

者の労働条件の問題が取り上げられるようになってきた。²また、経団連が2004年12月に発表した報告書の中で、中長期的な人口の確保の方法として外国人の活用と少子化対策の重要性を指摘した。³

日本における外国人労働者とは総人口の1.16%⁴と欧米諸国⁵に比べて少数であり、内外人平等待遇の原則⁶に立って労働基準や社会保険の適用が行われるのであるから、本来はあまり問題にはならないところなのだが、もともと日本人の中でも非正規労働者の差別的労働条件が容認されているがゆえに問題となっているのである。つまり、外国人労働者の問題は突き詰めると日本人労働者の問題なのである。さらに、日系ブラジル人等の外国人労働者は国内の製造業にとっては欠くことのできない労働力になっており、外国人を多く雇用する産業が集中する自治体では人口の5%を超える外国籍住民が生活しており、国籍とは無差別に行われるべき住民サービスや教育が言語・文化の違いから外国人住民に対して充分に行われていないという問題があり、外国人集住都市会議⁷などで対応策が検討されている。

ここでは、国際機関における近年の議論を動向としてまとめた。国際機関としては、ILO（国際労働機関）OECD（経済協力開発機構）EC（欧州委員会）の3つの機関を中心にまとめている。ILOは労働者の権利や環境の保護の実現を国連という場で加盟国に働きかけている。OECDは国連の組織と違い、一定以上の経済発展を達成した国の集まりすなわち、「リッチマンクラブ」である。外国人移民を受け入れる側からの発想が中心となる。ECは欧州共通市場の達成により、域内労働者の移動の自由化を掲げていることから、加盟国は受け入れ国であり送り出し国であるという両面を兼ね備えている。

それぞれの国際機関の動向から、いま外国人労働者が社会保障政策の関係でどのような

² 連合は2005年度活動計画において、外国人労働者問題について、連合の当面の考え方を明らかにし、外国人労働者に関する国民のコンセンサスを得る取り組みを進める、と述べている。〔Weekly れんごう No.077 2004.10.14〕

³ (2004)経団連

⁴ (2005)人口統計資料集 表10-3 性・日本人・外国人別人口：1920-2003

⁵ 外国人雇用問題研究会報告書（2001年）によると、各国における外国人労働者の受け入れ状況（資料9-1）ドイツ8.9%、フランス6.3%、イギリス3.8%、スイス22.2%、アメリカ11.6%、カナダ18.1%、と、日本を大きく上回っている。

⁶ ILO第1回総会において「外国人労働者の相互的待遇に関する勧告」（第2号勧告）を採択した。内外人平等待遇の原則（Principle of Equality of Treatment）第118号条約（1962年）では「社会保障における内外人平等待遇に関する条約」と提案しているが、日本は批准していない。社会保障研究所編（1991）条約を批准していないので日本では外国人に差別的な待遇をしても許されるわけではない。国内の労働者の権利擁護や未成熟であることが、最も弱い立場の外国人労働者により顕著にあらわれていると考えるべきだろう。

⁷ 外国人集住都市会議は、ニューカマーと呼ばれる南米日系人を中心とする外国人市民が多数居住する都市の行政並びに地域の国際交流協会等をもって構成し、外国人市民に係わる施策や活動状況に関する情報交換を行うなかで、地域で顕在化しつつある様々な問題の解決に積極的に取り組んでいくことを目的として設立するものである。また、外国人市民に係わる諸課題は広範かつ多岐にわたるとともに、就労、教育、医療、社会保障など、法律や制度に起因するものも多いため、必要に応じて首長会議を開催し、国・県及び関係機関への提言や連携した取り組みを検討していく。（2001年設立趣意）

議論のされ方をしているのかを知ることが目的である。そして諸外国の議論から、日本における議論が今後どのような発展をしていくべきなのかを考える資料としたい。

1. ILO（国際労働機関）における動向⁸

移民労働者の議論の契機となった会議とレポートには以下のようなものがある。

1) Tripartite Meeting of Experts on Migration, 21-15 April 1977

(<http://www.itcilo.it/actrav/actrav-english/telearn/global/ilo/seura/ilomigrp.htm>)

移民労働者に関する総合的な議論の必要性を強調した ILO の労使行の 3 者会議。

2) International Labour Conference, 87th session, Geneva, ILO, 1999.

General Survey on Migrant Worker Instruments, Report III (1B)

(<http://www.ilo.org/prblic/english/standards/rem/ilc/ilc87/r3-1b.htm>)

第 87 回国際労働会議において移民労働に関するレポートが提出された。

3) 第 283 回運営委員会（2002 年 3 月開催）において、2004 年の第 92 回国際労働会議において移民労働者を議題としてあげることが決定した。

4) Towards a fair deal for migrant workers in the global economy, Sixth item on the agenda, International Labour Conference, 92nd Session, 2004, Geneva

(<http://www.ilo.org/public/English/standards/reim/gb/docs/gb283/pdf/gb-2-1.pdf>)

上記は 200 頁を超えるレポートで、移民労働者と各国の経済との関係や労働条件などを概観したあとに、ILO の活動や社会的パートナー（労働組合や雇用者団体等）との関係の重要性を示し、移民労働者の管理の重要性と有効性を述べている。アネックスには 2003 年版国際労働調査の概要がまとめられている。

5) A fare globalization: Creating opportunities for all, Geneva, by World Commission on the Social Dimension of Globalization and ILO, Geneva, February 2004

(<http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>)

この会議では、総合的な議論が“integrated approach”（ILO の技術援助や助言等を使いながら実施すること）で進められた。

6) 第 92 回 ILO 総会決議（2004 年）

（7 パラグラフ）臨時労働者や外国人家事労働者は法的権利が制限され社会保障制度の適用においても遅れている。（20～パラグラフ）ILO の行動計画のなかで、“a non-binding multilateral framework”を提案し、たとえば移民労働者管理の必要性と有効性など、具体的な国際的ガイドラインを示している。労使政府の 3 者会談で、労働市場ニーズに対応した移民労働政策を有効なものとするには「非拘束」のガイドラインの必要性が強調された。（ILO 事務局は 2005 年 11 月までに非拘束ガイドラインの作成を課された。）

キーワードとしては MF（Multilateral Framework）「多元的基準」。目標とすべきは、より効率的な移民労働管理、移民労働者の人権保護、移民労働者と開発援助の連携、など。

⁸ Wickramasekara（2004）を基にまとめた。

開発援助との連携では、「送金」費用の軽減や移民労働者の技術や資格の認定なども課題とされている。移民労働者政策立案における技術援助においては各国で移民労働者に関するデータベースの構築（男女別集計を含む）、性差別や民族差別などの予防に関する視点重視の立場の重要性を述べている。また「社会的対話」の重要性すなわち労使政府の3者の意見交換の必要性を指摘している。また、フォローアップとしては移民労働に関する恒常的な分科会の設置を提案している。他の国際機関（例えばIOM国際移民機関）でも移民労働者については議論が進んでいる。2006年国連総会で移民労働者と発展について上級レベルでの取り上げを予定しており、そのために各地域別の議論もすすめている。OECDやEUとの協力関係に基づく活動も同時進行で続けられている。

ILM(International Labour Migration Survey)への回答で60カ国以上の国が技術的援助を望んでいる。重点施策分野の例としては、性別に配慮した移民政策の構築、良質な仕事の創出、各国レベルでの移民労働者データベースの構築によるモニタリング（監視）の強化、3者協議による移民労働者政策の構築、移民労働者に役に立つILO基準の普及、民族差別や外国人排斥などの防止についての方法の構築、労働監督などの強化による移民労働者の労働条件の向上などである。JILPT(労働研究研修機構)がイニシアチブをとって、アジアにおけるSOPEMI(OECDにおける移民労働者に関するデータベースの構築にあたっている専門家会議)グループのうちアジアメンバー国の専門家が毎年東京で議論の場を持っている。

GCIM(Global Commission on International Migration)は国連の奨励にスウェーデン、スイス、ブラジル、モロッコ、フィリピンの参加で設立された。2005年中旬にレポートを公表予定。(http://www.gcim.org/en/a_mandate.html)

Berme InitiativeはスイスがリードしてIOM(国際移民機関)の協力を得て2001年から活動しているグループ。2004年12月に最後の会議を開いた。

2. EC(欧州委員会)における動向

2000年に採択されたリスボン戦略(Lisbon strategy)は、EUの2010年までの政策目標をあげている。移民労働者の問題はこのうち雇用と社会的包摂に係る課題として位置づけられている。

EPC(European Policy Centre)⁹, Working Paper No.8, "Lisbon Revisited- Finding a New Path to European Growth," March 2004

参考；リスボン戦略

⁹ EPC(the European Policy Center)は1977年に設立されたEUにおける社会的包摂などの政治課題を研究し政策提案をおこなっている国際機関で、会員の拠出費用によって活動をまかない、ECなどとの協力の下自主的な政策研究を実施している。

http://www.theepc.be/

政策	欧州の戦略	代表的な具体策
情報社会	電子ヨーロッパ計画	学校、公共サービス、企業におけるインターネットアクセスの確保 電子商取引
企業政策	企業家及び企業のための複数年プログラム 中小企業のための欧州憲章	起業の援助 Cutting red tape
発展的政策	共通目標の設定	国ごとの発展のためのシステムの構築
研究政策	第6フレームワークプログラム 欧州研究領域 3%経済成長 研究のための実行計画	優秀なネットワークプロジェクトの相互交流
単一市場	単一市場アジェンダ 財政サービス実行計画 リスクー資本実行計画	情報通信パッケージ エネルギー 単一領空 コミュニティ特許 ガリレオ (Gallileo)
教育	共通目標と領域 電子学習 上級教育におけるボローニャ課程 生涯教育コペンハーゲン宣言 技術取得と異動の実行計画	新しい生涯学習方法 学位の相互認知と資格の認定
雇用	欧州雇用戦略：共同雇用レポート、加盟国雇用対策のための提言とガイドライン	より良い雇用紹介 安全性の確保 機会均等 高齢者の活用
社会保護	年金制度の共通目標 安全で持続可能な年金制度の相互アプローチ	人口高齢化への対応
社会的包摂	共通目標 コミュニティアクション	国ごとの計画の焦点政策

	差別撤廃への活動 男女平等実現への枠組み	
環境	持続可能な発展のための EU 戦略 第6回コミュニティアクション エコ認定実行計画	共通エコ認定 環境観察
マクロ経済政策	経済政策の広範化 ガイドライン 安定&成長協定	成長と雇用のための公的支 出の再構築

引用元：EC(2004)アネックス3、筆者日本語訳。

EC (2004a), May, Report of the High Level Group on the future of societal policy in an enlarged European Union, Director-General for Employment and Social Affairs

上記レポートでは、リスボン戦略とは、EC が共通で設定した目標、競争力の強化、完全雇用の達成、社会的包摂の実現、のために経済・雇用・社会それぞれの政策を関係づけようとするものであると述べている。¹⁰ ここでは政策責任者は財務省、社会または雇用省、教育省などの各省の利害を超えたところにいる。OMC (Open Method of Coordination) 開放的方法による調整が、EC の政策実行の鍵になっている。OMC の条件は次のような実行が基礎となっている。成功例に積極的に学ぶこと、ガイドラインを達成期限を区切って(短期、中期、長期) 作ること。各国の評価ができるような指標を開発すること。各国は自国の事情にあわせて、政策のターゲットを絞ること。継続的に評価をしながらメンバーどおしが監督しあうこと。

EC の移民政策は新しいものではないが、アムステルダム条約と 1999 年のタンペル宣言により移民政策が新たな形で表された。すなわち社会的政治的インテグレーション(包摂)が移民労働者へのベストプラクティス(成功例)として EU 諸国に広く認識されることを目標に掲げ政策努力を実行することを表明している。移民政策を成功させるためには、移民の受け入れ前の審査が重要であり政治的な柔軟性が求められている。ポイントシステムを利用した、人的資源の確保も試みのひとつである。

リスボン戦略については、今年がちょうど目標の中間年にあたることから、EC では様々な見直し議論と目標値設定の更新の検討が行われている。

EPC, Working Paper No.18, "An agenda for Sustainable Growth in Europe Final Report EPC Growth Task Force", by Carlos Buhigasa Schubert and Julien Bouzon, March 2005

最近刊行された上記ペーパーにおいては、移民労働者問題を欧州における人口構造変化に対応した有効な手段の一つとして捉えて、ICT(情報産業)や医療産業、及び非熟練労働の分野で労働力不足を補う手段であり、長期的にみれば経済発展への影響を認めながら、

¹⁰ (2004) p.31. 第2パラグラフより。

一方で短期的には人口構造の変化を左右する効果は薄いとしている。¹¹

European Commission, (November 2004) Handbook on Integration for policy-makers and practitioners (政策立案者と執行者のためのインテグレーションハンドブック) がオランダのイニシアチブで刊行された。

同ハンドブックは第 1 章でニューカマー（最近の移民）と難民認定された人を対象としたインテグレーションの促進に成功した政策やプログラムを各国の例から紹介している。訓練プログラムとして、現地の言語の習得の援助、就労支援のコース、市民としての知識（権利や行政サービスについての知識等）が挙げられている。

加盟国で実行されているプログラムの例としてデンマークでは無料でプログラムが提供され、経済的な困難にある者には手当すら支給していることが紹介されている。3年間にわたって提供される同プログラムでは週平均最低 37 時間でデンマーク語、文化、社会、労働市場活動、などの訓練が行われる。スウェーデンでは、2年間の期間で平均 525 時間の語学研修と労働市場参加への準備が行われる。フィンランドでは現在病気の人や育児中の母親、読み書きの能力に欠ける人、若い人などについては、3年間の訓練期間を与えることが検討されている。

移民に対するこれらの訓練を義務づけたり滞在許可の更新時に研修受講を条件としたりする国があることが紹介されている。デンマークでは特別の理由無しに研修受講を拒んだ移民に対する手当の減額を行っている。オーストリアやオランダ（実施前）では、移民がしっかりと受講した場合、個人負担で支払った受講料の償還払いを行っている。2004 年ドイツの移民法においては、講習に参加しない者から時間あたり 1 ユーロの罰則金を徴収することを検討に含めている。（福祉の受給者には免除）フランスでは優秀な受講実績を国籍取得の参考にしている。そうすることで、移民が講習を受けることのメリットを認識し受講することにインセンティブを与える効果を期待している。

移民労働者が講習を受けやすくするためには、国のみならず雇用主や労働組合、NGO の協力の重要性を指摘している。また、自治体レベルでの実施が重要であることから国が自治体に対して積極的にこのようなプログラムを実施させるような刺激策の必要性も指摘されている。その場合、自治体にたいする財政的援助が特に重要である。NGO による協力の例として、ベルギーにおける王立基金（the King Baudouin Foundation）が自治体に対してニューカマーのためのプログラムの実施を財政的に支援している例がしめされている。第 2 章では、市民としての社会参加の促進策について紹介している。ここでは、移民それぞれに作っているコミュニティとの連携を重視して、自治体での交流を促進することの重要性が指摘されている。地方参政権についても 2003 年 EC コミュニケーションは移民労働者にたいして地方参政権を認めることによって包摂が促進されるとしている。政党の役割も重要であり、アイルランドの選挙運動において NCCRI から出された「反民族主義議定書」の提案がのちに全政党の批准を得たことなどが紹介されている。一定割以上の外国人住民

¹¹ EPC (2005)p.11

が居住する場合は、外国人のための行政サービス等をする特別な機関の設立の必要性も指摘されている。国籍取得へのハードルを緩和していく必要と同時に、母国籍を喪失することへの抵抗で国籍取得に至らない移民に対しても配慮するため、国籍の有無で極端に差別的な待遇をしない法律的政治的配慮が社会的包摂を促進するためには必要であると述べている。外国人の現地社会参加を外国人団体のボランティア活動の促進によって達成することにも言及している。すなわち外国人による外国人の援助活動（自助活動）の提案である。オランダにおける FORUM の活動¹²の例は、住民と外国人グループの代表が、地域の開発や行政サービスについて意見を交わして都市計画に反映させていくものである。¹³

第3章では、政策効果の測定などの目的に有効な指標の開発の重要性が指摘されている。各国の事情は様々であるので、統一された指標の開発は難しいとしながらも、何らかの指標を開発して EU 諸国内で比較をすることの有効性を指摘している。1995年に EC が発表した3つの指標；アクセシビリティ、実態、移民と国民の態度をあげ、政策立案者に7つの政策関連分野（雇用・住宅・保健医療・栄養・教育・情報・文化）において指標の開発を有効なものとして提案している。

本インテグレーションハンドブックは、具体的に各国の取組を紹介しながら、EC のリスボン戦略に立ち戻りつつ、目標の期限をさだめて政策を実行に移すことを各国に奨励している。

3. OECD（経済協力開発機構）における動向

OECD では SOPEMI (Système d'observation permanente des migrations) の活動によって継続的に "Trends in International Migration" の報告書が公表され、OECD 加盟国といくつかの非加盟国における移民の動向と移民政策の最近の傾向を分析している。

報告書 [SOPEMI – 203 Edition (ISBN 9264019448)] においては、移民が人口と労働力の増加に寄与していることを強調し、外国人労働者の産業部門別の分布状況の変化を報告している。更に、就労移民、特に技能を持った外国人労働者に関連しての、選別政策を調べ、その限界を検証している。移民の出身国との協力が移民政策にとって最重要事項であるということを再確認し、移民の流出入管理を改善するための方策を示している。特に注目しているのが移民を受入国社会に統合するということで、受入国の言葉を覚えさせること、移民の学歴や資格の認定、技能の低い移民に対する職業訓練の活用などの政策に焦点を当てている。この他、ヨーロッパ内の各国共通の移民政策を策定するプロセスについても、詳細に論じている。

SOPEMI は人口や社会政策の専門家も参加した研究者集団としての機能もはたしており、

¹² FORUM が作成した英語のパンフレット "Acknowledges differences" (FORUM のウェブページから PDF でダウンロード) ではオランダ人と外国人住民に対して、啓蒙活等を行うと同時に、啓蒙活動のプログラムの提案や指導者の育成などの活動をささえる人の育成なども行っていることを紹介している。

¹³ EC(2004)p.47 www.forum.nl

そこで集めたデータやそこから出された報告書の内容は、他の国際機関（ILO や EC）などによっても積極的に利用されている。

独立行政法人労働政策研究・研修機構（JILPT）が平成7年よりアジア諸国等の政策担当者及び専門家を招いて、アジアにおける国際的な人の移動及び各国の労働市場の状況並びに外国人労働者政策に関する情報交換・意見交換を目的として国際ワークショップを開いている。2005年1月に開催された同ワークショップでは、OECDも後援して、「移民、送金及び経済発展について」というタイトルで特別分科会が開催された。OECD雇用労働社会問題局非加盟国経済・国際移動課長ジャン・ピエール・ガルソン氏が“Remittances, migration and development: an overview”という報告をした。この報告のなかで、移民労働者が自国へ送金する経済的な影響の大きさに言及し、海外送金の手数料の適正化と使いやすい送金システムの構築が、闇の送金などの犯罪にからむ事件や事故を予防し、経済的便益が効率的に国際間を行き来する条件を整えると主張した。欧州における事例としては、移民労働者送り出し国としてのポルトガルやトルコの実例を紹介した。なお、このワークショップではアジア諸国からも送金の実態について報告があり、欧州と同様の問題や課題がアジアにもあることが認識できた。同ワークショップでは、日本の事例として日系ブラジル人労働者の例が二宮正人（弁護士・サンパウロ大学教授）より報告された。地下銀行と呼ばれる不法な送金組織や個人による送金がトラブルや犯罪の温床となっているという指摘もあった。一方、ブラジル銀行が日系ブラジル人の多く暮らす地域に出張して集金・送金業務を提供しているなど企業側の努力も紹介された。

OECDは機関設立の経緯から先進国の経済活動について関心が強い。最近の刊行物では、OECD（2004）が上記報告でも紹介された。「高等教育における国際化と交易 機会と課題」（Internationalization and Trade in Higher Education Opportunities and Challenges）では、各国の留学生がどのように習得した知識と技術を留学先の国において活用して労働市場に参入しているかをまとめている。労働目的や移住を目的に入国した外国人だけでなく、優秀な労働力の確保という観点からは、自国にて教育や訓練を受けた留学生の活用が効果的であり効率的であるという議論が背後にあるものと考えられる。

4. まとめと日本への示唆

社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の議論が、ECにおいて活発に行われ、その議論をもとに、様々な政策が実行されているという現実を我々はもっと知るべきだと思う。そして、その背後にある各国の社会的な問題とそれを解決する意味を積極的に評価すべきだろう。「外国人」労働者の問題というように、狭い範囲と対象に問題を閉じこめるのではなく、外国人と全く関わりがないとおもっている日本人にとっても、この問題が重要であるという認識を育てない限り、日本における議論は活発化しない、また議論が活発化しなければ具体的な政策にまで反映させることは不可能である。

例えば「共生社会」という言葉が外国人集住都市会議でしばしば聞かれるが、それは「国

際社会」という響きが、外国人と日本人という狭く直線的な関係をイメージさせるのに対して、そこから脱却して、さまざまな人々が「共に生きる」社会という意味合いを持たせたことばだと理解している。「共生社会」という表現を使うところに、外国人を社会の様々な構成員の一集団として見る視点がある。それがまさに社会包摂である。これは社会政策を進める上で重要かつ有効な視点だとも思う。社会が抱えるさまざまな社会的課題は、失業・貧困・福祉・教育等すべて対象となる人によって必ずしも同じ解決法ではうまくいかないものであるが、共通する部分も多くある。また、性差別・障害者差別・民族差別・等、その背景にはその国独自の歴史があると同時に人間社会の共通したものがある。そのように、日本における外国人労働者の問題も社会全体として共通な部分と独自な部分の両方からのアプローチが重要である。

社会的包摂（ソーシャルインクルージョン）の議論は、理念的にはわかりづらいと感じることがある。それは、具体的に「誰の何をどのようにすることが、どんな意味をもつか」が伝わってきにくいからだと思う。さらに、その意味が社会的に重要だとしても、政策の効果を評価する場合、主観的な評価だけにとどまっている場合が多く、社会としてその政策に財源を投入する妥当性をはっきりさせることが困難な場合が多々ある。EC（2004b）では、成功の具体例をEU諸国が共有することと、EU諸国で政策評価のための共通指標づくりを提案していることが興味深い。

日本でも厚生労働省が支援して進めている、外国人のための、研修生制度や技能習得制度があるが、研修と就労目的で一定期間の滞在許可を認めてもその後は帰国することが義務付けられている。日本の研修生制度について調査結果も同ワークショップで報告された。一方、留学生については、日本の国として留学生の受け入れに積極的になっているとはいえ十分な財源投入が行われているとは言えない。また、近年就労目的で入国する就学生の問題が社会問題化して入国管理の厳格化が強められている。同様の問題はどの先進国にもあることであり、不法な就労や入国を管理しながらも、優秀な留学生の処遇を積極的にすすめている諸外国の政策に学ぶところは大きいと思う。OECD(2004)の内容についても今後参考にしてくべきだ。

本政策科学研究¹⁴の分担研究グループとして位置づけられている「外国人労働者の社会保障制度加入に関する研究会」では、労働法・入国管理法・住民登録などの問題点を指摘しながら、自治体レベルで行える具体的な議論を進めようとしている。その議論から、外国人労働者のみならず、日本人の様々な労働問題へと問題意識と解決方法は発展してくことと思う。その際、国際機関の議論や諸外国の実際の政策から得られる知恵は大いに役にたつ。引き続き、情報の収集と整理を進めていきたい。

¹⁴「人口減少に対応した国際人口移動政策と社会保障政策の連携に関する国際比較研究」（千年よしみ主任研究官）平成16年度～18年度

参考文献

厚生労働省 外国人雇用問題研究会報告書（2001）厚生労働省ホームページよりダウンロード可能

国立社会保障・人口問題研究所（2005）人口統計資料集 2005

社会保障研究所（1991）外国人労働者と社会保障 東京大学出版会

（社）日本経済団体連合会（2004）財政の持続可能性確保に関する提言～活力溢れる未来を育むために～

European Commission,

(2003) Social security & social integration, Your social security rights when moving within the European Union – Updated 2002,

(2004a), May, Report of the High Level Group on the future of societal policy in an enlarged European Union, Director-General for Employment and Social Affairs

(2004b), November, Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, Director-General, Justice, Freedom and Security

(2004c) February , Report from the commission to the spring European council, delivering Lisbon Reforms for the Enlarged Union, EU Commission

References(リスボン戦略関係の参考文献)

EPC (European policy Centre), Working Paper No.8, “Lisbon Revisited: Finding a New Path to European Growth,” March 2004

EPC, Working Paper No.18, “An agenda for Sustainable Growth in Europe Final Report EPC Growth Task Force”, by Carlos Buhigasa Schubert and Julien Bouzon, March 2005

OECD,

(2004) Internationalisation and Trade in Higher Education, Opportunities and Challenges,

(January 2005, Tokyo) Remittances, migration and development: and overview, Jean-Pierre Garson, head of Non-member and International Migration Division, presented at the workshop on International Migration and Labour Market in Asia

ILO

A fair for migrant workers in a global economy, International Labour Conference, Ninety-second Session, Geneva, 2004

Wickramasekara, Piyasiri (2004) "The ILO Plan of Action on Migrant Workers: Outcome of the General Discussion on Migrant Workers, International Labour Conference, June 2004," ILO, Geneva. [Presented at the Japan Institute for Labour Policy and Training Annual Seminar on International Migration and Labour Market in Asia, 20-21 January 2005.]

引用外の参考文献

MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) Social protection in the Member States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, Situation on 1 January 2004, Employment & social affairs, Social security and social integration European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Unit E.2, 2004

(上記資料は、EU 諸国の社会保護制度について現行制度の解説をおこなうためにつくられている。年に 2 回以上の更新がおこなわれている。)

EC (2004) REPORT FROM THE COMMISSION TO THE SPRING EUROPEAN COUNCIL DELIVERING LISBON REFORMS FOR THE ENLARGED UNION, Brussels, 20.2.2004

COM (2004) 29 final/2

EC (2005) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on the Social Agenda, Brussels, 9.2.2005 COM(2005) 33 final

(上記 2 つの EC 資料は、リスボン戦略の目標年の 2010 年までの中間年にあたる 2004～2005 年にかけて、行われてきた評価や議論を踏まえて、後半年の EC の進むべき方向性を述べている。)

EC (2004) Directorate-General for Press and Communication, Manuscript completed in August 2004, "Looking beyond tomorrow Scientific research in the European Union"

EC (2004) Looking beyond tomorrow Scientific research in European Union

ILO (2002) Governing Body Geneva, March 2002, 283rd Session, SECOND ITEM ON THE AGENDA (a) Date, place and agenda of the 92nd Session (2004) of the International Labour Conference

(移民労働者について 2004 年に専門家会議で統合的アプローチを基に議論することが提案された)

ILO (2004) World Employment Report 2004-05

ILO (2004) KEY ISSUES FOR THE UNITED NATIONS HIGH-LEVEL DIALOGUE ON INTERNATIONAL MIGRATION AND DEVELOPMENT, 2006 (THIRD COORDINATION MEETING ON INTERNATIONAL MIGRATION Population

Division Department of Economic and Social Affairs United Nations Secretariat New
York, 27-28 October 2004)
ILO (2003) GLOBAL EMPLOYMENT TRENDS JANUARY 2003 (ISBN92-2-113360-5)

IV-2- 第3章

EUの共通移民政策への動きとドイツ新移民法 2005/03/28

関西学院大学

井口 泰

(目次)

- 1 EU共通移民政策への動き
- 2 ドイツの新移民法制定とその背景
 - (1) 高度な人材移動をめぐる対応
 - (2) 新移民法制定に向けた議論とその背景
 - (3) ジュスムート委員会最終報告の要旨
 - (4) シリー内務大臣の新移民法案から修正新移民法成立まで
- 3 今後の展望

1 EU共通移民政策への動き

欧州連合（EU）では、1997年のアムステルダム条約によって、通貨統合の過程で深刻化した雇用問題をEU全体の課題として位置づけるのみならず、EUレベルの新たな移民政策（immigration policy）の展開を、その第63条で規定したことは、最近まであまり注目されてこなかった。

しかし、同条約第62条は、まず、EU市民の域内自由移動と対外国境の警備に言及し、（既にシェンゲン協定として域外を含めた13ヶ国の間に適用されている）国境管理の廃止と並んで、域外からの人の流入に対する共通ビザ政策及び入国管理の実施を規定している。

また、同条約第63条は、その第67条に規定する手続に従い、1951年の難民条約及び1967年の同議定書の規定に基づき、EU諸国が域外からの難民の受入れ措置及び最低基準を定めること、入国・滞在、長期滞在者に対するビザと家族呼び寄せとそれらの滞在の諸条件などについて移民政策上の措置を講じることを定めている（第3及び第4項）。

なお、同条約第67条にいう手続とは、同条約発効後、5年の間に欧州委員会ないし加盟国のイニシアティブに基づき、欧州議会の意見を踏まえて、欧州理事会において全会一致により決定する手続をいい、各国の司法権限の調整の問題などは、当該5年の経過後に調整されることになっていた。

さらに、同条約第64条は、EUは、各加盟国の「移民政策」に関する権限を尊重しつつ、緊急の場合は、第3国からの急速な人口流入に対して、6ヶ月の期間に限り、欧州理事会としての措置を決定する旨定めている。同条約第65条及び第66条は、国境を越えた人の移動に関連した訴訟に関し、各国の司法・行政の協力についても規定している。

このアムステルダム条約第62号の規定に基づき、既に、欧州委員会は、2001年までに、既に2つの指令案を各国に提案した。それは、域外外国人の家族呼び寄せに関する指令案と、EU域外からの新規外国人労働者受入れに伴い、EUレベルで域内での労働者の調達可能性をチェックする「労働市場テスト」を導入する旨の指令で、既に採択され発効している。

これに加え、欧州委員会が欧州議会と欧州理事会に対して送った「通知」は、加盟各国に対し、域外からの外国人労働者の受入れを原則として禁止する基本方針の「パラダイムの転換」を迫る内容で、むしろ、EU 域内各国が、その将来において必要とする人材の受入れに関する方針を明示することを求めたものである。そこでは、雇用政策における EU レベルの調整と類似の、EU レベルにおける移民・外国人労働者政策の調整手続が提案されるなど、加盟国に意見を求めている。

この「通知」は 2003 年にも繰り返し出されたものの、これに対する感度は加盟各国によって相当、異なる。特に、この「パラダイムの転換」を真正面から議論していた国は、ドイツやスウェーデン以外にはほとんど見いだされなかった。

本来、欧州統合の推進力となるべきドイツとフランスの間では、高齢者人口比率や失業率では大きな違いはないものの、合計特殊出生率では、ドイツと比べてフランスがかなり高く、両国とも失業率が依然として 9%前後の高水準であるなど、独仏が共同して移民政策の調和化を推進する共通基盤が形成されていない(表 1)。

また、域外外国人の人口比や、毎年の帰化者の比率をみても、EU 主要国で大きな格差がある(表 2)。

さらに、EU に属するほとんどの国では域外外国人の受入れ拡大の前提となる域外外国人の社会的統合政策に限界があり、域内国市民と域外国市民の就業率や失業率の間に大きな格差がみられることも、EU の移民政策を調和化する障害となり得よう(表 3)。

表 1 主要 EU 諸国 (及び日本) の人口関連指標 (％・千人)

	ドイツ	フランス	イタリア	イギリス	スウェーデン	日本(参考)
合計特殊出生率(2001)	1.24	1.65	1.24	1.63	1.57	1.29 (2003)
高齢者人口比率	26.3	24.6	26.9	23.8	26.5	27.6
失業率(2002)	9.4	8.8	9.5	4.9	4.7	5.0
外国人人口(1999)	7343.6 (8.9)	3596.6* (6.3)	1252.0 (2.2)	2208.0 (3.8)	499.9 (5.5)	1556.1 (1.2)
外国人留学生(2002)	199.1	147.1	29.2	225.7	26.3	63.6
帰化人数(2001)	178.1	127.6	10.4	90.3	36.4	15.3
庇護希望者(2002)	71.5	51.1	7.3	110.3	33.0	—

資料出所：OECD 及び各国統計
は 1990 年。

表2 EU主要国における域外国出身者数及び帰化者数(2000年)

	人口 (A) (2000年)	域外国市民数 (B) (2000年)	比率 (B)/(A)	年平均帰化者 数 (C)	比率 (C)/(A)
オーストリア	7,942,000	597,000	7.5	17,830	3.0
ベルギー	10,239,000	300,000	2.9	25,149	8.4
デンマーク	5,298,000	148,000	2.8	9,919	6.7
フィンランド	5,156,000	43,000	0.8	2,469	5.7
フランス	57,726,000	2,203,000	3.8	82,918	3.8
ドイツ	81,132,000	5,271,000	6.5	106,296	2.0
ギリシャ	10,321,000	381,000	3.7	928	0.2
アイルランド	3,799,000	94,000	2.5	1,101	1.2
イタリア	57,044,000	-		7,442	-
ルクセンブルク	430,000	23,000	5.3	533	2.3
オランダ	15,680,000	450,000	2.9	64,200	14.2
ポルトガル	10,371,000	159,000	1.5	807	0.5
スペイン	39,590,000	623,000	1.6	11,778	1.9
スウェーデン	8,859,000	293,000	3.3	36,439	3.3
イギリス	58,629,000	1,740,000	3.0	51,940	3.0
(参考)日本		1,915,030	1.5		

資料出所：(EU)欧州統計局、(日本)総務省統計局

表3 EU主要国における域内・外国市民の就業率と失業率(2002年) (%)

	就業率		失業率	
	域内国市民	域外国市民	域内国市民	域外国市民
ベルギー	60.6	30.7	6.3	33.5
デンマーク	77.2	49.8	4.2	13.0
フランス	63.9	43.2	8.1	24.9
ドイツ	66.5	51.2	8.1	16.9
アイルランド	65.1	58.2	4.3	-
ルクセンブルク	64.0	57.1	2.3	-
オランダ	75.3	48.6	2.5	5.7
ポルトガル	68.5	76.1	4.7	-
スウェーデン	74.9	49.9	4.8	15.0
イギリス	72.1	57.3	4.9	10.0
(参考)日本			5.4	

資料出所：(EU)欧州統計局、(日本)総務省統計局 注) 就業率は15～64歳人口に占める就業者数。

2001年、欧州委員会は、「雇用及び自営業を目的とする域外国市民の入国と滞在の条件に関する指令案」を提案し、移民政策の調和化を強力に進めようとしたが、加盟各国は、入国管理に関する権限を失うことを懸念して審議は大幅に遅れ、結局、第一読会の途中で廃案に終わった。

その後、2003年12月、欧州理事会は、中・東欧10ヶ国(キプロス・マルタを含む)の

EU加盟を決定した。EUの東方拡大は、1990年代前半における中・東欧諸国との自由貿易協定（欧州協定）の締結やEUの「ファーレ計画」、「計画経済」から「市場経済」への移行のための国内改革、それに、欧州企業の直接投資が積み重ねられ、10年以上もかけて準備されてきた。したがって、関係国の経済・投資環境に突然の変化が生じたわけではない。EU加盟基準である「コペンハーゲン基準」のうち、EU法令の国内での実施の諸条件を満たせず、期限付きで猶予された新規加盟国も少なくない。

ここで重要なことは、欧州理事会が、新規加盟国から既加盟国への人の「自由移動」に関し、最大7年間（2年+3年+2年）の「セーフガード」導入を決めたことである。当初、中東欧諸国からの人の「自由移動」による大量流入の懸念があるドイツとオーストリアのみが申請する予定であった。ところが、結局、イギリスとアイルランドを除く13ヶ国がこの措置を申請したことは、経済情勢全般に対する加盟国の不安を反映している。

EU新規加盟国であったポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキアの4ヶ国について推定した結果、自由移動が認められた場合、これら4ヶ国からドイツへの流入は、ドイツとの所得格差が縮小しても、初年度15万人、15年度合計し152万人に達するとの見通しである（表6）。

資料6(1) EU新規加盟国からドイツに移動する人口の推計 (単位:1000人)

国	自由移動の実施後				失業者 2002
	1年目	1-5年	1-10年	1-15年	
ポーランド	91	535	931	1,144	3,432
スロバキア	9	55	95	115	486
チェコ	9	54	89	104	360
ハンガリー	13	77	134	158	230
計	122	721	1,249	1,521	(3,362)

資料出所：IFO経済研究所 注：()はドイツの失業者数。EU全体では13,453千人

(2) 主要な新規加盟国とドイツの間の一人当たり所得格差の変化 (単位:EUR・%)

	購買力平価による一人当たりGDP				為替レートによる一人当たりGDP			
	1993		2002		1993		2002	
ポーランド	3,790	21.5	9,500	39.6	1,900	9.2	5,200	20.7
スロバキア	7,030	39.9	11,400	47.5	2,000	9.7	4,700	18.7
チェコ	9,830	55.9	14,400	60.0	2,900	14.1	7,200	28.6
ハンガリー	7,400	42.0	13,600	56.7	3,300	16.0	6,900	27.4
ドイツ	17,600	100	24,000	100	20,600	100	25,150	100
EU15	16,379	(59.3)	24,000	(62.6)	16,379	(37.4)	24,000	(47.6)

資料出所：労働市場職業研究所 注：()はギリシャの一人当たりGDPとの格差。

なお、2004年3月12日、スペイン・マドリッド郊外で、列車テロ事件が発生し、EU各国首

脳は、テロ対策及び不法移民対策面から、域内協力関係を強化する必要性に迫られた。特に、オランダ及びイタリアといった強行な不法移民対策の実施を求める諸国があいついでEU議長国を務めたこともあって、こうした治安維持面からも、域外外国人対策や統合政策の見直しを進める動きが顕著になっている。加盟国のなかにも、域外外国人が定住する場合の条件として、一定水準以上の受入国の語学能力を要求する制度改革を進める動きも強まっている。

2 ドイツの新移民法制定の動きと背景

(1) 高度な人材移動をめぐる対応

さて、1998年に発足したドイツの「赤と緑の政権」(社会民主党と緑の党の連立政権)は、ラ・フォンテーヌ前財務相を継いだアイヒェル財務相の下で、法人税減税を中心とする税制改革構想を具体化し、ドイツ経済の活性化に向けた対策を強化した。

当時、ちょうどドイツで深刻化しつつあったIT(情報通信技術)労働者不足の問題に対応し、シュレーダー首相は「グリーンカード」構想を提案し、2000年8月から実施した。

この「グリーンカード」制度は、アメリカにおける永住資格を証明する「グリーン・カード」とは、似て非なるものである。ドイツの「グリーンカード」は、2000年7月に制定された「情報・通信技術に関する外国人の高度人材に対する労働許可に関する省令」により、当該外国人労働者に付与される労働許可証をさす。この労働許可証は、情報・通信技術の分野において、高等教育を修了したか、同様の職業能力を示すものとして、年間の税込み収入が10万マルク以上あることを証明した外国人労働者に対して、その総数が、当初は1万人まで、また、1万人に達した場合は、追加として1万人の合計2万人に達するまで、付与された。これらの外国人労働者は、ドイツ国内で、同種の仕事に従事するドイツ人と同等以上の給与を得なければならない。その滞在期間は、5年までとされた。

この「グリーンカード」労働者の受入れ実績は、当初予定したほどには増加しなかった。それでも、制度の発足後11ヶ月経過した2001年7月には、8,277人の外国人労働者が許可された。このうち、新規に入国した者が7,126人、ドイツの高等教育機関を卒業した者が1,151人であり、ちなみに、申請して許可されなかったのは175人のみであった。

この間、開設されたIT専門労働者のインターネット紹介(Vermittlungsbörse)にパスワード登録した者は41,690人、企業からの求人が6,122人に達した。なお、IT専門労働者の紹介事業者として、5,126企業が連邦雇用庁から許可を得た(Bundesanstalt für Arbeit 2001)。

さて、IT労働者を出身国別にみると、ロシアを含めた中・東欧出身者が多く、当初期待されていたインド人ソフトウェア技術者は、全体の5分の1程度にとどまった。

これらのことは、ドイツの「グリーンカード」制度が、IT労働者受入れについて、一定程度の成果を上げたことを示すが、こうした制度的要因以外に、言葉、言語や外国人の移民ネットワークの有無、IT景気の後退などの要因もあって、その効果は限定的であったと

いえよう。

もともと、「グリーンカード」制度は、労働許可付与の手続の大幅な合理化と効率化を進める実験としての意味もあり、新移民法下における新たな制度設計にとって重要なステップとなった。

なお、2004年9月現在、グリーンカードによる入国者累積は17,000人を超えた。また、2005年1月に、グリーンカード制度は、修正新移民法に吸収されて廃止になり、その利用者は、新移民法上、高度技術者として、長期にわたる滞在が認められた。

(2) 新移民法制定に向けた議論とその背景

さて、「グリーンカード」構想と前後して、ドイツでは、低出生率の結果としての、将来における人口減少の影響、特に、高度人材の不足の問題、さらには、将来の移民・外国人労働者政策の方向に関して、政界や産業界で集中的な論争が展開された。既に連邦議会では、1999年には、少子・高齢化の影響に関する専門家報告書が提出され、政党レベルでの議論も高まってきました(Deutscher Bundestag 1999)。

こうして、2000年夏は、シュレーダー首相は、連邦政府から独立した「移民委員会(Unabhängige Kommission "Zuwanderung")委員長・Susmuth 前連邦参議院議長、CDU)」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議論と政策提言を依頼しました。その委員は、政界、経済界、労働界、キリスト教界及び人口・労働・外国人法の専門家など、超党派で構成された。

同委員会は、その報告書を発足から約1年後の2001年8月に公表した。シュレーダー首相は、この報告の考え方を盛り込んだ新移民法案を、2002年の総選挙の前に成立させ、外国人政策の転換を図ろうとした。そこで、同報告書の背景となったいくつかの論点について考察すると、次のようになっていた。

第一の論点は、「労働市場の動向に即した労働力の受入れ」です。同委員会は、議論の末、少子・高齢化による人口構成の歪みを、大量移民の受入れによって是正するという「置換移民」の考え方を否定した。しかし同時に、専門的労働者の不足が、将来の技術革新や生産性上昇に障害をもたらすことは否定できないと考えた。同時に、人口の減少が進むなかで、どの程度の専門的労働者の不足が発生するかを予知することはほとんど不可能とされた。連邦政府の委託により、IFO 経済研究所(ミュンヘン)が非常に困難な推計作業を行ない、その結果を委員会に提出した(IFO 2001)。このほか、同委員会は、多くの専門家から労働市場に即した労働力受入れの同委員会への提言の提出を求め、人材受入れのシステムについても、様々な意見を聴取した(例えば、Staubhaar et al 2000)。

第2の論点は、「ポイントシステムによる(質の高い)移民受入れ」である。この考え方は、当初、キリスト教民主同盟(CDU)のミュラー・ザールランド州首相を委員長とするCDU移民委員会の主張を踏襲したものといわれた。即ち、質の高い移民を確保するには、アメリカの移民法のシステムではなく、オーストラリアやカナダで採用している「ポイント・

システム」を採用すべきだという。社会民主党（SPD）も、マックス・プランク国際法研究所（ハイデルベルク市）の研究（Giergerich und Wersch, 2000）に依拠して世界的な視野から移民受入れ制度を比較考察し、移民受入れのためのポイントシステムの導入を支持していた。

ただし、こうした移民受入れの上限枠を設けるかどうかについては、一方で、バイエルン州ベックシュタイン内務大臣が、強硬に、家族呼び寄せを含む移民数の制限を主張し、他方で、社会民主党は、こうした上限設定には強い難色を示した。

ジュスムート委員会は、第3に、「外国人労働者の社会的統合の強化」、第4に「庇護希望者の地位の改善」などの論点を提起した。そもそも、これらについては、社会民主党（SPD）と緑の党は、1998年10月の連立政権の合意以来、その改善について特に重視してきたものである。なお、緑の党は、1951年のジュネーブ難民条約を超えて、女性であることによる迫害についても、政治的・宗教的迫害による難民と同等に取り扱うように主張していた。

(3) ジュスムート委員会最終報告の要旨

2001年8月に提出されたジュスムート委員会の報告書のタイトルは、「外国人受入れを設計し統合を促進する（Zuwanderungsgestalten Integration fördern）」となっていた。

その問題意識は、①ドイツは、世界的な経済競争のなかで、一層、国際的な知識・技術の交流に依存することになる、②21世紀における人口減少は、労働市場のみならず、技術革新能力に影響を及ぼしかねない、③一方で4百万人近い失業者がいるのに、高熟練のみならず低熟練の職場で労働力が充足できていないというものである。

また同報告書は、ドイツが、事実上、「移民受入れ国」になったとの認識を示し、①ドイツは、今後とも、ジュネーブ難民条約や欧州人権規約に基づき、政治的難民受入れの国際的責任を果たすべきである、②外国人の受入れは、国民の理解の下に、国内の失業の削減、国内の外国人の統合の改善及び新規外国人の統合促進といった条件で進められるべきである、③新規入国外国人に対する社会的統合は、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、④国際的な人の移動、特に、庇護希望者に対する政策は、今後、欧州レベルで調整されなければならない、⑤欧州レベルの政策形成にドイツが積極的に関与していくべきであるとした。

報告書は、まず、少子・高齢化や国際競争の激化のなかで、ドイツの生活水準を長期的に維持・確保するにはどのような政策が必要かについて論じ、その一環として、「労働市場の動向に即した外国人の受入れ」の必要性を指摘した。また、労働市場が求める人材を、職種別に細かく予測することは非常に困難であるとも述べた。

こうした状況に対応するために、①より柔軟な労働力受入れシステムを構想すべきこと、②外国人の受入れが、国内の失業の削減と矛盾すべきでないこと、③外国人受入れが、国内における教育及び訓練の努力を妨げてはならないこと、④外国人受入れは、経済全体の潜在的能力を高めるものでなければならないこと、⑤外国人の出身国の利害も考慮されな

なければならないこと、⑥経済的及び人口的理由から受け入れられる外国人も、社会と労働市場への統合が成功するように人選されなければならないことを主張した。

こうした考え方を実現するために、報告書は、1973年以来の「国外募集停止」のパラダイムを転換し、「制御された外国人受入れ」を提示し、そこでは、複数の受入れ経路が新たに開かれることになるとして、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（Zuwanderer）として受け入れる、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け入れる（例えば、上限を年間2万人とするなど）、③経済及び研究分野では、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け入れる、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け入れ、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とした（図参照）。

こうした対策と同時に、国内の労働者の能力を効果的に活用するため、国内の労働市場政策や、企業における労使の取り組みが不可欠であるとした。さらに、子供を持つ家族の負担を軽減して、子供を育てやすい環境を整備することも必要であると主張した。

本報告書は、このほか、具体的な庇護（難民受入れ）制度の改革と（社会的）統合政策の推進に多くの枚数を費やしているが、ここでは割愛する。ただし、改革の実施に向けて、連邦レベルで、「外国人受入れ及び統合法」を制定するように提案した。この法律案においては、同時に、滞在・労働許可制度を簡素化して統合し、労働者受入手続を効率化することが必要であるとし、長期の移民・外国人受入れのため、「外国人受入れ・統合庁」を設置し、期限を区切った労働者の受入れについては、連邦雇用庁が今後とも重要な役割を果たすべきものと述べている。

（4）シリー内務大臣の新移民法案から修正新移民法成立まで

ジュスムート委員会の報告に対する各政党や経済界の反応は、概ね、好意的なものであった。しかし、同報告書をもとにした新移民法案が、2001年8月末にシリー内務大臣から提出されると、様々な意見の対立が先鋭化した。その結果、シュレーダー首相が期待した法案の連邦議会提出は、同年9月末から12月末にずれ込む結果となった。

シリー内務大臣の新移民法案の冒頭には、①外国人の入国、滞在、就労及び統合の促進について規定するとし、②外国人労働者の受入れに関しては、統合の可能性、経済及び労働市場における利益を考慮したうえで、その入国を認めること、③人道的な理由による外国人の受入れについて、ドイツとしての国際的義務を果たすべきことを掲げた。この目的的部分が、あいまいであることから、後に野党の主張を取り込んだ修正を余儀なくされる。

この法案は、2つの外国人受入れ経路を区別しており、一つは、「労働市場の動向に即した労働者の受入れ」であり、もう一つは、年齢、教育水準、語学能力などを加味した「ポイント・システムによる移民受入れ」である。