

## JILPT 調査

## 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——

JILPT 調査部部长 天瀬 光二

本稿は、JILPTが今年9月14日に公表した資料シリーズ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』の序章部分を一部加筆修正して転載するもの。本文は<https://www.jil.go.jp/institute/siryo/2018/207.html>を参照。

## 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、国によって様々である。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だ。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。

本稿においては、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）<sup>(注1)</sup>の位置付けに注目しつつ、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。

本稿では、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付けを考察した上で、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 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付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五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）<sup>(注2)</sup>を、2008年から導入している。

制度構造としては、五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、全てが国内労働者によって担われているの

## 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

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)(注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(上図)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。詳しくは資料シリーズNo.207の各論(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)という二つのスキームが、かつては非熟練職種の供給源の一つとして存在していた。この

二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、制度運用上の問題点が多かった(注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。

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付けられており、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わけだ。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職種については資料シリーズNo.207の第1章に記載)、例え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(注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(注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、何らか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、主に一般区分における期限付き雇用に位置づけられる。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、表では、非熟練関連の職種を分けて記載した。

ドイツで就労を伴う滞在做る場合、原則として連邦雇用エージェンシー(注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

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	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	非熟練	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) 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

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、域内へのゲートは拡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(注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

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		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、3万5,963.20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: 3万5,963.20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: 3万2,366.88ユーロ)。	長期滞在ビザ(4カ月から1年)。
学術研究者	高度・専門	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: 5万3,944.80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。

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。詳細は資料シリーズNo.207の第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く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（注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。

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（注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（注11）。

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

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	48万人（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）



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ため、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わけだ。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絶たなかった。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。

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（行政院劳工委员会<sup>(注12)</sup>）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<sup>(注13)</sup>。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）に役立てるために活用されると位置付けられている。

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。また業種別で見ると、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

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 (外籍勞工)	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)

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(注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ようだ。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)」、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。

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(注15)については、毎年5,000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、香港、マカオ、韓国、台湾、中国、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付けについて各国別に概観した。し

#### 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\$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\$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)、ウェイトラー、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。 ・\$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。	雇用許可制	433,500
	非熟練 (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	

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、次の三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、何をやる人なのか）、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、何をやる人なのか）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。しかし現実はずいぶん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<sup>(注16)</sup>。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こととなる。

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るとの趣旨から、当初段階的な移行措置（流入制限）が設けられた。しかし、その後それも全て終了し、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ようだ。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、彼らが何をやる人かについてであるが、これは国によって異なるようだ。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、彼らは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）や受け入れをめぐる議論については、資料シリーズNo207の各国報告（第1章～第7章）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だ。では、ローテーションが守られる適切な時間（期間）というも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回の滞在中につき最短で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カ月の滞在中につき、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4万5,000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2007年改正で最長9年に、さらに2012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、受け入れ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付けられ、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。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、例えば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。たと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（注17）。これらのことは、今日の欧州社会が社会統合政策（資料シリーズNo207の各国報告（第1章～第7章）の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るからだ。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を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。

#### [注]

- 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言うことができるが、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。
- 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、資料シリーズNo.207の各論

（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。
- 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れ制度と社会統合—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
- 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(Korperschaft 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。
- 8 ビザとしては3年間有効(更新可)。
- 9 2006年の第1回外国人政策会議において決議。
- 10 「誠実労働者再入国制度」(2012年)。ただし、就労期間中(延長期間含む)に事業所の変更がないこと、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就業期間中に事業所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。
- 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。
- 14 永住権保有者には就労許可の必要はない。
- 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。家事労働者を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。

- 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)。
- 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。

#### 【参考文献】

- 労働政策研究報告書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、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査—』労働政策研究・研修機構
- 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