

JILPT 資料シリーズ

No.207 2018年9月

諸外国における外国人材受入制度 —非高度人材の位置づけ—

—イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール—



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

諸外国における外国人材受入制度 — 非高度人材の位置づけ —

— イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール —

ま え が き

本報告書は、厚生労働省の要請を受けて実施した情報収集「諸外国における外国人材受入制度」に関する調査結果をとりまとめたものである。イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポールの7カ国を対象に、外国人労働者、特に非高度人材をめぐる受入制度の概要やその現状について調査を行った。

本報告書が、諸外国における外国人労働者の受入制度について理解を深める一助となれば幸いである。

2018年9月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 樋口 美雄

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 調査部 部長	序章
ひぐち ひでお 樋口 英夫	労働政策研究・研修機構 調査部 主任調査員補佐	第 1 章
いいだ けいこ 飯田 恵子	労働政策研究・研修機構 調査部 主任調査員補佐	第 2 章
きたざわ けん 北澤 謙	労働政策研究・研修機構 調査部 主任調査員補佐	第 3 章
やまざき けん 山崎 憲	労働政策研究・研修機構 調査部 主任調査員	第 4 章
おおしま ひでゆき 大島 秀之	労働政策研究・研修機構 調査部 主任調査員	第 5 章
しゅう えい 周 瑩	労働政策研究・研修機構 調査部 海外情報担当	第 6 章
わだ かほ 和田 佳浦	早稲田大学大学院社会科学研究科博士後期課程	第 7 章

※肩書きは 2018 年 9 月時点

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—
— イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール —

目 次

序章 諸外国の外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ

はじめに	1
1. 非高度人材はどう位置づけられているか	2
(1) イギリス	2
(2) ドイツ	4
(3) フランス	5
(4) 韓国	6
(5) 台湾	8
(6) シンガポール	10
2. 非高度人材とは誰か	12
3. 受入スキームの時間（受入期間）について	14
4. 受入スキームの規模（枠・人数）について	15
小括	16

第1章 イギリス

1. 背景（経緯）	19
2. 現行制度	20
(1) 制度構造	20
(2) 非熟練労働者受入スキーム	25
(3) 社会保障制度の適用状況	26
3. 流入・流出・在留状況	27
4. 特定分野（農業・建設・介護など）における受け入れ	32
(1) 季節農業労働者受入スキーム	32
(2) 業種別スキーム	34
5. 社会統合政策	35
6. 制度改正・最近の動向等	35
7. 労働市場へ与える影響	37
(1) 低技能職種における EEA 労働者の増加	37
(2) 雇用への影響	39
(3) 賃金水準、最賃制度の適用	41
別添	44

第2章 ドイツ

はじめに	51
1. 背景（経緯）	51
2. 現行制度	53
(1) 制度構造	54
(2) 就労令（非熟練人材の受け入れ）	55
(3) 受入枠	56
(4) 行政の組織体制・制度フロー	57
(5) 労働市場テスト	58
(6) 社会保障制度（適応状況）	58
3. 流入・流出・在留状況	60
(1) 流入・流出状況	60
(2) 人口概況	60
4. 特定分野（農業・介護等）における受け入れ	61
5. 社会統合政策	63
6. 制度改正・最近の動向等	63
7. 労働市場に与える影響	65
(1) 失業率や貧困率	65
(2) 国内外における評価	67
おわりに	67

第3章 フランス

1. 背景（経緯）	69
2. 現行制度	70
(1) 制度構造	70
3. 流入・流出・在留状況	71
(1) 外国人と移民の数に関する統計	71
(2) 移民の国籍別構成	71
(3) 外国人流入の入国理由別人数	71
4. 特定分野における受け入れ	73
(1) 季節労働	73
(2) 農業	75
(3) 家事及び介護	76
(4) 研修生（stagiaire）	76
(5) 外国出身者が多く就業する業種	77

5. 社会統合政策	77
(1) 共和国統合契約 (contrat d'intégration républicaine : CIR)	77
6. 制度改正・最近の動向等	79
(1) 移民及び難民保護に関する法案 (2018 年 4 月 20 日下院通過)	79
(2) 不法移民に関する対策	79
(3) 高度外国人材の受け入れ	80
7. 労働市場に与える影響	80
(1) 財・サービス及び経済成長	80
(2) 1 人当たり GDP	80
(3) 賃金及び雇用・失業	81
(4) 財政	82

第 4 章 アメリカ

1. 背景	85
(1) オバマ政権まで	85
(2) トランプ政権以降	86
2. 現行制度	86
(1) 移民	86
(2) 期間を定めた就労	87
(3) 不法滞在の状態にある外国人に対する特別措置	87
3. 受け入れ状況	88
(1) 短期就労査証	89
(2) 合法的移民	90
(3) 不法滞在の状態にある外国人	90
(4) 移民法改正による外国人に対する社会保障給付適用の除外	91
(5) 移民に対する社会保障についての財政負担に関する批判	92
4. 社会統合政策	93
(1) 歴史的経緯	93
(2) 不法滞在の状態にある外国人労働者	94
(3) 公共サービスへの影響	95
5. 制度改正・最近の動向等	95
6. 労働市場に与える影響	95
(1) 移民研究センター—低学歴低スキル労働者の受け入れはデメリットが大きい ...	96
(2) カリフォルニア大学サンディエゴ校 Gordon Hanson 「The Economic Logic of Illegal Immigration」	96

(3) 移民法改革推進派	97
7. 地方自治体の事例	98

第5章 韓国

1. 背景（経緯）	103
2. 現行制度	104
(1) 制度構造	104
(2) 雇用許可制度による非熟練労働者受入スキーム	104
(3) 非専門職外国人材の法的地位	111
3. 流入・流出・在留状況	112
(1) 在留外国人の概況	112
(2) 在留資格別外国人数	112
(3) 就労資格別外国人数	113
(4) 国籍・地域別外国人数	114
(5) 在留資格別の在外同胞数	115
4. 社会統合政策	117
(1) 概況	117
(2) 第1次外国人対策基本計画（2008年～2012年）	117
(3) 第2次外国人対策基本計画（2013年～2017年）	117
(4) 雇用許可制に基づき就業する外国人に対する支援策	118
5. 制度改正・最近の動向等（非熟練労働者政策の評価）	118
(1) 法務部出入国・外国人政策本部の調査	118
(2) 韓国労働研究院の調査	119
6. 労働市場に与える影響	121
(1) 韓国労働研究院の調査	121

第6章 台湾

はじめに	125
1. 背景（経緯）	125
2. 現行制度	127
(1) 制度構造	127
(2) 外国人非熟練労働者受入スキーム	131
3. 流入・流出・在留状況	137
(1) 台湾の労働力・就業状況	137
(2) 外国人非熟練労働者の流入・流出状況	138

(3) 外国人非熟練労働者の失踪状況	139
4. 特定分野（農業・介護等）における受け入れ	140
5. 社会統合政策	142
6. 制度改正・最近の動向等	143
(1) 雇用期間の延長	143
(2) 雇用主転換	144

第7章 シンガポール

1. 背景	145
(1) イギリス植民時代	145
(2) 独立後の外国人労働者の受け入れ	145
(3) 2000年代終わりから、受け入れの厳格化	146
(4) 今日の人口・労働力構成	146
2. 現行制度	147
(1) 外国人労働者受入制度の全体像	147
(2) 労働許可制度	154
3. 流入・流出・在留状況	158
4. 特定分野における受け入れ	159
(1) 建設労働者	159
(2) 家事労働者	163
5. 社会統合政策	166
(1) 市民権・永住権の付与状況	166
(2) 永住権付与の条件	167
(3) 国民統合評議会	168
(4) 居住空間を通じた“統合”への取り組み	169
6. 制度改正・最近の動向等	170
7. 労働市場に与える影響	171

序章 諸外国の外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ

はじめに

外国人を労働力として受け入れる場合、大別すると、高度人材の受け入れと非高度人材の受け入れという2種類の受け入れ方がある。ただし、一口に高度人材と言っても、例えばA国においては主に高い知識を持つ人材を指す一方で、B国においては優れた技術を持つ人材を指すなど、その中身は受け入れ国の労働市場の構造によって異なる。また、その基準についても、例えばA国では一定の教育レベル以上の者を高度人材と呼び、B国では一定の報酬額以上を得る者を高度人材と呼ぶように、国によってさまざまである。よって、A国とB国の高度人材受入制度を比較する前提として、その人材の種類またはレベルが必ずしも一致するものではないことを認識しておかねばならない。

このことは同様に非高度人材にも当てはまる。A国とB国における高度人材が異なるということはまた、高度人材と非高度人材を分ける境界ラインが異なるということも意味する。さらに複雑なのは、この両者を隔てる境界ラインは、同じ国の中においてさえ、時として上下することがある。労働市場における外国人材のニーズが時代によって異なるからである。すなわち、受け入れた外国人材を高度人材と称するか、非高度人材と称するかは、基本的にはその国の判断に委ねられているわけである。これらのことは、外国人材受入制度の国際比較が容易ではないことを示している。

本資料シリーズにおいては、以上の前提に留意した上で、労働市場における非高度人材（非熟練労働者）¹の位置づけに注目しつつ、7カ国の外国人材受入制度を比較した。比較対象としてとりあげたのは、外国人材の受け入れについて長い歴史を持つ欧州主要国のイギリス・ドイツ・フランスのほか、経済成長とともに人の移動が顕著に拡大しているアジア諸国の、実質的な非熟練労働力受入制度である雇用許可制を導入した韓国、小規模ながらユニークな受入制度を展開する台湾・シンガポールである。また、制度が大きく異なるため比較には適さないが、移民国家として施策が注目されるアメリカの状況については各論にとりあげた。

本章では、第1章以降の各論で、各国における外国人材受入制度及び現況を詳察する前に、非高度人材労働市場の全体像を把握するため、まず1) 外国人材受入制度における非高度人材の位置づけを考察した上で、2) 非高度人材とは誰か、3) 非高度人材受入スキームの時間（受入期間）及び4) 非高度人材受入スキームの規模（枠・人数）について横断的に比較考察し、5) 最後に若干のまとめをしたい。

¹ 本調査では、制度比較上、完全な非熟練労働者とはいえない労働者も比較対象に含めたため、高度人材に対する非高度人材の比較とすることができるが、序章及び各論において非熟練労働者のみを指す場合においては、非熟練労働者をそのまま用いた。

1. 非高度人材はどう位置づけられているか

非高度人材を受け入れるスキームは、外国人労働者受入制度の中でどのような位置づけにあるのだろうか。これを明らかにするには、各国の制度の内容に踏み込み、それぞれの国における非高度人材受入スキームを比較してみなくてはならない。

(1) イギリス

イギリスの外国人材受入制度は、従来の度重なる制度改変で複雑化していたスキームを5つの階層に整理することにより、審査基準の明確化、手続きの簡素化（入国・就労許可の一体化など）を図った。同時に、域外からの外国人受け入れに関する引き締め策としてのポイント制（Point Based System）²を、2008年から導入している。

制度構造としては、5つの階層から構成されている。第1階層（Tier 1）が高度技術者、第2階層（Tier 2）が専門技術者、第3階層（Tier 3）が非熟練労働者、第4階層（Tier 4）が学生、第5階層（Tier 5）がその他となっているが、第3階層の非熟練労働者枠に関しては、制度導入以来一度も開かれてはいない。それでは、イギリスは非熟練職種に外国人材は用いず、すべてが国内労働者によって担われているのかということ、そうではない。この非熟練労働市場における供給不足分を補っているのが、EU第5次拡大以降加盟した中東欧諸国（A8,A2）³出身の労働者である。彼らの域内における移動は原則自由であり、外国人材受入スキームの枠外にあるため、制度表上（下図）には存在していない。しかし現実には、中東欧諸国出身労働者という可視化できない枠が、主には第3階層の枠上に存在しているのである。イギリスにおいては、特にポーランドからの労働者が多く、男性においては建設業、配管工など、女性においてはホテル・飲食業のほか小売業などのサービス業でも広く就労していると言われる。

では、第5次拡大以前はどうだったのかということ、一部の業種（職種）を域外の労働者に担わせる特別のスキームが存在した。詳しくは各論（第1章イギリス）をご覧いただきたいが、農業労働者向けの季節農業者受入スキーム（Seasonal Agricultural Worker Scheme : SAWS）と、業種別スキーム（Sector Based Scheme : SBS）という2つのスキームが、かつては非熟練職種の供給源の1つとして存在していた。この2つのスキームの対象職種は、いずれも国内労働者の忌避する傾向の強い3K職種に当たる。しかし、この2つのスキームは、

² ポイント制は、入国者の能力（教育資格、収入、就労経験、業績等）に応じて付与されるポイントの高い者のみを受け入れるとした旧高度技術者受入スキーム（Highly Skilled Migration Program: HSMP）の仕組みを受け継ぎ、その他のカテゴリーについてもポイントの高い者（つまり受け入れるに相応しい者）のみを受け入れようとするスキームである。本ポイント制は、外国人受け入れの引き締め策として策定されたものであり、高度人材を優遇するために策定されたものではない。各ポイントの要件については各論（第1章イギリス）を参照。

³ A8：2004年加盟のチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの8カ国、A2：2007年加盟のブルガリア、ルーマニアの2カ国。

制度運用上の問題点が多かった⁴ことから既に廃止されている。すなわち、現在イギリスにおいては、域外から非熟練職種の外国人材を受け入れるスキームは、制度の枠としては存在するものの実施はされていない。

イギリス

区分	階層	レベル	業種（職種）	スキーム
高度技術者 経済発展に貢献する高度なスキルを持つ者	Tier 1	高度	科学者、企業家、起業家、投資家、学卒起業家	ポイント制
			一般	停止（2011年）
			就学後就労	停止（2012年）
専門技術者 国内で不足している技能を持つ者	Tier 2	専門	看護師、教員、スポーツ選手、企業内異動、宗教家	ポイント制： 雇用許可制（労働市場テスト有）
			エンジニア、科学者、IT技術者、看護師、シェフ	ポイント制： 労働力不足職種リスト（労働市場テスト免除）＊2018年4月現在34職種
非熟練労働者 技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する者	Tier 3	非熟練	不足職種	停止中
学生	Tier 4			ポイント制： 受け入れ許可制
他の短期労働者、若者交流プログラム等	Tier 5			ポイント制

ここで、第2階層と第3階層の境界ラインを確認しておきたい。第2階層は、区分上は専門技術者として位置づけられており、何らかの技能を持ち、かつ国内で不足している技能者に制限されている。スキームとしては、専門技術者かどうかは雇用許可制で選別し、国内で不足しているかどうかについては労働市場テスト（国内労働者の供給が無いことを証明）を課すが、さらに著しく不足が認められる業種（職種）については、MAC（Migration Advisory Committee）が作成する労働力不足リストで定め、労働市場テストを免除するという仕組みとなっている。つまり、制度上では非熟練労働者はこの第2階層から完全に排除されていると言っていい。しかし、可変的なのはMACが定める労働力不足リストである。このリストで不足職種と認められれば、労働市場テストが免除されることから、国内労働力供給の有無にかかわらず就労が可能となる。そしてこのリストは随時（不定期に）改変される。気になるのはリストの中身であるが（現在の34職種については第1章に記載）、例え

⁴ この点について JILPT は、2005 年 9 月にイギリスの移民問題シンクタンクである COMPAS（Center on Migration, Policy and Society）にて聴き取り調査をしている。これによると、送り出し国側に不正行為が見られる他、制度の目的外利用などの問題点が指摘されている。詳しくは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制度と社会統合—独・仏・英・伊・蘭 5 カ国比較調査』（JILPT, 2006 年）第 3 部を参照。
<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2006/059.html>

ば従来はリストに入っていた「専門的介護労働者 (skilled senior care worker)」を 2011 年 3 月の見直しでリストから外している⁵。このほか、同時期に「料理人 (chef)」についても、収入や経験年数の要件⁶を厳格化するなどの措置をとっている。これらのことから、労働市場の需給状況によって、高度人材と非高度人材を分ける境界ラインは多少の上下動が可能であることがわかる。しかしながら、何らの専門技術を持たない非熟練労働者がこの階層に入り込む余地は少ないと見ていいだろう。

(2) ドイツ

ドイツに滞在（短期除く）する外国人は、滞在法に基づく滞在資格が必要であり、就労を目的とする滞在については、滞在法で就労資格を認めた上で、就労令において細かい規定がなされている。就労令上、非熟練労働者は、主には一般区分における期限付き雇用位置づけられる。ただし、この就労令上の区分には高度人材対象と目される職種も混在していることから、表上（下図）では、非熟練関連の職種を分けて記載した。

ドイツ

区分	レベル	業種（職種）	スキーム
熟練労働者	高度	高資格者、EU ブルーカード、大卒者、上級幹部、専門家、学術・研究開発、訓練終了資格者、ドイツ語学校卒業生、外国専門資格・継続訓練修了者、求職者・長期滞在時の雇用	就労には、原則として連邦雇用エージェンシーの同意が必要（高度人材等、例外的に同意不要あり）
期限付きの雇用		人材交流、外国プロジェクト、外国企業派遣者、外国語教師・外国料理人、慈善活動、教育実習（インターンシップ）	
	非熟練	オペア（子守）、家事使用人、季節労働者、ショービジネス、介護	
送り出し労働者		商業活動出張者、社内研修、ジャーナリスト、製品納品・組み立て・保守・管理・修理等、陸運・鉄道、EU・EEA に営業所がある企業の常用労働者の一時的派遣	
特定の職業グループ・特定のグループ		講演・公演・プロスポーツ選手・コーチ・モデル・旅行ガイド等、国際スポーツ行事への参加者・関係者、海運・航空、芸術家・エンターテイナー、特定国民（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、日本、カナダ、韓国、モナコ、ニュージーランド、サン・マリノ、米国等）、ドイツ民族、越境労働者	
その他		国際協定（トルコ、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア等）、滞在許可なしの雇用	国際協定
人道的		人道配慮等に基づく外国人に対する就労許可、職業訓練許可等	国際条約

ドイツで就労を伴う滞在をする場合、原則として連邦雇用エージェンシー⁷の出先機関である労働局が発行する「労働許可」が必要となる。外国人は原則として、有効な「滞在許可」と「労働許可」の両方の交付を受けるまでは一切の就労活動はできない。また、非熟練労働者については、期限付きの区分で受け入れられるため、長期滞在や定住資格を得ることも不

⁵ 「EU 域外からの専門的介護労働者などの受け入れ、廃止に」（海外労働情報 2011 年 4 月、JILPT）http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_4/england_01.html

⁶ リスト上の「料理人 (chef)」の最低年収は £ 29,750（約 430 万円）、最低経験年数は 5 年。

⁷ ドイツの公共職業安定機関である連邦雇用エージェンシー（BA）は、連邦直属の行政機関であり、自治管理を行う権利能力を有する公法上の法人（Körperschaft des Öffentlichen Rechts）である。BA の前身は、連邦雇用庁で、2003 年 12 月 23 日に成立したハルツ第三法に基づき、組織改編が行われて独立法人となった。

可となる。域外からの非熟練労働者の流入については、やはり厳しく制限されていると言ってよいだろう。

しかし、欧州の中でも比較的好調な経済状況を受け、ドイツ労働市場の労働力需要は強い。従って、域外向けのゲートを狭める一方で、域内へのゲートは広げる政策をとっている。従来、ドイツの非熟練労働市場の中で最も規模の大きかったのが「季節労働者」であった。就労許可は毎年 30 万件程度発行されていたが、2011 年から急激に減少し始め、2013 年以降は発行されていない。この変化は、EU 第 5 次拡大で加盟した新規加盟国に対する移行措置の終了時期、すなわちドイツが労働市場を域内労働者に完全開放した時期と重なる。このことから、ドイツにおいても、非高度人材供給は域内労働者によって置き換えが進んでいるものと見られ、需要の増大を背景に域内労働者の流入は拡大している。

このほか、非熟練の関連区分としては「送り出し労働者 (Posted Worker)」がある。例えば建設労働者などは、EU・EEA に営業所がある企業を通じて一時的派遣という形態で供給されている。また、特定の職業グループや国際協定を通じての受け入れなどでも個別の受入規定が設けられ、一部非熟練労働力の受け入れが行われている。

他方、近年においては、大量の難民受け入れがあり、労働市場へも少なからず影響を及ぼしていると言われる。特にシリア紛争の影響で 100 万人規模の難民を受け入れた 2015 年以降、認定された難民の一部が労働市場へも参入し始めているものと見られ、難民受け入れをめぐる議論が増大している。

(3) フランス

フランスでは、セネガル、チュニジア、コンゴなど旧植民地であるアフリカ諸国との間に二国間協定が結ばれ、農業をはじめとする季節労働者としての受け入れがなされている。これらの受け入れに関しては、個別に入国及び滞在に関する諸条件が定められており、例えば、季節労働者には、フランス国外を主たる居住地とすることが求められ、1 年につき半年を超えてフランスに滞在することはできない⁸。フランスは、上記以外の非熟練労働者受入スキームを設けておらず、域外からの非熟練労働者受入に関しては抑制する方針を堅持している。

他方、フランスの労働市場にもイギリス、ドイツと同様に、EU 第 5 次拡大以降の新規加盟国出身労働者が多く参入している。加盟国の労働者は、原則としてフランス国内の労働市場へアクセスするに際して許可等の手続きをとる必要がないことから、非高度人材労働市場においても広く就労していると見られる。

フランスが域外からの非熟練労働者の移入を厳しく制限している背景には、フランスが過去において非熟練労働者を大量に受け入れた歴史が深く関係している。フランスが第二次世界大戦後の経済成長期に労働力の受け入れを行ったのは、主には旧植民地であったマグレブ系（北アフリカのモロッコ・アルジェリア・チュニジアの 3 国）の労働者だった。彼らの一

⁸ ビザとしては 3 年間有効（更新可）。

部は受け入れ停止後も帰国することなく滞留し、家族を呼び寄せるなどして移民のコミュニティを形成した。現在は二世もしくは三世の世代に移ってきているが、彼らが集住している地域の貧困や治安の悪化が社会問題として顕在化している。フランス脆弱都市地区観測所の報告（2011年11月）によると、困窮都市地区の失業率は20%以上に達しており、フランス全体の平均の2倍以上となっているという。この地区に居住する者のうち、半数以上が移民出身者で、またその半数以上をマグレブ系出身者が占める。地区においては学校を中退する若者も少なくなく、教育水準の低さはエンプロイアビリティの低さにつながり貧困を固定化させている。

フランス

区分	レベル	業種（職種）	スキーム
高度熟練の労働者	高度・専門	専門分野あるいは科学分野の修士。 3カ月以上の雇用契約の締結、年間給与総額は、35,963.20ユーロ以上。	滞在有効期間は雇用契約期間と同じ（最大4年まで）。
革新的企業の従業員		企業の研究開発プロジェクトに直接関与する職務（年間給与：35,963.20ユーロ以上）。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
給与所得者		フランスを拠点とする企業との雇用契約の締結（最低年間給与：32,366.88ユーロ）。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
学術研究者		公的及び民間研究機関の研究者、大学レベルの教員。	研究機関等の受け入れ証明（管轄する自治体の知事による）。
起業家		商業、工芸、工業に関するプロジェクト事業の実現。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
投資家		永続的な利益（少なくとも資本の10%）を確保する会社に対する個人的投資等。 フランス領土に少なくとも投資30万ユーロの有形または無形資産へ投資。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
執行役員		企業組織の法定代表者。 年間総額給与：53,944.80ユーロ以上。	長期滞在ビザ（4カ月から1年）。
芸術・文化関連職業		芸術的・文化的活動家及び制作者。	最長4年間の制限内で、滞在中のフランスの活動期間または雇用契約期間が有効滞在期間。
国内で特に不足する職種の労働者	非熟練	農業その他を対象とした季節労働。	セネガル、チュニジア、コンゴなど旧植民地諸国との二国間協定。
学 生		留学生	就労時間上限。

フランスは、外国人を対象とした社会統合政策として「共和国統合契約」を実施している。詳細は第3章フランスをご覧ください。外国人に対する言語教育及び市民教育を実施することによって、外国人をフランス社会に包摂しようという政策である。現在のマクロン政権は、この政策を推進する一方で、不法滞在者に対しては厳しく対処していこうという方針を見せている。

（4）韓国

韓国は、従来非熟練労働者の受け入れを原則として禁止していたため、日本の制度とよく

似た産業研修制度（後の研修就業制度または就業管理制度）で非熟練分野の労働力不足を補ってきた。しかし、深刻化していた労働力不足と不法滞在者の増加は看過できない状況となり、2004年から実質的な非熟練分野の外国人労働者受入スキームである雇用許可制を導入した。韓国政府は、外国人政策の基本方針⁹を「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」の三原則に基づく「外国人と共に生きる開かれた社会の実現」であるとしている。

全体の制度構造としては、就労可能な区分は専門職と非専門職の二区分があり、専門職区分が高度人材、非専門職区分が非高度人材対象となっている。雇用許可制は非熟練分野の外国人労働者の受け入れを可能とするスキームであり、外国人全般を対象とする一般雇用許可制と在外同胞（韓国系外国人）を対象とする特例雇用許可制の2種類に分かれる。在留資格は、一般雇用許可制が非専門就業（E-9）ビザに、特例雇用許可制が訪問就業（H-2）ビザに対応する。対象業種は、E-9ビザが製造業、農畜産業、漁業、サービス業（リサイクル、冷凍倉庫等5業種）、H-2ビザが一般雇用許可制で就業できる業種その他、飲食店、介護、清掃等のサービス業等、合計38業種となっている。特例雇用許可制で入国する在外同胞は韓国語を話せるためより多くの業種での就労が可能である。

韓国

区分	レベル	業種（職種）	スキーム	規模
専門職	高度	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:企業役員、経営管理者、大学学長、金融管理者、情報通信管理者、IT技術者、デザイナー等）	在留資格	4.8万人 (2016年)
非専門職	非熟練	非専門就業（E-9:製造業、農畜産業、漁業、サービス業（リサイクル、冷凍倉庫等5業種））、訪問就業（H-2:一般雇用許可制で就業できる業種その他、飲食店、介護、清掃等のサービス業等、合計38業種）、船員就業（E-10）	雇用許可制	54.9万人 (2016年)

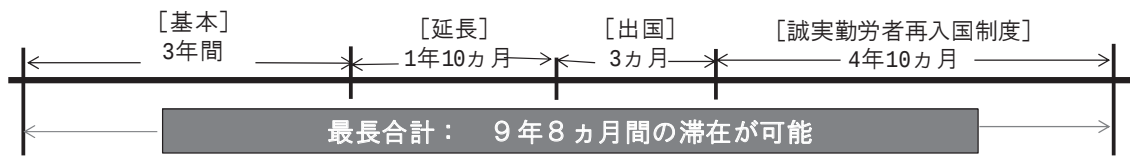
さて、彼らはどのくらいの期間滞在が可能なのだろうか。まず、一般雇用許可制については、当初基本的な滞在期間は3年間としていたが、2009年の改正で、事業主の申し出により、1年10カ月の延長が可能となった。さらに2012年の改正¹⁰により、滞在期間4年10カ月（基本3年＋延長1年10カ月）が終了後、一旦出国し3カ月経過後、同じ事業主が雇用許可申請をする場合においてさらに4年10カ月の滞在を可能（韓国語試験、研修の免除）とした。すなわち、最長で9年8カ月の滞在が可能となっている¹¹。

⁹ 2006年の第1回外国人政策会議において決議。

¹⁰ 「誠実勤労者再入国制度」（2012年）。ただし、就労期間中（延長期間含む）に事業主の変更がないこと、また業種は製造業（小規模）、農畜産業、漁業に限られる。

¹¹ 本制度は誠実な労働者のみを再入国させる制度であるため、①就業期間中に事業主を変更していないこと、②再入国後における1年以上の雇用契約を締結すること、③農畜産業、漁業、50人以下の製造業に勤務する労働者であることの3要件を満たす必要があり、実際の対象者は毎年の雇用許可数約5万人の内約1万人程度であり、抑制的な運用を行っていると思われる。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—



他方、特例雇用許可制の方は、基本的な就労期間は3年で、事業主の申し出により、1年10カ月の延長が可能であるが、再入国に制限はかけていない。H-2ビザは5年間のマルチビザ（出入国自由）である。

また、韓国政府は2011年、一般雇用許可制で就労する外国人労働者を対象とした非専門就業（E-9）の在留資格保持者が、4年以上就業したこと等一定の条件を満たせば、専門人材の特定活動（E-7）の在留資格に切り替えることを可能とする制度改正を実施した。専門職人材は5年滞在すると一般帰化や永住権取得に必要な在留期間を満たす。雇用許可制により入国した外国人労働者に実質的な定住化の道を開いたといえる。在外同胞の訪問就業（H-2）についても、4年以上勤務するなどの要件を満たせば、永住（F-5）の在留資格の取得が可能である。

規模的には、E-9ビザ（一般）の発行件数が27万9,000件（2016年）、H-2ビザ（特例）が25万5,000件（2016年）。受け入れを国籍別に見ると、中国が最も多く半数近くを占め、次いでベトナム、アメリカ、タイ、フィリピンの順となっている。

なお、雇用許可制下においては、就労期間中の家族の帯同は許されていない。

（5）台湾

台湾では、1980年代以降国民所得が増加し、教育水準が向上するに伴い、若者を中心に3K職種を忌避する傾向が強まっていった。また、少子高齢化が進行したことから労働力不足が顕著となり、非高度人材の確保が課題となった。当時、非熟練労働力を受け入れる本格的なスキームを持たなかったため、観光ビザで入境し不法就労する者が後をたたなかった。政府はこうした状況に対処するため、「政府プロジェクト公共工事における労働力需要に応じる対策法」により外国人材3,000人の受け入れを決定、非熟練労働者の受け入れを開始した。その後政府は、受入総量数を調整しながら、各分野において二国間協定に基づく形で非熟練労働者を受け入れている。

台湾

区分	レベル	業種（職種）	スキーム	規模
専門職 （外国人材）	一般専門	A 類：専門的・技術的業務（通信・輸送、税務・金融、不動産仲介、移民、弁護士・弁理士、技師、医療保健、環境保護、文化・スポーツ及びレクリエーション、学術研究、獣医師等） B 類：華僑もしくは外国人によって投資・設立された事業の経営者 C 類：教師（大学・大学院の教師、大学に所属する外国語センターの教師、技術や職業訓練専門学校の教師、外国人学校の教師、高校の教師、中学校または小学校等） D 類：補習クラスの専任外国語教師 E 類：スポーツ監督、スポーツ選手 F 類：芸術及び演芸 G 類：契約技術者 H 類：補習機構の技術専門教師 N 類：自由芸術者 O 類：外国人専門人材の成年子女	雇用許可制 求職許可制 個人業務制 ポイント制（留学生対象）	3 万 928 人 （2017 年末）
	特定専門	科学技術（科技部）、経済（經濟部）、教育（教育部）、文化芸術（文化部）、体育（体育部）、金融（金融管理委員会）、法律（法務部）、建築設計（内政部）	「就業ゴールドカード」（有効期間 1 ～ 3 年） 雇用許可期間延長（最長 5 年まで）	
非専門職 （外籍劳工）	非熟練	海洋漁業、家事サービス業、製造業務、建築業務、屠畜業務、施設介護、家庭介護、非営利団体介護	雇用許可制	67 万 9,464 人 （2018 年 3 月末）

制度構造としては、「就業サービス法」に「一般外国人専門人材」と「外労」の 2 種類の規定があり、非熟練労働者は、「外労」（外籍労働者）と呼ばれる区分で受け入れられている。非熟練労働者は、「人口密度が高い地域において、労働者が移民として移住する条件が揃っておらず、同時に域内労働者の就職機会、労働条件に影響を及ぼさず、経済発展を促進することを前提とする、補助的な客工（Guest Workers）」として位置づけられている。就業分野としては、海洋漁業に従事する者（漁船の船員）、家政婦・メイド（家事サービス労働者）、台湾当局の重要建設プロジェクト、または経済発展の必要性に鑑み中央主管機関（行政院劳工委員会¹²）が指定した業務に従事する者となっている。

台湾の特徴として、非熟練労働者の雇用に当たり、雇用主が労働部に納付を義務づけられる「就業安定費」がある。この納付金は、非熟練労働者の人数に応じて納付額が定められており、製造業労働者の場合は毎月 1 人当たり 2,000 台湾ドル、建設労働者の場合は同 1,900 台湾ドル、家事サービス労働者（雇用主が台湾人）の場合は同 5,000 台湾ドルとなっている¹³。就業安定費は、主として台湾人の雇用の安定（職業訓練の実施、就業情報の提供など）

¹² 2014 年「労働部」に組織変更。

¹³ ただし、在宅介護者の必要な雇用主なら、中低収入である場合、就業安定費の納付は免除される。

に役立てるために活用されると位置づけられている。

非熟練労働者の規模は、2018年3月時点で約68万人。業種別に見ると、製造業が約41万人（全体の60.4%）と大半を占める。経済危機後、2009年に一時的に人数が減少したが、再び回復して、現在も増加傾向にある。介護業が約25万人（全体の36.8%）と続く。一方、重大投資や、重大プロジェクト、家事サービス業界においては漸減傾向にあり、特に重大投資では、2003年は7万354人であったが、2018年3月にはわずか353人までに減少した。

受け入れを国籍別に見ると、インドネシアが最も多く4割近くを占め、次いでフィリピン、タイ、ベトナムなどの順になっている。また業種別でみると、介護業ではインドネシア人が圧倒的に多く8割を占め、製造業ではベトナム人、フィリピン人が多い。

（6）シンガポール

シンガポールにおいては、建国以来経済成長を支える存在としての外国人労働者の役割が広く認知されてきた。現在、全人口における外国人は約3割を占め、うち8割近くが就労ビザを持つ労働者である¹⁴。しかし、経済的な成熟期に入ったことに加え、世界的な金融危機の影響等を受け、2000年代後半になると、高度人材・非高度人材ともに、外国人材の流入を抑制する方向へ政策方針は転換している。少子高齢化の影響もあり、経済維持のための一定割合での外国人材の必要性は認めつつも、外国人雇用税を引き上げるなど、外国人材流入のハードルを年々高めている傾向にある。今後は、ローカル人材（シンガポール市民及び永住権保有者）に配慮しながら現状の受け入れレベル（労働力の3分の1）を維持していくことを目指すとする。

制度構造としては、高度人材向けスキームとして、管理職などの「雇用パス（Employment Pass :Eパス）」が、中高度人材向けとして「Sパス」がある。非高度人材向けスキームとしては、特定産業（建設、製造、海運、サービス業、家事など）のみに許可される「労働許可（Work Permit）」がある。家事以外の労働許可はさらに、上級技能（Higher Skilled）労働者に与えられる「R1パス」と、基礎技能（Basic Skilled）労働者に与えられる「R2パス」に分かれるが、R1パスの方は一定以上の報酬額及び経験年数等を取得要件としているため、非熟練労働に相当するのはR2パスと家事労働者に与えられる労働許可と考えられる。就労ビザをもつ外国人のなかでも労働許可保有者が7割と最も多い。

就労可能期間は、Eパス・Sパスとは異なり、労働許可には出身国制限と最長雇用可能期間が設定されている。とはいえ、出身国により、R1で22～26年、R2パスで14年と長期的な雇用（労働許可の更新を続けた場合）が可能である。また、最大雇用期間の適用がされない出身国（マレーシアなど）もある。さらに、家事労働者は、特定国（バングラデシュ、カンボジア、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）出身者のみに制限されており、最長雇用期間は適用外である。

¹⁴ 永住権保有者には就労許可の必要はない。

シンガポール

区分	レベル	条件	スキーム	規模
専門職 (Employment Pass)	高度	・専門職、管理職、役員対象。 ・月額 S\$3,600 以上の給与と相応の学歴。	雇用許可制	187,700
技能労働者 (S pass)	中高度	・中度技能（技術者等）スタッフ対象。 ・月額 S\$2,200 以上の給与と相応の学歴または資格。 ・就労経験年数（S パス申請が許可されない職種）。 ウェ이터、バーやラウンジのホステス、食料品店のオーナー。	雇用許可制	184,400
準技能労働者 (労働許可・建設)	中熟練 (R1：上級技能)	次のうち 2 つを満たすこと。 ・4 年以上の就労年数。 ・規定の資格。 ・S\$1,600 以上の月額給与。	雇用許可制	284,900
	非熟練 (R2：基礎技能)	規定の資格が必要。	雇用許可制	
準技能労働者 (労働許可・家事)	非熟練	家事労働	雇用許可制	246,800
準技能労働者 (労働許可・その他産業)	中熟練 (R1：上級技能)	製造、石油化学、サービス、海運 各産業で規定する経験年数／月額給与／資格（そのすべてまたは一部）が求められる。		433,500
	(R2：基礎技能)	製造、石油化学、サービス、海運 各産業で規定する資格が求められる場合がある。	雇用許可制	

シンガポールは、外国人労働者の雇用に当たり、外国人雇用税（Foreign Worker Levy）を義務づけている。これは、S パスまたは労働許可をもつ外国人労働者を雇う企業が、その雇用に対して毎月支払う 1 人当たりの税金である。外国人労働者数を規制するメカニズムとしての側面もあるが、政府収入の大きな部分を占めており、シンガポール特有の重要な政府財源となっているようである。さらに S パスと労働許可保持者に対しては、外国人雇用上限率が定められており、これらを変更しながら需給調整が行われている。

労働許可の受け入れ分野は、建設業、製造業、海運業、石油化学産業、サービス産業、家事労働。規模としては、労働許可枠の非高度人材が現在 100 万人近く存在する。労働許可枠の外国人労働者の増加は、建設分野における労働者の拡大が背景にある。ただし、2012 年から 2015 年の間、毎年 3 万人前後増加し続けたが、ここ数年は減少傾向にある。他方、建設労働者と同様に大きな集団を形成している家事労働者¹⁵については、毎年 5 千人前後の増加で推移し、2017 年現在 24.7 万人となっている。

受け入れを国籍別に見ると、マレーシア、北アジア諸国（香港、マカオ、韓国、台湾）、中国、非伝統国（インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピン）等であり、家事労働者の受け入れ国として認められているのは、バングラデシュ、カンボジ

¹⁵ 家事労働者には 6 カ月毎の感染症と妊娠検査が義務づけられている。家事労働者含め労働許可保持者の妊娠は労働許可の条件からの逸脱とみなされ、国内での墮胎か出産のための帰国を余儀なくされる。

ア、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13カ国。うち、ほとんどをインドネシア、フィリピン出身者が占める。

以上、非高度人材受入スキームの位置づけについて各国別に概観した。しかし冒頭でも触れたように、各国の制度は多様であり、枠組の上の比較だけでは制度の実像にアプローチすることは難しい。そこで非高度人材受入スキームをより深く理解するため、各国制度を横断し、次の3つの視点で比較検討してみたい。第1の視点は、そのスキームで受け入れている非高度人材とは一体誰なのか（彼らがどこから来て、何をする人なのか）、第2の視点は、非高度人材受入スキームの時間（受入期間）について、そして第3の視点は、非高度人材受入スキームの規模（枠・人数）についてである。

2. 非高度人材とは誰か

各国の制度を比較するための第1の重要な視点は、受け入れている非高度人材とは一体誰なのか（彼らがどこから来て、何をする人なのか）である。彼らがどこから来たかについては、欧州主要国に共通して言えることがある。欧州主要国においては、1950年代～1970年代前半にかけてが大規模な移動の時期に当たる。わが国の高度経済成長期に当たるこの時期は、欧州主要国においても第二次世界大戦後の混乱が収束し、各国とも力強い経済成長を遂げようとしていた。経済成長を背景とした旺盛な労働需要に支えられ、多くの労働者が欧州主要国を目指した。彼らはおしなべて特別な技能を持たない製造業や建設業に従事する非熟練労働者であった。イギリスはかつて大英帝国に属していた国々から労働者を積極的に受け入れ、フランスはスペインやポルトガル、マグレブ諸国などから大量の労働者を受け入れた。ドイツは、二国間協定によりイタリア、スペイン、ポルトガル、ユーゴスラビアなどから、さらにトルコからは1960年代末に年間100万人規模の労働者を流入させた。見落とされがちであるが、今日われわれ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。

このようにして受け入れられた労働者であったが、1970年代初めのオイルショックを引き金とする景気後退の影響から、どの国もこうした受け入れを一斉に停止することになる。移民としてではなく、一時的な滞在者として受け入れられていた労働者らは、労働契約の打ち切りと同時に帰国を余儀なくされた筈だった。しかし現実はずしもシナリオ通りに運ばなかった。受け入れられていた労働者らは、それぞれの国ですでに生活の基盤を築いており、帰国しないまま一部が滞留したのである。その中には多くの不法滞在者も含まれていた。そして滞留した労働者らは家族を呼び寄せるなどしてその数を水面下で次第に増やしていった。言うなれば彼らは、この時点ですでに帰国を前提とする「労働者」ではない。むしろ「移

民」と呼ばれるべき存在であろう¹⁶。彼らは1カ所に集住するようになりコミュニティを形成していった。これが2000年代以降各国で社会問題として認識されるところとなる。

受け入れが停止されて以降は、各国とも基本的には非熟練労働者の受け入れを抑制しつつ、例外的に二国間協定などで個別の協定を結んだ国からの受け入れにシフトしていたが、その後欧州における労働移動の地図は、中東欧諸国がEUに加盟した第5次拡大を境に大きく書き換えられることになる。すなわち、これまで域外から欧州主要国に流入していた労働者は、ポーランドやスロバキアなど新規加盟国（A8・A2）出身の労働者に順次置き換えられていった。これら新規加盟国からの労働者の市場参入については、国内労働市場への影響を最小限に抑えよとの趣旨から、当初段階的な移行措置（流入制限）が設けられた。しかし、その後それもすべて終了し、EU諸国における加盟国間の労働力移動は、基本的に自由となっている。現在、欧州主要国において新規に非熟練労働者を受け入れるスキームは、一部の例外を除いて存在していない。つまり、EU第5次拡大以降、欧州における非熟練労働市場の主役は、域外労働者ではなく、中東欧諸国出身の域内労働者に移っていると言える。

他方、アジアにおける移動は、地理的な要因が大きい。例えば韓国は、国境の外であるが韓国近辺に居住する同じ言語を持つ在外同胞を大きな供給源としているし、シンガポールはマレーシア、インドネシア、フィリピンといった近隣諸国からの受け入れが主である。また、アジアにおいてはかつて送り出し国であった国が受け入れ国に転じるなど、より多様化が進みつつある。

次に、彼らが何をする人かについてであるが、これは国によって異なる。そもそも、非高度人材受け入れの動機が国によって異なるためであるが、基本的には、労働者が不足している業種（職種）、それも当該国の労働者が忌避するような業種（職種）が存在する場合、そこに外国人材を受け入れるという場合が多い。国内における不足労働力を補うことによって国際的な競争力を維持しようという方策である。しかし、こうした分野への外国人材の受け入れは他方で、古い産業構造の温存につながり、産業構造の転換を遅らせることから、産業近代化の阻害要因になるのではという指摘がある。構造自体が古くなっている産業については、市場競争の中で淘汰されるべきで、安易な保護をもって維持させない方がよいという考え方である。こうした両極の議論は、各界の利害を反映させる形で、国内の各ステークホルダー間においてなされるものであり、結果として採択されるスキームは各国各様のものとなる。結局、彼らが何をしているのかについては、各国の制度の中身を注意深く見るしかない。各国における制度上の工夫（例えば労働市場テストや外国人受入枠決定システムなど）や受

¹⁶ 日本では、就労目的の外国人材を移民と区別するために、外国人労働者と称することが多い。この点について、広渡清吾・東大名誉教授がアルブレヒト・ヴェーバー・オスナブリュック大名誉教授に対して欧州における認識について問うたところ、ヴェーバー教授は「日本のように区別して使い分けているわけではない。migrationはmigrationであり、外国人が一步でもその地に足を踏み入れたと同時に彼らは移民と認識され得る」と回答している（2018年2月23日開催国立国会図書館主催国際セミナー「EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に—」において）。

け入れをめぐる議論については、以降の各章における各論において詳述してあるので参考にしていきたい。

3. 受入スキームの時間（受入期間）について

各国の制度を比較する第2の重要な視点は受入スキームの時間（受入期間）である。非高度人材受入スキームは、定住化を防ぐために、一定期間就労させた後に帰国させることを前提としたローテーション方式で行われることを特徴とする。すなわちこれは、体の良い建前を取り払って直截に言えば、使い捨てシステムのことである。既述の通り、このシステムはローテーションが守られていれば問題ないが、もし管理できなかった場合不法滞在という形で滞留を招くリスクを内包する。つまり使い捨てするつもりが、それがリスクとなって跳ね返ってくることもあり得るということである。では、ローテーションが守られる適切な時間（期間）というのはあるのだろうか。逆に、どの位の時間を経過すれば滞留のリスクが高まるのか。

欧州においては、非熟練労働市場の主役が移動制限のない中東欧労働者となっているので、もはや時間（期間）は関係ない。ただし、かつては域外労働者向けの非熟練スキームが存在したイギリスの例をまず見てみよう。

非高度人材労働市場が域内労働者に完全解放されるまでイギリスに存在したのは、業種別スキーム（SBS）と季節農業労働者受け入れスキーム（SAWS）の2種類。前者が主に農業労働者をウクライナ、ブルガリア、ロシア、ルーマニアなどから受け入れたのに対し、後者は食品加工（食肉・水産加工）労働者をバングラデシュ、パキスタン等から受け入れた。いずれも国内労働者が忌避するいわゆる3K職種である。期間については、SBSが1年以内と滞在を制限し、SAWSの方は1回の滞在につき最短で5週間、最長でも6カ月の制限をかけ、滞在期間終了後直ちに出国しなければならないとしていた。しかし、前出のCOMPAS（Center on Migration, Policy and Society）によれば、それでも不法に滞留してしまう例が後を絶たなかったという。結局この両スキームともEU第5次拡大を機に廃止されてしまった。

また、フランスが二国間協定で受け入れている季節労働者は、12カ月の滞在につき、6カ月を超えて滞在することはできない。虚偽の就労（当局への申告なしに季節労働者を雇用した場合）については、雇用主に対し、最高で3年間の禁固刑もしくは45,000ユーロの罰金が科される。いずれもかなり厳しい制限をかけていることがわかる。

他方、アジアのスキームはどうだろうか。アジアにおいては欧州におけるような量的にも豊富で質的にも概して均一な供給源を持たないため、受け入れ対象国はバラエティーに富み、期間は長期化する傾向にある。

まず韓国であるが、一般雇用許可制については、当初基本滞在期間を3年としていたが、2009年の改正で1年10カ月の延長を可能とし、12年改正により、滞在期間4年10カ月（基本3年＋延長1年10カ月）が終了後、3カ月出国後同一事業主が雇用許可申請をする場合

において、さらに4年10カ月の滞在を可能とした。すなわち、最長で9年8カ月までの滞在が可能となっている。在外同胞の特例雇用許可制の方は、基本的な就労期間は3年（1年10カ月の延長可能）であるが、再入国に制限はかけていない。

台湾は、外国人労働者の導入を定めた1992年「就業サービス法」において、非熟練労働者の滞在期間を当初1年と定めていたが、98年の改正で2年を基本雇用期間として1年延長可の最長3年とし、次いで2002年の改正で最長6年に延長した。その後07年改正で最長9年に、さらに12年改正では最長12年にまで延長（基本雇用期間も2年から3年に延長）し、同時に基本雇用期間終了時に台湾から一時出国させる規定も廃止している。

また、シンガポールの労働許可は出身国により雇用期間を設定しているが、R1（上級技能）パスで22～26年、R2（基礎技能）パスでも14年とかなり長いことが特徴となっている。

以上の通り、アジアにおける非高度人材の受入期間は長期化する傾向にあると言える。問題はこうした長期において滞在した労働者が滞留してしまうのか否かであるが、ここで各国が最後の滞在期間の延長を決めた時期に着目して欲しい。韓国が最長9年8カ月としたのが2012年、台湾が最長12年としたのが同じく2012年、シンガポールの直近の改正が2018年、つまり現時点（2018年）において、まだ全体の評価の判断はできないのである。

4. 受入スキームの規模（枠・人数）について

第3の視点は、受け入れの規模である。欧州においては、前述した通り、域内に移動制限はなく、従って各国毎の非高度人材の規模を正確に把握することは難しい。また一部域外向けの二国間スキームにおける受け入れ規模はどれも小さく、あまり参考にはならないだろう。

アジアはどうか。まず韓国であるが、一般雇用許可制の発行件数が27万9,000件、特例雇用許可制が25万5,000件（各2016年）であり、合わせると50万件を超える規模となっている。導入当初（2004年）は両方合わせても1万件に満たなかったことを考えると、かなりの伸びである。また、台湾の非熟練労働者は約68万人（2018年）。業種別に見ると、製造業が約41万人と大半を占め、介護業が約25万人と続く。経済危機後一時減少したが再び回復、やはり増加傾向にある。シンガポールは、労働許可枠の非高度人材が現在約100万人で、うち家事労働者は25万人（2017年）。増加の主な要因は建設分野における労働者の拡大がある。このように、アジアにおける非高度人材の市場規模は、地域の活発な経済状況を反映し、基調としては拡大する傾向にあると言える。

このように拡大傾向にあるアジアの非高度人材受入スキームであるが、人数については、もちろんこれを無制限に受け入れているわけではない。では、受け入れの枠はどうやって決められているのだろうか。韓国の場合は、外国人労働者政策実務委員会（労働側代表、使用者側代表、公益代表、政府委員25名）が、経済状況や国内労働市場の状況、不法滞在者数などを勘案し、受入割当数を調整している。台湾の受け入れは基本的に二国間協定によるので、個々の受け入れについては個別の協定で定められる。また総量については、政府（労働

部)が調整する。シンガポールでは、Sパスと労働許可で雇用する企業に対し、外国人雇用上限率(DRC)が定められ、この率は全就業者に対する外国人労働者の割合で産業別に定められている。

小括

各国の労働市場において、非高度人材がどう位置づけられ、どのような実態にあるかを見てきた。欧州諸国の状況を見ると、域外からの非熟練労働者については、流入を極めて制限しながら、慎重な政策で一貫していることがわかる。これは、欧州主要国が、EU第5次拡大により域内に非熟練労働力の供給源を得たことももちろん大きいですが、過去の政策により受け入れた労働者がそのまま滞留し、社会問題化していることと無関係ではない。

外国人労働者を自国の社会に受け入れるということは、労働条件の整備だけではなく、外国人にも対応した教育、医療、その他諸々の生活環境インフラを整えておく必要があることを意味する。これらインフラの必要性は、外国人労働者を受け入れた直後から発生するからだ。また、労働者が一定期間滞在すれば、社会保障との関わりも生じる。もし受け入れる外国人労働者の規模が大きいとすれば、自国の社会保障制度に組み込まれることを想定して、制度を再設計する必要性も生じるだろう。滞在する外国人労働者がその家族を呼び寄せた場合、合法、違法にかかわらず、本人だけでなくそうした家族のケアも必要となる。違法に呼び寄せた子供だからといって、教育を受けさせず放置するわけにはいかない。もしそれを無視すれば社会の潜在的なリスクとなる。外国人材の導入は、例えそれが帰国を前提とした期限付きの受け入れであったとしても、一部が滞留してしまうことを欧州主要国の経験は示している。

何故彼らは滞留してしまうのか。ローテーションシステムを完全にコントロールすれば彼らを問題なく帰国させることも可能ではないかとの疑問も生じよう。しかし、欧州の経緯を見る限り、この答えは否定的にならざるを得ない。これは、当然のことであるが、労働者が同時に生活者であることに起因する。例え一時的な就労スキームで受け入れた労働者であっても、彼らはスキームで括られる一群の塊ではなく個々の存在であり、労働者であると同時に人間としての生活者であり、生活者である以上人生で起こり得る様々なエピソードが、その地で発生し得るということである¹⁷。これらのことは、今日の欧州社会が社会統合政策(各論の各国社会統合政策を参照)にどれほどの国費を投じ、どれほどの努力を費やしているかを想起すれば容易に理解できよう。

他方、アジアに目を転じると、そこにはまた多様な人の移動が展開している。韓国は、実質的な非熟練労働力受入スキームである雇用許可制度を導入した。また台湾も二国間という

¹⁷ 2016年のマックス&モーリッツ賞を受賞した『マッドジャーマンズ—ドイツ移民物語』は、1970年代、当時の東独が一時的就労者としてモザンビークから受け入れた外国人労働者若者3人の生活とその後の人生を通して、彼らが外国人労働者である以前に人間としての生活者であるが故に、人がその地でそこにある社会と密接に結びついたとき、制度がそれを引き離すことがいかに難しいかを象徴的に描いている。

形ではあるが、製造業を中心に非熟練労働力を受け入れている。シンガポールも多くの家事労働者を受け入れており、彼らは社会の中で不可欠な存在となっているようである。非高度人材の受け入れ期間については、長期化する傾向にあるが、どの国も欧州ほどの時間を経過していないため、滞留等のリスクを判断するには時期尚早だろう。また、受け入れ規模も拡大しつつあるが、受け入れの総量については枠を設定して調整するなど、各国とも工夫しながら制度を運用している様子が窺える。

しかし、これらの国の、スキームだけを取り出して比較・評価してみても実はあまり意味がない。A国で上手くいっていると評価されているスキームであっても、そのままB国に導入できる訳ではない。必要な視点は、これらの制度がその社会に適合的であるかどうかであろう。そして、国民の間に、コンセンサスが醸成されているかどうか最も重要な点となる。

これらの国に共通するのは、どの国も経済成長を遂げるプロセスで高学歴化が進んだ学歴偏重社会であり、国民が非熟練職種を忌避する傾向が非常に強いことである。これは社会に内在する格差とも関係する。格差のない社会を目指すのか、格差があることも是認しつつ経済発展を目指すのか。こうした判断は、それぞれの国のそれぞれの国民において為されることである。

〔参考文献〕

- JILPT 資料シリーズ No.59(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・研修機構
- JILPT 資料シリーズ No.114(2013)『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、韓国、シンガポール比較調査—』
- JILPT 資料シリーズ No.139(2014)『欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者—ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス 5 カ国調査—』労働政策研究・研修機構
- JILPT 資料シリーズ No.153(2015)『諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる各種議論に関する調査』労働政策研究・研修機構
- ビルギット・ヴァイエ著・山口侑紀翻訳 (2017)『マッドジャーマンズ—ドイツ移民物語』花伝社

第1章 イギリス

1. 背景（経緯）

イギリスでは従来、労働許可制を中心に移民労働者の受け入れを行っていたが、景気拡大に伴う人材不足（IT、保健・医療分野など）への対応のため、1990年代末～2000年代前半に移民労働者受け入れを積極化した（図表1-1）。経済に貢献する専門技術を持つ者に門戸を開放、非熟練移民を受け入れ不可とする基本方針のもと、2000年前後に労働許可証に係る資格水準の要件を緩和したほか、2001年末には高度技術者向け受け入れスキーム（Highly Skilled Migration Programme：HSMP）を導入した¹。

EU域外に対して選択的な移民受け入れを継続する一方で、2004年のEU拡大によって新たに加盟国となった中東欧諸国²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非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労働者の受け入れにより緩和する意図があったとみられている（Devitt 2012）。受け入れに際しては、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³。

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、多くは農業、ホスピタリティ産業、製造業、食品加工業などで非熟練職種に従事した⁴。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。労働者登録制度は、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⁵からの労働者と同様、国内での自由な就労が認められた。

なお、2007年のブルガリアとルーマニアのEU加盟に際しては、農業における季節労働者及び業種限定（食品加工など）の受け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。

¹ HSMPは、雇用の有無を条件とせず、申請者の資格や過去の収入等に基づくポイントで受け入れの可否を判断した。

² チェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの8カ国。

³ 登録により、雇用されて就労している期間中は住宅給付など低所得層向け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するとともに、求職者手当の受給を認める。ただし、離職した場合には登録は失効し、再び雇用に就いて再登録を行うまで給付の受給は不可。

⁴ Home Office (2007)、UKBA (2009)。

⁵ European Economic Area: EU加盟国及びノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン。

⁶ それぞれ、農業季節労働者スキーム (Seasonal Agricultural Workers Scheme:SAWS) と業種別スキーム (Sectors Based Scheme : SBS)。制度概要については後述。

図表 1-1 ポイント制以前の外国人受け入れ制度

①労働許可等によるもの	ビジネス・商務 職業訓練・研修スキーム 芸能・スポーツ インターンシップ その他（サービスの貿易に関する一般協定など） 業種別スキーム（Sector Based Scheme）
②労働許可以外の就労制度によるもの	ビジネス・ケース・ユニット（経営者、自営業者、投資家など） ワーキングホリデー（Youth Exchange Scheme） オペア（住み込み家事手伝い） 留学生 その他のスキーム（科学・工学科目修了者スキーム等） 高度技術者向けプログラム（HSMP） 季節農業労働者スキーム（SAWS）
③労働者登録制度	2004 年の EU 新規加盟国（東欧 8 カ国）の労働者が被用者として就労する場合の登録制度。

出所：労働政策研究・研修機構（2006）

急激な労働者の流入をうけて、域外からの外国人受け入れに関する引き締め策としてポイント制（Point Based System）が 2008 年から導入された。従来の雑多なスキームを 5 階層に整理し、審査基準の明確化、手続きの簡素化（入国・就労許可の一体化など）が図られた（図表 1-2）。

- －旧 HSMP 相当の高度人材、起業家、投資家などの受け入れ→第 1 階層
- －労働許可制による専門技術者・企業内異動労働者の受け入れ→第 2 階層
- －留学生→第 4 階層
- －スポーツ関連や若者向けの交流プログラムなど、短期労働者→第 5 階層

なお、非熟練労働者に対応する第 3 階層は、設計されたものの 1 度も使われていない（東欧諸国からの非熟練労働者の供給拡大のため）。

このほか、一部の労働者については、ポイント制の枠外で受け入れが行われた。これには、現在は廃止されている季節農業労働者向けの制度ならびに業種限定スキームのほか、外国人を雇用主としてこれに帯同する家事使用人が含まれた。

2. 現行制度

（1）制度構造

EEA 域内の各国（EU 加盟国、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）及びスイスからの外国人には、人の移動の自由に関する法制度⁷に基づき、域内での就労や求職活動の権利が認められている。原則として、イギリス国内の労働法が適用となる以外、従事

⁷ 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

する職務や給与額等に関して特段の制限は設けられていない⁸。

一方、EEA 域外からの労働者の受け入れは、上記のポイント制における第1階層、第2階層及び第5階層による。このうち、第5階層では一般的な労働者は受け入れられていないため、以下では主に第1及び第2階層に関して概要を紹介する。

なお、入国管理制度は内務省（Home Office）の所管の下、省内の部門として設置されている UK Visas and Immigration がビザの審査・発行等を、また Immigration Enforcement が移民法違反の取り締まりの執行や予防措置の実施を、それぞれ担っている。

図表 1-2 ポイント制における移民の分類

階層	対象	カテゴリー
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 ・ 学卒起業家 ・ 一般（2011 停止） ・ 就学後就労（2012 停止）
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	非熟練労働者 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・研修機構（2013）

①第1階層：高度技術者等

雇用主を必要とせず、教育資格や過去の収入等により入国の可否を判断する。導入時、主要ルートとして設置された「一般」カテゴリーの要件（図表 1-3）は、従来から実施されていた高度技術者向け受け入れプログラム（HSMP）に大きくは対応しつつ、旧制度でポイントの比重が高かった「職務経験」「就業希望分野での業績」を要件から除外するなどの調整が行われた。また、「就学後就労」カテゴリーを設置、高等教育修了後の留学生（第4階層）に卒業後2年間の求職を目的とする滞在を許可した。

2009年の導入以降、2011年には「一般」カテゴリーの新規受け入れを停止、2012年には「就学後就労」カテゴリーを廃止（第2階層への転換は可能）。また、新たに「学卒起業家」カテゴリー（高等教育修了者のうち、起業を予定しており、これに関する大学等からの推薦がある場合）が導入された。

⁸ 滞在に関する条件については後述。

図表 1-3 第1階層「一般」カテゴリ（停止中）の資格要件

○ポイント要件	
・ 属性（合計 75 ポイント以上）	
－教育資格（学士 30、修士 35、博士 50）	30 ～ 50
－過去の収入（1 万 6,000 ポンド～ 4 万ポンド超まで）	5 ～ 45
－英国における経験（過去に 1 万 6,000 ポンドの収入）	5
－年齢（28 歳未満 20 ポイント、28 ～ 29 歳 10 ポイント、30 ～ 31 歳 5 ポイント）	5 ～ 20
・ 英語能力	10
・ 自身（及び被扶養者）の生活を維持する資金がある。	10
○更新・永住	
・ 滞在延長・他カテゴリからの転換の滞在許可は最長 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。	
・ 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を 2011 年、また滞在延長を 2015 年、永住権の申請を 2018 年にそれぞれ停止。	

出所：労働政策研究・研修機構（2013）、UK Visas & Immigration (2015) “Tier 1 (General) of the Points Based System – Policy Guidance”

②第2階層：専門技術者

雇用主による受け入れを前提に、職業のレベルや給与水準等により入国の可否が判断される。

受け入れ先となる雇用主（スポンサー）にはライセンスの取得が義務付けられ⁹、また受け入れにあたっては、受け入れ証明（certificate of sponsorship）の申請が必要となる。対象となる外国人は、これをもとに第2階層の入国許可を申請する。

主要な受け入れカテゴリーは、「一般」（general）と「企業内異動」（intra-company transfer）である。このうち「一般」カテゴリーでの受け入れには、国内での労働力調達が困難であることを証明する「労働市場テスト」（resident labour market test：規定された媒体等における一定期間の求人広告）を経るか、政府の定める労働力不足職種リスト（shortage occupation list）に該当する職種の受け入れであることが主要な要件となる（図表 1-4）（後述）。

制度の導入以降、職業のレベルや給与水準等の要件が引き上げられ、これに伴って労働力不足職種リストに含まれる職種も大幅に削減されている（介護労働者などを削除）。また、2017 年 4 月以降、「一般」及び「企業内異動」カテゴリーを通じて 6 カ月以上労働者を受け入れる場合には、移民技能負担金（immigration skills charge）が課される。受け入れる

⁹ スポンサーには、受け入れた労働者に関する記録（パスポートや滞在・就労許可に関する書類の写し、最新の連絡先）保持や、当局による検査や資料要求に協力すること、さらに労働者の失踪や雇用等の契約の打ち切りなどについて所定の期限内に当局に報告を行うことなどが義務付けられている。なお、国内のスポンサーは 2018 年 3 月時点で 2 万 9,023 組織（Home Office "Register of licensed sponsors: workers" (<https://www.gov.uk/government/publications/register-of-licensed-sponsors-workers>))。

図表 1-4 第2階層「一般」カテゴリーの資格要件

出所：労働政策研究・研修機構（2013）、UK Visas & Immigration（2018）“Tier 2 of the Points Based System – Policy Guidance”

スポンサーの受け入れ申請は、最低でも 21 ポイント以上であることが求められる。ただし上記のとおり、毎月の申請状況により、許可を受ける最低ポイントは変動する可能性があるため、21 ポイント以上の申請であっても許可を得られるとは限らない¹²。また、証明の発

12 従来は、申請数が月当たりの上限を下回っていたため、下限となる 21 ポイント以上の申請はすべて許可される状況にあったが、2017 年 12 月には 55 ポイントが下限となり、以降も 50 ポイント前後の状況が続いている。オックスフォード大学の Migration Observatory によれば、スポンサーによる受け入れ申請が 55 ポイントを得るためには、雇用される予定の職務が（労働力不足職種または）博士課程相当のレベルの仕事であるか、予定される年間の給与額が 15 万 9,600 ポンド以上である必要がある。

行許可には3カ月の期限が設けられており、これを超える場合は原則として失効、次月に繰り越される。

図表 1-5 スポンサーの受け入れ申請におけるポイント要件

○ポイント要件	
・仕事の性質 (type of job)	
－人材不足職種リストに含まれる職種	130
博士号相当の職種。	75
大学の新卒者向け就職説明会 (milkround) での募集活動。	30
労働市場テストを実施。	20
－給与水準 (pay)	
年間年 2 万 800 ポンド～ 15 万 9,599.99 ポンドまで。	1 ～ 60

出所：Home Office (2018) ” Tiers 2 and 5: guidance for sponsors”

(労働市場テスト)

第2階層（一般カテゴリ等）による労働者の受け入れには、適切な職務レベルや給与水準等の基準に加えて、労働市場テストが雇用主に義務付けられている。外国人労働者の受け入れが、国内の労働市場に害を及ぼすことを予防することが目的である。

具体的には、国内での採用が不可能であることを証明するため、通常職安の職業紹介ネットワークやメディア等（全国紙、専門誌、よく知られた求人ウェブサイトなど）¹³、2つ以上の手法により、28日間以上の求人広告を行うことが義務付けられる。雇用主は、例えば2週間の求人を2回に分けて実施することもできるが、1回の求人が7日間を下回ってはならない。また、国内での求人広告における給与額よりも高い額で外国人を受け入れたい場合は、再度その額で労働市場テストを行わなければならない。

なお、例外として、求人を行う職種が政府の諮問機関 Migration Advisory Committee (MAC)¹⁴ が作成する「労働力不足職種リスト」に該当する場合は、求人の実施が免除される。職業分類（2018年4月現在で34職種）¹⁵をベースに、各職種においてより詳細な職業名を限定している。エンジニア、科学者、IT技術者などが中心だが、看護師も含まれている。

③「企業内異動」カテゴリー

企業内異動（Intra-Company Transfer）カテゴリーは、イギリス国内に事業所を有する多国籍企業が、他国の従業員を当該事業所に派遣するためのルートとして設けられている（図

¹³ このほか、大学での就職説明会であれば3カ所以上でこれに替えることも可能。また250人以上規模の企業の場合、自社のウェブサイトでの掲載も可能。

¹⁴ MACは、ポイント制導入に合わせて設置された機関で、研究者によって構成される（大学教員5名、公的機関（技能関連）の研究者1名）。労働力調査や賃金統計などの統計データを元に、労働力不足が生じている職種や、受け入れを認めるべき職務レベル・給与水準などを検討する。併せて、外国人労働者の受け入れによる国内労働市場への影響などの検討も行う。

¹⁵ Home Office 'Immigration Rules Appendix K: shortage occupation list' (<https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-k-shortage-occupation-list>)（章末参照）

表 1-6)。従来は、「長期スタッフ」(long term staff)、「学卒訓練生」(graduate trainee)のほか、「短期スタッフ」(short-term staff)及び「技能移転」(skill transfer)のサブカテゴリーが設けられていたが、「技能移転」については2016年、「短期スタッフ」については2017年にそれぞれ停止された。これらのカテゴリーは、相対的に受け入れが容易で、特に短期スタッフについては、企業内異動にサブカテゴリーとして導入(2011年)されて以降、主要な受け入れルートとなっていた。

図表 1-6 第2階層「企業内異動」カテゴリーの資格要件

○ポイント要件	
・属性 (50 ポイント) －受け入れ証明 他国で同一の雇用主の下で 12 カ月以上雇用されていた実績があること。 －適切な給与水準 (a) 長期スタッフ 4 万 1,500 ポンドまたは職種毎の適切な給与額（移民規則に規定）のいずれか高い額以上であること。 (b) 学卒訓練生 2 万 3,000 ポンドまたは職種毎の適切な給与額（移民規則に規定）のいずれか高い額以上であること。 ・その他 自身（及び被扶養者）の生活を維持する資金がある（必須）。	30 20
○更新・永住	
(a) 長期：新規申請時の滞在許可・延長とも最長 5 年、ただし 6 年を超える滞在は不可（給与額が年 12 万ポンド超の場合は最長 9 年）。 (b) 学卒訓練生：最長 12 カ月。 ・永住権の申請は不可。	
○その他	
・同一のカテゴリーで再度申請を行う場合、最後の滞在終了から 12 カ月間あける必要あり。	

出所：UK Visas & Immigration (2018) ” Tier 2 of the Points Based System – Policy Guidance”

（２）非熟練労働者受入スキーム

現在、非熟練労働者の受け入れは原則行っていない。過去には、農業分野における季節労働者と、食品加工など一部の業種に限定した受入スキームが実施されていたが、EU の新規加盟国からの労働者によってこうした分野の労働力が確保されたことを受けて、2014 年までに廃止されている（後述）。

なお、通常の労働者の受け入れとは異なるが、ポイント制の枠外で家事使用人の帯同が認められている。外国人がイギリスに入国して 6 カ月を超えない期間滞在するにあたり、家事使用人の帯同を認めるもの。滞在が認められる期間は最長 6 カ月（滞在期間の合計が 6 カ月を超えるビザの延長は不可。また雇用主が帰国する場合はこれに合わせて出国しなければならない）。この期間内であれば、国内で雇用主を変えることが可能。

（３）社会保障制度の適用状況¹⁶

① EEA 域内からの労働者

EEA 域内各国（EU 加盟国、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）及びスイスからの移民には、人の移動の自由に関する法制度¹⁷に基づき、域内での就労や求職活動の権利が認められており、これに関連して社会保障にかかわる基本的な権利も保証されている（図表 1-7）。EEA 市民（及びスイス国民）は、域内の任意の国で最初の 3 カ月間の居住する権利を有するが、3 カ月を超えて滞在する場合、居住権が認められるのは「労働者」「自営業者」「学生」「求職者」「その他、自らの生活を維持する資金がある者」（年金生活者等）などに限定される。このうち、労働者と求職者以外については、自らの生活を維持する資金があること（及び医療保健に加入していること）が居住権の条件となるため、低所得者向け社会保障給付の申請は原則として認められない。一方、労働者として滞在する場合は、社会保障給付や税額控除が適用される¹⁸。また、求職者の場合は、ジョブセンター・プラスに求職者として登録して求職活動を行うことが条件となる。

図表 1-7 EEA 市民の労働者・求職者の社会保障給付に関する権利

給付制度	労働者 (worker)	求職者 (jobseeker)
児童給付及び児童税額控除 *	○	○
求職者手当 ※ 3 カ月の居住要件（居住権テストの適用）	○ なし	○ あり
雇用・生活補助手当、所得補助、年金クレジット、住宅給付	○	×

* EU 法は、家族が就労先国で同居していない（域内他国に居住する）場合でも、関連する給付を受給する権利を認めている。

出所：Department for Work and Pensions 'Minimum earnings threshold for EEA migrants introduced'
(2014 年 2 月 14 日プレスリリース) を元に作成。

② EEA 域外からの労働者

一方、EEA 域外の外国人については、永住権の取得が低所得層向け給付制度¹⁹の適用の条件となる。期限付き滞在許可による外国人は、こうした公的扶助に頼らないことが滞在の条件となっているため、受給している場合は国外退去や滞在延長申請の却下、あるいは訴追の対象となりうる。なお、国民保険への拠出を前提とする拠出制求職者手当や拠出制雇用・生

¹⁶ 本節の内容は、主に House of Commons Library (2014) による。

¹⁷ 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

¹⁸ 居住権が前提となる給付制度：所得調査制求職者手当、所得連動制雇用・生活補助手当、所得補助、年金給付、住宅給付、カウンスル税の減免、児童給付、児童税額控除、ユニバーサル・クレジット、自治体からの住宅補助。

¹⁹ 永住権が前提となる給付制度等：所得調査制求職者手当、所得連動制雇用・生活補助手当、所得補助、年金給付、住宅給付、カウンスル税の減免、児童給付、児童税額控除、ユニバーサル・クレジット、就労税額控除、社会基金からの補助、障害生活手当、個人自立手当、付添手当、介護手当、自治体による社会的住宅の提供、自治体のホームレス向け給付。

活補助手当についても、従来は拠出等の条件を満たす限り、移民制度上の身分を問わず支給されてきたが、2012年の制度改革により、国内で就労資格を有することが支給要件に加えられた。

なお統計局は、既存の国民保険登録者に関する情報と社会保障給付申請者のデータとのマッチングにより、移民による社会保障給付の申請者数を推計している（図表 1-8）。従来、EU 新規加盟国（EU8）からの移民については、就労目的の相対的に若い層が多いといわれ、給付申請者についても6割を求職者向け給付が占めていたが、ここ数年の求職者手当申請者の減少と入れ替えに、就労困難者向け給付の申請者が増加して全体の4割近くを占めるに至っている。ただし、新規加盟国（EU8 及び EU2）からの移民の就業率は依然として相対的に高い状況にある（全体平均の75.4%に対して、EU8で85.3%、EU2で82%）²⁰。

図表 1-8 出身地域別・受給者種別就労年齢層向け給付申請者（2017年2月時点）

受給者種別	EU旧 加盟国	EU新規 加盟国	その他 欧州	アフリカ	アジア ・中東	その他 EU外*	計(不明 含む)	%**
求職者	8.4	9.7	1.9	21.4	22.5	3.0	67.9	(14.0)
就労困難者	23.2	21.3	8.6	28.6	48.1	7.1	141.0	(5.8)
一人親	2.8	4.1	1.5	12.9	8.1	1.9	31.5	(8.0)
介護者	6.4	11.4	3.1	9.7	31.8	2.5	65.9	(9.5)
その他低所得	0.6	0.5	0.3	1.9	2.3	0.2	6.1	(9.5)
障害者	4.9	6.4	1.5	5.4	10.7	1.8	31.5	(5.2)
遺族	1.4	1.1	0.3	1.5	3.4	0.7	8.7	(11.5)
計	47.6	54.6	17.1	81.4	126.9	17.2	352.6	(7.4)

*「その他 EU 外」には南北アメリカ、オーストラリア・オセアニアなどを含む。

** 国内の受給者の合計（イギリス人含む）に占める比率。

出典：Department for Work and Pensions "Nationality at point of NINo registration of DWP working age benefit recipients: data to Feb 2017"
(<https://www.gov.uk/government/statistics/nationality-at-point-of-nino-registration-of-dwp-working-age-benefit-recipients-data-to-feb-2017>)

3. 流入・流出・在留状況

EU 拡大後、従来の EU 域外からの労働者の流入は減少し、新規加盟国からの労働者が国内に多く流入した。既にみたとおり、労働者登録制度は就労を制限するものではなく、労働者は従事する職種や給与額を問わず国内で就労することができた（後述のとおり、新規加盟国から流入した労働者は、従来の EU からの労働者に比して、低賃金・非熟練の仕事に従事する傾向が強かったとされている。）。

移民労働者の流出入に関するデータ（1年以上の滞在予定者）²¹からは、金融危機をはさんで増加した流入者の大半を EU 域内からの労働者が占めていることが確認される（図表 1-9(a)）。流出者数については、主にイギリス人と域外労働者の流出によるものだが、金融

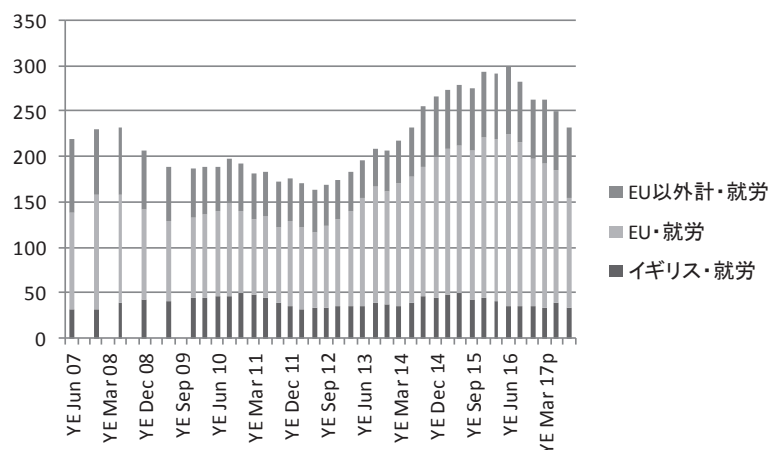
²⁰ Office for National Statistics 'Employment levels and rates by country of birth and nationality' (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/employmentbycountryofbirthandnationalityemp06>)

²¹ 現在統計局が提供しているデータは、2006年以降の時期のみが対象となっているが、従来提供されていたこれより以前の期間のデータからは、EU 域外からの労働者の流入数が2004年をピークに急速に減少したのに対して、域内他国からの流入数が増加したことがうかがえる。

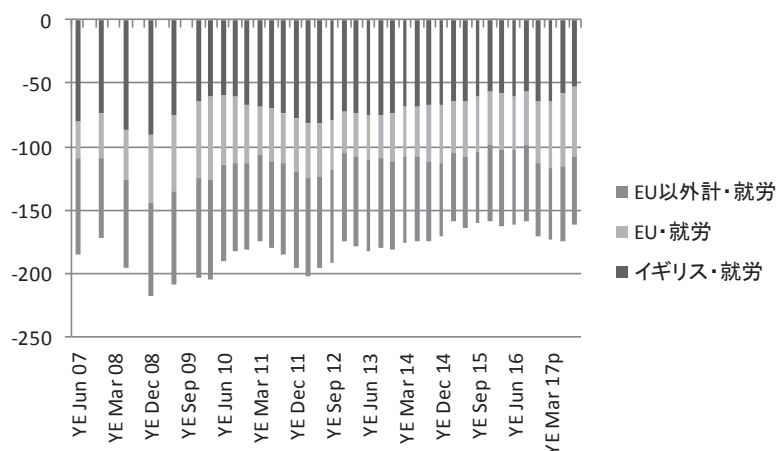
危機直後の一時期と並んで、イギリスの EU 離脱の可能性が高まっている 2016 年半ば以降は、域内労働者の流出が増加する傾向にある（図表 1-9（b））。

図表 1-9 就労目的のイギリス人及び外国人の流出入者数の推移

(a) 流入数



(b) 流出数

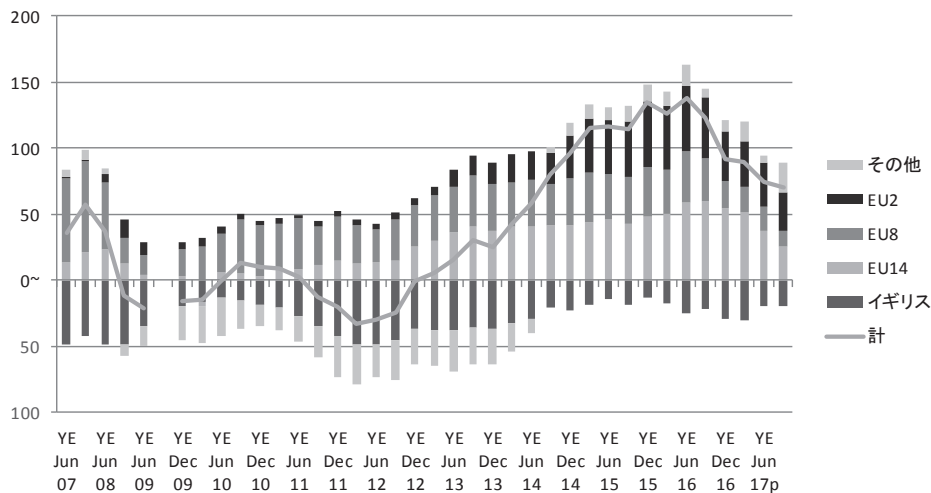


注：1 年以上の滞在（予定）者に関する推計。各期のデータは直近 12 カ月のもの（2017 年は速報値）。

出所：Office for National Statistics 'Migration Statistics Quarterly Report - February 2018' (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/february2018>)

純流入数（流入者数から流出者数を差し引いたもの）は、2008 年を境に域外からの労働者の流入数が減少したことに伴ってマイナスに転じ、イギリス人及び域外労働者の流出超過が続いている（図表 1-10）。一方、前後して EU からの労働者の流入が拡大、2008 年以降も流出数を上回って増加が続いている。近年の増加は、新規 EU 加盟国（EU8）からの継続的な流入超過に加え、旧加盟国（EU14）からの流入が増加したことによる。

図表 1-10 就労目的の純流入数の推移



出所：図表 6 に同じ。

出身国別の労働者の動向については、イギリス国内で就労・給付申請を行う場合に登録が必要となる国民保険（社会保険制度）の登録者数から状況を伺うことができる。雇用年金省が提供するデータ²²によれば、2004年のEU拡大前には、インドやオーストラリア、南アフリカ、パキスタン出身者などが上位にあったが、2004年以降10年あまり、ポーランド出身者の登録数が最多の状況が続き、ピークとなる2007年には年間21万人が新規に登録している。また、金融危機及びこれに続く財政危機の時期には、雇用状況が急速に悪化したスペイン、イタリア、ポルトガルなどの南欧諸国出身者による登録が増加した。さらに、2014年のルーマニア及びブルガリアからの労働者に対する就労自由化以降は、とりわけルーマニア出身者の登録が急増している（図表 1-11）。上記の移民労働者に関するデータからも確認されるように、EU域内からの移民労働者の流入拡大が続く状況にあったといえる。ただし、直近の2017年については、一転して全般的に減少しており、これには2016年の国民投票の結果、イギリスのEU離脱の可能性が高まっていることが影響しているとみられる²³。

²² Department for Work and Pensions 'National Insurance number allocations to adult overseas nationals entering the UK' の各年のデータによる (<https://www.gov.uk/government/collections/national-insurance-number-allocations-to-adult-overseas-nationals-entering-the-uk>)。

²³ 例えばポーランド出身者による登録は、前年から34%減少している。EU域内からの労働者の減少に影響していると考えられる要因として、為替相場におけるポンドの下落や、自国での経済の好調に伴う賃金水準の上昇、イギリス国内の反移民的な風潮の強まりなどが挙げられる。

図表 1-11 出身国別国民保険新規登録者数（上位 10 カ国）

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	対前年比	対前年増加率
計	518,954	617,237	767,765	828,198	824,782	682,613	-142,169	-17%
EU	342,565	440,009	590,425	630,139	625,555	497,230	-128,325	-21%
EU外	175,983	176,729	175,722	196,957	198,210	184,702	-13,508	-7%
ルーマニア	16,309	17,870	145,575	169,888	189,023	154,014	-35,009	-19%
ポーランド	80,467	111,449	107,417	111,270	93,372	61,821	-31,551	-34%
イタリア	26,605	44,113	51,217	58,653	62,984	50,880	-12,104	-19%
ブルガリア	9,726	9,826	41,785	39,189	42,342	38,744	-3,598	-8%
スペイン	38,075	51,729	50,260	50,028	47,741	35,642	-12,099	-25%
インド	31,616	30,620	31,749	35,065	35,398	31,863	-3,535	-10%
フランス	19,624	24,201	25,420	27,618	26,476	23,215	-3,261	-12%
ポルトガル	20,443	30,121	30,546	32,301	30,543	22,622	-7,921	-26%
リトアニア	26,239	25,826	20,528	21,736	20,424	17,880	-2,544	-12%
ギリシャ	7,417	9,891	9,790	12,022	14,656	14,371	-285	-2%

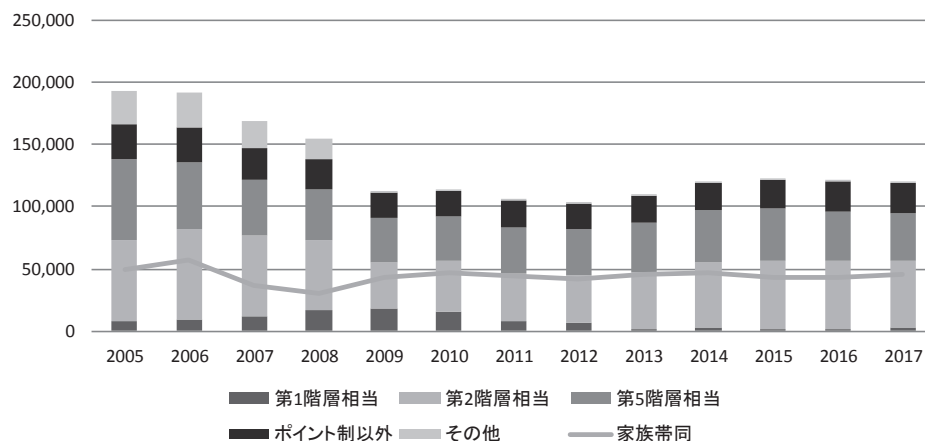
注：各年とも 12 月までの 12 カ月間の件数。国民保険は加入者の出入国と連動した制度ではないため、移民のストックに関するデータを得ることはできない。

出所：Department for Work and Pensions, "National Insurance number allocations to adult overseas nationals entering the UK" 各年版

(<https://www.gov.uk/government/collections/national-insurance-number-allocations-to-adult-overseas-nationals-entering-the-uk>)

次に、域外からの移民労働者の受け入れ状況について、ポイント制に基づく就労関連ビザの発行数の推移をみる（図表 1-12）。全体では、ポイント制導入と金融危機が重なった 2008 年から 2009 年にかけて発行数が減少、その後の景気回復期には再び緩やかに増加しているものの、不況前を下回る水準で推移している。

図表 1-12 就労関連ビザの発行数（主申請者）



注：「ポイント制以外」の 8 割は家事使用人が占めている。

出所：Home Office "Immigration statistics, October to December 2017"

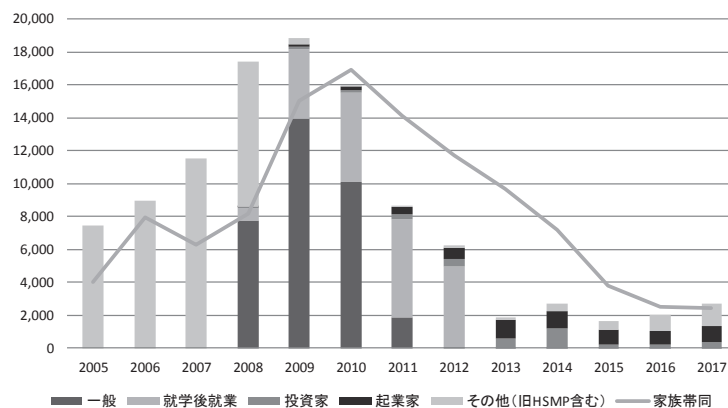
(<https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-october-to-december-2017>)

このうち、高度人材に相当する第 1 階層相当の外国人に対するビザ発行数は、ポイント制の導入とともに急速に増加した後、主要なカテゴリーである「一般」の新規受け入れ停止

(2011年)と、「就学後就労」カテゴリーの廃止(2012年)により、急速に減少している(図表1-13)。

なお、内務省が第1階層による滞在者1,184人に関して2010年に実施した調査結果²⁴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%が非熟練(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。

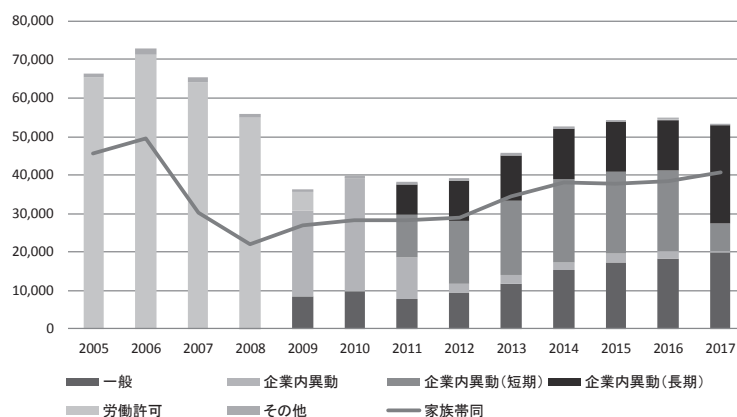
図表1-13 第1階層の各カテゴリーの発行数



出所：図表1-12に同じ。

一方、専門技術者相当の第2階層に関するビザ発行数は、ポイント制導入と経済危機が重なった2008年に減少した後、景気回復とともに再び増加している(図表1-14)。数量制限の対象となっている「一般」カテゴリーについては、近年増加が続いた結果として、年間発行数の上限(2万700件)に近い水準に達している(2017年時点で1万9,976件)。また、数量制限が適用されない「企業内異動」(多国籍企業による域外からの労働者の派遣)カテゴリーについては、制度改革(「短期」サブカテゴリーの停止と「学卒」サブカテゴリーの

図表1-14 第2階層の各カテゴリーの発行数



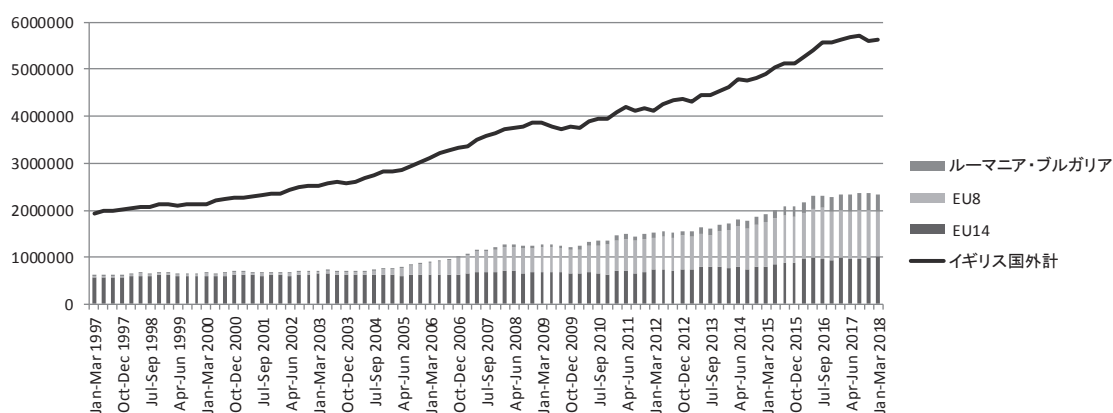
出所：図表1-12に同じ。

²⁴ Home Office (2010)

新設)の影響か、直近では発行件数が若干減少しているものの、2017年時点で3万2,848件と、第2階層のビザ発給件数のおよそ6割を占めている。なお、MACによれば、企業内9割以上がインドからのIT専門技術者で、多くは顧客企業に派遣されて働いているという²⁵。

最後に、国内に居住する移民労働者の就労状況についてみておく。統計局の提供する出生地域別の就業状況によれば、移民労働者は過去20年間のほとんどの時期について拡大が続いており、20年あまりで3倍近くに増加している(図表1-15)。またこの間、外国人(国外出生の)労働者に占めるEU労働者の比率は、33%から42%に増加している。

図表1-15 出生地域別就業者数(2017年、人)



出所: Office for National Statistics 'EMP06: Employment by country of birth and nationality' (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/datasets/employmentbycountryofbirthandnationalityemp06>)

4. 特定分野(農業・建設・介護など)における受け入れ

イギリスでは現在、分野を限定した受入スキームはない。以下では、近年まで実施されていた農業分野及び食品加工等の分野における受入制度の概略を紹介する。

(1) 季節農業労働者受入スキーム

季節農業労働者受入スキーム(Seasonal Agricultural Worker Scheme – SAWS)は、第二次世界大戦後に設置された制度で、当初は欧州内の若者向けの文化交流が主眼とされていたが、労働力の需給状況や政治的環境の変化につれ、季節的な労働力需要に対応するための制度として改編されたとされる²⁶。当初から、短期かつ数量を限定した受け入れの形を取り、政府(2013年時点では、入国管理を所管する国境庁(UK Border Agency))からの委託を受けた複数の労働力供給事業者(labour provider)が採用・各雇用主(農場)への配置、給与や条件のモニターなど、運営に大きな役割を果たした。数量については、1990年代の

²⁵ Migration Advisory Committee (2016a)

²⁶ Migration Advisory Committee (2013)

はじめの 5,000 人から、ピークとなる 2004 年には 2 万 5,000 人に引き上げられた²⁷。スキーム終了時点の上限は、21,250 人（国内の農業季節労働者の 3 分の 1 に相当）であった。

2013 年のスキーム終了時点で 9 事業者が運営に携わっていた。労働力供給事業者は、直接・間接に労働者を雇用し、最長で 6 カ月間、農業労働に従事させることができた。滞在中に雇用主を変更することは可能だが、スキームの認める業務内容以外への変更は不可とされた。また、SAWS の対象となる業務時間外に週 20 時間まで副業を行うことが認められた。

なお、SAWS は従来、EEA 域外の労働者を対象としていたが（スキームを通じて受け入れられた労働者の主な出身国は、ウクライナ、ブルガリア、ロシア、ルーマニアなど。）、2007 年のルーマニア及びブルガリアの EU 加盟を受けた移行措置として、両国からの労働者に就労制限を設けるとともに、2008 年には同スキームの対象国を両国に限定²⁸、移行措置の期限となる 2013 年末をもって、スキームは廃止された。

図表 1-16 SAWS による受け入れ実績の推移



出所：Migration Advisory Committee (2013)

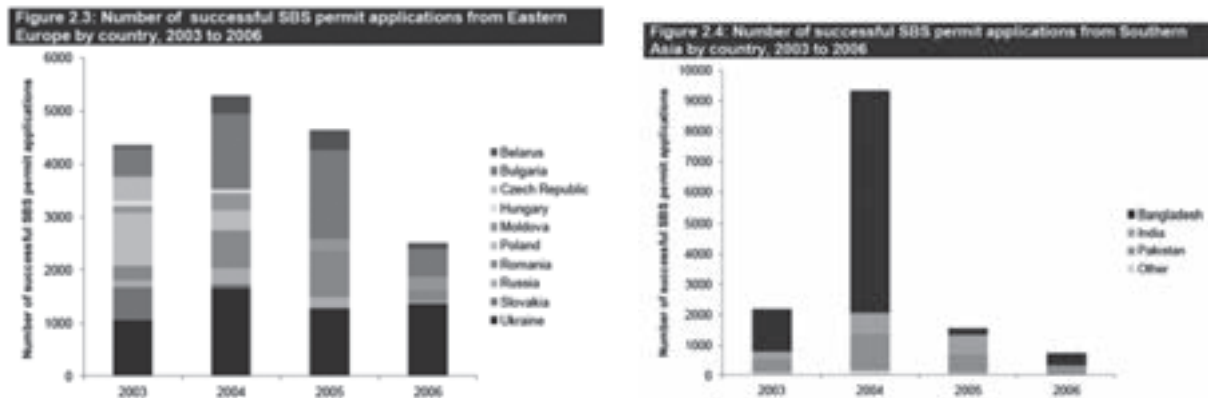
²⁷ なお、翌 2005 年には、上限が 16,250 人に削減された。Migration Advisory Committee (2013) によれば、政府は EU 拡大により域内からの労働力の調達が可能との判断から、SAWS を含む未熟練労働者受け入れスキームの段階的な廃止を方針として示していた。2003 年時点で、2004 年の新規加盟国からの労働者がスキームによる受け入れの多く 3 分の 1 を占めていたことから、こうした労働者が引き続き農業分野に従事することが期待されていたとされる。ただし、MAC は数量制限により農業季節労働者の不足が生じているとの判断から、2008 年の報告書（Migration Advisory Committee (2008)）—ルーマニア、ブルガリアからの労働者の就労規制緩和による労働市場への影響を分析したもの）では、上限を再び引き上げて 21,250 人とすることを提言した。

²⁸ これに先立って、2007 年にはスキームの受け入れ数のうち 4 割を両国に割り当てたとされる。

諸外国における外国人材受入制度－非高度人材の位置づけ－

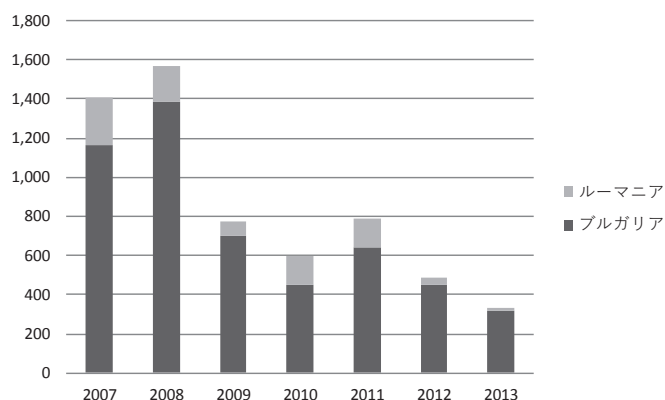
(2) 業種別スキーム

図表 1-17 SBS による受け入れ実績の推移
(a) 2006 年以前（東欧諸国・南アジア）



出所：図表 1-16 に同じ。

(b) 2007 年以降（ブルガリア、ルーマニア）



出所：Home Office "Immigration statistics, October to December 2017: data tables second edition" (<https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-october-to-december-2017-data-tables>)

業種別スキーム（Sector Based Scheme – SBS）は、2003 年に導入され、ホスピタリティ業（宿泊・飲食）及び食品加工業の一部（魚・肉・きのこ加工）²⁹を対象に、当初はそれぞれ年間 1 万人の受け入れを認めていた。これらの業種は、コンサルテーションの結果として、国内あるいは EEA からの労働者では労働力需要を充足できないと判断されたもので、SAWS と同様、雇用主はスキームを通じて、EEA 域外の任意の国から労働者を受け入れ、12 カ月を上限（延長申請は可能）に就労させることができた（図表 1-17）。翌 2004 年には、スキームにおける 2004 年の新規加盟国からの受け入れ状況を勘案し、ホスピタリティ業の

²⁹ 受け入れ可能な職名が、さらに細かく限定されていた。以下を含む：fish filleter（魚の 3 枚おろし作業）、fish packer（魚のパック詰め作業）、animal gut remover（動物の内臓除去作業）、meat bone breaker（食肉の骨破碎作業）、meat cutter（肉裁断作業）、lairage man (pre-slaughter animal welfare attendant)（家畜収容所担当者（とさつ前の動物福祉担当者））、mushroom processor（きのこの加工）。

数量制限が 9,000 人、食品加工業が 6,000 人にそれぞれ削減された。また、2005 年にはホスピタリティ業のスキームが廃止された。スキームに拠らずとも労働力の調達が可能とみなされたことに加え、スキームが違法な入国に悪用されたとみられることが理由として挙げられた。併せて、食品加工業の受け入れ上限も 3,500 人に削減された。

5. 社会統合政策

イギリスには、難民を例外として社会統合政策に関する枠組みはないが、英語以外を母語とする層については、国内に居住していること³⁰（居住権があることに加え、）を外国人か否を問わず、英語コース（English for Speakers of Other Languages : ESOL）が、継続教育カレッジなどのプロバイダーによって提供されている。議会図書館の資料³¹によれば、失業者（求職者手当または雇用・生活補助手当（就労活動グループ）の受給）については、費用の全額補助を受けることが可能。その他の受講者については、費用の半額が補助される（co-funding）。ただし、予算額は、2009 年度の 2 億ポンドから 2016 年度には 9,900 万ポンドへと年々削減されており、この間、年間の参加者数も 17 万 9,000 人から 11 万 4,000 人へと減少している³²。

6. 制度改正・最近の動向等

ポイント制の導入以降も、制度改正が頻繁に行われ、受け入れ可能な外国人の範囲が絞られてきた。2010 年には、ポイント制における域外からの主要な受け入れルートであった第 1 階層、第 2 階層の各「一般」カテゴリーに、暫定的数量制限（2010 年 7 月）が導入され、次いで第 1 階層の「一般」と「就学後就労」のカテゴリーが相次いで受け入れ停止となり、第 2 階層については年間 2 万 700 件の上限が維持されている。

また、第 2 階層で受け入れ可能な職務レベルの引き上げが逐次行われてきた。外国人の受け入れを抑制するとの政府の意向を受けて、MAC が提言したもの³³で、ポイント制導入当初は、第 2 階層で受け入れ可能な職務レベルの下限は中等教育修了相当（資格枠組みにおけるレベル 3）であったが、現在は高等教育修了相当（同レベル 6）となっている。これに対応して、労働力不足職種リストの職種数も大幅に削減された。加えて、一定期間の滞在後に永住権の申請を認めるカテゴリーから「企業内異動」を除外、滞在期間にも年限を設けるなど、定着の抑制もはかられている。

一方で、労働力不足への対応策として、例外的に緩和策が取られる場合もある。例えば、内務省は 2015 年、MAC に対して、域外からの看護師の受け入れをめぐって労働力不足職

³⁰ 外国人の場合は、居住資格を有することに加え、3 年間の居住の実績があること（Skills Funding Agency (2016) "Skills Funding Agency: common and performance management funding rules"）。

³¹ House of Commons Library (2018)

³² 業界団体によるプロバイダー調査によれば、8 割のプロバイダーが、予算の不足により受講希望者の待機リストが 1,000 人にも膨らんでいると回答しているという。

³³ Migration Advisory Committee (2016a)

種リストの見直しを行うよう諮問を行っている。リストについては、MAC が既に同年初めに見直しに関する答申を行ったところで、その際、複数の専門的看護師をリストから削除する案を、政府も一旦は受け入れていた。しかし、公的医療サービスに対する近年のニーズ拡大や、検討されている週末のサービス拡充案などで、従来からの看護師不足の問題がさらに深刻さを増していることなどを理由に、政府は改めて MAC に対し、国内の需給状況を調査の上、特定の専門的看護師をリストに掲載することの是非を検討するよう諮問したものだ。これには、2010 年以降実施されている数量制限により、通常の受け入れ枠がひっ迫している状況に加え、2017 年から適用される賃金水準要件（年 3 万 5,000 ポンド以上³⁴）により、既に国内で就業している外国人看護師の多くが滞在延長を認められない可能性が懸念されていたことによる。不足職種リストに含まれる職種には、この要件が適用されないことから、不足分野の看護師をリストに含めることで、これに対応する可能性が検討された。MAC は検討の結果、これを認める答申を行った³⁵。

なお、2019 年 3 月に予定されるイギリスの EU 離脱により、EEA 域内からの労働力の調達が困難になることの影響が懸念されている。EU 労働者を多く雇用する業種からは、離脱に先立って既に EU 労働者の離職が始まっており、採用も困難になっているといった状況が聞かれる。例えば、食品加工業の業界団体 Food and Drink Federation が、農業やホスピタリティ業、小売業などの業界団体とともに 2017 年に実施した調査では、回答企業の 31% で EU からの労働者が既に帰国、また 47% で従業員が帰国を検討しており、33% が欠員の補充が困難な状況に直面していると回答している（複数回答）。EU から労働者を調達できなくなった場合の対応策として、55% の企業がオートメーション化を、また 50% が国内での採用を試みるとする一方で、事業が立ち行かなくなるとの回答も 36% にのぼり、17% は海外移転を検討するとしている。

政府は、国内の労働力不足への懸念に配慮する姿勢も見せているものの、離脱後に EU 市民に適用される制度については、未だ詳細を示していない。ただし、従来の EU 法に基づく移動の自由は原則廃止されるとみられ、このため EU との離脱交渉では、現在イギリス国内に居住する EU 市民の権利がどのように保障されるかが、EU 側から重要な論点の 1 つとして挙げられていた。3 月に公表された政府と EU との合意文書案では、離脱以降、2020 年末までを移行期間（'transition or implementation period'）とし、期間終了までに入国した EU 市民については、移動の自由など従来の権利を保証するほか、新設される「定住」資格（settled status）への申請を認めるとの方針が示されている。「定住」資格は、5 年間の合法的な滞在などを要件として、移行期間終了後も従来の権利（居住、社会保障給付、年金、医療、教育、あるいは家族の呼び寄せなど）を保証するもの。また、移行期間終了までに入

³⁴ 年 3 万 5,000 ポンドの水準は、MAC の答申を受けて政府が決定したものだが、MAC は答申の中で、少なくとも一部の職種（教育・保健などの公共サービス部門や、将来的な経済成長への寄与が見込まれる IT 関連部門の職種）については、この要件を免除すべきであると提言していた。

³⁵ Migration Advisory Committee (2016b)

国し、滞在期間が5年に満たないEU市民についても、一時的居住許可（temporary residence permit）に基づく5年の滞在が認められ、同様に「定住」資格の申請が可能となる（移行期間中の入国者については登録制度を適用）。なお、移行期間終了後、2021年7月以降は、「定住」資格か一時的居住許可のいずれかの保有が滞在の要件となる。

7. 労働市場へ与える影響

外国人労働者の流入による国内労働者の雇用・賃金水準への影響は、限定的との見方が一般的だが、若者や低技能層の雇用については、マイナスの影響も指摘されている。

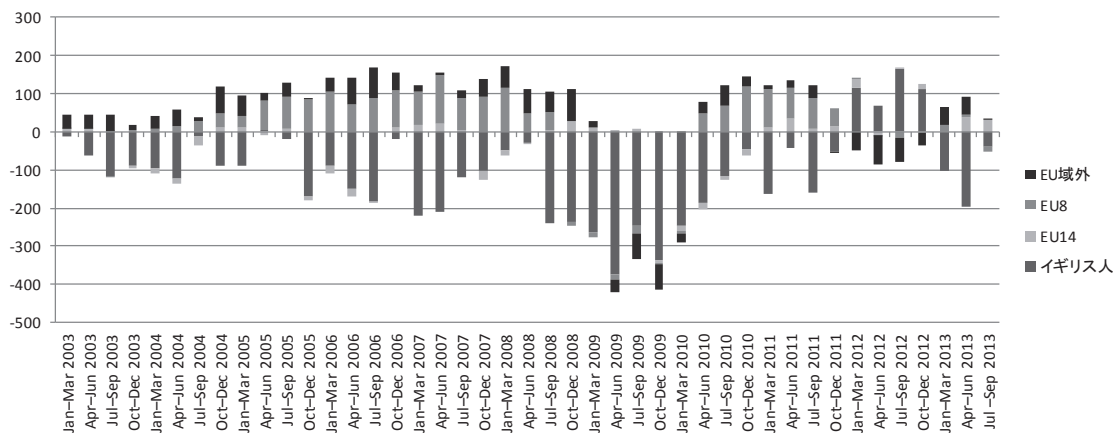
（1）低技能職種における EEA 労働者の増加

内務省が2014年にまとめた、イギリス人及び移民労働者の技能水準別の就労状況に関するレポートによれば、近年国内に流入している移民は、低技能職種の雇用に就く傾向にあり、イギリス人労働者のこの分野での雇用の減少と対をなす形で推移している（図表1-18）。ただし、2012年に関してはこれが反転して、低技能職種における雇用の増加分の大半（42万5,000人のうち36万7,000人分－86%）をイギリス人労働者が占めている。レポートは、政府の移民受け入れ引き締め策の影響で、低技能職種の移民労働者が減少し、イギリス人の雇用増につながった可能性を指摘している。なお、報告書が示す地域別のデータによれば、2004年から2011年までの低技能職種での雇用増の大半は、東欧諸国からの労働者によって占められている。

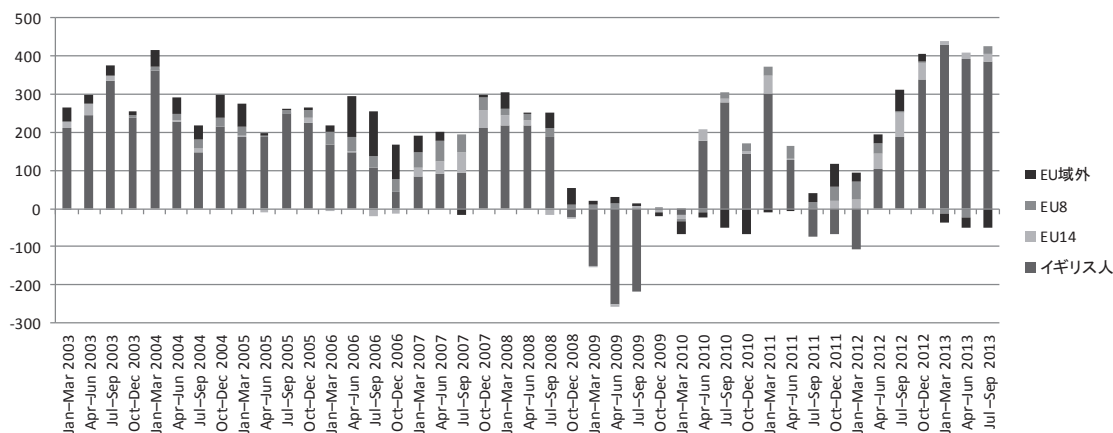
諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

図表 1-18 技能水準別就業者の変化

(a) 低技能



(b) 高技能



注：低技能職種—事務・秘書職、介護・レジャー・その他サービス、販売・顧客サービス、加工・プラント・機械操作、非熟練労働

高技能職種—管理・経営・上級職、専門職、準専門職・技術職、熟練工

出所：Home Office (2014) 付属データを元に作成。

より最近の状況に関する MAC の分析³⁶によれば、EEA 労働者は低技能職種の従事者の比率が高く、2004 年の 42%から 2016 年には 49%に上昇している（図表 1-19）。特に、清掃・家事労働や未熟練倉庫作業、飲食料品等加工作業、包装・瓶詰め・缶詰・充填作業などの従事者が多くを占める³⁷。また業種別には、小売業、飲食サービス業、教育業、食品加工業、保健業、建設業などの就業者数が多いが、うち小売業や食品加工業で、低技能労働者の比率が高い³⁸。

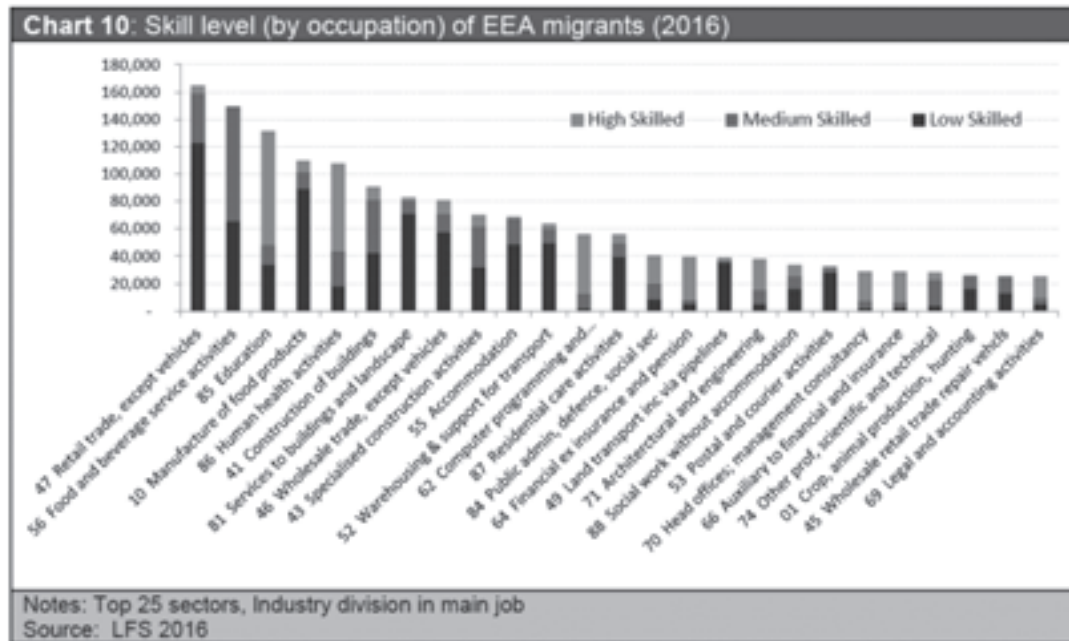
³⁶ Migration Advisory Committee (2017)

³⁷ 労働力調査のデータを分析したもの。飲食料品等加工作業及び及び包装・瓶詰め・缶詰・充填作業では、従事者全体（イギリス人を含む）の約 4 割、未熟練倉庫作業でも 2 割強が EEA 労働者である。

³⁸ 統計局が提供しているデータによれば、野菜・果物加工業や精肉業などでは、EEA 労働者が就業者全体の 4 割以上を占めている。（Office for National Statistics 'One and three digit industry data 2007 to 2016' (<https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/adhocs/007032oneandthreedigitindustrydata2007to2016>))

同時期に、イギリス人労働者や EEA 域外からの労働者では、低技能職種従事者の比率の低下と高技能職種従事者比率の上昇が観察されることから、低技能職種の従事者比率の拡大は、EEA 労働者のみの特徴といえる³⁹。

図表 1-19 業種別・技能水準別 EEA 労働者数



出所：Migration Advisory Committee (2017)

（２）雇用への影響

MAC が 2012 年に公表した報告書⁴⁰は、1975 ～ 2010 年に関する統計データによる分析の結果、期間全体では顕著な影響はみられないとしつつも、より短期の 1995 ～ 2010 年については、EU 域外からの移民労働者の流入による国内労働者の雇用へのマイナスの影響が観察されたとしている。この間、100 人の移民労働者の流入につき、国内労働者 23 人分の雇用が移民労働者によって代替されたと推計している。ただし、5 年を超えて国内に滞在する移民労働者についてはこの関係は観察されず、また EU 域内からの移民労働者についてもそうした影響は見られない。報告書はこれらの結果から、1995 ～ 2010 年の間に入国してイギリス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可能性を指摘している⁴¹。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

³⁹ 同時期のイギリス人労働者における低技能職種の従事者の比率は、44%から 38%に低下、高技能職種の比率は 24%から 29%に上昇している。EEA 域外からの労働者では、低技能職種が 41%から 39%、高技能職種が 31%から 35%に変化。

⁴⁰ Migration Advisory Committee (2012)

⁴¹ BBC の報道によれば、当時 MAC の委員長を務めていたメトカーフ LSE 教授は、影響を受けやすい業種として IT やホスピタリティ、小売業を挙げている。

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。報告書は、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観察されないとする既存のMACによる報告書との分析結果の相違について、金融危機以降の期間を対象を含む分析の蓄積が未だ少ないことを可能性として挙げている⁴²。

MACはまた、2014年の報告書で、低技能の外国人労働者の流入による各種の影響を分析、低賃金層の賃金を若干引き下げる可能性があるとしているものの、むしろ賃金低下自体の問題への対応が必要であると述べ、最低賃金制度の実施強化の必要性を主張している。なお、財政への影響に関しては、近年国内に流入した労働者については財政にプラスの貢献をしているが、2000年以前のEEA域外からの入国者については、財政に大きくマイナスの影響を及ぼしていると分析している。

低技能の外国人労働者の流入による影響（MACによる分析）

- メリット
 - ・経営者（例えば食品製造や農業、レストランなど、イギリス人労働者の調達がしばしば困難な労働集約的業種の企業）。
 - ・スキルを有するイギリス人労働者や非熟練の労働者がより高い賃金の仕事に特化できる。
 - ・イギリス人労働者より流動的で柔軟な外国人労働者を確保でき、例えば就業場所の変更や就業場所で生活すること、あるいはシフト勤務など。
 - ・最大の利益は、自国より高い所得を得ることができ、また家族が居る場合は送金もできる外国人労働者自身に。
- コスト
 - ・多くの地域で人口増加や人口構成の急激な変化を引き起こす。このことは社会的包摂や厚生に影響を及ぼす可能性があるが、これについてはさらなる検討を要する。
 - ・医療、教育、公共交通サービスの混雑。
 - ・住宅市場への影響—民間賃貸市場の圧迫、複数世帯の居住に伴う地域的問題、イギリス人に対する社会的住宅の提供に若干影響を及ぼす可能性（主として供給不足の問題）。
 - ・低賃金層に対する若干の賃金低下の影響—最低賃金制度などの実施強化が必要となるが、これには監督機関である歳入関税庁の体制強化を要する（現状では国内の事業者数に比して、250年に1度の監査のみ可能）。
- 中立的またはわずかな影響
 - ・国内出生者の就業率は2004年の新規EU加盟国の大量流入後も実質的に変化していない。
 - ・若年労働市場（16・24歳）の状況は懸念材料として残っているが、外国人労働者の影響よりも需要不足や教育訓練政策に起因。
 - ・2000～2011年の期間における移民とイギリス人それぞれの財政への影響は、年間マイナス1,000ポンドでほぼ同等、一部は2008年以降の不況の影響による。2000年以降に入国した移民は、財政にプラスの貢献をしているが、2000年以前のEEA域外からの移民によるマイナスの影響が大きい（相対的な年齢層及び就業率の差）。

出所：Migration Advisory Committee (2014)

さらに、MACは現在、政府からの諮問により、国内の労働市場におけるEEA労働者の現状や、社会的、経済的、財政的な影響などに関する評価を進めており、その一環として、

⁴² ただし、前後してシンクタンクNIESRが公表したレポートは、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。

雇用主や一般からの意見を募集、業界団体などから寄せられた417件の意見書をもとに、中間報告を2018年3月に取りまとめた⁴³。

EEA労働者を雇用する理由については、多くの雇用主が、イギリス人労働者では充足できない必要なスキルを有していること、相対的に勤労意欲が高いこと、時間外労働や夜間労働などにも従事する用意があること、また国内の低失業状況からイギリス人労働者が採用しにくいことなどを挙げ、安い労働力を求めてEU労働者をターゲットにしているわけではない、としている。また、EEA労働者を雇用することによって、国内労働者の訓練機会が損なわれているわけではなく、あくまで短期のスキル需要の充足のために利用している、との主張が多いという。

とりわけ低賃金部門を中心とする雇用主の間には、離脱後のEEA労働者の受け入れに関して、現在の域外からの受け入れと同等の制度（ポイント制—後述）が適用される場合、技能水準の不足を理由に労働許可の申請は認められないとみられることから、懸念を示している。多くの雇用主が、EEA労働者は代替不可能であり、調達が困難になれば、事業の成長鈍化や縮小、あるいは廃業を招きかねないとしている。

MACはこれに対して、雇用主の見解は重要ではあるが、こうした懸念に配慮しすぎるべきではない、との立場を示している。EEA労働者のうち、相対的に高度な技能を要する仕事に従事しているのは、主に2004年以前からの加盟国出身の労働者であり、2004年以降に増加した新規加盟国からの労働者は低技能部門に集中していること、また雇用主が主張する高度技能への需要も、誇張されている側面があると指摘している。

MACは、イギリス人労働者とEEA労働者、さらにEU域外からの労働者の賃金水準を比較、EEA労働者のうち、従来のEU加盟国（ドイツ、フランスなど）からの労働者については、イギリス人に比べて平均で12%高い賃金水準にあるが、新規加盟国からの労働者については、イギリス人より27%低いとの結果を示している。新規加盟国からの労働者との間の賃金格差のほとんどは、年齢や就労する地域、あるいは業種や職種などにより説明可能で、条件が同等の労働者を比較した場合、格差は4%に縮小するという。ただし、EEA労働者が国内の賃金水準を引き下げているという証拠はなく、むしろ金融危機に関連した賃金水準の低迷が、EEA労働者の増加と誤って結び付けられていると分析。賃金水準の低迷は、投資やイノベーションを通じた生産性の向上により緩和が図られるべきであるとしている。賃金を上げて必要なスキルを有するイギリス人を採用することはできない、との一部の雇用主による主張を一蹴、賃金水準を現在より十分高めれば、ほぼ常に必要な人材を国内で採用することができるだろう、と述べている。

（3）賃金水準、最賃制度の適用

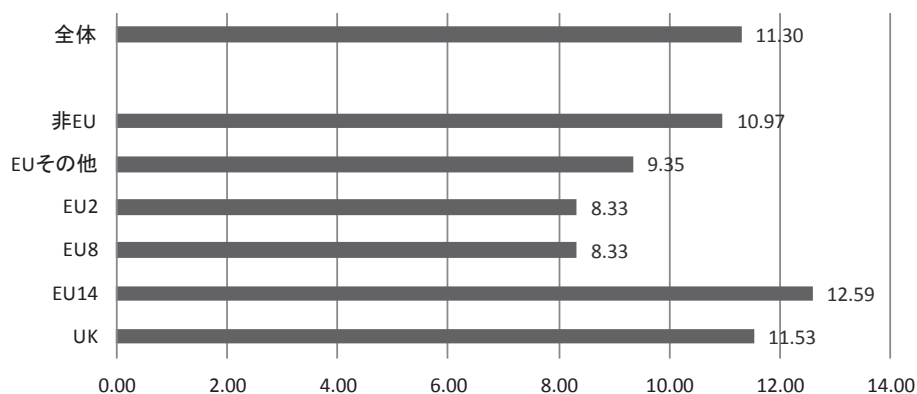
従事する職種の相対的な技能水準の差は、賃金水準にも表れている。統計局は、出身地域

⁴³ Migration Advisory Committee (2018)

(国籍ベース)別の時間当たり賃金(中央値)のデータを提供しており⁴⁴、これによれば、イギリス人の11.53ポンド、EU14からの労働者の12.59ポンドに対して、EU8及びEU2の労働者はいずれも8.33ポンドと全体平均(11.30ポンド)あるいは非EU労働者の水準(10.97ポンド)も下回っている(図表1-20)。これには、英語能力の低さや国内での移民としての立場の弱さなどから、移民労働者が自らの雇用法上の権利について必ずしも理解しておらず、また立場の弱さから法的権利を主張しにくいといったことも影響しているとの見方が一般的といえる。

こうした権利の1つ、全国最低賃金制度は、原則として国内の全ての労働者(被用者、本来の自営業者以外の労働者など)に適用され、外国人も例外ではない。しかし、悪質な雇用主が最低賃金未満の賃金しか支払わなかったり、支払い回避のために、外国人労働者に擬似的な自営業者として法人を設立させて、最低賃金の適用を回避するといったことが行われているとみられている。政府は、外国人労働者の抑制策と併せて、こうした悪質な雇用主への対策として、罰金額の引き上げや、違反雇用主の公表制度などの罰則強化を図っている。

図表1-20 出身地域別時間当たり賃金額(中央値、ポンド)



注：国籍に基づく推計。

出所：Office for National Statistics (2017) (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationandthelabourmarketuk/2016>)

[参考文献]

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ヵ国比較調査—』労働政策研究報告書No.59

労働政策研究・研修機構(2013)『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—』資料シリーズNo.114

Home Office (2007) "Economic and Fiscal Impact of Immigration"

Home Office (2010) "International Group Points Based System Tier 1 - An Operational

⁴⁴ Office for National Statistics (2017) (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/articles/migrationandthelabourmarketuk/2016>)

Assessment"

Home Office (2014) "Employment and occupational skill levels among UK and foreign nationals"

House of Commons Library (2014) "People from abroad: what benefits can they claim?"

House of Commons Library (2018) "Adult ESOL in England"

Migration Advisory Committee (2008) "The labour market impact of relaxing restrictions on employment in the UK of nationals of Bulgarian and Romanian EU member states"

Migration Advisory Committee (2009) "Analysis of the Points Based System: Tier 2 and dependants"

Migration Advisory Committee (2012) "Analysis of the Impacts of Migration"

Migration Advisory Committee (2013) "Migrant Seasonal Workers"

Migration Advisory Committee (2014) "Migrants in low-skilled work: The growth of EU and non-EU labour in low-skilled jobs and its impact on the UK"

Migration Advisory Committee (2016a) "Review of tier 2"

Migration Advisory Committee (2016b) "Partial review of the Shortage Occupation List Review of nursing"

Migration Advisory Committee (2017) "EEA-workers in the UK labour market - A briefing note to accompany the call for evidence"

Migration Advisory Committee (2018) "EEA-workers in the UK labour market: Interim Update"

Office for National Statistics (2017) "International immigration and the labour market, UK: 2016"

UK Border Agency (2009) "Accession Monitoring Report May 2004 - March 2009"

諸外国における外国人材受入制度－非高度人材の位置づけ－

別添 表1 労働力不足職種リスト（移民法付則Kからの抜粋）

標準職業分類コード	労働力不足職種リストに含まれる職名、追加的基準
Production managers and directors in mining and energy (1123)	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the decommissioning and waste management areas of the nuclear industry:
	managing director
	programme director
	site director
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	project manager
	site manager
2113 Physical Scientists	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the construction-related ground engineering industry:
	engineering geologist
	hydrogeologist
	geophysicist
	The following jobs in the oil and gas industry:
	geophysicist
	geoscientist
	geologist
	geochemist technical services manager in the decommissioning and waste areas of the nuclear industry
	senior resource geologist and staff geologist in the mining sector
2121 Civil engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the construction-related ground engineering industry:
	geotechnical engineer
	tunnelling engineer
	The following jobs in the oil and gas industry:
	petroleum engineer
	drilling engineer
	completions engineer
	fluids engineer
	reservoir engineer
	offshore and subsea engineer
	control and instrument engineer
	process safety engineer
	wells engineer
	senior mining engineer in the mining sector
2122 Mechanical engineers	Only the following job in this occupation code:
	mechanical engineer in the oil and gas industry
2123 Electrical engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	electrical engineer in the oil and gas industry
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:

	power system engineer
	control engineer
	protection engineer
	The following jobs in the aerospace industry:
	electrical machine design engineer
	power electronics engineer
2124 Electronics Engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the railway industry:
	signalling design manager
	signalling design engineer
	signalling principles
	designer
	senior signalling design
	checker
	signalling design checker
	signalling systems
	engineer
	Specialist electronics engineer in the automotive manufacturing and design industry
2126 Design and development engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	design engineer in the electricity transmission and distribution industry
	The following jobs in the automotive design and manufacturing industry:
	product development engineer
	product design engineer
	The following jobs in the electronics system industry:
	integrated circuit design engineer
	integrated circuit test engineer
2127 Production and process engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	chemical engineer
	manufacturing engineer (process planning) in the aerospace industry
	technical services
2129 Engineering professionals not elsewhere classified	representative in the decommissioning and waste areas of the nuclear industry
	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	project engineer
	proposals engineer
	The following jobs in the aerospace industry:
	aerothermal engineer
	stress engineer
	chief of engineering
	advance tool and fixturing engineer
	The following jobs in the decommissioning and waste management areas of the civil nuclear industry:
	operations manager
	decommissioning specialist manager

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

	project/planning engineer
	radioactive waste manager
	radiological protection
	advisor
	The following jobs in the civil nuclear industry:
	nuclear safety case
	engineer
	mechanical design engineer (pressure vessels)
	pipng design engineer
	mechanical design engineer (stress)
	thermofluids/process engineer
2133 IT specialist managers	Only the following job in this occupation code: IT product manager employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
2135 IT business analysts, architects and systems designers	Only the following jobs in this occupation code:
	systems engineer in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors
	data scientist employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
2136 Programmers and software development professionals	Only the following jobs in this occupation code:
	Senior developer employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
	The following jobs in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors:
	software developer
	shader writer
	games designer
	The following jobs in the electronics system industry:
	driver developer
2139 Information technology and communications professionals not elsewhere classified	Only the following job in this occupation code:
	Cyber security specialist employed by a qualifying company, where the job requires a person with a minimum of five years' relevant experience and demonstrable experience of having led a team.
2142 Environmental Professionals	Only the following jobs in this occupation code:
	the following jobs in the construction-related ground engineering industry:
	contaminated land specialist
	geoenvironmental specialist
2211 Medical practitioners	landfill engineer
	Only the following jobs in this occupation code:
	Consultants in the following specialities:
	clinical radiology
	emergency medicine
	old age psychiatry
	CT3 trainee and ST4 to ST7 trainee in emergency medicine

	Core trainee in psychiatry
	Non-consultant, non-training, medical staff posts in the following specialities:
	emergency medicine (including specialist doctors working in accident and emergency)
	old age psychiatry
	paediatrics
2217 Medical Radiographers	Only the following jobs in this occupation code:
	HPC registered diagnostic radiographer
	nuclear medicine practitioner
	radiotherapy physics practitioner
	radiotherapy physics scientist
	sonographer
	Sponsors must retain evidence of the individual's HPC registration and provide this to the UK Border Agency on request. (Registration may need to be done after the individual has entered the United Kingdom but must be done before starting work).
2219 Health professionals not elsewhere classified	Only the following job in this occupation code:
	neurophysiology healthcare scientist
	neurophysiology practitioner
	Nuclear medicine scientist
	orthotist
	prosthetist
2231 Nurses	All jobs in this occupation code
2314 Secondary education teaching professionals	Only the following jobs in this occupation code:
	secondary education teachers in the subjects of maths, physics, science (where an element of physics will be taught), computer science and Mandarin
2425 Actuaries, economists and statisticians	Only the following jobs in this occupation code:
	bio-informatician
	informatician
2442 Social workers	Only the following jobs in this occupation code:
	social worker working in children's and family services
2461 Quality control and planning engineers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	planning / development engineer
	quality, health, safety and environment (QHSE) engineer
3113 Engineering technicians	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in the electricity transmission and distribution industry:
	commissioning engineer
	substation electrical engineer
3213 Paramedics	All jobs in this occupation code
3411 Artist	Only the following jobs in this occupation code:
	Animator in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

3414 Dancers and choreographers	Only the following jobs in this occupation code:
	Skilled classical ballet dancers who meet the standard required by internationally recognised United Kingdom ballet companies (e.g. Birmingham Royal Ballet, English National Ballet, Northern Ballet Theatre, The Royal Ballet and Scottish Ballet).
	The company must either:
	have performed at or been invited to perform at venues of the calibre of the Royal Opera House, Sadler' s Wells or Barbican, either in the United Kingdom or overseas;
	or attract dancers and/or choreographers and other artists from other countries;
	or be endorsed as being internationally recognised by a United Kingdom industry body such as the Arts Councils (of England, Scotland and/or Wales)
	Skilled contemporary dancers who meet the standard required by internationally recognised United Kingdom contemporary dance companies (e.g. Shobana Jeyasingh Dance Company, Scottish Dance Theatre and Rambert Dance Company).
	The company must either:
	have performed at or been invited to perform at venues of the calibre of Sadler' s Wells, the Southbank Centre or The Place, either in the United Kingdom or overseas;
	or attract dancers and/or choreographers and other artists from all over the world; or be endorsed as being internationally recognised by a United Kingdom industry body such as the Arts Councils (of England, Scotland and/or Wales)
3415 Musicians	Only the following jobs in this occupation code:
	skilled orchestral musicians who are leaders, principals, sub-principals or numbered string positions, and who meet the standard required by internationally recognised UK orchestras (including London Symphony Orchestra, London Philharmonic Orchestra, Philharmonia Orchestra and Royal Philharmonic Orchestra)
3416 Arts officers, producers and directors	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors:
	2D supervisor
	3D supervisor
	computer graphics
	supervisor
	producer
	production manager
	technical director
	visual effects supervisor
3421 Graphic designers	Only the following jobs in this occupation code:
	The following jobs in visual effects and 2D/3D computer animation for the film, television or video games sectors:
	compositing artist matte painter modeller rigger stereo artist texture artist
3541 Buyers and purchasing officers	Only the following job in this occupation code:
	manufacturing engineer
	(purchasing) in the aerospace industry

5215 Welding trades	Only the following job in this occupation code:
	high integrity pipe welder where the job requires three or more years' related on-the-job experience
5235 Aircraft maintenance and related trades	Only the following jobs in this occupation code:
	licensed and military certifying engineer/inspector technician
5249 Line repairers and cable jointers	Only the following job in this occupation code:
	overhead linesworker, at Linesman Erector 2 (LE2) level and above, where the pay is at least £32,000 per year
5434 Chefs	Only the following job in this occupation code:
	Skilled chef where:
	the pay is at least £29,570 per year after deductions for accommodation, meals etc; and
	the job requires five or more years relevant experience in a role of at least equivalent status to the one they are entering; and the job is not in either a fast food outlet, a standard fare outlet, or an establishment which provides a take-away service; and
	The job is in one of the following roles:
	executive chef - limited to one per establishment
	head chef - limited to one per establishment
	sous chef - limited to one for every four kitchen staff per establishment
	specialist chef - limited to one per speciality per establishment
	A fast food outlet is one where food is prepared in bulk for speed of service, rather than to individual order.
	A standard fare outlet is one where the menu is designed centrally for outlets in a chain / franchise, rather than by a chef or chefs in the individual restaurant. Standard fare outlets also include those where dishes and / or cooking sauces are bought in ready-made, rather than prepared from fresh / raw ingredients.

表2 スコットランドのみ

All	All job titles and occupations on the United Kingdom Shortage Occupation List
2211 Medical practitioners	Only the following jobs in this occupation code:
	jobs on the United Kingdom Shortage Occupation List
	consultant in clinical oncology
	non-consultant, non-training, medical staff post in clinical radiology
	CT3 trainee and ST4 to ST7 trainee in clinical radiology
	all grades except CPT1 in psychiatry
	all grades in anaesthetics, paediatrics, obstetrics and gynaecology
2217 Medical radiographers	Only the following jobs in this occupation code:
	jobs on the United Kingdom Shortage Occupation List
	medical physicist
	staff working in diagnostics radiology (including magnetic resonance imaging)

第2章 ドイツ

はじめに

本稿は、外国人労働者のうち、特に非熟練人材の受け入れに焦点を当てつつ、現行制度の背景や概要、人口の流出入状況、特定分野（農業や介護等）の受入状況、社会統合策、制度改正の動向、労働市場に与える影響等を包括的にとりまとめたものである。

なお、2015年前後にシリア紛争等の影響で100万人近い難民がドイツに流入したが、ここでは「外国人労働者」を主な調査対象としているため、「難民の受入制度」そのものについては割愛する¹。

1. 背景（経緯）²

ドイツはかつて、第二次世界大戦後の復興期における労働力不足を補うため、二国間協定に基づき低・中技能の外国人労働者を受け入れた。彼らは「ガストアルバイター（Gastarbeiter）」と呼ばれ、1960年代初頭はイタリア人の割合が最も多かったが、1970年代初頭からはユーゴスラビア人、そして最終的にはトルコ人が最多となった。「ガスト（客）」という呼び名の通り、当初は「労働契約満了後に帰国する」と考えられていた。しかし、予想に反して多くの者が残留し、ドイツ在住の外国人は、1961年から1967年までの間に68.6万人から180万人へと増加した。このような状況下で1973年11月、石油危機が契機となって協定による外国人労働者の募集が停止された。募集停止後の外国人の数は、1970年代末までほぼ一定に推移した。この間に当時のEC（欧州共同体）加盟国出身者は、労働許可の取得が不要になった。また、1975年からはドイツ国外に住む子供への手当が、国内で暮らす場合よりも低く設定されたため、外国人労働者が家族をドイツに呼び寄せる動きが加速した。募集停止後の景気停滞期には、外国人の就業可能人口に対する社会保険加入義務のある就業者割合は、1972年の83.7%から1979年には65.2%へと激減し、外国人の失業率がドイツ人の水準を上回るようになった。同時に、外国人労働者の超過勤務等が減少したことで、低い時給で働く外国人の月額総賃金が減り、ドイツ人労働者との収入格差も広がった。この時期、協定によってドイツに入国し、残留した者の多くは、ドイツ人が嫌がる仕事（石炭採掘やゴミ収集等）を引き受け、それによって、多くのドイツ人は社会的な昇進が可能になった。しかし、これはドイツ社会と一線を画する外国人の下層階級を生み出すことになった。

¹ 難民の受入制度については、例えば、渡辺富久子「ドイツにおける移民及び難民の滞在資格『外国の立法267(2016.3)』国立国会図書館調査及び立法考査局、渡邊互「ドイツにおける難民政策の課題とその憲法的意義」『法政治研究第3号(2017年3月)』等が詳しい。

² JILPT 資料シリーズ No.153「諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる各種議論に関する調査(2015)(第2章ドイツ 飯田恵子執筆部分)」のほか、戸田典子「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、厚生労働省大臣官房国際課「海外情勢報告(2017)」等を主な参考資料とした。

ハンスベックラー財団経済社会研究所（WSI）の調査によると³、このような経緯で主に利益を得たのは、一部の企業だった。企業から見れば、ガストアルバイターは生産を拡大し、賃金上昇を緩和し、低い時給で高い利益と経済成長の維持に貢献してくれる存在だった。もっともこれにより採算性のない事業が継続し、労働力を節減する機械への投資がおろそかになった面もある。そして、遅れながらもようやく構造変化が始まると、今度は外国人労働者のポストが過剰になった。最終的に外国人の低収入と失業増加は、現在の低い年金受給額と高い貧困リスクに姿を変えた。

ドイツでは当時、ガストアルバイターの受け入れは一種の開発援助政策として理解されていた。協定国側は、労働者の送り出しによる自国の労働市場の負担軽減、ドイツからの技術やノウハウの移転、外貨の獲得などに期待を寄せていた。また、ドイツの使用者にとっては生産と利潤の確保をもたらし、ドイツ人労働者にとっては昇進を容易にし、ガストアルバイター自身にとっては短期間で稼ぎ、成功者として帰国できる政策だと思われた。さらに帰国を前提とした時限的な政策である点でも、関係者の考えは一致していた。

確かに、この政策が意図した通りの利益を得た者もいるが、実際のところ、残留してドイツ社会の一員になったガストアルバイターの現状を見ると、彼らの多くは高齢者になっても社会の底辺に高い割合で属している。WSIは報告の中で、「移住政策を経済政策上の目的で利用しようとする者は、前提となった経済問題が忘れ去られた後も、政策の影響が当事者や社会で存在し続けていることを熟慮すべきだ」と結論付けている。

このようにドイツでは、一時的に受け入れたはずの非熟練外国人の定住化が進んだが、1998年に誕生したシュレーダー政権が方針転換をするまで政府は「ドイツは移民国家ではない」という認識のもと、ガストアルバイターを「一時的な外国人滞在者」として扱い、社会統合政策を殆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、第二次シュレーダー政権が2005年に制定した移住法（ZuwG）である。同法により、それまでの外国人法（AuslG）に代わり、滞在法（AufenthG）が制定された。滞在法は、高度人材の受け入れ、滞在許可と就労許可の手続きの統一化、社会統合政策の促進等を規定し、これ以降、ドイツ語、法秩序、文化、歴史等を外国人が学ぶ「統合講習」が行われるようになった。

その後、メルケル政権下の2010年には、移民のドイツ語修得の強化や、ドイツ基本法に反する習慣（イスラム社会の強制結婚等）の規制等、新たな移民の社会的統合案が打ち出された。同案発表の2日前には、アンゲラ・メルケル首相が、ドイツの多文化主義を「完全な失敗」と評し、内外で大きな反響を呼んだ。この発言の真意について、当時のシュテフェン・ザイバート報道官は「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。しかし、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。

³ WSI Report (2014) pp.5-18.

しかしドイツ社会への統合を拒む外国人に対しては、政府は明確に受入を拒否するだろう」という説明をしている。以降、政府は、「ドイツ社会で生きていくのであれば、ドイツの法に従い、ドイツ語を習得すべき」という方針を明確に打ち出し、ドイツ語習得等を強化している⁴。

世界金融危機の収束後、ドイツでは、少子高齢化や好況等の影響で、技能人材不足が続き、その解決策の1つとして高度人材の受け入れを促進している。その中でも、特に不足が懸念される MINT 分野（数学、情報科学、自然科学、工業技術）や医療・介護分野（医師、看護師、介護士等）の専門人材を積極的に受け入れようとする動きがある⁵。

また、EU 加盟国の拡大に伴い、中東欧等 EU 域内からの外国人労働者が増加している。ドイツでは、2011 年 5 月から中東欧 8 カ国（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、スロベニア、スロバキア）に対して、さらに 2014 年 1 月 1 日からブルガリア及びルーマニアに対して、就労と移動の制限が解除された⁶。EU 出身の外国人労働者は、受け入れに際して保有資格の程度や分野は問われないため、非熟練から高度人材まで幅広い層がドイツで働いている。

2. 現行制度⁷

外国人がドイツに滞在する場合、滞在法（AufenthG）に基づく滞在資格が必要である。

滞在資格に関する法令は、滞在法（AufenthG）、滞在令（AufenthV）、就労令（BeschV）、就労手続令（BeschVerfV）等がある。

なお、滞在法や就労令は、EU 市民、欧州経済領域（EEA）加盟国、スイス国民には適用されず、それ以外の外国人に適用される⁸。

⁴ JILPT 海外労働情報 2010 年 11 月「新たな移民の社会統合案、12 月中の成立を目指す」（http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2010_11/german_02.html）。

⁵ Welche Berufe gefragt sind (<https://www.make-it-in-germany.com/de/fuer-fachkraefte/arbeiten/gefragte-berufe>)。連邦雇用エージェンシーでは、労働市場分析をもとに、半年に 1 度、国内で不足している職種と技能レベルに関するホワイトリスト（Whitelist）を提供している；2018 年 3 月時点でのリストは以下のサイトの通り；(https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/whitelist_ba015790.pdf)

⁶ 上述の新規 EU 加盟国に対しては、ドイツは旧加盟国として認められている最長 7 年の「移動の自由の適用猶予」を用いてドイツ労働市場への参入を制限していた。

⁷ 平成 29 年度 国立国会図書館 国際政策セミナー参考資料「ドイツの外国人労働者受入制度の概要及び統計」、就労令（BeschV）等を参考とした。

⁸ EU 市民、欧州経済領域（EEA）加盟国、スイス国民は、原則としてドイツ人労働者と同じ扱いになる。

(1) 制度構造⁹

滞在法は、19～21条で、主に、高資格者、EUブルーカード¹⁰保有者、研究者、自営業等の比較的高度な外国人材の経済活動について規定している。高資格者には定住許可が付与され、EUブルーカード保有者や自営業者等も一定期間以上滞在した場合には定住許可の申請が可能になる。

図表 2-1 滞在法 ((AufenthG) に基づく主な外国人の職業活動と滞在資格の概要

区分	付与の要件等	資格の種類	有効期間
就労 (滞在法 18 条)	・外国人労働者の入国は、ドイツの労働市場の状況や失業などを考慮する。 ・職業訓練を要しない職種 (18 条 3 項) 及び職業訓練・資格の取得を要する職種 (18 条 4 項) がある。	滞在許可	仕事内容により異なる。
高度資格者 (滞在法 19 条)	・特別な専門知識を有する学者又は卓越した職能を有する教育者もしくは研究者 ・ドイツ社会への統合及び生計の確保が推定されること	定住許可	無期限
EU ブルーカード 保有者 (滞在法 19a 条)	・ドイツ又は外国の大学修了 ・総所得が年間 5 万 2000 ユーロ以上、人出不足職種 (自然科学者、エンジニア、医師等) は 4 万 560 ユーロ以上 (2017 年 12 月時点)	滞在許可	最長 4 年
研究者 (滞在法 20 条)	・研究機関との契約を締結していること	滞在許可	1 年以上
自営業者 (滞在法 21 条)	・経済的利益又は地域的需要が存在すること ・事業が経済に好影響を与えること ・資金調達の確保	滞在許可	最長 3 年

出所：滞在法 ((AufenthG)、及び平成 29 年度 国立国会図書館 国際政策セミナー参考資料『ドイツの外国人労働者受入制度の概要及び統計』を基に作成。

図表 2-2 高度人材 (EU 域外) の受入数の推移 (2009 年～2015 年)

滞在資格	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
資格の取得を要する職種就労 (滞在法 18 条 4 項)	14,816	17,889	23,912	23,191	17,185	19,515	18,994
高度資格者 (滞在法 19 条)	169	219	370	244	27	31	31
EU ブルーカード保有者 (滞在法 19a 条)	-	-	-	2,190	4,651	5,378	6,792
研究者 (滞在法 20 条)	140	211	317	366	444	397	409
自営業者 (滞在法 21 条)	1,024	1,040	1,347	1,358	1,690	1,781	1,782
総計	16,149	19,359	25,946	27,349	23,997	27,102	28,008

出所：BAMF(2016) *Migrationsbericht 2015*.

⁹ 渡辺富久子「ドイツにおける移民及び難民の滞在資格『外国の立法 267(2016. 3)』国立国会図書館調査、滞在法 (AufenthG)、就労令 (BeschV) 等を主な参考とした。

¹⁰ 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)」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け入れにより補うことを目的としている。現時点 (2018 年 3 月) のブルーカードは、滞在法 (AufenthG) 19a 条において、①ドイツもしくは同等の外国の高等教育資格、または 5 年間の職務経験を持つこと、②最低年収以上であること等が規定されている。なお、ブルーカードの発給数は、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。

滞在法の規定に基づく、高度人材（EU 域外）の受け入れの推移は、図表 2-2 の通りで、毎年逡増する傾向にある。

（２）就労令（非熟練人材の受け入れ）

ドイツでは、滞在に就労を伴う場合、原則として、連邦雇用エージェンシーの出先機関である労働局（Arbeitsagentur）が発行する労働許可（Arbeitsgenehmigung）が必要になる。外国人は原則として、有効な「滞在許可」と「労働許可」の両方の交付を受けるまでは一切の就労活動はできない¹¹。

就労令（BeschV）に基づく外国人の就労は、図表 2-3 のように分類されている。

図表 2-3 就労令（BeschV）に基づく外国人の就労に関する職種分類

一般区分	法令条文	関連する職業及び分野
熟練労働者	就労令 2～9 条	高資格者、EU ブルーカード、大卒者、上級幹部、専門家、学術・研究開発、訓練終了資格者、ドイツ語学校卒業者、外国専門資格・継続訓練修了者、求職者・長期滞在時の雇用
期限付きの雇用	同 10～15c 条	国際的な人材交流・外国プロジェクト、外国企業派遣者、外国語教師・郷土料理人、オペア（子守等）、家事使用人、ボランティア・慈善活動者、教育実習（インターンシップ）、季節労働者、ショービジネス関係者、家事手伝い・介護
送り出し労働者（注） （Posted workers）	同 16～21 条	商業活動出張者、社内研修、ジャーナリスト、製品納品・組み立て・保守・管理・修理等、陸運・鉄道、EU・EEA に営業所がある企業の常用労働者の一時的派遣
特定の職業グループ・ 特定のグループ	同 22～28 条	講演・公演・プロスポーツ選手・コーチ・モデル・旅行ガイド等、国際スポーツ行事への参加者・関係者、海運・航空、芸術家・エンターテイナー、特定国民（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、日本、カナダ、韓国、モナコ、ニュージーランド、サン・マリノ、米国等）、ドイツ民族、越境労働者
その他	同 29～30 条	国際協定（トルコ、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア等）、滞在許可なしの雇用
国際的・人道的・政治的 配慮、亡命者の就労	同 31～32 条	人道配慮等に基づく外国人に対する就労許可、職業訓練許可等

出所：就労令（BeschV）を基に作成。

注：送り出し労働者（posted worker）は、通常、就業する EU 加盟国（送り出し国）の企業に雇用され、他の EU 加盟国（受け入れ国）に限られた期間だけ派遣されて就業する労働者を指す。受け入れ国における請負業務に従事する場合や、複数の加盟国に事業所を有する企業内での国境を越えた異動、あるいは派遣事業者が他の加盟国に人材派遣を行なう場合がこれに該当する。Handelsblatt 紙によると、EU 域内の送り出し労働者（Postedworker）は約 200 万人で、うち約 40 万人がドイツで就労している。主に、建設業や工業、農業、介護分野の就業が多い¹²。

就労令に基づき、いわゆる「非熟練労働者」は、期限付きでのみ受け入れられており、長

¹¹ ドイツ連邦共和国大使館法務領事課（2018 年 1 月現在）（<https://japan.diplo.de/blob/903852/3ac5e0ed69aa39eee5bf57af2fbc6067/visajapaner-data.pdf>）。

¹² Handelsblatt(29.05.2018)(<http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-parlament-neue-eu-regeln-schuetzen-entsandte-arbeitnehmer-vor-niedrigloehnen/22621824.html?ticket=ST-4309085-Kg74oqm0lDcWi1NO0Dvc-ap3>)。

期滞在や定住資格を得ることはできない。例えば 10 ～ 15c 条に規定されているオペア¹³、家事使用人、季節労働者（農業分野や飲食分野等）などは、一定期間以上滞在した場合でも定住許可の申請はできない。

図表 2-4 一時的な移住に対する許可数（単位：千）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
季節労働者	329.8	294.5	291.4	285.2	294.8	296.5	167.6	3.5	0.0	0.0	0.0
オペア	—	9.8	8.4	7.7	7.5	7.5	6.8	6.3	6.7	7.3	7.7
その他の一時的な就労	63.6	—	47.7	34.5	32.2	33.9	33.5	24.3	23.9	12.6	12.8

出所：OECD *International Migration Outlook 2008-2017*、及び BAMF(2016) *Migrationsbericht 2015* をもとに作成。

図表 2-5 就労許可数（2005 ～ 2015 年）（単位：千）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
就労許可	13.0	13.2	17.7	21.9	18.0	20.1	26.1	22.1	24.3	27.9	27.1

出所：OECD *International Migration Outlook 2008-2017*。

かつて、受け入れる非熟練労働者の中で最も人数が多かったのは、「季節労働者」である。季節労働者に対する就労許可は、毎年約 30 万件前後発行されていたが、2011 年から急激に減少し始め、2013 年以降は発行されていない（図表 2-4）。この変化は、EU 新規加盟国へのドイツ労働市場の開放（2011 年：中東欧 8 カ国、2014 年：ブルガリア・ルーマニア）時期と重なっており、現在は、EU 域内から就労許可が不要な季節労働者等の非熟練労働者を獲得していると思われる。

また、オペアや、その他の一時的な就労（期限付きの雇用）に関する許可数も、減少傾向だが、EU 域内の拡大との関連については不明である。

この他、就労許可全体の発行数を見ると、図表 2-5 の通りとなっており、2005 年の 1.3 万から徐々に増えており、2015 年時点で、約 2.7 万件となっている。

（３）受入枠

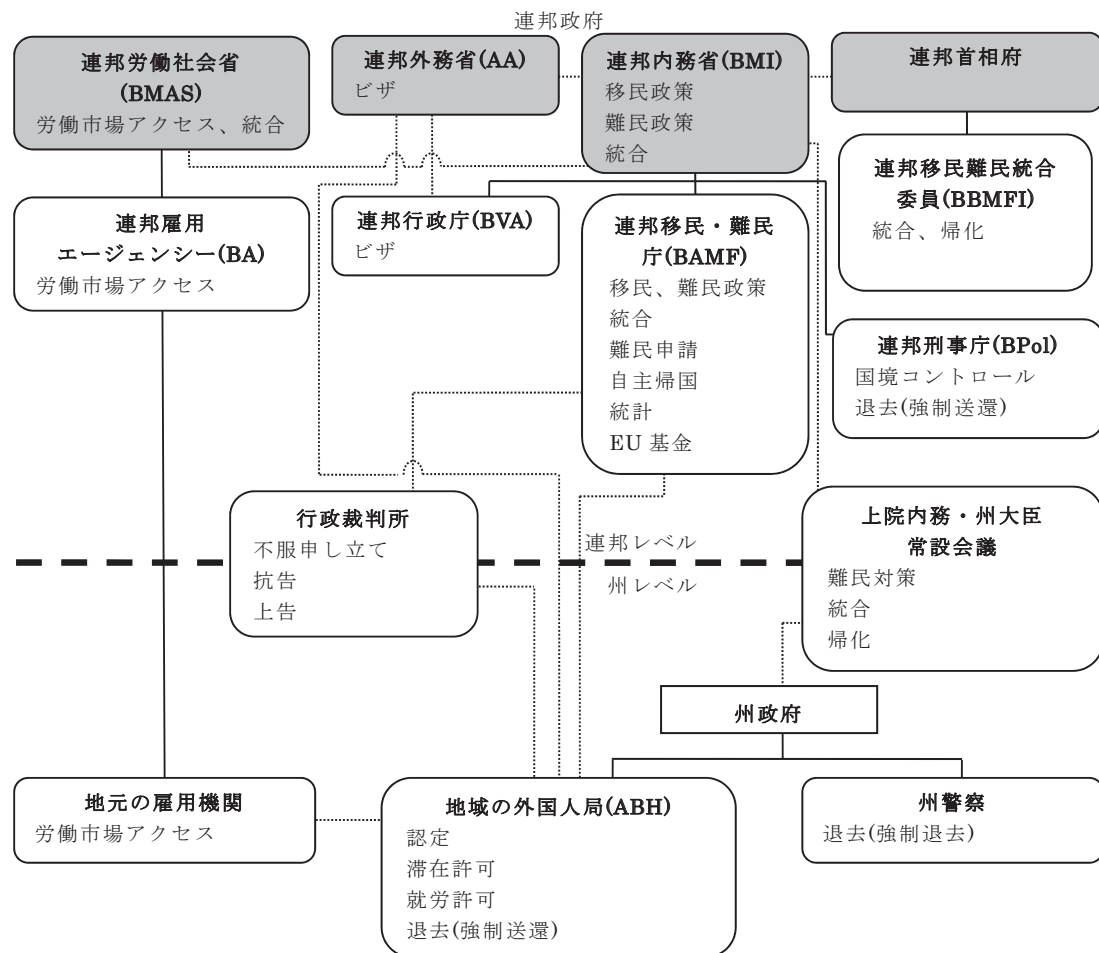
2018 年 3 月に成立したキリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）と社会民主党（SPD）の連立与党協定によると、2015 年の欧州難民危機のような状況（1 年で 100 万人近い難民がドイツへ到達）が繰り返されないよう、移住を適切にコントロールし、制限する努力を継

¹³ オペア（Au-pair）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）。ただし、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。

続することが明記されている。その上で、過去数十年の経験に基づき、移住者の受け入れを年 18 万～ 22 万人の範囲に抑制し、家族の呼び寄せについても、1 カ月 1,000 人を上限とする方針が示されている¹⁴。

(4) 行政の組織体制・制度フロー¹⁵

図表 2-6 外国人受け入れの枠組み



主な機関の説明

- ドイツ連邦内務省(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、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的研究・調査なども行う。
- 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・失業対策を行う他、外国人の就労の同意に関与する。
- 外国人局：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) Policies Factsheet: Germany、及び BMI サイトを基に作成。

¹⁴ CDU, CSU und SPD (2018) Koalitionsvertrag zwischen.

¹⁵ 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.

外国人労働者や移民の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。

また、ドイツにおける外国人受け入れの枠組みは、図表 2-6 の通りである。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（AufenthG）75 条 4 項に基づいて外国人の受け入れ状況を分析し、国家レベルにおける移民管理のための情報提供等を行っている。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等多岐にわたり、国内外の研究機関と連携しながら活動している。この他、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）等がある。

（５）労働市場テスト

EU 域外の外国人が就労を目的として滞在する場合、一部の高度人材を除き、原則として労働市場テストに相当する「優先権審査（Vorrangprüfung）」を行う。優先権審査は、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国内労働力の有無を確認し、該当する求職者がい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ている。この他、中央外国・専門職業仲介局は、当該外国人の労働条件（特に給与額）が、同等の専門技能を持つ国内労働者の労働条件と同一かという点も審査（比較性審査）し、条件が満たされれば、受け入れに同意する。

（６）社会保障制度（適応状況）

ドイツの最低生活保障及び失業保障は、「社会法典第 2 編（SGBII）（主に求職者に対する基礎保障を規定）」と「社会法典第 12 編（SGBXII）（主に社会扶助を規定）」という 2 つの法律のもとで 2005 年に再編された。社会法典第 2 編は、長期失業者や就業能力のある生活保護受給者に就労を促す目的で創設され、給付の中心となるのは失業手当Ⅱである。原則として、まず社会法典第 2 編による給付が優先され、その適用とならない者が社会法典第 12

編による社会扶助給付の対象となる。なお、社会法典第2編も社会法典第12編も国籍を給付要件としていない。しかし、外国人の場合、社会法典第2編は就労許可を得ているか、あるいは得ることができる「稼得能力を要する」という要件がある（同法8条2項）。他方、社会法典第12編はドイツに滞在する外国人も、生計扶助及び保健扶助、出産扶助等の支給対象となっている（同法23条1項）。ただし、社会扶助受給目的でドイツに入国した外国人等は社会扶助から排除される（同法23条4項）¹⁶。

しかし、このように国内法の規定によってドイツ人とEU出身者を区別して取り扱うことがEU法に抵触するか否かが裁判で争われるケースが近年増加している。最近、象徴的な事案とされたのは2010年11月にドイツに入国したルーマニア人の母と息子の社会保障給付をめぐる裁判である。当該事案では、国内法の申請基準を満たしていないとして失業手当Ⅱの給付を拒否されたことについて争われた（児童手当等は受給）。当該の母親は専門資格を一切保有しておらず、ドイツ及びルーマニアにおいて専門資格を取得しようとした形跡もなく、ドイツでも職を探した形跡がなかった。欧州司法裁判所は2014年11月10日、このような場合、不適切な社会保障の支出を避けるために受け入れ国が社会保障給付の一部を拒否することをEU法は妨げないとする判断を下した¹⁷。同判決について国内外のメディアは、社会保障給付目当ての外国人の流入に一定の歯止めをかけるものだとの評価をしている¹⁸。

こうした判決等を受けて、ドイツでは2017年1月1日から社会法典第2編に基づく「求職者のための基礎保障」と、社会法典第12編に基づく「社会扶助」に関するEU出身の外国人に対する給付アクセスを制限する新規定を導入した¹⁹。新規定によると、ドイツで生活するEU出身の外国人は将来的に、彼らが働かないまま（自立せず）、以前の仕事を通じて各種手当への請求権を得ている場合、原則として求職者のための基礎保障（失業手当Ⅱ）と社会扶助から除外される。ただし、除外された外国人は、一時金としてドイツ出国までの橋渡し給付金（食事、宿泊、健康管理のための費用）を最大4週間分受け取ることができ、出身国へ帰る交通費も別途支給される。また、就労能力があるEU出身の外国人は、国の支援を受けずに5年間ドイツに滞在した場合のみ、求職者のための基礎保障（失業手当Ⅱ）と社会扶助への請求権を得る。ただし、その場合は同時に「支援と要請」の基本原則²⁰の適用も

¹⁶ 木下秀雄(2005)pp.4-7、p.11。

¹⁷ European Court of Justice, *the Grand Chamber handed down its judgment in Dano v Jobcenter Leipzig (C-333/13) on 11 November 2014.* (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddcfcb56561f32406c9f3fd396a3b3fbc7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPaNf0?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=340781>).

¹⁸ Wann EU-Bürgern Hartz IV gestrichen werden darf, *ZEITOnline*, 11. November 2014, European court: Germany can deny benefits to jobless EU immigrants, *Deutsche Welle*, 2014.11.11, EU court: Countries can deny benefits to 'welfare tourists' *euobserver*, 2014.11.11.

¹⁹ BMAS サイト (<http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/klarstellung-zugang-sozialleistungen-eu-auslaender.html>).

²⁰ 「支援と要請」の基本原則とは、要扶助者は、支援を求める前に、自らの資産や能力によって生計費を確保するためのあらゆる可能性を活用しなければならないとする考え方。例えば失業手当Ⅱの受給者は、正当な理由なしに紹介された仕事を断った場合、失業給付Ⅱの減額などの制裁措置が課される。

受ける。

この他、直近では、連邦内閣が 2017 年 4 月に、EU 出身の外国人に対する児童手当の削減法案の骨子を発表している。ドイツで生活している EU 出身の外国人の子が外国にいる場合、児童手当の支払いを出身国ごとに引き下げるというものである。例えばルーマニア、ポーランド、ハンガリー、クロアチア、ブルガリアの場合は 50%、ギリシャ、チェコ、キプロスでは 75% 引き下げた児童手当となる。しかし、同法案は、EU 委員会の強い反対や、EU 法違反の懸念から、現在のところ立法手続きは進んでいない²¹。

3. 流入・流出・在留状況

(1) 流入・流出状況

OECD の報告書 (2017 年) によると²²、ドイツの純移住者数 (net migration) は、2010 年の 18 万から 2014 年には 68 万人に急増し、さらに 2015 年にはその倍の 120 万人に達した。これは主にドイツに亡命を求める外国人 (難民) が大幅に増えたためである。

2015 年にドイツに入国した外国人で最も多かったのは、シリア国籍者である。その次にルーマニア、ポーランド、ブルガリア、アフガニスタン、アルバニア、イラク、ハンガリー、イタリアと続く。

また、2016 年 1 月から 9 月の間にドイツに入国した「EU 出身者」のみを取り出して見ると、その 8 割は 2011 年以降、移動制限が解除された新規 EU 加盟国出身者だった。最大の出身国はルーマニア (13.4 万人)、次いでポーランド (9.9 万人)、ブルガリア (5.1 万人) だった。なお、2015 年 7 月に移動制限が解除されたクロアチアからは 2015 年に 5.1 万人が入国した。

同時期 (2016 年 1 月から 9 月) にドイツの大学にきた留学生の出身国は、割合が大きい順に中国 (13%)、インド (5%)、ロシア (5%) となっていた。

この他、EU 域外 (第三国) 出身の外国人労働者の入国は 2015 年に 3.9 万人に達し、うち 2.8 万人が高度人材だった。そのうち EU ブルーカード保持者は 6,800 人で、前年 (2014 年) 比で 30% 増加した。

(2) 人口概況

連邦移民・難民庁 (BAMF) が 2016 年末に発表した資料²³によると、2015 年は、8,140 万人の総人口のうち、総人口の 21% に相当する約 1,710 万人が移住の背景を有していた。こ

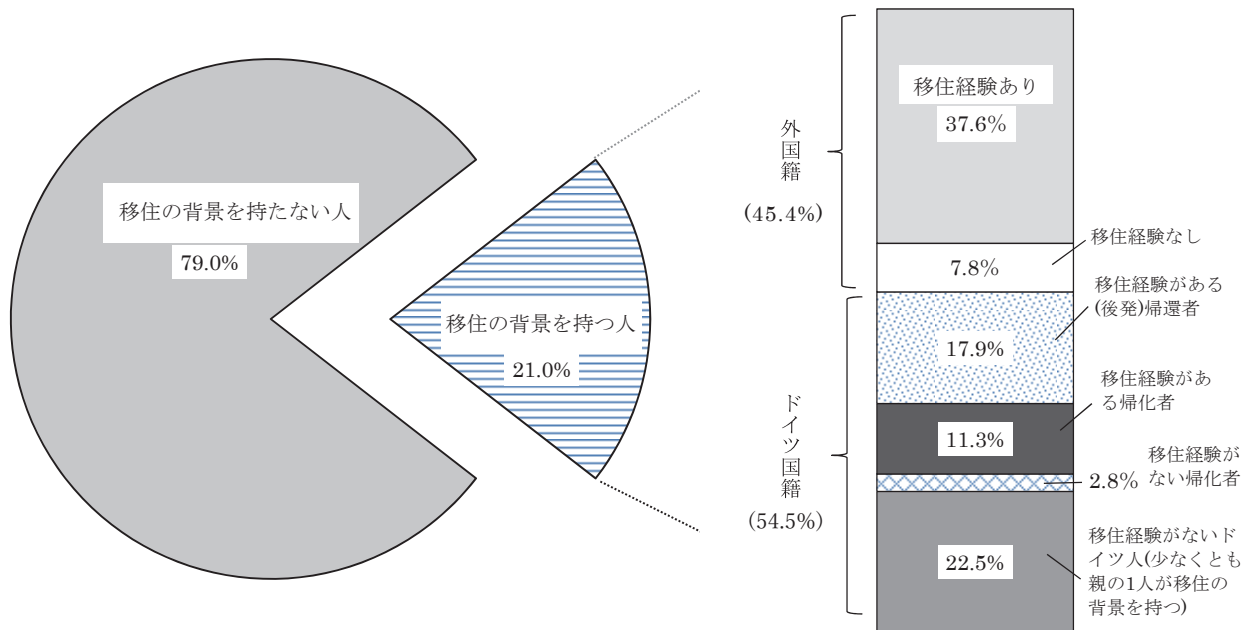
²¹ 12.04.2017 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*
(<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eu-beschliesst-eckpunkte-fuer-kindergeld-kuerzungen-fuer-eu-auslaender-14969183.html>).

²² OECD(2017) *International Migration Outlook 2017* pp.190-191.

²³ BAMF(2016)Migrationsbericht 2015(Zentrale Ergebnisse)
(http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015-zentrale-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile).

これは総人口の5分の1にあたり、移住の背景を持つ人のうち、45.4%が外国籍で、約54.5%がドイツ国籍だった（図表2-7）。

図表2-7 2015年のドイツの人口概況



出所：BAMF(2015)。

また、10歳未満の子の場合、3分の1が移住の背景を有している。そのため、現在の政策は、学校教育等、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いる。

なお、ドイツの統計では、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「移住の背景を持つ人」と「移住の背景を持たない人」という区別での把握も行うようになった²⁴。

4. 特定分野（農業・介護等）における受け入れ

<農業>

ドイツはEU有数の農業大国である。農業生産額はフランスに次ぐEU第2位で、EU全体の14%を占める（2014年）。一経営体あたり平均経営面積は58.6ha（2013年）だが、東西で状況は大きく異なり、旧西ドイツ地域では40.6ha、旧東ドイツ地域では226.4ha（2010

²⁴ 連邦統計局が定義する「移住の背景を持つ人」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。統計を取る際には、①移住の背景の有無、②自らの移住経験の有無、③ドイツ国籍の有無という3つを確認し、分類できるようにしている。

年) となっている²⁵。また、雇用されて農業分野で働く者は、年々減っており、2008 年の 63.6 万人から 2015 年の 51.7 万人にまで減少している (図表 2-8)。

雇われて農業に従事する人のうち、どのくらいの割合が外国人であるかは不明だが、OECD の報告書²⁶によると、「季節労働」の外国人に対する就労ビザ発給件数は、2007 年の 30 万件から 2012 年には 4,000 件まで減少し、2013 年からは発給そのものを停止している。この背景には、2011 年 5 月から中東欧 8 カ国出身者に対して、2014 年 1 月からブルガリア・ルーマニア出身者に対して、ドイツの国内労働市場が開放されたことがある。従前データから、毎年 30 万人前後が、農業も含む季節労働者として一定期間ドイツに入国していることが考えられる。

ドイツはヨーロッパの中央に位置し、9 カ国²⁷に囲まれている。そのため、時間や交通費があまりかからず、簡単に国境を往来できる利点と、他の EU 諸国（主に中東欧）との賃金格差（例えば、ポーランドの平均賃金はドイツの半分以下）が、ドイツの農家と出稼ぎ労働者の双方に利益をもたらしている。

図表 2-8 ドイツの就農人口（雇用労働者）（単位：千人）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
合計（千人）	636.2	599.5	581.5	590.0	563.9	529.3	528.5	517.0

出所：EU 統計 (Crop and animal production, hunting and related service activities)

<介護>

看護介護分野の就業者総数は約 160 万人で、4 年前と比べ 17 万 4,000 人増加した。そのうち外国人就業者の割合は約 11% となっている²⁸。ドイツでは少子高齢化に伴う看護・介護人材不足が懸念されている²⁹。こうした課題を解決するため、EU 域内からの人材調達のほか、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）とドイツ国際協力公社（GIZ）が共同で、フィリピン、セルビア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、チュニジアから老人ホーム等で働く外国人看護・介護人材を募集している³⁰。5 年ほど前から始まった同プロジェクトは「Triple Win」と名付けられ、最終的に介護専門人材と認定されて、ドイツで就労資

²⁵ ドイツの農林水産業概況 (http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_gaikyo/deu.html)。

²⁶ OECD (2017) p.191.

²⁷ デンマーク、ポーランド、チェコ、オーストリア、スイス、フランス、ルクセンブルク、ベルギー、オランダの 9 カ国。

²⁸ 連邦雇用エージェンシー (09.05.2018 | Presseinfo Nr. 15) (<https://www.arbeitsagentur.de/presse/spr-2018-12-zum-tag-der-pflege>)。

²⁹ 詳細は、資料シリーズ No.139『欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者—ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス 5 カ国調査—（第 1 章 ドイツ 天瀬光二執筆部分）を参照のこと。

³⁰ GIZ (<https://www.giz.de/en/worldwide/41533.html>), BA (<https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2017-17-specialists-for-germany>)。

格を得た外国人は約 1,300 人に上る³¹。

その他、屠殺等の食肉加工、建設現場でも多くの非熟練外国人が働いており、賃金ダンピング（賃金の安売り）が社会問題化していた。ドイツではこのような低賃金分野で働く労働者の労働条件改善を目的として、2015 年 1 月 1 日から時給 8.5 ユーロの法定最低賃金が導入された（2017 年 1 月 1 日から 8.84 ユーロに引き上げ）。現在、国内で働く全ての労働者（外国人も含む）に対して適用されている。

5. 社会統合政策

外国人及び移住の背景を持つ人のためのドイツ語教育は、2005 年の移住法（ZuwG）による「統合講習」の導入で大きく拡大され、現在、社会統合策の中で重要な施策の 1 つとなっている。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、歴史等を学ぶ「市民教育（100 授業単位）」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（計 600 授業単位）。この基本パターンの他、若年者や女性、子を持つ親、読み書きのできない人等の特定層を対象に 900 授業単位に延長した講習もある³²。

なお、大量の難民が流入した 2015 年には、連邦政府は急遽、語学学習促進予算を大幅に引き上げ、滞在見通しのある庇護申請者（難民）への統合講習を開始した。職業に関連したドイツ語学習支援の詳細も法令で定め、参加者数を約 55 万人と見積もった。続く 2016 年には、統合講習費用の 5 億 5,900 ユーロを連邦政府負担分の予算として計上し、統合講習開始までの待機時間を 3 カ月から 6 週間に短縮し、コース参加人数の上限引き上げを行っている³³。

6. 制度改正・最近の動向等

ドイツでは、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・中技能の非熟練外国人労働者（ガストアルバイター）を受け入れた。その後、このような二国間協定は 1960 年代に、スペイン、ギリシャ、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアとも順次締結されたが、その後、石油危機その他により生じた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け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

³¹ 連邦雇用エージェンシー（09.05.2018 | Presseinfo Nr. 15）（<https://www.arbeitsagentur.de/presse/spr-2018-12-zum-tag-der-pflege>）。

³² イルメリン・キルヒナー（2012）pp.6-7、及び BBMFI（2012）pp.127-132。

³³ Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN) (2017) *Migration, Integration, Asylum – Political Developments in Germany 2016* (http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?__blob=publicationFile).

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け入れ、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等が規定されたが、外国人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³⁴等の流入の増加により、かえって外国人は増加した。

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³⁵」が導入され、IT技術者を中心とする欧州経済領域（EEA）外の高度人材を最長5年の期限付きで受け入れた。しかし、2005年の移住法（ZuwG）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年の移住法（ZuwG）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³⁶」が制定されたことが挙げられる。この移住法（ZuwG）によって高度人材の受け入れ、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）、社会的統合政策の推進等が規定され、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月には改正移住法（ZuwG）が施行された。この改正では、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外国人に対する「統合講習」への参加義務付け等が盛り込まれた。

近年は高度人材の受け入れ促進が加速しており、2009年には「労働移住者調整法（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等が行われた。また、直近では、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

³⁴ 帰還移住者とは旧ソ連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け入れられた者。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年に受け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。

³⁵ 「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付与された。

³⁶ 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）。さらに、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。

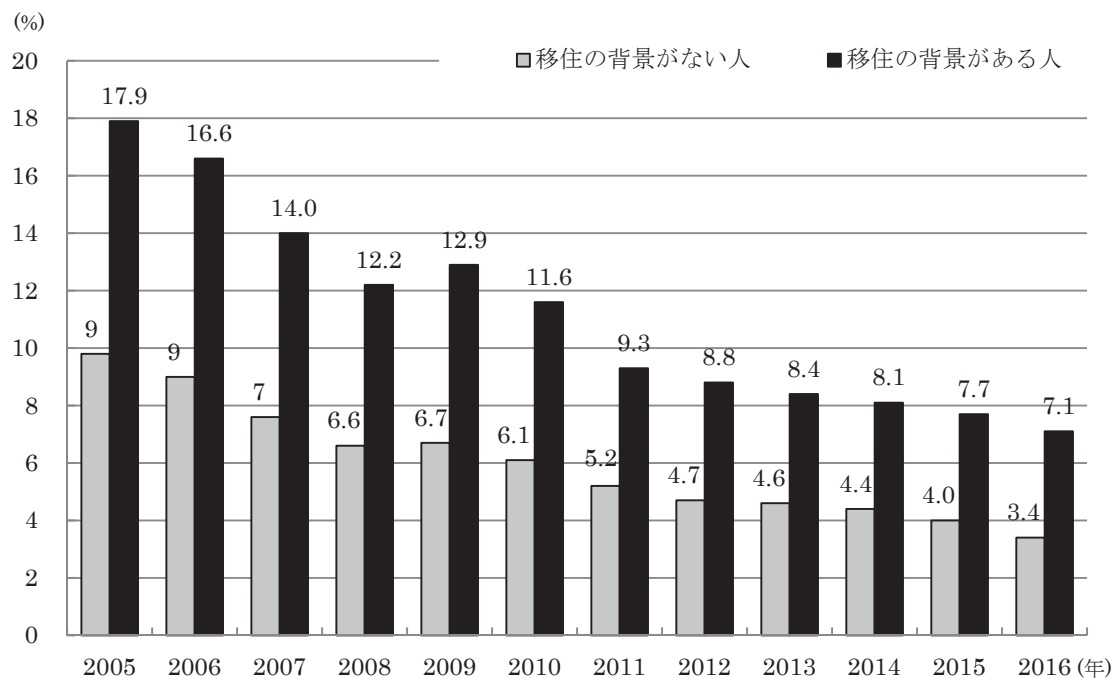
制緩和を目的とした「国外職業資格認定改正法³⁷⁾」や「EU ブルーカード法」等が制定されている。

非熟練労働者は、前述の通り、就労許可が不要な EU 域内から主に確保しているものと思われる。

7. 労働市場に与える影響

(1) 失業率や貧困率

図表 2-9 失業率の割合 (15 ~ 64 歳、2005-2016 年)



出所：Destatis(2017)。

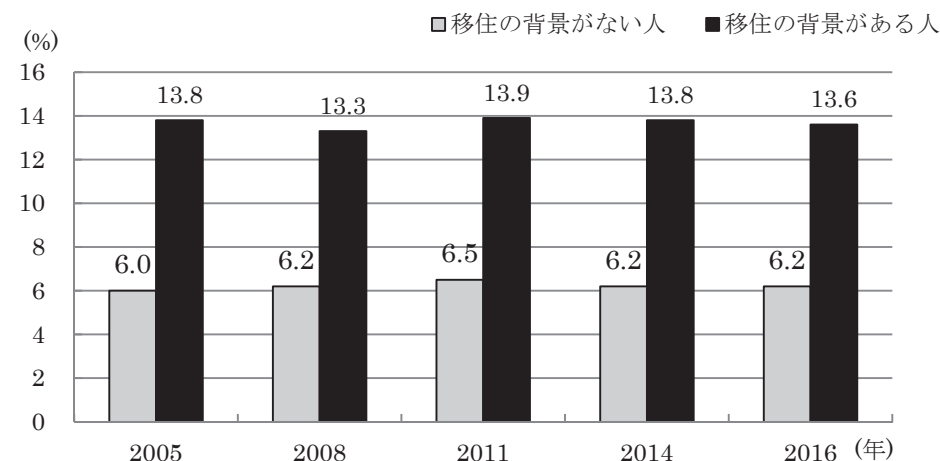
近年、ドイツの経済状況・労働市場は好調で、失業率は低下し続けている。2017 年 9 月の労働市場・職業研究所 (IAB) の予測によると、2018 年は、難民の失業認定申請の増加に伴い、失業者数が前年 (250 万人) の約 3 倍に増加する可能性があるものの、企業からの

³⁷⁾ 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、高度人材の受け入れを促進するのが目的である。EU 域内者は、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」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国内在住の約 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。ドイツ政府が 2017 年に発表した同法の評価報告書によると、職業認定申請のほとんどは、医師、保健師、看護師等であり、こうした医療職の認定規定は概ね成功している。同法のモニタリングのために各州は、鑑定センター (Zentrale Gutachtenstelle) を設置しており、連邦職業教育訓練研究機構 (BIBB) が継続的なチェックを行っている。以上、Die Bundesregierung (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/03/2017-03-08-anerkennung-heilberufe.html>) より。

労働需要の高まりは依然として就労機会の拡大につながっており、総体的に 2018 年には 54.5 万の新しい雇用が創出され、就業者数は 4,483 万人に達するとみている³⁸。

このように経済・労働市場が好調に推移する中で、図表 2-9 は、「移住の背景がない人」と、「移住の背景がある人」の失業率の違いを示している。失業率は景気の状態で変動するが、2005 年からの推移を見ると、移住の背景がある者の失業率は、常にそうでない者と約 2 倍前後の高さで推移している。

図表 2-10 働く貧困層（ワーキングプア）の割合（15～64 歳）



出所：Destatis(2017)。

図表 2-11 ドイツの労働市場に関する統計（出身地域別）

	全体	外国人	EU-2 (ブルガリア、 ルーマニア)	EU-8 (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、 スロベニア、スロバキア)	EU-4 (イタリア、ギリシャ、スペイン、 ポルトガル)	シリア、アフガニスタン、イラク、 イラン、パキスタン、エリトリア、 ソマリア、ナイジェリア、
労働者数（人）						
2017 年 12 月	37,425,976	4,226,224	455,826	675,779	594,647	273,403
2018 年 1 月	37,286,196	4,251,208	467,360	686,729	595,282	274,356
失業率（%）						
2017 年 12 月	6.2	13.5	9.3	7.9	9.2	40.2
2018 年 1 月	6.7	14.4	10.4	8.9	9.9	41.8
仕事しながら社会法典第 2 編（注 1）を受給する者の割合（単位：%）（注 2）						
2017 年 12 月	9.2	21.1	16.6	8.8	11.7	64.0
2018 年 1 月	-	21.1	16.7	8.7	11.7	64.2

注 1. 社会法典第 2 編に基づく給付は、主に長期失業者とそのパートナー等の生活保障を目的としている。求職者本人に「失業手当Ⅱ」を、同一世帯の就労能力のない家族に「社会手当」を給付する。同手当は、生活するために最低限必要とされる衣食住等の費用のうち、収入などで賄えない分が給付される。単身者（成人）1 人当たりの標準月額額は 2018 年 1 月 1 日時点で月額 416 ユーロとなっている。「失業手当」の一種ではあるが、失業者の生活を保障しながら就労を支援するため、手当を受けながら仕事をするができる。

注 2. 各人口群の雇用労働者全体のうち、社会法典第 2 編に基づく給付金を受給している雇用労働者、いわゆる上乗せ（最低限度の生活に必要な基準を満たさない収入を、国が手当の形で補う）受給者の比率。

出所：IAB(März 2018) *Zuwanderungsmonitor*。

³⁸ RP Digital (26. September 2017) (<http://www.rp-online.de/wirtschaft/unternehmen/job-boom-duerfte-sich-2018-deutlich-abschwaechen-aid-1.7106698>).

また、図表 2-10 を見ると、働く貧困層の割合は、2005 年～2016 年の間に殆どどちらの層も変化がなく、「移住の背景がある人」は、「移住の背景がない人」より、常に 2 倍以上の差がある³⁹。

他方、IAB の統計では、外国人の労働市場における状況を出身国別に細かく分類している（図表 2-11）⁴⁰。これによると、EU 域内でも、出身国グループによって失業率の状況等がかなり異なっていることが分かる。また、シリアやアフガニスタン等の難民認定が進むにつれて、労働市場にも徐々にその影響が出ている。彼らの失業率は約 4 割強と突出して高く、仕事をしながら社会法典第 2 編（SGBII）に基づく手当の受給者割合は、6 割強に達している。

（2）国内外における評価

外国人の受け入れは、ドイツ国内で常に議論されるテーマである。特に 2015 年の大量の難民受け入れ以降は、難民をめぐる議論が飛躍的に増加している。2018 年 2 月 19 日にドイツ INSA（世論調査会社）が実施した全国的な世論調査では、反移民（難民）・反イスラムを主張する極右政党「ドイツのための選択肢（AfD）」の支持率が、2 大政党の 1 つである中道左派の社会民主党（SPD）を初めて上回り、第 2 位になるという衝撃的な結果となった。INSA によると、各党の支持率は、メルケル首相率いる中道右派政党の「キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）」が 32%、極右政党の「ドイツのための選択肢（AfD）」が 16%、そして、連立政権の一翼を担う中道左派政党の「社会民主党（SPD）」が 15.5%であった⁴¹。このように、外国人—特に難民の受け入れをめぐる国民の反発や不満は根強い。

他方、生活や賃金水準が異なる EU 域内の中東欧諸国出身者に対しては、別途、社会保障ツーリズムを警戒する動きが続いている。ドイツ政府は、今後法改正によって、不正者に対する一定期間の再入国禁止や、就業の見通しが立たない者に対する当初 6 カ月間の求職活動のための滞在権付与制限、児童手当の二重払防止対策の強化、不法労働や偽装自営への取組みを強化するとしているが、これについても、国民の不満や地方自治体と中央政府との緊張関係等を引き起こす要因になっている⁴²。

おわりに

以上の通り、季節労働者（非熟練人材）については、EU 拡大とともに、就労許可が不要な EU 域内から受け入れていると思われる。他方、少子高齢化に伴い、人材不足が懸念され

³⁹ Destatis サイト

(<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Integrationsindikatoren.html>)。

⁴⁰ IAB(März 2018) *Zuwanderungsmonitor*

(http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_1803.pdf)。

⁴¹ HAZ.de Anmeldung (19.02.2018)(<http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/AfD-zieht-erstmalig-an-der-SPD-vorbei>)。

⁴² BMI/BMAS (2014)。

る看護・介護人材については、EU 域外からも人材を募集している。

外国人の受け入れについては、特に生活や賃金水準が異なる中東欧諸国出身者に対する社会保障ツーリズムへの懸念、シリア紛争等により短期間で大量に流入した難民の受け入れ上限等について、国内で盛んに議論されている。

この他、過去に受け入れた非熟練外国人に対する社会統合策を怠った反省から、難民も含む外国人の社会統合策に力を入れている点も特徴と言えるだろう。

[参考文献]

- ・ Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN) (2017) *Migration, Integration, Asylum – Political Developments in Germany 2016*.
- ・ BAMF(2016)*Migrationsbericht 2015(Zentrale Ergebnisse)*.
- ・ BBMFI (2012) 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland.
- ・ BMI/BMAS (2014) Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“.
- ・ CDU, CSU und SPD(2018) *Koalitionsvertrag zwischen*.
- ・ 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.
- ・ ———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.
- ・ European Court of Justice, the Grand Chamber handed down its judgment in *Dano v Jobcenter Leipzig (C-333/13)* on 11 November 2014.
- ・ IAB(März 2018) *Zuwanderungsmonitor*.
- ・ OECD(2017)*International Migration Outlook 2017*.
- ・ WSI Report (2014) *Die Gastarbeiter, Geschichte und aktuelle soziale Lage*.
- ・ 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』。
- ・ 木下秀雄 (2005)「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」『賃金と社会保障 1408 号』旬報社
- ・ 厚生労働省大臣官房国際課『海外情勢報告 (2017)』。
- ・ 戸田典子「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。
- ・ 渡辺富久子「ドイツにおける移民及び難民の滞在資格」『外国の立法 267(2016. 3)』国立国会図書館調査。
- ・ 平成 29 年度 国立国会図書館 国際政策セミナー参考資料『ドイツの外国人労働者受入制度の概要及び統計』。
- ・ JILPT 資料シリーズ No.139『欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者—ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス 5 カ国調査—(第 1 章ドイツ 天瀬光二執筆部分)』労働政策研究・研修機構。
- ・ JILPT 資料シリーズ No.153『諸外国における外国人受け入れ制度の概要と影響をめぐる各種議論に関する調査 (2015)(第 2 章ドイツ 飯田恵子執筆部分)』労働政策研究・研修機構。

第3章 フランス

1. 背景（経緯）

フランスの外国人受け入れ政策の変遷には大きな転換点が2つある。外国人受け入れの歴史は、第一次世界大戦後の人口減少期に遡る。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としてスペインやポルトガル、マグレブ諸国（特にアルジェリア）から積極的に外国人を受け入れた。その高度成長が終わり、第一次石油危機を契機として、雇用状況が悪化したため、外国人流入を抑制しつつ、正規滞在外国出身者のフランス社会への統合を柱とした政策をとることとなった。1974年がその第1の転換点である。

その後、就労を目的とする外国人の受け入れは停止されたが、一方で既に入国している外国出身者が家族を呼び寄せることは許容したため、外国人は引き続き増加していった。第一次オイルショック以後、左派政権が誕生すると不法移民の入国を法律で取り締まる一方で、既に入国している移民について一層の権利の確立が保障されたが、議会で右派が過半数を占めると外国人の権利を縮小する法案が可決されるというように、移民に対する取締りの強化と緩和が繰り返されてきた。

1974年以来閉ざされてきた国境を40年ぶりに労働者受け入れのために開く方向転換が行われたのが、2006年の移民及び統合に関する法の成立である。フランスの社会・経済への貢献が期待できる高度外国人材に対して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趣旨の法律である。1974年以降の外国人受け入れ政策では、家族呼び寄せによる外国人受け入れを継続した。その政策による経済への影響を検討した結果、政府は家族移動の外国人受け入れによる経済的な効果が低いと判断し、勤労所得が少なくとも最低賃金以上であることが条件とされる改正がなされた。国が必要とする移民を選別して受け入れる方式へ転換し、フランス社会への移民の統合促進を目指すもの「Immigration choisie（選択的移民政策）」がサルコジ政権以降、継続して行われた。これが第2の転換点である。マクロン政権下でもこの基本方針に大きな変化はない。

2007年5月に内相時代から不法外国人の取り締まり強化をはじめとする入国管理法改正に積極的だったサルコジが大統領に就任し、「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、それ以外の外国人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。2012年6月に社会党のオランド政権が成立し、大幅な制度改正は行われなかったが、外国人受け入れ姿勢を若干緩和する政策が実施された。2012年10月16日には、サルコジ大統領時代に厳格化した帰化申請の手続きを緩和する通達が出された。帰化条件を意図的に厳しくしないようにするための措置や帰化申請書類の審査の基準の透明性と公正さを実現することを目的とした通達であった。このように、保守系や右派が政権与党の時期には外国人受け入れ規制が厳格化され、左派が与党の時期に

は緩和される傾向が見られる。現マクロン政権下の制度改正の動きについては後述する。

2. 現行制度

(1) 制度構造

EU 加盟国及びフランスと二国間協定を締結している国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取得する必要がある。他方 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け入れ手続きをする必要はない。フランスの旧植民地として二国間協定 (Accords bilatéraux sur les migrations professionnelles et échanges de jeunes professionnels)¹ 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。

EU 加盟国及びフランスと二国間協定を締結している国以外の国民がフランスに滞在する場合の資格は、「一時滞在許可 (cartes de séjour temporaire)」と「正規滞在許可証 (carte de resident)」の 2 種類である。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。一時滞在許可は、高度熟練の労働者 (Salarié qualifié)、革新的企業の従業員 (Recrutement dans une jeune entreprise innovante)、給与所得者＝企業内転勤者 (Salarié en mission)、学術研究者 (Chercheur)、起業家 (Création d'entreprise)、投資家 (Investisseur)、執行役員 (Mandataire social)、芸術・文化関連職業 (Profession artistique et culturelle)、季節労働者 (Travailleurs saisonniers)、学生 (Étudiants) などである²。非熟練労働者受入スキームを特別に設けているわけではないが、上記の滞在形態において強いて該当するものを挙げるとすれば、季節労働者と研修者である。この 2 つについては第 4 節「特定分野における受け入れ」で触れている。

現在のフランスの入国管理政策は、6 カ月間以内の季節労働者を除けば、非熟練労働者の受け入れは抑制し、フランスの経済・社会発展への貢献度が高いと期待される高度外国人材については積極的に受け入れる選択的移民政策 (Immigration choisie) という政策をとっている。

¹ 二国間協定については：

Ministère de l'Intérieur, Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France, Les accords bilatéraux relatifs à la mobilité professionnelle (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Les-accords-bilateraux/Les-accords-bilateraux-relatifs-a-la-mobilite-professionnelle>)

なお、本稿で参照したウェブサイトの最終閲覧日は、特に断りのない限り 2018 年 5 月 11 日である。

² 主に政府公共サービスサイト (Étranger en France : carte de séjour pluriannuelle - passeport talent) 参照。(<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16922>)

3. 流入・流出・在留状況

(1) 外国人と移民の数に関する統計

2014年1月の時点で、フランスの人口は6,680万人（マイヨットを除く）であり、このうち5,820万人がフランス出身であり、760万人が海外出身者である。海外出身者の占める割合は人口の11.6%である³。フランスにおいて「外国人」と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（1）現在フランスに居住している外国において外国人として出生した者により構成され、（2）外国において外国人として出生した事実は不変であり、フランス国籍を取得後もそのまま移民の一部となる。2014年時点で外国人の数は420万人であり、移民の数は約600万人である。それぞれ総人口に占める割合は6.4%と9.1%である⁴。

(2) 移民の国籍別構成

約600万人の移民について、国籍別に見ると欧州ではポルトガル、スペイン、イタリアが多い。また、アフリカではマグレブ3カ国、アジアではトルコ、カンボジア、ラオス、ベトナムが多い（図表3-1参照）。

(3) 外国人流入の入国理由別人数

外国人流入について、入国理由別に2000年以降の推移を示したものが、図表3-2及び図表3-3である。家族移動や学生が多く、経済的移動が少ないという特徴がある。家族移動とは、既にフランスに滞在している外国人が家族を呼び寄せ再統合する場合である。経済的移動とは、就労・経済活動をするためにフランスに入国する場合である。そのほか、学生と人道的移動が近年増加傾向という特徴がある。

³ INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques, 国立統計経済研究所), Tableaux de l'Économie Française, Édition 2016, Étrangers – Immigrés: (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906669?sommaire=1906743>)

⁴ INSEE (国立統計経済研究所), Étrangers - Immigrés: (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303358?sommaire=3353488>)

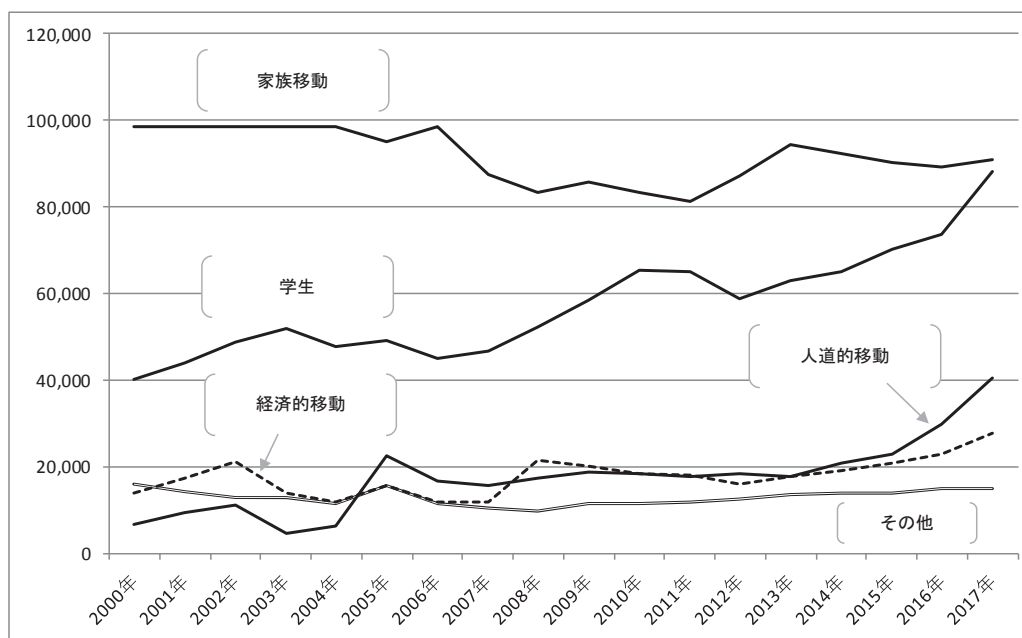
図表 3-1 移民の国籍別構成（2014 年）（千人・％）

欧州	2,157	36.1
EU27カ国	1,880	31.5
スペイン	247	4.1
イタリア	287	4.8
ポルトガル	616	10.3
その他EU諸国	582	9.8
その他欧州諸国	277	4.6
アフリカ	2,161	43.8
アルジェリア	774	13.0
モロッコ	723	12.1
チュニジア	266	4.5
その他アフリカ	849	14.2
アジア	863	14.5
トルコ	250	4.3
カンボジア、ラオス、ベトナム	160	2.8
その他アジア	453	7.4
アメリカ、オセアニア	336	5.6
合計	5,967	

出所：INSEE, Étrangers-Immigrés

INSEE, Tableaux de l'économie française, Édition 2018, Étrangers-Immigrés,
Figure 3-Immigrés selon le pays de naissance en 2014

図表 3-2 入国理由別の人数の推移（1）



出所：SGCIC(2011b)、SGCIC(2011a)、内務省資料「L'admission au séjour - les titres de séjour」等より作成。

図表 3-3 入国理由別の人数の推移 (2)

	経済的 移動	家族移動	学生	人道的 移動	その他	合計
2000年	13,841	98,642	39,942	6,723	15,891	175,039
2001年	17,411	98,643	43,859	9,288	14,314	183,515
2002年	21,065	98,644	48,680	10,929	12,734	192,052
2003年	13,777	98,645	51,873	4,635	12,870	181,800
2004年	11,908	98,646	47,622	6,287	11,257	175,720
2005年	15,661	95,123	48,959	22,500	15,545	197,788
2006年	11,678	98,646	44,943	16,665	11,329	183,261
2007年	11,751	87,537	46,663	15,445	10,511	171,907
2008年	21,352	83,465	52,163	17,246	9,667	183,893
2009年	20,181	85,715	58,582	18,581	11,342	194,401
2010年	18,267	83,178	65,271	18,220	11,571	196,507
2011年	17,821	81,171	64,925	17,487	11,627	193,031
2012年	16,013	87,170	58,857	18,456	12,624	193,120
2013年	17,813	94,457	62,984	17,754	13,322	206,330
2014年	19,054	92,326	64,996	20,822	13,742	210,940
2015年	20,628	90,113	70,023	22,903	13,866	217,533
2016年	22,982	89,124	73,644	29,862	14,741	230,353
2017年	27,690	91,070	88,095	40,305	14,840	262,000

出所：前表と同じ。

4. 特定分野における受け入れ

(1) 季節労働

①外国人季節労働者 (travailleurs saisonniers)⁵。

EU加盟国及びフランスと二国間協定を締結している国以外の国民を呼び寄せ、季節労働者として就労させるためには次の手続きを経る必要がある。まず、雇用主が地方圏の企業・競争・消費・労働・雇用局 (DIRECCTE: Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) に必要書類を提出する。その際、雇用主が、積極的に求人活動を行ったことを証明する必要がある。また、季節労働の雇用契約期間は、4カ月以上6カ月以下でなくてはならない。提出書類に基づき、労働監督官は、雇用主の税・社会保障などの義務の順守及び住居の条件などを確認する。

DIRECCTE が外国人季節労働者の呼び寄せ雇用の許可を出した場合、フランス移民・同化局 (OFII: Office français de l'immigration et de l'intégration) へ通知され、OFII は、採用予定者の居住国のフランス大使館に労働許可及び労働契約の内容を電子情報で送付す

⁵ 主に、内務省のウェブ・サイト (La carte de séjour portant la mention « travailleur saisonnier ») を参照。
(<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Archives/Les-archives-du-site/Archives-Immigration/Archives-Immigration-professionnelle/La-carte-de-sejour-portant-la-mention-travailleur-saisonnier>)

る。その後、採用予定者は、季節労働者としてのビザ申請を行う。外国人季節労働者がフランスに到着してから、健康診断を受けた後に、3年間有効（更新可）の季節労働者としての滞在許可証が交付される。

この季節労働者としての滞在許可証の交付を受けた者には、フランス国外を主たる居住地とすることが求められる。すなわち、12カ月間に6カ月を超えてフランスに滞在することができない。それを遵守すれば、複数の（異なる）雇用主の下で、季節労働者として就労することもできる。なお、雇用主は、従業員1人につき1カ月当たり72ユーロをOFIIに支払わなくてはならない⁶。

②チュニジア及びモロッコの国籍を持つ者の特例

チュニジア及びモロッコの国籍を持ち、同国に居住する者を季節労働者として呼び寄せる場合、地方圏の企業・競争・消費・労働・雇用局（DIRECCTE）が（外国人季節労働者の呼び寄せ雇用の）許可を出して以降のプロセスの一部が、他の国籍者と異なる。

DIRECCTE が外国人季節労働者の呼び寄せ雇用の許可を出した場合、その情報が、国籍に応じて、チュニジアのチュニスまたはモロッコのカサブランカのフランス大使館・領事館に送付される。フランスでの季節労働を希望する者（採用予定者）は、季節労働者としての雇用契約が終われば居住国（チュニジアまたはモロッコ）へ帰国することを宣誓させられ、また、健康診断も実施される。その後、領事部へ書類が送付され、ビザが発行される。フランス到着後、3年間有効（更新可）の季節労働者としての滞在許可証が交付される。なお、帰国した際には、自国にあるフランス大使館・領事館に帰国報告をしなくてはならない。

③季節労働者の労働条件

季節労働者の労働条件や権利等は、労働法典等に特記されていない限り、他の雇用労働者と同様の規則が適用される⁷。したがって、労使協約等の規定も適用される。

例えば、季節労働の雇用契約書は、採用後2日以内に従業員に交付しなくてはならない。それには、従業員の名前、社会保障番号（健康保険証の番号）、雇用主の名前、雇用期間、試用期間、就労するポストの内容、報酬額、適用される労使協約名等を明記しなくてはならない。

また、就業時間は、原則として、1日10時間、1週間で48時間を超えることは出来ず、毎日少なくとも11時間の休息（例えば、翌日の業務まで少なくとも11時間の休息）、週に24時間以上の休息（1週間に一度は連続した24時間以上の休息）が義務付けられる。また、

⁶ 外国人雇用に対する課税の一種。フランス移民・同化局 OFII のウェブ・サイト (RECRUTER UN TRAVAILLEUR ÉTRANGER) を参照。

(<http://www.ofii.fr/recruter-un-travailleur-etrananger>)

⁷ 主に、農業団体 Confédération paysanne 作成の季節労働に関する概説書を参照。

Confédération Paysanne, « Les droits des travailleurs saisonniers étrangers en agriculture (France) », Précis juridique, Confédération Paysanne, 2015.

6 時間以上の就業の場合は、20 分の休憩時間が与えられる。また、法定最低賃金（SMIC: Salaire minimum de croissance）未満での賃金支払いは禁止されており、超過勤務には、割増賃金が支払われる。日曜日や祝祭日の就労には、50% の割増賃金が支払われる。

虚偽の就労（例えば、当局への申告なしに季節労働者を雇用した場合など）の責任は、雇用主にのみあり、最高で 3 年間の禁固刑（emprisonnement）と 45,000 ユーロの罰金が命じられる恐れがある。

（２）農業

①農業就労者数

フランス国立統計経済研究所（INSEE）の統計によると、2015 年のフランスの農業部門の就業者数は 693,600 人で、これは、15 歳以上の就業者 25,844,100 人の 2.68% に相当する。このうちの 96.1% に当たる 666,400 人がフランス国籍保有者、2.3% の 15,700 人が EU 加盟の国籍保有者（フランス国籍を除く 27 カ国）、1.7% の 11,500 人がその他の国の国籍保有者であった。また、同じく INSEE の統計によると、95.1% の 659,500 人が非移民、2.8% の 19,400 人が EU 加盟国（フランスを除く 27 カ国）からの移民、2.1% の 14,700 人がその他の国からの移民であった。

②季節労働に関する統計

フランス戦略庁（France Stratégie）が 2016 年 7 月に発表した報告書によると、農業部門の季節労働の雇用契約数は、1 日当たりの平均で 11 万件（労働者の国籍は問わず）となっており、ブドウの収穫期には、28 万件（同）に達する⁸。

また、内務省の統計によると、季節労働及び一時就労に従事することを目的に「ヨーロッパ諸国の国籍保有者」以外の者に対して出された滞在許可数は、ここ数年、1,500 人前後で推移している。

③農業部門における季節労働者の住居の条件

農業部門で季節労働者を雇用する場合に確保が義務付けられている従業員の住居は、快適で清潔、安全である必要がある⁹。1 寝室当たり最大で 6 人まで、1 人目は 9 m²、2 人目以降は、1 人当たり少なくとも 7 m²を確保しなくてはならない（3 人部屋の場合、 $9+7*2 = 23$ m²以上を確保しなくてはならない）。寝室は、男女別にしなくてはならない（カップル向けの寝室を除く）。2 段ベッドは禁止されている。また、3 人当たり 1 つの洗面台、6 人当たり 1 つ

⁸ 2009 年の数値。Sandrine Aboubadra-Pauly et al., « L'emploi saisonnier : enjeux et perspectives », Document de travail, n° 2016-05, France Stratégie, juillet 2016 の pp 23-24。

⁹ 前掲注 7、Confédération paysanne 作成の季節労働に関する概説書を参照。

のシャワーを確保しなくてはならない¹⁰。県によっては、6月1日から9月15日までの間、労働監督官の許可の下、最長1カ月間、テントでの住居提供が認められている¹¹。その際、従業員10人につき、1つの洗面台、1つのトイレ、1つのシャワーを確保しなくてはならない。

（３）家事及び介護

家事や介護の分野における外国人労働者の受け入れは、人手不足を理由として新規に外国人労働者を導入しようというものではない。EU域内については、既述のとおり原則として人の移動が自由であり、EU域外については、介護を特定とする滞在・就労資格は設けられていない。既に入国して事実として滞在しているものの、非正規な状態であったり、家族移民として入国し就労していない国内の労働力を活用する方針が基本的にある。不法滞在者（サンパピエ）を正規化する目的として、対人サービス分野での外国人の就労を促進する政策がある。つまり、特定の受け入れ国はないが、介護労働分野で就労する外国人の特徴として、正規化の結果として、北アフリカ諸国、サブサハラ諸国及びフィリピンからの女性移民が多いとされている。この他にEU域内からの入国者について、伝統的にポルトガルや東欧諸国がいるとされている。

（４）研修生（stagiaire）¹²

EU加盟国の国籍を保有しない者でも、ある一定の条件を満たした場合、職業訓練の一環として、フランス国内の企業での研修のために3カ月を超えて滞在することができる。ただ、研修が「研修協定書（Convention de stage）」に基づいたものでなくてはならない。つまり、フランス国外の職業訓練機関・教育機関や企業とフランス国内の受け入れ先企業などとの間で研修協定書を締結し、研修が始まる2カ月前までに地方圏の企業・競争・消費・労働・雇用局（DIRECCTE）の許可を得る必要がある。

この研修協定書には、研修時間・期間、業務（研修）内容、報酬（謝礼）、福利厚生等が明記されるが、研修生に対して受入先企業の就業者と同じ身分を与えるものとは限らない。例えば、研修が2カ月を超える場合に（研修309時間目以降）、報酬（謝礼）（*gratification*）の支払いが義務付けられている。逆に言えば、最初の2カ月間は、雇用主が研修生に報酬（謝礼）を支払う義務はない。しかも、支払いが義務付けられている場合の最低額は、法定最低

¹⁰ 公共サービスサイト（Salariés saisonniers en agriculture : les règles applicables en matière d'hébergement）参照。ただし、このページは若干古いため、変更されている可能性もあると附記されている。（<https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A10551>）

¹¹ 例えば、フランス南西部のランド県 Landes やロット・エ・ガロンヌ県 Lot-et-Garonne など（農業団体 Confédération paysanne 作成の季節労働に関する概説書（注12）のp.4）。

¹² 主に、フランス政府が提供する公共サービスサイト（Stagiaire étranger en France : visa de long séjour ou carte de séjour）を参考にした。
<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17312>

賃金（SMIC）を大きく下回る 1 時間当たり 3.6 ユーロ（2016 年 1 月 1 日現在）と定められている。

研修協定書が DIRECCTE による許可が得られた場合、フランスで研修を受けることを望む者は、フランス到着前に研修生ビザを居住国のフランス大使館・領事館に申請しなくてはならない。その際、職業訓練や教育課程の一環としてフランス国内の企業内で研修する場合（Stage en entreprise au titre d'une formation）は、少なくとも月額 615 ユーロ（2016 年）の経済証明（montant minimum de ressources）が求められる。すなわち、研修期間中に少なくとも月額 615 ユーロの収入が保証されているか、預金所持などを証明しなくてはならない。フランス国外の企業の従業員に対する職業訓練としてフランス国内の企業内で研修する場合は、月額 1,466.62 ユーロ（最低賃金 SMIC 相当額）の経済証明（本国での給与支給などの証明）を求められる。

なお、研修期間は、職業訓練や教育課程の一環として（フランス国内の）企業内で研修する場合、最長で 6 カ月間、（フランス国外の）企業の従業員に対する職業訓練として（フランス国内の）企業内で研修が行われる場合、最長で 12 カ月間（この場合、更新は 1 回のみ可能であるが、更新前の期間も含めて最長で 18 カ月間）である。

なお、研修に関する様々な規定に違反した場合、当該研修生 1 人あたり最高で 2,000 ユーロの罰金が雇用主に科される可能性がある。

（５）外国出身者が多く就業する業種

MINNI et OKBA（2012）によると、外国出身者が比較的多く就業している業種は、家事代行・支援業や警備業、建設・土木業、ホテル・レストラン業である。就業者全体では、8.6%が外国出身者であるが、家事代行・家事支援の職では 34.7%、警備員では 28.6%、建設業の熟練労働者の 27.1%、ホテル・レストラン業の従業員（管理職は除く）の 19.4%が外国出身労働者によって占められている。ちなみに就業者に占める公務員の比率はフランス人で 20.6%であるのに対して、外国出身者では 10.4%に過ぎない。

5. 社会統合政策

（１）共和国統合契約（contrat d'intégration républicaine : CIR）

① 契約締結手続き¹³

フランスにおける外国人を対象とした社会統合政策は、「共和国統合契約」が実施されている。これは、2003 年 7 月以降、施行されていた「受け入れ・統合契約」が、2016 年 3 月 7 日に改編されたものである¹⁴。外国人に対する市民教育、言語教育を推進することによって、

¹³ フランス政府公式サイト（Qu'est-ce que le contrat d'intégration républicaine (CIR) ?）参照。
（<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048>）

¹⁴ LOI n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France

外国人がフランス社会にとけこみ、フランス的思考方を身につけることを目的としている。

地方圏における OFII の監査人と外国人が面談した上で、規定された訓練の受講を約束する共和国統合契約を締結し、滞在資格の取得、フランス滞在者として生活上知っておくべき知識の取得、フランス語の習得のための訓練を受講する権利が得られる。以下の市民訓練は受けることが義務づけられており、語学研修については各自の語学レベルに即して受講することができる。

②市民訓練¹⁵

市民訓練は、「フランス共和国の原則と価値観」と「フランスでの生活と就労」に分けられており、それぞれ 6 時間の研修となっている。「フランス共和国の原則と価値観」では、この訓練は、フランス社会を理解し、フランスの価値観や制度に関する知識を身につけることを目的としている。フランス社会に溶け込む準備段階として、フランスの日常生活における権利と義務を理解し、適切に行動できるようにする訓練である。

「フランスでの生活と就労」では、フランス社会に定着するための研修の一環として実施されており、地方公共サービスを受けるため権利と義務、自立した人として生活できるようにフランスにおける社会権、教育と学校、住居、雇用・就労などの領域について研修を受けることになる。

③語学研修¹⁶

外国人のフランス語能力が「言語に関する欧州共通基準(CECRL)」の A1 以下である場合、50 時間から 200 時間の語学コースを受講することができる。

フランス語のレベルは、基礎段階 (A) (義務教育レベル)、自立段階 (B) (高校レベル)、熟達段階 (C) に区分されており、A はさらに「A1」＝学習を始めたばかりの初学者レベル、「A2」初学者が学習を継続している初級者レベルに区分される。「A1」のレベルとは以下のとおり定義づけされている¹⁷。

- ①自分自身の具体的な欲求を実現するために、日常的によく使われる表現や基本的な言い回しを理解して用いることができるレベル。
- ②自分や他人を紹介することができるレベル。例えば、自分がどこに住んでいるか、誰と知り合いか、自分が持っている物などの個人的なことについて質問された場合、その質

¹⁵ Office Français de l' Immigration et de l' Intégration, Les formations prescrites dans le cadre du contrat d integration republicaine cir, La formation civique (<http://www.ofii.fr/formation-civique>)

¹⁶ (<http://www.ofii.fr/formation-civique>)
Office Français de l' Immigration et de l' Intégration, Les formations prescrites dans le cadre du contrat d integration republicaine cir, La formation linguistique (<http://www.ofii.fr/formation-linguistique>)

¹⁷ Ministère de l'Éducation nationale のウェブ・サイト (CECRL : le Cadre européen commun de référence pour les langues) 参照。(<http://eduscol.education.fr/cid45678/cadre-europeen-commun-de-reference-cecrl.html>)

問に答えたり、相手に質問をしたりすることができるレベル。

- ③相手がゆっくり、はっきりと話して、協力的に手助けをしてくれる場合には、簡単なやり取りをすることができるレベル¹⁸。

6. 制度改正・最近の動向等

(1) 移民及び難民保護に関する法案（2018年4月20日下院通過）

マクロン政権下における外国人の受け入れ制度の最近の動向として、2018年2月21日に閣議に提出され、4月20日に下院を通過した「移民及び難民保護に関する法案（*projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*）」がある。この法案は、不法移民に関する対策強化、能力のある外国人の受け入れの改善のほかに、難民保護申請に関する行政手続きに掛かる期間の短縮を目的としている¹⁹。以下、本稿に関係のある移民及び高度人材に関する制度について述べる。

(2) 不法移民に関する対策

フランスでは、外国人が公共の場で職務質問を受け、有効な滞在許可証を所持していない場合、警察は身柄を拘束して身分確認の手続きに入る。犯罪者やテロリストといった危険人物を誤って釈放しないために、滞在許可証不所持者の滞在が合法か確認のための拘束時間を、現行の16時間から24時間に延長する。指紋の押捺を拒否した場合には、国外退居処分とするというものである。不法移民の国外退去の決定を、より実効性のあるものとするために、拘留期間を延長する措置も盛り込まれている。現行法では、国外退去が決定した者を最長で45日間勾留させることが可能だが、改正法案では90日間とし、さらに15日間の延長を3回まで可能としている。つまり、最長で135日間勾留することが可能となる。不法滞在者を送還するためには、その出身国政府が自国民であることを認めなくてはならない。また、パスポートがない場合は、「帰国のための渡航書」等の発行手続きをする必要がある。出身国への照会の回答が得られなかったり、回答が遅延する場合が多いのが実情である。

¹⁸ Unité des Politiques linguistiques, Strasbourg, 2001, *Cadre Européen Commun de Reference pour Les Langues : Apprendre, Enseigner, Evaluer*, p. 25. (https://www.coe.int/T/DG4/Linguistic/Source/Framework_FR.pdf)

日本語訳については以下の資料を参照。

吉島茂・大橋理枝・奥聡一郎・松山明子・竹内京子（2004）「外国語の学習、教授、評価のためのヨーロッパ共通参照枠」吉島茂・木島理枝 編訳『外国語の学習、教授、評価のためのヨーロッパ共通参照枠』朝日出版社を参照。

(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/082/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2011/01/31/1300649_06.pdf)

¹⁹ 2月21日の閣議に関するフランス政府の報告書参照。

(<http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2018-02-21/immigration-maitrisee-et-droit-d-asile-effectif>)

（３）高度外国人材の受け入れ

革新的な企業の従業員やフランス社会への貢献が期待できる人材の滞在の促進、つまり、才能者パスポート制度（*passport talent*）の促進も盛り込まれている。学生や研究者の受け入れを活発化させる同時に、学業を修了後に一定水準以上の能力のある者がフランスで就職するための支援策も盛り込まれている。

7. 労働市場に与える影響

フランス経済を分析対象とした外国人労働者受け入れの分析では、雇用拡大による経済成長へのプラスの影響が確認できるが、労働市場への影響として賃金や就業率、失業率については小さいながらもマイナスの影響を指摘する研究がある。ただ、外国人労働者の失業率はフランス人に比べて大幅に高いことや、外国人労働者が就業する業種に関して偏りが見られるとの指摘もある。また、税収や社会保障会計の観点ではプラスとマイナスの双方の影響が見られるとされている。

以下では、政府が公表した報告書（Ministère de l'économie(2006)）²⁰に基づき外国人受け入れがフランス経済や財政に与える影響についてまとめる。この報告書は経済・財政・産業省によって、2006年1月に発表された『選別的外国人受け入れとフランス経済に必要なもの』と題された報告書である。少々古い報告書であるが、今回改めて調査した結果、管見の限りでは本書以降に同種の報告書は政府によって発表されていない。以下、「財・サービス及び経済成長」「1人当たりGDP」「賃金及び雇用・失業」「財政」に対して外国人受け入れが与える影響について報告書の分析を紹介する。

（１）財・サービス及び経済成長

Ministère de l'économie（2006）は、外国出身者の受け入れによって財やサービスの需要が高まる効果を指摘し、需要増大への企業の対応として労働需要が高まるが、その需要による雇用はフランス人と外国出身者で区別するわけではないと分析している。つまり雇用の拡大によって、経済活動にプラスの影響を与えることになるというのが趣旨である。また、この報告書ではBretin（2004）を引用しながら、年間5万人の外国出身者の増加により、経済成長率が、年間で0.1ポイント引き上げられる効果があると指摘している。

（２）1人当たりGDP

Ministère de l'économie（2006）は、外国出身者の流入による経済規模の拡大は、国民1人当たりGDPの増加にはつながらないが、国力としての経済規模の拡大はフランス人に

²⁰ その冒頭でヨーロッパ諸国における外国出身者の経済への影響に関する統計・研究は少ないと指摘している。つまり、この報告書は具体的な統計的データに基づく裏付けは十分とは言いがたく、理論的な議論が中心となっている。

も有益であると指摘している。経済・社会活動に必要な社会資本や歳出の基礎部分は、人口の規模に比例せず一定の額が支出されるため、外国人の受け入れによって、一層規模の大きな人口が負担することになり、1人当たりの負担する額が低下する。また、経済規模の拡大は、国際競争力の強化に繋がるという。

外国出身者の経済活動上の能力や行動がフランス人と同等であれば、国民1人当たりGDPに変化は見られないが、GDPは人口増加分が拡大することとなる。ただ、一般的にはフランス人と外国出身者は経済活動上の能力や行動が同じではなく、職業能力は、フランス人と比べて低い場合が多い。そのため外国出身者が失業する可能性もフランス人と比べて高いことになる。

また、Ministère de l'économie (2006) は、外国出身者の中には、技能の極めて高い人材もあり、その高い生産性が1人当たりGDPの増大に繋がる可能性も指摘している。さらに、高い技能がなくてもフランス人を補完する能力を持っている外国出身者は、国民1人当たりGDPを増大させる可能性があることを示している。フランスにおける典型的な例として、農業の季節労働者が挙げられる。収穫時などの繁忙期に多くの外国人季節労働者が就労することで、フランス国民では十分に供給されない分野において一定の期間一定の労働力が提供されることになる。外国出身者は熟練技能の点だけでなく、フランスの経済において国内労働者に対して補完的性質があるという点において、GDPを増大させる役割を果たしていると言える。

(3) 賃金及び雇用・失業

Ministère de l'économie (2006) は、外国出身者受け入れの労働市場への影響として、賃金と就業率・失業率への影響は小さいものの、マイナスの影響の可能性を指摘している。外国出身者が賃金及び就業率へ与える影響は、労働市場における雇用が流動的か否かの度合いによって異なる。アメリカと比べて、ヨーロッパは労働市場が流動的ではないという現状を踏まえると、外国人の受け入れによる労働市場への影響は賃金の低下ではなく、失業を引き起こす傾向があると言える。ただ、この影響の現れ方は熟練労働者と非熟練労働者では異なるという見解が示されている。フランスでは最低賃金が他の国に比べて高い水準にあり、均衡賃金 (au salaire d'équilibre) との差が相対的に小さい。すなわち最低賃金に近い水準で就労する非熟練労働者の賃金水準が相対的に高い。非熟練労働者の外国出身者が増加し、労働供給が増大した場合に、企業は非熟練労働者の賃金が高過ぎるため、非熟練労働者の雇用を吸収することができず、失業者が増加することになる。そのため外国人の受け入れは、フランス人の雇用に対してわずかながらマイナスの影響が見られるとしている。その一方で、賃金上昇や低下が起こりやすい労働者層の場合、労働供給の増大の結果として、賃金が低下することで市場が調整され、失業者が増えるような影響は出ないとする。これは、熟練雇用労働者について起こりうるケースである。

（４）財政

Ministère de l'économie (2006) は、外国出身者の財政への影響について、プラスとマイナスの双方の効果が考えられ、差し引きした結果としての影響はどちらとも言えないとしている。短期的に見れば、外国出身者は子供が多いため公費負担の教育費が多いことや、低賃金の職種で就労する労働者が多いため、租税・社会保障制度を通じた再分配が増加すると考えられる。こうした外国出身の労働者に着目すれば、財政支出の大きさに比べて、税・社会保険料納付額は少ないため支出超過となる。ただ、高度人材が多い場合などは、税・社会保険料納付額が多い一方、公的扶助制度等の利用は少ないため、財政へはプラスの影響がある。長期的に見れば、フランスでの社会生活に定着して、フランス人より高い収入の職種に就く外国人のことも想定できる。また、外国出身者の一部は、労働市場から引退した後、出身国に戻る者もあり、それが（高齢者）医療費の削減などにつながると分析している。

〔参考文献〕

- Avril, Christelle, 2003, «Quel lien entre travail et classe sociale pour les travailleuses du bas de l'échelle ?» L'exemple des aides à domicile auprès des personnes âgées dépendantes.
(<http://www2.univ-paris8.fr/sociologie/fichiers/avril2003a.pdf>)
- Avril, Christelle, 2006, «Aide à domicile pour personnes âgées : un emploi-refuge», in. Flahault (dir.), L'insertion professionnelle des femmes. Entre contraintes et stratégies d'adaptation, Presses Universitaires de Rennes, «Des Sociétés», 2006, pp. 207-217.
(<http://www2.univ-paris8.fr/sociologie/fichiers/avril2006a.pdf>)
(http://www2.univ-paris8.fr/sociologie/?page_id=15)
- Bretin, Emmanuel., 2004, «La croissance potentielle de l'économie française de moyen-long terme», DPAE, Direction de la Prévision, n° 48 – septembre 2004.
(<https://www.tresor.economie.gouv.fr/file/326741>)
- INSEE, Institut national de la statistique et des études économiques, 2012, «Immigrés et descendants d'immigrés en France, édition 2012», Insee Références – Édition 2012, INSEE, octobre 2012.
- INSEE, 2012, «Fiches thématiques - Situation sur le marché du travail - Immigrés - Insee Références - Édition 2012».
(https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1374022/IMMFRA12_j_Flot4_mar.pdf)
- INSEE, 2015, «Population française, étrangère et immigrée en France depuis 2006», Insee Focus n° 38, octobre 2015.
- Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, 2006, «Immigration sélective et besoins de l'économie française», Rapport, ministère de l'économie des finances et de l'industrie, janvier.
- MINNI Claude et OKBA Mahrez, 2012, «Emploi et chômage des immigrés en 2011», Dares Analyses, 2012-077, Dares du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, octobre 2012.
- Ministère de l'Intérieur, 2018, «Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France, Chiffres clefs, L'ADMISSION AU SÉJOUR - LES TITRES DE SÉJOUR (STATISTIQUES)», 16 janvier 2018, EM 2018-11 les titres de séjour.
- Ministère de l'Intérieur, 2016, «Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en France, Immigration, L'admission au séjour - Les titres de séjour (statistiques)», 8 juillet 2016, L'admission au séjour - Les titres de séjour.
(<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration/L-admission-au-sejour-Les-titres-de-sejour-statistiques>)
- Ministère de l'Intérieur, «Immigration, asile, accueil et accompagnement des étrangers en

- France, Immigration, L'admission au séjour - les titres de séjour », Publié le 10 avril 2014.
 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>)
 伊藤るり (2012) a 「ヨーロッパの文脈における移住家事・介護労働者」『仏伊独における移住家事・
 介護労働者 - 就労実態、制度、地位をめぐる交渉』（国際移住とジェンダー研究会編）序所収、
 pp.1 ～ 12。
 伊藤るり (2012) b 「在仏フィリピン人家事労働者と『二重の非正規性』」『仏伊独における移住家事・
 介護労働者 - 就労実態、制度、地位をめぐる交渉』（国際移住とジェンダー研究会編）第 8 章所収、
 pp.155 ～ 174。
 園部裕子 (2012) 「移住女性と在宅労働における『社会的上昇』の（不）可能性」『仏伊独における移
 住家事・介護労働者 - 就労実態、制度、地位をめぐる交渉』（国際移住とジェンダー研究会編）第
 2 章所収、pp.31 ～ 59。

第4章 アメリカ

1. 背景

(1) オバマ政権まで

アメリカは、移民を中心として建国された歴史的経緯を持つ。

そのため、永住権を付与することと、期間を定めた就労査証を付与することとの2本立てで制度が設計されてきた。そのうち、永住権を付与することで移民として受け入れることが制度の柱となっている。査証を取得して就労する労働者も特定の条件をクリアすれば、永住権、そして市民権を取得する道も用意されている。

外国人労働者の受け入れに関する基本的な制度設計はこの2本立てだが、不法滞在の状態にある外国人労働者とその家族の扱いにおいて、たびたび特別な措置を講じてきた。具体的には、永住権も就労査証も持たずに不法に入国する、もしくは就労可能な期間をこえて不法に滞在し続ける外国人労働者とその家族、及び不法滞在の状態にある外国人がアメリカ滞在中に生まれた子供に合法的に滞在する道を開くことだった。

したがって、外国人労働者の受け入れ制度は、移民、期間を定めた就労、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する特別措置という3つの施策のなかで動いてきたのである。

2013年6月27日に連邦議会上院を通過したものの、会期の終了により廃案となった法案が「国境安全、経済機会、及び移民近代化法 (Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act, S.744)」である。この法案は、共和党マケイン上院議員を筆頭に超党派の議員8名が提出したことから、別名でギャング・オブ・エイト移民法と呼ばれている。

その内容は、①不法滞在の状況にある外国人労働者に暫定移民登録 (RPI : Registered Provisional Immigrant) をさせ、将来的に永住権を付与する道を開くこと、②16歳未満で渡米して高校卒業もしくは高校卒業認定試験 (GED) に合格した者に永住権 (グリーンカード) 支給の道を開くこと、③家族の呼び寄せ手続きの迅速化、及び規制強化、④国境警備の強化、の4つからなる。

RPIの申し込みは、罰金として1,000ドルと身辺チェックが必要になる。申し込みが受理され審査に通れば、6年間の滞在が許可され、6年後に再び同様の審査が必要になる。最初の申請から10年で1,000ドルの罰金を再び払い、永住権 (グリーンカード) の申し込みが可能となる。審査に通ればそれから3年後にグリーンカードが支給される。

16歳未満の若年者のRPIの申請には1,000ドルの罰金の支払が免除される代わりに、2年間の大学在籍もしくは4年間の軍務が必要となり、あわせて身辺調査、英語能力試験、米国市民としての常識試験に合格しなければならない。PRIが受理されてから5年後に永住権 (グリーンカード) の取得が可能であり、永住権取得直後に市民権の申請が認められる。

2014年11月の中間選挙を経て、連邦議会は上院、下院ともに共和党議員が過半数を占め

たことにより、移民法改革の先行きは難しくなっているとみられている。これを受けて、11月21日にオバマ大統領は **President Action**¹ を発表した。その内容は、現在、不法滞在の状態にある外国人の本国への送還を留保するとともに、ホワイトハウスに移民制度改革のための省庁横断的なタスクフォースをつくることなどである。

不法滞在の状態にある外国人で本国への送還が留保されるのは、5年以上米国に滞在し、子供が市民権を持つ、もしくは合法的な滞在査証を有しており、犯罪歴がなくかつ納税の意志があつて登録した者に限られる。また、制度改革のためのタスクフォースは、120日以内及び1年以内のレポート提出を義務付けている。

（２）トランプ政権以降

トランプ政権は、2016年の大統領選挙の公約として、不法滞在の状態にある外国人労働者の本国への送還、MPS 及び DACA の廃止による特別措置の見直し、合法的移民及び期間を定めた就労における査証制度の見直しを掲げており、それらの実施に向けた方針を打ち出している。しかし、民主党のみならずトランプ政権の支持基盤である共和党の反対もあり、議会での議決が必要な移民法の改正には至っていない。

2. 現行制度

上記3つの施策はすべて、1924年移民法とその改正法によって制度が設計されてきた。

移民については1924年移民法（Immigration Act of 1924）が、期間を定めた就労は1952年移民及び国籍法（Immigration and Nationality Act of 1952）、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する特別措置は1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）によって実施された。

（１）移民

1924年移民法（Immigration Act of 1924）は出身国別に永住権の割当に制限を設けたが、割当枠は1965年改正移民法（Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965）により撤廃された。1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）は、不法滞在の状態にある外国人労働者に合法的に滞在できる道を開くと同時に、非合法的な入国を防ぐ施策が織り込まれた。

非合法的な入国を防ぐ施策とともに、不法滞在の状態にある外国人に対する措置として、1996年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant

¹ President Action は、いわゆる大統領令（Executive Order）とは性質が異なる。大統領令は議会に対して法的効力を有するが、President Action は行政機関を通じて実行可能なものに限られる。どちらも議会や裁判所によって覆うことが可能である。大統領令との違いは、President Action がより論争を呼ぶような課題を議会で議論と採決を行うように促すことを目的としていることにある。オバマ大統領は、2014年11月のPresident Action を発表する声明のなかでも、2013年6月に上院で通過した法案の議論の再開と採決を強く促した。

Responsibility Act of 1996) と個人責任及び雇用機会調和法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996) により、人道的に配慮が必要な場合をのぞいて社会保障サービスの受給を停止した。

1990 年移民法 (Immigration Act of 1990) では新たに多様化プログラムを設けた。これは、移民として受け入れた数が少ない国から、永住権希望者を抽選で選ぶものである。

(2) 期間を定めた就労

1952 年移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act of 1952) が、職業能力に基づく査証の発給を定めた。

1990 年移民法 (Immigration Act of 1990) は、1952 年移民及び国籍法で定めた職業能力に基づく基準を、家族の呼び寄せ、職業能力、多様化プログラムの 3 つに拡大、整備し、高度技能者を対象とした査証、H1B を新設した (1992 年の発給数は 6 万 5,000)。1998 年米国の競争力及び労働力改善法 (American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998) では H1B ビザの発給数が拡大されている。

2008 年にはリーマン・ブラザーズ証券の破綻を契機にした経済危機を迎えたことで、米国籍を持つ労働者の雇用を守る 2009 年アメリカ人労働者を雇用する法 (Employ American Workers Act) が施行された。これにより、外国人を雇用するために米国籍を持つ労働者を解雇することが禁じられたほか、企業が H1B ビザを持つ外国人を雇用する場合の基準が厳しくなった。

(3) 不法滞在の状態にある外国人に対する特別措置

1980 年代に中南米諸国から永住権も査証も持たない、もしくは就労可能な期間をこえて不法に滞在し続ける労働者とその家族の数が急増した。こうした外国人労働者に合法的に就労できる道を開いたのが 1986 年移民改革統制法 (Immigration Reform and Control Act of 1986) だった。

1986 年移民改革統制法 (Immigration Reform and Control Act of 1986) は非合法に新しく入国することを防ぐ施策が織り込まれていたが、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件以降、その方向が強化された。2002 年国土安全保障法 (Homeland Security Act of 2002) で国土安全保障省が新設され、査証を持たない外国人労働者の摘発、拘留、本国への送還が拡大した。

ブッシュ政権下の 2007 年には、移民法改革法案 (Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act, S.1348) が連邦議会に提出された。法案は、1986 年移民改革法と同じ様な性格をもっていた。その内容は、2007 年 1 月以前に不法入国した外国人滞在者に対して新たなカテゴリーの査証 (Z) を付与することで将来的に永住権の道を開くものだった。5,000 ドルの罰金と手数料を支払うことで申請が可能で、英語の能

力試験で一定の成績を収めることと犯罪歴がないことが条件だった。査証は 8 年間有効で、その後は 500 ドルで更新が可能とした。あわせて、H2A と H2B という技能レベルが低い単純労働者（ゲストワーカー）に対する査証の再発給について規制を強化することが盛り込まれた。議会での議論には結論が出ず、移民法は改正されなかった。

1924 年移民法 (Immigration Act of 1924)
1952 年移民及び国籍法 (Immigration and Nationality Act of 1952)
1965 年改正移民法 (Immigration and Nationality Act Amendments of October 3, 1965)
1986 年移民改革統制法 (Immigration Reform and Control Act of 1986)
1990 年移民法 (Immigration Act of 1990)
1996 年不法移民改正及び移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996)
1996 年個人責任及び雇用機会調和法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)
1998 年米国の競争力及び労働力改善法 (American Competitiveness and Workforce Improvement Act of 1998)
2002 年国土安全保障法 (Homeland Security Act of 2002)
2000 年 21 世紀における米国の競争力法 (American Competitiveness in the 21st Century Act of 2000)
2004 年 H-1B ビザ改正法 (H-1B Visa Reform Act of 2004)
2009 年アメリカ人労働者を雇用する法 (Employ American Workers Act)

近年の特別措置には、ジョージ・HW・ブッシュ政権下の 1990 年移民法 (Immigration Act of 1990) で設立した一時移民ステータス (temporary protected status: TPS) が軍事的紛争、自然災害等により被害を受けた外国人に対して市民権に準ずる保護を与えたもの²、及びオバマ政権下の 2012 年の大統領令により、少年期にアメリカにきた不法滞在の状態にある外国人に対して強制退去の猶予と就労を認める若年移民に対する国外強制退去の延期措置 (Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals; DACA)³ がある。

3. 受け入れ状況

永住権を付与する数がビザを発給する数を上回っている。2016 年の永住査証の発給数は 118 万 3,505、短期就労査証の発給数は 54 万 957 (H、L、O、P、Q)⁴ だった。

² Cohn D'Vera and Passel Jeffrey S. (2017) More than 100,000 Haitian and Central American immigrants face decision on their status in the U.S., Pew Research Center. によれば、2017 年時点で MPS 所持者は Haiti, El Salvador, Syria, Nepal, Honduras, Yemen, Somalia, Sudan, Nicaragua; and South Sudan など 320,000 人。(多い順でエルサルバドル 195,000 人、ホンジュラス 57,000 人、ハイチ 46,000 人)

³ DACA の適用は、申請書提出時に 15 歳以上もしくは強制退去命令を受けている 15 歳未満かつ 31 歳未満、入国時に 16 歳未満で現在まで継続的に居住していること等の基準がある。申請が受理されれば 2 年間有効であり、更新が可能。

⁴ 帯同家族を除く。

査証の期限が切れた後も国内に不法に滞在している、もしくは査証を持たずに入国して就労している労働者の数が政治的な論点となるほど多いという特徴もある。2007年から現在に至るまで、こうした外国人労働者に就労を許可するビザを発給し、将来的には永住権を付与する道を開くための法改正が議論されているが、いまだ成立をみていない。

（１）短期就労査証

短期就労査証を保持する労働者数のフロー（流入から流出を差し引いた数）は、2016年度の短期就労者とその家族が3,896,674人、短期就労者と研修生が2,420,840人だった。

2016年度のフローの内訳は、高度技術者向けのH1Bが534,365人、特定地域への看護師H1Cが7人、短期季節農業H2Aが348,052人、短期非農業従事者H2Bが119,446人、研修H3が2,786人、H4（H1、H2、H3、の帯同家族）が206,180人、卓越能力者・スポーツ・芸術家・芸能人とその家族（P4）、O1、O2、P1、P2、P3合計で273,311人、国際文化交流Q 3,038人、宗教関係者とその家族（R1、R2）17,724人、NAFTA専門家TNとその家族（TD）907,054人、企業内転勤者L1が677,583人、企業内転勤者の家族L2が276,811人、貿易駐在員・投資駐在員E1、E2、E3が473,211人、報道関係者Iが48,229人だった。

図表 4-1 短期就労者、研修生、家族の数推移⁵

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
短期就労者	1,560,820	2,613,896	3,153,127	2,817,701	2,752,588	3,122,882	3,411,347	3,574,869
研修生	4,168	3,078	3,279	4,081	4,117	4,306	3,514	2,786
家族	138,709	199,551	229,369	227,637	240,038	271,773	307,682	319,019

ついで、新規に査証が発給された外国人労働者（H、L、O、P、Q）の合計は、540,957人だった。そのうち、H1Bが180,057人、H2Aが134,368人、H2Bが84,627人、L1が79,306人、O1とO2が23,335人、P1~P3が34,510人、Q1が2,025人だった。そのほか、Hビザ保有者の家族が131,051人、L1の家族が85,872人だった。

企業内転勤や駐在員、その家族等を除くいわゆる短期就労ビザであるHのうち、滞在期間は、H1Bで初回が3年、最長6年までの延長、短期季節農業と短期非農業のH2AとH2Bで初回1年、最長3年までの延長、H3が最長2年となっている。H1Bの申請に際し、雇用主は、連邦労働省に雇用契約の内容や条件に関する労働条件申請書を提出する必要がある。同様にH2Aは雇用主が非移民労働者請願書I-129の提出、H2Bが適格な米国人労働者がいないことを確認する労働省の証明を取得する必要がある。

⁵ 2016 Yearbook of Immigration Statistics Office of Immigration Statistics より作成

（２）合法的移民

永住権査証の発給数は 2016 年に 1,183,505 人⁶で、そのうち雇用関係に基づくものが 137,893 人だった。雇用関係に基づく永住権取得には優先順位がある。1 位が卓越技能労働者、2 位が知的労働者、3 位が専門職、熟練・非熟練労働者、4 位が特別移民、5 位が投資家となっている。

（３）不法滞在の状態にある外国人

続いて不法滞在の状態にある外国人の数である。正確な数字を把握することができないため、アメリカ地域社会調査（ACS; the American Community Survey）による外国生まれの住民の数と国土安全保障省（the Department of Homeland Security）が把握している永住権を取得した移民の数から、国土安全保障省が推計している⁷。

2014 年の推計値は 1,212 万人だった。

入国時期は、1980 年から 84 年が 89 万人で全体の 8%、85 年から 89 年が 111 万人で全体の 10%、90 年から 94 年が 172 万人で全体の 15%、95 年から 99 年が 292 万人で全体の 26%、2000 年から 04 年が 325 万人で全体の 28%、05 年から 11 年が 154 万人で全体の 14%だった。全体の 54%、617 万人を占める 1995 年から 2004 年がもっとも多かったことがわかる。こうしたことが、2007 年ブッシュ政権下の移民法改革法案、現在審議が続いている「国境安全、経済機会、及び移民近代化法」の議論の背景にある。

不法滞在の状態にある外国人は、2000 年の 850 万人、2005 年の 1,050 万人、2006 年の 1,130 万人、2007 年の 1,180 万人と上昇したのち、2008 年に 1,160 万人と下降し、2009 年に 1,080 万人、2010 年に 1,160 万人、2011 年に 1,150 万人、2012 年に 1,140 万人と再び上昇している。なお、2009 年までは 2000 年の国勢調査、2010 年からは 2010 年の国勢調査を使った推計値であり、2000 年の国勢調査を基にした 2010 年の推計値は 1,080 万人だった。

⁶ 1,183,505 人のうち、米国外在住で新規に取得した者が 565,427 人、短期就労査証からの変更 (Adjustment of Status) が 618,078 人だった。なお、雇用を条件としたステータス変更の手続きには雇用主による証明や審査により、最短で数カ月要するほか、場合によっては米国外に出て申請することが必要である。

⁷ BAKER BRYAN(2017) Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2014, Population Estimates, Office of Immigration Statistics, OFFICE OF STRATEGY, POLICY & PLANS, the Homeland Security.

図表 4-2 未認定の移民人口の入国時期

入国時期	推計人口（2012年1月）	
	人数（単位：人）	%
合計（1980-2011）	11,430,000	100
2005 - 2011	1,540,000	14
2000 - 2004	3,250,000	28
1995 - 1999	2,920,000	26
1990 - 1994	1,720,000	15
1985 - 1989	1,110,000	10
1980 - 1984	890,000	8

出所：BAKER BRYAN AND RYTINA NANCY(2013), the Department of Homeland Security, Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012. Table1

不法滞在の状態にある外国人は、短期就労査証を保持しないか期間が切れている者のことをいう。こうした外国人が就労している場合、移民税関捜査局（Immigration and Customs Enforcement :ICE）が事業所に立ち入り捜査により検挙し、本国に送還している。

2010年から11年にかけて、アリゾナ、インディアナ、ユタ、ジョージア、アラバマの各州は、不法滞在の状態にある外国人の取り締まりを強化するための州法を制定した。その内容は、雇用する労働者の身元を明らかにする社会保障番号の照合をオンラインで行うことや、州警察による取り締まりの強化を含んでいた。

しかし、2012年に連邦最高裁判所によりそうした州法の大部分が違憲とされた。たとえば、アラバマ州では①証明書類の携帯義務②求職、就労の禁止③不法滞在が疑われる場合の令状なしの逮捕④警官による無作為の確認、の4つが州法に織り込まれていたが、④を除き違憲とされている。

こうした取り締まりにおいても、雇用主が届け出ない、就労可能な知人の情報を使って書類を届けている、といったような場合は取り締まることが難しい。

（4）移民法改正による外国人に対する社会保障給付適用の除外

1996年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）により、新たに「第5章外国人に対する社会保障給付の制限（TITLE V-RESTRICTIONS ON BENEFITS FOR ALIENS）」が加わった。

第501条は、虐待を受けた外国人社会保障除外の例外（SEC. 501. EXCEPTION TO INELIGIBILITY FOR PUBLIC BENEFITS FOR CERTAIN BATTERED ALIENS.）として、配偶者、親、家族のほかの成員等により虐待を受けた者が必要とする社会保障が受けられることとし、関連して1996年個人責任及び雇用機会調和法第431条が修正された。

第502条では、不法滞在の状態にある外国人に対する自動車運転免許の発給を取りやめるパイロットプログラムについて記載されている。第503条は、不法滞在の状態にある外

国人が社会保障給付の受領資格を 1996 年 12 月 1 日で失うとした。

第 505 条は、不法滞在の状態にある外国人が大学等の高等教育機関に進学する際の補助を受ける権利を 1998 年 7 月 1 日以降に失うとした。

第 510 条は、1977 年フードスタンプ法のもとで現在援助を受けている資格のある外国人は、1997 年 4 月 1 日から年 8 月 22 日までに再認定を受けることになるとした。

市民権もしくは永住査証を申請中の合法的にアメリカに居住する外国人とその保証人の負担を第 551 条が定めている。市民権もしくは永住査証を取得する前に、外国人が社会保障給付を受けた場合、保証人が給付額を政府機関に返納しなければならない。また、保証人は貧困ラインの 125%と同額の金額を生活費として援助する義務があるとする。

貧困層向けの住宅補助受給の制限もある。第 576 条は、住宅地域開発法第 214 条の改正をとめない、家族のうち少なくとも 1 人に受給資格がなければならないとする。

（５）移民に対する社会保障についての財政負担に関する批判

1996 年不法移民改正及び移民責任法と個人責任及び雇用機会調和法、住宅地域開発法の改正により、不法滞在の状態にある外国人及び市民権と永住権を申請中の外国人のどちらも社会保障給付の適用から除外された。

保守系シンクタンク、移民研究センター（Center For Immigration Studies⁸）は、全米研究評議会（NRC; National Research Council⁹）とヘリテージ財団（the Heritage Foundation）の報告を引用して、合法、不法を問わずアメリカに滞在する外国人に対する財政負担が大きいとする。

NRC は、1997 年の研究報告において、外国人世帯が合法であれ不法であれ、1996 年の純財政負担が 114 億ドルから 202 億ドルの範囲にあることを推計した。この額は教育水準に大きく影響を受けているとしており、高校卒業未満であれば 1 人あたりの生涯の財政負担は 89,000 ドル、高校卒業であれば 31,000 ドルの財政負担となるが、それよりも上の教育を受けている場合は逆に 105,000 ドルの税収増となるとしている。

ヘリテージ財団は 2013 年の研究報告において、不法移民は世帯平均で税金の支払よりも 14,400 ドルほど多くの社会保障給付を受けており、年間総額で 550 億ドルに達するとしている¹⁰。とくに不法滞在の状態にある外国人労働者の場合、平均で 10 年ほどの教育しか受けておらず、そのことが財政支出にもっとも大きな影響を与えているとする。

⁸ 保守系論客である Mark Krikorian 氏が代表を務める。内国歳入法 501C（3）に該当する NPO 組織。

⁹ 1863 年設立の全米科学アカデミーの下で設立された。

¹⁰ 報告ではどのような世帯が社会保障給付を受けているかについて触れていないが、1996 年不法移民改正及び移民責任法（Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996）第 501 条は、虐待を受けた外国人社会保障除外の例外（SEC. 501. EXCEPTION TO INELIGIBILITY FOR PUBLIC BENEFITS FOR CERTAIN BATTERED ALIENS.）として、配偶者、親、家族のほかの成員等により虐待を受けた者が必要とする社会保障が受けられることとし、関連して 1996 年個人責任及び雇用機会調和法第 431 条が修正されており、本報告がとりあげている社会保障は人道的見地から支給が認められているものと考えられる。

移民研究センターでも、2004年の研究報告において、不法滞在の状態にある外国人労働者が低学歴の場合、合法化されて社会保障給付を受けられることとなれば、一世帯あたり7,700ドル、合計で年間290億ドルの歳出超過（納税額－社会保障支出）をもたらすことになるとし、移民法改革が政府へ大きな財政負担になると主張している。

4. 社会統合政策

（1）歴史的経緯

永住権、期間を定めた就労はアメリカで継続的に行なわれてきた施策である。しかしながら、歴史をたどれば1882年中国人労働者排斥法（Chinese Exclusion Act of 1882）により中国人労働者の就労と移民に制限を設けたことに加え、1924年移民法では南ヨーロッパ、東ヨーロッパからの移民の制限、及び日本からの移民の排除が織り込まれたことがある。これらは、仕事を奪われることを危惧した白人労働者による移民排斥運動を背景としている。南ヨーロッパ及び東ヨーロッパを含む非白人に対する差別的な取り扱いが1943年に廃止されるまで続いた。

非白人に対する差別的な扱いはなくなったとしても、アメリカ国籍を持つ労働者の雇用を脅かす恐れのあるような外国人労働者の受け入れについては、制限が設けられている。それが、米国籍を持つ労働者の雇用を守る2009年アメリカ人労働者を雇用する法（Employ American Workers Act）である。この法律により、外国人労働者を雇用するために米国籍を持つ労働者を解雇することが禁じられたほか、H1Bビザを持つ外国人を雇用するための基準が厳格なものとなった。これは、2008年のリーマン・ショックによる経済不況がもたらした雇用不安を背景にしたものである。

つまりは、高度技術者や短期季節農業従事者、短期非農業従事者のように高度、単純問わず、アメリカにとって必要不可欠な人材についての移民であっても、アメリカ国籍を持つ労働者の雇用を脅かす恐れがあるとする社会情勢や世論によって外国人労働者の受け入れに制限が設けられてきたのである。こうした制限の必要性についての客観的な根拠は見つけることができない。

このような社会情勢や世論の背景は、アメリカの移民の歴史からも指摘することができる。スグルー（2002）は、デトロイト市を舞台に後発移民がそれ以前の移民の仕事や居住地域を引き継ぐとともに、後発移民が絶えず過酷な状況に置かれていることを明らかにした。こうしたことは、渡米してくる移民の出身国が時代の経過とともに移り変わってきたことを意味している。移民は出身国別に仕事と居住地域が分かれている。先発の移民は、在住年数が長くなると、当初手にしていた単純低賃金労働から熟練労働や知識労働へとステップアップしていく。それとともに、居住地域もレベルアップしていくのである。そうすると、それまでの仕事と居住地域を後発の移民が引き継ぐ。しかし、アフリカ系、メキシコや中南米からのラテン系の移民は仕事も居住地域もレベルアップすることなく継続し、それが人種的な分

断や貧困の原因となっているとスグルー（2002）は説明したのである。

（２）不法滞在の状態にある外国人労働者

こうした社会情勢や世論は、移民や期間を定めた就労に従事する外国人労働者よりもむしろ、不法滞在の状態にある外国人労働者に対して向けられていることが近年の特徴である。2001年9月11日の同時多発テロ事件後に設立された2002年国土安全保障法（Homeland Security Act of 2002）に基づく国土安全保障省による査証を持たない外国人労働者の摘発、拘留、本国への送還の拡大や、2010年から11年にかけてのアリゾナ、インディアナ、ユタ、ジョージア、アラバマの各州による不法滞在の状態にある外国人の取り締まりを強化するための州法制定の動きはそうした社会情勢や世論を色濃くあらわしている。かつての南ヨーロッパ及び東ヨーロッパを含む非白人に対する差別的な取り扱いが、不法滞在の状態にある外国人労働者に対する反感へと移ってきたと言えよう。

一方で、1986年移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act of 1986）で不法滞在の状態にある外国人労働者に就労や市民権を獲得する道を開いたことがあるように、すでに国内に大量に居住して、家族やコミュニティを形成する不法滞在の状態にある外国人労働者を一定の条件の下に受け入れるべきだとする論調も根強く存在する。

上記のようなことから、アメリカにおける外国人労働者の受け入れに対する各方面への影響は客観的、中立的な立場からのものを見出すことが難しい状況となっている。不法滞在の状態にある外国人労働者に特別な措置を講じて合法的な就労、もしくは滞在の道を開くことに反対の立場であれば、経済・財政、社会保障、公共サービスのあらゆる面においてマイナスの影響を強調し、賛成の立場であれば、経済・財政の面でプラスの影響を強調するのである。両者の主張は平行線をたどり、妥協点を探ることは難しい。どちらの統計データもそれぞれの主張を支えるために活用されているが、両者の主張に基づくプラスとマイナスの影響を列記したところで、それが中庸であるわけではない。結局のところ、政治的な判断に委ねられている。

そうした情勢とは別に、建設労働者を組織する労働組合やサービス産業で働く労働者を組織する労働組合は、組織すべき労働者が不法滞在の状態にあるかどうかの判別がつきにくいほど多くなっているという状況に直面している。そうした労働者を組織しなければ労働組合としての組織体制を維持することが難しくなっているといえる。建設労働者のなかでも、日雇い労働者は不法滞在の状態にある外国人が雇用されることが多いが、そうした人の権利擁護や労働条件向上のために活動している組織として National Day Laborer Organizing Network (NDLON) があり、建設労働者の労働組合 LIUNA と提携して、不法滞在の状態にある労働者に合法的な就労、もしくは滞在の道を開くロビー活動を展開している。NDLON は労働組合ではない。

そのほか、不法滞在の状態にある外国人の子供の教育資金を支援することや、教育の支援、

就業支援といった活動をする NPO が全米中で活動している。

（３）公共サービスへの影響

外国人労働者とその家族の社会統合は、市民権を付与するプロセスの帰化テスト（The Naturalization Test）のなかで行なわれる。帰化テストは、歴史や社会について尋ねる市民テスト（Civic Test）と英語テスト（English Test）の２つからなる。

子どもの教育については、1982 年のプライラー対ドゥ判決（Plyler v. Doe case）により、公立学校で無償の教育を受ける権利があることが最高裁で確認されている。

各州の教育省や教育委員会は連邦政府の助成金により、外国人の子弟に対する教育をすすめている。管轄は連邦教育省となっている。

連邦教育省には、成人教育と移民の社会統合を目的とする部門もある。職業及び成人教育局（Office of Vocational and Adult Education）である。主要な事業は、①効果的でイノベティブな英語教育プログラムへの移民のアクセスの改善、②市民権取得へ向けた道筋へ移民をサポートすること、③教育訓練による移民のキャリア開発の支援である。

5. 制度改正・最近の動向等

2017 年に成立したトランプ政権は、不法滞在の状態にある外国人労働者の国外退去とメキシコとの国境警備強化による不法移民の流入防止、及び新規の移民数及び短期就労査証数の減少を公約に掲げた。この公約により、1990 年移民法（Immigration Act of 1990）で設立した一時移民ステータス（temporary protected status: TPS）及び DACA による特別措置の撤廃が示唆され、とくに不法滞在の状態にある大国人の帯同家族である子弟が幼少期から米国に滞在しており、つながりの深くない母国への強制送還が非人道的であるとして問題となった。

2018 年 1 月の一般教書演説では、具体的な方策が次のように示された。①不法滞在の状態にある外国人のうち 180 万人を対象として永住権取得の道を開く、②メキシコとの国境警備強化、③現在の家族を単位とした査証発給制度を変更し、査証発給に能力、学歴からなるポイント制を帯同家族の査証発給に導入する、④抽選による永住権発行数を廃止、もしくは抑制する。この方策は 2018 年 2 月にアイオワ州選出上位議員グラスリーによる移民法改革案として議会に提出されたが否決された。

DACA は、2018 年 3 月に延長の打ち切りが決定されていた。しかし、各地で延長打ち切りに反対する訴訟が起こされるなか、2018 年現在、正式な打ち切りがなされていない状態である。

6. 労働市場に与える影響

2007 年移民法改革法案とギャング・オブ・エイト移民法案の成立が頓挫するなど、合法、

非合法を問わず外国人労働者の存在が米国生まれの労働者の経済的状況を脅かすか否かが対立の論点となっている。賛成側は肯定的なところのみ、反対側は否定的なところのみを強調しており、どちらも長期的に条件が変わった場合について深く検討されているわけではない。中立的な立場からは、短期的には米国生まれの労働者の賃金をわずかに下げるが、経済市場規模が拡大するために長期的にはプラスに働くというようにプラス、マイナスをあわせて考慮している。

（１）移民研究センター —低学歴低スキル労働者の受け入れはデメリットが大きい

保守系シンクタンク、移民研究センター（Center For Immigration Studies）は合法、不法を問わず移民及び外国人の就労に否定的な立場をとっている。

2013年3月に発表した「米国における移民の財務・経済上のインパクト（The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States）」では、移民研究を専門とする労働経済学者、ハーバード・ケネディ・スクールの George Borjas 教授の研究成果を引用する。

それによれば、合法であれ不法であれ外国人労働者の存在はアメリカで経済規模を毎年11%（1兆6,000億ドル）ずつ押し上げているものの、GDP押し上げ分の97.8%が外国人労働者の賃金と社会福祉のために向けられているとする。

賃金については、毎年推計で4,020億ドルの賃下げを米国生まれのアメリカ人にもたらす一方で、外国人労働者を使用する側の収益又は所得を4,370億ドルほど増加させているとする。外国人労働者が1%増加すると賃金が0.3%下降するとの National Research Council (NRC) の調査結果も引用している。

雇用については、米国生まれのアメリカ人の人口が増えているにもかかわらず、雇用増のほとんどが外国人に向かっていているとする。具体的には2000年の第1四半期から、2013年の第1四半期までの13年間に、16歳から65歳の米国生まれのアメリカ人の生産年齢人口が1,640万人増で、外国人が880万人増だったが、過去13年間の雇用は、米国生まれのアメリカ人が130万人減少する一方、外国人労働者が530万人の増加となっており、雇用増の全てが外国人労働者に向かっていているとする。

（２）カリフォルニア大学サンディエゴ校 Gordon Hanson 「The Economic Logic or Illegal Immigration」

保守系シンクタンクの移民研究センター、NRC、ヘリテージ財団は低学歴外国人労働者がもたらす米国生まれのアメリカ人に対する賃金、雇用におけるマイナスのインパクトと社会保障と教育における財政負担を強調する。とくに、教育レベルの低さが財政負担を増していることを強調する。その一方で、そうした外国人労働者や子どもに対する職業訓練や教育の効果については語ることはない。つまり、外国人労働者による米国生まれのアメリカ人に

対する経済的なマイナスのインパクトのみを強調する。それに対して、カリフォルニア大学サンディエゴ校 Gordon Hanson 教授はプラス、マイナスの影響を挙げることを通じて、アメリカがかかえる外国人労働者問題の論点を明らかにしようとしている。

ピュー・ヒスパニック・センター (Pew Hispanic Center) が 2006 年に行った調査では、回答者の 53% が不法滞在の状態にある外国人労働者の母国への送還を望んでいる一方で 40% がなんらかの保護が与えられるべきだとするように国論を二分しているとする¹¹。

アメリカは過去 30 年間で外国生まれの人口が増え続けている。その数字は 1970 年の 960 万人から 3,500 万人を超えるほどになっている。全米で均一に外国人労働者が存在しているわけではなく、カリフォルニア州の 28%、ニューヨーク州の 21% のように州人口の決して少なくない人数を占める州がある一方で、ほとんどいない州もある。これが社会保障費や教育費負担の差を州別に産むことになり、政治的な対立を招く原因だとしている。

合法的に永住権を取得する外国人労働者はハイエンド、不法滞在の状態にある外国人労働者はローエンドの能力という違いもある。移民人口の 33% が高卒未満であり、米国生まれの 12% と比べれば高い。ローエンドの労働者を必要とするのは、主として農業、グラウンドメンテナンス、建設、食品調理であり、それぞれ 45%、34%、26%、24% が外国人労働者となっている。高卒未満の米国生まれのアメリカ人は 1960 年には 50% に達していたが、現在では 12% に過ぎず、米国生まれのアメリカ人だけではローエンドの仕事を充足できないのが現実であるとする。

こうした特徴から、外国人労働者の活用における勝者 (Winners) は雇用主と消費者であり、敗者 (Losers) は競争相手となる労働者だとする。そのうちの最大の勝者は農業事業主、工場事業主、日雇い労働者を活用する建設業者である。

Gordon Hanson 教授は、外国人労働者の活用の GDP に与える影響は年率マイナス 0.1% だが、経済規模が拡大することにつながるため、外国人労働者の子どもを教育することで最終的には生産性を高めることになるとする。

(3) 移民法改革推進派

ギャング・オブ・エイト移民法を提出した共和党マケイン上院議員の経済ブレーン Douglas Holtz-Eakin はダイナミックスコアリング (Dynamic Scoring) という発想で、移民法改革による 10 年間の経済効果が GDP 成長率を 0.9%、10 年後の 1 人あたり GDP を 1,700 ドル押し上げ、連邦政府の財政赤字を 10 年間の累積で 2 兆 7000 億ドル減少させると 2013 年に試算した。

サンフランシスコ連邦銀行、アトランタ連邦銀行もそれぞれレポートを出している。

¹¹ ‘The State of American Public Opinion on Immigration in Spring 2006’ (<http://www.pewhispanic.org/2006/05/17/the-state-of-american-public-opinion-on-immigration-in-spring-2006-a-review-of-major-surveys/>) 全米の成人男性 2,000 人を対象に 2006 年 2 月 8 日から 3 月 7 日の期間で調査。

サンフランシスコ連銀は 2010 年に Giovanni Peri が短期的にも長期的にも外国人労働者が米国生まれのアメリカ人労働者の雇用を奪っている証拠がなく、長期的にはアメリカ生まれの労働者の賃金と生産性を引き上げるとした報告書を出した。

住宅資産を外国人労働者が引き上げているとの報告もある¹²。

外国人労働者は消費者としてアメリカ経済を支えている。また、荒廃しているためにミドルクラスのアメリカ人が住みたがらない地域に不動産を購入するもしくは借家として生活することで、本来であれば空き家となる場所の不動産価値を高めるとともに、その地域の周辺に居住するミドルクラスの居住する不動産価値を高めているとする。

リベラル系シンクタンク、アメリカの進歩センター（Center for American Progress）は不法滞在の状態にある外国人が合法的に就労することや市民権を取得することで、職業訓練や教育を受ける機会が高まるとともに、賃金の高い職に就くことが可能になるために、GDP、米国生まれのアメリカ人の収入、連邦税・州税、外国人労働者の収入、雇用数において、2013 年、5 年後、10 年後で試算をし、早ければ早いほど経済効果が大きいことを指摘した

7. 地方自治体の事例

労働政策研究・研修機構は 2014 年に刊行した「労働力開発とコミュニティ・オーガナイズिंग」に関連して、2013 年 8 月、連邦労働省に訪問調査を行っている。その場では外国人労働者の扱いについても聞いた。不法滞在の状態にある外国人労働者に市民権を付与する道が開かれるような移民法改正が今後実施されたならば、職業訓練や職業斡旋の対象となる膨大な数の労働者が突然に出現することになるが、その準備はまったくできていないとのことであった。

職業訓練の職業斡旋のみならず、合法的な移民の実際の受け入れに関する実務は連邦政府ではなく各州政府に委ねられている。全米 50 州それぞれで独自の取り組みが行われているが、そのうちミシガン州を取り上げたい。

ミシガン州は 10 年に一度実施される国勢調査で 2010 年に唯一人口が減少した州であり、2040 年までに 65 歳以上人口が州の 25% となると推計されている。かつては製造業が州の中心産業であったが、製造業の衰退のなかで州の人口が減少してきた。この状況で、州経済を活性化させ、人口を再び増加へと転じる施策として、合法的な移民及び外国人労働者を積極的に活用するために、リック・シュナイダー州知事（共和党）は、2014 年に州知事令（Executive Order）で Michigan Office For New Americans を立ち上げた。

Michigan Office For New Americans は、ミシガン州の事業の成功や起業、農業や観光業の振興や人口の増加、経済の活力、文化の多様性等にとって移民の受け入れが重要だとの

¹² Americas Society/Council of the Americans(AS/COA) and Partnership for a New American economy(PNAE) が 2013 年に発表した調査報告「Immigrants Boost U.S. Economic Vitality through the Housing Market」による。
(<http://www.renewoureconomy.org/research/immigrants-boost-u-s-economic-vitality-through-the-housing-market/>)

認識のもとに設立された。2014年1月にミシガン大学で行われたプレゼンテーションの資料（Michigan: Where Your Future Begins）によれば、ミシガン州では2018年までに27万4,000人の科学技術人材（STEM）が不足し、ヘルスケア分野で看護師が2020年には1万8,300人の不足、医者の方の4分の1以上が現在60歳以上と高齢化、医学部卒業生の半数以上が州外に流出している。

移民がこうした状況を変えることができる根拠として、Michigan Office For New Americansは、次のような教育水準の高さと企業数をあげる。

- ・ 2009年に25歳以上で大学卒以上の学位を有する人の割合は、外国生まれの人が36.6%であったのに対して、アメリカ国内で生まれた人は24.7%だった。
- ・ ミシガン州には26,926人の外国籍の学生がおり、州に8億2,300万ドルの経済効果をもたらしている。
- ・ ミシガン州の工学博士号取得者の6割以上が外国生まれである。
- ・ 2010年に移民が所有する企業の純利益は18億ドルだった。
- ・ 2006年から2010年で起業した移民の数は30,233人である。
- ・ ミシガン州の事業主のうち、10.4%が移民である

そのうえで、ミシガン州は雇用に基づくEBビザ（Employment Based Visa）による外国人労働者の受け入れを求めている。EBビザは合法的な永住権を保証する、つまりは移民を目的とする外国人労働者に付与するものである。

とくに1967年の黒人暴動で荒廃したままとなっており、人口の減少が続くデトロイト市の復興を目的として、オバマ政権に5年間で50,000人のEBビザ取得者の受け入れを求めている。最初の1年間はパイロットプログラムとして5,000人、2年目から四年目までに10,000人、最終年に15,000人を受け入れるという計画となっている。そのなかでも、特に必要としているのが上級学位を保有し特別な技能を有する労働者に付与されるEB-2ビザ所持者である。

こうした高技能労働者への潜在的な可能性は、2011－2012年度で州内の15の公立大学を卒業した6,479名の卒業生、2012年秋に在学中の21,032人の学生、2013年に受け入れた4,658人の難民にあるとしている。

経済振興と人口増を目的とした移民受け入れを5カ年で実施するための機関が、Michigan Office For New Americansである。具体的には、職業紹介・斡旋、起業支援、各種政府機関との連携及び手続き窓口の紹介といった業務を担う。

下記は、新しくミシガン州にやってきた移民向けの諸手続きについての窓口一覧である。

職業紹介・斡旋、起業支援 (Employment Services)

Global Talent Retention Initiative Career Center
 Job Search for Skilled Immigrants - Upwardly Global
 MEDC Talent Connect
 Michigan Skilled and Professional licensing guides for Immigrants
 Migrant, Immigrant and Seasonal Worker Services
 Starting A Company in Michigan - Access to Capital

政府機関 (Government Agencies and Programs)

Ethnic Commissions at Michigan Department of Civil Rights
 How do I print off my electronic I-94 card
 Michigan Department of Civil Rights
 Michigan Department of Licensing & Regulatory Affairs
 Migrant, Immigrant and Seasonal Worker Services
 Refugee Assistance Services (State of Michigan)
 Secretary of State Driver's Licenses and ID cards
 State of Michigan EB-5 Regional Center
 Traveler Redress Inquiry Program for issues experienced at travel screenings at airports, train stations or US Ports of Entry
 US Citizenship & Immigration Services (USCIS)
 US Customs & Border Protection (CBP)
 US Department of Labor's Office of Foreign Labor Certification
 US Department of State (DOS)
 USCIS Detroit District Office

法的サービス (Legal Services)

Administrative Relief Resource Center
 American Immigration Lawyer's Association's "Find a Lawyer"
 Avoiding Scams Against Immigrants
 Beware of immigration scams
 How to choose a lawyer or immigration representative DOC icon
 How to locate a Court Interpreter (State of Michigan)
 List of Non-Profit Immigration Legal Service Providers in SE Michigan PDF icon
 Michigan Immigrants Rights Center's Immigration Service Provider Reference Guide
 Michigan Legal Help
 Read this before you take legal advice: A message from the U.S. Department of

Justice PDF icon

State Bar of Michigan immigration pamphlet PDF icon

そのほか

Citizenship Class Providers PDF icon

English as a Second Language providers - by county PDF icon

How do I print off my electronic I-94 card

Traveler Redress Inquiry Program for issues experienced at travel screenings at airports, train stations or US Ports of Entry

[参考文献]

- Americas Society/Council of the Americas (AS/COA) and Partnership for a New American Economy (PNAE), (2013), NEW DATA SHOW IMMIGRATION ADDED \$3.7 TRILLION TO U.S. HOUSING WEALTH, Analysis of U.S. Census Data by Americas Society/Council of the Americas and the Partnership for a New American Economy Finds That Immigration Helped Stabilize Communities Where Home Prices Have Declined
- BAKER, BRYAN AND RYTINA, NANCY (2013) Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2012, Office of Immigration Statistics Homeland Security.
- BAKER BRYAN (2017) Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2014, Population Estimates, Office of Immigration Statistics
- OFFICE OF STRATEGY, POLICY & PLANS, the Homeland Security.
- Camarota, Steven A. (2013) The Fiscal and Economic Impact of Immigration on the United States, Center for Immigration Studies
- Federal Reserve Bank of Atlanta (1997), How Has Immigration Affected the U.S. Economy?, Economics Update, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Hanson, Gordon, (2005) Examining the Economic Impacts of Immigration,
- Hanson, Gordon H. (2007) The Economic Logic of Illegal Immigration, Council on Foreign Relations
- Holtz-Eakin, Douglas (2013a) Immigration Reform, Economic Growth, and the Fiscal Challenge, American Action Forum
- Holtz-Eakin, Douglas (2013b) Study: Immigration Reform, Economic Growth, and the Fiscal Challenge, American Action Forum
- Immigration Policy Center (2014) An Immigration Stimulus, : The Economic Benefits of a Legalization Program.
- Lynch, Robert and Oakford, Patrick (2013) The Economic Effects of Granting Legal Status and Citizenship to Undocumented Immigrants, Center for American Progress
- Martin, Jack and Ruark, Eric A. (2010) The Fiscal Burden of Illegal Immigration on United States Taxpayers, Federation for American Immigration Reform
- Michigan Office For New Americans (2014) Michigan: Where Your Future Begins, ミシガン大学でのプレゼン資料。
- MONGER, RANDALL AND YANKAY, JAMES U.S. (2013) Lawful Permanent Residents: 2013, Office of Immigration Statistics Homeland Security.
- Office of Immigration Statistics Homeland Security (2013) 2012 Yearbook of Immigration Statistics
- Peri, Giovanni (2009) The Effect of Immigration on Productivity: Evidence From US States, NBER Working Paper 15507.
- Peri, Giovanni (2010) The Effect of Immigrants on U.S. Employment and Productivity, Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Letter, Aug. 30, 2010.
- Pew Hispanic Center (2006) The State of American Public Opinion on Immigration in Spring

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

2006: A Review of Major Surveys.

ウェブサイト

U.S. Department of Education, Office of Vocational and Adult Education

スグルー・トマス・J.(2002)「アメリカの都市危機と『アンダークラス』」明石書店

第5章 韓国

1. 背景（経緯）

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、単純労務分野の外国人労働者の受け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。

図表 5-1 韓国における外国人労働者受入制度の変遷

時期	外国人労働者受入制度の変遷
1970年代半ばまで	韓国は労働力の輸出国。
1980年代後半	労働力不足が本格化し、労働力の輸入国に転換する。
1990年代	好調な経済を背景に、労働力不足が顕在化。
1991年	産業技術研修制度の導入
1993年	産業研修制度の導入
2000年	研修就業制度の導入
2002年	就業管理制度の導入
2004年	雇用許可制度の導入
2007年	訪問就業制度の導入

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。

2. 現行制度

(1) 制度構造

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及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（船員就業（E-10）は在留資格の範囲内で就業）の 2 種類に分けられる（図表 5-2）。

図表 5-2 韓国の出入国管理法による在留資格

就業 査証	専門職人材	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）
	非専門職人材	非専門就業（E-9）、船員就業（E-10）、訪問就業（H-2）

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）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ができる制度である。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（H-2）で、両方とも単純労務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製造企業、農畜産業、漁業等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け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、受入人数の総量規制（クオータ制）及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。

(2) 雇用許可制度による非熟練労働者受入スキーム

ア. 4 つの基本原則

雇用許可制度に基づく非専門職人材の受け入れ政策は、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、4 つの基本原則を設けている²。

¹ 宣元錫（2010）「韓国の「外国人力」受け入れ政策—「雇用許可制」を中心に—」『総合政策研究』第 18 号、163 頁

² 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、外国人労働者の受け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、非熟練労働者を対象としている。

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及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している。

イ．外国人労働者導入計画

外国人労働者の雇用管理及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³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及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及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⁴が設置されている。

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・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及びその例外、送り出し国の追加選定等が定められている。

韓国は、外国人労働者の送出国として、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、ラオスの16カ国と覚書を締結している。

覚書の主な内容は、韓国語試験受験年齢、求職者選抜基準、健康診断の実施、韓国語試験合格者に対する事前教育義務（韓国語、韓国文化の理解等）、無断離脱の防止、労働者の帰国担保、送出家庭における透明性の確保等である⁵。

ウ．受入業種及び規模

雇用許可制度による外国人労働者の受入割当数の推移は図表5-3のとおりである。非専門就業（E-9）の割当数は、2015年からαの人数を雇用許可発行時の申請需要を考慮して、弾

³ 外国人労働者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、知識経済部、雇用労働部の次官、中小企業庁長官及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。

⁴ 外国人労働者政策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、公益委員及び政府委員）で構成される。

⁵ 法務部出入国・外国人政策本部（2013）「2013年在留外国人実態調査：雇用許可制と訪問就業制外国人の就業及び社会生活」

力的に割り当てている。訪問就業（H-2）の受入数は、2010年から査証の発行総数（30万3,000人）で管理し、在留期間満了で出国又は在外同胞（F-4）資格への変更によって発生する減少人数分のみ新規入国を許可している。

図表 5-3 雇用許可制による外国人労働者の受入割当数（人）

区分	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
合計	41,000	18,000	72,800	109,600	132,000	34,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000	55,000	58,000	56,000
非専門就業 (E-9)	25,000	14,300	34,750	49,600	72,000	17,000	34,000	48,000	57,000	62,000	53,000	55,000 [53,100+ α (1,900)]	58,000 [56,000+ α (2,000)]	56,000 [54,000+ α (2,000)]
訪問就業 (H-2)	16,000	3,700	38,050	60,000	60,000	17,000	—	—	—	—	—	—	—	—

出所：雇用労働部の資料を基に作成

韓国は2018年、外国人労働者導入計画に基づき、一般雇用許可制により前年と同じ5万6,000人の外国人労働者（非専門就業）を受け入れる（図表5-4）。

業種別には、外国人労働者の需要が最も大きい中小製造業に多数の人材を割り当て、次いで農畜産業、漁業、建設業、サービス業の順に適正な人員を割り当てている。

5万6,000人の受け入れ枠のうち、4万5,000人（対前年比2,000人増）は新規入国者に、1万1,000人（対前年比2,000人減）は、非専門職人材（E-9）として最長4年10カ月まで勤務した後出国し、再び入国して同じ事業所に勤務する再入国者に割り当てている。

新規入国者のうち2,000人は、企業の需要などを勘案し、業種間で弾力的に割り当てられる。割当時期は、製造業は年4回（1・4・7・10月）で上半期に60%が割り当てられ、他の業種は季節労働者の需要を反映して、農畜産業は年3回（1・4・10月）、漁業及び建設業も年3回（1・4・7月）、サービス業は年2回（1・4月）割り当てられる。

他方、特例雇用許可制度による韓国系外国人労働者（在外同胞）の受入割当数は、前年と同レベルの30万3,000人である。韓国系外国人労働者の受入数は、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。韓国系外国人労働者は、製造業、農畜産業、漁業、サービス業（飲食業、家事手伝い、介護、卸売・小売業）等の職種で働くことができる。

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割当数を調整することができる。

図表 5-4 一般雇用許可制度に基づく 2018 年の外国人労働者受入割当数（人）

		合 計	製造業	農畜産業	漁業	建設業	サービス業
合 計		54,000+ α (2,000)	42,300+ α	6,600+ α	2,600+ α	2,400+ α	100+ α
再入国者		11,000	10,050	730	200	10	10
新規入国者		43,000+ α (2,000)	32,250+ α	5,870+ α	2,400+ α	2,390+ α	90+ α
新規入国の 時期	1 月	14,570+ α (1,200)	9,600+ α	2,610+ α	1,100+ α	1,220+ α	40+ α
	4 月	13,740+ α (800)	9,600+ α	2,610+ α	750+ α	730+ α	50+ α
	7 月	7,540	6,550	—	550	440	—
	10 月	7,150	6,500	650	—	—	—

出所：雇用労働部の資料を基に作成

エ．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出国から非専門就業（E-9）の在留資格を持つ外国人労働者を受け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）を受け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、外国人労働者の送出国と覚書を締結する。
- ② 送出国は、求職者を募集し、学歴、経歴、韓国語能力試験の成績、技能テストの結果等の客観的基準に従って選定した求職者の名簿を作成し、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。使用者が正当な理由なしに内国人の採用を 2 回以上拒否した場合、外国人労働者の雇用は許可されない。
- 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 倍）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（契約期間、賃金、労働時間、休日、勤務場所等を明示）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、就業教育を受けた後、使用者のもとで就労を開始する。

一般雇用許可制においては、外国人労働者点数配分制を実施している。外国人労働者雇用許可事業所の労働力不足の程度、模範的な外国人雇用指標等を点数化し、点数順に優先的に外国人労働者を配分するようにしている（図表 5-5）。

図表 5-5 外国人労働者の点数制

基本項目	①事業所別外国人雇用許可人数と比べて実際に雇用している外国人が少ないほど高い点数を付与。
	②現在雇用している外国人のうち再雇用期間が満了する外国人が多いほど高い点数を付与。
	③新規雇用を少なく申請するほど高い点数を付与。
	④内国人求人努力期間中に雇用支援センター斡旋者（内国人）を多く雇用するほど高い点数を付与。
加点項目	①所属外国人労働者全員が帰国費用保険及び傷害保険に加入し、保険料を完納した事業所。
	②セーフティー・オペレーション・カード（SOC）を使っている建設現場（建設業）。
	③環境にやさしい濃縮水産物認証事業所（農畜産業、漁業）。
減点項目	①外国人雇用事業所指導・点検・結果において、指摘件数が多い事業所。
	②事業主加入保険料（出国満期保険）の延滞が多い事業所。
	③事業主の責に帰すべき事由により事業所を変更した労働者が多い事業所。

出所：法務部出入国・外国人政策本部『2013 年在留外国人実態調査：雇用許可制と訪問就業制外国人の就業及び社会生活』

（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及び旧ソ連（ウズベキスタン、カザフスタン、ウクライナ、キルギス、タジキスタン）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及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、一般雇用許可制と同様、7 日から 14 日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。

オ. 一般雇用許可制に基づく外国人労働者の就労

(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1年10カ月の範囲内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) 勤務先の変更

外国人労働者の勤務先の変更は原則禁止されているが、次の事由に該当する場合は変更を申請することができる⁶。

- ① 使用者が正当な理由により雇用契約期間中に契約を解除したり、雇用契約満了後に更新を拒絶する場合。
- ② 使用者が休業、廃業したり、雇用許可の取り消しや雇用制限措置を受けたり、労働条件違反や不当な行為を行うなどにより、当該事業所での就労を継続できなくなった場合。
- ③ 傷害等により、当該事業所で引き続き就労することは適当でないが、他の事業所での就労は可能な場合。

外国人労働者の勤務先変更は就業活動期間（3年）中3回までに制限されているが、上記②の事由に該当する場合は回数に含まれない。外国人労働者は雇用契約満了後1カ月以内に事業所変更を申請しなければならず、申請後3カ月以内に許可が下りない場合は出国しなければならない。

(ウ) 誠実勤労者再入国制度

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年の就業活動期間の後に1年10カ月の範囲内で延長された就業期間が満了して出国する前

⁶ 法務部出入国・外国人政策本部（2013）前掲報告書

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カ月経過後、1回に限り雇用許可制に基づき更に4年10カ月間の範囲内で再入国・就労することができる。この制度は、誠実勤労者再入国制度と呼ばれており、2012年7月から導入された。

- 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で内国人の雇用が難しいと定められた業種・規模の事業所であること（現在、農畜産業、漁業、50人以下の製造業に対して認定）。
 - 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。
- 誠実勤労者再入国制度の適用を受けることができない外国人労働者は、帰国者のみを対象とした特別韓国語試験に合格すると、出国6カ月後に再入国して就業することができる⁷。

（エ）在留資格の変更

韓国政府は2011年、一般雇用許可制に基づき就労する外国人労働者を対象とした非専門就業（E-9）の在留資格所持者が、4年以上就業したこと等の一定の要件を満たせば、専門職人材の特定活動（E-7）の在留資格に切り替えることを可能とする制度改正を実施した。専門職人材は5年滞在すると一般帰化や永住権取得に必要な在留期間要件を満たすため、雇用許可制により入国した外国人労働者が引き続き韓国に長期間滞在し、結果として定住化する道を開いた。

カ．特例雇用許可制に基づく外国人労働者の就労

（ア）韓国系外国人（在外同胞）の受け入れの変遷

韓国系外国人（中国や旧ソ連地域の国籍を持つコリアン）を対象とした特例による雇用許可制は、2002年に「就業管理制度」が導入されたことに始まる。就業管理制度は、韓国系外国人（在外同胞）に飲食業、ビル清掃、社会福祉、清掃関連サービス、介護、家事分野での就業を認めた。導入当初はこの6業種に限定されていたが、2004年に導入された「雇用許可制度」に統合されてからは、「特例雇用許可制」として実施されている。2004年以降、就業可能な業種が徐々に拡大された（2004年に建設業、2005年に製造業、農畜産業、漁業）。なお、2007年には「訪問就業制」が実施され、これにより就業可能な業種は38業種となり、就業手続きも簡素になった。2010年からは、訪問就業（H-2）査証の総量規制を導入し、国内に在留する訪問就業（H-2）の在留資格所持者の規模を30万3,000人に制限している。

特例雇用許可制による訪問就業査証の有効期間は5年であり、1回につき最長3年在留で

⁷ 法務部出入国・外国人政策本部（2013）前掲報告書

きる数次査証を発行している。査証の有効期間内は自由に出国し、再入国することができる。2009年からは、雇用主の再雇用要請がある場合、入国日から4年10カ月まで在留できるよう滞在期間が延長された。

（イ）韓国系外国人（在外同胞）への永住資格の付与

韓国政府は2009年、訪問就業（H-2）の在留資格を有する韓国系外国人（在外同胞）が次の3つの要件をすべて満たす場合、永住（F-5）の在留資格を取得することができるようにした。

- ① 製造業、農畜産業、漁業、ヘルパー、家事手伝いとして就業している者が勤務先を変更することなく同一事業所に4年以上継続勤務すること。
- ② 本人と国内で生計をともにする家族が3,000ウォン以上の資産を保有する等、生計維持能力があること。
- ③ 「在外韓国系外国人の出入国と法的地位に関する法律」第2条第2号に規定する在外韓国系外国人としての「国籍法」に定める国籍取得要件を備えていること。

（3）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。

図表 5-6 外国人労働者の社会保険加入義務

保険の種類	加入の義務・適用	備 考
国民年金	加入の義務がある。	相互主義によって適用除外となる。
健康保険	加入の義務がある。	本国の健康保険が適用される場合は除外となる。
雇用保険	加入は任意。	
産業災害補償保険（労災保険）	全ての外国人労働者に適用。	

出所：鄭雅英『韓国の在外同胞移住労働者』他を基に作成

雇用許可制に基づき韓国で就労する外国人労働者は、就業活動期間中家族を韓国に同伴することができない。

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（図表 5-6）。

これらの社会保険の他、雇用許可制において、外国人労働者には就業活動期間終了時の帰

国費用をまかなう「帰国費用保険」の加入が、事業主には外国人労働者の退職金と出国資金を保障するための「出国保障保険」及び賃金未払いや支払遅延に対応する「未払賃金精算補償金」の加入が義務づけられている。

3. 流入・流出・在留状況

(1) 在留外国人の概況

2016年12月末現在、韓国国内に滞在する外国人は2,049,441人で、前年比7.9%(149,922人)増加した(図表5-7)。全人口に占める滞在外国人の割合は、2012年の2.84%から2016年には3.96%に上昇した。

図表 5-7 在留外国人数の推移

	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
全人口	50,948,272	51,141,463	51,327,916	51,529,338	51,696,216
在留外国人数	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
全人口に占める 在留外国人の比率	2.84%	3.08%	3.50%	3.69%	3.96%
在留外国人数	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
(前年比)	103.6%	109.1%	114.1%	105.7%	107.9%
長期滞在外国人	1,120,599	1,219,192	1,377,945	1,467,873	1,530,539
短期滞在外国人	324,504	356,842	419,673	431,646	518,902

出所：統計庁(KOSIS)の住民登録人口統計を基に作成。

注：長期在留外国人数は、登録外国人数に外国籍同胞の居所申告者数を加えた人数。

(2) 在留資格別外国人数

2016年の在留資格別外国人数は、一般研修(D-4)、その他(G-1)、訪問同居(F-1)が前年度に比べて大幅に増加し、短期滞在資格である短期訪問(C-3)、査証免除(B-1)も着実に増加した(図表5-8)。

韓国系外国人数は、訪問就業(H-2)が減少した一方、在外同胞(F-4)は増加した。

図表 5-8 在留資格別外国人数の推移

(単位：人)

在留資格	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
計	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,899,519	2,049,441
査証免除 (B-1)	41,934	47,890	93,619	95,427	112,323
観光通過 (B-2)	91,324	87,908	96,113	104,287	118,566
短期訪問 (C-3)	123,630	131,951	146,357	154,105	190,443
短期就業 (C-4)	377	460	593	685	594
留学 (D-2)	64,030	60,466	61,257	66,334	76,040
技術研修 (D-3)	3,854	3,648	3,507	3,497	2,950
一般研修 (D-4)	22,195	23,005	27,000	31,810	41,592
宗教 (D-6)	1,557	1,770	1,855	1,727	1,719
駐在 (D-7)	1,563	1,659	1,593	1,492	1,631
企業投資 (D-8)	7,122	6,053	6,026	5,924	5,999
貿易経営 (D-9)	4,854	8,272	8,856	7,236	5,697
教授 (E-1)	2,631	2,637	2,664	2,612	2,511
会話指導 (E-2)	21,603	20,030	17,949	16,144	15,450
研究 (E-3)	2,820	2,997	3,195	3,145	3,174
芸術興行 (E-6)	4,528	4,940	5,162	4,924	4,302
特別活動 (E-7)	17,451	18,213	19,109	20,299	21,498
非専門就業 (E-9)	230,237	246,695	270,569	276,042	279,187
船員就業 (E-10)	10,424	12,163	14,403	15,138	15,312
訪問同居 (F-1)	52,674	60,927	71,203	85,759	103,826
居住 (F-2)	63,362	39,704	37,504	38,881	39,681
同伴 (F-3)	18,795	20,150	21,809	22,652	22,828
在外同胞 (F-4)	189,508	235,953	289,427	328,187	372,533
永住 (F-5)	84,140	100,171	112,742	123,255	130,237
その他 (G-1)	6,079	7,003	9,053	13,169	17,278
訪問就業 (H-2)	238,765	240,178	282,670	285,342	254,950
その他	139,646	191,191	193,383	191,446	209,120

出所：法務部出入国・外国人政策本部

(3) 就労資格別外国人数

2016年の就労資格別外国人数は、全体で小幅に減少した。専門職人材が合計で減少する中、特定活動(E-7)は小幅に増加した(図表5-9)。非専門職人材は、非専門就業(E-9)及び

諸外国における外国人材受入制度－非高度人材の位置づけ－

船員就業（E-10）が例年の水準を維持する一方、訪問就業（H-2）は前年度に比べて 10.7% 減少した。

図表 5-9 就労資格別外国人数の現況

（単位：人）

区分		2015 年 総在留者	2016 年		
			総在留者	合法在留者	不法在留者
計		625,129	597,783	539,463	58,320
専門 人材	小計	48,607	48,334	43,376	4,958
	短期就業（C-4）	685	594	460	134
	教授（E-1）	2,612	2,511	2,507	4
	会話指導（E-2）	16,144	15,450	15,409	41
	研究（E-3）	3,145	3,174	3,167	7
	技術指導（E-4）	192	187	184	3
	専門職業（E-5）	606	618	610	8
	芸術興行（E-6）	4,924	4,302	2,515	1,787
	特別活動（E-7）	20,299	21,498	18,524	2,974
非専門 職人材	小計	576,522	549,449	496,087	53,362
	非専門就業（E-9）	276,042	279,187	233,620	45,567
	船員就業（E-10）	15,138	15,312	9,832	5,480
	訪問就業（H-2）	285,342	254,950	252,635	2,315

出所：法務部出入国・外国人政策本部

（４）国籍・地域別外国人数

2016 年の国籍・地域別外国人数は、中国が 1,016,607 人（49.6%）で最も多く、次いでベトナム 149,384 人（7.3%）、米国 140,222 人（6.8%）、タイ 100,860 人（4.9%）の順に多かった（図表 5-10）。

2012 年比で増加率が大きかったのは、ロシア（184.9%）、香港（180.8%）、ミャンマー（143.6%）、タイ（119.5%）、マレーシア（101.6%）、カンボジア（86.2%）、ネパール（80.4%）、ウズベキスタン（57.1%）の順であった。

図表 5-10 国籍・地域別在留外国人数の推移

(単位：人)

区分	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
計	1,445,103	1,576,034	1,797,618	1,889,519	2,049,441
中国	698,444	778,113	898,654	955,871	1,016,607
韓国系	447,877	497,989	590,856	626,655	627,004
ベトナム	120,254	120,069	129,973	136,758	149,384
米国	130,562	134,711	136,663	138,660	140,222
タイ	45,945	55,110	93,314	93,348	100,860
フィリピン	42,219	47,514	53,538	54,977	56,980
ウズベキスタン	34,688	38,515	43,852	47,103	54,490
日本	57,174	56,081	49,152	47,909	51,297
インドネシア	38,018	41,599	46,945	46,538	47,606
カンボジア	24,610	31,986	38,395	43,209	45,832
モンゴル	26,461	24,175	24,561	30,527	35,206
ネパール	18,908	22,015	26,790	30,185	34,108
台湾	30,413	27,698	31,200	30,002	34,003
ロシア（連邦）	11,361	12,804	14,425	19,384	32,372
スリランカ	22,354	23,383	26,057	26,678	27,650
カナダ	23,051	23,655	24,353	25,177	26,107
ミャンマー	9,218	12,678	15,921	19,209	22,455
香港	5,958	7,144	10,762	13,506	16,728
バングラデシュ	13,584	13,600	14,644	14,849	15,482
オーストラリア	10,093	12,203	12,468	12,303	13,870
パキスタン	10,027	10,423	11,209	11,987	12,639
インド	8,317	9,174	10,196	10,414	10,515
マレーシア	3,818	4,960	7,165	7,698	7,698
その他	59,626	68,424	76,381	83,227	97,330

出所：法務部出入国・外国人政策本部

（５）在留資格別の在外同胞数

2016 年の韓国系外国人（在外同胞）の在留資格別構成比は、在外同胞（F-4）48%（372,533 人）、訪問就業（H-2）32.9%（254,950 人）、永住（F-5）11.2%（86,549 人）、訪問同居（F-1）3.4%（26,629 人）の順に多かった（図表 5-11）。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

図表 5-11 在留資格別韓国系外国人数の推移

(単位：人)

在留資格	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	
計	538,277	602,226	704,536	754,427	775,715	100.0%
観光通過 (B-2)	89	78	75	65	40	0.0%
短期訪問 (C-3)	3,808	3,348	3,172	2,836	4,787	0.6%
留学 (D-2)	1,412	914	609	379	171	0.0%
技術研修 (D-3)	444	422	408	360	259	0.0%
一般研修 (D-4)	331	267	223	139	64	0.0%
宗教 (D-6)	15	10	8	6	2	0.0%
駐在 (D-7)	26	21	18	11	9	0.0%
企業投資 (D-8)	254	201	175	128	45	0.0%
教授 (E-1)	9	9	8	6	5	0.0%
会話指導 (E-2)	10	8	6	3	2	0.0%
研究 (E-3)	15	11	9	9	5	0.0%
芸術興行 (E-6)	8	8	7	2	2	0.0%
特別活動 (E-7)	104	78	60	51	35	0.0%
非専門就業 (E-9)	3,872	3,627	3,387	2,811	746	0.1%
訪問同居 (F-1)	13,455	17,011	16,278	20,600	26,629	3.4%
居住 (F-2)	13,374	11,409	11,791	11,639	10,867	1.4%
同伴 (F-3)	114	85	80	69	65	0.0%
在外同胞 (F-4)	189,508	235,953	289,427	328,187	372,533	48.0%
永住 (F-5)	52,023	65,699	74,870	82,360	86,549	11.2%
結婚移民 (F-6)	19,760	22,089	20,474	18,819	17,507	2.3%
訪問就業 (H-2)	238,765	240,178	282,670	285,342	254,950	32.9%
その他 (G-1)	832	747	660	481	328	0.0%
その他	49	53	179	124	115	0.0%

出所：法務部出入国・外国人政策本部

2012 年 4 月から技能士以上の国家技術資格（建設業を除く）を取得した同胞にも在外同胞（F-4）の在留資格を付与するよう対象を拡大したため、2016 年の在外同胞（F-4）の在留資格所持者は、2014 年比で 28.7%増加した。

また、国籍取得の要件を備えた者及び製造業、農畜産業、漁業分野の長期勤続者が一定の要件を備えた場合、永住（F-5）の在留資格を付与する政策の施行などにより、永住の在留資格所持者が継続的に増加しており、2016 年は 2015 年比で 5.0%増加した。

4. 社会統合政策

(1) 概況

韓国で、外国人が増加している背景には、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⁸。

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及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の誘致支援の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・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不法滞在外国人の人権保護、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⁹。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。

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策定し、各行政官庁の長官及び地方自治体はそれに伴う単年度計画を策定することとされた。

(2) 第1次外国人対策基本計画（2008年～2012年）

韓国政府は2008年、第1次外国人対策基本計画（2008年～2012年）を策定した。同計画では、①積極的な解放を通じた国際競争の強化、②質の高い社会統合、③秩序ある移住行政の実現、④外国人の人権擁護——の4つを目標に掲げた。

第1次外国人対策基本計画の評価については、高度人材に比べ非熟練労働者が圧倒的に増大したこと、一般の外国人労働者や在外同胞に対する支援予算（全体の約15%）が結婚移住者に対する支援予算（全体の約85%）に比べて少なく支援策が脆弱であったこと、公共の安全対策が不十分であったこと、送出し国と共に発展を目指す必要性——などの限界が指摘された。

(3) 第2次外国人対策基本計画（2013年～2017年）

韓国政府は2013年、第2次外国人対策基本計画（2013年～2017年）を策定した。同計画は「韓国の共通価値が尊重される社会統合」と題する統合政策において、①健全な国家構成員育成のための社会統合基盤の強化、②体系的でバランスのとれた定着支援、の2つを主要推進課題に掲げた。

⁸ 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

⁹ 国立国会図書館（2007）「韓国における外国人問題 ―労働者の受け入れと社会統合―」『人口減少社会の外国人問題 総合調査報告書』、257頁

①の実現には、永住、帰化制度を改善し、外国人を健全な国家構成員とすべく、その過程を体系化した「社会統合プログラム」を履修させていく必要があり、②の実現には、結婚移住者に偏重していた支援策を改善し、地域社会と自己の発展のために自発的な統合意思のある外国人に福祉支援面でメリットを与えていく必要があると指摘した。

具体的には、①自立と統合を見据えた国籍及び永住制度の改善、②体系的な外国人統合プログラムの運営、③国際結婚被害の防止及び結婚移住者の定住支援、④国際結婚家庭の子女の健やかな成長環境の助成、⑤社会統合のための基金の創設——の5つの対策を掲げた。

（４）雇用許可制に基づき就業する外国人に対する支援策

韓国政府は、雇用許可制に基づき就労する外国人労働者に対して、入国段階から就業段階を経て帰国に至るまで、様々な支援策を推進している¹⁰。

外国人労働者の入国段階では、韓国語、韓国文化、労働法上の権利、産業安全等に関する就業教育サービス（費用は全額事業主負担）を提供しており、権利侵害にあった場合の苦情処理手続き等についても詳細に紹介している。

就業段階では、韓国人労働者と外国人労働者の労働法上の権利を同等に保障し、雇用労働部の地方官署で権利侵害に関する指導・点検を行い、是正・制裁措置等を実施している。雇用支援センターでは、外国人労働者の就業活動を支援し、就業期間延長、各種苦情処理、法律相談等のサービスを提供している。雇用労働部の支援を受けた外国人労働者支援センターや地方自治体の支援を受けた外国人労働者支援センター、外国人住民センター、外国人労働者福祉センター等では、労働問題等に関する相談、韓国語・韓国文化の講座、通訳、医療支援、憩いの場などのサービスを無料で提供している。また、外国人労働者が希望する分野（コンピュータの活用、建設重機の運転、自動車整備等）の職業訓練を無料で提供するサービスを実施している。併せて、法務部は、帰化を目的とする結婚移民等を対象に、韓国語や韓国社会を理解するための社会統合プログラムを運営しているが、これらのプログラムには雇用許可制に基づき就業する外国人労働者も参加することができる。

帰国段階では、帰国案内、帰国時の準備事項に関する説明会等（賃金等の清算、帰国保険金の受領方法等）を実施している。帰国後は、帰国者ネットワークを構築して情報を共有できるよう支援している。また、帰国者と現地進出韓国企業間の就業斡旋サービスを提供している。

5. 制度改正・最近の動向等（非熟練労働者政策の評価）

（１）法務部出入国・外国人政策本部の調査

法務部出入国・外国人政策本部が2013年12月に発表した報告書「2013年在留外国人実態調査：雇用許可制と訪問就業制外国人の就業及び社会生活」によると、雇用許可制と訪問

¹⁰ 法務部出入国・外国人政策本部（2013）前掲報告書

就業制を根幹とする韓国の非熟練外国人労働者政策は、外国人労働者の導入及び在留管理の効率化、外国人労働者の滞在支援、送出（就業）費用の減少等、制度をめぐる管理の効率化が進展し、優秀な制度として定着・安定運用されていると評価されている。同報告書は、雇用許可制及び訪問就業制に基づき就労する外国人労働者を対象としたアンケート調査の結果に基づき、韓国の外国人（移民）政策が指向すべき緊急の課題として、①反差別及び人権施策に関連する教育の強化、②外国人労働者と韓国系中国人のための在留支援サービスの盲点の解消と内容の多様化、③韓国系中国人の就業支援策の効率性の向上、④業種別の格差に対する政策的関心と対応、⑤外国人の長期在留に対応する政策の必要性、⑥外国人（移民）政策に関連するプログラムの広報における情報インフラの積極的活用——を挙げている。

また、現在の制度が中長期的観点から適切なのかについて問題提起がなされており、単純に労働市場の需給に基づく非熟練外国人労働者の供給及び管理体系の効率化を脱して、外国人労働者の活用による社会経済的便益の拡大、中長期的労働市場環境の変化に適合する外国人（移民）政策の総合的枠組みに基づく制度への変革が求められていると指摘している。外国人労働者問題のみならず、外国人労働者の流入に関連する労働市場、産業構造、人口変動のような環境的要素と、韓国系中国人問題、不法滞在と定住化の問題等、社会政治的問題を合わせて考慮する必要があるとしている。

中長期的観点からの政策課題としては、①国内労働市場を保護しつつ、外国人労働者の活用効果を最大化するため、人材導入の透明性を高め、現場の制度悪用事例の改善等、制度の基本趣旨に沿うよう雇用管理を強化すること、②外国人労働者及び韓国系外国人が生活に不便なく地域社会の一員として生きていけるよう滞在支援を行うこと、③外国人労働者の低賃金に依存して生産性向上や職場環境改善の努力を怠る事業所が存続するのを防止するため、現在の非専門非熟練外国人労働者中心の導入体系をできるだけ熟練（技能）人材中心の導入体系に切り替えていくこと、④国籍による韓国系中国人間の差別問題を解消し、彼らが学習した技術を活かして仕事を見つけられるよう、技術教育の質を高め、求職活動を積極的に支援すること——などを挙げている。

（２）韓国労働研究院の調査

ア．雇用許可制の評価と課題

韓国労働研究院（KLI）が2014年8月に発表した報告書「雇用許可制10周年の成果と今後の課題」¹¹は、外国人労働者政策の評価と課題について、次のように指摘している。

第1に、雇用許可制は、国内労働市場の保護を原則とし、外国人労働者の受け入れを単純労働分野に限定している。少子高齢化の進展に伴い外国人労働者に対する需要が今後さらに増大することが予想される。非熟練外国人労働者の供給増大による国内労働市場への否定的な影響は国内の社会的弱者に集中しており、社会的費用の増大が懸念される。また、雇用許

¹¹ イ・キュヨン（2013）「雇用許可制10周年の成果と今後の課題」、韓国労働研究院

可制は外国人の定住化防止を原則としており、外国人労働者の熟練性を考慮していない。しかし、雇用許可制によって受け入れる非専門職人材も最長4年10カ月の滞在期間中、在職訓練等を通じて生産性向上、技能形成が可能である。現行制度では、雇用許可制が単純労働力の受け入れを前提とした産業別導入体系なのに対して、専門労働力は在留資格（査証）に基づく職種別導入体系となっている。

外国人労働者政策は、専門労働力も非専門労働力も基本的に国内労働力の補完を原則としている。しかし、高度な技術を備えたエンジニアが国内で就業することにより、国内の技術開発や技術革新に大きく貢献する場合もあり得る。こうした点で外国人労働者政策は、総合的な導入枠組みを基調とし、企業の需要によって熟練レベルを把握して、それに適合する労働力を補充する方式を採用する必要がある。そのためには、国内で必要とする職種リストが存在し、それに符号する資格を備えた外国人労働者が適切な資格を与えられ仕事を行うことができる一貫した導入体系を整備しなければならない。現行の受入体系は、熟練に対する判断が曖昧で、制度によって単純労働力と熟練労働力、準専門労働力と専門労働力に分かれており、導入体系の効率性が達成されにくい。

第2に、企業は国内労働者の採用を第1希望に考えているが、それが叶わず、結果的に外国人労働者への依存度を高める構造があり、こうした構造が外国人労働者に対する需要の拡大、労働力不足の深刻化につながっている。外国人労働者を雇用する事業所は外国人労働者への依存度が高く、国内労働者を補充する意思が相対的に低いため、労働力不足を訴える可能性が高い。このことは、外国人労働者の導入拡大が短期的には労働力不足の緩和に寄与するとしても労働力不足の究極的な解決策にはなり得ず、望ましい選択肢ではないことを示唆している。

この問題を解決するためには、基本的に国内遊休労働力の活用をどうすべきかを模索する中で、外国人労働者供給政策を立案していく必要がある。

第3に、韓国の総人口は2030年頃をピークに減少に転じ、生産年齢人口も2016年以降急激に減少すると予想される。高齢化と生産年齢人口の減少に対応する外国人労働者政策は、韓国社会に定着可能な労働力の誘致や外国人労働者の活用を通じた生産性の向上が焦点となる。また、単純労働力や社会福祉サービスの拡充に必要な外国人労働者に対する需要も存在する。これは、結果的に定着労働力の誘致と交替循環型外国人労働者の活用戦略をどうしていくべきかの議論につながる。国内の良質な雇用創出戦略が模索されないまま、外国人労働者への依存度を高める場合、仕事の両極化、低賃金労働の持続などの問題が懸念される。定着型労働力の導入を短期的に実現することは容易ではない。労働力の誘致、育成型の外国人労働者活用策等の様々な戦略を模索する必要がある。

イ．雇用許可制の改善に関する方向性

韓国労働研究院（KLI）の前述の報告書は、雇用許可制の改善に関する方向性について次

のように提言している。

第1に、雇用許可制の導入体系を産業別から職種別に変え、各職種の熟練レベルによる外国人労働者の導入体系を総合的に構築すべきである。必要職種、熟練レベルを労働市場の環境変化に応じて柔軟に調整することにより、外国人労働者の導入分野と国内労働市場の連携を強化して、外国人労働者の活用度を高める必要がある。

第2に、外国人労働者の導入規模は、職種別労働市場の持続的分析を通じて、必要な労働力分野及び導入規模を決定する必要がある。外国人労働者は、基本的にクォータ内で配分されるが、どのようにマッチングを行うかが重要である。マッチングを効率的に行うには、外国人労働者、雇用事業主ともに点数制を採用し、外国人労働者に関する情報の拡大及び事業主の資格要件の調整を可能とする仕組みを構築すべきである。

第3に、外国人労働者の活用は労働力不足の解消を越えて、活用による波及効果を高める必要がある。一時的には韓国企業が必要とする適切な労働力を供給し、企業内の人的資源管理の効率化を図ることが重要である。熟練労働力の養成には、現行の雇用許可制が実施している技能試験及び韓国語能力試験を拡充する必要がある。

第4に、国内労働者の保護に関しては、労働市場テストのようなマッチング過程における措置のほか、外国人労働者の活用が必要な分野におけるより厳密な労働市場の分析、活用企業の資格要件の強化、外国人労働者の導入規模及び導入職種の決定における景気変動に応じた弾力的対応、国内労働条件に関する地域別格差の反映など、様々な強化策が考えられる。

第5に、雇用許可制の長所の1つである送出国との国際協力を強化するため、外国人労働者の養成、帰国支援に関するプログラムを拡充していく必要がある。

6. 労働市場に与える影響

(1) 韓国労働研究院の調査

韓国労働研究院（KLI）のイ・キュヨン研究員は、雇用保険及び雇用許可制に関する統計、KLIの事業所パネル調査結果に基づき、外国人労働者が労働市場に与える影響について分析している¹²。以下その概要を紹介する。

ア. 雇用への影響

雇用保険及び雇用許可制のデータに基づく分析によると、外国人労働者の流入は、国内労働者全体では有意な結果はみられない。

男女別にみると、男性労働者の雇用には明らかな影響はみられないが、女性労働者の雇用は縮小するとみられる。具体的には、外国人労働者の雇用が1%ポイント増加すると、女性の雇用が0.15%ポイント減少すると推定される。

¹² イ・キュヨン（2017）「外国人労働力が労働市場に与える影響と政策課題」（2017年1月24日付少子高齢化時代の外国人力政策方向討論会の講演資料）

年齢階層別には、男性は 50 代、60 代を中心に雇用が減少し、女性は 20 代、30 代、50 代の順に雇用が減少する。

時期を 2004 ～ 2007 年、2007 ～ 2011 年、2012 ～ 2013 年に区切ってみると、2004 年から 2007 年 3 月までは外国人労働者の流入によって、国内労働者の雇用が 0.3%ポイント減少し、2007 年 4 月から 2011 年までは国内労働者の雇用が 0.6%ポイント増加した。2012 年から 2013 年までは国内労働者の雇用が 1.7%ポイント減少した。

産業別にみると、製造業では国内労働者と外国人労働者の間に補完性が存在するが、サービス業では代替性が存在し、このような傾向は 2009 年の世界金融危機以降強まった。

イ．賃金への影響

韓国労働研究院（KLI）の事業所パネル調査（2009 年、2011 年、2013 年）に基づく分析によると、外国人労働者の割合が 1%増加すると国内労働者の賃金が 0.2 ～ 1.1%減少し、外国人労働者の割合が国内労働者の賃金に否定的な影響を及ぼしているとみられる。

男女別にみると、女性労働者は男性労働者に比べて、外国人労働者の雇用によって、賃金により多くの影響を受けている。

年齢階層別には、高齢労働者は他の年齢層の労働者に比べて、外国人労働者の雇用によって、否定的な影響をより受けている。外国人労働者の雇用が若年労働者（35 歳未満）の賃金に及ぼす影響は統計的に有意度が低い。

以上のことから、少子高齢化時代においては、国内の女性労働者、高齢労働者の活用と外国人労働者の活用を補完的方向に導くよう外国人労働者政策を推進していく必要がある。

ウ．入離職率への影響

雇用保険及び雇用許可制のデータ（2004 年 7 月から 2014 年 12 月まで）に基づく分析によると、外国人労働者活用事業所は、非活用事業所に比べて、高い入離職率を示しており、雇用変動がより頻繁に発生しているとみられる。このため、外国人労働者活用事業所は、相対的に長期勤続者の割合が低い。

エ．事業継続への影響

KLI の事業所パネル調査結果（2005 年、2009 年）に基づく分析によると、外国人労働者活用事業所は、非活用事業所に比べて、生存率が高い。

〔参考文献〕

労働政策研究・研修機構

「主要国の外国人労働者受入れ動向」（JILPT ホームページ海外労働情報 2015 年 1 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け入れ政策」（JILPT 調査シリーズ

No.114 2013年3月)

- 「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」(JILPT 海外労働情報 2012)
- 天野明子、安藤淑子「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』(2011年)
- イ・キュヨン(2017)「外国人労働力が労働市場に与える影響と政策課題」(2017年1月24日付少子高齢化時代の外国人力政策方向討論会の講演資料)
- 国立国会図書館「韓国における外国人問題 ー労働者の受け入れと社会統合ー」『人口減少社会の外国人問題 総合調査報告書』(2007年)
- イ・キュヨン(2013)「雇用許可制10周年の成果と今後の課題」(韓国労働研究院 2014年8月)
- 佐野孝治「韓国の「雇用許可制」にみる日本へのインプリケーション」『日本政策金融公庫論集』36号 2017年8月)
- 宣元錫『韓国の『外国人』受け入れ政策』(総合政策研究第18号 2010年3月)
- 春木育美、薛東勲『韓国の少子高齢化と格差社会』(慶應義塾大学出版会 2011年)
- 李姫姫「韓国の「移民許容」政策の変化と最近の動向」『千葉商科大学紀要』51巻1号 2013年9月)
- 法務部出入国・外国人政策本部(2013)「2013年在留外国人実態調査：雇用許可制と訪問就業制外国人の就業及び社会生活」(2013年12月)
- 雇用労働部、法務部、統計庁、韓国労働研究院、各ウェブサイト

第6章 台湾

はじめに

本稿は、台湾における外国人労働者のうち、非熟練労働者の受け入れを対象として、現行制度の背景や滞在状況、制度改革の動きなどについてまとめたものである。

1. 背景（経緯）

台湾では、1980年代以降、国民所得が増加し、教育水準も向上する一方で、少子高齢化が進行するなど、労働市場を取り巻く環境は急速に変化した。これらと連動して、若年者を中心に「3K職種」を忌避する傾向も強まった。しかしながら、台湾当局が進めていた大規模建設プロジェクトを実現させるためには、いわゆる「非熟練労働者」を相当数確保することが必要不可欠であった。当時、台湾では外国人非熟練労働者の受け入れに関わる制度等の整備が間に合っておらず、外国人の不法就労が社会問題となっていた。多くの外国人非熟練労働者は観光ビザで台湾地域に入境し、そのまま不法に就労をしていた。さらには、偽造パスポートを使用したり、密入境したりするケースも少なくはなかった。こうした状況に対応するために、台湾は1989年10月に、外国人労働者3,000人を受け入れるという、「政府プロジェクト公共工事における労働力需要に応じる対策法案」¹を可決し、外国からの労働者の受け入れを開始することになった。それ以降、台湾政府当局は各種の経済指標（経済成長率、失業率、各産業の雇用充足率等）に注意を払いつつ、外国人非熟練労働者の受け入れの総量数を判断し、各分野において二国間協定に基づく形で外国人非熟練労働者を受け入れてきた。なお、外国人非熟練労働者の受入制度に関しては、1992年に公布された「就業サービス法」²で、外国人非熟練労働者に対する雇用管理、受入分野、受入期間、就業安定費用の支払などが規定されている。同年に、「外国人雇用許可及び管理弁法」³、「私立就業サービス機構許可及び管理弁法」⁴、「就業安定費給付弁法」⁵、「就業サービス法実施細則」などの関連法案も整備された。また、外国人労働者は行政院勞工委員会⁶によって、管理されている。

その後、外国人非熟練労働者の受入人数と受入先の分野は徐々に拡大していった。1992年8月17日には7,000人を家事サービス業界に受け入れ、1992年8月20日には介護施設における受け入れまでに拡大した。1993年1月、さらに家事サービス業における雇用枠をさらに8,000人に拡大、同年1月12日には73業界が外国人非熟練労働者を受入可能だと公表した。同年5月、セラミックス、セメント、鋼鉄、石材、染色加工、綿糸紡績などの業界にも雇用が開放され、9月9日には大型公共プロジェクトに外国人建築業者の受入申請を

¹ 「十四項重要工程人力需求因應措施法案」（1989）

² 「就業服務法」

³ 2004年に廃止し、現在「雇用主の外国人非熟練労働者雇用に関する許可及び管理弁法」

⁴ 「私立就業服務機構許可及管理辦法」

⁵ 「就業安定費繳納弁法」

⁶ 2014年「労働部」に組織変更

台湾政府が受理し始めた。1994年10月、投資金額が2億台湾ドル以上の新設工場や工場拡大時にも外国人非熟練労働者が受け入れられ、同時に、公立／私立学校、社会福祉施設、病院などでも雇用が可能になった。同年11月には、紡績、金型、編織、毛織、塗料、靴下製造などの業界にも拡大した。1994年10月14日、行政院劳工委員会（現労働部）は就業安定費（雇用主が外国人非熟練労働者を雇う時に、人数に応じて納付が義務づけられている。納付金は主として台湾人の雇用の安定に活用される）の基準を公布し、同年11月1日に実施した。

1998年には、外国人非熟練労働者の雇用期間を2年に延ばし、更新するとさらに1年の延長を申請することができるようになった。アジア通貨危機の影響を受け、台湾でも1998年から失業率が上昇し続けていた。2000年の2.99%に対して、2001年には4.57%に上り、さらに翌年の2002年は5.17%にまで上昇したため、行政院劳工委員会（現労働部）は外国人非熟練労働者の受け入れに対する緊縮政策を公布した。2000年5月6日には、「台湾地域内公共プロジェクト及び大型投資におけるフィリピン人労働者受入を凍結」という台湾地域内初の外国人非熟練労働者受け入れの緊縮政策を打ち出した。さらに2001年5月10日、大型プロジェクトにおける外国人非熟練労働者の受け入れを禁止した。

2001年以降、外国人非熟練労働者の受け入れについて、いくつかの政策が修正された。まず、行政管理は「同一窓口」に統一された。当初、外国人非熟練労働者の受け入れは行政院劳工委員会（現労働部）によって管理されており、専門人材等の外国人労働者はそれぞれの主管管理機関によって管理されていたが、2006年から行政院劳工委員会（現労働部）が一括管理することになった。

次に、外国人非熟練労働者の居留期間が延長された。1998年の時点では基本的な雇用期間は2年（最長3年）だったが、2012年2月からは、雇用期間が2年から3年に延ばされ、居留期間は最大12年まで延長された。

また、外国人非熟練労働者の權益の保護が更に強化された。2005年8月に起きた台湾高雄市のタイ人労働者暴動事件を発端に、雇用の仲介料金の設定などに政府関係者が関与していた疑いが浮上した。タイ人労働者の劣悪な労働環境・条件に加えて、労働者を保護する立場にある政府関係者が、搾取行為に関わっていたことが、大きな波紋を呼んだ。外国人非熟練労働者の受け入れ、管理などにおける不正行為問題を解消するため、行政院劳工委員会（労働部）は1999年から「直接雇用」制度を設置し、仲介業者による外国人非熟練労働者の不正搾取を抑制しようとしている。また、2007年12月31日に「直接雇用総合サービスセンター」⁷が設立された。これは、外国人非熟練労働者を雇用主が直接雇用する為のウェブプラットフォームである。2010年3月には、仲介手数料の規定も更新され、台湾の仲介業者は、外国人非熟練労働者に対して「仲介手数料」を徴収せずに、「管理費」とその金額だけを徴収できる、と改定された。

⁷ 「直接聘雇聯合服務中心」 <https://dhsc.wda.gov.tw/>

2. 現行制度

(1) 制度構造

台湾では、「就業サービス法」第42条において、「台湾人の就労権利を保障するため、台湾人の就業機会、労働条件、国民経済の発展及び社会の安全を防げない限りにおいて、外国人労働者を受け入れる」と規定されている。上記の原則を前提として、台湾での外国人労働者の受入はおおむね2種類に分けられる。「外国人専門人材」と「外国人非熟練労働者」について、それぞれの特徴は以下の通りである。

①外国人専門人材

台湾では、外国人専門人材は「就業サービス法」第46条第①～⑦、及び⑪の項目に基づいて認められている。外国人専門人材に対しては、雇用許可制で受け入れを実施している。雇用主あるいは仲介会社は、書面による書類申請だけではなく、労働部労働力発展署が提供する専門人材募雇用許可申請のプラットフォーム⁸を利用して、オンラインで専門人材の就労許可を申し込むこともできる。専門人材の雇用期間は最長3年だが、雇用期間が満了しても、その外国人労働者の雇用が継続して必要な場合、雇用主は雇用期間延長を申請することが可能である。

図表 6-1 外国人専門人材の区分と業種

レベル	業種（職種）
一般 専門	A類. 専門的・技術的業務。土木や建築（A01）、通信・輸送（A02）、税務・金融（A03）、不動産仲介（A04）、移民支援（A05）、弁護士・弁理士（A06）、技師（A07）、医療保健（A08）、環境保護（A09）、文化・スポーツ及びレクリエーション（A10）、学術研究（A11）、獣医師（A12）、製造（A13）、卸売業（A14）、中央当局との共同協議により指定された他の業務（A15）、専門技術業務に従事する外国専門家の配偶者（AS0） B類. 華僑もしくは外国人によって投資・設立された事業の経営者。華僑または外国人投資者本人（B00）、華僑または外国人が投資あるいは設立した事業で取締役、あるいは管理者である外国人投資者の配偶者（BS0） C類. 教師。大学・大学院の教師（C01）、大学に所属する外国語センターの教師（C01）、技術や職業訓練専門学校の教師（C01）、外国人学校の教師（C02）、高校の教師（C03-C04）、中学校または小学校（C03-C04） D類. 補習クラスの専任外国語教師（D00） E類. スポーツ監督（E01）、スポーツ選手（E02） F類. 芸術及び演芸。（F00） G類. 契約技術者（G00）⁹ H類. 補習機構の技術専門教師（H00） N類. 自由芸術者（N00） O類. 外国人専門人材の成年子女（O00）
特定 専門	科学技術（科技部）、経済（經濟部）、教育（教育部）、文化芸術（文化部）、体育（体育部）、金融（金融管理委員会）、法律（法務部）、建築設計（内政部）

出所：外国人在台就職サービス網

⁸ 外国専門人材雇用許可申請網

<https://ezwp.wda.gov.tw/wcfonline/wSite/Control?function=IndexPage>

⁹ 外国人法人は、業務、売買、技術提携などの契約を履行するため、外国人労働者を「専門技術業務」に従事させること。関連規定により、外国人労働者の在留期間は、その都度異なる。

更に、外国人専門人材受入の強化を目的として、2018年に「外国人専門人材誘致及び雇用法規定」¹⁰が発効された。この規定では、「就業サービス法」第1項第1号～第6号で定めた外国人専門人材を3つのカテゴリーに分け、各種規制緩和を盛り込んでいる（図表6-1、6-2を参照）。特定の専門人材については、累計最長雇用期間の規定がなく、五年間継続して滞在することで、永久居留許可の申請ができる。なお、専門人材の雇用に関する具体的な規則は「就業サービス法第1項第1号～第6号規定における業務に従事する外国人の雇用資格と審査基準」¹¹に従う。

図表 6-2 外国人専門人材のスキームと待遇

カテゴリー	スキーム	待 遇
一般 専門人材	①雇用許可制 ②求職許可制 ③個人業務制 ④ポイント制（留学生対象）	1, 最長6カ月「求職ビザ」 ¹² をあたえること。（第19条） 2, 自由芸術者は雇用主を通さずに、直接、労働部に「個人就業許可」（個人工作許可）を申請すること。（第10条） 3, 専門人材の配偶者、未成年子女、及び身心障害をもつ成年子女は、「全民健康保険」に参加すること。（第14条） 4, 永住権を有す専門人材に対して「労働者年金条例」 ¹³ にも適用される。（第11条） 5, 永住権を有す専門人材の配偶者、未成年子女、及び身心障害をもつ成年子女は五年間継続、加えて毎年183日以上を台湾国内に滞在することで、財力証明なしでも永住申請が可能になる。（第16条） 6, 永住権を有す専門人材の成年子女は「個人就業許可」に申し込むことができる。（第17条）
特定 専門人材	①「就業ゴールドカード」（有効期間1～3年） ②雇用許可期間延長（最長5年まで）	1, 「就業ゴールドカード」の発行。これは、就業許可証、在留ビザ、外僑居留証、再入国許可証の4つの証明が1つのカードに集約したものである。有効期間は1～3年で、期間内に求職、就職及び転職などの活動を行うことができる。（第8条） 2, 雇用許可期間の延長。外国人特定専門人材、雇用許可期間が最長5年になり、期間終了の際には、再延長の申請もできる。（第7条） 3, 台湾での就業が初回であり、その年の所得が300万台湾ドルを超えた場合、以降3年以内に300万台湾ドルを超えた分の金額における半分の所得税が免除となる。（第9条） 4, 特定専門人材、及び、その配偶者の直系尊属に、最長1年、数次再入国の滞在許可を与える。（第13条）
高度 専門人材 ¹⁴	帰化・永住権（梅花カード）	外国人高度専門人材が永住権を申し込む際、その配偶者、未成年子女、身心障害を有する成年子女も共に申請することができる。（第15条）

出所：「外国人専門人材誘致及び雇用法規定」

（ア）一般専門人材

以下の項目のいずれかを満たす者は、一般専門人材として認められる。

- ・「専門職業及び技術人員試験法」に従って、医師、弁護士等の免許状、資格証書、あるいは運用資格を取得している。
- ・学士号を取得し、2年以上の実務経験を有する。あるいは修士号以上の学歴を持つ。

¹⁰ 「外国專業人才延攬及僱用法規」2017年11月22日に公布し、2018年2月8日に実施した。

¹¹ 「外國人從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款工作資格及審查標準」（2018年5月9日修正）

¹² 「求職ビザ」は3カ月有効のマルチビザで、滞在期限6カ月の在留ビザである。

¹³ 「勞工退休金條例」（「労退新制」ともいう。2005年7月1日実施）

¹⁴ 「帰化する外国人高度専門人材に関する認定基準」（2017年3月24日発表）（歸化國籍之高級專業人才認定標準）

- ・ 多国籍企業で1年以上雇用された上で、台湾に派遣された者。
- ・ 学歴を問わず、5年以上の実務経験があり、優れた実績を有する専門家、もしくは熟練技術者であること。かつ、台湾で雇用された際の月平均賃金が4万7,971台湾ドル以上となる。

なお、台湾に留学し、修士号以上の学位を取得した留学生が台湾で就職する際に、上記の項目の内1つ以上満たした場合、ポイント制（70点以上）で、雇用主を通して雇用許可を申し込むことができる。ポイント制で評価されているというのは、「外国人留学生就職評価ポイント制」（「僑外生留台工作評点新制」2014年7月3日）に従って、新たな採点基準を実施した。賃金の代わりに、学歴、給与水準、特殊技術、語学能力、勤務経験及び政府の産業発展政策のための協力的な支援などの8項目が含まれ、70点を超えた者に雇用許可を付与する。

一般専門人材に関しては、雇用は許可となっている。雇用主を通して、雇用許可を申請する必要がある。新たに「外国人専門人材誘致及び雇用法規定」により、「求職許可制」と「個人業務制」を導入することになった。「求職許可制」は、最長6カ月の「求職許可」を与えることである。毎年2,000人限定である「求職ビザ」は、3カ月間有効のマルチビザで、滞在期限6カ月の在留ビザとなる。申請条件は、以下の通りである。①就労経験があり、直近6カ月間の平均給与または報酬が4万7,971台湾ドルであること。②卒業後1年以内で就労経験がない場合、教育部の公認した世界ランク500位以内の大学の卒業生であること。③中央政府が認定した者。

「個人業務制」によって、自由芸術者と永住権がある専門人材成年子女が、雇用主を通すことなく、直接、労働部に「個人就業許可」（個人工作許可）を申し込めるようになった。一般専門人材が転職する際に、「就業サービス法」の第53条により、新たな雇用主は外国人の離職証明を確認した上で、労働部に「雇用許可」を申し込まなければならない。

（イ）特定専門人材

特定専門人材として認定¹⁵されるのは、外国人一般専門人材の中から、特定資格を持つ等の条件を満たしており、かつ特殊技術を持つ技術者が選ばれる。その条件として、たとえば、月給16万台湾ドル以上を得る者や、ノーベル賞、ウルフ賞などの受賞経験があること等が挙げられる。現在、8つの分野に分けられており、科学技術（科技部）、経済（經濟部）、教育（教育部）、文化芸術（文化部）、体育（体育部）、金融（金融管理委員会）、法律（法務部）、建築設計（内政部）である。雇用許可期間も最長5年になり、期間終了の際には、再延長の申請もできる。

専門人材の誘致を強化するために、特定専門人材に「ゴールドカード」を発行することに

¹⁵ 特定専門人材の資格認定基準サイト <https://ezworktaiwan.wda.gov.tw/ezworkch/home.jsp?pageno=201712140003>

なった。「ゴールドカード」というのは、就業許可、在留ビザ、外僑居留証、再入国許可の4つの証明を1つに統合したカードである。有効期間は1～3年で、期間内に自由に求職、就職及び転職などの活動を行うことができる。外国人材自身、もしくは雇用主、仲介会社のいずれかがオンライン¹⁶で資格審査やカードの取得申請をすることができる。

（ウ）高度専門人材

5年以上台湾に住み、特定の分野で優れた技術を持ち、あるいは台湾には特殊な貢献があった専門人材には、台湾籍への変更、「永久居留カード」（梅花カード）を取得する際には、「帰化する外国人高度専門人材に関する認定基準」と「高度人材の永久居留カードへの送付に関する注意事項」¹⁷に基づき、高度専門人材を認める。これは、一般専門人材や特定専門人材から高度専門人材への認定を受ける必要がある。台湾籍へ変更する場合は、高度専門人材に対して二重国籍を認める。「国籍法」に基づいて、中央主管機関の推薦で、経済、教育、文化、芸術、体育及び他の分野での高度専門人材が帰化申請する際は、元国籍喪失証明の提出が免除される。

②外国人非熟練労働者

「就業サービス法」第46条第⑧～⑩の項目；

⑧海洋漁業に従事する者（漁船の船員）

⑨家政婦・メイド（家事サービス労働者）

⑩台湾当局の重要建設プロジェクト、または経済発展の必要性に鑑み、中央主管機関（労働部）が指定した業務に従事する者¹⁸

なお、外国人非熟練労働者の雇用に関する具体的な規則は、「就業サービス法の第1項第8号～第11号の規定した業務に従事する外国人の雇用資格と審査基準」¹⁹に基づく。雇用は許可制であり、仲介会社、あるいは雇用主自身が雇用許可申請を行う必要がある。なお、2008年の規制緩和により、元の雇用主と外国人非熟練労働者、及び、新雇用主の3者が合意すれば、雇用主を転換することができるようになった。

台湾では、外国人非熟練労働者を「外労」（外籍労働者）と呼び、「客工（Guest Workers）制度」を採用している。外国人非熟練労働者が移民として移住する条件が揃っていない、台湾地域の人口密度が高い地域で、台湾国民の就職機会、労働条件に影響を及ぼさない限りにおいて、国民経済発展を促進することを目的とした制度である。外国人非熟練労働者は、補助的な「客工」として位置付けられ、就労場所、就労時間、賃金等が制限されて

¹⁶ 内政部移民署外国専門人材申請窓口プラットフォーム（外国専門人材申弁窓口平台）
<https://coa.immigration.gov.tw/coa-frontend/four-in-one/entry/main>

¹⁷ 「外国人対我国有特殊貢献、高級専門人材及投資移民申請外僑永久居留証（梅花卡）送件須知」（2018年2月8日修正）

¹⁸ 現在、具体的には製造業務、建設業務、介護業務等が指定されている。

¹⁹ 「外国人従事就業服務法第46条第1項第8款至第11款工作資格及審査標準」（2017年8月11日修正）

いる。

（２）外国人非熟練労働者受入スキーム

①受入分野

「就業サービス法」第46条によると、台湾での就労が認められている外国人非熟練労働者は、⑧海洋漁業に従事する者（漁船の船員）、⑨家政婦（家事サービス労働者）、⑩台湾政府当局の重要プロジェクト、また経済発展の必要に鑑み、中央主管機関（行政院労働部）が指定した業務に従事する者に限られる。

図表 6-3 外国人非熟練労働者の受入分野及び業務内容

受入分野	業務内容
家庭介護者	重度障害者・寝たきり高齢者あるいは植物状態などの患者の日常生活の面倒を見る等の業務に従事すること。
家庭サービス労働者	3歳以下の幼児がいる家庭、多胎出産など、あるいは外国人投資の管理職以上の者に、家事代行、料理代行、家族メンバーの生活をサポートする等の業務に従事すること。
施設介護者	施設や病院に中度以上の身体障害者・高齢者あるいは患者の日常生活の面倒を見る等の業務に従事すること。
製造業務	製造業における製品の製造に直接的に従事すること、あるいはその体力的な業務に従事すること。
建設業務	建設現場に直接的に従事すること、あるいはその体力的な業務に従事すること
海洋漁業務	漁船の普通船員、従事漁船普通船員、生け簀（いけす）養殖漁労作業、あるいはその体力的な業務に従事すること。
畜産業務	屠畜業務あるいはその体力的な業務に従事すること。

出所：労働部労働発展署ウェブサイト

労働部労働発展署ウェブサイトによると、台湾国内で外国人非熟練労働者が従事している業務は、家庭サービス労働者、家庭介護、施設介護、製造業務、建設業務、海洋漁業務、及び畜産業務である（図表 6-3 を参照）。就業年齢制限は 16 歳以上を基本として、家庭介護者及び家庭サービス労働者の年齢は 20 歳以上と定められている。

②受入枠（受入数の設定方法等）

台湾では外国人非熟練労働者の受入人数に関する規則が定められている。つまり、各企業は外国人非熟練労働者を自由に雇用することはできない。それが定められている法としては、「外国人の就業サービス法」第46条第1項第8号～第11号に規定される、「業務に従事する際の資格及び審査標準（外国人従事就業サービス法第46条第1項第8款至第11款工作資格及び審査標準）」が挙げられる。（図表 6-4 を参照）

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

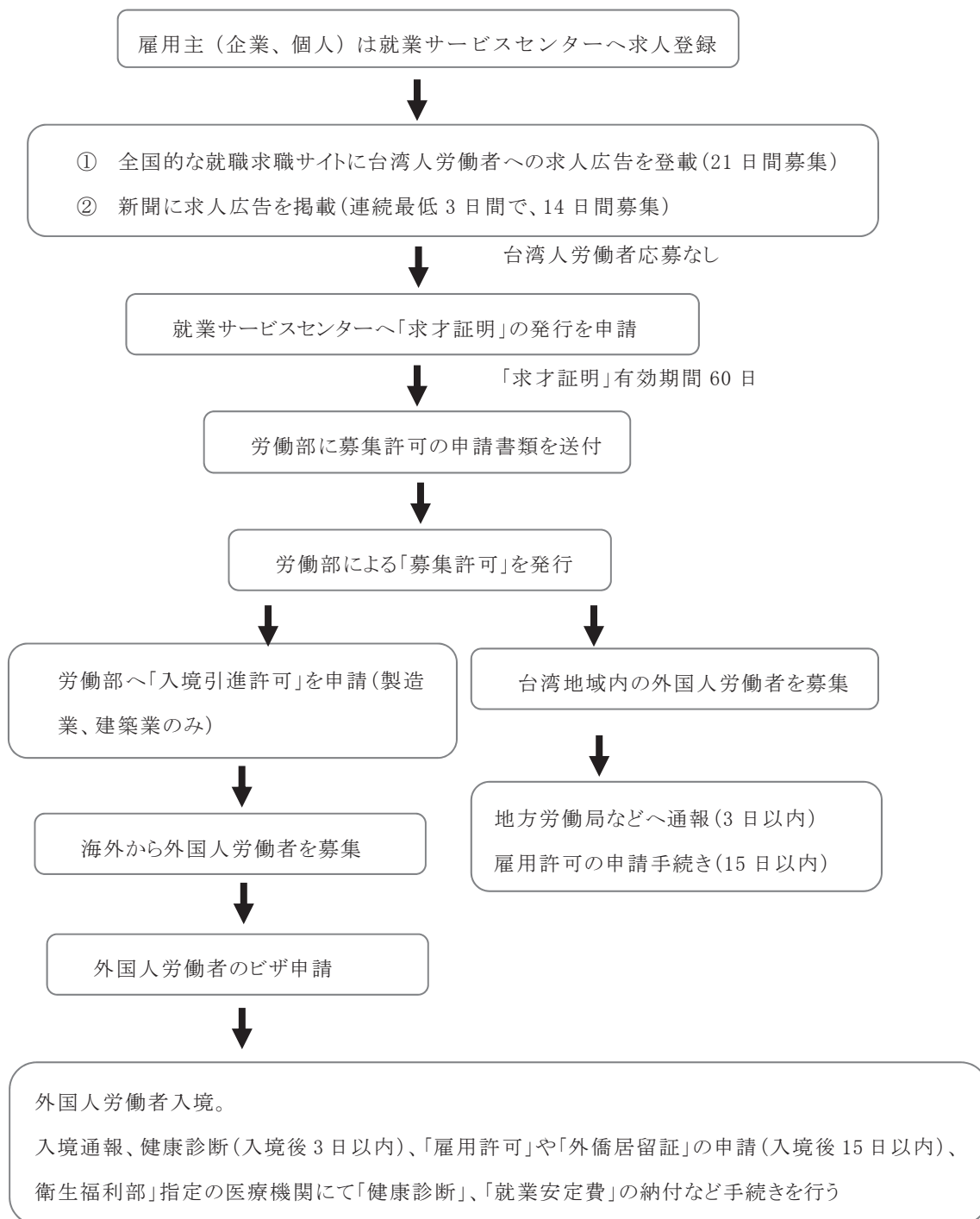
図表 6-4 外国人非熟練労働者の受入人数

項目		外国人非熟練労働者の受入人数
海洋漁業	第 9 条	漁業許可に従った漁船の乗船制限人数と、外航のための最低乗船人数または漁船の制限人数の差を超えてはならない。
家事サービス業	第 12 条	一世帯につき 1 人に限定
製造業務	第 15-4 条	自由貿易区内の製造業における外国人非熟練労働者の数は、雇用主が雇用する全労働者数の 40% を超えないこと。 非自由貿易区内の製造業における外国人非熟練労働者数は、雇用主が雇用する労働者数の 20% を超えないこと。ただし、雇用する労働者数が 5 人未満の場合、外国人非熟練労働者を 1 人雇用することができる
	第 15-5 条	非従来型産業（ハイテク型）に属する製造業における外国人非熟練労働者数は、雇用主が同じ案件で雇用する労働者数の 10% を超えないこと 従来型産業（一般型）に属する製造業における外国人非熟練労働者数は、雇用主が同じ案件で雇用する労働者数の 15% を超えないこと
建設業務	第 18 条	大型工事の外国人雇用上限人数 $\text{上限人数} = \frac{\text{建設総金額 (NT\$)} \times \text{建設経費比率 (\%)} \times \text{人件比率 (\%)}}{\text{平均賃金 (NT\$ / 人・日)} \times \text{建設日数 (日)}} \times \text{雇用上限率}$ 建設経費比率は 85% 人件比率は 25% (2000 年 9 月 2 日以降) 平均賃金は 1700NT\$/ 人・日 建設日数 = 「建設契約」に規定された日数 × 1.25 雇用上限率は 30% (入札の初日からあるいは契約日が 2000 年 9 月 2 日以降になること)。
	第 19 条	雇用主が初回雇用許可を取得した後、外国人非熟練労働者 1 名の雇用を申請する場合には、台湾人労働者 1 名も新規採用することが条件となっている。なお、台湾地域の先住民 1 名を新規採用した場合、外国人非熟練労働者 2 名の雇用の申請が可能。
屠畜業務	第 19-2 条	初回募集をする際には、外国人非熟練労働者数は、雇用主が雇用する労働者数の 25% を超えないこと
	第 19-3 条	ただし、一定の就業安定費を支払えば、外国人雇用率をあげることが可能。しかし、上限 40% を超えないこと
施設介護	第 21 条	中度以上の身体障害者などを収容する長期介護施設や長期養護施設の場合は、収容者 3 名につき 1 名の割合で外国人非熟練労働者を雇用することができる。慢性病患者などを収容する病院の場合は 5 病床につき 1 名の割合で外国人非熟練労働者の雇用が可能。外国人非熟練労働者の合計数は、台湾人労働者の人数を超えてはならない
家庭介護	第 24 条	被介護者 1 名につき 1 名の外国人非熟練労働者を雇用することができる。身体障害証明書に植物状態との記載がある場合、あるいは医療専門の診断でバーセルインデックス (Barthel Index ; 機能的評価) の採点が 0 点、並びに 6 カ月以内の病状改善が困難な場合、さらに 1 名の外国人非熟練労働者を増やすことができる
非営利団体介護	第 24-3 条	外国人非熟練労働者の合計数は、台湾人労働者の人数を超えてはならない

③行政の組織体制・制度フロー

外国人非熟練労働者の受け入れを管理する行政組織は、もともと行政労工委員会によって監督されていたが、2014 年に行政労工委員会が「労働部」に組織変更された。それに属する「労働部労働発展署」が共に設立し、外国人労働者の受け入れや雇用許可の受理、就業安定費などの業務を行っている。「労働部労働発展署」の下に、北基宜金馬分署、桃竹苗分署、中彰投分署、雲嘉南分署、高屏澎東分署などの 5 つ地域分署が設置してある。

図表 6-5 外国人非熟練労働者受入のプロセス



外国人非熟練労働者の雇用を希望する雇用主は、まず初めに台湾で求人活動を行わなければならない（図表 6-5 参照）。具体的には労働部に属する就業サービスセンターで求人票登録手続きをして、翌日に、全国的な就職求職サイトに台湾人労働者を対象とした求人広告を登載掲載し、最低 21 日間募集活動を行う。同時に、新聞に求人広告を最低 3 日間掲載し、最低 14 日間、台湾人からの応募を待つことが義務付けられている。この間、台湾人からの応募があれば、原則的に雇用主は台湾人を雇用しなければならない。もし台湾人からの応募

を正当な理由なく断った場合、外国人非熟練労働者を雇用することはできない。また、直近（2年以内）に台湾人労働者を解雇した場合も同様である。台湾人からの応募が全く無かった場合、もしくは応募者数が不足した場合、雇用主は労働部に外国人非熟練労働者の募集の許可を求める「人材募集許可」を申請することになる。「人材募集許可」が発行された雇用主は、その後の6カ月間、外国人非熟練労働者を募集する権利を有することになる。ただし、家庭介護業であれば、雇用主は求人広告の掲載の必要はなく、長期介護機関の推薦した台湾人介護者もいなければ、労働部に「人材募集許可」を申請することになる。

外国人非熟練労働者が台湾に入境した後、雇用主は以下の点に注意しなければならない（図表 6-5 を参照）。

まず、入境後3日以内に外国人非熟練労働者を行政院衛生署指定の医療機関で健康診断を受けさせる必要がある。この時点で健康上に問題がある外国人非熟練労働者は台湾で就労することができない。その後、入境後15日以内に労働部に「雇用許可」を申請しなければならない。なお、雇用成立後も、6カ月、18カ月、30カ月というタイミングで雇用主は、労働者の健康診断の実施を手配しなければならない。

入境後15日以内に、雇用主は「募集許可」、外国人非熟練労働者パスポート、在職証明書及び本人証明写真4枚を準備して、外国人非熟練労働者の現居留地域の移民署サービス機関に「外僑居留証」の申請手続きなどを行う。この「外僑居留証」は、日本の外国人「在留カード」に該当する。

また、雇用主は労働部に「就業安定費」を納付しなければならない。この納付金は主として台湾人の雇用の安定（職業訓練の実施、就業情報の提供など）に役立てるために活用されており、外国人非熟練労働者を雇用する雇用主はその人数に応じて納付が義務付けられている。図表 6-6 で納付金の詳細をみると、一般製造業の労働者の場合は毎月1人当たり2,000台湾ドル、一般建築業の建設労働者の場合は同1,900台湾ドル、家事サービス労働者（雇用主が台湾人）の場合は同5,000台湾ドルが納付される。ただし、在宅介護者が必要な雇用主で、中低収入である場合、就業安定費の納付は免除することとなっている。

図表 6-6 就業安定費一覧

業種			1人あたり／月（日）
海洋漁業	漁船舶員作業		1,900 台湾ドル（毎日 63 台湾ドル）
	生け簀（いけす）養殖漁労作業		2,500 台湾ドル（毎日 83 台湾ドル）
家事サービス業	台湾籍者からの申込		5,000 台湾ドル（毎日 167 台湾ドル）
	外国人からの申込		10,000 台湾ドル（毎日 333 台湾ドル）
製造業	一般製造業、大型投資である伝統的な製造業（非ハイテク産業）、3K と「三組三交替制」産業		2,000 台湾ドル（毎日 67 台湾ドル）
	3K（その他産業）	外国人受入割合増加率 5%以下	5,000 台湾ドル（毎日 167 台湾ドル）
		外国人受入割合増加率 5%～ 10%	7,000 台湾ドル（毎日 233 台湾ドル）
		外国人受入割合増加率 10%超え	9,000 台湾ドル（毎日 300 台湾ドル）
	大型投資である非伝統的な製造業（ハイテク産業）		2,400 台湾ドル（毎日 80 台湾ドル）
	3K 及び新投資案（ハイテク産業）	外国人受入割合増加率 5%以下	5,400 台湾ドル（毎日 180 台湾ドル）
		外国人受入割合増加率 5%～ 10%	7,400 台湾ドル（毎日 247 台湾ドル）
		外国人受入割合増加率 10%超え	9,400 台湾ドル（毎日 313 台湾ドル）
屠畜業	登記登録書を持つ屠畜場		2,000 台湾ドル（毎日 67 台湾ドル）
	登記登録書を持つ屠畜場	外国人受入割合増加率 5%以下	5,000 台湾ドル（毎日 167 台湾ドル）
		外国人受入割合増加率 5%～ 10%	7,000 台湾ドル（毎日 233 台湾ドル）
		外国人受入割合増加率 10%超え	9,000 台湾ドル（毎日 300 台湾ドル）
建設業	一般建設作業		1,900 台湾ドル（毎日 63 台湾ドル）
	大型公共工事建設作業	2001 年 5 月 16 日前の工事建設作業入札・契約	2,000 台湾ドル（毎日 67 台湾ドル）
		2001 年 5 月 16 日後の工事建設作業入札・契約	3,000 台湾ドル（毎日 100 台湾ドル）
施設介護	医療機関、療養機関宿		2,000 台湾ドル（毎日 67 台湾ドル）
在宅介護	要介護者あるいは雇用主は中低収入者		免除
	要介護者あるいは雇用主は老人生活保護費を受けている方		免除
	要介護者あるいは雇用主は身体障害者、中低収入者、あるいは生活保護費を受けている方		免除
	以上の身分に属さない要介護者あるいは雇用主		2,000 台湾ドル（毎日 67 台湾ドル）
非営利団体介護	財団法人、非営利団体など		2,000 台湾ドル（毎日 67 台湾ドル）
備考	以上の金額は全部台湾ドルである		

出所：「就業安定費注意事項」（2016） <https://feeqry.wda.gov.tw/feeweb/note.html>

「就業安定費用の額」（2016） <https://feeqry.wda.gov.tw/feeweb/file/amount.pdf>

④労働市場テスト

「就業サービス法」の第 42 条は、「台湾人労働者の就業機会を妨害しない場合に限り、外国人非熟練労働者を受け入れ可能」と規定している。外国人非熟練労働者を雇用する場合、企業はまず、台湾地域で求人活動を行わなければならない（「就業サービス法」第 47 条）。

雇用主就業サービスセンターに求人登録をした後、全国的な就職ウェブサイトにも求人広告を掲載し、21 日間にわたって台湾人労働者を募集する。同時に、中央主管機関の指定した新聞に求人広告を 3 日間連続掲載し、14 日間募集活動を行う。台湾人の応募がない場合、あるいは応募人数が足りない場合、外国人非熟練労働者の募集許可を申請することができる。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

（「雇用主の外国人非熟練労働者雇用に関する許可及び管理弁法」（2018年3月21日修正）より）

⑤社会保障制度（適応状況）

図表 6-7 外国人非熟練労働者の社会保険加入状況

（単位：％）

業種別・年	総計	加入率	加入項目				未加入率
			労働保険	全民健康保険	傷害保険	他の保険	
製造業と建設業							
2013年6月	100	99.8	98.1	96.1	46.6	0.4	0.2
2015年6月	100	99.9	99.2	96.9	47.7	0.2	0.1
2016年6月	100	99.9	99.1	96.3	46.9	0.2	0.1
家庭介護業							
2013年6月	100	99.4	27.3	95.6	32.1	0.3	0.6
2015年6月	100	99.6	25.8	95.5	36.0	0.8	0.4
2016年6月	100	99.8	19.3	96.2	39.0	0.4	0.2

注：保険に重複して加入する場合もある。

出所：「2016年外国人非熟練労働者の管理及び運用に関する調査報告」

外国人労働者が台湾で働く場合、社会保障制度は台湾人労働者と同じ待遇で受けることができる。労働保険、全民健康保険、傷害保険、及び他の保険も加入が可能である。「2016年外国人非熟練労働者の管理及び運用に関する調査報告」によると、2016年6月に外国人非熟練労働者の保険加入率は、製造業と建築業で99.9%、家庭介護業で99.8%となっていた。項目別にみると、「全民健康保険」の加入率が高く、2016年6月には製造業と建築業、及び家庭介護業でも96%以上だった。「労働保険」では、製造業と建築業の加入率が100%に近いものの、家庭介護業は加入率が低下しており、2016年6月にはわずか19.3%だった。しかし、人身意外障害保険の加入率が増えつつあり、39%であった。（図表 6-7）

「劳工保険条例」の第6条第1項及び第2項の規定で、15歳以上65歳までの労働者は、5人以上の労働者を雇用する企業に所属する場合、労働保険に加入しなければならない。これは外国人労働者も同様である。ただし該当しない場合でも、任意に加入することができる。つまり、労働保険に加入するか否かは、国籍を問わず、従業員数5名以上と決められている。上記の図表の通り、製造業と建設業における外国人非熟練労働者の保険加入率は99%に達している。しかし、家政婦、メイド、家庭介護業などの職種は任意加入の項目に属しており、当該の雇用主は雇用コストを増やさないために、労働者を労働保険の代わりに、傷害保険²⁰に加入させるケースが多い。

雇用主は、外国人非熟練労働者の就業初日から、雇用許可、外僑居留証あるいはパスポートのコピーを準備し、劳工保険局に保険加入の申込手続きをする。外国人非熟練労働者を対象とした労働保険の給付項目は普通災害保険（出産育児、傷害疾病、傷害、老年及び死亡）

²⁰ 最低30万台湾ドルの傷害保険で、保険料金が1年間300～500台湾ドルで保険会社によって決められている。

と労働災害保険（傷害疾病、医療、障害及び死亡）である。労働保険の老年給付と、「労働者定年退職金条例」による定年退職金とは別物である。普通災害保険料は、雇用主が70%、労働者本人が20%を支払い、そして、残りの10%は政府の補助でまかなわれる。労働災害保険料は雇用主により全額負担となる。また、2017年1月1日から、普通災害保険料率は9.5%になるが、職業災害保険料率は業界別で設定される。

「全民健康保険法」第8、9、10条規定により、外国人非熟練労働者は台湾で外僑居留証（6カ月以上の滞在期間）をもつ場合、健康保険に加入すべきとされている。また、保険の有効期間中に限り、疾病、傷害、生育、事故などが発生した際には、規定に基づいて保険金を受給できる。

3. 流入・流出・在留状況

（1）台湾の労働力・就業状況

図表 6-8 台湾の労働力関連指標

(単位：千人、%)

年度	15歳以上人口	労働力人口			非労働力人口	労働力率	失業率
		合計	就業者	完全失業者			
1980	11,378	6,629	6,547	82	4,749	58.26	1.23
1985	12,860	7,651	7,428	222	5,210	59.49	2.91
1990	14,219	8,423	8,283	140	5,795	59.24	1.67
1995	15,678	9,210	9,045	165	6,478	58.71	1.79
2000	16,963	9,784	9,491	293	7,178	57.68	2.99
2001	17,179	9,832	9,383	450	7,347	57.23	4.57
2002	17,387	9,969	9,454	515	7,417	57.34	5.17
2003	17,572	10,076	9,573	503	7,459	57.34	4.99
2004	17,760	10,240	9,786	454	7,520	57.66	4.44
2005	17,949	10,371	9,942	428	7,578	57.78	4.13
2010	19,062	11,070	10,493	577	7,992	58.07	5.21
2011	19,253	11,200	10,709	491	8,053	58.17	4.39
2012	19,436	11,341	10,860	481	8,096	58.35	4.24
2013	19,587	11,445	10,967	478	8,142	58.43	4.18
2014	19,705	11,535	11,079	457	8,170	58.54	3.96
2015	19,842	11,638	11,198	440	8,204	58.65	3.78
2016	19,962	11,727	11,267	460	8,235	58.75	3.92
2017	20,049	11,795	11,352	443	8,254	58.83	3.76

出所：行政院主計総処「人力資源調査統計年報」2017年度

<https://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/832918040SQKUP4R8.pdf>

2017年の台湾の労働力人口は約1,179万人、労働力率は58.83%、失業者数は約44万人、失業率は3.76%となっている（図表6-8を参照）。1989年に外国人非熟練労働者の受け入れを開始して以降、失業率は徐々に上昇し、さらに、2008年金融危機の影響を受け、2010

年には 5.21% となった。しかし、その後は、下がりつつある。

（２）外国人非熟練労働者の流入・流出状況

図表 6-9 は、2003 年～2018 年 3 月の業種別で外国人非熟練労働者の増減をまとめたものである。2018 年 3 月までに台湾地域内に居留している外国人非熟練労働者は約 67 万 9,464 人となっており、2003 年より 2 倍増となっている。業種別から見ると、製造業が約 41 万 488 人（全体の 60.4%）と大幅に占めている。リーマン・ショックを受け、2009 年に一時的に人数が減少したが、再び回復して、増加し続けていることが分かる。次に、介護業が 25 万 162 人（全体の 36.8%）と続いている。大型投資や、大型プロジェクト、ホームメイド業界では外国人非熟練労働者の人員数が減少している。特に大型投資では、2003 年 7 万 354 人だったが、2018 年 3 月までにわずか 353 人となった。一方、漁船の船員や介護業の労働者が増え続けている。

図表 6-9 外国人非熟練労働者の受入状況（年度別・業種別）

（単位：人）

年度別	総計	漁船の船員	製造業	大型投資	建設業	大型プロジェクト	介護	家事サービス
2003	300,150	3,396	162,039	70,354	14,117	12,747	115,724	4,874
2004	314,034	3,089	167,694	76,125	12,184	7,763	128,223	2,844
2005	327,396	3,147	166,928	79,569	13,306	6,193	141,752	2,263
2006	338,755	3,322	169,903	83,993	11,745	5,884	151,391	2,394
2007	357,937	3,786	183,329	86,582	8,594	5,992	159,702	2,526
2008	365,060	4,865	185,624	74,757	6,144	4,467	165,898	2,529
2009	351,016	6,452	164,790	56,573	3,831	2,725	172,647	2,296
2010	379,653	7,745	182,192	46,644	3,608	2,833	183,826	2,282
2011	425,660	8,670	215,271	29,348	3,865	3,133	195,726	2,128
2012	445,579	9,313	230,604	14,550	2,968	2,630	200,530	2,164
2013	489,134	9,788	265,741	6,190	3,390	2,848	208,081	2,134
2014	551,596	10,316	316,409	2,609	4,860	4,318	217,858	2,153
2015	587,940	9,898	346,914	1,200	6,772	6,413	222,328	2,028
2016	624,768	10,872	370,222	670	6,383	6,185	235,370	1,921
2017	676,142	12,300	408,571	394	5,114	4,907	248,209	1,948
2018								
1 月	677,698	12,325	408,887	382	4,978	4,777	249,542	1,966
2 月	676,875	12,305	407,381	374	4,768	4,565	250,430	1,991
3 月	679,464	12,225	410,488	353	4,595	4,398	250,162	1,994

出所：労働部労働統計月報より作成

<https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2453/%E5%8B%9E%E5%8B%95%E7%B5%B1%E8%A8%88%E6%9C%88%E5%A0%B1/>

図表 6-10 外国人非熟練労働者の受入人数（業種別・国籍別）

（単位：人）

項目別	総計	インドネシア	フィリピン	タイ	ベトナム	その他
総計	679,464	259,794	150,187	60,987	208,495	1
船員	12,225	8,571	1,821	25	1,808	-
製造業	410,488	57,430	117,135	58,053	177,869	1
建設業	4,595	848	12	2,390	1,345	-
介護労働者	250,162	191,651	30,570	505	27,473	
家事サービス者	1,994	1,294	649	14	37	-

注：このデータは 2018 年 3 月末の統計である。

出所：労働部労働統計月報より作成

<http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212040.htm><http://statdb.mol.gov.tw/html/mon/212050.htm>

図表 6-10 において、労働者を国籍別に見た場合、インドネシアが約 25 万 9,794 人（全体の 38.2%）で最も多く、フィリピンが約 15 万 187 人（同 22.1%）で続き、以下、タイ、ベトナムなどの順になっている。また業種別でみると、介護業ではインドネシア人が圧倒的に多い 19 万 1,651 人（介護業の 76.6%）となっている。製造業ではベトナム人が最多で、17 万 7,869 人（製造業の 43.3%）、次にフィリピン人が 11 万 7,135 人（同 28.5%）であることが分かる。

（3）外国人非熟練労働者の失踪状況

台湾地域の外国人非熟練労働者は当初予定していた雇用期間が終了した後、不法滞在者へと移行するケースが多い。1990 年から 2018 年 3 月 31 日までの時点で、外国人非熟練労働者の行方不明人数は累計 26 万 6,060 人となっている。このうち半数近くを占めるのはベトナム人の 12 万 553 人、次点でインドネシア人の 10 万 6,713 人、これにタイ、フィリピン、マレーシア、モンゴルと続く。「2016 年外国人非熟練労働者の管理及び運用に関する調査報告」²¹によると、行方不明になる理由として、製造業及び建設業の外国人非熟練労働者の場合は、「他の外国人非熟練労働者からのそそのかし」が最も高く、全体の 58.7%を占めている。次に、「よりよい待遇」が 30.8%、「雇用期間の終了が迫る」が 27.4%、と続いている。家庭介護者の場合、「他の外国人非熟練労働者のそそのかし」が 57.4%と最も高く、「コミュニケーション不良」が 36.9%、「雇用期間の終了が迫る」「よりよい待遇」が 26.6%と続いている。男女別でみると、行方不明者数にはインドネシア人女性の割合が多く、8 万 8,194 人に上る。

²¹ 「105 年外籍勞工管理及運用調查報告」

図表 6-11 外国人非熟練労働者の行方不明の状況（国別）

国	行方不明者数		
	累計総数	男性	女性
累計総数	266,060	105,138	160,922
インドネシア	106,713	18,519	88,194
マレーシア	31	26	5
モンゴル	26	12	14
フィリピン	19,318	3,760	15,558
タイ	19,419	16,102	3,317
ベトナム	120,553	66,719	53,834

注：累計総数は 1990 年から 2018 年 3 月 31 日までの累計数であること。

出所：内政部移民署 <https://www.immigration.gov.tw/ct.asp?xItem=1347673&ctNode=29699&mp=1>

図表 6-11 から、インドネシア人の多くは介護労働者として働いていることがわかる。家庭介護者（施設介護者を除く）が行方不明になる理由として、インドネシア人の場合、「他の外国人非熟練労働者のそそのかし」が 57.79%と最多を占め、「コミュニケーション不良」の 34.03%、「よりよい待遇」の 29.53%、「雇用期間の終了が迫る」の 26.76%が続く。外国人非熟練労働者が出稼ぎを理由に、より多くの金銭を得ることを希望している意図が伺われる。

4. 特定分野（農業・介護等）における受け入れ

<介護>

台湾では外国人非熟練労働者を介護労働者として雇用できるのは、身体障害者など体が不自由な者がいる家庭及び施設である。1993 年から台湾は高齢化社会（全人口を占める 65 歳以上の高齢者の割合が 7%超）になり、2018 年に「高齢社会」（全人口を占める 65 歳以上の高齢者の割合が 14%超）となった。内政部の統計により、2018 年 4 月に 65 歳以上の高齢者が 332 万 2,437 人となり、全台湾人口（2,357 万 1,497 人）の 14.1%を占めている。現在、インドネシア、フィリピン、タイ、ベトナムの 4 カ国出身の労働者が、台湾での介護業務に従事している。労働部の統計によると、外国人介護労働者の構成は、施設介護者 5.9%（1 万 4,784 人）、家庭介護者 93.3%（23 万 5,378 人）、家庭サービス業者 0.7%（1,994 人）となっていて、家庭介護者が圧倒的多数を占めている。賃金について、「2017 年外国人非熟練労働者の管理及び運用に関する調査報告」によると、2017 年の外国人家庭介護者の平均賃金は毎月 1 万 9,643 台湾ドルであった。2016 年は毎月 1 万 9,643 台湾ドル、2015 年は毎月 1 万 8,770 台湾ドルであった。労働時間については、「規定がある」の割合が 18.3%で、毎日の平均労働時間が 12.9 時間、「規定がない」が 81.7%で、毎日の平均労働時間は 13.5 時間となっている。休暇については、全体の 11.7%に休暇があり、34.8%には休暇がなく、53.5%が不定期休暇となっている。

2015年に介護サービスシステムを整備するため、「長期介護サービス法」²²が公布され、2017年に施行された。同法では、個人介護者に対して中央主管機関（労働部）が公告した指定の訓練を受ける義務が設けられている。初めて台湾に入境した外国人家庭介護者に対し、雇用主は中央主管機関の指定した介護訓練を受けさせることを申請しなければならない（64条）。このサービス法に基づいて、衛生福利部は2017年6月3日に「外国人が家庭介護業務に従事する介護訓練弁法」²³を発表し、2017年から外国家庭介護者訓練専門サイトを開設した。これを通じて、介護訓練遠隔学習課程や指定訓練機関での集中訓練、在宅訓練などの情報を24時間無料で提供し、外国人家庭介護労働者の介護サービスや技能を高める目的がある。

<製造>

台湾において、台湾の人材仲介会社は、諸外国の人材仲介会社と連携しながら外国人労働者を募集・選抜して、雇用主に引き渡すまでの一連の流れを主たる業務としている。その後は、雇用主に、外国人非熟練労働者の管理（食住など）を24時間体制で行うことが義務つけられている。台湾は2010年に、3K産業への外国人非熟練労働者の募集について新しい制度を打ち出した。いわゆる「3K5級制」である。労働部は産業特性や特定の製作プロセスなどに基づいて、製造業外国人非熟練労働者受入の割合を5つのレベルに分けた。各レベルの割合が、10%、15%、20%、25%、35%となっている。外国人非熟練労働者に対して、自由貿易区内の製造業は労働者全体の40%まで募集することができる。台湾企業や台湾出身の経営者による台湾地域への投資を促すため、労働省労働力発展署に支払う外国人労働者の就業安定費を3～5年の間、免除することが決められている。2013年に「3K5級制」に対して修正が入り、特定の条件が満たされれば、外国人非熟練労働者の受入割合を規定の数値から15%にまで増やすことが可能である。これにより、外国人非熟練労働者の受入割合を、最高で50%にまで増やすことができ、台湾人労働者との割合を1:1にすることも可能である。

2018年3月末には、台湾で製造業に従事する外国人労働者数が41万488人になり、外国人非熟練労働者全体（67万9,464人）の60%を占めるようになった。労働環境については、2017年の製造業平均賃金が毎月2万6,284台湾ドル、労働時間が毎月210.3時間で、時給125台湾ドルとなっている。休假日数が平均毎月7.3日になっている。

外国人非熟練労働者が台湾で就業するためには、海外仲介会社に高額な仲介手数料（5,000米ドル以上）を支払い、更に台湾での雇用期間中に、台湾の仲介会社に毎月1,500台湾ドル以上の管理費を支払わなければならない。管理費とは、台湾の仲介会社が行う、外国人非熟練労働者が入境してから出境するまでの出迎え、入境報告、健康診断などの手続きの代行、

²² 「長期照顧服務法」

²³ 「外国人從事家庭看護工作補充訓練弁法」

滞在中の賃金決算や翻訳作業などのサービスに対して支払われる費用である。外国人非熟練労働者は、高額な仲介手数料と滞在中の管理費の支払いによって、貯金が足りなくなり、行方不明になるケースが少なくない。

こうした状況で、製造業分野では2015年から、仲介手数料による支出を節約するために、外国人非熟練労働者の直接雇用をするようになった。まず、雇用主である企業は「直接雇用総合サービスセンター」に登録し、その後、労働者として雇用する対象国の駐台機関が企業の募集条件に基づいて、労働者を募集する。そして、企業の担当者は対象国に行って、対象国の政府関係者が行う統一面接を受けた上で、就労手続きを完了する。

5. 社会統合政策

台湾は外国人非熟練労働者を「一時的な存在」と考えている。しかしながら、外国人非熟練労働者の権益を保護するために、労働部労働力発展署を中心に政府は様々な取り組みを行っている。

第1に、外国人非熟練労働者の基本的な権益の保護を目的として、1998年から「外国人非熟練労働者の24時間ホットライン」²⁴を新設した。外国人労働者は、中国語、タイ語、インドネシア語、ベトナム語、英語などの言語で、24時間、サービスを受けることができる。中央政府は、地方自治体に助成金を給付し、それによって各自治体は労働者に関連法律の相談、情報の提供、メンタルヘルスのカウンセリング、不服申し立て業務、仕事への適応、労使紛争の処理・仲裁などのサービスの提供を行っている。

また、2017年7月18日には、台湾人雇用主、外国人非熟練労働者、私立就業サービス機構などを対象に外国籍労働者雇用業務や権益保護及び関連法律の理解を支援する目的で、「越境労働力権益保護カウンセリングサービス網」²⁵も設置した。このサービスは、5カ国（中国語、英語、インドネシア語、ベトナム語、タイ語）に対応している。

第2に、外国人非熟練労働者の業務上の権益保護を目的として、人材仲介会社が外国人非熟練労働者から徴収できる「受入管理費」の基準を明確化した。規定により、仲介会社は雇用主から、外国人非熟練労働者の初月の給料を超えない範囲の金額で、登録費用及び紹介費を徴収する。また外国人非熟練労働者からも受入管理費を徴収できるが、徴収金額の上限として、1年目は毎月1,800台湾ドル以下、2年目は毎月1,700台湾ドル以下、3年目以降は毎月1,500台湾ドル以下と定められている。

また、外国人非熟練労働者による人材仲介会社の評価制度を導入した。2004年から毎年評価が行われており、評価成績はA、B、Cの3レベルに分けられている。評価結果は労働部労働力発展署のホームページに掲載され、雇用主と外国人非熟練労働者に情報提供されている。2年連続でCレベル評価された仲介企業は、雇用許可期間の終了時に、市場から撤退

²⁴ 2016年11月から「1955外籍勞工24小時諮詢保護專線」に変更

²⁵ 「跨国労働力権益維護資訊網」

しなければならない。

この他、仲介手数料による支出を減らすため、政府は、雇用主による外国人労働者の直接雇用の推進活動等の取り組みを行っている。2007年12月31日に「直接雇用総合サービスセンター」を設立し、雇用主が仲介会社を通さずに、自ら外国人非熟練労働者を雇用するのを支援する。さらに、「外国人非熟練労働者協力者アプリケーション」²⁶も配信し、スマートフォンで、労働者雇用費用の見積もりや雇用進捗の追跡、外国人非熟練労働者に関する法案の検索などを行えるようにしている。

第3に、外国人非熟練労働者の生活上の権益保護を目的として、政府は、外国人非熟練労働者の労働保険や健康保険体系への組み入れを行う他に、ホームシック対策の一環として各国の催事を開催し、外国語の放送を行っているラジオ局への経済的支援等も行っている。また非政府組織の取り組みとして、カトリック教会などが運営する外国人非熟練労働者収容センターが全域に10数カ所設置されており、一時的な宿泊場所を提供するだけでなく、トラブルに巻き込まれた際のケアや対応などの支援を行っている。

また、外国人非熟練労働者の生活の質、及び生命安全の保護を目的として、「外国人生活の配慮サービス計画書」²⁷（2008年12月25日）が提起された。それに修正が加えられ、2011年8月2日に「外国人生活の配慮サービス計画書裁量基準」²⁸として公布された。この計画書には、「雇用主は外国人の飲食禁忌などの宗教的判断を尊重すべきである」や「外国人のプライバシーを保護すべき」等が記載されている。ただし、これらはあくまでも人道的な意味合いのサポートであり、原則的に台湾においては、台湾政府は外国人非熟練労働者を社会統合の対象とすることは考えていない。

6. 制度改正・最近の動向等

（1）雇用期間の延長

1992年に公布された「就業サービス法」において、外国人非熟練労働者の雇用期間及び延長期間が規定された。当初、雇用期間は1年だったが、更に1年延長することが可能となり、最長2年となった。「就業サービス法」の修正によって、外国人非熟練労働者の雇用期間が延長された。1998年の時点では雇用期間は2年を基本として、1年の延長が可能であり、最長3年間だったが、2002年に最長6年に変更になった（ただし、3年間で雇用が終了する際、外国人労働者が延長を希望する場合は、1度台湾から退出し、40日間再入境してはならなかった）。2007年には、雇用期間は更に9年にまで延長されることになった。しかも、雇用が終了する際、外国人労働者は1度台湾から退出し、1日後には再入境できるようになった。2012年2月からは、基本的な雇用期間が2年から3年に延ばされ、台湾滞在可能期

²⁶ 「外国籍勞工小幫手」

²⁷ 「外国人生活照顧計画書」

²⁸ 「外国人生活照顧計画書裁量基準」

間も12年にまで延長された。ただし、雇用期間が終了する際には、1度台湾から退出しなければならない、という規定は残っていたため、2016年に当該項目は削除された。

（２）雇用主転換

「就業サービス法」は当初、外国人非熟練労働者は雇用主を転換することができないと規定されていたが、2008年2月に修正した「就業サービス法の第一項第8号～第11号の規定した業務に従事する外国人非熟練労働者の雇用主転換と手順基準」²⁹に基づき、外国人非熟練労働者の雇用主転換に関する規定が緩和された。これにより、元の雇用主、外国人非熟練労働者及び新雇用主の3者が合意すれば、雇用主を転換することができるようになった。在台湾外国人非熟練労働者の人数制限に影響を及ぼさない限り、外国人非熟練労働者の業務転換は自由になっている。

〔参考文献〕

- 労働部労働力発展署 <https://www.wda.gov.tw/>
 内政部移民署 <https://www.immigration.gov.tw/mp.asp?mp=1>
 国家發展委員会 <https://www.ndc.gov.tw/>
 労働部「労働統計月報」 <https://www.mol.gov.tw/statistics/2452/2453/%E5%8B%9E%E5%8B%95%E7%B5%B1%E8%A8%88%E6%9C%88%E5%A0%B1/>
 全国法規資料データベース <https://law.moj.gov.tw/Index.aspx>（全国法規資料庫）
 労働部労働力発展署・国立中正大学（2018）「外国人非熟練労働者の受入が台湾における先住民の就業と労働権益への影響に対する研究計画」（「引進外籍勞工對原住民在台就業與労働権益影響計畫研究」）
 労働部（2018）「外国人労働者権益保護報告書」（外籍勞工權益維護報告書）
 労働部（2018）「2017年外国人非熟練労働者管理及び運用調査報告」（「106年外籍勞工管理及運用調查報告」）
 労働部（2017）「2016年外国人非熟練労働者管理及び運用調査報告」（「105年外籍勞工管理及運用調查報告」）
 国家發展委員会（2014）「未来十年我が国外国人非熟練労働者政策変革方向への研究」2014年
 労働部（2014）「低賃金で我が国の労働力市場に与える影響及び政府の対応策」（「低薪資對我國労働力的影响與政府因應策略」）
 労働部労働及職業安全衛生研究所（2014）「各国が本国労働者・外国人非熟練労働者の労働保険参加規定に対する比較研究」（「各国对本・外国籍勞工参加勞工保險規定之差異特性研究」）
 労働部労働及職業安全衛生研究所（2013）「外国人非熟練労働者受入政策が台湾人の就業に対する衝撃評価研究」（「外勞引進政策對國人就業之衝擊評估研究」）
 JILPT労働政策研究報告書 No.81『アジアにおける外国人労働者受入制度と実態（第2章台湾における外国人労働者受入制度と実態天瀬光二執筆部分）』労働政策研究・研修機構。

²⁹ 「外国人受聘僱從事就業服務法第四十六條第一項第八款至第十一款規定工作之轉換雇主或工作程序準則」

第7章 シンガポール

1. 背景

(1) イギリス植民時代

19世紀初頭、マレー漁民百数十名が生活を営む小さな漁村が、イギリス植民地政策の中でアジアの要港へと劇的に姿を変えた。その発展を支えるために必須の存在であった移住者らが、現在のシンガポール人口の礎となっている。近代シンガポールの父と呼ばれるラッフルズは、1819年、この小さな漁村に新たな中継港を建設し、当初から自由港としてヒト・モノ・カネの出入りに規制を設けず、関税も課さない政策をとり、開港からわずか2年後の島人口は、マレー人4,724人、華人1,150人に増えていた。1830年には、華人人口がマレー人人口を凌駕し、同時期にインド及び現在のインドネシア諸島からの移住者の流入も始まった。19世紀末にイギリスが大規模なゴムのプランテーション建設と錫鉱山開発のためにマラヤに本格的に介入し、シンガポールがその中継・加工貿易港となると、シンガポールは飛躍的に発展し、同時に、大量移住の時代が幕を開けた。イギリスの移住者・外国人労働者奨励政策によって、多くの中国人は錫鉱山の労働者として、インド人労働者はゴム園労働者として、また、貿易や商業への従事者や、港湾・建設労働者、家事手伝いとして、シンガポールに居住する者が増大していく。1931年の居住者は56万人に達し、その民族比は、華人が75%、マレー人12%、インド人9%であった¹。

(2) 独立後の外国人労働者の受け入れ

移住者が住民の中核を形成していく時代には、非常に緩やかな外国人労働者管理がなされていたが、自治から独立に向かう50～60年代になると、政府は同国の社会経済的発展に貢献できる人間だけに移住を限定するという新しい方向に舵を取った。1965年にイギリスから独立すると、厳格化した市民権法と移住に関する法律が導入され、その後のシンガポールの移住・外国人労働者政策は、同国の経済的発展と密接にリンクしながら変遷する。

シンガポール政府が誕生した当初は、中継貿易機能の低下、人口圧力の増大、イギリス軍基地の撤収などによって生じた深刻な雇用問題への対応が最重要課題であったため、政府は輸出指向工業化政策を進め、豊富な労働力を基礎に労働集約型産業に特化し、著しい発展に導いた。このような新しい産業構造の下、低賃金で働く外国人労働者に対する需要が高まり、早速68年には期間契約の労働者の受け入れを緩和した。しかしその後、実質賃金の上昇から、工業製品の国際的な比較優位が低下したことや、70年代の石油危機、80年代半ばの不況を通して、高付加価値産業への政策転換を迫られると、従来の労働集約型産業からの離陸を促すため、低賃金の外国人労働者の受入規制が強化されるようになった。現行制度でもある、

¹ この時代から今日まで多くの外国人労働者が移住し、市民権・永住権を得てきたが、現在のシンガポール市民（永住者含む）の民族構成は、1930年代からほぼ変化していない。

低賃金労働者の抑制メカニズムとして機能する「外国人雇用税」や「外国人雇用上限率」は、80年代に導入されたものだ。一方で、高度人材の流入に関しては、緩和ないし積極的受け入れという方針にシフトした。

このような方針の変化はあったものの、従来通り、製造、港湾、建設などで働く非熟練労働者に対しては、期間限定的な滞在で、若く、独身であることが望まれ、家族を同伴せず、シンガポール市民との婚姻をしないという条件のもとに、労働許可が与えられてきた。逆に、高学歴保有者や富裕層に対しては、迅速に雇用パスが提供され、シンガポールへの永住が積極的に勧められてきた。60年代終わりからすでに、管理・技術職の高度技能外国人労働者の就労は自由に認められており、80年代には、弁護士や医者など専門職の外国人労働者の就労に対する認可も増加した。

外国人人口（永住権保有者を除く）は、建国以来のマイナス成長（1985年）から回復した後、80年代終わりから90年代中庸にかけて最初の拡大期があった。全人口に占める外国人の割合は、1987年の8%から10年後には18%に急増した。その後2004年までは人口比19%前後を維持していたが、2000年代後半に再び増加し、人口の約25%を占めるに至った。

（3）2000年代終わりから、受け入れの厳格化

シンガポールが外国人労働力を必要とする理由は、限られた人口に対する高い雇用創出率と小さい労働力プールのギャップを埋めるためであり、これまでの高度経済成長を支えた外国人労働者の役割は広く認知されてきた。しかし、世界的な金融危機の影響だけでなく、経済的な成熟期に入ったことで、これまでのような高い成長率の維持は難しいことが予想され、同時に、シンガポール人の職を奪っているとして、高度人材・非熟練労働者ともに、外国人労働者に対する市民の不満の声が大きくなった。これらの背景から、2000年代後半になると、外国人労働者の流入を抑制する方向へ風向きが変わった。政府の白書等では、2009年以降、外国人労働者の受入規制が強化されたと繰り返し述べられている。

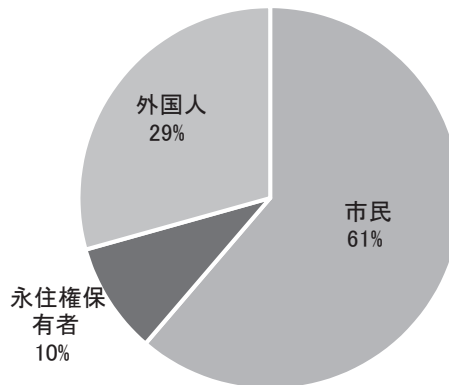
非常に早いスピードで高齢化社会へ向かっているシンガポールにとって、将来の経済成長及び社会を支えるために一定割合での新規の外国人労働者を必要とする状況は変わらないが、政府は、生産性の引き上げを企業に求め、外国人雇用税を引き上げ、そして高度人材と非熟練労働者の両者に対する申請基準の底上げを行うなど、外国人雇用のハードルを年々高めている。

（4）今日の人口・労働力構成

2017年現在、シンガポールの全人口561.2万人に占める外国人の割合は、29%（164.7万人）である（図表7-1）。このうち8割近くが就労ビザをもつ労働者で、その数は2017年6月現在138.7万人に達し、全労働力人口のおよそ38%を占める（図表7-2）。2004年時点で、外国人は労働力人口の26%程度であったが、2000年代初期のITバブル崩壊、米国テロ、

SARS の影響から回復すると、外国人労働力の急激な増加が起こった（2008 年、34%）。しかし再び、金融危機の影響や 2011 年の総選挙を前に緩やかな増加へ切り替わり、近年では大きな増減は見られない。なお、永住権保有者には就労許可の必要はなく、本項で扱う「外国人労働者」とは、市民・永住権保有者を除く、外国籍の就労者に限られる。

図表 7-1 人口構成（市民、永住権保有者、外国人）



出所：統計局

図表 7-2 外国人人口とその割合（千人、%）

6月	人口計	市民・永住	外国人	外国人率
2007	2710.3	1878.0	832.3	30.7%
2008	2939.9	1928.3	1011.6	34.4%
2009	3030.0	1985.7	1044.3	34.5%
2010	3135.9	2047.3	1088.6	34.7%
2011	3237.1	2080.1	1157.0	35.7%
2012	3361.8	2119.6	1242.2	37.0%
2013	3443.7	2138.8	1304.9	37.9%
2014	3530.8	2185.2	1345.6	38.1%
2015	3610.6	2232.3	1378.3	38.2%
2016	3672.8	2257.6	1415.2	38.5%
2017	3657.0	2269.7	1387.3	37.9%

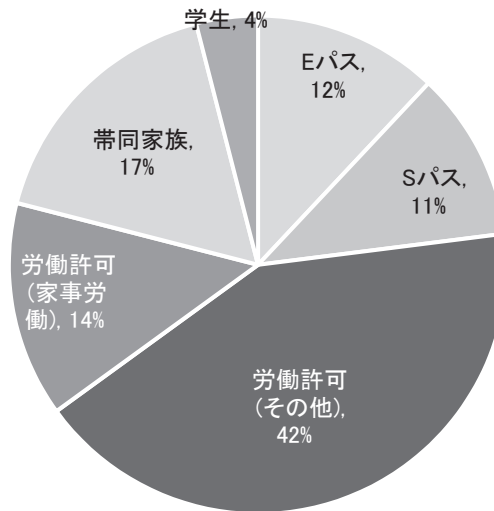
出所：労働力省「LABOUR FORCE IN SINGAPORE 2017」

2. 現行制度

（1）外国人労働者受入制度の全体像

前頁で示した外国人人口をビザタイプ別に区分すると、就労ビザ（E パス、S パス、労働許可）をもつ外国人が全体の 8 割近くを占める。なかでも労働許可保有者がもっとも多い(図表 7-3)。

図表 7-3 外国人人口のビザ区分 (2017 年 6 月時点)



出所：統計局

ア．各種就労ビザ（E パス、S パス、労働許可）

前述したように、シンガポールは独立当初から、主に現場で働く熟練・非熟練労働者には労働許可（Work Permit）を、管理・専門職系の高度技能労働者には雇用パス（Employment Pass）を与えてきた。90年代末まで、外国人労働者はこの2つのカテゴリーに分けられていたが、図表 7-4 のとおり、1998 年以降、三層（P、Q、R）とそのサブカテゴリー（P1、P2、Q1、Q2、R1、R2）に細分化され、それぞれに取得要件と家族帯同条件などが設定された。その後 2004 年に、雇用パスの Q2 カテゴリーの廃止と、それに対応する S パスが創設された。2015 年には、雇用パスのサブカテゴリーがすべて廃止され、より単純な区分となった。

今日の主要な就労ビザは、管理職などの高度技能者向けの「雇用パス（Employment Pass(E パス))」、中度技能者向けの「S パス」、特定産業のみで許可される低度技能労働者向けの「労働許可（Work Permit）」である。労働許可は、より高い技能の（Higher Skilled）労働者に与えられる「R1 パス」と、基礎技能（Basic Skilled）を有する「R2 パス」に分けられる。

図表 7-4 主要な就労ビザ区分の変遷

1998 年以降		2004 年以降		2015 年以降		技能高 ↑ ↓ 技能低
雇用パス	P1	雇用パス	P1	雇用パス	—	
	P2		P2			
	Q1		Q1			
	Q2	S パス	—	S パス	—	
労働許可	R1	労働許可	R1	労働許可	R1 (高い技能)	
	R2		R2		R2 (基礎技能)	

出所：筆者作成

以前の労働力省ウェブサイトでは、労働許可の R1 を Skilled 労働者対象、R2 を Unskilled 労働者対象と説明していたが、現在は R2 に対する Unskilled の表現がなくなり、R1 を Skilled、R2 を Basic-skilled と区分している。Unskilled は新たな労働許可区分にはみられない。この点については、第4節(1)イ・ウ・で、建設業における具体的なケースを挙げて説明を試みた。

現行制度下（2018年4月末調べ）の就労に関わるすべてのビザ区分・種類は、前述のパス・労働許可を含め、次の通り（図表7-5）。²

図表7-5 すべての就労ビザ・労働許可種別（2018年4月時点）

〔専門職（Professionals）〕

雇用パス（Eパス） （Employment Pass）	月 S\$3,600 以上の報酬とその他条件を満たした、専門家・管理者・幹部級の外国人対象。
起業家パス （EntrePass）	シンガポールで起業したい外国人対象。
個別雇用パス （Personalised Employment Pass）	より高報酬の雇用パス保持者または海外の専門家対象。雇用パスよりも柔軟性が高い。

〔技能・準技能労働者（Skilled and semi-skilled workers）〕

S パス（S Pass）	月 S\$2,200 以上の報酬と必要条件を満たした中度技能者（mid-level skilled）対象。
外国人労働者向け労働許可 （Work Permit for foreign worker）	建設、製造、海運、プロセス、サービス産業で働く準技能労働者（semi-skilled）対象。
外国人家事労働者向け労働許可 （Work Permit for foreign domestic worker）	家事労働に従事する外国人対象。
産褥期間の外国人ヘルパー向け労働許可 （Work Permit for confinement nanny）	（雇用者の）出産から最大 16 週間、マレーシア人ヘルパーのみ対象。
芸能労働許可 （Work Permit for performing artist）	飲食店、宿泊施設等で働く外国人パフォーマー対象。

〔研修者、学生（Trainees and students）〕

研修者雇用パス （Training Employment Pass）	月 S\$3,000 以上の報酬の実務研修中の専門家対象。
ワークホリデー・パス （Work Holiday Pass under Work Holiday Programme）	18 歳から 25 歳対象。6 カ月の就労。
ワークホリデー・パス （Work Holiday Pass under Work Holiday Visa Programme）	18 歳から 30 歳のオーストラリア人対象。 1 年の就労。
研修者労働許可 （Training Work Permit）	6 カ月以内の実践訓練を行う準技能労働者の訓練生または学生。

出所：労働力省ウェブサイト

上記の他、雇用パス保持者の家族が就労する場合のビザ（Letter of Consent）や、短期就労パス、フルタイム学生の就労パスなどが存在する。

² 労働力省のウェブサイト (<http://www.mom.gov.sg/passes-and-permits>)

イ．受入調整の制度

外国人労働者の流入を調整する方法として、①高度・中度技能者（E パスと S パス）に対する「取得要件（月額給与・資格等）」の変更、②非熟練労働者（労働許可）に対する「出身国制限」と出身国や技能レベルに応じた「最大雇用期間」、③ S パスと労働許可に対する「外国人雇用税」と「外国人雇用上限率」、④建設・石油化学産業の労働許可に対する「新規外国人採用権」、の 4 つが挙げられる。現行の各規定は次のとおり。

① E パス（高度人材）、S パス（中度技能）の発給基準変更

E パス・S パスの申請において、出身地制限はない。また、労働者が雇用され、かつ、年々上昇する給与基準等を満たしている限り、パス（初年度の有効期間は最大 2 年、その後最大 3 年）を更新し、就労を続けることができる。

図表 7-6 の通り、それぞれのパスには、学歴や資格、給与などの最低ラインが定められており、まずはこれをクリアしていなければ申請できないが、実際の承認可否は、申請者についてより複合的な判断が行われるため、基本的には最低基準を大きく上回っている必要がある。公表されない評価基準や要因があるといえる。また、E パス、S パスの高額収入者には家族同伴が許可されているが、規定の収入（S\$6,000）に満たないものは認められない（労働許可保有者も家族同伴不可）。

図表 7-6 E パス・S パスの基本的な条件（2018 年 5 月時点）

パスタイプ	職業・学歴等	家族同伴
E パス	【高度技能者】 ー 管理職・役員・専門職 ー ランクの高い大学の学位、専門的資格、専門技術等。 ー 規定の収入以上である（就労年数に応じて、より高い収入が必要）。 * 出身国制限なし。	ー S\$6,000/ 月以上の収入の E パス保有者に家族向けのパス（1 または 2）を発行。 1. 配偶者パスの付与：公的に婚姻をした配偶者、21 歳以下の未婚の子（養子含む）。 2. 長期滞在パスの付与：事実婚の配偶者、21 歳以上の障害を持つ未婚の子、21 以下の継子、両親（S\$1,200/ 月以上の E パス保有者のみ）。
S パス	【中度技能者】 ー 学位または高校・専門学校等の卒業証書。 ー 技術資格（一年以上のフルタイム講習を含むこと）。 ー 規定の収入以上である。（就労年数に応じて、より高い収入が必要）。 ー 就業年数 * 出身国制限なし	ー S\$6,000/ 月以上の収入の S パス保有者に家族向けのパス（配偶者パス）を発行。 配偶者パスの付与：公的に婚姻をした配偶者、21 歳以下の未婚の子（養子含む）。

出所：労働力省 HP（外国人労働力／パス&ビザ）より筆者作成

各パスで必要とされる最低給与額（月）は、各年数年毎に引き上げが行われている（図表 7-7）。S パスは、2019 年に S\$2,300。2020 年に S\$2,400 まで引き上げられることが、

2018 年 3 月に発表された。

図表 7-7 E パス、S パスの取得に必要な月額給与の最低基準の変化 (\$\$)

	E パス	S パス
2010 年	[P1] 7,000, [P2] 3,500, [Q1] 2,500	1,800
2011 年	[P1] 8,000, [P2] 4,000, [Q1] 2,800	2,000
2012 年	[P1] 8,000, [P2] 4,500, [Q1] 3,000	2,000
2014 年	[P1] 8,000, [P2] 4,500, [Q1] 3,300	2,200
2017 年	3,600	2,200

出所：労働力省 HP プレスリリース等から筆者作成

なお、E パスから S パスへの移行及び労働許可から S パスへの移行は、要件を満たしている限りにおいて可能である。

② 労働許可の出身地制限と最大雇用期間

E パス・S パスとは異なり、労働許可に対しては、出身国の制限と最長雇用可能期間が設定されている。労働許可の更新を続けた場合、出身国によって、R1 で 22 ～ 26 年、R2 パスで 14 年と長期的な雇用が可能である（図表 7-8）。これは、近年行われた幾度かの改正の結果である（図表 7-9）。また、最大雇用期間の適用がされない出身国もある。

家事労働者は、特定国（バングラデシュ、カンボジア、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）出身者のみに制限されており、最長雇用期間は適用外となる。

図表 7-8 最大雇用期間

産業	出身国 / 地域	ビザ種別	最大雇用期間
製造、サービス	中国	R1	22 年
	中国	R2	14 年
	非伝統国、マレーシア	すべて	適用なし
建設、海運、石油化学	非伝統国、中国	R1	26 年
	非伝統国、中国	R2	14 年
	北アジア諸国、マレーシア	すべて	適用なし
家事労働	特定国	—	適用なし

注：非伝統国とは、移民の伝統的な供給国でない国々を指す。具体的には、インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピンのこと。

出所：労働力省ウェブサイト

図表 7-9 最大雇用期間の変化

産業	ビザ 種別	最大雇用期間				
		～2007.3	2007.4～	2012.7～	2014.5～	2018.5～
製造、 サービス	R1	15 年	18 年	18 年	18 年	22 年
	R2	4 年	6 年	10 年	10 年	14 年
建設、海運、 石油化学	R1	15 年	18 年	18 年	22 年	26 年
	R2	4 年	6 年	10 年	10 年	14 年

出所：各種新聞記事

③ S パスと労働許可に対する外国人雇用税（FWL）及び外国人雇用上限率（DRC）

外国人雇用税（Foreign Worker Levy、以下 FWL）とは、S パスまたは労働許可をもつ外国人労働者を雇う企業が、その雇用に対して毎月支払う 1 人当たりの税金である³。雇用税の導入は 80 年代に遡る。70 年代まで、使用者は外国人労働者の給与の 30% を中央積立基金（政府の社会保障機関）に支払うことが義務づけられていた。これが、1982 年、マレー人以外の外国人労働者の雇用税にとって代われ、1987 年より、毎月の固定額が定められた（当時、1 人あたり月 S\$140）。政府の意図は、これにより外国人労働者を雇う費用を国内の賃金水準と同等とすること、それによりローカル労働者の賃金低下を防ぐことにあった。同時に、雇用税は社会保障を提供するための財源とはならず、政府の一般歳入として計上されることになった⁴。

外国人雇用上限率（Dependency Ratio Ceiling、以下 DRC）とは、S パスと労働許可をもつ外国人労働者を雇う企業における、全就業者に対する外国人労働者の割合で、産業別に定められる。DRC はそもそも上限であるが、内部が複数の課税層（tier）に分けられ、その層別に支払う FWL 額が決められている⁵。つまり外国人雇用率が低いほど、雇用税も低くなる。これらを変更しながら、労働市場の調整が行われている⁶。

2003 年から 2008 年、外国人労働者の自由化政策が進められた時期には、DRC が引上げられ、FWL は引下げられる方針がとられていたが、その後の FWL は常に上昇傾向にあり、DRC は下方に向かった（一部産業を除く）。S パスの DRC と FWL は図表 7-10 のとおり。労働許可の FWL と DRC は、④の図表 7-11 にまとめて記載した。

³ 外国人労働者数を規制する価格メカニズムとしての側面もあるが、FWL は政府収入の大きな部分を占めており、シンガポール特有の重要な政府財源となっている。

⁴ Dodgson, J and Auyong (2016)

⁵ なお、建設、石油化学産業、海運については、課税層はなく、外国人雇用数の上限として、「ローカルのフルタイム労働者一人に対する雇用可能な外国人労働者数」を定めている。

⁶ DRC の実施に際して、政府は 1 年程度前から企業への通知を始める。施行日が定められているものの、別途移行期間が設けられ、既存の労働者については以前の DRC 適用を続けることのできる期間が与えられたり、新規契約労働者については、変更が施行される以前から変更予定の DRC の適用が求められたりする。

図表 7-10 S パスの外国人雇用上限率と外国人雇用税の近年の推移

	外国人雇用 上限率 (DRC)	外国人雇用税 (FWL) (単位: S \$)		
		2013 年 7 月～	2014 年 7 月～	2016 年 7 月～ 2018 年現在
基本層	≤ 10%	300	315	330
第 2 層 (サービス) ※	10-15%	450	550	650
第 2 層 (その他産業)	10-20%			

※第 2 層がサービス業とその他産業に分けられたのは 2014 年から。それまで、DRC 第 2 層は、10-20%で統一されていた。

出所：シンガポール政府予算案等

④ 建設・石油化学産業の労働許可に対する新規外国人採用権 (MYE)

建設・石油化学産業のプロジェクトに対しては、プロジェクトの種類と規模に応じた新規外国人採用権 (Man-Year Entitlement、以下 MYE) の申請が求められる。MYE は、プロジェクトの直接契約者が 1 年で雇用できる新規の労働許可保有者数を定めるもので、「非伝統供給国」(バングラディッシュ、インド、ミャンマー、フィリピン、スリランカ、タイ) と中国からの労働者の雇用に制限が生じる。マレーシア出身者及び「北アジア諸国 (台湾、香港、マカオ、韓国)」出身者については MYE の適用外である。請負企業については、直接契約者から新規外国人雇用の割当てを得る必要がある。

また、経験の豊富な労働者を長く雇用するために、MYE の適用が免除される制度もある。建設業の場合 3 年以上、石油化学産業の場合 2 年以上の就業年数をもっていれば、MYE 申請は不要となる。ただし、MYE が免除される労働者に対しては、FWL 額がより高く設定されている。項目③と合わせ、労働許可の規制を図表 7-11 に整理した。

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—

図表 7-11 労働許可の規制 (DRC, MYE, FWL)

産業別	DRC, MYE	月額 FWL(S\$) ※	備考 (DRC 相当の規定)
建設	マレーシア人と 北アジア諸国	Higher skilled(R1) 300 Basic skilled(R2) 700	建設業では、ローカルのフルタイム従業員 1 人に対し、7 人の労働許可保有者の雇用が可能。
	非伝統国と中国 (MYE 適用)	Higher skilled(R1) 300 Basic skilled(R2) 700	
	非伝統国と中国 (MYE 適用免除)	Higher skilled(R1) 600 Basic skilled(R2) 950	
家事労働	DRC、MYE 適用なし	通常 265 減額 60 (減額は、当該の雇用が育児、介護、 障害者を対象とすれば認められる)	—
製造	25% 以下	Higher skilled(R1) 250 Basic skilled(R2) 370	—
	25% 超 - 50%	Higher skilled(R1) 350 Basic skilled(R2) 470	
	50% 超 - 60%	Higher skilled(R1) 550 Basic skilled(R2) 650	
サービス	10% 以下	Higher skilled(R1) 300 Basic skilled(R2) 450	—
	10% 超 - 25%	Higher skilled(R1) 400 Basic skilled(R2) 600	
	25% 超 - 40%	Higher skilled(R1) 600 Basic skilled(R2) 800	
石油化学	MYE 適用	Higher skilled(R1) 300 Basic skilled(R2) 450	石油化学産業では、ローカルのフルタイム従業員 1 人に対し、7 人の労働許可保有者の雇用が可能。
	MYE 適用免除	Higher skilled(R1) 600 Basic skilled(R2) 750	
海運※	-	Higher skilled(R1) 300 Basic skilled(R2) 400	海運業では、ローカルのフルタイム従業員 1 人に対し、3.5 人の労働許可保有者の雇用が可能。

※別途、月額 FWL の設定がある。

出所：労働力省ウェブサイト (2018 年 5 月閲覧)

(2) 労働許可制度

ア．受入分野（業種など）

非熟練外国人労働者に対する受入制度が用意されている産業・業種は、建設業、製造業、海運業、石油化学産業、サービス産業、家事労働である。

イ．受入枠（出身国・地域の制限）

労働許可については、申請対象となる出身国が、①マレーシア、②北アジア諸国（香港、マカオ、韓国、台湾）、③非伝統供給国（インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピン）、④中国——に限定されている。また、家事労働者の労働許可に対しては、別途出身国の制限がある。

受入予定数の公表はない。国内経済や各産業の成長、人口動態その他の諸状況を勘案して、前述の調整制度（(1)イ．①、②、③、④）を用いて受入数が調整される。

ウ．制度フロー

各就労ビザの申請から取得までの手順は図表 7-12 のとおり。E パスでは、エ．で述べるように、雇用者及び労働者の条件に該当する場合、申請前に国内人材向けの求人広告掲載が必要である。S パスでは、ビザ発行前に雇用者による労働者のための医療保険の購入が必要である。労働許可は、E パスや S パスより短期間で手続きが開始されるが、ビザ発行前の義務はより多くなる。

図表 7-12 就労ビザの申請から発行までの主な手順

E パス	S パス	労働許可（全般）	労働許可（家事）
（（雇）・（労）の条件が該当する場合） 申請前に国内人材向けの求人広告を掲載 ↓	（2018 年 7 月以降は、S パスについても求人広告掲載が必要）	（建設業では、特定国の労働者を雇用する場合、事前承認と指定の技能試験の合格が、入国前に必要） ↓	
（雇）または（紹）によるオンラインまたは書面申請（手続期間） オンライン：約 3 週間 書面：約 8 週間 ↓	（雇）または（紹）によるオンライン申請（手続期間） 約 3 週間 ↓	（雇）または（紹）によるオンライン申請（手続期間） 約 1 週間 ↓	（雇）または（紹）によるオンラインまたは書面申請（手続期間） オンライン：約 1 週間 書面：約 3 週間 ↓
	（雇）による医療保険購入（業務内容・給与条件によっては労災保険も必要） ↓	（雇）による保証金支払い （雇）による医療保険購入 ↓	（雇）による保証金支払い （雇）による外国人家事労働者向けの医療・労災保険購入 ↓
		（労）入国後の健康診断 ↓	（労）入国後の定住プログラム受講（初回の場合） （労）入国後の健康診断 ↓
就労ビザ発行	就労ビザ発行	就労ビザ発行	就労ビザ発行

【雇用者＝（雇）、人材紹介業者＝（紹）、外国人労働者＝（労）】

出所：労働力省 HP（2018 年 5 月 24 日閲覧）

労働許可の場合、ビザ発行前に、雇用者による保証金（Security Bond）の支払いと労働者のための医療保険の購入が必要となる。保証金とは、雇用者が労働者（マレーシア人以外）の入国前に 1 人あたり S\$5,000 を労働力省に納める預託金のことで、労働者の入国前に支払われなければならない。保証金の全額もしくは一部の没収は、保証金条項または労働許可条項に反する行為が行われた場合に実施される。よくある没収のケースとして、賃金支払いの延滞と労働者の帰国の未履行である。なお、労働者が逃亡した場合に、居所を特定するための雇用者の努力が認められれば、保証金の半分以上を回復することができる。

その他、すべての労働許可において、労働者は入国後 2 週間以内に健康診断を受診しなければならない。家事労働のための外国人労働者は、これに加えて、入国後 3 日以内に定住プログラムを受講する必要がある。建設、家事労働の詳細については、第 4 節（1）（2）を参照。

エ．労働市場テスト

2013年9月、シンガポール政府は、シンガポール国民に公平な雇用機会を与えることを目的として、Eパスの申請に関して「Fair Consideration Framework」と呼ばれる新たな規制を設けた。2014年8月より企業がEパス保有者を雇用したい場合、シンガポール労働力開発庁のジョブ・バンク（Job Bank、オンラインの求人募集サイト）にて、同ポストを2週間以上公募しなければならない。この条件を満たさないEパス申請は、却下される。ただし、求人広告掲載義務は、それを通じて応募してきた者を雇用する義務までを課すものではない。対象企業及び対象となる職は、26名以上の従業員を有する企業で、月額固定給料がS\$12,000以下の職とされた。

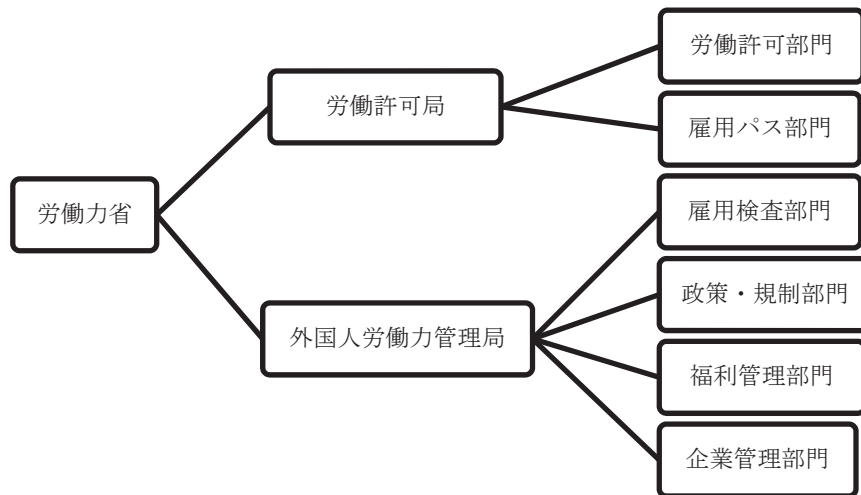
2018年7月よりこの規制は強化され、対象は10人以上の従業員を有する企業、月額固定給料がS\$15,000以下の職、と広告掲載義務の対象が拡大する。さらに、これまではEパスのみが対象であったが、Sパスも対象に含まれることとなる。

オ．行政の組織体制

シンガポールの労働力省（Ministry of Manpower、通称MOM）は15の部局（Division & Department）と3つの委員会から構成されており、そのうちの2つの部局が外国人労働者を管理し、外国人労働力の政策立案・導入の責任を負っている（図表7-13）。その1つ、労働許可局（Work Permit Division）は、シンガポール経済のニーズに応えるような効率的かつ効果的な外国人労働者の認可制度を開発することを目的とする。労働許可局内に、非熟練外国人労働者を管轄とする労働許可部門と、高度外国人材を管轄とする雇用パス部門が設置されている。もう1つの部局である、外国人労働力管理局（Foreign Manpower Management Division、以下FMMD）は、外国人労働者の福祉を担っている。FMMDは、同省内の他の部局と密接に連携をとっている：主に、外国人労働力雇用局（Foreign manpower Employment Division）、安全・衛生局（Occupational Safety and Health Division）、労使関係局（Labour Relations Division）、メディア・コミュニケーション局（Corporate Communications Division）。FMMDの中心的な機能として、①外国人労働力の管理と保護、②職業紹介産業のプロフェッショナリズム、③法令執行能力の強化。FMMDは、4つの部門からなる。雇用検査部門（Employment Inspectorate Department）は、その他法執行機関やビジネス界と連携しながら、取り締まりを通して外国人労働力の管理強化を行う。政策・規制部門（Policy and Regulations Department）は、局の外国人労働力管理のために、政策を策定し導入する。福利管理部門（Well-Being Management Department）は、外国人労働力の管理と保護に焦点を当てる。企業管理部門（Corporate Management Department）は、オフィス管理の分野で全部局を支援する。⁷

⁷ Rahman (2017) (pp.43-44)

図表 7-13 労働力省の外国人労働者に関わる部局



出所：筆者作成

カ．社会保障制度

シンガポールの社会保障制度は、市民と永住者を対象とした中央積立基金（Central Provident Fund、以下 CPF）と呼ばれる強制貯蓄制度を軸に機能している。政府が定める一定の拠出率に基づいて労働者と雇用主それぞれが拠出し、これが被用者個人の CPF 口座に積み立てられていくという完全積み立て方式で、老後の生活だけでなく住宅、医療、投資、教育などに利用することができる総合的な社会保障となっている。社会保障に対する政府支出は年々増加しているが、引き続き先進諸国の中で極めて低い率に収められており、政府支出は必要最小限にとどめられている。その他、シンガポールにおける公的扶助制度⁸は、市民、永住者を対象としており、永住者以外の外国人は基本的に対象外となっている。さらに市民と永住者間についても、医療に限らず、住宅、教育分野の政府補助において、ある程度の差が設けられ、近年、この差が拡大する方針がとられている⁹。

したがって、外国人労働者に対する公的な社会保障制度は皆無に等しい。例えば、外国人労働者（個別雇用パスを除く）は、失業と同時に就労パスを失い、出国が求められる。法律上、外国人労働者全般に提供される保障は、労災のみである。労災の場合は、雇用者に一定の範囲で補償することが義務付けられている。ただし、自営、家事労働者等は除外される。

公的な保障が限られているため、ほとんどの外国人労働者（S パス及び労働許可保有者）については、雇用者に民間の医療保険への加入が義務づけられている。また、雇用法も、労働災害補償法の適用も受けない家事労働者については、医療保険と傷害保険の2つの加入が使用者には義務付けられている。図表 7-14 に、市民、永住者、外国人労働者別の基本的な

⁸ 2014 年 1 月時点の公的扶助制度の一覧と内容は、http://www.ncss.org.sg/documents/assistance_schemes.pdf#search='public+assistant+scheme+special+grant+scheme' を参照。

⁹ 2013 年 9 月 1 日サンデー・タイムズ記事「市民と永住者間のギャップ拡大」より。

社会保障制度をまとめた。

図表 7-14 市民・永住者・外国人労働者別社会保障制度

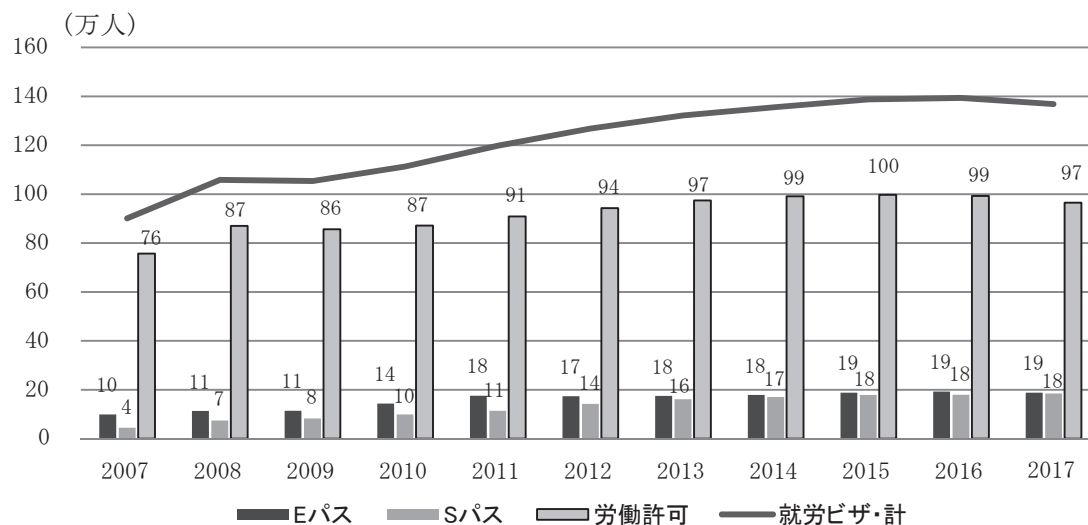
	市民（SC）	永住者	外国人労働者			
			E パス	S パス	労働許可	家事労働
年金	CPF	CPF	なし			
医療保険			なし	使用者が労働者の民間保険を購入することが義務付けられている。		
医療補助	入院費・手術代（補助率は条件別）、診察代の定額化等。	補助あるが、SC より減額、診察代の若干の高額設定等差あり。	なし			
雇用保険	なし	なし	なし			
労働災害補償制度	労働災害補償法（Work Injury Compensation Act, WICA）は、給与レベルに関係なく、自営業、独立請負人、家事労働者、公務員を除くすべての労働者に適用される。WICA は、就労中の疾病について、使用者に対して労働者の①病欠時の給与、②医療費、③終身傷害・死亡時の補償、を義務付けている。					適用なし。使用者には個人傷害保険への加入が義務付けられている。
雇用法の適用	雇用法の適用除外である管理職、船員、家事労働者を除く外国人労働者は、疾病手当を受ける権利がある。外国人労働者については、民間の健康保険への加入は、使用者の義務である。ただし、E パス保有者は、雇用法の適用を受けないため、企業は医療保険加入の義務がなく（E パスの手作業労働者には適用）、また病欠時の給与も不要である。					適用なし。使用者には、民間の健康保険への加入が義務付けられている。

出所：労働力省 HP、保健省 HP 等より筆者作成

3. 流入・流出・在留状況

図表 7-15 は、就労ビザ別の外国人労働者数の過去 10 年の推移である。高度技能労働者の E パス保有者は、2011 年までの数年間、毎年 3 万人前後の幅で伸びていたが、11 年 7 月にさらに給与基準が引き上げられ、12 年 1 月から学歴要件も上がったことで、初めてマイナスに転じた。逆に、2004 年に導入された中度技能労働者の S パス保有者は、12 年にも増加を続けており、この要因の 1 部は E パス保有者が S パスへレベルダウンしたケースがあったということである。このような事情から、現在 S パス保有者は E パス保有者に近い規模になっている。E パスと S パス保有者の総数は、2007 年には外国人労働者全体の 17% に満たなかったが、2017 年現在では 27% を占めている。

図表 7-15 就労ビザ別 外国人労働者の推移 (2007-2017)



出所：労働力省

その残りを占める熟練・非熟練の外国人労働者（労働許可枠）は、現在 100 万人近く存在する。労働許可枠の外国人労働者の増加は、建設分野における労働者の拡大が背景にある。ただし、2012 年から 2015 年の間、毎年 3 万人前後増加し続けたが、ここ数年は減少傾向にある。他方、建設労働者と同様に大きな集団を形成している家事労働者については、毎年 5 千人前後の増加で推移し、2017 年現在 24.7 万人に上る（図表 7-16）。

図表 7-16 就労ビザ別 外国人労働者数の推移 (2012-2017) (各年 12 月)

就労ビザ	2012	2013	2014	2015	2016	2017
就労ビザ (計)	1,268,300	1,321,600	1,355,700	1,387,300	1,393,000	1,368,000
E パス	173,800	175,100	178,900	187,900	192,300	187,700
S パス	142,400	160,900	170,100	178,600	179,700	184,400
労働許可	942,800	974,400	991,300	997,100	992,700	965,200
その他就労ビザ	9,300	11,300	15,400	23,600	28,300	30,700

労働許可	2012	2013	2014	2015	2016	2017
労働許可 (計)	942,800	974,400	991,300	997,100	992,700	965,200
建設	293,300	318,900	322,700	326,000	315,500	284,900
家事労働	209,600	214,500	222,500	231,500	239,700	246,800
その他	439,900	441,000	446,100	439,600	437,500	433,500

出所：労働力省

4. 特定分野における受け入れ

(1) 建設労働者

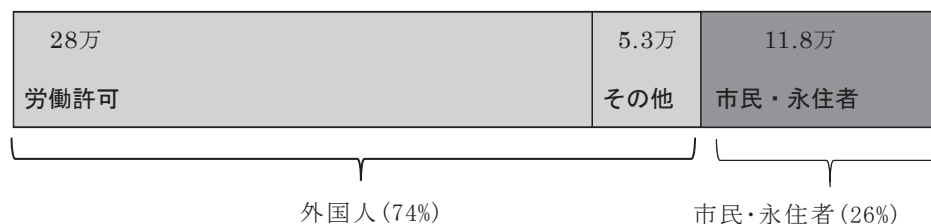
ア. 概要

建設業では、特に建設現場が 3K 労働（汚い、危険、きつい）かつ低賃金労働として、現

地の人々から避けられる傾向にある。このため、市民・永住権保有者で建設業に従事する者（100％）のうち、65％が管理職・専門職・技術者・事務職のいずれかに属し、その他職工などの特定の技術を有する者が22％、機械操縦や組立工が7.6％、掃除夫等が6.1％である。このような国内の人材不足を補うために多くの労働者が国外から雇用されている¹⁰。

近年、建設業に従事する外国人は、労働許可枠の3割前後を推移している。2007年に建設業の労働許可を保有する外国人は18万人であったが、2015年のピーク時には32万人を超えるまで増加した。その後は縮小し、2017年現在は28万人を数える。労働許可枠の外国人を中心にして、建設業の全体が外国人労働者に依存しており、2017年の建設業従事者の45.1万人（100％）のうち、33.3万人（74％）が外国人で、残りの11.8万人（26％）がシンガポール市民及び永住者であった（図表7-17）。公表されている産業別労働許可数から推計すると、建設業に従事する外国人労働者（100％）のうち、労働許可保有者が84％で、残りの16％をEパスやSパスなどその他ビザ保有者が占める。政府としては、技術革新などによる生産性の改善で、2020までに建設業における外国人労働力の20～30％を削減することを目指している¹¹。

図表 7-17 建設業従事者の内訳（推計）（2017）



出所：統計データより筆者推計

また生産性の向上という意味から、政府は建設業における外国人労働力の規模の縮小だけでなく、外国人労働者の技能を高めるための取り組みも行っている。労働許可枠には、より高い技能（資格と経験）を必要とするR1ビザと、最小限の技能（資格）を求めるR2ビザがある。2014年時点で、R1ビザ保有者は全体の15％ほどを占める。しかし、企業によってこの割合が大きく異なるため、2018年、政府は、各企業に対し、R1ビザ保有者を一定の割合雇用しなければ、新たにR2ビザ労働者を雇用または更新することができないという規定を設けた（後述）。

¹⁰ 複数の報告書（2011）では、建設業で働く30万人を超える外国人労働者のうち、20万人が中国出身であるとされ、彼らの労働状況、搾取が国内外から告発されている。” Exploitation of Migrant Chinese Construction Workers in Singapore” (HOME, 2011) 及び及び” Hired on Sufferance” (China Labour Bolletin, 2011) を参照。

¹¹ 2017年5月29日付けストレートタイムズ紙 (<https://www.straitstimes.com/singapore/bca-seeks-to-cut-number-of-foreign-workers>)

イ．近年の制度改正

建設労働者の需要が高まる中で、政府は最長雇用期間の拡大、外国人雇用上限率（DCR）の引き上げ、同時に、外国人雇用税（FWL）の増額を行ってきた。2006年には、DCR（相当の）規定が「市民／永住者のフルタイム従業員1人に対して4人」、FWLが「S\$100またはS\$470」であったが、2018年5月現在、「市民／永住者のフルタイム従業員1人に対して7人（88%）」の労働許可保有者の雇用が許されており、外国人雇用税は、新規外国人採用権（MYE）や出身国、技能レベル（R1/R2）によって「S\$300、S\$700またはS\$950」と定められている。最大雇用期間も同様に拡大してきた。2012年には、もっとも短い場合（Unskilledの中国・非伝統国出身者）の最大6年の雇用期間を、最大10年に拡大した。その後も改正を重ね、現在は出身国と技能レベルにより、最大雇用可能期間は14年または22年と長期化している（非伝統国とマレーシアは適用なし）。（以上、図表7-8から7-11を参照）

政府は他にも、建設業における外国人労働者の技能レベル向上の一環として、労働許可R1とR2それぞれの、技能要件を変更した。従来、労働許可はUnskilled（非熟練）レベルとSkilled（熟練）レベルに区分されていたが、2011年7月より段階的にUnskilledレベル（資格不要）を廃止してゆき、資格や就労年数によって、「Basic Skilled（基礎技能労働者）」（労働許可のR2パスに対応）と「Higher Skilled（より高い技能労働者）」（労働許可のR1パスに対応）に再区分されることとなった。

さらに2018年1月より、労働許可保有者の10人中少なくとも1人はより高度な技能を示すR1ビザを保有しなければならない定めを設けた。この要件を満たさなければ、新たに基礎技能労働者（R2）を雇用、もしくは既存のR2労働者の労働許可を更新することはできない。2019年1月より、同要件を満たしていない企業は、新たに基礎技能労働者（R2）を雇用もしくは既存のR2労働者の労働許可を更新することはできないだけでなく、規定の人数を超えるR2労働者の労働許可が取り消される。

ウ．条件・資格等

【建設業の労働許可申請が可能な出身国】

- ・マレーシア
- ・中国
- ・非伝統供給国（インド、スリランカ、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、フィリピン）
- ・北アジア諸国（香港、マカオ、韓国、台湾）

【年齢制限】

R1・R2ビザ共通で、労働許可申請時の年齢が18歳以上50歳未満（マレーシア出身者のみ58歳）であり、就労可能な年齢は60歳までと定められている。

【R2 パスの条件・資格】

基礎技能労働者に区分される R2 パス（労働許可）を取得するためには、建設庁の定める技能認定（SEC または SEC(K)）が必要である。これらの認定取得のための試験センターは複数国（インド、中国、タイ、バングラデシュ、ミャンマー、スリランカ）に置かれており、労働者は、事前承認（Prior Approval、PA）¹² の受領後、シンガポールへの渡航前に資格を取得する必要がある。建設庁の定める技能認定とは、技能評価認定（知識）（英語の頭文字をとり SEC(K)）と呼ばれるもので、多数の技能（2011 年時に 27 種）から選択し、1 時間の記述試験と 4 ～ 5 時間の実技試験から構成される。実技のみ合格した場合は SEC が認定され、記述と実技の両方に合格すると SEC(K) が認定される。英語だけでなく、中国語、タミール語、タイ語にも対応している。記述試験は、材料、工具、機械等の基本的な知識をもち、作業順序、安全面の知識などを確認するものである。実技試験では、労働者の実践的な技能を評価する¹³。

図表 7-18 出身国別の資格要件 (R1)

出身国・地域	就労の開始前に必要な資格
非伝統供給国、中国	SEC または SEC(K)
北アジア諸国	SEC または SEC(K)
マレーシア人	下記のいずれか 1 つ。 ・ SPM または SPM 相当 ・ SEC ・ SEC(K)

出所：労働力省ウェブサイト

【R1 パスの条件・資格】

R1 パス（労働許可）は、これまでシンガポールで就労してきた労働者の中から次の①～③のいずれかの条件を満たす者、または、シンガポールでの就労経験がない場合、④の条件を満たす者に付与される。現行の 4 つの方法は以下のとおり。

1. CoreTrade

建設産業の職人認定 (CoreTrade) 制度を利用する方法で、建設庁管轄の CoreTrade において 1 つの技能認定を有すること。すなわち、SEC または SEC(K) を有し、シンガポールで 4 年以上、建設産業で働いた経験を持ち、その上で、CoreTrade の実技試験に合格すること。

2. マルチ技能スキーム (Multi-Skilling Scheme)

シンガポールで 4 年以上、建設産業で働いた経験を持ち、異なる 2 つの技能認定

¹² 中国または非伝統供給国出身の労働者を雇用する場合、企業は労働許可を申請する前に（労働者の渡航前）、事前承認を必要とする。

¹³ 建設庁ウェブサイト (https://www.bca.gov.sg/otc/otc_main.html)

(SEC(K)) を有すること。または、シンガポールで 6 年以上、建設産業で働いた経験をもち、120 時間の安全講習を受けた者または相応の安全衛生に関する資格を有する者。後者の安全関連の規定は、近年多発する労災事故を受けて新たに作られた。

3. 産業技能認定フレームワーク (Market-Based Skills Recognition Framework)

シンガポールで 6 年以上、建設産業で働いた経験を持ち、月収が S\$1,600 以上の労働者。

4. ダイレクト R1 法 (Direct R1 Pathway)

シンガポールでの就労経験を不要とし、建設庁が認定する技能資格 (SEC(K)) を有し、月収が S\$1,600/ 月以上の労働者。2015 年 9 月に導入された。

図表 7-19 R1 労働許可を取得する方法

要件	CoreTrade	マルチ技能 スキーム	産業技能認定フレーム ワーク	ダイレクト R1 法
最低経験年数	4 年	4 年 (6 年)	6 年	不要
技能・証明書	要	要	不要	要
最低給与額 / 月	—	—	S\$1,600	S\$1,600

出所：筆者作成

(2) 家事労働者

ア. 背景

アジアでは、シンガポールだけでなく、韓国、香港、台湾、マレーシアなどの経済が発展してきた国において、海外から女性を家事やケアの労働者として受け入れ、家庭内で就労させるという政策が実施されている。アジアのこれらの国では、政府が国民に対して実施する高齢者、障害者、育児関連の福祉政策は限定的であるが、それを補うため海外から家事やケアの労働者を雇用しやすくすることで、自国の女性の家事・介護・育児の負担を軽減し、女性の就労率や出生率を上げようとするのが政策の趨勢となっている。

シンガポールでは、1987 年に外国人家事労働者プログラム (Foreign Maid Scheme) が導入された。当時の住み込み外国人家事労働者の数は、5 千人であったのが、1987 年に 2 万人、1990 年代末には 10 万人を突破し 2005 年には 16 万人に達し、現在 (2013 年) では、公式に 21 万 4,500 人が登録されている。2005 年には 7 世帯に 1 世帯が外国人家事労働者を雇っていたのに対し、現在は 5 世帯に 1 世帯が雇っているという計算になる。80 年代、中流階層の共働き夫婦は、住み込みではなく通いで掃除、洗濯等をする外国人を個人的なついで週に 1～2 回雇うことがより一般的であった。それが、80 年代後半以降、とくに 90 年代から海外からの住み込み家事労働者が増え始めた。その多くはフィリピン出身であったが、後にインドネシアからの女性も増えた。家事労働者として就業するものの外国人比率は、2011 年で 94.1% に達する。低賃金、厳しい労働条件、そして政策が加わり、このセクターは、外国人労働者に占められている。

イ．制度概要

家事労働への外国人就労者の条件として、出身国、年齢、教育レベル等が定められており、加えて、出身国における 2 ～ 3 カ月の研修とシンガポール入国後の定住プログラムへの参加が義務づけられている。現在承認されている出身国は、バングラデシュ、カンボジア、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、タイの計 13 カ国であり、承認国の枠は随時拡大されてきた。今日まで、インドネシアとフィリピン両国からの家事労働者がシンガポール家事労働者のほぼ全体を占めているが、年々給与レベルが上昇しているため、より低賃金で、条件の厳しくない他国の家事労働者を求める人々もあり、家事労働者の出身国は多様化している¹⁴。年齢は、労働許可申請時に 23 歳以上、50 歳未満であること、学歴は最低 8 年の教育を受けていることが求められる。他にも、家事労働者は、実態だけでなく、制度上も「原則女性」とされているため、これに派生する義務として 6 カ月毎の定期健康診断が必須である。入国時には他の労働許可保有者と同様に、感染症に関する健康診断が行われるが、家事労働者のみ、その後 6 カ月毎に感染症及び妊娠検査が義務付けられている。家事労働者含め労働許可保有者の妊娠は、労働許可の条件から逸脱したとみられ、現実的には、国内での堕胎か出産のための帰国の選択しか残されていない¹⁵。

他方、雇用主になるための条件は、21 歳以上で、最低収入基準を満たす必要がある。ただし婚姻者は、配偶者と収入の合算が可能であり、他にも配偶者以外の家族との収入合算プログラム、もしくは 1 人暮らしで無収入の 60 歳以上の高齢者を対象としたスポンサーシップ・プログラム（子・孫が実際の雇用主となる）もある。具体的な収入基準値には言及されておらず、申請後、労働力省の判断にゆだねられる。また、雇用主が雇うことのできる家事労働者は原則 1 人であるが、18 歳未満の子が 2 人以上または 60 歳以上の親（もしくは義父母）と同居していることを条件に、2 人目の家事労働者を雇用することが可能である。

ウ．制度改正等

家事労働や子供の養育だけでなく、高齢化社会を迎えつつあるシンガポールでは、家庭内における高齢者の介護のためにも、外国人家事労働者の需要は増加していくことが予想され

¹⁴ 家事労働者の賃金は、出身国により差異化されている。ウェブ上のメイド紹介所などで記載されている参考料金では、フィリピン出身者が最も高く、続いてインドネシア出身者、ミャンマーやスリランカ出身者がこれと同等か少し低額、さらに低いのがインド出身者であり、これに経験年数が加わり金額が設定される。例えばインドネシア出身者の給与は、S\$320-400 / 月 (2.6 万 - 3.3 万円相当) の範囲である。また高い学歴や看護等の資格を有している場合、別の給与基準が適用され、S\$800 程度の給与を得ることもある。

¹⁵ 数は少ないと思われるが、シンガポール市民もしくは永住権保有者との婚姻は、困難だがもう 1 つの方法である。2010 年 9 月のストレーツ・タイムズ紙によれば、毎年 100 人の妊娠した家事労働者が帰国している（強制か本人の意志かは不明）。また同紙の 2012 年 6 月の記事によれば、（記録されている）外国人労働者の中絶数は年々増加しており、2011 年には 3,000 人超の外国人が妊娠中絶を行っているというデータがある（永住権保有者を含めると 4,660 人に達する）。これは、シンガポールにおける妊娠とは、失職→帰国を意味することが、大きな要因だと言える。

る。シンガポールでは、全世帯の8割以上が住む公団住宅の割り当てで親との同居が奨励されており、高齢者の面倒は国や病院ではなく、子供が見ることを前提としてきた。また1994年には、経済的に自立困難な両親を支援しない子供に対して国が介入して解決に導くことができるという、両親保護法（Maintenance of Parents Act）が成立している。そうした方針の一環であろうか、「原則女性」とされる家事労働者について、近年、男性の家事労働者（実際は介護ニーズとして）が例外的に認められてきた。ストレーツ・タイムズ紙によれば、2013年5月時点で、33名の男性家事労働者がシンガポールで働いており、寝たきりなどの高齢の親（特に男性）を抱える家族からの需要が多いとのことである。雇用エージェンシーは、今後もニーズに合わせて男性就労者を増加させていく予定だと述べている。なお、労働力省の対応に関して、男性家事労働者の場合は、特別の申請と理由説明が必要とされ、承認に時間を要することが報告されている。

2013年人口白書の基礎資料の1つに、人口・人材局が2011年11月に作成した暫定資料「医療部門及び建設労働者、外国人家事労働者の外国人労働力需要の推計」がある。これは、2030年までの医療部門及び、建設労働者、外国人家事労働者に関する労働力需要を推計した資料である。ここにおいて政府試算では、今後外国人家事労働者の規模は、建設労働者と同程度かそれ以上の規模まで拡大すると想定している。外国人建設労働者は、2030年、現在と同規模の25万人から30万人の範囲で必要であるとされるが、一方、外国人家事労働者の需要は、2011年の19万8千人から、2030年には30万人と、大幅に増加することが予想されている。その理由として、子もしくは高齢者を含む家族と共働き家族の増加を挙げているのは、政府が今後も子の養育及び高齢者の介護について、家庭内でのケアを想定しているからに他ならない。

シンガポール政府の社会保障の原則にある“自助”努力の精神は変わらぬまま、近年では福祉政策の重視への政策転換が行われている。その一環ともみられるものに、家事労働者にかかる外国人雇用税（FWL）の動きがある。家事労働以外のすべての就労パス保有者については、すでに述べたようにFWLは増加の一途であるが、家事労働者についてのみ、税額が下がり続けている。2005年には、通常のFWLがS\$345からS\$295に減額され、また12歳未満の子か65歳以上の親族、または障害者をもつ場合に適用可能なFWLの減額制度¹⁶を利用した際のFWLはS\$200であった。ここ数年のFWLの通常額はS\$265で据え置きされており¹⁷、減額後のFWLについては段階的に引き下げられ、現在はS\$60である。また2012年から、外国人労働者交付金（Foreign Domestic Worker Grant）と呼ばれる家事労働者雇用のための補助金制度が開始しており、現在の条件は、65歳以上の親族と同居し、1世帯当たりの収入がS\$2,600以下の雇用主を対象に、毎月S\$120の交付金が受け取れるというものである。同制度の開始当初は、1世帯当たりの収入がS\$2,200以下との条件であ

¹⁶ 子、孫、高齢者、障害者のそれぞれのプログラムがある。

¹⁷ ただし、2019年4月よりS\$300へ増額することが予定されている。（減額のFWLは据え置き）

り、2015年の受益者は6,200家族にのぼり、2012年の開始以降、少なくとも10,400世帯が同制度を利用している。このような政府支援もあり、家事労働者の雇用は、ますます多くの国民にとって手の届くものとなりつつある。

エ．家事労働者特有の問題

ただその一方で、外国人家事労働者の権利の整備は遅れたままである¹⁸。家事労働者は、国内の雇用法及び労働災害補償が適用されない。家事労働者は、雇用主と同じ空間で就労し、生活もするため、仕事とプライベートの区別はほとんどできない。そのため、労働時間が不明確である、閉ざされた空間の中で使用者の権利の濫用が起りやすい、雇用主が外国人家事労働者の保証金（S\$5,000）を支払う必要があるため、過度の個人への監視が行われる、などが報告されている。法を犯した雇用主は厳しく罰せられるが、雇用がなければ自国に戻らなければならない外国人労働者にとって雇用主を訴えることはなかなかできないのが現状だ。近年の労働者保護の観点からの唯一の改善は、2013年1月より施行された家事労働者の週休1日原則である。また、労働者の賃金もその問題の1つである。シンガポールでは最低賃金が存在しないため市場原理に任されていることも給与の低さにつながっているが、出身国とシンガポール現地での家事労働者仲介業者が多額の手数料（手配料など）を給与から天引きすることが慣行化しており、その手数料が、多いときには給与の1年分ほどになることもある。いくつかの労働者供給国は、労働条件・賃金などを定めているが、それらが遵守されていないのも現状である。

5. 社会統合政策

（1）市民権・永住権の付与状況

シンガポールでは、現在、毎年3万人ほどの外国人が永住権を取得し、永住者のうち2万人弱が市民権を取得している。シンガポールにおける永住者は、準市民的権利を与えられたもので、選挙権がないことや兵役義務がないこと、市民より低額の医療補助であるなどの違いはあるが、市民とほぼ同等の権利を有している。ただし、近年シンガポール政府は、市民と永住者との差別化を図っており、以前よりはその差が拡大している。

市民権や永住権の申請に対しては、給与、学歴、年齢、滞在年数、シンガポール社会に根づく意思などが総合的に判断される。永住権は、外国人が市民権を得るためのステップとして設定されている。永住権申請は、市民・永住者の配偶者を除き、シンガポール経済に高く貢献していることが必要とされ、Eパス、Sパス保有者¹⁹及び起業家／投資家の申請枠組みはあるが、労働許可保有者の申請は認められない。また、市民権の獲得や永住権の資格では、

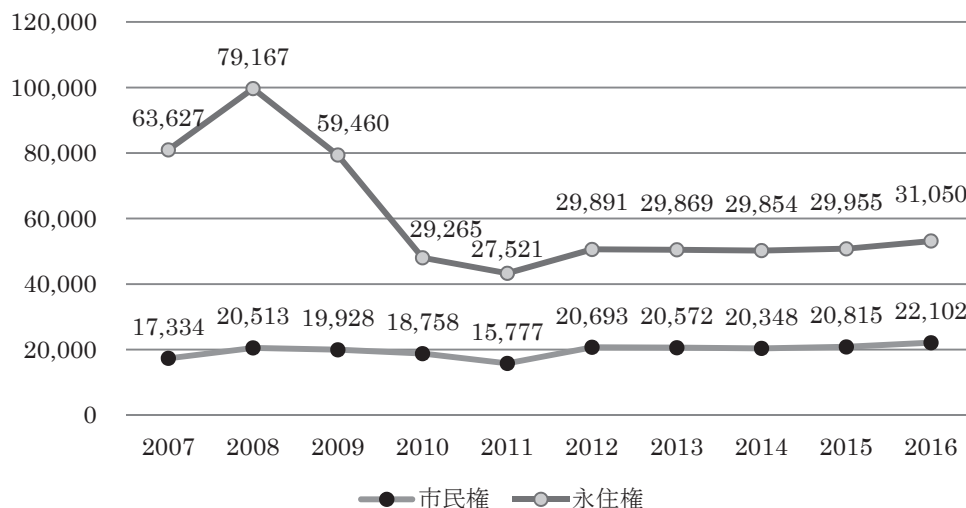
¹⁸ 外国人家事労働者の権利に関わる問題は、ヒューマン・ライツ・ウォッチの報告書「Maid to Order」やHOME（脚注9と同じ）報告書「Maid to Work」などに詳しい（ウェブ閲覧可）。

¹⁹ Eパス及び及びSパス保有者の永住権申請は、通常、管理・専門職・技術職枠を通じて行われる。同枠を通じた永住権付与は、2009年の2.7万から、2010年の1.1万に減少した。

常に民族間比率を守るように考慮されている。

図表 7-20 は、新規の市民権と永住権付与数の推移を示したものである。永住権は、80 年前後は 1 万人弱、90 年前後は 2 万人弱、90 年代後半から 2.5 万人～3 万人と比較的緩やかに増加してきたが、2000 年代の中盤から急速に永住権の付与が進められた。その後 2009 年に移住者の受入れ枠組みを厳格化したことで、永住権付与数が大きく減少し、近年の新規永住権付与は 3 万人近くに抑えられている。これは、2008 年の申請却下数 2.2 万、2009 年 5.9 万、2010 年 6.8 万からわかるように、申請者数の減少によるものではない。市民権については、2000 年代の数年で付与数がほぼ倍増した。政府は、2013 年の人口白書において、永住権は現在のレベル（年間付与 3 万人）を維持、市民権についても年間 1.5 万人から 2.5 万人を承認していく意向を示している。

図表 7-20 新規市民権・永住権付与件数（2007-2016）



出所：人口・人材局「Population in brief 2016」「Population in brief 2017」

（２）永住権付与の条件

シンガポールでは、従来、高度人材に対して比較的スムーズに永住権の付与を行ってきた。しかし、新規永住権付与数の減少からもわかるように、近年その基準が引き上げられたことは明白である。永住権の申請・審査に関わる基本枠組みは、1) 家族紐帯スキーム、2) 技術・専門職スキーム、3) 投資家／起業家スキーム、に分けられる。家族紐帯スキームでは、シンガポール市民の配偶者や親、子に対して被扶養者永住権を付与しており、2010～2012 年平均で年間 3,800 人の配偶者と 340 人の親・子に付与された。ただしシンガポール市民との婚姻によっても容易に永住権が得られることはなく、偽装結婚等への予防措置がとられている。技術・専門職スキームでは、2009 年に 2.7 万人、2010 年に 1.1 万人に永住権が与えられた。また投資家／起業家スキームの前身である投資家スキーム（2012 年 4 月に終了）

では、2004 年から 2012 年の間に、1,080 人の投資家に対して永住権が付与された。つまり永住権は、その大半が技術・専門職スキームを通じて取得されている²⁰。

技術・専門職スキームは、E パス・S パス保有者を対象²¹としており、1) 経済的貢献（収入）、2) 学歴・資格、3) 年齢、4) 社会への統合力・ルーツを評価するための家族プロフィール——など、申請者毎に総合的評価を行い、決定が下される。1) ～ 4) の他に、居住年数や人種についても判断材料とされる可能性はあるが、いずれの項目がどれだけ重要とされるかなどの基準の公開は、制度の乱用を防ぐために行われていない。2005 ～ 2010 年の技術・専門職スキームで永住権が付与された申請者のプロフィールは次の通りである（2012 年 1 月の国会質疑にて）。

〔年 齢〕 56%が、30 歳未満

〔居住年数〕 85%が、雇用パスを含む最初の長期滞在パスが発行されてから 5 年以内

〔高い学歴〕 83%が、専門学校・大学卒以上

〔収 入〕 23%が、S\$4,000 / 月以上（2012 年 1 月以前の P2 パスの基準）

※ただし、2009 年の移民規制の厳格化により、S\$4,000 以上の収入を得る申請者の割合が、2010 年には 43%にまで上昇した。

なお、永住権付与者には、最長 5 年を期限²²とした再入国許可（REP: re-entry permit）が発行され、これを更新していく必要がある。REP の更新を怠った場合もしくは更新申請が却下された場合、永住権ははく奪される。毎年 2%ほどの REP 更新が拒否されており、理由としては、国外滞在による長期不在、十分な収入の欠如、家族ルーツの喪失などが挙げられている。

（３）国民統合評議会

移住者や外国人労働者の社会統合に対する努力は、国民統合評議会（The National Integration Council、以下 NIC）を通して行われている。2009 年 4 月に設立された NIC は、現在、公的セクター、民間セクター及び市民から選ばれた 26 名²³によって構成されており、彼らが統合のための戦略やプログラムを討議する。また、コミュニティ、メディア、学校、職場で分けられた 4 つのワーキング・グループが置かれているが、NIC はこれら WG によって提案されたプログラムに戦略的方向性も与える。実務上は人口・人材局が事務局となり、その運営と調整にあたっている。

設立当初、社会統合の戦略的プログラムは、コミュニティ統合基金（Community

²⁰ 3 つのスキームの存在と各スキームでの付与数については、国会質疑の中で述べられたものを引用しているが、それらを合算しても図表 7-20 の永住権付与件数には合致しない。いずれにしても、本項での記述は、すべて国会における質疑応答に基づいて記している。

²¹ 第 1 章 (3) に既述の個別雇用パス保有者も同様である。

²² 最長 5 年の有効期間を与えられるが、1 年などのケースもあり、個別の対応がされている。

²³ 参照 URL(<https://www.nationalintegrationcouncil.org.sg/about/national-integration-council>)

Integration Fund、以下 CIF)、英語レッスンの受講促進、帰化と統合の旅 (Naturalisation and Integration Journey) の3つの軸からなっていたが、現在は、英語レッスンの受講促進が政府の社会統合政策のなかで言及されることはなく、CIF とシンガポール市民の旅 (Singapore Citizenship Journey、以下 SCJ) が中心となっている。

2009年9月にS\$1,000万の基金をもって発足したCIFは、非政府組織や草の根組織、企業などに対して承認されたプロジェクトの80%以内かつS\$20万以内の資金援助を行う。これまで、280の統合イニシアチブと160の組織が支援されてきた。対象となるプロジェクトの内容は、新規移住者（新しく市民となった人々）や外国人がシンガポールに統合できるための情報提供、新規移住者・外国人とシンガポール人の交流の促進、シンガポール人と新規移住者・外国人の間の多様性などの理解促進——などが主なものとされる。2011年に立ち上げられたSCJは、新しい市民に対してシンガポールの規範と価値の理解を深めることを目的とし、16歳以上60歳以下のすべての新規移住者が公式な手続き完了前に参加することが義務付けられている。その“旅”の内容は、①シンガポールの歴史や政策などに関するオンライン・プログラム、②歴史的ランドマークや公的機関を実際に巡るシンガポール・ツアー、③地元での交流を深め、参加可能な活動を知るためのコミュニティ共有講習会——。

（４）居住空間を通じた“統合”への取り組み

シンガポールでは、人口の8割超がHDB (Housing and Development Board：住宅開発庁) という団地当局の下にある公共住宅団地に暮らしている。HDBは、独立前の1960年、衛生環境の悪いスラムなどに住んでいた多くの市民のために適正な居住空間を提供することを目的に設立された。80年代末、民族間対立の可能性が社会問題として浮上した際に、いくつかの地区において特定民族の集中がみられることが報告された。この問題への対策として、政府は1989年、民族統合政策 (Ethnic Integration Policy、以下 EIP) を導入した。これは、「ブロック」と「近隣」の二つのレベルでの民族比の上限を定めたものである。人口の実際の民族比に多少余裕を持たせた配分となっており、例えば2000年の人口比は、華人77%、マレー人14%、インド人8%であったが、同年のEIPの近隣上限率は、各々84%、22%、10%であった。また、ブロック内上限率は、各々87%、25%、13%と定められていた。

この民族比制限に加えて、現在では、永住者と外国人に対する上限率も定められている。まず永住者には新規のHDBフラットの購入が認められていないため中古のHDBフラット購入についての制限として、永住権保有者の近隣上限率は5%、ブロック内上限率は8%と定められている。なおマレーシア人の永住者はこの適用を逃れる。また、2014年1月以降、非マレーシア人の永住者及び外国人の賃貸についても規制が作られた（外国人は賃貸のみ可）。以後、非マレーシア人の永住権保有者及び外国人は、近隣内比率8%以内、ブロック内比率11%以内が守られる場合のみ、HDBフラットを賃貸することができる。

EIPは人種的統合と調和を促進するために導入されたものであり、人種的飛び地の形成を

防ぐことを目的としている。また、永住者・外国人に対する施策は、『公的住宅において外国人の飛び地の形成の予防と社会的結合を目的とし、非市民がローカル・コミュニティにより良く統合することができるのを確かにする』というのが公式見解である。

6. 制度改正・最近の動向等

2009 年より外国人労働者の受入方針が転換し、それまでのように積極的に受け入れを拡大させていくのではなく、ローカル人材（シンガポール市民及び永住権保有者）へ配慮をしながら、現状の受入レベル（労働力の 1/3）を維持することが目指されるようになった。受入制度のあり方としては、給与基準・雇用税の上昇という従来とおりの選別・調整方法に変更はない。近年の目立った動きとして、高度人材を対象にした「公正な採用」のための制度改正が進められている。

2014 年以降、高度人材の外国人雇用に関して、企業への求人広告掲載義務の導入と「公平で進歩的な雇用慣行のための政労使連合（TAFEP）」という 3 者組織による監査の強化を通して、ローカル人材が不利な立場に置かれないう、取り組みが行われている。まず、2013 年の人口白書において、シンガポール人（永住者含む）を中心とする労働力基盤を目指して「**Strong Singaporean Core**」の指針を打ち出し、そこで、外国人労働者の受け入れを規制し、シンガポール人労働者のスキルを向上させ、専門職や管理職業務を中心にシンガポール人の労働力基盤を強化する方針を明らかにした。具体的には、2014 年、「公平な採用検討の制度（**Fair Consideration Framework**）」を導入し、E パスの外国人を雇用する前に、シンガポール人への求人広告掲載（最低 14 日間）が義務化された。26 人以上の従業員をもつ企業が、月収 S\$12,000 以下の求人を行う場合、**Job Banks** への広告掲載が必要とされる。2015 年には、「公平で進歩的な雇用慣行のための政労使連合（TAFEP）」が実施機関となり、E パスの申請企業がシンガポール人を公平に専門職・管理職・役員に登用しているかという審査が開始された。さらに 2016 年、**Singaporean Core** の促進に向けた対策として、労働ビザの審査に関する企業側の追加基準として、**Singaporean Core** への寄与が含まれることになった。このため、TAFEP の調査権限は強化され、公平な採用検討制度の警告企業リストの作成が定められた。企業がこの警告リストに入り、6 カ月以内に改善が見られない場合、E パス申請は却下される。2017 年 2 月末には 250 企業・使用者が警告リストに入れられ、そのうち約 50 企業がこうした制裁の対象となり、500 以上の E パス申請が却下または取り下げられた（同制度は現在まで継続）。2018 年には、「公平な採用検討の制度」の改正により、7 月以降、10 人以上の従業員をもつ企業が、月収 S\$15,000 以下の求人を行う場合、**Job Banks** への広告掲載が必要となる。さらに、これまで E パスのみが対象であったが、S パスも対象に含まれることとなる。

低度技能労働者の外国人雇用に対する制度変更として、建設労働者などを対象として技能レベルの向上を目的とした制度改正があったことはすでに述べた（第 4 節 (1)）。その他、

2018年5月より、労働許可保有者のビザ有効期間が、特定国出身に限り（中国、バングラ、インド、タイなど）、2年から4年へ延長される。また、現在は外国人家事労働者に限定されている定住プログラムの受講義務を、2018年後半より、その他の労働許可をもつ外国人労働者にも広げることが予定されている。

7. 労働市場に与える影響

多くの先進諸国が経験するように、シンガポールにおいてもサービス業の拡大と製造業の縮小が起こっている。国内就業人口は、1992年から2013年の約20年間で、サービス業63%→70%、製造業27%→16%に変化した²⁴。このような産業構造の変化は、政府主導で積極的に進められてきたものだが、それにともなう外国人労働力の受け入れも政府の管理のもと、行われてきた。

2001年の就業人口に占める外国人比はすでに31%だったが、2013年には38%まで増加している（図表7-21）。同期間（2001－2013）の産業別の外国人比の変化をみると、製造業は38.7%から52.2%へ、建設業は66.2%から75.3%へ、サービス業は21.7%から27.6%へ、全産業で上昇している。また同期間の絶対数の変化では、製造業のローカル就業者は約5000人減少、逆に外国人就業者が11万5千人も増加した。建設業では、ローカル就業者が約2万人増に対し、外国人就業者は約17万人大幅に増加した。サービス業では、ローカル就業者が65万人増加、外国人就業者が36万人増加であった。これらデータより、縮小産業である製造業ではローカルに代わり外国人が投入された、建設業ではその拡大したニーズの大部分が外国人によって埋められた、成長産業のサービス業ではローカル就業者の新規参入でも満たされない部分が外国人によって“補填”された——と言えるだろう。

外国人労働者の流入による社会階層別の影響として、低賃金労働者に対してより大きなマイナス・インパクトがあると考えられるが、高度・中度技能労働者に対応する層についても何らかのマイナス・インパクトからは免れていないようである。労働許可で入国する多くの低賃金労働者は、建設、海運、清掃・メンテナンス、小売り・食品、飲食マーケット、家事労働などの3K職に集中しており、一般的にシンガポール人が入りたがらない職場の穴を埋めている。しかし、シンガポールの低賃金労働者層は、これら外国人労働者による失職及び賃金上昇の抑制の影響を被っていると指摘する研究もあり、2007年に **Workfare Income Supplement** と呼ばれる高齢の低所得者層向けの所得補助制度が導入されたのは、その事実の深刻さを裏付けるものだといわれる。また、外国人の高度・中度技能労働者に対応する層として、シンガポールで **PMET**（Professionals, Managers, Executives and Technicians、

²⁴ 労働力省の資料“Employment Trend and Structure, 2004”は、この変化を次のように説明している：サービス・セクターにおいては1992年から2003年の間に48.5万の新たな職が生み出されており、この増加は、ビジネス・サービス、商業、交通、コミュニケーション、金融サービス、福祉、教育、個人サービスの増加によるものである。また製造業は、同期間に5,900の職が減少しているが、これは高付加価値産業へのシフト、つまり安価な製品の製造拠点の移転と新たな投資による職の創出を相殺した結果である。

図表 7-21 産業別の就業人口及び外国人人口

	2001		2006		2013	
	就業人口 (千)	(%)	就業人口 (千)	(%)	就業人口 (千)	(%)
全体	2,170.0	100.0	2495.9	100.0	3493.8	100.0
ローカル	1,501.0	69.1	1739.6	69.7	2172.2	62.2
市民	1,344.0	61.9	1498.5	60	-	-
永住者	156.9	7.2	241.1	9.7	-	-
外国人	670.0	30.9	756.3	30.3	1321.6	37.8
製造	430.1	100	517.5	100	540.3	100.0
ローカル	263.8	61.3	286.7	55.4	258.5	47.8
市民	223.4	52	228.9	44.2	-	-
永住者	40.4	9.4	57.7	11.2	-	-
外国人	166.3	38.7	230.8	44.6	281.8	52.2
建設	287.2	100	255.5	100	477.1	100.0
ローカル	97.1	33.8	101	39.5	118.0	24.7
市民	80.8	28.1	80.1	31.3	-	-
永住者	16.4	5.7	20.9	8.2	-	-
外国人	190.1	66.2	154.5	60.5	359.0	75.3
サービス	1,438.8	100	1706.5	100	2450.0	100.0
ローカル	1,126.2	78.3	1337.7	78.4	1773.6	72.4
市民	1,026.6	71.4	1176	68.9	-	-
永住者	99.6	6.9	161.6	9.5	-	-
外国人	312.6	21.7	368.9	21.6	676.4	27.6

出所：労働力省の労働白書等資料 (Labour Market (2013), Employment of Singapore Citizens, Permanent Residents and Foreigners 1997 to 2006 (2008)) から筆者作成

管理・専門・技術職）と呼ばれる職に就く人々がおり、ローカル就業人口における PMET の比率は、2001 年の 28% から大きく増え、2013 年には 53% にのぼる。こうした人々からもまた、外国人労働力の流入による直接・間接的な解雇や、賃金の抑制が起こっているという声があり、メディア等で頻繁に取り上げられている。

それに対し、「政府が経済状況、労働市場を考慮したうえで、移民・外国人労働者の流入を厳格にコントロールしているため、労働市場に対する影響は許容範囲内に収められている」というのがおおよその政府見解であろう。2014 年 2 月に通商産業省から発表された『シンガポール経済統計 2013』では、2012 年末から 2013 年初めに施行された外国人労働者政策のさらなる強化により、最近の賃金上昇が引き起こされたと説明している。また、外国人労働者の規制強化策と低いローカル²⁵失業率により、逼迫した労働市場は継続すると予測している。2014 年 2 月 18 日の国会において、「外国人ではなく、シンガポール人及び永住者が、管理職・専門職ポスト（特に IT 部門）に採用されているかを監視しているか、また企業による何らかの差別的な行為を認知しているか」という内容の質疑応答が行われた。これに対する労働力相の回答は、基本的に政府の現在の方針だとみることができる。その回答をまと

²⁵ 市民と永住権保有者

めると次の通りである。

現在も、ローカル（市民と永住権保有者）全体の失業率は低く²⁶、シンガポール人の求職者より多くの職が生み出されている。ローカルの管理・専門職の失業率は全体の失業率よりさらに低い。外国人労働力は、ローカル労働者を増大させ、またローカル労働者を補足し続けるだろう。政府の目標は、生み出される多くの機会にシンガポール人がアクセスできるように支援することである。また、企業が外国人を雇うかローカルを雇うかを決めるべきであり、その決断に政府が介入すべきではない。これらの目的を達するため、政府が行っている政策の軸は、3つある。1つめは、安い外国人を雇い入れるというコスト・メリットをなくすために、ローカルの管理・専門職の給与上昇に伴い、Sパス及びEパスの給与基準も引き上げた。2つめに、Fair Consideration Framework（労働市場テスト）によって、機会の均等を確実にした。3つめに、教育システムと継続的教育と研修プログラムによって、競争力をもち仕事の準備ができたローカルの管理・専門職の形成を支援している。

政府によるこうしたマクロレベルでの事実認識と、『外国人から職を奪われている』と感じる市民の感覚が乖離しているのは明らかである。下表（図表7-22）は、シンガポール社会への外国人労働者流入のインパクトをまとめたものである。政府にとっては、このプラス効果を増幅させ、マイナス効果の是正を図ることが今後の課題であろう。

図表 7-22 外国人労働者のシンガポール各ステークホルダーに対するインパクト

ステークホルダー	プラス効果	マイナス効果
経済	技能労働者による経済再編の促進、高いGDP成長と開発・起業を可能に。	技能なし労働者が経済再編を遅らせ、生産性の低下を生む。
政府	よりよい経済実績、税金や雇用税からの収入増加。	インフラ整備やサービスのための政府支出の増加。
ビジネス	利用可能な技能あり・技能なし労働力の確保、低い労働コスト。	生産性へのマイナスの影響から事業運営のアップグレードの遅延。
労働力	必要な労働力の補填、（外国人労働者増加による）雇用機会の増加。	外国人労働力への代替、就職時の競争、賃金の抑制。
家庭・公共	よりよい福祉サービスや家事労働者による生活の質の改善、住居や医療・交通のコスト軽減。	公共空間や公共サービスの混雑による生活の質の低下。

出所：“Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges” (2011)

注：上の表は同資料に記載の表を転用したものだが、表外の説明をもとに若干手を加えている。

[参考文献]

Chia, Siow Yue (2011), “Foreign Labor in Singapore: Trends, Policies, Impacts, and Challenges,” discussion paper series No.2011-24, Phippine Institute for Development Studies

Dodgson, Jennifer and Hawyee Auyong (2016), “Foreign Domestic Workers in Singapore: Social and Historical Perspectives”, Lee Kuan Yew School of Public Policy (LKY School),

²⁶ 近年のローカル（市民と永住者）の失業率：2011年2.9%、2012年2.8%、2013年2.8%（Employment Situation, July 2014より）。

- National University of Singapore.
- Pang, Eng Fong & Linda Lim (1982), “Foreign Labor and Economic Development in Singapore”, International Migration Review Vol.16, No.3
- Rahman, Md Mizanur (2006), Foreign Manpower in Singapore: Classes, Policies and Management, Asia Research Institute Working Paper Series No.57, University of Singapore
- Rahman, Md.Mizanur. (2017), Bangladeshi Migration to Singapore, Singapore: Springer Nature Singapore.
- Sullivan, Gerard; Gunasekaran, Subbiah; Siengthai,Sununta (1992), “Labour Migration and Policy Formation in a Newly Industrialized Country. A Case Study of Illegal Thai Workers in Singapore”, ASEAN Economic Bulletin Vol. 9, No. 1 (Jul.1992)
- 田中恭子 (2002)『国家と移民：東南アジア華人世界の変容』名古屋大学出版会
- 小保内弘子 (2000)「シンガポールの経済発展と外国人：専門家労働力の流入－移民政策を中心に－」明治大学短期大学紀要
- 村田翼夫編著 (2001)『東南アジア諸国の国民統合と教育』東信堂

【主な参考ウェブサイト】

- Ministry of Manpower: <http://www.mom.gov.sg>
- Department of Statistics: <http://www.singstat.gov.sg/>
- Immigration & Checkpoints Authority: <http://www.ica.gov.sg>
- Singapore Parliament Reports: <http://www.parliament.gov.sg>
- National Integration Council: <https://www.nationalintegrationcouncil.org.sg/>
- Housing & Development Board: <http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/homepage>
- ジェトロ（ビジネス短信）: <https://www.jetro.go.jp/biznewstop/asia/sg/biznews/>

JILPT 資料シリーズ No. 207

諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—
—イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール—

発行年月日 2018年9月14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) 調査部海外情報担当 TEL:03-5903-6274

印刷・製本 株式会社相模プリント

© 2018 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/>)