

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べき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	単純労働職種へ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。

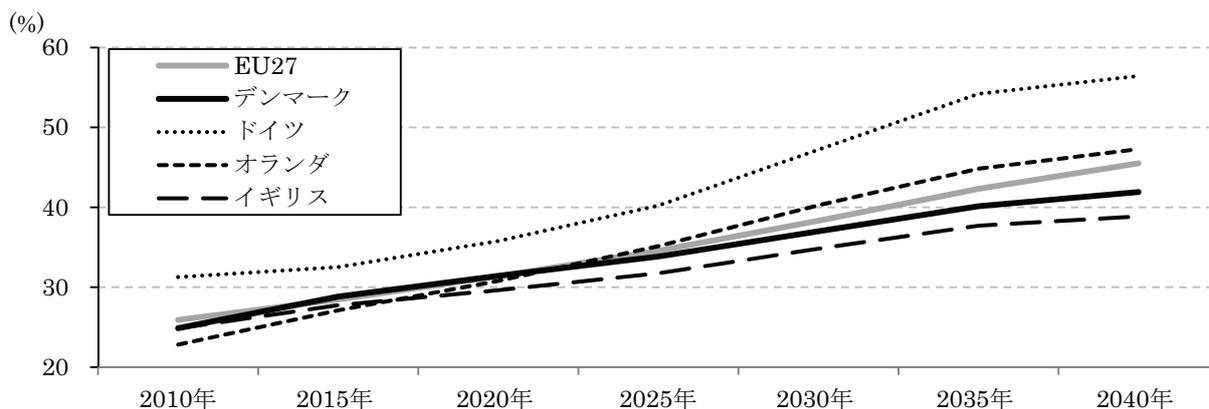
もちろん各国毎に固有の事情は存在するわけだが、欧州を「選択的移民政策」に転じさせたのは、大きくは次のような三つの理由があるように思う。第一に「高齢化による労働力供給不足」への懸念であり、第二に「EU第5次拡大による東欧諸国の加盟」、そして第三に「社会統合の必要性」である。

(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ろう。

図表 2 ヨーロッパ諸国における高齢者比率、2010-2040年



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>).

(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け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 の統一のアプローチと現状

(1) EU の統一のアプローチ

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の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—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 の統一の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 ブルーカードの詳細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、デンマークのとする移民政策は「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「滞民法」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 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			<ul style="list-style-type: none"> ・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				<ul style="list-style-type: none"> ・キヤメロン保守・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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)	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・「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