



労働政策研究報告書 No. 59

2006

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

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

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—

まえがき

今日、外国人労働者問題にいかに対応するかという課題は先進諸国にとって重要性を増している。わが国でも、今後の人口減少を背景とした労働力不足の懸念から、或いはグローバル市場で生き残るための高度人材の必要性から、外国人労働者受入れをめぐる議論が再び高まっている。外国人労働者の受入れのあり方を改めて議論する必要があるが、それは、受入れ制度にとどまることなく社会的基盤のあり方までも視野に入れた広い観点から行われる必要がある。その際欧州の経験が参考になる。

2004年5月、欧州は新規10カ国を加え第5次拡大を果たした。拡大当時は、新規加盟国からの移入労働者に対し、イギリス、アイルランドなど一部の国を除くほとんどの国が移行措置による制限を課したが、長期的にはEU域内のボーダレス化は今後さらに進むと見て間違いのないだろう。欧州は移民受入れの長い歴史を持つ。これまで欧州の先進各国は、どのような移民制度をとり、どのように外国（EU域外）から労働者を受入れてきたのだろうか。1960年代までに外国人労働者を積極的に受入れてきた欧州先進国が、外国人労働者とその家族の失業、あるいは社会統合といった問題に苦勞してきたことは知られている。しかしそれら諸国の政策はここにきて新たな段階に入っているように思われる。すなわち、経済のグローバル化と高齢化を背景にして、技術者等の高度人材、医療従事者等の受入れに積極的になり、また一方で、外国人労働者の二世、三世の深刻な失業等を背景にして、社会統合を強化する政策を打ち出している。

以上の点を踏まえ、本調査研究は、主要な欧州先進5カ国(イギリス、ドイツ、フランス、イタリア、オランダ)を対象に、外国人労働者の受入れ政策と社会統合政策の特徴と課題を明らかにすることを目的として実施された。受入れ制度にとどまることなく、外国人労働者の受入れに合わせて構築してきた欧州先進各国の社会システムのあり方に焦点を当て、各国の特徴、実態を明らかにしようという試みである。本調査研究の成果が、外国人労働者問題の議論を喚起し、この問題に関心を寄せられる方々の参考となれば幸いである。

2006年4月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構
理事長 小野 旭

執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
いまの 今野 浩一郎	学習院大学 教授	第1部
おおしま 大島 秀之	労働政策研究・研修機構 調査員	第2部第1章Ⅰ、Ⅱ 第2部第6章
うえの 上野 隆幸	松本大学 助教授	第2部第1章Ⅲ 第2部第4章Ⅲ
まちだ 町田 敦子	労働政策研究・研修機構 調査員	第2部第2章Ⅰ、参考
にしおか 西岡 由美	湘北短期大学 専任講師	第2部第2章Ⅱ、Ⅲ
よどがわ 淀川 京子	労働政策研究・研修機構 調査員	第2部第3章Ⅰ、Ⅱ 第2部第4章Ⅰ、Ⅱ
あませ 天瀬 光二	労働政策研究・研修機構 主任調査員	第2部第3章Ⅲ、 第2部第5章Ⅲ
はたい 畑井 治文	松本大学 専任講師	第2部第5章Ⅰ、Ⅱ
かみばやし 上林 千恵子	法政大学 教授	第3部

2006年4月現在

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—

目 次

第1部 欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合を展望する	
1. 調査研究の背景	1
2. 調査研究のねらい	1
3. 調査のフレームワークと報告書の構成	2
4. 外国人労働者の受入れ政策の変遷	3
5. 外国人労働者の受入れ制度	6
6. 外国人労働者の労働市場	13
7. 社会統合政策	18
8. 結論 —欧州の経験の意味を考える—	23
第2部 欧州各国における外国人労働者受入れ制度と社会統合	
第1章 ドイツにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合	27
Ⅰ ドイツにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状	27
1. 外国人労働者受入れ政策・制度の変遷	27
2. 出入国管理制度	29
3. 外国人労働者受入れ制度	38
4. 在留管理制度	49
Ⅱ 外国人労働者の労働市場	51
1. 雇用・就業状況	51
2. 失業状況	54
Ⅲ 社会統合に向けた諸施策	57
1. 社会統合に関する制度の運営体制	57
2. 統合コース —国による統合プログラム—	58
3. 連邦州の統合政策 —ベルリン州政府のケース—	66
4. 移民への職業紹介	71
5. 移民の社会保障制度	71
第2章 フランスにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合	74
Ⅰ フランスにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状	74
1. 外国人受入れ制度の変遷	74

2. 出入国管理制度	76
3. 外国人労働者受入れ制度	82
II 外国人労働者の労働市場	87
1. 国際間労働力移動	87
2. 雇用・就業状況	91
3. 失業状況	95
III 社会統合に向けた諸施策	97
1. 社会統合に関する制度の運営体制	97
2. 雇用	101
3. 社会保障	105
4. 教育	107
参考 外国人労働者及びその家族に対する支援体制	111
第3章 英国における外国人労働者受入れ制度と社会統合	115
I 英国における外国人労働者受入れ政策・制度と現状	115
1. 外国人受入れ制度の変遷	115
2. 出入国管理制度	118
3. 外国人労働者受入れ制度	119
4. 在留管理制度	132
II 外国人労働者の労働市場	133
1. 国際間労働力移動	133
2. 雇用・就業状況	134
3. 失業状況	137
III 社会統合に向けた諸施策	137
1. 社会統合に対する姿勢	137
2. 社会統合に関する制度の運営体制	141
3. ボランティア・セクターによる支援活動	150
結び	153
第4章 イタリアにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合	155
I イタリアにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状	155
1. 外国人受入れ制度の変遷	155
2. 出入国管理制度	156
3. 外国人労働者受入れ制度	159
4. 在留管理制度	163

II	外国人労働者の労働市場	165
1.	国際間労働力移動	165
2.	雇用・就業状況	165
3.	失業状況	166
III	社会統合に向けた諸施策	167
1.	イタリアの社会統合の歴史と概況	167
2.	社会統合における国の役割	168
3.	社会統合における地方の役割 —エミリア・ロマーニャ州の事例—	169
4.	雇用	175
5.	社会保障	176
6.	外国人の犯罪と国外追放	176
第5章	オランダにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合	179
I	オランダにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状	179
1.	外国人受入れ制度の変遷	179
2.	出入国管理制度	180
3.	外国人労働者受入れ制度	182
4.	在留管理制度	187
II	外国人労働者の労働市場	188
1.	国際間労働力移動	188
2.	雇用・就業状況	190
III	社会統合に向けた諸施策	191
1.	社会統合に関する制度の運営体制	191
2.	社会統合の実際	195
3.	非政府機関の行う支援活動	200
4.	社会統合の評価	201
5.	今後の展望	202
	結び	204
第6章	欧州連合の共通移民政策	206
1.	欧州連合共通移民政策の概要	206
2.	合法移民	207
3.	非合法移民	212
4.	EU域内の「人の自由移動」政策	214

第3部 選択的移民受入れの実現を目指して

～イギリスの移民政策の現状と評価

はじめに	221
1. 移民政策の特徴と困難さ	221
2. イギリスの移民政策の展開	227
3. 移民受入れ制度の現状と評価	232
4. 2004年以降の動き	237
おわりに	243
参考資料	247

第1部 欧州における外国人労働者受入れ制度
と社会統合を展望する

1. 調査研究の背景

経済のグローバル化の進展に伴い、モノ、カネとともにヒトの国際間移動が活発化し、先進国にとって外国人労働者問題にいかに対応するかが重要な政策的な課題になっている。わが国でも、1980年代後半に、深刻な人手不足を背景にして外国人労働者問題が大きな議論になったが、ここに至り新たな段階に入っている。すなわち、自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）の締結などを背景にして労働力の国際間移動が新たな段階に入っていること、少子高齢化のなかで構造的な労働力不足が懸念されていること、グローバル化する国際競争に対応するには高度人材が必要であること等を背景にして、経済界を中心にして外国人労働者の受入れを促進すべきであるとの声が強まりつつある。

外国人労働者問題を議論するにあたり、外国人労働者の受入れ制度のあり方とともに以下の点が重要な論点となる。まず外国人労働者が労働者である点に注目すると、彼ら（彼女ら）が国内雇用にどのような影響を及ぼすのか、彼ら（彼女ら）の失業問題にどのように対応するのかが真剣に検討される必要がある。さらに彼ら（彼女ら）が生活者である点についても当然考慮することが不可欠であり、受入れにあたっては、生活基盤をいかに整備するかが重要になろう。とくに、彼ら（彼女ら）の滞在期間が長期化し、家族との同居が進むと、彼ら（彼女ら）とともに彼ら（彼女ら）の配偶者、子弟の社会統合を促進するために教育、社会福祉、住宅等の社会基盤をいかに形成するかが重要な政策的な課題になる。

2. 調査研究のねらい

以上の点を踏まえると、外国人労働者の受入れのあり方を改めて議論する必要があるが、それは、受入れ制度にとどまることなく社会的基盤のあり方までも視野に入れた広い観点から行われる必要がある。そのさい欧州の経験が参考になる。

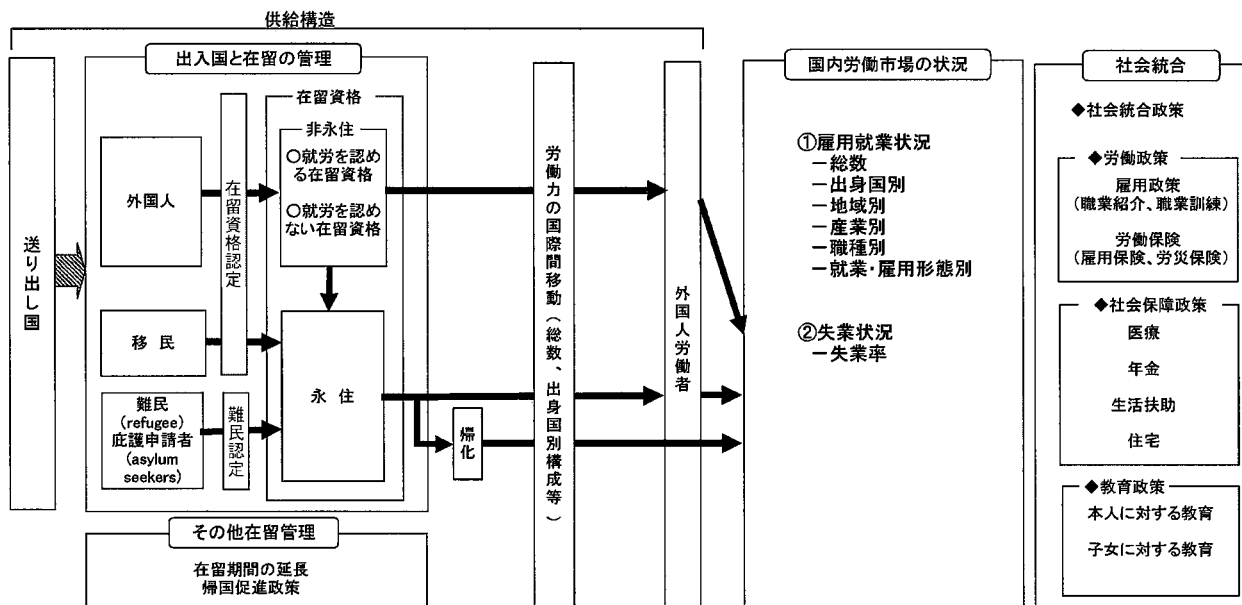
1960年代までに外国人労働者を積極的に受入れてきた欧州先進国が、外国人労働者と彼ら（彼女ら）の家族の失業と社会統合の問題に苦勞してきたことは知られているが、それら諸国の政策はここに至り新たな段階に入っている。すなわち、経済のグローバル化と高齢化を背景にして、技術者等の高度人材、医療従事者等の受入れに積極的になり、また、外国人労働者の二世、三世の深刻な失業等を背景にして、彼ら（彼女ら）の社会統合を強化する政策を打ち出している。こうした新たな動きを踏まえると、欧州先進国の外国人労働者の受入れ制度と社会統合政策を正確に把握しておくことは、わが国における外国人労働者問題を議論するうえで大いに参考になろう。

そこで本調査研究では、主要な欧州先進5ヵ国（ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、オランダ）を対象に、外国人労働者の受入れ政策と社会統合政策の特徴と課題を明らかにすることを目的としている。

3. 調査のフレームワークと報告書の構成

欧州先進5カ国を対象とする本調査は、第1図に示したフレームワークに基づいて設計されている。労働者としての外国人の供給構造は、当該国の出入国管理と在留管理に規定される。それに基づく外国人労働者の主要な供給源には、①永住目的の移民、②難民認定を受けて永住許可を得た難民、③就労が認められている非永住の在留資格を取得した其他外国人の三つがある。なお、永住の在留許可の場合には当該国での活動に制限がなく、したがって就労が可能であること、日本と異なり欧州では、移民と難民で入国して就労する外国人が多いことから、ここでは移民と難民を外国人労働者の主要な供給源としている。また、就労目的の非永住資格で入国したのちに永住資格に転換する外国人労働者が多いことから、同図表では両者間を矢印で結んでいる。

第1図 調査のフレームワーク 外国人労働者の受入れ制度と労働市場・社会統合



こうして当該国に入国した外国人は国内の労働市場に参入する。この外国人労働者の労働市場の特徴を把握するには、第一には、労働力の国際間移動の状況を把握する必要があり、本調査では、それをどの国からどの程度の人数の労働者が当該国に流入しているかの観点からみている（図表の「労働力の国際間移動」がこれに当たる）。第二に、このようにして流入した外国人労働者の雇用・就業状況と失業状況が問題になり、その特質も把握する必要がある（図表の「国内労働市場の状況」）。こうした外国人労働者の仕事と生活は社会統合政策によって支えられている。本調査では、社会統合政策を労働政策（雇用政策と労働保険）、社会保障政策、教育政策の三つの面からみている（第1図の「社会統合」）。なお、ここでいう「社会統合政策」とは、外国人労働者の流入によって影響を受ける社会秩序を維持するための政策全般をいう。

本報告書は3つの部から構成されている。

第2部では、調査結果に基づいて調査対象国の現状が詳細にまとめられており、その構成は前述の「調査のフレームワーク」に基づいている。この第1部「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合を展望する」の4節から7節では、第2部で明らかにされた各国の状況を素材にして、欧州先進国の外国人労働者の受入れ政策と社会統合政策の特質を抽出し、8節では、それを踏まえて、わが国における外国人労働者の受入れ政策のあり方を考えるうえでの課題を提示している。

また第3部では、イギリスの移民政策をテーマに過去から現在に至る政策の変遷を整理し、これを踏まえ現行政策の評価を行っている。

4. 外国人労働者の受入れ政策の変遷

(1) 外国人の受入れ停止政策と帰国促進政策の帰結

調査対象である欧州先進国の外国人労働者受入れ政策は新しい段階に入っているが、その背景を理解するには、これまでの政策の変遷を理解しておく必要がある。第二次世界大戦以降の状況をみると、当初、送り出し国であったイタリアを除くと各国とも類似した政策をとってきている。その概要を整理したのが第2図である。これをみると、労働力不足に対応するために外国人労働者を積極的に受入れてきたドイツ、フランス、オランダは1970年代初頭の石油危機を契機にして、就労目的の外国人の受入れを原則停止し、彼ら（彼女ら）の帰国を促進するという政策に転換している。

第2図 外国人労働者受入れ政策の変遷

	60年代	70年代	80年代	90年代	2000年以降
ドイツ	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	73年。政策転換、国外募集停止と帰国促進政策。 しかし外国人人口の停滞と滞在の長期化		90年の外国人法に基づく東欧との労働者受入れの二国間協定締結	<p>【2000年】 IT技術者のグリーンカード制度の導入</p> <p>【2001年】 国籍法に一部出生地主義導入により、長期滞在外国人の滞在権・就労権の強化</p> <p>【2004年 新移民法】</p> <p>①移民関連法の全般的枠組み設定 ②合法的移民(EU市民、ドイツ系帰還者含む)の社会統合措置の新規規定</p> <p>【行政組織の改革】</p> <p>①移民関連業務の所掌を内務省へ集中化によるワンガバメント化 ②滞在許可と労働許可のワンストップ・サービス化</p>
フランス	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	<p>①74年。就労目的の移民受入れ停止の決定</p> <p>②定住移民の家族受入れは容認⇒以下の政策の二本柱に基づく移民法・国籍法の改正 (a)移民流入抑制 (b)合法的移民の社会統合</p> <p>③滞在許可と労働許可のワンストップ・サービス化(84年)</p>			
イギリス	新英連邦中心に大量の移民流入。それによる労働力不足のカバー。	71年。原則移民の禁止			<p>【2001年】 外国人労働者受入れの新制度導入(管理移住制度)。ポイント制による高度技能者の受入れ開放</p> <p>【2005年】新方針打ち出す</p> <p>①ポイント制の全面導入による受入れ厳格化 ②それに基づく高度技能者の積極的受入れと単純労働者受入れ(業種別割当計画(SBS))の段階的廃止</p>
イタリア	①移民送り出し国、あるいは②他国への経由国	<p>【70年代後半以降】 英仏独の移民受入れ規制強化による移民増加⇒移民管理の必要性増大</p> <p>【1986年】 初めての移民法規の制定</p>		1998年移民受入れ制限の法的措置～滞在許可前の就職先確保の必須化 ⇒滞在許可と労働許可のリンク	<p>【2002年】 ボッシ・フィーニ法の制定に伴う受入れ規制強化</p>
オランダ	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	<p>①石油危機を契機とした外国人労働者の受入れ停止 ②既存外国人労働者の国内滞留の常態化</p> <p>70年代半ば。スリナムからの大量移民流入</p>			<p>①重要になる外国人の社会統合問題への対応 ②60年代の受入れ政策の反省を踏まえた受入れ政策の展開</p>

しかし、その後の展開をみると、各国政府のねらい通りにはならなかった。すなわち、第一には、帰国促進をはかったにもかかわらず、外国人労働者の国内滞留が長期化したこと、第二には、それと平行して、外国人労働者の家族呼び寄せが進んだこと、そのため第三には、外国人あるいは外国人労働者を削減するという各国政府が意図した結果にはならなかったことが、外国人労働者の受入れ停止と帰国促進の政策の帰結であった。しかも、そうした事態が長期に続くなかで、彼ら（彼女ら）の定住化がますます進むとともに、彼ら（彼女ら）の二世、三世が増加した。それが新たな問題を生む温床になり、政策変更の一つの契機になった。

この間にイタリアは、これら4カ国と異なる展開を遂げているが、それは4カ国の受入れ政策の変化の裏返しの現象でもあった。つまり、これら4カ国が外国人を積極的に受入れた70年代初頭までは、イタリアはそれらの国に労働者を供給する送り出し国の役割を果たしていた。しかし、70年代後半にはいると、受入れ国の政策が受入れ停止に転換したため、送り出し国から受入れ国に転換し、外国人移民が増加するという新たな状況を迎えた。そのため移民管理の重要性が高まり、1986年に、初めて移民関連の法規を整備することになったのである。

(2) 社会統合を重視する外国人労働者受入れ政策の新たな展開

新しい世紀を迎えるに当たり、外国人労働者の受入れ停止と帰国促進を中心とする政策に大きな変化が現れてきた。第2図に整理してあるイタリアを除く4カ国の2000年以降の状況をみると、「誰を受入れるのか」（受入れ対象者の政策）、「どのように受入れるのか」（出入国・在留管理の政策）、「いかに社会に統合するのか」（社会統合政策）のそれぞれの面で政策が変化している。

第一の「受入れ対象者の政策」については、外国人労働者の受入れを厳しく規制するという基本方針を維持したうえで、高度人材の受入れを拡大するという政策がとられている。ドイツが2000年7月に導入したグリーンカード制度、イギリスのポイント制はそれに当たり、他の2カ国でも同様の政策が打たれている。それと同時に、受入れが厳しく規制されている一般労働者（ここでは、高度人材でない外国人労働者を総称している）については、非EUの途上国からの外国人労働者に対しては、これまで以上に厳しく対応するという政策がとられている。

その背景には、一般労働者の主要な送り出し国であった東欧諸国がEUに新たに加盟したという事情がある。EU内であれば労働力の移動は原則自由であるが、東欧諸国の新EU国民に対しては過渡的な対応が許されている。そのため各国とも、東欧諸国の新EU国民が就労を目的に自国に入ることをこれまでと同じように制限するが、それに代わって、労働の機会を新EU国民に優先的に割りあてるといった政策をとっている。その結果、非EUからの外国人労働者にとってみると、一般労働者として欧州先進国に入国することが、これまで以上に困

難になっている。

第二の「出入国・在留管理の政策」については、各国とも受入れ管理の体制整備が進められている。従来であれば、幾つもの政府機関がそれぞれの管轄分野から外国人労働者の問題に対応するという体制がとられてきた。しかし、それでは効率的、効果的な対応ができないという反省から、行政サービスを統合化する努力が進められている。その典型的な例がドイツである。第2図にあるように、幾つもの法律のなかに規定されてきた移民関連法規を「新移民法」のなかに統合し、さらに、移民を対象にする行政業務が内務省に一本化されるというワン・ガバメント化の改革が行われている。また、それと並行して滞在許可と労働許可を取得する手続きのワンストップ・サービス化も進んでいる。フランス、ドイツはその例にあたり、たとえばドイツでは2005年から、別個の手続きとして行われていた内務省管轄の滞在許可と連邦経済労働省管轄の就労許可を単一の許可に組み替えている。

第三には、各国とも社会統合政策の強化をはかっている。詳細については後述するが、たとえば、ドイツでは「新移民法」のなかに、EU市民、ドイツ系帰還者を含めた移民を対象にした社会統合措置が規定されている。こうした動きの背景には、1970年代前半までに受入れた大量の外国人労働者の定住化が進み、彼ら（彼女ら）の二世、三世が増加するなかで、外国人労働者の雇用・就業状況が自国民に比べて深刻な状況にあるにもかかわらず、社会統合政策が十分に行われてこなかったという反省がある。欧州先進国の現在の外国人労働者受入れ政策を理解するには、この社会統合政策の観点が欠かせない。

なお、イタリアについては他の4ヵ国とは異なる動きを示している。「受入れ対象者の政策」については、2002年のボッシ・フィーニ法の成立によって、外国人労働者の受入れ規制が厳格化された。これに伴い、第二の「出入国・在留管理の政策」についても、収容所の設置など不法滞在者に対する規制も強化された。一方、社会統合については、理念としての「社会統合」はあるものの、その実行についてはあまり目立ったものはなく、州政府の裁量に任されている。

5. 外国人労働者の受入れ制度

(1) 滞在許可制度と就労許可に関わる制度

以上の変遷を経て、現在、欧州先進国はどのような外国人労働者の受入れ体制をとっているのか。受入れ体制は滞在許可制度と就労許可に関わる制度の組み合わせで決定されている。

まず滞在許可についてみると（第3表を参照）、一定期間以上（たとえば3ヵ月以上）にわたり当該国に滞在する場合には滞在許可が必要とされるが、それには、有期の滞在許可と無期の滞在許可がある。後者の滞在許可を取得した永住者の場合には、入国後の活動に制限がないので、就労許可なしに就労が可能になる。この滞在許可の名称は国によって異なり、ドイツは定住許可、フランスは正規滞在許可、イギリスは定住目的のエントリークリアラン

ス、オランダは無期限居住許可、イタリアは永久滞在許可と呼称している。またフランスに限って、正規滞在許可は10年で更新する仕組みをとっているが、実質的には無期限に等しい運用がなされている。

第3表 滞在許可の種類

		ドイツ	フランス	イギリス	イタリア	オランダ
滞在許可が必要になる条件		3か月以上の滞在	3か月以上の滞在	6か月以上の滞在者	90日以上 の滞在者	3か月以上の滞在者
滞在許可の種類	有期滞在	滞在許可	臨時滞在許可	非定住目的の エントリー クリアランス	有期の 滞在許可	有期の 居住許可
	無期滞在	定住許可	正規滞在許可 (10年)	定住目的の エントリー クリアランス	永久滞在許可	無期限 居住許可

有期の滞在許可には留学、学術研究、芸術文化等の多様なカテゴリーがあるが、それらのなかに就労目的のカテゴリーがあり、外国人労働者はこのカテゴリーの滞在許可を取得するのが一般的である。たとえばドイツであれば滞在許可のなかの「就労」、フランスであれば臨時滞在許可のなかの「通常労働許可（あるいは給与所得者）」、イギリスであれば非定住目的のなかの「労働許可証保持者」が主要なカテゴリーになる。しかし、各国の事情を詳細にみると、労働許可が必要であるのか、労働市場テストが必要であるのか等の違いによって、外国人労働者の就労許可に関わる制度が複雑に形成されている。

各国の就労許可に関わる複雑な制度の概要を整理すると第4表になる。永住目的で無期限の滞在許可を取得した外国人を除くと、外国人労働者の就労には、「就労許可が不要な就労」と「就労許可が必要な就労」があり、さらに後者は、「労働市場テストが免除される就労」と「労働市場テストが必要とされる就労」に分かれる。就労目的の外国人の受入れに慎重であることを基本原則としているので、以上のなかの「就労許可が必要とされ」、就労許可をとるには「労働市場テストが必要とされる」というルートが基本であるが、それぞれの特殊な事情に対応してそれ以外のルートも設定されている。

第4表 就労許可に関わる諸制度

		ド イ ツ	フ ラ ンス
基本方針		<p>①技能労働者は例外を除き募集停止、ドイツ、EU、欧州経済圏を対象にした労働市場テストの必要。但し、EU新規加盟国民は非EU国民より優先。</p> <p>②高度技能労働者は入国直後に取得可の定居住許可（労働許可は不要）により持続的就労の許可</p>	75年の就労目的移民の受け入れ停止以降、受入れ人数は非常に少数
就労許可が必要ない就労		<p>【高度技能労働者】 ①無期限の定居住許可 ②対象一学者、教授、科学者、一定所得（年8,46万ユーロ）以上の専門家・幹部職員</p> <p>【その他】 ①職業教育・訓練、 ②商業活動、 ③学生の休暇中就労、 ④短期派遣労働者</p>	<p>①EEA（欧州経済圏）に属する国民</p> <p>②アンドラ公国、モナコ公国、スイスおよび2国間協定による労働者</p> <p>③アルジェリア人学生（ただし、労働できる期間は、毎年7月1日から10月31日までの3ヵ月間）</p>
就労許可が必要な就労	労働市場テスト免除の職	<p>①国際人材交流 ②3年以下の労働者派遣 ③プレハブ住宅組み立て作業</p>	特定の専門職（IT専門家等）
	労働市場テストが必要な職	<p>【職業教育を必要とする職】 （高度技能資格に達しない一定レベルの職）</p> <p>①雇用期間3年以下に限る ②対象職～外国語教師・料理調理師、IT技術者（グリーンカードの代替）、介護要員、国際人事交流（企業内転勤含む） ③EU新規加盟国民に対する条件緩和（対象職の制限なしとする）</p> <p>----- 【職業教育を必要としない職】 (1)季節就労 ①農林業、果実・野菜栽培、製材業、ホテル・飲食業 ②二国間協定による（対象国 中欧、東欧） ③滞在期間～事業所の季節労働者8ヵ月、その他4ヵ月 (2)その他、展示会業者手伝い、オペア、家事手伝い</p>	<p>高度技能者については就労を例外的に認める （例）大学・研究機関職員、フランス人不可の職、一般企業の管理職（年6万ユーロ）</p> <p>【通常労働許可】 ①特定の職と地域に限定 ②滞在許可1年</p> <p>【暫定的労働許可】 ①特定企業での就労の高度技能者 ②9ヵ月</p> <p>【季節的労働許可】 ①季節的労働 ②6～8ヵ月</p>
EU新規加盟8ヵ国への対応*		「職業教育を必要とする職」（高度技能資格に達しない一定レベルの職）については、対象職を制限しないとの優遇措置をしている	移行措置（2006年まで）

* ポーランド、リトアニア、エストニア、ラトビア、スロベニア、スロバキア、ハンガリー、チェコ共和国

イギリス	イタリア	オランダ
<p>人材不足業種等一部を除き、労働市場テストを伴う労働許可の取得を義務付け</p>	<p>数量割当により受入れ (二国間協定)</p>	<p>①外国人労働者受入は極めて制限的 ②労働許可取得が原則</p>
<p>【一般的なスキーム】 ①ビジネス・ケース・ユニット（経営者等） ②ワーキングホリデー ③オペア ④留学生等</p> <p>-----</p> <p>【特別なスキーム】 ①高度技能移民プログラム（HSMP）～2002年開始《対象》高度技能者、《要件》求人なしで移住可。労働許可ではなくポイント制、《期間》1年更新。4年在住後に永住許可申請可 ②季節農業等労働者制度（SAWS）～《対象》季節労働者、18歳以上の学生、《期間》5週間～6ヵ月、《その他》数量割当制</p>		<p>【高度技能者（ナレッジワーカー）】 ①法務省管轄 ②受け入れ基準：年間所得のみ。年間4.5万ユーロ (但し、30歳以下は3.3万ユーロ)</p>
<p>①ビジネス・商務【第一種】 対象は、ア 人材不足職種、イ 社内転勤、ウ 取締役級、エ 対英投資。 なお人材不足職種については、内務省移民局が人材不足職種リストを作成する。2006年1月現在の人材不足職種はエンジニア、ヘルスケア、その他。リストから外れた職種は下記の第二種で対応。</p> <p>-----</p> <p>②業種別割当計画（SBS） (a)2003年開始、 (b)単純労働者の短期的不足対応の時的スキーム、 (c)対象者＝低技能者 (d)対象業種＝内務省移民局による不足業種の指定。食品加工業等 (e)期間＝1年 (f)数量割当制度 (g)段階的廃止の方向</p>	<p>基本的にイタリア国内での就労には労働許可の取得が必要</p>	<p>下記のEU新規加盟8ヵ国労働者に対する例外措置</p>
<p>ビジネス・商務【第二種】</p>	<p>①数量割当（国別、職種別） (a)受入人数＝約18万人（05年） (b)職の種類＝管理職、非定期、家内労働、季節労働者、独立労働 (c)EU新規加盟国割当により充足可から季節労働者枠の縮小。家内労働対応のためフィリピン枠の新規設置。</p> <p>②労働ビザの種類 (a)従属労働 有期契約（滞在期間は最大1年） 無期契約（最大2年） (b)独立労働（2年） (c)季節労働（最大9ヵ月）</p>	<p>①雇用者の要求期間に応じた許可：最大3年。3年後は「無期限居住許可」取得が可能。 ②条件付許可：最大3年。雇用者に労働者募集の努力義務あり。 ③短期間労働許可：最大24週間 ④更新不可の一時許可</p>
<p>①移行措置を設けず労働市場を解放 ②社会保障面で一定の制限 ③1ヵ月以上の就労については、「労働者登録制度（WRS）」で管理</p>	<p>数量割当の枠内において 新規に大きな割当枠の設定（2004年から）</p>	<p>①移行期間（2006年まで）は従来通り ②ただし、労働不足部門・職について特例措置 (a)市場テストの免除 (b)CWI（就労・所得センター）指定の部門・職対象 (c)指定部門・職＝園芸、食肉加工、内航運輸（船員等）、国際輸送（運転手等）、保健部門（医療助手）。但し、現在は対象範囲を縮小。</p>

ア 「就労許可が必要とされない就労」

第一は、高度人材をめぐる厳しい国際競争に勝ち残るために、海外から高度人材を積極的に受け入れるために設定されている「就労許可が必要とされない就労」のルートである。ドイツ、イギリス、オランダがこれに該当するルートを用意しているが、フランスの場合には、後述するように高度人材であっても「就労許可が必要とされる就労」のルートで対応している。このルートの特徴は「どのような外国人労働者を対象にしているのか」「どのような選抜方法をとっているのか」「どのような優遇措置を与えているのか」の三つの観点からみることができる。

第一の「どのような外国人労働者を対象にしているのか」については、主に高度人材を対象にしている点に特徴があり、ドイツの高度技能労働者、イギリスの高度技能移民プログラム、オランダの高度技能者がこれに当たる。高度人材をめぐる厳しい国際競争に勝ち残るために、海外から高度人材を積極的に受入れるために設定されているルートであることが分かる。

第二の「どのような選抜方法をとっているのか」については、自国内等に人材供給余力があるかを見る労働市場テストの方法はとらず、当該外国人が一定の要件（つまり、高度人材としての要件）をもっているかを評価する方法がとられている。国によって具体的な方法は異なるが、大きくは能力要件と所得要件の二つの基準で選定している。なお後者については、ドイツは年間8.46万ユーロ、オランダは年間4.5万ユーロ、イギリスでは4万ポンド（Aグループの場合）の所得を受入れ基準として設定しており、とくにオランダには能力要件はなく所得要件のみで選定が行われている。

第三の「どのような優遇措置を与えているのか」については、海外から高度人材を積極的に受入れるために設定されているルートであるという点から、他の外国人労働者に比べて優遇する措置を与えている。①就労許可を必要としないこと、②長期滞在を認めることの二つが主要な優遇措置であるが、とくに後者については、各国は長期に滞在して自国内で活躍してもらうことを強く期待するという政策的意図をもって次のような優遇措置をとっている。

【ドイツ】 最初から無期限の定住許可を与える

【イギリス】 4年在住後に永住許可の申請が可能になる

なお同ルートでは、以上の高度人材以外にも、学生の休暇中就労（ドイツ）、季節農業等労働者（イギリス）等が認められている。

イ 「就労許可が必要とされる就労」

つぎは「就労許可が必要とされる就労」であるが、その基本は「労働市場テストが必要とされる就労」である。したがって、「労働市場テストが必要とされない就労」は、特別

な事情により優遇措置を与えるために「労働市場テストが必要とされる就労」から除外される場合である。ただし、特別な事情の捉え方は各国によって異なる。フランスの場合には、IT専門職等の特定の専門職を優遇するために、イギリスの場合には人材不足が著しい特定職種（エンジニア、ヘルスケア等）を優遇するために、オランダはEU新規加盟国からの外国人労働者を優遇するために「労働市場テストが必要とされない就労」としている。

最も中心となる「労働市場テストが必要とされる就労」には、大きく①1年あるいはそれ以上の滞在が認められている「通常の外国人労働者」と、②一時的あるいは季節的な人材不足に対応するために認められている「短期的な外国人労働者」の二つのタイプがある。これを外国人労働者のレベルと対応させると、後者の「短期的な外国人労働者」は単純労働に従事する外国人労働者に当る。ドイツの「職業教育を必要としない職」に従事する季節就労、フランスの季節的労働許可、イギリスの業種別割当計画、オランダの短期労働許可がこれに対応する。なお単純労働者を受入れるスキームは他にも用意されており、イギリスの「就労許可が必要とされない就労」のカテゴリーに入る季節農業等労働者制度、オランダの「労働市場テストが必要とされていない」のカテゴリーに入るEU新規加盟国の労働者に対する優遇措置がある。いずれの場合であっても対象職種を限定するケースが多く、ドイツの季節就労の場合には農林業、果実・野菜栽培等、イギリスの業種別割当計画では食品加工業等が指定されている。

それに対して「通常の外国人労働者」の場合には、単純労働者以外の一定の能力を有する外国人労働者に対応している。ここで「単純労働者以外の一定の能力」としたのは、対象者の範囲が国によって多様であるからであり、ドイツでは「職業教育を必要とする職」が、フランスは高度技能者、イギリスは一定の学歴・業務経験をもつ外国人労働者を対象にしている。なおイタリアの場合には、基本的に人材レベルに関わらず、全ての外国人労働者が労働市場テストの対象になっている。

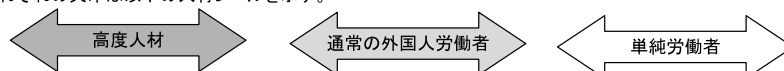
（2）人材レベルからみた受入れ体制

以上の結果を踏まえて4カ国の就労許可に関わる仕組みを、外国人労働者の人材レベル別に整理すると第5表になる。

第5表 人材レベルからみた就労許可の仕組み

		ドイツ	フランス	英国	オランダ
就労許可が必要な就労	就労許可が 必要ない就労	↑ 高度技能労働者 ↓		↑ 高度技能者 ↓ 季節農業等労働者制度	↑ 高度技能者 ↓
	労働市場 テスト 免除の職		↑ 特定専門職 ↓	↑ ビジネス（一種） ↓	↑ 新EU国民特別措置 ↓
	労働市場 テストが必 要な職	↑ 職業教育要の職 ↓ 季節就労	↑ 通常労働許可 ↓ 季節的労働許可	↑ ビジネス（二種） ↓ 業種別割当計画（SBS）	↑ 通常労働許可 ↓ 短期労働許可

注:それぞれの矢印は以下の人材レベルを示す。



これを見て分かるように、「通常の外国人労働者」と「短期的な外国人労働者」（単純労働者）は「労働市場テスト付の就労許可」とし、これをベースとしたうえで当該国が受入れを強く希望する高度人材に対しては、例外的に「就労許可を必要としない就労」の優遇措置を与えるというのが受入れ体制の基本形である。

この基本形のうえに若干のバリエーションを加えるというのが各国の体制であり、フランスは高度人材に対して、イギリスは「通常の外国人労働者」のなかの高度な人材に対して「労働市場テストを必要としない就労許可」の優遇措置を与えている。単純労働者についても若干のバリエーションがあり、イギリスは学生を対象にした季節農業等労働者制度によって「就労許可を必要としない就労」を、オランダはEU新規加盟国からの外国人労働者に対

して「労働市場テストを必要としない就労許可」による就労を認めている。

イタリアは以上の4カ国とは異なり、原則として人材レベルに高度人材、通常の外国人労働者、単純労働者に関わらず外国人労働者を「労働市場テスト付の就労許可」によって受入れており、受入れ体制はまだ未分化の状況にある。

(3) EU新規加盟国に対する優遇措置

最後にEU新規加盟国からの外国人労働者への対応について整理しておきたい（第4表の「EU新規加盟8カ国への対応」を参照）。EU内であれば労働力の移動は原則自由であるが、これまで東欧諸国が単純労働者の主要な送り出し国であったという事情を考慮して、それらの新規加盟国に対しては過渡的な対応が許されている。そのため、労働市場を原則として開放しているイギリスを除いて、各国とも、東欧諸国の新EU国民が就労を目的に自国に入ることをこれまでと同じように制限するが、それに代わって何らかの優遇措置をとっている。

たとえば、ドイツの場合には、就労許可と労働市場テストの対象である「職業教育を必要とする職」については職種を限定するとの条件がついているが、新EU国民には「対象職種に限定なし」の優遇措置が与えられている。オランダの場合には、指定された人手不足が著しい部門・職で就労を希望する新EU国民には労働市場テストが免除されている。あるいはイタリアでは、受入れ人数の国別割当制度がとられているが、新EU国民は割当枠の面で優遇されている。

このような措置により、EU新規加盟国からの外国人労働者の流入が拡大しているため、欧州先進国にとって、非EU国から単純労働者を中心に外国人労働者を受入れるニーズは低下している。そのため前掲の第4表にあるように、たとえばイギリスは単純労働者を受入れるための業種別割当計画の段階的廃止を、イタリアは季節労働者の人数枠の縮小を進めている。

6. 外国人労働者の労働市場

(1) 労働力の国際間移動の特徴

それでは、これまでみてきた受入れ制度を介して、どのようなタイプの外国人労働者が、どの程度当該国に流入しているのか（第1図の「労働力の国際間移動」に当たる）。また、その結果として、外国人は当該国においてどのような雇用・就業状況にあるのか（同「国内労働市場の状況」）。欧州先進国の全体的状況について整理しておきたい。

「労働力の国際間移動」の特徴を明らかにするために、第2部の各国別レポートのなかで報告されている主要な流入ルートを整理した第6表の「流入（国際間移動）」の欄をみてほしい。ドイツが労働許可ベースであるのに対してフランスは滞在許可ベースである等、国によって統計のとり方が異なること、ドイツ等では就労許可の必要のない就労が除外されていること、データ年が国によって異なること等の限界はあるものの、各国の概括的な状況を知るには十分であろう。

第6表 外国人労働者の労働市場

国名	流入(国際間移動)					国内労働市場					データ年
	流入人数			対労働 力人口 比率 (%)	対外国 人労働 力人口 比率 (%)	雇用・就業状況			失業状況		
	(万人)	(%)	データの定義			全労働 力人口 (万人)	外国人 労働力 人口 (万人)	外国人 比率 (%)	国内失 業率 (%)	外国人 失業率 (%)	
ドイツ	80.5	85.2	期限付き 労働許可発行件数	2.0	22.2	4060	363	8.9	10.8	19.1	2002年
	14.0	14.8	無期限の 労働許可発行件数	0.3	3.9						
	94.5	100.0	合計	2.3	26.0						
フランス	0.7	21.9	永続的滞在(「雇用」) の入国者数	0.0	0.4	2630	162	6.2	8.9	16.4	国際間異動は 2003年、 国内労働市場 は2002年
	1.0	31.3	一時的滞在(「一時的労働許 可」)の入国者数	0.0	0.6						
	1.5	46.9	一時的滞在(「季節労働者」) の入国者数	0.1	0.9						
	3.2	100.0	合計	0.1	2.0						
イギリス	18.1	39.7	労働許可発行件数	0.7	12.5	2775	145	5.2	4.4	11.3	2004年
	0.7	1.5	労働許可不要 高度技能移民プログラム (HSMP)	0.0	0.5						
	3.8	8.3	労働許可不要 季節農業等労働者制度 (SAWS)(注1)	0.1	2.6						
	23.0	50.5	労働者登録制度	0.8	15.9						
	45.6	100.0	合計	1.6	31.4						
イタリア	2.1	11.7	EU外割当数	0.3	2.9	2378	72	3.0	9.5	7.4 (注2)	労働市場は 2001年、 国際間移動は 2005年
	7.6	42.5	労働契約への割当数	1.1	10.6						
	0.2	1.1	独立労働者への割当	0.0	0.3						
	8.0	44.7	EU新規加盟国への割当数	1.1	11.1						
	17.9	100.0	合計	2.5	24.9						
オランダ	2.5	56.8	中東欧国への労働許可数	0.3	—	719	31	4.2 (注3)	4.0	11.0 (注4)	国内労働市場 は1999年、 国際間移動は 2004年
	1.9	43.2	EU外への労働許可数	0.3	—						
	4.4	100.0	合計	0.2	—						

(注1)半年分のデータが入手できているので、その倍数を推定値とした。

(注2)CARITASIによる推計

(注3)外国人の人口比である。

(注4)トルコ人とモロッコ人の失業率である。

まず外国人労働者の移動規模（ここでは当該国への流入規模）を、国内の全労働力のどの程度の割合の外国人労働者が流入しているのか（対労働力人口比率）の観点からみると、ドイツとイタリアが2%台で流入規模の大きい国、フランスとオランダが小さい国であり、同様のことは対外国人労働力人口比率（当該国に在留している外国人労働者の労働人口に対する比率）でもみられ、流入規模の大きいドイツとイタリアは1/4程度、小規模国のフランスは2%である。

つぎの流入する外国人労働者の構成は、表に示した主要な流入ルートの定義が国によって異なるため正確に捉えることは難しい。そこで、単純労働者とEU新規加盟国の扱いに限定して整理しておきたい。まず単純労働者に対応するカテゴリーは、少なくともフランスであれば一時的滞在（季節労働者）、イギリスであれば労働許可が不要の「季節農業等労働者制度」と労働許可が必要な「業種別割当計画」が当る。このカテゴリーの全体の流入者数に対する比率はフランスが47%、イギリスが10%前後とばらつきはあるが一定数の不熟練労働者を合法的に受入れていることが分かる。

もう一つのEU新規加盟国の扱いについては、イギリスの「労働者登録制度」、オランダの「中東欧への労働許可数」、イタリアの「EU新規加盟国への割当数」が優遇措置に対応する流入ルートであり、他の国については分離して把握することはできない。前者の3カ国の優遇措置の対象者数の全流入者数に対する割合は、イギリスが50.5%、オランダが56.8%、イタリアが44.7%であり、EU新規加盟国からが最も中心的な外国人労働者の受入れルートになっていることが分かる。

こうしたことが背景になって、外国人労働者とくに不熟練の外国人労働者に対する国内の需要をEU新規加盟国からの外国人労働者で充足することができるので、欧州先進国は非EU国からの外国人労働者の受入れについては厳しく対応するという「EU内充足型政策」の傾向を強めつつある。しかも、現在のEU新規加盟国の外国人労働者に対する政策は受入れ制限を含んだ経過的な措置であるので、経過的措置が終わり、他のEU国民と同等に「移動の原則自由」が認められると、「EU内充足型政策」はさらに強まることになろう。

（2）国内の労働市場の特徴

つぎに当該国における労働市場の特質を外国人労働者の雇用・就業状況の観点からみると（第6表の「国内労働市場」を参照）、外国人労働者の最も多い国はドイツであり、全労働力の1割程度を占め、最も少ないのはイタリアの3%、フランスとイギリスは5～6%で中間的な規模の国である。

つぎに失業状況については、いずれの国も外国人労働者の失業率は10%を超える高い水準にあるが、それとともに注目すべき点は、それが労働市場全体の失業率を大きく上まわっていることである。たとえばドイツは労働市場全体の失業率が10.8%であるのに対して外国人労働者は19.1%であり、同様にイギリスは4.4%に対して11.3%、オランダは4.0%に対して

第7表 各国の社会統合政策

		社会統合政策	
		教育政策	労働政策
統合政策の経緯と考え方	企画・実施体制	相談、情報提供等活動	
<p>【経緯】</p> <p>①移民の二世三世を中心にした外国人移民の高い失業率</p> <p>②その背景には、低いドイツ語能力による低水準の教育訓練受講と困難な就職</p> <p>③90年代後半から事態の深刻化進む ⇒1998年。過去の不十分な対応への反省を踏まえた本格的な統合政策の開始</p> <p>【考え方】</p> <p>①失業手当、生活保護、犯罪等の長期の社会的コスト増に対応するため社会的統合政策は必要</p> <p>②統合政策の中心は語学能力向上</p>	<p>①州への権限委譲が基本</p> <p>②その下で語学教育中心の統合コース等担当の連邦政府と、その他政策担当の州政府</p>	<p>①統合コース開始～2005年</p> <p>②移民難民庁が主管</p> <p>③対象者～(a)新移民(EU市民除く)に対する受講の義務化、(b)既存移民に対しては受講権利の付与と受講促進</p> <p>④研修の目標～日常生活可の語学力(共通欧州準拠枠組みに基づくB1レベル)の取得、(c)対象人数(05年計画ベース)～19.4万人(新規移住者9.8、帰還移住者4.0、長期在住者5.6)</p> <p>⑤プログラムの内容～(a)ドイツ語教育(600時間)と歴史・法律等のオリエンテーション(30時間)、(b)研修期間は3～4ヶ月、(c)語学力修了テストあり</p>	<p>②相談・アドバイス事業</p> <p>(a)移民所属の教会等に対する情報提供と資金援助</p> <p>(b)教会を通してのドイツ人対象の広報活動</p>
ドイツ		【ベルリン州の事例】	
		<p>①教育の面～ドロップアウト、低教育水準に対応するための移民指定対応の学校づくり</p> <p>(a)対生徒(小学生中心)～小学校中心に語学教員配置(最低1人/校)、半日制から全日制への転換、語学力不足児童に対する入学前「特別言語クラス」の義務付け</p> <p>(b)対母親・語学講座、児童学習支援力強化のための「プロジェクトHippy」</p>	
		<p>【ANAEMによる「受入れ統合契約」(2005年から開始)】</p> <p>①社会統合のための新規入国者と県知事との個別契約。契約期間は1年(1回の更新可能)。滞在許可発行の条件。</p> <p>②契約に基づく政府の役割(提供する公的サービス)～社会的・言語的・言語的位置づけのためのソーシャルエディターとの個別面談、個別的社会的支援のためのソーシャルワーカーとの個別面談、権利等に関する市民教育、言語教育、職業紹介・職業訓練のための情報提供、医療・教育・住居等の情報提供、諸問題の支援</p> <p>③契約に基づく個人の義務～市民講座への参加、言語教育の受講</p> <p>(a)成人の教育</p> <p>○経緯～外国人成人の教育については無関与。民間団体のボランティアが実施している程度⇒95年に政策転換。成人教育機関に対する公的助成開始。2003年以降は「受入れ・統合契約」による市民教育、語学教育。</p> <p>○教育体制～市民教育約30ヶ所(05年現在)、語学教育(300-500時間)約60ヶ所。全て無料。</p>	<p>【外国人集中地域中心に就職支援事業(DIDO)の試行】(ハリの職業安定所の事例)</p> <p>(a)ANAEMとの連係のもとでの「受入れ統合契約」を活用した就職支援</p> <p>(b)支援内容～ソーシャルエディター、ソーシャルワーカー、職安との面</p>
		<p>【政府機関】</p> <p>①中央政府主導の統合政策</p> <p>②その主要な政府機関＝ANAEM、実施機関＝受入れプラットホーム</p> <p>【主要な非政府機関】</p> <p>①FASTI～語学教育、教育援助、法律援助、住宅支援、社会文化活動を通しての外国人支援</p> <p>②GISTI～(a)法律専門家からなる外国人権利問題を専門とする組織、(b)法律相談などの法的な面からの援助</p>	
		<p>①外国人受入れの成功には社会統合が重要との考えに基づき、社会統合策の体系的実施と管理の必要性高まる。</p> <p>②それに伴い2003年、社会統合政策の改正</p> <p>③人口移民省の下にANAEM(出入国管理局と非営利組織のSSAE)移民の社会的援助サービス)の統合)の設立</p>	
フランス			

フランス		<p>○実施体制～約6000万ユーロの公的教育的機関DPME (統合と教育のための活動基金)に委託。同機関が民間教育的機関の選定。</p> <p>(b) 子女の教育</p> <p>【1970年代からの語学教育】</p> <p>○初等教育段階～</p> <p>入学困難の難民対象に「入学に関する手引き書」の作成中</p> <p>【オザンブトン市の事例】</p> <p>①基本的な方針～受入れ外国人の社会的調和促進を通じて紛争の回避と経済的貢献の促進のために全ての公的サービスの面で積極的に対応</p> <p>②ボランティア組織に対する援助の実施</p>	<p>談を通しての「労働者のプロフィールの作成」(職歴、資格、能力等)⇒全国の求人情報を検索</p> <p>⇒適職なしの場合には職業訓練の紹介。これらと平行して語学力向上のための教育受講。</p> <p>ジョブセクター・プラスにおけるアドバイザーによる就職相談・支援</p>	
イギリス	<p>【中央政府】①中心機関～内務省移民国籍局、②機能～政策策定、予算管理・配分、省庁調整</p> <p>【実施機関】地方政府及び地域のボランティア組織</p> <p>【主要なボランティア組織】</p> <p>①ASI～住宅、雇用、教育訓練、福祉、言語、医療へのアクセスに関するワンストップ支援の活動</p> <p>②JCWI～移民に対する弁護士等による法的支援活動</p>	<p>①中央政府が社会統合政策の中心</p> <p>②中央政府の役割</p> <p>(a)社会統合予算(社会基金)の管理・配分</p> <p>(b)全国的なモニタリング など</p>	<p>【エミリア・ロマーニャ州の事例】</p> <p>～中心的な諮問機関「外国人のための地域評議会」(自治体、経営者、労働組合、支援ボランティアの代表から構成)の設置</p> <p>①「文化の架け橋」政策</p> <p>(a)メディアトール(長期滞在の外国人)による教育、医療などの相談支援活動</p> <p>(b)メディアトールについて</p> <p>I州内に約400人、II資格取得が条件、III市等と契約、IV市から報酬支給</p> <p>②外国人専用窓口の設置</p>	
イタリア	<p>1998年の「外国人基本法」のなかで初めて社会統合を法的に規定</p>			
オランダ	<p>①主要な対象=60年代流入の外国人労働者(トルコ系、モロッコ系中心)</p> <p>(その理由)彼らの失業問題とその後、三世の社会的疎外問題への対応の必要性</p> <p>②主要な政策～「統合プログラム」</p> <p>(a)背景～言語能力不足による外国人の就職困難⇒言語教育中心のプログラムとする</p>	<p>【統合プログラム】(原則として義務付け)</p> <p>①旧移民コース(98年以前入国の長期定住者)～言語教育中心</p> <p>②新移民コース</p> <p>(a)受講の義務付け</p> <p>(b)実施機関～CWI(就労・所得センター)</p> <p>(c)受講の手順～CWIに登録⇒スキル評価等に基づく言語コース(地域教育センターROC提供)への配分</p> <p>⇒教育後の能力評価⇒水準達成者にはCWIによる就職相談、未達成者は統合コースの再受講</p>		
		<p>【アムステルダム市の事例】(統合コース以外の独自政策)</p> <p>①CWI中心に行う幼児をもつ女性対象の言語教育と養育アドバイス</p> <p>②失業者対象の再訓練(言語教育含む)と就職支援</p>		

11.0%である。こうした厳しい雇用・就業状況が後述する社会統合政策の背景にある。

以上が労働市場の概況であるが、その特色をより正確に把握するには、分析について幾つかの点を改善する必要がある。国際間の労働力移動については、今回は、難民等の無期の在留資格で入国した外国人労働者、有期の在留資格から無期の在留資格へ転換した外国人労働者、さらには帰化し国籍を取得した外国人労働者という移動の形態を分析の対象から除外している。さらにドイツについては、東欧諸国等から大量に流入してきているドイツ国籍をもつ帰還者の存在を念頭に入れる必要がある。国内の労働市場についても、そうしたルートで流入した労働者の雇用・就業状況や失業状況について明確にする必要があるだろう。

7. 社会統合政策

(1) 背景と基本的な考え方

国によって若干の違いはあるものの、各国とも90年代後半から社会統合政策の重要性をあらためて、しかも、これまでも増して強く認識するようになってきた（第7表「各国の社会統合政策」の「統合政策の経緯と考え方」を参照）。

ドイツの場合には、70年代前半までの間に大量に流入してきた外国人労働者と彼ら（彼女ら）の二世、三世の失業と社会的不適応の問題が深刻化したことを背景にして、また過去の対応が不十分であったことの反省を踏まえて、90年代後半に社会統合政策の強化に踏み出している。後述する統合コースの設置は、その中心的な施策である。オランダとフランスも似た状況にあり、オランダは統合プログラムを開始し、フランスは2003年に社会統合政策を改正し、社会統合を推進するために人口移民省の下に移民局（ANAEM）を設置するとともに、受入れ統合契約の新しい仕組みを導入している。さらにこれら3カ国の政策は共通して、外国人労働者等が困難な雇用・就業状況にあること、社会的不適応を起こしていること背景には語学力不足があり、社会統合政策は彼ら（彼女ら）の語学力向上に向けられるべきとの基本方針をとっている。

しかし、イギリスとイタリアはこれら3カ国とは異なる対応を示している。イギリスは、この時期に特別な対策を新たに打ち出すとの対応をとらず、社会統合政策は難民を対象とすること（ただし、社会統合政策の実施を担う地方政府の段階では、難民に限定するとの対応はとっていない）、社会統合の推進は既存の制度と機関の範囲で行うことを基本とする政策をとっている。イタリアの場合には、1998年に「外国人基本法」のなかで社会統合政策を初めて規定している。90年代後半に社会統合政策の強化に踏み出すという点では前記3カ国と同様であるが、後述するように、政策の内容は外国人に対する相談・情報提供体制の整備にとどまっている。

(2) 政策の企画・実施体制

以上の基本的な考え方に基づき実施されている社会統合政策の特徴を把握するには、「どのような組織体制で」（政策の企画・実施体制）、「どのような公的サービスを提供するのか」（公的サービスの内容）、そのために「どの程度の資金を投入するのか」（投入資金）の3つの観点が必要である。

まず企画・実施体制については（第7表の「企画・実施体制」を参照）、社会統合政策が教育、社会福祉、労働等の広い範囲にかかわる政策であるため、中央政府では幾つもの部門が管轄している。しかし、中央政府の役割は政策決定、予算管理等の企画と全般的管理の業務にとどまり、政策の実施については地方政府に権限を委譲するというのが一般的である。同表に示してあるように、各国は以下の体制をとっている。

[ドイツ] 州への権限委譲が実施体制の基本である。

[イギリス] 中央政府における中心的機関は内務省移民国籍局であり、その機能は政策策定、予算管理、省庁調整である。政策の実施は地方政府とその下での地域のボランティア組織が担当している。

[オランダ] 地方政府に権限が委譲されており、中心的な実施主体は地方政府である。

[イタリア] 中央政府の役割は予算管理、全国的な事業のモニタリングなどであり、地方政府が政策実施の中心を担っている。

以上が基本であるが、そのなかにあってドイツとフランスが中央政府主導型の性格をもち、とくにその傾向はフランスで強い。同国が新たに打ち出した重点政策は受入れ統合契約であるが、その実施は、社会統合政策の中心組織である人口移民省下にあるANAEMの直轄のもとで進められている。またドイツでも、重点政策である統合コースが中央政府直轄のもとで実施されており、統合コースは中央政府が担当し、それ以外の事業の実施は地方政府が担当するという分業関係が形成されている。

今回は詳細な情報を入手できていないが、以上の政府機関に加えて非政府機関が重要な役割を果たしていることを忘れてならない。第7表の「企画・実施体制」欄に代表的な事例を示してあるが、非政府機関は語学教育、住宅支援、法律援助など広い範囲の役割を果たしている。

(3) 公的サービスの構成

つぎの公的サービスの内容については、労働政策、社会保障政策、教育政策のいずれについても、合法的な在留である限り、外国人にも自国民と同等のサービスを提供するというのが基本原則である。したがって、それでは解決できない「外国人ならでは」の深刻な問題に対して統合政策を策定する、というのが各国の共通したスタンスである。

そうしたことを前提に第7表の「社会統合政策」欄をみると、各国の政策の構成には以下の特徴がみられる。第一は、現在の統合政策の重点が教育政策分野に置かれていることであり、それ以外の分野では既存の政策を超えて特別な統合政策が策定されることは少ない。とくに社会保障分野は特筆すべき政策がないので、同表から外してある。

第二に教育分野には、学校教育のなかで実施される施策と、成人の外国人を主な対象とする学校以外での教育（以下では、「成人教育」と呼ぶことにする）の施策がある。とくに注目されるのは、語学力向上のための成人教育が重視されていることであり、その背景には、前述したように、外国人労働者等が困難な雇用・就業状況に陥り、社会的不適応を起こす主要な原因は語学力不足にあるという認識がある。

以下では、各分野の政策の詳細を説明していきたい。なお、最後の視点である「どの程度の資金を投入するのか」については、今回の調査では十分な情報を入手できていないので、一部情報を入手できている成人教育に限って以下の説明のなかで簡単に触れることにする。

(4) 成人教育中心の統合プログラム

まず統合政策として最も重視されている成人教育を中心とする統合プログラムについてみると、とくに力を入れているのはドイツ、フランス、オランダである。その詳細を第7表の情報をもとに改めて整理すると第8表になる。それをみると、政策の特徴を以下のように整理できる。

第8表 統合プログラムの特徴

		ドイツ	フランス	オランダ
政策の名称		統合コース	受入統合契約	統合プログラム
開始年		2005年	2005年	1998年
主管官庁		移民難民庁	人口移民省	法務省
対象者と 受講の 義務付け	既存の外国人	受講奨励	なし	受講奨励
	新規の外国人	受講義務	受講義務	受講義務
教育の内容・時間		語学 600時間	語学 300-500時間	語学
		オリエンテーション 30時間	市民化教育	市民化教育
実施体制		○認定校 1,600 ○語学学校中心、小都市での 市民大学	《監督・調整機関》 受入プラットホーム(全国29ヵ所) 《委託先の教育機関》 民間教育機関	《監督・調整機関》 CWI(就労・所得センター) 《同センターからの委託先教育 機関》地域教育センター
費用 (年間)		総予算(05年度) 2.6億ユーロ	総費用(05年度) 6,000万ユーロ	○旧移民 6,000ユーロ/人 ○新移民 7,000ユーロ/人

【開始時期について】

各国とも開始が2000年前後であり、1990年代後半以降に進められた社会統合政策の強化

のなかで打ち出された重点政策である。たとえばフランスをみると、政府は関与せず、民間のボランティア組織が実施する程度であったが、95年には成人教育に対して公的援助を始め、さらに2003年からは受入れ統合契約の一環として成人教育に積極的に取り組むようになった。

【受講資格について】

既存の外国人に対しては受講を奨励する程度にとどめるが、新たに入国する外国人には受講を義務づけている。公的に強制する手段をとっても、外国人の語学力向上をはかる必要があるという各国政府の強い意思が現れている。

【教育内容について】

長時間かけて一定水準の語学力（たとえばドイツでは、日常生活が可能な能力水準を表す公的に認証されたレベル）をつけさせるという方針のもと、ドイツでは600時間、フランスでは300時間から500時間が標準的な教育時間として設定されている。それ以外に、当該国の文化、歴史、法律等の一般的な教育も同時に行われており、ドイツのオリエンテーション教育、フランス・オランダの市民化教育がそれに当たる。

【教育の実施体制について】

各国とも、認定した民間機関等に教育を委託するという方法がとられている。ただし委託先機関の構成は国によって異なり、ドイツの場合であれば、民間の語学学校が中心であるが、語学学校がないような地方の小都市については市民大学が活用されている。フランスは民間機関が、オランダは地域教育センターが担当している。さらに教育を担当する機関数をみると、2005年現在でドイツが約1,600校、フランスが約90校であるので、ドイツがこの政策をとくに徹底して行っていることがうかがえる。

【ワンストップ・サービス体制について】

実施体制をみると、とくにフランスとオランダは外国人に対するワンストップ・サービスの体制を整備し、そのなかに上記の成人教育を組み込むという仕組みをとっている。オランダの場合には、統合コースの実施の主管機関であるCWI（就労所得センター）は語学教育を運営するにとどまらない。当該地区に登録した外国人に対して、入国前までに習得した能力の評価を行い、それを踏まえたうえで成人教育を手配するとともに、教育後の能力評価を踏まえて就職相談にのるという一貫したサービスを提供している。

フランスの受入れ統合契約はさらに広い範囲のサービスを提供している。同国に滞在する外国人と政府は個別に契約を結び、それに基づき、政府は社会生活、就労のための個別面談から、語学等の成人教育、職業紹介・訓練のための情報提供までのサービスを提供し、

外国人個人は語学などの成人教育コースを受講する。こうした一連の公的サービスを提供するためのワンストップ・サービス機関として、2005年現在、29ヵ所の受入れプラットフォームが設置されている。

【政策の費用等について】

以上の統合プログラムにどの程度の予算が投入されているのか。ドイツは、2005年度計画で19.4万人に対して、直接費用として2.6億ユーロの予算をとっており、受講者一人当たり換算すると約1,300ユーロになる。フランスは6,000万ユーロである。またオランダについては、総予算についての情報を入手できていないが、アマースフォート市の事例をみると、一人当たり費用が既存の外国人の場合で約6,000ユーロ、新たに入国してくる外国人の場合で7,000ユーロにのぼっている。情報が不完全であるので正確に把握はできないが、この種の成人教育に各国とも多額の予算をさいていることは明らかである。

(5) その他の政策の特徴

これまで説明してきた統合プログラムが主要な統合政策であるが、それ以外でも幾つかの政策がとられている。第一は学校教育における対応であり（第7表の「教育政策」を参照）、その中心は外国人子女のための語学の補習教育である。フランスはすでに70年代から、初等教育では「入学学級」を、中等教育では「受入れ学級」を設けて語学の補修教育を行ない、外国人子女のための教育を支援する専門機関として移民の子供の学校教育のための養成・情報センター（CEFISEM）を設置している。さらに80年代に入ると、地域社会との統合化を進めるために課外授業が奨励されている。同様にドイツでも、初等教育を中心にして、外国人生徒のための語学教育を専門とする教員の配置、ドイツ語能力に問題がある入学前の子どものための「特別言語クラス」の設置を学校に義務づける政策がとられている。なお同国では、外国人子女の語学力不足、低学歴化には親の影響があるとの認識から、母親を対象にした語学講座、子供への学習支援能力向上のための講座が行われており、オランダでも同様のプログラムが実施されている。

以上の国々に比べて他の2ヵ国には注目すべき施策はなく、イギリスであれば、難民のための「入学に関する手引き」を作成する、イタリアであれば、個々の学校に対応を任せる程度の政策がとられるにとどまっている。

第二は労働政策に関わる政策であり（第7表の「労働政策」を参照）、ここではフランスの試みを紹介しておく。外国人が集中する地域を対象に就職支援事業が行われている。これは受入れ統合契約を利用した事業であり、職業安定所等による面談を通して外国人労働者の職歴・能力プロフィールを作成し、それをもって職業紹介を行い、就職が難しい場合には職業訓練機会を提供するというプログラムであり、類似した事業はイギリスやオランダでも実施されている。

最後は相談・情報提供事業であり、とくにイタリアのエミリア・ロマーニャ州が社会統合の重点施策と打ち出している「文化の架け橋」政策が注目される。すでに長期に在住している外国人を外国人に対する相談員（メディアトール）として活用する事業であり、相談員は一定の資格を取得することが求められ、地方政府との契約に基づいて有給で活動するという仕組みになっている。

8. 結論 —欧州の経験の意味を考える—

(1) 高度人材の受入れ政策について

これまで欧州先進5カ国の外国人受入れ制度、外国人労働者の労働市場、社会統合政策の特質について明らかにしてきたが、わが国の外国人労働者問題を考えるうえで、そうした経験から何を学ぶことができるのか。今回の調査は、外国人労働者の受入れが労働市場にどのような影響を及ぼすのかということより、受入れ制度と社会統合政策に焦点を当てているので、ここでも、受入れ制度と社会統合政策の観点からみた欧州の経験の意味を考えてみたい。

まず受入れ政策については、欧州先進国は「外国人労働者の受入れは原則的に禁止する」を政策の基本に置いている。しかし、それには二つの例外があるということを見逃すと、欧州の経験を誤って理解することになる。

第一には、高度人材については受入れに積極的であり、とくに最近になって、その傾向を強めている。わが国の受入れ政策もこの方向で促進することについては、広く合意を得ることができるだろう。そうなると問題は、国際間で激しい取り合いをしている高度人材をどうすればわが国に誘引できるかであり、現状をみると、わが国は高度人材にとって必ずしも魅力ある働き場ではない。欧州の経験を改めて精査して、高度人材の受入れを支援するための優遇措置のあり方について考えてみる必要があるだろう。

(2) 単純労働者等の受入れ政策について

もう一つの例外は、人材不足が深刻な分野への高度人材以外の外国人労働者の受入れであり、しかも、それには、かなりの程度不熟練労働者が含まれている。したがって、欧州先進国は、高度人材以外の分野や単純労働分野に外国人労働者を全く受入れていないと理解するのは誤りである。ただし各国とも、自国の労働市場と社会への影響を慎重に配慮して、労働許可と労働市場テストの仕組みに加えて、帰国を担保するための二国間協定などの特別の仕掛けを工夫している。

わが国にとって、高度人材以外の外国人労働者、とくに不熟練の外国人労働者の受入れの問題は重要な政策的な課題であるが、欧州の経験を踏まえれば、自由な受入れは考えられず、「いかに管理できるのか」との関連でつねに考えられる必要があるだろう。欧州先進国は、60年代までの間に大量に受入れた外国人労働者問題に苦勞しているにもかかわらず、「特別なス

キーム」のもとで一定程度の不熟練の外国人労働者を受入れてきている。したがって、「いかに管理できるのか」を考えるさいには、この「特別なスキーム」についてあらためて検討する価値は大きいだろう。

外国人労働者とくに高度人材以外の外国人労働者の受入れについて考えるさいには、国内の労働市場に与える影響について慎重に検討する必要がある。それを前提にしたうえで制度の面からみると、外国人労働者の受入れのあり方は「いかに管理できるのか」のスキームとの関連で検討されねばならない。

(3) 社会統合政策について

ア 避けられない外国人労働者の定住化

社会統合政策を考えるうえでの出発点は、帰国してほしいときに帰国してもらえという、受入れ国にとって都合のよい外国人労働者像は捨てざることであり、欧州の経験から学ぶべきもっとも重要な点の一つである。有期の資格で受入れても、彼ら（彼女ら）の滞在が長期化する可能性は大きいこと、そうすると日本に生活の基盤を置き、日本で家族を形成することになるであろうことを認識しておかねばならない。

彼ら（彼女ら）が安定的で有能な労働者として経済活動に貢献することを考えれば、わが国にとって、それが必ずしも悪いことではない。しかし他方では、滞在が長期化するに伴い様々な社会的問題が発生することは避けられないこと、それを解決するためには、つまり彼ら（彼女ら）を日本社会に統合化するためには膨大なコストが必要になることを覚悟しておく必要がある。

イ 膨大な社会統合コストの覚悟が必要

このような外国人労働者一世にも増して問題になるのは、彼ら（彼女ら）の二世、三世の世代である。外国人労働者一世は雇用先が確保されているという条件のもとで入国するが、二世、三世の場合には、一世のように雇用機会が事前に与えられるということにはならない。しかも欧州先進国の経験が教えることは、語学力が不足し、学歴水準が低いことから、二世、三世は労働市場において競争力のない労働者の立場におかれ、厳しい雇用・就業状況を経験するであろうことである。そのため、若年を中心にして外国人労働者の失業率が高まり、そのことが、社会不安の大きな要因になることが予想される。

社会統合問題に関連して、欧州先進国から学ぶべきもう一つの重要な点は、問題の原因となる事象が起きたときから、問題の深刻さを認識して本格的な対応策をとるまでの間に長い時間を要しているということである。つまり欧州先進国が大量の外国人労働者を受入れた60年代から、社会統合政策に本気に取り組むようになった90年代後半までの間には30年から40年の時間がたっており、その長い期間は、外国人労働者の二世、三世が労働力として形成されるまでに要した期間なのである。

さらに社会統合問題に対処するために、各国が膨大なコストをかけていることを明らかにした。これについては、そうしたコストをかけても外国人労働者を受入れるメリットは大きいという意見もあるし、そうしたコストがかかるような問題を引き起こした外国人労働者を受入れる政策は失敗であるという意見もある。このように社会統合からみた受入れ政策の評価が固まっているわけではないが、欧州の経験をみると、わが国が欧州先進国のように多くの外国人労働者を受入れるとすると、少なくとも、外国人の受入れから長いタイムラグをもって必ずや社会統合の問題が起ること、その解決には膨大なコストがかかることは認識しておく必要がある。

こうしたことを踏まえると、わが国が外国人労働者の受入れを促進する、それも高度人材以外の分野で促進するのであれば、受入れの早い段階から学校教育、成人教育のいずれの場においても、日本語教育を中心とした統合化のための教育政策を強力に推進する必要がある。こうした早期からの準備をしないままに受入れを促進すると、欧州先進国と同様に、その数十年後に外国人、とくに彼ら（彼女ら）の二世、三世の深刻な失業と社会統合の問題に直面することになる。

受入れ政策のあり方は社会統合政策とセットで検討されねばならない。社会統合政策なしの受入れ政策、社会統合政策を後回しにした受入れ政策はありえないことを最後に強調しておきたい。

第2部 欧州各国における外国人労働者 受入れ制度と社会統合

第1章 ドイツにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I ドイツにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人労働者受入れ政策・制度の変遷¹

(1) 第二次世界大戦後の外国人受入れ政策

第二次世界大戦後の西ドイツ（ドイツ連邦共和国）では、州政府に実施権限を与える滞在許可制度と連邦職業紹介・失業保険庁の権限下にある労働許可制度からなる外国人関係法制を復活させた。

西ドイツは、旧ドイツ領において居住を拒否され、追放されたドイツ系住民に、先祖がドイツ人であることを証明すれば、自動的にドイツ国籍を付与した。こうした帰還民の大量流入は、1961年に頂点に達した。他方で東ドイツ（ドイツ民主共和国）は、東ドイツから西ドイツへの熟練労働者の流出を危惧し、1962年にベルリンの壁を構築した。

1960年代の西ドイツでは、戦災や戦後の困難から総人口が減少傾向にあり、平均寿命が短縮し、労働力人口が縮小する厳しい状況に置かれていた。このような背景から、労働力不足を補うために、農業を皮切りに、製造業やサービス業においても二国間協定による外国人労働者の受入れを開始した。二国間協定の対象国は、イタリア、スペイン、ポルトガル、ユーゴスラビアなど7カ国に拡大したが、高度成長期を迎えたドイツ産業界の労働力不足を充足することはできなかった。結局、多数の過剰労働力を抱えるトルコとの間で二国間協定が締結され、1960年代末には、年間約100万人のトルコ人労働者が流入した。

外国人労働者は、当初、出稼ぎが終了したら、帰国すべきもの（ローテーション方式）とされ、家族の呼び寄せも制限されていた。しかし、受入れ企業の要請および人道的見地から、就労・滞在が長期化する傾向にあった。1969年に制定された雇用促進法は、こうした事態を追認し、滞在が長期化した労働者には、有効期間のより長い「労働許可」を付与する道を開くとともに、家族呼び寄せに関する規制も緩和した。

その後、第一次オイルショックが勃発し、1973年11月、西ドイツは、外国人労働者政策を大きく転換し、国外募集停止を決定した。しかし先進国相互の依存関係が高まる中、外国人労働者の受入れを完全に停止することは現実的ではなく、国外募集の例外となる労働者の職位、職種が労働社会省および内務省の覚書の形で定められた。また政府の帰国促進政策にもかかわらず、外国人労働者の帰国は進まず、さらに外国人による家族呼び寄せによって、外国人人口が減少することはなかった。こうして滞在中の長期化した外国人の社会統合が1980年代以降の重要な政策の柱となった。

¹ ドイツの外国人労働者受入れ政策・制度の変遷については、三井情報開発（株）総合研究所『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』に詳しい。本稿Iの1は、同報告書の関連部分の内容を基に紹介する。

1989年のベルリンの壁崩壊後、東欧諸国との関係強化、経済協力を迫られた連邦政府は、1990年に制定した外国人法に基づき、東欧諸国と労働者受入れに関する二国間協定を締結した。外国人法と新しい二国間協定は、滞在許可法令の面からローテーション方式を機能させることを意図していた。

1998年9月の総選挙で、シュレーダー社民党政権が成立した（緑の党との連立）。外国人政策に関しては、緑の党が主張する長期滞在外国人の滞在・就労権を強化する国籍法の改正が行われ、2001年1月に施行された。同法は、従来、血統主義をとってきたドイツにおいて、一部に出世地主義を導入し、ドイツで生まれた外国人労働者の子弟に、18歳時点でドイツ国籍を選択する権利を与えた。

またシュレーダー政権は、IT技術者のためのグリーンカード制度を2000年7月に導入した。この制度は、従来留学が終了した場合は帰国すべき学生について、IT技術者としての就労に限り滞在資格を認めた。またIT労働者に関しては、連邦雇用庁において1週間以内に労働許可を発行するよう定め（実際は2、3日で職業安定所から回答）、事実上、労働市場テストを免除した。

ドイツでは、少子高齢化の急速な進行により、将来人口が大幅に減少し、労働力が不足することが予想された。このため政府は、2001年に連邦政府から独立した諮問委員会（ジュスムート委員会）を発足させ、新たな移民・外国人労働者政策について集中的な論議と政策提言を依頼した。諮問委員会は、同年8月、人口減少に伴う労働力不足に対処するためには、移民政策と移民の社会統合政策を組み合わせた総合的で戦略的な政策が必要であるとする報告書を作成し、政府に提出した。政府はこれを盛り込んだ新移民法案を連邦議会に提出し、2002年3月に連邦参議院において辛うじて可決されたが、憲法裁判所が連邦参議院での議決方法を違憲とする判決を下したため、廃案となった。その後、与野党間の長期にわたる集中的な交渉の末、2004年7月、新しい移民法が成立し、2005年1月1日に施行された。

（2）ジュスムート委員会の報告

2001年8月に提出されたジュスムート委員会の報告は、少子・高齢化や国際競争が激化するなか、ドイツの生活水準を長期的に維持・確保していくためには、労働市場の動向に即した外国人の受入れが必要であると指摘した。そのために、①将来において、若年の、教育・訓練を受けた外国人をポイント・システムに基づいて選別し、移民として受入れる②5年以内の期限を定め、短期的な労働需給のボトルネックを充足するためにも、労働需要の存在を前提として外国人を受入れる（例えば、上限を年間2万人とするなど）③経済および研究分野では、最上級の人材を、最適な受入れ環境と緩和された規則のもとに受入れる④若年の外国人をドイツの「デュアル・システム」の訓練制度で受入れるほか、より多くの外国人学生を受入れ、高度な人材に対する世界的競争のなかでドイツが優位に立てるような教育戦略を推進する——などの複数の受入れ経路を新たに開くべきであると提言した。同時に、国内の

外国人の統合の改善および新規外国人の統合促進が重要であるとし、新規外国人の統合は、経済的、社会的、文化的な分野で、均等な権利として保障されなければならないと主張した。また、滞在・労働許可制度を簡素化して統合し、労働者受入れ手続きを効率化することが必要であると指摘した。

2. 出入国管理制度

(1) 新移民法の概要

新移民法は、移住の管理と制限に関する全般的な法律的枠組みを初めて設定した。また新移民法は合法的移民のドイツ社会への統合化を促進するための規定を盛り込むなど歴史的な転換点となった。新移民法の目的は、ドイツがその人道上の義務を十分に果たす一方で、ドイツの経済的、政治的および文化的な利益に適うよう移住を管理することにある。

新移民法は、「滞在法」、「EU市民の移住の自由に関する法律」(EU自由移住法)、および既存の法律の諸改正から成る(第1-1-1表)。滞在に関する新しい法令は、従来は外国人法施行令に含まれていた諸規則と外国人に関する手数料、データおよびファイル転送に関する法令に含まれていた諸規則を統合して組み入れたものである。さらに、新移民法からの授權に基づき、ドイツ国内に滞在する外国人または初めてドイツに入国する外国人の雇用について規定する「新規入国外国人の就労許可に関する法令」(就労法令)や「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令」(就労手続法令)など、様々な法令が公布されている。

なおEU加盟国の国民は、移住の自由を有するため、滞在法の適用対象とはならない。EU市民の法的地位は、「EU市民の移住の自由に関する法律」で規定されている。

第1-1-1表 新移民法の構成

移民法 <i>Zuwanderungsgesetz (ZuwG)</i> の構成	
移住管理・制限法、並びにEU市民・外国人滞在・統合法	
第1条 滞在法 <i>Aufenthaltsgesetz (AufenthG)</i>	第2条 「EU市民の移住の自由に関する法律」 (EU自由移住法) <i>Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizugG/EU)</i>
新規入国外国人の就労許可に関する法令 (就労法令) <i>Beschäftigungsverordnung (BeschV)</i>	
国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令 (就労手続法令) <i>Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV)</i>	

(2) 移民政策の執行体制

移民政策を統括しているのは内務省であり、新移民法も内務省が中心となって策定した。以前は旧労働省が外国人政策(ガストアルバイター)を管轄していたが、2001年の省庁再編により、連邦経済労働省に「職能的な統合」と「外国人労働者の全体的な基準・法律」を担当する2つの課を残して、その他はすべて内務省に移管された。

新移民法の核心的要素はいわゆる「ワン・ストップ・ガバメント」原則の導入である。すなわち、これまで内務省が管轄していた滞在許可と連邦経済労働省が管轄していた就労許可の2つの別個の手続きを、単一の許可に置き換えた。2005年1月1日以降は、内務省管轄の地域の外国人局が滞在許可と同時に就労許可も発行する。外国人局は滞在法上の前提条件を確認し、連邦労働社会省（2005年11月に連邦経済労働省を改編して成立）管轄の連邦雇用エージェンシー²の認可が必要な場合は、労働市場参入可否の判断を内部手続きにより連邦雇用エージェンシー管轄の地方の雇用エージェンシーに照会する。「EU就労許可」は従来通り、EU新規加盟国国民に対する経過措置（2004年5月より最長7年間）の枠組みで実施される。

（3）新しい移民法制の主な特徴

- ①新移民法は、従来4種類に分かれていた滞在許可を、期限付きの滞在許可と無期限の定住許可の2種類に整理統合した（詳しくは後述）。滞在の権利は、滞在の目的—とりわけ、雇用、教育訓練、人道的理由、および呼び寄せによる家族の移住—に応じて決められることとなった。
- ②外国人は、従来のような滞在許可と就労許可という2つの別々の申請手続きを行う必要がなくなり、所轄の外国人局に滞在許可の申請書を提出するだけでよくなった。申請を受けた外国人局は、申請書を地方政府の雇用当局に送付して就労を許可するか否かの決定を求め、その結果を滞在許可に記載する。
- ③外国人労働者の募集停止に関する規定は、未熟練および半熟練の労働者に関してだけでなく、熟練労働者に関する規定も従来どおり効力を維持する。
- ④EU新規加盟国の国民は、ある一定の職に適したドイツ人または同等の資格を持つ候補者がいない場合にのみ、その職に就くことが許可される。ただし、EU新規加盟国の国民は、非EU加盟国の国民より優先される。
- ⑤高度熟練労働者は、ドイツ入国後直ちに定住許可を取得できる。
- ⑥自営業者は、その予定する事業に顕著な経済的利益または特別の地域的な需要が存在し、その事業が経済に有益な影響を与えることが期待され、しかも資金調達源を確保している場合（例えば、100万ユーロ以上を投資して10人以上の雇用を創出）に、滞在許可を得る資格がある。滞在許可を受けた自営業者は、その事業が成功して生計が確保された場合には、3年後に定住許可を得る資格がある。
- ⑦外国人留学生は、自分の取得した学位に適合した職を見つけるために卒業後1年間ドイツに留まることができる。
- ⑧合法的移住者（ドイツに定住希望の外国人、ドイツ系帰還者およびEU市民）は、全国

2 2003年12月に成立した労働市場改革法は、労働市場政策の基本運営主体である連邦雇用庁を「連邦雇用エージェンシー」に、職業紹介や失業給付を行っていた傘下の雇用局を「雇用エージェンシー」に再編し、その機能も大幅に改革した。

的に標準化された統合化措置の基本パッケージの提供を受ける。

(4) 滞在法の規定

ア ドイツに入国しまたは滞在する外国人に要求される一般的情報

外国人は、公認の有効なパスポートまたはそれに代わる証明書を持っていなければ、ドイツ連邦共和国への入国も滞在も認められない。また、外国人がドイツに入国または滞在中のためには、査証に加え、(期限付きの) 滞在許可または(無期限の) 定住許可を持っていなければならない。

査証、滞在許可または定住許可の発給を申請する者は、有効なパスポートを所持することに加えて、次の要件を満たさなければならない。

- ・ 確実な生計手段を有していること
- ・ 他の国に帰還する権利を有しない場合、自己の身元と国籍を証明できること
- ・ 国外退去の事由に該当しないこと
- ・ 滞在権を有しない場合、いかなる理由にせよその滞在がドイツ連邦共和国の国益を損いまたは危うくしないこと

滞在許可または定住許可は、外国人がドイツ入国に必要な査証を有し、かつ必須情報をすでに査証申請書に記載して提出している場合にのみ発給される。

イ 査証手続と入国

発給される査証には、シェンゲン (EU域内で国境管理を撤廃し、人の自由移動が保証されている地域) 通過査証、滞在期間3ヵ月以下のシェンゲン観光査証、長期滞在査証の3種類がある。

査証申請書は、ドイツの在外公館に提出する。就労目的の長期滞在査証の発給には、当該外国人の滞在中の予定地を管轄する外国人局の承認が必要である。外国人局は州レベルの政府機関であるが、ほとんどの州で外国人局の業務は市町村または地区の政府に委譲されている。

査証申請書に記載された情報は概して電子形式で所轄の外国人局に送信される。それと同時に、この情報はシェンゲン情報システム監視リストおよび外国人中央登録簿と照合され、その結果が所轄の外国人局に提供される。外国人局は、下した決定の結果を折り返し在外公館に電子形式で送信する。

ウ 滞在資格

滞在法は、法律で定義された滞在資格 (教育、雇用、扶養家族の呼び寄せ移住、人道的

事由)に基づく、査証、(期限付きの)滞在許可および(無期限の)定住許可の発給について規定している。

2005年1月1日以前の滞在資格は、「滞在権 (Aufenthaltsberechtigung)」、「(有期および無期限) 滞在許可 (Aufenthaltserlaubnis)」、「滞在承認 (Aufenthaltsbewilligung)」、「滞在資格 (Aufenthaltsbefugnis)」の4種類あった。新移民法は、これを「(有期) 滞在許可」と「(無期限) 定住許可」の2つに整理統合した。

「滞在許可 (Aufenthalterlaubnis)」(滞在法第7条)は、有期滞在資格であり、職業訓練、就労、家族呼び寄せ、人道的理由など様々な目的について許可される。また、「定住許可 (Niederlassungserlaubnis)」(滞在法第9条)は、無期限滞在資格であり、無期限の滞在と無制限の就労を保障し、時間的・空間的制約もない。

その他3番目の滞在資格に査証がある(滞在法第4条第1項)。また、滞在法が規定する滞在資格以外に、難民手続法の「滞在承認 (Aufenthalts gestattetung)」と国外追放の一時免除として「猶予 (Duldung)」がある(滞在法第60条)。

エ 滞在目的別の法的効果

滞在法は、同法が掲げる滞在目的に応じて付与される、家族の呼び寄せ、就労、社会給付の利用などに関する様々な権利について規定している。

- ・ 就労目的の滞在 (滞在法第4章第18条～21条)
- ・ 職業訓練目的の滞在 (滞在法第3章第16条・17条)
- ・ 国際法・人道上、あるいは政治的理由による滞在 (滞在法第5章第22条～26条)
- ・ 家族の事情による滞在 (滞在法第6章第27条～36条)
- ・ 特殊な滞在権 (滞在法第7章第37条・38条)

滞在法は、他の目的の入国や滞在についても、状況によっては就労の可能性を残しており、その中には連邦雇用エージェンシーの許可を必要としないものもある。

- ・ 国際法上の理由、または急を要する人道上の理由による外国人受入れ (滞在法第22条)
- ・ 疑いの余地のない難民認定者について、人道上の理由による滞在 (滞在法第25条第1項・2項)
- ・ ドイツ人の家族呼び寄せ (滞在法第28条第5項)
- ・ 配偶者の自主滞在権 (滞在法第31条第1項第2号)
- ・ 帰還権に伴う滞在 (滞在法第37条第1項第2号)と元ドイツ人の就労目的の滞在 (滞在法第38条第4項)

その他の場合は、連邦雇用エージェンシーの許可が必要となる。

(5) 外国人統計

2004年末現在、ドイツに滞在する外国人は672万人であり、全人口の8.1%を占めている(第1-1-2表)。そのうち男性は350万人(52.1%)、女性は322万人(47.9%)である(第1-1-3表)。年齢階層別には、30歳以上35歳未満が81万人(12.1%)、25歳以上30歳未満が77万人(11.5%)、35歳以上40歳未満が69万人(10.3%)で、これらの年齢階層が全体の約3割を占めている。

外国人の滞在期間は、30年以上が135万人、10年以上15年未満が117万人と多く、この両方で全体の37.5%を占める(第一世代および第二世代と推測される)(第1-1-4表)。また、滞在資格別には、EU市民に対する滞在許可の取得者が202万人、その他の第三国国民の滞在許可取得者が469万人である(第1-1-5表)。

出身地域別には、EU加盟国が211万人、その他の欧州諸国が323万人、欧州以外が132万人などとなっている(第1-1-6表)。外国人で最も多い国籍は、トルコ176万人、イタリア55万人、旧ユーゴスラビア38万人、ギリシャ32万人、ポーランド29万人、クロアチア23万人などである。

2004年末時点でドイツに滞在するトルコ人(176万人)のうち、56万人(31.8%)が有期限の滞在許可を、66万人(37.5%)が無期限の滞在許可を取得していた(第1-1-7表)。また、42万人(23.9%)が滞在権を得ており、トルコ人のほとんどが何らかの合法的滞在資格を持っていた。クロアチアの状態もこれに似通っている。合法的滞在資格を持たない外国人の割合が高いのは、セルビア・モンテネグロ、アフガニスタン、レバノン、ユーゴスラビアなどであった。

第1-1-2表 総人口および外国人人口の推移（1951～2004年）

年	総人口 (人)	外国人人口 (人)	外国人の割合 (%)	増減 (%)
1951	50,808,900	506,000	1.0	—
1961	56,174,800	686,200	1.2	35.6
1967	59,926,000	1,806,653	3.0	163.3
1968	60,345,300	1,924,229	3.2	6.5
1969	61,069,000	2,381,061	3.9	23.7
1970	60,650,600	2,976,497	4.9	25.0
1971	61,502,500	3,438,711	5.6	15.5
1972	61,776,700	3,526,568	5.7	2.6
1973	62,090,100	3,966,200	6.4	12.5
1974	62,048,100	4,127,366	6.7	4.1
1975	61,746,000	4,089,594	6.6	-0.9
1976	61,489,600	3,948,337	6.4	-3.5
1977	61,389,000	3,948,278	6.4	0.0
1978	61,331,900	3,981,061	6.5	0.8
1979	61,402,200	4,143,836	6.7	4.1
1980	61,653,100	4,453,308	7.2	7.5
1981	61,719,200	4,629,729	7.5	4.0
1982	61,604,100	4,666,917	7.6	0.8
1983	61,370,800	4,534,863	7.4	-2.8
1984	61,089,100	4,363,648	7.1	-3.8
1985	61,020,500	4,378,942	7.2	0.4
1986	61,140,500	4,512,679	7.4	3.1
1987	61,238,100	4,240,532	6.9	-6.0
1988	61,715,100	4,489,105	7.3	5.9
1989	62,679,000	4,845,882	7.7	7.9
1990	63,725,700	5,342,532	8.4	10.2
1991	80,274,600	5,882,267	7.3	10.1
1992	90,974,600	6,495,792	8.0	10.4
1993	81,338,100	6,878,117	8.5	5.9
1994	81,538,600	6,990,510	8.6	1.6
1995	81,817,500	7,173,866	8.8	2.6
1996	82,012,200	7,314,046	8.9	2.0
1997	82,057,400	7,365,833	9.0	0.7
1998	82,037,000	7,319,593	8.9	-0.6
1999	82,163,500	7,343,591	8.9	0.3
2000	82,259,500	7,296,817	8.9	-0.3
2001	82,440,309	7,318,628	8.9	0.3
2002	82,536,700	7,335,592	8.9	0.2
2003	82,531,671	7,334,765	8.9	0.0
2004	82,501,000	6,717,115	8.1	-8.4

出所：連邦移民難民庁ホームページ

注：1. 総人口および外国人人口：

1951年は10月1日現在、1961年は6月6日現在

1967～1984年までは9月30日現在

1985年以降は12月31日現在

2. 増減は前年との比較

1961年は1951年、1967年は1961年との比較

3. 2004年の数字は外国人登録の集計方法が変更になったため、前年の数字とは比較できない。

第1-1-3表 年齢階層別および性別外国人人口（2004年）

年齢階層	外国人人口（千人）			構成比（%）		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
6歳未満	131.8	122.3	254.1	51.9	48.1	3.8
6歳～10歳未満	164.6	156.5	321.1	51.3	48.7	4.8
10歳～15歳未満	208.3	195.2	403.5	51.6	48.4	6.0
15歳～18歳未満	127.2	116.0	243.2	52.3	47.7	3.6
18歳～21歳未満	127.1	123.7	250.8	50.7	49.3	3.7
21歳～25歳未満	236.3	251.6	487.9	48.4	51.6	7.3
25歳～30歳未満	388.4	384.2	772.6	50.3	49.7	11.5
30歳～35歳未満	415.7	394.9	810.6	51.3	48.7	12.1
35歳～40歳未満	373.0	321.9	694.9	53.7	46.3	10.3
40歳～45歳未満	301.2	249.1	550.3	54.7	45.3	8.2
45歳～50歳未満	229.4	201.7	431.1	53.2	46.8	6.4
50歳～55歳未満	184.0	210.7	394.7	46.6	53.4	5.9
55歳～60歳未満	208.9	187.7	396.6	52.7	47.3	5.9
60歳～65歳未満	171.0	122.3	293.3	58.3	41.7	4.4
65歳以上	231.5	181.0	412.5	56.1	43.9	6.1
合計	3,498.4	3,218.8	6,717.2	52.1	47.9	100.0

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-4表 国籍別および滞在期間別外国人人口（2004年12月31日現在）

国籍	滞在期間別外国人人口（千人）										
	合計	1年未満	1年～4年未満	4年～6年未満	6年～8年未満	8年～10年未満	10年～15年未満	15年～20年未満	20年～25年未満	25年～30年未満	30年以上
トルコ	1,764.3	24.1	99.2	81.1	110.3	125.8	298.6	227.6	169.7	222.6	405.4
イタリア	548.2	7.4	25.5	23.1	25.2	28.1	58.8	60.1	54.6	62.3	203.1
セルビア・モンテネグロ	125.8	8.2	9.9	12.1	9.6	10.3	41.4	7.4	3.5	4.6	18.7
旧ユーゴスラビア	381.6	3.1	25.1	33.5	27.0	27.5	116.9	25.5	15.1	19.3	88.7
ギリシャ	316.0	3.7	16.8	14.2	13.7	15.7	47.6	39.3	20.6	24.6	119.8
ポーランド	292.1	33.6	54.7	27.5	24.4	24.8	54.3	45.7	17.9	3.4	5.7
クロアチア	229.2	2.5	8.6	6.2	6.4	7.6	41.2	16.8	17.0	22.5	100.4
ボスニア・ヘルツェゴビナ	156.0	2.5	8.4	5.1	5.2	10.4	73.2	8.0	5.9	8.4	29.0
ポルトガル	116.7	2.1	8.3	7.0	8.1	10.5	23.5	8.8	5.7	10.6	32.2
スペイン	108.3	3.7	7.8	4.6	3.9	3.7	7.3	5.5	5.7	8.6	57.5
ヴェトナム	83.5	3.5	13.6	8.1	6.0	4.9	28.5	14.6	3.1	1.0	0.2
ルーマニア	73.4	7.5	17.9	9.9	6.2	5.1	22.0	3.2	0.9	0.3	0.4
モロッコ	73.0	2.9	13.2	7.1	5.9	4.6	11.4	10.0	5.9	3.9	8.0
イラン	65.2	2.6	10.7	8.0	6.2	6.1	9.1	13.3	4.0	2.1	3.0
マケドニア	61.1	1.8	5.8	3.8	4.0	3.7	13.9	8.7	3.6	4.0	11.9
アフガニスタン	57.9	1.8	9.8	9.7	7.5	10.3	13.8	3.5	1.3	0.2	0.1
ハンガリー	47.8	5.0	8.4	4.1	3.1	3.2	9.3	6.4	3.2	1.6	3.5
レバノン	40.9	1.4	5.5	3.4	2.9	2.9	12.5	9.8	1.1	1.2	0.2
パキスタン	30.9	2.4	6.2	3.7	2.8	3.1	7.0	3.4	0.9	1.1	0.2
チュニジア	22.4	1.6	4.7	2.4	1.8	1.3	3.0	1.8	1.5	1.4	2.9
スロヴェニア	21.0	0.5	0.9	0.5	0.5	0.6	1.7	1.1	1.2	1.9	12.1
合計	6,717.0	287.9	876.5	537.2	472.8	469.1	1,169.8	653.1	425.9	475.3	1,349.5
構成比（%）	100.0	4.3	13.0	8.0	7.0	7.0	17.4	9.7	6.3	7.1	20.1

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-5表 滞在資格別外国人人口 (2004年12月31日現在)

滞在資格	外国人人口 (人)
滞在許可	
滞在許可 (期限付)	1,443,891
滞在許可 (無期限)	1,986,968
滞在権	733,446
滞在承認	274,029
滞在資格	254,454
小計	4,692,788
EU市民に対する滞在許可	
滞在許可 (期限付)	456,098
滞在許可 (無期限)	709,560
その他	858,669
小計	2,024,327
合計	6,717,115
黙認 (国外退去の未執行)	202,929

出所：ドイツ連邦統計局ホームページ

第1-1-6表 出身国別外国人人口（2004年12月31日）

国籍	外国人人口	外国生まれ	ドイツ生まれ
ベルギー	21,791	18,722	3,069
デンマーク	17,965	16,547	1,418
エストニア	3,775	3,607	168
フィンランド	13,110	12,445	665
フランス	100,464	89,828	10,636
ギリシャ	315,989	228,757	87,232
アイルランド	9,989	9,294	695
イタリア	548,194	384,158	164,036
ラトヴィア	8,844	8,450	394
リトアニア	14,713	14,315	398
ルクセンブルグ	6,841	5,967	874
マルタ	332	323	9
オランダ	114,087	80,749	33,338
オーストリア	174,047	147,463	26,584
ポーランド	292,109	277,846	14,263
ポルトガル	116,730	93,188	23,542
スウェーデン	16,172	15,073	1,099
スロヴァキア	20,244	19,745	499
スロヴェニア	21,034	17,008	4,026
スペイン	108,276	81,067	27,209
チェコ	30,301	29,441	860
旧チェコスロヴァキア	8,498	7,981	517
ハンガリー	47,808	45,853	1,955
イギリス	95,909	86,320	9,589
キプロス	788	734	54
欧州連合 (EU) 合計	2,108,010	1,694,881	413,129
アルバニア	10,449	8,973	1,476
ボスニア・ヘルツェゴビナ	155,973	129,162	26,811
ブルガリア	39,167	38,334	833
旧ユーゴスラビア	381,563	304,142	77,421
セルビア・モンテネグロ	125,765	96,306	29,459
クロアチア	229,172	179,458	49,714
マケドニア	61,105	47,611	13,494
ノルウェー	6,251	5,848	403
ルーマニア	73,365	71,386	1,979
ロシア連邦	178,616	173,710	4,906
スイス	35,441	28,502	6,939
トルコ	1,764,318	1,150,367	613,951
ウクライナ	128,110	123,773	4,337
その他の欧州	43,039	41,349	1,690
欧州合計	5,340,344	4,093,802	1,246,542
欧州以外	1,316,203	1,179,718	136,485
アルジェリア	14,480	13,199	1,281
ガーナ	20,636	17,939	2,697
モロッコ	73,027	58,300	14,727
チュニジア	22,429	18,615	3,814
アフリカ合計	276,973	238,338	38,635
アルゼンチン	4,725	4,609	116
米国	96,642	90,459	6,183
アメリカ大陸合計	202,925	194,127	8,798
アフガニスタン	57,933	50,457	7,476
中国	71,639	68,497	3,142
インド	38,935	36,800	2,135
イラン	65,187	59,835	5,352
レバノン	40,908	29,462	11,446
パキスタン	30,892	26,356	4,536
スリランカ	34,966	27,049	7,917
ヴェトナム	83,526	65,633	17,893
アジア合計	826,504	737,905	88,599
出身国なし	13,504	9,228	4,276
不明確なデータ	47,064	31,169	15,895
総合計	6,717,115	5,313,917	1,403,198

出所：ドイツ連邦統計局ホームページ

第1-1-7表 国籍別および滞在資格別外国人数（2004年12月31日現在）

単位：人

国籍	総数	滞在許可		滞在権	滞在承認	滞在資格	黙認
		有期限	無期限				
トルコ	1,764,318	561,491	661,502	421,292	10,649	32,370	13,945
ユーゴスラビア	381,563	77,406	117,449	65,753	2,704	32,656	50,103
セルビア・モンテネグロ	125,765	30,510	31,594	15,827	791	13,475	23,285
ポーランド	292,109	63,688	90,738	8,029	27,161	3,248	598
クロアチア	229,172	36,552	98,889	79,644	5,301	1,508	883
ボスニア・ヘルツェゴビナ	155,973	36,483	50,501	27,962	3,376	22,536	7,241
ヴェトナム	83,526	28,449	23,543	6,987	2,859	7,838	7,297
ルーマニア	73,365	20,987	20,864	759	13,664	1,862	567
イラク	78,792	6,279	9,213	68	182	43,603	7,490
モロッコ	73,027	26,752	24,119	7,925	7,864	331	517
イラン	65,187	12,388	21,711	4,164	2,733	9,175	4,718
アフガニスタン	57,933	9,899	12,068	243	277	17,030	7,849
レバノン	40,908	11,262	7,307	322	1,197	11,180	5,522
スリランカ	34,966	12,764	9,275	3,531	261	3,646	1,744
チュニジア	22,429	7,603	7,627	2,164	2,728	217	195

(注) 滞在資格別の外国人国籍者数は、外国人全体の約85%を把握。

出所：連邦移民難民庁ホームページ

3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 滞在法における第三国国民の労働市場参入に関する規定

外国人労働者は、滞在資格が認められている場合にドイツで就労することができ、使用者も外国人労働者を雇い入れることができる（滞在法第4条第3項）。EU以外の第三国の国民が独立・従属就労者として働く場合は従来通り許可が必要である。新移民法によって変更されたのは、高い技能を持つ労働者の労働市場参入条件が緩和されたことである。高技能労働者には、初めから定住許可が与えられ、持続的な労働市場参入が許可される（滞在法第9条、第19条）。定住許可は無期限の滞在資格であり、いかなる就労でも時間的・空間的制限なく保障される。

低技能の外国人労働者に対しては、厳格に規定された例外を除いては、基本的に募集停止が適用される。他方、ある一定の状況においては、このグループに対してもドイツ労働市場への参入条件を緩和している。例えば、外国人学生の滞在許可は、課程修了後、資格に見合った職を探す目的で、最長1年間延長可能であり、就職する道も開かれている（滞在法第16条）。

連邦社会労働省の2つの法令、「新規入国外国人の就労許可に関する法令（就労法令）」および「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令（就労手続法）」は、滞在法の意図を具体化するものである。これらの法令は、再編され、一部拡充されてはいるが、内容的には広い範囲で、募集停止例外法令や就労許可法令をはじめとするこれまでの規程を踏襲している。新移民法施行後は各州の発言権が強化され、就労法令と就労手続法令の改正には連邦参議院（州代表で構成）の許可が必要となった（以前は連邦経済労働省が内務省と協議して実施）。

ア 第三国国民の就労目的の入国と滞在

滞在法は、1973年に導入された外国人労働者募集停止（滞在法第18条）の延長に過ぎない。従って第三国国民の就労目的の入国と滞在は、その可能性と規模が拡大されたとは言え、引き続き厳正な規則によってある特定の労働や資格に対してのみ許可される（第1-1-8表）。また、連邦雇用エージェンシーはこれらの規定に関して多くの場合、労働市場への影響や、ドイツ国民、EUや欧州経済圏の市民への斡旋を優先するなどの就労認可要件に配慮しなければならない。これらは、すでに国内で暮らしている外国人が低技能の労働市場に参入する際の許可についても当てはまる。その他、外国人労働者の労働市場参入許可については、移住者の社会への適応能力やドイツの経済労働市場政策上の利益にも配慮する必要がある。

大幅に緩和されたのは、最低3年の職業教育が必要な職に就くためにやってくるEU新規加盟国国民に対する募集停止規定である。これに関しては、そのポストに優先されるべき応募者がいない場合、すべての産業や職業への全般的な参入が可能となった（滞在法第39条第6項）。

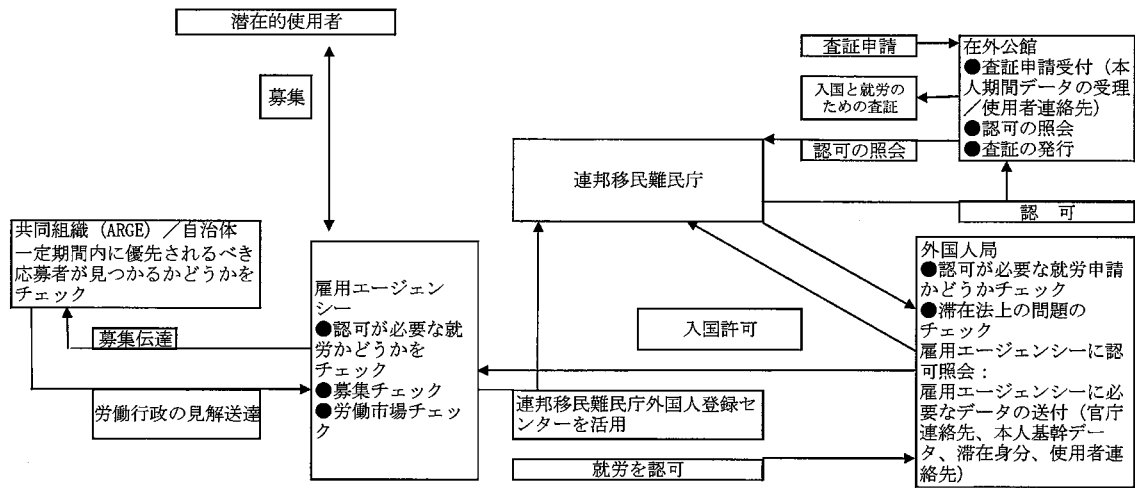
就労法令や就労手続法令は労働市場テストを伴わない就労も想定している。就労法令は、連邦雇用エージェンシーが行う、労働市場における優先や労働条件に関するチェックを免除する「許可を必要としない就労」を定めている（就労法令第1条～16条）。その他、「許可を必要とする就労」には、連邦雇用エージェンシーが労働条件についてはチェックするが、労働市場における優先チェックが免除されているものもある。

第1-1-8表 労働移民に関する滞在法の規定

基本原則	滞在資格に適用されるすべての一般条件を満たした上で、労働市場の状況および失業の効果的削減に関する必要性を考慮して、労働移民は許可される。			
分野	特別な職業資格を必要としない雇用 (第18条)	職業資格を必要とする雇用 (第18条)	高度技能移民	自営業
条件	基本条件 ・国際協定 ・入国手続きを規定する法令	基本条件 ・特定の職業の労働市場参入を規定する法令 ・特定の場における公共の利益	1) 科学者 2) 教員および科学スタッフ 3) 専門職 (最低限以上の給与)	1) 経済的利益および地域の需要 2) 積極的な経済的影響に対する期待 3) 優れた経営計画
	具体的な仕事の提示	具体的な仕事の提示	具体的な仕事の提示	参入過程におけるその他の機関、専門機関、商工会議所の関与
	1. 労働市場テスト a) 労働市場に否定的な影響がないこと b) その他の特権のある労働者の応募がないこと 2. 労働市場と統合の観点から入国が正当かどうか判断する1aおよび1bの審査の後、連邦雇用エージェンシーが、特定の職業について確認する。 3. 連邦雇用エージェンシーの許可が必要ないと規定する法令または国際協定			年金保険に加入する申請者にのみ滞在許可が発給される。
滞在資格	有期の滞在資格		定住許可条件： 1. 統合の意志および公的支援なしに十分生活できること 2. 国家が規定した上級国家機関の許可	3年間の有期滞在許可
	最初の申請時と同一の条件を満たしていれば延長が可能。			定住許可：自営業で成功し、優れた生計手段を獲得したことによる、第9条第2項に基づく必要のない許可

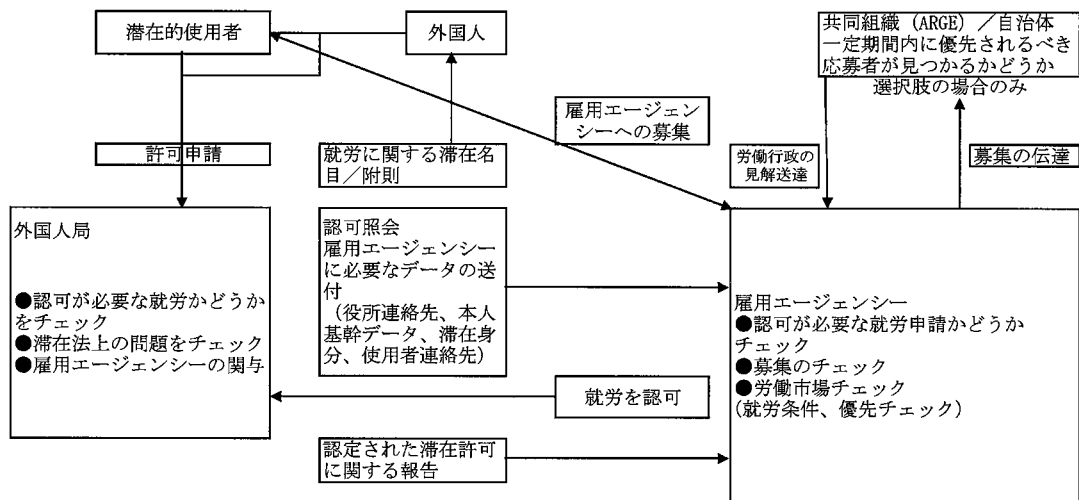
出所：Migration Policy Groupホームページ「Current Immigration Debates in Europe Germany: Migration Country Report 2005」

第1-1-9図 外国に暮らす第三国国民の入国手続き（許可を必要とする）



出所：ドイツ連邦経済労働省

第1-1-10図 国内に暮らす第三国国民の入国手続き（許可を必要とする）



出所：ドイツ連邦経済労働省

イ 就労の定義

就労の概念には、社会法典第4巻（SGB IV）第7条にあるように、上部概念として独立業と非独立業がある。同法典によれば就業は、雇用関係においては特に非独立業である。就業の要点は、指示に従う行為であり、指示を出す者の労働組織への帰属という点にある。就業とは事業所の職業訓練の枠のなかで職業的な知識や、技能、経験を取得することでもある（社会法典第4巻第7条第2項）。独立業という概念は法律上規定されているものではないが、非独立業という表現の裏返しである。

ウ 高度な技能を持つ労働者の定住許可

経済的・社会的な利益が見込まれる高度な技能を持つ労働者は、滞在法により無期限の定住許可が認められる。その前提条件として、当該労働者の生活が保障されている必要が

ある。労働者は、仕事があることを証明しなければならない（滞在法第18条第5項）。高度技能者としては、特に次のグループが挙げられる（滞在法第19条第2項）。

- ・特別な専門知識をもつ学者
- ・卓越した地位にある教授や科学者
- ・公的年金庫保険に加入できる上限額の2倍以上の所得がある、特別な職務経験を有する専門家や幹部職員

2005年の保険料算定の上限は4万2,300ユーロであり、8万4,600ユーロ以上の所得となる。保険料の算定上限は毎年、年末に調整され、連邦法1部に「社会保険の基準値に関する法令」として公表される。この場合は、定住許可が連邦雇用エージェンシーの認可なしに与えられる（就労法令第3条）。

定住許可とそれに伴う就労の自由に関しては、予定の仕事がうまく行き、生活費が確保されていれば、独立業者は開業後、3年で取得できる（滞在法第21条第4項）。

非独立業の外国人は次の前提があれば、定住許可を取得できる（滞在法第9条第2項）

- ・5年前から滞在許可を持っている
- ・生活費が確保されている
- ・60ヵ月以上、年金の強制保険料を支払っている
- ・過去3年間に故意の犯罪行為により量刑を言い渡されていない
- ・十分なドイツ語の知識を有する

エ 職業教育を前提とする技能労働への外国人の就労

3年以上の職業教育を必要とする技能労働への外国人の就職は、就労法令、就労手続法令に規定されている場合に認められる（滞在法第18条第2項、第4項）。さらに、法令で特例として許容されている就労でなくとも、公共（とくに地域的、経済的、あるいは労働市場政策上）の利益がある場合に、就労が認められることもある（滞在法第18条第4項）。

3年以上の職業教育を前提条件としない就労を希望する場合、外国人の就労は、就労法令に明記されている場合を除いて、認められない（滞在法第18条第3項、就労法令第17条～24条）。

就労許可は通常、外国人労働者の労働条件が同レベルのドイツ人労働者より劣っていない限り、与えられる（滞在法第39条第2項）。報酬については、ドイツの賃金協約が同レベルの労働について同時点で定めるところに従わなければならない。賃金協約の定めがない場合は、その地域で一般的な給与の最低限を適用する。

オ 学生の就労と資格に関する規定

大学課程を修了後、外国人卒業生は資格に見合った仕事を探すために最長1年間、滞在許可を延長することができる（滞在法第16条第4項）。この場合でも一般的前提条件（特に生活費の確保）が整っている必要がある。卒業生がこの時期、一時的に生活費を稼ぐ理由で資格に見合わない仕事に就く場合は、連邦雇用エージェンシーの許可を受けなければならない。

滞在法は課程途中の外国人学生の労働市場参入についても定めている（滞在法第16条第3項）。勉学のための滞在許可は、学生の副業として、1年間に全日で90日、半日で180日を超えない労働を認めている。また、学生は連邦雇用エージェンシーが許可すれば労働市場の状況や推移によってはパート労働者として労働市場に参入することができる。しかし、就労の規模についてはそれが本来の目的である勉学を脅かすものであってはならない。この前提は概ね週15時間までの就労をさす。

外国人職業訓練生については、連邦雇用エージェンシーが許可すれば、事業所での初期・最終訓練および研修目的での滞在許可が与えられる（滞在法第17条、第39条）。この滞在許可は2年間有効で、職業訓練終了までさらに2年間延長することができる。

カ 呼び寄せ家族の就労の前提条件

呼び寄せ家族は、すでに国内に居住している本人と同等の労働市場参入権を得る（滞在法第29条第5項）。外国人の配偶者がドイツですでに定住許可を持つ外国人の許に移住する場合、同人は連邦雇用エージェンシーの許可がなくても、定住許可と同様、就労への無制限参入を認める滞在許可を得る。家族を呼び寄せる本人がランクの低い労働市場参入権を持つ場合は後続する家族にも同じ労働市場参入権が与えられる。この場合、連邦雇用エージェンシーの許可が必要である。

キ 難民、難民申請者、猶予対象者の労働市場参入の条件

国際法・人道上、あるいは政治的理由による滞在については、様々な難民グループに区分される（滞在法第22～26条）。正当な難民やジュネーヴ難民協定で認められた難民はまず、労働市場への無制限参入権を伴う有期滞在許可を取得し、3年後にこれを定住許可に替えることができる（滞在法第25条第1・2項）。また、連邦内務省が許可する国際法、あるいは急を要する人道上の理由による難民の受入れについては、就労権が与えられる（滞在法第22条）。滞在許可を持つその他すべての難民グループ（猶予対象者を含む）には、ランクの低い労働市場参入権が1年後に認められる（難民手続法第61条第2項ないし就労手続法令第10条）。ただし、難民申請者給付法の定める給付を求めて、あるいは自らが引き起こした理由による連行を逃れてドイツにきた者が就労することはできない（就労手続法令第11条）。

ク 自営業者に関する規定

新移民法によってアイデアと確かな財源を持つ外国人経営者による生産力のある投資が容易になった（滞在法第21条）。経済上の利益や地域の特殊な必要性がある場合、外国人は自営業に従事するための滞在許可を取得できる。ただし、そのための財源は自己資本か、または融資獲得の予定が立っていなければならない。この前提条件の評価基準は、①成功する確率が高い事業アイデアがある②事業経験、資本の投入額、雇用、職業訓練の状況によい影響がある③研究や技術革新に貢献する——などである（滞在法第21条）。これらの条件は通常、投資額が100万ユーロ以上で、10人分の雇用を生み出す場合、満たしていると判断される（滞在法第21条第1項）。事実認定には外国人局が地域の事業局、職業代表、商工会議所、手工業協会、また必要な場合は、職業許認可に携わる官庁の協力を得て行う。独立業者は、事業計画が順調に進んで生活費が保障されれば、3年後に定住許可を取得できる。

ケ EU新規加盟国国民に対する許可

2004年5月のEU拡大に関する条約は、新規加盟国から旧加盟国への労働者の移動の自由について最大7年間の経過措置を認めている。この7年間は、開始から2年、3年、2年の3段階に分けられ、それぞれの期間で異なる条件が適用される。第1段階の2004年5月1日から2006年4月30日の期間、EU旧加盟15カ国は、自国の手続きまたは二国間協定によって新規加盟国に対し制限措置を課すことができる。

ドイツは、制限措置としていくつかの点で修正を加えた就労許可制度を維持している。EU新規加盟国国民に関する手続きは、従来通り、特別就労許可の枠組みで雇用エージェンシーが取り扱う。EU新規加盟国市民には、「EU滞在許可」はもはや必要ないが、職務上、EU自由移住法第5条第1項に定める証明書が発行される。マルタ、キプロス国民は既に完全な労働者の自由移動権を得ている。これに対して、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、チェコ、スロヴェニア、ハンガリーは、社会法典第3巻第284条により、経過措置（2004年5月より当初2年間）として引き続き「EU就労許可」が必要である。滞在法第39条第6項は、これらの国の国民に対して、連邦雇用エージェンシーが労働市場における優先に配慮しつつ、資格を前提とする技能就労への参入を許可することが明記されている。技能就労は、そのポストが3年以上の職業教育を必要とし、それに見合った給与が保障されていることが前提となる。

コ 外国人労働者の就労規定違反に対する罰金

外国人労働者を必要な滞在資格なしに雇った使用者は、この違反行為に対して50万ユーロ以下の罰金を支払わなければならない（社会法典第3巻第404条第2項第3番）。この行為が故意になされ、かつ外国人労働者の雇用が大規模であり、同レベルのドイツ人労働者

を大きく下回る労働条件で雇われていた場合、闇労働撲滅法により犯罪として罰せられる（闇労働法第10条・11条）。他方、滞在資格を事前に取得していない外国人労働者には、5,000ユーロ以下の罰金が科せられる（社会法典第3巻第404条第2項第4番）。違法就労の摘発は現地の税関が行う「闇労働資金検査」（FKS）によって実施される。

(2) 就労法令および就労手続き法令の内容

ア 就労法令

(ア) 就労法令の内容

滞在法第42条第1項・2項に規定する外国人の就労に関する法令には「新規入国外国人の就労許可に関する法令」（就労法令）と「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令」（就労手続法令）がある。就労法令は、新規に入国する外国人の就労許可基準を定めている（第1-1-11表）。

第1-1-11表 就労法令に基づくドイツ労働市場への参入分野

一般区分	法令条文	関連する職業および分野
連邦雇用エージェンシーの許可を必要としない就労	第1章 第1条～ 第16条	職業訓練、高資格者、管理職、科学者、研究者および技術者、企業幹部、特別な職業、ジャーナリスト、ボランティア、休暇就労、短期派遣者、国際スポーツ行事への参加者、国際輸送、海運・航空、サービス業、特別な短期活動
連邦雇用エージェンシーの許可を必要とする、職業教育を前提としない就労	第2章 第17条～ 第24条	季節労働、展示業者助手、オペア雇用、家事手伝い、派遣者に同伴する家事手伝い、芸術家、教育実習
連邦雇用エージェンシーの許可を必要とする、職業教育を前提とする就労	第3章 第25条～ 第31条	外国語教師・郷土料理人の有期雇用、IT専門家・科学者、管理職・専門職、外国人のための業務に従事するドイツ語の堪能な社会福祉労働者、介護労働者、国際人事交流・外国プロジェクト
その他の就労許可	第4章 第32条～ 第37条	ドイツ民族、特定の国籍者（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、モロッコ、カナダ、モナコ、ニュー・ジーランド、サン・マリノ、米国等）、ツーバー・フォー住宅の組立、長期派遣労働者、越境労働者
二国間協定に基づく就労	第5章 第38条～ 第41条	請負契約、研修のための外国人労働者の就労、その他の二国間協定

出所：Migration Policy Groupホームページ「Current Immigration Debates in Europe Germany: Migration Country Report 2005」

(イ) 許可を必要としない就労

就労法令の第1章では、連邦雇用エージェンシーの出先機関の各地の雇用エージェンシーの許可が免除されている、非独立型就労について規定している。この場合、その業務の特異性から一般に労働市場や優先されるべき労働者の雇用への悪影響はないと考えられている。その大部分が、2005年1月1日以前まで効力のあった昔の就労許可法でも、就労許可義務が免除されていた就労である（就労許可法令第9条）。

労働行政の許可を必要としない就労には、次のような仕事がある。

- ・職業教育・訓練（就労法令第2条）
- ・管理職の業務（就労法令第4条）：統括・業務代理権をもつ管理職、法的代理権をもつ法人組織の一員、商社の社員、企業の発展にとって重要な地位に在る幹部社員等
- ・学術・研究・教職関連の仕事（就労法令第5条）
- ・商業活動（就労法令第6条）：外国籍の使用者のために国内で商談や交渉、契約締結、輸出用物品の購入等をする者等
- ・学生の休暇中の仕事（就労法令第10条）
- ・短期派遣労働者（就労法令第11条）：外国籍の使用者に派遣され、就労期間が12カ月中3カ月を超えない業務用機械・設備・PCプログラムの設置・修理、見本市ブースの組立・管理等

必要な前提条件はドイツの在外公館による査証手続きにおいて審査される。

（ウ）職業教育を前提としない就労

就労法令の第2章は、職業教育を前提としない就労の許可に関する規定である。就労法令は連邦雇用エージェンシーの許可が次の就労に限られることを明記している（就労法令第17条）。

- ・季節就労の許可（就労法令第18条）：季節労働者にはこれまで通り、農業・林業、果実・野菜栽培、製材業、ホテル・飲食業での有期雇用が認められる。連邦雇用エージェンシーと中欧、東欧諸国との二国間協定は引き続き有効である。2005年1月1日以前の規定と比べて、外国人季節労働者の年間就労期間は3カ月から4カ月に、事業所の季節労働者の場合は7カ月から8カ月に延長された。季節労働者の申請は、使用者が連邦労働社会省管轄の中央職業紹介所（ZAV）に対して行う。ZAVは、各国の労働行政機関と連携して、必要人数を確保し、就労許可を与える。使用者がZAVに申請する際には、予め労働条件等を記載した雇用契約書を作成する（氏名の欄のみ空欄）。
- ・展示会業者手伝いの許可（就労法令第19条）：同規定により、展示会業者の許で9カ月以下の労働に就く外国人手伝いの許可の前提条件を定めていた「募集停止例外法令」の先任者規定は継続される。これまでの規定と異なる点は、比較的期間の長い雇用について、同一使用者の下での次年度の再雇用禁止を廃止した点である。
- ・オペア（無給家事手伝い）就労（就労法令第20条）：25歳未満のドイツ語の基礎知識のある者が、ドイツ語を母国語として話す家族の許でオペアとして働く場合は、1年未満の雇用が認められる。
- ・家事手伝い（就労法令第21条）：2005年1月1日から、2002年に時限的に導入された「要介護者がいる家庭の家事手伝い就労」が再度認められた。外国人家事手伝い

が家事労働に就く場合、連邦雇用エージェンシーのあっせんを受けた、保険義務のあるフルタイム雇用でなければならない。

(エ) 3年以上の職業教育を前提とする就労

就労法令は、ドイツの経済・労働市場政策上の利益を考慮し、第三国からの外国人技能労働者のドイツ労働市場参入を可能にする一方、高技能資格に届かない雇用ポストや労働者について、特定の就労に対する許可を認めている（滞在法第19条、就労法令第25条～31条）。この許可は基本的には雇用期間3年以下のものに限られる。なお、無期限就労の可能性は、定住許可に必要な滞在安定要件が整っていれば開かれる（滞在法第9条）。ここでいう許可には次のようなものが挙げられる。

- ・ 外国語教師や特定料理調理師の期限付き許可（就労法令第26条）
- ・ IT技術者の許可（就労法令第27条）：従来の「グリーンカード」規定に代わるもの
- ・ 管理職や専門家の許可（就労法令第28条）：国内にある企業の専門職、二国間協定によって設立されたドイツと外国との合弁企業で就労する管理職
- ・ 介護要員の許可（就労法令第30条）
- ・ 国際人事交流における許可（就労法令第31条）：3年を超えない大卒専門職の企業内転勤、外国プロジェクトの準備に必要不可欠な専門職

(オ) その他の就労

労働者を保護し、ドイツ労働市場での不当な扱いを避けるため、状況によっては、連邦雇用エージェンシーによる許可判断の内容が労働・報酬条件のチェックに限られる場合がある。労働市場参入許可に関する滞在法の規定は、外国人を同レベルのドイツ人労働者と比べて不利な労働条件で雇うことを禁止している（滞在法第39条第2項）。

労働市場テストは、次の場合、免除される。

- ・ ドイツ民族（就労法令第33条）
- ・ ツー・バイ・フォー住宅の組み立て作業（就労法令第35条）
- ・ 長期派遣労働者（就労法令第36条）：3ヵ月以上3年未満の期間、外国籍の使用者に派遣される業務用機械・設備・PCプログラムの設置・組立・修理等
- ・ 越境労働者（就労法令第37条）

(カ) 二国間協定に基づく労働市場参入の可能性

既存の二国間協定に基づく労働許可の可能性は継続される。同一使用者の下での二国

間協定に基づく外国人の請負契約労働は、通常2年以下の期間認められる（業務の遂行に2年以上かかることが最初から分かっている場合は、最長3年）。請負契約労働者は、滞在資格を明記した文書として、使用者、勤務地、職種などを記載した「請負契約労働者カード」を受け取る。

ドイツが多くの中東欧諸国と結んでいる出稼ぎ労働者協定も同様に継続される。出稼ぎ労働者協定によると、住所のある、あるいは1年以下の普通の外国滞在（6ヵ月延長できる可能性のある）という形で滞在する外国人について、職業や語学の研修のための就労である限り、これが認められる。

イ 就労手続法令

（ア）就労手続法令の内容

就労手続法令は、労働行政全般にわたる管轄・手続を規定するとともに、国内に住む外国人の労働市場参入の条件（滞在法に未規定のもの）を定めている。

- ・許可を必要としない就労（就労手続法令第1条～4条）
- ・労働市場テストを必要としない就労許可（就労手続法令第5条～9条）
- ・猶予対象の外国人の就労許可（就労手続法令第10・11条）
- ・管轄・手続き（就労手続法令第12・13条）
- ・結び（就労手続法令第15～17条）

（イ）労働市場テストを必要としない就労規定

就労手続法令第2章に規定された就労には、就労許可認定の際の労働市場テストが必要ない。労働市場テスト免除の理由は、社会統合の観点やその人物特有の事情にある。

同一使用者の許で認められた期間を超えて継続就労することを望む者は、改めて労働市場テストを受けることなく認可される（就労手続法令第6条）。この規定は仕事を覚えた労働者を引き続き雇用したいという事業所の利益に適うものである。雇用関係が1年以上続いている場合、特権のある応募者の優先や契約当事者の信用保護という観点から、また社会政策上も、労働市場テストを省略するのが妥当であると言えるが、労働条件チェックは行う必要がある。ただし、これまで通り、当人が初めから国内の有期就労に限って許可されている場合は、労働市場テストなしで許可の継続を求めることはできない。従って就労手続法令の第2部では第1部の規定が基本的に有期就労には適用されないことが明記されている。

4. 在留管理制度

(1) 自発的帰還の促進

庇護申請者や難民の自発的な帰還を促進するための統合的なプログラムとして、「ドイツにおける庇護申請者のための再統合・移住プログラム」(REAG) および「政府助成本国送還プログラム」(GARP) の2つがある。これら2つのプログラムのための資金は、連邦政府と帰還希望者が滞在する州の政府が折半で拠出する。連邦政府および州政府に代わって、国際移住機関 (IOM) が、REAGおよびGARPプログラムを実施している。これらの人道支援プログラムは、帰還費用を支払うことができない庇護申請者、庇護申請書類が却下された人々および難民に対し、出身国に永続的に戻る帰還方法や受入れ可能な第三国への出国などの望ましい代替案を提供することを目的としている。支援を受けるためには、庇護申請を取り下げなければならない。帰還者がドイツに永住する目的で再入国する場合は、REAGおよびGARPプログラムに基づき支給された財政支援金を返還する義務がある。

REAGプログラムは、航空機、鉄道、バスなどで自発的に帰還する人々に対して、旅費および帰国補助金を支給する。

移民政策上特に重要な国の人々には、GARPプログラムによる追加的なスタート援助手当が支給される。現在の支援額は、大人1人当たり200ユーロから500ユーロの幅(12歳以下の子供は、この半額)にあり、自発的帰還者が本国に到着した当初1ヵ月間の支援を行う。スタート援助手当は最大で、1人当たりの金額の3倍に相当する額が家族に対して支払われる。毎年、内務省と各州が現下の政治動向と目的を考慮し、GARPプログラムに基づいてどの国を支援すべきかについて合意を結ぶ。

帰還を促進するためのプログラムは、連邦経済協力開発省の予算や慈善団体、州、市町村の援助から出資されている。自発的帰還促進のためのプロジェクトは、欧州難民基金やEUのその他の財政支援機関からも出資されている。帰還者や関係する帰還支援機関に、プログラムの内容を伝えるため、帰還支援情報提供センター (ZIRF) が連邦移民難民庁に設置されている。同センターは、自発的帰還促進のためのプログラムやプロジェクトに関する中央情報センターとして、同一人物への2重支援の防止、新たな分野の支援の把握、新しいプロジェクトの開発など、帰還プロジェクトを調整・管理すること目的としている。

帰還プロジェクトの関係機関とともに、ZIRFは、潜在的帰還者に対し、出身国の状況、財政支援の可能性やその他の枠組み条件について情報を提供するため、対象国を絞って情報キャンペーンを定期的実施している。

(2) 帰還者の実態

REAGおよびGARPプログラムは、ボスニア・ヘルツェゴビナやコソボからの難民に関して非常に効果的であったとされている。当初ドイツが受入れたボスニア・ヘルツェゴビナからの難民34万5,000人のうち、2002年以降はわずか2万人以下しか、ドイツに残っていない。

20万人以上が、REAGおよびGARPプログラムの支援を請求した。コソボの戦争が終結した後、1999から2004年までの間に、約9万人が自発的にコソボに帰還した。

1999～2003年の間に、連邦、州合計で、REAGおよびGARPプログラムにより14万7,000人以上の人々が本国に帰還した。

自発的帰還者に対する連邦および州政府の支援は、1999から2001年の間、主にボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、セルビア・モンテネグロ（主にコソボ）に向けられていたが、2002年から再び世界中の帰還者を対象とするようになった（第1-1-12表）。

2004年に、ドイツから援助を受けて自発的に帰還した外国人は9,961人（2003年：11,646人）であった（第1-1-13表）。2004年の帰還者の98.5%（9,815人）が故国に戻り、残りの146人（1.5%）は、オーストラリア、カナダや米国などの別の国に移住した（第1-1-14表）。

第1-1-12表 国籍別帰還者数（2002年～2004年）

国 籍	2002年	2003年	2004年
セルビア・モンテネグロ	6,208	5,090	3,212
トルコ	530	767	920
イラク	—	308	808
ロシア	438	635	548
ブルガリア	525	415	461
イラン	369	385	399
ヴェトナム	206	278	378
ボスニア・ヘルツェゴビナ	557	437	308
アルメニア	202	245	225
スロヴァキア	386	375	203
その他の諸国	2,352	2,711	2,499
合 計	11,773	11,646	9,961

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-13表 帰還者のドイツ滞在期間（2004年）

人数（人）	比率（%）	期 間
2,530	25.4	1年以下
2,436	24.5	1年から3年以下
1,740	17.5	3年から5年以下
3,255	32.6	5年以上
9,961	100.0	合 計

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-14表 帰還者がドイツに滞在していた法的地位（2004年）

人数（人）	比率（％）	法的地位
234	2.3	認定された難民
1,720	17.3	手続中の庇護申請者
6,960	69.9	否認された庇護申請者
1,047	10.5	政治、国際法、人道主義またはその他の理由
9,961	100.0	合計

出所：連邦移民難民庁ホームページ

II 外国人労働者の労働市場

1. 雇用・就業状況

2002年のドイツの国税調査によると、全人口は8,246万人、労働力人口は4,061万人（49%）であった（第1-2-1表）。労働力人口のうち、外国人は363万3,000人（8.9%）であり、このうち352万人（96.9%）が旧西ドイツに居住していた。2002年には、ドイツ人人口の45%、外国人人口の43%が経済活動に従事していた。2002年4月時点の外国人の就業率は51%（2001年は50.9%）であった。

2002年の外国人労働者の国籍は、トルコ（97万人）、イタリア（41万人）、ギリシャ（21万人）、クロアチア（19万人）、ポーランド（13万人）、オーストリア（11万人）の順に多かった（第1-2-2表）。

2002年6月時点で約2,757万人が社会保険に加入義務のある仕事に従事しており、このうち195万9,953人（7.1%）が外国人であった（第1-2-3表）。この数字は、外国人男性の54.1%、外国人女性の36.4%に当たる。社会保険加入義務のある外国人の出身は、EU 32%、トルコ27%、ユーゴスラビア9%、ポーランド3%、その他の欧州13%、アジア9%、アフリカ4%、アメリカ2%などであった。

2002年の労働許可件数は94万5,073件であり、そのうち期限付労働許可（社会法典第3巻第285条に基づく）が80万4,850件、無期限労働許可（社会法典第3巻第286条に基づく）が14万223件であった（第1-2-4表）。

第1-2-1表 外国人の労働力人口（1991～2002年）

年		人口	労働力人口	就業者
1991	ドイツ人	74,189	37,168	34,835
	外国人	5,640	2,920	2,610
	合計	79,829	40,088	37,445
	外国人の比率	7.1	7.3	7.0
1992	ドイツ人	74,243	36,866	34,068
	外国人	6,195	3,260	2,872
	合計	80,438	40,126	36,940
	外国人の比率	7.7	8.1	7.8
1993	ドイツ人	74,337	36,631	33,391
	外国人	6,763	3,548	2,989
	合計	81,100	40,179	36,380
	外国人の比率	8.3	8.8	8.2
1994	ドイツ人	74,398	36,597	33,094
	外国人	6,970	3,639	2,982
	合計	81,368	40,236	36,076
	外国人の比率	8.6	9.0	8.3
1995	ドイツ人	74,460	36,429	33,050
	外国人	7,110	3,654	2,997
	合計	81,570	40,083	36,047
	外国人の比率	8.7	9.1	8.3
1996	ドイツ人	74,651	36,427	33,049
	外国人	7,181	3,558	2,934
	合計	81,832	39,985	35,983
	外国人の比率	8.8	8.9	8.2
1997	ドイツ人	74,789	36,705	32,937
	外国人	7,240	3,575	2,868
	合計	82,029	40,280	35,805
	外国人の比率	8.8	8.9	8.0
1998	ドイツ人	74,825	36,762	33,023
	外国人	7,190	3,501	2,837
	合計	82,015	40,263	35,860
	外国人の比率	8.8	8.7	7.9
1999	ドイツ人	74,899	36,963	33,482
	外国人	7,125	3,545	2,920
	合計	82,024	40,508	36,402
	外国人の比率	8.7	8.8	8.0
2000	ドイツ人	75,020	36,780	33,592
	外国人	7,140	3,546	3,012
	合計	82,160	40,326	36,604
	外国人の比率	8.7	8.8	8.2
2001	ドイツ人	75,177	36,935	33,742
	外国人	7,100	3,615	3,074
	合計	82,277	40,550	36,816
	外国人の比率	8.6	8.9	8.3
2002	ドイツ人	75,327	36,973	33,487
	外国人	7,128	3,633	3,050
	合計	82,455	40,606	36,537
	外国人の比率	8.6	8.9	8.3

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-2表 国籍別外国人労働者数

単位：千人

国籍	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
トルコ	1,039	—	1,008	996	1,004	974
イタリア	375	—	386	395	403	407
ギリシャ	214	—	219	207	210	213
クロアチア	215	—	189	195	193	185
ポーランド	94	—	100	106	113	133
オーストリア	123	—	118	110	116	113
ボスニア・ヘルツェゴビナ	169	—	103	100	96	98
ポルトガル	65	—	77	83	84	76
イギリス	76	—	65	71	74	72
スペイン	75	—	69	71	74	71
オランダ	63	—	63	63	61	63
フランス	58	—	56	67	62	62
アメリカ	53	—	54	51	58	55
その他	956	—	1,038	1,031	1,068	1,112
合計	3,575	3,501	3,545	3,546	3,616	3,634

出所：OECD「TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION:SOPEMI 2004 EDITION」

第1-2-3表 産業別社会保険義務を伴う外国人数

単位：人

産業	2001年	2002年
農業、森林、漁業	25,824	26,579
鉱業	9,440	8,544
製造業	693,126	657,600
エネルギー、水道	4,501	4,412
建設業	141,103	128,658
商業	238,870	238,445
レストラン、ケータリング	174,059	176,847
運輸、通信	115,861	113,181
銀行、保険	25,970	26,390
不動産、住宅	269,879	270,810
公務	36,557	35,532
教育	42,048	47,641
医療、獣医、製薬	138,754	193,163
その他のサービス活動	77,310	32,024
その他	584	127
合計	2,008,062	1,959,953

出所：ドイツ連邦経済労働省
「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-4表 労働許可の発行件数

単位：人

年	合計	(期限付) 労働許可	(無期限) 労働許可
1991	998,462	736,565	261,897
1992	1,414,364	1,047,796	366,568
1993	1,347,722	895,170	452,552
1994	1,211,866	796,940	414,926
1995	1,365,365	955,093	410,272
1996	1,237,993	907,702	330,291
1997	1,267,525	931,990	335,535
1998	1,050,114	887,544	162,570
1999	1,034,466	895,582	138,884
2000	1,083,268	928,182	155,086
2001	1,054,526	634,731	168,530
2002	945,073	804,850	140,223

出所：ドイツ連邦経済労働省

「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

2. 失業状況

2002年の全体の失業者数は406万317人（失業率10.8%）であり、外国人の失業者数は5万5,443人（失業率19.1%）であった（第1-2-5表）。

外国人の失業率は国籍によって様々である（第1-2-6表）。2002年12月31日時点の失業率が高かったのは、トルコ（24.6%）、イタリア（19.1%）、ギリシャ（17.6%）などであり、失業率が低かったのは、フランス（6.1%）、イギリス（13.5%）などであった。

2002年9月時点の外国人失業者のうち、男性が62.8%（2001年61.8%、2000年61.6%）を占めていた。

外国人失業者の年齢階層は、25～40歳層の失業率が同じ階層のドイツ人の失業率よりも高くなっている（第1-2-7表）。

外国人失業者の失業期間は、2002年9月時点で平均12.4ヵ月となっており、ドイツ人の平均14.1ヵ月よりも短かった（第1-2-8表）。

第1-2-5表 外国人の失業者（年平均）

単位：人

年	全体		外国人			
	失業者	失業率(%)	失業者	失業率(%)	西ドイツ	東ドイツ
1992	2,978,570	8.5	269,772		254,201	15,571
1993	3,419,141	9.8	359,449		344,840	14,609
1994	3,698,057	10.6	420,903		409,110	11,793
1995	3,611,921	10.4	436,261		424,461	11,800
1996	3,965,064	11.5	495,956		481,715	14,241
1997	4,384,456	12.7	547,816		521,597	26,219
1998	4,279,288	12.3	534,699	20.3	505,158	29,541
1999	4,099,209	11.7	510,168	18.4	477,728	32,440
2000	3,888,652	10.7	470,994	17.3	436,788	34,206
2001	3,851,636	10.3	464,610	17.4	428,610	36,129
2002	4,060,317	10.8	505,443	19.1	432,633	72,811

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-6表 国籍別外国人失業者

国籍	2001年12月31日現在		2002年12月31日現在	
	失業者(人)	失業率(%)	失業者(人)	失業率(%)
ベルギー	1,076		1,140	
デンマーク	525		562	
フランス	4,668	12.9	4,430	6.1
ギリシャ	21,543	16.4	20,699	17.6
イギリス	4,363	12.5	4,106	13.5
アイルランド	437		436	
イタリア	41,979	17.4	39,221	19.1
ルクセンブルグ	200		199	
オランダ	4,104		4,560	
ポルトガル	7,954	14.3	6,608	15.1
スペイン	5,748	12.3	5,658	13.2
旧ユーゴスラヴィア	35,432	14.7	29,854	16.1
トルコ	165,149	23.3	149,500	24.6
モロッコ	5,209		5,199	
チュニジア	2,350		5,844	
その他	198,974		170,187	
合計	499,711	21.6	479,663	22.0
男性	316,395		308,208	
女性	183,316		171,455	

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-7表 外国人失業者の年齢階層別構成

年齢階層	外国人失業者数 (2002年) (人)	失業者数の年齢階層別構成比 (9月末) (%)					
		外国人			全体		
		2002	2001	2000	2002	2001	2000
20歳以下	10,965	2.2	2.8	2.9	2.9	3.1	3.3
20～24歳	45,802	9.3	9.5	9.0	10.2	9.5	8.9
25～29歳	70,380	14.3	13.8	13.3	9.4	8.7	8.4
30～34歳	78,834	16.0	14.8	14.2	11.8	11.5	11.3
35～39歳	70,941	14.4	13.8	12.8	13.8	13.4	12.7
40～44歳	54,841	11.2	10.4	10.3	13.2	12.4	11.6
45～49歳	46,495	9.5	9.4	9.3	12.1	11.7	11.4
50～54歳	52,241	10.6	11.5	12.4	12.2	11.8	10.9
55～60歳	47,930	9.7	10.7	12.1	11.1	13.7	17.2
60～64歳	13,263	2.7	3.4	3.7	3.2	4.1	4.3

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-8表 外国人の失業期間

失業期間	外国人失業者 (人)	9月末の失業者の失業期間別の割合 (%)					
		外国人			全体		
		2002	2001	2000	2002	2001	2000
1カ月未満	71,098	14.5	14.0	14.6	12.3	12.0	12.2
1～3カ月未満	98,157	20.0	20.8	19.2	19.2	19.5	18.6
3～6カ月未満	81,258	16.5	16.4	15.0	16.0	15.7	14.7
6～12カ月未満	96,266	19.6	18.9	17.5	19.4	19.4	18.1
1～2年未満	76,341	15.5	13.8	15.8	16.7	15.3	17.5
2年以上	68,572	13.9	16.1	18.0	16.4	18.2	18.9

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制

(1) 社会統合の必要性

ドイツにおける外国人移民の問題でもっとも大きなものが、統合の問題である。ドイツにおける社会統合は、2005年から施行された「移民法」(以下、新移民法と記す)に基づいている。そもそもドイツで社会統合の重要性が認識された背景には、外国人移民、とりわけ「家族呼び寄せ」による移民の子や孫といった二世・三世世代の失業率が著しく高いという問題がある。

ドイツの移民受入れは1950年代後半に始まるが、当時は統合という概念はなかった。つまり、統合を行ってこなかったのである。しかしこの状況は上述のように「外国人の失業率の上昇」と「外国人子弟の教育水準の低下」という事態を引き起こすことになった。これら状況は1990年代後半から顕著になり、さらに「すべて政府の怠惰が原因」という批判が生まれ始めた。そこで1998年にシュレーダー内閣への政権交代を機に、現在の新移民法や統合コースに代表される新しい移民政策が、これまでの反省を踏まえた上で実施されることになったのである。

ここで移民の失業率をみてみよう。前掲第1-2-5表をみると、2002年の年平均値ではドイツ全体の失業率10.8%に対して、移民では19.1%と著しく高い。またドイツの全失業者に占める移民失業者の比率をみても、1992年の9.1%から2001年では13.0%と増加している。つまり、移民の失業率はドイツ人よりも著しく高く、かつその格差は拡大傾向にあることが推測でき、移民の失業が極めて深刻化しているといえよう。この格差拡大はドイツの産業構造の変化に、移民が対応できなかつたためといわれている。つまり適切な教育や職業教育を受けることができなかつたため対応ができず、結果として失業率が増加したのである。

それではなぜ、移民はドイツでの教育や職業教育に対応することができなかつたのか。そのもっとも大きな理由に、ドイツに長期間滞在しているにもかかわらずドイツ語を話すことができない、もしくはドイツ語を話すことができないままドイツへ入国する、といったものがある。ドイツ語を話すことができないと労働市場において職探しやスムーズに仕事を進めるという点で大変苦勞することが多く、また結果として適切な職業教育を受けることができない。ドイツに滞在する外国人のうち、約50%が約10年以上の滞在者、約40%が15年以上滞在者である。にもかかわらず、ドイツ語を話すことができないのである。また既滞在者でなく新規入国者をみても、その3分の2がドイツ語を話せない。彼らをそのまま何もせずに放置すれば、いずれは失業者となる可能性が高い。

ドイツ語を話すことができなければ、当然きちんとした教育を受けることができない。十分な教育を受けることができなければ、移民の労働市場への参入が阻害され、結果として失業者の増加につながってしまう。

これは失業手当の増加や生活保護費用の増加、また犯罪対策や刑務所の新規設立や運営といった費用が増加し、政府の財政を圧迫することになる。このような理由から、国や連邦州は「ドイツ語を話すことができる」ように教育し、失業者や生活保護受給者を減少させるために社会統合を実施する必要に迫られたのである。つまり社会統合の実施により短期的にはコストが増加するものの、長期的には様々な社会コストの削減につながるという考え方である。以上のような背景から、統合政策、とりわけそれほど高い教育水準にない移民に対する施策が必要となったのである。

(2) ドイツにおける統合政策の基本スキーム

ドイツの社会統合の方法は、大きく2つに分類することができる。1つは連邦政府、つまり国によるドイツ語教育を中心に据えた「統合コース」であり、もう1つは16の各連邦州による各種統合政策である。つまり国は基本的な語学教育のみを実施し、これ以外の統合政策については、各州政府に権限と責任を委譲しているのがドイツの統合政策の基本スキームである。

各州政府に統合政策を委譲するには大きく2つの理由がある。第一は国が実施したのでは、細かいサポートができないという点である。移民が気軽に相談に行けること、また相談を受ける側も地域の事情を熟知していることが統合政策には必要だからである。

第二は地域ごとに移民の置かれている状況が異なる点である。例えば経済的に豊かな地域では移民の雇用がある程度確保されているため、教育水準の向上や差別の撤廃といった「雇用以外の側面での統合」政策の実施が可能になる。他方で経済的に豊かではない地域では移民の失業率が高く、まず「雇用面での統合」政策が必要になる。つまり国による一元管理では、それぞれの地域の状況に合わせた統合政策の実施が難しいからである。

2. 統合コース 一国による統合プログラム

(1) 統合コースの目的

統合コースは連邦政府が主体となって実施するプログラムである。従来のプログラムでは所管が3つの省にまたがり、しかも外国人とドイツ系帰還者の間で、また6ヵ月コースと900授業時間コースの間や法的権利に基づく参加と任意参加の間で、それぞれ異なった取扱いをしていた。しかし2005年1月1日より、この新しい統合コースが新移民法第43条、44条、44a条に基づき実施されている。

その目的は移民に対して「日常会話において自分の意志を伝えることができ、簡単な記述ができる程度」のドイツ語を習得してもらうことと、ドイツの法や文化等について一定の知識を得てもらうことにある。

(2) 国の統合コース運営機関

ア 統合コースの運営機関

国による「統合コース」は、新移民法施行後に連邦内務省（以後、内務省と記す）が中心省庁になった。これは「ワンストップガバメント」という考えに基づいている。これまでは外国人移民に対する権限が各省庁に分散していたが、これが行政上の混乱を招き、また政府全体としての将来見通しを立てられないという問題を引き起こした。この反省に基づき、外国人移民の問題をほぼ内務省に集中させたのである。これがワンストップガバメントである。なお内務省はベルリン本庁（従業者約1,000人）とボン支庁（同約400名）があり、移民、難民、統合、ヨーロッパ圏の調和、に関する部局も含まれる。ただし統合政策には実際には複数の省庁が関与するため、各省庁の代表者から構成されるワーキンググループが結成され、これを内務省主導で運営している

しかし統合コースについては内務省が直接政策執行に携わるのではなく、実際には内務省の下部機関である連邦移民難民庁（以後、移民難民庁と記す）がコースの運営や予算管理を担当している。移民難民庁は本来は亡命希望者をチェックし応募申請を受け付ける役割を担っていたが、新移民法により、従来の連邦外国人難民認定庁から改組された。

イ 移民難民庁の業務

以下に、移民難民庁の主要な業務内容を紹介する。

- ①外国人およびドイツ系帰還者（民族ドイツ人）のための統合コースの構成と授業内容を開発し、統合コースを民間部門または公的部門のコース提供者を通じて実施すること。
- ②外国人およびドイツ系帰還者のための統合化の促進、および連邦・州・地方の統合化措置に関する情報資料の作成の分野の面で、連邦政府に対して専門的支援を提供すること。
- ③ドイツ系帰還者に対して、若年者のための追加的支援ならびに追加的な語学面、社会面および教育面の支援といった支援措置を実施すること。
- ④全国的な統合化プログラムを開発すること。このため、統合コースは全国どこの学校に通学しても、同じ教科書で同じ内容の講義を受けることになっている。
- ⑤ドイツ系帰還者、追放者および難民の統合化を支援する全国的な組織および協会を支援すること。
- ⑥難民の大量流入時にEU指令に基づいて、ドイツの国家的窓口としてEU加盟諸国の当局と協力して難民に一時保護を提供するとともに、これに関する国家としての記録簿を維持すること。
- ⑦REAG、GARPの両プログラムの支援による難民の自発的帰国を促進すること。
- ⑧人道的理由またはドイツ連邦共和国の政治的利益のために、国際法に従って入国許可

した者を連邦各州に配分すること（現在では旧ソビエト連邦諸国からのユダヤ人移民に適用）。

⑨ドイツに違法入国した外国人を諸州間に配分すること。

⑩庇護申請以外の場合で、国外退去を妨げている母国特有の障害の存在の有無を外国人局が決定するに当たって、それを支援すること。

⑪外国人局、連邦雇用エージェンシーおよびドイツ在外公館に雇用目的で提出された滞在情報を調整すること。

⑫登録を所管する連邦官庁として、外国人中央登録簿を維持すること。この業務は2003年初めに同庁に移管され、2003年と2004年の予算で必要資金が割り当てられた。

ここで②と⑫についてももう少し詳しくみておこう。

【②統合化の促進と連邦・州・地方の統合化措置に関する情報資料の作成】

新移民法では移民難民庁による移民の管理を支援するため、移民問題の科学的調査と分析に関する規定が初めて設けられた。

移民難民庁は、調査の必要な項目を決定した上で、その項目について既存の調査結果がある場合には、それらを収集して評価し、利用可能な形式に変換して発表するよう規定され、既存の調査結果がない場合には、移民難民庁が雇用した研究者による独自調査を実施することになる。また移民難民庁は、外部の研究者や調査機関に対し、調査プロジェクトの実施または報告書の作成を委託することもできる。

【⑫外国人中央登録簿】

外国人中央登録簿は政府の最も重要なデータベースの1つである。その登録簿の維持業務が、移民法が発効した2005年1月1日に在ケルン連邦行政庁から連邦移民難民庁に移管された。なお、1953年に創設されたこの登録簿の法的根拠は、外国人中央登録簿法である。各外国人の個人的データの利用を決定する権利は外国人本人にも与えられているため、同法はデータ保護に関する包括的な規定も含んでいる。

外国人中央登録簿は一般データのファイルとビザのファイルから成り、2,000万以上の記録を含んでいる。一般データファイルは、ドイツに3ヵ月以上滞在中の外国人、およびドイツ入国禁止などの何らかの理由によりドイツに特別の関連がある外国人に関するデータを含み、ドイツ滞在が3ヵ月に満たない旅行者に関してのファイルはない。ファイルには外国人の氏名、生年月日等の情報のほか、滞在許可の発給および更新、国外退去命令、国外退去および政治的庇護申請などの情報といった滞在状態に関する情報が含まれている。また将来は滞在目的も外国人中央登録簿に記録される予定である。

ビザのファイルには、ドイツ在外公館に提出されたすべてのビザ申請（申請者の写真

も含む)が含まれている。また、ビザが発給されたか、それとも申請が却下されたかの事実も記録されている。

外国人中央登録簿は、外国人局、国境当局、労働当局、警察、司法当局など、様々な行政を担当する6,000以上の政府機関によって利用されている。2003年には、ドイツに滞在するおよそ730万人の外国人に関するファイルについて約1,760万件の照会と記入が行われた。

外国人に関する問題は地方レベルで処理されているため、外国人中央登録簿に含まれた情報を中央で入手できることが必要不可欠である。たとえば、ある当局が特定の外国人のケースで適切な決定を下すためには、当該外国人に関して他の当局が持っている情報および過去にいかなる決定がなされたかを認識しておく必要があるからである。

また外国人中央登録簿は統計上の重要な役割も果たしている。たとえば、連邦統計庁の統計は、外国人中央登録簿の匿名のデータに依拠しており、また政治的な意思決定にも役立っている。さらに現在の統合化の戦略をさらに発展させるのに必要な情報を提供するという役割も担っている。

(3) 統合コースの対象者と受講手続き

統合コースは原則として、「ドイツ語を話すことのできない」新規移民に対して義務化されている。また過去に入国した移民に対しては、統合コースを受講する権利を持つ、とされている。この点で新規移民と入国済み移民では扱いが異なる。

まず新規入国者は入国後、すぐに各地に置かれている州内務省の下部機関である外国人局へ滞在許可の発行を願い出るが、この際に統合コースの受講を義務づけられる。また既に入国している移民については、移民が滞在許可の更新を目的に外国人局を訪問した際、外国人局の係官が簡単な会話を持つことになっており、これがある意味での試験となっている。この会話がスムーズに行えないと、その移民は統合コース受講の権利がある旨伝えられ、受講を勧められる。なお、この滞在許可の更新では家族全員の立ち会いが必要であるため、その場で労働者だけでなく家族にも試験が実施される。またドイツ語を話すことができないにもかかわらず、この統合コースを受講しない者に対しては、「ドイツに長期滞在する意思がない」と判断されることになる。

ただしすべての新規移民に対して義務化されているのではなく、例外となるケースもある。その第一が「ドイツ語が話せなくても高い専門性を持った人」や「大学を卒業してドイツ語が話せなくても収入が確保できることが証明されている人」である。彼らについてはその証明さえきちんに行われれば、統合コースへ参加する義務はない。日本人駐在員などはこれに含まれるため、統合コースへの参加の必要はない。

第二は二国間協定で取り決めのあった国からの移民である。ドイツとの二国間協定により、ドイツ語が話せなくても長期滞在が可能と定めているからである。ただしこの場合には、①

「生活保護」や「失業手当」を受けることができないなどの労働者が本来持つ権利を放棄し、②仕事を失えばすぐに帰国しなくてはならない、と定められている。なお、二国間協定では労働者に対して統合コースを義務づけることはできないものの、呼び寄せた家族に対しては、義務づけることが可能である。

第三は全移民者の30%を占めるEU市民のケースである。これは移動の自由を認めたEU法の規定が、ドイツの移民法よりも優先されるからである。このため統合コースを義務化することはできない。なお、EU市民が統合コースを受講したいと申し出た場合、拒否することはないものの、講座の定員枠が埋まっている場合には、義務とされた移民を優先し、待機してもらうことになる。

なお統合コースの受講申請・相談窓口は、全国22ヶ所の移民難民庁の支所（以下、22支所と記す）が担当している。これは地域ごとに移民の特性が異なるため、権限をベルリン一極集中型にするよりも、分散型（地域分権型）にした方が、より現実的であるとの判断からである。

（4）統合コースのプログラム内容

ア 概略

連邦政府によって実施される統合コースの内容は、大きく600時間のドイツ語教育コースと、30時間のドイツの歴史・文化・法律等を扱うオリエンテーションコースで構成される。この630時間が1パッケージであり、すべて日中の集中講義で実施され、概ね3～4ヵ月間で終了する。パートタイムコースや夜間コースはない。また講座は1クラス25人程度の人数で開かれる。また未成年が受講しても構わないが、プログラムそのものは成人向けとして作成されている。ただし未成年に受講させるか否かの判断は移民難民庁の22支所がそれぞれ行っている。

なお一般の統合コースの他に、必要に応じて若年者統合コースや両親ないし女性統合コースといった特別目標グループへの統合コースが開かれる場合もある。これは例えば女性移民の場合、出生国における出身、宗教または社会的地位のゆえに、標準の統合化措置に参加できない女性移民が多いことが理由である。また後述するベルリン州のケースのように、「母親向けドイツ語講座」が実施されている地域もある。

イ 導入試験

統合コースでは、まず導入テストが実施される。これはある程度のドイツ語の能力を持っているか否か、また持っているとするばどの程度のレベルでどの段階から学習を進めればよいか、を判断するためである。いわば、「クラス分け」としての意味を持っており、この試験の結果により6つのモジュールのいずれから学習を始めれば良いかが決定される。なお、モジュールについては後述する。

ウ ドイツ語教育

続いて実施されるのが、ドイツ語教育コースである。その目標は「日常生活において困らないドイツ語能力」であるが、具体的には複数言語の習得を促進するための欧州会議の提言に基づく「共通欧州準拠枠組」(GER)のB1レベルに達することを目標としている。

移民はこのレベルに達することにより、自分で日常的な用をたし、会話を行い、かつ文章表現を行うことが可能になる。なお、このGERの6レベルは、第1-3-1表に示すとおりである。

ドイツ語教育のカリキュラムは第1段階(基礎語学300時間)と第2段階(中級語学300時間)に別れており、また個々の参加者のニーズに応えるため、それぞれの段階が100時間ごとに3つのモジュールで構成されている(計6つのモジュールで構成)。このため学習者が自分に適したレベルで学習を進めることが可能になっている。

またドイツ語教育で扱うテーマは、基礎語学では①自分自身、②社会的コンタクト、③住居、④買い物と商売、⑤飲食、⑥人間の身体と健康、⑦日常生活、⑧役所や官庁とそのサービス、⑨労働と職業、⑩教育や職業訓練ならびに学習、⑪交通、⑫余暇、⑬自然および環境、である。また中級語学では、①メディアおよび現代の情報技術、②社会・国家および国際組織、③他の人々との関係、④文化および世界観、である。

第1-3-1表 「共通欧州準拠枠組」(GER)の能力レベルとその内容

能力概要	ランク名	具体的な能力の内容
初歩的な会話ができる	A1	熟知している日常の表現および非常に簡単な文章を理解し、使うことができ、簡単な方法で意思を疎通させることができる
	A2	文章および使用頻度の高い表現を理解することができ、簡単で決まりきった型通りの状況において意思を疎通させることができる
自力による会話ができる	B1	明瞭な標準語が使われるなら、要点を理解することができ、熟知したテーマおよび個人的な関心分野に関して簡単かつ理路整然と述べることができる
	B2	具体的および抽象的なテーマの複雑なテキストの主要な内容を理解することができ、幅広いテーマのスペクトルを明確かつ詳細に言い表すことができる
自由に聞き話すことができる	C1	難しい、かなり長いテキストの広範なスペクトルを理解することができ、言葉を社交および職業生活で有効かつ柔軟に使用することができる
	C2	読んだり聞いたりすることを実際にすべて苦労なく理解することができ、無意識に、非常に流暢に、そして正確に言い表すことができる

エ オリエンテーションコース

ドイツ語教育コースが終わると、続いて30時間のオリエンテーションコースが実施される。オリエンテーションコースでは、ドイツの政治と国家運営のシステム、とりわけ、自由民主制、政党制度、連邦構造、福祉制度、平等の権利、寛容および宗教の自由の重要性

を移民に理解させることを目的としている。具体的には、①法秩序（国家の構成、選挙権、州および連邦州、法治国家、社会国家の原則、基本法、住民の義務、官庁や役所の機能）、②歴史（ドイツ連邦共和国の成立と発展）、③文化（人間像、時代の理解、規則のオリエンテーション、宗教の多様性）が講座の中で扱われることになっている。役所機能の紹介を行うのは、移民が何らかのトラブルを抱えた際に、どこに相談に行くべきかを事前に把握してもらうためである。

オ 修了試験

以上のドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースが終わると、最後に修了試験が実施される。修了試験はドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースの双方に課される。

まずドイツ語教育コースの修了試験だが、ドイツ語検定試験（ZD）により代用され、筆記試験と口頭試問で構成される。試験に合格すれば、参加者は統合コースの学習目標を達成した証明として、ゲーテ・インスティトゥートが発行する「共通欧州準拠枠組」（GER）における「ドイツ語能力証明書（B1レベル相当）」が与えられる。

なお、ドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースのいずれにおいても、合格できなかった場合に追加講座の受講や、滞在許可取り消しといったペナルティはない。また、受講者の費用負担で全部または一部の修了試験を再受験することができる。

（5）統合コースの運営に関わる予算と受講者負担

社会統合に関わる総費用は厳密にはわからない。というのも、どこまでが統合に関係する費用かが明瞭ではなく、また国と連邦州によって分割運営されているからである。しかし、統合コースの直接費用のみで見れば、2005年度に確保された連邦予算は約2億1,000万ユーロであった。また約2,800万ユーロが移民に対する初期アドバイスのため、約2,100万ユーロがプロジェクト推進のための費用として見積られている。以上から総予算約2億5,700万ユーロが連邦庁の予算で統合施策のための直接費用となる。さらに内務省でのヒアリングによれば、統合コースの間接費用やそれ以外の統合に関わる費用をすべて併せると、約20億ユーロ程度であるという。

なお、社会統合に関わる費用に関して、①税金から拠出することの議論（移民のためになぜドイツ人の税金を使うのか）や、②移民労働力の活用によって企業が利益を受けることから、企業も費用を負担すべきという議論、はほとんどみられなかったという。これは統合コースそのものは、それぞれの職業に合わせて行うものではなく、労働と直接結びついたものではないという理解が国民や政治家に広まっていたためである。つまり、「企業が統合コースから直接利益を得ることはなく、既にドイツ国内に多数の移民がおり、彼らがドイツ語を話すことができなければドイツ社会が混乱する」という認識である。

また統合コースを受講する際には、規定によると受講者は1時間当たり1ユーロを支払うことになっている。ただし実際には失業者や低所得層が多いため、料金を徴収できない場合が多い。厳格に徴収を行うか、それとも料金を徴収できなくとも受講させることを優先するか判断は22支所に任せてあり、その判断は異なる。

(6) 統合コースにおける実際の教育機関

統合コースは政府によって実施されるが、実際にその教育を担当しているのは、全国の1,600カ所の認証学校である。この認証は移民難民庁が担当しており、同じ条件の下で全国にくまなく統合コースが提供されるように配慮している。

教育機関の認証に当たっては、どのような講義を行うことができるか、移民対象でなくとも成人向けの語学教育の豊富な経験があるか否か、教員の質はどうか、施設の質はどうか、などを総合的に判断している。またその学校を利用したことで有効な教育成果を得ることができたという大企業からの推薦状がある場合にも、この認証を得ることができる。認証を受けた学校の大半はいわゆる語学学校であるが、小都市にも存在する「市民大学」も多くが認証を受けている。

なお、それぞれの教育機関に対しては、原則としてコースが完了した時点で政府から費用が払われる。しかし受講した移民が途中で受講をやめた際にも、一部費用を支払っている支所もある。この判断についても、22支所ごとに任せている。

(7) 統合コースへの参加者数

連邦移民難民庁の計画では、2005年度には新規移住者（外国人）9万8,000人、帰還移住者4万人、既に長期間ドイツに住んでいる外国人5万6,000人の、合計19万4,000人が統合コースを受講するとしている。またこれに併せて、前述した約2億1,000万ユーロという予算を確保している。しかしこの数字については予定人数が現状のドイツの移民の数を考えると少なすぎるという批判もある。

なお実績をみると、プログラムを開始した2005年1月から8月までの間に約14万5,000人が受講しており、すでに8月の段階で年間予定者数の4分の3が充足されている状況である。受講者の特徴としては、ドイツ滞在期間が長い人ほど積極的であるという。

(8) 統合コースへの評価

統合コースは2005年に開始されたプログラムであり、まだ実施初年度である。このためその評価を現段階で下すことはできないという。

ただし移民法第43条第5項で、2006年にコースの実施状況、費用、問題点等に関する報告書を提出する義務が規定されており、現在、内務省を中心として関係各省庁が報告書を作成している段階である。

3. 連邦州の統合政策 ―ベルリン州政府のケース―

(1) ベルリン州の移民

上述のように、ドイツではドイツ語を話すことができるようにするための「統合コース」を連邦政府が実施しているものの、これ以外の統合政策については、実際の実施主体は連邦州（州）が担っている。これは前述の通り、地域によって移民の置かれている状況が異なるからである。このように、「地域により状況が変わるため、地域に統合を任せる」が、ドイツの基本方針である。ここではベルリン州政府の事例を取り上げてみよう。

ドイツは16州で構成されているが、中でもベルリン州については特別に1つの都市で1つの州となっている。ベルリンの人口は約333万人強であり、うち44万4,000人が外国人である。以上から、総人口に占める外国人比率は約13.3%となっている。

1956年の旧西ドイツ政府の外国人受入れ政策開始以降、ベルリン州に滞在する外国人移民の数は増加傾向にあり、1993年から2004年にかけて14%の増加であった。この理由は2つあり、1つはボスニア・ヘルツェゴヴィナで戦争が勃発してから旧ユーゴスラビアからの庇護申請、また帰還移住者および旧ソビエト連邦からのユダヤ人の割当て難民の移住が増えたことである。もう1つは「外国人労働者」およびその子孫の出産率が高いことである。出産数の増加は、女性1人当たりが出産する子供の数が多いという理由だけではなく、一般に出産可能年齢の女性比率が高いためでもある。

これら移民の中でもっとも多いのはトルコ人であり、約12万人と全体の4分の1強を占める。またこれに続くのがポーランドの約3万2,000人を筆頭としたEU市民の約6万8,000人、セルビアモンテネグロ（旧ユーゴスラビアを含む）の約2万6,000人であり、これらで3国で全体のほぼ半分を占めている（以上、統計値についてはすべてベルリン州統計局の2003年発表に基づく）。

近年のベルリン経済は1990年代前半より難しい状況にある。1990年代以降製造業の低落が激しく、特に未熟練労働者の雇用が激減した。このような背景から、ベルリンでは近年の失業率が17~20%と高く推移しているものの、特に移民の失業率が約33~39%と著しく高い。またこの結果、生活保護受給者はドイツ人では6%前後であるのに対し、移民では16%前後と著しく高い（第1-3-2表参照）。このように労働市場の問題、そしてその原因の一つである教育の問題がベルリン州で大きくなりつつある。

第1-3-2表 ベルリン州における失業率と生活保護受給者比率（％）

	失業率		生活保護受給者比率	
	ドイツ人	非ドイツ人	ドイツ人	非ドイツ人
1998年	16.4	33.5	—	—
1999年	16.1	34.0	—	—
2000年	16.0	34.0	5.95	16.21
2001年	16.3	35.7	5.92	15.83
2002年	17.1	38.0	6.11	16.13
2003年	18.4	38.8	6.43	15.98
2004年	17.4	37.9	—	—

出所) ベルリン州統計局

※1：失業率はそれぞれの年平均値であり、また2004年については10月までの平均値

※2：生活保護受給者比率についてはベルリン州統計局の独自算出方法を利用

(2) ベルリン州における統合政策の費用

州政府の統合政策実施のための総費用は不明である。というのも、実際の執行機関は各部署・機関であり、予算がそれぞれ作成されているからである。ただし、移民に対してアドバイスをを行うサービスセンターの設置運営費用、そして移民失業者に対する社会保護施策費用が大きな比重を占めることは間違いない。

また年間1万5,000部を発行する「移民向けパンフレット」については、これまでは外国人局の広報予算のみで賄っていたものの、次回の発行からは民間企業にも費用を負担してもらうことになっている。これをPPP (Public Private Partnership) システムと呼んでいる。

(3) ベルリン州の統合政策－教育における統合－

ベルリン州は統合政策における重点ポイントを、教育面での統合と雇用面での統合に置いている。まずこの2点からみていこう。

はじめに教育面での統合だが、国はモニターを行っているものの前述の「統合コース」以外には直接的に関与せず、原則として連邦州を始めとする地方自治体が主体的に実施している。教育において重要なのは、子供の頃という早い段階からドイツの教育システムの中に統合することである。これは「高い職業資格を持って労働市場へ入ることが、社会統合を早めることになる」という考えに基づいている。

ドイツでは後述する社会保障制度と同様に、教育においてもドイツ人と移民の区別はなく、まったく同じ権利を有することになる。つまり小学校から大学まで、さらに市民大学においても、ドイツ人も移民も同じ内容と費用負担で教育を受ける。

本来ならばこれで問題はないはずだが、実際はうまく機能していない。というのも、既述した連邦政府の場合と同様、職業教育も含む教育において、課程をきちんと修了した学生が、移民では少ないからである。ベルリン州での実績をみると、基幹学校（ハープシューレ）卒業資格を持たないで退学した者の比率は、2003年度ではドイツ人の10.7%に対して非ドイツ人では24.0%と、2倍以上である（第1-3-3表参照）。この傾向はここ10年間継続してみ

られる特徴となっている。

また普通大学入学資格を得た学生でみても、2003年度にドイツ人は33.4%であるのに対して移民では12.2%と低い。このように移民は基礎教育を途中で断念する者が多く、また高等教育を受ける者も少ないなど、ドイツにおける教育を受ける権利を享受していない。

ところで、ベルリン州の移民比率が高いことは既述の通りだが、中でも学校における外国人比率が急増している。例えば地区によっては、小学校の生徒総数の大半がトルコ人で占められているという。また調査により、親や家族の教育水準が低いとその子弟の教育水準も低くなるという因果関係も明らかになった。そこで教育現場の改革も統合における急務課題となっている。

その一つの対応策として、移民の子弟により対応できる学校作りがある。もっとも代表的な施策としては、ベルリン州の学校法およびこれに関連する複数の省令の改正によりカリキュラムを変更したことがあげられる。これにより、通常の教員に加え新しく外国語としてドイツ語を教える教員を、小学校を中心とした各学校に少なくとも1人を配置するようになった。

また半日制から全日制への転換も実施した。これはOECDの研究会での結果や、移民の学校教育において非常に有効な政策を採っているとされるフィンランドの施策をモデルにしており、日中に長時間にわたって授業を受けることで、少しでも教育状況を改善したいという狙いがある。

さらにベルリン州の調査によれば、家庭でドイツ語を話していない学齢前の児童の60%がドイツ語を話すことができず、集中的な支援が必要と判断された。これに基づき、2005年度から、このような家庭の児童は学校入学前に半年間の「特別言語クラス」への参加が義務づけられた。同時に母親がドイツ語を話すことが急務とし、「学校での母親のための語学講座」や、「プロジェクトHIPPY」といった、母親が自分の子供の学業上の支援をできることを目的とした政策が実施されている。

この他にも、教員の他文化理解能力や多言語能力の育成にも重点を置いている。

第1-3-3表 基幹学校卒業資格を持たない学校退学者の比率 (%)

	ドイツ人	非ドイツ人
1994年	11.5	23.2
1995年	10.8	23.3
1996年	9.7	21.1
1997年	10.2	22.5
1998年	11.0	24.3
1999年	10.2	24.5
2000年	10.3	22.9
2001年	7.1	19.0
2002年	10.4	22.9
2003年	10.7	24.0

出所) ベルリン州政府・青少年スポーツ行政機関

※特殊学級(帰還移住者支援クラス、準備クラス、特殊学級、EGL)を含まない

(4) ベルリン州の統合政策－雇用における統合－

ア 職業訓練

職業訓練についても移民とドイツ人との区別はない。移民は自らスキルをアップさせたいと考える際には、州政府が実施する職業訓練プログラムを受講することができる。

ドイツ人と移民を区別しないという基本原則から、移民だけを対象にした職業訓練を実施することはできないが、訓練に関する多くの情報提供や参加の呼びかけを行っている。結果として介護サービスなどの講座では、移民でほぼ定員が埋まったこともある。

なおドイツの教育システムでは、基幹学校を卒業しなければ、職業教育や徒弟制度のルートに入ることができない。このため基幹学校の卒業資格を持たない移民は、職業学校の「職業訓練準備年 (Berufsvorbereitungsjahr)」におけるプログラムに参加することができる。職業訓練準備年では、企業との訓練契約を結べない人材に対して、必要な能力を把握させ、かつ自らをアピールし訓練契約に結びつけるチャンスを作ることを目的に、不足している学力を補うと同時に基礎的な職業訓練を実施している³。

イ キャリア教育

移民の子弟は自動車工、理容士といった職業を希望することが多い。これは親の従事していた仕事を希望する傾向が強いことが理由である。他方で、官庁やメディアで働きたいとする子供は少ない。つまり親が未熟練な仕事に就いていた場合は、子供も同じ仕事に就くことを希望するのである。このような状況は、移民の子弟の学習に対する意欲を減じさせている。

それではなぜ、移民の子弟は親の職業を希望するのか。これは社会に様々な仕事があることを知らないためである。そこでベルリン州政府は日本の学校教育でいう「キャリア教育」の重要性を強く認識している。現段階では、多くの仕事の存在やその面白さを広報する活動に取り組んでいる。これも広義の意味での雇用の統合施策である。

ウ 公務員としての移民の採用

ベルリン州政府は、近い将来に移民の公務員採用を行うことを予定している。例えば警察官としての採用などである。これより、クロイツブルグといったトルコ人密集地ではトルコ人警官が巡回する、といった住民と警官の国籍を一致させることでの統合を計画している。この政策には、ドイツ人よりもトルコ人の方が、トルコ人の感情や文化に通じており、無用のトラブルを防ぐことができるというメリットがある。

3 「ドイツの職業訓練－公共職業訓練の国際比較－」（日本労働研究機構、2000）60頁を参照した。

(5) 移民個人に対する助言

ベルリン州政府は、移民個人に対する相談の受付やアドバイスを実施している。その内容は法律に関連するもの、社会的状況に関連するもの、住宅に関連するもの、の3点に集中している。

(6) 移民コミュニティへの支援

ベルリン州政府は移民の属する教会や合唱団等の活動指導者に対して、ドイツの施策や国際的な立場、さらには法律や社会慣習といった多岐にわたる項目に関する情報提供を行っている。これは活動指導者の出身国が移民の多い国の場合に行われる。移民は知人の少ないドイツで同郷の移民とコミュニティを形成することが多く、その多くが教会活動に代表される宗教活動や、これに伴う合唱団などの文化活動である。

そこで活動のリーダーを通じて統合を図ろうとしているのである。この方法はドイツ人が移民にアドバイスするよりも効果的である。というのも移民の最大のネックである言語において、移民の母国語での情報伝達や教育が可能になるからである。

また場合によってはその移民が属する組織に対し、助成金の給付やイベントの協同企画などで活動を支援することもある。

(7) ドイツ人への広報活動

統合施策は移民に対してのみ実施されるものではない。その代表例の一つが、ドイツ人の教会に対する助成金の給付である。これは特に極右活動を防止するためとしての意味を持つ。

また折に触れてドイツ国民を対象にした広報活動も実施している。ドイツ社会が外国人を必要としているという事実を、ドイツ国民に認識してもらい、法律で禁じられている差別はもちろんのこと、移民に対するあらゆる差別をなくすことを目的としている。これは外国人移民の問題がトラブルや差別、さらには暴力にまで発展してしまうことがあるためである。広報活動の内容は「移民が増加したことにより、文化的・社会的な多様性が生まれ、これが新しさ、つまり革新を生み出している」というものである。

このようにドイツ人と移民との調和がうまくいくように、法律や制度といったハード面だけでなく、ドイツ人の意識といったソフト面への取り組みにおいても統合政策を実施している。

(8) 居住地

移民の居住地については、特段の政策を実施していない。1970年代に政策として集住しないよう指導を行った試みはあったが、結局のところ移民は集住してしまい、住民票と居住地が異なるケースが多発してしまった。すなわち、住民票上の公式統計では集住していないものの、現実には集住してしまったという状況を招いたのである。

そもそも見ず知らずで知人も少ない異国では、移民の集住はやむを得ない側面もあり、これ以降、「非合法になるならば認めてしまった方が良い」との考えから、政策として居住地を指定することは一切行っていない。結果として、ミッテ地区やクロイツブルグ地区のように外国人比率が20%を超える集住地ができあがっている。

なお、庇護申請者および東欧・中央アジアからの帰還移住者（民族ドイツ人）については、簡単にドイツ国内の任意の地に定住することはできず、政府によって各連邦州に割り当てられることとなっている。

4. 移民への職業紹介

職業安定所を通じた職業紹介については、移民のタイプによってその扱いが異なる。まずEU市民についてはドイツ人とまったく同じ扱いとなる。これはEU法で居住・労働の自由権利を認めているからである。ちなみにEU市民については、滞在許可や労働許可は不要である。

なお、ポーランドなどのEU新規加盟国に関しては、7年間の移行期間における特別制限が設けられている。このため労働市場に参入する場合には「EU諸国外」からの移民として扱われる。このため労働許可や滞在許可（EU自由移住法に基づく証明書）が必要となるが、職業安定所を通じての求職活動は認められている。ただしこの場合、市場テストが行われ、ドイツ人や他の旧EU人材で対応が可能か否かを判定される。

他方、EU諸国外からの人材については、職業安定所を通じての求職活動を行うことができない。1973年までは職業安定所を通じた求職が可能だったものの、現在では原則として不可能である。つまり企業からすると、職業安定所を通じた求人はまずドイツ人、次にEU市民という流れとなっており、職業安定所を通じたその他外国人労働力の求人はできない。

ただし特定分野についてはその他の外国人労働力の求人も可能となっている。この分野については2004年に作成された「新規入国外国人の就労許可に関する法令（就労法令）」に規定されている。なお、この就労法令の根拠は法律ではなく、経済労働省の省令に基づいている。また公共の利益にかなう場合には、就労法令に規定されていなくても、国の審査を実施した上で、特別に認められる場合もある。

5. 移民の社会保障制度

ドイツ政府は疾病、年金、失業、労働災害といった社会保障制度において、原則としてドイツ人と外国人を区別しない。つまり、通常の労働者であれば、まったく同じルールが適用されることになっている。これらは社会法典の規定に基づいているため、当然ではあるが、各連邦州においても同様である。

ただしドイツ人と移民とを明確に区別はしていないものの、実際として細かい点で差が設けられている社会保障制度もある。この点も含めて、それぞれの社会保障制度をみていこう。

(1) 失業保険

失業保険だが、2005年よりドイツ人も含めた改革が実施された。従来の失業手当は失業手当Ⅰとなり、勤続期間と年齢に応じて6ヵ月から18ヵ月分が保障されている。この失業手当Ⅰの財源は雇用保険料となっており、雇用保険料を納めるすべての労働者が対象となる。つまりドイツ人と移民との間の区別はまったくない。保険料もまったく同じ基準で算出される。

しかし税金から拠出される失業手当Ⅱ（従来の失業扶助と社会扶助の一部を統合し、最低生活保障と就労支援を実施）については、移民の中でもドイツ永住者または永住希望者のみが対象であり、永住地の確定していない難民や、ドイツ語を話すことのできない移民は対象外となっている。

(2) 健康保険と年金

これらについては、ドイツ人と移民との間での区別は一切ない。また労働災害保険についても同様である。

なお移民が失業中の場合、健康保険の保険料は失業手当の中から拠出することになるが、この点もドイツ人と同じである。

(3) 生活保護給付

生活保護給付（社会扶助）は、旧西ドイツ地域で1人当たり1ヵ月に345ユーロ、旧東ドイツ地域で1人当たり1ヵ月331ユーロ支給される。この生活保護給付も、ドイツ人と移民との間で原則として区別はない。そのため、ドイツ内には、例えば生活保護受給者の国籍別統計などは公式には存在しない。

ただし難民については移民法ではなく難民法での対応となるため、生活保護給付は行われるものの、その金額はドイツ人や移民に比べてやや低くなっている。

またドイツの大学を卒業した者については、新移民法により滞在許可や労働許可の条件が大幅に緩和されたものの、生活保護給付のみ受給することができない。これ以外の各種社会保障については、他の移民と同様にドイツ人と同じ基準が適用される。

(4) その他の社会保障制度等

児童手当については、第1子から第3子までは1人当たり1ヵ月154ユーロ、第4子以降は1人当たり1ヵ月179ユーロが支給されるが、これもドイツ人と移民との間で区別はない。

(5) 移民に限定した各種社会保障制度等の収支状況

ここでは、各種社会保障制度および教育に関して、移民に限定した場合の収支状況について触れよう。まず失業手当だが、移民には前述の通り失業者が多く、特にその失業が長期化する傾向が強いことから、給付額が徴収保険料を上回る、すなわち赤字となっている。つま

り、失業保険については外国人移民を受入れることで、保険の財務バランスは悪化していることになる。

さらに生活保護についても収支は赤字である。移民の受給者数はドイツ人の3倍にも達しているからである（生産年齢人口を調整後）。これも移民の失業率が高いことと、大家族であることが主たる理由である。また児童手当だが、移民は相対的に子供の数が多いため、ドイツ人よりも多く受給している。結果として収支は赤字である。

上記の3つは赤字であったが、反対に黒字となっているものもある。まず健康保険だが、給付額よりも徴収保険料が多いため黒字である。これは移民労働者がドイツ人と比べて平均で約10歳若く、病気になりにくいことが主たる理由である。

続いて年金だが、移民が全体の8%を納入しており、他方で給付額は全体の2~3%程度に留まっており、黒字となっている。これは①移民の多くが途中で失業するため保険料の中断期間が生じるため給付額が抑えられる、②年齢が若い、といった理由のためである。

最後に教育も黒字である。これは大学への進学率が低いこと、また中退率が高いことから明らかであり、移民やその子弟は政府による教育サービスを受けないといえる。

参考文献

- ・ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit “bundesarbeitsblatt 6-2005”
- ・ Bundesministerium “Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik”, 2005
- ・ Bundesministerium “Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004”
- ・ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge “Migration und Asyl”, 2005
- ・ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge “Die Integrationskurse~Kernstück des neuen Zuwanderungsgesetzes”
- ・ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit “SOPEMI 2003 Report on International Migrations”
- ・ Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration “Integration und Migration in Berlin”, 2005
- ・ Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration “Welcome to Berlin”
- ・ Beck-Texte “Deutsches Ausländerrecht”, 2005
- ・ Migration Policy Group “Current Immigration Debates in Europe:A Publication of the European Migration Dialogue (Germany)”, 2005
- ・ 三井情報開発（株）総合研究所『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』、2003年
- ・ 日本労働研究機構『ドイツの職業訓練ー公共職業訓練の国際比較ー』、2000年
- ・ 駒井洋監修、小井戸彰宏編著『講座 グローバル化する日本と移民問題 第I期 第3巻 移民政策の国際比較』、明石書店、2003年
- ・ 野川忍『外国人労働者法 ドイツの成果と日本の展望』信山社、1993年

第2章 フランスにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I フランスにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

既に19世紀後半から出生率が低下し始め、第一次世界大戦以降、人口が著しく減少したフランスは、移民受入れについて長い歴史と経験をもつ。特に第二次世界大戦後の「栄光の30年」と呼ばれた経済成長期（1945年～75年）には、安価な労働力が必要とされ、スペインやポルトガル、マグレブ（特にアルジェリア）から大量の移民を受入れていた。彼らの多くは炭坑や自動車工場の労働者として働き、戦後のフランス経済の復興と成長を支えてきた。

1945年には、外国人労働者の斡旋と受入れ確保の任務を担うONI：L'Office National d'Immigration¹が創設された。また、同年11月の大統領令により、フランスに居住する外国人には滞在資格（Titles de sejour）の取得が、就労する外国人には労働許可（Titles de travail）の取得が義務付けられた。外国人労働者の家族の滞在も許可され、フランスにおける移民の割合は大幅に増加した²。

しかし、オイルショック後の1974年、当時のジスカール・デスタン政権は突然、国境の閉鎖と、就労を目的とする移民の受入れ停止を決定する。その背景には、オイルショックによる経済不況だけでなく、新たに生まれた社会・経済・政治的問題——①低賃金で過酷な労働条件の職種が外国人労働者の職場として固定化②劣悪な環境の住宅や居住地域の形成③自らの権利に目覚めた外国人労働者たちによるストライキなどの労働争議の発生等——が存在するとされる。また、新規の外国人労働者の受入れを停止した一方で、家族の合流は認めていたため、定住化した移民が家族を呼び寄せることが一般的となった。

こうしてフランス政府は、それまでの「労働力導入」から、「移民流入の抑制」と「正規滞在移民のフランス社会への統合」を柱とした移民政策をすすめていくことになる。それは主に、移民法と国籍法の改正によって行われ、そしてその内容は常に政権によって左右されてきた。

1981年、ミッテラン大統領が勝利し左翼政権が誕生すると、移民の入国を法律で取り締まる一方で、すで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。しかしその後、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。1993年の改定移民法（通称パスクワ法）、国籍法修正案（メニユリー法）により、フランスへの入国も、滞在した場合の保護も大幅に制限された。この法律のもと、フランスで生まれた外国人の子

1 1997年には、OMI：Office des Migrations Internationalesに改組、さらに2005年1月には、非営利組織SSAE（移民のための社会的援助サービス）との統合により、ANAEM：Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrationsに改組された。なお、ANAEMの活動内容等については、本章の「Ⅲ社会統合に向けた諸施策」を参照されたい。

2 1946年のフランスにおける外国人の割合は人口の5%であったが、1975年の国勢調査では、7.4%に達した。以後、この割合は、1974年からの外国人労働者受入れ停止の影響もあり、安定している。

供は、16歳から21歳の間に、「自らの意志で」フランス国籍を申請することが義務づけられ、「本人の意志によってフランス人となることを選択した者にしか国籍を認めない」という方針が強化された。また、1997年の移民法（ドゥブレ法）は、移民の滞在許可証の更新を認めないという更に厳しい内容となった。

左翼政権復活後の1998年に改定された移民法（シュヴェーヌマン法）は、滞在期間や就労実績、子供のフランスでの教育期間等の条件つきで、正式な滞在許可を持たない外国人（サン・パピエ）を合法化するものであったが、以後条件が追加され制限の厳しいものとなっている。国籍法に関しては、ギグー法（1998年9月1日施行）により、「外国人を親としてフランスで生まれた子供は、成人すると意志表示をしなくてもフランス国籍を有する」とした。以来、フランスで生まれた外国人の子供は、18歳になれば「自動的に」フランス人になることになった。しかし、メニユリー法同様、志願者は5年間フランスに滞在していることを証明できなければならないという条件付きである。

2003年11月26日には、不法労働の取締り強化に重きをおいた外国人滞在規制法（通称：サルコジ法）が公布された。その背景には、①依然として厳しい雇用情勢②増加する不法入国者③不法滞在者と知りながら雇用する組織的な動き——等の問題が存在する。

このようにフランス政府は、「移民流入の抑制」と「正規滞在移民のフランス社会への統合」を柱とした移民政策をすすめてきた。特に、アフリカ大陸出身者やイスラム教徒など異なる文化・風習・宗教を持つ移民をフランス社会に同化させるために政府が取ってきた政策には、ライシテ（Laicite＝非宗教政策、政教分離策）という概念が根底にある。例えば国や地方自治体は、宗教施設の建設などへの補助金の支出が禁じられている。寄付金不足からモスクの建設ができないフランスのイスラム教徒たちの中には、不満の声があがっていた。さらに、2004年の秋からはイスラム教徒の女子学生が学校でスカーフを被ることを禁止するなど³、同化を超えて「フランスの価値観の押し付け」と感じられる政策のあり方への批判も強まっていた。

こうしたなか、2005年10月末には、アフリカ系移民の少年2人が、警察の追跡から逃げる途中に感電死するという事件がパリ郊外で起こった。この事件をきっかけに、移民の若者による暴動が一気に拡大し、非常事態宣言が出されるほど、フランスは一時混乱に陥った。暴動が激しかった地域は、人種差別や貧困等の深刻な問題を抱える移民の居住地であり、フランス社会の抱える「移民問題」が決して容易に解決できるものではないという印象を、国内外に与えることとなった。これを受けて政府は、国籍審査を厳格化する方針を発表するなど、移民に対する規制がさらに強化される動きが出ている。

3 2004年9月2日、全国の公立学校でイスラム教徒の女子生徒のスカーフ着用を禁じた新法を施行された。同法は、宗教的な衣装や標章を公立学校で着用することを禁じたもので、スカーフのほかユダヤ教徒の帽子やキリスト教徒の大きな十字架なども対象としているが、法律制定の発端がスカーフ問題であっただけに、同法は主としてイスラム教徒を対象としているとされ、イスラム教徒の強い抗議の中での施行となった。

2. 出入国管理制度

(1) 基本方針

外国人の出入国に関しては、「外国人労働者並びにフランスに居住する外国人に関する法令 (*Ordonnance relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*)」(1945年11月2日付のオルドナンス45-2658号)が根拠となっている。同法令は、発令以後、頻繁に改正され現在に至る。最近では、2003年に、主に滞在の権利の取得条件について改正された。

なお、フランスに在住するすべての外国人は、その滞在資格にかかわらず、地方及び国の行政機関に通知せず、自由にフランス領土を離れることができる(労働法典L. 322-1条)。推計対象となる出国は、領土追放措置による強制帰国に関しては内務省、援助付きの帰国に関しては移民局(OMI、現ANAEM)、死亡に関してはINSEE(国立統計経済研究所)の行政手続きの対象となる出国のみである。

2005年12月現在、欧州連合(EU)の15カ国⁴、キプロス、マルタ、スイス、欧州経済圏(EEA)諸国の国民以外で、フランスに入国又は滞在することを認可されている外国人は以下の通りである。

ア. 就労を目的とする入国者

これらの者は、継続的、季節的又は一時的に働くために入国できる。そのために就労許可を受ける必要がある。しかし、就労を目的とする移民の受入れを停止した1975年以降、恒久的な就労の権利に対して付与された認可の数は非常に少ない。

イ. 家族呼び寄せ

全ての外国人は、1年以上フランスに常住し、家族を受入れる諸条件が整い次第、その配偶者及び18歳未満(又は場合により21歳未満)の子供を呼び寄せる権利を有する。この権利の行使には、資力及び住居に関する条件を満たす必要がある。

なお、フランス人が外国人の家族をフランスに呼び寄せる場合には、上記の家族の呼び寄せの手続きには服さない。ただし、滞在を許可されるためには、その家族(外国人の配偶者又は扶養されている21歳未満の子供又は扶養されている直系尊属)が正規の入国を正当化する必要がある。

4 2004年5月1日の拡大による新規加盟国(10カ国)の国民については、自営業者や研究者などは、就業の自由が認められているのに対して、賃金労働者としての就労を希望する者は、原則的に、EU域外出身者と同じ規定を適用され、フランスでの労働が制限される。ただし、2006年には、この就業制限に関する見直しが行われ、賃金労働者の就労についても部分的に解禁される可能性がある。

ウ．庇護又は難民の地位の申請

1951年のジュネーブ協定の意味における庇護の申請者とは、フランス難民・無国籍者保護局（OFPRA：l'Office Français de Protection des Réfugiés ou Apatrides）において、難民としての地位を申請した者である。フランスに受入れられるために必要な条件を満たす場合には、暫定的な滞在の権利を付与される。また、同権利は、OFPRAが定める限り更新可能である。難民としての資格が認定された場合には、申請者は10年間有効の住民カードを法的に受領する。認定されない場合には、申請者は国外退去措置の対象になる。

難民としての地位を認められる条件を満たさないが、出身国において脅威の下に置かれる者は、2003年12月10日付けの法律が定める「副次的な保護（以前の領域的な庇護）」を受けることができる。

（2）移民入国のフロー

フランスの移民フローに該当するのは、ある程度の継続的な滞在を目的として入国してくる人たちである。滞在が継続的、あるいは一時的であるかは、主に成人外国人に初めて付与される滞在許可の有効期間で決定される。継続的移民とされるのは、最初に一年もしくはそれ以上有効な滞在許可を与えられた外国人である⁵。

入国フローは、三つの統計的ソースによって計測される。移民局（OMI、現ANAEM）は、欧州経済圏（EEA）の出身者以外の外国人をカウントする。これらの外国人は必ず健康診断を受ける。フランス難民・無国籍者保護局（OFPRA）では亡命の申請とそれへの返答を記録する。内務省では亡命者と外国人患者の入国を記録する。

2003年度における継続的滞在移民の人数は135,400人で（ここに欧州経済圏の出身者は含まれていない）、2002年度より10%増加している。2003年度では、フランスに継続的に滞在することを許可された外国人の大部分はアフリカ大陸の出身者（67%）で、特にアルジェリア人とモロッコ人が多い。それ以外の国の出身者は、主にアジア人（16%）、欧州共同体意外のヨーロッパ人（10%）、そしてアメリカ人（8%）が挙げられる。

2003年度において、移民フローの大部分は、家族の呼び寄せを動機としており、入国の79%を占める。欧州経済圏以外の国から入国した家族たちは、家族呼び寄せ制度以外の理由での滞在は認められていない。「プライベート及び家族生活」は、1998年に創設された滞在制度である。同制度により、狭義での入国フローが増え続けており、「プライベート及び家族生活」を理由とした滞在許可数は、2000年から2003年にかけて倍増した。同時に、これに

5 原則、フランスに初めて入国する場合に与えられるのは、1年間有効の「臨時滞在許可証」であるが、難民などは資格が認定された場合、初めから10年間有効の滞在許可を付与される。また、学生として入国してきた外国人の場合、「学生」という種類の臨時滞在許可証が与えられる。これは他の臨時滞在許可証と同様に1年間有効であるが、フローに関する統計においては、「一時的滞在」として扱う。また、「入国」とは国土の外部からの入国を指すが、同時にフランス国土にすでに滞在しているが身分を正規化した外国人もそこにカウントされる。入国はつまり、最初の統計的登録に該当する。

より身分を正規化する者も増加した。

移民で継続的労働者に該当するのは5%のみである。第三国（つまり欧州経済圏以外の国）出身の継続的労働者の入国は1998年から2001年の間に増加しているが、この間にエンジニアあるいは情報処理の専門管理職の雇用を簡易化することを目的とした特殊措置が導入されたことがその理由とされる⁶。

一時的滞在の中でもいくつかは同年中に、継続的滞在に移行することがある。例えば、亡命を申請している者が難民として認められた場合がそうである。また、一人の人が異なる手続きのもとで二回カウントされることもある。例えば学生で一時的労働が許可された場合はこのケースに該当する。従って、一時的滞在のそれぞれの入国フローは積み重ねてカウントすることはできない。これらの入国フローの中で、2003年度で最も多いのは亡命の申請者（52,200人）と学生（52,100人）である。入国の理由が何であれ、一時的滞在の入国フローは1999年から2003年にかけて順調に伸びている。特に学生については、積極的な受入れ政策をとってきたこともあり、2003年度は1999年度より倍増した。

第2-1-1表 継続的滞在のフロー（2003年）

単位:人

国籍	雇用	家族の呼び寄せ	フランス人の家族*	プライベート・家族生活	難民	訪問滞在者	その他**	全体
ヨーロッパ(EEAを除く)および旧ソ連	1,144	1,032	624	4,499	3,097	906	485	11,787
アフリカ	2,097	19,014	13,122	43,938	4,314	3,259	4,318	90,062
アルジェリア	397	5,367	4,105	15,884	226	1,441	1,134	28,554
モロッコ	707	7,775	2,366	10,789	0	448	254	22,339
チュニジア	194	3,068	2,610	2,265	16	163	109	9,425
マダガスカルを除くアフリカ	799	2,804	3,041	15,000	4,072	1,207	2,507	26,923
アジア	2,013	4,772	1,517	8,779	1,960	1,949	1,202	22,192
トルコ	339	2,768	372	3,882	857	112	283	8,613
ベトナム	84	58	80	582	16	46	43	909
中国	222	339	149	1,132	39	381	149	2,411
日本	386	450	81	192	0	250	46	1,405
レバノン	364	157	64	246	5	156	12	1,004
アメリカ、オセアニア	1,244	1,948	961	4,927	366	1,496	316	11,258
その他(その他、無国籍者)	2	2	4	28	53	6	1	96
合計	6,500	26,768	16,228	62,171	9,790	7,616	6,322	135,395
2002年のデータ	7,469	27,267	21,020	43,681	8,495	9,985	5,560	123,477
2001年のデータ	8,811	23,081	18,765	34,682	7,323	8,968	5,026	106,656
2000年のデータ	5,990	21,404	15,992	31,140	5,185	8,424	3,596	97,083

*フランス人の配偶者、子供、尊属、フランス人である子供の親

** 労災年金受給権者、領土的庇護対象者、疾病の外国人、賃金労働者ではない就業者、難民・無国籍者の家族

範囲: 欧州経済圏(EEE)からの入国者以外

出典: OMI, OFPRA および内務省

INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005" p71

6 同措置が廃止されたことにより、2003年度の欧州経済圏外出身の継続的労働者の入国は、2001年度に比べ26%の減少となった。

第2-1-2表 一時的滞在の入国フロー

単位:人

手続きの種類	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年
一時的労働許可	5,791	7,502	9,628	9,822	10,138
季節労働者	7,612	7,929	10,794	13,543	14,566
学 生	25,066	36,140	39,983	55,498	52,062
研修生	709	875	915	993	1,008
庇護申請者	30,907	38,747	47,291	51,087	52,204

範囲: 欧州経済圏(EEE)からの入国者以外

出典: OMI, OFPRA および内務省

INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005" p71

(3) 滞在許可制度

現行の移民関連諸法のもとでは、3ヵ月以上フランスに滞在する予定の外国人は、外交官など少数の例外を除いて全員、滞在許可証を申請しなければならない。フランスの居住関連諸法の基本は、1945年の「外国人労働者並びにフランスに居住する外国人に関する法」において確立されている。

滞在(居住)許可制度については、1984年に同法を改正し、それまで3種類(Carete de residence temporaire, Carte de residence ordinaire, Carete de residence privilege)あった資格を2種類に整理すると同時に、滞在(居住)許可と労働許可の手続きを一本化するという変更がなされた⁷。現在、フランスの滞在資格は、「臨時滞在許可(Catre de séjour temporaire)」と「正規滞在許可証(Carete de Resident)」の2種類である。なお、最初の入国で発行されるのは、原則「臨時滞在許可証」である。

臨時滞在許可証は、給与所得者、訪問滞在者、学生等の身分に分けられている(表2-1-3)。申請手続きは、居住地の県庁または警察署にて行われる。労働許可証と滞在許可証が一本化された1984年以降、「給与所得者」としての滞在許可証が「労働許可証」を意味する。同許可を得るには、まずフランスでの仕事を確保し、雇用主と労働契約を交わし、さらにその契約をANAEM(IGHOMI)が許可しなければならない。また、学生の滞在許可にも条件つきで「一時的労働許可」が認められる。なお、訪問滞在者や学生として臨時滞在許可を受けてから、フランス国内で就職し、「給与所得者」へ身分を変更することは可能である。

臨時滞在許可の期限は、あくまで1年を限度とするが、初回の滞在許可条件を遵守していれば更新が可能である。また、労働許可証を取得し、更新によって5年間を経ると、正規滞在許可証を申請することができる。同許可証は、「10年カード」と呼ばれ、実質的な永住権といえる。これを取得すれば、滞在・労働・商業の自由な活動が許可される。10年毎に更新

⁷ それまでは、就労を目的として滞在する外国人は、「滞在(居住)許可」とは別に、県労働局から「労働許可」を取得しなければならなかった。この法改正により、「臨時滞在許可証」のうえに、「被雇用者」のスタンプが押印されれば、労働許可の取得申請をする必要がなくなった。

が必要であるが、問題がなければ自動的に更新される。なお、①フランス人の配偶者で婚姻実績が1年以上あり現在も婚姻関係にある人②フランス国籍を有する子供の親で、フランスに居住する人③正規滞在許可証所持者の配偶者④15年以上、または合法的に10年以上（10年間の学生としての滞在は除く）のフランス滞在を証明できる外国人——も申請対象者とされる。

このようにフランスの滞在許可制度は、労働許可制度と一本化されており、それぞれを切り離して考えることは困難である。滞在許可については次項（「3.外国人労働者受入れ制度」）で、労働と居住に対する複合的許可制度として更に詳しくみていくこととする。

第2-1-3表 「臨時滞在許可」の種類

給与所得者	フランス国内に拠点を有する企業や個人との間で、雇用契約を結び、その労働に対して給与が支払われる場合には、「通常労働許可」が取得でき、臨時滞在許可証に「給与所得者」の資格が記載される。
自由職業者・フリーランス	通訳・翻訳家、ファッションデザイナー、カメラマンなど。フランス語能力あること、フランスの職業専門学校を卒業していること、安定収入を得るだけの能力を証明できること等が条件。給与所得者は対象外。
訪問滞在外	生活の財源が自国に安定してあり、その送金で生活できることが条件。フランス国内でのいかなる就労活動にも従事できない。語学学校などで学ぶことは自由だが、明確な滞在理由を要求されることもある。
学 生	フランスに留学する学生に与えられる資格。留学生在が労働を行う場合は、管轄の県雇用職業訓練局に申請し、「一時的労働許可」を取得しなければならない。ただし、月当たり84.5時間、週19.5時間、年885時間の労働時間制限付き。
学術研究滞在外	科学者又は、大学レベルの教育者に付与される資格。大学や研究機関等の「受入れ証明」が必須。
芸術・文化活動滞在外	企業又は施設との3ヵ月以上の契約に基づき、芸術・文化活動を行う外国人に付与される資格。
その他	「商業・農業・手工業」「プライベート・家族生活」及び「退職者」についても、臨時滞在許可証に、それらのタイトルが付与される。なお、滞在期間が短い外国人の滞在・就労については、就労分野により特例的な扱いが定められている。

(4) 国籍

国籍に関する諸規定は、民法によって定められている。1998年5月11日付けの法律による改正後、2003年11月26日付けの法律によりフランスの民法は再び改正された。現在、フランス国籍の付与及び取得に関する規定の主な内容は以下の通りである。

ア. 出生に対するフランス国籍の付与

フランス国籍は、以下の2つの場合の出生に対して付与される

(ア) 親子関係による場合（血統主義）

両親あるいはどちらか一方がフランス国籍者である場合、出生地がフランス国内外に関わらず、また嫡出、非嫡出を問わず、生まれた子供は出生時からフランス人である（民法第18条）。ただし、両親のうちどちらか一方が外国籍かつフランス国外で生まれた子供は、フランス国籍を放棄することができる。この場合、外国籍の方の親の国籍を既に取得していることが条件となり、成人（18歳）の誕生日の6ヵ月前から19歳の誕生日までの間に手続きを行う。しかし、国籍を放棄する前に外国籍だった親がフランス国籍を取得した場合は、その子供は国籍を放棄することはできない。

(イ) 出生地を理由とする場合（二重出生地主義）：

フランス国内で生まれた子供は、少なくとも両親のどちらか一方がフランス生まれの場合、両親の現国籍に関わらず、また、嫡出、非嫡出を問わず、出生時からフランス人である（民法第19-3条）。この「フランス国内」には、独立前のアルジェリアと植民地も含まれている。

イ. 出生後のフランス国籍の取得

両親ともに外国籍の場合、フランス国内で生まれた子供であっても、出生と同時にフランス国籍を付与されることはない。通常は親子関係に基づき、両親と同じ国籍となり、以後、各家庭の事情や国籍法の定めによって、フランス国籍を取得する。フランス国籍の取得方法は、以下の3つに分類される。

(ア) フランスにおける出生及び居住による場合

1998年9月1日付けの法律により、フランスにおいて出生した外国人の若者は、成人（18歳）に達すると自動的にフランス人になるものとされた。ただし、1980年9月1日以降生まれで、成人時にフランス在住であり、11歳から5年間継続的又は断続的にフランスに居住した場合に限る。

また、子供の出生後に両親あるいはどちらか一方がフランス国籍を取得すれば、未成

年で未婚の子供は、自動的にフランス国籍となる。この場合、フランスに定住していることが条件となる。両親が既に離婚し、フランスと外国で別れて生活している場合、フランスに定住していなくても両国を行き来している事実が認められれば、フランス国籍を付与されるケースもある。

(イ) 申請による場合

フランス人との婚姻は、申請によりフランス国籍を取得する権利を付与される条件の1つである（民法第21-2条）。フランス人との婚姻を理由とする申請は、2年間の共同生活の後に共同生活が終了しない場合に申請できる。ただし、婚姻前後に子供が出生した場合には、期間に関する条件は要求されない。2003年11月26日付けの法律以来、外国人の配偶者はフランス語の十分な知識を証明することも必要になった。以下の者も申請によりフランス国籍を請求することができる。

- ①フランス国籍を有する者による普通養子の対象となった子供
- ②申請前の10年間にフランス人の身分を常時保有した者
- ③失効又は外国人との婚姻によりフランス国籍を喪失した後に再取得する者

(ウ) 行政当局による決定（デクレ、帰化、家族呼び寄せ）による場合

フランスに常住する外国人は、①成人であり、フランス滞在の権利を有して5年以上フランスに居住していること②フランス共同体に同化すること（特に言語的な側面に関して）③有罪判決を受けていないこと——を必要条件として、行政当局による決定を受けてフランス国籍を取得できる（民法第21-15条から第21-27条）。

3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 行政システム

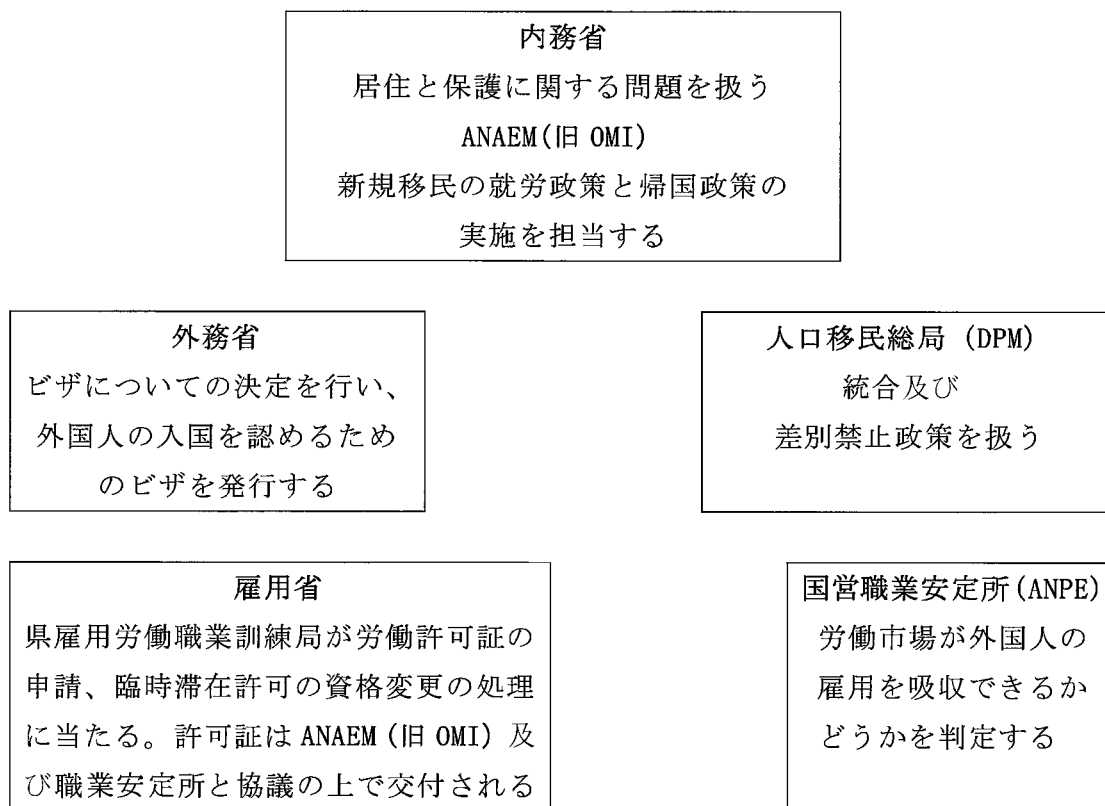
フランスの移民制度は、政府のレベルでもそれ以外のレベルでもまとまりがない。移民政策は、複数の省庁により実施されている。外務省がビザ政策を決定し、内務省が居住と保護に関する問題を扱い、これに付属するANAEM（IHOMI）が新規移民の就労政策及び帰国政策の実施に当たっている。雇用省は、労働許可の申請や滞在許可の資格変更の処理などを担当している。さらに、雇用労働社会問題・社会統合並びに住宅担当省⁸に属す人口移民総局（DPM）が、統合政策や差別禁止政策、国籍取得の管理などの問題を担当している。

このように幅広く様々な省庁がかかわり、外国人が労働許可と居住許可を得るには2つ以上の省庁と交渉しなければならないうえに、官僚主義的な慣行も残っており、移民政策の首尾一貫性の欠如が問題とされてきた。そこで、最近の移民関連の諸法では、煩雑になりがち

8 フランスの省庁名は頻繁に変更される。当名称は、2005年9月の現地ヒアリング調査実施時のものである。

な諸手続きの効率化・円滑化を図ってきたが、相次ぐ法改正のため、整合性がとれないものもあり、法律の整理を指摘する声もあるという。

図 2-1-4 移民・外国人労働者を担当する諸当局及びその権限



(2) 労働と居住に対する複合的許可

先にみてきたように、フランスにおける移民・外国人労働者に関する法律は常に、居住関連の法律と結びついている。移民・外国人労働者は、労働許可証の代わりに滞在許可証を与えられるが、この許可証の種類によって、労働する権利があるか否かが決定されるといえる。

臨時滞在許可証は、1年間有効で更新可能な一時的な許可証である。この許可証によって労働市場に参入することはできるが、特定の労働の内容と地域に限られる。また、合法的にフランスに居住している移民の場合、家族呼び寄せとして暫定的滞在許可証が交付される場合がある⁹。同許可証は5年間保持すると、通常は正規滞在許可証を受ける権利が得られる。10年間有効の正規滞在許可証があれば、労働市場に制約なしに参入することができ、フランスのどの地域でのどのような仕事にも就くことができる。

⁹ 10歳からフランスに常住してきたことを証明できる移民、またはフランスでの在住期間が10年間を上回る移民に対しても、暫定的滞在許可証が交付される場合がある。この許可証は調整制度の恩恵を受ける者、または人道的な理由からフランスで異例な状況にある移民に対しても交付される場合がある。

臨時滞在許可証取得の条件を満たすことはできないが、特定の企業で一定期間働く暫定的認可を得た外国人には、一時的労働許可証（Autorisation provisoire de travail：APT）が発行される。同許可証の期間は9ヵ月間で、1度だけ、さらに9ヵ月間の更新が可能であり、主に高度な技能をもつ外国人に適用される。

フランスにいる外国人学生は労働認可の申請が可能である。認可が下りれば、最高で1週あたり、または1ヵ月あたりの法定労働時間の50パーセントまでパートタイムで働くことができる。毎年、3万人から4万人の学生がこの機会を利用している。理論上は、学生は学業を終えたら出身国に帰ることを期待されるが、滞在資格を調整することは可能である。これにより学生は、臨時滞在許可証もしくは一時的労働許可証を取得することができ、さらにそれらの更新の可能性がある。

季節労働者は臨時滞在許可証を取得することができるが、その期間は労働契約の細目によって決まり、通例は6ヵ月から8ヵ月である。

有給の専門職訓練生は、有給の立場であることを明示する臨時滞在許可証を保有していなければならない。

なお、訪問滞在外または学生としてフランスに入国する外国人は、その後、国内で雇用契約を締結できれば、その滞在資格を給与所得者に変更することができる。滞在資格の変更は、県雇用職業訓練局に対して申請する。県雇用職業訓練局は、ANPEと協議の上で申請を審査する。

自営業に携わる目的でのフランスへの入国には、長期ビザ、専門職カードという形での専門資格の証拠、適切な住宅と医療保険、ならびにフランスにおける家族関係または私的な絆が必要とされる。正規滞在許可証の保有者は、専門職カードの保有は要求されない。一定の専門職については、外国人に対する門戸開放にいまなお制限がある。武器の製造と販売、カジノ、娯楽企業、民間調査機関の経営、ファンドの運用と保険の一定業務、証券取引と売買などがその例である。法律、建築、医療（医師、歯科医師、看護師）、出版とスポーツの職業に就く外国人には、より制限的な規則も適用されるが、これらの規則はいずれも、相互協定と割り当てのもとで運用されている。

（3）労働許可の申請手続き

就労を目的とした外国人の受入れは行っていないが、①大学又はそれと同等の研究機関の教員②フランス国立社会研究所やもしくはそれに類する研究所の研究員③フランス人では代行できない職種④一般企業の管理職（月額5,000ユーロ以上の給与を得ることが条件）——については、高度な技能をもち、フランスへの経済的・文化的貢献度が高いという判断から、就労が認められる。ただし、フランスでの就労を希望する外国人は、入国前に就職先を確定し、ビザを取得しておかなければならない。

国外の外国人を雇用する予定の企業は、まず、県労働雇用職業訓練局に対し、外国人採用

のための申請書類の送付を依頼する。その後、ANPEに対し、①外国人採用の動機・理由陳述書②公的なフォームによる労働契約書③1年間の雇用を保証する雇用誓約書④写真⑤労働者の資格証明書の写し⑥ANAEMへの納付金支払誓約書⑦住宅調書——を提出しなければならない。

ANPEは、15日から30日の間、当該外国人の雇用が予定されている職に関する求人を行う。このようにフランス人及び国内の外国人に対しても平等に募集したうえで、最終的に、県雇用労働職業訓練局が、この求人を当該外国人で充足すべきかどうかの判断を下す。判断の基準となるのは、①当該職業・業種の地域的かつ将来的な雇用状況②企業に対する基準（労働法を遵守しているか等）③雇用及び賃金の条件（フランス人及び既にフランスで働いている外国人と均等か、最低賃金は保障されているか等）——等である。

申請が許可された場合、県雇用労働職業訓練局は、当該外国人の職業活動の内容や地域を指定する労働ビザをANAEMに送付する。これを受けてANAEMは、当該外国人の居住する国の領事館に書類を送付し、当該領事館は、臨時滞在許可証を申請するための長期滞在ビザと労働契約書を当該外国人に送付する。当該外国人は、領事館の指定する場所で健康診断を受け、診断書を受け取る。その後、外国人はフランスに入国し、管轄する県庁へ労働可能な資格を記載した臨時滞在許可証を申請する。

（4）労働許可に関する規定の適用除外例

欧州経済圏（EEA）に属する国民以外に、アンドラ公国、モナコ公国及びスイスの国民も、労働許可証なしで、フランスで働くことができる。フランスと旧植民地の間で結ばれている二国間協定にも、労働許可証に関する規則の除外例が定められている。

臨時滞在許可証を所持しているアルジェリア国民は、3年間継続してフランスに居住していたことを証明できれば、正規滞在許可証を取得する権利がある。アルジェリア人の学生は労働許可証を必要としないが、労働できるのは、毎年7月1日から10月31日までの間の3ヵ月間だけに制限されている。ガボン、中央アフリカ共和国、トーゴなど、アフリカの一部のフランス語圏諸国にも、雇用に関する追加的な権利を保証する二国間協定に基づいて、特別規則が適用される。トルコ国民は労働認可を得なければならないが、EU／トルコ労働協約に基づいて一定の特権を与えられている。

（5）最近の動向

1990年代後半にIT産業で人手が不足したことに対応して熟練度の高い移民の申請手続きの効率化を図り、シュヴェーヌマン法によって数々の措置が導入された。その結果、教育程度や雇用の行われる分野における実践経験や犯罪歴がないこと等、一定の基準を満たせば、IT専門家及び科学者や芸術家といった専門職には、先述の労働許可の申請手続きとは別枠で、臨時滞在許可証の発行が可能となった。2000年にはIT専門家に対して2,600件を上回る

労働許可証が発行されている¹⁰。同制度は、労働市場の状況による制限、または割当の対象ではない。同制度による労働許可証は更新することができ、正規滞在許可証の取得も可能である。ただし、雇用主（企業）が変わる場合には、新たな許可証を申請しなければならない。また、フランスで働いて正規滞在許可証の取得を希望するIT関連講座の修了生は、一定の条件が整えば、臨時滞在資格を学生から給与所得者へ変更することが認められる場合もある。

研究を行うため、または科学研究機関もしくは教育機関で教えるために合法的にフランスに入国する者に対しては「科学者滞在カード」が、3ヵ月を上回る契約を得ている芸術家または作家に対しては「芸術家滞在カード」が交付される。同制度のもとでは、配偶者にも臨時滞在許可証が交付され、労働市場への参入が認められている。ただし、申請者は十分な資金と滞在用施設が準備できていることを示さなければならない。

職業別に固有の外国人労働者受入れプログラムを導入するという決定は、労働力不足に関する世論や、研究機関の調査結果等の影響を受けることが多い。先述のIT専門家採用に対する措置（1998年）などがその例である。現在、全国的な看護師不足に対応して、看護師についても通常規定（労働市場テストをパスするなど）の免除を含めて、入国規則の緩和等が検討されている。

近い将来において人口減少とそれに伴い労働力が大幅に減少することが予測されているフランスでは、特殊技能をもつ移民を選択的に認める制度の必要性に関する議論が活発化している。割当や、米国、イタリア、ドイツで用いられているグリーン・カードの採用など、労働力の流動性を促進するための新たな措置も、現在検討中である。

特に、2005年秋に移民系若者が中心となりフランス各地で頻発した暴動を機に、移民政策そのものを見直す動きが強まってきている。2005年11月7日、ド・ヴィルパン首相は、移民規制の強化策として、家族呼び寄せやフランス国籍所有者との結婚による国籍取得、留学生受入れなどの審査を厳格化する方針を発表した。また、こうした移民の規制強化と同時に、移民の若者を出身国や名前などの理由で雇用差別した企業に対し、最高25,000ユーロ（約350万円）の罰金を科すなど、移民に対する就職差別の撤廃に取り組む意向も示した。

2006年3月29日には、「新移民法案」がサルコジ内相により閣議に提出された。同法案によれば、「フランス経済の競争力強化等に寄与する」とされる科学者や技師、芸術家、スポーツ選手、学者らを優遇して受入れる一方で、熟練度が低く、低収入の移民に対する受入れ条件は厳格化される。家族呼び寄せに対しても、財政面に関する証明が要求される。また、結婚によりフランス国民の配偶者となった者は、これまで結婚2年後に正規滞在許可証の申請が可能であったが、これを3年に改め、偽造結婚防止を図る。さらに、これまで合法的に10年以上滞在すれば自動的に付与されている「正規滞在許可」についても認められないこと

10 KLI "A Comparative Study on Labor Migration Management in Selected Countries" 2004

になる。同法案に対する社会党（現野党）や人権団体の反発は大きく、法案成立の行方が注目される場所である。

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

(1) 外国人および移民の総数

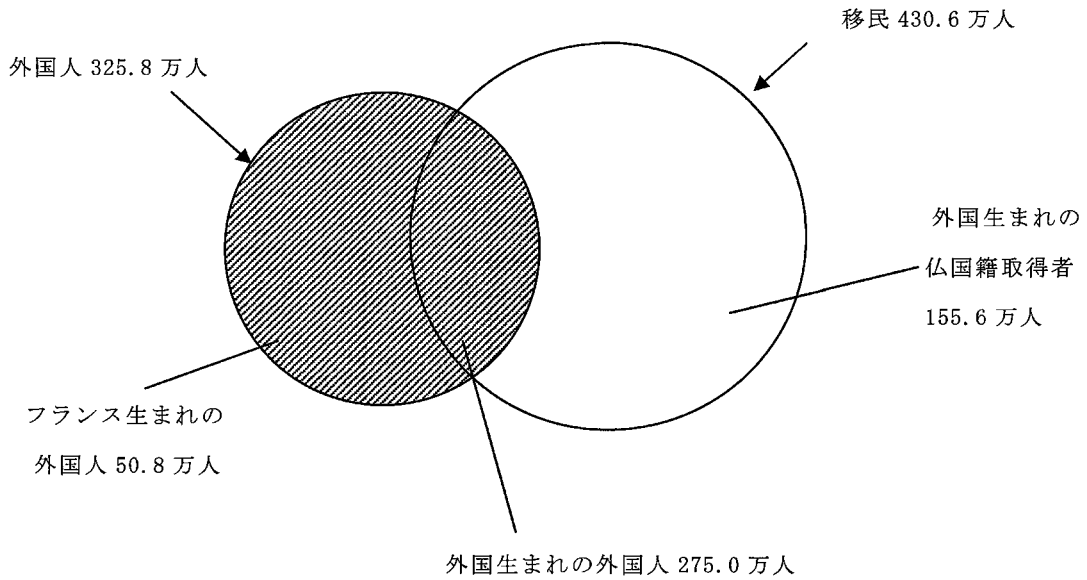
1999年の国勢調査によると、フランス本国に居住する外国人は325.8万人（総人口の5.6%）、移民は430.6万人（総人口の7.4%）である（第2-2-1図参照）。フランスでは、外国人は国籍を唯一の基準に定義され、フランス国籍を持たずにフランスに居住する全外国人がこれにあたる。さらに、外国人の両親の下、フランスで出生した子供は、両親自身がフランスで出生した場合を除き、出生時は外国人となる（その後、成人に達した時点で、フランスにおける居住を条件として自動的にフランス国籍を取得するか、意思表示により同国籍を辞退するか選択する）。

これに対して、移民は出生地及び国籍の二重の基準により定義される。つまり、移民は現在、フランスに居住しているものの、外国において外国人として出生した者により構成され、外国において外国人として出生した事実が不変の特徴であり、フランス国籍を取得後もそのまま移民の一部となる。

1911年から1999年までのフランスの人口に占める外国人と移民の比率の推移をみると、1911年には外国人比率は3.0%、移民比率は2.8%であった（第2-2-2図参照）。これらの比率は1930年代から40年代にかけて一時下降するものの、1950年代以降長期的に上昇し、1982年には外国人比率6.5%、移民比率7.5%に達した。その後、1974年の新規外国人労働者受入れ停止の影響を受けて、外国人比率は低下傾向にあり1999年には5.6%に、また移民比率は横ばいの7.5%で推移している。

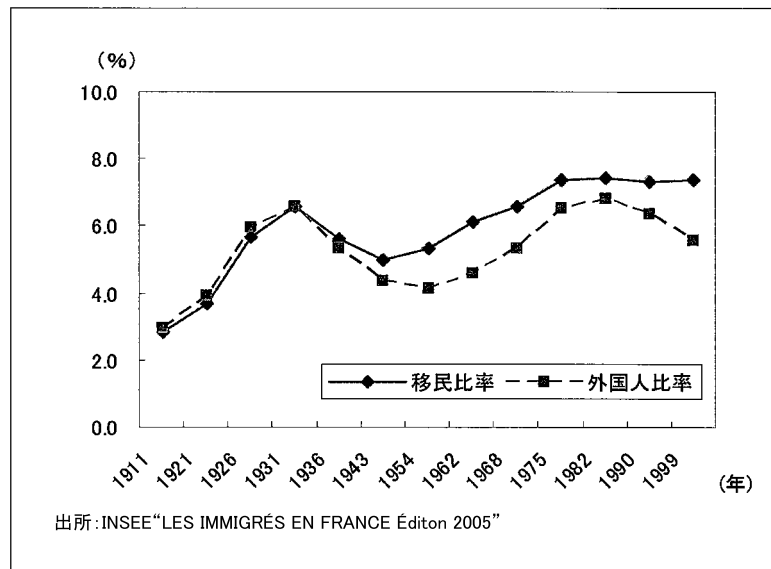
なお、フランスの統計資料においては、移民と外国人が明確に区分されていない、移民を対象とした調査しか実施されておらず外国人に関する数値が入手できない場合がある。よって本章では、移民と外国人の両方の統計資料を用いて、フランスにおける外国人労働者の労働市場をみていく。

第2-2-1図 フランスにおける外国人と移民の人口



出所:INSEE“LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005”

第2-2-2図 外国人比率と移民比率の推移

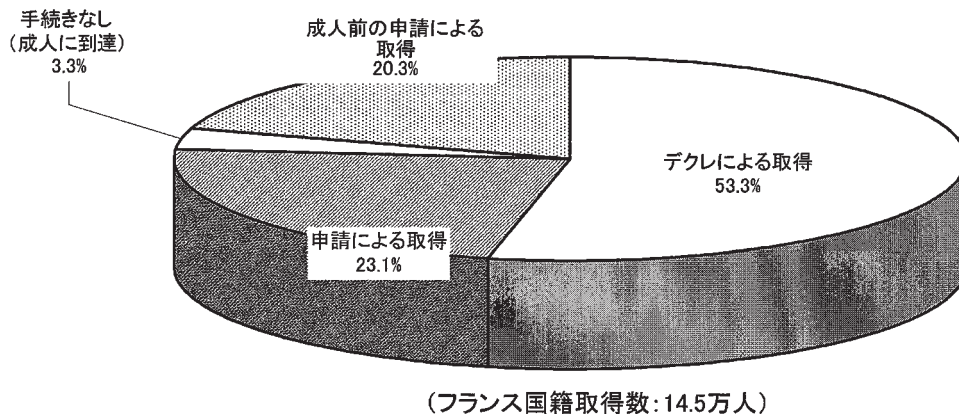


(2) フランス国籍の取得数

2003年のフランス国籍の取得数は14.5万人であり、その半分以上は帰化の枠組みにおいて不可欠なデクレ（帰化と国籍回復）により行われた（第2-2-3図参照）。デクレによりフランス国籍を取得した者の約3割は両親と同時にフランス人になった未成年者である。手続きなしの取得または成人前の申請による取得は、外国人の両親間にフランスにおいて出生した子供がこれに該当し、全取得の4分の1を占めている。最後に、取得の23.1%が申請により行われ、主にフランス女性及び外国人男性、またはフランス人男性及び外国人女性との

婚姻に伴う申請となっている。

第2-2-3図 取得様式別のフランス国籍取得数（2003年）



出所: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005"

(3) 移民の出身地

移民の出身地をみると、1962年では約8割が欧州出身者であり、アフリカ出身者は14.9%、アジア出身者は2.4%と少ない（第2-2-4表参照）。これに対して、1999年には欧州出身者は半数以下に減少し、逆にアフリカ出身者が39.3%、アジア出身者が12.7%と増加している。アフリカ出身者では、とくにアルジェリアとモロッコ出身者が目立ち、移民全体の4分の1を占めている。また、フランスでは難民の庇護を積極的に行っていることから、紛争が長く続いたベトナム、ラオス、カンボジアなどからの難民が増加しており、移民全体の4%弱を占めている。

第2-2-4表 出身国別の移民の推移

	1962年	1968年	1975年	1982年	1990年	1999年	
						(%)	(人数)
欧州	78.7	76.4	67.1	57.3	50.4	45.0	1,934,144
スペイン	18.0	21.0	15.2	11.7	9.5	7.4	316,232
イタリア	31.7	23.8	17.2	14.1	11.6	8.8	378,649
ポルトガル	2.0	8.8	16.8	15.8	14.4	13.3	571,874
ポーランド	9.5	6.7	4.8	3.9	3.4	2.3	98,571
欧州の他の諸国	17.5	16.1	13.1	11.8	11.5	13.2	598,818
アフリカ	14.9	19.9	28.0	33.2	35.9	39.3	1,691,562
アルジェリア	11.6	11.7	14.3	14.8	13.3	13.4	574,208
モロッコ	1.1	3.3	6.6	9.1	11.0	12.1	522,504
チュニジア	1.5	3.5	4.7	5.0	5.0	4.7	201,561
アフリカの他の諸国	0.7	1.4	2.4	4.3	6.6	9.1	393,289
アジア	2.4	2.5	3.6	7.9	11.4	12.7	549,994
トルコ	1.4	1.3	1.9	3.0	4.0	4.0	174,160
カンボジア、ラオス、ベトナム	0.4	0.6	0.7	3.0	3.7	3.7	159,750
アジアの他の諸国	0.6	0.6	1.0	1.9	3.7	5.0	216,084
アメリカ、オセアニア	3.2	1.1	1.3	1.6	2.3	3.0	130,394
報告なし	0.8	0.1	—	—	—	—	—
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—
人数	2,861,280	3,281,060	3,887,460	4,037,036	4,165,952	4,306,094	4,306,094

出所: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005"

(4) 外国人の居住地域

外国人が多く居住している地域は、パリ市とそれに隣接する8県からなるイル・ド・フランス(39.8%)とイタリア、スイスと国境を接する地域圏ローヌ・アルプス(11.2%)であり、フランスに居住している外国人の約半数が居住している(第2-2-5表参照)。これらの地域圏はいずれもパリ、リヨンといったフランスの大都市を擁し、重要な産業拠点であり、フランス人の10人に4人に対して、10人に7人の外国人が人口10万以上の都市に居住しているといった統計もある。

また、各地域の総人口に占める外国人比率をみると、イル・ド・フランス(11.9%)、地中海周辺の国境地帯のコルス(9.9%)、アルザス(7.3%)が外国人比率の高い上位三地域圏である。これに対して、ブルターニュ、ロワール地方及びバス・ノルマンディーといった西部の外国人比率は2%未満と非常に低い。

第2-2-5表 フランスにおける外国人の居住地域

(単位:%)

	外国人人口に占める割合	地域の総人口に占める外国人
合計	100.0	5.6
アルザス	3.9	7.3
アキテーヌ	3.3	3.7
オーヴェルニュ	1.3	3.3
ブルゴーニュ	2.0	4.0
ブリターニュ	1.0	1.1
サントル	3.0	4.0
シャンパーニュ・アルデンヌ	1.5	3.8
コルス	0.8	9.9
フランシュ・コンテ	1.7	4.9
イル・ド・フランス	39.8	11.9
ラングドック・ルシヨン	4.1	5.8
リムーザン	0.6	2.8
ロレーヌ	3.9	5.5
ミディ・ピレネー	3.1	3.9
ノール・パド・カレー	4.0	3.3
バス・ノルマンディー	0.6	1.4
オート・ノルマンディー	1.5	2.7
ペイド・ラ・ロワール	1.3	1.3
ピカルディー	1.9	3.4
ブワトゥー・シャランテ	8.7	6.3
プロヴァンス・アルプス・コート・ダジュール	8.7	6.3
ローヌ・アルプス	11.2	6.4

出所:INSEE“LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005”

フランスにおける移民および外国人の居住地域は、歴史的にみると出身国との近さとフランス国内の経済活動の分布による影響が大きい。スペイン出身及びイタリア出身の移民は、出身国の国境近くに居住する傾向にあり、スペイン出身者の約2割がラングドック・ルシヨ

ンに住み、イタリア出身者の約4割がプロヴァンス、アルプス、コート・ダジュールまたはローヌ・アルプスに居住した。イタリア人が移民してきた時期は炭坑労働の需要が大きかったことから、イタリア出身者はロレーヌ流域の旧来の鉱山にも多く居住している。ポルトガル出身者は、裕福な家庭で住み込みの家事労働者として働いていることが多いため、イル・ド・フランス近郊及び郊外の高級住宅地に多く居住している。アルジェリア出身者は、出身国に近く、金属産業や機械工業において重要な位置を占めていたブッシュ・デュ・ローヌ、セヌ・サン・ドニ、ノールの県に、モロッコ出身者は、農業に多く従事していることから、コルス、ポークルーズ、エロー、ガール、ロット・エ・ガロンヌなどの南部の県に多く居住している。最後に、近年の新規流入が目立つサハラ以南のアフリカ出身者およびアジア出身者（カンボジア、ラオス、ベトナムを除く）の10人に6人はイル・ド・フランスに住み、主にサービス業に従事している。

なお、臨時滞在許可の枠組みによって2003年に入国した季節労働者の90%以上はモロッコとポルトガル出身者であり、その4分の1はブッシュ・デュ・ローヌ県内で雇われている。

2. 雇用・就業状況

(1) 外国人労働者数の推移

2002年の外国人労働者数は162.4万人であり、その労働力率は54.6%である（第2-2-6表参照）。また、フランスの全労働者に占める外国人労働者の割合は6.2%となっており、フランスの労働者の約16人に1人は外国人である。さらに外国人雇用者数は132.6万人であり、この数値は外国人労働者数の約8割にあたることから、外国人の自営業者、雇用主等は約2割にとどまる。

これらの数値を時系列でみると、外国人労働者数は1994年以降160万人前後で推移しているものの、外国人労働力率は減少傾向にある。また、外国人雇用者数は2001年以降、大幅に増加しており、1994年と比較すると10万人以上増加している。なお、2001年、2002年の外国人労働者数、外国人雇用者数増加の背景には、特別枠による技師とIT技術者の受入れにより、労働者の入国が一時的に増加したためと考えられる。

第2-2-6表 外国人労働者の推移

(単位:万人)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
外国人労働者総数(万人)	159.4	157.3	160.5	157	158.7	159.4	157.8	161.8	162.4
外国人労働力率(%)	56.8	56.1	56.6	55.7	55.2	55.4	55.5	55.7	54.6
労働者に占める外国人の割合(%)	6.3	6.2	6.3	6.1	6.1	5.8	6.0	—	6.2
外国人雇用者数(万人)	120.3	123.2	121.7	120.5	121.1	122.8	124.9	131.7	132.6

資料: OECD「Trends in international migration」

(2) 産業別外国人雇用者数

上記では、OECDで報告された統計資料を用いたが、ここでは、産業別の外国人の雇用状況を把握するため、INSEEで報告された2003年の外国人雇用者数を用いる。外国人雇用者を産業別にみると、不動産業（19.4%）、建設業（13.4%）、企業向けサービス業（19.1%）の三産業の合計が50%を超えており、外国人雇用者の半数以上はこれらの産業で雇用されている（第2-2-7表参照）。

さらに各産業の外国人比率をみると、清掃業務を含む企業向けサービス業（11.7%）、建設業（11.4%）、金融業（9.9%）、農林・林業・漁業（7.8%）で他の産業より高く、逆にエネルギー業（1.4%）、教育・保健・社会活動（1.8%）で低くなっている。

第2-2-7表 産業別外国人雇用者数（2003年）

	産業別構成 (%)	外国人比率 (%)
農業・林業・漁業	2.2	7.8
工業	1.7	3.1
農産物加工業	2.9	4.7
消費財産業	1.3	4.2
自動車産業	2.0	2.7
設備財産業	6.9	4.9
エネルギー業	0.3	1.4
建設業	13.4	11.4
第三次産業	9.6	3.7
商業・修理業	3.2	3.3
輸送業	1.4	2.1
金融業	2.4	9.9
不動産業	19.4	7.0
企業向けサービス業	19.1	11.7
個人向けサービス業	8.4	2.1
教育・保健・社会活動	4.5	1.8
行政	1.1	6.5
合計	100.0	4.3

出所：INSEE“Tableaux de l'économie française”

(3) 職業別外国人労働者数

産業別と同様にINSEEのデータを用いて、職業別の外国人労働者の就業状況をみると、外国人労働者の41.5%は現場労働者であり、これに事務労働者（27.5%）、中間職（10.6%）が続いている（第2-2-8表参照）。外国人比率で見ると、現場労働者は9.2%となっており、現場で働く人の10人に1人は外国人である。なお、農業従事者の外国人比率は他の産業に比べて低いですが、これはほぼ全面的に農業で雇用されている季節労働者が同数値に含まれていないためであり、繁忙期には外国人比率はより高くなることが予想される。

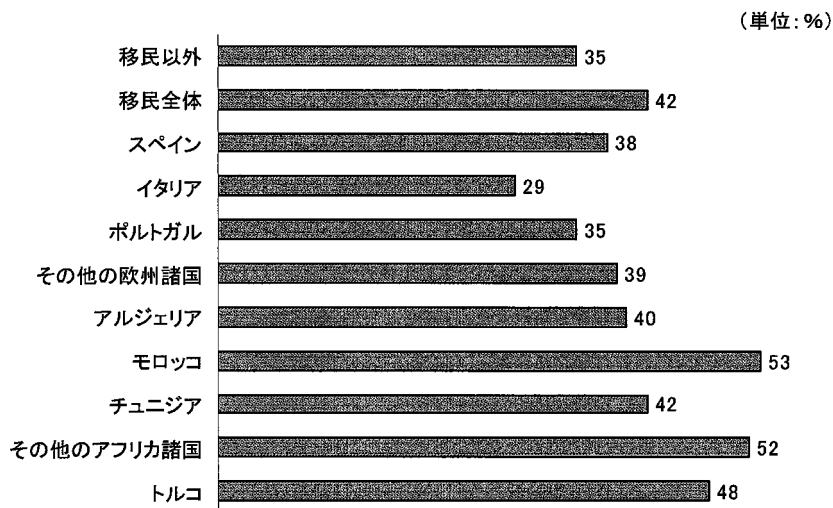
第2-2-8表 職業別外国人労働者数（2003年）

	職業別構成 (%)	外国人比率 (%)
農業従事者	0.5	1.0
手工業・商人・企業主	7.0	6.9
管理職・上級職	7.9	3.3
中間職	10.6	2.7
事務労働者	27.4	5.4
現場労働者	41.5	9.2
失業・休職者	4.8	10.7
不明	0.3	7.3
合計	100.0	5.6

出所：INSEE“Tableaux de l'économie française”

さらに現場労働者に占める未熟練労働者の割合をみる。ここでは外国人に関するデータが入手できなかったため、移民についてみる。2002年のデータでは、就業している移民のうち45%が現場労働者の職に就いており、このうち42%が未熟練な職に就いている（第2-2-9図参照）。未熟練労働者の割合は出身国によって大きく異なり、ヨーロッパ諸国の出身者に比べて、アフリカ諸国の出身者で未熟練の傾向が強く、とくにモロッコ出身者では現場労働者の2人に1人が未熟練労働者である。

図表2-2-9図 現場労働者に占める未熟練労働者の割合（2002年）



出所：INSEE“LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005”

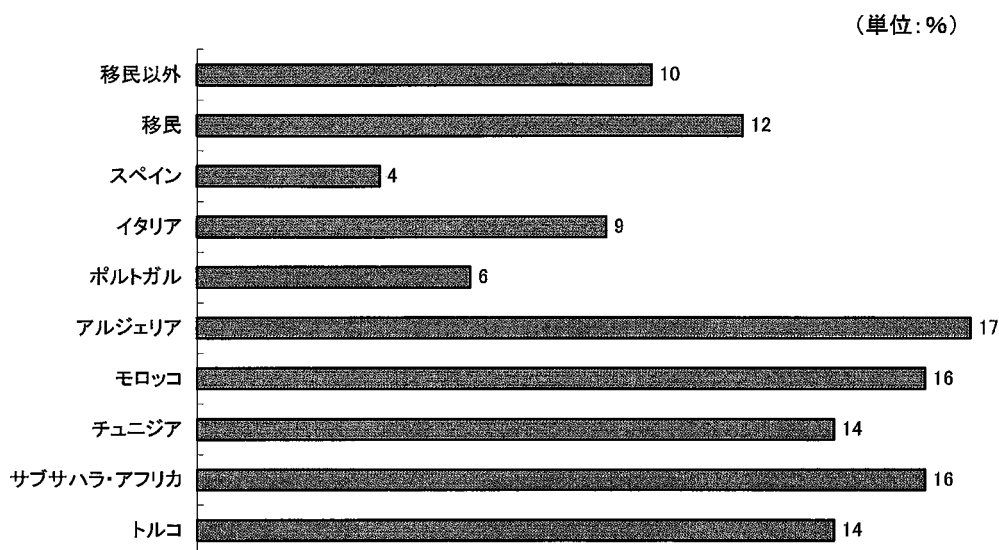
(4) 雇用形態別

民間部門で雇用される移民のうち臨時雇用は12%であり、移民以外とあまり差はみられない（第2-2-10図参照）。しかし、同じ移民であっても出身国によって臨時雇用の割合は大きく異なり、マグレブ、サブサハラ・アフリカ、トルコ出身者は臨時雇用のケースが多く、例えばアルジェリア出身者では約6人に1人が臨時雇用である。

パートタイム労働者の割合は移民以外（16.0%）が移民（19.0%）をわずかに上回っている（第2-2-11表参照）。さらに、移民であるか否かを問わず、パートタイムで働く女性の割合は男性を上回るが、この男女格差は移民以外に比べて移民の場合の方が大きく、移民以外では性別による差が24.0%あるのに対して、移民では32.8%である。

また、不完全雇用¹¹の状態にある就業者の割合は移民（8.4%）の方が移民以外（4.9%）に比べて高い。この格差は女性の方が顕著であり、移民女性の不完全雇用は16.0%と移民以外の約2倍となっている。とくに、パートタイムの割合が高い事務労働者をみると、移民以外では就業者の10人に1人であるのに対し、移民では6人に1人である。さらに、移民における不完全雇用の状況は出身国によって格差がみられ、ポルトガル出身者の女性の不完全雇用の割合は11.4%であるのに対して、アルジェリア出身者（24.8%）、サブサハラ・アフリカ出身者（25.0%）では4人に1人が不完全雇用の状態にある。

第2-2-10図 民間部門の雇用者に占める臨時雇用の割合（2002年）



注：臨時雇用とは、研修、代用雇用、補助契約、定期雇用を示す。

出所：INSEE“LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005”

11 不完全雇用とは、パートタイム労働者であって、現在以上の時間働こうとしているまたは働くことを希望し、そうすることができる状態にある者を指す。

第2-2-11表 パートタイム労働者と不完全雇用の割合（2002年）

(単位:%)

	全 体			男 性		女 性	
	人口全体	移民以外	移民	移民以外	移民	移民以外	移民
パートタイム労働者の割合	16.2	16.0	19.0	5.0	5.9	29.0	38.7
不完全雇用の割合	5.1	4.9	8.4	1.9	3.4	8.4	16.0
内事務労働者	10.2	9.7	16.0	4.0	7.6	11.6	18.8
内ポルトガル出身者			5.6			1.3	11.4
アルジェリア出身者			11.0			4.5	24.8
サブサハラ・アフリカ出身者			13.0			6.1	25.0

出所: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005"

3. 失業状況

(1) 失業率

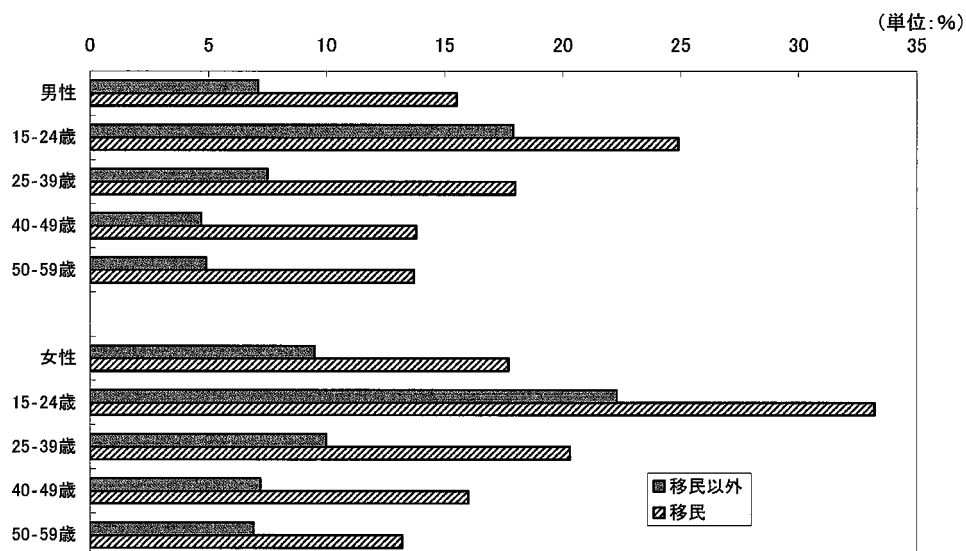
2002年現在、移民の失業率は16.4%であり、移民以外の失業率8.2%の2倍である。このような格差は社会的地位の違いだけに起因するものではなく、移民の方が未熟練の仕事に就いている割合が多く、失業の影響を受けやすいためである。

他の労働人口と同様に、若い移民ほど失業の影響を受けやすく、15歳から24歳までの移民労働人口のうち、男性の4分の1および女性の3分の1が失業している。移民の失業率は、年齢と共に低下するものの移民以外の失業率に比べ高い水準に留まり、どの年齢区分でも10%を下回ることはない（第2-2-12図参照）。

また、性別でみると、移民の女性は男性より仕事を失いやすく、2002年の移民女性の失業率は17.7%であるのに対し、移民男性の失業率は15.5%にとどまる。

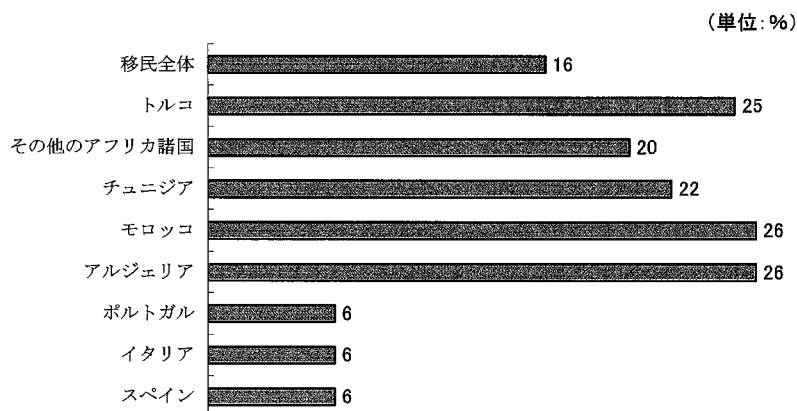
さらに、国籍、取得資格、職種がほぼ同じ場合、移民はその出身国により失業のリスクにさらされる度合いが異なる。スペイン、イタリア、ポルトガルといった欧州出身者の失業率は非常に低く、移民以外の労働人口より低い（第2-2-13図参照）。逆に、マダガスカル、サブサハラ・アフリカ、トルコ出身の失業率は25%以上と非常に高く、約4人に1人が失業状態にある。

第2-2-12図 性別・年齢別失業率（2002年）



出所: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005"

第2-2-13図 出身国別移民の失業率（2002年）



範囲: 30歳から54歳の労働力人口

出所: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005"

(2) 失業期間

2002年に失業中の移民の平均失業期間は14.5ヵ月である（第2-2-14表参照）。これに対して移民以外の失業者は12.5ヵ月であることから移民は移民以外よりも失業期間が長いと言える。同様に、1年以上失業している長期失業者の割合は、移民失業者が40%であるのに対して移民以外の失業では33%である。

ただし、年齢別にみると、平均失業期間では40～49歳、50～59歳で、長期失業率では50～59歳では逆に移民のほうが失業期間が短く、長期失業者が少ない。つまり、移民失業者の22%が50歳以上であることを考慮すると、前述の傾向は、失業者の方が全体として年齢が高く、失業期間が年齢とともに長いためであり、年齢が同じであれば全体として、失業期間は

短く、長期失業者は少ない傾向にある。この背景には、移民のうちフランス国籍を取得していない、もしくは家族の滞在許可に付随した滞在でない場合には、滞在許可書の更新時に職を見つけておく必要があり、それができない場合には滞在許可の更新許可がおりず、本国に帰国しなければならないため、通常のフランス人と異なり、十分に満足のいく仕事が見つからなかったとしても滞在許可更新のためにとりあえず仕事に就くといったことが考えられる。

第2-2-14表 移民の長期失業率と平均失業期間（2002年）

年 齢	長期失業率（単位：％）			平均失業期間（単位：月数）		
	全人口	移民以外	移 民	全人口	移民以外	移 民
15 - 24歳	17	16	—	6.7	6.7	—
25 - 39歳	30	29	33	10.4	10.2	11.6
40 - 49歳	40	40	43	15.9	16.3	14.2
50 - 59歳	56	56	55	22	22.3	21
全 体	34	33	40	12.8	12.5	14.5

範囲：失業期間の情報がわかっている失業者
 長期失業：12か月以上の継続的期間にわたる失業
 出所：INSEE「LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005」

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制

(1) フランスにおける社会統合政策

現在のフランス政府の外国人政策は、新規入国者等に対する規制、外国人に対する帰国の奨励を行いながら、同時にフランスに長年居住する外国人に対してはフランス社会への適応を促進、援助する「社会統合政策」をとっている。

社会統合政策の内容は多岐にわたっており、外国人労働者を援助するためのフランス語教育を含む職業訓練の拡充、外国人の住宅状況改善のための施策、外国人の社会的、文化的適応を促進するための援助活動等が行われている。さらに、2003年以降社会統合政策の改正に伴って外国人の受入れならびに社会統合のための公的サービスを所管しているANAEM（Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations、ANAEM創設以前はOMIが所管）を中心に、「受入れ・統合契約（contrat d'accueil et d'intégration）」を導入し、外国人に対する市民教育、言語教育を推進している。

社会統合政策の対象となるのは、季節労働者、学生等の一時的な滞在者を除く約11万人であり、恒常的な外国人労働者とその家族、フランス人を配偶者とする外国人、フランス人を親戚に持つ者、亡命者ならびにその家族がこれに相当する。

なお、「移民」と「外国人」の定義は厳密には異なるものの、ここでは、厳密に区別を必要とする場合以外は「外国人」という言葉を用いる。

(2) ANAEMにおける公的サービス

以下では、まずANAEMで所管する業務の概要について説明する。

社会的秩序のためのプログラム法により2005年1月に創設されたANAEMは、人口・移民担当大臣の監督の下に置かれた公的機関である。この新しい機関は、行政機関であるOMI（移民局、1945年にONI : L' Office National d' Lmmigrationとして創設、1997年にOMI : Office des Mifrations Internationalesに改組）と、非営利組織であるSSAE（移民のための社会的援助サービス、1926年に設立、1932年に公的に承認された）が統合してできたものであり、新規受入れの外国人、EU諸国以外の第三国の在留者、そしてフランスで永住を認められた者の受入れに関する公的サービスを行っている。ANAEMの創設以前よりOMIとSSAEの両組織はあらゆる面において共同で活動しており、その業務内容も補完的であったが、さらにこの二つの組織を統合させたことでより大きなネットワークが形成され、外国人に対するサービスの質の改善や受入れの強化が期待されている。

また、2003年に改正された社会統合政策において、外国人の受入れ制度が成功するためには、外国人がきちんと社会的に統合されることが重要であり、そのためには外国人が継続的にフランスに滞在し、かつ合法的に滞在することが必要であるとの考えが示され、外国人の受入れと社会統合に対する様々な取り組みのより一貫した実施、管理が求められている。このような背景の中、外国人がフランス国内で合法的に居住できるように手続きを行う任を政府から与えられているANAEMでは、外国人をフランス社会に受入れるための諸措置をフランスに到着した時点から滞在期間中にかけて一括して行っている。

ANAEMには大きく以下の二つの役割がある。第一に、フランスに入国する外国人の公的受入れ機関としての役割である。ANAEMではフランス国内において、フランス人の配偶者または家族呼び寄せ制度の利用者や労働者、亡命者などでフランスに長期滞在する許可が初めて下りた外国人に対する公的受入れサービスを提供しており、その役割の一環として2003年以降実施されている「受入れ・統合契約」を奨励し、その契約についての責任を全面的に負っている。

第二に、OMIとSSAEがこれまでに個々に実施してきた役割がある。家族呼び寄せ、および労働が目的の外国人を入国させること、亡命者の受入れ、健康診断、外国人が帰国を希望した場合の帰国支援と社会再参入への援助、外国におけるフランス人の雇用などがこれに該当する。

予防活動の一環である健康診断は、賃金労働者、家族の呼び寄せによって再び一緒になった家族、3ヵ月以上フランスに滞在することを許可された外国人すべてを対象に行われる。健康診断はANAEM所管の「受入れプラットホーム」において行われるか、あるいは入国前

にANAEMの海外拠点（マリ、ルーマニア、モロッコ、セネガル、トルコ、ケベック、チュニジア、ポーランド）で行われる。

また、ANAEMでは亡命申請者や難民に対して、受入れセンターおよび一時宿泊センター内での宿泊を準備するといった支援活動や、保健衛生管理、社会活動の保障を行っている。

ANAEMはOMIとSSAEの二つの組織の統合によりできた組織であることから、その財源は旧OMIのものと旧SSAEのものからなる。まずOMIから引き継いだ財源としては、入国する外国人およびその雇用者から徴収する受入れ手数料がある。2005年に予定されていたOMIの予算は年間6,200万ユーロである。さらにSSAEの予算の95%は政府による補助金で、その額は2004年で1,650万ユーロであり、その補助金をANAEMがそのまま引き継いでいる。従って、ANAEMは年間予算で7,800万ユーロ以上を有している。

（3）受入れ・統合契約

2003年7月以降、外国人の社会統合に関する公的政策を具体化するものとして「受入れ・統合契約」が施行されている。永続的な定住の観点から、少しでも早くフランスに社会的に統合されることを目的に、新たに到着した外国人に対して提示される「受入れ・統合契約」は、その者が理解する言語で示され、県知事と同契約の適用対象者によって個別に締結される。社会統合のための積極的な取り組みに対する双方の義務は、同契約書に具体的に記されており、すべての給付は無料で行われる。

契約の締結に伴い、フランス共和国は当該外国人に対して以下の提供を保障する。①受入れのための説明会②滞在資格の交付を可能にする健康診断③社会的、言語的な位置づけを行うソーシャルエディターとの個別面談④ソーシャルワーカーとの面談と個別の社会的支援⑤フランス共和国の大原則と基本的権利、フランスの諸制度を提示する市民教育⑥新規入国者のニーズに応じた言語教育⑦公的雇用サービスや職業訓練へのアクセスに関する情報の提供⑧医療、学校、住居、職業訓練や雇用といったテーマごとのニーズに応じた情報提供⑨外国人が抱えている諸問題に対する支援や評価。

一方、外国人は国に対して以下の義務を負う。①市民教育講座に参加すること②命じられた言語教育を受けること③本契約のフォロー・アップを可能とするために、決められた面談に赴くこと。

同契約の有効期限は、署名から1年であり、必要に応じてさらに1回の更新が可能である。

契約は2003年7月1日より試験的にフランス国内の12県で実施され、2003年末までに8,027件の契約が締結した。2004年には14県に拡大し、計26県、37,613件の契約が締結した。さらに、2005年にはその対象はフランス全土に広がり、6月末までに30,000件の契約が締結し、累計で6万件以上の契約が取り結ばれている。なお、受入れ・統合契約の締結率は約90%である。

契約適用対象者による契約拒否の主な理由としては、訓練・教育の時間帯があわない、幼

い子供を預けることができない、交通手段がない、配偶者が拒否するといったものがある。このうち配偶者の拒否という問題についてさらに詳しくみると、契約は成人が個人の名の下に行うが、教育に利用する映画や資料の中でフランス共和国の原則である男女平等、正教分離等の原則が示されていること、家族単位ではなく女性も個人の名の下に契約することに同意できない一部の夫が妻に署名させないといったケースがある。

なお「受入れ・統合契約」は、2005年1月18日より法令の一部で定められ、それによると今後の滞在許可書の発行に際しては外国人が共和国に統合されることが条件となっており、契約書にサインすることはその条件の一部であるため、更新や帰化の際には、この「受入れ・統合契約」の締結と遵守が考慮される。

(4) 受入れプラットフォーム

2003年以降、フランスへの居住を目的に入国した外国人が抱える多様な問題を一ヶ所の窓口で処理できよう、外国人の到来が多い地域から順次、「受入れプラットフォーム (plateformes)」を設置している。

フランスにおける継続的かつ合法的に滞在が許可された外国人は、入国後、居住地域ごとに設けられた「受入れプラットフォーム」に出向き、健康診断を受診することが義務付けられている。以前からフランスでは長期滞在の外国人に対して健康診断を実施してきたが、政策の改正に伴い「受入れプラットフォーム」での健康診断がフランスに長期滞在するための必須事項となった。

「受入れプラットフォーム」はANAEMから業務委託された機関であり、実際に業務に携わる受入れチームはソーシャルエディター、社会的サービスを担うソーシャルワーカー、通訳、そして言語教育担当者の4～5人で構成される。さらに、このチームは必要に応じて、県庁や家族給付金庫、県の保健衛生社会福祉局や職業安定所と連携しながら業務を進めている。

3ヵ月以上フランスに滞在しようとする外国人は、原則として入国前にビザを取得し、入国後に居住地の県庁に臨時滞在許可書を申請しなければならない。県の労働・雇用・職業訓練局 (DDTE) に提出された申請書類により受入れの決定が下されると、DDTEはその書類をANAEMに回付する。ANAEMはその書類を元に、健康診断を受診していない者に対して健康診断のための召喚状 (convocation) を送付し、指定の日時に「受入れプラットフォーム」で健康診断を行い、特に問題がない場合には当該外国人に対して臨時滞在許可書が交付される。

「受入れプラットフォーム」に召喚される外国人は、通常フランスに入国後3週間程度の外国人で、家族の同行が許可されている。召喚に際して、ANAEMは指定の日時と場所 (地図) を連絡する。召喚の時間帯は午前の部 (8時15分～) と午後の部 (13時15分～) があり、約半日程度の内容となっている。

以下では、「受入れプラットフォーム」で行われる内容を手順に沿ってみていく。

「受入れプラットフォーム」に召喚された外国人は、まずフランス共和国の原則 (男女の平

等、政教分離、言論の自由等）と多様性（地理的、民族的、思考等）についてのビデオを15分程度鑑賞する。このビデオは15ヶ国語に対応しており、自らが希望する言語で鑑賞できる。ビデオ鑑賞を終えた外国人には、「受入れ・統合契約」に関する資料、居住地域に関する資料（公共サービス機関や学校の手続き方法、職業紹介所、保健所、病院の住所、出生・結婚の申請方法等）が配布され、「受入れ・統合契約」の締結後、健康診断が行われる。入国前に、ANAEMの海外拠点で健康診断を済ませている外国人については、ここでの健康診断は省かれる。

さらに、必要に応じてソーシャルエディター、ソーシャルワーカーとの個別面談が行われ、当該外国人が健康上に問題がある場合には必要な医療関係機関の紹介、住居問題がある場合には居住地域の住宅課の紹介、雇用問題がある場合には職業紹介所の紹介といった個別の対応が行われる。

ついで、フランス語の能力を確認するために、18歳以上の外国人を対象にフランス語のテストが行われる。また、ソーシャルエディター、ソーシャルワーカーとの個別面談においてもフランス語の会話力が確認され、フランス語能力が十分でないと判断された外国人に対しては、語学力に応じたフランス語教育を実施する。

「受入れプラットフォーム」を円滑に機能させることは、改正後の社会統合政策を進める上で、大きな課題の一つである。同取組みは、「受入れ・統合契約」と同様に2003年7月に開始され、2005年9月までに29ヵ所設置されている。なお、実施にあたっては、外国人労働者が集中しやすい地域から優先的に進められており、外国人比率が非常に高いイル・ド・フランス、ローヌ・アルプといった地域から設置されている。

2005年9月1日現在のカバー率は100県中49県となっており、新規入国者（適用者）の82%をカバーしている。フランス全土に入国する外国人全てが対象であり、居住する県内に「受入れプラットフォーム」がない場合には、最寄りの「受入れプラットフォーム」に出向く。また、新規外国人の流入が少ない県の場合には、移動式の「受入れプラットフォーム」を利用している。

2. 雇用

(1) 就業問題

外国人労働者をフランスの労働市場でいかに適応・統合していくかが近年、大きな課題となっている。外国人労働者の就業問題の改善に向けては、外国人労働者自身の努力と自治体の受入れ体制の強化の両面が重要な鍵となる。

OECDの報告書によると2002年のフランスにおける外国人の平均失業率は約18.4%であり、通常のフランス人に比べて相対的に失業率が高くなっている。また、一度失業すると新たな雇用を見つけるのが難しい、外国人労働者の第二世代も仕事を見つけるのが困難である、失業しやすいといった側面がある。これは全般的な傾向であり、ポルトガル人の失業率はフ

フランス人の失業率より低いといった報告もあるが、一般に外国人労働者は未熟練な労働者が多く、単純労働に従事することが多い。また建設、飲食、ホテルといった景気の影響を受けやすい業種に多く従事していることから、失業に見舞われる可能性が通常のフランス人に比べて高い。

フランスでは国籍、民族による差別が固く禁止されており、外国人であるという社会的、文化的な背景や言葉の問題が考慮される特別な措置は存在しない。しかし、現実には外国人労働者の35%はフランス語の読み書きに問題があり、また今後フランスに入国する者の70%は読み書きに問題があると言われており、外国人にとってフランス人と同条件での求職は困難を極める。

INSEEのデータを用いてフランスにおける求職方法をみると、フランスでは失業者の大半が求人広告の活用、個人的なネットワーク、ANPE（職業安定所）への登録といった求職方法を実施している（第2-3-1表参照）。さらに、移民についてみると、移民失業者は移民以外に比べてANPEと個人的なネットワークに頼る傾向にあり、広告と面接を利用する者は比較的少ない。

第2-3-1表 求職方法（2002年）

(単位:%)

求職方法	全人口	移民以外	移民
求人広告	79	81	70
個人的な関係	75	75	77
ANPEでの職探し	74	74	76
雇用者への直接的アプローチ	59	59	54
求人に応じる	44	44	39
臨時労働斡旋業者への登録	37	37	36
広告の掲載	6	6	7
就職試験の受験	3	3	3
独立	3	3	3

範囲: 1ヶ月以内に1つ以上の方法を開始した求職中の無職の者 (PSERE)

出典: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE Édition 2005"

これらを受けて、フランス政府は外国人労働者の多い地域において、その地域の職業安定所を中心に外国人の就職活動を支援する取り組みを試験的に行っている。

以下では、外国人比率が非常に高いパリ19区にあるジュレス職業安定所での取り組みを紹介する。

2003年にジュレス職業安定所に新規に登録した外国人求職者は600人であり、これはジュレスの職業安定所に登録されている求職者の34%に当たる。このうち約半数はフランス語の読み書きに不自由な状態である。このような状況において、ジュレス職業安定所では前述のAMAEMが行っている「受入れ・統合契約」の活用により、外国人労働者の求職活動において大きな壁となっているコミュニケーションの問題を解決するための取り組みを始めてい

る。

入国したばかりの外国人労働者の場合、フランス語が話せない者が非常に多く、職業安定所の職員との意思疎通すらできない外国人求職者も少なくない。職業安定所では、労働市場に送り出すための準備として、個人の学歴、職歴、能力等を把握する必要があるが、コミュニケーションが上手くとれない状況では労働者としてのプロフィールを見極めることは非常に困難である。そこで、ジュレス職業安定所では、求職活動において通常のフランス人より障害が多い外国人労働者のためにANAEMとの連携による試験的な取り組みとしてDIDO（診断と指針情報措置）を実施している。これにより求職活動を行う外国人労働者に対してどのような方法で、どのようなルールに則り、求職情報を与えていくべきかを考察するとともに、登録者の労働者としてのプロフィール作成を進め、求人との照合を図っている。

DIDOでは、まず「受入れ・統合契約」に基づきANAEMのソーシャルエディター、ソーシャルワーカーが外国人と個別に面談し、そこから得られた情報を用いてジュレス職業安定所で当該外国人の労働者としての可能性を分析する。さらに、分析結果を基に職業安定所の職員が面談し、職歴、取得資格、能力、本国で受けた職業訓練等のより詳細な情報を追加し、労働者としてのプロフィールを完成させる。その後、端末を通してフランス全土の職業安定所の求人情報から当該外国人のプロフィールに適し、本人が希望する仕事を探し出す。適した仕事が見つからない場合には、新たな技能を身につけるための職業訓練を紹介し、労働者としての能力向上を促す。DIDOの対象となるのは、言語上の問題を抱えている外国人求職者のみであり、これらの求職者は、同時にANAEMの語学教育を受講し、フランス語力の向上も図る。

また、本人からの聞き取りに加えて、出身国で取得した資格や技能がフランス国内でどの程度有効であるかを評価するための職能評価も行う。これは、実際にそれらの技能を必要とする特定の企業で実施されることもあれば、能力評価専門の外部機関に委託する場合もある。

書類に記載する項目、作成手順については、現在、試行中であるが、労働者としてのプロフィールに加えて、社会保障制度にも活用できるように外国人労働者本人のみならず、家族の情報も追加していく方針である。

なお、この情報は当事者が労働市場でどういった適応した能力を持っているかを見極めるために活用されることから、情報の管理は原則、職業安定所で行う。

以上のような取り組みは、現在、ジュレス職業安定所のあるパリ19区で試験的に実施されているものであり、今後パリ市全体に拡大していく予定である。

（2）帰国促進政策

フランスは1974年、第三国（欧州経済圏以外）からの新規外国人労働者の受入れを一時停止した。既にフランスに居住している外国人に対しては、残留は許可されたが、そうでない

場合は速やかに帰国すべく、1976年「帰国奨励政策」として志願者全員に1万フランの奨励金を支給し本国への帰国を促すことを試みた。

その後も、フランス政府は、移住の場合の家族呼び寄せ制度と並行し、フランス国内に滞在した後、出身国への帰国を望んでいる外国人に対して様々な情報を提供し、帰国支援を行っている。とくに、モロッコ、ルーマニア、トルコ、チュニジアからの外国人労働者に対しては、帰国支援として1,500ユーロ相当の現金支給の他に解雇保障手当、失業手当に相当する金額の一時金、帰国後に起業の計画がある場合には起業の支援が行われている。

また、それ以外の国からの外国人労働者についても、フランスを離れるように勧告を受けた外国人、および、社会的に苦しい状況に置かれた外国人のために、任意の帰国援助制度を実施し、帰還の支援が行われている。

(3) 不法滞在の措置

フランス内務省によると、2004年度に国外退去処分を受けた外国人は6万4,221人であり、うち20.3%の1万3,069人に強制退去が執行され、残りの5万人強は滞在許可更新申請が却下された者である。退去勧告を受けた外国人の大半が出国しない、あるいは出国しても舞い戻ってきていると推測され、正式な滞在許可書を持たない外国人（サン・パピエ）は30万人から100万人と予想されている。

不法滞在の処罰は、最高1年の禁固および3,750ユーロの罰金、または国外退去処分の上、最高3年のフランス入国禁止となっている。

また、使用者が外国人労働者を許可されていない活動ないし地域において雇用することは禁止されており、その違反が確認された場合には最高3年の禁固と4,500ユーロの罰金が科せられる。罰金は、労働雇用職業訓練局から送付された違反調書をもとにANAEMによって徴収される。

国外退去処分の対象となった外国人に対しては、滞在許可更新申請を行ったか否かに応じて、複数の帰還援助が提供される。フランスでの滞在の後に出身国への帰還を望んでいるがその費用が足りないといった場合には、要望を検討し、条件を満たしている者には、運送費を援助している。滞在許可の更新が拒否された場合には、国籍が何であれ、特別帰還援助プログラムを享受することができ、さらに出身国での再参入契約の枠の中で、フランスで職業訓練を受けることができる。

(4) 差別に対する取り組み

フランス共和国では外国人に対しても法の下での平等が保障されており、それが厳守されるべく、2004年以降、新たに2つの法的機関が設置された。

フランス政府は、差別に対する国の高等審議機関としてHALDE（反差別・平等高等審議会：Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité）を設置した。同機関

は差別に対する国の高等審議機関であり、法またはフランスが加盟する国際協約により禁止されている直接的または間接的なあらゆる差別について管轄権限を有している。その中には、出身国、民族による区分のない平等な待遇の原則およびその実施についても示されており、フランス人であろうとなかろうと差別の訴えがある場合には審判を受けることができる。

このHALDEの下部組織として政府はCODAC（県市民権獲得委員会：Commissions départementales d'accès à la citoyenneté）の内部に、新たにCOPEC（機会均等促進・市民権委員会：commissions pour la promotion de l'égalité des chances et la citoyenneté）設置の通達を下した。COPECは出身、性別、障害、性別嗜好、もしくは特定の民族、国家、人種への実際または想定上の帰属を理由とするあらゆる差別に対する防止活動を明示している。

3. 社会保障

(1) 社会保障制度

合法の外国人労働者については、フランス人との同一処遇が原則であることから、雇用主が社会保障費を負担しており、疾病、年金、失業手当等、すべてフランス人と同等の支給対象となっている。これに対して、不法の外国人労働者の場合には、通常、社会保障の対象にはならない。しかしながら、一部の雇用主は不法就労者であっても社会保障費を負担しており、その場合には不法就労であるにも拘らず社会保障の適用対象となる。

原則、フランス本国で就労した労働者は、帰国後もフランスに残留した場合と同様に、受給年齢に達した時点でフランスでの拠出相当額を本国で受け取ることが可能であり、ANAEMで受給対象者への支援を行っている。とくに、配偶者等はフランス語ができず、個人でフランス政府への申請手続きを行うことは困難な場合であるため、ANAEMの海外拠点でフランスの給付申請に必要な書類を作成するための支援を無料で行っている。なお、出国時に一時金の形で支払うといった制度はない。

また、就労が合法的に認められている外国人であれば、フランスで失業した場合にはフランス人と同様に求職活動が可能であり、失業手当が支給されると同時に、フランスの失業給付を受けながら、3ヵ月を限度に出身国での求職活動も認められている。

(2) 住宅支援

外国人世帯の多くは、集合住宅や社会賃貸住宅等に居住している場合が多い。フランス国内で外国人人口の最も多いイル・ド・フランスの移民の住宅状況をみると、移民世帯の61.3%が賃貸住宅に居住している。さらに、HLM（公営適正家賃住宅）¹²の集合住宅に居住

12 HLMはフランス最大の社会住宅供給の担い手であるHLM組織によって提供される集合住宅である。HLM組織は国の許可を受けて、社会住宅の供給・管理を行う非営利法人で、建設住居法典に定める規制の下に置かれている。供給される住宅の家賃は、国が定める基準価格、参照価格によって上限が定められており、さらに入居できるのは、国が定める上限所得を超えない世帯に限られ、その選考には、社会住宅占有議定書に基づき、住宅困窮度が高い者が優先される。

しているケースが非常に多く、イル・ド・フランスの全世帯では賃貸住宅の居住者の24.3%がHLM居住者であるのに対して、移民では30.5%である（第2-3-2表参照）。

また出身国により住宅環境は異なり、ヨーロッパ出身者（47.5%）と東南アジア出身者（47.3%）の住宅の保有状況はイル・ド・フランスの全世帯（44.3%）より高く、とくにイタリア出身者は、フランスで生活し始めてから歴史が長いことと、建築業に就いている移民が多いことから持ち家率は63.0%と非常に高い。アフリカ出身の移民は75.9%が賃貸住宅に居住しており、さらに程度に差はあるものの約半数がHLMの集合住宅に居住している。

第2-3-2表 1999年の移民世帯の住宅保有状況と住宅の種類

(イル・ド・フランス)

	全世帯 (人)	住宅に暮らす世帯の内訳(%)				HLMの 集合住宅
		持ち家	賃借人または 転借人	無料	全体	
ヨーロッパ	362,204	47.5	45.7	6.8	100	19.6
ヨーロッパ連合15カ国	291,708	48.1	44.7	7.2	100	19.4
内 ポルトガル	143,177	43.4	46.9	9.6	100	23.3
イタリア	47,701	63.0	33.5	3.5	100	16.0
スペイン	42,051	48.6	44.7	6.7	100	23.5
ヨーロッパ連合以外	70,496	44.9	49.8	5.3	100	20.2
内 旧ユーゴスラビア	17,001	39.6	54.5	5.9	100	24.7
ポーランド	22,366	47.8	46.9	5.3	100	21.2
アフリカ	376,794	21.3	75.9	2.8	100	44.6
マグレブ	259,520	23.4	74.2	2.5	100	45.4
アルジェリア	117,235	20.5	77.3	2.1	100	50.5
モロッコ	87,991	23.0	74.2	2.7	100	44.0
チュニジア	54,294	30.1	67.2	2.7	100	36.5
その他のアフリカ諸国	117,274	16.6	79.9	3.5	100	42.8
内 マリ	10,087	10.0	87.8	2.1	100	58.3
セネガル	12,914	12.5	84.6	2.9	100	52.9
アジア	133,157	35.7	61.0	3.3	100	23.6
内 東南アジア	41,988	47.3	50.1	2.6	100	28.4
トルコ	21,431	28.5	69.5	1.9	100	33.2
アメリカ、オセアニア	393,370	28.7	66.0	5.3	100	20.5
イル・ド・フランスの全移民世帯	911,525	34.1	61.3	4.6	100	30.5
イル・ド・フランスの全世帯	4,509,623	44.3	51.1	4.6	100	24.3
フランス本国の全移民世帯	2,561,605	41.9	53.8	4.3	100	27.9

出所: INSEE "LES IMMIGRÉS EN FRANCE EditoN 2005"

フランスにおける住宅保障をみると、HLMへの入居は、フランス人、外国人に関係なく住宅困窮度の高い者からという規則が適用されている。とくにフランスでは首都圏への人口集中が激しく、外国人もそこに集中しており首都圏の住宅問題が深刻化している。そのため、パリでは一般フランス人にも住宅困窮者が少なくない。入国時には単身者住宅に入居する外

国人労働者が多いが、家族の合流が増えてくると居住が困難であるため、HLMが大量に郊外都市に建設され、移民・外国人家族の住居が進み、その結果、パリ郊外のHLMへの外国人の入居比率が非常に高くなっている。

なお、1978年の政令により、家族呼び寄せの際には人数に応じた床面積のある住宅に入居していないと家族合流は認められず、2人なら25m²、それ以上の場合は1人増えるごとに9m²が加算される仕組みになっている。さらに1993年の法改定によりこの条件はさらに厳密になり、水道やトイレ、風呂、暖房など住宅設備に関する基準が追加された。しかしながら、外国人がイル・ド・フランスでこれに合致する住宅を見つけることは非常に困難であり、外国人の多くは、床面積や住宅設備の基準に満たない住宅に居住しているのが現状である。

4. 教育

(1) 外国人に対する教育

1995年までフランス政府は外国人の成人への教育に対して、原則として関与してこなかった。フランスにおける教育は国民教育省の管轄にあり、国民教育省は16歳以下の子供に対してのみ国の教育義務が発生するとの考えから、16歳以上の居住者に対しては、国の教育義務が発生しないと考えてきたためである。そのため、1995年までは外国人を対象とした教育は民間団体によるボランティアなどで行われるものに限られていた。

しかし1995年以降、政府は外国人受入れ政策を転換し、成人への教育を実施しているアソシエーションに公的助成を行うとともに、2003年以降は「受入れ・統合契約」に伴う市民教育、言語教育を推進している。

市民教育とは、当該外国人に対してフランス国民としての教育を施すことを目的とした教育であり、その内容はフランスの共和国としての共和制と非宗教主義の原則を尊重し、さらに民主主義の原則、男女同権などを外国人に認識してもらうためのものである。

言語教育はフランス語能力が十分でないと判断された場合のフランス語教育であり、受入れプラットフォームで行われるソーシャルエディター、ソーシャルワーカーとの会話、および外部教育機関による言語能力テストによって受講対象者を選別している。受講時間数は、評価結果をもとに決められ、当該外国人の言語能力レベルに応じて300～500時間のフランス語教育が実施される。

市民教育および言語教育の受講後には、市民教育講座への参加を証明する証明書、受講した語学教育のコースに応じて習得したフランス語の能力レベルを法的に認める政府発行の証明書がそれぞれ交付される。

なお、これらの教育はすべて無料で提供される。2005年には同教育のための資金として、国から約6,000万ユーロが公的な教育機関であるDPM（統合と教育のための活動基金）に委託された。DPMでは民間の教育サービス機関を対象に入札を行い、実質的な教育を行う民間の教育機関を決めている。

2005年現在、市民教育は約30ヵ所、言語教育は約60ヵ所で実施されている。実施業者、実施場所は県により異なり、市民教育と言語教育が同じ場所で行われるとは限らない。言語教育については、法令の一部に加えられる以前から独自に実施していた県、または既にフランスの居住者となっているが、フランス語教育が必要とする外国人向けの教育機関等が存在していたという経緯もあり、市民教育に比べ実施箇所が多くなっている。

(2) 子女に対する教育

出生主義によりフランス国籍を取得している外国人の子供たちは、両親の出身国の言葉や文化を家庭で受け継ぎ、一方でフランス社会のなかでフランス人として生活している。

フランスにおける外国人の子女に対する教育政策の歴史は長く、1970年代より施行されている。1970年、フランス政府は戦後のヨーロッパ以外の国々から外国人人口の増加に伴い、出身国の言語や文化が異なる生徒に対するフランス語の補習授業を組み入れるため、小学校への「入学学級」の設置を正式に決定した。この入学学級の最終目的は外国人の子供を普通学級にすみやかに統合することにある。

ついで1973年、前期中等教育に属する年齢で来仏したフランス語が話せない外国人の子供への措置として、「適応学校」（現在では「受入れ学級」に改称されている）が設けられた。フランスにおいて、教育はすべてのフランスの子供およびフランスに生活する外国人の子供の権利として法律で保障されている。よって、学校は全ての子供を差別なく受入れるべき使命を担っており、原則として、入学に際しては、外国人の子供もフランス人と同様に扱われる。しかし、子供が外国人であり、フランス語が話せず、フランスに来たばかりであり（通常、1年以下に来仏した者）、7～16歳の条件を満たす場合には、初等教育段階においては「入門学級」、中等教育段階においては「受入れ学級」でフランス語の習得を中心とした教育を受けることができる。2003年では、フランス全土に「入門学級」が1,037学級、「受入れ学級」が752学級設置されている。

その後、1970年代半ばには、同化とは逆の方向に向かい、出身国の言語や文化教育を正規のカリキュラムとして保障する施策がとられるようになる。具体的には、外国人の子供たちが出身国の言語や文化を尊重し、維持することを目的にポルトガル、イタリア、チュニジア、スペイン、モロッコ、ユーゴスラビア、トルコ、アルジェリアといった8カ国との間で異文化教育の協定が結ばれ、相手国政府から派遣された教師により、外国語教育や文化の紹介が行われた。これは帰国にあたって、現地社会に統合できる準備となるはずであったが、現実には、彼らの滞在は一時的でなく定住となりつつあるため、当初の目的は変化している。また入門学級・受入れ学級の設置を本格化する中で、移民の子どもたちに対する教師や関係者の育成が必要不可欠とされ、1975年に、教育困難地区への支援を目的に移民の子供に関する文化的背景等の情報提供を通して、移民の子供と直接ないし間接的にかかわっている教員を始め、全ての関係者に対して研修や養成を実施することを目的にCEFISEM（移民の子供の

学校教育のための養成・情報センター)が設置された。国の通達を受け各大学区総長の責任下で現在23ヶ所設置されている。CEFISEMでは、出身地の言語教育や文化教育を担当する教師への研修を行うだけでなく、教育に係わるあらゆる外部団体と協力して、フランスに入国直後の子供の就業時のカリキュラム構成や語学力判断などの助言等、独自の活動を展開している。

1980年代に入ると、移民の定住化に伴い、フランスで出生した移民第二世代、第三世代の登場により、多文化を保持するよりも現実的な社会への参加や学業の成功が重視されるようになった。1989年のジュspan法（新教育基本法）では、市民を構成するための社会的な連帯が唱えられており、これを受けて1991年にはATS（学校時間調整政策）という課外活動の奨励・促進がなされた。政策の強化地域には、移民の居住する割合が高い地域が選ばれ、学校を離れ、地位社会への積極的な参加によって市民としての認識を高め、教育への積極的な参加を目指すことが移民の第二世代、第三世代に求められている。

ジュspan法施行以降、子供たちの学業の成功が目指されるようになってからはZEP（教育優先地域）政策に配慮が見られる。社会・経済的環境の恵まれない地域における子供たちへの教育活動を強化するために1982年に開始されたこの政策の対象者の35%は移民出身というデータもあり、実質的に移民の子供との関わりが強い。

ZEPにおいてはフランス語の強化、市民教育、学校と家庭の連携を三つの大きな方針としている。一学級における定員を平均より縮小させることや、補習クラスを設置するといった体制づくりだけでなく、1991年に始まった学校外の地域活動の振興のためのATS政策がこのZEP政策のなかに組み込まれ、学校を地域社会に開放することで教育を地域全体で推し進めることが主張されている。

CEFISEMはこのZEP政策の中で重要な役目を委ねられており、教師に対する研修やZEPのための有益な情報収集のほかに、生徒を学業成功へと導く経験を持つ教師と研修者の交流、施設間の結びつきを深めるといった幅広い活動を展開している。

また2000年には、新たに発生したニューカマーならびにロマ人（ジプシー）の教育問題のために、CEFISEMがいくつかの地域でCASNAV（ニューカマーならびにロマ人の子どものための修学センター）へと改組され、彼らの社会統合を進める観点から教育問題の改善に努めている。そこでは、入門クラス、統合クラス並びにそのほかの移住者の子供の学習に関わる教員やセンター職員の再研修などを実施するとともに、各県にコーディネーターを配置し、受入れ体制を整備している。

【参考文献】

- Agence Pour le Développement des Relations Interculturelles Guide pratique de
Intégration Édition 2002,
INSEE “LES IMMIGRÉS EN FRANCE” Édition 2005
KLI “A Comparative Study on Labor Migration Management in Selected Countries” 2004
INSEE “Tableaux de l’économie française” 2005
INSEE “Les immigrés en France : une situation qui évolue” 2005
INSEE “Atlas des populations immigrées en Ile-de-France” 2004
OECD “Trends in international migration” 1994－2004年各年版
池田賢市『フランスの移民と学校教育』赤石書店、2001
経済産業省編『通商白書2003』
稲葉奈々子「『共和主義的統合』の終わりと『多分化主義』のはじまり —フランスの移
民政策」小井戸彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店、2003年
稲葉奈々子「フランスの外国人住宅事情—歴史的変遷と現在—」まち居住研究会
岡田晴彦 「ジヨスパン政権の移民政策」JETROユーロトレンド、2000.6
コリン・コバヤシ(編)『市民のアソシエーション フランスNPO法100年』大田出版、2003年
ジョリヴェ・ミュリエル著／鳥取絹子訳『移民と現代フランス』集英社新書、2003年
西山教行「移住者を取り巻く言語文化政策の現在：現在フランス社会の一局面」平成15年
度文部科学省科学研究費補助金（研究課題「移住外国人のコミュニケーションのための言
語政策に基づく共通言語教育」松岡洋子代表）、2004
本間圭一『パリの移住者・外国人：欧州統合時代の共生社会』高文研、2001
三浦信孝『現代フランスを読む』大修館書店、2002年
宮島喬『ヨーロッパ市民の誕生』岩波新書（新赤版）925、岩波書店、2004年
ANAEMパンフレット、ANAEMホームページ
FASTI及びGISTIホームページ

参考 外国人労働者及びその家族に対する支援体制

外国人受入れの長い歴史をもつフランスでは、受入れ及び統合に関する諸問題に関わる組織・団体が数多く存在する。就労を目的とする外国人の受入れを停止している現在では、既にフランスに在住する外国人及び「家族呼び寄せ」の規定により入国した彼らの家族等が、継続的かつ合法的に滞在するか、そしてフランス社会に統合される¹³かどうかということが、外国人受入れ政策の柱となっている。こうした目的のもとに公的組織も多数設立されているが、就職等で差別¹⁴を受ける外国人も多く、彼らを支援する非営利組織（アソシエーション）¹⁵も数多く存在するとされる。

今回の調査では、労働組合（CFDT）のヒアリング調査も実施したが、現在、労組では「差別全体」に取り組んでおり、「外国人・移民」を対象に絞った取組みはしていないということであった。そこで、ここでは、外国人・移民の受入れや支援に携わる公的組織とアソシエーションをいくつか紹介する。

（1）公的組織

ア．DPM（人口・移民局）

人口・移民局（DPM）は、雇用連帯省の一部局である。1945年に創設された人口・社会的援助（後に社会的活動）総務局（direction générale）は、①植民②帰化③社会的援助④家族——の4つの下部局を有していた。1966年、同局は、新たに①人口動態外国人の雇用に関する規制、帰化、移民を対象とした社会的プログラムに責任を負う人口・移民局（DPM）②家族・老齢・社会的活動に関する総務局——を設立した。

DPMは、現在、①人口・人口動態・国際問題②受入れ・統合③国籍・帰化——を扱う3つの下部局をもつ。外国人・移民の差別問題については、受入れ・統合を扱う下部局が

13 統合高等評議会は、その第1回年次報告書（1992年）において、統合を以下のように定義している：統合を、参入（insertion）と同化（assimilation）との間の中間的な方法としてではなく、特別のプロセスとして理解すべきである。このプロセスにより、それぞれ異なる人々が、フランス社会に積極的に参加できるよう促し、その文化的、社会的、道徳的特殊性を受入れること、そして、全体として、真に、その多様性と複雑性を豊かにすることが重要である。統合政策の中心は、「類似と収斂（convergences）」である。その目的は、差異を否定せず、そして、差異を刺激することなく考慮することにある。それは、権利と義務の平等の中で、フランス社会を構成する様々な民族的文化的背景を持った者たちを連帯させ、各人が、その出自が何であろうと、そのルールを受入れ、その構成員となったフランス社会の中で、生きていくことができるようにするためである（統合高等評議会第1回年間報告書『フランス流の統合モデルのために（Paris, La Documentation française）』、p 146、1992年）。

14 フランス法では、刑法典225-1条において、「出自や、真のまたは推定的な、ある民族、国家、人種、あるいは一定の宗教への帰属または非帰属に基づく差別」を、制裁が課されるべき差別として定義されている。なお、EU法（2000年6月29日の指令（2000/43/CE））は、直接差別と間接差別とを区別しつつ、様々な形態の差別を明確にしている。ちなみに、直接差別は「種あるいは民族的出自を理由として、ある者が、他の者が扱われるか、扱われてきたか、あるいは扱われるであろうよりも不利に扱われるときに生じるもの」であり、間接差別は「外見上は中立的な規定、基準、または慣行が、他の者との関係で、一定の人種または民族的出自に属する者に特別の不利を引き起こす可能性のある場合に、その規定等が、正当な目的により客観的に正当化されない限りにおいて生じるもの」と定義されている。

15 アソシエーションの正確な定義は難しいが、簡単に言えば「非営利組織」と言える。なお、原語のassociationをカタカナ表記して「アソシアシオン」とする場合もある。英語圏でいう「アソシエーション」とフランスにおける「アソシアシオン」は、その形式・内容において差異があり同義とはいえないが、本稿では英語の一般名称として馴染みのある「アソシエーション」を使用する。

担当しており、①雇用、日常生活、男女間の平等（女性の権利と平等サービスとの連携による）の分野における差別対策②統合を促進するための社会的・地域的活動（受入れ、情報提供、教育、職業訓練、職業的参入に関する活動）③公役務や社会的権利へのアクセスの平等④住宅条件に関する問題⑤移民労働者の家族に関する問題全体の調査——に取り組んでいる。

DPMの監督・統制のもとには、FASILD（統合差別対策活動支援基金）、ANAEM（旧OMI）、CILUPI（移民のための住宅の省庁間委員会）がおかれ、国際的な使命を担うDPMの活動は、省という枠をこえ、これらの組織との連携によって引き継がれている。これは、省庁再編が頻繁に行われるフランスにおいてはかなり特殊なことであり、外国人・移民に関わる問題が重要な問題として捉えられていることがうかがえる。

イ．FASILD 社会参入と差別への戦いのための活動支援基金

FASILDは、社会保障法典のL.767-2条及びD767-1条によって規定された行政的な性格を持つ公的機関である。主な任務は「公的サービス」であり、雇用・連帯省と予算省の保護下にある。

取締役代表と労使代表、さらに移民たちの社会参入と差別への戦いの活動における名士たちから取締役会を構成する。地方では、社会参入と差別への戦いのための地方委員会（CRILD）が地方のプログラムや補助金の配分などを決定する。

組織の資金については、2000年12月30日の法律により、国家予算から捻出されることが決定した。2002年の予算は1億5244万8320ユーロにのぼり、FASILDは7000もの組織に出資している（アソシエーション86%、公企業4%、地方自治体7%、私企業3%）。

FASILDの前身は、1958年のオルドナンスによって創設された「移民労働者とその家族のための社会的活動基金（FAS）」である。その後、組織の地方分権化を推進した1983年のデクレ等による数度の改革を経て、2001年11月16日、FASILDに改名し、組織の任務の重点を社会参入のための支援や人種差別への戦いに移した。その背景には、外国出身の人口の流れの変化や、先代移民の長期的な定住化などにより浮上してきた様々な差別問題が存在する。

FASILDは、外国人や差別を受けている人々の社会参入を、語学修得や教育・住居に関する権利へのアクセス、人種差別と戦うプログラムなどからサポートすることを目的として活動している。

ウ．DIV（都市および都市の社会的発展のための省庁間代表（délégation））

雇用連帯（solidarité）大臣の権限のもとに置かれる使命を担う行政機関であるDIVは、1988年10月28日のデクレ（no88-1015）によって創設された。

DIVは、（調整、支援、地域活性化といったテーマごとに）様々な使命に振り分けられ

たいくつかの機関と、一般事務局及び財源センターで構成される。予算は、都市担当大臣の予算の中に組み入れられる。

活動の軸となるのは、①社会的結束（職業的参入と経済発展、雇用へのアクセスと困難を抱える地域の活性化）②公役務（教育、司法、警察）の強化と犯罪予防強化と適応③生活環境の革新（住宅の改修、空間の改善、及び居住条件の多様化）④地域住民のサポートを行う非営利組織への援助——の4つである。

エ. DIES（社会的経済に関する省庁間代表（délégation））

DIESは、連帯経済に関する国の事務局（secrétariat）を自由に使うことができる。DIESは、非営利組織（アソシエーション）、協同組合、共済組合の役割の重要性を承認するための1981年12月15日のデクレ（no81-1125）によって創設された。1998年5月のデクレは、その権限の範囲を1901年法¹⁶に属するアソシエーション全体に拡張した。

1998年9月14日の首相通達は、アソシエーションに関する政策について、各省内でDIESに代表を指名することで、その省庁間の役割を強化した。DIESには、アソシエーションを通じた生活を活性化する役割が委ねられている（県における国とアソシエーション間の関係について再定義する1999年12月22日の通達による）。

DIESは、アソシエーション、協同組合及び共済組合の発展を促進し、その社会的革新を推進する義務があり、この領域における様々な省庁の活動を調整する任を負う。全国レベル、そして、EUレベルにおいて、アソシエーションの統合を促進しつつ、そのオリジナリティを守ることで法的、財政的、税的枠組みを非営利組織に対して提供しなければならない。具体的には、①国と地方圏の間の計画契約の枠の中で、アソシエーションの参加を考慮すること②積極的な市民運動、社会的に有用な活動の創設運動、差別・排除問題への対策運動の推進③非営利組織への様々なネットワークの支援④アソシエーションの人材育成の促進——等が、DIEDの責務の大きな柱とされている。

(2) 非営利組織（アソシエーション）¹⁷

ア. FASTI（移民労働者との連帯のためのアソシエーション）

移民労働者とフランス人労働者との権利の平等を訴え、1960年代に各地で始まったASTI（移民労働者との連帯のためのアソシエーション）運動が、1966年に連盟化したも

16 正式名称は、「アソシエーション契約に関する1901年7月1日法」(Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association)で、一般的に略して「1901年法」と呼ばれる。なお同法の詳細な内容については、コリン・コバヤシ編『市民のアソシエーション フランスNPO法100年』に詳しいので参照されたい。

17 アソシエーションは、1901年法により、受け取ったことを認められた無償譲与の用途に関して、内務大臣あるいは県知事からの要請に基づいて、会計簿および会計書類を提出する義務を負う。また、アソシエーションの状況と会計に関する年間報告書を県知事に送付する義務も負う。さらに、権限を有する大臣の代理による施設訪問を受入れ、施設の機能に関する報告を行う義務も負う。

のである。現在、およそ60のASTIから構成され、パリに本部をおく。

当初は、外国人労働者の日常的援助、日常生活の改善、役所との争いの解決などを主に担当してきた。しかし、1974年に公式に外国人労働者の受入れが停止され、後に強制送還の手法と留置権が公式化されたことを機に、ASTIの活動内容も変化した。現在、60ものASTIの活動内容の多様性は、現場で実現しなければならない課題の多様性に応じたものとされる。従って、地域の問題に応じて、その活動内容は、識字化を目指す授業、外国語としてのフランス語の授業、教育に関する援助、滞在と社会法の法律上の援助、社会文化活動、住居に関する支援、文化活動（料理、映画、ラジオ、祭事、コンサートなど）、移民女性への支援——など、実に多岐にわたる。

ASTI運動は歴史的に、移民とフランス人の連帯、全ての人に対する法の平等、富の分配に立脚した新たな南北関係の展開、人種差別に対する闘い——などを大きな柱としてきた。現在FASTIがモットーにしているのは、人々の通行と居住の自由である。FASTIの運動は、地方に分散して展開し、権力と責任を十分に分配し、移民の自己管理を促すような活動をし、また社会的、人種的、性に関する差別を撃退し、多文化社会を樹立することを目指している。

イ. GISTI（移民労働者への情報提供・支援グループ）

GISTIは、外国人の権利を専門とするアソシエーションであり、法律の専門家により組織される。移民の法的な権利を守るため、移民の権利を法的な見地から詳細に解説し、機関誌でテーマ別に取り上げたり、無料の法律相談を行う窓口を常設したり、権利に関する講習会を開催するなど実践的な支援もおこなっている。本拠地はパリである。

設立目的は、①外国人及び移民の法的、経済的、社会的状況に関するあらゆる情報を収集する②外国人に、その権利の行使や保護の条件について情報提供を行う③あらゆる手段を用いて、平等原理に基づいて、外国人の権利の承認や尊重の観点から、彼らの活動を支援する④直接的あるいは間接的なあらゆる形態の差別と戦うとともに、その被害者を援助する⑤往来の自由を促進する——である。

財源は、①加入者により支払われる会費および寄付（会費の額は、執行部が決定する）②公共団体からの補助金③前年度会計からの繰越金④その他の承認された財源——である。GISTIは、多くのニーズがありながらも、組織自体は非常に小さく、財政面でも困難な状況にあるのが現状である。

第3章 英国における外国人労働者受入れ制度と社会統合

I 英国における外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

(1) 大英帝国の遺産 —移民政策の歴史的背景—

大英帝国として多くの植民地を有し、それらを「英連邦」¹として統率していたイギリスにとって移民政策は旧植民地からの流入をいかに管理するかということと密接に関係していた。

イギリスにおける大規模な移民流入の歴史はアイルランドから大量の移民が押し寄せた1800年代にさかのぼる。1870年から1914年にかけては、宗教的迫害を逃れたアシュケナジと呼ばれる東欧系ユダヤ人の大量流入に伴い、外国人法（1914年）、外国人制限法（1919年）が相次いで制定された。²しかしこれらの法律が対象としたのはあくまで外国人であり、英国臣民（British Subject）という法的身分にある英連邦からの移民は法律の適用を免れた。このため、第二次世界大戦後の経済成長期において新英連邦諸国（西インド諸島、インド、パキスタン）からの移民が大量に流入した。当時、英連邦出身の移民に対しては、特段の制限が加えられることもなく、英国市民としての居住および労働の権利が自動的に付与され、国内の労働力不足を補っていた。

(2) 1971年移民法の制定 —移民規制の厳格化—

1958年8月ノッティングヒルで発生した人種暴動³を契機とする外国人労働者に対する感情的反発の広がりを受けて、新英連邦諸国に対する入国制限の必要性が高まっていった。

1962年、政府は英連邦移民法を制定、新英連邦からの移民の入国に制限が課されることになる。その後の法改正は一貫して移民の受入れを厳しく制限するもので、1971年に制定された移民法では居住権（Right of Abode）⁴の有無による移民の階層化など、移民政策の基本概念が確立され、現在に至っている。

さらに1981年に制定された国籍法では、家族呼寄等による入国が移民管理の抜け穴となっているとして、英国市民権の取得要件が厳格化された。これにより両親がいずれもイギリス

1 イギリスは旧植民地の国々に対し「英連邦」として様々な権利を与えていた。

旧英連邦：1926年のイギリス帝国会議の宣言に基づいて成立した国々の総称。

新英連邦：1945年以降に独立した旧イギリス植民地国の総称。

2 武川正吾「社会政策における移民の扱い——イギリスの場合」社会保障研究所編『外国人労働者と社会保障』東京大学出版会、1991年、p.p.187-215

3 ノッティングガムで起きた黒人青年による白人男性の刺殺事件を契機に西インド系（カリブ系移民）の黒人が多く住む西ロンドンのノッティングヒル地区で白人少年らが集結、暴行を行なった。

4 英連邦の市民で、両親のいずれかが英国で生まれている場合に付与される。

本土で生まれていない、もしくは不法入国している場合、その子供は出生から10年以内に1年間で90日以上、自分がイギリスに在住していたことを証明できるまで、市民権を取得できないなど、「英国国民の税金が移民に使われることのないよう」移民に対する資格要件はさらに厳格化されていった。

(3) 労働力の受入れへ

1981年の国籍法制定から1997年の労働党政権誕生まで、移民法改正に関する進展はほとんど見られなかった。しかし、近年における経済成長の持続と失業率の低下は、イギリスの労働市場に、ITなど専門分野における技術者不足のみならず、建設業や農作業などの熟練を要しない分野にも深刻な労働力不足を引き起こしていた。強力な経済及び根強い労働力需要がイギリスにおける移民に関する論調を変えた。政府は労働者、特に熟練専門職への膨大な需要によって寛大な移民体制の導入を強いられることとなる。

政府、経済界及びジャーナリズムはそろってイギリスが熟練労働者を求める世界市場の激しい競争にさらされていることを実感し始めていた。イギリスに不足しているのは熟練労働力だけではないという主張が経済界から相次いで為された。この競争は世界の先進工業国が人口問題という課題に対処しようとするにつれて恐らく一段と激化するであろうことは明白であった。現実には、アイルランドを除き、西ヨーロッパのほとんどの国で人口の少子高齢化が始まっていた。大幅な移民による少子高齢化の埋め合わせがなされない限り、重大な人口減少が起きることは避けられない。こうした背景もあって、イギリスは移民に対する新しいアプローチにシフトしていった。移民政策に関しては、元来保守党とは異なるニュアンスを持つ労働党政府は2001年、新たな外国人労働者受入れ制度を導入した。移民規制が30年ぶりに緩和されるとともに、ポイント制に基づく高度技能移民の積極的な受入れが開始された。

(4) 移民管理政策の第二段階へ

2005年、内務省は「入国管理5ヵ年計画」において移民政策の見直し案を発表した。同案は①高度技能移民については積極的に獲得する一方で、ポイント・システムを全ての受入れ制度に導入する、②必要な技能のみを国内に確保、一方単純労働の受入れについては段階的に廃止する、などの方針を打ち出しており、今後は移民受入の審査がより厳しくなり、イギリス国内の求人なしの入国が認められるのは、医師、技師、金融専門家などの高度熟練労働者に限定されることになった。⁵

5 「入国管理5ヵ年計画」の詳細については第3部 4. 2004年以降の動きを参照されたい。

第3-1-1表 英国移民政策の変遷

年	社会的背景	施策	主な内容
1800年代	アイルランドからの移民流入 東欧系ユダヤ人が宗教的迫害を逃れて渡英(1870～1914年)		
1905		外国人法 制定	
1914		外国人制限法 制定	
1919		外国人制限法 改正	
1948		国籍法 制定	移民の受入れに関する制限なし ・英連邦市民に英国臣民としての居住および労働の権利を自動的に付与
1950年代	新英連邦諸国からの移民流入		
1962		英連邦移民法 制定	戦後最初の移民政策の転換点 計画的な移民受入れ政策の概念導入 ・移民を階層化 ・労働許可制度の導入
1965		人種関係法 制定	人種差別的行為の禁止
1968		英連邦移民法 制定	・英国市民を階層化
1971		英連邦移民法 制定	原則移民の禁止 ・パトリアルルの概念導入
1974	労働党政権発足		
1976		人種関係法 制定	間接差別の概念導入
1979	保守党政権発足		
1981		国籍法 制定	市民権の概念が明確化、取得が困難に
1987		運送会社賠償責任法 制定	有効な旅券やビザを持たない乗客を運送した船舶会社や航空会社に一人につき1,000ポンドの罰金を課す。
1997	労働党政権発足		基本的には保守党の移民政策を踏襲しつつ、より緩やかな移民政策へシフト
1999		移民および庇護法 制定	医師、看護師、教員、IT関連職種に対する受入れ規制緩和
2001	経済成長の持続と失業率の低下 IT から保健医療までの広い分野で、技能労働者の不足が深刻化		新たな就労許可制度の開始 (移民規制を30年ぶりに緩和) →移民管理政策第一段階 ・労働許可証の発給規制を一部緩和 ・高度技能外国人にポイント制で労働市場開放、積極的に受入れ
2002		国籍、移民及び庇護法 制定	
2005	移民政策路線転換		2月 「入国管理5カ年計画」 →移民管理政策第二段階 非熟練労働者に対する受入れ制限 熟練労働者のより積極的な受入れ
2006			3月 内務省 ポイント制を柱とする 新たな移民受入れ制度を発表

2. 出入国管理制度⁶

(1) エントリークリアランスと滞在許可

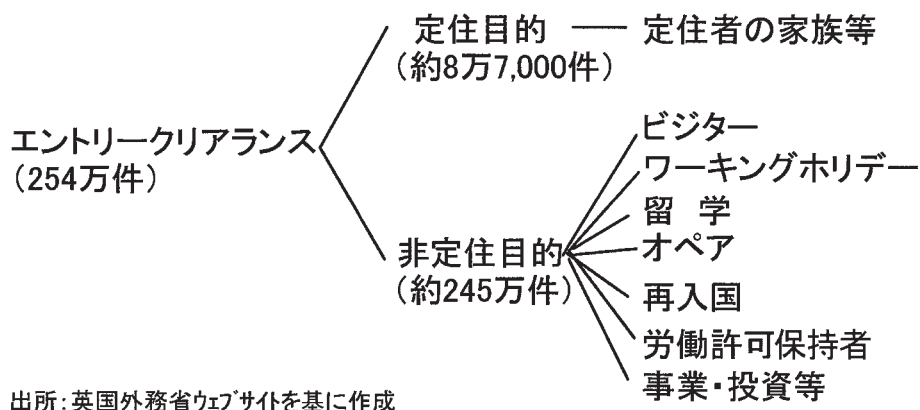
居住権 (Right of Abode) を有する全ての英国市民、および欧州経済地域 (EEA) の加盟国民は、イギリスにおける居住と就労に制限はない。

一方、EEA以外の国民が6ヵ月以上イギリスに滞在するには、事前にエントリークリアランス⁷を取得しなくてはならない。エントリークリアランスはイギリスへの入国および滞在の許可を付与するもので、パスポート上に添付される。入国後に滞在理由および期間などに変更があった場合には、内務省移民国籍局に居住許可証 (UK Residence Permit) を申請することができる。⁸

政府は入国管理において、就労および事業を目的とする、すなわち労働に関連する入国を「非定住目的」と位置付けている。イギリス内での就労の際に必要な労働許可は、あくまでイギリスでの就労を許可するもので、イギリスへの入国を認めるものではない。このため、労働許可の所持者も別途、エントリークリアランス (あるいはビザ) を得る必要がある。2004-05年度におけるエントリークリアランス申請者件数は約254万件で、うち非定住目的が245万件と大半を占める (第3-1-2図)。また、労働許可保持者によるエントリークリアランスの申請件数は約8万7,000件で前年度比50%の伸びを示している。

現在、イギリス政府が積極的に誘致を展開している留学については前年比22.9%の伸びとなっている。留学生は一定の範囲で就労 (アルバイト/学期中は週20時間、休暇期間中は週40時間) することが認められており、相当数が労働力化していると考えられ、政府も将来の良質な労働力の確保を念頭に置き、留学ビザからの切り替えが可能な各種スキームの拡充を図っている。

第3-1-2図 エントリークリアランスの主な種類と申請件数 (2004-05年度)



6 本項部分は英国大使館開催、対英投資セミナー資料『税制・会計及び労働・入国許可の概要』を基に作成した。

7 渡航目的および滞在中に添った英国入国を許可する査証。ビザ国民 (Visa National) に指定された国の国民はいかなる理由であれ、エントリークリアランスを取得する必要がある。

8 エントリークリアランスなど入国許可証を取得し、滞在期間を延長しない場合は、居住許可証を申請する必要はない。

入国時に労働許可を所持していない場合は、就労にあたらな「商用（ビジネス・ビジター）」の範囲にあたる業務のみ行なうことができる。「商用」は、主として海外からの出張者を対象とした入国区分で、6ヵ月以内の滞在であれば、エントリークリアランスの取得なしに一定の「業務」を行うことができる。商用における「業務」の範囲について第3-1-3表に示す。

第3-1-3表 商用における業務の範囲

業務と認められる例	業務と認められない例
<ul style="list-style-type: none"> ・英国関係先との会合、交渉、契約の締結 ・見本市、会議、セミナー研修などへの出席 ・現地調査の実施 ・スポーツ選手、エンターテイナーとしてのリハーサル、オーディション参加もしくは公演を伴わない私的な出演のための入国 	<ul style="list-style-type: none"> ・報酬の有無にかかわらず就労すること ・英国で製品を製造、またはサービスを提供すること ・一般大衆を相手に製品の販売やサービスの提供を行なうこと

(2) 永住権 (Further Leave to Remain)

永住権を取得すればイギリス国内での無制限の滞在と自由な入出国、就労の自由が可能になる。永住権申請には以下のいずれかの条件が必要となる。

- ・労働許可証を保持し、同一雇用主の下で連続4年間の滞在実績がある者。
- ・イギリス国籍または永住権所持者との婚姻査証を取得し、結婚生活を2年以上続けている者
- ・労働許可証を必要としない職業で連続4年間の滞在実績がある者。

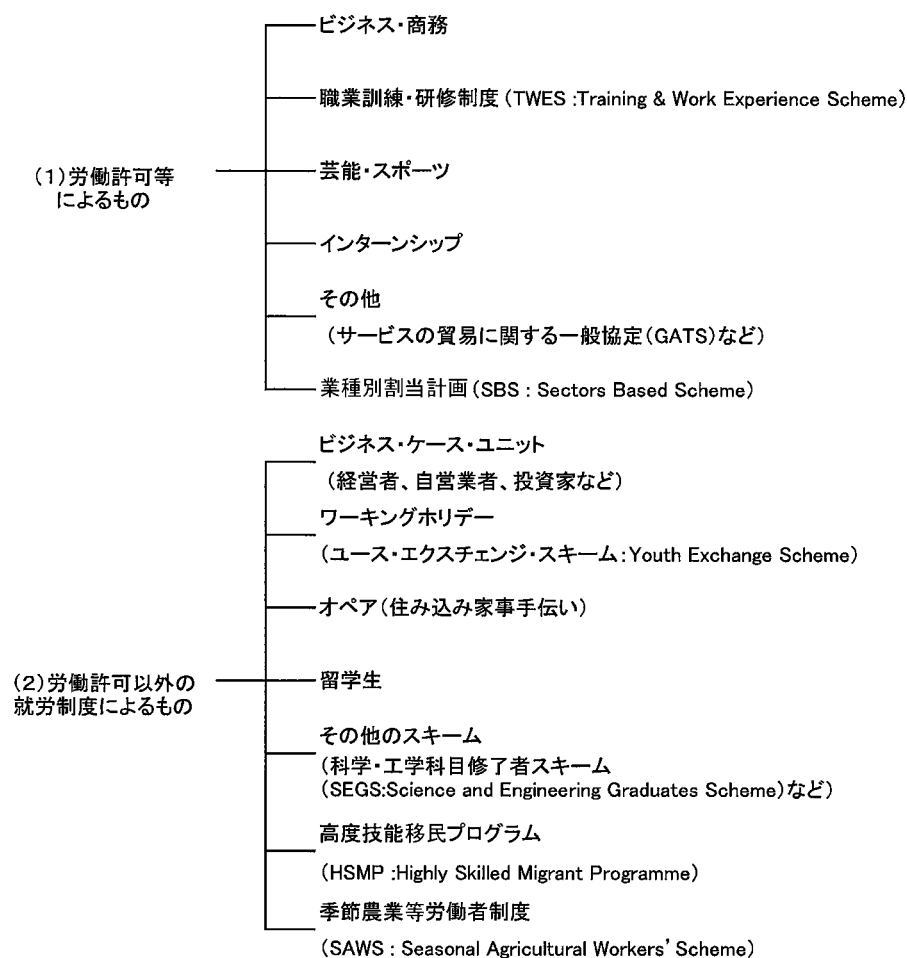
3. 外国人労働者受入れ制度

前述したとおり、居住権を有するまたはイギリスに定住している英国市民および欧州経済地域 (EEA) の加盟国民には、イギリスにおける就労の制限がない。しかし、これ以外の人イギリス国内で就労を希望する場合には労働許可の取得を義務付けている。労働許可は一定の資格および能力を必要とする職種を対象に発給される。

一方、イギリス政府は労働許可を必要としない就労についても一部認めている (第3-1-4図)。⁹さらに、2004年5月のEU拡大に伴い、新規加盟8ヵ国 (10ヵ国中キプロス、マルタを除く) からの労働者に対しては、労働者登録計画 (WRS/後述) による管理が行なわれている。

⁹ なお労働許可によらない就労でもエントリークリアランスの取得は必須である。

第3-1-4図 外国人労働者受入れ制度の概要



2004年における受入れ状況は第3-1-5表のとおりである。労働許可によるものが約18万1,000人となっているほか、海外から高度な技能を有する者を受入れる制度であるHSMPでは、約7,300人が受入れられている。

第3-1-5表 主要プログラム別受入れ状況 (2004年)

労働許可*	HSMP	SAWS **	SBS **	合計
181,432	7,367	18,887	10,916	218,602

*ビジネス・商務、TWES、SBSの合計

**2004年1～6月

(1) 労働許可 (Work Permit) を必要とする就労

労働許可の申請は雇用主によって行われ、雇用主はEEA域内労働者では代替できないことを証明しなくてはならない (労働市場テスト)。2005年現在、6カテゴリーの労働許可が発行されている。なお、単純労働の受入れを行う業種別割当計画 (SBS) および職業訓練、研修を行う職業訓練・研修制度 (TWES) についても労働許可の枠組みで制度が運営されて

いる。2004年に発行された労働許可は、18万1,432件となっている（第3-1-6表）。

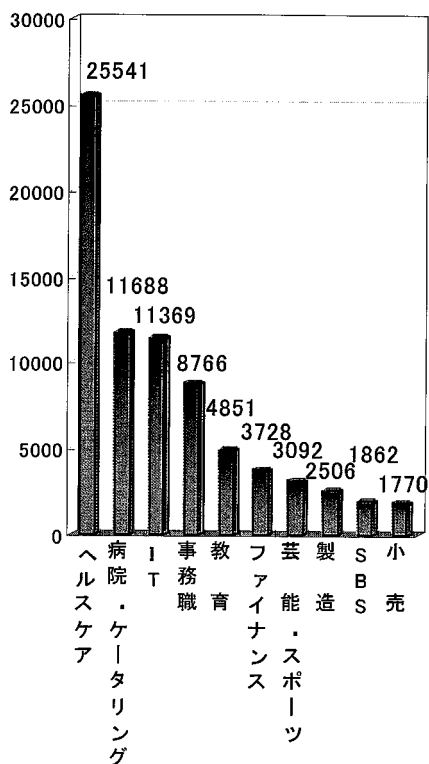
第3-1-6表 労働許可発給件数（2004年）

	2004
ビジネス・商務 Business & Commercial	160,370
職業訓練・研修制度 Training & Work Experience Scheme	4,204
業種別割当計画 Sector Based Scheme	16,858
合計	181,432

出所：内務省

注：発給件数は、新規発行数とその年度の更新数を含む。

第3-1-7図 労働許可発給件数の多い上位10職種（2004年11月～2005年4月）



出所：英国大使館

2004年11月～2005年4月における労働許可発給件数を職種別に見ると、最も多いのが①ヘルスケア（2万5,541件）で、以下②病院・ケータリング③IT④事務職⑤教育⑥ファイナンス⑦芸能・スポーツ⑧製造⑨SBS⑩小売、の順となっている。

また、2004年（1～6月）に発給された労働許可における出身国別の発給状況を見ると、インド（1万2,787人：約29.3%）、米国、オーストラリア・ニュージーランドの順となっており、2001年以降インドが米国を抜いてトップを占めている（第3-1-8表）。

第3-1-8表 労働許可発給数（出身国別）

国籍	労働許可発給件数	
	1995	2004
インド	1,997	12,787
米国	7,876	4,815
オーストラリア・ ニュージーランド	1,575	3,013
南アフリカ	659	2,752
フィリピン	66	2,645
中国	657	1,889
日本	2,423	1,281
カナダ	923	810
マレーシア	296	798
ポーランド	615	450
ロシア	735	370
チェコ	199	94
その他	6,140	11,899
合計	24,161	43,603

出所：SOPEMI (OECD)

〔カテゴリー別労働許可の概要〕

現行制度では、労働許可は以下のア～カ6カテゴリーの区分で発給されている。

ア ビジネスおよび商務対象の労働許可

最も一般的な労働許可で期間は最長5年間である。第一種と第二種とがある。うち、第二種については、以下の4項目のいずれかの条件を満たす必要がある。¹⁰

- 1 イギリスの学位(学士)に相当する資格を有する。
- 2 申請対象職に関連するHigher National Diploma (HND:高等教育の専門資格レベル)相当の職業資格を有する。
- 3 申請対象職に関連しないHND相当の職業資格および全国職業資格（N/SVQ）レベル3以上の職における1年以上の実務経験
- 4 申請対象職を行うのに必要な専門技能を用いたN/SVQレベル3以上の職における3年以上の実務経験

一方、第一種は①人材不足職種②社内転勤③取締役級ポスト④対英投資の4つに区分されている。

〔労働市場テスト〕

労働許可の申請に先立ち、雇用者は対象となるポストについて、最も適切な広告媒体に4週間募集広告を掲載し、イギリス国内の労働者では代替できないことを証明（労働市場テスト）しなくてはならない。その際には、募集広告の原本の写しを申請書に添付し、応募者数、および国内労働者が不採用となった経緯についても詳しく記載せねばな

¹⁰ 英国貿易投資総省（UK Trade and Investment）、『英国での生活と就業』による。

らない。ただし、同一ポストにおける期限延長、または雇用主変更による申請であれば、募集広告の掲載は必要ない。なお第一種における人材不足職種については労働市場テストの実施が免除されるなど一部手続きが簡略化されている。

人材不足職種

ヘルスケアなどイギリス国内での人材不足が著しい特定職種に関しては労働市場テストの免除など労働許可の発給要件が一部緩和される。人材不足職種は、労働許可の発給を所管する内務省移民国籍局労働許可課（WPUK）が労働市場の動向を考慮して選定しており、人材が不足していると認められる職種のリストを作成し公表している。人材不足リストは適宜改定され、2006年1月現在、人材不足リストには、①エンジニア（Engineering）②ヘルスケア（Healthcare）③その他（Other）の3職種が掲載されている。¹¹人材不足職種の選定に際し、WPUKは主要な産業分野からの意見を聞く場として定期ミーティングのほか、分野別委員会（Sector Panel Meeting）¹²及び労働許可制利用者委員会（User Panel）などを開催し、リストの改定についての検討を行う。人材不足職種の指定から外れた職種は、第二種に区分され、市場テストの手続きを経ることになる。

第3-1-9表 人材不足職種リスト（2006年1月現在）

区 分	職 種
エンジニア	鉄道技師、建築・橋梁技師、運輸・航空技師、土木技師
ヘルスケア	医師、歯科医、コンサルタント、一般、看護師
その他	アクチュアリ、航空技師（CAA取得）、教師、獣医

出所：WPUKウェブサイト（2006年1月現在）

イ 職業訓練・研修制度（TWES）対象の労働許可

非EEA国民が、職業訓練や研修を目的としてイギリスに入国するために一定期間滞在する際に発行される労働許可の総称である。自国では習得できない技能を得ることが目的であり、主として発展途上国が対象である（それ以外の国の出身であっても申請は可能）。

職業訓練（Training）と研修（Work Experience）の二種類があり、いずれも受入れ側であるスポンサーが労働許可の申請を行う（学生ビザからの切り替えも可能）。職業訓練

11 IT関連の職種は2002年9月以降、第二種に相当する職種として分類されている。

12 分野別委員会（Sector Panel Meeting）：IT、医療、エンジニアリング、ホテル・ケータリング、教育、金融など関連産業別に分かれ、各産業の主要経営者及び他省庁（内務省以外）関係者、労働組合関係者（一部セクター）によって構成される。労働市場動向、職業訓練、採用、職業技能、賃金など当該セクターにおける主要な問題が討議される他、政府（WPUK）から委員会に対して政策の方針が示され、情報交換、意見収集が行われる。

の場合、単なる技能の習得に留まらず、何らかの専門資格を得ることが望ましいとされている。一方、研修の場合は、年齢や滞在期間の面で職業訓練と比較して制限が多くなっている（第3-1-10表参照）。

第3-1-10表 職業訓練・研修制度（TWES）の概要

	職業訓練／研修の 最低実施時間	対象年齢	期 間
職業訓練 (Training)	最低週30時間	18～54歳	3年間
研 修 (Work Experience)		18～35歳	12カ月

ウ 芸能・スポーツ対象の労働許可

一定の技能を有するエンターテイナー、スポーツ選手、芸術家、技術スタッフ等を対象とする労働許可であり、イギリスに6ヵ月以上滞在し、芸能およびスポーツ活動を行う場合に必要となる。

エ インターンシップ対象の労働許可

就労期間は最長3ヵ月間、延長はすることができない。対象は大学または専門学校のフルタイム学生のみ。カリキュラムにインターンシップが含まれていることが必要。専攻分野と関連した職種に限定される。

オ その他（ギャップ・イヤー・エントランツ プログラム）

ギャップ・イヤー（Gap Year）とは学生が大学入学決定後、入学を1年遅らせ、その間に様々な社会活動を行い、視野を広げるための猶予期間を意味する。イギリスでは広く普及している制度であるが、労働許可の枠組みにおいては2004年から開始された。

17～19歳で高校を卒業後、自国の大学に入学するまでの1年未満の就労が許可される。帰国後の大学進学が決まっていること、内容が教育に関連する職種（teaching process）であることが要求される。

カ 業種別割当計画（SBS：Sectors Based Scheme）

2003年5月に導入されたEEA域外の労働者が低熟練の仕事に就くことを許可するスキームで数量割当制度が取られている。他の労働許可が、一定の資格および能力を必要とする職種を対象としているのに対し、このスキームは単純労働における人材不足に対応することを目的としている点が特徴である。SBSについても労働許可同様、関係団体等からの

意見を参考に人材不足業種を内務省移民局労働許可課（WPUK）が決定する（第3-1-11表）。滞在は1年以内に限定されている。

第3-1-11表 SBSにおける人材不足業種リスト（食品製造業）

区 分	業 種
畜 産	原料碎骨、倉庫管理等
水 産	解体、パッキング等
その他	キノコ収穫業

出所：WPUKウェブサイト(2006年1月現在)

2003年の導入当時は、サービス業（ホテル業・飲食業）と食品製造業（食肉・水産物加工業・キノコ収穫業のみ）の2業種において受入れが行われていたが、EUの拡大に伴い単純労働の業種における労働需要が新EUからの労働者によって満たされたため、サービス業における割当は2005年10月をもって中止された。なお食品製造業の割当については2006年12月まで、畜産、水産業等における人材不足業種において限定的に継続される予定である。

第3-1-12表 SBSにおける発給件数（業種別）

業 種	発給件数		割 合 (%)	
	2003	2004(1-6月)	2003	2004(1-6月)
食品製造	1,941	1,109	24.9	10.2
ホテル・飲食業	4,059	8,253	52.0	75.6
その他	1,808	1,554	23.2	14.2
合 計	7,808	10,916	100.0	100.0

出所：SOPEMI (OECD)

第3-1-13表 SBSにおける主要国籍別発給件数

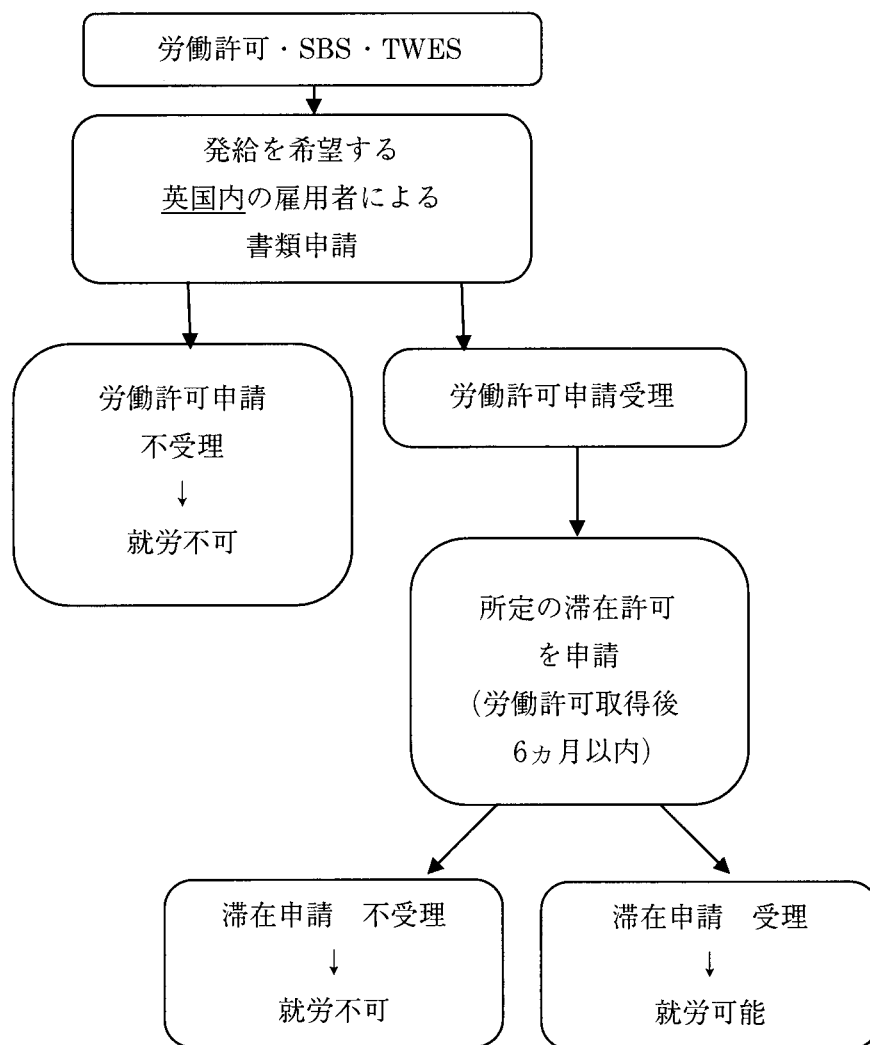
国 名	発給件数		割 合 (%)	
	2003	2004*	2003	2004*
バングラディッシュ	1,400	6,003	17.9	55.0
ウクライナ	1,061	897	13.6	8.2
ポーランド	1,003	381	12.8	3.5
ブルガリア	526	579	6.7	5.3
パキスタン	442	632	5.7	5.8
スロベキア	620	92	7.9	0.8
ベトナム	69	445	0.9	4.1
ルーマニア	269	231	3.4	2.1
チェコ	461	15	5.9	0.1
その他	1,957	1,641	25.2	15.1
	7,808	10,916	100.0	100.0

* 2004年 1-6月

出所：SOPEMI (OECD)

以上の諸制度における就労までの流れについてまとめたものが第3-1-14図である。労働許可証など、イギリスで就労する際に必要となる書類は総称してIED（Immigration Employment Document）とよばれる。IEDの申請は内務省移民国籍局労働許可課（WPUK）によって審査される。その際、労働許可（SBS、TWESを含む）については、イギリス国内の雇用者などが申請を行うのに対して、労働許可を必要としない就労である高度技能移民プログラム（HSMP）、季節農業等労働者制度（SAWS）（いずれも後述）の場合は、就労を希望する労働者本人の申請が必要となる。IEDの申請受理後、申請者は6ヵ月以内にエントリークリアランスなど所定の滞在許可を居住国にある英国大使館に申請する。

第3-1-14図 就労までの流れ



(2) 労働許可（Work Permit）を必要としない就労

以上のように、イギリス政府は外国人労働者に対しては原則として労働許可の取得を義務付けているが、このほかに労働許可がなくても、イギリスに入国可能なカテゴリーが約40あ

る。高度技能者の獲得を目的とした「高度技能移民プログラム (HSMP)」や一部職種の人手不足解消を目的とした「季節農業等労働者制度 (SAWS)」も労働許可を伴わないスキームとして実施されている。

労働許可を必要としない就労のうち主なものを以下に示す。

ア ビジネス・ケース・ユニット

事業の設立など、特にイギリスに利益をもたらすと考えられる就労に対する枠組み。以下の①～④に区分されている。

①単独代表者 (Sole Representative : SR)

イギリスに事業拠点を持たない企業が、支店設立や100%子会社の設立準備のためにイギリスに駐在員を1名のみ派遣する場合に発給される。それ以外の駐在員は原則として労働許可の取得が求められる。滞在期間は原則12ヵ月（延長可能）となっている。

②不労所得のある退職者 (Retired Persons of independent means)

60歳以上の退職者で一定の収入（2万5,000ポンド以上）がある場合、イギリスに滞在し、一定の経済活動を行うことができる。

③事業家 (Business Persons)

非EUからの申請者が起業家として入国し、国内で事業をフルタイムで経営することを許可するもの。資格要件を満たした応募者にはまず12ヵ月間の在留許可が与えられ、その後、最長で3年間の在留延長の申請が認められる。申請者は公的な資金援助を受けず、イギリス国内で生活を維持できることの証明、20万ポンドの自己資金やフルタイムの職を2件以上創出などを証明しなくてはならない。

④先進起業家 (Innovators)

科学技術分野関連事業をイギリス国内で起業しようとする者を対象としたスキーム。申請者は、本人に関する事項（職歴、起業家的能力、学歴など）、事業計画に関する事項（技術、販売及び財務計画）、経済的利益（開業に伴って創出される仕事の件数、研究開発活動）を得点制の基準に従って評価される。また、提案した事業がフルタイムの職を2件以上創出することや、自ら創設した会社の株を保有すること等が求められる。

イ ワーキングホリデー

（ユース・エクスチェンジ・スキーム：Youth Exchange Scheme）

いわゆるワーキングホリデー（正式名称はユース・エクスチェンジ・スキーム）は18歳から25歳までの若者に対し、休暇としての長期滞在により、互いの国の文化、国民、社会、生活などに関する理解を深める機会を提供するものでイギリスに最長1年間滞在することが可能である。

同スキームへの申請が許可された場合、旅費の補完を目的とする、「休暇に付随的な就

労」が可能となる。休暇に付随的な就労とは、滞在の50%以下の期間、フルタイムの仕事に就く事を意味する。さらに、イギリス滞在中、希望すればいつでも、ボランティアなど、一時的な無給の仕事をすることも可能である。¹³

ウ オペア

17～27歳の扶養家族のいない単身者が、英語を学ぶことを目的にホストファミリーの家で住み込みの家事手伝い（ハウスキーピングやベビーシッター）を行う制度。ポケットマネー程度の報酬を受けながら、英語の学習のために通学することができる。現在、オペアとして入国できるのは11カ国¹⁴となっている（2006年1月現在）。なおオペアの対象国に含まれていないEEA域内出身者もオペアとして就労することが可能である。

エ 留学生

政府は積極的に留学生を誘致しており、イギリスはEU加盟国の中で総人口に占める外国人学生の割合が最も高い。留学生には、学期中には週20時間、休暇期間中には週40時間の就労を行うことが許可されており、相当数が労働力化していると考えられる。

オ その他のスキーム

（科学・工学科目修了者スキーム（Science and Engineering Graduates Scheme :SEGS）

理系を専攻する学生の不足が経済に深刻な影響を与えているというギャレス・ロバーツ卿の調査報告を受けて、2004年に導入されたスキームである。イギリス国内の認定教育機関において物理学、工学、数学科目を修了した外国人学生（EEA以外の市民）は就労を目的に、修了後1年間の在留、就労が認められる。同スキームの応募者は少なくとも第二優等学位（lower second honours degree）を取得している必要があるほか、許可期間中に就労する意向があり、公的な資金援助を受けることなく、自分自身と扶養家族の生活を維持できることが必要とされる。在留期間の終了時点で、イギリスから出国する意向があることも必要となる（労働許可証保持者、起業家又はイノベーターとして追加許可が与えられた場合を除く）。

カ 高度技能移民プログラム（Highly Skilled Migrant Programme : HSMP）

2002年1月に開始された大卒者、医師・獣医師資格取得者、金融専門家など、卓越した技術や経験を有する者が就労や開業の機会を求めてイギリスに移住するのを許可するプロ

13 英国大使館ウェブサイトより、内容はJapan Youth Exchange Schemeに関するものである。

14 アンドラ公国、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ブルガリア、クロアチア、フェロー諸島、グリーンランド、マケドニア、モナコ、ルーマニア、サンマリノ、トルコ

グラムである。国内の求人なしに移住が可能であり、労働市場テストの対象外という点でも労働許可とは異なる。また既述のビジネス・ケース・ユニットのように雇用の創出や一定の投資も必要ない。

受入れ申請の審査には点数制が用いられ、①学歴②職歴③過去の収入④就労希望分野での業績などの分野¹⁵で合計65ポイント以上取得した場合に申請が認められる（第3-1-14表参照）。

第3-1-14表 HSMP受入れ基準（29歳以上）

審査区分	最高スコア	審査内容と点数
学歴	30	学士号＝15点
		修士号＝25点
		博士号＝30点
職歴	50	5年以上（博士であれば3年以上）の学士レベル正社員職務経験＝25点
		2年以上のシニアレベルまたは専門性の高いポスト経験を含む、5年以上の学士レベル正社員職務経験＝35点
		5年以上のシニアレベルまたは専門性の高いポスト経験を含む、10年以上の学士レベル正社員職務経験＝50点
過去の収入（年収）	50	Aグループ 4万ポンド以上＝25点、10万ポンド以上＝35点、25万ポンド以上＝50点
		Bグループ 1万7,500ポンド以上＝25点、4万3,750ポンド以上＝35点、10万9,375ポンド以上＝50点
		Cグループ 1万2,500ポンド以上＝25点、3万1,250ポンド以上＝35点、7万8,125ポンド以上＝50点
		Dグループ 7,500ポンド以上＝25点、1万8,750ポンド以上＝35点、4万8,875ポンド以上＝50点
		Eグループ 3,500ポンド以上＝25点、8,750ポンド以上＝35点、2万1,875ポンド以上＝50点
就労希望分野での業績	25	特筆すべき実績・業績を残している＝15点
		きわめて優秀な実績・業績を残している＝25点

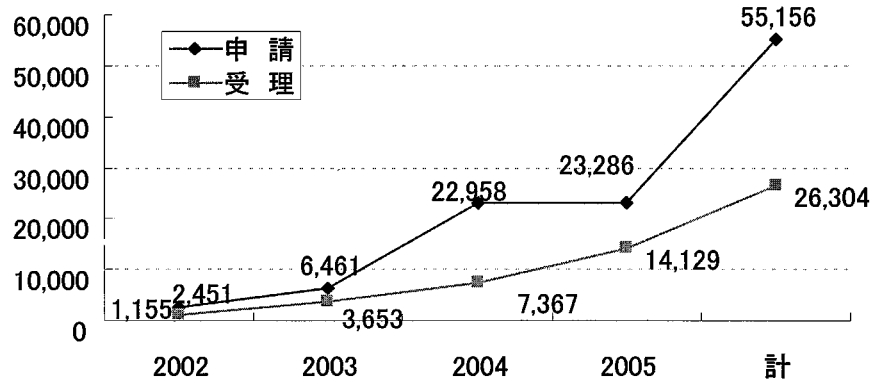
同プログラムでイギリスに入国し、一年間経済活動を行った後には在留期間の延長が認められ、さらに連続4年間イギリスに在住した後は永住許可の申請が認められる。2002年の導入以降、取得ポイントの引き下げ（75→65）など、細かい制度変更が加えられている。

HSMPのターゲットとしてより若い人材が志向されており、28歳以下と29歳以上では異なる条件で審査されているほか、28歳以下であれば5ポイント加算される。

HSMPの受入れ状況についてみると、2002年のプログラム開始以降、申請数、受理数ともに10倍以上の伸びを示している。国籍別に見ると、2003年以降、インドからの労働者の受理数が増えている（第3-1-15図および第3-1-16表参照）。

15 このほかに一般開業医（GP）特別枠、MBA、配偶者（未婚のパートナーを含む）の学歴などでも審査される。

第3-1-15図 HSMPにおける受入れ状況(2002-2005)



出所：SOPEMI(OECD)

第3-1-16表 主要国籍別HSMP受入れ状況(2002-2005)

国籍	2002		2003		2004		2005		計	
	申請	受理	申請	受理	申請	受理	申請	受理	申請	受理
インド	391	176	1,171	651	7,301	1,933	9,050	5,483	17,913	8,243
パキスタン	169	55	630	265	4,472	977	3,777	1,656	9,048	2,953
オーストラリア	129	83	335	235	1,359	639	1,235	1,183	3,058	2,140
アメリカ	325	269	692	558	787	450	595	508	2,399	1,785
南アフリカ	106	69	477	342	1,045	585	760	693	2,388	1,689
ナイジェリア	272	30	557	182	1,996	432	2,459	882	5,284	1,526
ニュージーランド	29	19	154	115	698	331	692	682	1,573	1,147
ロシア	48	33	134	96	323	141	290	233	795	503
カナダ	69	48	115	89	201	105	171	138	556	380
バングラディッシュ	27	14	113	46	381	113	386	206	907	379
スリランカ	29	8	82	39	243	84	328	207	682	338
中国	53	32	252	153	986	357	756	502	2,047	1,044
ジンバブエ	89	28	179	73	246	86	172	89	686	276
マレーシア	23	14	59	32	138	63	176	137	396	246
エジプト	27	12	57	32	125	80	134	108	343	232
トルコ	26	9	81	56	124	50	120	79	351	194
イスラエル	15	9	60	45	115	51	66	61	256	166
ウクライナ	19	8	43	24	155	57	82	76	299	165
イラン	34	9	82	31	125	41	118	74	359	155
その他	571	230	1,188	589	2,165	792	1,919	1,132	5,816	2,742
合計	2,451	1,155	6,461	3,653	22,985	7,367	23,286	14,129	55,156	26,304

出所：SOPEMI(OECD)

キ 季節農業等労働者制度（SAWS：Seasonal Agricultural Workers’ Scheme）

欧州経済地域（EEA）外に居住する18才以上の全日制の学生が季節農業労働に従事するために入国することを許可する制度で、SBSと同様、数量割当制がとられている（2005年の割当数は、1万6,250件）。

同スキームは、WPUKからの委託をうけた契約オペレーターによって運営される。労働者は農業労働者や飼育者として派遣先の農場でのみ働くことが認められており、一度につき最短で5週間、最長で6ヵ月間の英国在留が認められるが、在留許可期間が終了次第、出国しなければならない。同制度における主要国別発給件数を見ると、旧ソ連、東欧出身の労働者が多い（第3-1-17表）。

第3-1-17表 SAWSにおける主要国別発給件数（2004年1-6月）

国名	発給件数	割合
ウクライナ	5,733	30.4%
ブルガリア	2,369	12.5%
ロシア	2,314	12.3%
ベラルーシ	2,187	11.6%
ポーランド	1,936	10.3%
中国	676	3.6%
ラトビア	669	3.5%
モルドヴァ	641	3.4%
ルーマニア	526	2.8%
アルバニア	159	0.8%
その他の国	1,677	8.9%
合計	18,887	100.0%

出所：SOPEMI（OECD）

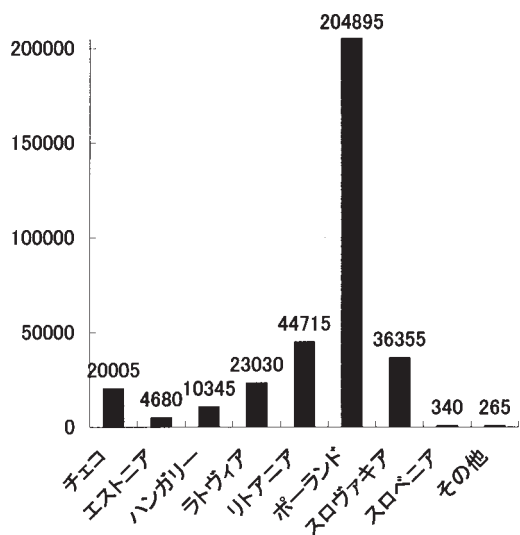
（3）労働者登録制度（Worker Registration Scheme：WRS）

イギリスは2004年5月のEU拡大に際して、東欧新規加盟国からの労働者に対して労働市場を開放した数少ない国のひとつである。¹⁶現在、東欧諸国8ヵ国（Accession 8：A8）¹⁷出身者が被雇用者として1ヵ月以上働く場合は、内務省所管の「労働者登録制度」（WRS）によって管理されている（WRSの運用については、本章第3-3-4図「EU加盟8ヵ国からの外国人労働者が就労するまで」を参照されたい）。

16 移行措置を設けず、東欧からの移民に労働市場を開放した国は英国のほかにアイルランド、スウェーデンがあげられる。

17 A8：ポーランド、リトアニア、エストニア、スロヴァキア、ラトビア、スロベニア、ハンガリー、チェコ共和国

第3-1-18図 WRSにおける国別登録件数



内務省の統計 (*Accession Monitoring Report May 2004 - December 2005*) によれば、2004年5月～2005年12月の登録者数は約32万9,000人となっている。

政府は当初、WRSの登録者数を年間1万3,000人程度と見積もっていたが、大幅な流入超過となった。

8カ国のうち最も登録者数が多かったのは、ポーランドで全体の59%を占める。

登録者の年齢は若く、18-24歳が全体の44%を占めている。

4. 在留管理制度

(1) 国民保険番号と外国人労働者の管理

政府にとって外国人労働者の在留管理は大きな課題のひとつである。イギリスでは、国民保険番号 (NI番号) が在留管理に役立っている。

16歳以上のイギリス居住者には、国民保険制度が適用され、保険料拠出の義務が課せられている。NI番号は国民保険にかかる個人の事務記録のためのインデックスの機能を果たす。NI番号の登録や申請に関する実務的な手続きは拠出金局の地方事務所が行ない、申請の際には①パスポートまたは査証、②雇用契約書などの就労証明、③住所がわかるもの、を提出する。¹⁸

登録時には、パスポートの確認などの面で入管との連携を行っているものの、現在のところNI番号の他目的利用の是非については明確にされておらず個人情報保護の観点からも、NI番号による不法滞在者の摘発などは行なわれていない。

不法就労の全容について、イギリス政府も完全把握できていないわけではない。しかし2005年7月のロンドン地下鉄テロ以降、国境管理と不法滞在外国人に対する監視が強化されており、その一環としてIDカードの導入などが議論されている (IDカード法案については、「第3部4. 2004年以降の動き」を参照)。また、留学生の中には、入学許可証を偽造し、実際には就労目的で入ってくる者もあり、中央政府は問題視している。留学生のコースが本当に存在するかどうかのチェックなども、地方政府が実施している。

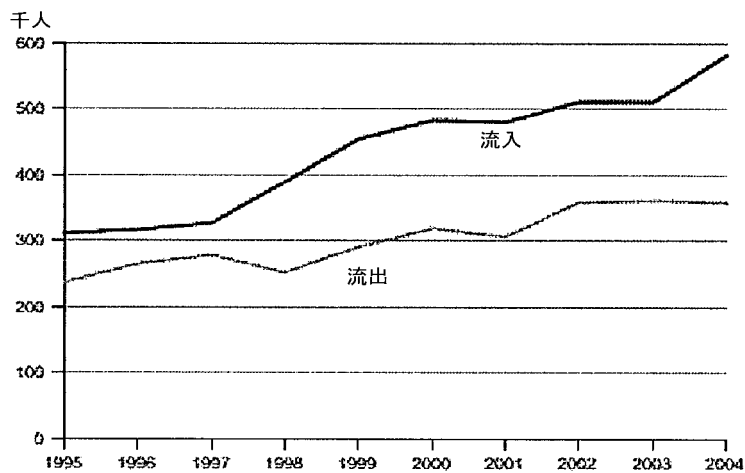
18 (財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 124 (October 31,1996)『イギリスにおけるアイデンティティ・カードをめぐる議論と共通番号制度』

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

出入国数の推移を時系列でみた場合、1997年以降出入国の差が拡大していることがわかる(第3-2-1図)。一貫して入国超過の傾向が続いており、2004年は入国数約580万人、出国数360万人で、約220万の入国超過となっている。

第3-2-1図 出入国数の推移(1995-2004)



出所：ONS

さらに市民権別に見ると、英国市民権を持つ者は約8万8,000人が入国、20万8,000人が出国しているのに対し、それ以外の者は全て入国者数が出国者数を上回っている(第3-2-2表)。さらに東欧諸国のEU新規加盟に伴い2003年と比較するとEUからの入国者が大幅に増加している。

第3-2-2表 英国市民権別出入国数(2003-04年)

	入国(A)	出国(B)	(A)-(B)
英国市民	88	208	-120
EU(25カ国)	117	43	74
旧英連邦	76	35	41
新英連邦	143	20	123
その他の外国人	158	54	104
計	582	360	222

注) 旧英連邦: 第二次世界大戦前に独立したオーストラリアなどの国々
 新英連邦: 西インド諸島を中心とする第二次世界大戦後に独立したインドやパキスタンなどの国々

出所：ONS 統計をもとに作成

2. 雇用・就業状況

(1) 労働力人口

Labour Force Survey によれば、2004年現在のイギリスの総人口は、約5,823万人。うち外国人は285万人で、総人口の4.91%となっている（第3-2-3表）。

また、外国人の労働力人口は、144万5,000人で外国人の労働人口の約5.21%となっている。¹⁹ 総労働人口の減少がみられる中、外国人労働者は一貫して増加している（第3-2-4表）。

第3-2-3表 人口数

	2001	2002	2003	2004
総人口 (千人)	58,866	59,074	59,265	58,233
外国人数 (千人)	2,587	2,681	2,865	2,857
外国人の 対人口比(%)	4.39	4.54	4.83	4.91

出所:ONS、LFSを基に作成

第3-2-4表 外国人の労働人口比

	2001	2002	2003	2004
全労働人口 (千人)	28,029	28,228	28,539	27,747
外国人労働人口 (千人)	1,229	1,303	1,396	1,445
外国人労働 人口比(%)	4.38	4.62	4.89	5.21

出所:ONS、LFSを基に作成

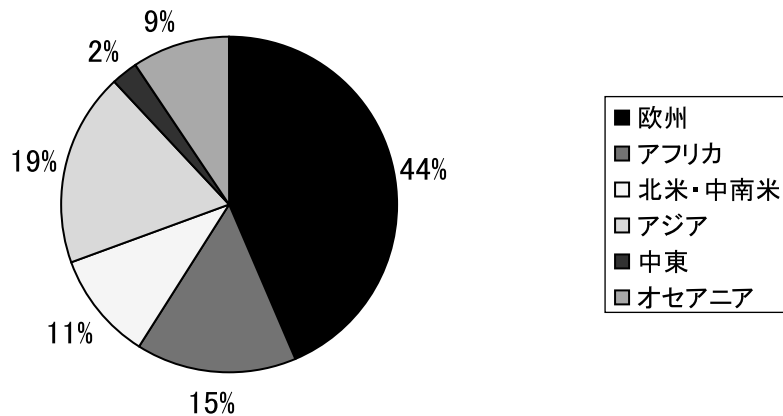
(2) 外国人労働者の属性

ア 地域・国籍別

地域別に外国人労働者の属性を見てみると、欧州からの労働者が最も多く44%を占める（第3-2-5図）。最近の傾向としては、アジアと中東出身者が増加しており、外国人労働者全体の約3分の1を占めるに至った。同地域からは特に女性の増加が顕著である。

¹⁹ 当該推定は、労働力調査による。失業者は含まれない。

第3-2-5図 地域別外国人労働者数の割合（2004年）



第3-2-6表 外国人労働者における主要出身国（2004年）

国別	千人
インド	97
イタリア	67
フランス	51
ポルトガル	50
ドイツ	48
フィリピン	38
ポーランド	32
オランダ	26
スペイン	26
バングラデシュ	26
ギリシャ	18
スリランカ	18
デンマーク	10

出所 SOPEMI(OECD)

さらに外国人労働者を出身国別に見た場合、インドからの労働者が最も多く、主に情報技術分野で就労している（第3-2-6表）。アジア地域ではフィリピン出身の労働者が最も多く、その殆どが医療分野で就労している。

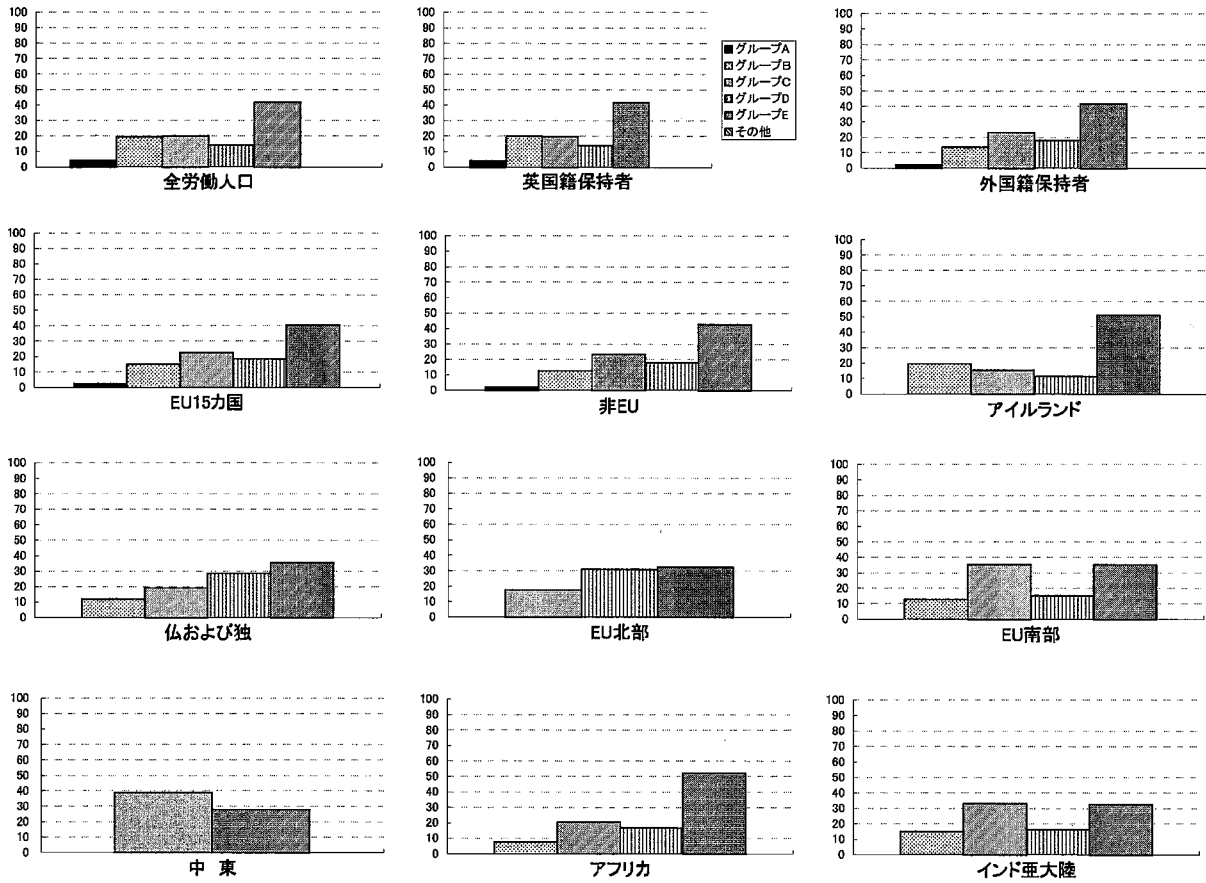
近年、インドは労働許可、HSMPいずれのカテゴリーにおいても入国数が増加している点で注目される。

イ 産業別

イギリス国籍をもつ労働者と外国籍を持つ労働者における産業別の就業状況について見ると、外国籍を持つ労働者の8割近くがサービス業に従事している。これをイギリス国籍を持つ労働者と比較すると、流通業およびホテル業等（グループC）と金融および保険サービス等（グループD）で就業する割合がやや高い。

さらに地域別に見た場合、EU南部の国々では、グループCが、アイルランドおよびインド亜大陸出身の労働者は、製造業および建設業（グループB）に就業する割合が高いなどの特徴がみてとれる。

第3-2-7図 産業別就業割合 (2004年)



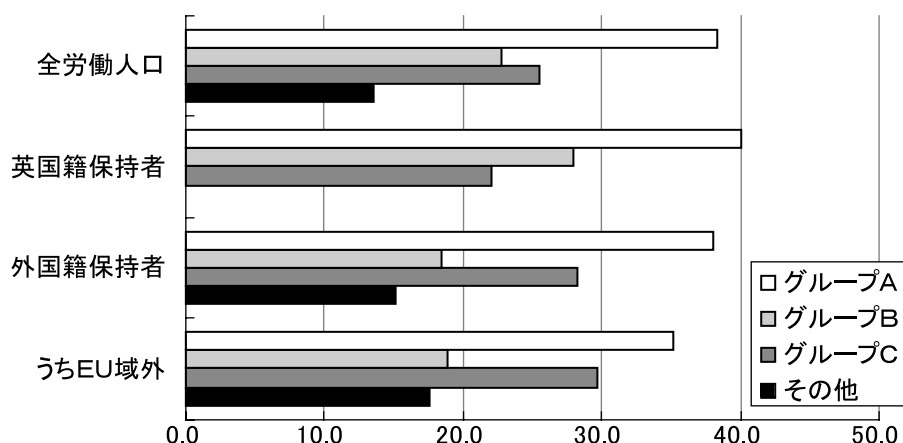
注1 グループA: 第一次産業
 グループB: 製造業および建設業
 グループC: 流通業・ホテル業等
 グループD: 金融・保険サービス
 グループE: 運輸・通信、その他のサービス業
 出所: SOPEMI(OECD)

注2 EU北部: オーストリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、スウェーデン
 EU南部: ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン

ウ 職務階級別

また、職務階級別に見ると、専門技術者、雇用主、管理職など、高度人材（グループA）の割合が全般に高い。第3-2-8図イギリス国籍保持者と比較した場合、非熟練労働者の割合が高いという特徴が見て取れる。

第3-2-8図 職務階級別外国人労働者の割合（2004年）



注1 グループA: 専門技術者、雇用主、管理職など 注2 EU北部: オーストリア、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、スウェーデン
 グループB: その他の熟練労働者 EU南部: ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン
 グループC: 非熟練労働者
 出所: SOPEMI(OECD)

3. 失業状況

エスニックグループ別の失業統計（2003年）によれば、非白人系のエスニックマイノリティの全体の失業率は11.3%で、白人全体（4.7%）と比較して高い。

しかしながらインド人についていえば、その他の白人（白人全体から英国系白人とアイルランド系白人を除いたもの）と同程度の約7.0%となっており、エスニックマイノリティにおいて例外的に低い。一方、バングラディッシュ、パキスタンの失業率は総じて高くそれぞれ17.0%、15.0%となっている。

第3-2-9表 エスニックグループ別の失業統計（2003年）

白人全体 4.7%	全体 4.4%					
	エスニックマイノリティ全体 11.3%					
	混血	インド	パキスタン	バングラディッシュ	黒人	その他
	15.0	7.0	16.1	17.0	14.1	12.0

Labour Force Survey (2003)

III 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に対する姿勢

(1) 伝統的考え方

イギリスの歴代政府が、移民及び移住者の社会統合について明確な理念をもったことは全くない (Favell 1998)²⁰。これはイギリスが伝統的には自国を海外へ出て行く国と考え、移民

20 Favell, Adrian. 1998. Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain. New York: St. Martin's by Zig Layton-Henry "Britain: From Immigration Control to Migration Management". から引用

受入れ国としての側面を意識するようになったのは第二次大戦以後であるという事情にもよる。そもそもイギリスには、つい最近に至るまで計画的な労働力導入の歴史がなかった。イギリスの移民政策は、入国および滞在資格のある限られたカテゴリーに属する人々にイギリスへの移住を制限するという目的に沿って運営されてきた。これは移民の受入れが、社会福祉コスト、治安上のリスクなどの点から国益には合致しないと考えられてきたことによる。政策目的においては、労働力導入などの経済的積極性は薄く、過去の統治を正当化する政治的課題の処理手段、あるいは民主主義標榜国家としての自負を傷つけない範囲においていかに最小限に受入れるかといった受動的側面が強かったと言える。

移民の受入れが受動的である以上、移民の社会統合も基本的には国家の政策としてではなく民間企業の事業と見なされてきた。人々が移住するのはそれが彼ら（彼女ら）の利益になるからであり、それゆえ費用を負担し新しい社会に適応するのは彼ら（彼女ら）自身の責任であると考えられてきた。国が移民を奨励しても、政府が人々を引き寄せる努力が実を結ぶのは移民志望者と彼ら（彼女ら）の家族にとっての利益が費用を上回る場合に限られる。イギリスの政策担当者にとって移民が社会に統合されるのは当然のことと考えられてきたのである。

（２）社会統合導入のプロセス

英国民が自らを移民受入れ国と意識してきたかどうかは別として、イギリスにおける移民流入の歴史は古い。本章Ⅰ．１．「外国人受入れ制度の変遷」でも詳述したように、最初の移民流入は1800年代アイルランドからの移民に遡り、東欧系ユダヤ人が宗教的迫害を逃れてドーバーを渡り、大英帝国の遺産とも言える新英連邦諸国（西インド諸島、インド、パキスタンなど）から大量に流入した移民はその後数百年に渡って英国に留まることになった。

英国民がこうした移民をどう捉えていたかについては、英国人口委員会（1949）に残されている記録「組織的な移民政策は、移住者の血統がよく(good human stock)、宗教又は人種によって受入れ国の国民と結婚し融合することを妨げられない場合においてのみ無条件に歓迎される」²¹が興味深い。ここでの「血統がよく (good human stock)」が、おそらくアイルランドを含むヨーロッパ系移民を指すことは明らかであろう。事実アイルランドを含む共通旅行地域（British Isles Schengen Agreement, 英国諸島に関するシェンゲン協定にあたる）から入国する者は、長年にわたって一切の審査を免除されるなど優遇されてきたし、現在EU及びEEA諸国の市民の移動の自由に制限はない。

イギリスの出入国管理制度は公平であると言われているが、その入国管理への政治的関心のほとんどは、難民及び庇護申請者を含む第三世界からの移民に向けられたものである。戦後の第三世界からの人々の移住の急激な増加²²は、彼ら（彼女ら）の受入れに伴う法と秩序

21 “Royal Commission on Population 1949” by Zig Layton-Henry “Britain: From Immigration Control to Migration Management.”

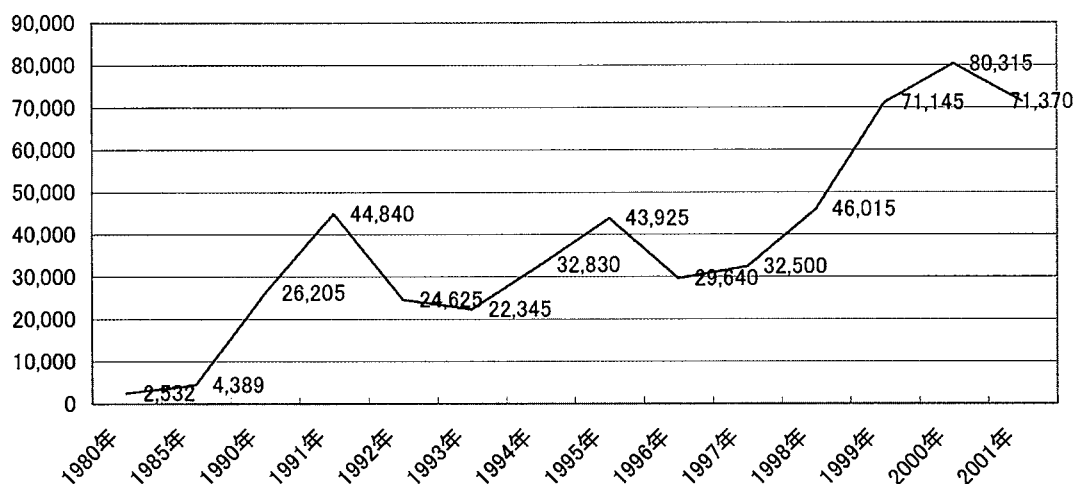
22 本章。1（１）「移民政策の歴史的背景」参照。西インド諸島約50万人、アジア諸国約100万人、その他の移民は約50万人に達した。

の問題、或いは社会の安定と人種問題についての懸念を生じさせていった。ここに統合政策の必要性が生じていたわけであるが、当時の政府は移民の潜在的規模と期間を正確に判断できなかつたため、統合政策は前向きで計画的なものではなく、保守的、場当たりのものにならざるを得なかつた。政府は移民のための学校、住居その他の施設への投資を躊躇する。政府は移民に関する住宅及び教育問題への対応のほとんどを地方に任せ、移民及び人種差別への政治的解決が迫られた際1962年の英連邦移民法及び1965年の人種関係法で介入するにとどまつた。

1960年代及び1970年代には、移民を管理する法律（1962年、68年及び71年の英連邦移民法）と差別を抑止する法律（1965、68年及び76年の人種関係法）が並存した。政府は、移民反対論者ら右派の政治的要求には英連邦移民法で応じ、自由主義者の要求及び均等待遇と人種差別の禁止を求める左派には人種関係法で応えようとした。しかしマイノリティーコミュニティー（少数民族社会）が急速な拡大をしたことが多民族国家になることを懸念する右派の不満を、一方で移民管理が非白人移民を差別しているとの理由で自由主義者の不満を助長させた。

1981年の国籍法は移民の市民権取得を大きく制限し、移民管理政策はより厳格な色彩を帯びることとなった。この背景には、結婚による家族呼び寄せ等による入国が移民管理の抜け穴となっていたことがある。この81年国籍法制定までは、海外植民地の独立と英帝国の崩壊を受けて、英帝国の正規の成員であった英臣民（British Subject）の中から、誰を英国の法的成員に選ぶかに関心が払われてきた²³。ところがこの法制定以降、旧植民地からの移民だけでなく、世界各地からの難民、庇護申請者や経済移民が急増した。第3-3-1図は庇護申請者数の推移を表したものである。1980年には2,500人に過ぎなかつたものが、2000年には8万人を超えるレベルにまで増加しているのがわかる。

第3-3-1図 庇護申請者数推移（1980-2001）



23 柄谷利恵子2003年『移民政策の国際比較』（駒井洋監修・小井土彰宏編著明石書店）第4章p180,181に詳しい。

1980年代に起きた暴動²⁴は、政府の社会統合に対する消極的姿勢を動揺させた。都市部再生プロジェクトとマイノリティーコミュニティ（少数民族社会）の治安維持のための方策に多大な資金が投入される。形式的な平等あるいは形式的な市民権、黒人児童の就学排除、少数民族の失業率の高さ、犯罪への関与並びに投獄件数の多さ、その他の社会的疎外及び不平等に起因する諸問題が社会問題として次第にクローズアップされるようになった。こうした理由から、難民や庇護申請者を想定して社会統合に関する政策形成の必要性が認識されるようになった。

（3）緩和と規制 一労働党政府の社会統合に対するスタンス

本章 I. 1. 「外国人受入れ制度の変遷」で見てきたとおり、近年における経済成長の持続と失業率の低下が引き起こした労働力不足は、将来の少子高齢化社会出現の懸念と相俟って、労働党政府に新たな労働力移入制度を導入する決断をさせた。しかし、より寛大な移民政策のための積極的な環境作りは、常に労働力受入れに積極的な論議を生んだわけではない。特に内務当局は、労働許可制度により又はその他の制度を通じて合法的に受入れられ重要な機能を有する移民と、移民管理を逃れたい不法入国者として攻撃される移民との間に明確な線を引くことに関心を払うべきだと主張した。

2001年5月4日のタイムズ紙に、総選挙を直前に控えたブレア首相は「時代遅れの法律の下で移民が庇護を求めている (Immigrants are seeking asylum in outdated law)」というタイトルの論文を発表した。この論文の主な論点は第一に「庇護申請者の大半が経済目的の移民であること」、第二に「庇護申請者と移民の境界が交錯している状況下、移民法と庇護法を統括した枠組みが必要であること」、第三に「迫害から逃れてきた真の難民を助けるはずのシステムが経済移民によって悪用されており、難民保護の観点から、移民・庇護法を強化し、虚偽の庇護申請者の入国を規制すべき」という三点である。²⁵

こうした方針に基づき、政府は庇護申請者に関する管理制度をより厳格化しようとした。しかし一方で難民の取り扱いについては、国内裁判所及び欧州裁判所の双方が実施している欧州人権条約及び国連難民条約という制約が存在する。この政治的にも非常にナイーブな問題において、ブレア首相は「政府方針の一貫性」を強調しているが、政府の移民管理と難民保護に関する一貫性については懐疑的だとする見方が強い。差別的な国境取締りが、多文化社会を促進する差別を抑止する人種関係法などのような新しい法律と並んで存在する。

最近の白書、「国境を守る、安全な避難所：近代イギリスにおける多様性との統合-内務省2001 (Secure Borders, safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain-Home Office 2001)』は、政府の移民の社会統合に関するより一貫性のある一体化した政策の方針を示している。しかし政治及び経済状態が、明白な利益を伴う寛大な移民制度を目指している時で

24 1981年にブリクストンとトクステスで、1985年にハンズワースで暴動があった。

25 柄谷利恵子2003年『移民政策の国際比較』（駒井洋監修・小井土彰宏編著明石書店）第4章p180,181

あっても、移民及び難民の政治的管理がきわめて困難である点は変わらない。2005年総選挙における保守党がそうであったように、移民反対政策が票決で度々敗れているにも拘らず、政治家はこの問題は選挙民を動かす可能性があると感じている。西ヨーロッパの一部で見られた反移民政党の成功がこの傾向を助長させているとも言える。また、テロが頻発する今日においては、社会同化か多文化共存かという社会統合の根本的在りようが非常に大きな問題としてクローズアップされている。イギリスの社会統合政策は、緩和と規制という二つの相反するテーマの下で今後も難しい舵取りを迫られていくものと思われる。

2. 社会統合に関する制度の運営体制

(1) 社会統合の目的

イギリスにおける、移民の受入れが経済性に合致せず、イギリスの利益に貢献しないという伝統的見解は上述した通りであるが、少なくとも現在の政府は、そうした考えを大きく修正しつつあるようだ。本調査のヒアリングで、移民の社会統合に関する新しいアプローチを示すコンサルテーション・ペーパーの作成にも大きく関わった内務省の担当官は、「イギリス経済への貢献についてはいろいろな見方があるが、移民の受入れが経済成長に効果があるという点においては自信を持っている。移民一人あたりの国家財政への貢献度は、英国国民のそれに比べ多いというデータもある。また、国内の賃金レベルなど、国内労働市場に悪い影響を与えるという証拠もない。」と述べている。

内務省がまとめた「難民の社会統合に関する国家戦略 (A National Strategy for Refugee Integration)」の中で、難民は国家経済に貢献するものと明確に位置付けられている。その上で社会統合とは、難民がイギリス社会において彼ら（彼女ら）の能力を最大限に発揮し、他の市民と同様の権利と責任を持ち、社会に貢献できることを目的に支援する枠組みであると定義されている。そしてそのためには、①難民に対する必要な情報や知識の提供②サービス提供の安定③正確なデータの収集④難民との絶え間ない接触が必要であるとしている。

移民をネガティブな要素ではないと認識した上で、移民に対する社会統合を促進するため、現在様々なアプローチがとられている。

(2) 社会統合のターゲット

イギリスは、「多くの国に対して政治的または宗教的見解ゆえの迫害から逃れる人々がそこに安全な避難所を見出して新たな生活を築く国である」²⁶と自らを規定し、その目標達成のために社会統合を進めるとしている。従って社会統合戦略のターゲットとなるのは、イギリス政府により難民 (refugee)²⁷と認められた人、人道上の保護を与えられた人または残留の

26 “A National Strategy for Refugee Integration” Home Office2005より。英国は1951年の難民身分に関するジュネーブ条約でも指導的役割を果たしたとしている。

27 難民の定義は国連難民条約に依拠し、英国法では「人種、国籍、特定の社会集団の一員であること、又は政治的意見や理由に迫害を受ける十分根拠のある恐れがあり、国籍国の外にあり、そこへ帰国できず若しくは係る恐れのために帰国を望まない人物」としている。

特例許可を得た人々である。ここに難民許可を検討中の庇護申請者 (asylum seeker) も含まれるかどうかについてであるが、公式には対象となっていない。難民としての認定がなされた日が社会統合の対象となる第1日目というのが政府の見解である。しかし、後述するが、庇護申請者については現在地域分散計画が採られており、許可を待つ間居住する地域から公的・私的サービスを受けている。庇護申請者については社会統合のターゲットからは外すが、将来の難民と位置付けて統合のための準備を地方政府、ボランティアセクターなど非政府組織が行うというのが政府のスタンスのようである。また、これ以外の外国人労働者等が範囲に入るかどうかについてであるが、これも上述の理由で範囲外となる。しかし、社会統合を支援する各種機関においては、そこに明確な垣根は設けておらず、イギリスに居住し社会生活上の支援を求めるすべての外国人を対象とするところが多いように思われる。

(3) 社会統合の実施主体

イギリス政府において、移民の社会統合を中心的に担うのは内務省移民国籍局 (Home Office, Immigration & Nationality Directorate-IND) である。INDは国境のコントロール、移民の管理、社会統合を全般的に所管している。

また、社会統合は雇用、社会保障、教育問題等多岐にわたるため、内務省の他の部局及び他の省庁も分担して責任を負っている。雇用問題及び社会保障給付問題については雇用・年金省が、児童及び成人の教育問題については教育・技能省が指導的役割を果たしている。

さらにこうした中央が策定する社会統合政策を具体的に実行するのが、地方政府であり、これに属する関連機関並びに民間組織を含む大小様々のボランティアセクターである。詳細は後述するが、イギリスの社会統合においては、特にこのボランティアセクターの果たす役割が重要である。

(4) 中央政府の果たす役割

「難民の社会統合に関する国家戦略 (A National Strategy for Refugee Integration)」が定める中央政府の主な役割は、①国家難民統合フォーラム (National Refugee Integration Forum-NRIF) の支援②難民統合を支援するプログラム及び予算の管理③難民統合に影響を与える政策の調整である。また政府は、これらの目的遂行のために新たなサービスまたは機構を設けるのではなく、基本的にはイギリスに現存する学校教育制度やNHSのような社会保障機構の枠組みの中で難民に支援を提供するとしている。そしてこれらサービスは他の地域社会のメンバーに対してもそうであるように、個々の難民にとって十分な柔軟性を備えていなければならないとしている。

ア 雇用

雇用と教育に関する問題については、難民に提供されるサービスの中でも最も重要なものと位置付けられている。これは多様な能力を持つ難民が潜在能力を十分に発揮するためには、①英語で有効に意志疎通できる能力を身に付けることと②能力と技能に適した雇用を得ることという二つの要因が必要という認識に基づく。イギリスにおける難民の失業は、平均すると難民の資格レベルの方が相対的に高いにもかかわらず、全国平均の約6倍と推定されている。これは雇用とのマッチングが必ずしもうまく行われていないことを示している。

難民の雇用問題を所管するのは雇用・年金局（Department for Work and Pension）であり、ジョブセンタープラスが実施の窓口となっている。ジョブセンタープラスは難民のための雇用戦略「生活の再建のために働く（Working to Rebuild Lives）」において次のような取り組みの方針を述べている。

- ①第一線アドバイザーが難民相談者の要求にさらに適切に答えることができるようにする。
- ②難民が肯定的な保護決定を受けた後、住宅等の生活上の問題を早期に解決し就職準備に集中できるよう道案内する。
- ③テスト区域においてサンライズケースワーカー²⁸は難民がどのような能力を発揮できるかについてジョブセンタープラスと十分な連絡をとる必要がある。

イ 教育

難民における教育問題は将来的な地域社会の構築と密接に関係しているため、大きな関心をもって取り組みがなされている。地域においてこの中核を担うのが地方教育当局（LEAs）である。「国境を守る、安全な避難所：近代イギリスにおける多様性との統合」（内務省 2001）は、難民及び庇護申請者の子供たちは、他のすべての子供と同じように扱われなければならない学校に入るための通常の次期に不利な扱いを受けてはならないとしている。しかし、現状の問題点は、多くのこれらの子供が学期途中で移動すると既に学校が満員になっているケースが多く、多くの難民の親が直面している問題は、まず学校に席を見つけることだという。

こうした問題に対処すべく教育・技能省は、LEAsと協力して「入学に関する手引書」の作成作業にかかっている。

28 Sunrise Program（サンライズプログラム）は政府の定める「全国難民統合サービスの戦略向上」プログラム。難民が認定を受けた直後に直面する様々な問題に対する支援を行う。

ウ 住宅

庇護申請者は難民申請時点から国家難民支援サービス(The National Asylum Support Service-NASS)によって最初の宿泊施設を提供される。その後庇護申請者は難民地域拡散計画に従って全国に分散される。²⁹これは中央政府の説明によると、難民は最初に定住した土地で就職するのが合理的で、かつ受入れる地域社会の側も難民に慣れる準備期間があることから双方にとってメリットが大きいとするが、地方政府から見ると難民の押し付けという側面がなくもない。

全国に拡散された庇護申請者は、そこでイギリスでの生活をスタートさせ難民認定を待つ。難民認定されるまでの期間は、住宅についても居住する地方政府及び当該地域のボランティアセクターから各種支援サービスを受けることになる。中央政府は、①難民の中からホームレスを出してはならない②難民が適切な住居を入手できることを確実にするためNASSから他の施設に移ることで生じる諸問題に対処しなければならない③長期的には彼ら（彼女ら）の家庭において難民家族を支えること、という指針を出しているがこれを実行するのはすべて地方における自治体政府及び民間団体などのボランティアセクターである。

以上のように、社会統合における中央政府の役割は、政策の策定、予算の管理・配分、省庁間の調整などであり、プログラムの実施を担うのは地方政府並びに民間団体等ボランティアセクターである。それでは次に、地域レベルにおいてどのように社会統合が行われているのかを、地方政府の一つであるサザンプトン市を実例に見てみよう。

(5) 地方政府の行う社会統合 —サザンプトン市の実例

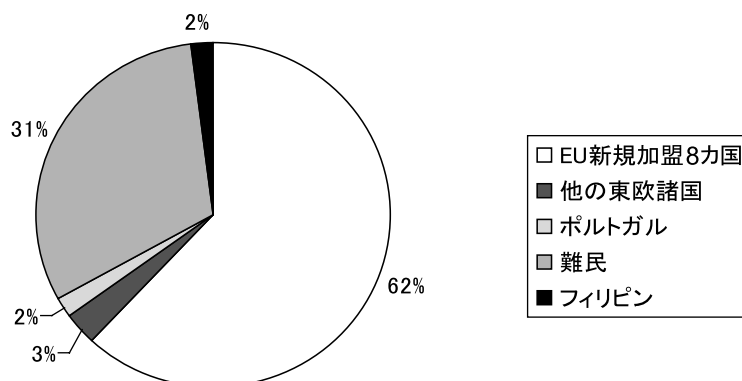
ア サザンプトン市の概要と外国人の構成

サザンプトン市は人口約22万人。歴史的に貿易で栄えてきた港町である。人口の約7～8%が黒人その他の外国人で占められる。サザンプトン市は政府の難民地域拡散計画に沿って年間約500人の庇護申請者を受入れてきた（難民については市では受入れ数をコントロールできない）。2004年9月に同プログラムは終了したが、これ以降も他の都市からの移民の二次移住が続いている。このためサザンプトン市における難民と庇護申請者の正確な数字を求めることは難しいが、市当局によると約4,000人と推定されるとのことである。

第3-3-2図はサザンプトン市が受入れる外国人のグループ別人口比を表したものである。これを見ると新規EU加盟国からの移住者が62%で半数以上を占めている。

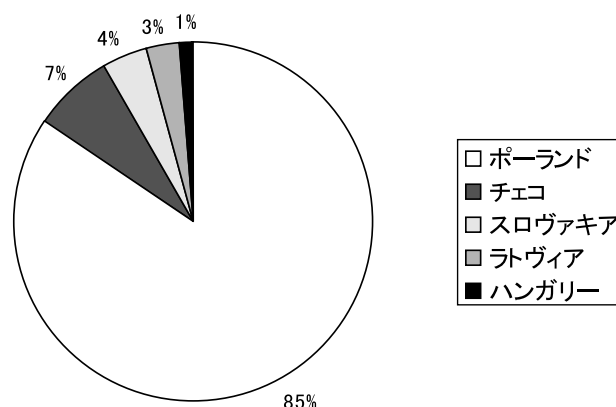
²⁹ 1999年以前はロンドンに集中していた。

第3-3-2図 外国人のグループ別人口比



さらに第3-3-3図は新規EU加盟8カ国(10カ国中キプロス・マルタを除く8カ国)から移住する労働者の国別内訳を示したものである。これを見ると、ポーランドからの移住者が81%で圧倒的に多いことがわかる。

第3-3-3図 EU新規加盟国移住労働者の出身国別人口比



現在市には約60程度のコミュニティができており、これらの外国人は主に市の中心に居住している。この地区は、もともと黒人コミュニティがあったところで住宅費が安い。ポーランド人が多い理由については、サザンプトンにもともとポーランド人コミュニティがあったことが原因と思われる。このグループは扶養者がいない若い独身者がほとんどで、文化的な問題を起こしにくいグループと目されている。

イ 社会統合

前述した通り、政府の社会統合の基本方針は難民を対象としたものであるが、実施主体である地方自治体にとっての社会統合の対象はより広い範囲をカバーする。サザンプトン市もこの例外ではなく、市にとっての社会統合とは市に移入してくるすべての外国人に対する積極的アプローチであり、彼ら(彼女ら)に対して提供するすべてのサービスを指す。外国人はEU拡大、人種紛争など国際的、政治的要因など様々な要因で移入してくる。地域拡散計画に沿って移入してくる難民を除き、それ以外の移入外国人は市のコントロール

の範囲外にあると言える。社会統合の目的が、受入れた外国人をいかに社会に調和させ、紛争を減らし、経済的貢献をしてもらうかということにあるとするなら、地方自治体は好むと好まざるに関わらず対象を広げなければならない。外国人の構成は地域により様々であり、社会統合はこうした各地域の実情に対応して実施される必要がある。社会統合の実施方法が市によって異なる所以である。

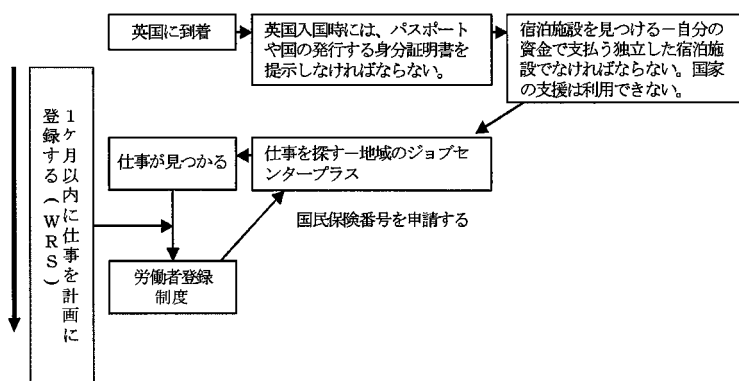
さらに地域社会においては、社会統合を補完的に実施するボランティアセクター等 NGOの存在が大きい。こうしたボランティアセクター等に対しては、市から援助を行っている。しかしこれら団体の活動資金の構成比率は、公的援助よりも独立した慈善団体からの寄付の方が高いのが一般的である。社会統合の活動は、草の根レベルで展開される各種サービスとして実施されるものがほとんどであり、これらボランティアセクターの存在は欠かせないものとなっている。また、公的機関としては、警察や入管、教育機関などの各行政機関も合わせた戦略グループがあり、民間団体との間にネットワークを形成し社会統合は実施されている。

(ア) 雇用

第3-3-2図「外国人のグループ別人口比」で示した通り、サザンプトン市の特質は新規EU加盟国からの移住者が半数以上を占めていることにある。従って市の施策はこのグループの安定を指向したものとなっている。

第3-3-4図は、こうした新規加盟国からの移住労働者が職業を得るまでを図解したものである。

第3-3-4図 新規EU加盟国からの外国人労働者が就労するまで



注意事項

1 1ヶ月以内にこの制度に登録しなければ、不法労働となる

申請書類は内務省登録窓口(Worker registration team Home Office)宛書留郵便で送付する。同封すべきものは以下のとおり。

- ・ 雇用を確認する雇用者の書簡
- ・ パスポート写真2枚
- ・ パスポートまたはIDカード
- ・ ￡50の小切手、デビットカード、郵便為替

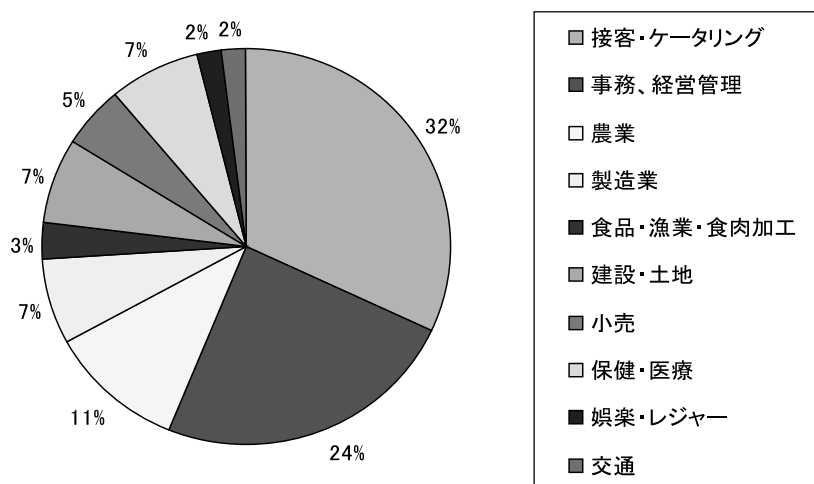
2 国民保険番号

国民保険番号を得るには、最寄りのジョブセンターで身元証拠(Evidence of Identity)用の面接を予約しなければならない。

- 申請にあたっては、次のものを取得しなければならない。
- ・ 身元を証明するもの—パスポートまたは運転免許証など
 - ・ 就労証明書

市の比較的良好な経済状況を反映して、現在ポーランド人を始めとするEU新規加盟国からの移住労働者はそのほとんどが到着後数日で就労が可能となっている。企業の中にはポーランドでリクルートしている例も見られるという。これら労働者の学歴はそれほど高くなく、技能レベルは低い者が多い。中央政府はこうしたグループにも不足している歯科医など高スキル分野での受入れを奨励しているが、実際は工場、スーパーの倉庫管理など地元民が就かないような低賃金、長時間労働に就いている例が多いようだ。第3-3-5図は新規加盟国の移住労働者の産業別雇用状況を表したものである。これらの移住者は、まじめで、イギリス人がやりたがらない仕事をするので、雇用主は歓迎している（大手スーパーマーケット等はポーランドから大量採用しようとしている。）。現在のところ旧東欧圏からの流入が労働市場に与える緊張感は見られない。しかし一部に低賃金や長時間労働などの問題が生じている。市では、悪質な雇用主から移住労働者を守るため、入国後すぐに労働者が得られる権利（最低賃金、安全、住居等）について広報している。しかし移住者の中には到着後すぐに仕事を始める者も多く、なかには登録も行わない者もあり、広報の徹底を困難にしている。移住労働者は、失業した場合は失業給付（Job seekers allowance）を受けることができる。ただし支給前に2年の就労がなければならない。この他、最低の生活保障としての生活保護があるが、新規EU加盟による移住労働者は、入国後1年間は受けられない規定となっている。

第3-3-5図 新規EU加盟国移住労働者産業別就労状況



(イ) 移民管理

現在、新規EU加盟国からの移住労働者については登録制度がとられている。しかし登録料が1件あたり50ポンドかかるため登録を行わない者もいるなど、完全に網羅されているとは言えない。この登録制度とは別に、移住労働者は国民保険制度³⁰の登録が義

30 国民保険制度は全労働者を対象とする。

務付けられている。実際には外国人数の実態の把握およびその管理はこの制度を利用して行われているようである。外国人は入国後移動することが多いので登録制度で管理するのは難しいが、国民保険での管理は雇用主も判っているので追跡が可能。国民保険の登録は、①パスポートまたは査証、②雇用契約書など就労していることの証明、③住所がわかるものの提出で行う。市のヒアリングにおいては、この制度で得られた情報についてはパスポートが本物であるかどうかなど入管との連携は一部行っているが³¹、データ保護の法律が存在するのでそれほど多くのデータをやりとりしているわけではないとのことであった。例えば、この制度のプロセスで偽造パスポートが判明した場合でも、就労していれば国民保険番号は与えられる。市当局の同制度担当者によれば、これまで不法滞在者に対する強制送還が大がかりに行われたことはないが、今後不況期に入る等状況が変化すれば、同制度を用いて、移民管理の運用を厳格化することは可能とのことであった。

(6) 予算

社会統合を行うための予算の仕組みはどうなっているのだろうか。まず前述の難民地域拡散計画に従って庇護申請者を受入れる地方政府に対しては、受入れ数に従って補助金が支給されている。地方政府はこれに独自の予算を加え市政府による社会統合を実施し、さらに社会統合の中核を担う地域団体及びNGO等に資金援助を行っている。

これら地域団体及びボランティアセクターの中心的機関に対しては、社会統合を実施するための資金として、中央政府から年間約600万ポンドの中核資金が次の被供与団体に分配されている。³²

- ・ British Refugee Council (英国難民評議)
- ・ Refugee Action (難民アクション)
- ・ Scottish Refugee Council (スコットランド難民評議会)
- ・ Northern Refugee Centre (北部難民センター)
- ・ North of England Refugee Service (イングランド北部難民サービス)
- ・ Refugee into Jobs (難民と職業)
- ・ Welsh Refugee Council (ウェールズ難民評議会)
- ・ Midlands Refugee Council (中部地方難民評議会)

また、内務省は難民の社会統合を目的に設けられた次の三種類の主要基金を管理している。

31 ただしこのプロセスで偽造等が発覚しても逮捕等することはない。

32 A National Strategy for refugee Integrationより

- ①難民社会開発基金（R C D F）
- ②チャレンジ・ファンド（C F）
- ③欧州難民基金（E R F）

①難民社会開発基金（R C D F）

R C D Fはボランティアによって運営され難民社会に重要なサービスと支援を行っている小規模難民社会団体のための能力育成資金を提供する。補助金の額は1件あたり5,000ポンドが上限。各会計年度中1団体につき1件のみの交付が可能。補助金が能力育成、新しいサービスの提供及び地域社会構築を推進すると認められた団体に交付される。

②チャレンジ・ファンド（C F）

C Fは「完全で平等な市民(Full and Equal Citizens)」の実施を支援するため2001年に設けられた基金。ボランティアセクター及び地域社会を基盤とする団体及び公共組織（地方自治体関連機関含む）が利用できる。2004年には難民社会の特別な社会的ニーズに応える革新的プロジェクトに対して総額で300万ポンドが交付された。1件当たりの申請額に上限は設けていないが、内務省は1件当たり2万～3万ポンドの範囲が望ましいとしている。C Fは12ヵ月間のプロジェクトに対して費用の100%の資金供与が可能である。

③欧州難民基金（E R F）

E R FはE Uの決定により2000年に設立された基金である。加盟国に対して、主要3分野において難民を支援するための構想を実施する権限を付託している。その3分野とは、①適切な受入れ条件を設けること、②社会的及び経済的統合を促進すること、③難民が希望すれば彼らが母国へ帰れるようにすることである。

ボランティアセクター及び地域団体は直接資金供与を求めることが可能だが、民間組織はパートナーとしての参加を許される。申請額に上限はないが、一般に申請が受け入れられるのは3万ポンドから8万ポンドの間であるとされている。E R Fは12ヵ月間のプロジェクトに対して概ね総費用の50%の資金供与が可能である。

中央政府は上記のようなファンドを統括的に管理し、社会統合を行う地方政府及び地域関連団体、ボランタリーセクター等民間団体などに効果的に配分している。地方政府及び地域関連団体においてはこれに地方の独自財政を、ボランタリーセクターにおいては慈善団体からの寄付を、民間団体においては独自資金を加え、様々な活動を展開している。

3. ボランティア・セクターによる支援活動

イギリスにおける社会統合の実施主体として地方政府等と並び重要な役割を担うのがボランティア・セクターである。英国には非常に多くのボランティア・セクターが存在し、イギリスが行う社会統合のサービス提供者として、あるいは政策の末端伝達者としての機能を果たしている。それではイギリスの社会統合における、ボランティア・セクターの活動とはどのようなものだろうか。ヒアリングを行った二つの実例をサンプルにその実態を見てみることにする。

(1) ボランティア・セクターとは

イギリスではNPOに相当する民間非営利部門は、通常ボランティア・セクター (Voluntary Sector) と呼ばれ、その歴史は中世の慈善事業にまで遡る。現在およそ50万とも言われるボランティア・セクターは、非常に広範囲の組織・グループから構成されており、行政、民間にならぶセクターとして、重要な役割を担っている。イギリスのボランティア・セクターの活動は活発で規模も大きい。ボランティアに加え、何千人もの専門スタッフを抱え全国で展開しているようなチャリティから、ボランティアのみで運営している小規模の自主的な地域グループにいたるまで実に様々である。広義のボランティア・セクターには労働組合、政党、クラブなどもこれに含まれ、各々の関心、活動は多岐にわたっている。また、組織構造、法的立場、課税処理、有給スタッフとボランティアとの役割、活動範囲、財源なども様々であり、このような多様性のためボランティア・セクターを一括りに定義するのは困難である。成人の半数以上が、少なくとも年に一度はボランティア活動に参加すると言われるイギリス。ボランティア・セクターのかなりの部分が「チャリティ」であり、イギリスのボランティア・セクターを理解するためには、まずこの「チャリティ」の概念を理解しなくてはならない。「チャリティ」とは一般に博愛的な意味を持つ法的な概念。法律上チャリティとして成り立つためには、私的利益ではなく公的利益のための目的を持っていなければならない。これは、公益目的の活動を規定するものであるが、こうした目的を持つボランティア組織はチャリティとして登録することができ、チャリティとして登録されれば各種税制において優遇措置を受けることができる。チャリティの登録、規制、監査、調査、支援を実施する権限を持っているのは、チャリティ委員会 (Charity Commission)³³と呼ばれる政府部門の組織である。

一方、ボランティア・セクターの財源を見ると、公的部門からの補助 (委託金、助成金など) 37.0%、次いで個人寄付が36.6%という構成になっている。広義のボランティア・セクター (非営利であり、独立しており、ボランティアの性格を持つ組織化されている組織) においては、公的補助に依存する傾向が強いが、狭義のボランティア・セクター (教育機関、労働組合、レクリエーション団体などのグループが除かれる) においては、企業・個人などから

33 イングランドとウェールズでチャリティの登録、監督、支援等にあたる独立した政府機関。内務大臣の任命する三人の委員 (チャリティー・コミッショナー) によって構成される。

の寄付及び寄贈が、政府資金や事業収入に劣らず重要な比重を占める。

(2) ボランタリーセクターの支援活動の実例

ア A S I (Action for Social Integration社会統合アクション)

(ア) 組織

A S Iは慈善団体(charity company)として登録された団体である。難民、庇護申請者などイギリスで定住を希望する移民、少数ではあるが訪問労働者も対象とした支援を行っている。社会的統合のための団体はイギリス国内に多く存在するが、多くは国別出身者を対象とした組織体系となっている(例えばルワンダ人にはルワンダの、ソマリア人にはソマリアの支援組織が存在する)。A S Iについては、黒人だけでなく他のマイノリティー(中国などアジアも含む)も対象とした支援組織である。職員はフルタイムが4人、ボランティアが8人。A S Iはすべてのグループを支援の対象とするため、黒人、難民、中国人など各グループの代表者8名から成る経営管理委員会をおいており、すべての被支援者に公平にサービスが提供できる組織体制となっている。

(イ) 主な活動

主な活動は、難民等に対する住居、雇用、教育訓練、福祉、言語、医療サービスへのアクセス等に関するワンストップの支援など。電話で相談してくる人や直接来訪する人、政府機関や他の団体から紹介を受けて来る人など支援者のアクセス方法は様々である。具体的には、例えばルワンダ語しか話せない難民に対しては、ルワンダコミュニティーの協力を得て役所の手続きの通訳を行う、および仕事を探している人に履歴書の書き方を教えるといった支援である。専門的な問題については、その分野の団体に協力を要請する。1日5本くらいの電話相談があり年間約250人の来所者がいる。管理委員会を通して教会、他の慈善団体とも連携し広報活動を行う。この他ウェブ上の広報も行っている。難民、庇護申請者らは口コミの他にこうした媒体を通じてA S Iの存在を知りサービスの提供を受ける。

庇護申請者が難民申請を行い、難民としての許可が下りるまでは、臨時の住居と最低限の資金(週40ポンド程度)が地方政府より支給される。難民許可が下りたら、自治体が住宅の手当てをする。しかしこれは合法的な移民の場合であり、不法滞在者は公的機関を通して住居を見つけることができない。こうした人々は慈善団体が世話することになる。難民許可された人は、仕事が見つかるまで求職手当(Job seekers allowance)週約50ポンドが支給されこれで生活する。A S Iは、彼ら(彼女ら)の就職活動を支援するため、履歴書の書き方、銀行口座の作り方などの協力を行っている。実際に仕事を見つけるのは、求人広告や知り合いを通じてなど、個人的に見つけることが多い。仕事の種類としては、接客業が多い。店員やホテル、倉庫の管理などもある。これらの職種は、

それほど見つけるのは難しくなく、最低限の賃金は得られる。³⁴他方オフィス・ワークは見つけにくい。年齢や希望職種によって求職に期間には差がある。

女性の方が英語の訓練を受ける機会が少なく、言語能力の面で不利となっているようである。また難民の場合、片親家庭であるケースが多く、子供の不登校やしつけの問題も起きている。一般的に子供の数が多いため、母親が働きたくても働けない状況も多く見られる。こうした子供は学校に行っても疎外されるため、非行化するケースが多い。A S Iはこれら社会的弱者に対しての様々な支援を行っている。

(ウ) 予算

年間の予算は30万ポンド。宝くじ基金からの支援が最も多い。この他内務省や地方自治体、その他の慈善団体からの支援、個人からの寄付で構成される。公的資金からの支援は10万ポンド程度（内務省にプロジェクト申請し内容が良ければ採択される）である。

(エ) 受入れ国としての英国の評価

もともとアフリカ諸国はイギリス、フランスとつながりが深く、アフリカ人はたいてい英語か仏語を話すので、難民の行き先希望としては、英か仏が多い。これらの国では、すでに、同国人も多く定着しており地域にコミュニティを形成している。イギリス政府の受入れ政策については基本的には満足しているとのことであった。

イ J C W I (Joint Council for the Welfare of Immigrants移民福祉協議会)

(ア) 組織

J C W Iは、1968年に創設された政府から完全に独立した非政府機関である。移民に対する法的な支援を行っている。職員は16名でほとんどが法律関係。あとは事務・管理関係。職員は、大学、シンクタンクのプロジェクトへの参加など外部での活動が多い。国には非営利公益団体として登録しているが、税制面でのメリットを得られる慈善団体としての登録を進めている。

(イ) 主な活動

移民に対する一般向けの電話相談（週2回程度）も行うが、基本的には弁護士等を対象としたアドバイスが中心である。難民や庇護申請者問題も扱っているが、主なターゲットは経済移民である。新EU加盟国出身者の問題も排除していないが、これらの者については対処すべき問題数が少ない。J C W Iが行う主な活動は以下の3つである。

- ①移民問題を扱っている人たちへのアドバイス
- ②法律家、公務員、NGOへの移民問題に関する教育
- ③調査、ロビー活動

34 英国の最低賃金は時給4.9ポンド

(ウ) 予算

主な財源は以下の4つで慈善団体からの支援が最大である。法務省が所管するリーガルエイドは使用しているが、独立性を保つため、政府が拠出する統合のための活動への補助金（内務省移民局）は受けていない。主な財源は次の通りである。

- ①法務省が実施しているLegal aid制度（低所得者への法的アドバイス援助制度）からの支給
- ②慈善団体クウェーカー派のトラスト（チョコレートメーカーのトラスト）からの資金援助など。
- ③対公務員、弁護士、NGOの法的アドバイスサービスに対する報酬
- ④移民法・国籍法等の法律に関する教科書販売による収入

結び

これまで見てきた通り、イギリスの移民受け入れは長い歴史を持ち、政策の有無にかかわらず社会は移民と関わりこれに接してきた。異なる人種、異なる文化、異なる宗教が混在する日常は、イギリスでは見慣れたものとなった。フランスとは異なり、例えばイスラムの女性が公共の場所でスカーフを巻いていても非難の対象とはならない。ロンドンのダブルデッカーや地下鉄で白人だけの車両を探すことの方が困難である。しかしイギリスにおけるエスニック・マイノリティは、はたして真に社会に統合されているといえるのだろうか。

2003年の雇用調査³⁵によると、イギリス全体の失業率4.4%に対してエスニック・マイノリティ平均の失業率は11.3%であり、白人の英国人と比較した場合、非白人の雇用率、賃金などは全般的に低い。特にパキスタン系は16.1%、アフリカ系黒人は14.1%、カリブ海系黒人は11.6%と高く、16歳から24歳で比較するとエスニック・マイノリティの失業率はさらに上昇する。これら若年層の失業率の上昇が治安悪化のリスクを高めることは言うまでもない。

2005年、フランスで起きた移民の暴動は欧州の社会統合政策に疑問を投げかけた。一部報道は社会同化政策か多文化共存政策かという二元的な議論を展開したが、社会統合の評価はそれほど単純ではない。イギリスにおいてもロンドンを震撼させた連続地下鉄爆破事件が記憶に新しい。事件後の煽情的なマスコミ報道、一部ナショナリストらの極右的な言動などに眉を顰める人は少なくないが、労働党政権下において進められてきた一連の移民及び移住者に対する緩和政策のベクトルに、異なる方向の力が加わり始めたことは否めない事実だろう。異質な文化を持つ人々を社会にどう融合させるかという古くて新しい命題に、今またイギリスは直面しているようである。

35 Employment Accessによる

【参考文献】

- Home Office “Indicators of Integration final report” 2005
- Home Office “Integration Matters” 2005
- Home Office “Making Migration work for Britain” a consultation document 2005
- KLI “A Comparative Study on Labour Migration Management in Selected Countries”
- Zig Layton-Henry “Britain: From Immigration Control to Migration Management”
- OECD “Trends in International Migration” SOPEMI2004
- IOM “Return Migration” Policies & Practices in Europe 2004
- Southampton City Council “Southampton city visitor guide 2005”
- UK & Race & Europe Network “Overcoming Racism” Why a European Perspective is Crucial 2004
- JCWI “Recognise rights, Realize benefits” 2005
- JCWI “Annual Review 2003-2004”
-
- 在日英国大使館『対英投資セミナー』税制・会計及び労働・入国許可の概要 2005.10
- (財)国際経済交流財団／三井情報開発(株)総合研究所『外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業報告書』2005.3
- 三井情報開発(株)総合研究所『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』 2003.3
- 厚労省外対課『外国人雇用問題研究会報告書』第4章各国の外国人労働者受入れ制度の比較 2002.7
- 厚労省外対課『諸外国における外国人労働者の現状と施策』1999.12
- 総合研究開発機構(NIRA)『外国人労働者の社会的受容システムに関する研究』1990.6
- 柄谷利恵子『移民政策の国際比較』第4章英国の移民政策と庇護政策の交錯 2003.7
- 労働省職業安定局・雇用職研『外国人労働者の受入れ政策』欧米諸国の現状とわが国の課題 1989.12
- 日本労働研究機構『欧米諸国における外国人労働者等への社会保障の適用』第3章イギリス 1995.3
- 英国貿易投資総省、英国での生活と就業、2005年3月

第4章 イタリアにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I イタリアにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

(1) ボッシ・フィーニ法制定に伴う移民政策の転換

イタリアはドイツをはじめとする近隣の欧州諸国あるいは米国への移民送出国としての歴史が長く続いた。また入国する移民の多くが他国への経由地と捉え、定住に至らないことが多かった。さらに植民地もリビア、ソマリア、エリトリアの3カ所に限られていた。このような背景から、移民問題は送先での自国民の保護などが多く、他方で受入れ面での問題が顕在化することは少なかったため、政府による包括的な移民管理は行われてこなかった。

しかし1970年代後半に英仏独が移民規制を強めた結果、イタリアを最終目的地とする移民が増加し、1970年に約15万件だった滞在許可発給数が1980年には約2倍の30万件に到り、政府による体系的な移民管理の必要性が高まっていった。

政府は移民の受入れおよび在留管理に対する法整備を開始し、1986年には初の移民法規となる「域外移民労働者の職業紹介と待遇ならびに不法移民の抑制に関する規定」法律943号を制定、その後数回の法改正がなされている（第4-1-1表）。

第4-1-1表 移民法の進展

年	法律名	主な内容	政策意図	社会的背景
ファシズム時代の警察法以外に外国人労働者を規制する法律は存在しなかった。				
1986	法律943号	外国人労働者に関する最初の立法 大規模な正規化を実施	ヤミ労働・労働力不足の問題解決 正規化による不法労働の撲滅 外国人労働者の均等待遇	
1990	法律39号 (マルテッリ法)	計画的な外国人労働者受入れの概念導入		
1998	法律40号 (トゥルコ・ナポリターノ法)	数量割当制度開始	総合的な移民政策の概念導入(執行力乏しい) 移民の受入れを制限	中道左派連立政権
2002	法律189号 (ボッシ・フィーニ法)	トゥルコ・ナポリターノ法を改定 在留資格の厳格化	移民の受入れをさらに制限	中道右派連立に政権交代

現在の移民法は、2002年に制定されたボッシ・フィーニ法である。中道右派連立与党である北部同盟のボッシ氏と旧ファシスト党の流れをくむ国民同盟のフィーニ氏、両党首の名を取ってつけられたもので、両党は2001年の総選挙の際に不法移民の取り締まり強化を公約として掲げ、中道左派から政権を奪取していた。

(2) ボッシ・フィーニ法による規制の厳格化

ボッシ・フィーニ法の最大の特徴は滞在許可に関する規則が厳格化されたことである。同法の制定によってEEA域外の外国人がイタリアに滞在することが困難になったといわれて

いる。その理由は以下のア～エのとおりである。

(ア) 労働目的の滞在許可取得要件の厳格化

労働目的の滞在許可証とそれ以外の目的の滞在許可証を区別し、労働目的の滞在許可を得るには入国前に職を確保していること（滞在契約の締結）が必須条件となった。これにより滞在許可と労働許可がほぼリンクし、職を持たずに入国することができなくなった。

また、失業した場合の求職期間が従来の1年以内から6ヵ月以内に短縮された。この期間内に次の職が見つからない場合は帰国を余儀なくされる。

(イ) 滞在許可証の交付の際の指紋採取

従来、犯罪者以外に求めることのなかった指紋採取を義務化した。

(ウ) 家族呼び寄せの制限

18歳以上は、親がイタリアで働いていても独自に職を得ない限り滞在は許可されない。

(エ) 不法就労に対する罰則強化

滞在許可を持たない外国人を雇用した場合、雇用者は3ヵ月から1年の懲役刑に加え、5,000ユーロ以下の罰金が課せられる。

(オ) 不法滞在者収容施設（CPC）の設置

2. 出入国管理制度

(1) 入国許可

90日以内の短期滞在、観光の場合を除きビザが必要となる。最も多いのが観光ビザで2003年には、約39万以上発給されている（第4-1-2表 ビザの種類）。

第4-1-2表 ビザの種類

ビザの種類		2001		2002		2003	
		発行数	割合	発行数	割合	発行数	割合
定住目的	労働ビザ	94,219	45.3%	65,101	37.1%	87,607	42.8%
	家族呼寄	64,772	31.2%	62,063	35.4%	65,816	32.2%
	留学	38,356	18.4%	40,655	23.2%	43,453	21.2%
	その他	10,569	5.1%	7,440	4.2%	7,704	3.8%
	合計	207,916	100.0%	175,259	100.0%	204,580	100.0%
非定住目的	観光	434,463	-	389,505	-	394,565	-
	その他(商用等)	739,169	-	678,207	-	674,748	-

出所：OECD

観光ビザに次いで発給数が多いのが労働ビザである。イタリア国内で労働を行う外国人は労働許可証などの証明書類を自国の大使館または領事館に提出、労働ビザの発給を受ける。労働ビザには①従属労働②独立労働③季節労働の3種類がありそれぞれ滞在期間の上限が定

められている（第4-1-3表）。2003年に発行された労働ビザ（約8万7,000件）のうち従属労働が9割以上を占める。

第4-1-3表 労働ビザの種類と期間

労働契約の種類		期 間
従属労働	契約期間の定めあり	1年
	契約期間の定めなし	2年
独立労働		2年
季節労働		9ヵ月

(2) 滞在許可 (permesso di soggiorno)

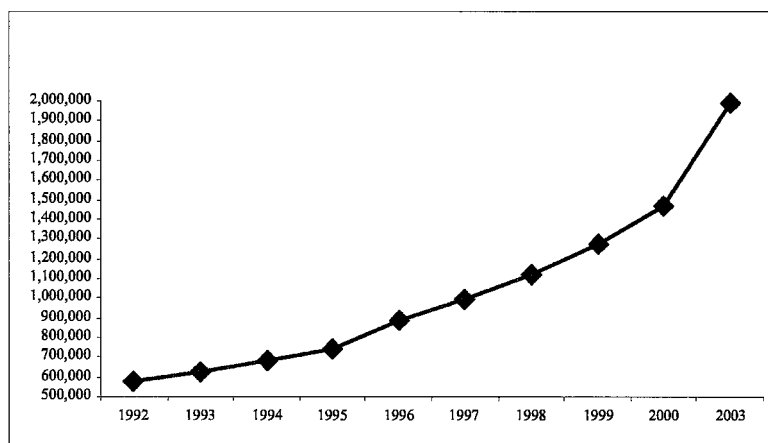
ア 滞在許可の概要

①労働目的の滞在許可証と②それ以外（観光、留学、家族呼び寄せなど）がある。滞在許可証の交付を求めるEU域外の外国人は、入国後8日間以内に、滞在県の警察（Questura）で滞在許可証を申請しなければならず、その際指紋を押なつする義務がある。

イ 国籍別滞在許可発行件数

2003年における滞在許可の国籍別発給件数は約200万件である（第4-1-4図）。国籍別に見た場合、最も多いのがアルバニアである。以下、モロッコ、ルーマニアと続く。いわゆるマグレブ（アフリカ北部のモロッコ、アルジェリア、チュニジアの総称）出身が多いのが特長である（第4-1-5表）。またフィリピンおよびウクライナの両国は、家内労働に従事する女性が多いことから特に女性の割合が高くなっている。

第4-1-4図 滞在許可発給件数の推移（1992年～2003年）



出所：ISTAT

第4-1-5表 国籍別滞在許可数と女性比率（2003年・上位13ヵ国および合計）

国名	発給件数	女性の比率
アルバニア	270,383	42.6%
モロッコ	253,362	38.0%
ルーマニア	177,812	51.2%
中国	86,738	47.3%
フィリピン	72,372	60.4%
チュニジア	68,630	33.3%
ウクライナ	57,971	85.2%
セルビア・モンテネグロ	51,708	44.8%
マケドニア	51,208	39.6%
セネガル	46,478	15.3%
インド	44,791	38.7%
ペルー	43,009	63.2%
エジプト	40,583	30.5%
全ての国	1,990,159	49.2%

出所：ISTAT 資料を基に作成

ウ 地域別滞在許可発行件数

南北における地域間格差はイタリア経済の特徴であり、格差の改善が政府の雇用政策の最重要課題の1つとなっている。経済の発展している北部および中部では、外国人人口が多く、逆に南部ではすべての州において全国平均を下回っている。¹

州別に見た場合、滞在許可の発行件数が最も多いのがロンバルディア（州都ミラノ）であり、ヴェネト（州都ヴィエネツィア）、エミリア・ロマーニャ（州都ボローニャ）、ラツィオ（州都ローマ）と続く。またOECDによれば、イタリア北東部に位置するヴェネト州では人口に占める外国人の割合が5.6%であるのに対して南部に位置するプーリア州では1.1%に過ぎない（第4-1-6表参照）など、地域間格差が大きい。

第4-1-6表 ヴェネト、プーリア州における外国人

		ヴェネト	プーリア
州の概要	地域および州都	北東部(ヴィエネツィア)	南部(バーリ)
	人口(2001年)	450万人	400万人
	うち外国人(2004年・推計)	25万人	4万5,000人
	外国人の人口に占める割合	5.6%	1.1%
	失業率(2003年)	3.6%	13.5%
外国人関連統計	失業者数(2003年)	7万1,000人	19万9,000人
	外国人の多い産業	縫製・履物 ホテル・レストラン 家内サービス 建設業	農業 家内サービス 建設業
	外国人労働者に対する需要(2004年推計)	2万4,000人	不明
	州別割当分(2004年新規EU加盟国を除く)	1万895人	2,967人
	うち季節労働者	8,000人	2,000人
	季節労働者の占める割合	73.4%	67.4%

出所：OECD

¹ 住民1,000人に占める外国人の割合の全国平均は6.5人。さらに州別に見ると、サルデーニャ州が最低の1,000人：1人、最高がロンバルディア州の同11人となっている。

エ 滞在許可（労働目的）

労働目的の滞在許可証を取得するには、①労働許可証、②滞在契約書（雇用者によって住宅と帰国費用負担が保障されたもの）、③住居証明書などが必要となる。労働目的の滞在許可証の期間は滞在契約書で定められた期間で、入国ビザで定められた期間を超えないものである。

オ 永久滞在許可

永住権に相当する永久滞在許可（カルタディスジョルノ）は、国内に合法的に6年間居住し、犯罪歴がない場合に発行される。永久滞在許可を取得するとビザ取得が免除されるほか、いかなる種類の労働または学業を行うことができる。内務省でのヒアリングによると、具体的な発行条件は、滞在許可証取得後6年を経過しており、住宅を賃貸でも持ち家でも保有し、かつ収入で最低年間8,000ユーロが必要となっている。なお、現行では6年であるものの、ヨーロッパ指令に基づき、2005年末までに5年に短縮する必要がある。

カルタディスジョルノは5年前に制定された制度であり、2004年では7万人に、またこれまでの累積では35万人余りに発行されている。カルタディスジョルノの取得は「イタリアの社会に入り込むことができた」ことを証明するものであり、2年ごとの国の管理が必要ないと判断されたことを意味している。

3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 労働許可（数量割当・労働市場テスト）

EU域外の外国人を雇用したいと考える雇用者（個人および企業）は、県の労働事務所において労働許可を申請しなければならない。その際外国人労働者本人の氏名の記入が必要となる。ここで問題になるのが、雇用者と外国人労働者との制度的なマッチングが行われていない中、いかにして外国人労働者の個人名を知りえるのか、ということである。

ヒアリングによれば多くの場合、知人の紹介など何らかのかたちで個人名を知っているという。アルバニアとスリランカについては、県の労働事務所において職種および経験を付したリストから労働者を選ぶこともできる。

さらに現在、ボッシ・フィーニ法に基づきスリランカ、モルドバ、チュニジアの各国と一部の州²との間においては、建設業など特定職種に限定し、送出国で職業訓練を行うパイロットプログラムが実施されている。しかし実際には、違法に滞在している外国人労働者を既に雇用し、その後労働許可を取るというケースがかなり存在しており、不法移民の存在が追認されているのが実情のようである。

2 ヴェネト、トスカーナ、ロンバルディアの各州

ア 数量割当（クォーター制）

1998年の法改正によって出身国と職種によって年間の合法的入国の数を制限する数量割当の概念がはじめて打ち出された。

2005年の年間受入れ枠数は約18万人となっている。また2005年現在、EU新規加盟の東欧諸国に対する移行措置中であることから、これらの国々についても数量割当制で対応している。なおEU新規加盟国からの労働者で充足可能であることから、季節労働者の枠が縮小されたほか、家内労働における需要を受けてフィリピンに対する受入れ枠を新規に設置するなどの変化がみられた。

第4-1-7表 年間受入れ枠数（2003-2005年）

		2003	2004	2005
国別 優先割当	合計	3,800	20,400	21,000
	アルバニア	1,000	3,000	3,000
	モロッコ	500	2,500	2,500
	チュニジア	600	3,000	3,000
	ソマリア			100
	エジプト	300	1,500	2,000
	ナイジェリア	200	2,000	2,000
	モルドバ	200	1,500	2,000
	スリランカ	500	1,500	1,500
	バングラデシュ	300	1,500	1,500
	パキスタン		1,000	1,000
	フィリピン			1,500
	予備		2,500	700
	対中南米諸国帰国 割当	200	400	200
労働契約	合計	74,900	56,600	76,000
	管理職者	500	500	1,000
	従属労働	5,900	6,100	15,000
	家内労働			15,000
季節労働者	68,500	50,000	45,000	
独立労働者	800	2,500	2,500	
合計	79,500	79,500	99,500	
対新規加盟EU諸国割当		36,000	79,500	
外国人労働者合計	79,500	115,500	179,000	

出所：ヒアリング時入手資料

優先割当の相手国はODAまたはFTAに基づき決定される。受入れ枠数は首相府、労働社会政策省、外務省、内務省、その他の関係省庁、州、地方政府（プロビンチャおよびコムーネ）で構成されるテクニカルグループが決定する。テクニカルグループは、地方政府や商工会議所からのリクエストを集計するほか、国内の失業状況、労働許可以外の手段で入国する外国人すなわち難民（年間1,000人程度）や家族呼び寄せ（7万7,000人／2004年）の将来的な労働力化を考慮の上、年間の受入れ枠を決定する。³ 受入れ数は州ごとに細分化され割り振

3 実際には要求があれば年度途中での増加措置がとられるなど数量割当の本来の役割を果たしているとはいいがたい。ヒアリングによれば、年間の受入数は各州のリクエストの25～30%を充足するに過ぎないという。

られることになっており、2004年のヴェネト州の割当数が1万895人であるのに対し、プーリア州は2,967人となっている（第4-1-6表）。

イ 労働市場テスト

県の労働事務所は労働許可申請を受領後、国内労働者で求人が充足できないことをインターネット等の求人募集（20日間）で確認する。

（2）家族呼び寄せ

合法にイタリアに滞在する外国人には家族呼び寄せが権利として認められており、年間の受入れ枠の範疇外にある。まず子が未成年（18歳未満）であれば呼び寄せは可能である。親を呼び寄せせる場合は「ひとりっこ」であることや、他に世話をする者がいないことを証明すれば呼び寄せが可能である。なお成人（18歳以上）の場合は、親がイタリアで働いていたとしても自身の滞在許可を取らなければならない。

家族呼び寄せによる入国者数が年々増加傾向（7万7,000人／2004年）にあることから、政府はボッシ・フィーニ法（2002）によって資格を厳格化した。

（3）不法移民問題

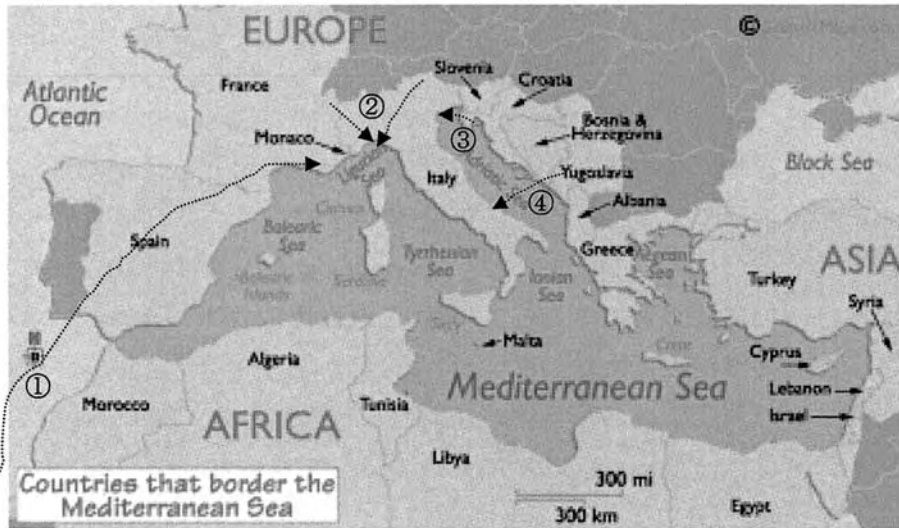
ア 不法移民の主な入国ルート

イタリアは、環地中海諸国とりわけアフリカと地理的に近いため、陸路、海路いずれの面でも移民の流入圧力にさらされ、不法移民の通過点となっている。

1995年には環地中海地域の経済協力体制の構築を内容とするバルセロナ・プロセスが締結され、そのフォローアップとして2005年11月に開催されたEU・地中海諸国首脳会議でも不法移民問題に関する各国の連携の重要性が認識されるなど、現在、不法移民対策における環地中海政策の重要性が高まっている。

不法移民の入国ルートは、第4-1-8図に示すとおりである。第一はイタリア西部国境からのルート：モロッコからスペインに入国、フランスを経て入国するルート（①参照）、第二はイタリア北部国境からのルート（②参照）、第三はイタリア東部国境からのルート（③参照）、第四はスロベニアおよびクロアチア海岸線からのルート（④参照）である。

第4-1-8図 不法移民のイタリアへの入国ルート



出所：GraphicMaps.com

イ 正規化 (regularizzazione)⁴

イタリアは、ギリシャやスペインと並んで、「ヤミ労働」が最も広く行われている国として知られている。ヤミ労働⁵は労働内容自体の違法性は乏しいものの、労働契約のあり方などに何らかの問題があるなど、正規の手続きを取らない雇用を指す。外国人労働者はその立場の不安定さからヤミ労働に巻き込まれやすいといわれる。⁶

1986年の法律943号制定以降、ヤミ経済の駆逐と移民の法的地位改善を目的にほぼ5年ごとに非正規滞在者（超過滞在者および不法入国者）に対して滞在許可を与える「正規化」が実施されている（第4-1-9表）。これは総人口5,800万人のうち、約140万人の移民を正規化していることを意味し、これを上回るのは、1986年の正規化で158万人、1991年に180万人を合法化している米国だけである。正規化の申請は雇用主からの書類提出によって行われることになっており、一定の条件を満たせば申請順に滞在許可が与えられる。

2002年のボッシ・フィーニ法に伴う正規化の際には、前回正規化されなかった人々が集中し、過去最大規模の約64万人が正規化された。その際の申請者を国籍別に見ると最も多いのがルーマニア（約14万件）で、以下ウクライナ、モロッコ、アルバニアと続く。職種別に見ると、家内労働者に対するものが約半数を占めている。これは家内労働者の需要が非常に高いことに加え、政府自身も家内労働における違法性が極めて高いと認識していた

4 サナトリア（無効の法律行為や行政行為の追認、再認）、アムネステイなどと呼ばれる場合もあるが本稿では「正規化」とした。

5 ISTATは2003年における「ヤミ経済」が国内総生産に占める割合は最小で14.8%、最大で16.7%（金額にして1,930億ユーロから2,170億ユーロ）、うち7.6%が非正規労働の利用によるものと推計している。

6 JILPT海外労働事情イタリア2001年11月参照

ためといわれる。

第4-1-9表 各国における正規化の状況

国名	年代	イタリア	スペイン	ギリシャ	フランス	ベルギー	オランダ	ポルトガル	イギリス
年代	1970～				40,000	7,400	15,000		1,800
							1,800		400
	1980～	5,000(1982年)	38,100		130,000				
		105,000(1986年)							
	1990～	217,600(1990年)	110,100	37,100	15,000	6,100		39,200	
		244,400(1996年)	21,300		77,800			21,800	
		217,100(1998年)							
	2000～	644,000(2002年)	163,900	35,100		52,000	2,300	179,200	
			234,600						
	2005		690,600						
各国合計		1,433,100	1,258,600	72,200	262,800	65,500	19,100	240,200	2,200

出所：ヒアリング時入手資料

ウ 正規化に対する評価

ヤミ労働の追認措置である正規化は、法を遵守している者ではなく非正規に活動している者に利益を付与するに過ぎず、根本的な解決にはなっていないことから、一部の極左団体を除きイタリアの主要政党は概ね正規化に反対の立場を取っている。しかし、2001年には中道右派が政権に就いた際にも正規化は実施されており、不法滞在の現状を追認せざるを得ない状況があるといえる。滞在許可の期限が切れた移民が、再度地下経済に戻り、次の正規化を希望するという問題点もある上に正規化によって合法化された多数の移民が流入することに対して周辺国は警戒を強めており、正規化に対する批判的な意見も多い。

エ 不法滞在者数

OECDによれば2003年の不法滞在者は約8万1,000人であった。前年と比較して減少している理由は2002年の正規化の影響が大きい。

第4-1-10表 滞在許可を持たない外国人の検挙数

1998	1999	2000	2001	2002	2003
67,096	75,944	99,920	103,707	113,090	81,755

出所：OECD

4. 在留管理制度

(1) 行政体系

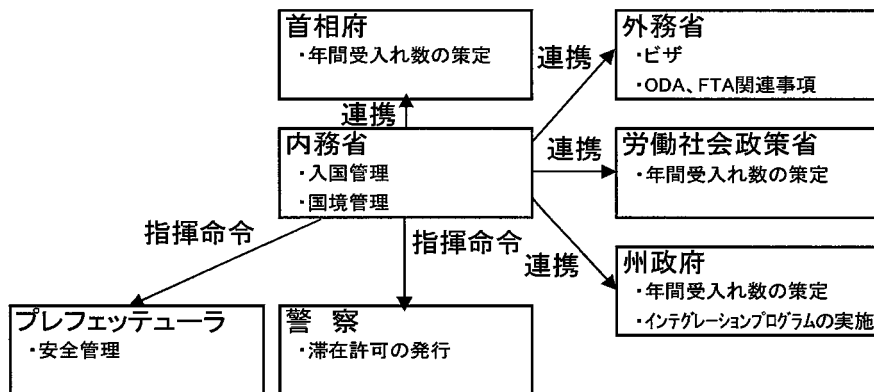
外国人労働者に対する施策を主管する省庁は、内務省、外務省、労働社会政策省である。特に内務省は、国内の治安維持の観点から移民管理を行うなど、移民政策の中核を担っている。また内務省は各県に設置されたプレフェット事務所（プレフェツテューラ）を通じて各地の安全管理も実施している。

7 ヒアリングを行った外国人及び難民政策本部では、イタリア入国後から滞在許可書の発行、滞在中、市民権を取得してイタリア人になるまでを所管している。

外務省では①二国間協定、②各種ビザ発行、労働社会政策省は、①首相府・内務省・外務省と合同の「移民問題調整委員会」での毎年の受入れ枠の決定、②社会統合、③二国間協定(労働者の受入れ)、を所掌する。

州政府は主に社会統合政策を担うほか、首相府などとも連携し年間の受入れ枠数を決定する。

第4-1-11図 外国人労働者に対する行政体系



(2) 二国間協定 (再受入れ合意)

外務省は不法に入国した外国人の送出国が引き取ることを内容とする再受入れ合意に関する二国間協定を各国と締結している。⁸ 数量割当とは違う枠組で、年間での数量制限は決まっていない。2004年4月現在で22の国と協定が締結されている (第4-1-12表)。

第4-1-12表 再受入れ合意に関する二国間協定締結状況 (2004年4月現在)

	国名	発効日		国名	発効日
1	スロベニア	1997/9/1	-	ポーランド	シェンゲン/ポーランド協定(1994/11/22)
2	マケドニア	1997/10/23	-	モロッコ	モロッコの批准待ち。イタリア通告(1998/12/21)
3	ラトヴィア	1997/11/7	-	アルジェリア	アルジェリアの批准待ち。イタリア通告(2000/12/7)
4	オーストラリア	1998/4/1	-	フィリピン	フィリピンの批准待ち。イタリア通告(2004/7月)
5	クロアチア	1998/6/1	-	ボスニア・フェルツェゴビナ	ボスニアの批准待ち。イタリア通告(2004年7月)
6	アルバニア	1998/8/1	-	グルジア	グルジアの批准待ち。イタリア通告(1997/8/14日)
7	チュニジア	1998/8/6	-	ナイジェリア	批准手続き中
8	リトアニア	1998/12/1			
9	ブルガリア	1998/12/25			
10	スロバキア	1999/1/1			
11	エストニア	1999/2/1			
12	ハンガリー	1999/10/4			
13	フランス	1999/12/1			
14	スイス	2000/5/1			
15	スペイン	2001/2/1			
16	スリランカ	2001/9/24			
17	マルタ	2002/11/29			
18	キプロス	2003/5/22			
19	ギリシャ	2004/4/18			
20	モルドヴァ	2004/5/1			
21	セルビア・モンテネグロ	2005/4/1			
22	ルーマニア	1998/2/1			

8 外務省でのヒアリングによる。

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

2000年のISTAT統計によれば、外国人とイタリア人を併せた流入数は22万7,000人であった。うち外国人の流入数が大部分を占めている。

第4-2-1表 国際間流出入数（2000年）

外国人+イタリア人				外国人のみ			イタリア人のみ		
流入 (千人)	流出 (千人)	移民数 (ネット) (千人)	移民比率 (%)	流入 (千人)	流出 (千人)	移民数 (ネット) (千人)	流入 (千人)	流出 (千人)	移民数 (ネット) (千人)
227	57	170	2.94	193	9	184	34	47	-13

出所：ISTAT

また、2004年における外国からイタリアへの移住者の戸籍登録件数（44万4,566件）に対し、イタリアから外国へ移住することによる戸籍の抹消件数は6万4,849件に留まっており、外国からの移住者が人口増加に大きく寄与していることがみてとれる。

2. 雇用・就業状況

(1) 労働力人口

2001年の総人口に占める外国人の割合は1.9%で、他のEU諸国と比較して低い水準に留まっている。また、外国人の労働力人口は72万4,124人、外国人労働人口比は約3.0%、非労働力人口は36万2,934人である。

第4-2-2表 外国人と外国人労働者数（2001年）

人口総数 (千人)	外国人数 (千人)	外国人の 対人口比 (%)	全労働人口 (千人)	外国人 労働人口 (千人)	外国人の 対労働人口 比(%)
57,844	1,087	1.9	23,781	724	3.0

出所：ISTAT、CARITAS 資料を基に作成

(2) 就業構造

外国人労働者のうち従属労働者は51万630人、独立労働者は12万5,869人で、従属労働が8割以上を占める。また、産業別に見た場合サービス業に就く外国人労働者が多い（第4-2-3表）。また、労働許可発行ベースで見した場合、モロッコ、アルバニア、フィリピン出身の労働者が多い。

第4-2-3表 産業・就業形態別外国人労働者（2001年）

単位：人

	従属労働	独立労働	合計	%
農業	32,951	4,784	37,735	5.9%
工業	250,627	34,171	284,798	44.7%
サービス業	227,052	86,914	313,966	49.3%
合計	510,630	125,869	636,499	-
%	80.2%	19.8%	-	-

出典：ISTAT(2001年)

第4-2-4表 国籍別労働許可発行件数（2001年）

単位：千件

出身国	労働許可発行数
モロッコ	115.1
アルバニア	89.3
フィリピン	53.4
ルーマニア	46.8
中国	44.1
セネガル	36.5
チュニジア	34.2
エジプト	25.6
旧ユーゴスラビア	23.6
スリランカ	23.5
ペルー	22.7
ポーランド	17.8
バングラディシュ	16.9
インド	16.2
ナイジェリア	15.8
その他	269.3
合計	850.7

出典：OECD

3. 失業状況

イタリアの失業問題は、年齢別、性別、地域別で各々失業情勢に大きな格差が存在することが特徴であるといわれる。外国人労働者の失業率を把握するための公式な統計は存在しないが、カトリック系の慈善団体カリタスの推計によれば、2001年の外国人労働者の失業率は7.4%で全失業率の9.5%と比較して低い数値となっている。

さらに失業者を出身国別に見た場合、モロッコ出身者が約2万人と最も多い。ユーゴスラビア、セネガル、チュニジア、アルジェリアからの移民はより失業する可能性が高い。一方、アルバニア、中国、フィリピン、ポーランド、インド、ブラジル出身の労働者は失業者が少ない。

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. イタリアの社会統合の歴史と概況

(1) 統合政策の歴史

イタリアにおける外国人の社会統合は、1990年代から議論されてきた。実際に政策として定められたのは、1998年の「トゥルコ・ナポリターノ法」(外国人基本法)の制定(1998年40号)に始まる。同法の柱は大きく2つある。第一は外国人の計画的受入れという「流入抑制」であり、第二が「社会統合」であった。社会統合においては、政策実施は州や県が担うと条文で定められ、またトゥルコ氏がトップに立った外国人政策を扱う「社会問題省」(Ministry of Social Affair)の設立、統合政策を扱う外国人統合政策委員会の設立など、イタリアの統合政策は大きく前進したように思えた。ただし1998年当時はこの社会統合がまだ社会問題化しておらず、その進展は緊急的なものではなかった。

やがて中道左派から現在の中道右派への政権交代が起こり、これに併せて2002年、新たに統合政策等を規定する「ボッシ・フィーニ法」(2002年189号)が制定された。これに伴い社会問題省は廃省となり、また外国人統合政策委員会も解散となった。ただし統合政策に関しては目新しい変化はなく、おおむね前政権の「トゥルコ・ナポリターノ法」の内容を受け継ぐ形となっている。

(2) イタリアにおける統合政策の基本スキーム

このように現在の「ボッシ・フィーニ法」でも統合政策の実施単位は地方とされ、また2001年の憲法改正に伴い地方分権化が進められたこともあり、イタリアにおける社会統合政策は原則として、国の指示・監視のもとで、州・県・市といった地方自治体が主体的な役割を担うこととなっている。以上のような地方主体の社会統合施策はEU内でも高い評価を得ているという。

ところで地方主権で統合政策を実施するメリットには、「必要性が生じる場所に一番近いところで政策立案や対策を立てることができる」という点である。季節労働者が多いカンパニャ州では簡単なイタリア語が話せれば十分である反面、ロンバルディア州では長期滞在する外国人が多いため、その子弟の教育という問題が生ずる。また地域によって外国人の出身国構成も変わる。イスラム教徒が多い地域では例えば豚肉に代表される「食」の問題が生じ、また中国人が多い地域では強固なコミュニティが生まれ、行政がこの中に入り込むのは困難を極めるといえる。このように社会統合における力点は地域ごとに異なり、よって有効な対策方法も変わるのである。

反対にデメリットには非効率性がある。予算がそれほど大きいものではないにもかかわらず、各地域で多様な政策を立てるため、規模の経済が追求できずに予算が無駄に利用されてしまうというものである。

2. 社会統合における国の役割

(1) 国の社会統合所管官庁

上述のようにイタリアの社会統合の主役は地方である。ただし国もその側面支援を実施しており、その中で中心的な役割を担っているのが内務省である。外国人関連の業務は内務省の「外国人及び難民政務本部」が扱っており、主としてイタリア入国後から滞在許可証の発行、統合に代表される滞在中の全般事項、そして市民権を取得してイタリア人になるまでを担当している。またこれらに関する政策立案も同本部の所管である。

内務省は本省の他に、各県にプレフェツテューラと呼ばれる事務所を置いている。このプレフェツテューラの代表者がプレフェットと呼ばれ、彼らを通じて内務省の意向や指示は各県に伝えられる。つまり、内務省から派遣された各県における監督官のような役割を担っている。プレフェットはしばしば「県知事」と日本語に訳されるが、選挙で選ばれた県知事は別におり、むしろ政治的に配置された「内務省任命知事」である。2005年9月現在、全国に103人のプレフェットがいる。

(2) 社会統合における国の役割

ア 内務省の役割

それでは地方が主役のイタリアの社会統合において、国はどのような役割を担っているのだろうか。第一は基金の配分、すなわち統合費用の配分である。1998年の「トゥルコ・ナポリターノ法」では、外国人政策に利用するための外国人政策基金（ナショナルファンド）を創設した。この基金を用いて、外国人の統合政策を実施しようとしたのである。現政府はこの基金を各州、各県に配分しており、この配分決定が国の役割となっている。なおこの基金は「外国人政策基金」から現在では「社会基金」とされ、外国人のみならず高齢者・障害者・薬物中毒者といった社会的な弱者全般に対して利用される基金に変更されている。また今後は国からの基金の移転ではなく、各地方が独自基金を持つことができるよう方向付ける予定である。

第二は全国レベルでの統合のモニタリングである。つまり、良い事例があれば他の地方にも伝え、良いものを広めることである。

第三は国際関係、とりわけEU内でのイタリア代表としての役割である。EU全体としての統合政策は最近議論が始まったばかりであり、社会統合に関しては何の指令もなく各国独自の政策を採ることになっている。そこでEU内で多くの研究会やセミナーが開かれている。これらにイタリア代表として参加するのが内務省である。これらの場では各国間で様々な情報交換が行われ、内務省は常に「どこの国が良い統合モデルか」をモニタリングし、自国の統合政策に反映させようとしている。

これに関連して第四に、EUの外国人統合化基金の管理・運営がある。2007年より5年間、EU予算にて外国人統合化基金が制定されることになっている。この基金は各国で行

う統合化政策に対するEUからの財政援助であり、イタリアの財政面においても大変重要な意味を持っている。この基金の管理も内務省の業務の一つである。

なおイタリアは外国人労働者の送り出し国の歴史が長く、受入れが他のヨーロッパ諸国より遅かった。このため、社会統合についても「遅れているのはやむを得ない」というのが、政府内の一般的な意見のようである。

イ 国の施策に対する批判

しかしこのような国の政策に対しては、批判も大きいようである。その第一は、統合政策に実効性がないという批判である。確かに社会統合の重要性は法律等によって考慮されているものの、国の統合政策には実効的なものはほとんどなく、むしろ外国人関連政策では不法滞在の取り締まりや、流入管理ばかりに注力しているというものである。実際、CPC（不法滞在者収容施設）の管理に、外国人関連政策の予算の多くを充てているという。

第二は一貫的な政策がなく、いずれも緊急対策的な政策に終わっているという批判である。これは財源不足という問題を理由に、国が社会統合を後回しとしていることが大きな原因とも言われている。

第三は上述の「外国人政策基金」から「社会基金」への変更に関してである。事実、国が外国人政策基金を社会基金に変更したため、各州や各市からは、外国人の統合政策に要する資金が足りないという批判もあがっている。

そもそも外国人の統合政策に用いるはずだった基金を社会的弱者全般に変更したのは、極めて政治的な配慮があったためだという。すなわち外国人は後述するように原則として選挙権を持たないため、選挙運動の一環として選挙権を持つ高齢者等へ配慮したというものである。

3. 社会統合における地方の役割 — エミリア・ロマーニャ州の事例 —

(1) エミリア・ロマーニャ州の概況

ア 概況

ここでは社会統合における地方の役割の一例として、エミリア・ロマーニャ州のケースをみてみよう。なお、このケースは同州政府におけるヒアリング調査に基づいている。

同州はイタリアの中部よりやや北側に位置し、9県で構成されている。人口は約400万人、州都はボローニャである。

イ 外国人と社会統合

同州では高齢者向けサービスや児童向けサービスといった社会政策の歴史は長いものの、外国人向けサービスの歴史は浅く、まだ数年の経験しか持たない。また高齢者や児童

向けの場合は特別なサービスを提供すれば良いものの、外国人向けサービスの場合は様々な分野のサービスを横断的に提供しなければならない。このため、統合施策の立案や実施に対して、極めて難易度の高い取り組みであると認識している。

ところで同州の人口における外国人比率は約7%であり、また2004年に州法で、外国人の社会的統合に関して法律を制定している。具体的には、①州と市、または県との関係と分担②NPOのような民間団体との関係を規定しており、狭い意味での社会統合だけではなく、労働、医療、教育、住宅等も取り上げている。

州・県・市の役割分担をみると、州は社会統合政策全般を担い、政策立案とモニタリングを担当している。また市はその実施と運用を担当している。この中間に位置する県には立法権や実施権はなく、コーディネートとモニタリングのみがその担当である。

同州における外国人労働者の家族呼び寄せの特徴は、次の3つに分類されるという。第一は東欧圏からの若い外国人労働者の特徴だが、まず女性がイタリアに入国し、家庭内労働者として収入を確保した上で、本国から配偶者や子弟を呼び寄せる。第二は同じく東欧圏からの外国人労働者だが、50歳代以上にみられる特徴である。これは家族を呼び寄せずに、本国へ仕送りを行うことで家族を経済的に支援するものである。第三はフィリピンからの女性外国人労働者の特徴だが、カトリック教徒であり家族のつながりを重視することから、最初から家族共々イタリアに入国する。

(2) 社会統合における運営機関と基金

ア 運営機関

社会統合においては、「外国人のための地域評議会」が重要な役割を果たしている。これは上述のプレフェットを議長とし、自治体の代表者、経営者団体の代表者、労働組合の代表者、外国人支援のボランティア団体の代表者等により構成される。

この評議会では、それぞれの地域における外国人に関わる問題やその対策案が議論され、地域の状況にあった解決策を模索する。またこの評議会での検討結果は内務省に伝えられ、居住サービス、医療サービス、教育サービス等の統合等に関する政策立案に反映される。

イ 社会基金（旧外国人政策基金）

上述のように社会基金は外国人統合のためにも用いられる。基金はまず国から州へ分割され、その後州から市へ分割される。市への分割ではまずエミリア・ロマーニャ州内の341市を39のゾーンに分ける。州は目的と活動方針を各ゾーンに公示し、これに基づき各ゾーンはそれぞれの活動計画書を提出する。この際、上述の地域評議会が意思決定において重要な役割を果たす。活動計画書が提出されると、州はその内容を評価し、各ゾーンへの配分額を決定する流れとなっている。

(3) 統合政策の実際 ―選挙権の付与―

同州内の経営者団体は外国人労働者の自由化を要求しており、これに関連し、同州が外国人労働者に魅力に映るよう、外国人への選挙権付与を主張している。

この動きとは直接は関係ないが、同州は以前に外国人に地方選挙の参政権を与えようとしたことがある。しかし国が反対し、憲法裁判所に訴訟を起こした。判決は敗訴であり、この取り組みを断念せざるを得なかったという。

ただしEU指令から1992年から5年間以上滞在している外国人に、地方選挙の選挙権を与えるよう勧告が出ている。また政権と大きく関連しており、どの政党が政権を取るかに大きな影響を受ける、極めて政治色が強い問題である。つまり現政権が交代となると、外国人への選挙権の付与が検討されることになるかもしれない。以上のような背景から、同州は今後もこの取り組みは継続していきたいと考えている。

(4) 統合政策の実際 ―文化の架け橋（メディアトーレ・クルウトウラーレ）―

ア 「文化の架け橋」施策（メディアトーレ・クルウトウラーレ）

同州は「文化の架け橋（メディアトーレ・クルウトウラーレ）」という施策を実施している。これはメディアトーレと呼ばれる、イタリアに長期滞在している外国人に、出身国からイタリアに入国して間もない外国人と行政とのコミュニケーション上のパイプ役として機能させるという制度である。外国人の出身国の状況を深く理解しているという点で、単なる通訳とは異なる。

この「文化の架け橋」は、主として①医療、②教育、③裁判、の面で重要となっている。例えば「医療」では、イタリアの医療制度を教えることが中心となる。というのも、医療保険や治療の進め方、出産の扱い等は各国によって異なり、中にはこれを理解できない外国人もいるからである。

また「教育」では、第一に「教師と保護者の面談の場での通訳」がある。この他に場合によっては保護者面談の意義から教えることもある。というのも、例えばモロッコでは保護者と教師が面談することはないからである。

第二は「宿題の進め方のサポート」がある。これは解き方を教えるのではなく、「どこへ行けば解き方を教わることができるのか」を教えるものである。

第三は学校の教師への「生徒情報の伝達」である。「この子供はこれまでどこでどのような教育を受けて来たのか」といった「就学情報」や、文化要因に基づく子供の行動の意味等を教師に伝えるのである。

イ メディアトーレの実際

このメディアトーレだが、現在、同州には約400人がおり、その出身国はフィリピン、パキスタン、アルバニア、アルゼンチン、モロッコ、ルーマニア、チュニジア、中国、イ

ンド、エクアドル等、多岐にわたる。イタリアの文化や制度を熟知した外国人であることは当然だが、外国人の伝えたいことをイタリア人の役人に伝える役目も担っている。

メディアトローレは公務員ではないが、この仕事に従事するためには資格（認定証）の取得が必要である。資格取得を希望する場合には、州承認の訓練学校や専門学校にて最低700時間の無料養成講座を受講する必要がある。なお、この資格制度は始まったばかりであるため、現在在籍する約400人のメディアトローレが全員資格保有者というわけではない。ただし近い将来に、全員に資格を取得してもらう予定である。

メディアトローレの就労形態には①市と個人で契約するケース、②協同組合に所属するケース、の2つがある。前者は自営業者と同じ扱いのため社会保険は個人負担であり、後者は協同組合が負担する。またフルタイムで働く者もいれば、パートタイムで働く者もいる。なお、勤務時間はかなり不規則である。これは外国人の問題が生じた際に、即座に呼び出されるためであり、このため正職を持っているとメディアトローレの仕事を継続することは難しいという。事実、ボローニャにおける調査では、メディアトローレの75%が40歳未満の女性であった。

最後にメディアトローレには市より報酬が支給される。ただし上述の通り、就労形態や労働時間等が個人によって様々であり、またメディアトローレにも裁判の手伝いを担当するハイレベルな人材から、単に通訳するだけのレベルまで、多くのタイプがいる。このような理由から、報酬額は個人によってまちまちである。

(5) 統合政策の実際 —情報窓口の設置—

同州では外国人専用の相談窓口を開設している。2005年9月現在で州内341市に128カ所あり、2004年には約8万件の相談を受け付けた。相談の内容は滞在許可書の更新方法、家族を呼び寄せる際の手続きといった法律に関する内容やその事務的手続きに関するものが多い。なお、毎日営業している窓口もあれば週に1回しか営業しない窓口まで様々であり、また受付担当者には外国人ではなく、外国人問題に詳しいイタリア人を配置している。

(6) 統合政策の実際 —教育—

ア 児童向け教育と成人向け教育

滞在許可証を保有する外国人は、イタリア人とほぼ同等の権利を有している。従ってすべての公教育において、イタリア人と同じ内容の教育を、同じ費用で受けることができる。またイタリアでは不法滞在であっても、義務教育年齢の子供は学校に通う権利を持っているため、通学することができる制度となっている。

統合に関連した教育には大きく、①児童向け教育、②成人向け教育、の2つがある。児童向けの教育は市の担当であり、その内容については各学校の自主性を尊重し、各学校が独自にカリキュラムを組んでいるため、州でカリキュラムを組むことはない。なお同州で

は外国人比率が約7%であることは上述の通りだが、学校に通う児童だけでみれば、その比率は約9%になるという。

また成人向け教育ではイタリア語教育が主となり、①市が主催するケースの他に、②教会等のボランティア団体が主催するケース、③労働組合が主催するケース、などがある。また女性向け教育の場合には、本人が車を運転できない場合もあるため、主催者が送迎を行うといったサービスを提供する場合もある。家事専従の外国人女性は「家から一歩も出ない」ことも多いため、このようなサービスを提供してでもイタリア語教育の機会を与え、通学させているのである。さらに通学することで、イタリア語だけではなく、そこでの交流を通じてイタリアの諸制度を知ることができるという効果もあるという。このような理由から、同州ではイタリア語の学習が各種サービスの情報を得るための第一歩であり、様々な面での統合を進める上での第一歩と認識している。

イ 学校におけるイタリア人と外国人の差

イタリアではイタリア語の問題から学校を落第する外国人子弟が多い。同州でのヒアリング調査によれば、2005年の教育省の調査結果は第4-3-1表のようになっている。

第4-3-1表 イタリア人子弟と外国人子弟の落第率格差（※）

	全国平均	エミリア・ロマーニャ州
A)小学校(5年教育)	3.4%	3.1%
B)中 学	7.0%	5.0%
C)高等学校	12.5%	15.0%

※落第率格差は(イタリア人子弟の落第率-外国人子弟の落第率)で計算。
いずれの値も正であるため、いずれにおいても外国人子弟の方が落第率が高い。

これをみると、第一に全国、エミリア・ロマーニャ州とも、上級学校になるほど落第率の格差が大きくなっている。すなわち、高等学校における外国人子弟の落第が、全国・同州ともに大きな問題である。第二に、エミリア・ロマーニャ州では小学校と中学校では落第率の格差は全国よりも小さいが、反面、高校では大きくなっている。これは同州の経済状況が国内の他州と比べて比較的良いことが理由としてあげられる。もう少し詳しくみてみよう。

イタリアでは18歳で成人と見なされるが、成人になると同時に、自ら滞在許可を取得する必要も生まれてくる。イタリアの現況をみると、学卒者の就労ビザへの切り替えはかなり難しく、例えば十数年もイタリアで暮らした外国人労働者の子弟が、卒業後に仕事が見つからないために労働許可を取ることができず、この結果母国へ帰らなければならないことがしばしばあるという。

このため、成人になる前の高校在学中に仕事を見つけ、卒業前に労働許可を取得するこ

とが外国人の間では最善とされており、特にエミリア・ロマーニャ州のような経済状況の良い地域ではこの傾向が顕著である。これが同州において、外国人子弟の高等学校での落第者比率が高いことにつながっているのである。

ウ 人種差別に関する教育

また同州に限らずイタリア国内では、制度や法律では対応できない、「目に見えない」人種差別が残っているという。例えばサッカーの試合でも、相手チームに対する人種差別的な野次がしばしば耳にされることがある。このような差別は表面的には現れにくく、統計で把握したり、差別を罰するということは難しい。

そこで幼少期から人種差別をしないという「根本的教育」を実施する必要がある。同州では児童に「人種差別」の歴史を教育するなどしている。具体的には、スタンフォード大学の教授が書いた人種差別撤廃向けのテキストを利用し、またマーチン・ルーサー・キング氏、ネルソン・マンデラ氏といった人種差別撤廃に功績のあった人物を個別に取り上げることもある。

(7) 統合政策の実際 —外国人向けの職業訓練—

同州では外国人向けの職業教育を実施していない。これはイタリア国内ではいずれの州でも同様であり、「無差別の原則」に基づいている。つまり、外国人のみ、またはイタリア人のみという条件設定は差別につながるからである。

ただし事実上外国人向けの訓練となっているものもある。その一例が「高齢者や障害者向けの介護講座」である。この講座が外国人に人気があるのには、2つの理由がある。一つはイタリア人が低賃金・重労働のため敬遠する仕事であり、イタリア人との競合がないため比較的容易に職に就ける点である。もう一つは社会ニーズの高まりから、採用募集が多いことである。事実、高齢者を介護施設に入所させるよりも、各家庭で介護労働者を雇用した方が費用は半分程度で済むという。

(8) 統合政策の実際 —居住地・住居に関する施策—

同州は外国人の集住を極力避けたいと考えている。このため、州内の経営者団体から外国人の増加に伴い外国人専用アパートの建築を陳情されたものの、これを断った経緯がある。ただし、自然に集住地ができてしまうことはやむを得ないとしている。なお、同州内ではいくつかの外国人集住地があり、同じ国籍者どうしでそれぞれ集住する特徴がある。例えばボローナ地区では中国人が集住している。

つぎに公営住宅についてみてみよう。以前のトゥルコ・ナポリターノ法では、滞在許可証を持つ外国人はイタリア人と同等の権利を有しているため、公営住宅の入居に関しても同等に扱われていた。しかし現在のボッシ・フィーニ法により、外国人に対してのみ、いくつか

の新しい条件が課されることとなった。その条件とは、第一に「雇用労働者であること」である。つまり失業中は公営住宅への入居はできない。第二に「無期限雇用契約を結んでいること」である。第三は申請時に「滞在許可証の有効期限が2年以上あること」である。

ただし上述のとおり、イタリアの外国人は家庭内労働に従事している者が多い。このような外国人はその勤務先である「家庭」に住み込んでいる場合が多い。外国人と同居することに対してイタリア人は「やむを得ない」と考えているようである。むしろ高齢者や障害者の介護の方が大きな問題としており、あまり深く気にしている様子はないという。このため、外国人との同居については社会問題化はしていない。

(9) 統合政策の実際 —異文化理解への支援—

同州は「社会統合では互いに理解し合うことが重要」との認識から、イタリア人と外国人との「触れ合い」を重視している。そのため、異文化交流の場となる催しに対して、物的・財政的支援を実施することもある。同時にイタリア人に外国人を理解してもらうために、マスコミを通じた広報活動も実施している。

4. 雇用

(1) イタリア人との求職の競合

イタリアでは滞在許可と労働許可が密接に関連している。これは難民等でない限り、労働契約が結ばれていることが滞在許可の条件となっているからである。また皮革や鉄鋼といった重労働、レストラン、ホテル、家庭内労働、農業といった職種はイタリア人が敬遠する仕事であり、これらの職種においてイタリア人労働者と外国人労働者の重複は生じない。

(2) 失業と滞在許可

現在のボッシ・フィーニ法では、イタリア国内で失業すると、失業日から6ヵ月以内に新しい職を探せなければ、イタリアから出国しなければならない。実際にはこの理由で追放されるケースは少なく、そのまま不法労働者化しているのではないかという推測もある。ちなみに「トゥルコ・ナポリターノ法」では、失業してからではなく、滞在許可期限が切れてから1年以内に新しい職を探し出せばそのまま滞在が許可されていた。

なお、「I イタリアにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状」の「2 出入国管理制度」でもみたように、滞在許可証取得後、正規の形で6年滞在すると永久滞在許可（カルタディスジョルノ）が発行される。すでに35万人あまりに発行されているが、永久滞在許可を保有する外国人については、永住権を取得していることになるため、この「失業日から6ヵ月以内に新しい職を見つけることができなければ国外退去」というルールは適用されない。

(3) 外国人のストライキ

さらに外国人のストライキや独自労働組合の結成はない。この理由の一つにCGIL、CISL、UILという3大労働組合が外国人労働者の一部を組織化していることがある。しかも各労働組合はそれぞれの組織の中に外国人労働者向けの専門セクションを持ち、様々な労働問題に当たっている。これは労働組合に限ったことではなく、例えば政治政党であっても、外国人労働者に支持されている政党には、同様に外国人専門セクションが設置されている。

(4) 入国前職業訓練

外国人労働者とイタリア国内需要の高い職種のマッチングは、現在のところ制度としては実施されていない。ただしパイロットプログラムとして、建設業など特定職種に限定した上で、外国人送出国にて職業訓練を行う試みが実施されている。現在の対象国はスリランカ、モルドバ、チュニジアであり、イタリア内での受入れ担当州はベネト、トスカーナ、ロンバルディアとなっている。

ただしこの政策に関する政府内の意見は必ずしも一致していない。例えば職業訓練という理由から労働分野であるという意見、入国する外国人の問題であるため外国人の社会統合分野であるという意見、イタリアに利益があるとはいえ他国で実施するという点で開発援助分野であるという意見など、各省庁によりその考えは異なっている。

5. 社会保障

イタリアでは滞在許可証を保有する外国人は、選挙権を除きイタリア人とほぼ同等の権利を有している。これは社会保障についても適用される。失業保険については、最終給与の4割が6ヵ月間にわたって保障される。また医療サービスについては、不法滞在者であっても基本的な医療サービスならば受けることが可能である。

ただし、イタリアの外国人労働では不法労働が多いという問題点がある。この不法労働者には①きちんとした労働契約を結んでいない労働を行うケース、②一般の労働者よりも低い賃金で就労するケース、の2つがある。これらは外国人労働者が社会保障システムそのものから除外されてしまったり、もしくは社会保障のための保険料を適切に支払っていないという問題を生じさせている。もちろん、これらの外国人労働者については子弟の教育と医療サービスを除き、基本的な社会保障を享受することはできない。

6. 外国人の犯罪と国外追放

(1) 外国人の犯罪

ここでは外国人の犯罪について、内務省でのヒアリングをもとにみてみよう。なお、移民に限定した統計がないため、ここでは外国人全般の傾向で代用する。

まず刑務所人口だが、これは司法省が担当している。その統計をみると、刑務所人口の実

に60%が外国人で占められている。ただしこの統計では犯罪の種類別に分類していないため、重犯罪に限定した場合についてはわからない。またイタリア人ならば収監されないケースであっても、言葉がわからない、罰金を支払うことができない、弁護士を雇うことができない、といった理由から刑務所に入る外国人も多いため、外国人に重犯罪者が多いとは言い切れない。また内務省が管轄する警察からの報告をみても、外国人犯罪は増加傾向にあり、特に売春・麻薬といった犯罪が多いという。

最近では、外国人マフィアによる組織的な「外国人の不法就労の強制」（不法労働のブローカー）も目立つという。これによりイタリアに入国した不法滞在外国人は、やがて他の犯罪に巻き込まれるケースが多いという。というのも、不法滞在者は十分な収入を確保できない場合が多いからである。

このためイタリア政府は正式な入国を徹底する政策に重点を置いている。その一つが二国間協定の利用である。上述したように、二国間協定の中に不法外国人労働者の送り出し防止義務を盛り込み、これをきちんと遵守した場合には締結国からの外国人受入れ枠の拡大に反映させるというものである。

（2）国外追放

イタリアでは国外退去はプレフェットが命令を出し、各県警がこれを執行する。通常の不法滞在者のケースでは、執行の際は直接送り出すことが可能ならば、国境まで護送する。これが不可能な場合、具体的には国籍が不明であったり当日の航空機がない場合には、最長60日まで上述のCPCに收容する。この段階で60%程度の不法滞在者の身元が確認されるという。

また60日以内に身分を確定できない場合には国外追放は不可能となるが、規定上CPCでの收容も不可能である。そこで5日以内に本人が自主的に出国するよう命令を出す。なお、この命令に背いた場合には刑事的な犯罪者として扱われ、一般の刑務所に收容されることになる。

またプレフェットではなく内務大臣が退去命令を下すケースもある。これはテロ活動など、イタリアに危険を及ぼすと想定された時にのみ出すことのできる命令であり、証拠がなくとも疑いのみで国外退去命令を出すことができる。この際に裁判所等の許可を得る必要はない。

【参考文献】

- 大内信哉、『イタリアの労働と法－伝統と改革のハーモニー』、日本労働研究機構、2003
- 阿部正昭 第二次大戦初期のドイツ戦争経済とイタリア人労働者、『大原社会問題研究所雑誌』475号、1998
- 宮崎理枝、『高齢者介護領域における外国人の非正規労働 (lavoro non regolare) と『正規化』施策－イタリアの事例から』、大原社会問題研究所雑誌554号、2005
- マリオ フォルトゥナート (共著)、『イタリアの外国人労働者』、明石書店、1994
- 日本労働研究機構、欧米諸国における外国人労働者等への社会保障の適用、資料シリーズNo50、1995
- 日本労働研究機構、外国人労働者受入れの法規制、資料シリーズNo51、1995
- エミリア・ロマーニャ州、Riforme per i diritti
- Giovanna Campani, *Integration policy in Italy*, giovanna campani
- Amand Levinson, *Regularisation programmes in Italy*, 2005
- Presentazione, *Flussi d'ingresso dei lavoratori per l'anno*, 2004
- Eugenio Zucchetti, *La regolarizzazione degli stranieri*, 2004
- Corrado Bonifazi, *Contributions to International Migration Studies*, Monografie, 2002
- Caritas, *Contemporary Inmmigrations in Italy*, 2003
- OECD, *Economic Surveys Italy*, 2005
- IRPPS-CNR, Institut
- ILO, *Labour Market Diccrimination against Migrant Workers in Italy*

第5章 オランダにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I オランダにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人受入れ制度の変遷

オランダにおける外国人受入れの流れは、大きく3つの段階に区分することができる。第1段階は1945～50年代、旧植民地であったインドネシアから約30万人のインドネシア系オランダ人が流入してきた時期である。彼らの多くは、オランダのパスポートを所持していたため移民としての扱いはなく、当然、社会統合の対象とは考えられていなかった。なお、この当時流入した者の多くは、引き揚げオランダ人とその家族であったため、彼らは比較的早い段階でオランダ社会に同化し、社会問題に発展するようなことはなかった。

第2段階は1960年代、地中海沿岸諸国から労働移民（ゲストワーカー）を受入れた時期である。この時期にオランダが労働移民を受入れるようになった背景には、戦後の経済発展の中で「労働力不足」が顕著になってきたことがある。この当時の労働移民に対するオランダの基本的な考え方は「労働移民は一時的な存在であり、時期が来れば母国へ帰国するはずである」というものであった。実際、1960年代前半にイタリアやスペインから来た労働移民の多くは、母国の経済状況の上向きに合わせて帰国した。しかしその一方で、1960年代後半にトルコやモロッコから来た労働移民の多くは、オランダに残るという結果になってしまった。この背景には、両国の経済状況が思わしくなかったこと、労働移民は一旦帰国してしまうとオランダにおける様々な権利（社会保障）を失うことになるということが影響していたと思われる。

ただし、たとえトルコやモロッコから来た労働移民がオランダに滞留したとしても、彼らが常に定職を持ち、オランダの社会保障を食いつぶすようなことがなければ、さほど大きな社会問題にはならない。しかし実際には、この当時、労働移民を必要としていた産業は造船業や鉄鋼業といった重工業であり、数年後にはオランダからなくなってしまう産業ばかりであった。そのため、こうした産業でリストラが進むと（多くの企業は東欧へ進出）、多くの労働移民が定職を失い、彼らが失業手当、生活保護といった社会保障を食いつぶすという悪循環が生じてきてしまった。また労働移民の多くは、仕事上オランダ語が必要とされていなかったため、コミュニケーション力に問題を抱えており、他の産業にシフトすることも容易ではなかった。

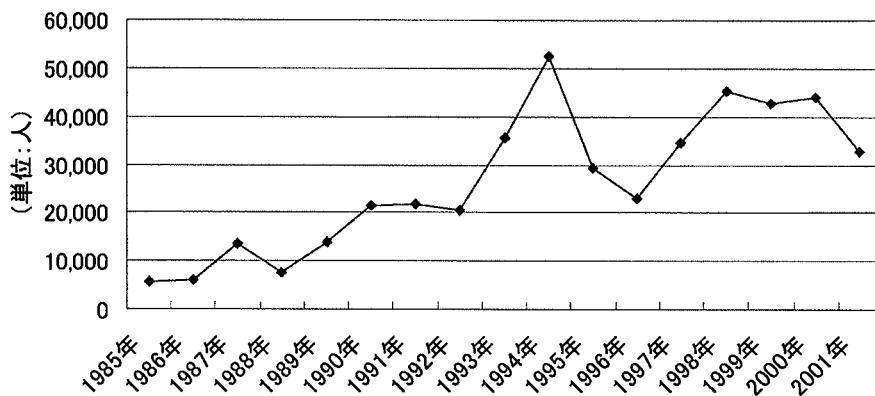
その後、オイルショックの影響によりオランダの経済状況も悪化し、労働移民の受入れを停止したが、結果的にオランダ政府の予想をはるかに超えた労働移民（主としてトルコ人、モロッコ人）がオランダ国内に滞留することとなった。またオランダ政府は1967年に労働移民の家族の呼び寄せを認めたため、1970年代にかけてトルコ、モロッコからの労働移民の家族も激増した。その後、その数は第二世代、第三世代も含めて増加し、今日の社会統合問題

の対象となっている。

第3段階は1970年代、旧カリブ植民地のスリナムからの移民が急増した時期である。これは1975年にスリナムがオランダから独立する際に、大量の駆け込み移民が発生したためである。この当時オランダに流入したスリナム系移民は教育水準が低く、またオイルショックの時期ともちょうど重なったため、オランダで定職を得ることは難しかったと言われている。

またこうした流れとは別に1980年代後半以降は、難民及び庇護申請者の数が顕著になってきている。庇護申請者のうち難民と認定されるのはその一部に過ぎないが、第5-1-1図をみると、1990年以降の庇護申請者は毎年2～5万人程度とかなりの数に達している。また、この数は欧州諸国の中でもベルギー、アイルランドに次いで大きなものとなっている（2000年時点、UNHCRデータ）。現在、オランダでは、こうしたエスニック・マイノリティをいかにしてオランダ社会に統合していくかという問題に直面している。また、1960年代の労働移民の受入れ政策に対する反省が、現在のオランダの外国人労働者受入れ制度に強い影響を与えている。

第5-1-1図 庇護申請者数の推移



(出所) <http://www.migrationinformation.org/GlobalData/>

2. 出入国管理制度

次にオランダの出入国管理制度を簡単に確認しておこう。オランダ入国に際しては長期、短期の各種VISAがあるが、3ヵ月以上の長期滞在を希望する外国国籍者は必ず「居住許可(VVR)」を取得しなければならない。オランダ法務省へのヒアリングでは、2004年における「居住許可」の申込み件数は125,800件、これを滞在理由別にみると、家族との同行及び再会が42%と最も多く、就労が19%、研究・教育が8%で続いている（第5-1-2図を参照）。近年では、働くことを目的としてオランダへ移住してくる者はさほど大きな比率ではないことがわかる。しかし、今回の調査の目的は外国人労働者の受入れ制度であるため、ここでは一般的な労働者が「居住許可」を取得するまでのプロセスを中心に確認しておきたい。なお、「居住許可」の取得に関しては、出身国によって異なるプロセスを経ることになる。

まず、EU諸国、オーストラリア、カナダ、日本、リヒテンシュタイン、モナコ、ニュージーランド、ノルウェー、ヴァチカン市、米国、アイスランド、スウェーデン、スイスの市民は、オランダに入国してから「居住許可」の申請書を提出することが認められているために、入国前の事前手続きは必要とされていない。オランダ入国後、3日以内に居住する市町村の市役所で「居住許可」の申請をすることになる。なお、就労が目的の場合は、その際に雇用者が事前を取得した「労働許可」の写しを添付しなければならない。この「労働許可」の取得方法に関しては次節で詳述する。

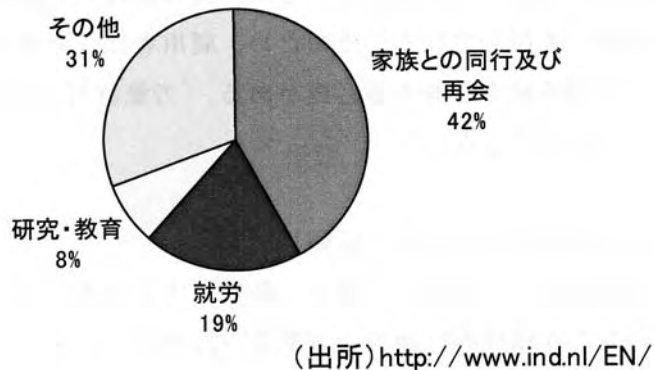
一方、上記以外の国の労働者は、入国前に「仮居住許可（MVV）」を申請することが必要となってくる。この「仮居住許可」を得るためには以下の2つの方法がある。

- ①雇用者がオランダのIND（法務省の機関）に「仮居住許可」の助言要請のための申請書を提出する方法。なお、これと同時に雇用者はCWI（就労・所得センター／社会雇用省の機関）へ「労働許可」の申請も行うことになる。
- ②労働者に「仮居住許可」の申請書を居住国にあるオランダの在外公館に直接提出させる方法。なおこの場合は、事前に雇用者が「労働許可」を取得しておかなければならない。

入国までの手続を円滑にするために、一般的には①の方法が取られる場合が多い。なお、いずれの場合でも「労働許可」が認められないと「仮居住許可」は発行されない。以下では①の方法の流れをみていこう。INDが「仮居住許可」が交付されるだろうと判断した場合、その通知は雇用者と外国国籍者の出身国にあるオランダの在外公館に通知される。この段階で労働者は正式な「仮居住許可」の申請書を提出するためにオランダの在外公館に出向くことになる。そこで「仮居住許可」が労働者の旅券に押印されると、その者は6ヵ月以内にオランダに入国しなければならない。次に労働者はオランダに到着したら、自分が住む町の市役所に「居住許可」の申請書を提出しなければならない。市役所に「居住許可」を申請すると、その者の旅券にステッカーが貼られる。これにより「居住許可」の決定が下りるのを待っている間、オランダに合法的に居住していることが証明される。労働者に「居住許可」が与えられる場合、労働者が住む町の市役所から当人に書面で通知がなされ、居住関係の書類を引き取りにくるよう伝えられる。以上が、一般的な労働者が「居住許可」を取得するまでのプロセスである。

なおオランダでは「労働許可」の期限が終了した場合、それと同時に「居住許可」も無効になる。ただし労働者がすでに3年の間「労働許可」を所有していて、その後も現在の「居住許可」の再延長を必要とする際（言い換えると働き続ける際）には「無期限の居住許可」を市役所で申請することができる。これを取得すると「労働許可」は不必要となる。そのため、労働者は雇用された状態であれば、半永久的にオランダに滞在することが可能となっている。

第5-1-2図 滞在理由別の居住許可申請割合（2004年）



3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 外国人労働者受入れ制度の概観

オランダでの就労はオランダ国籍者またはEU加盟国ならびにノルウェー、アイスランドおよびリヒテンシュタインから成る欧州経済地域（EEA）の国籍者に対しては、その門戸が開かれている。ただし、2004年5月1日にEUに新規加盟した10カ国のうち、チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、リトアニア、ラトビア、ポーランド、スロバキア、スロベニアの8カ国の市民に関しては特別規則が設けられている。これについては本節(3)で後述することとする。

上記以外の国々の出身者がオランダで就労する際の規則と手続は、1995年に制定された外国人雇用法（「Wet Arbeid Vreemdelingen - W A V」）によって管理されている。外国人雇用法（W A V）の目的は、「優先的な労働力」すなわち欧州経済地域（EEA）に属する国々の出身者に対して、優先的に雇用機会を与えることによって、オランダ国内の労働市場を管理・保護しようとすることである。つまり、現在のオランダでは、欧州経済地域（EEA）以外からの外国人労働者の受入れに関して非常に制限的な姿勢がとられているのである。欧州経済地域（EEA）以外からの外国人労働者を雇用する場合、原則的に「労働許可」を取得しなければならない。これについては本節(2)で述べることとする。なお、例外的に「労働許可」が不要な労働者も存在する。その代表的なものとして「高い技能を有する労働者（ナレッジワーカー）」と呼ばれるカテゴリーがある。これについては本節(4)で説明を加えることとする。

(2) 欧州経済地域（EEA）以外からの外国人労働者受入れ

ア. 労働許可の諸条件

オランダでは欧州経済地域（EEA）以外から外国人労働者を雇用する場合、雇用者は原則的に「労働許可」を申請しなければならない。この「労働許可」の交付、延長、取消に関する権限は社会雇用大臣に与えられているが、同大臣はこの権限をC W I（就労・所

得センター) という組織に委任している。そのため、雇用者は「労働許可」を取得するためには、CWIを通じて申請手続きを進める必要がある。「労働許可」を申請する場合、次のいくつかの諸条件を満たさねばならない。

【オランダおよび西欧諸国での求人活動】

雇用者が「労働許可」を申請する場合、最初にオランダもしくは欧州経済地域（EEA）で最低5週間にわたり積極的に適切な労働者（候補者）を探したことを示すことが求められる。インターネット、新聞や職業誌での広告、あるいは職業紹介所などといった様々なチャネルを利用して、補充が困難であるとされる労働者（候補者）を見つける努力を行ったことを示さなければならない。なお、オランダまたは欧州経済地域（EEA）の応募者が教育訓練などによって、合理的な期間内に当該職種の要件を満たすことができる可能性があるならば、その応募者は適切な労働者（候補者）と見なされる。この合理的な期間の定義は仕事または職種によって異なる。

【CWIに対する欠員の報告】

雇用者は遅くとも「労働許可」を申請する5週間前に、最寄りのCWIに欠員の報告をしなければならない。これと同時に、CWIに対して欧州経済地域（EEA）で適切な労働者（候補者）を探すように依頼することもできる。CWIは職業紹介サービスを司る欧州機関のネットワークである欧州雇用サービスネットワーク（EURES）を利用し、労働者（候補者）を探すことになる。なお、その間、雇用者は引き続き適切な労働者（候補者）を探さねばならない。

【労働条件の維持】

外国人労働者を雇用する場合、その者が23歳以下であるか、またはパートタイムで働く場合でも、雇用者は少なくとも23歳以上の従業員の最低賃金全額を支払わなければならない。仕事が数日または数週間のものであっても、雇用者は1ヵ月分の最低賃金を支払わねばならない。またその他の労働条件、雇用条件、労使関係も最低法定要件または当該部門の慣行的な要件を満たすことが求められている。

【その他の条件】

年齢が18～45歳の間で、また有効な「居住許可」を取得しなければならない。さらに外国人労働者であっても、適切な宿泊施設（居住施設）が確保されていなければならない。

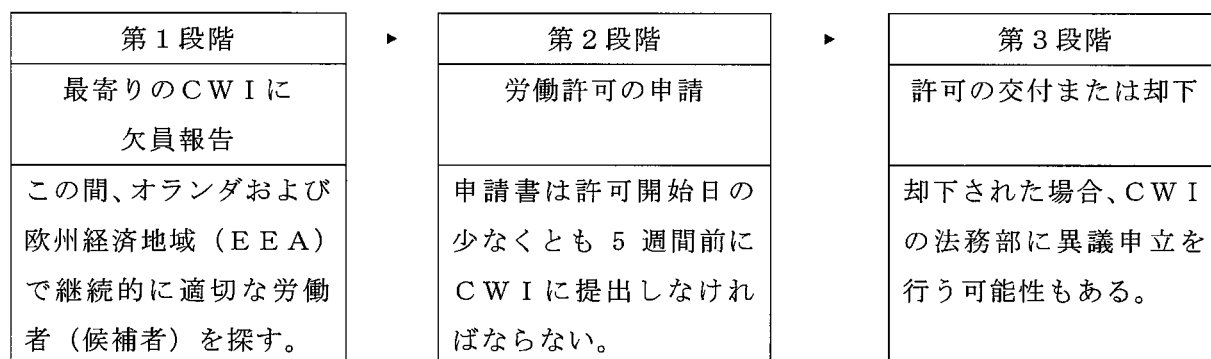
上記の諸条件を遵守していない場合、CWIは「労働許可」の申請を却下することができる。なお、「労働許可」が却下された場合、雇用者には6週間以内にCWI（法務

部) に対して行政不服審査を申し立てることが認められている。

イ. 労働許可の申請手続きの流れ

欧州経済地域 (E E A) 以外から外国人労働者を雇用する場合、原則としてこれらの諸条件を満たしてはじめて「労働許可」が下りる可能性が出てくる。以下のチャートは「労働許可」の申請手続きの流れを示したものである。雇用者は「労働許可」を申請する前に第1段階として最寄りのCWIに欠員報告をしなければならない。この時点から最低5週間はオランダおよび欧州経済地域 (E E A) で継続的に適切な労働者 (候補者) を探さなければならない。その後、第2段階として「労働許可」の必要な開始日より少なくとも5週間前に申請書を提出することになる。したがって、欠員報告の期間 (5週間) および労働許可の申請処理期間 (5週間) を考慮すると、実際に雇用が始まる少なくとも10週間前にCWIでの手続を開始しなければならない仕組みとなっている。欧州経済地域 (E E A) 以外から外国人労働者を雇用するためには、非常に長い時間を要することがわかる。

第5-1-3図 労働許可申請手続き



(出所) CWI「A permit for foreign employees」より作成

ウ. 労働許可の種類

CWIは雇用者から提出された申請書をもとに審査を行い、一定期間有効な「労働許可」を交付することができる。労働許可証はほとんどの産業・職業・職種に関して、労働市場テストを含む完全な労働許可制を採用している。ただし、後述するようにEU8 (旧東欧圏) からの移入労働者については、一部の人手不足の業種で適用除外を設けている。適用除外に認定されると、労働市場テストを受けることなく、2週間以内に労働許可が発給される。これはイージーアクセスと呼ばれる手続きで、適用除外のリストは、3ヵ月ごとに見直される。なお、CWIは雇用者から出された情報に基づき、以下の4種類の「労働許可」のうち、どの種類の許可を交付するか決定する。

－雇用者の要求期間に応じた許可

この許可の有効期間は最長3年間である。この場合、「労働許可」を得てから3年経過した後、労働者が市役所で必要な手続きを行えば「雇用が自由に許可される」と記さ

れた「無期限の居住許可」を得ることができる。この時点で「労働許可」は不必要となる。

－条件付き許可

この許可の有効期間は最長3年間である。この場合、雇用者が労働者（候補者）募集のためにさらなる努力をしなければならない。または労働条件、雇用条件、労使関係を改善しなければならない。

－短期間労働の許可

この許可の有効期間は最長24週間であり更新することはできない。

－更新できない一時的な許可

なお、第5-1-4表は2000年以降に交付された「労働許可」の推移を示したものである。年数を経るごとに「労働許可」の交付数は増加しているが、その中でも2003年から2004年にかけて、その数が飛躍的に増加していることがわかる。これは2004年5月1日にEUに新規加盟した中東欧8カ国の労働者に対する「労働許可」を与える際の手続きを簡素化したことが大きく影響している。この点については本節(3)で詳述する。

第5-1-4表 交付された労働許可（wps）の数2000-2004年

	wps の総数	中東欧の労働者に交付された wps	EU 外の労働者に交付された wps	中東欧の労働者に対する wps の比率
2000年	27,678	5,487	22,191	20%
2001年	30,153	7,031	23,122	23%
2002年	34,558	10,563	23,995	31%
2003年	38,036	12,540	25,496	33%
2004年	44,207	24,728	19,479	56%

(出所) http://home.szw.nl/index/dsp_index.cfm

(3) EU拡大後の新規加盟国からの外国人労働者受入れ

ア. 一般原則

2004年5月1日にEUに中東欧から新規加盟として10カ国が加わった。その中の2カ国（キプロスとマルタ）については、その時点でEU内における労働者の自由な移動が直ちに認められた。しかし、それ以外の8カ国（チェコ共和国、エストニア、ハンガリー、リトアニア、ラトビア、ポーランド、スロバキア、スロベニア）について、オランダ政府は2年間の移行期間（2006年5月1日まで）を設ける決定を行った。つまり、この間、これらの国から労働者を雇用する場合は、従前通り「外国人雇用法」が適用され、「労働許可」が必要となってくる。また、原則としていわゆる「労働市場テスト」も継続されることになる。

イ．例外措置

しかしその一方で、オランダ政府は、労働力の供給が著しく不足している特定部門や職業に関しては、新規加盟8カ国から来る労働者の「労働許可」をより容易に取得できるようにしている。いわゆる例外措置である。具体的には以下のような優遇がはかられている。まず1番目として、新規加盟8カ国から来る労働者のための「労働許可」を申請する際には、「労働市場テスト」に関する個別審査がなされない。つまり、雇用者はオランダもしくは欧州経済地域（E E A）で積極的に適切な労働者（候補者）を探す必要がない。2番目として、通常、雇用者は「労働許可」を申請する際、5週間前にC W Iへ欠員報告をすることが義務付けられているが、この報告義務が免除されている。そのため、非常に短期間（申請から約2週間）で「労働許可」の交付が可能になっている。このことは、第5-1-3図の中の第2段階から「労働許可」の申請手続きが開始されるということを示している。

C W I（就労・所得センター）では、これらの特別規則が適用される特定部門と職業を決定している。この決定に際しては、社会雇用省と共同で開発した基準に加えて、地域コミュニティならびに特定部門や職業の雇用者・従業員組織の代表との話し合いを行っている。これまで、下記の特定期間や職業が対象となっている。

- ・ 園芸業
- ・ 食肉加工業
- ・ 内航海運業：船員および操舵手
- ・ 国際輸送：国際的に業務を行う運転手／自家用運転手
- ・ 保健部門：手術室の助手、放射線治療室の助手および放射線診断ラボの助手

C W Iは指定した特定部門や職業に関して労働市場の動向を注意深く監視している。もし当該分野に関して、オランダまたはE U加盟国からの労働者の供給が増大することが予想されれば、「労働許可」の条件を再び厳しくすることもできる。しかしその一方で、特定部門や職業で著しく労働供給不足が生じるならば、新たな部門や職業を指定することもできる。この見直しは3ヵ月毎に実施され、社会雇用省を通じて議会に報告される。

なお、特別規則が適用される特定部門と職業以外に関しては、従前通りの「労働市場テスト」が義務付けられ、第5-1-3図で示したような流れで「労働許可」の申請手続きが進められる。

ウ．E U拡大の影響

2004年5月1日のE U拡大後、中東欧からの労働者に対する「労働許可」の件数は2003年の12,540件から2004年の24,728件へと急増した（第5-1-4表を参照）。この増加は、

労働力不足に悩む特定部門や職業、とりわけ園芸分野や食肉加工分野に適用された前述の優遇措置（以下、イージー・アクセス手続と表記）の影響が大きかった（第5-1-5表を参照）。この手続は雇用者の管理コスト負担を激減させ、中東欧からの労働力の確保に拍車をかけたことがわかる。なお、現在ではイージー・アクセス手続の適用がなされる特定部門や職業は、内航海運業、国際輸送、保健部門におけるいくつかの専門職に縮小されている。

第5-1-5表 中東欧諸国の労働者に交付された労働許可（wps）

部門／職業	2004年総計	2004年の イージー・アクセス	2003年総計
イージー・アクセスの地位が与えられた園芸業 （※04年6月1日-04年9月1日まで）	16,538	5,480	7,630
イージー・アクセスの地位が与えられた食肉加工業 （※04年5月1日-05年2月1日まで）	3000	2,783	600
内航海運業（船員／操舵手）	826	793	638
国際輸送（運転手）	923	608	565
保健部門 （手術室助手／放射線療法士／放射線診断士）	5	0	-

（出所）http://home.szw.nl/index/dsp_index.cfm

（4）高い技能を有する労働者（ナレッジワーカー）の受入れ

またオランダでは、外国人労働者が「高い技能を有する労働者（ナレッジワーカー）」である場合、「労働許可」を取得することが免除される仕組みがある。この仕組みは法務省で管轄されている。この「高い技能」の定義は、いわゆる能力レベルではなく、その外国人労働者が稼ぐであろう収入（所得基準）によってのみ判断される。外国人労働者が年間45,000ユーロまたは30歳以下の場合には年間33,000ユーロの収入を得ていることがその条件となる。理論的には、この収入さえ満たしていれば、どのような職業に就いていても構わない。この「高い技能を有する労働者（ナレッジワーカー）」に関しては、基本的に収入（所得基準）の規則しかないが、実質的に多くの添付書類が必要とされる。そのため雇用者や労働者側の立場からすると大変利用しにくい仕組みとなっており、各方面から申請手続きの簡素化が求められている。

4. 在留管理制度

オランダでは法務省と社会雇用省が協力して不法就労者の摘発に努めている。法務省は労働者の、社会雇用省は雇用者の監視を継続的に行っている。社会雇用省には労働監査部門があり、雇用者に発行される「労働許可」のチェックを行っている。違反が発見された場合、

雇用者に対して罰金が科せられるが、その金額は、2005年4月に労働者1人あたり1,000ユーロから8,000ユーロに値上げされた。1,000ユーロの罰金では、たとえ罰金を支払うリスクがあっても、社会保障費を支払わないで済む不法就労者を雇用した方が安上がりと考える雇用者が多いためである。なお、個人で労働者を雇用するケース（家政婦など）に対する罰金は労働者1人あたり4,000ユーロとされている。社会雇用省では2005年1年間で900万ユーロの罰金が徴収されることを想定している。不法就労者の数は、農業や園芸業など収穫期に大人数を雇うような業種に関しては減少する傾向が見られる。高額罰金の恐れが雇用者に労働力の合法化を促したと考えられている。またその一方で、建築業など一部の業種では不法就労者が増加する傾向も確認されている。

II 外国人労働者の労働市場

1. 国際間労働力移動

オランダの総人口は2000年時点で15987.1千人であり、1997年時点と比べると332.9千人の増加となっているものの、この間、さほど大きな変化は見られない。このうち外国人の人口は667.8千人とオランダの総人口の約4.1%を占めている（第5-2-1表を参照）。外国人の中ではモロッコ（111.4千人）、トルコ（100.8千人）、ドイツ（54.8千人）の人数が多くなっている。また外国で出生した者の人口は1615.4千人である。その内実をみると、旧植民地であったスリナムの186.5千人やインドネシアの165.8千人、1960年代に外国人労働者として受入れたトルコの181.9千人やモロッコの155.8千人などが目立っている。また第5-2-2表はオランダに帰化した外国人の数を示したものであるが、1997年以降、毎年5～6万人のペースで帰化が進んでいることがわかる。その内実をみると、モロッコは毎年安定的に1万人強のペースで推移しているのに対して、トルコは1997年の21.2千人をピークに毎年帰化する人口が減少していることがわかる。

第5-2-1表 オランダの人口

(単位:千人)

	1997年	1998年	1999年	2000年
【総人口】	15654.2	15760.2	15863.9	15987.1
<外国人人口>	678.1	662.4	651.5	667.8
モロッコ	135.7	128.6	119.7	111.4
トルコ	114.7	102.0	100.7	100.8
ドイツ	53.9	54.1	54.3	54.8
イギリス	39.2	38.8	39.5	41.4
ベルギー	24.4	24.8	25.4	25.9
<外国で生まれた人の人口>	1469.0	1513.9	1556.3	1615.4
スリナム	182.2	184.2	185.0	186.5
トルコ	172.7	175.5	178.0	181.9
インドネシア	172.1	170.3	168.0	165.8
モロッコ	145.8	149.6	152.7	155.8
ドイツ	126.8	125.5	124.2	123.1

(出所)OECD2003より作成

第5-2-2表 オランダに帰化した人口

(単位:千人)

	1997年	1998年	1999年	2000年
【総合計】	59.8	59.2	62.1	50.0
モロッコ	10.5	11.3	14.2	13.5
トルコ	21.2	13.5	5.2	4.7
ボスニアヘルツゴヴィナ	-	-	-	2.6
イラク	-	-	-	2.4
スリナム	3.0	3.0	3.2	2.0

(出所)OECD2003より作成

一方、第5-2-3表はオランダにおける人口流入と人口流出をまとめたものである。まず総合計をみると、オランダでは1997年の27.9千人の流入超過をはじめとして、その後年々流入超過の減少が顕著になってきている。2000年では53.9千人の流入超過となっている。その内実をみると、オランダで生まれた人は毎年流出超過であるのに対して、外国で生まれた人は毎年流入超過をなっている。その傾向は年々強まっており、オランダ社会の多様性を助長している。

第5-2-3表 オランダにおける人口流入・流出

(単位:千人)

	1997年	1998年	1999年	2000年
【総合計】				
人口流入	109.9	122.4	119.2	132.9
人口流出	82.0	79.3	78.8	79.0
正味の人口移動	27.9	43.1	40.4	53.9
<オランダで生まれた人>				
人口流入	22.7	26.0	25.0	23.8
人口流出	37.8	35.8	35.8	37.4
正味の人口移動	-15.1	-9.8	-10.8	-13.6
<外国で生まれた人>				
人口流入	87.1	96.4	94.2	109.0
人口流出	44.1	43.5	43.0	41.6
正味の人口移動	43.0	52.9	51.2	67.4

(出所)OECD2003より作成

2. 雇用・就業状況

第5-2-4表はオランダの労働力指標をまとめたものである。オランダの2000年の労働力人口は7,187千人、労働力率は67%となっている。1997年以降、労働力人口、労働力率とも緩やかな増加傾向にある。また同表では、エスニック・マイノリティに分類されるトルコとモロッコ出身者のデータも確認できる。これを見ると、2000年時点のトルコ人の労働力人口は101千人、労働力率は49%、モロッコ人の労働力人口は67千人、労働力率は40%となっている。オランダ全体と比べて、両国の労働力率がかなり低い水準であることがわかる。

またオランダの失業率は1997年～2000年の間で改善傾向がみられ、2000年では約4%となっている。これに対してトルコは9%、モロッコは13%と高水準となっている。両国の失業率は1997年以降、確実に改善されてきているが、現時点でも高水準であることに変わりはない。労働力率、失業率を改善しなければ、オランダの社会保障の仕組みを揺るがす問題となるため、オランダ政府は社会統合問題と連携させながら、彼らの就労を促す仕組みを模索している。

第5-2-4表 オランダの労働力指標

	(単位:千人)			
	1997年	1998年	1999年	2000年
【総合計】				
労働力人口(千人)	6838	6957	7097	7187
労働力率(%)	65	66	67	67
失業率(%)	6	5	4	4
<トルコ>				
労働力人口(千人)	83	84	90	101
労働力率(%)	45	44	45	49
失業率(%)	22	17	13	9
<モロッコ>				
労働力人口(千人)	65	71	74	67
労働力率(%)	44	45	45	40
失業率(%)	21	20	18	13

(出所)OECD2003より作成

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制

(1) 伝統的姿勢の変化

オランダは伝統的に移民に対して自由を認め、自国の文化の中で共生することを認めてきた国である。本質は別であるとしても、オランダ人が外国人から自国について持たれる印象の中で最も好むイメージは、「寛容」「友好的」「リベラル」の三語で表現できるであろう。これまでの政策の変遷を見ると、少なくとも彼ら(彼女ら)がそうであろうと努力してきたことが伺える。移民に対する社会統合についても、外国の友人に対して寛容であろうという基本的精神が貫かれているように見える。しかし、こうした伝統的姿勢に、テオ・ファン・ゴッホ(オランダの著名な映画監督)の死、またその後欧州各国で起きたテロ事件が微妙な影を投げかけることとなった。

「移民は開放された国境を求めるが、福祉国家は閉鎖されたシステムの範囲内で最もよく機能する。そもそもこの二者は調和できるのだろうか。移民社会を特徴づける開放性と福祉国家の閉鎖性を調和させるのは難しい」というのがオランダの移民研究者エッチンガー教授(エラスムス大)の指摘である。他の欧州諸国と比べると移民の利益と社会システムが調和しうまくいっているかに思われていたオランダの移民政策。ところが、ここに来て他の欧州諸国と同様オランダにおいても移民に対するネガティブな論調が増え、様々な場面で議論が行われている。これはオランダにおいて行われてきた移民受入れまたは社会統合に関する政策を再考するという議論である。本稿では、オランダがこれまでとってきた社会統合政策を

概観した上で、現行のシステム、実施されているプログラムを詳述し、今後の展望として現在行われている議論についても紹介する。

(2) 社会統合に対する基本方針

1983年の「マイノリティー問題メモランダム (Minderhedennota)」の中にある社会統合政策の基本方針は、オランダに居住するエスニック・マイノリティーの社会を他のオランダ人の社会と同等の立場に位置づけ、エスニック・マイノリティーにおける個人と集団の両方の発展のための多くの機会を持たせるというものである。

その主要目標は、①エスニック・マイノリティーが社会において平等な権利を獲得すること、②社会の各階層におけるエスニック・マイノリティーとその他の人々との相互適応と相互受容を促進させること、③エスニック・マイノリティーの法的地位の向上などである。

こうした目標に基づく一連のオランダの社会統合はこれまで一応の成功を収めてきたと思われていた。これは、エスニック・マイノリティーがオランダの社会・文化にシステム上同化していると思われていたためである¹。実際オランダに居住する彼ら（彼女ら）は平穏に暮らしており、他の欧州諸国で見られる人種問題もオランダではごく稀にしか見られないということもこうした評価の根拠となっていた。しかし最近になっての後述するいくつかの事件が、こうしたオランダ人の外国人に対して「寛容」であることの自負を揺るがせ始めることとなる。

(3) 社会統合のターゲット

オランダの社会統合政策は1980年代以降、移民をオランダ社会に統合していく方針で進められている。さらにその対象は移民の中でもエスニック・マイノリティーに絞られている。オランダにおけるエスニック・マイノリティーとは、オランダに一定期間以上居住している移民を指し、具体的には前述のメモランダムの中で、南モルッカ系移民、スリナム・アンティル系移民、外国人労働者とその家族、ジプシー、難民と位置づけられている。従ってその範疇に入るのは原則としてEU以外の国からオランダに移住した移民であり、さらに日本など一部先進国からの外国人労働者もその対象からは外されている。先進国から移入する高技能労働者はオランダ語を話す義務はないし、話すことも期待されていない。

オランダのエスニック・マイノリティーグループは、本章 I 1「外国人受入れ制度の変遷」の中で詳述したように3段階のプロセスを経て形成されたものである。そして社会統合については、エスニック・マイノリティーの中でも第2段階のプロセスに属する、1960年代に労働移民（ゲストワーカー）として受入れられたトルコ系およびモロッコ系に特別の関心が払われているといえよう。それでは何故このグループが社会統合のターゲットとなるに至ったのだろうか。

¹ 1983年の憲法改正で5年以上合法的に居住しているエスニック・マイノリティーに地方レベルにおける選挙権が認められたことなどはその象徴と見られていた。

このグループは、1960年代に労働力として移入されたが帰国することなくオランダに残留したグループである。当時の労働需要の高まりを受けて輸入された労働者らであったが、景気後退期に入ると、こうしたグループから先に職を失うことになった。失業した労働者は次第に社会から孤立していく。さらにこれら労働者が呼び寄せた家族等が増加してエスニック・マイノリティのグループを形成していったわけだが、すでにその多くは第二世代・第三世代に入っている。第一世代の子供たちは十分な教育を受けられず十分なスキルが身に付かないまま就職できず、また社会から疎外されていくという悪循環を生んだ。エスニック・マイノリティの第二、第三世代の非行化は、今日治安上の大きな懸念材料のひとつとなっている。また、オランダは他の欧州諸国と比して異宗教に対しても寛容な国とみなされてきたが、職を得るにはやはり宗教上の理由も壁となったようだ。例えば介護労働の場合、異性の被介護者の体に触れることが要求されるわけだが、これを宗教上の理由で拒否せざるを得ない等の問題は現在でも存在する。

第5-3-1表は2003年の国籍別外国人数である。基本的にEU域内からの移住者及び北米、日本など先進国は社会統合の対象とならないのでこれを除くと、やはり突出して多いのがトルコ系とモロッコ系であることがわかる。社会から取り残されてきた、しかし量的に決して無視できないグループの存在をこのまま放置できないとの判断から、オランダの社会統合はこうしたトルコ人・モロッコ人のグループを最大のターゲットとして実施されているのである。

第5-3-1表 国籍別外国人数 (2003)

国名	人数(単位:人)
モロッコ	97,843
北米	15,412
スリナム	8,573
中国	11,223
日本	5,747
インドネシア	10,786
トルコ	100,286
ポーランド	6,912
英国	44,052
ギリシャ	6,244
イタリア	18,730
ポルトガル	11,257
ユーゴスラビア	6,425
ベルギー	26,306
フランス	14,469
ドイツ	56,060

出所: Stock of foreign population by country of nationality, 1996 to 2003, Migration policy Institute.

(4) 中央政府及び地方自治体の役割

まずオランダの国家システムを概観してみよう。オランダは議会制を敷く立憲君主国家である。政府は国王及び大臣によって構成されるが、国王は神聖不可侵の存在であり政治には介入しない。政治上の責任は大臣が負うこととされている。中央政府の基本的な役割は国家政策の制定であり、外交、国防、価格、所得、司法、交通など国家の基幹業務を所管しそれぞれの省庁で任務を遂行するが、地方自治体及び州政府がこれを共同責任で執行する。

オランダには現在12の州がある。中央政府は地方自治体の監督をしばしば州に委任しており、州は地方自治体の監督に責任を持ち、地方自治体の予算を承認しなければならない。また、州は中央政府の政策を実施するために、地域計画、社会福祉、環境保護など重要な任務を担う。しかし州の予算規模は地方自治体の10分の1程度である。他方地方自治体の任務は、幼稚園、小学校など教育機関の管理、各種保険制度に関する業務、社会福祉サービス、住宅、文化施設の管理など非常に多岐にわたり、中央政府の政策をある程度自由に執行することができる。

(5) 社会統合の実施主体

社会統合政策は、雇用、住宅、教育、社会福祉など多岐にわたるため、中央政府の諸官庁、地方自治体及び関連機関が関与し役割を分担して実施されている。中央政府の中で移民に関する問題は、以前は内務省（Ministry of Interior）と法務省（Ministry of Justice）が分担して所管していた。しかし現在は移民統合大臣（Minister for Immigration and Integration）が置かれ、エスニック・マイノリティの社会統合問題を法務省（Ministry of Justice）が、移民の雇用問題を社会雇用省（Ministry of Social Affairs and Employment）が、教育問題を教育文化科学省（Ministry of Education, Culture and Science）が分担して実施している。

また、社会統合の推進にあたっては、地方自治体が重要な役割を果たす存在となっている。中央と地方の責任分担に関しては、中央政府は自らの果たす役割を①法令、政府組織の修正と調整、②利用可能な資源（財源）の公正な分配と効果的使用、③政策効果を評価する手法と基準の設定等と規定しており、政策の解釈・実行及びその責任は地方自治体が担うべきものとしている。中央政府のこのような考え方を受け、オランダの地方自治体は、雇用、住宅、教育、社会福祉などの各分野でエスニック・マイノリティの社会統合推進のための不可欠な存在となっている。また地方自治体に所属する支援機関や民間団体を含む各種非政府組織も様々な形で社会統合に参加し運営されている。このように、近年エスニック・マイノリティの社会統合に関する権限は、中央政府から、地方自治体を始めとするこうした支援組織に分散されていく傾向にある。

2. 社会統合の実際

(1) 統合プログラム (Integration Program)

現行の統合プログラム (Integration Program) は、1998年に制定された新移民社会統合法を根拠に、対象を旧移民 (Old Comer) と新移民 (New Comer) とに分けて実施されている。旧移民とは1998年以前からオランダに居住している移民を指し、新移民とはそれ以降オランダに到着した移民を指す。これらすべての移民 (エスニック・マイノリティ) は原則として統合プログラムに参加することが義務付けられている。そしてこれらプログラムの実施主体は上述したように地方自治体であることから、ここでは地方自治体の一つであるアマーフォート市²の実例を交えながら、プログラムがどのように運営されているかを見ていくこととする。

ア 旧移民プログラム (Old Comer's Program)

1998年以前からオランダに居住するいわゆる第一世代も含む移民を対象とするプログラム。この世代はすでにオランダ社会に長く居住している者が多いグループであり、ある意味ではオランダ社会を良く知る層であると言っても良い。しかし、知っていることは溶け込んでいることを意味しない。十分なオランダ語教育を受けないまま育ったこれらグループは初歩的な読み書き及び計算の能力も乏しく、相対的にエンプロイアビリティが低い層と見られている。本章のⅡ 2 雇用・就業状況でも指摘した通り、全体の失業率約4% (2000年) に比してトルコ系は9%、モロッコ系は13%とエスニック別に見る失業率は相対的に高く、全体の雇用就業状況が改善される中でこの層がとり残されていることを示している。これは主に言語能力の低さに起因するものとされており、実際に、本調査のヒアリングを行ったこのプログラムを受講している者の中には、オランダ語を話す自分の子供とのコミュニケーションさえとれないという者がいた。また、このグループには女性が多いのが特徴。本プログラムではこうしたグループを対象に、主にオランダ語に関する再教育が行われている。本プログラムのコースは、本人の持つスキル、生活状況に応じて細かく柔軟な設定ができる仕組みとなっている。また、アマーフォート市においては、独自の施策として次のようなカテゴリーの旧移民を対象に教育、雇用、生活に関する訓練及びアドバイスが行われている。

① 幼児を持つ女性のための、養育に関するアドバイス及び言語教育

幼児を持つ母親を対象として地域コミュニティーセンターが主体となって実施している。保育園、幼稚園において幼児及び母親の言語訓練を行うほか、養育に関するアドバイスを行う。

² 人口13万人、オランダの中都市。

②失業者を対象としたアドバイス及び再訓練

これは就労・所得センター（Center for Work and Income-CWI）³ が中心となって実施するもので、就業のための再訓練とコンサルティングを行う。就業のための訓練にはオランダ語のレッスンも含まれる。なお生活保護受給者へのカウンセリングは市当局が直接行う。

【旧移民プログラム受講者の実例】

—女性、40歳

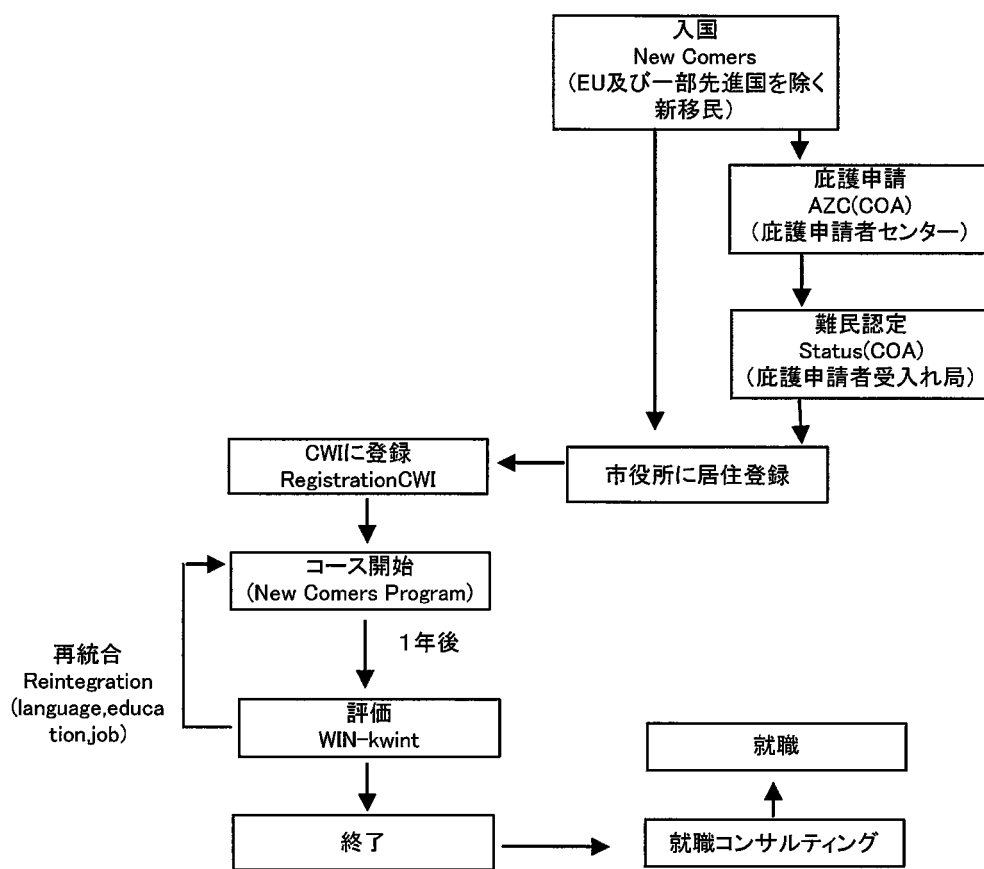
25年前（1980年）にモロッコからオランダに移住した。先に移住した夫の呼び寄せによる。夫は工場で1200ユーロ／月、自分自身はハウスメイドとして週5日働き135ユーロ／週（540ユーロ／月）の報酬を得ている。二人の月収を合わせると1740ユーロ／月程度である。これ以外に20歳、18歳、16歳、10歳の4人の子供のうち16歳以下の2人分200ユーロ／月（100ユーロ／人）の児童手当を受給している。25年間オランダ語の読み書きはできずに過ごしてきた（簡単な日常会話は可能）。子供は学校で覚えてくる複雑なオランダ語を話すため、子供とのコミュニケーションにも苦慮している。現在、プログラムでは1週間に1日、一般的なオランダ語コースを受講している。現在は任意のこのコースが義務化され、卒業証書を所得できない場合コース代の一部を受講者が負担とすることが検討されており、これを懸念している。しかし、オランダの生活には概ね満足しており、帰国及び他国へ出国する意志はない。

イ 新移民プログラム（New Comer's Program）

オランダに新規に到着する移民（EU諸国及び米国、日本などの一部先進国を除く）は、すべて新移民プログラム（New Comer's Program）を受講しなければならない。第5-3-2図は新移民プログラムの流れを示したものである。プログラムの受講者がコースを終了するまでの流れを見てみよう。

³ 社会雇用省が所管し職業安定所と市の社会保障機関（WSO）及び国の社会保障機関（UWV）の機能を併せ持つ機関。今日のような形になったのは1990年代。

第5-3-2図 新移民プログラム (New Comers Program)



出所：Gemeente Amersfoort

- ①居住を目的に新規に入国した外国人は庇護申請者と一般移民に分けられる。一般移民は居住登録を行うと同時に統合プログラムを受講することが義務付けられる。
- ②庇護申請者は庇護申請者登録センター（Asylum Seeker Center- AZC）で庇護申請を行う。
- ③庇護申請者は庇護申請者受入れ機関(Central Receiving Asylum Seekers-COA)で難民認定を受ける。⁴ 認定されなかった申請者は国外追放。
- ④一般移民は市役所に居住登録を行う（認定された難民も以降同じ）。
- ⑤市役所に登録すると同時にCWIに登録する。CWIは移民の面接を行い⁵、統合プログラムコースのレベル分けを行う。この際、オランダ外の資格評価については専門の資格認定機関に委託され、資格の読み替えを行う。
- ⑥資格等本人のスキル評価後、さらに知能テストを実施し、同レベルの人でグルーピングを行い、統合コースがスタート。統合コースはオランダ語の言語習得コースがメイ

4 しかし、認定を受けられるのは難民の条件を満たした一部にすぎない。近年、政治的及び人道的迫害を受けた難民を偽装した経済難民が増加している。

5 地方自治体によっては委託された機関が代行で実施。報告書を作成し市に提出する。

ンであるが、オランダ社会に溶け込む機会を提供する社会文化的インテグレーションコースもある。言語コースのプログラムは教育文化科学省（Ministry of Education, Culture and Science）が監修し、地域教育センター（ROC-Regional Education Center）⁶が協力して実施される。

- ⑦ 1年後に各人の到達レベルを地域教育センターが5ランクに分け評価を行う（1及び2ランクは再教育が必要）。CWIは地域教育センターの評価に態度等の評価を加え、レポートを作成、市へ提出する。
- ⑧ 市で統合コースが終了したと判断（CWIのレポートが左右する）された者については、CWIで就職のコンサルティングを受けることができる。一方、水準に達していないと評価された者は再統合コースを受講することになる。

【新移民プログラム受講者の実例】

—女性、24歳

5年前（2000年）にオランダに在住するモロッコ人男性と結婚するため移住、5歳と9歳の二人の子供がいるが、最近離婚（オランダ法上離婚は成立しているが、モロッコ法上はまだ成立していない）した。これまで工場とホテルで働いた経験があるが、現在は人材派遣会社に登録し、パートタイムで働きながらオランダ語のコースを受講している。月、火、金の週3日就労し、木曜は授業（8時間）、水曜はフリーというスケジュール。収入は、仕事で300ユーロ／月、生活保護900ユーロ／月、養育費（これは離別した夫から）300ユーロ／月、家賃補助（市から）100ユーロの合計1600ユーロ程度である。統合コースは2年間行われる予定。就職のアドバイスを受けるなどCWIからは様々な支援を受けている。税金が高いなど住み難い点もあるが、就労のチャンスが多いオランダに留まりたい。

（2）統合プログラムの予算

こうした統合プログラムのためにどの程度の予算が投じられているのだろうか。全体の規模は不明であるが、アマスフォート市においては、2004年の1年間で旧移民プログラムを155名が受講しており1人当たり6000ユーロ／年⁷、一方の新移民プログラムは250名が受講し、1人当たり7000ユーロ／年の経費がかかっているとのことであった。合計すると旧移民プログラムで93万ユーロ、新移民プログラムで175万ユーロ、トータルで約270万ユーロの予算が投じられていることになる。さらに、アマスフォート市の人口構成を見ると、対象となるべきエスニック・マイノリティの潜在的受講者数は現状よりはるかに多く、このプログラムが全義務化されると予算はさらに拡張する可能性がある（第5-3-3表）。

6 地方の教育関係組織。ROCはアマスフォート市の機関であり、類似の機関が各自治体に存在する。

7 旧移民プログラムについてはまだ義務化されていないため現在は一部を本人が負担（150ユーロ）している。

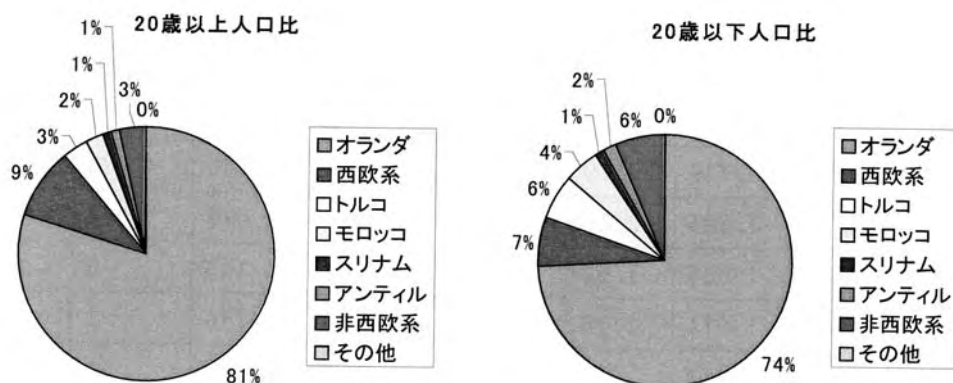
第5-3-3表 アマースフォート市のエスニック別人口構成

	0-4	5-19	20-34	35-49	50-64	65-79	80+	合計
オランダ	7,786	18,749	20,296	27,027	17,612	9,826	4,075	105,371
西欧系	623	1,725	2,354	3,228	2,147	1,070	308	11,455
トルコ	583	1,526	1,627	1,083	463	152	9	5,443
モロッコ	507	1,071	1,164	659	290	140	1	3,832
スリナム	143	372	362	419	162	58	11	1,527
アンティル	136	463	431	370	189	37	5	1,631
非西欧系	673	1,598	1,509	1,355	385	84	14	5,618
その他	1	3	5	9	6	3	0	27
合計	10,452	25,507	27,748	34,150	21,254	11,370	4,423	134,904

出所：Amersfoort in cijfers 2005

さらに、第5-3-4図は年齢層別人口比で比較したものであるが、これを見ると20歳以上の人口比におけるトルコ人、モロッコ人の割合が5%程度であるのに対し、20歳以下の人口比は10%以上となっており、将来的にこの層はさらに拡大することを示している。ただでさえ税金の高いオランダにおいては、こうした観点からも移民に対するネガティブなイメージ（移民を管理するには膨大なコストを市民が負担しなければならないといったような）が浸透しつつあるようだ。しかし、これを放置すればますますエスニック・マイノリティーの統合は遅れ、オランダ社会は将来的に社会不安というより大きな痛手を被ることになる。「開放的な移民社会と閉鎖的な福祉国家の共存は困難」というエッチンガー教授の言葉は、現在のオランダが抱えるジレンマを適確に表している。

第5-3-4図 アマースフォート市の年齢層別人口構成比



出所：Amersfoort in cijfers 2005

3. 非政府機関の行う支援活動

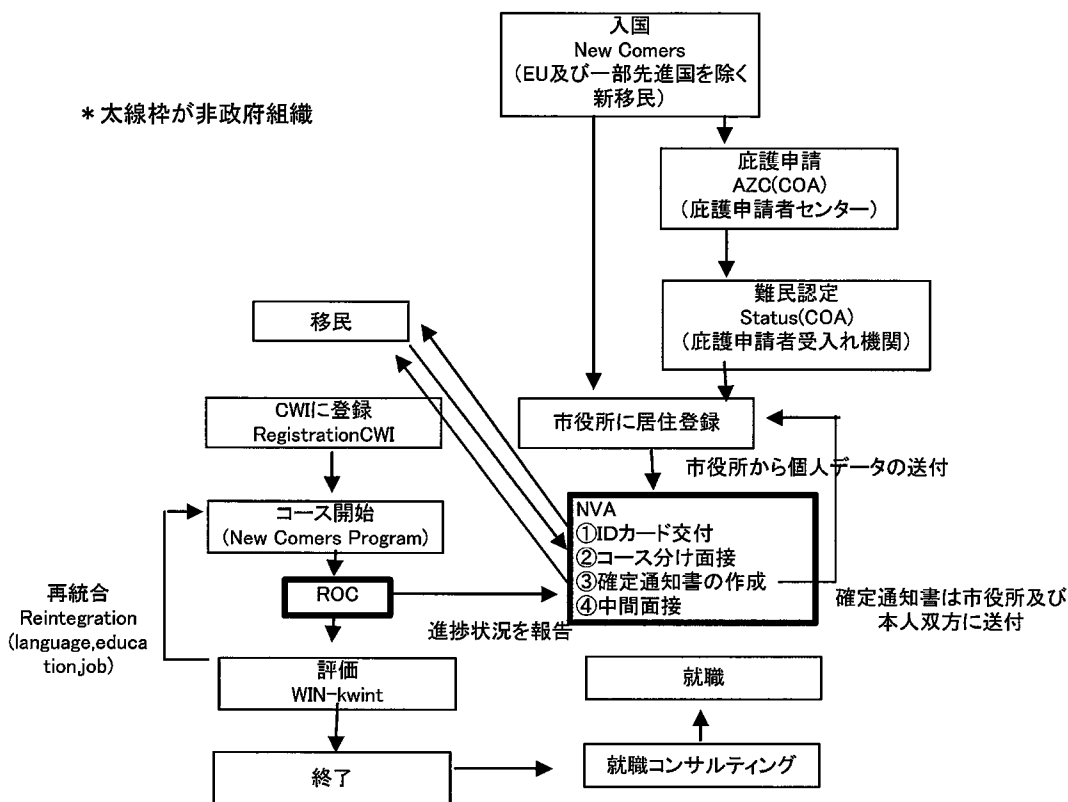
前述したように社会統合に関しては、中央政府及び地方自治体だけではなく、民間団体を含む各種非政府組織が様々な形で参加し運営されている。ここでも、アマスフォート市を実例に、こうした支援組織が政策実施のどの部分を受け持ち、どのように機能しているのを見てみよう。

地方自治体の一つアマスフォート市には、社会統合政策を支援する組織としてNVA（持続可能な統合センター）という組織がある。これは市政府及びCWIから一部業務の委託を受け、両機関と密接に関係し社会統合を補完的に実施する機関である。

NVAの目的は①教育及び就労のコーチング、②社会生活に関する指導の二つである。対象となるのは、統合プログラムを受ける新移民と旧移民すべてであり、原則として1人の移民に2人のカウンセラーが対応する。

NVAの業務は基本的に上記第5-3-2図の中に組み込まれ、これを補完する形で実施される。主な業務は次の通りである（第5-3-5図参照）。

第5-3-5図 統合プログラムにおける非政府支援組織の補完業務



出所：Gemeente Amersfoort

- ①市役所は居住登録を受理した移民の個人データをNVAに送る。
- ②NVAから個人宛に統合コースへ参加する旨の召喚状が送られる。
- ③NVAでIDカードを交付する。⁸
- ④2人のカウンセラー（教育・雇用担当と社会生活担当）により面接が行われる。
- ⑤市に代行して社会統合コースの確定通知書⁹を作成。
- ⑥社会統合コースの進捗状況が、ROCからNVAに送られてくる。ケースに対応して2人のカウンセラーが相談に応じる。¹⁰

なお、こうした非政府組織の活動を支えているのが多くのボランティアの存在である。NVAには専属のスタッフが25名いるが、これ以外に60名のボランティアが登録しており、精力的に活動している。彼ら（彼女ら）の多くは、①かつて仕事をしていたが今はリタイアしている人、②収入を気にする必要のない人等で構成されている。ボランティアとして登録するには一定の基準を満たさなければならないが、その基準とは次の通りである。

- ①中等程度以上の職業スキルを持っている人
- ②最低2カ月間OJTでカウンセリング及びコーチングの訓練を受けた経験のある人
- ③年に数回カウンセリング及びコーチング訓練を受けることが可能な人
- ④トラウマに対して適切な対処のできる人

また、この他NVAでは移民に対する正しい倫理観を養成するため、専属の心理学者と契約している。

このように、オランダの社会統合政策には様々な機関、多くの人々が複合的に関与し実施されているが、エスニック・マイノリティがオランダ語を完全に習得し、それを雇用に結びつけるプロセスはそう簡単ではない。移民の能力、生活レベル、文化的背景は個人により大きく異なる。NVAの担当者が力説していたのは、「統合プログラムに求められているのは、可能な限り一人一人のニーズに合わせた柔軟なプログラムを組み、移民に対して継続的にアプローチすること」であった。

4. 社会統合の評価

ところで、オランダには政府の最も重要な審議機関にSER（社会経済諮問会議）という機関がある。これは公労使の三者で構成される機関で、それぞれ使用者、労働組合、公益（専門家）11名の委員を代表として選出している。社会統合問題もここで審議される重要なテ

8 IDカードが市役所でなくNVAで交付されるため、ほとんどのケースはNVAへ強制的に出頭せざるを得ない。

9 通知書に従わない場合は、1回目250ユーロ、2回目300ユーロの罰金が課される。

10 コースの授業を2回無断欠席するとNVAに連絡される。

マの一つであるが、SERは近年のオランダにおける社会統合政策を次のように評価している。

【社会統合に対するSERの評価】

SERはオランダにおける移民の社会統合が、現状において必ずしも成功しているわけではないことを認めている。多年にわたりオランダに居住している移民の多くは、オランダ語の熟達程度が依然十分でなく、こうした要因がオランダ社会に完全に溶け込むことを困難にしているとの分析である。従って、統合プログラムの最重要目的はオランダ語の熟達にあるとしている。しかしながら最近の傾向として、教育と労働市場において移民と移民の子供の地位に、徐々にではあるが、改善を示す傾向が確認できるとしている。今後さらに統合の効果を高めるために、移民に対しオランダ語を継続的に学ばせる必要性を強く主張している。

また、社会統合政策には地方政府がますます重要な役割を果たすべきであり、社会統合に関する政策は結合性あるいは連続性を備えたものとする必要があると指摘している。このため、地方自治体は部局間にある障壁を撤去し、相互に協力し、政治と行政上の広範な見通しを持って事業を実施することが重要であり、さらに、訓練機関と産業界とを連結して、相互の協力関係を醸成することが必要であるとしている。

今後の可能性については、現行の統合プログラムはさらに複合化したプログラムを組み込むことが可能であり、プログラムの拡充が実行できれば、経済の発展に合わせてこうしたプログラムが確実に効果を発揮するようになるだろうと予想している。

5. 今後の展望

これまで見てきたように、オランダは結果として大量の移民を受入れてきた歴史があり、現在はこれら移民と共存する多民族社会であると言える。これは前述したように、オランダが自らを「寛容」「友好的」「リベラル」でなくてはならないと自己規定してきた伝統的姿勢に負うところが大きいように思われる。ところがこうしたオランダ人の伝統的姿勢を揺るがせる事件が起きた。オランダの著名な映画監督テオ・ファン・ゴッホ氏の死である。事件は表面上は通常の殺人事件として扱われ、市民も特に混乱するという動きはなかった。しかし、この事件がオランダ人に与えた衝撃は予想以上に大きかったようである。今オランダでは、これまで成功してきたと言われていた社会統合政策に再び注目が集まり、その是非を問う議論が起きている。

【テオ・ファン・ゴッホ暗殺事件の与えた衝撃】¹¹

事件は2004年11月2日朝8時45分、アムステルダム市内ナエウス通りで起きた。銃撃の上胸にナイフを突きつけられ殺されたのはオランダ人映画監督。現場に残された手紙から、犯人はモロッコ人男性であることがすぐに判明する。

被害者は、有名な絶対自由主義者、映画制作者、テレビプロデューサー、新聞コラムニスト、トークショー担当者など様々な肩書きを持ち、あらゆる不正の強い批判者として知られるテオ・ファン・ゴッホ（当時47歳）。彼は、画家ヴィンセント・ファン・ゴッホの親戚でもある。最近ではイスラム世界を批判し注目を浴びていた。¹²

加害者は、オランダ生まれのモロッコ人ハメッド・ブーイェリ（当時26歳）。イスラム急進派テロリストで二重国籍者を持つ男はオランダ語とアラブ語で書かれた5頁の手紙を被害者の体にナイフで突き刺しその場を去った。手紙は、名指しで5人のオランダの有力者と西洋社会全体に対してジハード（聖戦）を呼びかけ、脅迫を声明する内容であった。

非ムスリムのイスラム批判者が、自分の意見を芸術的に表わしたため、ムスリムの手により儀式的に殺害されるという事件は、オランダのみならず、西洋世界でもあまり類例をみない。他国ではスペインのマドリッド列車爆破事件、ロシアのベスラン学校占拠事件、ロンドンでの連続テロ事件のような多数の犠牲者を伴う事件がきっかけとなり、国民感情が変わった。しかしオランダの場合、多くの国民の問題意識を呼び起こしたのはただ一件の殺人事件だった。この残虐な一件の教訓は、オランダ人にとってアメリカ人にとっての9.11とほぼ同等の衝撃を与えたと言われている。

名指しで脅迫された一人、リタ・フェルドンク移民統合大臣は、イスラム原理主義の存在が国内で長く無視されてきたことを「長い間、私たちの国には多文化社会が存在し、たやすく相互理解が出来るといつてきたが、あまりにも単純に人々が共存出来ると思い込んでいた」と公の場で批判した。事件の翌日に行われたデモには市民2万人が参加し、この事件を非難した。事件直後のある世論調査では、40%の回答者が、オランダに在住するおよそ100万人のムスリム集団との共存を消極的に感じていると答え、その倍に当たる回答者は、移民に対して更に厳重な移民政策を支持すると答えている。狂信的なムスリム過激主義者に対して公的な取り締まりを求める、事件前では考えられないような社説も主要新聞De Telegraafに掲載されるようになった。この事件は、オランダ人の寛容な心を揺るがすに十分な出来事であったようだ。

11 New York Sun November 16, 2004 by Daniel Pipes “Theo van Gogh and Education By Murder in Holland” translated by Cristina Saori Asazu を引用した。

12 2003年の著作Allah Knows Best や2004年の映画Submissionなど

結び

本稿のヒアリング調査において印象的だったのは、エラスムス大学のハンス・エッチンガー教授が述べた「現在オランダで行われている社会統合政策は、40年前に遡る過去の政策の過ちを是正するための政策に過ぎない」という言葉だった。この言葉はいささか自虐的過ぎるにしても、現在のオランダ国民が移民の社会統合政策に、それ以前に移民の存在自体に疑問を持ち始めたのは確かなようだ。60年代のイスラム世界からの労働力輸入が失敗であったという反省はヒアリングをした数箇所から聞かれた声だった。

当初は一定の需要期が過ぎればすべて帰してしまえるはずだったモロッコ人、トルコ人らがオランダ社会に居残り、その家族を増やした。隣人である彼ら（彼女ら）に、努めて寛容であろうとしたオランダ人が、40年たった今恩を仇で返されるという構図は不幸なことである。しかし、すべてのオランダ人が一部のジャーナリズムが煽情するこうしたステレオタイプの構図を鵜呑みにしているわけではない。むしろ過去の自国の失敗を客観的に分析し、これを将来の移民政策に生かそうとする姿勢は随所に見てとれた。逆に、フェルドンク移民統合大臣の打ち出す移民管理政策の厳格化路線に「行き過ぎ」と異を唱える声が多かったのも一方の事実である。

社会統合は長い時間を経て結果の出る国家規模のプロジェクトである。しかし、このプロジェクトに失敗は許されない。オランダだけではない。今、欧州の各国はかつて自分達が行ってきたことから生じた負の遺産と戦っているように見える。そこにはかつてわが国が経験したことのないジレンマがあり、グローバル化で加速される市場競争に生き残るための政策とどう折り合いをつけていくかという困難さがある。移民受入れの歴史が100年あるからといって、その国の統合政策が成熟し完成されたものであるとは言えない。この問題については、欧州各国も、果たしてどのモデルが正しいのかという答えはまだ出せていないのである。

【参考文献】

- Ministry of Justice “Bringing a foreign employee to the Netherlands”
- CWI “A permit for foreign employees?-information for employers”
- CWI “Entry to the Dutch Labour market-Information for foreigners wishing to work in the Netherlands”
- CWI “Living and working in the Netherlands-Information for European citizens who want in the Netherlands”
- Amersfoort “Amersfoort in cijfers 2005/onderzoek statistiek”
- Philip Muus “The Netherlands: A pragmatic Approach to Economic Needs and Humanitarian Considerations”
- Chan E.S. Choenni “Development of Central Government Policy for Ethnic Minorities”
- CWI “CWI presentation sheet”
- SER “The Social and Economic Council of the Netherlands”
- SER “Labour mobility in the European Union -Abstract”
- SER “A policy on integration for immigrants-Advisory report on integration programmes combining second-language acquisition and training for work advisory report”
- Erasmus Univ. “The Political Economy of Migration in an Integrating Europe(PEMINT)”
- Ministry of Justice “Residence in the Netherlands”
- IOM “Final Report to the Ministry of Health Care of the Netherlands “Monitoring of the pilot project” Polish nurses in the Netherlands; “development of competencies”
- IOM “Werken bij IOM”
- IOM “Labour Migration Activities in 2004”
- Han Entzinger, “Open Borders and the Welfare State”
-
- 在オランダ日本商工会議所『JCC Holland かわら版 2005,7-8』
- フランス・ベッカー、ポウル・カルマ『我々の社会への移民の統合（上）－社会民主主義の政治的パラダイムとの関係』
- 下平好博『オランダ移民労働者と社会的統合政策』

第6章 欧州連合の共通移民政策

1. 欧州連合共通移民政策の概要

欧州連合（EU）は、欧州憲法条約（2004年10月署名）の基本目的の1つに、域内の国境管理を撤廃し、市民に自由、安全および正義の地域を提供することを掲げた。

1999年1月に施行されたアムステルダム条約は、EUに共通移民政策の策定に関する権限を与えた。同条約は、EUの責務として、①自由、安全および正義の地域を維持、発展させること②人の移動の自由が保障された地域とすること③外部国境管理、庇護、移民、犯罪の予防と撲滅に関する適切な政策を結合させること——を規定している。

1999年10月のタンペレ欧州理事会は、EUの共通移民政策が必要とする項目に関して次のように合意し、その目的の実現に向けた多年次計画（タンペレ・プログラム）を採択した。

- ・ 人道的および経済的に均衡のとれた移民の流入管理に関する包括的な政策の策定
- ・ EU加盟国国民の権利と義務に可能な限り類似した権利と義務を第三国国民にも与える公平な取扱い
- ・ 政策の共同開発を含む、移民の送り出し国とのパートナーシップの構築
- ・ ジュネーブ条約および国際条約に基づく加盟国の義務に完全に準拠した庇護に関する共通政策の策定

欧州委員会は2000年11月、欧州議会および欧州理事会に対し、次の事項に配慮した共通移民政策の策定を推奨する政策文書を提出した。

- ・ EUにおける経済的、人口統計学的変化
- ・ 加盟国の受入れ能力および送り出し国との歴史的・文化的繋がり
- ・ 送り出し国の状況および当該国に対する移民政策の影響（頭脳流出を含む）
- ・ 特別な統合政策を開発する必要性（EUに合法的に居住する第三国国民の公平な取扱い、社会的排除・性差別・人種差別・外国人嫌悪症の防止および多様性の尊重）

これらの提言に基づき、合法移民（家族再統合、EUに長期滞在する第三国国民、学生、労働者、統合政策）や非合法移民に関するEU共通政策の策定作業が進められた。

2004年11月の欧州理事会は、自由、安全および正義の分野における実現目標を定めた多年次計画（2005～2010年）としてハーグ・プログラムを採択した。

欧州委員会は2005年5月、ハーグ・プログラムを実行するための具体的方法と日程を定めた行動計画を策定し、同計画は2005年6月の欧州理事会で採択された。行動計画は、10の重要分野における優先行動を示し、移民・統合政策に関しては以下の行動計画を提案している。

- ・ 移民管理：非合法移民、人身売買（特に女性や子供）との闘いをさらに強化する一方で、合法および非合法の移民に関する新しいバランスのとれた移民管理アプローチを明確化し、EUレベルでの共通移民政策を発展させる必要がある。
- ・ 統合政策：社会経済に対する移民の積極的な影響を最大化するための最も重要な事柄として、移民社会の孤立と社会的排除を防止し、より良い統合政策を発展させるよう加盟国を支援・奨励していく必要がある。統合政策は、宗教および文化間の理解と対話の促進に貢献する。第三国国民の統合は、雇用や教育を含む、広範なメインストリーム政策を機動的に実施する必要がある。統合政策に関する経験および情報交換を目的とした国家機関の間の協力を緊密化し、統合政策に関する欧州フレームワークを設立すべきである。

EUの共通移民政策は、欧州連合条約第4章からオプト・アウトしているデンマークには適用されない。イギリスとアイルランドは、ケースごとに対応を決定することとしている（オプト・インの可能性あり）。

2. 合法移民

(1) 家族の再統合

欧州連合理事会は2003年9月22日、「家族の再統合のためにEU加盟国に定住した第三国国民の権利に関する指令案」（2003/86/EC）を採択した。指令案は、EU加盟国の領土に合法的に居住する第三国国民の家族の再統合を認める条件（家族関係が居住者の入国前に発生したか入国後に発生したかは問われない）および当該家族の権利を定めている。ただし、難民には別の基準が適用される。

EU加盟国の領土に合法的に居住する外国人は、その配偶者、未成年の子供、配偶者の子供を呼び寄せることができる。加盟国は、第三国国民が家族を呼び寄せる資格を得るために必要な合法的滞在期間を、2年を超えない範囲で定めることができる。また、加盟国は、15歳以上の子供が申請する場合は、家族の再統合の権利を制限することができる。さらに、加盟国は、家族と離れて移動する13歳以上の子供の入国を拒否することもできる。加えて、21歳未満の配偶者の家族再統合も拒否することが可能である。しかし、加盟国は、未婚のパートナー、尊属、大人に扶養されている子供の入国を許可することができる。

加盟国は、指令が定める枠組みの中で、他の条件を課すことができる。例えば、第三国出身者が十分な宿泊場所と資産を持っていることや疾病保険に加入していることを条件とすることが可能である。一夫多妻制は認められない。家族を再統合する権利は、申請者の1人の配偶者と申請者の子供のみに適用される。加盟国はまた、統合措置を遵守するよう外国人に要求することができる。資格を認められた家族は滞在許可を得るとともに、教育、雇用、職業訓練への参加が可能である。家族は、家族関係が依然として存続している場合は、居住を

開始してから5年以内に自立的な資格を得るための申請を行うことができる。

(2) EUに長期滞在する第三国国民

欧州連合理事会は2003年11月25日、「EU加盟国に長期間居住する第三国国民の滞在資格に関する理事会指令」(2003/109/EC)を採択し、同指令は2004年1月23日に施行された。加盟国は、2006年1月23日までにこの指令の内容を国内法に取り入れなければならない。

指令は、EU加盟国に5年以上継続して合法的に滞在する第三国国民は、最低限の資産を保有し、公共の秩序に脅威を与えない場合は、永続的な資格(自動更新可能な10年間の滞在許可)を得ることができると規定する。長期滞在者は、①雇用の確保と自営活動の実施②教育と職業訓練③社会的な保護と支援④財貨やサービスなどへのアクセス——などの分野で、滞在する加盟国国民と同じ取り扱いを受ける。また、特定の条件を満たせば、居住している加盟国から別の加盟国に移動することも可能になると同時に、あらゆる手続きを最初から繰り返すことなく、最初の加盟国において与えられた権利と恩恵を維持することができる。長期滞在者がEU域内を移動することになれば、現存の労働力を様々な加盟国に振り分けることが容易になる。

(3) 学生、職業訓練生、ボランティア

欧州委員会は2002年10月7日、学習、職業訓練、あるいはボランティア活動を目的とする第三国国民の入国と居住の条件に関する枠組み指令案を発表した。指令案は、教育分野での第三国との協力の強化を目的とし、第三国出身者を学生、生徒、無給の訓練生、ボランティアの4種類のカテゴリーに分類している。

学生の入国は、高いレベルの教育に関係し、国際的な流動性が極めて一般的である。無給の職業訓練を希望している人々の目的は、職業技術の習得である。指令案は、EUと第三国との間の中学・高校生の交流やボランティア受入れのための取り決めを含んでいる。また、ある加盟国に受入れられた第三国の学生は、特定の条件を満たせば、他の加盟国に移動する権利が与えられる。その目的は、いくつかの加盟国で勉学することを目指す人々に、より多くの機会を提供することである。提案には、在留許可証の発行をスピードアップする手順の各加盟国への導入を促進する規定も盛り込まれた。指令案は、欧州連合理事会で議論の俎上にのぼっている。

(4) 経済移民

ア 経済移民に関する政策の概要

欧州委員会は2001年7月、「第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動を目的に入国・居住する条件に関する指令案」を発表した。指令案は、第三国国民の就労は国家の主権の中心部に関わる極めて微妙な問題であり、この分野の政策を成功させるためには、伝

統的に国家のものであった規則を徐々にEUの規則に移行させるなど、政策を段階的に実施する必要があるとしている。また、第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動の実施を目的に入国・居住する条件に関して共通の定義、基準、手続きを定める一方で、各加盟国に高いレベルの裁量権を与えている。

欧州委員会は、特に、EU共通の資格を得るための単一の加盟国申請手続きを提案している。その提案は、加盟国の経済移民を制限する裁量を尊重する一方で、第三国国民が享受する権利を盛り込んでいる。指令案は、加盟国をはじめとするすべての利害関係者が、経済や人口動態の変化に迅速に対応できるよう、次の5つの目的の達成を目指している。

- ・ 第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動を行うことを許可する共通の基準（「経済的必要性の試験」と「有益効果の試験」）を設定するとともに、その基準の遵守を実証するための様々な選択肢を提供すること
- ・ 手続きを踏んだ透明な予防措置の提供により、第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動を目的に入国・居住することに関して、すべての当事者が加盟国の規則と行政慣行についての高いレベルの法的確実性と法律情報を持つようにすること
- ・ 共通の資格を得るための単一の加盟国の申請手続きによって加盟国が現在採用している多様な規則を単純化・調和させ、1回の行政手続きによって居住許可と就労許可が与えられるようにすること
- ・ 第三国国民の権利および加盟国の経済移民を制限する裁量の尊重：国家が受入れ可能な上限を超えた場合の制限、あるいは公共政策、治安、公衆衛生に基づく制限を発動する場合を除き、第三国の労働者や自営業者が条件を満たしている場合は受入れられること
- ・ すべての利害関係者が、経済や人口動態の変化に迅速に対応するための柔軟な枠組みを提供し、EU移民政策の開かれた調整メカニズムの中で、指令に関する加盟国の経験について意見交換を実施すること

イ 「経済移民を管理するためのEUアプローチ」に関するグリーンペーパー

欧州委員会は2005年1月11日、「経済移民を管理するためのEUアプローチ」に関するグリーンペーパーを発表した。グリーンペーパーは、経済的理由による移民を管理する包括的なEU戦略を発展させる必要性に関する公の議論を喚起することを目的としている。その背景には、生産年齢人口が減少するなか、EU労働市場の需要を満たし、欧州の繁栄を確保していくためには、移民の持続的な流入が不可欠であるという事実がある。また、経済移民の受入れ数の決定は完全に加盟国の裁量とされているが、人の自由移動が保証されたEU域内においては、1カ国による第三国国民の入国許可の決定が他の加盟国にも影響を与えることも、EUレベルの透明でバランスのとれた共通ルールと基準の制定を促している。

グリーンペーパーは、EUが直面する主要な課題を挙げ、EU共通移民政策の法的枠組みについて、次のような選択肢を提示している。

- ・労働移民に関するEU共通政策の適用範囲：水平的アプローチ（第三国国民の入国と滞在の条件を規定する一般規定に個別規定を付加）、区分別立法アプローチ（季節労働者、企業内転勤者、特殊技能を持つ移民、契約サービス供給者などの経済移民に個別的に焦点を合わせたもの）、欧州共通のファーストトラック手続き（特定の労働や技能の供給不足が生じた場合に迅速に移民の入国を許可）など
- ・有給の雇用のための入国許可手続き：EU市民優先原則の効果的運用、長期滞在者のほか、どの種類の第三国国民に、新たに到着する者よりも優先権を与えるべきか、具体的な求人が存在する場合にのみ第三国国民に入国許可を与えるべきかまたはそうした条件なしに第三国国民の入国を許可することを認めるべきか、労働市場テストの最低募集広告期間、EU共通の求職者選考システムの実行可能性など
- ・自営業者の入国許可手続き：自営業を目指す第三国国民の入国許可条件の共通化
- ・就労許可および滞在許可の申請：EUレベルで単一の就労・滞在許可を付与する単一の申請手続き（ワン・ストップ・ショップ手続き）を導入すべきか否か、滞在中の加盟国の労働市場での第三国労働者の移動性に関して制限を課すべきか否か
- ・権利：EU域内で一時的に労働する第三国国民に対し、どのような権利を、どれだけの滞在期間を条件として付与すべきか、第三国国民を誘引するためのインセンティブ（家族再統合や長期滞在資格に関する好条件）を導入すべきか
- ・付随措置：経済移民の受入れと統合の促進、頭脳流出の悪影響の防止、移民の帰国促進などに関し、EUと送り出し国の双方が協力してどのような措置を講じていくべきか

ウ 「合法移民に関する政策計画」

欧州委員会は2005年12月21日、ハーグ・プログラムの要請に基づき、「合法移民に関する政策計画」を発表した。同計画は、EUの合法移民政策の発展を促進するために、ハーグ・プログラムの残りの期間（2006～2009年）のロード・マップを明確に定め、欧州委員会が実施すべき行動や法律提案を列挙している。

- ・欧州委員会は、雇用目的の第三国国民の入国と居住の条件に関する一連の法律案を積極的に提案する。これらの提案は、（その他の水平的施策とともに）EUで認められたすべての移民労働者の基本的権利を定義する一般枠組み指令や特定の分野の移民（高技能および季節労働者、企業内転勤・報酬を伴う訓練生）の入国と居住の条件を規定する4つ特別の指令のから成る。受入れる移民労働者の数を決定する権限は加盟国に残る。
- ・欧州委員会は、移民に関する有用な情報へのアクセス・交換・調整を十分に改善するた

めに、法律に基づかない数多くの施策を開発する。これらの施策は、EU移民ポータル
の開設や欧州職業移動ポータル（EURES）および欧州移民ネットワークの改善を含む。

- ・経済移民の統合に関し、欧州委員会は、新たな経済移民のための情報パッケージや語学・市民オリエンテーションコースの開発を特に強調している。
- ・すべての利害関係者の利益を考慮して移民の流入を効果的に管理するために、欧州委員会は移民の送り出し国との協力を強化するいくつかの方策を提案している。これらの方策は、頭脳流出の悪影響を制限するための監視およびその他の可能な行動、帰還および循環移民の奨励、地域機関やNGOなどの責任に基づく送り出し国における職業訓練や語学コースの設置——などである。

包括的施策のパッケージに基づき、欧州委員会は、明瞭でバランスのとれた移民問題へのアプローチの必要性および国際社会や第三国との関係において信頼され得る透明で強固なEU移民政策の策定を強調している。欧州委員会は、2006年4月に、合法移民の分野における将来の優先事項に関する報告書の発表を予定している。

（5）統合政策

1999年10月のタンペレ欧州理事会は、統合政策を含むEU共通の移民政策の策定を求めた。EU首脳は、第三国国民にEU市民と同じような権利と義務を与えることが統合政策の目的であるべきだとの見解で一致した。

欧州委員会は2000年11月、市民権の概念を移民政策に取り入れ、いくつかの重要な権利と義務を移民に保証することを提唱した。それによると、移民は、時間をかけてそれらの権利・義務を徐々に獲得し、最終的には、帰化することなしに、滞在する国家の国民と同じ扱いを受けるようになる。

欧州連合理事会は2000年、差別禁止に関する共同体の活動計画、ならびに人種差別に関する指令（2000/43/EC）と雇用の差別に関する指令（2000/78/EC）を採択した。これは第三国国民が特に受けやすい、あらゆる形態の差別、人種差別、外国人嫌悪症との闘いを意味する。

労働へのアクセスに関しても、雇用ガイドラインが外国人労働者の労働市場への統合を確実にするための適切な措置を実施するよう加盟国に要請している。

欧州委員会は2003年6月3日、加盟国レベルでのより先を見越した統合政策の実施を求める報告書を発表した。報告書は、統合の経済社会的観点のみならず、文化や宗教の多様性、市民権、政治的権利と参加に関する問題も考慮に入れている。報告書は、受入れ国国民との均等待遇を保証するために、移民に徐々に一定の権利と義務を与えることと定義された市民権の概念を導入した。

欧州の統合政策は、いかなる場合にも支援政策であり、加盟国の政策を拘束するものではない。統合政策の責任は各加盟国が有し、各国がそれぞれのモデルを維持している。EUは、

それらの政策が最適なものとなるよう、次のような措置を講じている。

- ・情報の共有化の推進:ハーグ・プログラムは、この目的のために、広範にアクセス可能なインターネット・サイト（移民ネットワーク）の構築およびEUレベルの政策協調の強化を目的とした統合に関する各国担当者の会合の設置を提案。
- ・共通基本原則を定義：2004年11月19日の欧州理事会決議は、統合政策はEUの基本的価値の尊重を意味するとし、統合政策の基本原則を決議。
- ・加盟国における成功事例の普及促進：欧州委員会は2004年11月10日、成功事例を列挙した「統合に関する欧州ハンドブック」を発表（2006年に第2版を出版予定）。

3. 非合法移民

欧州連合理事会は2002年2月28日、EUにおける非合法移民および人身売買と闘うための包括的な行動計画を採択した。同計画は、査証政策、情報の交換と分析、再入国および送還政策、国境前（プレ・フロンティア）措置、国境管理に関する措置、ユーロポール（欧州警察組織）、刑罰など、対策が必要ないくつかの分野を確認した。行動計画はまた、非合法移民や人身売買と効果的に闘うための新たな活動と措置を認識し、短期的な措置は1年以内に、中期的な措置は3年以内に実施するよう期限を設けた。欧州連合理事会は2002年6月13日、EU加盟国の外部国境を管理するための計画を採択した。

EUは、非合法移民を防止する活動はできるだけ移民に近いところで行うべきであるとの考え方にに基づき、移民の送り出し国と経由国での活動や当該国を支援する活動を推進している。EU加盟国は、欧州国境警備隊の創設を視野に入れながら運用協力を強化し、密輸や人身売買を取り締まるための法律文書を作成している。

(1) 非合法移民防止の活動分野

行動計画は非合法移民を防止するための活動として次の6つの分野を挙げている。

- ・査証政策：査証に関する情報を加盟国間で交換する可能性の評価。欧州査証情報システムの実行可能性の調査
- ・情報交換、協力、調整のためのインフラストラクチャー：各加盟国の法執行機関の協力・調整を強化するための永続的な技術支援施設の設立。情報の収集、分析、伝達を支援し、運用協力活動を調整するための共通の移民管理データベースの構築
- ・国境管理：欧州国境警備隊の創設。その前段として、各加盟国の国境警備隊の密接な運用調整を行うための試験プロジェクトの実施
- ・警察の協力：ユーロポールの積極的な関与、各国警察の協力強化
- ・外国人取締法と刑法：非合法移民を助長する者に対する制裁の強化。特に、犯罪行為に

対する刑罰の強化、財務利益の没収

- ・送還・再受入れ政策：共通基準の設定や共通措置による送還政策の強化

(2) 外部国境の管理

欧州連合理事会は2002年6月13日、欧州委員会の2002年5月の政策文書に基づき、EUの外部国境を管理するための計画を採択した。EUレベルの共通規則、特に査証の慣行、国境管理、送還、運送業者の責任などに関する規則は、シェンゲン協定（EU域内で国境管理を撤廃し、人の自由移動を保証するための協定。協定国は現在16カ国）の枠組みの中で定められている。

欧州連合理事会は2002年11月28日、不法滞在者の送還政策に関する欧州委員会のグリーンペーパー（2002年4月10日）と不法滞在者に関する共同体送還の政策文書（2002年10月14日）に基づき、送還行動計画を採択した。同計画は、不法滞在者の実施可能な送還を促進するためのEU共通の基準や運用協力など、いくつかの短期、中期および長期的な措置の開発を提案した。また、送還に関するEU共通の最低基準やガイドラインの設定は、欧州の移住・庇護政策を立案するEUの活動の文脈の中で考慮すべきであると主張した。

(3) 不法滞在者の送還

欧州委員会は2002年10月14日に発表した政策文書において、不法滞在者に関するEU共通の送還政策を次のように提示した。

- ・実行可能な協力強化の必要性に迅速に対応するため、共通の調査、慣行、訓練の実施や情報交換によって共通の活動を推進し、資源を流動化させることが重要である。
- ・中期的な第一の目標は、送還活動を担当する各国の諸機関の活動を促進し、送還の決定を関連諸機関が完全に認識するための共通基準を採用することである。
- ・加盟国と国際組織の経験に基づく総合的なプログラムの基本要素を確認し、関連する人々や諸国の特別なニーズに合った共通枠組みの構築が必要。そのようなプログラムは、送還だけでなく、プログラム作成の様々な段階とそのフォローアップも対象とすべきである。
- ・対象となる人々の書類作成、受入れや通過について、第三国との密接な協力を、まず最初に行政および運用レベルで構築しなければならない。そこには再受入れ協定の締結が含まれる場合がある。また、送還が帰国者と送り出し国の双方に利益となる環境の醸成に配慮する必要がある。

4. EU域内の「人の自由移動」政策

(1) 人の自由移動政策の概要

欧州共同体が設立された1957年から、人の自由移動はローマ条約の重要な柱となっていた。その権利は当初経済的観点から雇用労働者に対して導入され、その後自営業者およびサービス提供者に拡大された。

EUは、単一市場の理念に基づき、域内での人の移動の自由化を進めてきた。EU加盟国の域内国境においては、人の出入国管理が撤廃され、EU加盟国国民および一定限度で第三国国民が障害なく国境を越えることができる。このような人の自由移動が保証された地域を「シェンゲン・ランド」という。当初はEUの枠外で、1985年にフランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグの5カ国が署名したシェンゲン協定によって開始された。現在は、この5カ国のほか、イタリア、オーストリア、ポルトガル、スペイン、ギリシャ、フィンランド、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、アイスランド、スイスなど11カ国、合計16カ国が協定に参加している。

人の自由移動政策は、1999年発効のアムステルダム条約によって、EUの共通政策に組み込まれた。同条約の第3部「共同体政策」の第IV編は、「査証、難民庇護、移民および人の自由移動に関連する他の政策」を規定している。

労働者の自由移動の権利に関しては、EC条約39条が、EU加盟国出身の労働者に対し、①実際に提供された雇用に応じる権利②そのためにEU域内を自由に移動する権利③雇用に就くため加盟国内に滞在する権利④雇用に就いた後、加盟国内に居住する権利⑤雇用へのアクセス、労働条件、受入れ国において労働者の統合を支援するためのその他の有利な条件に関して、均等待遇を受ける権利——を保証している。

EC条約は、そのほかに、自営業を営む者や法人が他の加盟国で開業したり、そこに事務所、支店や子会社を設立する権利を保障している(EC条約43条)。また、サービスを提供する者の活動の自由についても定めている (EC条約49条)。

(2) EU指令・規則による労働者の自由移動の具体化

①1968年10月15日に採択された「加盟国の労働者およびその家族の域内の移動および居住の制限の廃棄に関する指令 (68/360/EEC)」は、他の加盟国で労働しようとする労働者およびその家族は、身分証明書またはパスポートを発行してもらい出国する権利を有する、と規定する。出身国の身分証明書またはパスポートを持った労働者およびその家族は、入国査証なしに加盟国に入国する権利を有する。

EU加盟国の労働者およびその家族は、他の加盟国に居住する権利を有する。居住期間は、雇用契約の期間によって次のように異なっている。居住許可は、会社都合で失業した場合には撤回されない。

- ・ 1年以上の雇用契約の場合：少なくとも5年以上の居住許可を発行（自動更新可能）
- ・ 3ヵ月～1年未満の雇用契約の場合：雇用契約期間に応じた居住許可を発行
- ・ 3ヵ月未満の雇用契約の場合および休職のため入国してきた失業者の場合：居住許可なしに3ヵ月間居住可能

②「営業およびサービスの提供に係る加盟国の国民の域内移動および居住の制限の廃止に関する指令（73/148/EEC）」は、自営業者が開業する場合、最低5年の居住許可が与えられると規定する（自動更新可能）。短期的なサービスの場合は、サービス期間に応じた居住許可となり、3ヵ月未満の場合、居住許可は不要となる。

③1970年6月29日の「労働者が雇用終了後加盟国に残留する権利に関する規則（1251/70）」は、労働者およびその家族の永住の権利を次のように規定する。

- ・ 労働者は、3年以上居住し直近12ヵ月間雇用され、退職年齢に達した場合、2年以上居住し恒久的労働不能になった場合および労働災害や職業病により恒久的労働不能になった場合に、出身国以外の加盟国に永住する権利を取得する。
- ・ 労働者の家族は、労働者が上記の条件を満たしてから死んだ場合または満たす前に死んだ場合であっても、労働者が2年間居住した場合および労働者が労働災害や職業病により死んだ場合には、永住権を取得する。

④「EU市民およびその家族のEU域内を自由に移動し居住する権利に関する指令」（2004/38/EC）

欧州議会は2004年4月29日、本指令を採択した。指令は、EU市民の居住許可取得を免除し、より恒久的な居住の権利を導入し、家族構成員の条件をより明確に規定し、他の加盟国から来るEU市民の居住を拒否または終結させる権限の範囲を制限するものである。加盟国は、2006年4月30日までに本指令の内容を国内法に取り入れなければならない。指令は次のような内容を盛り込んでいる。

- ・ 加盟国における移動と居住の自由権の行使に係る条件と行政手続を簡素化すること。3ヵ月以下の居住は、有効な身分証明書の携行のみで可能となる。3ヵ月を超える居住については、EU市民に対する居住許可の取得が廃止され、居住地における住民登録に置き換えられる。それは、居住権に付随する条件が記載された証明書の提示によって直ちに発行される身分証明書で確認される。EU市民は、労働者、自営業者または受入れ国の社会保護制度や医療保険に負担をかけない十分な資産を有する者でなくてはならない。家族の構成員は、EU市民の家族であることを示す身分証明を提示しなければならない。

ならない。

- ・ 5年間継続して居住するEU市民に対して永住権を付与。その権利は、受入れ国国民との完全な均等待遇を伴い、居住権の行使に関するいかなる条件も前提としない。
- ・ 家族構成員の移動は、彼らがEU市民であるか否かにかかわらず、保障される。もし加盟国の法制が登録されたパートナーを結婚と同等に扱っているなら、家族構成員の定義は、加盟国の法制に基づき最初に登録されたパートナーを含む。EU市民のその他のパートナーは、受入れ国への入国と居住に関する権利を自動的に付与されない。しかし、受入れ国は、EU市民との関係を考慮し、「緩やかでも証明される永続的な関係」を持つパートナーに対して、入国と居住の権利を与えなければならない。第三国国民である家族構成員もまた、例えば配偶者であるEU市民の死や特定の状況における結婚の解消などの事態に際し、より強い法的保護を受ける。
- ・ 公共政策、公共の安全、公衆衛生などの理由による居住権の制限の明確化。指令は、EU市民に対し、居住権の制限に関してより良い行政管理と法的保護を与え、長期間受入れ国に滞在する人々を追放から強固に保護するものである。

(3) 新規加盟国の労働者に対する経過措置

2004年5月EUは新規加盟10カ国を迎え25カ国に拡大した。EU拡大に関する条約は、新規加盟国から旧加盟国への労働者の移動の自由について最大7年間の経過措置を認めている。この7年間は、開始から2年、3年、2年の3段階に分けられ、それぞれの期間で異なる条件が適用される。第1段階の2004年5月1日から2006年4月30日の期間、EU旧加盟15カ国は、自国の手続きまたは二国間協定によって制限措置を課することができる。これに基づき、EU旧加盟15カ国のうち12カ国（アイルランド、スウェーデン、イギリスを除く）が、新規加盟10カ国のうち8カ国（マルタ、キプロスには既に完全な労働者の自由移動の権利が保障されている）に対し、労働者の自由移動に関する制限を課している。ハンガリー、ポーランド、スロヴェニアは、旧加盟国からの労働力の流入に対し、同様の制限措置を課している。

欧州委員会は2006年2月8日、2004年5月のEU拡大以降の労働者の移動について分析した「2003年のEU加盟条約に規定された経過措置の機能に関する報告書」を発表した。報告書は、旧加盟国が次期経過措置を決定する際の基礎資料を提供することを目的としている。

報告書は、ほとんどの旧加盟国において中東欧諸国からの労働力の流入が予想よりも少なかったことを示した。オーストリア（2005年、1.4%）およびアイルランド（2005年、3.8%）を除くすべての旧加盟国において、新規加盟国の国民数は、勤労世代の人口の1%以下となっている。報告書は、新規加盟国の労働者は受入れ国の技能労働者不足を緩和し、非常に良好な経済成長に貢献していると指摘する。2004年5月以降も制限措置を採用しなかったイギリス、アイルランド、スウェーデンは、高い経済成長、失業率の低下、就業率の上昇を経験した。

報告書は、経過措置は労働移動の管理にわずかな影響しか与えないと示唆する。新規加盟国からの労働力流入の規模は、受入れ国の経過措置には直接関係なく、需給条件に関わる要因によって引き起こされると指摘する。発給された労働許可の多くは、短期または季節的な労働に対するものであった。

欧州委員会は、この報告書を欧州理事会に提出する。欧州理事会は、加盟国が2006年5月からの3年間も経過措置を継続するかどうかを決定する前に、報告書の内容を検証する。この検証を経た後、加盟国は、2006年5月から2009年4月30日までの次期経過措置の内容を決定し、欧州委員会に通知する。加盟国は、経過措置を強化することはできず、措置の維持または緩和しか認められていない。

第6-1-1表 経過措置の法的枠組み（2004年5月～2011年4月）

	期間・時期	経過措置の内容・見直し手続き
第1段階	2004年5月1日～ 2006年4月30日	EU旧加盟15カ国は、自国の手続きまたは二国間協定によって新規加盟8カ国（キプロス、マルタを除く）の労働者の移動を制限することができる。
見直し 手続き	第1段階の終わり までに	欧州委員会は、経過措置が果たした機能に関する報告書を欧州理事会に提出し、欧州理事会がその内容を検討する。この検討を経た後、加盟国は、2006年5月から2009年4月30日までの次期経過措置の内容を決定し、欧州委員会に通知する。
第2段階	2006年5月1日～ 2009年4月30日	EU旧加盟15カ国は、2006年5月1日から3年間、経過措置を延長することができる。
第3段階	2009年5月1日～ 2011年4月30日	2009年5月1日以降は、原則的に新規加盟国に対しても労働者の移動の自由が保障される。しかし、EU旧加盟15カ国は、自国の労働市場に深刻な混乱や脅威が発生している場合にのみ、経過措置をさらに2年間延長することができる。
新規加盟 国の経過 措置		EU拡大に関する条約は、労働者の移動の自由に関する経過措置の適用を受ける新規加盟国は、当該国に対してのみ同様の経過措置を講ずることができるとしている。

第6-1-2表 加盟国の経過措置の内容

加盟国	経過措置の内容（2004年5月～2006年4月）
スウェーデン、 アイルランド	いかなる経過措置も実施しない。
イギリス	制限措置は実施しないが、労働者登録制度を採用。新規加盟8カ国からの労働者は、イギリスでの就労開始後30日以内に内務省に届出なければならない。
デンマーク	労働協約が適用されるフルタイムの職に就くことを希望する新規加盟8カ国の労働者は労働許可を取得しなければならない。これらの労働者は労働市場テストの条件を満たす必要はないが、求職者は、デンマークでの就労開始前に居住許可を取得しなければならない。
オランダ	ほとんどの産業に関しては、労働市場テストを含む完全な労働許可制を採用。ただし、多くの産業や職種で適用除外を設けている。適用除外に認定されると、労働市場テストを受けることなく、2週間以内に労働許可が発給される。適用除外のリストは、3カ月ごとに見直される。
フランス	労働許可制度を維持。ただし研究職種などは適用除外。
ベルギー、フィン ランド、ギリ シャ、ルクセンブ ルグ、スペイン	労働許可制度を維持。
イタリア	労働許可制度を維持。ただしEU新規加盟8カ国に対しては、入国割当を発行。
ポルトガル	入国割当制度を導入。
ドイツ、 オーストリア	いくつかの点で修正を加えた労働許可制度を維持。特定の不安定な産業における非典型労働者の国境を越えたサービスの提供に制限措置を適用。
ポーランド、スロ ヴェニア、ハンガ リー	経過措置を適用するEU旧加盟国に対し、同様の制限措置を採用。

第6-1-3表 EU市民に対する滞在・労働許可：

絶対数および受入れ国の勤労年齢人口（15～64歳）に占める割合

受入れ国	データの種類	該当期間	国籍			
			EU15		EU10	
			人	勤労年齢人口に占める割合 (%)	人	勤労年齢人口に占める割合 (%)
ベルギー	滞在許可	2003	184,695	2.7	9,351	0.1
	滞在許可	2004	183,019	2.7	12,918	0.2
	滞在許可	2005	178,155	2.6	15,408	0.2
チェコ	外国人労働者数（ストック）	2003	4,903	0.1	64,198	0.9
	外国人労働者数（ストック）	2004	3,751	0.1	69,024	1.0
デンマーク	滞在許可	2004	6,825	0.2	4,911	0.1
ドイツ	外国人労働者数（ストック）	2004	560,230	1.0	108,162	0.2
	労働許可	2004	-	-	497,298	0.9
	労働許可	2004.5-2005.9	-	-	500,633	0.9
エストニア	滞在許可	2004	705	0.1	155	0.0
ギリシャ	滞在許可	2004	-	-	3,711	0.1
スペイン	滞在許可	2004	21,986	0.1	11,255	0.0
フランス	労働許可	2003	-	-	10,067	0.0
	労働許可	2004	-	-	9,916	0.0
アイルランド	個人公共サービス番号	2004.5-12	-	-	53,829	1.9
	個人公共サービス番号	2005.1-11	-	-	107,024	3.8
イタリア	労働許可の申請	2004	-	-	26,324	0.1
	労働許可の申請	2005.1-9	-	-	49,454	0.1
ラトヴィア	滞在許可	2004.5-2005.4	742	0.0	497	0.0
リトアニア	滞在許可	2004	117	0.0	27	0.0
ハンガリー	滞在許可	2004	2,727	0.0	1,455	0.0
マルタ	滞在許可	2004-2005.4	2,095	0.8	215	0.1
オランダ	労働許可	2003	-	-	12,541	0.1
	労働許可	2004	-	-	24,424	0.2
	労働許可	2005	-	-	14,612	0.1
オーストリア	平均年間ストック	2004	-	-	40,420	0.7
	平均年間ストック	2005.1-6	-	-	40,861	0.7
	労働許可	2004	-	-	68,449	1.2
	労働許可	2005.1-6	-	-	32,265	0.6
ポーランド	滞在許可	2004	4311	0.0	456	0.0
ポルトガル	滞在許可	2004	1,082	0.0	43	0.0
スロヴェニア	労働許可／登録	2004-2005.1	416	0.0	1,471	0.1
スロヴァキア	滞在許可	2004	151	0.0	142	0.0
フィンランド	滞在許可	2004	727	0.0	1,651	0.0
スウェーデン	滞在許可	2004	2,698	0.0	3,514	0.1
イギリス	労働者登録制度への申請	2004.5-12	-	-	134,530	0.4
	労働者登録制度への申請	2005.1-9	-	-	156,165	0.4

出所：欧州委員会「Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006)」

【参考文献】

- ・ Commission of the European Communities “Green Paper on EU Approach to Managing Economic Migration”, 2005
- ・ Commission of the European Communities “Policy Plan on Legal Migration”, 2005
- ・ Commission of the European Communities “Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006)”, 2006
- ・ 欧州委員会ホームページ
- ・ 欧州議会ホームページ
- ・ 濱口桂一郎著『EU労働法の形成』日本労働研究機構発行、2001年
- ・ 島野卓爾、岡村堯、田中俊郎編著『EU入門』有斐閣発行、2000年
- ・ 駒井洋監修、小井戸彰宏編著『講座 グローバル化する日本と移民問題 第1期 第3巻 移民政策の国際比較』明石書店発行、2003年

第3部 選択的移民受入れの実現を目指して
～イギリスの移民政策の現状と評価

はじめに

国際労働移動の増加は近年、著しい増加を見せた。IOM(国際移住機関)が国連人口部門の統計を利用して発表した推計によれば、移住者(生まれた国以外で、少なくとも1年以上居住している人)の人数は、1965年の75百万人から2005年にはおよそ185-192百万人に増加している。これは世界人口のおよそ2.9%であり、移民の半数は女性が占めるようになった。

こうした変化の背景には、生活の安定と向上を求める経済移民の増大と、ルワンダ、コンゴ、アフガニスタン、クルド、イラクなどの内戦や戦争の影響があることは言を俟たないであろう。この結果、増加した移民は送り出し国への影響を与えると同時に、受入れ国へも大きな影響を与えるようになった。受入れ国の場合は、難民、正規外国人労働者、その家族、非正規(不法)移民としての流入が増加した。

日本もまたこのグローバルな影響の範囲外に止まり続けられるわけではないことは明白である。現在、日本の難民の受入れはほとんど行われず、また人口比に対する外国人滞在者の割合も2003年時点で1.5%と、先進諸国間では非常に低い。日本の場合、イギリスやイタリアなど他の西欧諸国と同様に、人口高齢化への対応策が必要とされ、またグローバル化によって競争激化した製品市場への対応にも迫られているが、国内で外国人労働者受入れへの要望は1980年代後半のバブル期のように声高になっていない。しかし最近、日本経団連からいくつかのコメントを通して外国人労働者導入促進の要望も他の要望と並んで出されてきている¹。

そこで、以下に長い間の移民受入れ停止から受入れ促進へと政策転換したイギリスの移民政策を検討して、日本の外国人受入れ論議への参考例としてみたい。イギリスはフランス、ドイツ同様に戦後の労働力不足から移民を受入れた歴史を持ち、移民政策とその社会的統合政策へ細心の注意を払ってきた国として分類できるだろう。ただし、政策の結果が成功したかどうかの評価は実施経過とは別物ではあることは当然である。

1. 移民政策の特徴と困難さ

移民政策は英仏のように植民地経営の長い経験を有する諸国では、植民地政策の延長線上に位置づけられて、国内労働力政策との関連で様々な政策内容が決定されてきた。しかし、異文化、異民族を支配した経験の長い両国でも、実は移民政策は他の政策と比較して成功率が低く、政策意図とは別の「意図せざる結果」を生み出す類の政策であった。その理由を移民政策の特徴とからめてまず見ておきたい。

(1) 政策目標のトレードオフ

どのような政策目標も、多くの場合、投入できる財源(コスト)、人員、および達成するまでの時間、などの制約を蒙るので他の政策とのトレードオフとなるのは当然のことである

1 たとえば、宮原賢次(日本経団連副会長)「経済教室：東アジア共同体の構築～理念より機能優先せよ」日本経済新聞2006年1月17日付、朝刊

が、移民政策の場合は、政策目標それ自体に国民全体の合意が得られないことが多いので、たとえその目標が達成できたとしても、評価についてバラツキが出るのが必定になる。

第1のトレードオフは、国境管理の強化と移民の人権確保の問題である。急増した不法移民や本来の政治的難民ではない経済難民を抑制しようとするれば、密入国者を防ぐための入国管理や国内の不法就労者への取締りが厳しくなり、該当しない移民までもが潜在的不法就労者として取り扱われる事態となりやすい。彼ら外国人労働者がしばしば人身売買の対象とされ、あるいは闇組織に頼って国際移動する背景には、正規の組織や国の保護の対象外となっていることも一因であろう。

不法就労者の人権向上を目的として、その名称も近年は変更されつつある。不法就労者を犯罪者と同一名称でくくってはいけないという見地から、出入国管理に違反しているだけの人は、不法労働者 (illegal worker) ではなく、書類不保持者 (undocumented worker)、あるいはILO文書中では非正規労働者 (irregular worker) と称されるようになってきた。不法就労者という名称自体が、移民全体を犯罪者予備軍とみなされやすいからである²。そして、正規労働者 (合法就労者) と非正規労働者 (不法就労者) の区分を明確にしていくことが、どのような政策であれ、移民政策実施のための第1の前提条件であるとされる。

日本語の場合、「非正規労働者」とは一般に正規社員、正社員に対するパートタイマー、派遣労働者、契約社員などを意味するが、英語でこうしたカテゴリーの労働は非典型労働という意味で、atypical worker, non-standard type of workと称されている。本章では不法就労者という名称がイギリスの政府文書でも日本の文書でもまだ広く使用されているために、不法就労者という用語を使用する。ILOで使用している「非正規労働者」の用語が、まだ日本ではパート労働者との混同を生むからだ。

このような名称変更は、不法就労者から非正規労働者への用語変更だけにとどまらない。従来は、アムネスティといわれていた非正規労働者の正規化も、この用語が大赦、恩赦という意味合いを持ち、犯罪者の罪を許すという性格があるために、正規化 (regularization) と呼ばれるようになった。また総称としての移民管理も、migration control から migration management と称されることが多くなってきた。日本語に翻訳するといずれも「管理」となるが、「マネジメント」という用語は「経営」とも翻訳できる一方、「コントロール」という用語には強制的色彩が付きまとう。ヨーロッパ諸国の移民政策は、既に移民を導入するかどうかの論議は不要になっており、定住している移民をどのように「管理」するかの方がより重要な課題となっているから、強圧的な「国民のコントロール」という用語よりも、「マネジメント」という会社経営、国家経営に共通する用語の方がより適切と判断されるのであろう。

現実には、ヨーロッパ諸国は2001年の9.11.テロ以来、国境管理は厳しくなる一方である。しかしそれだからこそ、国境管理の強化が移民の人権侵害にならないようにとの配慮が働い

2 たとえば、台湾でも従来は「失踪者 (runaway worker)」と称していた不法就労者を、近年は「行方不明者 (missing worker)」と称するようになったという。前者の持つ犯罪者的な響きを抑えるためのものと思われる。

ているのかもしれない。そして名称変更の理由もその配慮の一部なのであろう。そして移民管理の実態は大きく変化していない、あるいはより強化される方向に変化したにも関わらず、用語の変化だけは追及される、という政策は、一面から見れば非常に欺瞞的ではあるが、そうした欺瞞的な政策をとらざるを得ないところに、移民政策の複雑さがあるとも言えよう。

第2のトレードオフは、経済的な側面で生じる。移民を導入すれば若い意欲にあふれた労働力の導入となって労働力不足が解消し、短期的には税収の増大と産業の維持と繁栄をもたらしたが、国民生活へ便宜を供与しつつ、長期的には一国の福利の増進へと繋がるのだろうか。あるいは高齢化した両親・家族の呼び寄せによる生活保護費や、本人やその子供世代への失業給付を含む社会保障費全体が増大し、さらに子供の学校教育、本人や配偶者への成人教育、職業訓練などの教育訓練制度の整備、住宅など地域の受入れ体制の整備費用、などが必要とされるので一国の経済に負担をもたらすのだろうか。このようなジレンマはいずれの諸国も現在、回答ができないままに移民受入れが進んでいる。こうした経済的側面の問題は費用・便益の課題として、IOMの『世界移民報告2005年版』で取り上げられており、決して日本だけが直面している課題ではない。

さらに第3のトレードオフは、国家の安全保障にかかわる問題である。国際労働力移動の活発化は、他方で入国管理制度がこの事態に対応していかなければならないことを意味する。国内治安維持の上から、アメリカのように国境にフェンスを設置するなどの整備費用、国境警備員、入国管理官、警察官の増員など国家の安全保障に関わる費用も計上しなければならないだろう。生体認証システムなどITのもっとも先端の技術が、各国で入国管理制度の中に導入されてきており、人員数の上で、技術の上で、制度の上で、特に2001年9月11日のニューヨーク同時テロ以降、国境管理の強化が著しい。移民受入れが国家の安全保障と両立可能性と判断されるためには、様々な制度上の整備が必要とされるのだ。

第4のトレードオフは、社会の秩序維持という社会的統合の問題である。異なる歴史、言語、習慣、宗教、価値観・信念を持つ人々が共生していけるような社会を実現していくことは、言うは易く行うは難い。フランスのように共和主義の理念を掲げてそこに同化していく政策目標を掲げるのか、イギリスのように多文化主義の下に多様な文化、価値観を認め、それを前提に政策を立案するのか、社会的統合という目標は同じでも、その下位にあるサブ目標が既に異なってしまう。同化主義にしる、多文化主義にしる、そこにはかつての植民地政策との関連を抜きにしては考えられないが、そのフランスでも2005年10月末のパリ暴動から全国に広がった移民の暴動に際しては多文化主義への移行の必要性が論じられた。他方、イギリスでも2005年7月のロンドン同時爆破事件に際しては、従来の多文化主義の在り方が問われ、より厳しい警察国家への要望が出された。サブ目標それ自体へも再考が促されてきた現状である。

第5のトレードオフは、発展途上国との国際協力の問題である。頭脳流出、頭脳獲得の問題で、移民受入れが送金や本人への技能育成を通して出身国の発展に寄与するという側面が存在する一方、移住国で永住権を与えられることにより、出身国には発展よりも頭脳流出し

かもたらさない、という議論もある。イギリスでは、高度技能者移住プログラムで4年間連続して就業すれば永住権が与えられ、イタリアでも正規に6年間就業した場合は、永住権が付与される。この期間は、今後EU諸国で統一して5年間となる見込みである³。先進諸国からの専門職者の場合は、国外で就労しても一時滞在で就労国に永住することは少ないが、発展途上国からの移民は、母国での生活水準や政治的不安定さのためにほとんど帰国する人がいない。送り出し国は人的投資が未回収になり、高技能の人材を先進諸国に奪われてしまう。この問題は現在も未解決のままに残されている。

以上のようなトレードオフを移民政策は目標それ自体の中に抱えているので、現実の政策の中で取りうる選択肢の幅は非常に狭い。そのため、選挙で移民政策がアジェンダになりやすく、政治イデオロギーとしては右派であれ左派であれ可能で現実的な政策目標として両者間にそれほど差が出てこない。さらに、どの政党が移民政策を担当しても政策目標それ自体がトレードオフを抱えているだけに目標達成度も相対的なものとなり、十全の達成は困難となる。選挙で勝利しなければならない各政党は、移民政策を前面に出すことをこれまで避けてきたとあってよいであろう。どの政策にとっても選挙公約として一定の合理的に整序された移民政策を掲げるには、あまりにも複雑な問題を移民政策は抱えている。「移民排斥」という誰にでも分かる、単純明快な選挙公約を掲げることができるのは、各種政策間の合理性を無視した一部極右政党にのみ許された行為に過ぎない。

ただし、2001年の9.11.テロ以降、またイギリスの2005年7月7日のロンドン地下鉄同時テロ以降、イスラム原理主義が主導するテロ対策に対しては、アメリカ及びヨーロッパ諸国は国境管理の強化策を打ち出している。移民政策と密接な関係にある国境管理政策については、「強化」という方向で逡巡のない政策が打ち出されている点は、それ以前の移民政策と比較して大きな違いである。

(2) 外国人嫌悪（ゼノフォビア）の大衆感情と政策エリート

移民政策の特徴は、その政策目標の中に矛盾する目標を含んでいるだけでなく、「移民」という外国人を直接的な対象としているために、外国人嫌悪（xenophobia）という根深い大衆感情を生み出しやすい。外国人と対照される内国人にとって、外国人が異質の人種、異質の言語、異質の文化、異質の宗教を持つ気味の悪い集団として映じやすいことは各国の歴史に共通する現象である。古くは、古代ギリシアのbarbaros（悪い言葉が原義で野蛮の意味）という言葉、中国の東夷・西什・北狄・南蛮という言葉に代表されるように、いつの時代もどの国や地域でもこうした外国人嫌悪の感情は生じている。この事情を、大嶽秀夫はゲーリ・フリーマンの『産業社会における移民労働力と人種の葛藤』（1979）の本を解説しながら次のように述べる。すなわち、

3 2006年1月24-25日にIOM主催で「汎ヨーロッパ移民管理会議」が開催されて、加盟国間の移民政策、非正規移民対策が討議された。移民が国境を越える人々である以上、こうした国家間協議の必要性は今後も高まるであろう。

実は、移民政策は、具体的で直接的な利害に関わる問題というよりは、シムボリックで感情的な側面が強く、したがって、「問題」をどう捉えるかが争われるような政策領域である。そのため、政策の具体的内容以上に、政策の背後にあるイシューに関する意味づけが重要な意味を持つ。[大嶽、1990：p.171]

ともすれば大衆は移民政策について感情的な側面から捉えやすく、その結果、政策立案に関係する政府や政治家などの政策エリートは、客観的な経済的要因以上に、価値合理的な主観的判断で移民政策を決定してきたという。言い換えてみれば、政治上のイデオロギーが左派であれ右派であれ、政策エリートの一員としては感情的判断に走りやすい大衆に対比された存在として、政治的路線が右か左かではなく、エリートかマスかの対立の下に政策判断が行われるという。

移民受入れによる技術移転、送金によって出身国である発展途上国の発展に寄与する、移民の人権を保護する、難民を受入れる、シチズンシップを移民に認め、共同体への帰属を公認する、福祉や社会保障の権利について内外人平等原則を実施する、というような理想は、単なるご都合主義のお題目ではなく、政治エリートであるならば当然の前提としている価値観であり、逆に言えばこうした価値観を共有していない人は、政治的エリートには含まれないとも言えよう。

しかし、こうした人権への尊重と平等を希求する価値観は、必ずしも選挙権を持つ大衆に共有されているわけではない。2001年のフランス大統領選で、極右の人民戦線代表者ルペンが大統領候補となり世界を驚かせた。ドイツではネオ・ナチが台頭し、イタリアでは同じく極右の北部同盟が反移民キャンペーンを展開し、2001年にはベルルスコーニを首相に政権を奪取した。イギリスでも2002年に極右のNational British Partyから地方議員が3人選出されている。反移民キャンペーンは大衆の感情に訴えるだけに、選挙では有利になりやすい側面がある。特に福祉国家を標榜している国であればあるほど、真偽の程はともかくとして移民や偽装難民が福祉国家へ依存するために（福祉給付に依存して生活する方が故国で働くよりも高い生活水準を確保できるという理由で）流入し、社会秩序を危機に陥れるという不安を大衆は抱いている。そのためこの不安に焦点を当て移民排斥を訴えると選挙での票に結びつきやすい。デンマーク、オランダ、オーストリアでもドイツやフランスに劣らず、こうした反移民キャンペーンは効果を持っていた。

イギリスのこれまでの政治を振り返ってみても、保守党も労働党も移民問題を選挙キャンペーンの目玉にしない暗黙の紳士協定があった。これは、移民を政治的争点として掲げると、保守党対労働党という図式よりも、エリート対大衆という図式が鮮明になってしまい、二大政党のどちらにとっても有利に働かないとの判断があったためと思われる。また民族差別や人種差別的な事項を政治的に利用することは、政治上の倫理とエリートとしての矜持が許さなかったと言ってもよいだろう。

したがって、2005年のイギリス国政選挙で、従来の労働党の不法就労外国人対策が手ぬるいという批判を保守党が前面に打ち出し、反移民を政策と掲げた保守党系コメンテータが出た場合でもかえって同じ保守党支持者から響きを買って、これまでの保守党の品位を損なうものである、との批判が出て失敗に終わったという顛末もあった。保守党の選挙路線が、ポピュリストの好むような「反移民」という論点で労働者階級にアピールしようとしたという点で、保守党の中心的な支持者である専門職者の反発を買ったのである。彼ら保守党支持者によれば、移民制限を設けることと、不法就労者の増加を背景に反移民キャンペーンを展開することは明らかに異なる政策と見える。この事例からも分かるように、移民問題はどのように取り上げても、多数の支持が必要な選挙には不向きであり、政策目標の矛盾と同様に、「賢明な」政治家は自分の政策の前面に移民政策を掲げることを避けてきたのである。

したがって、2005年選挙での移民関連政策を見ると、大筋では保守党と労働党との差異は少なく、両党共に高技能者には高いポイントを与えて優先的に導入するポイント制に基づく新しい移民受入れ政策を提案する一方、国境警備についてはこれまで以上の強化対策を目論んでいる[自治体国際化協会、2005：20]。

エリート層が層として形成されているヨーロッパ社会では、これまで大衆が抱きやすい外国人嫌悪感情もコントロールされてきたのであるが、2001年の9.11.テロ、2004年7月のロンドン地下鉄テロの事件が相次ぎ、イスラム原理教への恐怖が現実的なものになることにより、不法入国外国人、不法就労外国人に対するの安全対策が緊急の課題となってきた。これは、国境警備と国内の不法滞在外国人への監視強化を意味するから、ヴィザ申請者への指紋押捺制度の導入、IDカード（身分証明書）携帯の強制という措置として具体化され始めてきている。大衆の不安に対して、安全を保障するのが政府の第1の責務であるから、外国人の入国管理と滞在管理が厳しくなっているのは、ヨーロッパ全体の傾向といえるだろう。もちろん、他方、政府は国の経済を活性化させる移民導入については積極的姿勢を崩してはいないのであり、国境管理強化の政策とやや矛盾する。そのため大衆の不安を和らげるために、政治的なレトリックとして「テロとの戦い」「不法移民の削減」というスローガンを使用している側面も否定できないだろう。

さらに反移民政策を掲げる極右政党の台頭は、これに踵を接している保守党の政策変更を迫っている。伝統ある保守党で、大衆の反移民感情へと一線を画すとはいっても、ある程度は移民管理強化の政策を取り入れなければ、支持者を極右政党にさらわれてしまう危険がある。そうしないためには、政党として不法就労者、偽装難民を減らすという確固とした政策目標を掲げる必要が出てきているのである。これまでのように、政策エリートとして大衆とは距離を置き、移民の導入が経済の活性化を促して国際競争力をつける、という楽観的見通しだけでは大衆への説得力がないと判断されてくるようになったのである。

以上、近年の移民政策を取り巻く政治状況を簡単に触れたが、これから具体的にイギリスがどのような移民政策を実施してきたかを検討してみよう。

2. イギリスの移民政策の展開

(1) イギリス移民政策の特徴

1962年から1990年代終わりまでイギリスの移民政策とは、出来る限り移民を入国阻止するためのものであった。移民政策と称する政策の場合には一般的には、一国の繁栄のために計画的に外国人労働力を導入するための政策を意味しているが、イギリスの場合は、これに該当しない。イギリスでは植民地政策、すなわち少数のイギリス人植民地官吏により多数の異民族である植民地人口を支配管理するためのノウハウは蓄積したものの、本国の移民政策の目的は戦後の一時期を除き21世紀に入る直前まで、過去の植民地からエスニック・マイノリティ、有色人種の入国を如何に防ぐかというその一点に置かれていた。現在は、積極的に高度技能移民を受入れる政策に転じたが、それでも英連邦諸国とEUとの間で適切にコントロールされた移民政策を実施することが政策目標となっている。

これまで、イギリスの移民政策は過去の英連邦諸国に対して他国よりも優先的に移民受け入れを行っており、またその優先的な受け入れは、英連邦諸国への過去の植民地統治が決して誤ったものではなかったという正当化に根ざしたものとなっている。その意味でイギリスの移民政策は、日本のように労働市場の不足から発生するような経済的な側面よりも、政治的文脈の中で決定されてきたとあってよいだろう。さらに、これまでイギリス経済の成長が非常に緩慢で、移民労働力への経済的ニーズが高くなかったことも、移民政策における政治優位を証明にする一因であろう。

またイギリスの移民政策は他のヨーロッパ諸国と比較して、国境管理が厳しいが、一旦国内に入れば少数民族管理自体は緩やかなものとなっている。これは島国という地理的条件によってもたらされたものともいえる。だが、航空便が手軽で安価なものとなったため、島国という地理的条件が従来のように国境管理を容易にするという側面が薄くなってきた。

たとえば、イギリスは2001年7月からチェコのプラハ空港にイギリス大使館の領事館員を常駐させ、イギリス入国時ではなく、チェコ出国時に入国審査を実施するという事前入国審査を開始した。もちろんこうした措置が実施可能となるにはチェコ政府の協力と、2001年前半だけで1,200人のチェコの市民権を持つ人が虚偽の庇護申請者としてイギリスに入国しようとした事実が背景となっている。この事前入国審査は虚偽の庇護申請者を事前に厳しく取り締まるために、出国地で事前入国審査を実施し、虚偽申請者をイギリスから送り返す費用を節約するためであるが、なぜプラハで最初に開始されたのか、という疑問も残るであろう。東欧事情に詳しい人によれば、これは東欧諸国に多く居住するロマ人の庇護申請を阻むためのものと説明している。

また1987年には運送会社賠償責任法が成立して、パスポートやヴィザを持たない乗客を運んだ航空会社、船舶会社に対して不法入国者1人につき1,000ポンドの罰金を課す制度を設けた(罰金額は2001年時点では2,000ポンドに増額)。これは運送会社従業員にも入国管理官の役

割を期待し、彼らが密入国者を発見することを期待しての措置である。英仏トンネルが完成し、ユーロトンネル社がこの罰金のためもある赤字を出し、この法律を基準に罰金を課すイギリス政府と密入国者を意図しないまま送り出すことになったフランス政府の双方に対して、ユーロトンネル社が非難した⁴背景には、こうした法の存在があった。

他方、一度、EU内に到達したEU外諸国の不法（非正規）就労者は多くの場合、最終目的地としてイギリスを選択することが多い。厳しい国境管理を一旦潜り抜けさえすれば、国内での不法就労者への監視はイギリスの場合、緩やかだからである。たとえば、現状では労働許可証を持たなくても不法就労者の労働市場が十分に大きいため就労可能であり、就労すれば社会保障番号が与えられて無料の医療給付も受給できる。こうした情報は移民仲間では共有されている。その結果、政府はテロ対策もあり、既に大陸諸国では実施されているIDカードを遅ればせながら導入する計画を発表し、2008年度から実施予定となっている。

以上のように、イギリスはヨーロッパ大陸諸国ともやや異なる移民政策をとっているが、移民政策がまず基本的には旧植民地、英連邦諸国との人種問題であることはイギリスと同じく植民地大国であったフランスとの大きな共通点だろう。既に多くの日本人、イギリス人を問わず一部において研究者が指摘しているように、イギリスは一方で国家のみが実施できる移民政策で有色人種の入国を制限しながら、他方、国内では人種平等委員会を設置して人種平等を実現しようとしているという矛盾、欺瞞性を持っている。いずれもイギリスという国家の政策であり、移民政策がそれだけ複雑であることの証左であろう。

（2）外国人居住者・外国人労働者・不法就労者の現状

イギリスの人口に占める外国人の割合は2004年現在、4.9%、2,857千人である。内務省資料によれば[Home Office,2005:4-5]、2001年時点で外国生れの人口が占める比率は、ヨーロッパではスイスやルクセンブルグのような小国を除くと、ドイツ12.5%、フランス10.0%、イギリス8.3%とヨーロッパ諸国の中で第3位の比率となる。内務省の先の報告書では、オーストラリア23.0%、ニュージーランド19.5%、カナダ19.3%などと比較すると相対的に低いとしているが、元来、イギリスがかつては移民受入れ国よりも新大陸への送り出し国であった歴史を顧みれば、現在の外国生まれ人口の8%との数値、ほぼ10人に1人という割合は決して低くはない。現在のイギリスは明らかに、移民受入れ国であることを示している。

そしてこの数値は、増加傾向にある。外国生れの人口は1997—98年までは6.5%であったが、その後8.3%となった。また外国人人口（外国籍保持者）も1993年前後はほぼ2,000千人であった。人口の上でも、比率の上でも1990年代に入ってから外国人の増加率が高まった。さらに、イギリス全体の人口をONS(Office for National Statistics)による国際旅客調査で見ると、非英国市民であるオーストラリア、中国、US、インドからの流入者が多く、英国市民

4 「海外事務所だより：なぜ難民は英国を目指すのか」『自治体国際化フォーラム』No.146, 2001年12月号、(財)国際自治体協会

は国外流出者の方が多くなっている。イギリスの人口は、移民の社会的流入によって増加している(第2部図表第3-2-1~3-2-4図表参照)。

外国人労働力は、2004年で1,445千人、全労働力人口に占める比率は5.2%である1988年では881千人、3.4%、98年1,039千人、3.69%であるから、労働力についても増加傾向にあることが分かる。

不法移民については、当然のことながら分からない。しかし、ブレア首相が2005年の選挙期間中に保守党支持者から不法就労者増大の責任を問われたことにより、内務省が2005年6月に初めて推計値を発表した⁵。推計方法は、2001年国勢調査でイギリスに居住している外国生れの人から合法的な外国生まれ人口を差し引いたもので、難民や庇護申請者は含まれない。その結果によると、その人数はおそらく430千人であり、おおよそ310~570千人の間に留まるという。この数値をどう評価するかは意見が分かれようが、もし仮に、彼らが全員就労者と仮定すれば、労働力人口に占める比率は約1.5%である。日本の不法滞在者が2002年で220千人前後といわれていることと比較すると、労働人口に占める不法就労者の比率はイギリスの方が日本よりも5倍以上も大きい。

(3) 移民政策の歴史

イギリスの移民政策は、フランスやドイツのように政府が積極的にその導入を計画し、政府の責任で他国に募集を実施したという積極的なものではなかった。戦後の労働力不足によって、ポーランドやイタリアから移民が入国した。その後1954~64年は特に西インド諸島からの、1965~74年はインドからの移民が英語が話せるという理由で歓迎され流入し、1980~84年はバングラデシュからの移民がピークに達した。

戦争直後は、英連邦の市民権所有者には英国臣民の地位を付与したから、彼らの入国は自由で、入国と同時にすべての政治的社会的権利を行使できた。しかしこうした移民の流入はもっぱら私企業が受入れた。政府も移民が自分の利益を求めて入国したことを理由に、彼ら移民や受入れ企業に対して何らかの援助をする必要性を認めていなかった。自由移民時代と称することも可能だろう。他方、フランスやドイツなどのヨーロッパ大陸大国はこの間、政府主導で戦後の経済再建計画を達成するために外国人労働力の導入を提案し、送り出し国に募集機関を設置している⁶。

しかしその後、民間企業が自由に旧植民地からの労働力を導入できた時期も終焉を迎えることになった。旧植民地からの移民は、人種の上で非白人の有色人種であり、こうした有色人種の増大を嫌悪する風潮が強まったので、彼らの入国を制限する方向へと政策が変化したのである。

5 BBC News On-line,2005年6月30日付

6 梶田孝道は、イギリスのこの放任主義を弱い国家の典型であると類型化し、強い国家フランスと対比させている[梶田、1987：第5章]。

・1962年英連邦移民法（Commonwealth Immigrants Act）

有色移民を制限したいとの意図の下、戦後最初の移民政策の転換点は1962年に移民法にある。ここでは英連邦諸国といっても、英国本土生まれでない限り入国審査の対象とするという内容を盛り込むことにより、新英連邦とパキスタン系の移民を入国管理の対象としたのである。入国の際に、就業先が決まっている者、イギリス国内で必要とされる技術・資格を持つ者以外は、外国人労働力としての入国者数に制限が設けられた。

・1968年英連邦移民法

更に1968年のこの法律では、両親ないし祖父母のうち1人がイギリス国内で出生していない者については、入国制限の対象とした。

・1971年英連邦移民法

この法律により、パトリアル（paternal: 自由居住権者と訳す場合もある）という概念が提出された。この概念は、その血統をイギリスにたどることが出来る者を指し、この人たちだけがイギリスへの定住権を獲得することができた。パトリアル以外の人、労働許可証を保持しない限り入国不可能となり、定住と労働の自由を拒否されることになった。英国政府のパスポートを所持していても、他の外国人と同様に12ヵ月間有効の労働許可証が必要となったのである。

この1971年時点で法律上、イギリスは移民入国禁止となるが、現実には、家族呼び寄せあるいは婚姻を目的とする入国によって、1971年移民法成立後も、国内在住の移民数は増加したのである。その結果、先に触れた1987年の運送会社賠償責任法が成立、翌年の1988年には、1973年以前入国者の家族呼び寄せと第2夫人の入国を禁止する新移民法が成立している。フランス、ドイツの移民受入れ禁止は、1973年のオイルショック後に不景気になったために実施されたのであるが、イギリスの場合は、オイルショック以前の経済環境が悪化する以前から既に移民受入れ停止の措置をとっていた。イギリスの移民政策が、経済的側面よりも政治的側面が前面に出ているという特徴は、こうした経緯を見ても明らかであろう。

（4）2000年前後の移民政策の転換

しかしこうしたイギリスの移民禁止政策は2000年前後に大きく転換し、積極的受入れ政策へと転じることとなった。1990年代後半に、アメリカを中心としてニューエコノミーブームとなり、まずアメリカがIT技術者不足からH1-Bビザ枠を拡大して専門技術者をインド、中国を中心に世界各地から受入れた。この潮流は、世界で希少なIT技術者を国家間で獲得する競争となり、カナダ、ドイツ、日本との競争に負けぬようイギリスも高度技能移民導入プログラムを2002年から導入した。

また英国産業連盟（CBI）も1997年ごろから労働需要が逼迫し、熟練労働者のみならず不熟練労働者も不足してきた事情を背景に、政府に対して移民受入れの要請を行った。しかしCBIだけでなく、労働力不足は経営者としての政府に対しても従来の移民政策の方針を変更

させる契機となった。景気が良くて労働需要が活発な場合、どうしても教師、看護師、医師という職種で求人が難しくなるのがイギリスの労働市場である。学校、医療の運営主体はいずれも福祉国家としての政府であり、国民のもっとも身近で必要とされる教育や医療のサービスが提供されなかったならば、即、政府の統治能力評価が低下する。1997年に保守党が労働党に政権を奪われた理由の一端は、政府支出を削減して福祉サービスが低下したことにあったといわれている位である。CBI傘下の企業を束ねたよりも、NHS(国民医療サービス)や学校教育を司る政府の方がイギリスでは唯一最大の雇用主となっている。公共サービスを提供する政府は、その質を低下させないためには必死であり、不足する労働力を移民として導入することが必要と判断したのである。2000年に労働許可制が改正され、医師、看護師、教員、IT関連職種に就労する移民の規制緩和が実施された。また労働許可証の有効期限が従来の4年から最長5年間へと延長され、EU域外外国人も大学卒業後は従来のように一旦はイギリス国外に出国する必要性がなくなり、卒業後に労働許可証を取得可能となった。

第1表は、当時のイギリスの労働力不足を業種別に示した表である。教育技能省は毎年大規模な事業所調査によって採用人員の過不足および技能者の過不足を調査している。移民政策が移民の受入れ全面禁止から、選択的受入れへと転換した背景には、この表にみられるような技能者および技能者以外の単純労働者双方にわたる大きな労働力不足が見られたという事情を指摘できる。不足労働者数は644.5千人、そのうち充足困難とされる人数は291千人である。この統計では充足困難な人数を技能の有無別に調査しており、不足技能者数は133.7千人、充足困難な人員に占める充足困難な技能者の割合は業種によって大きく異なる。農業、ホテル・レストラン、運輸通信、公務、教育分野では技能者以外の単純労働者不足が大きい。一方、製造、建設分野では技能者不足が大きい。こうした不足の状況が、次にみるように労働許可証の発行数の拡大と業種別割当計画などの新しい制度導入に結びついているのである。

第1表 2001年度業種別・技能の有無別不足人員

	農 業	製 造	建 設	卸小売	ホテル・外食	運輸通信	金 融	ビジネス・サービス	公 務	教 育
不足人員合計	10,714	77,110	39,562	124,934	59,146	50,982	28,471	185,963	26,946	30,764
充足困難者数計	7,687	35,246	23,601	50,624	25,983	22,505	8,436	94,813	7,910	14,189
技能者不足人員計	1,146	21,443	15,438	18,516	5,881	7,215	4,253	51,749	2,729	5,314
充足困難な技能者の割合	15%	61%	65%	37%	23%	32%	50%	55%	35%	37%
技能者以外の充足困難者数	85%	39%	35%	63%	77%	68%	50%	45%	65%	63%

資料出所：教育技能省教育技能審議会『全国雇用主技能調査2001』（IER/IFF）

Learning & Skills Council, National Employers Skill Survey 2001, by IER(Institute for Employment Research) & IFF Research Ltd

引用：Home Office,2002:112

3. 移民受入れ制度の現状と評価

(1) 一般的な移民受入れ制度～労働許可証とエントリークリアランスによる就労

イギリスの場合も日本と同じく、EU圏以外の外国人が国内就労については、労働許可証かあるいはエントリークリアランス（日本の概念では就労資格を持つ在留資格）を必要とする。不熟練労働者の国内流入を防ぐ目的である。就労資格を持つエントリークリアランスとは、経営者、オペアなどであり、労働許可はビジネス・研修生・芸能スポーツなどである（第2部第3-1-4図参照）。労働許可証の申請は雇用を予定している雇用主によってのみ可能であり、労働市場テスト⁷（4週間にわたる当該地域での当該職種での労働募集）を実施しても募集人員が満たなかったことを証明してから初めてEU圏外・外国人の雇用申請に至る。経営者、季節農業労働者など申請時点で雇用主が決定していない外国人は、エントリークリアランスの発行基準にもとづく（例・経営者は20万ポンド以上の自己資金を投資するなど）。

労働許可証の発行数には数量割当がない（ただし、業種別割当計画（SBS）を除く）。割当制度を実施しない理由は、労働許可証による移民労働力の導入に対して労働市場の需給に応じた柔軟性をもたせるためであると同時に、申請者が雇用主であるため、移民導入の決定は基本的には雇用主の責任とされているからである。労働市場への政府の介入は、移民受入れの場合もイギリスは大陸諸国と比較して少ないのであり、これはイギリスの雇用政策の伝統でもある。政府の労働市場へのコントロールはこの労働許可証の給付件数の発行を通すという間接的なものである。政府による現実的なコントロールは、申請から給付までの経過が遅延されることによって、あるいは即座に労働許可証が発行されることで、間接的に労働市場のニーズが考慮されているようだ。（この当たりの事情は、当然のことながら推測しかできない。）近年は労働力不足の状況であるので、2001年時点では申請書類に対してその90%が24時間以内に許可・不許可の決定を下されるようになった。また、不足職種として公示された職種（IT技術者、医師、看護師など）の場合は労働市場テストが不要とされている。労働許可証申請数に対する認可率は、1995—2002年の期間で、ほぼ8割強から9割弱となっており、比較的高い[Findlay,2006: 77]。

近年の労働許可証発行数は第2表のとおりである。労働市場の逼迫により、発行数が伸びていることが分かる。なお、業種別計画が2004年度に大幅に急増した理由は、この計画が2003年度5月より実施されたために、2003年度は8ヵ月分の記録によっているからである。

7 労働市場テストを実施したことの証明は、募集広告のコピーを添付すればよいだけである。またたとえ応募者があっても、求人側はEU内の国民を優先的に雇用することが義務付けられていない。こうした手続きは論理的には国内労働者の雇用機会を保護する目的であるが、現実には、単なる申請書類を増やして事務手続きを煩雑化し、移民導入希望の企業が通過すべきハードルを高め、また許可証給付までの時間を長期化させているに過ぎないようである。ただし、各種書類の煩雑さとそれにかかる費用が、内国人の雇用機会を高めているといえないこともない。

第2表 労働許可証の発行件数

	2003	2004
業種別割当計画 Sector Based Scheme	7,809	16,858
ビジネス・商務 Business & Commercial	153,179	160,370
職業訓練・研修制度 Training & Work Experience Scheme	5,980	4,204
合計	166,968	181,432

資料：内務省 2005年2月22日発表資料

注：この発給件数は、その年度の新規発行数とその年度の更新数を含む。

引用：www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/news/press

労働許可証保持者は、国籍別に見ると2001年以降はインド国籍者が最も多く、次いで、アメリカ、オーストラリア／ニュージーランド（1つのカテゴリー）、南アフリカである。インドからの入国者はIT技術者が多く、南アフリカ、フィリピンからの入国者は看護師など医療関連職種が多い⁸。第3表は労働許可証の主要業種であるが、保健医療職が2000—2002年の3年間の合計では最も高く、次いで、コンピューター・サービス業となっている。高技能者を中心に許可証が発行されていることが示されている。

第3表 労働許可証発行の主要業種 2000—2002年度合計

	合計	ビジネス・サービス	コンピューター・サービス	金融サービス	保健・医療	教育	興業	ホテル・外食	製造
人数	238,341	30,367	41,054	19,024	57,379	19,977	13,431	16,497	9,039
割合(%)	100	12.7	17.2	8.0	24.1	8.4	5.6	6.9	3.8

資料：Overseas Labour Service, Work Permits

引用：[Clark & Salt 2002:567]より作成

イギリスの場合、イタリアのように政府間で合意した二国間協定が食品製造とホテルレストランの2業種を除くと存在しないので、外国人労働力の導入は基本的には雇用主の責任となっている⁹。しかし、従来のような労働許可制度だけでは労働市場のニーズに迅速に対応して外国労働者を確保できないとの批判が出て、雇用主は政府に従来の移民受入れ政策に変更を求めた。労働許可証については、2000年度に改正が実施された。その内容は以下の通りである。

- 8 国民医療サービス国際奨励金計画という医療従事者向けの導入計画が2002年から開始されて、国際協力の名の下に2年間、海外から医者、看護師などの医療従事者を導入している。NHS(国民保健サービス)組織として独立法人化した各病院は、この計画に従い、自己責任において医師・看護師の海外募集を実施している。たとえば、ニュージーランドや南アフリカの英語圏で新聞に求人広告を出したり、フィリピンに出かけて募集を行っている。
- 9 たとえば、2005年9月23日のサザンプトン市役所でのヒアリングによれば、ある大手スーパーの場合、従業員の不足を補うために、ポーランドまで出張し、30人の採用者を飛行機とバスで引率してきたという。こうした外国人労働者は内国人がつかないような低賃金、長時間労働の仕事に就労しており、真面目に働くので雇用主に歓迎されている。ただし、雇用主は自社の従業員が移民であり、積極的に移民を受入れているという事実を世間の目から隠したがるという。この点は、日本の雇用主と変わらないであろう。

- ・労働許可証の有効期限が4年から5年に延長された。
- ・EU域外外国人も大学卒業後に出国せずに労働許可証が取得可能となった。
- ・イギリスの訓練プログラム修了外国人は、国外に出なくても直ちに就労可能となった。
- ・英国外で「高度水準専門技能」労働を3年間経験した外国人は、労働許可証申請可能となった。

以上のような変更点はあるが、一旦入国後、雇用主を変更した場合には、再度、新しい雇用主の下で労働許可証を申請する必要がある、この点についての変更はない。労働許可証保持者に対して、内国人と同様の職業移動の自由、職業選択の自由が保障されていない点は、雇用主申請による労働許可制度を維持している国（アメリカ、日本の技能実習生など）と共通である。国内の失業予防のために、職を失った外国人就業者は帰国することを前提に制度形式がなされていることが労働許可制の眼目となっている。そのため、労働許可証保持者は職業選択自由がなく、より良い労働条件を求めての雇用先変更は国内雇用者と比較して容易ではない。その結果、失踪と云う形での不法就労者を発生しやすくしていることも、各国共通である。

その他、2002年からの高度技能移民プログラム、2003年から業種別割当計画、季節農業等労働者計画が導入された。そこでこれらの制度を簡単に見ておこう。

(2) 専門職の受入れ制度～高度技能移民プログラム(HSMP: Highly Skilled Migrant Programme)

高度技能移民プログラムは、2002年1月から開始された高技能外国人労働者を導入する制度で、オーストラリア、カナダの例に倣い、ポイントシステムで労働許可証を発行する。前段の労働許可証制度との違いは、前者の場合は雇用主だけが労働許可証を申請できる制度であるのに対し、この高度技能移民プログラムは、個人が一定のポイントに達していれば、入国に際して雇用先が決定していなくても構わない点にある。すなわち、初めて事業主以外の個人申請による就労目的入国を認めたのである。

学歴、職歴、所得、業績などのポイントをクリアすれば、雇用先がなくてもまず1年間は滞在許可があり、更に最長3年間の延長が可能である。また4年間の就業後に定住申請も可能となる。全体の延べ申請受理者は、制度開始以来2005年3月まで24千人である。2005年度では申請者38,728人、受理者17,018人で認定率は44%であり、労働許可証の認定率より低目となっている。認定率が低い理由は、申請料金が315ポンド(約7万円強)と高額であるにも関わらず、虚偽申請あるいは制度の内容を理解しないまま申請する人が少なくないからとされている。申請者の国籍は、インド、パキスタン、ナイジェリアが多い。

その後2005年までにHSMPの制度が変更され、必要ポイントが75ポイントから65ポイントに、また28歳以下の人に5ポイントを付加して経験を不問にした。当初意図したほど申請者が集まらなかったためと思われ、その点では、ドイツのグリーンカード制に似ている。

ドイツのこの制度は、2000年に発足したが、当初意図しただけの技術者を集められず、2004年の新移民法の中に組み込まれて発展的に解消した。イギリスの場合は、2006年3月に発表されたポイントシステムによる新移民受入れ制度（Point-Based System）の最上位の第1層に位置づけるという形で、統合化される予定となっている。

統合化される理由は、現在の制度の認定率が低く、入国申請者に対して認定基準の客観性、透明性を欠いているという欠陥が存在しているためである。入国審査官の裁量の余地が大きすぎるといふ非難もあった。そこで、誰でも自分の技能がイギリスへ入国可能かどうかを判断できるようにすることが新制度では意図されている。

（3）低熟練労働者の受入れ制度

ア 業種別割当計画（SBS: Sector Based Scheme）

高度技能移民プログラムが高技能者を対象としていたことに比較して、この計画は低技能外国人受入れのために2003年5月から開始された。滞在期間は1年である。合法的な低技能者受入れ制度が導入されれば、不法就労者削減にもつながるのではないかとの政策的意図もあり、試験的に少人数、2003年度2業種、各10千人ずつの合計20千人で実施された。食品製造（水産加工、食肉内臓処理、食肉用骨処理、ハム・ベーコン製造、きのこ収穫）、ホテル・レストラン（清掃、バーテンダー、給仕、調理補助）に2業種が中心で、2004年度16千人の導入が行われた。しかし2005年4月からEUへの東欧を中心とする新規10カ国の加盟があってその労働力によって不足分がまかなわれるとの予想から、2005年10月にホテル・レストラン業種での割当計画は廃止された。食品製造部門は新EU加盟国者も就業したがらない分野なので引き続き労働力不足が予想され、このプログラムはこの業種でのみ継続予定である。

外国人の低技能労働者受入れ政策については、日本と同様にその是非について多様な議論がある。後段で触れるように、この制度は入国管理5カ年計画中、第3階層に位置づけられ今後も継続見通しという当面の結論は出されている。しかし食品製造などの内国人が嫌う職種を誰が担うのか、拡大EUからの労働者に依存できるのか、また雇用主に移民の雇用をすべて依存していて移民の権利が保障されるのか、という様々な論点が提出されている。

不法就労者を削減する目的で開始されたSBSであるが、オックスフォード大学移民政策社会センター（COMPAS: Centre on Migration, Policy and Society）のマーティン・ルース（Martin Ruhs）研究員は、①移民の人権侵害と労働条件面での問題が生じたこと、②帰国担保が必ずしも機能せず、期間満了後も不法滞在者として受入れ移民が残留し、却って不法就労者の増加につながるという問題が生じたこと、の2つの理由から、このプログラムは失敗であったとの判断をしている¹⁰。当センターでは、SBSで入国したバングラ

10 2005年9月22日COMPASでの聞き取りから。

デッシュ移民へのインタビュー調査を実施した。その結果によると、英国入国までに、許可申請費用、航空運賃、許可を得るためにバングラデッシュ側で支払った賄賂など、多額の費用がかかっているために、許された1年間の就労期間では投資を回収できないという。また入国当初の雇用主ではなく、既に転職して雇用主を変更した人もいるし、またSBSの許可そのものが合法的滞在を可能とするために、一つの権利として書類が売買対象となっているという。これは労働者間だけでなく、雇用主が労働者に対しても行っており、SBSの労働許可証を受入れ移民売り付けて、労働者の労働移動を可能にする例もあったという。

こうした制度の目的外の利用の悪用例が相次いで発生しているために、試験的に開始された低技能外国人受入れ制度が、本来の不法就労者削減政策として機能しているか否かでSBSの政策評価も割れているこの制度は、後に触れるように新移民計画案でも、移民受入れ第3層として残されている。

しかしながら、SBSを失敗と断じたところで、他に代わる低熟練労働者受入れ制度がない以上、不法就労者の放置よりもまだ現実的な措置であると判断しているのが、COMPASの政策研究部門長サラ・スペンサーであった。彼女は人種平等委員会副委員長、平等・多様性フォーラム代表、エセックス大学人権センター客員教授などを兼職している政治学者であるが、イギリス国内でも解決できないような難しい移民問題に対して、自分たちは日本に有益なアドバイスができるような立場にはないとのことのようであった。低熟練労働者の受入れ問題が、彼女の理想とする人種の平等や人権の保護という目標に対して、如何に遠いところにあるか、ということであろう。その問題の困難さを指摘した著書に[Spencer,2003]がある。

また移民援助団体のJCWI (Joint Council for the Welfare of Immigrants) もこの低熟練受入れ制度に賛成していない。当団体は移民への援助や援助担当者へのアドバイスを行っているNGOであるが、低技能者受入れ計画は、帰国担保を前提としているために彼らが低技能者としてそのまま固定されてキャリアアップの機会がないこと、家族滞在を認めていないなど、の点が反対理由であるという。この点は、日本の技能実習制度と同じ問題点であり、短期に帰国担保を前提に受入れるローテーション方式の移民受入れ制度に共通する問題であろう。

以上、外国へ出稼ぎに行くためにかかった費用を回収するために、合法的だが低賃金である職種を離れ、高賃金職種へと移動し、結果として不法就労者となる、あるいは失踪者となる、こうした事例は現在、日本の外国人技能実習制度でもみられる（彼らは、入国時点では単純労働者である）。日本の場合、その失踪率は僅か2%前後に抑えられており、当面の制度運営に成功している。しかしヨーロッパの事例を見ると、外国人単純労働者の受入れは、常に、不法就労者の増大と背中合わせの関係にあり、イギリスにおける今回のSBS実施の経緯もその例外ではないことが分かる。

イ 季節的農業労働者計画 (SAWS: Seasonal Agriculture Workers Scheme)

この計画は上記のSBSと同じく、低技能者受入れ計画で2001年から開始された。農産物の植えつけと収穫、家畜の世話、収穫物の処理と包装などが仕事内容で、滞在期間3ヵ月、欧州経済領域 (EEA) 外に居住し、18歳以上のフルタイム教育を受け居ている学生に限定して募集された。2003～2004年の割当数は25千人、2005年は35%削減されて16,25千人の募集計画であった。また2004年から25歳以下の年齢制限は撤廃されている。2003年の数値を見ると、イギリスの季節労働者のほぼ30%に相当し、農業部門では既に不可欠な労働力としての役割を果たしている。労働者の出身国は、ポーランドを中心にウクライナ、リトアニア、ブルガリアなどである。

4. 2004年以降の動き

(1) 新規EU加盟国からの移民～労働者登録制度 (Worker Registration Scheme)

2004年5月にEUへ東欧を中心とする新規10ヵ国が加入したことは、EU各国の労働市場へ大きな影響を及ぼすと予想された。2005年9月の調査時点では、加盟後1年を経て東欧10ヵ国のEU加盟に伴う送り出し国、受入れ国双方の労働市場への影響を研究するプロジェクトが開始されたばかりであった。したがって労働市場への影響はこうした研究結果を待たねばならないが、イギリスでの当面の影響だけを簡単に触れておこう。

イギリス政府は、新規加盟国に対してスウェーデン、アイルランドと並んで労働者の受入れ数制限を設けず自国の労働市場を開放した。フランス、ドイツ、イタリアなどこうした新規加盟国に隣接している諸国は受入れ人数に制限を設けており、2006年5月に再度この措置を見直し、最長2011年まで受入れ制限を維持できることとなっている。しかし受入れ制限国の場合でも、多くの東欧労働者は雇用主の募集で西側諸国に来るか、あるいは自営業主 (制限対象外) として入国するので、この受入れ制限は意味がないという指摘もあり、EU内での労働移動を積極的に目指すEU委員会もこの立場に立つ。ドイツでは受入れ制限下でおよそ50万人の東欧出身労働者に対して労働許可証を発行しており、受入れ制限を付していないイギリスの受入れ人数29万人よりも遥かに多い。東欧諸国と隣接しているドイツとオーストリアは、2006年以降も受入れ制限を継続する予定となっている。フランスは特定業種についてのみ受入れ制限を解除する予定となっている。

イギリスの場合、大挙して低賃金労働者が東欧から押し寄せるのではないかという国民の不安感を解消させるために、新規EU加盟国からの移民を対象に登録制度を実施した。こうした不安は、一つには東欧10ヵ国の賃金水準がドイツの13%に過ぎず、所得水準は旧EU諸国の43%に過ぎなかったからである。また彼らが、イギリスの福祉受給者になることをイギリス国民が恐れていたからでもある。その結果、ブレア内閣は、労働者登録制度を導入しただけでなく、彼らの福祉受給権を制限した。東欧労働者である新EU移民に対しては、最低賃金の対象とするが、失業手当は2年間の、生活保護手当、医療保険については1年間の

就労経験を経ないと受給権を持たないとした。またこの制度への登録に際しては、書類、申請費用50ポンド、パスポートが必要とされた。

2005年11月までに292千人の東欧労働者（新規加盟国のうち、マルタとキプロスは登録対象外）が登録した¹¹。内務省の当初予想では、流入人口は年間130千人と見込んでいたから、この人数は大きな誤算である。新EU加盟国出身者の母国はポーランドがほぼ6割を占め、次いでリトアニア、スロバキアの順である。彼らの就労先業種は、食品加工、外食、農業など内国人が就業したがない業種に多く、就労地域はロンドンを中心に、アングリア地方、北アイルランドへも移動している。彼ら東欧出身者はこれまでも、農業労働者として、あるいはロンドンのような大都市の非合法労働者として清掃人、ウェイター、肉体労働の職種以前から就業していたので、今回の登録者もこうした延長線上にあるといえよう。東欧出身者は18～24歳と非常に若く独身者が多いこともあって、医療、教育、社会保障への要求も少なかったことが、受入れ側のイギリス社会に安心感を与えたようであった。受入れ前には、彼らが福祉受給を目当てに入国するのではないかという懸念が一般的に広がっていたからである¹²。

イングランド銀行は彼ら東欧労働者がイギリスに入国し労働者として就労したことにより、労働市場の需給が緩和され、賃金上昇が抑えられてインフレ圧力を回避できたとのコメントを2006年2月に発表している。現在のイギリスの失業率は4.7%、旧EU諸国は8.5%で、イギリスの経済は好況であるものの、将来を考えると、東欧出身の若年労働者に移民2世・3世を含むイギリス人の若年者が失業に追いやられる危険がないわけでもない。

なお、2005年11月の290千人の登録者数については次の注意が必要であろう。まず、50ポンドの登録料を節約するために、東欧からの入国者の中には登録しなかった人もいる。またこの登録者の中に、新たに東欧から来英した人ばかりでなく、不法就労者として滞在していた人が、この登録制度ができたことを機会に正式に就労許可を得るために登録した人もいる。登録して1年以上の就労経験を持てば、定住申請が可能であり、移動の自由（雇用主を変更する自由）が認められて、管理対象外となる。

これから東欧諸国が発展していくために必要な若年労働者が西側諸国に移動することによって、送り出し国の発展が妨げられる恐れが生れるのではないか、という指摘が移民研究者の間で存在する（いわゆる「頭脳流出」問題）。しかし、2007年にはブルガリア、ルーマニアの加盟が予定されており、EU拡大が継続していく限り、当面の間は、低賃金労働力の供給源として、東欧諸国、ウクライナ、そしてトルコや北アフリカのイスラム諸国が旧EU諸国の期待を任っている。

11 Financial Times 2006年2月10日付け記事による。

12 サザンプトン市の労働年金省地方局に勤務するアンドリュー・シャーマン氏によれば、これまで社会福祉受給のあった東欧労働者はポーランド人僅か1人であり、社会的給付窓口担当者としては意外に少ないという印象であったという。（2005年9月23日インタビュー時での談話による。）彼の印象は、また社会全体が受け止めた印象であるといっても過言ではないと思う。

(2) 東欧労働者受入れに関する労使の立場

ETUC (European Trade Union Confederation: 欧州労働組合連合) は東欧移民労働者の受入れ制限撤廃への要求を始めて決議した。これまでは態度を保留していたのである。ところで、TUC (Trade Union Congress: 英国労働組合会議) は、自国への移民労働者の導入を必ずしも反対していない。労働組合の使命として、これまでも一時的に受入れた移民に対して労働条件や職場でのトラブルに関して相談業務を実施しているし、今回の新EU加盟国出身者に対しては、最低賃金など労働者の権利を説明するパンフレットを各国語で作成して労働者の権利保護に向けて活動をしている。またイタリアでも、労働組合員の増加を図るために、移民受入れに賛成している。こうした各国別の動きを背景に、ETUCも東欧8カ国からの労働者受入れに対して積極的に賛成することになったのであろう。ETUC委員長ジョン・モンクス (TUCの出身) によれば、「(東欧出身者の) 受入れ制限は、彼ら移民労働者を単に地下経済へと追いやるだけであり、こうした受入れ制限以外にもっと有効な戦略があって然るべきである。どこの国で働いたとしても、その労働条件を向上させることが労働組合の目標である」と新EU出身労働者受入れ制限撤廃決議の理由を語っている¹³。現在は、ドイツとオーストリアの2カ国の労働組合のみ、制限撤廃に反対しており、ドイツ政府とオーストリア政府が2006年以降も受入れ制限を維持する姿勢と同一姿勢をとっている。

もちろん、経営者も東欧労働者の受入れ制限撤廃には賛成である。UNICE (Union des Industries de la Communauté européenne: ヨーロッパ共同体産業連盟) も、拡大EUは旧EU諸国に対して会社への投資や会社買収の機会を与えているのだから、彼らに対して旧EU諸国は雇用機会を提供しなければならない」との立場を取っている。EU委員会の、EU内での労働移動の自由を推進する立場にあり、「労働市場が需要と供給で左右される現状下で、各国が行っている受入れ制限が果たして効果を持っているのか」という疑問を投げかけている。

以上の経過を見ると、EU内の移民政策についても一国の移民政策と同様のことが指摘できよう。移民政策について制限を設けることは却って不法就労者を生み出すという指摘、一方、労働市場は労働需給によって決定されるのだから移民制限は無効だという指摘、これらの指摘は一国の移民受入れ制限政策についても同様に当てはまる。しかし、どの国も移民受入れについては、必ず何らかの制限を設けなければならないところに、移民政策の困難さが横たわっていると言えよう。

(3) ポイント制度による新しい移民受入れ制度の内容と評価

移民政策も一つの政策として、社会の動きや世界の動きを反映して変化していくのは当然であり、イギリスも各種バラバラに、たとえば医療従事者を確保したい、理工系学生を確保したい、などとその時々ニーズに応じて策定していた80種類にも達する移民受入れ政策を

13 Financial Times 2006年2月3日付け

一つの体系に整理する入国管理5ヵ年計画を2005年2月に発表した。ここで内務大臣は次のように述べている。すなわち、「移民は我々の経済にとって欠く事ができない。さらに、本当に死や迫害から逃れてくる人を守ることは我々の道徳上の義務である」と述べて、移民、難民の受入れと国境管理強化との連携を図った総合的な入国管理計画を提示したのである。この計画は『選択的入国 (Selective Admission)』[Home Office,2005]と題された公聴用冊子にまとめられ、2005年11月までイギリス各界から新移民計画に対する公聴がなされた。この冊子は移民法関係法律事務所、TUC傘下労働組合など2400箇所へ送付され、517箇所から回答が得られた。その結果、75%の回答者が賛成意見を述べている。こうした手続きを経て今回のポイント制による新しい移民受入れ制度が内務省から発表され、議会の承認を経て2007年から実施される予定となっている。

こうした制度変更の背景には、2004年にイギリスが受入れた移民数が1962年以降最大の約23万人となり、統合的な移民政策が必要となった事情が存在するが、その他の事情もある。2004年以降、新EU加盟国からの移民が増大し、低技能労働者の供給地として東欧諸国に依存可能となり、最早インド、パキスタン、バングラデッシュなどアジア諸国からの移民を当てにする必要が少なくなったのである。東欧諸国の場合は、文化的にも言語的にもアジア諸国よりもイギリスに近いので、社会統合がより容易であると判断されたものと推測される。

この新制度では、移民が第4表のように5段階の技能レベルに分類される。

第4表 ポイント制の移民受入れ制度

第1層	高度技能者	経済発展に貢献する高度技能を持った人 (科学者、企業家など)
第2層	技能労働者	国内で不足している技能を持った人 (看護師、教員、エンジニアなど)
第3層	低技能者	技能職種の不足に応じて人数を制限して入国する人(建設労働者など)
第4層	学 生	
第5層	他の短期的移民	外国企業からの派遣労働者、文化交流事業での若者の交流等

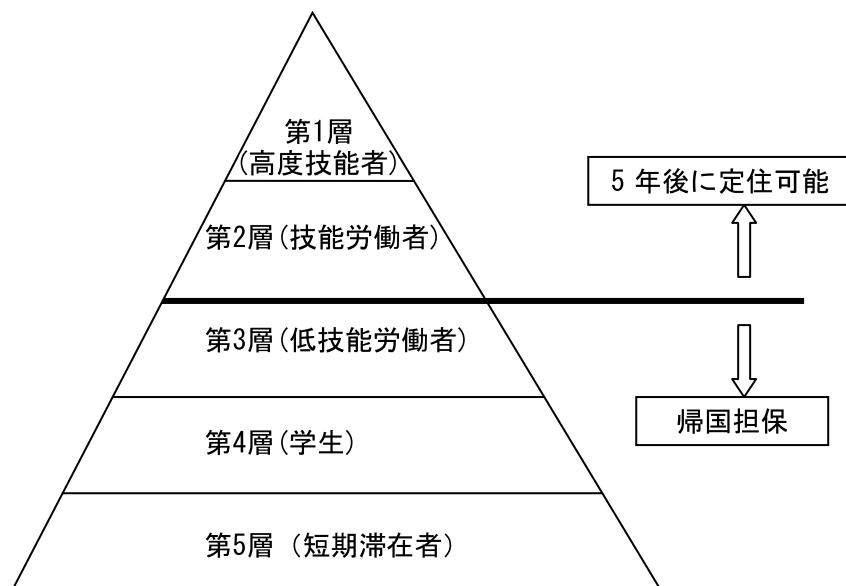
第1層の入国者は、現在の高度技能移民プログラム (HSMP) と同様に入国前に雇用先が決定している必要がない。現在のHSMPでは3年間の就労後に定住ヴィザの申請が可能であり、この点はそのままか、あるいは2年に短縮されるかは現時点で決定されていない。

他方、第2層の場合は、入国するにあたって雇用先の雇用主の証明が必要であり、また技能者としての資格を得るために最低限の英語能力が求められる。この点では、英語を話さない国の出身者の入国は自ずから制限を受けることになろう。5年間の就労後に定住権の申請が可能となる。定住申請の際に、語学試験と市民試験に合格することが必要である。従来は4年間の就労後に定住権を申請することが可能であったのに、この期間が5年間に延長された。その理由は、定住化受入れが厳しくなったと理解するよりも、EU諸国間との関係からの文脈で理解されるべきであろう。EU諸国間では、合法的就労者が5年間就労した場合には、居住国での定住権申請可能という統一基準へ向けて合意形成中だからである。定住権を取得するためには、就労期間を満たすだけでなく、英語の語学試験と英国文化・慣習などに関する

る知識を問う市民試験に合格しなければならないことは、他国と同様である。

他方、低技能労働者はヴィザの期限の切れた段階で出国しなければならないよう帰国担保事項も今回改正では強調された。この5ヵ年計画を説明した文書の題目が『選択的受入れ (Selective Admission)』と題された理由も、この計画の眼目がここに、低技能労働者は受入れない、国の利益になる人のみを選んで移民とする、という部分におかれているからだ。この第3層の低技能者については、報告書中で特に次のように触れられている。すなわち、「低熟練、低賃金移民労働者（の導入）が経済的に便益をもたらすかどうかについては、第1層、第2層の技能労働者と比較して非常に不透明である。短期的にはたとえば果実生産、ホテル・レストラン、食品加工業種などの例を取り上げれば、雇用主、業種、消費者にとっては経済的な利益を生むであろう。」[Home Office,2005: 22]とされている。低熟練者、単純労働者の受入れについては、COMPASでのヒアリングで得た内容と同様、多くの疑問符を持ちながらも、あくまでも一時的受入れであり、ローテーション方式を前提として導入されたことが分かる。

第5図 新しい移民受入れ制度



またこの新制度では第2層から第5層の移民受入れ責任者となる企業および教育機関に対して審査が厳重に行われるように配慮された。移民を受入れた後、職場に出勤しない人、授業に出席しなかった人、雇用先を変更した受入れ外国人が出た場合には、企業や学校である受入れ責任者として移民国籍局 (IND: Immigration Nationality Directorate) に通報することが求められている。当然、移民受入れが不法就労者の増大につながらないような意図の下にこうした要請がなされているのである。イギリスの場合、呼び寄せ企業、外国人学生募集の教育機関への責任追及が漸く初めてこうした形で求められるようになったとも言えるのである。

このポイント制による移民受入れ制度を発表するにあたり、内務省は事前の政策評価文書を公表した[Home Office,2006]。ここで費用・便益の観点から、企業、当事者である移民、業

種、教育機関への影響を分析し、いずれもプラス効果の方が大きいとしている。また本書では、移民の雇用が多い小企業とこうした受入れ企業の競争力評価を行って、移民受入れが企業の競争力を奪うようなことはない、更に、受入れの際の様々な審査が、特定の人種に偏って受入れられるようなことはなく、国内の人種平等政策とも矛盾しないと述べられている。

しかしながら、今回の移民制度改正は、東欧諸国を労働力供給源として位置づけることが可能となったことが大きな背景となっているのであり、EU拡大の結果がEU以外の諸国の締め出しと裏腹の関係にあることは否定できないであろう¹⁴。

ア 移民・難民・国籍法案 (Immigration, Asylum & Nationality Bill)

この法案は2005年6月に公表された。先の5ヵ年計画と車の両輪をなすもので、前者が移民受入れを選択的に促進する内容であるのに対し、ここでは不法就労者の阻止のために国境警備の強化と不法就労対策がその内容となっている。具体的内容は以下のとおりである。

- ・電子プログラムを利用した国境警備の強化。警察、入管、税関は旅客・乗員・貨物等に関する情報提供を要請する権限を持つ（テロ対策を念頭に置いている）。
- ・生体認証を利用して、すべてのヴィザ申請者から指紋の採取を行う。
- ・不法就労者を一人雇用するごとに、雇用主に2,000ポンドの罰金が課せられる。
- ・家族がイギリスにやってくる場合の来訪先は近親者に限る（家族呼び寄せの制限）。
移民の家族だからといって従来のように自動的に定住権を与えない。

イ IDカード法案 (Identity Card Bill)

この法案も2005年7月に提案された。3ヵ月以上の滞在者と16歳以上の移民は、IDカードを携帯することを義務付けた。既に大陸諸国が実施しているIDカード所持強制を、遅ればせながらイギリスも実施することとなったのである。IDカードの導入は2008年度とされている。

以上から、2006年に発表された移民制度に関わる制度改革は、イギリス国家に貢献する人は積極的に受入れ、他方、低技能者には帰国担保を強化し不法就労者の増大を防ぐという、選択的移民受入れを実施する目的で提案されたこと、さらに、低賃金労働力の供給源をEU拡大の結果として東欧諸国に求められるようになったために、アジア系出身者への締め出しが前提とされていることが特徴となっている。

14 2006年3月8日付日本経済新聞夕刊では、この移民制度について次のように述べている。

「内務省は、『新制度で雇用主にまず英国、EU出身者の雇用を考えさせなければならない』と強調、従来の幅広い採用形態からの転換を示した。バングラデッシュなど南アジア出身の下院議員らは移民の締め出しにつながると懸念を示している。」

この新しい計画について、先の移民援助団体のJCWI (Joint Council for the Welfare of Immigrants) は「失望している」と語っていた¹⁵。その理由は当計画が十分に移民受入れの制度を統合していないことにある。新制度は現時点で現在主として使用されている30程の移民受入れ計画を5段階に並べ替えただけであり、それぞれに複雑で官僚的な現存の計画がそのまま残り、決して統合したものになっていないという。さらに新制度は雇用主の要望に沿った色彩が強く、本来ならば移民のキャリア形成、移民への平等な取り扱いの保障、送り出し国の意見などに配慮したより統合された政策形成が必要であるとのことであった。

また野党保守党および移民の人権保護団体の双方からは、今回の移民受入れ制度改革は不法就労者の削減策については非常に手薄であることの指摘も受けている。だが政府側は、労働市場のギャップを迅速にかつ効率的にポイント制度を利用して埋めていけば、不法移民に依存しなくても労働市場のニーズに応える事ができるという立場をとっている。また保守党は、受入れ人数に上限が設定されていない点ではオーストラリアと同じであり、結果として移民の急増を招くのではないかと危惧を指摘した。さらに一般の人にも共通して見られる懸念は、どのような移民受入れ制度であろうと、どこまで本気で実施されるのであろうかという実施過程に関わる問題である。過去の移民制度がすべてそうであったように、どのような制度であっても欠陥はあり、さすがに政府関係者にはみられないが、フランスやイタリアのように現に居住し就労不法就労者の正規化も外国人受入れ政策の一つではないかという声も存在する。今後も2008年の新制度実施までに、新移民制度についての多様な意見と要望が出されるであろう。

おわりに

経済がグローバル化すれば、モノ、カネ、情報、ばかりでなく、ヒトの移動も当然のことながら活発となる。こうして労働移動が活発化している中で各国が取り得る移民政策とは単に労働力確保のための政策だけでなく、旧植民地その他の諸国との外交政策であり、どの分野の産業やニーズに応じて外国人労働力を導入するかという意味では産業政策である。かつ、不法就労対策や定住化した外国生れの人を国内秩序に統合するという意味では、社会的統合政策と秩序維持の治安対策でもある。さらに、統合における言語教育や宗教の寛容度に関する問題まで含めると、紛れもなく文化政策でもある。しかし、イギリスを始めとしてフランス、イタリアでも、また日本でも移民の居住と保護に関しては内務省（日本では法務省）の管轄下にあり、ドイツでも2004年に新移民法が成立して以降、外国人移民に対する権限は各省庁間に分散されていたものが内務省に統合された。この経緯を見ると、移民政策はまず何よりも国内問題であることが分かる。

その上でイギリスの移民政策を振り返ると、かつての人種政策と国内の多文化主義を前提

15 2005年9月20日のロンドン市内JCWI事務所でのヒアリングから。

とした多民族統合政策はそのままに、近年では移民政策に労働力確保を期待する経済政策の色彩が強まってきた。そしてちょうどその転換は、テロ対策として国境管理強化政策を遂行しなければならない時点で奇しくも起きたのである。イギリスの経済の好況と、イスラム原理主義によるテロ行為とがほぼ同時期に発生したからである。一国の経済と、ある意味では世界的な広がりを持つテロ行為との関係は薄いにも関わらず、両者は移民政策という平面で出会って本来は両立困難な政策を立案し、実施しなければならなくなった。日本の場合はイギリスと比較して、テロへの恐怖感も、また外国人労働者へのニーズも共に低いので、こうした政策上の困難さは相対的に小さいとさえ言えるかもしれない。

またイギリスは過去の植民地との関係が現在も英連邦諸国として継続しているから、移民政策も単に労働力導入という経済的側面だけでなく、政治的側面の影響も非常に強い。移民政策を第1に労働力政策として捉える日本との大きな違いがここにある。

どこの国もその国固有の歴史を背負い、歴史的、社会的、文化的背景は大きく異なる。したがってイギリスの移民政策も日本の移民政策と大きく異なるのは当然であるが、移民を労働力として抽象化すると、国内労働市場への影響、不法就労者の問題、高度技能移民の導入、低技能労働者の導入などの諸点で、日本が抱えている問題と共通のものが見えてくるように思える。移民政策に対して、100%の正解が存在しないことがイギリスの事例から理解できよう。

参考文献

1) 日本語文献

- 井口泰、2001『外国人労働者新時代』筑摩書房
- 大嶽秀夫、1990『政策過程』東京大学出版会
- 梶田孝道、1987『エスニシティと社会変動』有信堂
- 上林千恵子、2002「外国人IT労働者の受入れと情報産業」駒井洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店
- 柄谷利恵子、1997「移民政策と国民国家」小倉充夫編『国際移動論』三嶺書房
- 小井戸彰宏編、2003、『移民政策の国際比較』明石書店
- 厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課編、2003『改訂諸外国における外国人労働者の現状と施策』日刊労働通信社
- Coleman, David,1999, “UK Immigration Policy: More Rhetoric than Reality?”
(「英国の移民政策：現実を反映したものか、非現実的なものか」(福田亘孝・千年よしみ訳)『人口問題研究』55巻4号(1999)社会保障・人口問題研究所
- 自治体国際化協会、2005『2005年英国議会下院・統一選挙:クリアレポートNo.269』自治体国際化協会
- 『世界の労働』編集部編、2005「イギリスの労働事情」『世界の労働』2005年12月号、日本ILO協会
- トレンハルト編 宮島喬他訳(1992=1994)『新しい移民大陸ヨーロッパ』明石書店
- 松井清、1996「イギリスの移民政策に関する一考察(上)」『社会学・社会福祉学研究』(明治学院大学)99号
- 松井清、1997「イギリスの移民政策に関する一考察(下)」『社会学・社会福祉学研究』(明治学院大学)101号
- 宮島喬、2004『ヨーロッパ市民の誕生』岩波書店
- 山口二郎、2005『ブレア時代のイギリス』岩波書店
- 労働政策研究・研修機構国際研究部、2004「国際比較・欧米諸国にみる外国人労働者受け入れ政策」『Business Labor Trend』2004年12月号、労働政策研究・研修機構

2) 英語文献

- Blair, Tony ,2005,News and Speeches: Concern over asylum and immigration is about fairness, http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux_
- Castles, S. & Miller, M. eds. 2003, *The Age of Migration, 3rd edition*, Guilford Press, New York
- Clark J. & Salt, J. 2002, “Work permits and foreign labour in the UK: a statistical review”, in *Labour Market Trend*, Vol.111, No11

Findlay, A. Allan, 2006, Brain strain & other social challenges arising from the UK's policy on attracting global talent, in Kuptsch & Pang eds. *Competing for Global Talent*,

ILO: Geneva Glover, S, et. al., 2001m *Migration: an economic and social analysis*, Research Development and Statistics Directorate(RDS) Occasional Paper No.67, Home Office

Home Office, 2003, *Control of Immigration 2002*, (Cm6053), HMSO

Home Office, 2002, *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, HMSO, London

Home Office, 2005, *Selective Admission: Making Migration Work for Britain*, Home Office

Layton-Henry, Zig, 2004, "Britain: From Immigration Control to Migration Management", in Cornelius, W. et.al. eds. *Controlling Immigration :A Global Perspective, 2nd edition*, Stanford University Press, Stanford,

OECD, 2005, *Trends in International Migration 2004*, OECD, Geneva

ONS (Office for National Statistics), 2004, *News Release*, 4 November, 2004, National Statistics, HMSO

ONS (Office for National Statistics), 2005, *International Migration 2003, Series MN no.30*, HMSO

Spencer, Sarah, ed. 2003, *The Politics of Migration*, Blackwell: Oxford

Ruhs, Martin, 2005, "Designing viable ant ethical labour immigration policies" in International Organization for Migration (IOM) ed. *World Migration 2005*, IOM, Geneva

Wagstyl, Stefan, 2004 "Restrictions contradict the ideals of unity. But there are deep cultural fears of being overwhelmed by immigrants", *Financial Times*, Feb.9, 2004

Wagstyl. Stefan, 2005, "Freedom for the workers: how Europe is coming to terms with a westward march", *Financial Times*, Feb.10, 2006

資料1 調査の概要（訪問先・調査日程等）

1. 調査対象国

ドイツ、イタリア、フランス、イギリス、オランダ

2. 派遣者氏名・日程

(1)今野 浩一郎 学習院大学経済学部教授

派遣先：ドイツ

期 間：9月3日（土）～9月11日（日）

(2)上林 千恵子 法政大学教授

派遣先：イタリア、イギリス

期 間：9月11日（日）～9月24日（土）

(3)畑井 治文 福島学院大学助教授

派遣先：オランダ

期 間：9月25日（日）～10月2日（日）

(4)上野 隆幸 松本大学専任講師

派遣先：ドイツ、イタリア

期 間：9月4日（日）～9月18日（日）

(5)西岡 由美 湘北短期大学専任講師

派遣先：フランス

期 間：9月11日（日）～9月17日（土）

(6)天瀬 光二 労働政策研究・研修機構 国際研究部 主任調査員

派遣先：イギリス、オランダ

期 間：9月18日（日）～10月2日（日）

(7)大島 秀之 労働政策研究・研修機構 国際研究部

派遣先：ドイツ

期 間：9月4日（日）～9月11日（日）

(8)町田 敦子 労働政策研究・研修機構 国際研究部

派遣先：フランス

期 間：9月11日（日）～9月17日（土）

(9)淀川 京子 労働政策研究・研修機構 国際研究部

派遣先：イタリア、イギリス

期 間：9月11日（日）～9月25日（土）

3. 訪問先

【ドイツ】

- ① 9月5日（月） 連邦内務省
- ② 9月6日（火） 連邦経済労働省
- ③ 9月7日（水） ベルリン州政府
- ④ 9月7日（水） 連邦移民難民庁
- ⑤ 9月9日（金） 連邦雇用庁労働職業研究所（IAB）

【イタリア】

- ① 9月12日（月） IRPPS
- ② 9月12日（月） 首相府
- ③ 9月13日（火） 労働社会福祉省
- ④ 9月14日（水） エミリア・ロマーニャ州政府
- ⑤ 9月15日（木） 内務省
- ⑥ 9月16日（金） 外務省
- ⑦ 9月16日（金） CESPI

【フランス】

- ① 9月12日（月） 雇用連帯省人口・移民局
- ② 9月12日（月） 国際移民局（ANAEM）
- ③ 9月13日（火） CFDT関連機関
- ④ 9月13日（火） OECD
- ⑤ 9月14日（水） 県雇用労働職業訓練局
- ⑥ 9月15日（木） 政府刊行物センター
- ⑦ 9月15日（木） 委託調査員（藤本玲氏）
- ⑧ 9月16日（金） 職業安定所 総局
- ⑨ 9月16日（金） CFDT本部

【イギリス】

- ① 9月19日（月） 内務省移民国籍局
- ② 9月20日（火） JCWI（移民福祉協議会）
- ③ 9月20日（水） ASI（社会統合アクション）
- ④ 9月22日（木） オックスフォード大学 移民政策社会センター（COMPAS）
- ⑤ 9月23日（金） サザンプトン市政府

【オランダ】

- ① エラスムス大学
- ② 9月26日（月）社会統合プログラム参加者へのヒアリング
- ③ 9月26日（月）社会統合プログラム参加者へのヒアリング
- ④ 9月27日（火）IOM（国際移住機関駐オランダ事務所）
- ⑤ 9月27日（火）Social and Economic Council- S E R
- ⑥ 9月28日（水）アーマスフォート市
- ⑦ 9月28日（水）Center for Work and Income-CWI Werkraad
- ⑧ 9月29日（木）法務省外国人对策局移民政策課
- ⑨ 9月29日（木）法務省移民帰化局
- ⑩ 9月30日（金）ニジメゲン大学
- ⑪ 9月29日（金）N V A（持続可能な総合センター）

資料2 インタビュー項目

「先進国における外国人労働者受入れ制度－受入れに伴う社会構築に関して」
インタビュー項目

(各国共通)

I 外国人労働者受入れの政策・制度と現状

1 外国人受入れ制度の変遷

2 出入国管理制度

2-1 出入国管理政策

2-2 出入国管理制度

2-3 出入国管理制度の運営体制

2-4 在留資格別出入国者数

3 外国人労働者受入れ制度

3-1 外国人労働者受入れ政策

3-2 外国人労働者受入れ制度

3-2-1 外国人労働者受入れ制度の概要（関連法規等）

3-2-2 外国人労働者受入れの選定基準と選定方法 （労働市場テスト、ポイント制、数量制限など）

3-2-3 対象となる分野別の受入れ制度 （二国間協定など）

3-3 外国人労働者受入れ制度の運営体制

3-4 外国人労働者受入れ制度の問題点と今後の課題

4 在留管理制度(在留期間延長、帰国促進政策など)

II 外国人労働者の労働市場

1 国際間労働力移動（総数*／出身国別*／受入れ国別）

2 雇用・就業状況（総数*／出身国別*／地域別／産業別／職種別／就業・雇用形態別）

3 失業状況（失業率*）

*推移データ（1990年代以降）

Ⅲ 社会的統合に向けた諸施策

1 社会統合に関する政策（政策・制度の概要、運営体制の概要）

2 労働政策

2-1 雇用政策

2-1-1 職業紹介

2-1-2 職業訓練

2-2 労働保険

2-2-1 失業保険

2-2-2 労災保険

3 外国人労働者及びその家族に適用される社会保障制度

3-1 医療（疾病保険）

3-2 年金（老齢年金）

3-3 生活扶助（生活保護）

3-4 住宅（住宅支援）

4 外国人労働者及びその子女の教育

4-1 外国人労働者に対する教育（言語教育など）

4-2 子女に対する教育

4-2-1 学校教育

4-2-2 職業教育

Ⅳ 外国人労働者及びその家族に対する支援体制（誰が何をどのように行っているか）

1 雇用

2 社会保障

3 教育

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ヵ国比較調査—

発行年月日 2006年4月27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

(編集) 国際研究部 TEL 03-5903-6323

(販売) 広報部成果普及課 TEL 03-5903-6263

FAX 03-5903-6115

印刷・製本 大東印刷工業株式会社

©2006

*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://jil.go.jp/>)



The Japan Institute for Labour Policy and Training