

ているといわれている¹³。自国民向けにさまざまな職能訓練やインターンシップ制度を導入しているほか、金融部門での自国民労働者比率を30%まで引き上げるという目標を掲げている。カタールと同様に、専用のウェブサイトも設置している。

バハレーンにおける「バハレーニゼーション」¹⁴

1988年に、他のGCC諸国に先駆けて労働市場の自国民化政策が開始された。現在では毎年6000の雇用機会を提供し、雇用者は毎年5%ずつバハレーン人雇用を増加させ、職場におけるバハレーン人比率は50%を目指すよう指導を受けている。また新規参入分野の雇用者は、職場におけるバハレーン人比率を20%からスターとさせねばならない。1994年より、中小手工業分野を対象として、バハレーン人雇用率30%達成を目指して財政的支援もなされてきた。

(3) 自国民化政策の現状と評価

以上のように、GCC諸国の政府は、労働市場の自国民化政策に官民上げて取り組んできた。現在ではとくに公共部門における自国民雇用促進に成功してきたといえる。たとえば、バハレーン、クウェート、オマーン、サウジアラビアでは、過去10年間で公共部門における自国民労働者は65%から80%にまで成長し、民間部門では25%から32%まで成長した。また、特定職種や特定国籍の外国人労働者への滞在許可証発給や更新を許可しない、といった方策をとる国もあった。

このような労働市場の自国民化政策は、まだ開始されたばかりであり、いずれの国でも目標値は達成されていないが、自国民への雇用機会提供という問題解決のみならず、国内人口の均衡と独自の文化の維持につながるといわれている¹⁵。労働市場の自国民化政策は、国家開発計画の一端を担うまでになり、少なくとも持続可能な経済成長における労働力の多様化と、自国民の労働スキルアップが実現しつつある。

一方で、自国民化政策促進のために、自国民労働者の賃金に補助金を出しているクウェート、カタール、アラブ首長国連邦のような国では、自国民雇用のための公共部門における負担増と、民間部門における負担忌諱の傾向が指摘されており、その効果の是非が問われている¹⁶。これらの国では自国民労働者の賃金への補助金拠出と平行して、外国人労働者の登録などに際し手数料を徴収している。

¹³ <http://www.uae.gov.ae/Government/employment.htm#EMIRATISATION>

¹⁴ <http://www.bah-molsa.com/english/>

¹⁵ Radwan A. Shaban, "Issues In Regional Migration in The Middle East"

Economic Research Forum For The Arab Countries, Iran & Turkey : FORUM 2(2), 1995:

<http://www.erf.org.eg/nletter/Jul95-04.asp>

¹⁶ The World Bank (2004)

3. 外国人労働者と社会保障

移民労働者受入国である GCC 諸国は、常に国際団体、人権団体によってその労働環境の不備が指摘されてきた。各種関連条約批准拒否や、自国民優遇政策等、必ずしも国際社会の流れに配慮した政策がなされてきたとはいえない。

人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチは、以下のように指摘する¹⁷。「サウジアラビアをはじめとする GCC 諸国においては、家内労働者のような外国人労働者の多くは、日々雇用者からの暴力にさらされており、また通常の雇用関係にある被雇用者もパスポートなどを取り上げられているせいで移動の自由を制限されており、一部の労働者は人身売買され、強制労働を強いられ、また労働組合などの結社の自由も認められていないため、そうした状況を改善するすべがない」としている。

本章では、憲法、労働法、社会保障関連法の解説を通じ、外国人労働者を取りまく GCC 諸国の労働環境について説明を加える。

(1) 憲法

労働の権利・義務、労働条件の基準などについては、全 GCC 諸国の憲法でそれぞれ定められている（表2）。

ほぼすべての国で、労働は国民の権利であり義務であるとし、また国家が国民の労働機会を保障することが謳われている点が特徴的である。また、サウジアラビアやオマーンでは、国内に居住する外国人への外国人居住者としての自覚を促す条文をもつ。バハレーンでは、公務員職は自国民に限定すると定めている。

表2. GCC 諸国憲法（労働関連条文）¹⁸

国名	条文番号	条文
アラブ首長国連邦	第20条	社会は労働をその発展の基礎の一つとし、国民に労働の機会を与えるべく、また国民に労働の能力を獲得せしめるよう努め、そのための適切な環境を、世界の先進的な労働法に照らして、労働者の権利と雇用主の利益を保護する法律を制定することにより整備する。
カタール	第30条	労使関係は、社会正義の理想に基づき、法によって定められる。
バハレーン	第13条 労働	1. 労働はすべての国民の義務であり、個人の尊厳を守り、公共の福祉に奉ずるものである。すべての国民は労働する権利があり、また社会の規範の範囲内で労働の種類を選ぶことができる。 2. 国家は、国民に労働の機会を補償し、その労働条件も平等に保障する。

¹⁷ Human Rights Watch, World Report 2003, Middle East and North Africa, New York, 2003

¹⁸ 各国憲法より抜粋。筆者訳。

		<p>3. 強制労働は、司法や国家の定める場合を除いて、いかなる者もこれを強要されることはない。</p> <p>4. 法は、労使関係を経済基盤において社会正義にのっとり規定するものである。</p>
	第 16 条 公務員職	<p>1. 公務員職は国家の信頼に基づく仕事であり、公務員は公共の福祉のために奉仕せねばならない。法に基づく例外を除いて、外国人は公務員職に就くことができない。</p> <p>2. 国民が公務員職に就く機会は、法により平等に定められている。</p>
サウジアラビア	第 28 条 労働	<p>国家は就労機会を、すべての就労可能な者に提供するものである。また、雇用者と被雇用者を保護するための法を規定する。</p>
	第 41 条 居住者の義務	<p>サウジアラビアに居住するものは、サウジアラビアの法を遵守し、サウジ社会の伝統と文化に敬意を表さねばならない。</p>
クウェート	第 41 条 労働の権利と義務	<p>1. すべてのクウェート国民は労働する権利があり、その職種を選ぶことができる。</p> <p>2. 労働は、国民の義務であり、個人の尊厳と公共の福祉に不可欠なものである。国家は国民に対して就業機会を補償すべく努力するものである。</p>
	第 42 条 強制労働	<p>法や国家の緊急事態を除き、いかなる強制労働も認められない。</p>
オマーン	第 12 条 社会的原則	<p><一部省略></p> <p>国家は雇用者と被雇用者を保護する法を制定し、労使関係を規定する。すべての国民は、法に抵触しない限り就労し、職種を選ぶ権利がある。あらゆる強制労働は、法や公務員職や賃金の見返りなしに、誰に対してもこれを課することは認められない。</p> <p>公務員職は、国家に奉仕するものであり、公務員は国民の利益と社会のために奉仕せねばならない。すべての国民は、法の定めるところにより、平等に公務員職に就く機会を保障されている。</p>
	第 35 条 外国人の権利	<p>合法的にオマーンに居住するすべての外国人は、法によって身体と財産の保護を保障されている。外国人は、オマーン社会の価値観を考慮し、また伝統や慣習に敬意を表さねばならない。</p>

(2) 労働法

次に、労働法のうち、外国人雇用に関連する条文をみていく。ここでは最近労働法が改定されたカタールと、1976年に制定されて以来改定を繰り返してきたバハレーンの労働法を中心にあつかう。

バハレーン¹⁹

1976年に発布された民間部門に関する労働法の外国人雇用に関する条文によれば、いかなる雇用者も労働許可証を持たない者を雇ってはならないと定められている。労働許可証の発行には約3万円、有効期限は2年で、更新には約4万円かかる。また外国人労働者には事前に滞在許可証の所得や、心身の健康も求められている（第4条）。

この法律の第6条では、外国人労働者とバハレーン人が労働市場で競争するような状況に陥った場合、労働社会保障省は、外国人労働者の労働許可証を失効することもあると明記されている。そして同条文では、一ヶ月以上失業した場合や届け出なく転職した場合、労働許可証を失効するとしている。同年に発布された首長令でも、バハレーン人労働者と労働市場で競合しないこと、アラブ系労働者を優先的に雇用すること、バハレーン国にて出生した者を優先的に雇用すること、職場における外国人労働者とバハレーン人労働者のバランスを取るなどが明記されている（第3条）。

また雇用者は、外国人労働者の人事異動に際し、労働局の許可を得ねばならないとしている（第6条）。そして雇用者が外国人労働者を解雇するなどした場合に生ずる費用は、雇用者が負担すると定めている（第12条）。

カタール²⁰

2004年に制定された労働法では、限定的ではあるが、GCC諸国で初めて労働組合などの結社の自由（第119条）、およびストライキの権利が認められている（第120条）。ただし、住み込みのお手伝いなどの家内労働者は同法の保護の対象に含まれない。

50人以上の従業員を雇用する雇用者は、最低5%カタール人を雇わねばならない（第12条）とし、またカタール人を優先的に雇用することが明記されている（第18条）。外国人労働者は労働省の許可なく雇用できず、その場合、カタール人で同等の能力をもつ人材が居ないこと、滞在許可証（5年間有効）を所持していること、健康であることなどが求められる（第23条）。そして、労働省は、滞在許可証の失効、健康状態の悪化、正当な理由のない3ヶ月以上の失業、届出のない転職などを理由に、外国人労働者の労働許可証を失効できるとしている（第25条）。

カタール人雇用については、公共の利益に基づき、関係省庁が各部門におけるカタール人比

¹⁹ Ministry of Labor and Social Affairs of Bahrain: <http://www.bah-molsa.com/english/>

²⁰ The Peninsula: http://www.thepeninsulaqatar.com/Display_news.asp?section=Local_News&month=May2004&file=Local_News20040520486.xml

率を設定し、外国人雇用を禁ずることもあると明記している（第 26 条）。また熟練外国人労働者を雇用する者は、同数のカタール人労働者に対して研修の機会を与えるよう命じている（第 27 条）。外国人労働者の移入に関しては、許可を受けたエージェントまたは関連省庁を通じて行うよう指示されている（第 28 条）。

労使関係に関し、外国人労働者も対象にふくまれた退職金、死亡退職金、年金に関する規定もある（第 54 条、第 55 条、第 56 条）。そして外国人労働者が退職または死亡した際は、本人が転職した場合を除いて、帰国にかかるすべての費用を雇用者が負担すると定められている（第 57 条）。その他、労働基準監督が検査を実施する（第 135 条）など、他の GCC 諸国と比べても労働条件の改善に積極的であることがわかる。

その他の GCC の国々²¹

サウジアラビア、アラブ首長国連邦、オマーン、クウェートでは省令として外国人労働者関連法が発布されてきた。サウジアラビアでは 2000 年に諮問評議会令として、外国人労働者の労使関係に関する法令が施行され、また 2001 年には外国人労働者が転職する場合には約 3 万円の手数料がかかるという国王令が施行された。

アラブ首長国連邦では、1989 年に省令として、16 歳以下 60 歳以上の外国人労働者の雇用を禁止する法律が発布された。

クウェートでは、1995 年に外国人労働者に対し就職後 2 年以内の転職を禁ずる法律が施行されたほか、1994 年にはクウェート人労働者優遇の省令等が発布され、1992 年には、外国人労働者の家族の入国に対する課税の省令が発布された。

いずれの国々においても、労使関係を規定する法律の存在によって、外国人労働者の権利は最低限守られているとはいえ、いまだ理想的な労働環境は実現していない。特にカタール以外の国では団結権や団体交渉権が一部の働者に認められているにすぎず、労働環境改善のきっかけは雇用者の一存に任せられているといえる。また、GCC 諸国の労働法はすべて家内労働者や農業労働者を労働法の保護の対象外と規定しており、こうした職種はほぼすべて外国人労働者によって占められている点は問題である。

次節では年金や社会保険といった社会保障の現状について論じる。

(3) 社会保障

²¹ ILO NATLEX

近年、GCC 諸国地域においては、GCC 国籍保有者が自分の国籍保有国以外で長期間にわたって労働に従事した場合でも、その期間に支払った分の年金の権利を承認し合うという法律が制定された。このように GCC 諸国出身者には寛大な同地域の社会保障であるが、一般的に外国人労働者はそうした恩恵を受けられない傾向にある。

GCC 諸国における外国人労働者への社会保障の適用につき、表 3 に示した。表からも明らかのように、概して同地域では外国人労働者への社会保障はまだ十分であるとはいえないが、バハレーン、クウェート、サウジアラビアではそれなりに制度が整ってきている。ここでは上記 3 カ国を中心に、外国人労働者への社会保障の現状を詳細にみていくことにする。

表 3. 社会保障の外国人労働者への適用

国名	施行年	外国人労働者への適用	年金負担率	労災負担率
バハレーン	1976 年	○	被保険者: 給与の 5% 雇用者: 給与の 7% 政府: 無	被保険者: 無 雇用者: 給与の 3% 政府: 無
クウェート	1992 年改定	○	被保険者: 給与の 5% 雇用者: 給与の 10% 政府: 給与の 10%	被保険者: 無 雇用者: 無 政府: 医療費全額負担
オマーン	1991 年改定	×	—	—
サウジアラビア	2000 年改定	○ 労災のみ	—	被保険者: 無 雇用者: 給与の 2% 政府: 適宜支出
カタール	—	△ 労災のみ労働法に記載	—	—
アラブ首長国連邦	1999 年	×	—	—

Social Security Online <http://www.ssa.gov/> より筆者作成

バハレーン²²

同国の社会保障法は 1976 年に整備され、労働福祉省および社会保障総合機構が管轄している。老齢、障害などの各種年金、労災、遺族補償等を対象としている。従業員が 10 人以上の規模の職場では保険料の負担が雇用者に義務付けられている。ただし、家内労働者、農業労働者、非正規雇用者、自営業者、非常勤外国人労働者等は対象外である。2002 年現

²² <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002-2003/asia/bahrain.html>

在、被保険者は17万5千人で、内訳はバハレーン人が約6万人で、外国人が11万人以上となっている²³。

<各種年金>

老齢年金の支給は、男性が60歳、女性が55歳で開始され、加入期間の最後の2年間の平均給与の2%が支給される。ただし、加入者が54歳未満で退職した場合には、年金支給額は減額される。また、被扶養者一人につき、約9000円増額して支給される。もし受給資格を満たさなかった場合には、過去2年間の平均給与を元にした一時金が支給される。

障害年金は、過去1年間の月給に就労期間をかけた分の2%が支給される。最低支給額は就労期間最終年の月給の44%から46%か、または約4万円のうち多いほうとする。最高支給額は、就労期間最終年の88%とする。また、被扶養者一人につき、約9000円の増額支給がある。もし受給資格を満たさなかった場合には、過去2年間の平均給与を元にした一時金が支給される。

遺族年金については、寡婦が被保険者の年金支給額の37.5%、遺児が50%それぞれうけとれる。遺児は男子が22歳以下で、高等教育を受けている場合は26歳以下でなければならない。その他、両親、兄弟姉妹などの被扶養者は12.5%が支給される。もし遺族が何らかの理由で受給資格を満たさなかった場合には、過去2年間の平均給与を元にした一時金が支給される。

被保険者が死亡した場合、給与または年金の6ヶ月分に加えて、約8万円の葬式費用が支給される。また、被保険者が海外で死亡し、遺体をバハレーンに移送する必要がある場合は、約10万円の費用が支給される。

<労働災害保険>

労働災害保険については、被保険者の負担は無く、雇用者負担が被保険者の給与の3%となっている。政府負担は無い。加入期間の制限は無く、一時的に障害を負った場合は回復までの期間、給与の全額が保証されているが、回復せずに障害認定を受けた場合には、月給の88%から92%が支給されるか、障害の度合いによって一時見舞金が支給される。また、被扶養者一人につき、約9000円の増額支給がある。労災によってかかる医療費はバハレーン国内の医療施設に限らず、全額が保障の対象となる。

遺族年金は被保険者の月給の88%から92%が支給される。また寡婦は被保険者の年金支給額の37.5%、遺児が50%それぞれうけとれる。遺児は男子が22歳以下で、高等教育を受けている場合は26歳以下でなければならない。その他、両親、兄弟姉妹などの被扶養者

²³ <http://www.gosibahrain.org/english/workers2002.htm>

は 12.5%が支給される。もし遺族が何らかの理由で受給資格を満たさなかった場合には、過去 2 年間の平均給与を元にした一時金が支給される。

被保険者が死亡した場合、給与または年金の 6 ヶ月分に加えて、約 8 万円の葬式費用が支給される。また、被保険者が海外で死亡し、遺体をバハレーンに移送する必要がある場合は、約 10 万円の費用が支給される。

クウェート²⁴

クウェートの社会保障法は 1976 年に基本法が制定され、1992 年に改定された。社会保障国家協会および財務省が管轄している。加入資格は「すべての被雇用者」と明記されており、他の GCC 諸国のように職種や国籍によって加入資格を制限していない点が特徴である。ただし、月収が 40 万円を超える被雇用者については、基本法の対象から除外され、政府が年金を負担しない高額所得者用スキームが用意されている。

<各種年金>

老齢年金の支給は、男性が加入期間 15 年で 50 歳から、加入期間 20 年で 50 歳以下とされている。現在の最少退職年齢は 45 歳であるが、2017 年までに段階的に 55 歳まで引き上げる予定である。子をもつ女性の場合は、加入期間 15 年で 45 歳から支給されるが、この年齢も 2017 年までに段階的に 50 歳にまで引き上げられる予定である。高額所得者用スキームも同様である。

支給額は、退職前月給の 65%および 15 年以内の加入期間によって 2%が加算される。支給最高額は、退職前月給の 95%までとされている。65 歳以下の加入者は、年金の一部を一時金としてまとめて支給することを申請することもできる。高額所得者用スキームでは、加入期間と年齢によって、それまでの平均収入が支給される。一時金の受け取りについても通常の年金受給者と同様である。

障害年金については、認定された障害の度合いが労働に 50%以上の支障をきたす場合に支給される。高額所得者用スキームも同様である。支給額は、最終月給の 65%に加え、15 年以内の加入期間によって 2%が加算される。支給最高額は、退職前月給の 95%までとされている。高額所得者用スキームにおいては、60 歳以下で障害を負った時点で 60 歳被保険者とみなされ、保障が開始される。

遺族年金については、被保険者の死亡時の加入状況によって決定される。支給額は、被

²⁴ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002-2003/asia/kuwait.html>

保険者の加入状況および遺族の人数と種類によって、最高で被保険者の支給額の100%まで支給される。遺族とは、寡婦、寡婦の扶養家族、子、両親、兄弟、姉妹、息子の子とする。子は26歳以下とする。学生の場合は28歳とするが、未婚女性遺族や障害者の男性遺族については年齢制限を設けない。最低支給額は、寡婦で毎月約5万円、両親でそれぞれ約4万円、それ以外の遺族についてはそれぞれ約3万円とする。

<労働災害保険>

1976年以来整備中であるが、年金システムでできる限り代用している。労働災害が発生した場合は、医療費はすべて政府が負担するとしている。

サウジアラビア²⁵

サウジアラビアの年金法は1962年に制定され、2000年に改定された。労働・社会福祉省および社会保険総合機構が管轄している。各種年金については、法律上は「すべての労働者を対象とする」とされているが、実際には1987年3月以来、外国人労働者は除外されている。労働災害保険については、すべての職種のすべての労働者を対象としている。年金同様、労働・社会福祉省および社会保険総合機構が管轄している。ここでは労働災害保険のみ扱うこととする。

<労働災害保険>

サウジアラビアの労働災害保険は、被保険者の負担が無く、雇用者と政府の負担によってまかなわれている。受給資格に加入期間制限は無いが、受給額にサウジ人と外国人で差がある。一時的に障害を負った場合、職場復帰可能になるまでの期間の日給が100%保証されるが、政府負担で治療を受けた場合は75%に減額される。

完治しえない重度の障害を負った場合、サウジ人被保険者は、障害を負う直前の3ヶ月の月給の平均額が全額保障され、最低支給額は約4万円とされている。一方外国人労働者は、880万円を上限とする障害年金(月給7年分)を一括で支給される。常駐の介護者には約9万円を上限とする、障害年金の半額が支払われる。

部分的な障害を負った場合、サウジ人被保険者は障害の度合いによって定められている額の年金が支給され、能力喪失が50%以下だった場合には見舞金が支給される。外国人労働者の場合は、約440万円を限度として、部分障害年金5年分が一括で支給される。

²⁵ <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2002-2003/asia/saudiArabia.html>

遺族年金については、サウジ人被保険者には、死亡前 3 ヶ月の平均月給を支給される。扶養家族が 3 人以上の場合は全額、2 人の場合は 75%、1 人の場合は 50%が支給される。最低支給額は約 4 万円である。受給資格者は、息子、兄弟、男子の孫（学生ならば 26 歳以下、それ以外は 21 歳以下）、寡婦、未婚の娘、姉妹、女子の孫、両親、祖父母である。外国人労働者の場合、880 万円を上限とする見舞金（月給 7 年分）が遺族に支給される²⁶。

被保険者が死亡した場合、約 27 万円を上限とし、被保険者の年金受給予定額の 3 カ月分を遺族に支給する。

GCC 諸国のなかでも外国人労働者への社会保障先進国といえるバハレーン、クウェート、サウジアラビアの社会保障制度をみてきたが、いずれの国においても多くの点で制度を改善する余地があるとはいえ、バハレーンやサウジアラビアのように失業率が 5%をこえる現状にもかかわらず、外国人労働者の社会保障の受け皿が存在するということは特筆すべき点である。その反面、失業率が低く、近年急激な経済成長を実現させているカタールやアラブ首長国連邦において、外国人労働者に対する社会保障制度の整備は遅れており、今後の対応が注目される。

まとめ

GCC 諸国の若年層人口は増加傾向にあり、内政安定化のために自国民労働者への雇用創出が重要な課題となっている中、外国人労働者への社会保障は一部の国を除けば全体として遅れているといえる。同地域では欧州ほどの外国人労働者排斥の動きはまだ無いとはいえ、社会制度における差別は歴然としている。オイルブーム時代の国家の成長を支えてきた外国人労働者に対し、それに見合う社会保障を提供することは、成熟した国家の義務であるといえる。昨今の原油高によって国家歳入が大幅に黒字化した GCC 諸国にとって、現在は外国人労働者も対象とした社会保障制度を再構築するチャンスであろう。

²⁶ <http://www.gosi.com.sa/index>

参考文献

- Al-Khatib/Al-Abdulla, " The State of Qatar" *Middle East Policy*, vol3/no.3, 2001
- Al-Najjar, Baquer S., " Population policies in the countries of the Gulf Co-operation Council: politics and society" *Immigrants and Minorities*, Vol. 12, No. 2, 1993, London
- Al-Ramadhan, Muhammad A. "New population policy in Kuwait: the quest for a balance In the population composition" *Population Bulletin of ESCWA*, No. 43, 1995
- Emiratisation, <http://www.emiratisation.org/>
- ESCWA, Al-awlama wa aswaq al-amal fi mintaqat Iskwa(エスクワ地域におけるグローバリゼーションと労働市場)、2002 (アラビア語)
- ESCWA, The ESCWA Region, Twenty five Years 1974-1999, Political, Economic and Social Developments, 1999/4
- Human Rights Watch, World Report 2003, Middle East and North Africa, New York, 2003
- ILO, NATLEX http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=en
- ILO, " World migration tops 120 million, says ILO" *ILO Press Release* 2000
- Migration News: http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=2460_0_5_0
- Ministry of Labor and Social Affairs of Bahrain: <http://www.bah-molsa.com/english/>
- Qatarization Program: http://www.qatarization.com.qa/qatarization/qat_web.nsf
- Radwan A. Shaban, "Issues In Regional Migration in The Middle East"
Economic Research Forum For The Arab Countries, Iran & Turkey : FORUM 2(2), 1995:
<http://www.erf.org.eg/nletter/Jul95-04.asp>
- Robert E. Looney, " Factors Affecting Employment in the Arabian Gulf Region, 1975-1985"
Population Bulletin, ESCWA, 1991
- Robert E. Looney, " Structural Change in the Arabian Gulf: Impact of the Foreign Workforce"
Population Bulletin, ESCWA, 1989/1990
- Silva-Jauregui, Carlos de Silva, Sara Johansson, Migration and trade in MENA : problems or solutions?, No. 40, The World Bank, 2004
- Tarik M. Yousef, Employment and the Social Contract in the Middle East and North Africa, World Bank,2004
- The General Organization for Social Insurance (GOSI) of Bahrain,
<http://www.gosibahrain.org/english/workers2002.htm>
- The General Organization for Social Insurance (GOSI) of Saudi Arabia,
<http://www.gosi.com.sa/index>
- The Peninsula: <http://www.thepeninsulaqatar.com/>
- The Social Security Administration of the United States: <http://www.ssa.gov/>
- THE WORLD BANK, Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa, Toward a New Social Contract, 2004

UNDP、Human Development Report 2004、2004

遠藤昌雄「GCC 諸国における労働力自国民化、税制改革、民営化の展望」『現代の中東』
第 22 号、1997 年

小野充人、「研究ノート、アラブ首長国連邦の若年労働者雇用問題」『季刊国際貿易と投資』
第 52 号、2003 年

富塚俊夫、「変動する中東、サウディアラビアの直面する人口増加と若年層の就業問題」
『中東協力センターニュース』1999・12/2000・1

長場紘「湾岸諸国—石油と外国人労働力に依存する経済—」『現代の中東』第 20 号、1996 年

前田高行「湾岸の労働力と賃金構造、統計で見る GCC 湾岸諸国の社会と経済（その 4）」
『中東協力センターニュース（投資関連情報）』2001 年

畑中美樹「GCC 諸国の労働力の自国民化に求められるもの」『中東協力センターニュース
（投資関連情報）』2004 年

IV - 2- 第5章

外国人の「統合政策」及び社会保険加入等のための基盤整備 -EU 及び主要国の「外国人データベース」の調査から-

関西学院大学

井口 泰

(構成)

- 1 はじめに
- 2 日本の外国人政策をめぐる情勢変化
- 3 EUにおける「統合政策」の動向と制度的基盤
 - (1) EUの「統合政策」の理念：再論
 - (2) EU各国の「統合政策」の類型と自治体の役割
 - (3) EU各国の「統合政策」の制度的インフラ
- 4 結論－分権的外国人政策への基盤整備－

1 はじめに

わが国経済は「バブル経済」の崩壊の後遺症からようやく脱出し、好調な東アジアの経済に支えられて「復活」しつつある。デフレ経済下で、労働コストの削減が至上命題となり、非正規雇用の増加と正規雇用の減少が続いてきた労働市場にも、2005年の終わり頃から、次第に変化が現れている。

そして、専門・技術労働者のみならず、外国人研修・技能実習生や請負・派遣業者の下で働く日系人労働者（一般永住権を取得した者を含む）など、わが国で就労する外国人労働者も明らかに増加傾向を示している。

これら外国人労働力の増加は、その就労する地域経済に貢献しているが、同時に、その居住する地域・自治体には更なる課題をもたらし、政策対応を必要とする(注1)

ところが、日本の外国人政策においては、国の出入国管理政策と比べ、自治体の果たすべき役割が法的には正当に位置づけられていない。自治体が有する外国人に関する情報、権限及び財源は、依然として小さく(注2)、出入国管理のみならず、雇用、社会保障、教育、税務などの国の行政は縦割りで、自治体では外国人住民の実態把握すら困難である。

こうした日本における地域・自治体レベルの外国人の在留・就労をめぐる諸問題を解決するためにも、外国人に対する「統合政策」に力を入れているEU及び各国の状況に学ぶ点は大きい。2005年度の本調査研究においては、特に、「統合政策」が機能する前提を成している欧州諸国の制度的基盤に特に注目することとした。

具体的には、EUレベルと各国レベルにおける外国人の「統合政策」と「データベース」の機能を、日本の現状を念頭に置きつつ調査し、我が国における地域・自治体レベルの外国人政策を強化する鍵を見出したいと考える。そこで以下では、①日本の外国人政策をめぐる情勢変化、②EUの「統合政策」とその制度的インフラを論じ、③社会保険加入の促進を含め分権的外国人政策のための基盤整備について論じる。

2 日本の外国人政策をめぐる情勢変化

2004～05年におけるわが国の外国人政策をめぐる情勢の変化を概観すると、概ね以下のようなだろう。

第1に、2004年末時点で、わが国に合法的に滞在する外国人は200万人、国内で就労する外国人労働者は、推定90万人を超え、その家族の定住化傾向も顕著になってきた(表1)。このうち、「ニューカマー」の外国人(特別永住者を除く)のうち、原則10年(配偶者は5年)の在留を条件とする「一般永住権」を取得して就労する外国人は10万人と推定できる(注3)。

南米日系人の大半は、事業請負業者のもとで不安定に就労し、契約期間も2ヶ月前後と短く、社会保険にも加入していない。日系人の子弟については、日本語教育が不十分なまま、進学や就職に困難をきたす状況が深刻化してきた。同時に、これら子弟は、母国語も中途半端で、帰国しても社会的な適応が難しい。その影響は、特定の地域における南米系若年者の犯罪増加となって現われている。

なお、不法残留者であったが、法務大臣の「在留特別許可」により合法化された外国人数は2004年に1万3000人程度に達した。これらの外国人には、既に10年以上も日本に在留していることが少なくなく、日本人と結婚し、日本語しかできない子弟が就業可能な年齢に近づきつつあるなど、定住化の傾向を裏付ける動きといえよう。

第2に、わが国人口の少子化は加速し、政府が少子化対策を拡充しているにもかかわらず、歯止めがかからない。2004年の「合計特殊出生率」(女性が一生の間に出生する子供数の推定値)は1.29と前年に続き過去最低となった。

看過できないのは、1990年代半ばから始まった若年層の人口減少の影響で、地域の産業レベルでは、後継者不足や技能・技術の継承の問題が深刻化してきたことである。

実際、15～24歳層の減少は、5年間に10%を超える速度で進んでいる。これは、厳しいリストラの時期に新規採用を減少させるのに好都合ではあったが、長期的には、正社員層の年齢構成の高齢化を加速させる。こうしたなかで、高校新卒者の替わりとしても、外国人の技能実習生が職場で重要な存在となりつつある。

外国人研修生の受入れには、原則として、事業所の常用労働者の5%以下という枠が設定されている。しかし、2年目に技能実習に移行することで、更に5%相当の外国人研修生を受け入れられる。その結果、最大で15%相当の労働力を、常時、外国人研修生と技能実習生で事実上充足できる。国際研修協力機構(JITCO)によれば、技能実習生と技能実習に移行する予定の外国人研修生は、2005年時点で、既に12万人を超えたと推定される(注4)。

なお、日系人の地域別分布も、学卒労働力の流入減少した地域や、自動車・電子機械産業などの事業請負業が集中する業種の分布と正の相関関係にある。しかし、日系人は国内の移動が自由で、繊維産業など比較的低賃金の業種には分布していないなどの相違点も見られる(注5)。

表1 日本の外国人労働者の推移（推計）

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
就労目的の在留資格を有する者	67,983	125,726	154,748	168,783	179,639	185,556	192,124
技能実習生など (注1)	3,260	6,558	29,749	37,831	46,455	53,503	63,310
留学・就学生の資格外活動(注2)	10,935	32,366	59,435	65,535	83,340	98,006	106,406*
日系人労働者注3)	71,803	193,748	220,844	220,458	233,187	239,744	231,393
不法就労者							
不法残留者	106,497	284,744	232,121	224,047	220,552	219,418	207,299
資格外活動者(注4)	-	-	-	-	-	-	-
一般永住者	-	17,412	39,154	56,161	71,090	86,942	101,904*
合計注5)	260,000 + α	620,000 + α	750,000 + α	790,000 + α	830,000 + α	870,000 + α	900,000* + α

出所：厚生労働省推計及び筆者推計（*）

注 1) ワーキングホリデーや外交官などの家庭のメイドを含む。2) 留学生又は就学生で、地方入国管理局から資格外活動の許可を得て就労する者。3) 日系人労働者は、「日本人の配偶者等」又は「定住者」といった在留資格を有し、日本国内での活動に制限がなく、就労していると推定される者をいう。4) 資格外活動で不法就労する者の総数は、推定が困難である。5) 1990年の数値には、永住権を有する外国人を含まない。

3 欧州における「統合政策」の動向と制度的基盤

EU 域内でも、外国人政策をめぐる情勢は大きく変化している。第1に、EU25ヶ国の人口は2010年から減少に転じると予想されており、「リスボン戦略」（2000年）で強調されたように、EU経済の国際競争力の強化の観点から人材の開発や受入れは、EU共通移民政策の大きな争点をなしている(注6)。

EUにおける外国人政策をめぐる情勢変化の第2は、「統合政策」をめぐる動向である。2001年9月11日にアメリカで発生した同時多発テロの頃から、長年、欧州諸国が講じてきた国人の「統合政策」の実効性に関し深刻な反省がなされるようになっており、その余波はなお続いている(注7)。

EU主要国は、1970年代初めの石油危機の時期から、域外外国人の受入れに対し規制的な政策を堅持してきた。しかし、それに加え、1980年代以降、長期に滞在する域外外国人

の受入国への統合を法的権利の強化を通じて促進した。さらに、1990年代以降は、例外的な受入れ枠を拡大しつつ、域外からの労働力の送付圧力を経済協力によって緩和する政策をとってきた。

ところが、域外出身の外国人の第2世代や第3世代が増加するなかで、域外出身外国人と域内市民には、言語能力や教育水準などの格差があり、それが、就業率や失業率などに反映している。このため、従来の域外外国人に対する「統合政策」の効果は疑問視されざるを得ない。こうしたなかで、治安の悪化に関する懸念と同時に、各国で外国人排斥や人種差別的な動きが高まることが憂慮されてきた(表2)。

そこで近年、欧州のなかでも、ドイツ、オーストリアなどで、外国人が長期滞在を希望する場合、一定水準以上の受入国の言語習得を課す動きが広がった(注8)。

こうした国レベルで外国人の「統合政策」の強化に当たっては、その実施を地方自治体に委ねる場合がほとんどである。このうち、イタリアなど一部諸国では、こうした政策の実施にあたり、自治体よりも非政府組織(NGO)への依存が高くなっている。

表2 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。

そこで以下では、EUにおける地域・自治体レベルの「統合政策」が、①どのような基本理念の下に進められているのか、②どのような法的・財政的措置を伴う内容となっているか、③どのような制度インフラの上で実施されているかを、現地調査の結果などを基にして検討する。

(1)「統合政策」の理念：再論

外国人政策に関する議論を振り返ってみると、「同化 (assimilation)」と「多文化主義 (multiculturalism)」が、相互に対極にある理念とされてきた(注 9)。

このうち「同化」の考え方は、最近では、外国人が受入国に一方的に適応しなければならぬという否定的なニュアンスで語られることが多く、現実的でないとの見方が強くなっている。しかし、外国人に受入国との一体感を持たせるという点で意義を有し、アメリカなどの定住移民受入れにおいて、基本的な理念モデルであったことも否定できない。

これに対し、「多文化主義」は、外国人が、もともと有するアイデンティティを尊重することを基本としている。その典型は、カナダやオーストラリアであって、多様な国々からの外国人を受入れる国の理念モデルとして重要な位置を占めてきた。

しかし、「多文化主義」の下でも、受入国の一定の国是や規範を受入れ、外国人が、それに自分を適合させることが不可欠なことからいえば、「多文化主義」も、実際には実現が困難な政策理念ということになるだろう。

そこでEUでは、欧州委員会が、外国人政策に関し、「同化」と「多文化主義」に関する果てしない理念的論争を避けることを提唱し、外国人と受入国の双方が歩み寄ることにより、外国人の権利と義務を保障し、その社会参加を実現していくことの重要性を主張し、そのような政策を「統合 (integration) 政策」と呼んできた。それは、外国人が社会の底辺に落ちていくことを防止するという意味の「非縁辺化 (demarginalization)」に近い概念でもある(注 10)。

もちろん、2004年5月に25ヶ国に拡大したEU内部でも、国によって外国人政策の考え方は異なっているが、EUが欧州共通移民政策を推進するに当たり、「統合政策」はEU各国が共有すべき理念となった(注 11)。

なお、日本では、「統合」という言葉のニュアンスが必ずしも良くないためか、これを実際に使う例は多くない。その代わりに使われるのは「共生」という概念である。最近では、日本でも、政府・総務省や多くの自治体が、「多文化共生」という用語を使用するようになった。しかし、当該自治体で、なぜ、どのような「多文化共生」が必要かということは十分に議論されておらず、自明の概念のように使用されているが、具体的に何を実現しようとしているのかは必ずしも明確でなかった。このため、「外国人集住都市会議」では、「豊田宣言」で独自の定義を行っている(注 12)。

2005年1月、欧州委員会が公表した移民政策に関する「グリーン・ペーパー」は、EU共通移民政策の導入に関する加盟国の同意が得られなかった2001年の経験を踏まえ、今後のEUレベルの移民政策に関する選択の可能性を提起している(注 13)。

第1に、欧州委員会は、EUの共通移民政策を推進するにあたって、「効果的な統合政策」の実施こそ、「外国人受入れ政策」の前提になるという考えを強調してきた点である。つまり、外国人の「統合政策」がうまくいかないのであれば、「受入れ政策」そのもの成功もおぼつかないという認識がある。

第2に、欧州委員会が、域外外国人のEU域内国での合法的滞在期間が長くなるにつれて、

その権利と義務を増加させるという「漸増型アプローチ (incremental approach)」を提案している(注14)。

2002年のEU指令は、域外外国人も、5年間合法的に滞在すれば、域内外国人と同等の権利を獲得するという考え方で、EU域内の制度の調和化を進めている。

さらに、2004年秋には、欧州委員会の議長国であったオランダ政府のイニシアチブで、域外外国人の社会的統合のための自治体及びコミュニティの指針をまとめたガイドブックが公表された。これは、域外外国人の権利と義務に関するEU指令の整備と併せ、外国人の権利と義務の履行が図られるようにするため、加盟国政府、自治体やNPOの役割分担について問題を提起している(注15)。

(2) EU各国の統合政策の類型と自治体の役割

近年のEU各国の外国人に対する「統合政策」は、非常に多様である。大きく分けて、①外国人に対する特別の措置を立法化して統合を進める場合と、②国レベルで、外国人と自国人の間の、広範な分野における差別禁止規定を設けて統合を進める場合がある。

また、一定範囲の外国人には、特別措置を適用し、他の範囲の外国人には差別禁止のみで特別措置を適用しないといった組み合わせもある(注16)。

また、外国人に対する特別の措置にも、異なった類型がある。第1に、受け入れられた域外外国人の大半が、難民や家族呼び寄せなど人道的理由に基づく場合は、これら外国人には事前に仕事の機会が保障されているわけではなく、ほとんど受入国の言語も習得していない。そこで、入国時点(又は滞在を延長する時点)で、言語の習得や導入コースなどが準備するのである。

第2は、外国人労働者の受入れが中心となっている場合であって、統合政策の中心は、雇用に伴う住居の確保、社会サービス及び教育・医療サービスの提供などを行うのである。

これらの類型も、同一の国で二者択一ということではなく、労働力としての受入れと、人道的な理由からの受入れの双方が行われる場合には、その両方が必要になるといえよう。

実際に、1990年代後半においては、欧州委員会の動きに対応しつつ、EU各国において、外国人の統合政策を強化するための立法措置が次々と実施されてきた。

このうち、フィンランド、デンマーク、オランダ、ドイツ及びオーストリアが、1998年から2004年にかけて行った新たな立法措置の主要かつ共通の内容は、①語学コース、②導入コース、③職種別の職業訓練である。多くの場合、こうしたプログラムは入国後、2～3年間の間実施される。

スウェーデンの場合、1997年に、内外人同等の権利保障や機会均等を全ての政策分野において実現することを目的とする立法措置がなされた。しかし、難民に対しては、手厚い語学コースや導入コースなどが実施されている。

イギリスでは、雇用、教育、住宅及び福祉の分野で、民族の間の平等と機会の均等のための法的措置が導入されている。

アイルランドでも、イギリスに類似の措置がとられた。現時点では、外国人の多くは就業目的で入国する人々であり、統合政策は、企業又は労働市場を主要な舞台としている。

ギリシャでも、「社会的統合のための計画」(2003-2006年)が作成され、情報提供、労働市場、文化、教育・言語、健康サービス及び一時的な居住に関する措置が準備されている。このうち、労働市場のイニシアチブでは、外国人に、その専門技術の登録を行わせたり、その起業を支援したりする措置が含まれている。

スペインでは、「受入れのためのグローバル計画」(2001年-2004年)では、医療、教育、家族の統合、宗教的自由などの権利を完全に行使することを保障するとともに、労働市場へのアクセス、統合に関する協議機関の設置、民族差別及び外国人排斥に反対する措置を盛り込んでいる。この計画のほか、多くの自治体も、外国人の統合のための計画を策定している。

ポルトガルでは、新たに設けられた「移民と少数民族のための委員会」の提案により、新規入国した外国人への情報提供を強化した。また、その施策のほとんどは、非政府組織が主体となって進める内容となっている。

同様のことはイタリアについて言える。イタリアの外国人政策は、非政府組織をはじめとする市民団体が、社会サービスや住宅を中心とする施策の実施を担い、政府ないし自治体が資金を提供する形になっている。

これら施策は、基本的には国の施策でありながら、その実施主体は、ほとんどが当該コミュニティ又は地域を管轄する自治体であるという点が重要である。また、多くの場合、財政資金の出所は国であるが、国のよっては、自治体の財源によるものもある。

ドイツの場合は、統合コースの財源は連邦政府であるが、実施主体は、民間又は公的な機関となっている。また、デンマークとフィンランドでは、統合政策を企画し、支出し、実施するのも市町村である点が大きな特色である。

地域における外国人の統合を考える場合、①言語教育や導入教育の強化に加え、②行政サービスへのアクセスの確保、③雇用機会確保及び労働条件面の内外人平等なども欠かせない要素である。また、外国人への雇用・労働条件対策も、国の管轄である場合と、自治体の管轄である場合の両方がある。全般的にみれば、多くのEU諸国が、外国人の第2・3世代の雇用対策のために対策を実施している。

外国人の政策決定への参加について、EU諸国では、6ヶ月から5年間の合法的に滞在する外国人に地方自治体レベルで投票及び立候補の権利を与える場合がある。あるいは、地方自治体における特別の諮問機関に、外国人住民の代表者の参加を求めている場合がみられる(ポルトガルルクセンブルク、デンマーク、フィンランド、ギリシャ、スペインなど)。

以上を総合すれば、EUにおける「統合政策」は、①民主主義の基本的価値を尊重すること、②外国人の文化的なアイデンティティを尊重すること、③地域・自治体において、域外外国人に、EU市民と同等の権利の確保と義務の履行を実現すること、④経済、社会、文化、政治など各方面において、内外人平等の条件で参加を実現することといった要素を含み、

外国人と受入国や自治体との間の双方向的な取組みとすることができるだろう。

(3) EU各国の「統合政策」の制度的インフラ

以上のように、就労、社会保障、教育、住宅、医療・福祉など、広範な分野にわたる「統合政策」は、ほとんどの場合、その実施主体は自治体及びこれに協力する非政府組織（NGO）である。

そこで、EUの「統合政策」が、なぜ、どのように機能するのかを理解するためには、国レベルで「縦」割りとなっている広範な行政分野を、地域・自治体レベルで「横」につなげる制度的なインフラに目を向けなければならないのである。

こうした観点から、2005年度の調査研究に当たっては、EUの欧州委員会に加えて、特に、英独仏3ヶ国を重点的に調査対象とした(注17)。

具体的には、①自国人と外国人とを比較し、住民登録制度の存在の有無及びこれに代わる制度の機能がどのようになっているか、②出入国、雇用、社会保障を始めとする関係行政が有する外国人に関するデータが、個人情報保護の下で、地域・自治体レベルでどのように共有又は融通されるのか、③EUレベルの共通移民政策が具体化するなかで、これら各国の共有データベースと、EUレベルの域外外国人のデータベースである「シェンゲン・システム」がどのように変化しているかを調査した。

(1) 欧州委員会

EUでは、1995年に発効して現在13ヶ国が加盟する「シェンゲン条約」によって、これら各国相互の間のパスポート管理を廃止した。

これによって誕生した「シェンゲン・ランド」（これは、単一欧州通貨ユーロの適用地域を「ユーロランド」と呼んでいるのに、なぞらえた呼称である）の存在こそ、欧州における共通移民政策の根拠となるものである。即ち、各国の外国人政策（「出入国管理政策」）及び「統合政策」を、①効果的に発動されるように政策協調を進め、②長期的には、各国の制度の共通性を高めるべきだとするEUの方針の基盤に他ならない。

また、「シェンゲン条約」の発効時点から、そのコンピュータ・ネットワークである「シェンゲン情報システム（S I S）」が稼動してきた。域外から加盟国に入国・滞在する域外外国人に関する情報は、共通データベースにインプットされ、同一の外国人に対する行政処分や司法処分などを、加盟国相互で整合的に実施することが目的なのである。

しかしながら欧州委員会によれば、EUレベルの「シェンゲン情報システム」を支える各国の外国人に関する「データベース」は、国によって、質量両面から格差が大きい。

特に、2003年3月のスペインにおける列車テロ事件をきっかけに、域内のテロ対策に対する要請が高まり、「シェンゲン情報システム」の強化が議論の対象になっている。そこで2005年には、加盟各国で、生体認証や画面表示を導入し、これによって得られた情報を、「第2シェンゲン情報システム（S I S II）」において共有化する作業が急速に進められて