

序章 諸外国における外国人労働者対策

1 はじめに

少子・高齢化、人口減少社会が本格的に到来するとともに、グローバル化が進展する中、我が国が持続的成長を遂げるためには、若者、女性、高齢者など国内人材を最大限活用することに加えて、多様な価値観、経験、ノウハウ、技術を持った高度外国人材を積極的に受け入れることにより、日本の製品やサービスの付加価値を高め、新たなイノベーションを生み出していくことが重要な課題となっている。

研究者、技術者、経営幹部層などグローバルな高度人材を求める動きは、日本のみならず、世界的な潮流となっており、各国が様々な取組を進めているところである。特に、2008年9月のリーマン・ブラザーズの破綻に端を発した世界金融・経済危機以降、各国は自国民の雇用確保のために移民の受入数を制限する傾向が見られる一方で、自国の経済成長に寄与する高度人材の獲得競争がさらに熾烈を極める傾向が出てきているところである。

我が国においても、外国人受入れについては、産業高度化、経済社会の活性化等の観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の就業促進を積極的に推進する一方で、単純労働者の受入れや外国人労働者の受入れ範囲の拡大については、若者、女性等の雇用機会を妨げ、労働市場の二層化等の悪影響が生じる等の懸念があることから、慎重に対応しているところである。

しかしながら、高度人材の受入れについては、我が国の在留資格制度は諸外国と比べると制約が少ないにもかかわらず、十分進んでいるとは言い難い状況にあり、2009年5月、当時の官房長官の下に産官学労で構成された高度人材受入推進会議では、我が国において高度人材の受入れが十分には進んでいない要因として、我が国が処遇や制度・慣行面、生活環境面で制約が多く、行ってみたい、住んでみたい、仕事をしてみたいという魅力と活力に欠けるのではないかという点や日本の在留資格制度は積極的かつ戦略的に高度

人材を誘致するための制度とはなっていないという点をあげ、我が国が世界的な人材獲得競争に遅れをとらないよう、優秀な外国人材を戦略的に受け入れるためには、産官学労が一体となって戦略的な制度設計・受入促進策を採ることが必要であると述べている（「外国高度人材受入政策の本格的展開を（報告書）（2009年5月29日）」）。

その後、2010年1月には、法務大臣の私的懇談会である「第5次出入国管理政策懇談会」より、人口減少時代を迎えた我が国における外国人の受入れの在り方について、「社会経済の活性化等の観点から、高度人材その他専門的・技術的分野の外国人材の受入れをより強力に推進するとともに、高度人材の卵とも言える留学生の定着化を図る措置等を実施していくことが重要」であるとの認識に基づき、報告書が法務省に提出された。同報告書では、①学歴、資格、職歴、研究実績、年収等に応じた点数をつけ、その合計点数が所定の水準に達した「高度の知識・技術、能力、多様な価値観等」を有する者を「高度人材」と認定し、出入国管理手続の簡素化・優先処理、最長（5年）の在留期間の付与、最短5年での永住許可の付与等の優遇措置を講ずる「ポイント制」を導入することを求める一方で、②日系人等が、自立した社会生活を送る上で最低限必要なものとして、「独立して生計を営む能力」や一定の日本語能力等の要件を求めること等について提言している。

今後、我が国の外国人労働者受入政策を検討するに当たっては、「雇用政策研究会報告書（2007年12月）」でも指摘されているように、歴史的に多くの移民を受け入れている欧米諸国における受入れの歴史、特に定住化を伴う移民問題への発展の経緯も踏まえつつ、労働市場をはじめとして、医療・社会保障、地域社会への影響や治安等も含めた広範な国民生活全体に関わる問題として総合的に検討がなされるべきである。このため、特集部分では、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス及びEUを対象として、(1)外国人労働者に関する労働市場の動向、(2)外国人労働者に関する受入施

策の変遷、(3)外国人労働者受入制度、(4)社会統合政策、(5)雇用における外国人差別に対する取組、(6)社会保障、(7)不法就労対策について、調査することとした。

2 諸外国における外国人労働者に関する労働市場の動向^(注1) —

(1) 総人口に占める外国人人口の割合

各国における総人口に占める外国人人口の割合を見てみると、アメリカ(12.3%)(2008年)^(注2)、イギリス(6.3%)(2007年)、ドイツ(8.8%)(2008年)、フランス(5.8%)(2006年)となっている。

(参考)日本:1.74%(2008年)^(注3)

(2) 総労働力人口に占める外国人労働力人口の割合

各国における総労働力人口に占める外国人労働力人口の割合を見てみると、アメリカ(15.6%)(2008年)、イギリス(5.8%)(2006年)、ドイツ(9.4%)(2007年)、フランス(5.4%)(2007年)となっている。

(3) 外国人労働者の失業の状況

各国における外国人の失業の状況についてそれぞれ全体の状況と比較してみると、フランスでは2007年における総失業率が8.0%、フランス人の失業率が7.5%、EU出身者の失業率が8.1%である中、EU域外出身者の失業率が22.2%、ドイツでは2009年における総失業率が8.2%、ドイツ人の失業率が7.5%、外国人が16.6%と、フランス及びドイツにおいては、自国民(及びEU出身者)と比較して外国人の失業率が極めて高い状況にある。なお、アメリカでは、2008年における総失業率、外国生まれの人の失業率がともに5.8%であり、出生時にアメリカ国籍か否かは失業率の差に影響を与えていない。

(4) 出生国別賃金の状況

アメリカにおける2008年の週当たり平均賃金は、本国生まれの労働者の平均が744ドルであるのに対し、外国生まれの労働者の平均は595ドルと、外国生まれの平均は、本国生まれの平均の約8割となっている。また、イギリスにおける2008年の週当たり平均賃金は、本国生まれの平均が438ポンドであるのに対し、外国

生まれの労働者の平均は415ポンドであったが、さらに、外国生まれの人の中で比較してみると、EU14^(注4)生まれの人が510ポンドと高くなっている一方でEUA8^(注5)生まれが290ポンドと極めて低く抑えられているのが特徴的であった。

(5) 産業別・職位別に見た外国人労働者の状況

各国における産業別・職位別に見た外国人労働者の就労の状況について見てみることにする。アメリカについては、2008年の職業別労働者割合を出生国別に見てみると、本国生まれの労働者では、管理・専門職等に次いで販売業等に就いている人の割合が高いのに対し、外国生まれの人については、管理・専門職等に次いでサービス業等に就いている人の割合が高くなっている。次に、イギリスについて、2007年の産業別労働者割合を出生国別に見てみるとEUA8生まれの人の中で製造業に従事している人の割合が高い一方で、それ以外の国の生まれの人は、本国生まれを含め、公務・教育・健康業の割合が高くなっている。また、イギリスの2007年の職種別労働者割合を出生国別に見てみると、EUA8生まれの人は、初歩的職業や加工・装置・機械熟練工の割合が高い一方で、それ以外の国の生まれの人は、本国生まれを含め、経営者・幹部、専門職、準専門・技術職の割合が高くなっている。次に、ドイツについて2009年6月における被用者全体に占める外国人被用者の割合を見てみると、宿泊・飲料サービス業が最も多く、被用者全体の約2割を占めている。最後に、フランスについて2007年の職位別労働力人口を見てみると、フランス人は、事務労働者、中間管理職に次いで現場労働者の割合が高くなっている一方で、外国人は現場労働者の割合が最も高く、次いで事務労働者の割合が高くなっている。

(6) 労働に関連する査証の発行の状況

各国における労働を主たる目的として発行された査証の状況について見てみると、アメリカでは、特殊技術を要する職業(H-1Bビザ)、イギリスでは求人のある技能労働者(ポイント制度第2層(Tier 2))の割合が高くなっていることから、これら両国においては、技能労働者の受入れに積極的であることが分かる。フランスで

は契約期間が12ヶ月以上の賃金労働者の割合が最も高くなっている。

3 諸外国における外国人労働者に関する受入施策の変遷 — (EU)

EUは、EU域外からの移民に対する共通移民政策と、EU域内における「人の移動」とで政策を大きく分けることができる。EUは1957年のEEC結成時から人の移動の自由を財、資本、サービスの移動の自由と並んで大きな目標の一つとして置いており、EU域内の人の移動の自由を妨げる直接的・間接的な障害を取り除くため様々な政策がとられている。一方、EU域外国からの移民に対しては、各国の主権の問題等から、2008年10月によくEUとしての共通移民政策が移民協約という形で策定されたものの、依然として各国間の隔たりは大きく、受入条件については各国に委ねられる形となっている。

(アメリカ)

アメリカは移民によって建国された国であることから、元来外国人を無制限に移民として受け入れていたが、人口の増加に伴い、1880年代以降徐々に選択的・制限的に受け入れるようになり、現在は特定のビザについて発給件数の上限を定めた形での外国人労働者の受入れを行っている。

なお、2008年秋の金融危機に端を発した急速な景気の後退を受け、米国人の雇用を守るため、2009年2月に「米国人労働者を雇用する法」が制定され、政府の支援を受けた企業が、外国人労働者を雇用するために米国人労働者を解雇したり、新規に雇用したりする場合に外国人を優先することが禁じられた。これにより、新規にH-1Bビザ保有外国人労働者を雇用した場合、事業主は労働条件申請の際に連邦労働省の追加的な雇用証明の認証を受けることが必要となり、事業主は、申請に先立つ90日の間に米国人労働者を解雇した実績があると認証を受けられないこととなった。

(イギリス)

イギリスは、歴史的に移民の流入が多く、多種多様なマイノリティが存在する国であり、特に第二次大戦

後の経済成長期には、英連邦諸国からの移民が大量に流入、イギリス市民としての居住及び労働の権利が自動的に付与されていた。しかしながら、黒人青年による白人男性の刺殺事件に端を発した人種暴動を契機として、外国人労働者に対する感情的反発が広がり、1962年には、英連邦諸国からの移民も制限されることになるなど、移民に対する制限が強化された。

その後、1990年代の持続的な経済成長を受け、専門技術者不足のみならず熟練を要しない分野においても深刻な労働力不足に陥ったイギリスは、それまでの抑制的な移民政策を転換、2000年には30年ぶりに労働許可証の発給規制が緩和される等の改正がなされるとともに、2002年からは、卓越した技術や経験を有する者が国内の求人なしで就労や開業の機会を求めてイギリスに移住することを許可する「高度技術移民プログラム(HSMP)」が導入された。

近年、イギリスでは「経済競争力の強化等イギリスの利益になる高度人材については積極的に受け入れる一方で、低熟練労働者については最小限にとどめる」という明確なコンセプトに沿って、次々と移民関連制度の改正を行っており、2008年2月からは、これまで80種類にも達していた移民受入政策を1本化し、申請手続きの効率化・明確化を図る一方で、在留管理を強化して不法滞在を減らすことを目的として移民受入れに関してポイント制を導入した。

なお、2008年9月の金融危機に端を発した世界経済の悪化を受け、2009年4月には、高度技術移民も含めて、欧州経済領域(EEA)外からの外国人労働者の入国条件を厳格化し、国内労働者保護の方針をさらに明確化している。

(ドイツ)

ドイツにおいては、第2次世界大戦後の西ドイツ(ドイツ連邦共和国)の経済復興のため、1950年代に非熟練労働者や準熟練労働者の国内需要が高まり、1955年より二国間協定により外国人労働者を受け入れたが、石油ショック及び経済減速による失業者増大を受け、1973年には外国人労働者の受入れを原則停止した。しかしながら、短期滞在の外国人労働者については、引き続き、労働許可証がなくても就労できる場

合を規定する法規命令及び二国間協定に基づき、継続的に受け入れ、その対象となる職種も拡大されていった。

1983年には、外国人労働者の帰国を促進するための帰国支援等について規定する「外国人帰国支援法」が施行されたが、移民の構成員に大きな変化は生ぜず、1989年の「ベルリンの壁」の崩壊により、1990年には、旧東側諸国（特にポーランド）からのドイツ民族に属する後期帰還移住者等の流入が増加したことにより、さらに移民が増加することとなった。

その後、2000年には、国内の情報通信分野における高度専門技術者（特にIT技術者）の不足を高度専門技術資格を有する外国人労働者によって充足するために、時限的政令の「グリーンカード規定」が導入され、高度専門技術者（特にIT技術者）を最長5年間の滞在期間で欧州経済領域（EEA）外から受け入れることとなった。これは、外国人労働者受入の制限に例外を規定するものであったことから、移民の受入れに関する新たな議論が開始される契機となり、2004年には新たに「移民法」が制定され（施行は2005年1月）、高度専門技術保有者の受入規定に加え、滞在許可と就労許可の手の統一化（ワンストップ・ガバメント）、社会統合政策の推進等の内容が盛り込まれた。なお、「移民法」の成立に伴い、時限的政令である「グリーンカード規定」は廃止された。

その後、2005年及び2006年に起きた外国人又はドイツに帰化した移民の背景を持つ者によるテロ等を背景に、2007年にはほとんどドイツ語を話せない移民に対して「統合コース」への参加が義務づけられることとなった。

2009年1月には、新規EU加盟国の大学卒業生に対して、具体的な求人の中にドイツ人、EU加盟国市民等がいなかったことを確認する「優先権審査」を廃止することにより労働市場を開放するとともに、高度専門技術保有者の受入要件の年収の下限を低くする等の改正を内容とする「労働移民活用法」が施行され、高度専門技術を有する専門職人材の労働市場参入のさらなる強化が図られたところである。

（フランス）

フランスでは、19世紀後半から出生率が低下し始め、多くの移民を受け入れてきた。第一次世界大戦により人口が急激に減少し、1919年以降、労働力不足を補うために、欧州諸国との移民受入れに関する二国間協定を締結した。さらに、第二次世界大戦後の「栄光の30年」と呼ばれた経済成長期には、安価な労働力が必要とされ、政府は、スペインやポルトガル、アフリカ諸国等からの移民の受入れを奨励し、外国人労働者の家族の滞在も許可されたため、フランスに流入する移民の数は大幅に増加した。

しかしながら、1973年の石油ショックでフランス経済が停滞すると、それまでの移民奨励政策は大きく転換し、1974年には就労を目的とした移民の受入れが原則停止された。

その後、1997年後半以降の景気回復を背景とする雇用環境の改善や、テクノロジーの進化など、経済・社会状況の大きな変化のなかで、未熟練労働者の受入れは抑制するが、経済発展への貢献度が高い高度専門技術者については積極的に受け入れるという視点が加わり、1998年には、コンピューター関連技術者の滞在許可証取得を容易にするための通達が出され、コンピューター関連の専門技術者については、受入れを促進することが示された。

現在のフランスでは、不法移民や家族呼び寄せによる移民等に対する受入基準を厳格化する一方で、有能な労働移民に門戸を開くという選別的な移民政策が採られており、2007年に制定された「移民制御・統合・庇護法」もこの路線を強化・補足するものとなっている。

4 諸外国における外国人労働者受入制度

（1）現行制度の概要

（EU）

EU加盟国の国籍を有する者の域内移動については、EUの機能に関する条約に基づき、原則として、EU加盟国の国籍を持つ労働者に関して、実際に提供された雇用に応じる権利、そのためにEU域内を自由に移動する権利、雇用に就くため加盟国に滞在する権利、雇用へのアクセス・労働条件等に関する均等待遇を受ける権利、就業後在住する権利が認められているとともに、

EU加盟国の国籍を持つ者に対する加盟国内での移動、居住の自由が認められている。(ただし、2004年及び2007年にEUに新規加盟した国の国籍を有する労働者の受入れについて、旧加盟国には最大7年間の経過措置が認められている。)

(アメリカ)

アメリカにおける入国・滞在と就労については、ビザシステムにより統一的な一元管理が行われている。アメリカの移民制度は大きく、永住権のない非移民ビザと永住権のある移民ビザに分けることができるが、そのうち就労を目的としたものは、E、H、L等の各非移民ビザ及び一定の資格要件(専門技術保持者が優先される)を満たした雇用関係移民ビザになる。

これらの一部は労働省から国内労働市場に影響がないこと、すなわち、米国人労働者の雇用機会喪失という影響と、海外から低賃金の労働者が流入することにより米国人労働者の労働条件が低下するという影響がないことが認証された上で、国土安全省から入国・滞在が許可されることとなっており、労働省が担う雇用証明はいわゆる労働市場テストの機能を果たしている。

(イギリス)

イギリスでは、イギリスの経済競争力の強化及び文化交流の促進を期待し、イギリスに寄与する高度技術移民を選別しやすくするとともに彼らを惹きつける制度とすること、申請手続きをより効率的、明確かつ客観的なものとする、さらには在留管理を強化し不法滞在を減らすことを目的として、2008年2月よりポイント制が順次導入された。

当該制度においては、移民を5つの階層(Tier)に分類し、5つの区分ごとに用意された、年齢、過去の収入、資格等による客観的かつ明白な基準に基づきポイントを計算し、条件を充足していることを確認した上で申請を行うというシステムになっており、当該制度の採用により、申請者は、在留許可申請を行う前に自分が希望するカテゴリーの条件を満たしているか否かを確認することができるようになるとともに、雇用者による労働許可取得後に在留許可申請をする必要がなくなり、

在留許可申請に一本化されるなど、手続きの簡素化が図られた。

この新しい制度においては、雇用主と教育機関が極めて重要な役割を果たすこととなり、高度技術移民を対象とした第1層以外の第2～5層の申請者は、雇用主又は教育機関である保証者による保証者証明書を提示することが求められるようになった。当該雇用主又は教育機関は、保証人となった外国人に不審な動向がみられる場合や、退職や転職または雇用条件や職務内容等の変更等があった場合は、内務省国境庁に速やかに報告することも義務づけられた。

また、イギリス国内の労働市場において不足している技能労働者を国外から確保することを目的としている第2層については、原則として、外国人の採用に先立ちジョブセンター・プラスにおいて求人広告を行う「居住者労働市場テスト」を実施することが求められている。なお、第1層又は第2層の入国者として合法的に5年以上イギリスに滞在した場合には、永住権・市民権の申請を行うことができる。

(ドイツ)

ドイツでは、2005年1月に施行された「滞在法」に基づき、外国人に「滞在資格」を付与するにあたり、従来実施されていた滞在及び就労に関する二重の許可手続きが、関連官庁内部の同意、承認手続きによって代替されることとなり、簡素化が図られた。これを受け、就労を目的とする「滞在許可」は、原則として、連邦雇用庁がその就労に同意した場合に、滞在資格とともに連邦各州の外国人局(連邦内務省の下部機関)から付与されることとなった。

連邦雇用庁は同意に当たり、労働市況に基づいて、外国人の就業によって、労働市場や産業構造に不利な影響が生じないか、具体的な求人への応募者の中に、ドイツ人、EU加盟国市民等がいなくどうか(優先権審査)、外国人が、同職種のドイツ人労働者と比較して不利な労働条件で雇用されないかどうかについて検証することとなっている。

また、外国人が過去5年間に亘り「滞在許可」を所持し、生計維持が確保され、少なくとも60か月以上社会保険加入義務のある就労に従事し、ドイツ語の十分な

知識を備え、家族と共に居住するのに十分な広さのある住宅を確保している場合には、無期限の滞在資格である「定住許可」が付与される。

なお、特別な専門知識のある学者等の高度専門技術保有者については、2005年1月よりドイツ入国後直ちに「定住許可」が付与されることとなっており、この区分による「定住許可」の付与に際しては、連邦雇用庁の同意は不要である。

(フランス)

フランスでは、3か月以上フランスに滞在しようとする外国人は、長期滞在ビザを取得してフランスに入国後、滞在のための許可証を取得する必要がある。これは、大きく「一時滞在許可証」(有期)と「在留許可証」(実質永住権)の2種類に分けられており、2006年の「移民統合法」で、新たに「『能力と才能』資格の滞在許可証」(有期)が創設された。フランスでの就労を希望する外国人は、原則として入国前に就職先を確定し、労働許可を得なければならず、労働許可を得るには、原則として、当該求人要件を満たす者が国内の労働市場では得られないことを証明するいわゆる労働市場テストを経る必要がある。しかしながら、国内の労働力不足を補うため、2007年12月より、30種類の職種で労働市場テストを経ずに労働許可が下りるようになったことから、フランスに就労目的で入国する外国人は、開放されている30種類の職種で労働許可を取得するのが一般的となっている。

労働許可が下りると、就労可能な資格が記載された滞在許可証が発行され、それが労働許可証にもなる。「一時滞在許可証」には有効期間があるが、初回の滞在許可条件を遵守していれば更新が可能であり、また、更新によって5年間を経ると、「在留許可証」を申請することが可能となる。「在留許可証」は、10年ごとに更新が必要であるが、問題のない限り更新できる実質的な永住権といえる。「一時滞在許可証」は、労働可能な分野や地域に制約があるが、「在留許可証」は、職種や地域の制約がなく、自由な労働が可能である。

2009年4月には、賃金労働者等を対象として、入国後に滞在許可証を申請することなく、ビザの有効期間内の滞在が認められる「滞在資格に相当する長期滞在

ビザ」が導入された。当該ビザの有効期間は、滞在目的によって異なる。ビザの有効期間後も滞在を希望する場合は、有効期間内に従来の手続きに従って滞在許可証の申請を行い、滞在許可証の交付を受けることが必要となる。

以上、EU及び米英独仏の外国人労働者受入制度について概観してみたが、いずれの国においても、自国労働者の雇用機会及び労働条件の確保を第一に考えた上で、それぞれの国の経済発展に寄与すると思われる高度人材の受入れを促進するための制度を構築していることが見てとれる。

このため、以下(2)においては、各国における高度人材の受入れに関する制度に着目して各国の制度の比較を行っていくこととする。

(2) 各国における高度人材の受入れに関する滞在資格 (EU)

EUにおいては、EU域外国からの高度技術労働者の受入れに関する指令として、「高資格雇用のための、域外国出身者の入国、滞在条件を定める理事会指令」(2009/50/EC)が定められている。これは、高度な技術を用いる労働で、EU域内で有効かつ1年以上の労働契約を既に結んでいる、あるいは同等の拘束力のある職がある域外国国民を対象として、「EUブルーカード」という特別な在留・就労許可証の発行を可能とする迅速な一括手続きを導入することにより、EU域外国からの高度技術労働者をEUに引きつける目的で策定されたものである。

認可される職は原則として居住する加盟国の平均給与の1.5倍以上かつ当該加盟国の同様な労働者の平均給与を下回らない収入がなければならず、域内の他の国からの労働者に対し就業制限を設けている加盟国は、ブルーカード所持者に対しても同様の制限を設けなければならないこととされている。

有効期間は1年間から4年間で更新が可能であり、労働契約期間がより短い期間の場合には、契約期間+3か月の期間として発行・更新することができる。

また、指令に基づき、ブルーカード所持者は、カードを発行した加盟国民と、労働条件等について均等の待

遇を受ける。

なお、アフリカ諸国などから懸念が出たことを踏まえ、途上国からの「頭脳流出」を促進することがないようにすべきことが指令に明記されている。この指令に基づき、ドイツ及びフランスは国内法を2011年6月までに整備しなければならないこととされているが、イギリスはEU域外からの労働者受入れについて独自の制度を既に導入していることから当該制度には参加していない。

(アメリカ)

アメリカにおいて高度人材の受入れを目的とした主要なビザの代表例としては、専門性の高い職業等を対象とするH-1Bビザがあげられる。当該ビザの対象となる専門性の高い職業というのは、大卒(学士)以上の学位を必要とする科学、薬学、ヘルスケア、教育、バイオテクノロジー、経営の専門性といった特定の専門性を有する職種である。

H-1Bビザの発給に当たっては、労働省の外国人労働証明を得ることが必要であるが、他のビザにおける外国人労働証明の取得の際に求められる国内労働者に対する事前の求人(いわゆる労働市場テスト)までは求められておらず、国内労働者の労働条件の悪化の防止を目的として、雇用する外国人労働者と同種の国内労働者の労働条件を不利にしない労働条件が当該外国人労働者に提供されていること等について事業主が労働省に報告することが求められるという限定的なものとなっている。

なお、H-1Bビザの有効期間は最大3年で、更新は最大3年を上回らない範囲で認められ、滞在期間は合計で6年未満とされている。

(イギリス)

イギリスにおける高度人材を受け入れる枠組みを見てみると、2008年2月に導入されたポイント制における第1層(Tier 1)が該当する。これは、イギリスの経済成長と生産性に貢献する高度技術を有する人材を受け入れる制度であり、1990年代の持続的な経済成長を受けて深刻な労働力不足に陥っていたイギリスが、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国内の求人なしで就労や開業の機会を求めてイギリスに移住することを許可するために2002年に導入した「高度技術移民プログラム(HSMP)」を代替するものである。

したがって、第1層での入国に当たっては、「高度技術移民プログラム」と同様、必要スコアを満たしてさえいれば、受入分野についての制限はなく、入国前に雇用先が決定している必要もない。なお、第1層一般のカテゴリーでの入国に当たっては、2008年2月の制度開始当初、学歴は学士号以上、過去の収入が1万6千ポンド以上であることが求められていたが、イギリス人の雇用機会を増加させるため、2009年4月1日より学歴については修士号以上、過去の収入については2万ポンド以上が求められることとなった。

第1層のうち、一般、起業家、投資家のカテゴリーについては3年間の滞在が認められ、その後2年の延長を申請することができる。

(ドイツ)

ドイツにおいて高度人材の受入れ推進を目的とした受入れ区分としては、特別な専門知識のある学者、卓越した地位にある教育者又は科学者、一般年金保険の拠出保険料算定上限額相当(年額66,000ユーロ：2010年1月1日改定)の所得がある専門家や上級幹部(高度専門技術保有者)について与えられる滞在期間に定めのない「定住許可」が該当する。

この区分による「定住許可」の付与に際しては、連邦雇用庁の同意は不要であるが、ドイツ連邦共和国の生活諸条件へ統合すること、国の支援なしで生活を維持できること、一般年金保険の拠出保険料算定上限額相当以上の収入が確保されていること及び入国前に雇用先が決定していることが求められる。

(フランス)

フランスにおいて高度人材を受け入れる滞在資格は、「能力と才能」資格の滞在許可証になる。これは、フランスと出身国双方の経済発展や、知的、科学的、文化的、人道的又はスポーツの各分野において多大な貢献を行うと見込まれる能力及び計画を有する外国人に対して、「能力と才能」に基づき就労可能な滞在許

可証が交付されるものである。

この滞在許可証は、フランスの発展に寄与するような高度な人材を誘致するために、2006年の「移民統合法」で新たに創設され、同時に、「能力と才能」の評価基準を審議する「能力と才能中央審議会」も創設されたものである。滞在許可証の交付にあたっては、「能力と才能中央審議会」が毎年定める評価基準に照らして、外国人の滞在計画の内容ならびにフランスと本人の出身国にもたらす利益とを評価することになっており、2007年12月11日に決定された選考方針では、申請者の学歴は、スポーツ、芸術分野を除き、学士以上とされ

ており、博士号取得者以外は専門分野の職業経験も考慮される。また、学位交付機関のレベル、著作のレベルも考慮され、雇用見込みが高い技術がある場合には優先される。特に、物理、化学、生物学、数学、情報、農学、経営、金融、保険数理、マーケティング、人材管理の分野で修士号以上の修了者が優先されることとなっている。

なお、この滞在許可証は、申請された活動にかかわるどのような職業にも就くことが可能となっており、労働市場テストも行われず。当該滞在許可証の有効期間は3年間で、原則として更新可能である。

〈表1-1〉 各国における高度人材受入制度に関する比較表

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
滞在資格の種類	H1-B(専門性の高い職業)	ポイント制第1層(Tier 1)(一般、投資家、起業家、学業修了者の4つのサブカテゴリーあり。)	高度専門技術保有者に対する定住許可	「才能と能力」資格の滞在許可証
受入分野	大卒(学士)以上の学位を必要とする特定の専門性を有する職種	(必要スコアを満たしていれば)制限なし	・特別な専門知識のある学者 ・卓越した地位にある教育者又は科学者 ・一般年金保険の拠出保険料算定上限額相当(年額66,000ユーロ:2010年1月1日改定)以上の所得がある専門家や上級幹部	(フランスと出身国双方の経済発展や、知的、科学的、文化的、人道的又はスポーツの各分野において多大な貢献を行うと見込まれる能力及び計画を有する外国人であれば)制限なし
許可要件	・学士またはそれ以上の学位が必要とされる一般的な職種に就労すること ・ビザの申請者がそれに対応する学位を米国または外国で取得していること ・労働省による外国人労働証明を取得すること(国内労働者の労働条件を悪化させないことを保障するため、労働条件等の報告を行う。)	サブカテゴリーごとに定められた基準(75点)、英語力(10点)及び生活費(10点)に関する3つの基準についてそれぞれ括弧内に記載のスコアを満たしていること(投資家については、英語力及び生活費に関する基準は免除。) ※サブカテゴリー一般(General)での入国に当たっては、学歴修士号以上、過去の収入2万ポンド以上が必要。	・ドイツ連邦共和国の生活諸条件へ統合すること ・国の支援なしで生活を維持できること ・一般年金保険の拠出保険料算定上限額相当(上記参照。)以上の収入が確保されていること ※連邦雇用庁の同意は不要。	・「能力と才能中央審議会」が毎年定める外国人の滞在計画の内容並びにフランスと本人の出身国にもたらす利益に関する評価基準を満たすこと ・スポーツ、芸術分野を除き、学歴学士以上が必要(博士号取得者以外は専門分野の職業経験、学位交付機関のレベル等が考慮される。) ※雇用見込みが高い技術がある場合、特に、物理、化学、生物学、数学、情報、農学、経営、金融、保険数理、マーケティング、人材管理の分野での修士号以上の修了者は優先
受入期間	ビザの有効期間は最大3年。更新は最大3年を上回らない範囲で認められる。滞在期間の合計は6年未満。	学業修了者を除き、3年。2年の延長が認められる。学業修了者については、最大2年で延長は認められない。	無期限	ビザの有効期間は3年。原則として更新可能。
受入数	年間6万5千人(ただし、自由貿易協定による優先枠あり。)また、米国の高等教育機関で修士号以上を獲得した者にはこれとは別に2万人分の枠あり。	制限なし	制限なし	制限なし
入国時に雇用主が決定している必要性	あり(事前に国内求人を行う必要はない。)	なし	あり(ただし、優先権審査は不要であるため、事前の国内求人を行う必要はない。)	原則として、あり(事前に国内求人を行う必要はない。なお、手続きの迅速化のために適用除外となる場合あり。)
関係機関	国土安全保障省、労働省、國務省	内務省国境庁	連邦内務省(連邦移民・難民庁、外国人局)、連邦雇用庁	移民・統合・国家アイデンティティ・連帯開発省、移民・統合庁、県労働雇用職業訓練総局

5 諸外国における社会統合政策 (EU)

EUにおける社会統合政策は、加盟各国の責任に委ねられており、EUとしては加盟国における社会統合の成功事例を掲載したハンドブックの作成等による各国支援を行うにとどまっている。

しかしながら、2003年6月に欧州委員会は移民、社会統合、雇用に対する報告を採択し、共通の具体策の策定や新たな課題に対応するためにEUレベルでの団結した行動の必要性を指摘した上で、移民の融合政策を進める上で融合の経済・社会的側面だけでなく、文化的・宗教的多様性や市民権・政治における権利といった問題をも考慮した包括的アプローチの重要性を強調するとともに、EUが従来以上に移民の融合政策を効率的に展開する必要に迫られているとして、法的枠組の強化及び関連諸施策の調整の迅速化等を求めた。

(アメリカ)

アメリカにおいては、古くは20世紀初頭より、宗教団体や、婦人団体による自発的な「アメリカ化」運動が行われてきた。これは、移民に対する英語の教育、合衆国憲法等の解説や、法律や行政制度の説明、学校・図書館・銀行等に関する実用的な情報を盛り込んだ数か国語によるパンフレットの作成と配布等を内容とするものであった。

このような民間における移民同化への試みを、連邦政府のイニシアティブで統合し、加えて、スムーズな移民受入れのため、ナショナル・サービス等のボランティア活動を合理的に利用できる枠組みを創設したのが2006年の大統領令により設置された「新しいアメリカ人特別調査会」の活動である。これは、2004年現在で推定800～1,200万人の不法移民がいると言われていた中、これらの不法移民は、サービス業、農業などで米国経済を支える一方で、社会保障費などを圧迫し社会問題化していたという状況を受け、ブッシュ大統領(当時)が移民制度を包括的に改正することを念頭に行われた施策の一つとして、合法移民を社会に同化させることを目的として設置された組織である。

同調査会の主な機能は、(1)合法移民の米国社会

への統合、特に、英語、公民及び歴史の教育に関し、行政省庁・機関に指示を行うこと、(2)労働者に英語教育や公民教育を行う業務を促進する官民パートナーシップを進めること、(3)合法移民への英語教育と公民教育の指導拡大のボランティア活動を通じた方法を検討することの3点である。

同調査会は、移民にとって必要で有益な情報のポータルサイトである「Welcome to USA.gov」を開設するとともに、新移民のコミュニティへの適応を促進するために、アメリカ市民や移民自身に対し英語やアメリカに関する知識を移民に教えるボランティア活動に従事することを呼びかける「新しいアメリカ人プロジェクト」を推進している。

(イギリス)

イギリスは、アメリカと同様に、歴史的に移民の流入が多い国であり、多種多様なマイノリティが存在する多文化主義国家であると言われてきた。イギリスでは、国内の人種的、文化的多様性が、イギリスを経済的にも文化的にも豊かにするという認識の下、マイノリティの多い地方自治体において、出身国言語を教育及び学習に使用することを推奨し、マイノリティの祭事及び文化行事を支援することも積極的に行われていた。

しかしながら、2001年にイングランド北部の都市において起こった3件の人種暴動を契機に、このような考え方に対し疑問が提起されるようになり、「多文化主義」にかわり、「共同体の結合」という考え方が浮上してきた。政府は、「共同体の結合とは、不平等問題への取組にとどまらず、市民としての誇りを再建し、市民性を促進し、共同体の自助能力を強化することである」と説明、2002年国籍、移民及び庇護法の制定等により、市民権、永住権を取得するに当たっては英語能力及びイギリスに関する知識を有すること等が求められることとなった。

イギリス政府はさらに、共同体の結合性向上のためには、社会的成功度の均一化が重要であるとの考えの下、教育、労働市場、保健、住宅、刑事司法の各方面における平等な待遇の徹底化を目指し、英語が第一言語でない生徒への英語教育の重点的な実施、特に就職が不利なグループ(黒人、カリブ人、パキスタン人、

バングラデッシュ人の子孫等)に対する就職支援等の施策を総合的に実施している。

なお、2009年3月には、移民の影響を受ける地域における違法雇用への対応や地域の公的サービスへの負担の軽減のため、経済移民及び留学生から徴収する賦課金を原資とする7千万ポンド(初年度3千500万ポンド)の基金を創設することが発表され、同基金により、移民増加に対応するため、学校教員の増員、家庭医(GP)の担当範囲の拡大、警察による集中支援等革新的なプロジェクトを実施する地方公共団体に対する支援が行われることとなった。

また、2009年7月には、人種差別に取り組むための900万ポンドの基金の創設が発表され、同基金により、どの共同体の出身かに関係なく全ての人が公平な扱いをなされることを保障することに資するプロジェクトを実施する団体に対し、助成金が支給されることとなった。

(ドイツ)

ドイツにおいては、第2次世界大戦後にドイツ民族であることを理由に迫害を受けたこと等を理由として人道的見地からドイツに受け入れられた帰還移住者のうち、特に1993年以降に帰還した後期帰還移住者の中にはドイツ語を話せない者の割合が増加した結果、ドイツ国民の社会的憂慮が増加し、受入れに対する許容度が低下するとともに、ドイツ社会から遊離した移民により形成された「並行社会」が将来のドイツ社会に驚異を与える強い蓋然性があることから、移民のドイツへの社会統合が大きな課題となっていた。

このような流れを受け、2005年1月に施行された「滞在法」では、社会統合政策に関する規定が新たに盛り込まれるとともに、ドイツ語及びドイツの法的秩序、文化、歴史に関する知識習得のための統合コースの設置に関する規定が設けられ、さらに2007年8月に施行された改正「滞在法」には、「統合コース」への参加義務規定が盛り込まれた。

また、2008年には、ドイツ国籍の取得を申請する者に対しては、ドイツ市民としての知識を確認する「国籍取得テスト」の受験が義務づけられることとなった。

現在、ドイツ連邦内務省は、ドイツに合法的に居住

する移民をドイツ社会に統合することは、迎え入れる社会と移民自身の両者の利益となるとの認識の下、すべての移民に対して、ドイツ社会の一員となるための彼ら自身の努力を支援するための基本的な統合施策を実施しているところである。なお、人権の促進及び保護のために2001年に設置されたドイツ人権機構においても移民の人権の保護及び社会統合に関するプログラムが実施されている。

(フランス)

フランスでは、移民の社会統合促進を目的として、2003年7月から試験的に12の県で滞在許可を申請する移民とフランス共和国との間で交わされる「受入・統合契約(CAI)」を導入し、2006年からは、初めて滞在許可を取得し、永続的な滞在を希望するすべての外国人に対し同契約の締結が義務づけられた。

「受入・統合契約」を締結した移民は、当該契約に従い、市民研修と、必要があれば語学研修を受けることが求められる。市民研修では、フランスの制度の他、男女平等や政教分離といったフランスの価値観に関する講義が行われる。また、契約に基づき、移民は、フランスでの生活や就労に関する情報提供を受けることができるようになる。

その後、2006年及び2007年に行われた移民法改正では、移民とフランス人との経済的、社会的な格差が背景にあると見られる移民系住民による暴動などの問題に対処するため、移民の社会統合政策に重点が置かれた。これらの移民法改正により、初めて滞在許可を取得し、永続的な滞在を希望するすべての外国人に対する「受入・統合契約」の締結の義務づけ、家族呼び寄せによる外国人のフランスへの移住に当たっての入国前(入国ビザ取得前)のフランス語習得義務及び「共和国的価値」の理解の義務づけ等の改正に加え、実質的な永住権である「在留許可証」の申請要件として「統合条件」が追加され、当該外国人が、フランス共和国の原則を実際に尊重しているかを判断するにあたっては、「受入・統合契約」を遵守しているかが考慮されることとなった。