の期限が設けられており、延長申請は認められていない。なお、未だ数は少ないものの、起業家カテゴリのビザ発給数は2010年の190件から2012年9月には591件、また投資家カテゴリについても210件から441件と増加している。

図表 4-4 第1階層のビザ発給件数



注：2011年3月以降は各月とも過去12カ月間の累計。

出所：Immigration Statistics, Home Office(各期)

3 専門技術者の受入れ制度

一定水準を超える技能水準の仕事について、国内の雇用主による雇用が確保されていることを前提とする専門技術者(Skilled)の受入れ制度には、従来の労働許可制度などのスキーム

¹⁸ イギリスで就労する場合、国籍の如何を問わず国民保険への登録が必要となり、給与からは所得税と同様、国民保険抛却料が料率に基づいて自動的に差し引かれる(労働者向けの基本料率は12%)。

¹⁹ Immigration Statistics(四半期毎)。

を引き継ぎつつ、資格要件の点数化や職種に関する要件の詳細な検討、雇用主に対するライセンス制度及び「受入れ証明」(Certificate of Sponsorship)制度の導入など、ポイント制への改正に伴い新たな要素が盛り込まれた。

現在運用されている 4 カテゴリーの概要は、図表 4-5 のとおりである。

図表 4-5 第 2 階層の各カテゴリー別要件等

カテゴリー	対象者	要件等
一般	域内で人材調達が困難な仕事に従事する技能を有する者	○ポイント要件 ・属性(50 ポイント) ー受入れ証明書 以下のいずれかが当てはまる場合 (a) 人材不足職種リストに含まれる職種 (b) 年 15 万ポンド以上の給与水準の求人 (c) 雇用主(スポンサー)が労働市場テストを完了 (d) 延長：同一の雇用主の下で就業 ー適切な給与水準 年 2 万ポンド以上(ただし旧制度や 2011 年 4 月以前の基準に基づく入国者等の延長申請は除外) ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある 30
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は 3 年・延長 3 年 ・滞在期間 5 年で永住権の申請が可能、ただし 2011 年 4 月以降の入国者は年収(3 万 5,000 ポンドまたは申請者の職業における実勢額)に条件 ○その他 ・2012 年度の年間数量制限は 2 万 700 人 20
企業内異動	多国籍企業に雇用されており、英国内の支部に派遣される者	○ポイント要件 ・属性(50 ポイント) ー受入れ証明書 ー適切な給与水準 (a) 長期 4 万ポンド以上 (b) 短期・学卒者訓練プログラム・技術移転(学卒研修) 2 万 4,000 ポンド以上(2 万 4,000 ポンド未満は 0 ポイント、ただし 2011 年 4 月以前の基準に基づく入国者等の延長申請は除外) ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある 30
		○更新・永住 (a) 長期：初回申請時の滞在許可は 3 年・延長 2 年(年 15 万ポンド超の場合は最長 9 年) (b) 短期：初回申請時に最長 1 年、延長は不可(前回滞在終了時から 1 年経過後に再申請可能) (c) 学卒者訓練プログラム：最長 1 年 (d) 技術移転：6 カ月 ・永住権の申請は不可 ○その他 ・最長滞在期間を超えて同一のカテゴリーで申請を行う場合、最後の滞在期間終了から 12 カ月間あける必要あり ・延長申請には投資実績等を考慮した異なる基準を設定 20
宗教家		○ポイント要件 ・受入れ証明書 ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある 50
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は 3 年・延長 3 年 ・滞在期間 5 年で永住権の申請が可能 10
運動選手・コーチ		○ポイント要件 ・受入れ証明書 適切な専門機関により、対象者(選手・コーチ)の技能水準などが国際的に最高水準にあることなどが保証される必要がある ・英語能力 ・自身(及び被扶養者)の生活を維持する資金がある 50
		○更新・永住 ・初回申請時の滞在許可は 3 年・延長 3 年 ・滞在期間 5 年で永住権の申請が可能、ただし 2011 年 4 月以降の入国者は年収(3 万 5,000 ポンドまたは申請者の職業における実勢額)に条件 10

出所：UKBA ウェブサイト、Tier 2 of the Points Based System・Policy Guidance (2012)、Statement of Intent: Changes to Tier 1, Tier 2 and Tier 5 of the Points Based System; Overseas Domestic Workers; and Visitors (2012)

一般カテゴリによる移民労働者の受入れの経路は、主に①市場テスト(Resident Labour Market Test)と②人材不足職種による。対象職種の範囲は「実施規定」²⁰としてまとめられ、技能水準や給与等に関する基準が提供されている。

(市場テスト)

旧制度と同様、専門技術者の受入れには労働市場テストが課されている。受入れ申請に先立って、国内の労働者²¹に対する求人活動では適切な人材調達が困難であることを示すよう義務付けるもので、ジョブセンター・プラス(公共職業紹介機関)のほか定められた全国紙や専門誌、求人ウェブサイト等の媒体で、通常4週間の求人広告を行うことを求めている。従来はジョブセンター・プラスでの募集義務はなく、求人広告の期間も2週間とされていたが、不況により雇用状況が悪化した2009年に、イギリス人の雇用機会を改善する目的で新たに義務化された。なお、科学者や研究開発責任者、高等教育機関の教育者など、博士号レベルの職種と見なされる8職種のほか、給与水準が年7万ポンドを超える求人など、一部については労働市場テストが免除されている²²。

(人材不足職種)

一方、これも旧制度を引き継いで、顕著な人手不足の状態にあると認められる職種については、労働市場テストが免除される。人材不足職種リストの作成・見直しを担う移民諮問委員会(MAC)は、専門技術の水準、人材不足の有無、EU域外から人材を調達すべきか、といった観点から、独自の調査研究に加えて企業や業界団体等から寄せられた意見なども踏まえて検討を行っている。

MACは初回の人材不足職種リスト案に関する報告書を2008年9月にとりまとめた。報告書は、第2区分が対象とする専門技術職種の技能水準は、導入当初に第2階層全体と同様、全国資格枠組み(National Qualifications Framework)のレベル3²³以上の職種に限定すべきであるとして、こうした職種の時間当たり賃金の中央値が10ポンド以上であることなどを前提に、人材不足が生じている職種を絞りこんでいる。その際、①国内の他地域からの人材調達の可能性はないか、②国内労働者の雇用や専門技術の向上の阻害要件とならないか、③廉価な労働力として移民労働者を利用していないか——などが考慮された。結果として、特定の医療分野のコンサルタントや専門的介護労働者、エンジニア、中等教育の数学・科学の

²⁰ Occupation codes of practice for Tier 2 Sponsors

²¹ 国境庁ウェブサイトによれば、イギリス人またはイギリス国内で永住権を有する労働者(settled)。

²² このほか、大学等での求人イベント(Milkrounds)を通じてやその他の求人プログラムなどの活動も考慮される。

²³ 職業資格と学業資格の各5段階を対応づけたもの。職業資格の「レベル3」は、16～19歳を対象とする2年間のフルタイムコースに参加して取得する資格に相当、「多様な業務設定に置いて、知識と技能を応用して広い範囲の活動ができる能力。業務は単純あるいは一定作業でない場合が多い。仕事に対してかなりの責任と自主性を持ち、他の者を監督し、作業の指導をする能力もしばしば要求される」と定義される。

教員、船舶乗組員など 19 の職種グループを人手不足の分野として挙げ、各々について、必要に応じてより詳細な職種を限定するとともに、経験年数や保有資格、時間当たり賃金額の下限などの条件を定める。なお、特に専門技術者が不足しているとみられるスコットランドについては、上記に加えて一定以上の技術・資格を有する高齢者向け看護師や食品等加工労働者なども人手不足職種として認めている²⁴。

以降の見直しにより不足職種は順次削減され、さらに 2011 年 3 月の全面的な見直しに際しては、専門的介護労働者など 8 職種をリストから除外することが提言された²⁵。MAC の試算によれば、2008 年の不足職種リストは国内の 100 万人分の雇用(求人)に相当したが、2011 年 3 月の見直し前には既に 50 万人分に減少しており、さらに見直しによる削減で 23 万人分に圧縮された。

なお、2011 年 11 月以降はリストの見直しは行われていない。

(数量制限の導入)

一方、政府は 2010 年の政権交代直後の 7 月には、移民流入数の抑制策の一環として暫定的な数量制限を導入した。2014 年度までに移民の純流入数を数万人単位に圧縮するとの目標に即した措置として 2011 年 4 月からの本格的な導入を決定、これに先立って申請が急増することを防止する意図があった。第 1 階層のポイント要件の引き上げ(95 ポイントから 100 ポイントへ)と、第 2 階層の受入れ証明の発行数の抑制(翌年 3 月末までで 1,300 人分を削減)が実施されたとみられる。また並行して、2011 年度からの本格導入に係る具体的な数量などを MAC に諮問していた。

これに対して、人材調達の妨げになるとして企業や業界団体が反発、ビジネス・イノベーション・技能相も同様の立場を取っていたほか、その有効性自体を疑問視する声もあった。こうした懸念を受けて、政府は方針の見直しを行った。一つは第 2 階層に関する制限案の緩和で、全体の約 6 割を占める企業内異動カテゴリ(09 年で 2 万 2,000 人)を数量制限の対象外とすることや、既に国内で就業している専門技術者のビザの延長は原則として認めるというものであった。一方で、第 1 階層については一般カテゴリの受入れ停止が打ち出された。このほか、流入者の多くを占める就学ビザを高等教育相当に限定するほか、家族の呼び寄せに対しても制限を強化する方針をまとめた。

こうした中、MAC が同年 11 月に示した答申は、第 1 階層及び第 2 階層とも 2011 年度の受入れ数を 3,150~6,300 人削減し、合計で 3 万 7,400~4 万 3,700 人(第 1 階層 8,000~1 万 1,100 人、第 2 階層 2 万 9,400~3 万 2,600 人で、2009 年からは 13~25%相当の減)とする

²⁴ 一連の人手不足職種は、国境局による従来の不足職種と大きくは重なっていた。標準職業分類に基づいて職業全般から選定しなおしたため、職種数は増加したものの、該当する職種がカバーする就業者数は 100 万人から 70 万人へと減少したとの試算を委員会を示している。

²⁵ MAC(2011)

よう提言した²⁶。この前提として、移民労働者の制限による削減数は政府目標に必要な削減数の2割に止め、残る8割は就学や家族の呼び寄せによる入国者の制限によるべきであるとしている。実施にあたっては、企業への影響を考慮して高度技術者よりも専門技術者を優先すること、より選択的な受入れに向けて給与水準や資格要件を引き上げること、また既に国内に居住する移民に関して、短期滞在から定住への滞在資格の切り替えに係る経済的要件の厳格化の必要性について検討することなどを政府に求めた。併せて、国内の労働者の能力開発を実施し、企業が国内に必要な人材を調達出来るようにする必要があるとしている。

委員会の答申をうけて、政府が示した新たな方針は、第1・第2階層の合計を4万3,700人とするMAC案を採用しつつ、第2階層に大きく配慮した内容となった。第1階層については、一般カテゴリーの受入れ停止、例外的才能カテゴリーに関する1,000人の上限設定を決めた。一方、第2階層については、企業内異動以外の受入れ数の上限を2万700人とし、大卒者レベルの職種に限定するとともに、企業内異動による12カ月以上の受入れに4万ポンドの給与額の下限を設けるとした。

政府方針を反映して、第2階層（「一般」「企業内異動」）の対象職種の技能水準は、2011年にはNQFのレベル4以上、さらに2012年にはレベル6以上に引き上げられた。MACは引き上げの都度、政府の諮問を受けて該当職種のリストを作成している²⁷。

（受入れ状況）

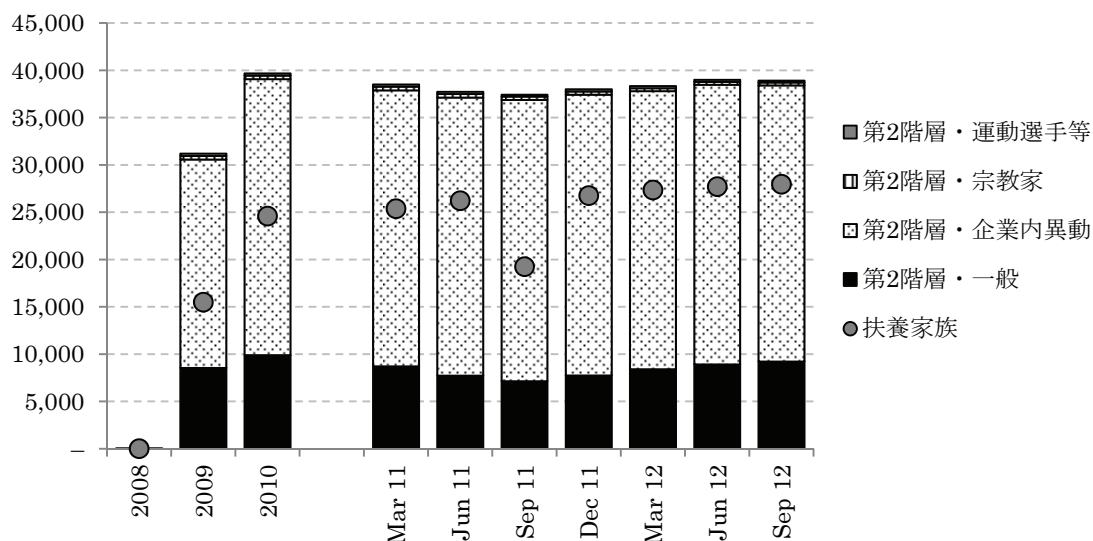
一連の制度改正はこれまでのところ、第2階層を通じた移民労働者の受入れの推移にはさしたる影響を及ぼしていない。大半を占める企業内異動カテゴリーのビザ発行数はほぼ横ばいであり、一般カテゴリーについても、景気低迷の影響から申請数が拡大せず²⁸、2万700件の数量規制を大きく下回って1万件弱で推移している。

²⁶ 移民全体の純流入数に関する政府目標を5万人と仮定。委員会の提言内容は、企業内異動についても数量制限の対象とすべきであるとする点で政府方針とは異なる。

²⁷ レベル4への引き上げの際には、従来の対象職種である192職種のうち71職種が対象から除外された。同様に、レベル6への引き上げでは121職種のうち32職種が除外された(MAC (2012a))。

²⁸ MACの分析による。

図表 4-6 第2階層のビザ発給件数



注：2011年3月以降は各月とも過去12カ月間の累計。

出所：Immigration Statistics, Home Office (各期)

4 家事使用人の帯同許可制度

移民労働者による家事使用人の帯同は、①外交官による帯同の場合と、②民間世帯による帯同の場合で条件が異なる。なお2012年4月に、滞在期限や永住権の申請、親族の帯同などについて、大幅な制度改革が行われた(図表4-7)。

図表 4-7 家事使用人に関する制度改革(2012年4月)

	改正前	改正後
外交官による帯同	- 滞在許可は初回申請時に最長24カ月、以降12カ月毎の延長により最長6年まで滞在可 - 滞在5年で永住権の申請が可能 - 親族の帯同可(公的給付を受けずに扶養できる場合) - 雇用主の変更不可	- 最長滞在期間を5年に短縮 - 永住権の申請は不可 (改正なし) (改正なし)
民間世帯による帯同	- 滞在許可は初回申請時に6または12カ月、以降12カ月毎の延長により最長6年まで滞在可 - 滞在5年で永住権の申請が可能 - 親族の帯同可(公的給付を受けずに扶養できる場合) - 雇用主の変更可	- 最長6カ月、延長不可 - 永住権の申請は不可 - 親族の帯同は不可 - 雇用主の変更不可

出所：Statement of Intent: Changes to Tier 1, Tier 2 and Tier 5 of the Points Based System; Overseas Domestic Workers; and Visitors (2012)

(外交官による帯同)

外交官や国際機関職員による家事使用人(private servant)の帯同は、ポイント制の第5階層に設けられた国際条約²⁹カテゴリにより、ビザが発行される。対象となる家事使用人は18

²⁹ 外交官の場合は、外交関係に関するウィーン条約(Vienna Convention on Diplomatic Relations)あるいは国際法もしくは英国法による。国際機関職員は後二者。

歳以上で、申請に先立って1年間、家事使用人として主申請者に雇用された実績のほか、この関係を証明する証拠が求められる。滞在中は雇用主の住居でフルタイムで就労(これ以外の就労は不可)、滞在許可の期間が終了した場合は出国しなければならない。滞在中の雇用主の変更や、カテゴリの変更は不可。初回申請時の滞在期間は最長24カ月、以降、12カ月毎の延長により最長5年の滞在延長の申請が可能である。永住権の申請は認められない。なお、2012年4月以前に家事使用人として入国している場合は、同じく12カ月毎の延長により最長6年まで滞在延長の申請が認められ、また家事使用人として5年以上滞在した場合は永住権の申請が認められる。

対象者はビザ申請にあたり、雇用条件等に関する雇用主との間の合意書のほか、雇用主の取得した受入れ証明を国境庁に提出しなければならない。合意書には、家事使用人の職務内容、労働時間、休暇、住居(就寝場所)、雇用契約解除の条件等のほか、週・月当たり賃金の明示とともに雇用主がイギリスの最低賃金に関する法律を順守する旨が記載されていなければならない(国境庁がフォーマットを提供)。合意書に記載された労働条件は、家事使用人の合意がなければ変更することはできないとされている³⁰。

なお、雇用主は家事使用人が初日に出勤しない場合、10日以上休暇を取っている場合、他のカテゴリに移行したため受入れ保障が不要になった場合等について、当局に報告する義務を有する。

(民間世帯による帯同)

外交官以外の移民労働者による家事使用人(domestic worker)の帯同の場合は、主申請者の滞在予定期間が6カ月以下であることが前提となり、長期滞在を予定している雇用主は家事使用人を帯同することはできない³¹。対象となる家事使用人は18歳以上65歳未満で、申請に先立って1年間、家事使用人として主申請者に雇用された実績がなければならない。家事使用人と見なされる職務は、清掃、運転、調理、雇用主またはその家族の看護、子守など。申請により認められる滞在期間は最長6カ月または雇用主の出国までで、家族の帯同は不可、滞在延長も認められない。滞在中は、公的給付によらずに生活し、雇用主の住居でフルタイムで就労しなければならない(これ以外の就労は不可)。また雇用主の変更はできない(他のカテゴリからの「家事使用人」への変更も不可)。渡航に際しては、雇用主またはその配偶者、パートナーあるいは子供と同行しなければならない。

対象者はビザ申請にあたり、申請書、パスポート等の書類のほか、

- ・ 雇用条件等に関する合意書(申請者及び雇用主が署名)：職名、職務内容、イギリスにお

³⁰ ただし国境局の内部向けガイダンスによれば、例えば雇用主と同居して「家族のように」食事と就寝場所を無料で提供される場合等は、最低賃金は適用されない。

³¹ 主申請者に関するこれ以外の資格要件はない。内務省は当初、第1・第2階層の主申請者の場合には帯同する家事使用人に12カ月まで滞在を認める(延長不可、親族の帯同不可または親族は就労不可、など)案を示していたが、反映されなかった。

ける雇用開始日、雇用主のイギリスでの住所、申請者のイギリスでの住所(雇用主と異なる場合はその説明)、申請者のイギリスでの就業場所(雇用主の住所と異なる場合はその説明)、週・月当たりの給与額(最賃準拠の誓約)、日・週当たり労働時間及び自由時間、就寝場所、休暇の権利、雇用関係の終了に関する事前通告期間 ― について記載

- ・ 雇用主による保証書(an undertaking)：申請者の滞在期間中、生活の維持と居住場所に責任を負い、個別の寝室を含め適切に提供することを誓約
- ・ 申請の直近 12 カ月間、雇用主により雇用されていたことを保証する雇用主による書面およびその証拠書類(当該期間の給与明細または銀行口座記録、雇用契約書、就労ビザなどから 1 点)

を国境庁に提出することが義務付けられている。また併せて、

- ・ 滞在中の居住場所に関する情報(賃貸の場合は貸主による保証など)、
- ・ 雇用主が滞在中の申請者の生活を維持する能力があること及び 6 カ月を超えて滞在する意図がないことを証明する書類
- ・ 雇用主に関する情報

の提出が推奨されている³²。家事使用人には合意書に記載された賃金(最低賃金以上)、休日手当などが提供されなければならない。雇用主は、過剰な労働時間を強制することはできない。

なお、制度改正前に入国した者で、フルタイムの家事使用人として 5 年以上滞在しており公的給付を受けたことのない者は、永住権の申請を行うことができる。

(家事使用人の保護)

内務省によれば、毎年 1 万 5,000～6,000 人の民間世帯の家事使用人がビザの発給を受けており、また親族の帯同が 100 人から 300 人程度となっている。一方、外交官帯同の家事使用人に対するビザ発給件数は、2008 年までは 200～300 人で推移してきたが、これ以降の状況や、親族帯同に関するデータは不明である。

図表 4-8 家事使用人に対するビザ発給数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
民間世帯による帯同	235	325	255	190	*	:
〃 (扶養)	16,940	17,900	16,645	16,460	14,885	15,350
外交官等による帯同	180	265	150	75	245	335

出所：Home Office ウェブサイト

³² UKBA “Supporting documents guidance - employment outside the points-based system”(提出書類に関するガイド)

民間世帯の家事使用人の受入れは、専門技術者を選択的に受入れるとの方針にそぐわないとの見方から、2006年には受入れ自体の廃止³³が政府内部で提案され、その代案として、滞在期間の短縮や永住権申請の禁止、雇用主の変更禁止等の規制強化も検討されていた。しかし、規制強化が結果として家事使用人の立場を弱め、人身売買や虐待がさらに横行しかねないとの危惧から³⁴、当時の労働党政府は2008年、ポイント制導入後の状況により再検討を行うとして2年間の猶予を設けていた。

外国人家事使用人の支援団体である Kalayaan は、従来から規制強化に反対しており、家事使用人の強制労働や人身売買の防止に向けた最も重要な点は、現在の受入れ制度(における権利)や保護策の維持であると主張していた³⁵。同団体が2011年に発表した報告書³⁶によれば、2008年から2010年の間にイギリスに入国した年平均1万5,000人あまりの家事使用人のうち、0.2%が人身売買の対象となっており、特に外交官の帯同する家事使用人の場合、この比率は3.8%に増加するという。また、市民向けの相談窓口として法律支援なども行う非営利組織 Citizens Advisory Bureau は、雇用主からの虐待や劣悪な労働条件などについて申立てを行おうとすれば解雇されて滞在資格がなくなるなどの恐れがあり、合法的に入国している場合でも家事使用人は弱い立場にあるとしている³⁷。

政府は、賃金その他の雇用上の権利に関する問題が生じた場合等は、雇用審判所や民事裁判所に提訴することができる、としている³⁸。また、電話相談窓口(Pay and Work Rights Helpline)や、助言・斡旋・仲裁機関(ACAS)、Kalayaan のような支援団体、労働組合(Unite)への相談、あるいは警察への連絡を勧めている³⁹。

5 家族の帯同許可制度

移民労働者による家族の帯同については、主申請者の査証に関連した被扶養者(Dependants)として申請され、査証が発行される⁴⁰。帯同が認められる家族の範囲は、配偶者・パートナー(同性・異性)⁴¹、18歳未満の子供で、また主申請者および配偶者・パートナーについては、申請時点で18歳以上でなければならない。ただし、この範囲外の家族(例えば18歳以上の親族)についても、主申請者がイギリスで扶養しなければならない特別な理由を証明し、かつ国境庁の審査官が審査においてこの理由と証明を特別に認める場合は、扶養

³³ 国内または欧州経済圏内で家事使用人を調達することを求めるもの。供給不足が明らかになった場合は、第3階層を通じた受入れが検討されていた。

³⁴ 雇用主の変更は、1998年の制度改正により民間世帯の家事使用人に付与された権利で、

³⁵ 議会の内務特別委員会が2009年に公表した人身売買に関する報告書も、この意見に同意している。

³⁶ Kalayaan (2011)

³⁷ CAB (2011)

³⁸ UKBA ウェブサイトによる。

³⁹ UKBA ウェブサイトで提供されている‘Overseas domestic worker information sheet’による。

⁴⁰ これに対して、イギリス国内で永住権を有する者や、難民など人権上の理由で居住が認められた者が家族の再統合(reunion)を行う場合は、「家族」(family)ビザを申請する。

⁴¹ 同性の配偶者(婚姻関係あり)、未婚のパートナー(異性)、同性のパートナーを含む。

ビザが発給される可能性がある⁴²。

査証により認められる滞在期間は最長 3 年で、基本的に主申請者と同期間となる。扶養家族の帯同の申請には、主申請者が公的給付に頼ることなく、自身の生活に加え扶養家族の生活を支えるに足る資力があることを証明しなければならない。また、扶養家族はイギリス滞在中、主申請者と同居することを基本とし、別に居住する場合はその理由とともに、住居は異なっても主申請者から扶養されていることを証明⁴³しなければならない。

要件となる金額は、申請するカテゴリ等によって異なる。

図表 4-9 第 1・第 2 階層における資力要件

第 1 階層 (投資家・例外的才能 カテゴリ以外)	・主申請者が査証申請時にイギリス国外に居住しているか、国内での滞在期間が 12 カ月未満の場合 →本人分 900 ポンド、扶養家族一人当たり 1,800 ポンド以上 ・主申請者がイギリスに 12 カ月以上滞在している場合 →一人当たり 600 ポンド以上。 ※投資家及び例外的才能カテゴリについては、扶養家族の帯同に関する条件なし
第 2 階層	本人分として 900 ポンド、扶養家族一人当たり 600 ポンドを保有することを要する

出所：UKBA による各カテゴリのガイダンス

このほか、扶養家族には第 1・第 2 階層の主申請者と同様、①公的給付を受けずに生活できること(主申請者に関連)、②医師・歯科医師としての就労は不可(英国の高等教育機関からの薬科・歯科の学位取得者等を除く)、③出身国により警察への登録を要する、といった条件が課される。なお、主申請者の滞在許可(就労・就学とも)が 12 カ月を超える場合、扶養家族の就労は制限されていない。

第 3 節 外国人労働者受入れの実態

1 全体の状況

改めて、労働者を含む移民全体の流出入の状況をみておく。移民の流入は、EU 拡大のあった 2004 年に就労目的の者を中心に急激に拡大した後、不況期以降もほぼ年間で 20 万人超

⁴² 日本でビザ申請に関するサービスを行っている VFS Global Japan 社に「18 歳以上の親族」に関して扶養ビザの申請を受け付ける可能性を問い合わせ、回答を得た。国境庁によるガイダンス等には、原則として核家族のみを家族の範囲と認める前提で記述されており、「特別な理由」には言及していないため内容は不明。ただし、EU 加盟国の移民政策担当行政機関で構成される European Migration Network の資料(EMN (2011))によれば、英内務省は英国の定住者による「核家族以外の家族」(extended family)の再統合について、「限られた状況においてのみ認める」としており、移民労働者による家族の帯同にも同種の状況が考慮される可能性がある。具体的には、主申請者の親または祖父母が 65 歳以上で配偶者が死亡しているか、18 歳以上の子供や主申請者の兄弟・おじ・おばで特別に同情すべき状況にある者など、主申請者の経済的支援に頼っている者が考慮の対象となる。主申請者が適切な居住環境を確保でき、公的給付等に頼らずに生活を支えることができることなどが条件となる。

⁴³ 理由については、例えば学業のために住居を別にする場合であれば、大学等から在学を証明する書類を取得の上で添付するなど。扶養状況については、当該の扶養家族と主申請者の銀行口座の過去 3 カ月の残高証明(扶養家族の預金の出所がわかるもの)。

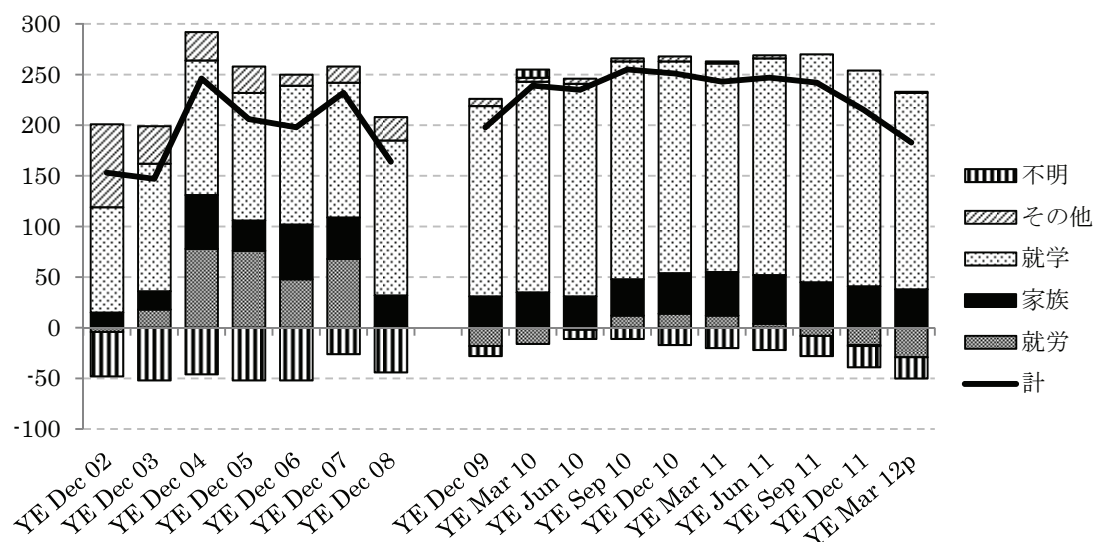
のペースで流入超過が続いた。ただし、ほぼ常に就学目的の移民が主要な位置を占めており、近年その傾向は一層強まっている。実数は不明だが、こうした中には就労を目的に就学ビザで入国している層も含まれるとみられている。

統計局によれば、2012年3月までの12カ月間の長期移民(1年以上滞在予定)の流入数は、前年(2011年3月までの12カ月間)の57万8,000人から53万6,000人と4万2,000人減少し、2004年以来の低い水準となった。うち、就労目的の流入数は17万7,000人で前年から1万7,000人減、就学目的は21万3,000人で1万9,000人減、家族の帯同・合流も1万人減少して7万1,000人となった。地域別には、EU域外(2万1,000人減)およびイギリス国籍者(1万9,000人減)の流入数の減少が顕著となっている。

一方、流出数には増加がみられる。2012年3月までの1年間の流出数は35万3,000人で前年から1万7,000人増、就労目的の流出者の増加が影響している。就労目的の流出者の増加はここ10年間の基本的な傾向であり、不況期には一旦減少したものの、近年は再び増加傾向にある。

就労・就学目的の移民の流入減・流出増の結果として、全体の純流入数は前年から3万2,000人減の18万3,000人となった(図表4-10)。減少分の6割をEU域外の移民が占め、その大半が就学目的の純流入数の減によるもの。就労目的の移民については、イギリス国籍者およびEU域外移民を中心に純流出数が増加している。

図表4-10 目的別純流入数の推移(千人)

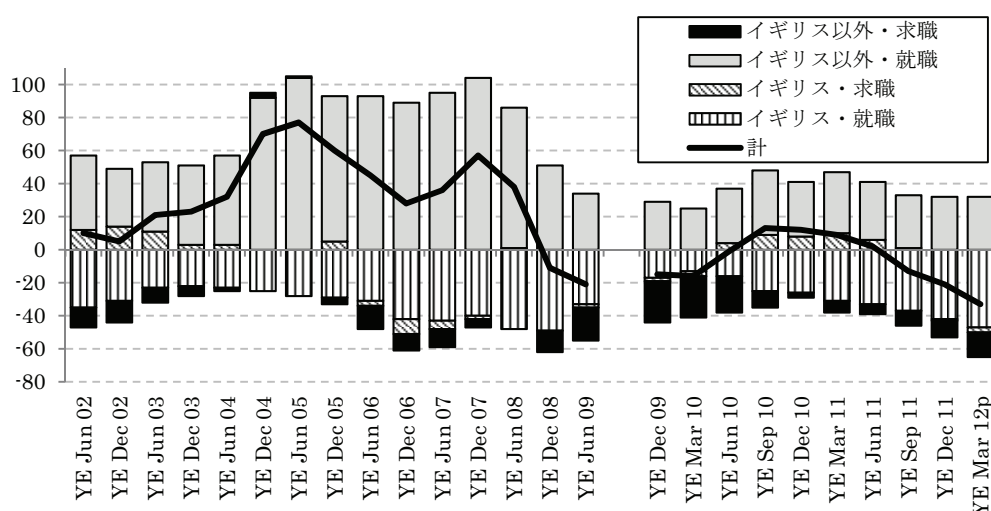


注：各月とも直近12カ月の累積。また2012年3月は速報値。

出所：“Migration Statistics Quarterly Report November 2012”, ONS

統計局の推計⁴⁴によれば、就労目的の流出者のうち 12 万 3,000 人が就職(特定の仕事に就くため)、7 万 8,000 人が求職のためにイギリスを離れており、特に男性では流出者の 43% が就職、25% が求職を理由としている(女性ではそれぞれ 27% と 20%)。また内務省のより詳細な分析⁴⁵によれば、2010 年の流出者全体の 36% が前職で専門・管理職に従事(単純労働・事務職種は 28%、このほか学生 22% など)しており、イギリス国籍の流出者に限定するとこの比率は 48% に高まる(同 27%、10% 弱)⁴⁶。この間の EU 国籍の流出者は、前職が単純労働・事務職種であった者が多く(次いで専門、学生の順)、EU 域外については学生が多数を占めている(同専門、単純労働)。イギリス人と EU 国籍の流出者の推移には失業状況と為替レートの変化が特に影響しているとみられるが、EU 域外の移民にはその傾向はさほど明確に表れていないという⁴⁷。報告書は、イギリス人の専門・管理職相当の人材流出が、将来的な国内における人材不足につながる可能性を危惧している。

図表 4-11 就労目的の純流入数の推移(千人)



(同上)

なお統計局の労働力調査に基づく分析によれば、国内の未熟練労働者に占める国外出生者の比率は、2002 年第 1 四半期の 9% から 2011 年第 1 四半期時点で 20.6% に増加している。この間、未熟練職種に従事する労働者数は約 320 万人で推移しているが、こうした仕事に従事するイギリス国内出生者の数は 304 万人から 256 万人と 50 万人近く減少している。とりわけ、東欧からの労働者に占める未熟練職種の従事者は 38.3% で、イギリスや他の EU 加盟

⁴⁴ 長期移民の推計に用いられる複数のデータソースのうち、詳細な分類が利用可能な渡航者統計による。

⁴⁵ Home office (2012)

⁴⁶ 近年のイギリス国籍の流出者は 89% が就労年齢層で(2008-2010 年)、また多くが渡航先に 4 年以上滞在する予定と回答しているという。2000 年からの 10 年間における主な渡航先は、オーストラリアのほか、スペイン、アメリカ、フランスなど。

⁴⁷ 雇用状況などが悪化しても出身国より良い雇用機会や労働条件が期待できるためではないか、と報告書は分析している。

国、あるいは域外出生の労働者を大きく上回っている。

図表 4-12 出身国・地域ごとの技能水準別職業従事者の割合

	イギリス	EU14	EU A8	その他(域外)
未熟練	10.3	10.4	38.3	13.1
中程度・下位	33.7	26.1	34.6	31.3
中程度・上位	29.1	27.5	19.3	26.6
高度	26.9	36.0	7.8	28.9

出所：Office for National Statistics ウェブサイト

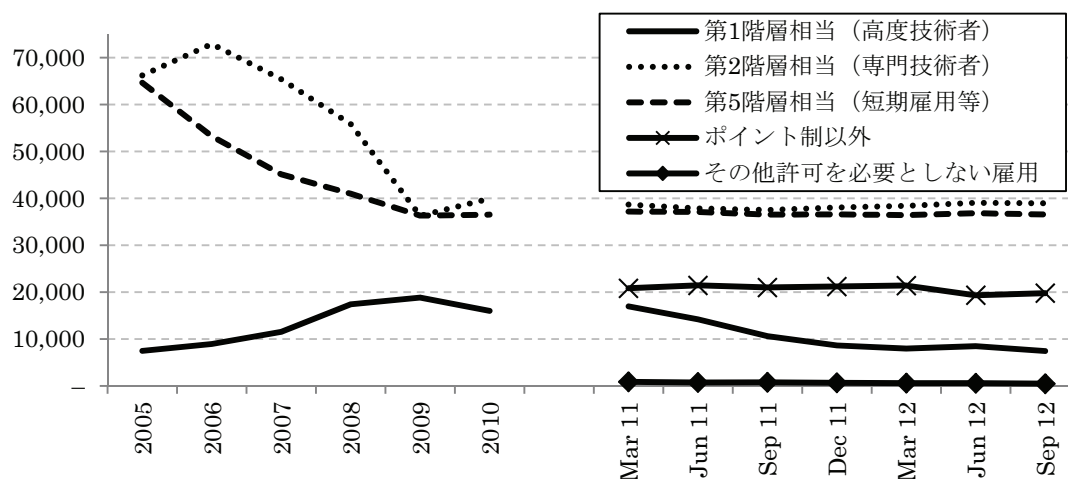
2 高度技術者・専門技術者の推移

(1) 入国・滞在延長・永住権

次に、高度技術者・専門技術者の受入れについて、ポイント制導入前後の状況を見る。

専門技術者および短期雇用者は2009年までに急激に減少、以降は横ばいの状態にあるが、高度技術者に対するビザ発行数は2009年まで増加した後、2011年以降は減少が続いている(図表 4-13)。ポイント制導入以前の増減については内訳が提供されていないため詳細は不明だが、2010年以降の高度技術者の減少は、「一般」カテゴリの減少による。なお、既に入国した者による扶養家族等の呼び寄せは可能であることから、第1階層では取得者本人と扶養家族等の数が逆転している(2012年9月時点で、取得者7,445人に対して被扶養者1万2,061人)。

図表 4-13 就労関連ビザの取得者数(主申請者)

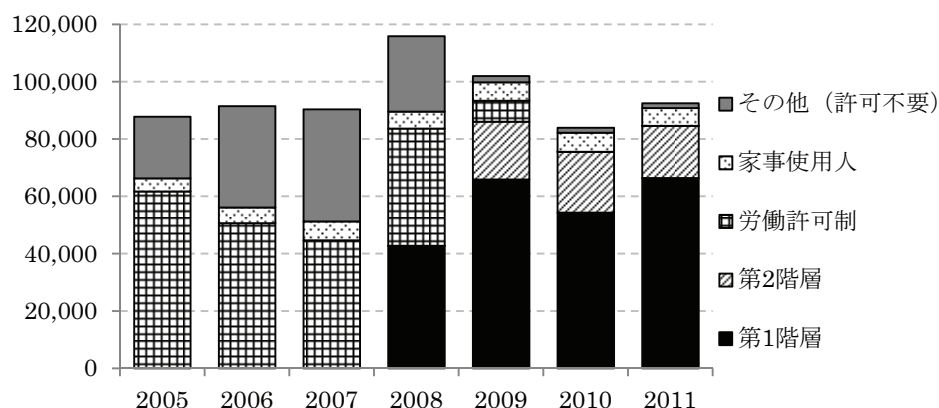


注：2011年3月以降は各月とも過去12カ月間の累計。

出所：Immigration Statistics, Home Office (各期)

次に、第1・第2階層相当の滞在延長の状況を見る。制度の転換期にあたる2008年をピークに労働許可制の延長件数が減少、第1階層の滞在延長に比重がシフトしている。その大半が一般及び就学後就労カテゴリの増加で、特に後者が半数以上を占める。

図表 4-14 主要な第 1・第 2 階層相当のビザ延長件数(主申請者)



注：旧制度の一部のカテゴリ(訓練生等)を除く。

出所：(同上)

扶養家族を含め、滞在延長が許可された件数の推移は、図表 4-15 のとおりである。第 1 階層では、主申請者・扶養家族の合計が 7～9 万人で推移している。大部分が「一般」及び「就学後就労」カテゴリでの滞在延長で、主申請者では「就学後就労」、扶養家族では、「一般」カテゴリの比率がそれぞれ高い。制度切り替え直後の 2009 年には、「就学後就労」を中心に申請却下の比率が 2 割弱に達したが、現在は 1 割未満である。

一方、第 2 階層で滞在延長を認められた移民労働者・扶養家族は年々減少しており、2008 年の 7 万 5,000 件から 2011 年には 3 万 2,000 件とほぼ 6 割減となっている。雇用の確保が前提となる第 2 階層では、第 1 階層に比べて不況の影響を大きく受けたことが推測される。

図表 4-15 滞在延長の状況

	2008	2009	2010	2011
第 1 階層	42,712	65,900	54,306	66,403
〃 (扶養)	21,742	28,280	19,025	21,650
旧第 1 階層相当	23,336	62	22	105
〃 (扶養)	2,666	18	0	0
第 2 階層	53	20,135	21,204	18,195
〃 (扶養)	14	23,007	16,194	13,525
旧第 2 階層相当	42,415	7,716	65	10
〃 (扶養)	33,286	7,471	825	398

(同上)

永住権の取得状況はどうか。ポイント制は導入から 5 年目に入ったばかりであり、2009 年以降増加しているのは、旧制度の受入れスキーム(HSMP 他)からポイント制の各階層に移行した層の永住権の取得とみられる(第 1・第 2 階層による入国者の多くは未だ永住権の取得に至っていない)。2011 年時点では、労働許可制(主に第 2 階層相当)からの取得が未だおよそ半数を占めている。

図表 4-16 永住権取得状況

	2007	2008	2009	2010	2011
第1階層	:	4	1,568	3,783	9,071
〃 (扶養)	:	4	2,261	4,430	9,938
第2階層	:	0	425	2,829	4,182
〃 (扶養)	:	0	597	3,847	5,116
労働許可証	15,166	23,272	25,425	23,053	15,056
〃 (扶養)	18,067	30,574	36,810	31,665	18,255

(同上)

なお、内務省が2004年の入国者について業務データに基づいて行った分析によれば、2009年に永住権を取得した者のうち、「最終的に市民権の取得が認められる種類の」(leading to citizenship)就労ビザによる入国者が31%(約5万人)、就学ビザからこの就労ビザに転換の上、永住許可を取得した者が8%(1万3,000人)、などとなっている。

また、2011年時点の国別の申請状況は図表4-16のとおりである。インドからの移民労働者が滞在許可、延長および永住のいずれでも最多で、第1・第2階層における許可件数でもこの傾向は変わらない。2位以下については、段階によって国の構成、カテゴリの比重が異なる⁴⁸。

図表 4-17 滞在許可、延長、永住許可件数の上位10カ国(2011年)

滞在許可				滞在延長				永住			
就労	うち第1	うち第2		就労	うち第1	うち第2		就労	うち第1	うち第2	
目的計	階層	階層		目的計	階層	階層		目的計	階層	階層	
インド	28,509	2,408	21,347	インド	30,847	21,965	7,520	インド	10,332	4,583	1,280
オーストラリア	16,395	230	1,326	パキスタン	10,056	8,886	850	フィリピン	2,988	18	474
アメリカ	9,405	663	5,496	ナイジェリア	7,546	6,738	537	南アフリカ	2,735	361	186
フィリピン	7,257	30	500	中国	7,468	6,237	1,183	中国	1,831	383	334
ニュージーランド	5,406	97	357	トルコ	4,263	438	95	オーストラリア	1,779	470	101
カナダ	5,037	156	920	フィリピン	4,132	381	699	パキスタン	1,751	663	157
中国	3,140	1,407	883	アメリカ	3,766	1,762	1,371	アメリカ	1,240	283	190
日本	3,026	135	1,528	バングラデシュ	3,182	2,861	191	ニュージーランド	962	196	45
ロシア	2,446	269	479	スリランカ	3,080	2,580	284	ナイジェリア	956	285	103
南アフリカ	2,164	119	508	オーストラリア	1,602	834	488	ジンバブエ	874	49	172

(同上)

(2) 就労状況

第1・第2階層による滞在者の就労状況はどうか。

雇用を前提としていない第1階層に関する情報は限定的である。内務省が第1階層による

⁴⁸ 例えば、中国からの第1・第2階層のビザ取得者の滞在及び延長許可は就学後就労カテゴリによるものが突出して多い、など。

滞在者 1,184 人に関して 2010 年に実施した調査結果⁴⁹によれば、専門技術を要する仕事(年間の給与額が 2 万 5,000 ポンド超)の従事者は全体の 25%に過ぎず、29%が未熟練(同 2 万 5,000 ポンド未満)、残る 46%については給与額・雇用の有無が不明、または失業者となっている。

また第 2 階層に関する MAC の分析⁵⁰によれば、最も多くの専門技術者を受入れているのは IT 部門で、大半が企業内異動カテゴリを通じて入国するインド人であるという。このほか、医療・介護部門(労働市場テストおよび人材不足職種による受入れ)や専門・科学・技術的業務(多くは企業内異動)、金融保険業(同)、教育(労働市場テスト・人材不足職種)などとなっている。また職種別には、科学・技術専門職、企業役員・管理職、医療・社会福祉専門職、教育・研究専門職などで受入れが多い。

なお、統計局が発表⁵¹している出生者地別の就業率(既に市民権や永住権を取得した者、難民等を含む)によれば、国内出生者が 72.2%、国外出生者が 68.2%と平均の 71.5%をはさんで若干の差がある。EU 域内(従来からの加盟国 14 カ国が 73.1%、04 年加盟の A8 が 80%)やアメリカ(71.9%)、オーストラリア・ニュージーランド(81%)、南アフリカ(79.6%)、インド(71.7%)の出生者の就業率が平均より高いのに対して、アフリカ(南アを除く、63.3%)、パキスタン・バングラデシュ(51.4%)が平均を大きく下回っている。

(3) 移民労働者受入れの影響

近年の域内からの移民の急増を反映して、移民労働者の労働市場などへの影響に関する議論は、イギリス国外からの移民全般に関するものとして行われる場合が多い。そうした分析の多くは、移民労働者の流入による雇用や賃金への影響はほとんど生じていないと結論付けているが⁵²、一部では低賃金層の雇用の代替や賃金水準の低下が僅かながらみられるとするものもあり⁵³、また経済効果についても評価はまちまちである。

一方、高度人材や専門技術者に絞った分析は、主に MAC によって提供されている。委員長を務めるデヴィッド・メトカーフ LSE 教授は、第 1・第 2 階層の移民労働者受入れの影響

⁴⁹ Home Office (2010)

⁵⁰ MAC (2009)。ポイント制導入初期の 08-09 年に関する分析。UKBA の業務データを利用した分析で、実数は示されていない。

⁵¹ “Labour Market Statistics, December 2012”, Office for National Statistics

⁵² 例えば、NIESR (2012) は不況期を含めた国民保健加入者データの分析を通じて、移民労働者は景気の良し悪しにかかわらず、雇用の悪化に影響を与えていないと結論付けている。また、Manacorda et.al. (2010) は、既存の分析で賃金への影響がほぼ見られないことについて、移民労働者と国内労働者の代替性が低いことが理由とみている。

⁵³ 例えば、MAC (2012b) は、1995-2010 年の間に入国して国内で就業しているとみられる移民労働者 210 万人のうち、最後の 5 年(2005-2010 年)分にあたる 70 万人の 23%、すなわち 16 万人分の国内労働者の雇用が移民労働者によって置き換えられたと推計している。これには景気動向の影響が大きく、好況期については移民労働者全般について国内労働者の雇用への影響は見られないが、不況期については代替率が 3 割に上昇するという。このほか、既存の研究結果などもふまえて、国内労働者に対する移民労働者の代替効果は持続するわけではないこと、また賃金については、高賃金層における賃金水準の引き上げと低賃金層での引き下げが起きることなどを推測している。

について、以下の通りまとめている⁵⁴。

- ・ 第1・第2階層の移民受入れは、全体として GDP の成長には明確に寄与している。
- ・ 受入れ一人当たりの影響はより不確かだが、導入1年目で約6ポンド、5年間で28ポンドの GDP への寄与があったと推計(全体では1年目に5億5,900万ポンド(成長率0.04%増)、5年間で28億ポンド(同0.22%増))。
- ・ 企業レベルでも長期的にはプラスの影響が期待できるが、移民減少に対応して雇用主が従業員の訓練や生産方法の変更を行う場合、効果は緩和される。
- ・ イギリス人の賃金水準や雇用へのマイナスの影響はないとみられる。
- ・ 物価水準にも影響は生じない。
- ・ 財政的にはプラスの貢献が期待できるが、滞在期間が長期化するにつれて貢献度は低下するとみられる(財務省の分析によれば、第1・第2階層で1万人の移民労働者を削減すれば、1年目に1億5,000万ポンドの追加的借入が必要となる)。
- ・ 公共サービスに関する影響としては、働き手として重要な位置付け(医療・介護、教育)にあるが、短期的には大きな受益者ではない。ただし、滞在期間が長期化するにつれ公共サービスの消費は拡大するとみられる。
- ・ このほかより広範な社会的影響として、純流入者の増加は長期的には人口増加を招く。住宅市場では、短期的には民間の賃貸価格の上昇、長期的には住宅価格の上昇を招く。またロンドンの人口密集度を高めるとみられる。

おわりに

労働党から保守・自民連立与党への政権交代に至る 2010 年の選挙戦のさなか、当時のブラウン首相は地方⁵⁵での遊説である失言をした。経済問題などと併せて移民増加に対する不満を訴えた労働党支持者の女性について「頭の固い女」と漏らした感想を、たまたま切り忘れていたマイクが拾ってしまったのである。前首相は、すぐさま女性に対して謝罪したが、その女性は結局労働党には投票しなかったという。

政権交代から2年後、ミリバンド労働党党首は労働党政権下での移民政策、特に2004年のEU拡大に際して労働市場を自由化したことは間違いだったと認めた。労働党は移民の経済成長への寄与を主張してきたが、成長の恩恵を誰が被っていたかを考慮せず、自国の労働者の懸念から切り離れていた、移民の急増に懸念を持つことは「頭が固い」ことを意味しない、と。「イギリスの雇用をイギリス人に」⁵⁶与える約束はしないし、わずかな移民の制限策

⁵⁴ LSE が 2011 年に開催したセミナーにおける講演資料(“British Immigration Policy and Work”)による。

⁵⁵ イングランド北部のロッチデール。東欧からの労働者の流入は全国平均よりも緩やかだという(“Rochdale: One town's story of immigration”Telegraph, 02 May 2010)。

⁵⁶ ブラウン首相による 2007 年の GMB(労組)の大会で発言。EU 法は加盟国からの労働者を差別的に扱うことを禁じており、実現不可能であるとして野党などから強い批判を受けた。ただし、2010 年には保守党のダンカン＝スミス雇用年金相も同種の発言をしている。

で全ての問題が解決するふりもしないが、イギリス人労働者には公正な機会が与えられるべきだと主張し、次回総選挙(2015年の予定)に向けて一連の引き締め策の案を示している⁵⁷

一方、既にみたとおり、政府は滞在許可に関する数量制限と並行して、滞在延長の制限や永住権申請が可能なカテゴリの限定など、滞在の長期化を防止する措置を講じることで、国内の移民労働者の圧縮を図っている。また、EU域外からの移民の多くを占める就学目的の流入や、家族ビザによる入国を抑制する姿勢を示している⁵⁸。

さらに現地メディアによれば、政府内部では現在、EU域内からの移民に対する新たな抑制策が検討されている。これまで経過措置として認められていたブルガリアとルーマニアからの労働者に対する就労制限が2013年末に期限を迎え、大量の移民が流入する可能性が危惧されているためである。政府は、「社会保障ツーリズム」を防止するため、制度へのアクセスを制限するとの意向を示しているが、他の加盟国からの労働者等に対する差別的な扱いを禁じるEU法に抵触しない形で、どのような方策が可能かは未だ明らかではない⁵⁹。

イギリスにおいて移民問題は政治的な側面が強い。専門技術者については企業の人材ニーズが配慮されたのに対して、必ずしも個別具体的な需要に対応していない高度技術者の受入れは、社会的な雰囲気により政策が左右されることの影響を受けやすかったとみられる。イギリスの場合、この社会的な雰囲気を決定付けたのは、EU拡大による移民の流入と、景気後退に伴う雇用状況の悪化である。景気後退はまた、一時は人手不足対策として受入れが活性化された第1階層の移民労働者の失業を増加させた。先の内務省報告書からも明らかにように、属性や資質に関する高い基準設定は、実際にこれをクリアした移民労働者の能力や資格に応じた働き方に必ずしも結びついていない。

今後も目覚ましい景気回復は望みにくいと政府の経済予測が正しければ、イギリスでは当面のところ、高度・専門技術者の受入れには引き締めの傾向が継続することが予想される。

⁵⁷ 例えば、移民のみを扱う派遣事業者の禁止、低賃金の移民労働者が一定割合を超える企業や業種に警告を発する制度の導入、今後の新規EU加盟国に対する規制強化、最低賃金に関する規制の徹底。さらに、従業員の25%以上移民労働者を雇用している雇用主にはジョブセンター・プラスに対する報告義務を課し、政府や自治体が必要に応じて不足スキルの充足に向けた訓練を地元の労働者に対して行う、など。移民労働者によってイギリス人が雇用から締め出され、賃金水準が低下しているといった同党首のコメントを巡っては、党内から批判も出ている。

⁵⁸ 直近では2012年7月に、市民権または永住権保有者の家族再統合について、主申請者に関する所得制限(年収1万8,600ポンド以上、子供が1人居る場合は2万2,400ポンド。以降子供一人当たり2,400ポンドを加算)が導入された。家族の再統合は基本的人権として保障されるべきであるとして、移民支援団体などが強く抗議している。

⁵⁹ 例えば、入国から3カ月を経て仕事に就いていないEU市民に対して、公的医療サービスの利用を拒否するプランが議論されている。ただし、いずれにせよ2015年までに移民の純流入数を数万人に抑制するとの政府の目標は、達成されないとの見方が強い。

【参考資料】

- Citizens Advisory Bureau (2011) “Response from Citizens Advice to the UKBA consultation on Employment - related settlement, Tier 5 and overseas domestic workers”
- Department for Trade and Industry (1998) “Our Competitive Future building the knowledge driven economy”
- European Migration Network (2011) “Ad-Hoc Query on extended family reunification”
- Home Affairs Committee (2009) “The Trade in Human Beings: Human Trafficking in the UK”
- Home Office (2001) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2010) “International Group Points Based System Tier 1 - An Operational Assessment”
- House of Commons Library (2012) “Immigration: migrant domestic workers”
- Kalayaan (2011) “Ending the Abuse”
- Manacorda, M et.al. (2010) “The Impact of Immigration on the Structure of Wages: Theory and Evidence from Britain”
- Migration Advisory Committee (2009) “Analysis of the Points Based System: Tier 2 and dependants”
- Migration Advisory Committee (2011) “Analysis of the Points Based System: Revised UK shortage occupation list for Tier 2 comprising jobs skilled to NQF level 4 and above”
- Migration Advisory Committee (2012a) “Limits on Migration - Limit on Tier 2 (General) for 2012/13 and associated policies”
- Migration Advisory Committee (2012b) “Analysis of the Impacts of Migration”
- UK Border Agency (2011) “Employment - Related Settlement, Tier 5 and Overseas Domestic Workers - A Consultation”
- Committee of Public Accounts (2011) “Immigration: the Points Based System ? Work Routes”
- Department of Trade and Industry (1998) “Our Competitive Future - Building the Knowledge Driven Economy”
- Home Office (2001) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2007) “Migration: an economic and social analysis”
- Home Office (2012) “Emigration from the UK”
- National Institute for Economic and Social Research (2012) ””
- Independent Chief Inspector of Borders and Immigration (2012) “An inspection of the Hampshire and Isle of Wight Local Immigration Team”

第5章 EU

はじめに

人口の高齢化や出生率の低下などによる労働力不足への懸念から、EU では移民政策の見直しが進められてきた。欧州委員会によれば、域内の労働力人口は 2050 年までに 4,800 万人が減少、また 2,500 万人が 65 歳に達し、今後 20 年だけをみても域内の労働者不足は様々な技能レベルで 2,000 万人にのぼる。欧州委員会は、この不足分を移民によって補うことを加盟各国に提言している。

なかでも重要な課題は、高度な技能を持つ移民労働者の確保で、特に IT 技術者やエンジニアなどの職種では、人材不足が顕在化している。しかし、技能を持った移民労働者の多くは、アメリカやオーストラリアなどを目指す傾向にある。欧州委のフラッティニ副委員長(2007 年当時)は、非熟練移民労働者の 85%が EU を目指すのに対して、専門技術移民は 5%に留まっており(米国はそれぞれ 5%、55%)、理由の一端は、域内の労働市場が分断されている点にあると述べた¹。そして、加盟国が単独でこうした地域と人材獲得競争をすれば勝ち目はないが、27 カ国の労働市場における多様な需要へのアクセスを認めることが他地域との比較における EU の魅力となり得るとして、域内共通の高度技術移民受入れ制度を提案した²。

この提案の下で導入された「ブルーカード」制度は、アメリカの「グリーンカード」を模した高度人材受入れ制度として、現在域内 24 カ国で実施されている。以下では、同制度の導入の経緯とその内容を概観する。

第1節 背景

1 域内における技能労働者の移動

加盟各国における人材需要の充足に、域外からの移民労働者の受入れと並んで重要な役割を果たしているのが、域内における人の移動の自由である。EU では、域内の他の加盟国の市民権を有する者の移動や居住の自由の原則が法制化³され、他国での居住や就労あるいは営

¹ 合法的移民に関するハイレベル会合(2007 年)におけるスピーチによる。出典は示されていないが、恐らく 2005 年の「合法的移民に関する政策プラン」で言及されている、地中海・中東・北アフリカ諸国からの移民に関する CARIM(欧州大学院が中心となって設立した移民問題に関する研究グループ)の調査結果(CARIM (2005))に基づいている。同調査によれば、これら地域からの高等教育資格を有する移民の 54%がアメリカに、また中等教育以下の低資格層の 87%が EU に、それぞれ移民として流入しているという。このほか、識者の間では、技能労働者に対する明確な受入れ政策や IT 産業等での賃金額の差などが指摘されていた。'EU 'blue card' seeks to attract highly skilled immigrants' The New York Times October 23, 2007 (http://www.nytimes.com/2007/10/23/business/worldbusiness/23iht-card.4.8022351.html?_r=0)

² Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (COM(2007)637)

³ EU 市民とその家族の域内における移動と居住の自由に関する指令(Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC(2004/38/EC))。

業の自由が認められている。EU 市民は原則 3 カ月間、滞在許可を得ずに他の加盟国に移動・居住することができる(有効な ID またはパスポートの保有が条件)。ただし、受入国の社会保障制度の負担となることを避けるため、滞在が 3 カ月を超える場合は、雇用者もしくは自営業者であることや、自らの生活を支える資産があることなどの条件を設けることを加盟国に認めている⁴。ユーロスタット(欧州委の統計部門)によれば、2011 年には加盟国の総人口の 6.6%に相当する 3,330 万人が外国人として域内に居住しており、うち 1,280 万人(2.5%)が他の加盟国に居住する EU 市民であった⁵。

各加盟国の労働市場は他の加盟国の労働者に原則として開放されており(新規加盟国に対しては一定の移行期間を設定することが認められる)、専門的な職種も例外ではない。2005 年に成立し、2007~2010 年の間に各国での法整備が進められた専門職資格指令⁶は、一定の訓練に基づく専門資格の保有が要件とされる規制職種に関する資格を、加盟国間で相互に認証すべきことが定められている⁷。医師や建築士などおよそ 800 の専門職種について資格要件の共通化が図られ、加盟国の国民が母国で取得した専門資格が他の加盟国で認証されるようになった。同制度の実施状況に関する欧州委の報告⁸によれば、2007 年以降で 10 万件的認証がなされ、8 万 5,000 人の EU 市民の他国での就労が可能となった。特に、医療の専門職、教員、社会的・文化的専門職、熟練工(craftsmen)などが多いという。

ただし、専門技術者の流動化には難点もある。例えばイギリスでは、地方の医療機関がドイツから受入れた医師が時間外診療に従事中に薬品の投与量を誤り、患者を死亡させるケースが生じた。医師は疲労のためと説明しており、また労働条件も悪かったとみられるが、十分な英語能力が備わっていなかったことも後に明らかとなった。医師会は、就業先国の言語に関する能力(イギリスで就業する場合は英語能力)を要件に加えるべきであると主張しているが、実現には至っていない。

これに関連して、看護師や助産士の受入れに際して従来行なわれていたチェック(過去 3 年間に 450 時間の従事か、技能・知識チェックを伴う 3 カ月の集中コースの受講)が、域内他国の労働者の移動の自由を妨げているとの欧州委の指摘により、廃止されている⁹。相互承

⁴ ①雇用者・自営業者であること(1年以上の就業を経た非自発的失業者で、求職者登録をしている者(1年未満の有期労働契約の満了後に非自発的失業状態にあり、求職者登録をしている場合は、認められる滞在期間は6カ月まで)、病気や事故で一時的に就業できない者を含む)、②自らと同伴している家族の生活を支えられる資産があり、かつ医療保険に加入していること、③受入れ国が承認または補助する教育・職業訓練に参加していること、または④上記のいずれかを満たす EU 市民の家族(EU 域外の出身者を含む)、というもの。

⁵ Eurostat(2012)。なお、EU 市民の受入れはドイツ(263 万人)、スペイン(233 万人)、イギリス(206 万人)などが多い。一方、域外からの移民については、ドイツ(457 万人)、スペイン(333 万人)、イタリア(324 万人)など。

⁶ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications

⁷ 同制度については現在、資格要件の見直しや承認手続きの簡素化(「専門職カード」の導入)などの提案を盛り込んだ指令改正案が欧州議会で審議中である。

⁸ European Commission(2011)

⁹ 'Safety tests on EU nurses working in Britain scrapped for being 'discriminatory'' Telegraph, 22 Aug 2010 (<http://www.telegraph.co.uk/health/7958662/Safety-tests-on-EU-nurses-working-in-Britain-scrapped-for-being-discriminatory.html>)

認を契機に、従来は英語圏に供給を依存していた看護師を、域内の他国、特にスペインやポルトガルから受入れるケースが増加しているという¹⁰。

なお、専門職種に限定した制度ではないが、域内の労働市場のマッチング機能を高める目的で、EURES というサービスが 1993 年から実施されている。加盟各国の公共職業紹介機関や専門的アドバイザーのネットワークを通じて、雇用主や求職者に対する情報提供やアドバイス、マッチングを行なう。過去には、イギリスの医療サービス(NHS)における人材不足の解消のために、イタリアからの医療部門労働者の受入れに道筋をつけ、以降定型的なパートナーシップにより毎年 15 人以上のイタリアからの医療労働者の受入れが続いている。また 2009 年以降は、同種のパートナーシップによりイタリアからデンマークへの医療労働者の受入れ(年間 20～25 人)も実施されている¹¹。

2 移民労働者の受入れ状況

欧州委の支援を受けて運営され、加盟国政府からの情報を収集する欧州移民ネットワーク(European Migration Network)のレポートによれば、域外からの移民労働者の在留者数は不況期に入る 2008 年まで各国とも大きくは増加傾向にあり、技能水準の別でもこの傾向は変わらない。ただし、在留者のうち高度技能者が約半数¹²を占めるスロヴァキア(53%)やイギリス(48%)から、3%にとどまるスロヴェニアやスペインまで、技能水準別の比率は各国で大きく異なる。報告書は、それぞれの技能水準の域外労働者が従事する業種・職種の分布は提供していないものの、いくつかの職種に関して域外労働者の比率¹³を示している。例えば、上記で高度技術者の在留者比率の高いスロヴァキアでは、医師の移民労働者の 7 割を域外労働者が占めるほか、教員で 4 割、専門的農業・漁業労働者でも 5 割にのぼる。ただし同時に、家事・飲食サービス労働者でも 7 割、労務者(鉱業・建設業・製造業・運輸業)でも 8 割を域外労働者が占めている。一方、スペインでは医師、看護師や教員から労務者まで、ほぼ全ての職種で移民労働者のほぼ 100%を域外労働者が占めている。

¹⁰ ‘Spanish and Portuguese nurses fill the gaps in the NHS’, 20 December 2011

(<http://www.guardian.co.uk/society/2011/dec/20/nurses-spain-portugal-fill-gap-in-nhs>)

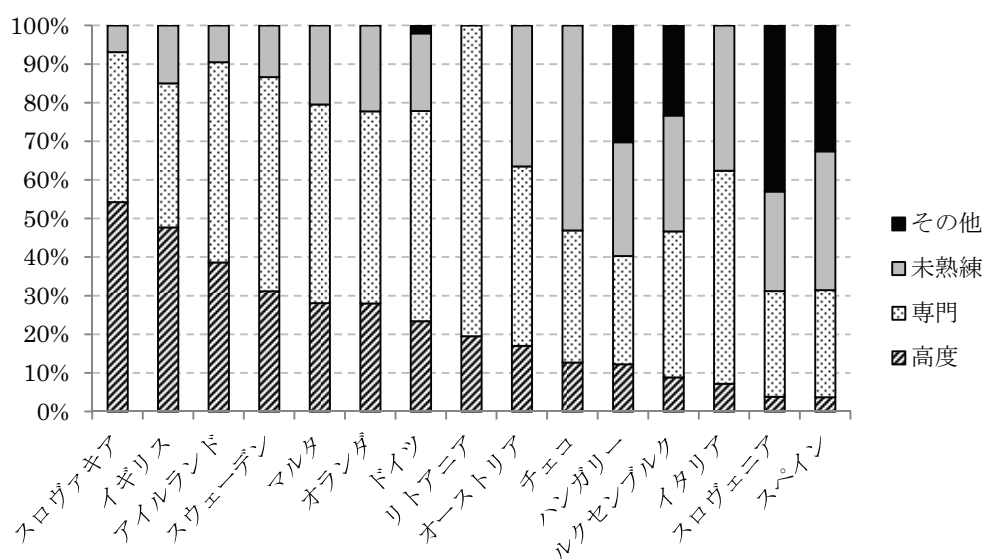
¹¹ 2010 年時点の情報。なお、デンマークの受入れに際しては、英語で医療行為が可能であれば、デンマーク語は要件とはならないという。

(<http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=en&acro=news&catId=20&parentId=0&function=focusOn&focusOnId=9590&fromHome=Y>)

¹² データが得られた各年の平均を算出。

¹³ 国によって移民(域内及び域外)労働者に占める比率、あるいは当該職種の就業者全体(国内労働者を含む)に占める比率の場合があり、単純な比較はできない。なお、職種毎の就業者全体(国内労働者を含む)に対する比率が提供されている国では、移民労働者の比率はいずれも数%の場合が多い(例外として、イギリスの医師に占める域外移民は 16%、アイルランドの看護師・助産師では 13%など(いずれも 2009 年))。

図表 5-1 各国における技能階層別の域外移民の在留者数



注：2004～09 年の推移および 09 年の新規流入者数については章末の付属表参照。
出所：EMN (2011) より作成

なお、統計局のレポート¹⁴によれば、2008 年に加盟国に居住していた 25～54 歳層のうち、国外出生者の失業率は 27 カ国の平均で 10%と国内出生者(6%)よりも高く、また保有する資格水準よりも技能レベルの低い仕事に従事しがちな傾向にあったという(資格過剰な労働者の比率(overqualification rate)は国内出生者で 19%、国外出生者で 34%)。こうした状況は加盟国間でも度合いが大きく異なり、国外出生者の失業率ではスペインの 15%、ベルギーの 14%、フランスおよびドイツの 12%に対して、キプロスやオランダでは 5%である。さらに、資格を下回る仕事に従事する労働者の比率はギリシャ(62%)、スペイン(58%)、キプロス(53%)などで高く、最も低いルクセンブルク(5%)やハンガリー(14%)¹⁵と大きな開きがある。

こうした状況を反映して、加盟国平均で国外出生者の 31%が貧困または社会的疎外リスクに直面している¹⁶(国内出生者では 20%)。

第 2 節 高度人材受入れに関する政策

1 「ブルーカード」導入の経緯

域内の労働者の流動化によりスキル需要の円滑な充足をはかる一方で、絶対的な人材不足

¹⁴ Eurostat (2011)

¹⁵ 両国とも、移民労働者に占める域内労働者の比率が高い。

¹⁶ 雇用と成長に関する 10 カ年計画である Europe 2020 における指標のひとつで、①各国の平均可処分所得の 6 割未満の所得水準の者、②生活上必要な費用(住居費、暖房費、予期しない出費への対応、など 9 項目のうち 4 項目)を賄えない者、③就労者の比率が著しく低い家庭に属する者、の 3 点のいずれかに当てはまる者。

への対策として、合法的な移民労働者の受入れが検討されてきた。1999年に発効したアムステルダム条約は、共通移民政策の策定に関する権限をEUに与え、同年に作成された司法・内務政策に関するタンペレ・プログラムの中で、共通移民政策に必要な項目とその実現に向けた複数年の計画が示された。欧州理事会はタンペレでの会議において、域外からの移民に対する入国・居住許可の基準について加盟各国間で調和をはかる必要性を認め、特に域内に合法的に居住する移民に対する公正な扱いと、積極的な統合政策により彼らにEU市民と同様の権利と義務を付与することを目指すべきことを確認している¹⁷。

タンペレ・プログラムに次ぐ複数年の計画として2004年に採択されたハーグ・プログラムは、合法的移民が知識基盤経済の強化に重要な役割を果たすとして、移民労働者に対する需要の変動に即座に対応することを可能とする受入れ手続きなどを含む政策プランの策定を欧州委に要請した。2005年に欧州委が提出したコミュニケーション「合法的移民に関する政策プラン」¹⁸は、これを以下の5本の指令策定の提案としてまとめたものである¹⁹。

- ①一般的枠組み指令(滞在・就労許可の一元化、滞在者の平等取り扱いなどを規定)
- ②高度技術者の入国と居住の条件に関する指令
- ③季節労働者の入国と居住の条件に関する指令
- ④企業内異動者の入国、一時的滞在及び居住手続きの規制に関する指令
- ⑤有給研修生の入国と居住の条件に関する指令

このプランの一環として、欧州委は2007年10月、高度技術者の受入れに関する指令案を含む提案文書を採択した。同文書は指令の当初案について、以下のように概要を説明している。すなわち、高度技術者の受入れに関する手続きを簡素化し、滞在許可と就労許可を一元化(就労可能な滞在許可)する²⁰、また受入れ要件とする雇用契約、専門資格および給与水準に関する共通の定義を設置、各国で決定した最低基準に基づく受入れとする、というものである。さらに、家族の再統合に関する優遇措置を設け、また若年専門職に対しては業務経験や給与水準の条件を緩和する。

当初案で示された主な内容は、次の通りである。高度な雇用に従事するために3カ月以上の滞在を申請する域外からの労働者に対して、3年以上の業務経験と、各国の最低賃金の3倍以上の給与が支払われる1年以上の雇用契約を条件に、所定の期間、EU加盟国で就労す

¹⁷ 合法的移民に関する法整備に至る議論については、労働政策研究・研修機構(2008)を参照。

¹⁸ Communication from the Commission : Policy Plan on Legal Migration (COM(2005) 669)

¹⁹ なお2006年12月の欧州理事会は、合法的移民と表裏の関係にある不法移民に関しても共通ルールの設定が必要であるとの合意に達した。国境を越えた犯罪やテロ、移民へのEU市民の懸念の高まりに対して、当時の意思決定の枠組みでは限界があるとの認識によるもので、これに基づき2008年6月には不法移民の送還に関する指令が、2009年6月には不法移民の雇用主への罰則に関する指令が、それぞれ成立している。

²⁰ しかし同指令案は、適用対象が一部の移民労働者に限定されている(難民や既に定住している者、短期労働者などを含んでいない)ことがEUの保証する基本権の侵害に当たるとして議会の承認を得られず、審議が長引いた。最終的に、指令は2011年12月に採択され、加盟各国は2013年12月までにこれに基づく法整備を行なうことが義務付けられている。

ることを認める²¹。取得から次期更新までの最長 2 年間は、同一国内での就業が義務づけられるが、更新以降は任意の加盟国で就労が可能となる。通常の就労許可より手続きの所要期間を短くし、また家族の呼び寄せの条件に優遇措置を設ける。なお、滞在延長の上限は 2 年以上を認めることとし、雇用契約の期間がこれを下回る場合には契約期間プラス 3 カ月とする。このほか、30 歳未満の申請者に対しては、賃金水準に関する要件の引き下げや、高等教育資格をもって業務経験に替えるといった規定からの逸脱を認める内容が盛り込まれた。

なお、後進国の頭脳流出の懸念に配慮して、一定期間の就業後に移民労働者が帰国することを前提とした「頭脳循環」(brain circulation)という考え方が提唱されており、頭脳流出が懸念される国での積極的な募集活動も控えることが要請されている。

また、「ブルーカード」制度における手続き簡素化のため、域外の市民による居住・就労許可申請手続きの一元化に関する指令案が併せて議会・理事会に提出された。指令案には、国によっては別個の申請が必要な就労許可と滞在許可を一体化するとともに、合法的移民労働者に対する労働条件、教育訓練、資格制度の適用、また社会保障や税控除等の適用などについて、自国民や EU 市民と平等な取り扱いを加盟国に義務付ける内容が盛り込まれた。

ブルーカード指令案に対しては、移民政策を含め自国の労働市場政策の自律性が侵害されるおそれがあるとの理由などから、ドイツ、オーストリア、オランダなどが反対の立場を表明した。例えば、ドイツのグロス経済相は、「国内には活用されていない労働力が大量に保蔵されており」、「当座必要であるというだけで大量の外国人を受入れることは出来ない」と述べ²²、またショイブル内務相も、移民政策は加盟各国の専決事項であるべきだと主張した²³。現地メディアによれば、ドイツ政府は EU が将来的に割当制を導入しかねないと懸念していたという²⁴。また、2004 年以降に EU に加盟した東欧諸国からは、域外の労働者に対する雇用機会を提供するなら、むしろ新規加盟国からの高度人材の受入れが検討されるべきであるとの批判もあった²⁵。

さらに、複数の加盟国では既に独自の高度人材(または専門技術者)を対象とする受入れ制度や優遇措置、支援策を実施しているか、実施を予定していた²⁶。これには、イギリス(第 4

²¹ 米国のグリーンカードとは異なり、これ自体が永住権を許可するものではない。

²² 'EU Targets Skilled Immigrants: European Commission Launches New Push for 'Blue Card'' Spiegel Online, October 23, 2007 (<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-targets-skilled-immigrants-european-commission-launches-new-push-for-blue-card-a-513083.html>)

²³ 'Germany Suspicious About EU Blue Card Plan' DW, December 6, 2007 (<http://www.dw.de/germany-suspicious-about-eu-blue-card-plan/a-2992484>)

²⁴ フラッティニ副委員長は、これを即座に否定した。

²⁵ チェコのネチャス雇用担当大臣(当時)は、ドイツやフランスなど 5 カ国が新規加盟国からの労働者の就労を規制している中で、域外からの受入れ促進をはかることは「間違っている」と述べた('EU work permit 'blue card' faces opposition' EUobserver, December 7, 2007 (<http://euobserver.com/justice/25292>)). チェコはその後、同様の理由から指令案に反対していた(例えば'EU ministers flesh out foreign worker 'Blue Card' plan' EUobserver September 25, 2008 (<http://euobserver.com/justice/26809>))

²⁶ European Migration Network (2007)

章参照)やアイルランドなど最終的に指令からのオプトアウト(適用除外)を選択した国²⁷ばかりではなく、例えばオランダ、イタリア、ギリシャ、オーストリアなどが含まれる。またチェコも 2007 年に新たなグリーンカード制度(不足職種に係る 3 年間の就労・滞在許可)の導入を表明していた。こうしたことから、ブルーカード制度は各国の独自制度と並存すべきことが欧州理事会などで確認された。各国独自の制度とブルーカードの大きな違いは、後者であれば一定期間の滞在後、他の加盟国における居住および就労の申請が可能となる点にある。

イギリス政府によるオプトアウトの選択をめぐる議論は、庶民院の EU 法案調査委員会(European Scrutiny Committee)の 2008 年の報告書²⁸からうかがうことができる。これによれば、①欧州委の提案はイギリスが導入を予定しているポイント制の内容、労働市場ニーズに関する国内での評価に即した移民政策の運営を行うとの方針と衝突する、②指令案は高度技術移民に公的給付の受給権を付与しており、イギリスの政策方針に反する、③指令に参加すれば域外からの移民のコントロールに関する決定権が侵害される、との理由が示されている²⁹。

一方、EU レベルの労使は、「ブルーカード」制度の導入自体には基本的に賛同していたものの、特に労働側についてはその中身は複雑であった。使用者団体であるビジネス・ヨーロッパは、世界規模で拡大する高度技能人材の市場から欧州が利益を得る必要性を強調、またこれまで続いてきた欧州からアメリカへの頭脳流出に伴う損失を防ぐ意味でも、同制度に賛同している。これに対して欧州労働組合連合(ETUC)は、域内で求められる高度技能労働者とそれ以外の労働者の間の線引きは、実際には難しいのではないかと疑問を呈し、人材不足の業種に関しては、域内の技能労働者を活用する努力を行うべきであると主張した。また、移民労働者に対する処遇その他の差別の問題や、移民労働者の増加による域内労働者の労働条件の悪化、教育訓練機会の減少などへの懸念を表明した。

欧州議会では、市民的自由・司法・内務委員会が 2008 年 11 月に修正案を提示、議会はこれを採用した。修正案は、金融危機に伴う雇用状況の急速な悪化が始まっていたことを反映して、全般的に基準を引き締める内容となった。例えば、勤続年数に関する要件を 3 年から 5 年に延長、賃金水準に関する要件を最低賃金の 3 倍から各国の年・月当たり平均賃金額

²⁷ 両国及びデンマーク。いずれも欧州連合の機能に関する条約の第 3 部第 5 章(自由・治安・司法領域)に不参加で、移民政策に関する多くの法律(指令・規則)や理事会合意についてオプトアウトの適用を受けている。またイギリスとアイルランドは、EU 域内の人の移動の自由化に関する各国間合意である「シェンゲン協定」に部分的にのみ参加している。

²⁸ House of Commons Select Committee on European Scrutiny (2008) “Thirtieth Report, Session 2007-08” (<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/16-xxvii/1623.htm>)

²⁹ なお同報告書は、同年の司法・内務相理事会における合意形成を求めて当時の議長国フランスが提示予定であった妥協案(非公開)に言及している。同案は、規制職種に関する定義の追加や、指令の適用範囲に季節労働者を含めること、高等教育資格がない場合の最低就業経験を 3 年とする要件の削除、30 歳未満の高度人材には規定からの逸脱を認めるとの内容の削除、給与水準に関する要件について最低賃金の 3 倍から 1.5 倍への引き下げなど、多様な内容を含んでいた。

(average wage)の1.7倍に変更³⁰、また域内の若年失業状況を考慮の上、30歳未満の申請者に対して逸脱を認める内容を削除した。ただし、初回申請により認める滞在期間については2年から3年に延長している。

2 ブルーカード制度の内容

ブルーカード指令は、欧州議会および欧州理事会における協議を経て、2009年5月末に成立した³¹。最終的な内容に至る経緯は必ずしも明らかではないが、議会による修正案、欧州理事会の合意内容などを経て、当初案からは受入れ基準や条件などが変更されている。また現地メディアによれば、各国による指令案検討の過程では、申請者に就労を認める職種リストの作成も議論されていたが、給与水準を唯一の基準とすることで各国政府が合意に至ったという³²。

ブルーカードの申請には、高度な専門性を要する仕事に関する加盟国での雇用契約もしくは1年以上の雇用のオファーが前提となる。新規に域内での就労を予定している者に加えて、既に許可を得て域内に滞在している者にも適用される。ただし、一時的な保護のために滞在許可を得ているか申請中の者、難民申請中の者、研究者として滞在許可を得て研究活動に従事している者、企業内異動による滞行者、長期滞行者として居住権を得ている者³³などは除外される。

取得による滞在・就労許可の有効期間は、欧州委の当初案が初回申請時の上限を2年、延長を2年としていたのに対して、成立した指令では加盟国が1～4年の範囲で自由に定めることができ、更新可能とした。ただし、申請者の雇用契約期間がこれを下回る場合は、当該の雇用契約期間に3カ月を加えた期間を有効期間とすることが定められている。

高度技術者として認める基準は、高度専門資格と就業予定先における賃金水準である(5条)。高度専門資格は、取得に3年以上の期間を要する公式な高等教育資格を指すが、例外規定として、加盟国が法律で定める場合は、就業予定分野の高度な(高等教育資格と同等の)仕事での5年以上の就業経験をもってこれに替えることができる。また、就業予定先で支払われる賃金水準については、各国の平均年間給与総額の1.5倍以上で、当該の職種で通常支払われる賃金水準を下回らないことが要件とされる。ただし、特定の職種で人材不足が顕著と認められる場合、例外的に平均賃金の1.2倍に変更することを認めている。ただし、こうした逸脱の対象とした職種については、毎年欧州委に連絡しなければならない。

³⁰ 直接は言及されていないが、フランスの妥協案である平均賃金の1.5倍を意識した修正案とみられる。

³¹ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment

³² 'EU eyes higher pay for skilled immigrants' EurActive, 24 September 2008 (<http://www.euractiv.com/justice/eu-eyes-higher-pay-skilled-immig-news-220549>)

³³ 長期滞行者指令 (Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents) による。5年以上の合法的な滞在により任意の加盟国において居住資格を付与された場合、加盟国民と同等の取り扱いを受けることを保障している。

加盟国は受入れに関する数量制限を設けることができ、また最初の2年間の滞在に関する申請・更新については、労働市場の需給状況により受入れの可否を判断するなど、域外からの求人に関する各国の規定を適用できる。なお、域内の他国からの労働者に就労制限を設けている加盟国については、ブルーカードの申請に対してもこれを適用しなければならない。この規定は、特に2004年以降の東欧などの新規加盟国に対して、ドイツなど旧加盟国の一部が受入れ制限を設けていることを念頭に置いたものだ(2011年に廃止された)。加えて、申請者の出身国(送出国)において専門技術者が不足している分野については、「倫理的採用」(ethical recruitment)の観点から申請を却下することが求められる。

申請に対しては、90日以内に申請者に対して可否を通知しなければならない。またブルーカードの発行が認められた申請者に対しては、加盟国は滞在許可に必要な他の手続き(ビザの発行など)に関する便宜を与えることが求められる。

ブルーカード保有者の最初の2年間の就業には、申請時の基準(雇用契約の有無、賃金水準等)が維持され、労働市場へのアクセスが制限される。この間に雇用主を変更する場合は、事前に当局の許可を得なければならない。3年目以降については、各国の法制度に基づく判断に委ねられる。一方、当該加盟国の国民と同等の権利が与えられるべき領域として、指令は①労働条件(賃金、解雇に関するものを含む)、②結社の自由、③教育、訓練、資格認定、④社会保障と年金に関する当該国の国内法の多くの規定、⑤住居取得・情報入手・カウンセリングサービス利用に関する手続きを含む、物およびサービスへのアクセス、⑥国内法が定める範囲内で、当該加盟国の全地域への自由なアクセス——などを定めている。

合法的な滞在期間が18カ月を超えるブルーカード保有者およびその家族には、上記基準に基づく高度な専門性を要する仕事に従事することを目的に、他の加盟国に移動することが認められる。ただし、移住に際しては改めてブルーカードの申請が必要となるほか、申請を受けた加盟国は、自国制度の基準や数量制限などの理由によりこれを却下することが可能である。

また、連続3カ月以上もしくはカードの有効期間中に1度以上失業状態にあり、滞在国の給付制度に頼らなければ生活を維持できなくなった場合は、カードを剥奪することができる。

ブルーカードによる域内での滞在期間が通算で5年に達した労働者(及び家族)に対しては、長期滞在に基づく居住権が付与され、就労(自営含む)や教育訓練、社会保障などについて、EU市民との間の平等な取り扱いが保障される。ただし、他国への移動に関する申請を受けた加盟国は、受入れの決定前であれば、平等な取り扱いの分野を限定³⁴することができる。なお滞在期間の算定には、12カ月未満(かつ5年間で18カ月未満)の不在を滞在期間として含めることが出来る。

³⁴ 賃金や解雇などの労働条件、安全衛生、教育訓練、社会保障、所得連動の法定老齢年金、財・サービスへのアクセス、滞在中の加盟国の全ての地域へのアクセス。なお、労使団体などに関する結社・加入の自由、学位や資格、専門的資格の認証は逸脱可能な項目から除外されている。

なお、欧州委員会には3年に一度、加盟国における実施状況やその影響評価に関する報告を欧州理事会に対して行うことが義務付けられており、特に各国の独自制度との並存や受入れ基準(特に給与水準)、他国への移動などの状況について評価し、必要に応じて指令の改正を提案することが求められている。

3 各国の法整備状況

ブルーカード指令からのオプトアウトを決めたイギリスなど3カ国を除く24加盟国は、指令の定める期限である2011年6月までに関連する法制度の整備を実施することとされていた。しかし、実際に期限までに法整備を行った国は、オランダやブルガリアなどごくわずかであった。また複数の国で、独自の高度人材受入れ制度とブルーカード制度が並存することとなった。

加盟国におけるブルーカード制度の実施状況について、欧州委自体はまとまった情報を提供していないが、欧州委の支援を受けて運営されている欧州移民ネットワーク(European Migration Network)が、一部の加盟国から提供された情報を公開している。

当初、欧州委の指令案に反対の立場を示していたオランダは、2011年にブルーカード指令に基づく制度を導入したが、自国の高度人材受入れスキームも併存する形での実施となった³⁵。申請者は、いずれかのスキームに基づいてオランダにおける滞在を選択できるが、ブルーカードが給与水準と過去の経験年数の両方を要件とするのに対して、オランダのそれは給与水準のみが要件で、かつブルーカードよりも低い基準が設けられている。結果として、オランダで2011年に発行されたブルーカードは2件、いずれも他のカテゴリで既にオランダに居住していた者による取得であった。

一方、ブルガリアでは労働許可制度は実施されていたものの、高度人材受入れ制度は未整備であったことから、ブルーカードが唯一の制度として導入された。ただし、労働許可制度と同様、公共雇用サービス機関による労働市場テストに基づいて受入れが決定される。なお国内では、ブルガリアは経済的にも社会的にも他の加盟国と高度人材の受入れについて競争する段階にないとの議論があり、このため独自の高度人材誘致プロジェクトが並行して実施されることとなったという。導入から6カ月で7件が発行された(ロシア、インド、アルメニア、南アフリカからの移民による申請)³⁶。

加盟国における法整備が進まない状況を受けて、欧州委員会は2011年10月、ドイツ、ポ

³⁵ European Migration Network (2011)および(2013)。後者の資料によれば、両制度に関する2012年時点の給与水準要件は、ブルーカードが6万ユーロ、高度人材受入れ制度が5万1,239ユーロ(30歳未満の場合は3万7,575ユーロ)。また前者によれば、オランダでは労働許可制(work permit)が実施されており(高度技術移民は不要)、雇用主による受入れを前提に、国内・EU域内での求人活動及び給与水準が十分かどうか、被用者保険機関(Employee Insurance Agency)が雇用主の申請をチェックし、不十分と見なした場合は労働許可の申請を却下する。違法に労働許可のない外国人を雇用した場合には、違法労働者一人につき8,000ユーロの罰金が雇用主に科される。

³⁶ European Migration Network (2012) (ブルガリア内務省による報告書)

ーランド、スウェーデン、イタリア、マルタ、ポルトガルに対して、指令に基づく法整備を実施するよう要請³⁷、さらに翌年 2 月にはオーストリア、キプロス、ギリシャ³⁸、5 月にはスロヴェニア³⁹に対しても同様の手続きを行なった。

4 家族の再統合

上述のとおり、ブルーカード制度は高度人材の受入れ促進の一環として、家族の再統合やその就労に関して優遇措置を設けている。域内に滞在する外国人による家族の帯同や呼び寄せは、家族の再統合の権利に関する指令⁴⁰(以下、再統合指令)の規定によることになるが、ブルーカード指令は前文において、再統合指令からの逸脱を認めるべきことを明記している⁴¹。例えば、再統合指令はこうした家族の滞在許可について、初回申請時は最長 1 年としている(延長は可能)が、ブルーカード指令においてはブルーカード保有者と同期間としている。また、再統合指令は受入国が対象者の入国から最長 12 カ月、就労規制を設けることを認めているが、これについても 2011 年 12 月以降は適用されない。

家族の範囲は、配偶者および年少の実子・養子を基本とする。ただし、例えば本人または配偶者の親が扶養下にあつて、母国では家族からの適切な支援を受けられない場合(第 4 条 2 項(a))など、その他親戚を対象とするかどうかは各国の判断に委ねている(未婚の成人の子供についても、健康状態が理由で自らの生活上のニーズを満たせない場合には同様(4 条 2 項(b))。また、親の就労の可否については加盟国が決定すべきであるとしている(14 条 3 項)。

なお、欧州委は家族の再統合に関する加盟国の状況について取りまとめており、08 年のレポート⁴²によれば、半数の加盟国が家族の再統合の範囲に親を含めている。

³⁷ ‘Blue Card’ – Work permits for highly qualified migrants 6 Member States fail to comply with the rules 27/10/2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1247&type=HTML>)

欧州委はこれらの国に対して、EU 法違反に対する最初の手続きにあたる「公式通知書」(Letter of Formal Notice)を 7 月に送付していたが、ドイツ、ポーランド、スウェーデンは法改正が翌年まで完了しないと回答、残り 3 カ国からは回答がなかった。このため欧州委は、6 カ国に「理由付き意見書」(Reasoned Opinion)を送付。

³⁸ ‘Blue Card’: Commission warns Member States over red tape facing highly qualified migrants 27/02/2012 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/167&type=HTML>)。同声明は併せて、法制化の完了によりマルタ、ルーマニア、ルクセンブルクに対する手続きを終了するとしている。

³⁹ ‘Blue Card’: Commission urges Slovenia to apply rules on highly qualified migrants 31/05/2012 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/529&>)。スロヴェニアは 2011 年 7 月の欧州委からの要請に対して法整備を約束していたが、法制化が中断したままとなっていた。なお同声明は併せて、法制化の完了によりフィンランドに対する手続きを終了するとしている。

⁴⁰ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (2003/86/EC)。なお、同指令は渡航時の帯同と、居住権を取得して以降の再統合を区別していない。

⁴¹ ただし、当該国の言語の習得など統合に関する条件や施策の維持・導入を妨げないとしている。

⁴² European Commission (2008)

【参考資料】

European Migration Network (2007) Conditions of Entry and Residence of Third Country Highly-Skilled Workers in the EU European Commission.

労働政策研究・研修機構(2008)『諸外国の外国人労働者受入れ制度と実態 2008』JILPT 資料シリーズ No.46
CARIM(2005) “Mediterranean Migration - 2005 report”

European Commission (2008) “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification”

European Commission (2011) “Evaluation of the Professional Qualifications Directive (Directive 2005/36/EC)”

European Migration Network (2011) “Outlines of the Dutch vision on labour migration”

European Migration Network (2012) “Annual Policy Report 2011” The Bulgarian Contact Point for EMN (Ministry of Interior)

European Migration Network (2013) “EMN Focussed Study 2012 - Intra-EU mobility of third-country nationals - National Contribution from the Netherlands”

Eurostat (2011) “One in three foreign-born persons aged 25 to 54 overqualified for their job”

Eurostat (2012) “EU citizens living in another Member State accounted for 2.5% of the EU population in 2011”

附表 各国における技能階層別の域外移民の在留者数

		ストック (域外移民のみ)						フロー (2009 年)	
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	域外	EEA
オーストリア	高度	27,062	24,447	38,904	33,654	36,792	41,334		
	専門	121,630	120,036	122,586	124,522	127,075	112,585		
	未熟練	81,425	84,906	80,547	95,108	85,401	88,310		
	計	230,117	229,389	242,037	253,284	249,268	242,229		
ベルギー	高度	-	16,251	17,487	18,751	18,634	-	3,137	15,463
	専門	-	32,144	32,234	41,172	42,606	-	8,058	152,860
	未熟練	-	15,312	17,841	21,357	20,492	-	354	5,654
	計		63,707	67,562	81,280	81,732	0	11,549	173,977
チェコ	高度	4,955	6,964	7,792	8,878	11,831	11,647	7,500	13,282
	専門	16,688	24,783	28,512	41,307	60,636	31,343	18,561	48,327
	未熟練	11,394	23,565	29,123	45,446	71,131	48,575	44,756	28,642
	計	33,037	55,312	65,427	95,631	143,598	91,565	70,817	90,251
ドイツ	高度	170,000	-	395,000	399,000	424,000	454,000	311	
	専門	464,000	-	986,000	1,044,000	1,054,000	1,054,000	14,816	
	未熟練	168,000	-	380,000	395,000	405,000	389,000	8,405	
	その他	1,100,000	-	38,000	31,000	40,000	39,000	2,856	
	計	1,902,000	1,759,000	1,799,000	1,869,000	1,923,000	1,936,000	26,388	
フィンランド	高度	5,389	5,962	6,736	7,598	-	-	760	780
	専門	8,373	9,346	10,671	12,594	-	-	1,043	1,609
	未熟練	5,097	5,368	6,563	8,341	-	-	1,117	932
	計	18,859	20,676	23,970	28,533				
フランス	高度	119,190	128,675	126,947	143,950	163,315	-	3,953	13
	専門	348,109	344,159	328,396	357,141	434,487	-		
	未熟練	159,163	167,028	167,852	179,027	173,690	-		
	計	626,462	639,862	623,195	680,118	771,492			
ハンガリー	高度	1,271	2,037	2,320	2,163	2,246	2,524	1,271	1,227
	専門	3,992	4,647	5,133	5,325	5,334	5,773	4,277	8,402
	未熟練	5,075	5,627	6,023	5,872	6,100	6,064	5,434	19,700
	定義なし	5,982	1,544	1,355	3,953	4,391	6,219	6,172	31,945
	計	16,320	13,855	14,831	17,313	18,071	20,580	17,154	61,274
アイルランド	高度	16,490	18,443	22,655	28,671	32,423	25,963	311	3
	専門	29,631	31,863	34,853	36,474	41,944	34,849	1,763	55
	未熟練	6,729	8,520	9,576	9,121	9,561	6,373	1,268	146
	計	52,850	58,826	67,084	74,266	83,928	67,185	3,342	204
イタリア	高度	-	-	78,415	97,797	97,181	93,794		
	専門	-	-	620,199	701,691	725,785	716,393		
	未熟練	-	-	331,515	363,307	446,748	487,662		
	計			1,030,129	1,162,795	1,269,714	1,297,849		
ルクセンブルク	高度	46	300	652	922	1,112	1,199	449	3,760
	専門	381	1,471	2,877	2,305	4,743	5,109	1,338	14,759

	未熟練	331	1,036	1,879	1,346	3,459	4,057	1,089	10,301
	不明	8,044	6,834	5,246	4,322	3,646	3,147	789	7,367
	計	8,802	9,641	10,654	8,895	12,960	13,512	3,665	36,187
リトアニア	高度	250	314	262	261	294	299	301	
	専門	303	715	2,099	3,957	4,939	1,232	1,232	
	計	553	1,029	2,361	4,218	5,233	1,531	1,533	
マルタ	高度	901	782	1,159	1,052	1,118	947	318	937
	専門	782	1,129	2,002	1,993	2,522	1,734	602	754
	未熟練	52	129	330	474	853	688	414	536
	計	1,735	2,040	3,491	3,519	4,493	3,369	1,334	2,227
オランダ	高度	56,000	53,000	53,000	57,000	57,000	53,000		
	専門	91,000	78,000	87,000	90,000	90,000	94,000		
	未熟練	47,000	42,000	45,000	46,000	52,000	42,000		
	計	194,000	173,000	185,000	193,000	199,000	189,000		
スウェーデン	高度	75,797	90,516	100,342	115,733	125,255	128,399	3,232	
	専門	151,696	185,767	201,350	218,602	233,840	228,413	1,027	
	未熟練	35,448	45,211	46,613	49,189	54,877	54,891	2,907	
	計	262,941	321,494	348,305	383,524	413,972	411,703	7,166	
スロヴェニア	高度	-	-	-	2,253	2,705	3,008	1,235	346
	専門	-	-	-	18,890	24,613	21,334	15,673	750
	未熟練	-	-	-	20,150	23,932	20,066	12,613	37
	定義なし	-	-	-	24,247	38,968	33,500	29,226	2,210
	計				65,540	90,218	77,908	58,747	3,343
スロヴァキア	高度	925	948	1,361	1,710	2,033	2,338	1,288	1,985
	専門	352	796	849	1,143	2,573	1,672	870	3,589
	未熟練	15	33	54	77	243	296	210	1,727
	計	1,292	1,777	2,264	2,930	4,849	4,306	2,368	7,301
スペイン	高度	-	25,814	31,091	37,427	42,864	43,394	6,568	
	専門	-	297,681	358,049	400,021	364,216	320,589	9,643	
	未熟練	-	496,440	542,997	558,723	478,686	415,693	16,292	
	定義なし	-	385,448	327,893	312,719	363,323	376,859	1,319	
	計		1,205,383	1,260,030	1,308,890	1,249,089	1,156,535	33,822	
イギリス	高度	444,245	467,576	534,771	550,628	576,308	581,701	36,000	27,000
	専門	336,831	356,853	417,960	420,991	472,248	454,194	13,000	29,000
	未熟練	143,568	150,192	161,429	184,929	204,491	182,424		17,000
	計	924,644	974,621	1,114,160	1,156,548	1,253,047	1,218,319	49,000	73,000

出所：European Migration Network (2011) 各国レポートより EMN 作成

第6章 アメリカ

はじめに

アメリカにおける移民政策の変遷は、次の4つに区分することができる。(1)19世紀後半から1924年までの移民大量受入れ期、(2)1924年から1965年までの移民受入れを抑制した国内志向期、(3)1965年以降の移民増大期、(4)1980年代以降である。

19世紀後半までは移民の流入に対して特段の制限はなかった。1850年代頃からの西海岸ではゴールドラッシュの影響を受けて中国人が大量に流入したことが問題化し、1882年に中国人移民が禁止され、1917年にはアジアからの移民が事実上全面的に禁止となった。1924年には新規移民を抑制することを目的とした移民割当法が制定され、新しい移民送り出し国である南欧や東欧諸国からの移民を厳しく規制し、アジアからの移民を原則として排除する一方で、西ヨーロッパからの移民を優遇する体制になった。

次に転換点となる1965年には新たな移民及び国籍法が成立した。1964年には人種や宗教、性、出身国による差別を禁止する公民権法が成立しており、1924年以来の移民に対する出身国別の割当制度は差別的であるとの批判が強まっていた。1965年法によって、移民の出身国別割当制度は廃止され、新規移民の抑制政策を方向転換させることになった。移民受入れの優先順位制度を強化し¹、移民によって離散した家族の再統合の枠(家族再統合の原則)と特定の職能を持つ労働者を受入れる雇用基準による枠が設けられた。

その後から現在までの移民政策は、不法移民への対応とアメリカの国際競争力を強化するために専門性の高い外国人を積極的に受入れる方向性にある。ただ、二つの政策の方向性にはその時々で強弱が見られる。つまり、不法移民への対応には一定条件での合法化を認める政策や社会統合から国境警備の強化、不法滞在者の強制送還や入国規制の強化まで規制の強化と緩和の波がある。また、高度人材の受入れについても、受入れ枠が拡大と縮小が見られ、国内の労働市場への影響を踏まえながら政策のかじ取りをしている。このような方向性は包括的な移民制度改革として議会において法案が審議されているものの成立には至っていない。

第1節 外国人労働者受入れの基本的方針

ここでは1980年代以降の移民政策の経緯を振り返ることによって現行の移民政策の背景を把握することを目的とする。

1 1986年移民改革統制法

現在の移民政策の基本方針は、1980年代以降の不法就労への対応と高度人材の積極的な受入れの流れをくんでいる。

¹ 職業能力や家族関係等を基礎とする移民受入の優先順位制度は、1952年法で創設された。

不法就労者の増加に対応するための移民改革統制法が制定されたのは 1986 年であった。そもそも不法就労者が増加した背景には 1965 年移民法以降の時代状況が深く関わっている。1965 年にはアメリカとメキシコの二国間協定に基づくブロセラ計画が廃止された。ブロセラ計画とは、アメリカ人農場経営者がメキシコ人労働者と年度ごとに契約する制度であり、戦時中から一貫してアメリカ西南部の農業関連の労働力需要を支え、最盛期には年間約 40 万人もの労働者がこのプログラムの下で就労した。この制度が廃止されたのは、アメリカ人労働者の賃金をはじめとする労働条件が押し下げられたとの批判が高まったためである。しかし、農業経営者はブロセラ計画の廃止に強く反対したものの、廃止後は不法で滞在するメキシコ人を雇用するようになっていったため、制度廃止後、不法に入国して就労するメキシコ人が増大する結果となった。不法労働者は逮捕や強制送還を恐れていたため、ブロセラ計画下での労働者よりも農業経営者に対して従順である都合のよい労働者であった。不法メキシコ人農業労働者は 70 年代を通じて急激に拡大、1980 年代に入ると大きな政治問題となったのである。

1986 年移民改革統制法は、不法就労者を雇用する事業主に対する罰則を定める一方で、長期に不法で滞在している者の地位を合法化することが盛り込まれた。

2 1990 年移民法

1990 年には家族関係および雇用関係の永住滞在ビザの割当数の増加と多様性移民ビザの創設を主な改革内容とする移民法が成立した。雇用関係のビザの改革の目的には、低下傾向にあったアメリカの国際競争力を強化するために専門性の高い移民を多く受入れられるよう割当を拡大するねらいがあった。1992 年から 1994 年までの間は 1 年当たり 70 万人に人数枠を設け、1995 年には 67 万 5,000 人の人数枠が設けられた。67 万 5,000 人の人数枠のうち、家族関係には 48 万人、雇用関係には 14 万人、多様性には 5 万 5,000 人が割り当てられた。また、非移民の雇用関係ビザである H-1B(後述)プログラムが創設された。1952 年に創設された「H-1 プログラム」は滞在期間と対象職種を限定的に受入れる制度であったが、受入れ人数が急激に増大し、当初想定していた特別な技術の職種とは異なる分野での就労が問題化していた。そのため、H-1 の対象を限定した上でカテゴリーを再編成し、O、P、Q²など新しいカテゴリー(図表 6-2 参照)を創設した。また、H-1A という看護師の一時滞在ビザ、H-1B という「高度に専門化した知識群の理論的・実践的な応用」が必要とされる職種を対象とするビザが創設された。人数枠が制限され 1992 年は 6 万 5,000 人となった。

1990 年移民法は H-1 ビザの量的規制を目的とする改革であった。しかし、結果として起こったことは、O、P、Q という新設されたカテゴリーの人数が別枠とされ、H-1A として分離したビザには上限が加えられず、実質上は人数枠が拡大することになった。その後「1998

² O 及び P は卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人、Q は国際文化交流訪問者。

年競争力及び労働力向上法」の成立によって、1999年～2000年のH-1Bビザの人数枠は10万7,500人に拡大し、2001年～2003年には、さらに19万5,000人に拡大することになった。2004年以降は6万5,000人に戻した上で、修士以上の学位をもっている労働者に対する2万人の別枠が設けられており、合計で年間8万5,000人の人数枠となっている。

不法移民への対応を中心的課題とした包括的な移民制度改革が近年審議されている。その内容は、非合法移民の高等教育就学を認める措置、親に連れられやむなく不法入国した、教育水準や能力が高く、国に対する貢献があった若者を非合法移民として国外退去させないようにする措置、農場で必要とされる季節労働者用のビザを発給し、安定した法的地位を与えること及び国外退去等を命じる場合には、可能な限り家族を分離しないようにする措置、不法移民の子弟でも、一定期間高等教育を受けた者や軍隊に入隊した者等には法的地位を賦与する措置などが検討されている。オバマ政権の第二期が2013年1月に始まり、その直後に民主党共和党超党派の議員による法案が発表され、オバマ大統領自身もほぼ同じ内容の法案の意向をしめすなど、法案の審議が具体化しつつある。

3 現行制度の方向性

以上見てきたように、アメリカでの外国人労働者受入れは人数制限のための割当枠を設けながらも、積極的に進めてきた歴史を持っている。特に近年においては、国際競争力強化の観点から、専門性の高い労働者をひきつけるために、移民・非移民の両面で高度人材の受入れに積極的である。

第2節 滞在資格別の特徴

1 滞在区分

米国に合法的に居住する外国人は、永住を許可される「移民」と期限付きで滞在を許可される「非移民」に区別することができる。

(1) 移民

「移民」とは、出生時に米国民ではなく、合法、非合法にかかわらず米国に期日制限なく滞在している者とされる。合法的移民には永住滞在の証として「移民ビザ」が与えられる。移民ビザのカテゴリーは図表6-1に示した区分に大別できる。この中で、高度人材の「移民」としての受入れは、「雇用」関係のビザの優先順位1位と2位が該当する。

優先順位第1位の「卓越技術労働者」が想定するのは、科学、芸術、教育、ビジネス、スポーツの分野における卓越した能力を有する者、国内外で高く評価されている者、当該分野ではトップに位置する者とされており、例えばノーベル賞等国際的に広く認知される賞の受賞者等が挙げられている。優先順位第2位の「知的労働者」は、科学、芸術の分野において特出した能力を有し、専門性の高い部類に属する者、ビジネスの分野では、アメリカの国家経済に貢献しうる能力を持っていえる者、アメリカの文化、教育、福祉の分野での貢献が期

待できる能力を持つ者とされている。

図表 6-1 移民受入れ区分

雇用関係
優先順位 1 位 (EB1: 卓越技能労働者)
優先順位 2 位 (EB2: 知的労働者)
優先順位 3 位 (EB3: 専門職、熟練・非熟練労働者)
優先順位 4 位 (EB4: 特別移民)
優先順位 5 位 (EB5: 投資家)
多様性
アメリカ市民の最近親者の家族呼び寄せ
アメリカ市民やアメリカ永住者の家族呼び寄せ
難民
政治的亡命者

出所：U.S. Department of Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics” 及び “U.S. Legal Permanent Residents: 2011” をもとに作成。

(2) 非移民

永住の意思をもたずに米国への入国を希望するものは「非移民」としてビザを取得する必要がある。「非移民ビザ」は図表 6-2 に示したカテゴリーに区分されている。そのうち、高度人材と考えられる「非移民」の受入れは、「H-1B」「O」等が該当する。

H-1B ビザが想定しているのは、専門性の高い職業、アメリカの利益となる才能をもつ外国人である。科学、薬学、ヘルスケア、教育、バイオテクノロジー、経営の専門性等をもった職種であり、大卒(学士)以上の学位が必要とされている。

滞在期間は 3 年であり、1 回更新することが可能であるが、滞在資格は継続期間としては最大で 6 年となっている。再度、H-1B ビザで滞在したい場合は、1 年間アメリカ国外で過ごす必要がある。

H-1B ビザ取得者が就労する職種は、学士以上の学位と職業上の専門性となっているが、産業別にみると IT 産業の企業はエンジニアとしての受入れが約 60%を占めるという特徴がある。

図表 6-2 非移民の滞在資格

外交・公用ビザ	A-1 または A-2、A-3(その使用人等)	
商用ビザ	B-1	
観光ビザ	B-2	
通過ビザ	C	
クルービザ	D(乗員＝船員または航空機乗員)	
貿易駐在員・投資駐在員ビザ	E-1 および E-2(貿易駐在員・投資駐在員ビザとその家族)	
	E-3(オーストラリアとの貿易協定に基づく貿易駐在員・投資駐在員ビザ)	
学生ビザ	F-1(学生ビザ)、F-2(その家族)	
国際機関ビザ	G-1～G-4、G-5(その使用人等)	
高度技能・特定職種ビザ	H-1B	特殊技能を要する職業
	H-1B1	特殊技能を要する職業(チリ、シンガポール)
	H-1C	特定地域への看護師
	H-2A	短期季節農業
	H-2B	短期非農業従事者
	H-2R	H-2B ビザ再入国者
	H-3	研修
	H-4	短期就労ビザ保有者の家族
報道関係者ビザ	I(報道関係者)	
交流訪問者	J-1、J-2(その家族)	
婚約者等ビザ	K-1、K-2	
企業内転勤者ビザ	L-1(企業内転勤者ビザ)	
	L-2(企業内転勤者ビザの家族)	
専門学生ビザ	M-1(専門学生ビザ)、M-2(その家族)	
NATO 関係公用ビザ	N1～N7(NATO 関係、その家族)	
卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人ビザ	O-1	科学、芸術、教育、事業、スポーツにおける卓越した能力の持ち主、または映画やテレビ製作において卓越した業績を挙げた者
	O-2	運動選手や芸能人で競技や公演に不可欠な役割を担う個人(O-1 ビザ保有者と同行するための申請可)
	O-3	O-1、O-2 の家族
	P-1	特定の運動選手、芸能人、芸術家および必須補助要員
	P-2	米国あるいは他の複数の外国との間で相互交流訪問プログラムに基づき、短期交流または芸能活動のために渡米する芸術家または芸能人
	P-3	文化的に独自のプログラムの中で公演・訓練・指導を行なう個人またはグループの芸術家または芸能人
	P-4	P-1～P-3 の家族
国際文化交流訪問者ビザ	Q(歴史・文化・伝統の普及を目的とする国際文化交流プログラム参加者)	
宗教活動家ビザ	R	

出所：Office of Immigration Statistics, Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics,” および在日米国大使館ウェブサイト、川原(1990)を参考に作成

2 近年の受入状況

(1) 移民

移民の受入れ枠は毎年若干の変更があるが、2011 年は図表 6-3 に示したとおりである。また、永住権を取得した移民の数は、直近では年間 100 万人前後で推移している。この中で雇用関係の「移民」は、最近 6 年間で 14 万人から 16 万人程度(図表 6-4 参照)であり、移民全体の 10%から 15%割程度を占めている。このうち、高度人材である EB-1 及び EB-2 についてみると、2002 年以降、3 万人弱から 10 万 7,000 人を推移している。

図表 6-3 移民受入れ数の割り当て（雇用関係）

雇用関係	140,000
優先順位 1 位 (EB-1: 卓越技能労働者)	40,040
優先順位 2 位 (EB-2: 知的労働者)	40,040
優先順位 3 位 (EB-3: 専門職、熟練・非熟練労働者)	40,040
優先順位 4 位 (EB-4: 特別移民)	9,940
優先順位 5 位 (EB-5: 投資家)	9,940

出所：U.S. Department of Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics,” “U.S. Legal Permanent Residents: 2011”をもとに筆者が作成

注：略称について、優先順位 1 位を E1 とする国務省と EB-1 とする移民サービス局がある。ここでは、非移民の「貿易駐在員・投資駐在」に関するビザとの混同を避けるために EB-1 の方を用いる。

図表 6-4 移民の数の推移

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
永住滞在許可総数	1,266,129	1,052,415	1,107,126	1,130,818	1,042,625	1,062,040
雇用関係	159,075	161,733	164,741	140,903	148,343	139,339
（雇用関係の割合）	12.6	15.4	14.9	12.5	14.2	13.1
優先順位 1 位 （EB1: 卓越技能労働者）	36,960	26,697	36,678	40,924	41,055	25,251
優先順位 2 位 （EB2: 知的労働者）	21,911	44,162	70,046	45,552	53,946	66,831
優先順位 3 位 （EB3: 専門職、 熟練・非熟練労働者）	89,922	85,030	48,903	40,398	39,762	37,216
優先順位 4 位 （EB4: 特別移民）	9,533	5,038	7,754	10,341	11,100	6,701
優先順位 5 位 （EB5: 投資家）	749	806	1,360	3,688	2,480	3,340
多様性	44,471	42,127	41,761	47,879	49,763	50,103
アメリカ市民の最近親者の 家族呼び寄せ	580,348	494,920	488,483	535,554	476,414	453,158
アメリカ市民やアメリカ 永住者の家族呼び寄せ	222,229	194,900	227,761	211,859	214,589	234,931
難民	99,609	54,942	90,030	118,836	92,741	113,045
政治的亡命者	116,845	81,183	76,362	58,532	43,550	55,415

出所：U.S. Department of Homeland Security, 2011 Yearbook of Immigration Statistics, U.S. Legal Permanent Residents: 2008 をもとに筆者が作成

(http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf)

雇用関係の移民ビザには優先順位ごとに受入れ数の制限がきめられており、応募数に応じて優先順位の高い区分で制限数が満たされない場合は、残った受入れ数の枠が下位の優先順位のカテゴリーの受入れに割当てられる。

受入れ数は、5つのカテゴリーで合計 14 万人が上限となっている。第一優先から第三優先のカテゴリーはそれぞれ 14 万人の受入れ枠の 28.6%を上限としており、上位の優先カ

テゴリーの残数は下位のカテゴリーの受入れ数にまわされる。また、第四、第五優先のカテゴリーの上限は 14 万人の 7.1% となっているおり、残数は第一優先のカテゴリーの受入れ数にまわされる。また、過年度の受入れの際に制限数が満たない場合には、翌年以降にその残数が割当てられることもある。

以上のように、「移民」としての外国人の受入れは、優先順位の順に卓越した能力を保有する者や高度な人材から割り当てを受けられることになっている。ただし、優先順位が低い区分の受入れも毎年行っているため、選別的な優遇とは言い難い³。

(2) 非移民

H-1B ビザは年間人数枠が定められており、現在は 6 万 5,000 人に制限されている。ただ、修士号以上学位取得者を対象とした 2 万人の別枠が設けられているため合計で 8 万 5,000 人となっている。「非移民」としての高度人材の受入れ数は全般的に増加傾向にある。中でも卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人である O 及び P や F1(留学生)ビザによる受入れ数がここ数年増加している。H-1B ビザは、各年で増減が見られ、リーマンショックの影響から 2009 年には落ち込んだものの 36 万人から 50 万人弱の滞在者となっている(図表 6-5 参照)。

H-1B ビザは、数量割当制であり、上限の 6 万 5,000 人の枠は募集開始から早期に埋まってしまう。2008 年度の募集では 4 月に開始され、募集開始直後の申請総数は募集数の 2 倍近くにのぼったため、市民移民サービス局によって 4 月中旬までに抽選によって受入れ該当者を決定した。ただ、2008 年 9 月のリーマンショック以後は景気後退の影響とともに、アメリカ人の雇用を奪うかたちでの H-1B ビザ取得の外国人を雇用することへの是正策もあり、H-1B ビザ申請件数はいったん減少した。2012 年 4 月 1 日から受け付けが開始された 2013 年度の H-1B ビザの発給は、修士号枠が 6 月 7 日に、一般枠は 6 月 11 日に申請受付が上限に達した。ちなみに、過去 5 年間の上限に達した日は以下のとおりである。2012 年度(2011 年 4 月 1 日受付開始、以下同様に当該年の前年の 4 月 1 日に受付開始)は 2011 年 11 月 22 日(7 カ月 22 日)、2011 年度は 2011 年 1 月 26 日(9 カ月 26 日)、2010 年度は 2009 年 12 月 21 日(8 カ月 21 日)、2009 年度は 2008 年 4 月 8 日(8 日)(リーマンショック前)となっている。

政府の非移民の受入れ方針は、高度人材を積極的に受入れる方針であるものの必ずしも非熟練を排除する意味において高度人材を優遇しているとはいいがたい。高度人材である H-1B の受入れが、季節労働や農業労働としての H-2B 受入れを停止するという意味で優先させるという意味ではない。つまり、H-1B の申請が上限以上にあったとしても、H-2B の枠を H-1B に当てることはしていない。H-1B にも H-2B にもそれぞれ発給の上限が定められており、高度人材に特化した外国人労働力の受入ではなく、市場のニーズに即した受入であり市場で確保できない労働力を受入れるという方針である。その意味で高度人材を選別的な

³ 後述の注 4 の非移民の方針についてのインタビュー結果を参照。

意味で優先的に受入しているわけではない⁴。

一方で、H1-B ビザの取得者は、大卒以上の学位を得た高度人材と位置づけられ、国内で確保できない技術を有している労働者として期待されているが、実態はビザ取得者の 20%強が失業状態かその技能にふさわしくない低技術の職に就いているとの調査結果もある。また、H-1B が求められている相場となる賃金より低い水準で就労している外国人を指摘する報告もある⁵。これは、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込んでいることを意味している。

図表 6-5 非移民の数の推移

			2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
短期就労ビザ	H-1B	特殊技能を要する職業	431,619	461,730	409,619	339,243	454,763	464,565
	H-1B1	特殊技能を要する職業 (チリ、シンガポール)	129	170	153	213	163	30
	H-1C	特定地域への看護師	24	49	170	231	295	124
	H-2A	短期季節農業	46,432	87,316	173,103	149,763	139,406	188,411
	H-2B	短期非農業従事者	134,071	154,895	109,621	56,543	69,499	79,862
	H-3	研修	4,134	5,540	6,156	4,168	3,078	3,279
	O-1、O-2、O-3		41,536	51,910	53,735	65,099	70,748	74,709
	P-1	特定の運動選手、芸能人、 芸術家および必須補助要員	46,205	53,050	57,030	54,432	72,917	84,545
	P-2、P-3、P-4		17,234	18,958	17,125	17,828	23,718	25,604
	Q(国際文化交流訪問者)		2,423	2,412	3,231	2,555	2,430	2,331
	TN(NAFTA 専門家ビザ)		73,880	85,412	88,382	99,018	634,121	899,455
	L-1(企業内転勤者ビザ)		320,829	363,536	382,776	333,386	502,732	562,776
	L-2(企業内転勤者ビザの家族)		145,180	167,537	175,709	160,606	199,728	225,411
	E-1、E-2、E-3		216,842	238,936	243,386	229,301	383,700	454,101
	I(報道関係者)		40,961	43,928	45,886	44,132	48,233	51,459
	F-1(学生ビザ)、F-2(その家族)		693,805	827,934	917,373	936,348	1,575,819	1,769,179
	交流訪問者		427,067	489,286	506,138	459,408	543,335	526,931
	外交・公用ビザ		158,129	163,476	169,267	175,119	214,111	215,186
	国際機関ビザ		117,525	120,926	125,669	127,584	141,492	139,378
	NATO 公用		17,192	18,888	19,984	20,480	24,638	23,266

出所：U.S. Department of Homeland Security, “2011 Yearbook of Immigration Statistics” 及び “U.S. Legal Permanent Residents: 2008”をもとに筆者が作成

第3節 最近の移民制度の動向

1 STEM 専攻留学生優遇政策の検討

科学(science)、技術(technology)、工学(engineering)及び数学(mathematics) (STEM) の分野を専攻してアメリカの大学にて博士号あるいは修士号を取得した F-1 留学生を対象とした優遇施策が検討されている。2012 年には議会において多様性ビザを 5 万 5,000 人分削

⁴ 2009 年 1 月 9 日、連邦労働省 Office of Foreign Labour Certification, Immigration Policy and Regulatory Analyst, Eugenia K. Ordynsky 氏へのインタビューに基づく。

⁵ Daily Labor Report, BNA, Oct. 14, 16, 23, 2008

Migrant Policy Institute, 2008, “The report, Uneven Progress: The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States,” (<http://www.migrationpolicy.org/pubs/BrainWasteOct08.pdf>)

減して STEM ビザに割り当てる法案が審議された。下院では 11 月 28 日に賛成多数で可決されたが、上院において SREM ビザの枠を拡大することには賛成するものの、多様性ビザを削減することに対しては疑義を訴える議員がいたため可決成立には至っていない。

2 連邦移民法の頓挫と州法レベルでの制度改革

連邦レベルでの包括的移民制度改革が進展しないなか、州レベルでの移民制度は改革される動きが見られる。ジョージア州、ミシシッピ州、ネブラスカ州、オクラホマ州、ペンシルバニア州、ユタ州などで移民関連の州法改正が成立あるいは具体的法案が審議されている。

アリゾナ州では 2011 年から厳格な移民制度改革が議論になっている。主な内容は、不法移民の州内での運転を禁止し、罰則として 30 日間の拘留と車の差し押さえ、不法移民への結婚証明書発行の禁止、不法移民の子弟の公立学校への入学の禁止、不法移民の各種公的補助の受け取り禁止、不法移民の子供の出生については特別出生証明書を発行し、州民としては認知しない、といった厳格な内容となっている。その内容は連邦最高裁も賛否両論となっている。

ユタ州では 2011 年 3 月 15 日、非合法移民に関する複数の法律が、州知事の署名を経て成立した。その主な内容は、重罪や最も重いクラスの軽罪で逮捕された外国人が合法的な滞在であるか否かの調査を警察官に義務付ける等の不法移民に対する警察官の権限の強化である。これは、人権侵害が懸念されているアリゾナ州の新移民法よりも強権的ではないと評価されている⁶。

また、アラバマ州法(2011 年 6 月 9 日に成立)も厳格な内容の改正となっている。さらに、ジョージア州では議会が 2012 年 4 月 14 日に不法移民対策強化法案を可決成立した。その主な内容は、警察官が刑事犯罪容疑者に対して移民としての証明書の提示を求める権限を与えること、不法移民を「知っていながら故意に」移送した人を処罰すること、従業員規模 10 人以上の企業に、「E-Verify」の利用を義務付けるといった内容である。

「E-Verify」とは E-Verify System(被用者有資格性照合システム)であり、外国人労働者を受入れる場合に必要な申請を電子化する制度である。この措置の対象範囲は州によって異なり、全ての雇用主に義務付ける厳正な州(アラバマ、アリゾナ、ミシシッピ、テネシーなど)もあれば、限定的な運用にとどまる州(公共部門のみ:フロリダ、ミズーリ、ネブラスカなど、州関連の機関のみ:ジョージア、アイダホ、インディアナなど)もある。

第4節 家事使用人の帯同許可

1 帯同可能な滞在資格の範囲

外交官、政府官僚ビザである A ビザには A-3、国際機関職員用ビザである G ビザには G-5 という家事使用人ビザが設けられている。その他、B(短期商用)、E(貿易、投資家、オーストラリアからの専門職)、F(学生)、H(高度人材専門職)、I(報道関係者)、L(企業内転勤)、

⁶ <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/02470111.pdf>

TN(カナダ、メキシコからの専門職)の各ビザを保有する者が家事使用人を雇用する場合、B-1 ビザが適用される。雇用主が本国から一緒に連れてくるケースと、後から呼び寄せるケースでの違いは特にはない。

2 帯同が可能となる要件

(1) A ビザ及び G ビザ

A ビザ及び G ビザ保有者は、使用人の就労許可を得るために、以下の事項に関する書類を提出し、手続きを受けなければならない⁷。

- ・ 申請者の雇用、母国を出国する日、渡米目的、アメリカでの滞在期間が明記された、雇用主が所属する国際機関または外交機関からのビザ発給を要請する口上書の提出
- ・ 雇用主が所属する外交機関または組織によって認証された雇用契約書の提出
- ・ 家事使用人及びその扶養家族(一緒に帯同する場合)を養える経済力があることの証明
- ・ 雇用主は、アメリカまでの渡航費及び雇用主の次の赴任先まで、あるいは契約終了時には使用人の居住国までの渡航費を支払う義務がある
- ・ 雇用主と使用人の署名の入った雇用契約書を提出しなければならない。契約書の記載要件は以下のとおり
 - 契約書は必ず英語及び使用人の理解できる言語で書かれたものであり、使用人の仕事内容、権利、義務、賃金及び労働条件が含まれていること
 - 家事使用人に支払う賃金が、アメリカの同職種の相場賃金水準か州、連邦最低賃金のどちらか高い方であること
 - 食料や住居費のために差し引かれる金額が妥当な額であること
 - 使用人が雇用主の下で雇用されている間は、別の勤め先を見つけることはできないこと
 - 雇用主が使用人のパスポートを保管しないと約束すること
 - 使用人が賃金手当なしに残業できないことを、雇用主及び使用人の両者が理解すること

(2) その他のビザ

B ビザ、E ビザ、F ビザ、H ビザ、I ビザ、J ビザ、L ビザ、M ビザ、O ビザ、P ビザ、Q ビザ、R ビザの保有者は、使用人の就労許可を得るために、以下の事項に関する書類を提出

⁷ 国務省領事局ウェブサイトのうち「domestic workers, or servants of individuals」

A ビザ : http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_2637.html

G ビザ : http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_2638.html#international

在日米国大使館ウェブサイト

<http://www.ustraveldocs.com/jp/jp-niv-typedomesticemployee.asp>

し、手続きを受けなければならない⁸。

- ・ 母国での雇用関係証明書の提出：雇用主の下で当該使用人が最低 1 年間母国で働いていたという実績の証明。1 年未満の場合には雇用主が母国で家事使用人を常時雇用しているという証明。
- ・ 給与明細の提示
- ・ 雇用認可申請書(I-765 フォーム)
- ・ 使用人は、アメリカ国外に放棄する意思のない居住地があることの証明
- ・ 使用人は、少なくとも 1 年間使用人としての経験があることを前雇用主からの書面により証明しなければならない
- ・ 雇用主と使用人の署名が入った雇用契約書の提出
- ・ 雇用主が、アメリカまでの渡航費及び雇用主の次の赴任先まで、また契約終了時には使用人の居住国までの渡航費を支払うこと

3 帯同者の査証上の地位

帯同者の査証上の地位をまとめたものが図表 6-6 である。

図表 6-6 帯同使用人のビザの種類(雇用主のビザ種類別)

本人のビザの種類	帯同使用人の 在留資格上の地位
A(外交、公用)	A-3
B-1(短期商用)	B-1
E-1、E-2	B-1
E-3(オーストラリアからの専門職)	B-1
G-1、2、3、4(国際機関勤務者)	G-5
H-1B(高度人材専門職)	B-1
H-2A、H-2B(季節労働者)	B-1
H-3	B-1
I(報道、出版関係者)	B-1
L-1A、L-1B(多国籍企業からの派遣者)	B-1
O(卓越能力者)	B-1
P(スポーツ、芸能)	B-1
R(宗教家)	B-1
TN(カナダ、メキシコからの専門職)	B-1

出所：市民権・移民サービス局のホームページより作成

⁸ 国務省領事局ウェブサイトのうち「Personal or Domestic Employees」を参照
A ビザ：http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1262.html
在日米国大使館ウェブサイト
<http://www.ustraveldocs.com/jp/jp-niv-typedomesticemployee.asp>

4 査証更新手続き

(1) A-3 及び G-5 ビザ

最初の期限は 3 年。その後 2 年ごとに更新可能。雇用契約が継続している限り、雇用主の任期が終わるまで無制限に更新可能である。

(2) B-1 ビザ

最初の滞在期限は最長 6 カ月までであり、その後、6 カ月の更新可能である。一度の訪問で滞在できる最長期間は 1 年であり、その後は、一旦帰国する必要がある。

5 関連統計

家事使用人のビザ許可数については、国土安全保障省(DHS)が 2011 年に発行した年報に統計が掲載されている⁹(図表 6-7 参照)。

図表 6-7 A-3・G-5 ビザ就労者・家事使用人ビザ許可数(2005～2011 年)(単位:人)

ビザの種類	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
A-3(A-1、A-2 の使用人)	1,630	1,496	1,602	1,686	1,766	1,870	1,843
G-5(G-1,2,3,4 の使用人)	1,336	1,411	1,477	1,399	1,389	1,385	1,509

出所：2009 Yearbook of Immigration Statistics 及び 2011 Yearbook of Immigration Statistics

※家事使用人用の B-1 ビザ許可数のデータについては未詳。

第 5 節 親族の帯同許可

1 制度趣旨・内容

(1) 移民(永住権取得者)

移民については、親類の呼び寄せは、次のカテゴリーが適用される¹⁰。

- ・最優先：米国市民の息子と娘(未婚で 21 歳以上)
- ・第二優先(2A)：グリーンカード保持者の配偶者、永住者の子供(未婚で 21 歳未満)
- ・第二優先(2B)：永住者の息子と娘(未婚で 21 歳以上)
- ・第三優先：米国市民の息子や娘(既婚であり、いかなる年齢でも可)
- ・第四優先：成人米国市民の兄弟姉妹

⁹ 2009 Yearbook of Immigration Statistics の p.66 Table.25、及び 2011 Yearbook of Immigration の p.6 5 Table.25 参照。http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2009/ois_yb_2009.pdf

http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2011/ois_yb_2011.pdf

¹⁰ http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=75783e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=75783e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD

つまり制度上では親の呼び寄せは規定されていない。ちなみに親の呼び寄せについては、米国民が外国人としての親を永住権取得者として呼び寄せることが可能としている¹¹。ただし、受入人数の統計データについては未詳である。

(2) 非移民(期限付き滞在者)

非移民による親族の帯同は、B(短期商用、観光)ビザ及び Q(国際交流)ビザなど、在留期間が1年前後のもの以外、全ての就労ビザで認められている。親族の範囲は、配偶者及び21才以下の子供が規定されている。また、A、Gなどの外交、政府関係ビザやEビザ等の比較的優遇されるビザ、企業内派遣の駐在員用のLビザの配偶者以外は、就労は認められない。

2 帯同可能な親族の範囲

ビザ種類別にその親族の帯同可能範囲をまとめたものが図表6-8である。

図表 6-8 労働者のビザ種類別親族の帯同可能範囲

	帯同可能な親族の範囲	就業の可否
A-1、A-2、A-3(外交、公用)	配偶者及びあるあらゆる年齢の未婚の子供	可能
B-1(短期商用)	不可	—
E-1、E-2(貿易、投資家)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	可能
E-3(オーストラリアからの専門職)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	配偶者は可能、子供は不可
G-1、G-2、G-3(国際機関勤務者)	配偶者及びあるあらゆる年齢の未婚の子供	可能
H-1B(高度人材専門職)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-2A(季節労働者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-2B(季節労働者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-1C	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
H-3	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
I(報道、出版関係者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
L-1A(多国籍企業からの派遣者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	可能
L-1B	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	可能
O(卓越能力者)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
P(スポーツ、芸能)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
Q(国際文化交流)	不可	—
R(宗教家)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可
TN(カナダ、メキシコからの専門職)	配偶者及び扶養関係にある21歳以下の未婚の子供	不可

出所：市民権・移民サービス局のホームページより作成

¹¹ 国土安全保障省市民権・移民サービス局ホームページ参照：<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.m.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=5d893e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=5d893e4d77d73210VgnVCM100000082ca60aRCRD>

3 帯同可能な滞在ビザの範囲

配偶者及び扶養関係のある 21 才以下の未婚の子供の帯同は、ほぼ全ての就労ビザで認められている。政府高級官僚の外交関連ビザ(A ビザ)は帯同できる親族の範囲が他に比べて優遇されている。

4 帯同が可能となる要件

非移民自身が、文化交流ビザ(Q ビザ)と短期商用ビザ(B ビザ)以外の合法的な就労ビザの保持者であればその配偶者、21 才未満の子供について帯同ビザが発行される。

5 帯同者の査証及び在留資格上の地位

非移民による帯同家族の在留資格上の地位をまとめたものが図表 6-9 である。

図表 6-9 ビザ種類別帯同者の査証及び地位

本人のビザの種類	帯同家族の在留資格上の地位
A-1、A-2、A-3(外交、公用)	A-1、A-2、A-3(外交、公用)
B-1(短期商用)	帯同ビザはない。家族は別途 B-2 ビザを申請しなければならない
E-1、E-2(貿易、投資家)	E-1、E-2(アメリカと通商条約を結んでいる国の投資及び貿易業者)家及び貿易業者)
E-3(オーストラリアからの専門職)	E-3(オーストラリア専門職)
G-1(国際機関勤務者)	G-1(国際機関勤務者)
G-2(国際機関勤務者)	G-2(国際機関勤務者)
G-3(国際機関勤務者)	G-3(国際機関勤務者)
H-1B(高度人材専門職)	H-4(高度人材専門家帯同)
H-2A(季節労働者)	H-4(季節労働者帯同)
H-2B(季節労働者)	
H-1C	
H-3	H-4(研修生帯同)
I(報道、出版関係者)	I(報道、出版関係者)
L-1A(多国籍企業からの派遣者)	L-2(企業内派遣帯同)
L-1B	
O(卓越能力者)	O-3(卓越能力者帯同)
P(スポーツ、芸能)	P-4(スポーツ、芸能帯同)
Q(国際文化交流)	帯同は認められていない
R(宗教家)	R-2(宗教家帯同)
TN(カナダ、メキシコからの専門職)	TD(メキシコ及びカナダからの専門職帯同)

出所：市民権・移民サービス局のホームページより作成

6 親族に求める要件

非移民が帯同する親族に対して言語能力などは要求されないが、就労ビザ保有者が、その親族を養える経済力があるという証拠が要求される。

7 関連統計

非移民が帯同した親族のビザ許可数については、国土安全保障省(DHS)が2011年に発行した年報に統計が掲載されている(図表6-10参照)。

図表 6-10 主要な非移民家族ビザの許可状況

ビザの種類	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
H-4(短期就労者の家族)	130,847	130,145	133,437	144,136	122,423	105,429	141,575	155,936
O-3(卓越能力者及びアシスタントの家族)	3,719	4,154	4,674	5,377	6,386	6,533	6,764	6,985
P-4(芸能人、スポーツ選手の家族)	1,853	1,938	2,067	2,223	2,229	2,359	2,836	2,944
R-2(宗教家の家族)	6,443	6,712	7,330	6,881	6,421	4,481	7,966	5,682
L-2(企業内派遣駐在員の家族)	142,099	143,206	145,180	167,537	175,709	160,606	199,728	225,411
E-1(貿易投資家の家族)	47,083	— (注1)	50,230	51,722	50,377	49,111	87,989	110,169
E-2(投資家の家族)	135,851	143,786	164,795	177,920	180,270	166,983	281,873	329,230
A-1(外交官、政府職員)	28,488	29,337	30,291	30,882	31,038	31,038	38,948	37,692
A-2(外交官、政府職員の家族)	126,827	127,296	131,583	136,699	142,315	142,315	173,293	175,651
A-3(外交官、政府職員の使用人)	1,630	1,496	1,602	1,686	1,766	1,766	1,870	1,843

出所：Yearbook of Immigration Statistics,

注1：データが開示されていない

【参考文献】

独立行政法人 労働政策研究・研修機構 (2009)『アメリカの外国人労働者受け入れ制度と実態—諸外国の外国人労働者受け入れ制度と実態 2009—』JILPT 資料シリーズ No.58

小井土 彰宏 (2003)「第1章 岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策 増大する移民と規制レジームの多重的再編過程」『講座 グローバル化する日本と移民問題 第I期 第3巻 移民施策の国際比較』明石書店 (小井土 彰宏編)

井樋 三枝子(2007)「米国における就労目的の外国人の受入れと規制」『外国の立法 No.231』

早川 智津子 (2007)「アメリカ移民法と労働市場—労働証明制度を中心として」『季刊労働法』219号、pp. 72～85

早川 智津子 (2010)「アメリカ合衆国における外国人労働者の統合政策と日本法への示唆：差別禁止法を中心に」『季刊労働法』236号、pp. 137-153

早川 智津子 (2010)「アメリカ合衆国の非移民に関する一時的労働証明制度とその日本法への示唆」『日本労働研究雑誌』独立行政法人労働政策研究・研修機構、2010年1月、pp.132～141

早川 智津子 (2008)『外国人労働の法政策』信山社

Work Authorization for non-U.S. Citizens: Workers in Professional and Specialty Occupations (H-1B, H-1B1, and E-3 Visas), U.S. Department of Labor

(<http://www.dol.gov/compliance/guide/h1b.htm>)

(<http://www.dol.gov/compliance/guide/>)

LOUIS UCHITELLE (2009) *Despite Recession, High Demand for Skilled Labor*, New York Times, June 23, 2009

(http://www.nytimes.com/2009/06/24/business/24jobs.html?pagewanted=all&_r=0)

Jeanne Batalova, Michael Fix and Peter A. Creticos (2008) *Uneven Progress: The Employment Pathways of Skilled Immigrants in the United States*, Migration Policy Institute

(<http://www.migrationpolicy.org/pubs/brainwasteoct08.pdf>)

Office of Immigration Statistics, *Yearbook of Immigration Statistics*, US Department of Homeland Security Office

(<http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>)

U.S. Merit Systems Protection Board (MSPB), *In search of highly skilled workers a study on the hiring of upper level employees from outside the federal government*, A Report to the President and the Congress of the United States by the U.S. Merit Systems Protection Board

(<http://www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=323118&version=323564&application=ACROBAT>)

【参考ウェブサイト】

米国国土安全保障省ウェブサイト (<http://www.dhs.gov/>)

米国国土安全保障省市民権・移民サービス局ウェブサイト (<http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>)

国務省領事局ウェブサイト (<http://travel.state.gov/visa/>)

在日米国大使館ウェブサイト(<http://japanese.japan.usembassy.gov/ja/visas.html>)

第7章 韓国

第1節 外国人労働者受入れ政策の基本的方針

1 制度の変遷

1970年代半ばまで韓国は労働力の輸出国であったが、1980年代後半以降、労働力不足が本格化し、労働力の輸入国に転換した。しかし、外国人の国内での就業は、労働力が不足している専門的・技術的分野に限定され、単純技能の外国人労働者の受入れは原則的に禁止されていた。

1990年代に入り好調な経済を背景に労働力不足が顕在化したため、政府は1991年11月、海外投資企業が海外の子会社で雇用した外国人を韓国で研修させた後、再び投資先国で雇用する産業技術研修生制度を導入した。同制度は1993年11月から産業研修生制度に改正され、従業員300人以下の中小企業は外国人を研修生として1年間雇用でき、必要な場合は研修期間をもう1年延長できるようになった。

産業研修生制度において、研修生は労働者とはみなされず、韓国国内の法的保護を受けることができなかった。このため、政府は2000年4月、1つの企業に継続して就労した産業研修生に対し、正式な労働者としての就労資格を与える研修就業制度を導入した。2002年4月には、研修期間を当初の2年から1年に短縮し、研修後の就労期間を1年から2年に延長した。2002年12月からは、中国等にいる韓国系外国人(在外同胞)を対象に、サービス業(飲食、ビル清掃、社会福祉、清掃関連サービス、介護・家事)における就業を許可する就業管理制度を導入した。

しかし、中小企業を中心とする人手不足は緩和されず、ますます深刻化していた。政府は2003年8月、「外国人労働者の雇用等に関する法律」(以下、「外国人雇用法」)を制定し、2004年8月17日から雇用許可制度を実施した。製造業、建設業、農畜産業、サービス業の従業員300人未満の事業主は、国内で労働者を見つけることができなかった場合、労働部の許可を得て、外国人労働者を雇用することができるようになった。既存の産業研修生制度は雇用許可制度と並存したが、2006年末をもって雇用許可制度に統合された。2007年には在外同胞を対象とする訪問就業制が導入された。

高度外国人材の受入れについては、2000年11月に特定技術分野で就労する高度外国人材に優遇措置を与えるゴールドカード、2001年12月に韓国の教育機関・研究機関に所属する教授・研究者に優遇措置を与えるサイエンスカードが導入された。また、2010年2月より、高度外国人材向けのポイント制による居住・永住資格付与制度が導入された。

2 制度概要

韓国で就業できる外国人は、出入国管理法が定める在留資格の範囲内で就業活動が可能な専門職人材および外国人雇用法が定める雇用許可制度に基づき就労が認められる非専門職人

材の 2 種類に分けられる。

専門職人材については、外国人雇用法の適用を受けず、雇用許可なしに出入国管理法が定める在留資格の範囲内で就業活動を行うことができる。専門職人材のうち、高度外国人材の在留資格は、教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技術指導(E-4)、専門職業(E-5)、特定活動(E-7)などである。

雇用許可制度は、国内労働市場で必要な労働力を調達できない企業が外国人労働者を合法的に雇用することを許可する制度である。非専門就業(E-9)および訪問就業(H-2)の在留資格に基づき韓国で単純技能業務に従事する外国人労働者を対象としている。常用労働者 300 人未満(雇用保険基準)または資本金 80 億ウォン以下の中小企業において外国人の雇用を許可し、労働力需給に応じて適正水準の受入れ規模を決定する。具体的な需給調整方法として、労働市場テスト、受入れ人数の総量規制(クォータ制)および業種や事業所規模別の雇用許可人数を採用している¹。

第 2 節 外国人労働者受入れ制度

1 高度外国人材受入れ制度

(1) 高度外国人材の範囲

韓国における高度外国人材の範囲は、教授、研究者、技術者、弁護士、医師などの高度な教育および訓練が必要な専門職種に従事する外国人労働者である。出入国管理法による在留資格において、E 系統の教授(E-1)、研究(E-3)、技術指導(E-4)、専門職業(E-5)などの専門職種に従事する高度外国人材が対象であり、在留資格で認められた範囲内で就業活動を行うことができる(図表 7-1)。

図表 7-1 高度外国人材の在留資格別の活動範囲と滞在期間

在留資格	在留資格該当者または活動範囲	1 回の滞在期間の上限	査証発給申請時の添付書類
教授 (E-1)	高等教育法による資格要件を備えた外国人として専門大学以上の教育機関またはこれに準ずる機関で専門分野の教育または研究指導活動に従事しようとする者	5 年	経歴証明書、雇用契約書または任用予定確認書
会話指導 (E-2)	法務部長官が定める資格を有する外国人として外国語専門学院、小学校以上の教育機関および付属語学研修所、放送局および企業付属語学研修所、その他これに準ずる機関または団体で外国語会話指導に従事しようとする者	2 年	学位記または卒業証明書の写し、雇用契約書、塾や団体の設立関連書類、身元保証書

¹ 宣元錫(2010)「韓国の「外国人力」受入れ政策—「雇用許可制」を中心に—」『総合政策研究』第 18 号、163 頁

研究 (E-3)	大韓民国内の公私の機関から招へいを受け、各種研究所で自然科学分野の研究または産業上の高度技術の研究開発に従事しようとする者(教授(E-1)資格に該当する者は除く)	5年	招へい機関の設立に関する書類、学位記および経歴証明書、雇用契約書、
技術指導 (E-4)	自然科学分野の専門知識または産業上の特殊な分野に属する技術を提供するために大韓民国内の公私の機関から招へいを受け、該当業務に従事しようとする者	5年	派遣命令書または在職証明書、技術導入契約申告受理書、技術導入契約書(または用役取引証明書)または防衛産業指定書の写し、公私の機関の設立に関する書類
専門職業 (E-5)	大韓民国の法律により資格が認められた外国の弁護士、公認会計士、医師、その他の国家資格を有する者として大韓民国の法律によって該当職業活動を行うことができる法律、会計、医療などの専門業務に従事しようとする者(教授(E-1)資格に該当する者は除く)	5年	学位証および資格の写し、所管中央行政機関の長の雇用推薦書または雇用の必要性を証明できる書類、雇用契約書
芸術興行 (E-6)	収益を伴う音楽、美術、文学などの芸術活動と収益を目的とする芸術、演奏、演劇、運動競技、広告・ファッションモデル、その他これに準ずる活動をしようとする者	2年	①観光、ホテル、風俗店での公演や芸能活動に従事しようとする場合：映像物等級委員会の公演計画書、後天性免疫不全症候群(HIV)テスト証明書 ②その他、所管中央行政機関の長の雇用推薦書または雇用の必要性を証明できる書類、資格証明書又は経歴証明書、身元保証書
特定活動 (E-7)	大韓民国内の公私の機関等との契約によって法務部長官が特に指定する活動に従事しようとする者	3年	学位証または資格の写し、雇用契約書、所管中央行政機関の長の雇用推薦書または雇用の必要性を証明できる書類、公私の機関の設立に関する書類、身元保証書

出所：出入国管理法施行令、出入国管理法施行規則

(2) 高度外国人材受入れ制度・優遇措置

高度外国人材受入れ制度としては、対象外国人に優遇措置を与えるゴールドカード制度およびサイエンスカード制度が挙げられる。ゴールドカードは韓国産業技術財団が、サイエンスカードは教育科学技術部がそれぞれ主管している。外国高度人材の査証発給に必要な職業能力評価の過程を法務部から各関連部署に移管することにより、査証発給にかかる時間を大幅に短縮することを目指している²。

ア ゴールドカード制度

(ア) 概要

ゴールドカード制度は知識経済部が主管する「海外技術人材制度」であり、2001年12月から導入された。2000年前後にIT関連分野が急成長し、国内で関連技術者が不足したことが制度導入の発端となった³。海外技術人材を雇用しようとする企業に対し、知識経済部長官の委任を受けた韓国産業技術財団が雇用推薦状を発行して、査証の発給を支援する⁴。

² WIP ジャパン株式会社(2011)『諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査』、506頁

³ 株式会社日本総合研究所(2010)『平成21年度中小企業産学連携人材育成事業(高度人材受入れ推進の在り方に関する調査)報告書』、92頁

⁴ 労働政策研究・研修機構(2010)『アジア諸国における高度外国人材の就職意識と活用実態に関する調査報告書』、161頁

(イ) 対象分野および職種

在留資格の特定活動(E-7)のうち、技術経営、ナノ、デジタル電子、バイオ、輸送・機械、新素材、環境・エネルギー、ITの8つの先端技術分野が対象となる。該当職種は図表7-2のとおりである。

図表 7-2 ゴールドカードの技術分野および職種

対象分野	該当職種
技術経営	経営および診断専門家[2715] ー経営コンサルタント 商品企画専門家[2731] ー海外向け商品企画者、海外マーケティング ー保険業および医療分野を除く 技術営業員[2743] ー海外営業員[2742]職についての推薦は中断 技術経営専門家[S743] ー研究開発戦略、技術インフラ、技術事業化、製品および生産技術専門 リサーチ専門家[2734]
ナノ	物理学専門家[21121] 化学専門家[21122] 化学工学技術者[2321] 金属・材料工学技術者[2331] 機械工学技術者[2353]
デジタル電子	コンピューターハードウェア技術者[2211] 通信工学技術者[2212] システムソフト開発者[2222] ネットワークシステム開発者[2225] 電気工学技術者[2351] 電子工学技術者[2352]
バイオ	生命工学専門家[2111] ー生物学(植物学、生態学、細菌学、遺伝学)に限る
輸送および機械	機械工学技術者[2353] 自動車・造船・飛行機・鉄道車両工学専門家[S353] CADオペレータ[2396] プラント工学技術者[23532] 造船溶接技能工[7430]
新素材	化学工学技術者[2321] 金属・材料工学技術者[2331] 繊維工学技術者[2392]
環境およびエネルギー	化学専門家[21122] 化学工学技術者[2321] 環境工学技術者[2341] 電気工学技術者[2351] ガス・エネルギー技術者[2393]

IT	情報通信関連の管理者[1350] 営業および販売関連の管理者[1511] —IT分野に限る コンピューターハードウェア技術者[2211] 通信工学技術者[2212] コンピューターシステムの設計および分析[2221] システムソフト開発者[2222] 応用ソフト開発者[2223] データベース開発者[2224] ネットワークシステム開発者[2225] コンピューターセキュリティー専門家[2226] ウェブおよびマルチメディア企画者[2227] ウェブ開発者[2228] 電子工学技術者[2352]
----	---

出所：韓国貿易投資振興公社

※職種の定義およびコードは韓国標準職業分類に基づく。

(ウ) 資格要件

対象分野の高度外国人材のうち、①海外修士号以上の学位取得者(職歴無)、②韓国国内学士号以上の学位取得者(職歴無)、③海外学士号の学位取得かつ1年以上の関連業務経験者、④5年以上の関連業務経験者——のいずれかに該当する者が対象である。いずれも事業主との雇用契約を締結していることが条件となる。

(エ) 優遇措置

ゴールドカード対象者に対する優遇措置としては、有効期間5年の複数査証が発給される(一般のE-7査証は3年)。有効期間中は回数制限なく自由に出入国が可能である。また、在留資格以外の活動の追加が可能であり、事業主の許可があれば勤務先を変更することもできる。ゴールドカード所有者の家族には、同伴査証が発給される。配偶者が韓国内で就職する場合、国内で特定活動(E-1～E-7)査証への変更手続きが可能である。

永住権の申請に関しては、ゴールドカード非所有者は5年以上の就労実績期間が必要であるが、ゴールドカード所有者は3年に軽減される⁵。

(オ) 手続き

ゴールドカード申請から入国に至る標準的な手続きは次のとおりである⁶。外国人労働者本人でなく、事業主が申請を行う。

- ①事業主は外国人労働者と雇用契約を締結
- ②事業主は産業技術財団にゴールドカード発給を申請
- ③産業技術財団は申請情報を評価し、推薦状を事業主に送付
- ④事業主は法務部に対し査証発給認定書の発行を申請

⁵ 株式会社日本総合研究所(2010)、前掲報告書、102頁

⁶ 株式会社日本総合研究所(2010)、前掲報告書、95頁

- ⑤法務部は事業主に対し査収発給認定書を発行
- ⑥外国人労働者は在外公館に対し査証発給を申請し、査証を取得
- ⑦外国人労働者は韓国に入国し、就職

(カ) 有効期間

ゴールドカードは所有者の勤務先企業が変わらない限り有効である。ただし、転職した場合も、新たにゴールドカードが発行され、有効状態は継続される。申請情報に虚偽が発見されない限り、失効することはない⁷。

イ サイエンスカード制度

(ア) 概要

サイエンスカード制度は、高度外国科学技術人材に対する査証発給、在留許可にかかわる優遇制度である。教育科学技術部が主管し、2001年12月に導入された。理工系の教授や研究者に出入国にかかわる便宜を図ることを目的としている。

(イ) 対象職種

教授(E-1)または研究(E-3)の在留資格を申請する外国人のうち、専門大学以上の教育機関および政府系研究機関、国・公立研究機関、企業附属研究機関などの理工系研究機関の研究開発業務に3年以上従事した経験がある者、理科系博士号学位取得者を対象としている。いずれも事業主との雇用契約を締結していることが条件となる。

(ウ) 優遇措置

サイエンスカード対象者に対する優遇措置としては、有効期間5年の複数査証が発給され、在留許可期間中は回数制限なく自由に出入国できる。雇用契約の延長により滞在期間の延長許可を得れば、無制限に滞在することも可能である。入国審査の厳しい発展途上国の出身者であったとしても、サイエンスカードを所有していれば査証が発給されやすい。

永住権の申請に関しては、教育科学技術部長官の推薦状があれば、永住権を取りやすくなる制度がある⁸。

(エ) 手続き

サイエンスカード申請から入国に至る標準的な手続きは次のとおりである⁹。外国人労働者でなく、事業主が申請を行う。

⁷ 株式会社日本総合研究所(2010)、前掲報告書、95頁

⁸ 株式会社日本総合研究所(2010)、前掲報告書、102頁

⁹ 株式会社日本総合研究所(2010)、前掲報告書、95頁

- ① 事業主は外国人労働者と雇用契約を締結
- ② 事業主は教育科学技術部にサイエンスカード発給を申請
- ③ 教育科学技術部は申請情報を評価し、推薦状を事業主に送付
- ④ 事業主は法務部に対し査証発給認定書の発行を申請
- ⑤ 法務部は事業主に対し査証発給認定書を発行
- ⑥ 外国人労働者は在外公館に対し査証発給を申請し、査証を取得
- ⑦ 外国人労働者は韓国に入国し、就職

ウ ポイント制による永住許可付与

出入国管理法施行令が 2010 年 2 月に改正され、専門職種の外国人労働者を対象とするポイント制による長期滞在、永住資格付与制度が導入された。この制度は、煩雑な既存制度の在留資格申請の簡略化、永住権取得までの所要期間の短縮を通じて、高度外国人材の韓国流入を促進することを目的としている。

(ア) 対象職種

教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技術指導(E-4)、専門職業(E-5)、芸術興行(E-6、ホテルや娯楽施設で働く芸能活動(E-6-2)の在留資格者を除く)、特定活動(E-7)、留学(D-2)、宗教(D-6)、駐在(D-7)、企業投資(D-8)、貿易経営(D-9)、求職(D-10)の在留資格で1年以上合法的に韓国に滞在する専門職外国人材を対象としている。留学(D-2)および求職(D-10)の在留資格の場合は、国内の大学で修士以上の学位を取得(見込みを含む)し、国内企業などに就職が確定した場合に限る。

(イ) 評価項目

次の評価項目(合計 120 ポイント)のうち 80 ポイント以上を獲得した場合、最寄りの出入国管理事務所において、ポイント制に基づき永住(F-5)への在留資格変更を申請できる(図表 7-3 参照)。

- ・ 一般項目：年齢、学歴、韓国語能力、所得
- ・ 加重項目：社会統合プログラム参加、韓国留学経験、ボランティア活動経験、韓国外での専門分野就業経歴、同伴者および被招へい者の出入国管理法違反経歴

(ウ) 優遇措置

韓国に合法的に1年以上滞在する専門職外国人材は、ポイント制に基づき所定の資格ポイントを獲得すると、居住(F-2)への在留資格変更を申請できる。

居住(F-2)への在留資格変更が認められると、自由な就業活動が保障され、1回の在留期間の上限が3年間に拡大される。配偶者およびその未成年子弟にも居住(F-2)の在留資格が与

えられる。また、ポイント制により居住の在留資格を取得した後、3年間韓国に滞在し、所定のポイント以上を獲得した場合は、永住(F-5)への在留資格変更を申請できる。通常の居住(F-2)の在留資格の場合、5年以上韓国に滞在しないと永住権の申請ができないが、それよりも2年間短縮される¹⁰。

永住権を取得すると韓国での就労制限がなくなり、社会保険に加入できる。査証の有効期限が身元保証書有効期限の最大値まで延長され、更新費用も半額になる。19歳以上で永住権取得後3年以上経過し、外国人登録台帳に記載されている者は、地方自治体の選挙権が与えられる。

図表 7-3 「ポイント制」評価表

(2011年9月1日改正)

(2011 年 9 月 1 日改正)

分類 (配点)	一般項目 (90)				加重項目 (30)		合計 (120)
	年齢 (25)	学歴 (35)	韓国語 能力 (20)	現在の 収入 (10)	利益 ポイント (30)	不利益 ポイント (-5)	
点数							

年齢 (配点)	18～24 (20)	25～29 (23)	30～34 (25)	35～39 (23)	40～44 (20)	45～50 (18)	51 以上 (15)
点数							

学歴 (配点)	2 つ以上 の博士号 (35)	1 つの 博士号 (33)	2 つ以上 の修士号 (32)	1 つの 修士号 (30)	2 つ以上 の学士号 (28)	1 つの 学士号 (26)	短期大学 卒業 (25)
点数							

韓国語 能力試験 (配点)	社会活動に 十分な能力 (20)	よく知られた話題 に十分な能力 (15)	基本的な会話 に十分な能力 (10)
点数			

年収 (配点)	35 百万 ウォン以下 (5)	35 百万～ 50 百万ウォン (6)	50 百万～ 80 百万ウォン (7)	80 百万～ 100 百万ウォン (8)	100 百万 ウォン以上 (10)
点数					

項目 (配点)	社会 統合 プログラ ムへの参 加 (10)	韓国留学 (10)					ボランティア活動 (5)			韓国外での 専門就業経験 (5)		
		語学 学校 修了 証書 (3)	短期 大学 士号 (5)	学士 号 (7)	修士 号 (9)	博士 号 (10)	1 年 未満 (1)	1 年 以上 2 年 未満 (3)	2 年 以上 (5)	1 年 未満 (1)	1 年 以上 2 年 未満 (3)	2 年 以上 (5)
点数												

出入国管理法違反 (配点)	同伴者 (-2)		被招へい者 (-3)	
	不法滞在 (-1)	処分告知等 (-1)	不法滞在 (-1)	処分告知等 (-2)
点数				

出所：韓国出入国管理局

¹⁰ WIP ジャパン株式会社(2011)前掲調査、522 頁

2 家事使用人の帯同許可制度

(1) 制度趣旨・内容・背景

韓国政府は、高度外国人材に対する様々な滞在支援策を講じており、その一環として外国人家事使用人の雇用を認めている。韓国に家事使用人を連れてくることができるのは、在韓外国公館員、一定の要件を満たした外国人投資家、家事使用人の帯同が必要と認められる高度外国人材の3種類である。

(2) 帯同可能な高度外国人材の範囲

家事使用人を帯同できる高度外国人材は、次のとおりである¹¹。

ア 在韓国在外公館員

イ 企業投資(D-8)、居住(F-2)、永住(F-5)の在留資格を持つ外国人投資家のうち、韓国銀行が発表した前年度一人当たり国民総所得(GNI)の3倍以上を投資した企業の代表および役職員。ただし、投資額が50万米ドル未満の外国人投資家の場合は、韓国人の常用労働者を3人以上雇用している先端情報業種(ゴールドカード発給対象の8つの先端技術分野)の企業に限る。

ウ 駐在(D-7)、貿易経営(D-9)、教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技術指導(E-5)、専門職業(E-5)、芸術興業(E-6)、特定活動(E-7)の在留資格所有者のうち、韓国銀行が発表した前年度一人当たり国民総所得(GNI)の4倍以上の年間所得がある者で、次に該当する場合。

- ① 13歳未満の子供がいるか、配偶者の疾病または就業により家事使用人の帯同が必要であると認められる場合
- ② 上記に準ずる理由で家事使用人の帯同が必要であると認められる理由がある場合

(3) 家事使用人の資格要件・査証上の地位

高度外国人材1人が雇用できる家事使用人の数は1人に制限されている。家事使用人は、申請日を基準に満20歳～55歳の中卒またはこれに準ずる学歴保有者でなければならない。雇用者の査証発給認定書の申請を通じてのみ査証が発給される。在留資格は訪問同居(F-1)であり、在留期間の上限は2年間である。在留期間の延長は雇用者の在留期間の範囲内で最大1年間付与される。雇用契約終了、雇用者の要件不足などにより家事使用人の資格を喪失した時点で原則出国しなければならない。

訪問同居(F-1)の家事使用人には、永住許可の申請が認められていない。

¹¹ WIP ジャパン株式会社(2011)、前掲調査、550頁

3 親族の帯同許可制度

(1) 制度趣旨・内容・背景

韓国政府は、高度外国人材を積極的に受入れる方針に基づき、入国管理の迅速化、定住化の促進、親族の帯同の容認などの施策を進めている。

(2) 帯同可能な高度外国人材の範囲

文化芸術(D-1)、留学(D-2)、一般研修(D-4)、取材(D-5)、宗教(D-6)、駐在(D-7)、企業投資(D-8)、貿易経営(D-9)、教授(E-1)、会話指導(E-2)、研究(E-3)、技術指導(E-4)、専門職業(E-5)、芸術興業(E-6)、特定活動(E-7)の在留資格に該当する者は、配偶者および20歳未満で配偶者がいない子供を帯同することができる。取材(D-5)の在留資格に該当する者の場合、韓国国内に支社(局)が開設されていなければならない。親の帯同は認められていない。

(3) 帯同者の査証および在留資格上の地位

帯同者の在留資格は同伴(F-3)であり、在留期間は同伴する外国人労働者本人に認められた在留期間と同じ期間である。在留許可を更新する場合も同伴する外国人労働者本人に認められた延長期間に準じて更新が認められる。

(4) 就業の可否

外国人労働者に同伴する親族が就労しようとする場合、出入国管理事務所に滞在資格外活動許可を申請し、許可を受けなければならない。同伴(F-3)の在留資格の場合、在留資格外活動を行う妥当性がある場合のみ就労が許可され、就労分野も個別に設定される。就労許可期間は、外国人労働者の滞在許可期間までである(継続延長可能)。

(5) 永住許可の取り扱い

外国人労働者に同伴する親族で永住許可に移行できるのは、韓国国民または永住(F-5)の在留資格を有する者の配偶者または未成年の子供で、韓国に2年以上滞在し、韓国での永住の可能性が認められた者のみである。

4 雇用許可制度

(1) 制度趣旨・内容・背景

雇用許可制度に基づく非専門職人材の受入れ政策は、国内の労働力が不足する分野で外国人労働者を合法的かつ透明性をもって活用するために、いくつかの原則を設けている¹²。

¹² キム・キソン(2012)「韓国における外国人労働者の雇用法制及びその課題」『第12回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題：日韓比較』、労働政策研究・研修機構、4頁

第1は、外国人労働者の受入れを単純労務分野に限定する原則である。外国人雇用法が適用される在留資格は非専門就業(E-9)と訪問就業(H-2)の2つであり、未熟練労働者が対象となっている。

第2は、外国人労働者を国内労働市場の補完として活用する原則である。国内で不足する労働力は、高齢者や女性等、国内の遊休労働力の活用が優先される。

第3は、単純労務を提供する外国人労働者の定住化を防止する原則である。外国人雇用法では、就業期間の最長期間を4年10カ月に制限し、出国後最低3カ月経過しないと再入国および再就業できないようにしている。

第4は、内外国人の均等待遇原則である。合法的に就業した外国人労働者に対する不当な差別を禁止し、国内の労働関係法を韓国人と同等に適用する。

(2) 対象範囲

外国人雇用法では、外国人労働者の範囲を「大韓民国の国籍を有しない者であって、国内に所在する事業または事業所で賃金を得ることを目的に就業し、または就業しようとする者」と規定している(外国人雇用法第2条)。ただし、出入国管理法第18条第1項によって、就業活動が可能な在留資格を得た外国人のうち、就業分野または在留期間等を考慮し、一定の労働者は外国人雇用法が定める外国人労働者の範囲から除外される。除外される範囲は、①出入国管理法施行令第23条第1項によって就業活動ができる在留資格の中で、短期就業(C-4)およびE系列の教授(E-1)から特定活動(E-7)までの在留資格に該当する者、②出入国管理法施行令第23条第2項から第4項までの規定により、在留資格の区分による活動の制限を受けない者、③出入国管理法施行令第23条第5項により、観光就業の在留資格に該当する者として就業活動をする者等である¹³。

(3) 外国人労働者導入計画

外国人労働者の雇用管理および保護に関する主要事項を審議・議決するため、国務総理の下に外国人労働者政策委員会(以下「政策委員会¹⁴」という)が設置されている。政策委員会は、①外国人労働者に関連する基本計画策定に関する事項、②外国人労働者の導入業種および規模等に関する事項、③外国人労働者の送り出し国の指定および解除に関する事項等を担当する。

政策委員会の効率的な運営のため、政策委員会の下に外国人労働者政策実務委員会(以下「実務委員会¹⁵」という)が設置されている。

¹³ キム・キソン(2012)前掲論文、4～5頁

¹⁴ 政策委員会は委員長1名(国務総理室長)を含む20名以内の委員(財務部、法務部、知識經濟部、雇用労働部の次官、中小企業庁長官および大統領令が定める関連中央行政機関の次官)で構成される。

¹⁵ 実務委員会は委員長1名を含む25人以内の委員(労働者委員、使用者委員、公益委員および政府委員)で構成される。

雇用労働部長官は、外国人労働者政策委員会の審議・議決を経て外国人労働者の導入計画を策定し、毎年 3 月 31 日までに公表する。導入計画には、全体規模、業種、事業所別雇用許可基準およびその例外、送り出し国の追加選定等が定められている。

韓国は、外国人労働者の送り出し国として、ベトナム、フィリピン、タイ、モンゴル、インドネシア、スリランカ、中国、ウズベキスタン、パキスタン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、キルギス、バングラデシュ、東ティモールの 15 カ国と覚書を締結している。

(4) 受入れ業種および規模

雇用許可制度には、一般雇用許可制と韓国系外国人労働者(在外同胞)を対象とする特例雇用許可制の 2 種類がある。在留資格は、一般雇用許可制が非専門就業(E-9)、特例雇用許可制が訪問就業(E-2)となっている。

韓国は 2013 年、外国人労働者導入計画に基づき、前年より 5,000 人多い 6 万 2,000 人の外国人労働者(非専門就業)を受入れる(図表 7-4)。このうち 3 万 9,000 人は帰国する外国人労働者の代替であり、残りの 2 万 3,000 人は労働力不足による追加的需要に基づくものである。また、6 万 2,000 人の受入れ枠のうち、5 万 2,000 人は新規入国外国人に、1 万人は再入国外国人にそれぞれ割り当てられる。産業別には、深刻な労働力不足に直面し、かつ韓国人労働者の採用が困難な、製造業、農畜産業、漁業が大きな割合を占めている。

図表 7-4 一般雇用許可制度に基づく 2013 年の外国人労働者受入れ割当数(人)

	製造業	農畜産業	漁業	建設業	サービス業	合 計
新規入国外国人	42,600	5,600	2,150	1,560	90	52,000
再入国外国人	9,400	400	150	40	10	10,000
合 計	52,000	6,000	2,300	1,600	100	62,000

出所：雇用労働部

他方、特例雇用許可制度に基づく 2013 年の韓国系外国人労働者(在外同胞)の受入れ割当数は、2012 年と同レベルの 30 万 3,000 人となっている。彼らは、建設、ホテル、食品サービスなどの職種で働くことができる。韓国系外国人労働者の受入れ数は、非専門就業の外国人労働者と異なり、韓国に滞在する韓国系外国人労働者の総数に基づき管理されている。

外国人労働者政策委員会は、経済や国内労働市場の状況、不法滞在外国人数などを考慮し、必要に応じて外国人労働者導入計画の受入れ割当数を調整することができる。

(5) 雇用許可人数

外国人労働者の雇用許可人数の制限は、事業所の規模に応じて定められている。製造業の場合、常用労働者 300 人未満または資本金 80 億ウォン以下の事業所が対象となっており、常用労働者数(雇用保険被保険者数)に応じて、5 人以下～40 人以下の外国人雇用許可人数が

定められている(図表 7-5)。

また、建設業における外国人雇用許可人数(在外同胞を含む)は年平均工事金額に応じて決まっており、15 億ウォン未満の場合は 5 人、15 億ウォン以上の場合は年平均工事額に 0.4 を乗じて算出する(図表 7-6)。

サービス業の雇用許可人数は、製造業と同様、常用労働者数(雇用保険被保険者数)に応じて 2 人以下～10 人以下の範囲で定められている(図表 7-7)。

図表 7-5 製造業における外国人労働者の雇用許可人数(2013 年)

内国人雇用保険被保険者数	外国人雇用許可人数	新規外国人雇用許可人数
1 人以上 10 人以下	5 人以下	3 人以下
11 人以上 50 人以下	10 人以下	
51 人以上 100 人以下	15 人以下	4 人以下
101 人以上 150 人以下	20 人以下	
151 人以上 200 人以下	25 人以下	5 人以下
201 人以上 300 人未満	30 人以下	
301 人以上	40 人以下	

※内国人の雇用機会保護のため、内国人を 3 カ月平均で 1 人以上雇用しなければならない。

※50 人以下の基礎加工産業は、新規外国人雇用許可限度に 1 人追加して雇用許可される。

出所：雇用労働部

図表 7-6 建設業における外国人労働者の雇用許可人数(2013 年)

年平均工事金額	外国人雇用許可人数	新規外国人雇用許可人数
15 億ウォン未満	5 人	3 人
15 億ウォン以上	工事金額×0.4	工事金額×0.3(最大 30 人)

※雇用許可人数：工事金額 1 億ウォン当たり 0.4 人、新規雇用上限：工事金額 1 億ウォン当たり 0.3 人(小数点以下切り捨て)

出所：雇用労働部

図表 7-7 サービス業における外国人労働者の雇用許可人数(2012 年)

内国人雇用保険被保険者数	外国人雇用許可人数	新規外国人雇用許可人数
5 人以下	2 人以下	2 人以下
6 人以上 10 人以下	3 人以下	
11 人以上 15 人以下	5 人以下	
16 人以上 20 人以下	7 人以下	3 人以下
21 人以上	10 人以下	

※個人介護者の世帯内の就業活動は、1 世帯当たり 1 人。

※サービス業のうち、飲食店業では、内国人の雇用保険被保険者が 6～10 人の場合、特例雇用許可外国人労働者を 4 人まで雇用できる。

出所：雇用労働部

(6) 雇用許可手続き

雇用許可制度は、政府間で覚書を締結した送り出し国から非専門就業(E・9)の在留資格を持つ外国人労働者を受入れる一般雇用許可制と、覚書を締結していない国から訪問就業(H・2)の在留資格を持つ韓国系外国人(在外同胞)を受入れる特例雇用許可制の 2 つに区分される。

ア 一般雇用許可制

一般雇用許可制の雇用許可手続きは次のとおりである。

- ① 雇用労働部長官は、外国人労働者の送り出し国と覚書を締結する。
- ② 送り出し国は、求職者を募集し、学歴、経歴、韓国語能力試験等の基準に従って選定した求職者名簿を韓国政府または公共機関に送付する。
- ③ 使用者は、内国人の求人を 14 日間(主要な日刊紙等に 3 日間以上求人を行った場合は 7 日間)行っても労働力を確保できなかった場合、雇用支援センターを通じて外国人労働者の雇用許可を申請することができる。
- ④ 雇用支援センターは、外国人求職者名簿の中から求人要件に適った人材(求人の 3~5 倍の人数)を推薦し、使用者が推薦者の中から採用者を選定した場合、雇用許可書を発給する。
- ⑤ 使用者は、直接または代行機関を通じて外国人労働者と標準雇用契約書を取り交わし、雇用契約を締結する。
- ⑥ 外国人労働者と雇用契約を締結した使用者は、外国人労働者に代わって法務部長官に査証発給認定書の発給を申請し、受領後、それを外国人労働者に送付する。
- ⑦ 外国人労働者は、在外韓国公館に査証発給認定書を提出し査証の発給を受ける。
- ⑧ 外国人労働者は、韓国に入国し、就業教育¹⁶を受けた後、使用者のもとで就労を開始する。

イ 特例雇用許可制

特例雇用許可制は、外国人労働者の中でも中国や旧ソ連等の地域に居住する満 25 歳以上の韓国系外国人(在外同胞)を対象としている。在外同胞とは、大韓民国の国民として外国の永住権を取得した者または永住目的で外国に居住する者(在外国民)と大韓民国の国籍を有していた者で外国籍を取得した者および父母または祖父母の一方が大韓民国の国籍を有していた者で外国籍を取得した者(外国籍同胞)を意味する。特例雇用許可制は、韓国系外国人が訪問就業(H-2)の在留資格で韓国に入国することから訪問就業制とも呼ばれている。韓国系外国人は、韓国入国後に就職活動を行うことができ、勤務先変更や出入国の自由について一般雇用許可制で入国する外国人労働者よりも優遇されている。

特例雇用許可制の雇用許可手続きは次のとおりである。

- ① 在外同胞は訪問就業(H-2)の在留資格を取得して韓国に入国し、就業教育を受けた後、雇用支援センターに求職申請する。
- ② 特例雇用許可制により外国人労働者の雇用が許可されている業種の使用者は、一般雇用

¹⁶ 就業教育は、韓国語、韓国文化、雇用許可制等の科目について、合計 20 時間以上履修することとされている。実施機関は、韓国産業人力公団および韓国国際労働財団である。

許可制と同様、7 日以上の求人努力を行っても労働力を確保できなかった場合、雇用支援センターに特例雇用可能確認書の発給を申請できる。

- ③ 雇用支援センターは、求職者リストの中から求人条件に適合する求職者(求人の3 倍)を使用者に推薦し、使用者は適合者を採用する。
- ④ 訪問就業の在留資格を持つ在外同胞と特例雇用可能確認書の発給を受けた使用者は、雇用支援センター以外の者からの斡旋や任意で労働契約を締結することも可能である。
- ⑤ 就労開始後、使用者は 10 日以内に雇用労働部に、在外同胞は 14 日以内に法務部に、それぞれ就労開始の届出を行わなければならない。

(7) 外国人労働者の雇用管理

ア 就業活動期間

外国人雇用法は、外国人労働者の就業活動期間を入国した日から3 年以内に制限している。ただし、3 年の就業活動期間が満了して出国する前に使用者が雇用労働部長官に再雇用許可を申請した場合、1 回に限り2 年未満の範囲で就業活動期間を延長することができる。外国人労働者の定住化を防止するため、就業活動期間に最長5 年未満という上限を設けている。

使用者と外国人労働者との雇用契約については、就業活動期間の範囲内で当事者の合意によって雇用契約を締結・更新することができる。

イ 再入国就業の制限

雇用許可制に基づき韓国で就業した後に出国した外国人労働者は、出国した日から6 カ月が経過した後でないと、再び雇用許可制により韓国で就業することができない。ただし、3 年の就業期間の後に延長された就業期間が満了して出国する前に使用者が再入国後の雇用許可を申請した場合、当該外国人労働者が次の要件に該当するときは、出国した日から3 カ月が経過すれば、雇用許可制に基づき再び就労することができる。

- ① 就業期間中に勤務先を変更しなかったこと(使用者の責に帰すべき事由で勤務先を変更した場合は、再入国後の雇用許可を申請する使用者との雇用契約期間が就業活動満了日までに1 年以上あること)
- ② 外国人労働者導入計画に基づく業種・規模の事業所であること
- ③ 入国後の雇用許可を申請した使用者と1 年以上の雇用契約を締結していること

(8) 非専門職外国人材の法的地位

雇用許可制に基づき韓国で就労する非専門職外国人材に対しては、内国民と同等に労働関係法が適用され、労災保険、最低賃金、労働三権などの基本的権利が保障される。使用者の労働契約違反や不当解雇等の違法・不当な処分に対しては、労働委員会などを通じて救済申請が可能である。

社会保険の適用については、国民年金は相互主義の原則に従い、外国人労働者の本国法が韓国国民に国民年金等を適用しない場合は適用が除外される。雇用保険は任意加入となっている。

雇用許可制に基づき韓国で就労する外国人労働者は、就業期間中家族を韓国に同伴することができない。

第3節 外国人労働者受入れの実態

1 滞在外国人の概況

韓国統計庁の外国人労働力調査によると、2012年6月現在、韓国に居住する15歳以上の外国人は111万4,000人であり、このうち就業者は79万1,000人、失業者は3万3,000人。外国人の非経済活動人口は29万人であった(図表7-8)。

外国人の労働力参加率は74%で、就業率は71.0%、失業率は4.0%であった。

外国人就業者は全就業者(2,511万7,000人)の3.2%を占めており、男性が51万8,000人(外国人就業者の65.4%)、女性が27万4,000人(同34.6%)であった。

外国人就業者の男女別就業率は、男性83.1%、女性55.7%であった。

外国人就業者の在留資格は、訪問就業(H-2)24万1,000人、非専門就業(E-9)23万8,000人、在外同胞(F-4)9万9,000人、結婚移民(F-2_1、F-6)6万人、専門職(E-1~E-7)4万7,000人、永住(F-5)4万7,000人であった。

外国人就業者の国籍は、韓国系中国人(35万7,000人)、ベトナム人(8万2,000人)、中国人(韓国系中国人を除く)、アメリカ人およびカナダ人(4万6,000人)、インドネシア人(3万1,000人)であった。

年齢階層別には、20~29歳22万7,000人、30~39歳21万8,000人、40~49歳17万9,000人、50~59歳13万1,000人であった。

産業別には、製造業36万8,000人、卸売・小売およびホテル・レストラン14万9,000人、企業・人事・公共サービス13万6,000人、建設業8万5,000人であった。

職種別には、技能労働者および機械操作・組立労働者33万人、低技能労働者23万9,000人、管理職・専門職および関連労働者9万1,000人、サービス・小売労働者8万7,000人であった。

雇用形態別には、正規労働者46万7,000人、臨時・日雇い労働者29万2,000人、自営業者3万3,000人であった。

週当たり平均労働時間は、40時間以上50時間未満29万人、60時間以上26万5,000人、50時間以上60時間未満15万1,000人であった。

事業所規模は、10人~29人21万3,000人、1~4人16万3,000人、5~9人15万人であった。

月平均賃金は、100万ウォン以上200万ウォン以下51万9,000人、200万ウォン以上300万ウォン未満14万3,000人、100万ウォン以下5万2,000人であった。

図表 7-8 外国人の経済活動人口(15歳以上)

(単位：千人、%)

区分		15 歳以上人口				非経済 活動人 口	労働力 参加率 (%)	就業率 (%)	失業率 (%)
		経済活動人口							
			就業 者数	失業 者数					
経済活動人口		41,561	25,939	25,117	822	15,622	62.4	60.4	3.2
	男性	20,316	15,048	14,542	505	5,268	74.1	71.6	3.4
	比率(%)	(48.9)	(58.0)	(57.9)	(61.4)	(33.7)			
	女性	21,245	10,892	10,575	317	10,354	51.3	49.8	2.9
	比率(%)	(51.1)	(42.0)	(42.1)	(38.6)	(66.3)			
外国人経済活動人口		1,114	824	791	33	290	74.0	71.0	4.0
	男性	623	534	518	17	89	85.8	83.1	3.1
	比率(%)	(55.9)	(64.8)	(65.4)	(50.3)	(30.6)			
	女性	491	290	274	16	201	59.1	55.7	5.6
	比率(%)	(44.1)	(35.2)	(34.6)	(49.7)	(69.4)			

出所：統計庁「経済活動人口調査(2012年12月)」

韓国出入国管理局の2011年12月末現在の統計によると、韓国に滞在する専門職外国人材(C-4、E-1～E-7)は4万8,000人であり、非専門職人材(E-9、E-10、H-2)は54万7,000人であった(図表7-9)。

図表 7-9 専門職・非専門職外国人材の推移

区 分	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年		
					合計	合法滞在者	不法滞在者
総 計	447,215	549,510	552,573	557,941	595,098	540,259	54,839
専門職人材	34,538	38,261	41,413	44,320	47,774	44,730	3,044
短期就業(C-4)	1,036	957	715	712	679	466	213
教授(E-1)	1,279	1,589	2,056	2,266	2,474	2,468	6
会話指導(E-2)	17,721	19,771	22,642	23,317	22,541	22,435	106
研究(E-3)	2,318	2,057	2,066	2,324	2,606	2,599	7
技術指導(E-4)	174	121	197	233	202	199	3
専門職業(E-5)	414	530	536	594	629	614	15
芸術興行(E-6)	4,421	4,891	4,305	4,162	4,246	2,800	1,446
特定活動(E-7)	7,175	8,405	8,896	10,712	14,397	13,149	1,248
非専門職人材	442,677	511,249	511,160	513,621	547,324	495,529	51,795
研修就業(E-8)	36,090	16,826	11,307	—	—	—	—
非専門就業(E-9)	175,001	190,777	188,363	220,319	234,295	189,190	45,105
船員就業(E-10)	2,900	4,314	5,207	6,716	9,661	6,629	3,032
訪問就業(H-2)	228,686	299,332	306,283	286,586	303,368	299,710	3,658

出所：韓国出入国管理局

図表 7-10 非専門職外国人材の推移(不法滞在者は除く)

区 分	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
総 計	104,348 (100%)	199,620 (100%)	362,460 (100%)	454,431 (100%)	461,203 (100%)	460,168 (100%)	488,900 (100%)
一般雇用許可(E-9)	52,305 (50.1%)	115,122 (57.7%)	134,012 (37.0%)	156,429 (34.4%)	158,198 (34.3%)	177,546 (38.6%)	189,190 (38.7%)
特例雇用許可(H-2)	52,403 (49.9%)	84,498 (42.3%)	228,448 (63.0%)	298,002 (65.6%)	303,005 (65.7%)	282,622 (61.4%)	299,710 (61.3%)

出所：雇用労働部

雇用許可制度によって入国し合法的に就業活動に携わる外国人労働者は 49 万 5,000 人で、一般雇用許可制(E-9)が 18 万 9,000 人、特例雇用許可制(H-2)が 30 万人であった。訪問就業制の導入以降、在外同胞の流入が急増し、2007 年以降は特例雇用許可制の外国人比率が一般雇用許可制の外国人比率を上回っている(図表 7-10)。

雇用許可制による入国者のうち一般雇用許可制の入国者は、雇用許可制度を通じてほぼ把握できる。しかし、訪問就業制で入国した在外同胞の場合、自己申告率が低く(2011 年現在 34%)、行政統計を通じて全体的な就労分布を把握するには限界がある¹⁷。

専門職外国人材および非専門職外国人材を含む、在留資格別の外国人数の推移は図表 7-11 のとおりである。

図表 7-11 在留資格別外国人数の推移

区 分	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
総 計	1,066,273	1,158,866	1,168,477	1,261,415	1,395,077
査証免除(B-1)	30,615	29,959	31,118	32,365	36,639
観光通過(B-2)	54,011	69,211	69,325	71,490	88,976
短期商用(C-2)	43,741	38,653	31,076	26,795	19,377
短期総合(C-3)	67,004	60,985	59,088	64,150	68,104
短期就業(C-4)	1,036	957	715	712	679
留学(D-2)	41,780	52,631	62,451	69,600	68,039
産業研修(D-3)	25,903	17,563	13,325	5,350	4,324
一般研修(D-4)	20,056	22,956	19,923	37,809	36,819
宗教(D-6)	1,875	1,814	1,651	1,571	1,592
駐在(D-7)	1,483	1,413	1,492	1,530	1,646
企業投資(D-8)	8,109	8,356	7,907	7,557	7,405
貿易経営(D-9)	2,431	2,872	3,282	4,477	4,472
教授(E-1)	1,279	1,589	2,056	2,266	2,474
会話指導(E-2)	17,721	19,771	22,642	23,317	22,541
研究(E-3)	2,318	2,057	2,066	2,324	2,606
技術指導(E-4)	174	121	197	233	202
専門職業(E-5)	414	530	536	594	629
芸術興行(E-6)	4,421	4,831	4,305	4,162	4,246
特定活動(E-7)	7,175	8,405	8,896	10,712	14,397
研修就業(E-8)	36,090	16,826	11,307	—	—
非専門就業(E-9)	175,001	190,777	188,363	220,319	234,295
船員就業(E-10)	2,900	4,314	5,207	6,716	9,661
訪問同居(F-1)	55,294	45,258	45,632	42,212	45,092
居住(F-2)	118,994	130,290	132,329	138,669	138,418
同伴(F-3)	13,122	13,665	14,652	15,409	17,607
在外同胞(F-4)	34,695	41,732	50,664	84,912	136,702
永住(F-5)	16,460	19,276	22,446	45,475	64,979
その他(G-1)	3,979	3,950	3,806	4,045	4,988
訪問就業(H-2)	228,686	299,332	306,283	286,586	303,368
その他	49,506	48,772	45,737	50,058	54,800

出所：韓国出入国管理局

¹⁷ イ・ギュヨン(2012)「韓国における非専門職外国人材政策」『第 12 回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題：日韓比較』、労働政策研究・研修機構、45 頁

第4節 社会統合政策

1 概況

韓国では、近年、外国人が急速に増加している。その背景には、国際結婚による移民の増加、雇用許可制の導入、少子高齢化などの要因があるといわれている¹⁸。

韓国政府は2006年5月、第1回外国人政策会議を開催し、外国人政策の基本方針を確立するとともに、外国人関連政策を総合的に推進する体制を整備した¹⁹。外国人の社会統合を目的とする在韓外国人処遇基本法が2007年5月に、国際結婚による移民の社会統合を目的とする多文化家族支援法が2008年3月に制定された。また、居住外国人地域社会統合支援業務推進指針を2006年8月に、居住外国人支援標準条例案を同年10月に制定し、地域における社会統合の推進にも力を入れている²⁰。

2 外国人政策会議の開催

韓国政府は2006年5月26日、第1回外国人政策会議を開催し、外国人政策基本方向および推進体系を策定した。この中で、外国人政策の基本原則に、外国人の人権保障、国家競争力の強化、多文化包容と社会統合の3つを挙げ、外国人政策の基本方向を「外国人と共に生きる開かれた社会の実現」とした。また、政策目標に外国人の人権尊重と社会統合、優秀な外国人労働力誘致の支援の2つを掲げ、履行課題として、①外国籍同胞の包容、②結婚移民者・外国人女性・外国人子女の権益向上、③難民に対する実質的支援、④外国人労働者の処遇改善、⑤不法滞留外国人の人権保護、⑥多文化社会としての統合基盤の構築——を挙げた。外国人政策の推進体系については、2006年末までに外国人政策関連基本法を整備し、2007年末までに外国人政策の推進体系を構築することとした²¹。

3 在韓外国人処遇基本法

外国人の社会統合を目的とした在韓外国人処遇基本法が2007年5月に制定された²²。同法は、在韓外国人が韓国社会に適応して能力を充分に発揮し、国民と外国人の双方が理解し尊重しあう社会環境をつくることで、国の発展と社会統合に貢献することを目的としている。在韓外国人とは、韓国国籍をもたないが、韓国に居住する目的をもって合法的に滞在している者であり、結婚移民者とは、在韓外国人のうち、韓国国籍を有する者と婚姻関係にある者と定義している。この法律は基本法として、他の法律に優先する。

法務部長官は、関係する各行政機関の長と協議して5年毎に外国人政策の基本計画を、各

¹⁸ 天野 明子、安藤 淑子(2011)「韓国における在住外国人施策の現状と課題」『山梨国際研究 山梨県立大学国際政策部紀要』No. 6、106 頁

¹⁹ 外務省領事局外国人課(2007)「イタリア、韓国における外国人政策に関する調査報告書」、12 頁

²⁰ 天野 明子、安藤 淑子(2011)前掲論文、110 頁

²¹ 外務省領事局外国人課(2007)前掲報告書、15～16 頁

²² 国立国会図書館(2007)「韓国における外国人問題 ―労働者の受入れと社会統合―」『人口減少社会の外国人問題 総合調査報告書』、257 頁

行政官庁の長官および地方自治体はそれに伴う単年度計画を、それぞれ策定し、施行する。また、外国人政策の主要事項を審議調整するため、国務総理の下に外国人政策委員会を置く。

国および地方自治体は、外国人およびその子に対する不合理な差別を防止し、人権を擁護するために努力する義務があり、外国人が韓国社会で生活するために必要な教育等の支援を行う。特に結婚移民者およびその子が速やかに韓国社会に適応できるよう支援する。永住者、難民、国籍取得者に対する支援についても規定している。国および地方自治体は、国民および在韓外国人がお互いの歴史、文化および制度を理解し尊重できるよう教育や不合理な制度の是正に努力しなければならない。

4 出入国・外国人政策本部

在韓外国人処遇基本法の制定により、外国人政策委員会を中心に、政府として統一した外国人政策を実施することができるようになった。これに続いて、2007年5月10日に法務部の出入国管理局(1局6課)が出入国・外国人政策本部(本部長1、政策官2、企画官1、10課)に改編された²³。既存の出入国管理業務のほか、統合支援政策官のもとに国籍難民課、社会統合課、外国籍同胞課、国際移民協力課が置かれ、社会統合課では在韓外国人の国内生活に必要な基本知識の教育および情報提供、外国人に対する差別や人権侵害の防止、多文化への理解増進等を担当している。

5 多文化家族支援法

国際結婚による移民に焦点をあてた多文化家族支援法が2008年に制定された²⁴。同法は、「多文化家族の構成員が、安定的な家族生活を営むことができるようにすることで、これらの者の生活の質の向上および社会統合に貢献すること」を目的としている。支援の対象となる多文化家族は、韓国国民との結婚により韓国に移住した外国人や韓国に帰化した者およびその夫婦から産まれた韓国の国籍を有する子どもがいる家族に限定される。国および地方自治体は、多文化家族構成員が安定的な家族生活を営むために必要な制度および条件を整備し、そのための施策を策定し、施行しなければならないと規定している。保健福祉家族部長官は、多文化家族の現況および実態を把握し、多文化家族支援のための政策策定に活用するため、3年毎に多文化家族についての実態調査を実施し、その結果を公表する。

国および地方自治体は、多文化家族に対する社会的差別および偏見を予防し、社会構成員が文化的多様性を認めて尊重することができるように多文化理解教育および広報等の必要な措置をとらなければならない。そのほか、国および地方自治体が、①生活情報提供および社会適応教育・職業教育訓練支援、②家族相談、夫婦教育、父母教育、家族生活教育等の推進、

²³ 国立国会図書館(2007)前掲報告書、258頁

²⁴ 白井 京(2008)「韓国の多文化家族支援法—外国人統合政策の一環として—」『外国の立法』238号、国立国会図書館、153頁～161頁

③多文化家族内の暴力防止努力および家庭暴力被害者に対する保護・支援、④産前産後の健康管理支援、⑤児童の保育および教育に対する支援、⑥多言語によるサービス提供努力——等を行うよう規定している。

保健福祉家族部長官は、多文化家族支援に必要な専門人材および施設を備えた法人または団体を多文化家族支援センターに指定し、業務遂行に必要な費用を補助することができる。国および地方自治体は、多文化家族支援事業を遂行する団体または個人に対して、必要な費用の補助または行政的支援を行うことができる。

多文化家族支援法は、「生まれながらの」韓国人と結婚した結婚移民者や婚姻帰化者の家族のみを支援対象とし、韓国に帰化した者と国際結婚した外国人配偶者には適用されなかった²⁵。しかし、2011年4月の同法改正により、「生まれながらの」という制限が撤廃され、帰化者と外国人で構成される家族も新たに対象に含まれることとなった²⁶。

6 地方自治体の取り組み

地方行政を統括する行政自治部は2006年8月に居住外国人地域社会統合支援業務推進指針²⁷を策定した。同指針は、外国人支援の根拠を定めるため、地方自治体が外国人支援に関する条例を制定し、外国人の地位を住民に準ずる概念に位置付けるよう規定している。

これに続いて、行政自治部は2006年10月、居住外国人支援標準条例案²⁸を策定した。同条例案は、「〇〇市に居住する外国人の地域社会への適応と生活上の便益の向上を図るとともに、自立生活に必要な行政的支援策を整え、地域社会の一員として定着することができるようにすること」を目的に掲げている。また、「〇〇市長は、管轄区域内に居住する外国人が地域社会において早期に定着することができるよう支援し、居住外国人が地域住民と共に生活していくための環境醸成に適切な施策を推進しなければならない」と規定している。支援対象は、外国人、韓国国籍取得者、韓国語など韓国文化と生活に慣れていない者である（ただし、不法滞在者を除く）。支援の範囲は、①韓国語および基礎生活適応教育、②苦情、生活、法律、就業などの相談、③生活便益の提供および応急救護、④居住外国人のための文化、体育行事の開催——などである。そのほか、条例案は、外国人支援施策に関する諮問を行うための諮問委員会の設置、外国人支援団体に対する支援などについて規定している。

行政自治部はまた、2007年2月に、居住外国人地域社会定着支援業務便覧²⁹を策定した。内容は、概要、居住外国人現況および生活実態、地方自治体業務推進体系の構築、定着支援プログラム・マニュアル、居住外国人支援施策参考事例、参考資料の6章で構成されている。

²⁵ 薛東勲(2011)「韓国の移民政策と多文化社会の建設」『韓国の少子高齢化と格差社会』131頁、慶応義塾大学出版会

²⁶ 藤原 夏人(2012)「韓国における外国人政策関連法制」『外国の立法』254号、国立国会図書館、227頁

²⁷ 外務省領事局外国人課(2007)前掲報告書、18頁

²⁸ 外務省領事局外国人課(2007)前掲報告書、20頁

²⁹ 外務省領事局外国人課(2007)前掲報告書、20頁

推進背景として、居住外国人支援問題は出入国や在留管理を超えて、地域社会適応と統合問題に帰結し、地域社会定着支援施策は地方自治体が居住する外国人を地域住民の一員ととらえ、総合的に推進しなければならないと指摘している。

第5節 政策評価

李明博政権は 2008 年、①積極的な開放を通じた国際競争力の強化（高度外国人材・外国人投資家誘致のための支援体制構築）、②質の高い社会統合（移民者とその家族の安定的な定着に向けた支援強化）、③秩序ある移民行政の実現（体系的で科学的な外国人管理システムの構築）、④外国人の人権擁護（外国人差別防止および権益保護）——を 4 大目標とする「第 1 次外国人政策基本計画（2008～2012 年）」を策定した。李政権は、同計画に基づき、高度外国人材を受け入れるための積極的な政策を展開した。

韓国政府は第 1 次外国人政策基本計画の評価として、次の 4 つの課題を挙げている。

第 1 に、基本計画上、国内への定着が期待されるすべての外国人が社会統合の対象であるにも拘わらず、結婚移民者以外の様々な外国人に対する社会統合政策が不十分であると指摘している。2011 年の中央省庁の社会統合予算のうち、結婚移民者およびその家族に対する予算は 980 億ウォンで全体の 85.3%を占めていた。在留外国人の大半を占める外国人労働者や在外同胞に対する支援策は相対的に脆弱であるとしている。

第 2 に、在外同胞の国内滞在の定着と帰国のための実質的支援が不十分であり、職業教育および社会適応教育などの積極的な社会統合政策が必要であるとしている。2011 年の在外同胞支援予算は 1,200 万ウォンで社会統合予算全体の 0.1%に過ぎない。

第 3 に、外国人政策関連委員会には、在韓外国人処遇基本法に基づく外国人政策委員会、外国人雇用法に基づく外国人労働者政策委員会、多文化家族政策委員会規定に基づく多文化家族政策委員会の 3 つがあり、それぞれの機能と業務範囲が明確でないため、重複や欠落が発生する懸念があると指摘している。外国人政策関連委員会間の連携を強化し、外国人関連の基本計画や実施計画上の類似した課題について、中央省庁や地方自治体が効率的に管理できるよう対策を講じる必要があるとしている。

第 4 に、外国人の人権保護の対象と範囲の限界を指摘している。外国人差別の防止と権益保護の対象は家庭内暴力などの被害者、救護対象者などに限られ、インターネットなどを通じた外国人に対する冒涇、誹謗、脅威などの差別に対する保護対策が不十分であるとしている。

【参考文献】

天野 明子、安藤 淑子(2011)「韓国における在住外国人施策の現状と課題」『山梨国際研究 山梨県立大学国際政策部紀要』No. 6

李善姫(2011)「韓国における「多文化主義」の背景と地域社会の対応」『GEMC ジャーナル』第 5 号

イ・ギョヨン(2012)「韓国における非専門職外国人材政策の現状と課題」『第 12 回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題：日韓比較』、労働政策研究・研修機構

WIP ジャパン株式会社(2011)『諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査』

- 外務省領事局外国人課(2007)「イタリア、韓国における外国人政策に関する調査報告書」
- 株式会社日本総合研究所(2010)『平成 21 年度中小企業産学連携人材育成事業(高度人材受入れ推進の在り方に関する調査)報告書』
- キム・キソン(2012)「韓国における外国人労働者の雇用法制及びその課題」『第 12 回日韓ワークショップ報告書 外国人労働者問題：日韓比較』、労働政策研究・研修機構
- 国立国会図書館(2007)「韓国における外国人問題 —労働者の受入れと社会統合—」『人口減少社会の外国人問題 総合調査報告書』
- 佐野孝治(2010)「外国人労働者政策における「日本モデル」から「韓国モデル」への転換—韓国における雇用許可制の評価を中心に—」『福島大学地域創造』第 22 巻第 1 号
- 白井 京(2007)「韓国の外国人労働者政策と関連法制」『外国の立法』231 号、国立国会図書館
- 白井 京(2008)「在韓外国人処遇基本法—外国人の社会統合と多文化共生—」『外国の立法』235 号、国立国会図書館
- 白井 京(2008)「韓国の多文化家族支援法—外国人統合政策の一環として—」『外国の立法』238 号、国立国会図書館
- 白井 京(2010)「韓国における外国人政策の現状と今後の展望—現地調査をふまえて」『外国の立法』243 号、国立国会図書館
- 薛東勲(2011)「韓国の移民政策と多文化社会の建設」『韓国の少子高齢化と格差社会』、慶応義塾大学出版会
- 宣元錫(2010)「韓国の「外国人力」受入れ政策—「雇用許可制」を中心に—」『総合政策研究』第 18 号
- 春木 育美(2012)「韓国の外国人労働者政策と社会統合政策推進の背景」『韓国の少子高齢化と格差社会』、慶応義塾大学出版会
- 藤原 夏人(2012)「韓国における外国人政策関連法制」『外国の立法』254 号、国立国会図書館
- 山脇 啓造(2008)「動き出した韓国の外国人政策」『国際人流』2008 年 3 月号
- 梁起豪(2010)「転換期に立つ韓国の移民政策—外国人の社会統合を中心に—」『GEMC ジャーナル』第 3 号
- 労働政策研究・研修機構(2010)『アジア諸国における高度外国人材の就職意識と活用実態に関する調査報告書』

第8章 シンガポール

第1節 外国人労働者受入れ政策の歴史・概況

1 歴史

シンガポールの外国人労働者受入れの歴史は、隣国マレーシアから独立して現在の国家体制が形作られた1965年よりも遥か昔、19世紀初頭まで遡る。1819年にスタンフォード・ラッフルズがシンガポールに上陸して以来、幾ばくかの人口を抱えるだけの漁村に過ぎなかったこの場所は、瞬く間に東南アジアの中継貿易の拠点としての地位まで駆け上がった。その過程で、当時シンガポールを植民地化していたイギリスは積極的移民受入れ政策を実施して、経済成長に伴う旺盛な労働需要をまかなった。1901年から1957年の約半世紀の間に総計で約72万人の移民が流入した。その多くが中華系、マレー系、インド系の移民である。20世紀半ば以降は日本による占領、英国の再統治、植民地下での自治権獲得、マレーシアへの併合と、歴史の変遷を経て国家として独立した。

独立後は植民地時代の積極的受入れ政策を変更する。技能を持ち教育水準の高い移民については永住を前提として優遇的に受入れる一方で、非熟練労働者については一時的な滞在に制限するという、いわゆる選択的移民受入れ政策へと転換した。マレーシアから独立した1965年には、シンガポールとしてのアイデンティティを強化するために、移民法の改正を行う。しかし、その法制度下での移民労働者の受入れは、工業化の過程で増大した労働力需要に対応するための緩やかな制限にとどまっており、結果としてアジアで最も移民流入が著しい国となる。

1970年代後半に入ると、移民管理は徐々に厳格なものへと移行する。この時期からシンガポール経済は従来の労働集約型産業から、より付加価値の高い産業への移行を目指すようになり、外国人労働者受入れもそれに対応したものとなる。

1980年頃より労働力不足が顕著になり始める。それまでは隣国マレーシアが外国人労働力の主要な供給元であったが、マレーシアのみでは足りなくなり始め、建設労働者の供給元はマレーシアからタイ・韓国・フィリピンなどに取って代わられるようになった。1980年からは非熟練の外国人労働者に対する雇用税(levy)を導入する。当初はマレーシア人以外の建設業に従事する外国人労働者のみが対象だったが、順次対象業種を拡大し、税額も引き上げていく。1988年には非熟練の外国人労働者の雇用上限率(dependency ceiling)を導入する。

1990年代に入ると、高度外国人労働者の誘致政策が加速する。1997年、労働省と経済開発庁(EDB: Economic Development Board)は高度外国人労働者を誘致するために、共同で「コンタクトシンガポール」を設置する。コンタクトシンガポールは上海、ボストン、東京などシンガポール国外に拠点を儲け、海外での高度人材誘致を強める。1998年には、労働省(MoM: Ministry of Manpower)が従来のMoL(Ministry of Labour)からMoMに名称を変更すると共に、移民庁が行っていた就労パスの発給業務が労働省に移管される。これにより、

労働省は政策立案からパスの発給・管理業務に至るまで、外国人労働者受入れ政策を縦断的に所管することになる。さらに 1999 年には、労働省は「経済成長の実現と知識集約型経済の実現のために、外国人労働力の活用にあらゆる面で注力する」とする「マンパワー21計画」を発表し、以後その計画の実現に注力する。この間、アジア金融危機に伴いシンガポールの労働市場は失業率の上昇など厳しい状況に見舞われたが、外国人労働者の送還のような過度な抑制は行われなかった。その代わりに、労働組合の主導による賃金の抑制、社会保険負担率の削減など、政労使が一体となって痛みを分け合う形で危機の克服に取り組んだ。

21 世紀に入ると、多様な労働需要に対応するために、旧来の高度外国人労働者・非熟練労働者という単純な区分けから、より細分化した外国人労働者受入れ策を実施する。2004 年には中技能労働者を対象とした S パスを導入する。2007 年には高度外国人労働者がシンガポールに滞在し続けることが容易になるように、PEP(Personal Employment Pass)を導入する。同年、外国人大学生や就業経験の浅い若年者、つまり「未来の高度人材」を対象にワークホリデープログラムを開始する。

2008 年に金融危機が発生すると、翌年 2009 年のシンガポール経済はマイナス成長となる。しかしながら、この間に目立った外国人労働者の抑制政策は実施されなかった。そのため、外国人労働者の雇用の増加に比べて、シンガポール人の雇用の増加が低調であったり、ホワイトカラー層を中心にシンガポール人の失業が増加するようになる。ちょうどこの頃より、外国人の流入による人口増加に伴い、公共交通の混雑や住宅価格の上昇が問題視されるようになる。

金融危機に際しても外国人労働者の受入れを制限的にしなかったシンガポールだが、2011 年に転換点を迎える。この年に行われた国政選挙で、建国以来与党の座を維持し続けている人民行動党(PAP: People's Action Party)が、得票率で過去最低の数値を記録する。議席数では、小選挙区制およびシンガポール独特のマイノリティ民族に配慮した団体選挙制度の恩恵を受けて 87 議席中 81 議席を獲得したものの、この結果はシンガポール社会に大きな衝撃を与えた。選挙後はテレビ・新聞などのマスメディアで盛んに選挙結果を分析する特集が組まれたが、いずれにおいても、人民行動党への得票率が低下した最大の要因は、「過剰な外国人受入れに対するシンガポール国民の反発」と結論づけた。

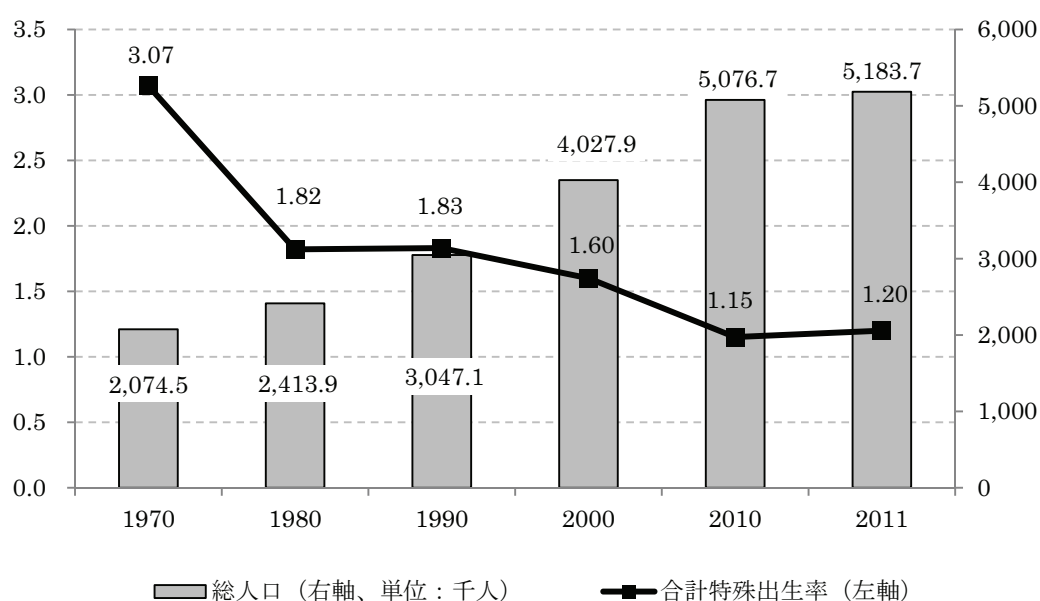
こうした事態を受けて、2011 年以降シンガポール政府は外国人労働者の受入れを急激に制限的なものへと転換するとともに、永住権の付与件数も大幅に減少させている。2012 年中にアナウンスされた変更を見ても、永住権取得スキームの廃止、就労パス取得のための要求月額給与の倍以上への引き上げなど、極めてドラスティックな変更を行なっている。

2 概況

上記のように外国人・外国人労働者をオープンドア方式で続けてきたシンガポールは、世界でも稀に見る移民国家となっている。

図表8-1のように、ここ数十年、合計特殊出生率は低下の一途をたどっているが、人口自体は増加し続けている。直近でも、総人口が21世紀初めの10年間で20%以上増加している。これは移民労働者として流入して一時的に滞在している外国人労働者の他に、その中から永住権を取得する者、またシンガポール国籍を取得する者が一定数存在するためである。2011年時点で約518万人がシンガポールに居住しているが、その内訳はシンガポール人が約326万人(62.9%)、永住権者が約53万人(10.2%)、その他の外国人が約139万人(26.8%)となっている。

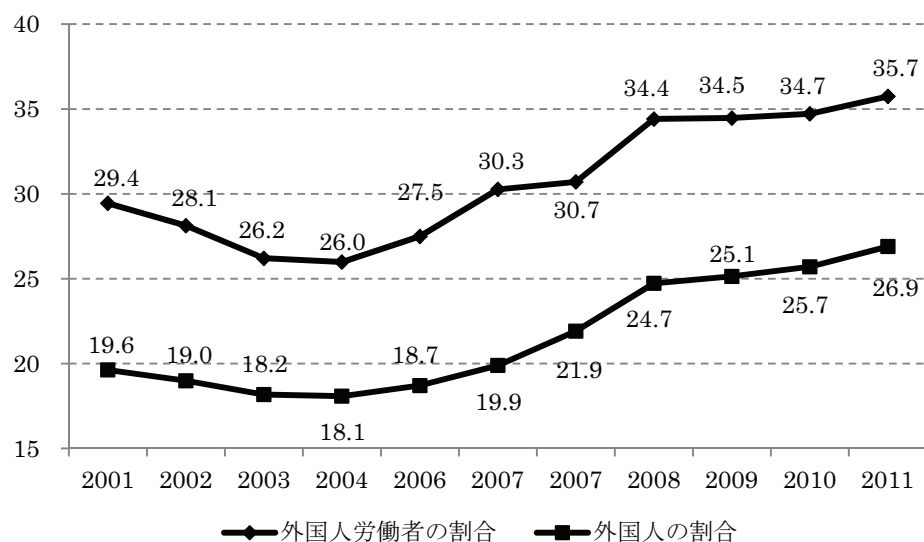
図表8-1 総人口・合計特殊出生率の推移



出所：統計局

こうした結果として、人口に占める外国人人口の割合、労働力人口に占める外国人労働力人口の割合は共に増加傾向にある(図表8-2)。なお、図表8-2において、永住権を保有する外国人は、外国人としてカウントされていない。シンガポール政府が公表する各種統計では、シンガポール国民と永住権保有者を居住者(residents)、それ以外を外国人(foreigner)として区分するのが一般的である。

図表8-2 人口に占める外国人の割合、労働力人口に占める外国人労働者の割合(単位：％)

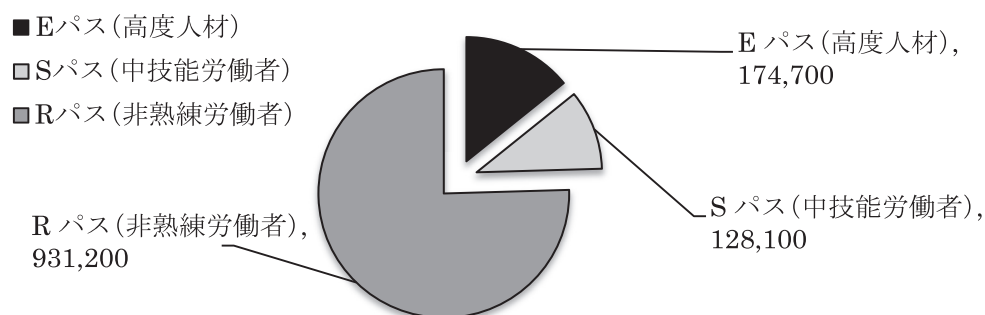


出所：統計局

注：永住権を保有する外国人は含まれない

図表8-2の通り、労働力人口は3分の1以上が外国人労働者である。永住権保有者も含めると、それ以上に外国人労働者に依存しているのが現在のシンガポールの状況である。これらの外国人労働者の大多数は、いわゆる非熟練労働に従事している。主要なパス別の労働者数を見ると、その大半が非熟練労働に該当するRパスで従事している(図表8-3)。このようにシンガポールは、非熟練労働者を大量に一方、ごく少数の高技能労働者・中技能労働者をするという、選択的な移民受入れ政策を実施している。

図表8-3 主要パス別の外国人労働者数



出所：労働省

注：2012年6月時点の値。Rパスには家事使用人を含む。

第2節 外国人労働者受入れ制度

1 就労パス

外国人がシンガポール国内で就労するためには、認められた有効なパスを取得しなければならない¹(永住権者を除く)。有効なパスを取得せずに違法に就労した場合、労働者だけでなく、雇用した使用者も処罰の対象となる²。就労パスに定められた条件の範囲を超えて雇用した場合も、使用者は処罰される³。ただし 60 日以内の短期の滞在であれば、指定の業務⁴については就労パスを取得する必要がない。就労可能なパスは図表8-4 の通りである。

図表8-4 就労可能なパス

- ・ E パス (P1 パス、P2 パス、Q1 パス)
- ・ S パス
- ・ 労働許可 (WP)
- ・ パーソナルエンプロイメントパス (PEP)
- ・ 家族帯同パス
- ・ LTVP プラス
- ・ 短期パス
- ・ ワークホリデイパス (WHP)
- ・ 研修者雇用パス (TEP)
- ・ 研修労働許可 (TWP)
- ・ 学生パス
- ・ 起業家パス

出所：労働省、移民庁資料等を元に作成

(1) Eパス (Employment Pass)

Eパスは、P1パス、P2パス、Q1パスの3種類で構成される高度人材を対象とした就労パスである。いずれのパスにも数量規制枠はない。

ア P1パス

専門職、管理職を対象とするパス。月額固定給与⁵が8,000S\$ (シンガポールドル)を超える者が対象。2011年6月より7,000S\$から引き上げられた(各パスの基準額の変更歴は図表8-5を参照)。労働省がパスを発給するに相当すると認める学歴・技能等が要求される。

¹ 外国人労働者雇用法 5 条の 2

² 外国人労働者雇用法第 5 条の 6 の a 「有効な就労パスなしに外国人を雇用した使用者は5,000S\$より多く3万S\$を超えない罰金、または12カ月を超えない期間の懲役、またはその両方に処せられる。」、外国人労働者雇用法第 5 条の 7 「有効な就労パスなしに就労した労働者は2万S\$を超えない罰金、または2年を超えない期間の懲役、またはその両方に処せられる。」

³ 外国人労働者雇用法第 5 条の 7A 「就労パスに定められた条件に基づかない雇用を行った使用者は、1万S\$を超えない罰金に処せられる」

⁴ 音楽活動、ジャーナリズム活動、スポーツイベントへの参加、展示会への参加、セミナー・会議への参加、仲裁・調停、視察、旅行ツアーの補助等。労働省に対して事前に通知する必要がある。

⁵ 月額固定給与とは、月の基本月給と手当の総額を指す。基本月給には時間外労働による給与、ボーナス等は含まれない。手当とは住宅手当、通勤手当、食事手当等を指す。

イ P2パス

専門職、管理職を対象とするパス。月額固定給与が4,500S\$を超える者が対象。2012年1月より4,000S\$から引き上げられた。労働省がパスを発給するに相当すると認める学歴・技能等が要求される。

ウ Q1パス

Q1パスの対象とする層は二つ存在する。一つは若年の者で、良質な教育を終了した月額固定給与が3,000S\$を超える者である。もう一つは技能および経験を持つ者であり、こちらは3,000S\$よりも高い月額固定給与が要求される。月額固定給与は2012年1月より2,800S\$から引き上げられた。

図表8-5 各Eパス(P1パス、P2パス、Q1パス)の最低固定月額給与の推移(単位：S\$)

	11年6月まで	11年7月から	12年1月より
P1パス	7,000	8,000	8,000
P2パス	3,500	4,000	4,500
Q1パス	2,500	2,800	3,000

出所：労働省

(2) Sパス

Sパスは大学や専門学校を卒業していて、かつ、中程度の技能を有する者を対象としたパスである。月額固定給与が2,000S\$を超える者が対象。2011年7月より1,800S\$から引き上げられた(図表8-6)。発給に際しては、給与・学歴・職種・職務経験などが考慮される。Sパスには数量規制枠(quota)があり、使用者はその枠を超えてSパスの労働者を雇用することは出来ない(図表8-7)。2013年1月時点で20%であり、2012年7月に25%から削減された。2011年に、一旦は2013年7月までは25%とするアナウンスが労働省から行われたが、その後変更された。また、Sパスで就労する労働者には雇用税が課され、使用者は規定の額を納めなければならない。2013年1月時点で最大390S\$(月額)であり、段階的に引き上げられている。

図表8-6 Sパスの最低固定月額給与の推移(単位：S\$)

	11年6月まで	11年7月より	13年7月より
最低固定月給	1,800	2,000	2,200

出所：労働省

図表8-7 Sパスの数量規制、雇用税の推移

	12年6月まで		12年7月より	
	Tier1	Tier2	Tier1	Tier2
数量規制	15%	25%	10%	20%
雇用税	160S\$	250S\$	200S\$	320s\$
	13年1月より		13年7月より	
	Tier1	Tier2	Tier1	Tier2
数量規制	10%	20%	10%	20%
雇用税	250S\$	390s\$	300S\$	450s\$

出所：労働省

注：サービス産業のみ、13年7月よりTier2の数量規制は15%より適用。

ア 数量規制枠の計算方法

数量枠は、使用者が雇用する全労働者に1を加えた値を分母として決定される。例えば42人の労働者を雇用している場合、43人の20%⁶である8人⁷までをSパスで雇用することが可能となる。

イ 雇用税の計算方法

Sパスの雇用税は、2段階(Tier)によって構成されている。Sパスで雇用する労働者の人数に応じて、使用者は雇用税を納めなければならない。上述の例の場合、10%以下となる4人以下の雇用であれば、1人につき250S\$⁸を納めることとなる。6人の雇用であれば、4人分につき250S\$、2人分につき390S\$⁹を納めることとなる¹⁰。

(3) 労働許可(Work Permit)

労働許可は、非熟練労働者を対象とするRパスと、家事使用人(FDW:Foreign Domestic Worker)を対象とする労働許可、乳母(Confinement Nanny)を対象とする労働許可が存在する。

ア Rパス

Rパスは、非熟練労働者を対象とするパスである。パスの発行は特定の業種(製造、サービス、建設、加工、海運)に限られ、業種ごとに特定の承認された国の者だけが取得を認められる(図表8-8)。Rパスは使用者に対して雇用率(Dependency Ceiling)と雇用税を課している(図表8-9)。使用者は雇用率を超えて労働許可の外国人労働者を雇用することは出来ない¹¹。

⁶ 2013年1月時点。

⁷ 小数点以下は切り捨てられる。詳細な計算方法は下記の労働省のウェブサイトを参照。

http://www.mom.gov.sg/Documents/services-forms/passes/Guide_on_Comp_of_Company_Quota_Balance.pdf

⁸ 2013年1月時点。

⁹ 2013年1月時点。

¹⁰ 詳細な計算方法については注7に同じ。

¹¹ 詳細な計算方法については注7に同じ。

雇用税は、熟練(skilled)と非熟練(unskilled)で異なる¹²。近年、雇用率は段階的に削減されている一方で、雇用税は段階的に引き上げられている。建設・加工業においては、非伝統的供給国¹³と中国からの外国人労働者を対象に年間採用枠(Man=Year Entitlement)が課されている。年間採用枠は建設計画の種類や希望に応じて決定される。年間採用枠の枠内と枠外で雇用税の税額が異なる。外国人労働者のパス申請時の年齢は16歳以上50歳未満でなければならない(マレーシア人は16歳以上58歳未満)。

図表8-8 Rパスでの就労が可能な労働者の出身国

業種	出身国
製造	マレーシア、北アジア、中国
サービス	マレーシア、北アジア、中国
建設	マレーシア、北アジア、非伝統的供給国、中国
加工	マレーシア、北アジア、非伝統的供給国、中国
海運	マレーシア、北アジア、非伝統的供給国、中国

出所：労働省

注：北アジアは香港、マカオ、韓国、台湾の4カ国。

非伝統的供給国はインド、タイ、スリランカ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンの6カ国。

図表8-9 Rパスの雇用率、雇用税

		雇用率	雇用税(S\$) 熟練/非熟練
製造	Tier1	25%	230/330
	Tier2	50%	330/430
	Tier3	60%	500
サービス	Tier1	15%	270/370
	Tier2	25%	380/480
	Tier3	45%	550
建設	年間採用枠内	87.5%	280/400
	年間採用枠外		550/650
加工	年間採用枠内	87.5%	230/330
	年間採用枠外		500
海運		83.3%	230/330

出所：労働省

注：2013年1月時点

イ 家事使用人

外国人の家事使用人に対しては、労働許可が発給される。数量規制はないが、使用者に対

¹² 熟練と非熟練の区別の方法は業種ごとに異なる。詳細は下記の労働省ウェブサイトを参照。

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/work-permit-fw/before-you-apply/Pages/levy-concessions-for-skilled-workers.aspx>

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/work-permit-fw/levy-payments/Pages/levy-payments.aspx>

¹³ インド、タイ、スリランカ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンの6カ国。

して雇用税が課される(図表8-10)。家事使用人として就労出来るのは、バングラデシュ、香港、インド、インドネシア、マカオ、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、韓国、スリランカ、台湾、タイのいずれかを出身国とする者である。初回申請の場合は、申請時の年齢が23歳以上50歳未満で、8年以上の教育を受けた者でなければならない。女性が対象で、男性は不可である。血縁関係のある者を使用者とする事は出来ない。

図表8-10 外国人の家事使用人に対する雇用税

	月額	日額
通常(Normal)	265S\$	8.72S\$
割引(Concession) ¹⁴	170S\$	5.59S\$

出所：労働省

注：2013年1月時点

ウ 乳母

乳母として短期(最長 16 週間)に就労する者を対象とする。就労者は、マレーシア人の女性であること、23 ～ 65 歳であること、使用者の住居で就労することが要求される。使用者に対しては雇用税が課される。使用者がシンガポール人の場合は 170 S\$、永住権保有者の場合は 265 S\$である。

(4) PEP(パーソナルエンプロイメントパス、Personal Employment Pass)

PEP は E パスと同様に高度人材を対象としたパスである。2007 年に新設された比較的新しいパスである。新設された理由は「シンガポールに高度人材を呼び込み、また彼らのシンガポールでの継続的な滞在とシンガポールへの貢献を促進するため」。E パスは特定の使用者の下での雇用に対して発給される(パスの申請も使用者が行う)が、PEP は労働者本人が申請を行う。E パス取得者は離職すると、新規にパスを取得できない限り出国を余儀なくされるが、PEP 取得者は離職後も最長で6カ月間シンガポールに滞在できる。PEP の交付は1回のみ、期限は3年で更新は認められていない。2012年6月時点で1万2,000人が保有している¹⁵。

取得が可能な者は、現在 P1 パスを取得しており月額固定給与が1万2,000S\$を超えるものか、あるいは外国に居住しており月額固定給与が1万8,000S\$を超えるものである。外国に居住している場合は、申請時点で継続して6カ月以上失業していない必要がある。2012年12月より大幅に制度が変更されている(図表8-11)。制度変更の理由について、労働省は2点を挙げている。1点目は「同じく高度人材向けのパスである E パスで、最低月額固定給与が引

¹⁴ 使用者が12才以下あるいは65才以上のシンガポール国民と同居している、障害を持つ者と同居している場合等に適用される。詳細は下記の労働省ウェブサイトを参照。

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/work-permit-fdw/before-you-apply/Pages/default.aspx#levy>

¹⁵ 2013/1/14国会議事録より

き上げられているため」であり、2点目は「PEP をシンガポールで就労する最上位層の高度外国人労働者のための、プレミアムパスに留めるため」としている。

図表8-11 PEPの制度変更前、変更後比較表

	12 年 11 月まで	12 年 12 月より
最低固定給与	34,000 \$ / 年 (シンガポール在住の場合) 8,000 \$ / 月 (外国在住の場合)	144,000S \$ / 年 120,00 S \$ / 月 (シンガポール在住の場合) 18,000S \$ / 月 (外国在住の場合)
パス有効期間	5 年	3 年
パスの更新	不可	不可
申請可能な者	・ P1 パス保有者 ・ P2 パス保有者¹⁶ ・ Q1 パス保有者¹⁷ ・ 以前 P1 パスを保持していた者 ・ シンガポールの高等教育を卒業し、シンガポールで就労する者¹⁸ ・ 外国居住者	・ P1 パス保有者 ・ 外国居住者

出所：労働省

(5) 家族帯同パス (Dependant's Pass)

家族帯同パスは、就労パスを保有する外国人労働者の家族、およびシンガポール人の外国人配偶者を対象とするパスである。帯同家族パスのみでは就労することは認められていないが、労働省に LOC (Letter of Consent) と呼ばれる就労申請を行うことにより、就労が可能となる。

(6) LTVPプラス (Long Term Visit Pass Plus)

LTVP プラスは、シンガポール人の外国人配偶者、または永住権保有者の外国人配偶者を対象とするパスである。2012 年 4 月に新設された。LTVP プラスを保有する外国人は、家族帯同パスと同様に LOC を労働省に提出することにより就労が可能となる。

(7) 短期パス

短期パスは、シンガポール国内で短期に就労する者を対象としたパスであり、アーティスト労働許可と多用途就労パスの 2 種類がある。

ア アーティスト労働許可 (Work Permit for Performing Artists)

アーティスト労働許可は、ホテル、レストラン、バーなどでパフォーマンスを行うことを目的としたアーティストに対して短期 (6 カ月以内) の就労を許可するパスである。

¹⁶ 2 年以上 P2 パスを保有して就労していなければならない。

¹⁷ 5 年以上 Q1 パスを保有して就労していなければならない。

¹⁸ 2 年以上 E パスを保有して就労していなければならない。

イ 多用途就労パス (Miscellaneous Work Pass)

多用途就労パスは、宗教的、政治的会議やセミナーへの参加、ジャーナリズム活動を行うものに対して発給する短期(60日以内)の業務を許可するパスである。

(8) ワークホリデーパス (Work Holiday Pass)

外国人の若年者に対してシンガポールでのインターンシップの機会を提供することを目的としたプログラム、ワークホリデープログラム (Work Holiday Program) の参加者に発給されるパス。諸外国のいわゆるワーキングホリデーは、両国間の承認による双方向のものである。しかし、シンガポールのワークホリデープログラムは、シンガポールが一方的に国を指定しており、対象国の指定の大学出身者が申し込むことが出来る。パスの有効期間は6カ月間。対象年齢は18～25歳で、大学に在籍して3カ月以上経過している者、あるいは卒業者が対象となる。当該の大学の在学生および卒業生であれば、当該の国以外の国籍を有する者でも制度を利用出来る。対象国および指定の大学は下記の通りである。

対象国：オーストラリア、フランス、ドイツ、香港、日本、ニュージーランド、イギリス、アメリカ

指定大学：下記の3つのランキングのいずれかにおいて、上位200位以内に入る大学

Quacquarelli Symonds World University Rankings

Shanghai Jiao Tong University's Academic Ranking of World Universities

Times Higher Education World University Rankings

なお、ワークホリデープログラムは2012年12月より制度変更されている。それ以前は対象年齢が17～30歳であったほか、個別の大学の指定も存在していなかった。

パスの発給上限は年間2,000枚で、実際に発給された枚数は図表8-12の通りである。

図表8-12 ワークホリデーパスの発給枚数

08年	09年	10年	11年
700	1,000	1,400	1,800

出所：2012年10月16日国会議事録

(9) 研修者雇用パス (TEP: Training Employment Pass)

研修者雇用パスは、外国人の大学生や会社員で、シンガポールにおいて研修を受けるものを対象としている。月額固定給与が3,000 S\$を超える者か、あるいは労働省が定める資格¹⁹を有する必要がある。パスの有効期間は3カ月である。

¹⁹ 詳細は下記の労働省のウェブサイトを参照。

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/training-employment/before-you-apply/Pages/Institutions.aspx>

(10) 研修労働許可 (TWP: Training Work Permit)

研修労働許可は、非熟練労働者や半熟練 (semi-skilled) の労働者で研修を受ける者、あるいはシンガポール国内の私立教育機関に通う外国人学生で研修を受ける者を対象とする。パスの有効期間は6カ月である。

ア 非熟練労働者・半熟練労働者

使用者には当該産業の雇用税が課される。

イ シンガポール国内の私立教育機関に通う外国人学生

使用者に雇用税は課されない。研修を受ける者の人数は、全労働者数の5%または15人の、いずれか少ない方の人数を超えてはならない²⁰。

(11) 学生パス (Student Pass)

学生パスは、シンガポールで留学する者を対象としたパスである。原則として、就労は許可されていない。しかし、労働省が指定する45の教育機関²¹に在籍する14歳以上の者であれば、休暇期間中の就労は認められる。また休暇期間外であっても、労働省が指定する22の教育機関²²に在籍する学生であれば、最大で週16時間までパートタイムによる就労が認められる。

(12) 起業家パス (Entre Pass)

起業家パスは、シンガポール国内において事業を開始するものを対象としたパスである。当該の起業家の設立する会社は、払込資本金が5万S\$を超えること、当該の起業家が30%以上の株式を保有することなどが要件となる²³。起業家パスはパスの更新の際に、雇用する労働者の数と営業費用に応じてP1、P2、Q1の3種類に区分される。

ア P1

8人以上の現地の従業員²⁴をフルタイムで雇用し、過去12カ月間で30万S\$を超える営業費

²⁰ 詳細な規定は下記の労働省のウェブサイト参照。

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/training-work-permit/before-you-apply/Pages/default.aspx>

²¹ 下記の労働省ウェブサイト参照。

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/working-in-singapore/Pages/employment-of-foreign-students.aspx>

²² 注20に同じ。

²³ 詳細は下記の労働省ウェブサイト参照

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/entrepass/before-you-apply/Pages/default.aspx>

²⁴ 詳細は下記の労働省ウェブサイト参照

<http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/entrepass/cancellation-renewal/Pages/pass-renewal.aspx>

用²⁵を使用している。

イ P2

4人以上の現地の従業員をフルタイムで雇用し、過去12カ月間で15万S\$を超える営業費用を使用している。

ウ Q1

2人以上の現地の従業員をフルタイムで雇用し、過去12カ月間で10万S\$を超える営業費用を使用している。

2 就労不可能なパス

就労不可能なパスには、LTVP(Long Term Visit Pass)がある。LTVPは、シンガポールで就労する外国人労働者やシンガポール人の家族等を対象としたパスである。ただし、LTVPを保有する者は別途就労パスを取得することも出来る。そのため、何らかの就労パスを取得することにより、就労が可能となる。

3 各就労パスの申請者、有効期間、更新の可否

各就労パスの取得に際して申請を行う者、パスの有効期間、更新の可否は図表8-13の通りである。

図表8-13 各パスの申請者、有効期間、更新の可否

	申請者	有効期間	更新可否
E パス (P1 パス)	使用者	最長 5 年	○
E パス (P2 パス)	使用者	最長 5 年	○
E パス (Q1 パス)	使用者	最長 5 年	○
S パス	使用者	最長 5 年	○
労働許可 (R パス)	使用者	2 年	○
労働許可 (家事使用人)	使用者	2 年	○
労働許可 (乳母)	使用者	16 週間	×
PEP	パス取得者	3 年	×
家族帯同パス	被帯同者	被帯同者のパスが有効な期間	○
LTVP プラス	配偶者	最長 5 年	○
短期パス	使用者	最長 6 カ月	×
ワークホリデーパス	パス取得者	6 カ月	×
研修者雇用パス	使用者	3 カ月	×
研修労働許可	使用者	6 カ月	×
学生パス	パス取得者	就学期間	○
起業家パス	パス取得者	最長 2 年	○

出所：労働省、移民庁資料等を元に作成。

注：2013年1月現在

²⁵ 注23に同じ

4 永住権 (PR:Permanent residence)

外国人は、永住権を取得することにより、就労パスを取得せずに就労することが可能となる。「Permanent」と名前に含まれているが、実際には5年毎の更新が必要となる。外国人が永住権を取得する主な方法は、下記の通りである。その他に、難民等の人道的理由によっても永住権が付与されることがある。

(1) PTSスキーム (Professionals/Technical Personnel & Skilled Worker Scheme)

PTSスキームの所管は移民庁である。PTSスキームによって永住権を申請できるのは、P1パス、P2パス、Q1パスおよびSパスのいずれかを保有する外国人労働者、およびその申請者の配偶者と21歳未満の子女である。つまり、高度外国人労働者および中程度の技能を持つ外国人労働者とその家族を対象としたスキームである。2010年12月までは申請者本人の親も永住権の申請が認められていたが、2011年1月以降は認められていない。申請にあたっては、下記の要件や各種個人情報の申請書への記載等が要求される。

年齢：50歳未満(条件に該当しない者を除外するわけではないが、条件に合致することが望ましいとされている。)

仕事：現在の職務内容、過去の職務経歴、現在保有する就労パス、現在の勤務先(勤務先使用者による証明書も必要。)

学歴：学歴証明書

収入・資産：現在の収入および資産状況

滞在歴：シンガポールでの滞在年数およびシンガポールでの勤続年数(長いほど好ましいとされている。また、シンガポールで12カ月以上就労した後での申請が推奨されている。)

親族：親族のシンガポールとの関係(親族にシンガポール人が存在すれば、それを考慮するとされている。)

(2) シンガポール人・永住権取得者の家族

移民庁が所管する。シンガポール人や永住権保持者との家族関係を有する者を対象とする。シンガポール人または永住権保有者の配偶者と21歳以下の未婚の子女、シンガポール人の親が利用可能。

(3) グローバル投資家スキーム (GIP : Global Investor Program Scheme)

経済開発庁と移民庁が共同で所管する起業家・投資家等の誘致を促進するためのスキーム。申請に際しては250万S\$以上のシンガポール国内での投資、またはシンガポール政府系のファンドへの投資をしなければならない。申請の条件として、申請者の保有する企業の過去3年の平均売上高が不動産および建築関連業の場合は2億S\$以上、その他の業種の場合は5,000

万S\$以上であることなどが要求される。

(4) アーティストスキーム (Foreign Artistic Talent Scheme)

優れた芸術家を誘致して、シンガポールをアートハブとして促進するために策定されたスキーム。移民庁と国家芸術庁 (NAC : National Arts Council) が共同で管理している。対象者はダンス・音楽・映画・文学・映像芸術および芸術に関わる専門的技能者。

申請に際しては、以下の要件を満たすことが推奨されている。

- ・ 傑出したトラックレコードを有する
- ・ 母国または外国で著名な賞を受賞するなど高い評価を得ている
- ・ シンガポールとの関わり、および将来的なシンガポールでの活動計画を有する
- ・ 3年以上の関連分野での公的な就学または訓練経験
- ・ 6年以上の関連分野での活動経験

申請の提出は国家芸術庁に対して行う。ただし上記の条件を満たさない者であっても、シンガポールで2～3年の芸術に関わる就労経験を有する外国人芸術家は、移民庁に対して永住権の申請を行うことも可能である。

(5) 金融投資家スキーム (FIS : Financial Investor Scheme) 【廃止済み】

シンガポールへの投資を促すことを目的としたスキーム。金融庁と移民庁が共同で所管していた。2,000万S\$以上の資産を保有し、かつ1,000万S\$以上の資産をシンガポール国内に預託している者が対象。ただしこのスキームは2012年4月をもって廃止された。金融投資家スキームにより永住権を取得した外国人は、2004～2012年までの間で1,080人であった。また、同期間に194人が申請を却下されている²⁶。

5 外国人労働者の配偶者の帯同

外国人労働者の配偶者の帯同が認められるのは、外国人労働者が永住権を保有している、あるいはEパス (P1パス、P2パス、Q1パス)、Sパス、PEPパス、起業家パスのいずれかを保有している場合である (図表8-14)。ただしSパスにおいては、外国人労働者本人の月額固定給与が4,000S\$以上でなければならない。帯同にあたっては、配偶者が家族帯同パス、LTVPプラスまたはLTVPを取得する必要がある。法的な婚姻関係が存在しない事実婚としての配偶者である場合は、家族帯同パスの取得は認められていないため、LTVPを取得する必要がある。

²⁶ 2012/10/15国会議事録より

図表8-14 外国人労働者の配偶者の帯同可否

外国人の取得パス等	永住権	P1 パス	P2 パス	Q1 パス
法的婚姻関係のある配偶者	○(家族帯同パス、 または LTVP プラス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)
事実婚としての配偶者	○(LTVP)	○(LTVP)	○(LTVP)	×

外国人の取得パス等	PEP	起業家パス(P1、P2)	起業家(Q1)	S パス
法的婚姻関係のある配偶者	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)
事実婚としての配偶者	○(LTVP)	○(LTVP)	×	×

出所：労働省、移民庁資料等を元に作成。

注：外国人労働者本人がSパスを保有している場合は、本人の月額固定給与が4,000S\$以上の場合のみ可。カッコ内は配偶者の取得パス。

6 外国人労働者の配偶者の就労

外国人労働者の配偶者の就労が認められるのは、外国人労働者が永住権を保有している、あるいはEパス(P1パス、P2パス、Q1パス)、Sパス、PEPパス、起業家パスのいずれかを保有している場合である(図表8-15)。

図表8-15 外国人労働者の配偶者の就労可否

外国人の取得パス等	永住権	P1 パス	P2 パス	Q1 パス
法的婚姻関係のある配偶者	○(家族帯同パス、 または LTVP プラス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)
事実婚としての配偶者	○(LTVP)	○(LTVP)	○(LTVP)	×

外国人の取得パス等	PEP	起業家パス(P1、P2)	起業家(Q1)	S パス
法的婚姻関係のある配偶者	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)	○(家族帯同パス)
事実婚としての配偶者	○(LTVP)	○(LTVP)	×	×

出所：労働省、移民庁資料等を元に作成。

注：外国人労働者本人がSパスを保有している場合は、本人の月額固定給与が4,000S\$以上の場合のみ認められる。カッコ内は配偶者の取得パス。

ただしSパスにおいては、外国人労働者本人の月額固定給与が4,000S\$以上でなければならない。外国人労働者の配偶者が家族帯同パス、LTVPプラスを取得している場合、就労を開始するにあたってはLOCを労働省に対して提出する必要がある。LTVPを取得してシンガポールに滞在している場合は、別途何らかの就労パスを取得する必要がある。

7 外国人労働者の親の帯同

外国人労働者の親の帯同が認められるのは、外国人労働者が永住権を保有している場合、あるいはP1パス、PEPパス、起業家パスを保有している場合のみである(図表8-16)。その他のいずれの就労パスにおいても、親の帯同は認められていない。また、P1パスの場合は実の両親のみが対象で、義理の両親の帯同は認められていない。2012年9月に制度変更があり、現在の要件に変更された。それ以前は、P1パス保有者は義理の両親の帯同も認められていた。

また P2 パス保有者も、実の両親・義理の両親の帯同が認められていた。

外国人労働者の親は、帯同にあたって LTVP を取得する必要がある。なお、2010 年 12 月までは外国人労働者が永住権を取得した場合、その親についても永住権の申請が認められていたが、2011 年 1 月以降は認められていない。

なお、就労者以外の外国人では、学生パスを保有する外国人学生の母親または祖母の帯同が認められている。帯同の目的は「外国人学生の世話をすること」である必要がある。母親・祖母の片方のみの帯同が認められており、当該の外国人学生に対して母親・祖母の双方の帯同は認められていない。帯同にあたっては LTVP を取得する必要がある。

図表8-16 親・祖母の帯同可否

外国人の取得パス等	永住権	P1 パス	PEP	学生パス	起業家パス (P1、P2)
実の両親	○ (LTVP)	○ (LTVP)	○ (LTVP)	○ (LTVP)	○ (LTVP)
義理の両親	○ (LTVP)	×	○ (LTVP)	○ (LTVP)	○ (LTVP)
祖母	×	×	×	○ (LTVP)	×

出所：労働省、移民庁資料等を元に作成。

注：学生パス保有者の親は母親のみが対象。母親、祖母の双方の帯同は不可。カッコ内は取得パス。

8 外国人労働者の家事使用人の帯同

外国人の家事使用人がシンガポール国内で就労するには、労働許可を取得しなければならない。その対象者は前述の 8 カ国の出身者であるため、それ以外の国の出身者は労働許可で家事使用人として就労することは不可能である。よって 8 カ国以外の出身の家事使用人を帯同することは認められない。

一方で、8 カ国の出身の家事使用人の帯同については、特に規定が存在していない。

そこで、労働省の担当者に対して以下の様なケースは認められるかどうかを質問した。すなわち、アメリカに本社を持つある多国籍企業の本社で働くアメリカ人が、アメリカにおいてスリランカ出身でスリランカの国籍を持つ家事使用人を雇用しているとする。彼(彼女)は同社のシンガポールオフィスへの転勤に際して、シンガポールで家事使用人の雇用を希望しており、かつ慣れ親しんでいるアメリカで雇用していた家事使用人を引き続き雇用したいと考えている。このような場合に、労働省は当該の家事使用人に対して労働許可を発給するのか、また、当該の家事使用人の雇い主として彼(彼女)を斡旋するのか、以上のような質問を労働省の担当者に行った。

この質問に対して、労働省の担当者は、「そのような希望があれば受け付けて善処する」と述べた。その上で、「しかし、そのような要望は過去に聞いたことがない」と述べた。

9 労働市場テスト

シンガポールでは労働市場テストは実施されておらず、ガイドライン²⁷による通達が行われているのみである(図表8-17)。

労働省を含む政・労・使の三者で構成される委員会は、使用者が労働者を雇用するに際して、外国人を雇用する前にシンガポール人を雇用する努力を要請している。この要請はガイドラインとして通達されており、労働市場テスト実施の法的義務は存在しない。

ガイドラインではシンガポール人を雇用する手段の例として、教育機関やキャリアセンター、人材紹介会社へシンガポール人の求職者を照会することを挙げている。また求人広告において国籍要件を記載する際には、「シンガポール人を除く」という表現や、「シンガポール人以外が好ましいことを示唆する」表現は、使用すべきではないとしている。民族・人種に関しては、「多文化主義を基本的な原則とするシンガポールにおいて、民族・人種を採用活動において選抜の判断材料とすべきではない」とした上で、「中華系が好ましい」や「マレー系が好ましい」などの表現は求人広告で使用すべきではないとしている。

このガイドラインでは、対象の労働者の技能や知識のレベルについて、特段の指定を行っていない。しかし現地研究者によれば、このガイドラインは高度・中程度の知識・技能の労働者の雇用を対象にしており、非熟練労働者は対象外である。つまりRパスに該当する分野では対象外である。その理由について現地研究者は「高度・中程度の知識・技能を有する外国人労働者はシンガポール人の雇用を奪う恐れがある。しかし非熟練労働については、そもそもシンガポール人が就きたがらないためだ」と述べた。

なお、例外としてP1パスにおいては医師の場合のみ労働市場テストが実施されている。新規外国人医師の登録は、シンガポール全体の医師数を鑑みて制限されることがある。

図表8-17 各パスの労働市場テストの状況

P1 パス	P2 パス	Q1 パス	S パス	R パス
なし。ただし医師に限っては、新規外国人医師の登録は、シンガポール全体の医師数を鑑みて制限されることがある。	なし	なし	なし。ただし、当該パスで従事する職務は需要スキルリスト (skills-in-demand list) に掲載されている職務であるべき。	なし。ただし、当該パスで従事する職務は需要スキルリスト (skills-in-demand list) に掲載されている職務であるべき。

出所：“A Cross Country Study of Labour Market Tests and Similar Regulatory Measures: Implications for Labor Market Test Policy in the Philippines EUROPEAN UNION TRADE RELATED TECHNICAL ASSISTANCE PROJECT”

10 ポイント制

労働省はSパスにおいてポイント制を採用している。移民庁がPTSスキームにおいてポイ

²⁷ Tripartite Guidelines on Fair Employment Practices

[http://www.tafep.sg/assets/files/Publications/Publication%20-%20Tripartite%20Guidelines%20on%20FEP%20English%20\(as%20of%20290612\).pdf](http://www.tafep.sg/assets/files/Publications/Publication%20-%20Tripartite%20Guidelines%20on%20FEP%20English%20(as%20of%20290612).pdf)

ント制を採用している。Sパス、PTSスキームともにポイント計算表の公開は行なっていない。

(1) Sパス

Sパスでの就労を希望する外国人(またはその採用を予定する使用者)は、事前に労働省のウェブサイト上の診断ツールによって、パスの申請をした場合に認可されるか否かについて、一定の判断を行うことができる。診断ツールには、国籍・生年月日・現在の固定月額給与(S\$建て)・職務経験年数・シンガポールでの職務経験年数・学歴を入力する。ただしこの診断ツールは、労働省の担当者の説明によれば「あくまでも目安」であり、「この診断ツールで認められたとしても、実際に申請した場合に必ずしも認められるとは限らない」。

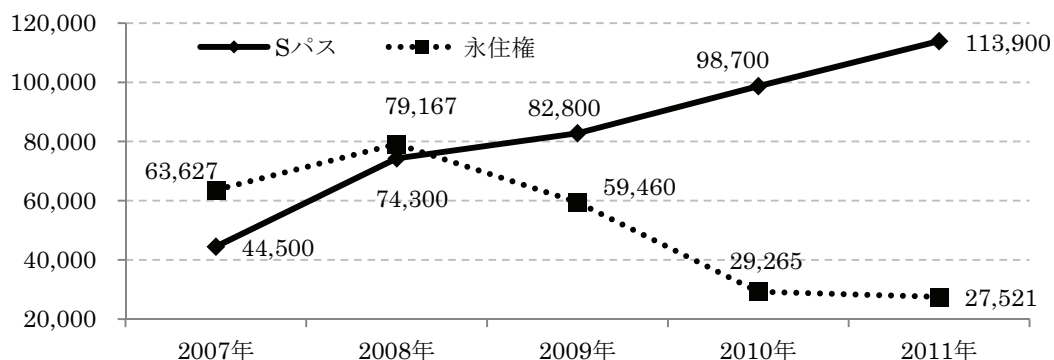
Sパスは、上記の項目を点数化することにより、労働省がパスの発給の可否について判断していると想定される。ただし、Sパスを含む各パスの発給枚数は経済情勢・社会情勢を鑑みてコントロールされる(図表8-18)ため、その判断基準は常に変化していると想定される。このようにSパスのポイント制はその計算表が非公開であり、ウェブサイト上で診断の提供は行なっているものの、その審査方法がブラックボックス化しているため、実際にどのように審査をしているかは不明である。

(2) PTSスキーム

移民庁はPTSスキーム下での永住権の取得について、ポイント制によって可否の判断を行なっている。PTSスキームには、Sパスのような診断ツールは存在しない。ただし、シンガポール政府はEパスを保有して就労している一定の外国人に対して、「あなたは永住権の取得を申請すべきだ」とする内容のレターを送っている。そのレターを受け取った者が永住権を申請したとしても必ずしも認められるわけではないが、Sパスの診断ツールと同様に一定の目安となっている。

PTSスキームにおけるポイント制は、申請に際して記載する項目、すなわち年齢・職務経歴・学歴・収入・資産・シンガポール滞在歴・親族のシンガポールとの関係、などによって審査されている。ただしSパスと同様に審査方法がブラックボックス化しているため、実際にどのように審査をしているのかは不明である。また、やはりSパスと同様に、経済情勢・社会情勢を鑑みて認可件数はコントロールされる(図表8-18)。

図表8-18 Sパスでの就労者数と永住権付与数の推移



出所：労働省、移民庁

注：永住権の付与数にはPTSスキーム以外による取得も含まれる。

1.1 高度人材の誘致

シンガポールは外国人の高度人材をシンガポールに誘致するために、1997年に労働省と経済開発庁が共同で「コンタクトシンガポール」を設けた。コンタクトシンガポールは、東京、上海、ボストンなどの世界各国の都市に拠点を設け、高度人材の誘致活動を行なっている。ウェブサイト上においては、英語、中国語(繁体字・簡体字)、日本語によって情報発信を行い、誘致に務めている。

第3節 外国人労働者受入れの実態

1 外国人労働者数の推移

主要なパスごとの外国人労働者数は図表8-19の通りである。近年各パスの発給基準を引き上げる傾向にはあるものの、外国人労働者数は高度、中程度、非熟練のいずれのカテゴリーでも増加している。

図表8-19 主要パスごとの外国人労働者数

	07年	08年	09年	10年	11年	12年
Eパス	99,200	113,400	114,300	143,300	175,400	174,700
Sパス	44,500	74,300	82,800	98,700	113,900	128,100
ワークパーミット	757,100	870,000	856,300	871,200	908,600	931,200
家事使用人	183,200	191,400	196,000	201,400	206,300	208,400
建設作業従事者	180,000	229,900	245,700	248,100	264,500	277,600
外国人労働者数	900,800	1,057,700	1,053,500	1,113,200	1,197,900	1,234,100
外国人労働者数(家事使用人を除く)	717,600	866,300	857,400	911,800	991,600	1,025,700

出所：労働省

注：値は各年12月時点。2012年は6月時点。

2 シンガポールの外国人労働者受入れ制度の特徴

シンガポールの外国人労働者の受入れ制度は、主に5点の特徴を持っている。

(1) パスによる人材の明確な区分け

高度人材、中程度の技能労働者、非熟練労働者を入り口であるパスの発給の段階で区分けすることにより、それぞれを分離して管理している。経済情勢・社会情勢に応じて、それぞれのカテゴリーごとに政策を変更している。

(2) 適時適切な情報公開による、政策の周知徹底

パスの取得、あるいは永住権の取得についての情報は労働省・移民庁およびその他の省庁のウェブサイトを通して公開されている。公開されている内容には、各パス等を取得するために「いつ・どこで・誰が・どの資料を・どのように提出すればよいのか」が平易な英語で明瞭に記載されている。また各パスにおいて、家族の帯同や就労がどのようなケースで認められ、どのようなケースで認められないのか、規定に違反するとどのような罰則が適用されるのかなどの情報も記載されており、政府の政策に通じた者やそれをビジネスとする人材紹介会社の者などに限らず、一般の者であっても容易に理解できる形で情報を公開している。

(3) 厳格な制度運用

上記の制度の明瞭さの裏返しとして、罰則については厳格に設けている。外国人労働者の受入れは移民法、外国人労働者雇用法等を通じで厳格に行われている。現地の人材紹介会社の代表の説明によれば、「労働省のウェブサイトは平易な英語で政策を説明しており、制度の利用者は必要な書類や記入すべき内容を容易に理解できる。よって、もし虚偽の情報を記載した場合は、厳格に処罰される。他の国では『誤解をした、見間違えた』というような弁明が通じるかもしれないが、シンガポールでは認められない」とのことである。また、「以前は就労パスの申請の代行業務を行っていたが、あまりにも罰則が重いので辞めた。ミスが許されないので、そうした業務を行うことはリスクが大きい」とも述べていた。

(4) 永住権付与による、高度人材の引き留め

PTSスキーム下での高度人材・中程度の技能労働者の永住権付与を認めることにより、外国人の優秀な人材の国内への引き留めを行なっている。永住権の取得は社会保険や住宅・教育の面でメリットが多いため、高度人材にとってシンガポールに滞在するインセンティブとなっている。

(5) 経済動向、社会情勢に応じた頻繁な制度変更

労働省の就労パスに関する政策、および移民庁の永住権に関する政策は頻繁に変更されて

いる。変更之际しては、事前に数年先までの長期的な変更の予定を公表する場合と、変更の1、2カ月まえに突然公表する場合の大きく分けて2つが存在する。

前者は、近年の政策変更では外国人雇用税の段階的引き上げや各パスで要求する最低月額固定給与額が、これに該当する。これは、使用者に対して時間的猶予を与えると共に、国民に政府として政策の方向性を示すことを目的としている。

後者は、近年の政策変更ではWHPやPEPの制度変更が該当する。PEPでは基準となる最低月額固定給与が実質的に2倍以上になる大幅な変更となっている。これらの制度変更は結果として変更前と「全く別物」の制度となったり、「実質的に廃止」となることも多い。そのため、そのような制度変更に対しては、「急すぎて対応できない」とする否定的な意見と、「情勢に応じた適時かつ適確な政策だ」とする肯定的な意見の両方が存在する。

3 受入れの実態

上記のような特徴を持つシンガポールの外国人労働者受入れ政策だが、その実態については、細部まで把握できる点もあれば、全く把握できない点もある。実態を知る有効な方法として、現地の識者等へのヒアリングの他に、政府が公表する統計情報などからその状況を読み解くことが考えられる。その上で、シンガポール政府の外国人労働者および外国人の受入れに関する、統計情報の公開の方針を知ることは非常に重要である。

シンガポール政府の情報公開の方針の特徴として、公開すべき情報と公開すべきでない情報を明確に分離していることが挙げられる。公開すべき情報については積極的に適時、明瞭に公開しているのに対して、公開すべきでないと判断した情報については、たとえ国会で議員から開示を請求されても、その公開を拒んでいる。

外国人労働者受入れ政策に関わる項目としては、外国人労働者の「国籍」に関する内容は、シンガポール政府は特にセンシティブに捉えており、その情報のほとんどを公開していない。1990年代には各パスの国籍別取得者数の統計を開示したこともあったが、現在ではそうした国籍に関する統計は一切公表していない。その一方で、各種パスの発給数、申請に対する認可率、永住権取得者の国籍以外の情報(年齢・出身地域・取得のために用いたスキーム)などの情報は、要請があれば適宜公開している。

以下では、労働省や移民庁など各省庁の資料、国会の議事録、および現地研究者や労働省へのヒアリング結果などを基に、外国人労働者受入れの実態を見る。

(1) 就労パスの許認可の実態

就労パスの新規申請・更新申請は2011年の総選挙以後、却下される割合が高まっている。2011年のEパスとSパスの申請で却下された割合は26%であったが、2012年の1月から7月までの間では30%と上昇している。申請の却下は更新申請に顕著で、同期間の却下された申請のうち、パスの更新申請に対する割合は29%であり、2011年全体の値である21%から

上昇している²⁸。

(2) 就労パス取得者の国籍

近年、シンガポール政府は各就労パスの国籍別取得状況を公開していない。しかし移民庁は1998年に、6カ国に限ってEパスの取得状況を公開している(図表8-20)。この中では日本が最も多く、次いでイギリス、アメリカという順になっている。

図表8-20 国籍別Eパス保有者数

	1996年10月	1997年4月	1997年10月	1998年4月
日本	9,300	9,200	10,300	10,200
イギリス	5,400	5,500	6,400	6,600
アメリカ	4,700	4,800	5,500	5,600
オーストラリア	2,600	2,600	3,100	3,300
フランス	1,200	1,200	1,500	1,600
韓国	1,200	1,200	1,400	1,400

出所：移民庁

(3) 違法就労者の実態

違法に就労する外国人は、2008年時点では全体の外国人労働者のうち、0.05%以下であった²⁹。しかし2010年には、過去3年で平均して約0.1%の外国人労働者が違法に就労しており、平均して毎年190人の使用者が違法雇用により有罪となったと報告されている³⁰。2008年～2010年は、外国人労働者の受入れを緩和し、彼らが大量に流入してきた時期でもある。そのため、受入れ制度の緩和化に伴い、違法に就労する外国人は割合・人数がともに増加していたと推察される。

(4) 労働市場テストの実態

労働市場テストはガイドラインとして使用者に要求されており、使用者にはそれに沿った採用活動が求められている。この労働市場テストのガイドラインは、実際にはどの程度守られているのだろうか。

労働省の担当者はヒアリングにおいて「ガイドラインに法的義務は存在しないので、必ずしも守られていないかもしれない」と述べていた。しかし現地の求人広告を見る限りでは、このガイドラインは概ね守られていると言える。例えば現地の大手新聞、**Strait Times**に掲載されている求人広告の国籍要件の欄は、ほとんどが「SG/PR only」である。その他に「SG/PR welcome」や「Malay welcome」のような求人も少数存在するが、少なくとも「Foreigner

²⁸ 2012/9/11国会議事録より

²⁹ 2008/10/21国会議事録より

³⁰ 2010/4/26国会議事録より

welcome」や「Foreigner only」とする求人広告は存在しない。以上より、労働市場テストのガイドラインはある程度守られていると言える。

その一方で、公用語である英語、マレー語、中国語、タミル語以外で記載されている求人広告においては、「永住権保有者のみ」や「家族帯同パス保有者のみ」などのように、明らかに外国人のみの採用を意図する求人広告も存在している。この点について労働省の担当者に質問したところ、「そのような求人広告は労働省として推奨しない。しかし、そのような求人広告が直ちに違法になるわけではない」と述べた。

また、シンガポールの公用語以外の求人広告でガイドラインを守らない広告が見受けられることについて、人材紹介会社の職員に質問したところ、「確かにそのような広告は推奨されない。しかし求人者側も、実際には外国人だけを雇用したいわけではない。当該の言語をネイティブのレベルで話す人材が欲しいだけだろう。求人者側は求めているのは国籍という身分ではなく言語というスキルだ」と延べていた。

労働市場テストの基本は「その求人に該当するシンガポール人の雇用を試みて、不可能であった場合に外国人労働者の雇用を認める」ことにあるが、ヒアリングではその制度がうまく機能していない事例も判明した。

ある現地の研究者によると、アメリカに本社を持つある多国籍展開する企業は、シンガポールに東南アジアの統括オフィスを設けている。その統括オフィスに、本社は統括オフィスのトップとなる外国人労働者を定期的に送り込んでおり、彼(彼女)の収入はP1パスを取得するに十分なので、彼(彼女)に対してはP1パスが発給されている。彼(彼女)には十分な能力があり、かつそれをシンガポール人が代替することは出来ないので、シンガポールとしてそのような事例は歓迎される。しかしここで問題となるのは、彼(彼女)が単独で来るのではなく、秘書や経理といった職種の者と「チーム」としてシンガポールに来て就労することである。この際、秘書や経理の業務はシンガポール人によっても代替できる可能性が十分にある。しかし、月額8,000S\$以上の支払いが予定されP1パスが申請されている場合は、パスの発給を拒否することは難しい。また、P2パスやQ1パスの申請であっても、労働省の人材に限りがあるため、申請の全てを精査に調べることは困難である。

また別の研究者へのヒアリングでは、Eパスによって、外国人が家事使用人を帯同させている事例が存在しているとのことであった。その事例では、あるシンガポールに居住する富裕な外国人は、子女に中国語(北京語)を学習させるため、家事使用人兼子女の教育係として、中国出身の北京語を話す家事使用人を雇用している。しかし、中国は家事使用人の労働許可の発給国の対象外であり、この家事使用人は労働許可を取得できない。そのため、この使用人は自身の保有する資産管理会社の社員という名目で、中国出身の家事使用人を雇用している。そして、この家事使用人はEパスを取得しているのだろう、とのことであった。

(5) 外国人労働者の配偶者の就労実態

2011年以降の外国人労働者の受入れ制限強化を受けて、いずれのパスでも、求人者側の外国人の採用、および外国人求職者のパス取得が難しくなりつつある。その中で、複数の現地研究者や企業の使用者が、家族帯同パスについて、「制度の抜け穴になっている」と指摘していた。

家族帯同パスは、EパスおよびSパスを持つ外国人労働者の配偶者等が取得できるパスである。EパスやSパスには月額給与の要件が存在するが、家族帯同パスには存在しない。家族帯同パスのみでは就労できないが、LOCを労働省に提出すれば就労可能である。また使用者がSパスやRパスの労働者を雇用する場合、雇用税や数量規制枠が存在するが、家族帯同パス保有者にはいずれも適応されない。よって、使用者側にしてみれば、SパスやRパスに該当するような職務に外国人労働者を雇用する場合、家族帯同パス保有者を採用するほうが、コストの面でメリットを有している。

なお、現地の人材紹介会社の者は、「家族帯同パス保有者には、Sパスに該当するような職務に従事しているものが多い」と述べていた。また、「家族帯同パス保有者の方がSパスの労働者より優秀な傾向がある」と述べていた。その理由としては、「家族帯同パスを保持する就労者に多いのは、配偶者のシンガポール転勤に伴い、以前での勤務先を退職し、配偶者と共にシンガポールに居住を移したケースだ。このような場合、家族帯同パス保有者は配偶者と同じ大学の出身、あるいは企業の同僚であったなどのケースが多く、配偶者並みの知識・スキルを有しているケースが多い。配偶者の多くはEパスで就労しているので、家族帯同パス保有者もEパスに相当する知識・スキルを有している事が多い」と述べていた。またSパスで就労する労働者については、「家族帯同パス保有者よりも年齢が比較的若い傾向にある。その分職務経験などで家族帯同パス保有者よりは見劣りするようだ」と述べていた。給与や昇進に対する認識については、「家族帯同パスの保有者は配偶者がある程度の収入を得ているので、給与に対するこだわりがそれほど強くない。数年後に配偶者の転勤に伴い、自身も引越しをする計画を持っているので、当該企業での昇進にも関心が薄い。一方でSパスの労働者は、シンガポールの高い住宅費などを考慮すれば給与は必ずしも十分とは言えないので、給与や昇進に対する関心も強い」と述べていた。以上のような理由により「使用者はSパスとして外国人労働者を雇用するより、家族帯同パスの保持者を雇用することを好む傾向にある」とのことであった。上述の労働市場テストのガイドラインを守らずに「家族帯同パス保有者のみ」と記載されるような求人広告が存在する背景には、このような事情が存在すると考えられる。

(6) ポイント制の実態

ア Sパス

前述のようにSパスにおけるポイント制の内容は非公開であるため、その運用実態を知るのは難しい。労働省のウェブサイトには診断ツールは存在するものの、それもあくまで目安で

あるため、それだけで実態について知ることは困難である。そこで、現地の人材紹介会社等に対してヒアリングを実施したところ、いくつかの傾向が判明した。

(ア) 月額固定給与

Sパスにおける最低月額固定給与は2,000 S\$であるが、人材紹介会社の代表など複数の者の話によれば、「給与を2,000 S\$に近い額で申請しても、まず通らない。それよりも高い額で申請しないと、実際にはパスは付与されない」と述べていた。よって、最低月額固定給与に近い額で申請を行ったとしても、実際にパスを付与される可能性は低いと推察される。

(イ) 年齢

人材紹介会社の代表に対して「Sパスの診断ツールには年齢を記入する項目があり、実際の申請においても年齢を記載しなければならない。若年のほうが比較的にパスを付与されやすいという話を聞いたことがあるが、それは本当か？」と質問したところ、「それは絶対にならない」との回答を得た。その理由としては、「シンガポールにおいては、年齢・性別・人種などによって差別されることはあってはならず、そのような事はない」と述べていた。しかしながら、「ただし」と断った上で、「Sパスの審査において、年齢と職務経験年数の関係は考慮される。その結果として、比較的年齢が若い人のほうがパスを付与されやすいということはある」と述べた。その理由としては、「例えば、当該の職務に関して、20年の豊富な経験がある40代の者がSパスを申請した場合(実際に申請をするのは労働者本人ではなく使用者である)、労働省は疑問を持つかもしれない。豊富な職務経験がありながら、Eパスよりも基準月収が低いSパスに申請するということは、何らかの事情があるのではないかと。一方で、年齢が若い人が、職務経験年数が長くないためEパスに該当する給与を得られず、Sパスに申請することには合理性がある。このように、労働省は年齢と職務経験年数の関係を鑑みて、そこに不整合がないかはチェックしており、その結果として年齢が高いものがパスを付与されにくいということはある」と述べた。

以上より、年齢はパスを付与するに際して、それ単体が重要な指標となることはないものの、他の指標と合わせて相応に考慮されるものと推察される。

(ウ) 国籍・出身地域

国籍・出身地域については、現地でヒアリングに対応した者はいずれも「考慮されていないと思う。しかし実態はわからない」と述べていた。

イ 永住権(PTSスキーム)

永住権の取得はSパスのようにポイント制を採用しているPTSスキームと、その他のスキームが存在する。以下はPTSスキームにおけるポイント制の実態である。

(ア) 収入・資産

現地でヒアリングした研究者のいずれもが「収入は高いほうが好ましい。資産も多いほうが好ましい」と述べていた。その理由については、「永住権の付与においては、将来的に自身および扶養家族を、シンガポール国内において経済的に養う事が出来るかどうかが重要な判断要素となる。そのため、収入・資産ともに重要である」と述べていた。

2005～2010年にかけてPTSスキームにより永住権を取得した者のうち、月額収入が4,000S\$を超える者の割合は23%である。2010年に限ると43%まで増加している³¹。

現地の人材紹介会社の代表は「Sパスにも永住権取得の門戸は開かれているが、実際に取得するのは難しいようだ」と述べていた。月額固定給与が4,000S\$シンガポールであればQ1パスを申請することも可能なので、この発言は実態に合致していると推察される。

(イ) 年齢・シンガポール滞在年数

年齢については、現地の研究者が「若いほうが付与されやすい」と述べていた。滞在年数については、「長いほうが付与されやすい」と述べていた。その理由として、年齢については「若いほうが異なる文化への適応の可能性が高いため」と述べていた。滞在年数については「長くシンガポールに滞在している者は、シンガポール社会に順応する可能性が高い」と述べていた。その一方で、ある人材紹介会社の職員は「シンガポール滞在年数が長いほうが好ましいことは間違いないが、ここ数年はその重要度が低下しているように感じる。周囲の永住権を取得した人達を見ていると、滞在年数よりも収入や資産のほうが、重要度が高まっているように感じる」と述べていた。

以上より、年齢が若いこと、シンガポール滞在年数が長いことは好ましい条件ではあるものの、その重要性は以前よりも低下していると推察される。

なお、2005～2010年にかけてPTSスキームにより永住権を取得した者のうち、30歳以下の者の割合は56%であり、半分以上を30歳以下が占めている。またPTSスキームにより永住権を取得した者のシンガポール滞在期間は、初めて長期滞在が可能なパスを取得してから5年以内に永住権を取得した者が85%を占める³²。

(ウ) 国籍

国籍については、複数の研究者が「考慮されている」と述べていた。その理由としては、「現在のシンガポールの民族構成(図表8-21参照)を崩さないため」と述べていた。

なお、2010年の国会において、ハリマ・ヤコブ議員が、黄根成副首相に対して、「1970年から2010年にかけて、居住者(国籍保有者と永住権保有者)に占めるマレー系の割合が1.4%低下している。これは各民族の共生の観点から問題なのではないか」という質問を行なって

³¹ 2012/1/16国会議事録より

³² 2012/1/16国会議事録より

いる。それに対して黄根成副首相は「確かに居住者で見るとマレー系の人口比率は低下している。しかし国民に限って見ればマレー系は14.1%から15.1%の増加しており、依然として中華系に続き2番目に多い民族である。」と述べている³³。こうしたやり取りからも、シンガポール政府はシンガポール国民、居住者の双方のカテゴリーで民族構成を注視しつつ、そのバランスを考慮していると判断される。

よって、研究者が述べた通り、PTSスキームによる永住権の審査においても、国籍が考慮されている可能性が高いと推察される。

なお、2003～2010年の間にPTSスキームで永住権を取得した者のうち、金融業に就労するものは1,400名であった。その地域別の内訳は、東南アジア地域の出身者が38%、それ以外のアジア地域の出身者が42%、アジア以外の地域の出身者が20%であった³⁴。

図表8-21 シンガポール居住者(国籍保有者と永住権保有者)の民族別人口構成

	人数(千人)					割合				
	総計	中華系	マレー系	インド系	その他	総計	中華系	マレー系	インド系	その他
1990年	2,736	2,128	384	194	30	100%	77.8%	14.0%	7.1%	1.1%
2000年	3,273	2,514	455	258	46	100%	76.8%	13.9%	7.9%	1.4%
2010年	3,772	2,794	504	348	126	100%	74.1%	13.4%	9.2%	3.3%
2011年	3,789	2,803	507	349	125	100%	74.0%	13.4%	9.2%	3.3%
2012年	3,818	2,832	510	351	126	100%	74.2%	13.3%	9.2%	3.3%

出所：統計局

(エ) 許可件数

PTSスキームによる永住権申請の許可件数は、2009年が2万7,402件、2010年が1万1,161件であった。全体の永住権許可件数の約4割程度を占める³⁵。

(オ) 今後のポイント計算表公開の可能性

PTSスキームにおけるポイント制度は、そのポイント計算表を公開していない。将来的な計算表の公開について、首相府のグレイス・フー大臣は否定的な見解を示している³⁶。これは国民の間で永住権取得者の教育水準・就労状況・家族構成などを知りたいとの声が高まっていることを受けて、発言したものである。フー大臣は「そうした項目についての状況は、我々として国民に提供することも可能だ。しかし、計算表の公開をするつもりはない。計算表の公開は、制度の『ゲーム化』を促す可能性があり、それは好ましいことではない」と述べている。

³³ 2010/9/16国会議事録より

³⁴ 2012/1/16国会議事録より

³⁵ 2012/1/16国会議事録より

³⁶ 2012/9/5 Channel News Asia, Full transparency on PR criteria may lead to “gaming” of system: Grace Fu

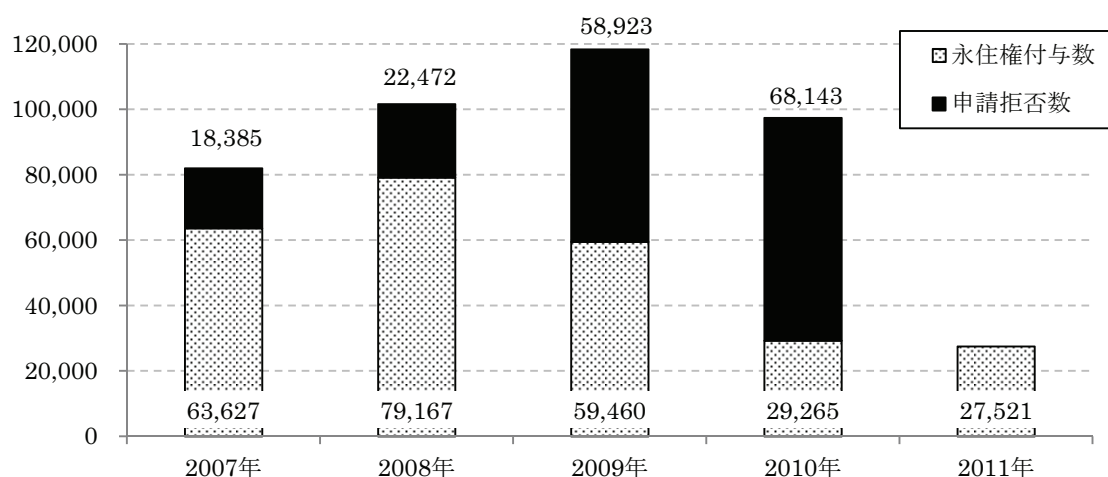
(7) 永住権の実態

PTS スキームだけでなく、他のスキームによる取得も含めた永住権の実態については下記の通りである。

ア 永住権付与数、申請拒否数

永住権付与数、申請拒否数と近年の推移は図表8-22 の通りである。2009 年以降、明らかに申請が通りにくくなっている。現地の人材紹介会社の代表の話によれば、「15 年ほど前は、永住権の取得を希望する人はそれほど多くなかったが、ここ 5、6 年は増加しているように感じる。取得を希望する主な理由は、パスの制度変更により、シンガポールで滞在・就労出来なくなるのではないかという不安が大きいようだ。そしてここ 1、2 年では私の周りでも申請する人が増えている。しかし、それほど多くの人取得をしているわけではないようだ」と述べていた。

図表8-22 永住権付与数と申請拒否数(単位：件)



出所：国家人口人材局、2011年10月21日国会議事録

注：2011年の申請拒否件数のデータはなし。

イ 永住権取得者の国籍

2006 年に永住権を取得したものは計 5 万 7,310 人であったが、その地域別内訳は東南アジア諸国の国籍の者が 2 万 7,543 人(48.1%)、その他のアジア諸国の国籍の者が 2 万 6,125 人(45.6%)、それ以外の地域の国籍の者が 3,642 人(6.3%)であった³⁷。

³⁷ 2007/7/16国会議事録より

ウ シンガポール人の外国人配偶者の永住権取得

2000～2010年の間、シンガポール人が外国人配偶者の永住権取得のために申請した件数は年平均で8,700件である。このうち、平均して4,600件が許可された。この配偶者の大半は東南アジアの出身である³⁸。また、2005～2009間では年平均で9,900件を受理して4,400件が認可された³⁹。

なおシンガポール人と外国人配偶者の結婚については、労働省の職員が「高齢のシンガポール人と若いアジア出身者が結婚するケースが一定数存在する。彼らはLTVP、LTVPプラス、永住権等をもってシンガポールに滞在する。いずれの場合でも外国人配偶者は一定の条件下で就労可能であり、その事がシンガポールの労働市場に影響を与えている」と述べていた。

エ 永住権の取消(更新申請の却下)

永住権は5年毎に更新しなければならない。2008～2010年の3カ年で、平均して2%の更新申請が却下された。その理由は、長期に渡りシンガポールを不在にしていることなどである⁴⁰。

オ 永住権の剥奪

2007～2011年にかけて、年平均で42人が永住権を剥奪された。その主な理由は犯罪を理由とする投獄、永住権申請時の虚偽申請である⁴¹。

(8) LTVP 取得者、LTVP プラス取得者の実態

LTVPは前述のとおり、外国人労働者の親族、またはシンガポール人および永住権保有者の外国人の親族がシンガポールに居住するに際して必要となるパスである。LTVPのみでの就労は認められていないが、別途就労パスを取得すれば就労が可能である。またLTVPプラスパスの場合は、LOCの提出により就労が可能である。この2つのパスの概況は、下記の通りである。

ア パスの許認可の状況

2009年4月から2010年5月にかけて7万300件のLTVP申請が受理され、うち80%にあたる5万6,300件が認められた。2005～2009年の平均は86%であったので、認可される割合は近年やや減少している⁴²。

³⁸ 2011/11/21国会議事録より

³⁹ 2010/5/18国会議事録より

⁴⁰ 2011/1/10国会議事録より

⁴¹ 2012/11/12国会議事録より

⁴² 2010/5/18国会議事録より

イ パス保有者数

2012年7月時点で、LTVPを保有するシンガポール人の外国人配偶者は9,154人、LTVPプラスを保有するシンガポール人の外国人配偶者は2,334人である⁴³。

ウ 出身地域

2000～2010年の間、シンガポール人が外国人の配偶者のLTVP取得のために申請した件数は年平均で1万2,100件である。このうち、平均して1万300件が許可された。この配偶者の大半は東南アジアの出身である⁴⁴。

エ 労働許可申請状況

LTVPを保有するシンガポール人の外国人配偶者数は、2008～2010年の間、年平均で9,375人である。このうち、労働許可を保有する者は2,150人である。この期間に行われた労働許可の申請のうち、LTVPを保有するシンガポール人の外国人配偶者によるものは19.5%である⁴⁵。

以上より、LTVPによってシンガポールに滞在する外国人配偶者のうち、2割強が非熟練労働である労働許可の職務に従事していることがわかる。労働許可によって入国した外国人はシンガポールへの永住が認められていないが、事前にシンガポール人と結婚し、LTVPを取得後に労働許可で就労する者は、将来的な永住権取得も可能である。こうした違いが、先に述べた労働省の懸念事項として存在しているものと思われる。

(9) 社会保険・社会保障への影響

外国人の受入れは、しばしば社会保険制度や社会保障への負担が懸念される。

ア 社会保険制度への影響

シンガポールの社会保険制度である中央積立金制度(CPF:Centtal Provident Fund)は、「自助努力」を前提としている。そのため、仮に多数の外国人が中央積立金制度に加入したとしても、それが社会保険の財源上の大きな問題になるということは、発生しにくい状況にある。外国人がシンガポールにおいて中央積立金制度に加入するには、永住権を取得する必要があるが、章末の付録のように、たとえ外国人が中央積立金制度に加入したとしても、そのメリットはシンガポール人に比べて低い。

以上より、外国人の社会保険への加入は、少なくとも社会保険の財源上の問題にはなっていないと言える。

⁴³ 2012/9/10国会議事録より

⁴⁴ 2011/11/21国会議事録より

⁴⁵ 2012/1/9国会議事録より

イ 社会保障への影響

シンガポールには数多くの社会保障制度が存在するが、最低生活保証制度としてはPublic Assistance SchemeとSpecial Grant Schemeが存在している。両スキームは極めて類似しており給付要件・給付額などは同一である。その違いは、前者がシンガポール国民を対象としているのに対し、後者が永住権者を対象としている点である。対象者は加齢・病気・障害などにより就労することが不可能であり、かつ親族の支援を受けられない者である。対象者は世帯人数に応じて給付金を受給することが出来る。1名であれば月額400S\$、4名であれば1,050S\$、以後世帯人数が1人増えるごとに150S\$が加算される(2013年1月時点)。

受給者数は約3,000人(図表8-23)であり、そのほとんどが高齢者である。統計局の資料ではPublic Assistance SchemeとSpecial Grant Schemeの両スキームの合算値のみが公表されており、その内訳は公表されていない。そのため、受給者の何割がシンガポール国民で何割が永住権者を持つ外国人であるのかは不明である。よって、永住権保有者の存在が、シンガポールの社会保障制度にどの程度の影響を与えているのかについても不明である。

また、一定の条件下で医療サービスを無償で受けることが出来る社会保障制度、メディファンド(Medifund)はシンガポール国民のみを対象としており、永住権保有者は対象外である。よって、この点では永住権保有者は社会保障に影響を与えていない。

こうした社会保障と永住権保有者の関係について、現地の研究者は「そもそも永住権を付与する際、あるいはシンガポール国籍を付与する際に、資産や収入の状況が厳しく査定される。それによって、将来社会保障の負担とならないような申込者だけにスクリーニングされている。政府として、永住権を付与した外国人が、将来的な社会保障への負担になるという懸念がないわけではないと思うが、それよりは住宅価格の高騰や交通の混雑を懸念している」と述べていた。

図表8-23 最低生活保証制度の受給者数

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
総受給者数	2,890	2,920	2,929	3,034
高齢者	2,445	2,473	2,482	2,589
病気	164	192	206	203
母子家庭	23	24	24	21
障害	255	229	215	220
未亡人と12歳未満の子ども	3	2	2	1

出所：統計局

注：Public Assistance SchemeとSpecial Grant Schemeの合計

(10) 政策立案の実態

労働省へのヒアリングにおいて、担当者は「労働省の政策立案過程で、外国人労働者に関する政策に限らずあらゆる政策において、労働者団体であるNTUC(National Trades Union

Congress)と使用者団体であるSNEF(Singapore National Employers Federation)に相談している。我々単独で決めるのではなく、労働者側の意見と使用者側の意見を十分に聞いた上で実際の政策を決めている」と述べていた。

一方で、現地の研究者はNTUCの外国人労働者政策への影響力について、「強くない」と述べていた。その理由としては、「NTUCと政府は人材の交流が盛んで、NTUCではかつて政府で働いていた者が多数いる。そうしたこともあり、NTUCは政府の政策にあまり反対しない」と述べていた。

第4節 社会統合

1 外国人の永住権取得

シンガポール政府は、永住権取得者を「将来シンガポール国籍を取得する候補者」として捉え、各種制度において、シンガポール国民に近づける政策を採用している。中央積立金制度下での各種補助率格差の段階的縮小がそれである。また、労働省・移民庁・国家人口人材局が発表する人口統計・雇用統計などにおいてシンガポール人と外国人に分けた統計を公表する際は、永住権保有者をシンガポール人に含めて公表している事もその一環である。また永住権を取得後数年が経過した一定の者には、シンガポール国籍を取得することを勧める通知を出している。このように永住権者とシンガポール国民の統合を、少なくとも2010年頃までは積極的に推し進めていたが、近年は若干の軌道修正を行い、中央積立金制度において医療・教育などでその補助率の差を拡大し、永住権取得のメリットを薄めるような政策を実施している。

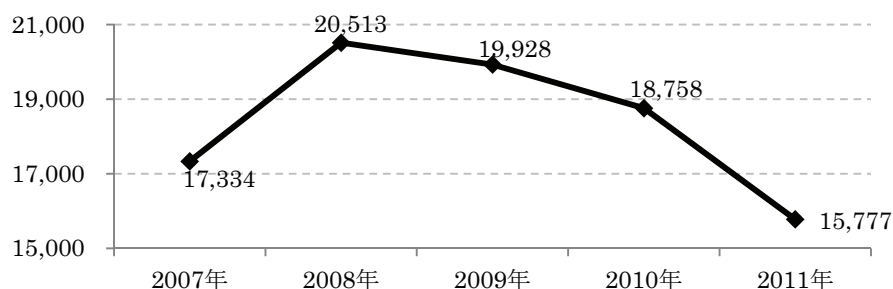
これについて複数の現地の研究者は、「国民の間で外国人、とりわけ永住権者に対する不満が高まっていることが大きい。2011年の選挙がそれを決定づけた」と述べている。

2 外国人のシンガポール国籍の取得

シンガポールでは二重国籍が認められていないので、シンガポール国籍を取得するものは元の国籍を放棄しなければならない。国籍変更者は毎年約2万人弱に上る(図表8-24)。2009年4月から2010年3月にかけての場合、2万4,000件の申請があり、その内2万3,300件が審査に進み、1万9,300件が認められた⁴⁶。近年永住権の申請の半分以上が拒否されているのとは対照的に、82.8%と高い割合で認められている。

⁴⁶ 2010/5/18国会議事録より

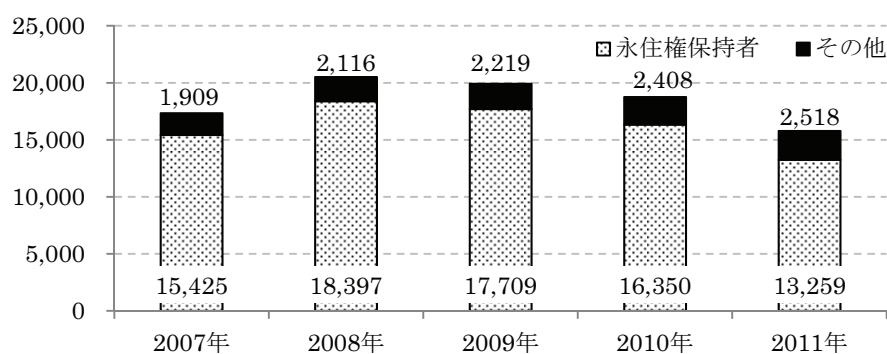
図表8-24 シンガポール国籍の取得者数



出所：国家人口人材局

2007～2011年の間にシンガポール国籍を取得した者は、約9割が事前に永住権を取得している(図表8-25)。残りの約1割は、外国で生まれたシンガポール人の子どもである⁴⁷。

図表8-25 シンガポール国籍取得者の内訳



出所：2012年5月14日国会議事録

2005～2010年にかけてシンガポール国籍を新たに取得した外国人のうち、30歳以下の者の割合は55%であった。また、初めて長期パスを取得してから10年以内に取得したものが73%を占める。申請時に月額収入が4,000 S\$を超えるものの割合は28%であった。2010年に限ると45%まで増加している⁴⁸。

3 政府の統合に向けた取り組み等

(1) 国家統合評議会(NIC:National Integration Council)

シンガポール政府は2009年4月に国家統合評議会を設立した。国家統合評議会は「国民と移民との統合を図る」ことを目的としている。国家統合評議会が設立された直近の背景としては、近年、シンガポール人と新規に国籍を取得したシンガポール人、永住権者、外国人

⁴⁷ 2012/5/14/国会議事録より

⁴⁸ 2012/1/16/国会議事録より

労働者との間で文化様式や生活習慣の違いから度々軋轢が生じており、その是正が求められていることがある。歴史的な背景としては、1950年代、1960年代に生じたような民族間の暴動という過ちを2度と繰り返さないことを理由としている。国家統合評議会の設立にあたり、1,000万S\$の基金が設立された。

国家統合評議会はコミュニティ・学校・職場・メディアの4つの場所を通して、国民と移民の統合に取り組んでいる。具体的な活動内容は、各種団体への資金援助、インターネットを通じたeラーニングによるシンガポールへの理解の促進、文化施設の見学ツアー開催、ボランティア活動の促進等である。

団体への資金援助では、シンガポール人と移民の統合に貢献するプロジェクトに対して、その内容が適確と認定された場合に費用の80%、最大で20万S\$の援助を行なっている。eラーニングについては、シンガポールの歴史・政策・法律等を学習できるウェブサイトを運営し、それによってシンガポールに対する理解の促進に務めている。文化施設の見学ツアーは国立博物館などを対象としており、シンガポールの歴史および未来に対する理解を促進している。ツアーのパンフレットには英語・中国語・タミル語・マレー語が準備されている。ボランティア活動の促進については、新規シンガポール人がボランティア活動を通して、地域社会に溶けこむことを促進している。

これらの統合政策の優先的な対象となるのは、新規シンガポール人と永住権者である。国家統合評議会はその理由について、新規シンガポール人は「シンガポール国籍を取得するために元の国籍を放棄するという、人生において最も重要な決断を行い、シンガポールの未来に自身の未来を委ねているため」としている。また永住権者については「将来的にシンガポール人になる可能性があるため」としている。

一方でEパス、Sパス、Rパス等で就労する外国人労働者についても、対象外ではない。その理由を、国家統合評議会は「彼らもまたシンガポール社会・経済に貢献しており、我々は日常生活において彼らとの交流が不可避であるから」としている。

(2) REACH(reaching everyone for active citizenry@home)

シンガポール政府は生活等に関わる政府への様々なフィードバックを受け取る機関として、REACHといウェブサイト運営している。2011年にこのウェブサイトに寄せられたトピックは、多いものから順に輸送(4,400件)、住宅(2,600件)、人口と移民(1,700件)に関する内容であった。2012年に入ると、政府が輸送インフラの強化、公共住宅の新規建設に取り組んだこともあって、上位3つのトピックは外国人(7,300件)、人口と移民(3,900件)、輸送(3,400件)に取って代わった⁴⁹。すなわち、国民のシンガポール政府の政策に対する関心は、この1年でインフラから外国人・移民問題に大きく変化したと言える。

⁴⁹ 2012年は1月から11月までの値。

(3) ワークフェア所得補助制度(WIS : Work Income supplement Scheme)

シンガポール政府は、労働市場で外国人労働者との競争に晒されているシンガポール人労働者に配慮して、2008年よりワークフェア所得補助制度を開始した。ワークフェア所得補助制度は低所得の中高年労働者を対象にした所得補助制度である。シンガポール人のみを対象としており、35歳以上であること、3カ月中少なくとも2カ月以上の勤労実績を有すること、月収が1,700S\$以下であること、居住する住居の評価額が1万3,000S\$以下であること等が要件である。制度利用者は、自身の月収・年齢に応じて、150～2,800S\$(年額)を受給できる(2013年1月時点)。受給額の半分以上は自身の中央積立金口座に強制的に収められ、残額を現金で受給できる。

現地の研究者は、この制度が導入された背景について、以下のように説明した。「1970、1980年代、シンガポールには二つの選択肢が存在していた。一つは高等教育機関を設立して、将来の国を担う優秀な人材の育成を行うという選択肢である。いわば未来への投資だ。もう一つは、直近のグローバル経済競争に打ち勝つために、それに耐えうるインフラを整備するという選択肢だ。シンガポールは後者を選択した。その結果として、現在のシンガポールには素晴らしい道路網や空港が存在する。しかしその負の遺産として、シンガポールは今でも大学数が少ない。当時の若者の勤労により、シンガポールのインフラは整備されて国際的に競争力のある都市となった。その結果として多くの外国人労働者が流入するようになった。ワークフェア所得補助制度は、そのような背景によって就学の機会を得られなかった、国の発展に尽くしたシンガポール人労働者を対象としている」。

第5節 政策評価

第4節までで見てきた通り、2011年の選挙以来、シンガポール政府は各就労パスの条件厳格化・永住権付与の削減を通して、シンガポール人労働者への配慮に取り組んできた。その効果は既に表面化しており、特に小売・飲食業では、労働力不足が深刻化しつつある。こうした事態を受けて、シンガポール・レストラン協会(RAS:Restaurant Association of Singapore)やシンガポール事業連盟(SBF:Singapore Business Federation)は、「従業員を確保出来ず、会員企業の事業継続に支障が生じている」と政府の政策に対して懸念を表明した。またシンガポール日本商工会議所を含む外国商工会議所9団体は、連名で「外国人労働者の活用は、シンガポールの労働力を維持するためにも不可欠である」とする内容の意見書を提出した。こうした状況から、政府が2011年の選挙後に実施した政策は、使用者側に少なくない影響を与え、その一方でシンガポール人労働者に一定の恩恵をもたらしたと推察される。シンガポール人の失業率は、2011年6月の3.1%から2012年12月には2.9%にまで低下した。

また、政府は労働政策以外でも、公営住宅の開発促進や外国人が不動産を購入する際の印紙税引上げによる住宅問題の緩和、地下鉄の新路線建設による交通混雑の解消など、外国人流入の副次的作用として生じた問題への対策にも取り組んだ。

そして、2013年1月に実施された国会議員の補欠選挙は、こうした一連の政策に対する国

民の判断を仰ぐ絶好の機会となった。しかし結果は、与党人民行動党の候補者が、野党の労働者党(WP:The Worker's Party)候補に10ポイント以上の差をつけられての敗北となった。政府の過去1年弱の外国人労働者受入れ厳格化は、その内容から言って極めてラディカルであったのは間違いないが、それでもこの選挙結果を見れば、シンガポール国民は依然として「政府の外国人受入れ政策に不満を抱いている」と言わざるをえない。

こうした不満は、外国人労働者に対するものと、永住権保持者に対するものとに分けることが出来るが、特に後者の不満が強い。

外国人労働者に関しては、必ずしも国民がその減少を望んでいるわけではない。野党第1党の労働者党も、「シンガポールのインフラの許容を超えない範囲においては、シンガポールの経済活性化・多様性・人口増加に貢献する移民を歓迎する」という見解を表明している。そうした意味では、シンガポールにおいては、非熟練・中技能・高度人材のレベルを問わず、外国人労働者を受け入れることに対して、高いレベルでのコンセンサスがあると言える。そしてその先の議論として、どの程度の人数を、どのレベルの労働者を、どの産業で重点的に受け入れるのかといった面では議論の余地が残っており、その点でシンガポール政府は難しい舵取りを迫られているのが現状である。

一方で永住権保持者の扱いは、外国人労働者以上に深刻な問題である。先述の通り永住権保持者には社会保険や教育、住宅の面でメリットが付与される。シンガポール政府はこれらの政策を、将来的に永住権保持者がシンガポール国籍を取得することを想定して実施している。しかし、実際にはシンガポール国籍は取得せず、永住権の取得に留まる外国人が一定数存在している。そのためシンガポール国民の間では、「なぜこれだけ様々なベネフィットを与え、かつ彼らはシンガポールに居住しているのに、我々の仲間にならないのか。なぜ国籍を取得しないのか」という不満が存在している。また、永住権取得者の第2世代の男子は徴兵に従事する義務がある⁵⁰が、それを逃れるために海外へ移住するケースが多数あることも、不満の種となっている。

2013年1月の補欠選挙後の政府の政策の動きは、めまぐるしいものとなっている。

1月下旬には、2030年までの人口計画（人口白書）を発表した。その中で、今後も外国人労働者を受け入れ続け、それに伴いシンガポール人の割合を低下させ、2030年には現在の人口を約3割上回る、690万人まで人口を増やすとの計画を公表した。この計画に対しては、「インフラが耐えられない」、「これまで以上に住宅価格の高騰をもたらす」と数多くの批判が寄せられた。

2月の中旬には、人民行動党の議員が「外国人や永住権保持者から所得税、不動産税に上乗せする形で国防税を徴収し、その税収を軍の基金に納める」という、新規の税の導入につ

⁵⁰ 全ての男性シンガポール国民および第2世代の男性永住権保有者は、国家を守り、防衛する責任を負わなければならない。16歳6カ月に達すると、徴兵に応じる義務が生じる。18歳よりフルタイムで2年間の徴兵に従事する。以後、10年毎に民兵として断続的な任務に従事する。

いて国会に法案を提出する方針を示した。しかしながらこの提案に対しては、即座に「兵役に値段をつけるべきではない」との批判が多数寄せられた。

2月下旬には2013年度の予算案が公表された。外国人労働者の受入れに関する項目では、労働省がSパスとRパスでの雇用税引き上げおよび数量規制・雇用率の厳格化、Sパスの要求月額固定給与の引き上げを公表した。それ以外の分野では、Public Assistance Schemeでの支給額の引き上げ、ワークフェア所得補助制度の充実、子どもを持つ家庭への家事使用人雇用税の削減など、低・中所得者や家族世帯に手厚く配慮した内容になっている。こうした一連の予算案からは、選挙の結果を受けて、これまで以上に“Singaporean First”を強化している印象が窺える。

以上、2011年の選挙以来、シンガポール政府の政策はめまぐるしく変化しており、政府は現在もそのあり方について模索をしている状況である。そうした意味では、今後の見通しは極めて不透明であり、政府の2030年までの人口計画も、計画通りに進むか否かについては、不明な状況である。

附表 シンガポール国民と永住権保有者の違い

1 シンガポール国民および永住権保有者の権利、特権、および義務

権利	シンガポール国民	永住権保有者
選挙		
議会選挙における投票権	行使資格あり	行使資格なし
選挙に立候補して国会議員になる権利	行使資格あり	行使資格なし
特権と義務	シンガポール国民	永住権保有者
租税関係事項		
親のための租税上の優遇措置 ・親の税金還付 ・就労する母親の育児税額控除 ・祖父母介護税額控除 ・障害児童の税額控除 ・外国人メイド税控除	受給資格あり	受給資格なし
中央積立基金(CPF)への拠出金に対する税額控除	受給資格あり	受給資格あり
中央積立基金(CPF)関係事項		
中央積立基金(CPF)拠出金	拠出が義務付けられている	拠出が義務付けられている。
その他		
徴兵(National Service)	男性シンガポール国民は徴兵に従事しなければならない。	第2世代の男性永住権保有者は徴兵に従事しなければならない。第1世代の男性永住権保有者は、その義務はない。 第2世代永住権保有者とは、例えば、その両親または配偶者がスポンサーとなり、永住権を取得したものを指す。 第1世代の永住権保有者とは、例えば、PTSスキームに基づき永住権を取得したものを指す。
幼児ケア/児童ケアに関する資金援助	受給資格あり	受給資格なし
シンガポール旅券による旅行	資格あり	資格なし

出所:移民庁資料等を元に作成

2 住宅制度

住宅の種類	シンガポール国民	永住権保有者
土地付きでない民間のアパートメント		
購入	可能	可能
賃貸	可能	可能
土地付きの民間の住宅不動産		
購入	可能	可能 ⁵¹
賃貸	可能	可能
公営住宅(住宅開発庁(HDB)が開発したアパートメント)		
補助を受けての新築の購入	可能 ⁵²	不可
中古の購入	可能	可能
補助を受けてHDBから賃貸	可能 ⁵³	不可
家主から賃貸	可能	可能
住宅ローン		
HDBの住宅ローンの利用	可能	不可
金融機関による住宅ローンの利用	可能	可能

出所:移民庁資料等を元に作成

3 医療

補助金とその制度	シンガポール国民	永住権保有者
公立病院における費用補助率		
病棟クラス		
クラスB2 ⁵⁴	65%	40%
クラスC ⁵⁵	80%	55%
サービスの種類		
入院不要の手術	65%	40%
専門医による外来診療	50%	25%
中長期的ケア(療養所、通院リハビリテーションセンター等) ⁵⁶	75%	50%
医療保証		
メディファンド ⁵⁷	受給資格あり	受給資格なし
エルダーシールド ⁵⁸	受給資格あり	受給資格あり

出所:移民庁資料等を元に作成

⁵¹ 外国人が住宅不動産を購入するに際しては、法務大臣の事前認可を要する。

⁵² 主たる申請者は申請時点で21歳以上でなければならない。家族はシンガポール国民または永住権保有者を中心に構成されていなければならない。

⁵³ 申請者はシンガポール国民でなければならない。申請書に記載された入居予定の居住者の内、少なくとも1名はシンガポール国民ないし永住権保有者でなければならない。

⁵⁴ 平均月額収入が3,200S\$未満の場合。収入額の増加に応じて、補助率は逡減する。

⁵⁵ 平均月額収入が3,200S\$未満の場合。収入額の増加に応じて、補助率は逡減する。

⁵⁶ 月額収入が600S\$以下の場合。収入額の増加に応じて、補助率は逡減する。2012年7月以前はシンガポール国民が60-75%、永住権保有者が40-55%であった。

⁵⁷ メディファンド(Medifund)は、医療費を支払うことができない困窮したシンガポール国民を助けるために政府が設けた基金である。本制度はセーフティ・ネットとして機能する。

⁵⁸ エルダーシールド(ElderShield)は、長期のケア、特に老齢期における長期ケアを必要とする人々に対する基本的な支援を提供する。中央積立基金の加入者は40歳になると自動的にエルダーシールドの対象となる。

4 教育

	シンガポール国民	永住権保有者
学費(公立学校、月額)		
初等教育	無料	90S\$ ⁵⁹
中等教育	5S\$	120S\$ ⁶⁰
大学準備教育	6S\$	160S\$ ⁶¹
教育貯蓄(Edusave)制度⁶²の受給資格		
公立学校		
初等教育	受給資格あり	受給資格なし
中等教育	受給資格あり	受給資格なし
大学準備教育	受給資格あり	受給資格なし
私立学校		
中等教育	受給資格あり	受給資格なし
大学準備教育	受給資格あり	受給資格なし

出所:移民庁資料等を元に作成

5 育児

	シンガポール国民	永住権保有者
出産祝金(ベビー・ボーナス)	受給資格あり	受給資格なし
就労する母親⁶³・その児童⁶⁴のための保育施設利用補助金		
全日制児童ケア	300S\$	なし
半日制児童ケア	150S\$	なし
就労していない母親・その児童のための保育施設利用補助金		
全日制児童ケア	150S\$	なし
半日制児童ケア	150S\$	なし
就労する母親・その幼児⁶⁵のための保育施設利用補助金		
全日制幼児ケア	600S\$	なし
半日制幼児ケア	300S\$	なし
就労していない母親・その幼児のための保育施設利用補助金		
全日制幼児ケア	150S\$	なし
半日制幼児ケア	150S\$	なし

出所：出所:移民庁資料等を元に作成

【主要参考文献】

WIPジャパン株式会社(2011)『諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査』

遠藤 聡(2008)「シンガポールにおけるワークフェア所得補助制度」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』236

内閣府経済社会総合研究所(2009)『アジア諸国における外国人労働者受入政策の現状と課題』

日本貿易振興機構(2012)『シンガポールにおける労働許可証の概要』

労働政策研究・研修機構(2010)『アジア諸国における高度外国人材の就職意識と活用実態に関する調査報告書』

労働政策研究・研修機構(2007)『アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態』

Chia Siow Yue(2011), Foreign labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges.

Chua Hak Bin, Shawlin Chaw(2012), Singapore's New Growth Model.

European Union(2011), A Cross Country Study of Labour Market Tests and Similar Regulatory

⁵⁹ 2013年1月からの金額、2012年は40 S\$

⁶⁰ 2013年1月からの金額、2012年は55 S\$

⁶¹ 2013年1月からの金額、2012年は80 S\$

⁶² 教育貯蓄制度は、シンガポールのすべての児童の教育機会を最大限活用するのを助けるための制度である。成績優秀な学生に対しての資金援助等を行う。

⁶³ 1カ月に56時間以上就労している者が対象。

⁶⁴ 18カ月以上7歳以下である者が対象。

⁶⁵ 2カ月以上18カ月以下である者が対象。

Measures:Implications for Labor Market Test Policy in the Philippines EUROPEAN UNION TRADE RELATED TECHNICAL ASSISTANCE PROJECT.

Peter J Lloyd(1996),A long term view of labour migration, foreign investment and growth in the Singaporean economy.

Wen Hui Tat, Aamir Rafique Hashmi(2003),Foreign Labour and Economic Growth Policy Options for Singapore.

Yolanda Chin, Norman Vasu(2012),Making Singapore Attractive for Permanent Residents:Past, Present and Future.

JILPT 資料シリーズ No.114

諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策

ーデンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査ー

発行年月日 2013年3月28日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104

国際研究部 TEL:03-5903-6321

印刷・製本 株式会社相模プリント

©2013 JILPT

* 資料シリーズ全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)