欧州および北米各国における
外国人の在留管理の実情に関する
調査報告書

外務省領事局外国人課
平成 18 年 2 月

は し が き

我が国においては、90年代以降、外国人の在留者数は大幅に増加し、現在約200万人を数え、今後も着実に増加していくものと予想される。特に、90年の入管法の改正以降、日系ブラジル人を中心とした定住者受入れに伴って、不安定な雇用制度、社会保険未加入、本人及び家族の不十分な日本語教育、青少年犯罪の増加、地域社会との摩擦などの問題が顕在化している。

外国人が、労働者としての権利を享受し、社会保障のもとで保護され、義務教育年限の子どもへの教育などの行政サービスを受けるとともに、外国人の犯罪などを防止するとの観点から、外国人の総合的な在留管理システムを構築することが喫緊の課題となっている。

我が国の在留管理システムの構築を検討する上で有益との判断から、今般、当省は外国人の在留管理システムに関する調査を千葉大学大学院専門法務研究科に委嘱し、手塚和彰教授にはドイツ、英国、アイルランド、米、カナダを、藤川久昭青山学院大学法学部助教授にはオランダ及びフランスにおいて現地調査をして頂いた。本報告書は、同調査の成果である。

諸外国における在留管理システムについては、これまでも種々の形で研究成果が出されているが、本報告書は我が国の在留管理システム構築の検討に資するため、外国人を多く受け入れた経験を有する国において実情を調査したものであり、極めて興味深い内容となっているので、関係方面のご高覧に供することとした。かかる有益な報告書を作成頂いた手塚教授並びに藤川助教授に対しては深甚な謝意を表明申し上げる次第である。

なお、本報告書に示されている見解は、すべて執筆者個人のものであることをお断りしておく。

2006年2月

外務省領事局

外国人課長 中山泰則

目 次

序 章	本調査の目的及び調査の対象	1
第一章	EUレベルの現状と問題	3
第二章	ドイツ	13
第三章	英国	24
第四章	アイルランド	31
第五章	フランス	35
第六章	オランダ	42
第七章	米国	46
第八章	カナダ	58

序章 本調査の目的および調査の対象

現在のグローバル化は WTO 体制の下に進められている。とりわけ「サービス貿易に関する一般協定」(「世界貿易機関を設立するマラケシュ協定」付属議定書-B)により、「労働市場の統合のための協定が、いずれの加盟国についても協約国間で労働市場の完全な統合を行うための協定の締結国であることを妨げるものではない」とし、当該協定の締結国の国民に対し、居住及び就労の許可のための要件の適用を免除することを認めている。

こうした中で、北米自由貿易協定(NAFTA)や、中南米自由貿易協定など地域間の自由貿易協定が締結され、他方では我が国を含み、二国間ないし地域との自由貿易協定(FTA)や経済連携協定(EPA)が締結されつつあるのが現在の流れである。

このように、モノ、カネ、情報の移動の自由化はヒトに関しても進み、いわゆるグローバリゼーションの中で、ヒトの移動が自由化されつつあるが、他方、むしろ自由を認めれば認めるほど、受入国の規制が必要となり、しかも、ヒトの移動が一国ではなく、EU(欧州連合)のような連合国家を目指し、共通市民権を指向する場合にも、その共通のルール作りが進んでいる。

本調査は、こうした中で、いくつかの代表的な国を対象として、ヒトの移動、とりわけ外国人の入国・在留・居住のあり方と、その際どのような情報を得、これを保持、管理や人権保護のために使うのかに関して調査を行うものである。

本調査の過程で、最大の移民受入国であったし今後もあり続ける米国においては、2001年9月11日のテロ事件後、受入れの原則や制限が強化されることはなかったが、その受入れ(入国、在留管理)に著しい変更が行なわれた。

EUにおいても、欧州共同体設立条約(2001年3月1日発効のニース条約など)では、査証、庇護、入国およびヒトの自由移動に関する政策としてヒトの自由移動を確保するための保障的措置や犯罪防止をとることとし(同条約 61 条)、加盟国の外部との国境通過に対して、加盟国が従うべき基準及び手続や査証の共通の規則や取り扱い(同条約 62 条)を定めるとともに、2007年までに外国人に関する共通データの作成・保持を加盟国に義務付けている。この詳細は、第1章に譲るが、最近のEU拡大にともない、EU外部へのヒトの流入に対するコントロールの強化が注目される。

今回の、調査対象国である、ドイツ連邦共和国(以下「ドイツ」とする)、連合王国(以下「英国」とする)、アイルランド共和国(以下「アイルランド」とする)、フランス共和国(以下「フランス」とする)、オランダ王国(以下「オランダ」とする)、アメリカ合衆国(以下「米国」とする)、カナダ連邦(以下「カナダ」とする)の各国の最近の変化は前記の要因によるところが大である。

このことを指摘し、かつ、本調査にご協力いただいた関係各国の担当者各位ならびに在外公館担当官の方々のお名前は明記しないが、深い感謝の意を表したい。

なお、調査報告一覧と本報告の間に、用語等の若干の違いがあるが、できる限り原語をふすこととした。

また、このような国際的な次元での網羅的な調査はこの調査が嚆矢だといえる。もちろん短期間で仕上げ、在外公館の担当者の方々にお答えいただいた点を考慮しても、この調査結果を今後も拡充し、我が国の政策はもとより、研究の次元に至るまでの共通財産になることを期待したい。

第一章 EU レベルの現状と問題

1. 最近の状況変化

2005年7月のロンドンでの2回にわたるテロ事件、さらには、フランス・パリ近郊から始まった一連の暴動事件などの原因は、イギリス、フランスといった移民大国での、移民系市民の不満の結果であるという。他方、わずかの可能性を求めてのアフリカなどからの移住希望者の流れは、モロッコ、チュニジアからスペイン領やマルタなどの厳重な管理(境界線)を超えてのEUに希望を求めて何とか移住しようとする移民の動きを伝えている。

最も豊かで、政治的、経済的安定を維持しているEUにあって、EUが、カネ、モノ、ヒトの共通の自由な流れをとることを目的としていることから、移民、難民問題があらゆるEU諸国のみならず、EU全体としても当面の大問題の一つであることはいうまでも無い。

以下に述べるように、EUとEU諸国の対応は厳しくなっているが、この中で、従来、移民や外国人労働者を受け入れてきた各国が掲げてきた**統合(integration)**、**同化(assimilation)**、**共生(coexistence)**¹の理念が揺らぎ、さらなる、移民や外国人労働者への政策転換が図られつつあるといえる。

我が国の議論では、曖昧な外国人受入論が横行し、外国人(移民や難民)を受け入れ、「共生」しなければならないというだけに終始してきたが、受入れ問題に関しては、なんら具体的な提言がなされなかった。最近、ようやく具体的な提言²がなされることになっているが、その背景には、経済のグローバル化がモノ、カネとならんでヒトの移動の自由化を図る方向にあることと、他方、無策のまま徐々に増えつつある外国籍の住民をめぐって起きる雇用、社会保障、子どもの教育などの諸問題への対応を迫られての結果であった。前者に関しては、目下、日本もWTO体制下に、アジア諸国などとのEPA、FTAの締結がヒトの受入れをとまなうものであることがあげられる。

¹ 報告者は、「共生」という曖昧な用語で問題が解決するとの意見には与しない。日本以外では共生という言葉はほとんど用いられていない。したがって、その英訳のcoexistenceという言葉も、平和共存(peaceful coexistence)のように異なる体制などが同時に存在し、共存できることを示すという意味にしかならない。もっとも、他民族の共存を掲げるイギリスの外国人、移民の受入れ思想は、まさしく「共生」だといえよう。日本で共生という言葉の独り歩きの大危険をかねがね述べてきたが、その理由は、共生という曖昧な概念が厳格に定義されていないこと、さらにはそれからなんら具体的な施策が出てこないことなどである。こうした、曖昧な理念を金科玉条のごとく掲げて、それで社会的な問題解決になるという日本人の戦前以来の通弊を改めなくてはならない。なお、integration(統合)についても、欧州諸国はそれぞれ異なった用い方をしており、例えばアイルランドでは、受け入れた外国人すべての問題ではなく、難民受け入れ後の難民への施策だけをintegrationとしている(後述第4章参照)。こうした事態を少しでも統一的な政策のためにEU内の統一を図ろうとするのが、本章のテーマである。「共生概念」等に関しては、手塚「日本における外国人の共生と統合」(岩波講座「現代社会学第15巻 差別と共生の社会学」1996年、手塚和彰「外国人労働者研究」信山社2004年、第1部第1章所収)参照。

² 外務省海外交流審議会答申「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取組み」(2004年10月)や、経済界からの日本経団連「外国人受け入れ問題に関する提言」(2004年4月)などがあり、一定の議論がなされた。

以下の報告との関連で言えば、ドイツ、オランダなどの諸国は 1970 年代から、受け入れた外国人の統合を目標としてきた。これに対し、旧植民地国の独立にともないその時点での本国在住者に国籍ないし市民権を与えた、英国やフランスなどの旧植民地保有大国については異なる政策をとってきた。フランスの場合には、フランスの言葉を話し、文化を持つべきだとの同化政策をとり、対照的に、英国の場合には、英国内に異文化、異言語社会が存在することを否定せずその共存が成り立つとして、これを horizontal な関係である(日本の共生論がこうした関係を共生と言うのかについては不明)として、疑わなかった。冒頭述べたようなテロや暴動によりこうした政策理念が揺らいでいる。このように米国、カナダなどの移民から成り立ってきた国は別にして、移民、難民の受入れと、外国人労働者の受入れの結果様々な効果と問題を解決してきた欧州とくに EU 諸国、さらには、近年の経済発展の結果外国人を受け入れ始めてきたアジアの代表的な国々の現状をとりわけ、外国人の受入れをめぐる情報、データの収集、管理の点を中心に報告する。

EU 委員会は、その拡大とともに、EU 外部から内部に多くの外国人が流入することを前提に、また、米国が IC 旅券の導入を他国にも強く求めている(IC 旅券の未導入国の査証を求めるなど)ことに鑑み、一定の対応を迫られるものの、当顔画像の入力された IC 旅券を 2006 年 8 月 28 日までに導入すべく、2005 年 2 月 28 日に「加盟国の発行する旅券等の生体情報の標準に関する理事会規則」を採択した。なお、指紋については、左右の人差し指の指紋を搭載する方向での検討を開始している。これは EU 市民の旅券の発行の問題である。

さらには、在住外国人の情報を共有するために、1995 年の指令(Directive 95/46EC)をさらに強化し、外国人旅行者すべてについて 2007 年までに共通の情報の取得、保存を求めることとなった(Directive 2004/82EC of 29 April 2004)。

EU 加盟各国を調査している中で、この外国人の管理データをどのような項目で行なうのかの了解に十分に達しているとはいえない状況を感じたが、しかし、EU の東への拡大は、東からのヒトの移動圧力を強めており、EU はその東のもっとも長い国境を有するポーランドに対し、国境警備の強化を求め、そのためにワルシャワに「相互国境審査機関」を設け、各国の国境管理の調整・支援に当たることとした。

また、マグレブ諸国からのスペイン(領)への不法移民の送還基金を設けて対応しようとしている。

2. EU レベルの外国人データ・統計の取り扱いについて

これ以前、EU は、アムステルダム条約において、共通移民・難民政策を発展させるとしているが、これに関しては、従来意見の対立があり、EU の統合における困難な問題の一つであった。

とりわけ加盟各国に共通の移民、難民の概念が得られておらず、その政策適用も各国においてまちまちであった。その故に、一気に EU 共通政策を掲げるには至らず、徐々に加盟国間で移民・難民に関する定義をはじめとする調和政策をとらざるを得なかった。そのための第一歩が共通の統

計的な処理ができることを目標とすることであった。

こうした EU の政策に関しては、次のような一般的な問題点がある。

(1) 補充性原理との関係: 各国法や政策との関係

第一は、補充制原理 (EU 条約 5 条)³との関係である。

各国の従前の移民・難民の政策の相違を共通なものに一步でも近づけるために、EU は加盟国において試行的に統計の共通化を図った。その上で、前記アクションプランを超えた移民に関する統計の改善のためには法的規定が必要であるとの決議 (2003 年 11 月 6 日) に至ったものである。

この中には、単なる移民数だけではなく、人口と社会経済的な発展のため、特に労働市場面からの適切な必要性判断の観点を含むものとし、他方不法移民に関する処理も必要なものとされた。さらには、人的取引防止のための政治的手段の効果という観点も考慮されなければならない。

これらの点に関しては、EU での法的なコーディネーション (coordination) や調和 (harmonization) をとることなく、各加盟国がそれぞれの法的な手段をとることにより、間接的で、有効かつ効果的ではないとしてもスタートを切ることとされた。

移民と難民に関しての調整された EU 共通の統計を導入するためには、複雑なプロセスをとらざるを得ず、統計に対する政治的必要性、国際的な手続きや勧告をなすため、ならびに定義の現実的な利用の面で各国の事情を考慮に入れざるを得ない。そのための協議や、調整や計画が EU 委員会によりなされざるを得なかった。

その結果、EU レベルでの共通法や政治的手段の発展と実施の監視を行うためにも EU 全体のレベルでの統計は不可欠なものである。その結果の法規の制定にいたる過程では、国連の条約等を考慮することも必要である。こうした結果は、毎年 Eurostat に公表されることになる。もちろん、その中には、移民、難民の毎月の数と、非 EU 諸国からの合法、不法移民のデータも含まれるものである。

ここで、最初に指摘しておかなくてはならないのは、移民、難民の対象となるのは、EU 諸国の自国以外の市民 (EU - citizens; EU-Bürgern) ではなく、EU 諸国を除く国々の市民、国民 (nonEUcitizens; Nicht-EU-Bürgern) である。EU 新加盟国民 (うち、キプロスとマルタを除く) の移住の自由は認められており、後に述べるように (第 1 章 3 参照) 暫定的に被用者としての就労の自由が当面限定されていることと異なる。

こうした作業のためには、加盟各国は、国内での移民、難民統計の整備を図ることが求められ、その帰結として、1997 年 2 月 17 日の欧州議会の共通統計のための指令 (EG322/97) が決議された。この指令は、2003 年に改正されている (指令 1882 / 2003)。

³ 同条を「補充の原則」とする訳も多い。

(2) 比較性の原則 (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)

比較性の原則 (EU が決定できる項目でも、その最低基準の範囲内で加盟各国ないし、加盟国間の条件やとり決めが優先する) は、目的を達成するために必要かつ十分を超えない最低限度の基準のみを設定するものとされている。加盟国は独自の判断で、調整的な統計のデータの定義の範囲を超えない限り自国のやり方で統計を処理することが可能である。

なお、統計のための費用は各国の負担である。

以下、「**移民と国際的な保護に関する共通統計のための EU 委員会の提案ならびに欧州議会指令**」の概要を紹介する。

1 この指令は、EU 設立条約 285 条1項に基づくものであり、EU 委員会の提案に基づき、同条約 251 条による EU 経済 社会委員会の意見表明、EU 地域委員会の意見表明を経て、以下の理由により検討されたものである。

さらに、EU 社会経済委員会ならびに地域委員会の協議のうえ、2005 年 9 月 15 日には、以下の内容の外国人に関する包括的かつ比較可能な統計データの共通政策、立法措置を加盟各国に要請した。

まず、当面の問題として、1999 年のフィンランド・タンペレ会議において、自由、安全の拡大と、法的手段の確立のための行動計画が提示されてきたが、これに次いで 2003 年 4 月には、移民と難民の領域における統計的処理のための短期 中期的な目的のためのアクションプラン (KOM(2003)179) が決定された (2003 年 4 月 15 日)。

この共通統計の確立に関しての根拠規定には、EU の共通行動の遂行にとって必要な場合には、欧州議会は統計の作成に関して、共同決議によりそのための法的措置を定めることができるとの EU 条約 285 条が法的根拠である。

2004 年 5 月 1 日の新規 10 か国の加盟にともなう EU の拡大と EU 内移住と域外からの移民の流れが強まっていること、さらには相変わらず続く難民や不法移民の増大に対処するために、EU 委員会は、あらかじめ 2003 年 6 月 20 日のギリシャ・テサロニキ会議において移民、難民の増加と分析に資するために有効なシステムが必要であるとの結論に達した。これを受けて、同年 11 月 6 日の欧州議会において、EU の公正、かつ効果的な移民政策を発展させるために包括的な統計を担保するための法規が必要であることを決議した⁴。

⁴ なお、従来の EU の移民、難民などの取り扱いに関する指令や決議の概要に関しては、Bundesrat-Drucksache 699 / 05,S.5f.f.に詳しいが、ここでは省略する。

1条 目的

本指令の目的は、以下の点に関する共通統計をより高度化し、作成するための共通規則を設けるためのものである。

- a) EU加盟国の領域への移民の流入とEU加盟国の領域からの移民の流出、これには、ある加盟国から他の加盟国への流れ、ならびにEU加盟国間と第三国間の流れを含む。
- b) EU加盟国の領域内に常居所をおく自然人の国籍ならびに出生国。
- c) 移民、在留許可の付与、市民権、難民その他の国際的な保護の形態、ならびに不法移民に対する対策などに関するEU加盟国の行政上の手続きと訴訟手続きを取り扱う。

2条 定義

以下の用語の本指令上の意味は以下の通りである。

- a) 「常居所」とは、ある人物が通常日常の休息をとる場所をいい、静養、休暇、友人や親族訪問等の目的での暫定的な不在、商用での不在または医療上の不在または宗教的な巡礼のための不在などに関しては考慮しない。
- b) 「域外からの移住」とは、自然人が従前に他のEU加盟国か第三国に常居所を有していた者が、EU加盟国領域内に最低限12か月間常居所としてとどまるか、事前に最低限12か月間の予定で領域内にとどまる行為をいう。
- c) 「域内移住」とは、自然人が従前に他のEU加盟国領域内に最低限12か月常居所とするか、次前に最低12か月の常居所たることが定められていたものが、他の加盟国に移住する行為をいう。
- d) 「域外からの移住者」とは、域外からの移住をなそうとするものである。
- e) 「域内移住者」とは、域内移住をなそうとするものである。
- f) 「長期滞在権を有する者」とは、EU指針「2003 / 109(EU議会)」2条b項所定の長期滞在権を有するものである。
- g) 「第三国民」とは、EU市民ではなく、EU条約17条1項所定の者で無国籍者を含む。
- h) 「国際的保護の申請」とは、EU指針「2004 / 83(EU議会)」2条g項所定の国際的保護申請をいう。
- i) 「難民の資格」に関しては、欧州議会の指針2004 / 83 / EGの定義による。
- j) 「補充的な保護的地位」に関しては、欧州議会の指令343 / 2003 / EG、2条i項による。
- k) 「家族の構成員」に関しては、欧州議会の指令343 / 2003 / EG、2条i項による。
- l) 「暫定的保護」に関しては、欧州議会の指針2001 / 55 / EG、2条による。
- m) 「家族随伴可能最低年齢」に関しては、欧州議会の指針2004 / 83 / EG、2条i項による。
- n) 「新規居住」に関しては、国際的な保護目的の下に、加盟国内に、個別加盟国および共通新規居住計画の枠内で、滞在する第三国の者で、許可を受けたものをいう。

- 2 必要な場合には、本決定 1 項(前項)の定義に関しては、11 条 2 項の手続きにより調整できる。
- 3 前項の定義規定に関しては、本指令の定義の調整に必要な場合、11 条 2 項の手続きにより追加規定をおくことができる。
- 4 加盟国が前項の定めるところの一以上の定義規定に拘束されない場合には、当該加盟国は、本指令の求める統計を提供する義務を有する。

3 条 国際的移動、居住人口、各国民の稼動状況に関する統計

1 EU 加盟国は EU 委員会(Eurostat)に以下の数値を提供しなければならない。

a) 以下の細目の下に、加盟国の領域内への移住者

-) 年齢、性別毎の国籍
-) 年齢、性別毎の出生国
-) 年齢、性別毎の最終常居所国

b) 以下の細目の下に、加盟国の領域内から移住(出国)したもの

-) 年齢、性別毎の国籍
-) 年齢、性別毎の出生国
-) 年齢、性別毎の次の常居所

c) 以下の細目の下に、当該加盟国に常居所を有する自然人

-) 年齢、性別毎の国籍
-) 年齢、性別毎の出生国

*要するに総数を示せということ(訳注)

d) 加盟国の国籍・市民権を取得した自然人および従前に他の加盟国民であるか、無国籍者が、加盟国の国籍・市民権を取得したもの。これらに関しては、年齢、性別ならびに従前有していた国籍、または、無国籍毎の数

2 前1項所定の統計は、各年ごとに報告され、委員会は、各年終了後 10 か月後にはそれを公表(Eurostat で)する。最初の報告年度は 2006 年である。

4 条 国際的保護上の統計

1 EU 加盟国は、以下の統計を EU 委員会(Eurostat)に提出しなくてはならない。

- a) 国際的保護の申請をしている者、およびその申請に含まれる家族
- b) 国際的保護申請により、報告の期限内に当該国においてその申請につき審査され、保護が期待される者
- c) 保護申請がその拒否する初審の判決で、その申請が許容されないか棄却される結果の判決を含む

- d) 難民資格が容認されるか拒否された初審判決
- e) 補充的な保護の地位が容認されるか拒否されるかの判断をした初審判決
- f) 暫定的保護が認められるか、取り消された初審判決
- g) 国際法により人道的ないしはその他の理由により認められた在留許可の承認、拒否、取消を行ったその他の初審判決
- h) 国際的保護を求めたが取り下げられた申請

この統計には該当者の年齢、性別、国籍別の統計を含むものとする。この統計については、暦月での報告期限になされなくてはならないし、EU 委員会 (Eurostat) は、報告月の終了後 2 か月以内に公表する。最初の報告月は 2006 年 1 月である。

- 2 加盟国は以下の数値を EU 委員会の統計 (Eurostat) に提出しなければならない。
 - a) 国際的保護が認められ、当該年度内に管轄を持つ国での地位が認められる者
 - b) 行政手続または裁判により、国際的保護を求めての申請が拒否されたことに関しての法的手続き、これには申請が許容されないか、理由が無いとして棄却されたものも含む
 - c) 行政手続ないし裁判所の法的手続きにおいて難民としての資格を承認ないし、否認された判断
 - d) 行政手続ないし裁判所において、補充的な保護の地位が容認されるか拒否されるか、いずれかの判断
 - e) 行政手続ないし裁判所において、暫定的保護が認められるか、取り消されるかした判断
 - f) その他行政手続ないし裁判所の法的手続きにおいて、国際法により人道的ないしはその他の理由により認められるか、拒否されるか、取り消された判断
 - g) EU 指令 343 / 2003 および EU 指令 1560 / 2003 により申請がなされるか、移送されていること
 - h) 加盟国での新規居住が認められている者

これらの統計は、年齢、性別および国籍別に該当者につき提出されること。この統計は暦年ごとの報告期間になされ、EU 委員会 (Eurostat) において、報告年度の終了後 3 か月以内に公表される。最初の報告年は 2006 年である。

5条 不法入国および不法在留に対する対策に関する統計

- 1 加盟国は EU 委員会 (Eurostat) に次の事項に関する統計を提出する。
 - a) 第三国の国民で、外部国境から加盟国の領域内への入国が拒否された者
 - b) 第三国の国民で、各加盟国の領域内での在留が、各加盟国の入国規定により違法だと

される者

この統計は該当者の年齢、性別、国籍別に提出されなくてはならない。

- 2 前項所定の統計は、暦年ごとの報告期間になされ、EU 委員会(Eurostat)において、報告年度終了後 3 か月以内に公表される。最初の報告年度は 2006 年である。

6条 第三国の国民の在留資格ならびに在留に関する統計

- 1 加盟国は以下の統計を EU 委員会 (Eurostat) に提出する。

- c) 以下の細目により、第三国の国籍を有するものに付与された在留資格の数

) 該当者に最初に在留が認められた在留資格を付与された期間内に、国籍別に在留資格の付与の理由とその資格の有効期間

) 在留期間内に、入国時の地位の変更やその在留目的の変更にに基づき付与された資格が拒否された場合、国籍別に在留資格の付与事由と有効期間について報告する。

) 統計予定日において有効な在留資格(付与された数で、拒否されたり期限がきたものでない)に関して、国籍別に在留資格の付与事由と有効期間について報告する。

- d) 長期在留資格者の数を国籍別に報告する。

- 2 加盟国の国内法や行政の慣行により、在留資格の代わりに長期在留のための特別ビザが付与れ、あるいは特別入国者としての地位が認められる場合には、そのビザの数と特別入国の承認数を 1 項所定の数値に加える。

- 3 1 項所定の統計は、暦年ごとの報告期間になされ、EU 委員会(Eurostat)において、報告年度終了後 6 か月以内に公表される。最初の報告年度は 2006 年である。

7条 送還者の統計

- 1 加盟国は EU 委員会 (Eurostat) に、第三国の国籍者で、行政手続ないしは裁判所手続において、任意ないしは強制的に故国に送還されるか、通過国その他の第三国に送還されるべき義務が決定されている者に関して、年齢、性別、送還される者の国籍につき報告される。

- 2 1 項所定の統計は、暦年ごとの報告期間になされ、EU 委員会 (Eurostat) において、報告年度終了後の 3 か月以内に公表される。最初の報告年度は 2006 年である。

8条 それ以外の追加統計細目

- 1 以下の追加統計細目につき EU 委員会は 11 条 2 項の手続きにより次の統計を確定しなくてはならない。

(ア) 3 項により必要とされる統計は以下の細目による

) 稼得上の地位

-) 職業
 -) 経済分野
 -) 教育、職業訓練のレベル
 -) 最初の入国時の年齢
- (イ) 3 項 1 号による a)、b)、c)は、さらにこの間の常居所のある地域ごとにされる
- (ウ) 4 項所定の統計については以下の細目による
-) 該当者についての行政上の判断の数
 -) 申請された保護のカテゴリー
 -) 申請の年
- (エ) 5 項所定の統計については以下の細目による
-) 拒否の理由ないし収容理由
 -) 拒否ないし収容のなされた場所
- (オ) 6 項所定の統計については以下の細目による
-) 最初の在留資格付与の年
 -) 職業
 -) 経済分野
 -) 年齢
 -) 性別
- (カ) 7 項所定の統計に関しては以下の細目を必要とする
- 帰国理由
- 2 1 項によりさらに追加の細目を定める場合の決定をなすに際して EU 委員会は共通政策ならびに取締りの更なる発展の目的と適当なデータベースの利用可能性の発展の目的での必要性を考慮して決める。

9 条 データベースとその質的レベル

- 1 各加盟国において、データの利用可能性については個別法規定と慣例により統計を以下の統計に基づいてなされる
- (ア) 行政及び私法上の手段の記録簿
 - (イ) 行政的手段の統計
 - (ウ) 各国の人口の中で自然人ないし一定のグループの登録
 - (エ) 国勢調査
 - (オ) 無作為抽出調査
 - (カ) その他の適当なデータ

- 2 加盟国は上記の使用データ出所に関する報告を EU 委員会 (Eurostat) に提出するなど。
以下は省略する。

第二章 ドイツ

1. 序論

ドイツが長年とってきた外国人政策にこの間変化があった。

その理由は、三つある。

第一は、EUの拡大である。2005年5月1日から従来の15か国にポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキア、スロベニア、バルト三国(リトアニア、ラトビア、エストニア)、マルタ、キプロスの10か国を加えたEUの拡大は、新加盟国の国民すべてに、ローマ条約以来EUの基本的権利として保障されてきた居住の自由、就業の自由を直ちに与えることにはならなかった。

とりわけ、3,800万人の人口を持ち、その国民所得もドイツの5分の1のポーランド(ポーランド東部はさらに低く15分の1以下だといわれている(表1、表2参照)。東欧新加盟国からのドイツ、フランスなど高所得国への新加盟国民の移住、就業が予測され、EU加盟交渉の中で、当面2年、さらに3年プラス2年間の最長7年間、人口の少ないキプロスとマルタ国民を除き、移住の自由(Freizügigkeit)と被用者としての就業の自由(Arbeitnehmerfreizügigkeit)⁵を停止する移行期間を設けることが、右新加盟条約に基づき設けられた。例外として、英国、スウェーデン、アイルランドに関しては、右の二つの自由を保障するというものである。(この間の経緯および政策に関しては、本章3.および第三章、第四章を参照されたい)

第二は、EU加盟国の外側の国々、たとえば、旧ユーゴスラヴィア諸国(EU加盟したスロベニアを除く)、ウクライナ、ベラルーシ、ロシア、ブルガリア、ルーマニアなど旧東欧諸国からの大量移住の動きもあり、これに対処することが当面の⁶重大事である。

これに加え、後述するように北アフリカからのEUへのヒトの流入が始まっており、さらには中東から中国に至るまでの多くのヒトの流入が現実のものとなっていて、これにも対処するための緊急の対応が迫られている⁷。すでにEUが、これに対する共通政策を取るための第一歩として、不法移

⁵ 1957年のローマ条約(欧州共同体条約)では、限定の無い両者の自由を掲げていた(旧8条、52条)。しかし、EU拡大と国際関係の変化に伴い、一定の制限を課しうようになった。現行ニース条約(2001年2月26日)の移住、就労の自由などの概要に関しては、第1章参照。

⁶ とりわけ、ベラルーシ、ウクライナなどとの国境が長いポーランドでは、最新鋭の探知機器を含み、東からの入国に対し厳しい入国監視を取っているようである。ポーランドからの出稼ぎが、東部の所得の低い農業地域であり、その空白をベラルーシ、ウクライナなどからの出稼ぎ労働者が埋めあわせることが人口移動の流れができる可能性が高いのである。事実、第二次大戦前ポーランド領だったウクライナ西部のリボフなどの地域とのヒトの交流は強く、かつ親EU政権の下で、両国の交流は強まっており、多くの人々が今日では行き来し始めている。ウクライナの新政権成立時のオレンジ運動の支援など両国の交流は盛んである(2005年8月の訪問に際しての聞き取り)。

⁷ 2005年を通じて、モロッコ内に残るスペイン領のセウタ(Ceuta)、メリリャ(Melilla)に、全アフリカからのEUへの移民希望者が殺到し、高いバリケードを越え、危険を冒して、この地域に入る姿が、連日ヨーロッパテレビのトップニュースとしてしばしば伝えられた。また、地中海の新EU加盟小島国国家のマルタへも北アフリカから大量のヒトの移動があり、同国ではその対応に追われた。なお、送還、追放に関わる費用はEUの基金

住者への統一的な把握を行おうとしていることに関しては、第一章で触れた。

第三は、2001年ニューヨークの9.11事件から始まり、オランダの2004年2月のファン・ゴッホ映画監督殺人事件や2005年7月のロンドンの連続テロ事件など、多数のイスラム強硬派のテロ事件が続出しており、こうしたテロやイスラム強硬派などへの対処が必要となってきた。さらには、最近のフランスで起きた移民の二世世代などの若者を中心とした暴動も、2005年11月22日に成立した大連立政権の取り組むべき政策として緊急の課題だとされている。

こうした事態に対処するためにドイツでは連邦、各州ともに従来の政策を転換している。時あたかも、2005年9月18日に行なわれた連邦議会選挙においてもこの問題は争点の一つとなった。

(表1) ヨーロッパ諸国の一人当たり国内総生産(GDP)の差

	一人当たり国内総生産 (GDP)2001年、ドル	ドイツの一人当たりGDPに 対する比(ドイツを100)
ドイツ	23.700	100
フランス	21.505	90.7
英国	23.753	100.2
ポーランド	4.230	17.8
チェコ	5.503	23.2
スロバキア	3.694	15.6
ハンガリー	5.228	22.1
ウクライナ	767	2.9
ベラルーシ	1.217	5.1
ロシア	2.137	9.0
日本	32.523	137.2

(出所: OECD、EU)

(表2) EU 新規加入 10 か国と旧加盟国との比較

	人口(万人)	一人当たり GDP 比 (ドイツを 100 として)	面積(万平方キロ)
ポーランド	3,820	20.7	31.3
チェコ	1,370	44.3	10.7
ハンガリー	1,360	40.3	12.6
スロバキア	720	44.3	6.6
リトアニア	460	27.3	8.8
ラトビア	320	25.7	8.7
スロベニア	270	76.9	2.7
エストニア	180	32.7	6.1
キプロス	100	9.8	1.3
マルタ	50	78.4	0.03
ドイツ	8,230	100	35.7
イギリス	6,000	108.4	24.1
フランス	5,920	101.3	55.0
イタリア	5,740	86.0	30.1
スペイン	4,030	68.1	50.4

(出所)EUROSTAT および OECD:2002 年

2. ドイツ外国人法の施行と政策の変化

(1) 外国人法改正

2005 年 1 月 1 日に、紆余曲折を経て「外国人滞在ならびに連邦領域での統合」法(以下本稿では「新外国人法」ないし、「外国人法」という。(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 30. Juli 2004; ドイツでは、Aufenthaltsgesetz ないし、Zuwanderungsgesetz と略称されている。滞在法と訳されることもある)が施行された。

この間、2002 年 6 月に、一旦与党 SPD / 緑の党連立政権下に旧外国人法の改正が施行(2003 年 1 月 1 日から施行予定)されようとしたが、連邦参議院の同意の手続きに瑕疵があったとして、連邦憲法裁判所の違憲判決により、無効だとされた結果、あらためて政府草案の提起を経て、両院協議会の困難な協議の結果妥協に達し、本法が成立し、施行されたものである。

ドイツで「外国人」とは、EU 諸国以外の国民 (Drittstaatenangehörige) をいう。

ドイツ国民以外の外国人は、ドイツ領域内の移動、居住、就業の自由をドイツ国民と同様にもつ EU 国民 (Unionsbürger) ならびに欧州経済領域 (Europäischer Wirtschaftsraum: スイス、ノルウェー) 内国民、第三国 (Drittstaatenangehörige) を対象とする。なお、就労に関しては、2005 年 5 月 1 日に加盟した新加盟国の国々の国民は、当面第三国国民と同様の扱いであるが、場合によっては移住の自由があるので両者の間には差が存する。

ただし、この第三国の中で、日本や米国など 31 か国に関しては査証免除など特別規定 (EU 指令) がある⁸。

まず、EU 以外の国民 (外国人) に関して論じ、次に EU、特に新規加盟国に関して言及する。

外国人に関する法制度は、当時の連邦参議院での与野党 (与党; 社民党 SPD、緑の党 Grünen、野党; キリスト教民主・社会同盟 CDU / CSU、自由民主党 FDP) の逆転により、両院協議会での協議を重ねて成立した、新外国人法により、従来の外国人法を全面的に改正した。

同法は、1965 年に制定された旧外国人法を、改正してきたが、EU の拡大と多くの EU、条約や指令などに合わせての改正では、現実に対応できないため、2000 年 9 月に改正のための専門家委員会 (いわゆる: 移民委員会 Zuwanderungskommission⁹) が、与野党から独立した機関として設立され、そこでの調査報告書の詳細な現状把握と答申に基づいて、法案ができ (2001 年 8 月)、同年 11 月移民法案を閣議決定した。この改正においては、旧法が、もっぱら、EU 以外の外国人の受入れと管理に偏っていたため、既に多数が国内に住み、半ば永住し始めている現状に対する、統合 (Integration) とその後の旧ユーゴスラビア内戦など国際環境の変化からくる難民の受入制度の確立が必要となった。

他方、ドイツでも将来的に IT などの専門的技術を有する外国人の受入れを促進するために、移民受入制度を簡略化することを目的としたものであった。

かくて、旧シュレーダー SPD・Grünen の連立政権は、同法の改正を行ったが、与党が、与野党の勢力の伯仲する連邦参議院での表決をめぐり、当時の連立与党 SPD/Grünen・Bundnis90 と野党 CDU の連立政権であった、ブランデンブルク州の連邦参議院での 4 票をすべて、連立与党に入れて、多数であるとしたことで、政治的かつ法的議論となり、野党が多数を占めるバイエルン州とザクセン州などの政府が、右の議決について、違憲だとの提訴を行った。連邦憲法裁判所は、一旦連邦大統領 (当時は SPD の Johannes Rau) の署名を得て 2002 年 6 月公布された外国人法改正法 (BGBl. 2002 .1946) の効力を、ブランデンブルク州の投票は統一的といえず、基本法 51 条 3 項に反する。ゆえに、法律の成立に必要な連邦参議院での賛成多数であったとはいえないとの見解を示し、2002 年 12 月 18 日、無効だとする判決 (BGBl .2003 .126) を下

⁸ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.

⁹ コール保守党政権時代の下院議長であった Rita Süssmuth 女史を委員長としたものである。

した。

その結果、2003年1月、再度与党から法案が提起され、5月連邦議会で議決されたが、連邦参議院の否決するところとなり、両院協議会を開き討議され、1年余の長期協議により、ようやく2004年7月30日に妥協案が決定され、8月5日に公布され、2005年1月1日から施行された。その後、同年3月14日に若干の修正がされ、2005年3月18日に施行された。

この間の与野党間での移民法(外国人法)に関する主要な対立点は以下の点であった。

第一は、2001年9月11日のニューヨークのテロ事件に、ドイツ在住者が含まれていたことなどから、野党CDU/CSUは、治安面から、政治的過激派およびテロに関連する疑いのある外国人について、より簡易な手続きで国外退去させることができることを法案に盛り込むことを要求した。これに対し与党側は、移民法と違う法律でこれを解決すべきだとした。

第二は、連邦と州との間で、定住外国人の統合のための語学コースなどの費用を連邦が負担すべきことを野党は主張した。従来、州は難民等の収容施設や生活費を負担(全額ではなく半額相当)しており、これ以上の負担は不可能だとしたのである。

第三は、国家によらない迫害や性別を理由としての迫害をも庇護事由として認めようとする与党内での緑の党の意向が法案に盛り込まれており、さらには3年間合法的に滞在した者に対し、無期限の定住権を認めているのに対し、野党側はこれらの規定が移民の流れを促進するとして反対した。

第四は、最大の争点として、移民のポイント制による受入促進を行おうとする与党と野党の一部(FDP)に対し、CDU/CSU側は移民の増大と職の無い移民増につながるとして反対したのである。

こうした争点を約1年の与野党協議の中で、妥協点に達したものである。

新移民法の施行以降のつまり、現行の外国人の在留、受入れについて論ずることにするが、本報告では、最低限の変更につき論ずる。

まず、同法は旧外国人法に規定されていた帰化に関する規定を、国籍法(Staatsangehörigkeitgesetz)に移して、設けたことである。ただし、同法は、定義規定で、「外国人とは基本法116条1項の規定する意味でのドイツ人でないものをいう」(同法2条1項)として、従前同様に、旧ドイツ領と東欧諸国においてドイツ国籍を持っていた、追放者や残留者に関しても、ドイツ国籍を帰還者(Aussiedler)として認めてきたが、現在では後期帰還者(Spätaussiedler)として、連邦追放者法に規定されている。

外国人に関する所管官庁を、連邦難民認定庁を改組し、連邦移民・難民庁(das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)を設置して、これに移した。

かつて、外国人の在留に関して、4種の異なる概念を設けていたが、これを、一定目的の在留の目的をもち、それにより期間の定められている滞在許可(7条; befristete Aufenthaltserlaubnis)と、特定の在留目的を定め、それによる期間を限定しない定住許可が

ある。これは、22 条以下の難民認定されたものなどや、27 条以下の家族などと、37 条以下の一定年限の稼働をしてきた外国人などへの特別滞在権 (Besondere Aufenthaltsrechte) などの 2 種類に統一した。

従来滞り許可である難民申請者などに対する滞り容認 (Aufenthaltsgewährung) を廃止し、期限付き滞りに統一した。

専門技術者等社会的需要の高い外国人を一定条件の下に受け入れる道を開いて、2000 年 8 月にグリーンカード制が導入された。この制度は 2004 年末で終了したが、なお、外国人雇用に対する連邦雇用庁 (Bundesagentur für Arbeit) の同意 (Zustimmung) により受け入れることができる。なお、外国人はこの同意を前提に、労働許可と滞り許可が一体化され、滞り許可の要件として、滞り資格に明示されることとなった。したがって、従来、外国人のドイツ在留許可と、労働許可を事前に求めることが必要であったが、いわゆる労働許可は不要となった。つまり、外国人の在留、雇用が一元的に扱われることになったものである。

前記の与野党協議で野党側から主張された、長期滞り外国人についてはその地位を安定させ、社会統合を図ることを掲げ、統合のための語学、ドイツの法制度、文化、歴史などについてのコースを連邦予算で設けることを定めた (43 条以下)。

ドイツに移住後、呼び寄せられる子どもの最低年齢を 16 歳から 12 歳に引き下げた。

(2) 入国・在留許可手続き

まず、外国人が国外から、大使館ないし領事館に、ビザ申請する。

その申請は、内務省所管の外国人局 (Ausländerbehörde; 具体的には、在留予定地の外国人局: Ausländersamt) に、通報される。この際、労働契約書が必要な書類である。

特に、就労希望者に関しては、原則として、非熟練・無資格の者に関しては、ビザは発給されない。従って、目下は、熟練の高い、且つ有資格者のみにビザは発給される。

一方、使用者は、職場の空きポストがある場合、労働局 (Arbeitsamt) にその旨申請する。

これが許可 (労働許可、Arbeitserlaubnis) されるか否かの判断は、Bonn の職安のセンター (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung) に委ねられる。

その結果が、在外公館に伝達され、その結果により在留許可が出される。

もちろん、前記の要件を満たさず、ドイツに入り就労する外国人の不法就労は後を断たない。

なお、外国人データベースは外国人中央登録所 (Ausländerzentralregister) に、データ送信機関、登録番号、登録理由、姓名、生年月日、出生地、性別、国籍、別姓、旧姓、家族構成、母国での旧住所、宗教、配偶者の国籍、移住状況、滞り資格、就労許可に関する労働局の決定、他国でなされた難民認定などの項目に関して、登録される (付表参照)。

(Gesetz über das Ausländerzentralregister vom 2. September 1994)

在留許可を得て入国した外国人

その許可があり、ビザを得た外国人は、州の外国人局 (Ausländersbehörde: 各州内務省傘下で、居住地の自治体に存する) に届出を行い、就労に際し、まず、税務署 (Finanzamt) に、自ら申請し、賃金所得税の納税カード (Steuerkarte) を取得する義務を負う。

右の外国人局への届出項目は、より多く、博士号、ペンネーム、法定代理人 そのデータは姓名、住所、博士号、生年月日、死亡日を含む、国籍、宗教団体への所属、現・旧住所、住居の態様(主従など)、外国からの新規入国の場合そこの直前の住所、転入・転出日、家族構成、既婚者については婚姻の日、配偶者についてのデータ 姓名、博士号、誕生日、住所、死亡日、未成年の子どもについてのデータ 姓名、性別、誕生日、死亡日 身分証明書の発行機関、発行日、有効期間、通し番号、死亡日などが登録される(付表参照。)

さらに、保険事務所 (Sozialversicherungsamt) に社会保険の申請(申請書の様式は参考1に掲げた)をする。これは、疾病保険、年金保険、介護保険、雇用保険(失業給付)に関するもので、これは、使用者を通じて、さらに各疾病金庫にも登録される。使用者は、被用者から以下の事項に関して質問できる。疾病金庫のデータはそのセンターに、氏名、被保険者番号、本人年齢・生年月日、性別、家族(就労状況)、国籍、就労先(事業所番号)、連邦雇用庁による主要職種分類による業務、所得・保険料区分、その徴収機関などとそれらの事項の変更が詳しく登録され、目下のところ、最も詳しい外国人データとなっている。さらには、保険加入義務のある雇用の開始時期、被保険者の配偶者、又は生活上のパートナー関係の有無、などが付加的に報告され、さらには、保険加入義務のある雇用の終了時期、住所変更、年金・雇用保険料支払い義務のある賃金支給期間、稼得能力減少が生じた際の時期と減少後の賃金などが詳しく報告される。その基本的なデータは疾病保険カードにチップとして保持されている。これらの雇用開始時・終了時から6週間以内の報告義務が課せられている。なお、毎年社会保険の年次報告義務も課せられており、4月15日までに行なわれなくてはならない。

右届出やデータの報告義務違反に関しては、秩序違反として2万5千ユーロ以下の過料が課される。

これらのデータは不法就労対策法の取締りに当たる関係官庁は閲覧が可能である。

なお、バイエルン州では外国人に関する個人データの証明のない現在これにより不法就労などの取締りを行っているとのことである。

その結果に基づき、使用者は所得税と、社会保険料の、控除(納税、納付)義務を生ずる。

不法就労外国人の取締り

不法入国に関しては、入国時に国境警備官 (Bundesgrenzschutz: 内務省所管) が取り締まる。

不法就労に関しては、2004年から、税関 (Zollamt: 財務省所管) が、取り締まることになった。

これは、EU の拡大により、国境警備官からの配置転換者を含み、増員された税関が取り締まることになったものである。

一般警察は、両者の活動を支援するにとどまる。

国境警備官と税関は、不法入国者、不法就労者に対し、罰金 (Bußgeld) を徴し、公訴権を有する。

こうした、捜査権は国内でも与えられ、たとえばミュンヘン市内では、外国人に在留許可と労働許可があるか取り調べする権利も与えられている。

使用者は、前記の手続き義務のほかは、通常の賃金支払い義務やそこからの所得税と社会保険料の控除・納付義務が求められている。義務違反は、秩序違反 (ordnungswidrig) として、罰金 (Bußgeld) を課せられる。

以上の法令違反の処罰規定は、外国人滞在法による。

不法就労の一つのタイプとしては、もちろん請負契約を偽装して、近隣諸国から入国、就労のみしている者はいる。

しかし、二国間協定で年間の人数を定めて受け入れる割り当て制 (Kontingent) の請負労働者は、認められている。目下は、前年比 80% で減少している。

賃金は最低賃金が支給される。

建設業が昨年、50 万人の労働者減だとされるが、請負で認められる数はせいぜい 5 万人で正式の請負労働者がその減少要因ではないという見解 (ドイツ外務省) があったが、他方では、そうではなく、多大の影響があるとの見解がある。特に、東の国境に近いベルリンなどではこの影響が、偽装請負などの形で浸透し大きいとされている。

いずれにしても、国内でも国境警備官と税関の取締りを受けている。

研修

日本で言うような外国人研修制度は次のようなケースでなされる。

外国人滞在法所定のもので、中央職安の定める研修プログラム (Traineeprogram) によってなされる。

しかし、認められる受入国 (Herkunftsland) は限られ、ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロバキアの旧東欧諸国だけが対象国である。

(3) 不法就労対策とその動向

最近では、ドイツ一国で行うのではなく、EU 全体でこれを把握する必要があるとのことで、EU 指令を定め、各国で不統一であった、不法入国者、不法就労者の把握に当たっている。

(この間の経緯に関しては、第 1 章参照。)

基本的なデータの把握は、ドイツでは、被用者に関しては連邦雇用庁 (Bundesagentur

fürArbeit: ニュルンベルク)で、外国人人口などに関しては、連邦移民・難民局(Bundesamt für Immigration und Flüchtlinge: ニュルンベルク)でなされている。

なお、各地の外国人局は、個人レベルでのデータを持つ義務がある。

的確な外国人の就労管理のために使用者には以下のような義務が課せられている。

まず、使用者はドイツでの就業を許可する滞在資格を有する外国人のみを雇用することができる。使用者は、外国人と労働関係を成立させる以前に、当該外国人が滞在資格を有するか否かを確認する義務が課せられている。この外国人労働者は、連邦雇用機関(Bundesagentur für Arbeit)の就業への同意を得た滞在資格を有する者のみの雇用が可能である(外国人法 4 条 2 項、3 項)。

この同意の前提としては、ドイツ人および同等の資格を有する EU 国民を優先し、その上で、労働市場や産業構造上好ましくない影響が生じないこと、当該外国人が比較可能なドイツ人労働者に比較し不利益な労働条件で就業する者ではないこと、使用者はそのために、賃金、労働時間、及びその他の労働条件に関する審査がなされる(同法 39 条 2 項、3 項)。

同法 39 条 2 項違反の労働条件に関する情報を連邦雇用庁に適切な提供を行なわなかった提供義務違反の使用者には 3 万ユーロ以下の過料(Bussgeld)が課せられる。

外国人法 4 条 3 項に違反し、就業を認める滞在資格を有しない外国人を雇用した者は 50 万ユーロ以下の過料(Bussgeld)が課される(社会法典第 3 編 404 条 2 項及び 3 項)。

その際、故意にドイツ人労働者に適用される労働条件よりも低い労働条件で就業させた場合については、3 年以下の自由刑(Freistrafe)又は罰金刑(Geldstrafe)が課され、これを業として行ない、又は著しく私益をうるために行なう重大事案については、6 か月以上 5 年以下の自由刑に処する(Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 6. Februar 1995、最近改正 2003 年 12 月 23 日: 不法就労対策法)。さらに、外国人法 4 条 3 項の規定に違反し、故意に 5 人を超える外国人を雇用していた場合、又は同条同項違反をし、外国人労働者の雇用を繰り返していた場合には、1 年以下の自由刑又は罰金刑が課せられるとともに、これらの違反を、著しい利益をうるために行なった場合には、3 年以下の自由刑又は罰金刑が科せられる(不法就労対策法 11 条)。

ドイツでは、長年外国人の不法就労の根絶を、法務、内務、労働社会、財務省などを挙げて行なってきた。実際には、労働局、疾病金庫、外国人局、税務署、労災保険者、労働保護に当たる州当局、税関、年金保険者、社会扶助の担当部局などの協働が必要不可欠だとされている。従って、これらの官公署等の間での情報交換は頻繁に行なわれている。

当初の罰金や過料などのゆるい処罰では効果が無く、最新の改正で厳罰に処することにしたものである。しかしながら、東からの不法就労外国人(現在の段階では、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリーなど EU 新加盟国からの労働者を含み、不法就労(特に、請負などによる流入)

が、根絶されていない。

この条件を満たす外国人には、もちろん、外国人といえども、労働組合に加入する権利が認められ、かつ労働協約や事業所協定の適用をドイツ人労働者同様に受けることができる。

ただし、例外は二国間協定により、季節労働者を受け入れるような場合である。

(4) 外国人の統合

義務教育年限の子どもを持つ親(保護者)に対しての義務は、各州の学校教育法に明記されており、保護者が不法就労であるか否かにかかわらず、義務付けられている(違反には、概ね 2,500 ユーロ以下の過料)。外国人局は外国人を呼び出しこの点を含み調査する権限も事実上行使している。義務教育については無償とされている。

ドイツ語に関する、新入外国人への学習義務は、外国人個人に課せられており、これを連邦政府が 5 割費用負担する。

2005 年は、2 億 800 万ユーロ(約 291 億 2 千万円)を連邦が負担し、約 20 万人のドイツ語教育をすることになっている。

従来は、これを州が負担していたが、今は連邦移民庁がこれを負担することとなった。

2005 年 9 月末現在、全国で、1,700 か所のドイツ語学校があり、免許のある教師の下での、5,500 のコースで、75,000 人が学んでいる。バイエルン州に関しては、655 コース、1 万人が学んでいる。

しかし、典型的にはベルリンのクロイツベルク地区に見られるように、トルコ人の集中居住地では、内部ではすべてトルコ語、商店から、医者にいたるまでトルコ語で間に合うので、結局ドイツ語は習得できないし、しようしない傾向が出てきている。テレビも常時トルコ語放送が見られるのである。

最も困るのが、子どもで、学校や幼稚園もうまく行かず、ドロップアウトし、職業教育に入れないという問題を生じていることである。

今回の外国人法改正で、外国人の統合、とりわけドイツ語の学習に関しては、連邦が予算上の措置をすることになった。これにより、学校教育での複線型(パラレル)の教育が進められている。たとえば、バイエルンでは、小学校(Grundschule)では、言葉を要しない、体育、音楽などに関しては、同一教室でドイツ人の子どもと一緒に、言葉を要する、ドイツ語、社会、数学などに関しては、特別クラスで教える、という複線型の教育が可能となったとされる。

注目すべきは、外国人の母親(とりわけトルコ人)の場合も、家に閉じこもっており、ドイツ語を修得できないままで、終わってしまうことがあり、しかも、トルコ系などに関しては、テレビもトルコ語、日常の買い物や付き合いもトルコ人同士というコミュニティーができていて、これをドイツ社会に統合することが長い間の課題であったが、今回の政策により、子どもの小学校で、午後子どもと一緒に、あるいは親だけの特別授業ができるようになった。ドイツのグルンドシュウーレ(5 年生まで)では、

学校の授業は午前中が原則であり、こうした学校での課外の授業が可能である。このための予算を連邦で負担することになり、バイエルン州ではミュンヘンはじめ多くの地域でこうした課外教室が設けられている。

第三章 英国

1. はじめに

2004年5月1日に10か国の加盟国を得たEU内の移住の自由と就業の自由をともに制限なく認めている国の代表が英国(他は、スウェーデンとアイルランド)である。

その背景には、1980年代からの良好な経済により、労働市場はEU内でも失業率が低く、産業の発展からさらなる追加労働力を必要とされていることがある¹⁰。とはいえ、EU域内を超えてその他のアフリカ、中南米、アジア地域からの移民受け入れを無原則に認めているわけではない。したがって、後に詳述するが、日本同様の島国である英国はそのためのパスポートなど厳しいコントロール¹¹を行っている。

とりわけ、2005年7月の2回にわたるロンドンでのテロに関しては、2000年のテロ対策法を適用し、25の組織をテロ組織として同法の適用の下に置き、厳しい監視体制をとっているが、更に、2005年10月13日、両院での議論の末に新テロ対策法(new Terrorism Bill)を国会で通過させている¹²。

2. 外国人滞在状況の的確な把握とIDカードの導入

英国では、従来特別な身分証明や住民登録制度はなかったが、特定の国籍者については外国人登録(Registration with Police)が存在する。この制度は、Immigration Act 1971, Section 4, Immigration(Registration with Police)Regulation 1972、およびStatement of Changes in Immigration Rules(HC 395)para 325, 326で規定されている。登録は、当該外国人ごとに行われる。

現在の対象指定国は43か国、主に中国、旧ソ連諸国、テロ関係諸国民であり、日本は1998

¹⁰ 最近の経済・雇用情勢を見ると、2005年に入り、第二四半期(4~6月)の実質GDPは、前年比ベースで12年ぶりの低成長で、プラス0.5%であるが、消費の不振がその要因だとみなされている。2005年の成長率は2.0%と予測され、1997年以来の低成長である。しかし、2006年には、成長率も回復するとの予測もなされている。とはいえ、2003年2.5%、2004年3.2%と主要EU国間では、抜きん出た成長を遂げてきたといえよう(データは、IMF、World Economic Outlook)。

¹¹ 日本同様、英国のパスポートも高額で売買されている。あるアイルランド人が、死んだ子どもの名義を用いて取得したパスポートなどを、インターナショナル・ヘラルドトリビューン紙などに広告し、売買していたのに対し、英国からの追放措置をとったことなどが伝えられている(The Irish Times, October 21, 2005)。

¹² テロリズム対策法(Terrorism Bill)の大意は以下のとおりである。

まず、1.鍵になるのはテロリズムの賛美による新たな犯罪行為、テロリズムの予備行為による新たな犯罪行為、テロの疑いのある者に対しては確たる訴追行為なしに14日から3か月のテロの嫌疑拘留期間が延長される。2.内務省は、現行移民帰化法(The current Immigration and Nationality Bill)の下で、治安上の理由による強制送還手続きのスピードアップをおこなう。1.の点に対しては、保守党ならびに自由民主連合側は反対の立場、現在でも90日の拘留がなされているとする。与党側は、90日間という期間にはこだわらないとして、この法案の通過を、トニー・ブレア首相とチャールス・クラーク内相が主張し、妥協を図った。

年 5 月以降、登録対象国ではなくなった。これらの国の国民の 16 歳以上の者および、無国籍者を含み、外国人旅券所有者で、6 か月以上の滞在が予定されている者に、入国後 7 日以内に登録が義務づけられている。

登録項目は、氏名、性別、既婚・独身、生年月日、出生国名、国籍、国籍取得方法、旧国籍、旅券情報、職業、居住地、身元照会先、英国以外の最終居住地、英国入国日・入国場所・方法、滞在許可機関、滞在許可制限、雇用先名・住所、署名および写真となっている。居住地を変更する場合にも、最寄りの警察署に 7 日以内に変更登録しなければならない。その他の登録事項である、氏名、既婚・独身、国籍取得方法、旧国籍、旅券情報、職業、雇用先名・住所に変更があった場合にも、8 日以内に変更登録義務がある。

登録窓口は、ロンドン市内の場合には、海外訪問者レコードオフィス(The Overseas Visitors Record Office)であり、その他の地域では、最寄りの警察署となっている。

この登録義務(ないしは変更登録義務)違反に関しては、5,000 ポンド以下の罰金、若しくは 6 か月以下の禁固刑、若しくは両者が併科される(Immigration Act 1971, Section 24(1)(e))。

この登録については、外国人登録証明書が発給される。発行機関は、海外訪問者レコードオフィスもしくは登録警察署である。様式は A4 サイズの用紙での発行で、記載事項は前記の届出事項であるが、携帯義務は課せられていない。目下のところ、写真以外の同一人の確認方法は無く、生体情報(バイオメトリクス等)は入れられていない。

なお、英国ではホテル等に宿泊する外国人の身分確認義務を課しており、対価を得る目的で宿泊場所を提供するホテルその他の施設のすべてにおいて、宿泊する 16 歳以上の者の氏名、国籍(英国人も含む)を明らかにし、外国人の場合には旅券、外国人登録証又はその他の文書の番号および発行場所、次の目的地と住所を明らかにすることを当該施設の管理者に義務づけている。同情報は当該施設の管理者が 12 か月間保存しなくてはならない。この情報は警察官又は内務大臣の許可を得た者の求めに応じて開示する義務がある(Immigration Act 1971, Section 4(4)および Immigration (Hotel Record) Act 1972)。

同法違反については、5,000 ポンド以下の罰金、もしくは 6 か月以下の禁固刑、若しくは、双方の併科(Immigration Act 1971, Section 26(1)(f))を課す。

【ID カードの導入】

英国政府も、近時のテロの経験等に基づき、ID カードの導入を明らかにしている。この ID カードは 30 ポンドの経費がかかる。データは、スタンドアロンで、すなわち、コンピューターネットワークに接続されず単独で用いられるという。この方式によれば、パスポートと ID カードを組み合わせた方式の 93 ポンドより安くできるという。この中には、バイオメトリックなデータを含むものであるが、パスポートや自動車免許などの他の用には用いることができない。

ID カードは、英国人にももちろん適用がある。目下のところ、納税者番号制は引かれているが、社会保障番号制が無いのは、ドイツなどと異なっている。

3. 英国の多民族・多文化社会

最大の植民地保有国であった英国は、植民地独立後、植民地から英国本土に在住している旧植民地出身者に英国民(British Subject)の地位を与えることになった¹³。その故に、英国は多民族、多文化社会であることを避けて通れない結果となっている。

しかし、英国が近年ますます職業上の差別が大きい社会になりつつあることは、常識となってきた。にもかかわらず、政府やその諮問を受けている調査委員会などはこの事実に触れようとしなかったといえよう。

たとえば、人種平等委員会(The Commission for Racial Equality)などもその弊を免れない。

こうした民族間の差別や、分離状況は雇用面で著しい。最も、移民の比率が高いといわれるかつての工業地域であるバーミンガム近郊のアストン、ハンツワースなどの地区では、白人の経営する企業では白人のみを雇い、アジア系の経営する企業ではアジア系だけを雇い、アフリカ・カリブ系の経営する企業ではそれぞれアフリカ・カリブ系のみを雇うという。特に、10人前後の小企業ではそれが徹底しており、それ以上の50人規模以上の企業で、白人3分の1、アジア系3分の1、アフリカ・カリブ系3分の1というような雇用分野での施策を必要としているとバーミンガム商工会議所の会長のサイモン・トップマンはいう。しかし、こうした施策を行った場合、更に困難な問題に直面する。販売部門をアフリカ系が、パッキング部門をアジア系というような企業内部での区分ができ、それぞれの民族グループ間の対立がいつ激化するかわからない状況であるとされる。

たしかに、雇用上のいかなる差別も、これがクワオータによる場合でも、違法である。かといって、町で見られるような多民族を経営が雇用しなくてはならないということにはならない。市の職員も、小企業が広告により雇い入れた被用者の多民族のあり方までは関与できない。せいぜい大企業での雇用での社会的責任を果たすという計画上、多民族のあり方を追及できるだけである。

結局のところは、意識の高い企業家が、雇用上多民族性を実現する程度にとどまっているのが現状である。更に極限的には、白人が黒人のボスの下で働くことを厭わないかといえ、理想とはほど遠いといえる。とはいえ、英国のある地域(ロンドン近郊のライチェスターなど)では、白人の比率がマイノリティーになってもある。これらの地域では、非白人が地域経済から地域社会を担っている。

現在、バーミンガム地方の法律部門、会計部門、銀行のスタッフの20%(人口比では30%)は黒人系ないしアジア系だとされる。この地方では2010年までに、こうした分野に5万人のスタッフが必要だと予測されているが、この時期までにこの地方の白人人口は6万人にまで減少すると予測されている。そうだとすれば、ロンドンやマンチェスターなどと競争で非白人系の優秀なスタッフの

¹³ 従来の英国の外国人および旧植民地とくに香港などからの移民、移住者への入国管理、国籍政策については、手塚『外国人労働者研究』(2005年信山社)第二部第2章147頁以下参照。

奪い合いになるであろうとすら予測されるのである¹⁴。

4. 外国人の雇用・就労管理

まず、外国人を雇い入れる雇用主には、以下の就労資格確認義務がある (Asylum and Immigration ACT 1996, Section 8 および Immigration Restriction on Employment Order 2004)。

16 歳以上の者で、就労資格のないもの、あるいは従事する職種に適合しない者を雇用することは違法である。

被雇用者から特定の書類の原本を提示させ、確認し、そのコピーをとることによって、不法就労者を雇い入れた場合の法定防御 (Statutory Defence) となり、善意の雇用者は保護される。

具体的に、雇用者が被雇用予定者を雇用する前になすべきことは、次の三つからなる。

下記のリスト1から、いずれか一つの書類の原本、もしくはリスト2からいずれか二つの書類の原本を被雇用予定者から提示させる。

被雇用予定者が提示された書類の適正な所持者であるかを確認し、雇用可能な者であるか否かを確認 (satisfy yourself) しなくてはならない。

提示された書類の必要箇所をコピーし、保管しなくてはならない。

[リスト1] 英国市民旅券、EEA 諸国民 (スイスを含む) 旅券、EEA 諸国民であることを証する内務省発行の居住許可証、EEA 諸国民の家族としての滞在許可がある旅行文書、英国の定住権 (無期限許可) がある旅行文書、就労可能な滞在許可がある旅行文書、就労可能である旨が記載された難民申請登録カード。

[リスト2] 永久国民保健番号を示す文書と、かつ英国の出生証明書 (両親の名前のあるもの)、チャンネル諸島、マン島、アイルランドの出生証明書、英国市民権登録もしくは帰化証明、英国の定住権 (無期限許可) がある旨が記載された内務省発行のレター、英国の定住権 (無期限許可) ある旨が裏書された内務省発行の滞在資格文書、英国に滞在しかつ就労可能な旨が記載された内務省発行のレター、英国に滞在しかつ就労可能な旨が記載された内務省発行の滞在資格文書のいずれかの一つ。

労働許可証かつ、英国に滞在し労働許可証にある就労が可能な滞在許可のある旅行文書、英国に滞在し労働許可証にある就労可能な旨の記述のある内務省発行のレターのいずれかの一つ。

¹⁴ Financial Times, October 17, 2005.

所管官庁は内務省の移民・国籍局であり、右法違反についての罰則規定は、5,000 ポンド以下の罰金である(Asylum and Immigration Act 1996, Section 8(4))。

次に、EU 内の短期の労働移動(短期サービス)に関しては、労働組合(EU 労働組合評議会、TUC など)の歯止めがある。とりわけ EU 諸国からの現地法人に来て働くか、雇われている者で派遣されている者に対しては、派遣元に対して、1時間 5 ユーロ(700 円)の最低賃金を支払うことが義務づけられている。

英国では、行政組織としては、労働時間などの監督をする我が国の労働基準監督署に相当するところ無く、全国約 500 か所の職安(Job Center)が入職時の労働条件を確認している。このほか安全に対する安全衛生委員会(Health and Safety Executive)が全国 20 か所のオフィスを持ちチェックしている。この組織は貿易産業大臣の管轄下におかれている。なお、州も安全衛生について、行政メニューを設けてその指導下に置き、とりわけサービス、オフィス、小売などの業界の指導にあたっている。

外国人に対する、格別の職業訓練・実習制度は存しない。この 6~7 年、雇用促進政策(Employment Zone Policy)がとられ、地域指定された右地域では、入管が職業訓練センター(Job Center)に委託しての職業訓練を行うようになった。具体的には、かつて繊維産業から始まった工業労働者として受け入れられた西アジアからの移民、とりわけパキスタン人などが産業構造の変化のため高失業率であり、これらの人々に対する職業訓練の立上げは犯罪防止的な意味もあるという。なお、バーミンガムやマンチェスターの失業率は 4.7%であるが、移民系の失業率は 2 倍近いといわれている。

5. 社会保険の加入および納税状況の把握

雇用者は外国人の入国、労働許可などの手続きを得ての入職後、国民保険(National Insurance)に加入する。

医療に関してはナショナルヘルスサービス(NHS)システムにより医療が提供されるが、待ち時間が長いなどの問題があり次第に私的医療が増えつつある。

6. 外国人、移民の統合策

外国人の定住権等の長期滞在許可申請に際して、英語の能力を問われることはなく、それまでの在留実績や就労の可能性などが重視される。

英国政府は、移民の帰化を広く認めているが、過去の在留実績と英語の能力テストによりその成否を決める(2005 年 11 月から一定の英語能力および英国に関する知識を有しているかどうかの試験をクリアする必要があるとされている。内務省移民・難民局)。

外国人については、難民を除いて内務省の統合政策の対象ではない。

難民に関しては、官公庁や民間団体を通じて年間600万ポンドの予算や補助を使い様々な試みがなされるようになった。

住宅政策などは、必ずしも外国人に対しての特別な政策ではなく、地方自治体が提供する公営住宅の提供を受けることができる。また、社会福祉士の家庭訪問などもなされている。これらは、目下のところは外国人の統合という観点からなされているのではない。

7. 外国人の納税義務

外国人でも、移民の子孫など英国由来の者については、所得があれば即納税義務を負う。新規に在住する外国人については、6か月以上の在留後納税義務を負う。所得税率は日本よりは高く、帰国する場合には合算課税が可能である。

6か月未満の短期滞在者には、事実上非居住者扱いで、課税対象となる所得の種類・範囲が限定される(原則として英国において生じた所得のみについて課税)。

8. 入管法違反者への対応

(1)海空港等での入国拒否を除き、退去強制事由に該当する場合の処置は次のようになっている。

国外退去 (Administrative Removal)

該当するのは、

() 期限のある入国もしくは滞在許可を受けている場合、当該許可に付与されている条件を遵守せず、あるいは当該許可を超えて在留している場合、

(ii) 欺瞞により滞在許可を得た場合、

() 上記(), () で退去を命ぜられた者の家族(妻および18歳以下の子ども)

強制送還命令 (Deportation Order)

() 内務大臣が強制送還することが公共の利益に資すると判断する場合

() 強制送還命令を受けている者の妻および18歳以下の子

() 17歳以上の者が禁固刑に処せられるべき罪で有罪判決を受け、裁判所が強制送還勧告をした場合

以上の根拠法例は、Immigration Act 1971 s.(5)(6)

Immigration and Asylum Act 1999 s.10(1)

Immigration Rules (HC395)363

不法入国者については海空港等で上陸拒否事由に該当し入国拒否となった場合と同じ

手続きにより国外退去となる。

(2)不服申し立て制度

第一次不服審査機関「審判官」、第二次不服審査機関「移民不服審判委員会」があり、更に控訴院、貴族院への申し立ても可能

(3)送還先および送還責任者

入国許可を拒否された者および不法入国者の送還先

- () その者が国籍もしくは市民権を有する国
- () その者が旅券もしくはその他の身分証明書を取得した国もしくは地域
- () その者が英国に向けて出発した国もしくは地域
- () その者が入国を許可されると信じるに足る理由があると判断する国もしくは地域

強制送還命令を受けた者の送還先

- () その者が国籍もしくは市民権を有する国
- () その者が入国を許可されると信じるに足る理由があると判断する国もしくは地域

送還責任者

入国を拒否された者に対し、入国審査官が2ヶ月以内に退去の指示を出す場合には、当該外国人が乗ってきた船舶等の長に対し、当該船舶等により英国から送還するよう指示を出すことができる。この際の費用は、当該運送業者の負担となる。

船舶等の長に対する指示が実行不可能な場合、もしくは実効性を欠く場合、又は2ヶ月以内に入国拒否者を送還できなかった場合には、内務大臣が責任を取ることになり、いかなる運送業者に対しても指示を出すことができる。また、内務大臣自らが送還することもできる。これらの場合、費用は内務大臣負担となる。

以上の根拠規定は、Immigration Act 1971 Sch2 8(1)(c)、Sch3 1(1),Sch2 8,10

第四章 アイルランド

1. はじめに

2004年5月1日以前からの旧EU諸国の中で、最近とみに注目をあつめているのがアイルランドである。

かつて、歴史的には、英国との関係でしばしば侵略や、植民地としての悲哀をこうむったアイルランドは、農業や工業の発展に取り残され、最近までヨーロッパ諸国の中でも最たる移民送り出し国であった。北海道と同じ広さの国土にわずか400万人足らずの国民が住み、その賃金水準は旧EU内でも最も低いとされてきた。その故の移民の数は、米国やカナダ、豪州など全世界に4,400万人を数え、本国人口の10倍ものアイルランド系移民およびその子孫が海外に住んでいた。米国などでは、第二次大戦後、ジョン・F・ケネディー元大統領はじめ、ロナルド・レーガン、ビル・クリントンなどの元米国大統領などもアイルランド系の混血であった。

ところが、1990年代からアイルランド経済は、米国などから進出したIT産業の生産、集約拠点として、急速な経済成長を遂げ、逆に世界各地から、アイルランド系の優秀な人々が帰国し、あるいは、インドなどからの新規移民が流入する移民受入国になったのである。さらには、現在では2004年5月1日加盟のポーランド、ハンガリーなど主に東欧を中心とする国々からの移住と、就労を英国、スウェーデンとともに制限なく、EUの条約通り認めている国として、大量の東欧からの出稼ぎ者がアイルランドに来て働いている。

このように、1980年代末には底をついたアイルランド居住者数は、その後増加に転じ、年率2%前後の社会増となった。その多くが、技術・熟練労働者であったことから、アイルランドの経済分野としては輸送、さらには、その住宅取得、一時的な居住のためのホテルなどの住宅・ホテル産業の隆盛となった。

2. アイルランドの特別な事情 英国との関係

周知のようにアイルランドにとっては、アイルランドの北の一部(アイルランド全体の約6%)を占める北アイルランド問題は、長い英国との関係の集約である。アイルランドの独立以来、北アイルランドは、連合王国に組み込まれ、北アイルランドとして、現在に至るまで、アイルランドへの復帰を主張し、英国の統治を否定するアイルランド系のカトリック教徒と英国の一部としての北アイルランドを主張する英国民(ほとんどが国教会の新教徒)との対立が解決されていない。かつてのような、両者の衝突や、テロ活動がアイルランド側と英国側との協定により、目下は少なくなっているが、アイルランドにとっても、最大の政策上の問題が北アイルランド問題である。

アイルランド政府の現在の公式的立場は、北アイルランドはアイルランドの領土の一部であると

いう見解をとり続けている。したがって、北アイルランドとアイルランドの間には国境は無いというのがその基本的立場であり、当然の帰結として南北アイルランド間には国境としてのコントロールを一切置かないのである。

その結果、英国との間にも原則として国境管理をしないということになる。現に、ロンドンなどから、アイルランドに飛ぶ航空機も国内線扱いで、荷物の検査以外には、人のコントロールは、全くなされていない。また、英本土との間のフェリーなどに関しても、人のコントロールは全くなされていないことも同様である。したがって、一旦英国に入国した不法移民なども自由にアイルランドに移動できるということになるし、新規 EU 加盟国のポーランドなどからは、自動車で陸路、フェリーなどを使ってアイルランド入りができるということになる。そのため、一旦不法入国者などが入った国がその入国者の送還などに責任を持つというシェンゲン協定には、英国が入らず、かつ独自の入国管理を行っていることとの関係から加入できないという結果になっている。その故に、EU 大陸諸国との間で、厳格な入国管理体制をとらざるを得ないという状況が続いている。

他方、アイルランドの国民と北アイルランドの英国国民との関係も調整できないいくつかの問題が生じている。北アイルランド出身の男性と、アイルランドの女性が結婚し、北アイルランドに住んでいたが、4人の子どもを得たが、結婚が破綻し、母親が南に帰ろうとした場合、子どもの養育関係をきちんとすることが求められる。児童手当をどうするのか、児童サポート機構で、あるいは、所得扶助金をどうするのか、医療カードはどうするのか、税制上の特典の如何は、家庭の世話人への手当を支給などなどをきちんと整理、調整せざるを得ない。北と南のこうした制度的な諸問題を問題のある個人に援助、アドバイスをする南北の「境界の知恵」とも呼ぶ市民へのアドバイス事務所があり、南北の情報に通じている、アイルランドの南北の労働者各3人からなるものである。

ここでは北アイルランドの労働者が南に職を得て働いた場合の税金問題なども解決すべき課題である。こうしたアドバイスが可能となったのは、「善意の金曜協定」が発足してからのことである。この動きは北のベルファスト王立大学と南のダブリン大学の共同作業が前提になっている。

このように南北のギャップは、教育、保健、ビジネス、行政、コミュニケーション、農業、計画、環境政策などにおいて、南北の間に相違は多数存する。しかし、とりわけ近年の南北間の労働力移動が最大の現実的な問題を抱えることになる。

同時に、公務員の南北間双方での訓練などのプログラムも公的援助の下で NGO により、4日間のコースなどが計画、実施されている¹⁵。

¹⁵ The Irish Times, October 21, 2005.

3. アイルランドの出入国管理

ポーランドなどの EU 新規加盟国からの流入

2004年5月1日のポーランド、ハンガリー、チェコなどのEU新規加盟後、一挙に約5,000人の新規加盟国からの移住就労希望者が、殺到し、混乱となったことは周知の事実である。当時、英語も話せず、就労先も決まっていない大量の新規加盟国(特にポーランド)の国民がアイルランドに来て、わずかの滞在費しかなく路頭に迷い、結局ポーランド政府が一旦費用を持ち帰国させたことは、事実である¹⁶。

しかし、その後は、移住者の流れの中での情報の取得、使用者の受入体制の整備などあって、2005年9月現在では、ポーランド以外にロシア、スロバキアなどからの出稼ぎ労働者が13万8,000人を数えている。

グリーンカード制

アイルランドの現在の経済的な好況を反映するものとして、『グリーンカード制』がある。これは、法務省(Department of Justice)により発給される5年間の期限による就労許可である。目下、ダブリンはじめアイルランド各都市などに林立する建設のクレーンに象徴されるように建設・住宅産業労働者はきわめて不足しており、EU諸国内として移住してきているポーランドなどの労働者でもその不足は補えず、EU未加盟国の旧ユーゴやさらにはウクライナなどからの労働者もこの制度で受け入れている。

これ以前から、建設業ではトルコからの労働者を受け入れており、これらのトルコ人はトルコから直接アイルランドに来たのではなく、オランダなどに在住していたが仕事が無く当地に移住したものが多し。

これは、使用者からの申請により、ポイントシステム(使用者団体が定め、英語力、技能・技術、経験と資格などをポイントであらわし、ポイントの良い者に許可を出す)で受入れを認めている。これに関しては、労使団体がヘゲモニーを持ち、たとえば建設産業の場合、労使団体(使用者団体と労働組合)が3年の期限での協定を結び、8つの建設企業に受入れを認めているという。

問題は、労働条件である。賃金については、建設産業の場合、7ユーロ70セント(約1,080円相当)を必ず支払わなくてはならないとされている。ドイツなど大陸諸国同様に、下請けの名目で、下請け業者が最低賃金などの保障の無い労働者を連れてくることで、鋭意労使団体はこれに注意しているという。

¹⁶ 拙稿「週刊エコノミスト2005年2月15日号『EU東方拡大の問題点をポーランドに見る』」参照。

4. アイルランドの新規移住者の統合政策

アイルランドにおいては、政府の施策としての統合政策(Integration policy)は、受け入れた難民¹⁷だけになされており、一般の移住労働者に関しては、政府の関与するところではないとされていることが、特色である。

一般の移住労働者に関しての、一般的な統合なり、受入れのための様々な世話やケアは労働組合が責任を持って行っているということである。その理由としては、こうして世話をした移住労働者は組合に加盟し組合員になるのだから当然だという労働組合の信念があるという。労働組合は、移住労働者との連帯と交流を最大のテーマとしており、自組合員としての組織化活動を行うとともに、前記の最低賃金の不払いなど労働条件を守らない使用者を産業監督官(Labour Inspector)と密接な連携をとり、根絶しようとしているとのことである。

¹⁷ アイルランドへの難民申請者は増加の一途で、政府が2004年にその取り扱いをする5つの省庁、3つのサービス機関で要した財政上の支出は3億7,500万ユーロ(525億円)を要したとされている。

第五章 フランス

1. 外国人労働者に関するフランスの状況

フランスは、他の国と比べれば少子高齢化の状況はまだいい方であるが、それでもなお社会的には問題があるとされる。この文脈で、外国人労働者の受入れの問題について論じることとする。

フランスの場合は、優秀な外国人を入りたいという希望が多い。すなわち熟練労働者、学生でも一定以上の専門能力を持った者である。未熟練、低技能労働者受入れについては、失業者が10%強という状況もあって、過去のような形での受入れは考えられていない。

フランスの外国人労働者問題を考える上では、移民に関する長い歴史を理解せねばならない。フランスには旧植民地の流れを引く、海外県という特有の問題もある。そのために、北アフリカ、インドシナからの移民が多い。特に彼らについては、二国間協定等で、受入れについて特別な約束を結んでいたという事情があって、やや無軌道に受入れを行ってきた。

フランスは難民も積極的に受け入れてきた。例えば、アルメニア人虐殺の折りには、多くの彼らを受け入れている。

外国人労働者の問題は、彼ら自身の問題という側面ばかりではなく、貧富の差、宗教、文化の差からして、問題が生じているといえる。それらについて対応しないと、外国人労働者の問題は根本的に対処できない。

とはいえ、深刻なのは、中国系の外国人労働者である。不法滞在者が多い(とされる)だけではなく、彼らが家族を呼び寄せ得る場合に、どうみても家族ではない人が入り込むという問題がある。巷間、「チャイナタウンでは人が死なない」とよく言われる。死亡者の代わりに別の者になりすまして入国し滞在しているという意味である。

国内では、外国人労働者の子弟が、十分な教育を受けていない、そのために十分な雇用機会が与えられていない、フランス語も必ずしも十分に操れない、という状況に置かれている。そのことが、フランスにおいても大きな社会不安となっている。後述するように外国人受入れにあたって社会統合の問題が大きく注目されている。

2. 外国人データベース

外国人の入国、在留、身分関係及び就業に関するデータベースは、警察と県庁にしか存在しない。これらのデータベースには、在外公館からのアクセスはできない。もっとも、サルコジ内務大臣はデータベース制度の改革を提案している。

それではどのように情報を照会するかといえば、後述の滞在許可書番号を検索するという方法をとる。番号がわからない場合は 氏名ということになる。この意味では、後述の滞在許可システム

それ自体が、統一的であるといえる。ただし、滞在許可書を持っていた外国人労働者が、不法労働者になったときのコントロールを、本システムによって行っているわけではない。

本データベースは、全国的なものと同ローカルなもの2種類がある。後者の方が内容は詳しく、前者はもっと簡潔的である。形式としては、1つのデータベースの中に2種類あるという形である。

もっとも、昔から滞在している外国人は、必ずしもデータベースに入っているわけではない。このデータベースは10年くらい前から始まったものだからである。それらの方は、紙情報による。データベースの管理は内務省が行っているが、現場の入力等は、もちろん県庁等が行っている。

本データベースにアクセスできるのは、コード番号をもっている、内務省、パリ警察、県庁の職員だけである。現在、警察官の行政情報の扱いは非常に慎重な方向がとられており、各種調査のために本データベースを自由に使用できるわけではない。さらに外務省の職員は原則として利用できない。利用するとすれば、外務省として内務省にお伺いをたてて、データベース管理委員会が承認をだすという形をとる。

難民の場合は非常に特殊な扱いとなる。まず飛行場に到着して難民申請するときに、難民の申請という情報のみデータベースで反映されるが、実際は、申請を受けたところが詳しいデータベースを持っており、そこにはアクセスできないようになっている。申請の結果と申請拒否への申立に関する情報が入手出来る。また、難民申請のときは、指紋をとっている。ダブリン条約に基づき情報をあつめて検索できるようしているからだ。難民申請によって世界各国を渡り歩けないようにするためである。

政府内にデータベース管理委員会という、政府が作った独立委員会がある。新たにデータベースの構築をしたい場合には、その委員会に申請し、承認してもらうことになる。同委員会はデータベース間の運用管理、調整を行っている(どこどこが共有できるか等)。

3. 滞在状況の的確な把握、滞在管理

フランスでは住民登録という制度そのものではなくて、滞在許可書の入手という形になっている(3か月以上の滞りの場合)。すなわち、滞在許可書が代わりとなっている。許可書の形態は2種類ある。1年有効のものは、パスポート上に貼付する形式となっている。10年有効のものはプラスチック製のカードである。ただし、2006年から、EUのものと同じものとなる。滞在許可書は、18歳未満は対象から除かれる。ただし、16歳から仕事をしているときは、対象となる。滞在許可書がきれるときちゃんと手紙がくるとのことである。なお滞在許可システムの根拠法令は、「外国人の登録滞りに関する法律」である。

データの収集・管理であるが、本許可書申請のときに、色々な書類を提出してもらい、データをパソコンに打ち込み、発給できる状態になったときに、必要な情報についてセレクトするという形になる。

その結果、滞在許可書申請を通じて集めたデータベースには、カードにのっている情報、家族状況、出身国、パスポート関連情報、延長の回数、延長拒否の有無、国外退去通知の有無、重大な犯罪を犯したかどうか、公共秩序侵犯・紊乱を犯したかどうか、労働許可の更新の対象にならなかった場合があるかどうか、偽造結婚関連情報、罰金の対象となったことがあるかどうか、罰金が多額の未納となっているかどうか、税金・社会保険料納付状況等が含まれている。

滞在許可書を、警察官の求めにも関わらず提示できなかった場合には、24時間の身柄拘束が可能である。その間に友人等が探したり、代わりの人が持ってくることになる。それでもだめな場合は、原則は国外退去命令が出される。

滞在許可書の発給はパリ警察が行う。通常入国3ヶ月以内に入手の必要がある。手数料は2000年から無料になった(ただし、復活する可能性あり)。最初の申請のときに健康診断をうける必要があり、その健康診断にはお金がかかる。

申請は本人が窓口に出頭しなければならない。郵送による申請は、大企業等で企業が責任を持てる場合にのみである(更新も同じ)。その場合であっても、最後にカードを引き取りにくるのは本人でなければならない。

登録事項(住所、職場、学校、配偶者・家族関係等)に変更が生じた場合には、登録窓口機関に変更を申し出る。住所変更の場合、新住所における登録窓口機関に申し出ればよい。外国人は変更が生じた後、ただちに申告する必要がある。変更情報は、紙とデジタル情報双方で所有している。変更情報は身分証明書に反映される。もっとも、義務違反した場合の罰則・処分はない。

外国人(短期滞在者を含む)がホテル等の宿泊施設又は賃貸アパート等の賃貸宿泊(居住)施設に滞在する場合、アパートの方については何も規制がない。しかし、ホテル等の宿泊施設には宿泊カードの提出が必要であり、ときおり、警察が調べに行くという形をとる。宿泊施設はすべて原則対象になる。宿泊施設にはいろんなカテゴリーがあり、調査には令状が必要な場合もある。

留学生・就学生の場合も滞在許可システムとまったく同じである。受入れた教育機関等が適正に学習をさせているかどうかは、滞在許可更新のときに出される書類・情報で判断する。この場合に、学生の場合には、資格、試験受験、講義出席状況等、学生用の条件が設定されている。滞在許可書の更新時にある学校があやしければ(国籍がままとまっている等)、調査を行い、その結果好ましくないと判断すれば、閉鎖命令等を出すことができる。その場合には、生徒の国外退去を行うことになる。ただ、実施の実例はなく、現在、語学学校で1箇所調査中のところがあるだけである。フランスの場合、日本と違って大学で問題のあるところはなく、語学学校等で、ある一定の国の学生だけを集めているところに問題があるとされている。

入管法違反者等への対応は、内務省管轄である。しかし、難民申請が認められず、結果として不法滞在になった場合等は把握可能だが、一般に、不法滞在者についての実態の把握は難しい。特に、フランスの場合は、観光客の出入りが非常に多く、トランジットの数も莫大であるため、把握はできない。こういうこともあって、一般的な不法滞在者についての情報収集は行っていない。

不法滞在者は、警察官が身分証明書の提示を要求し、それに応じられないことによって判明する。まずは24時間の身柄拘束が行われ、その間に、不法滞在与わかれば収容所に入れられることになる。裁判官が拘留期限を決定するが、最大で32日である。この間に、国籍・身元の確認後、当該国の旅券発給を経て、国外退去処分となる。国籍不明の場合であって32日以内で特定できない場合、裁判所に送致され、禁固刑が科せられる。

4. 的確な就労管理

外国人労働者の雇用主は、雇用、労働条件等について国内法上特別な義務が課せられているわけではなく、フランス人と平等に取り扱う義務が存在するだけである。

フランスの場合、外国人労働者の受入れにあたっては、国内失業状況等を考慮する、労働市場テストを受ける。その際、使用者が遵守すべき条件が入っており、外国人労働者を入国させ、就労させた後で、労働基準監督官の調査が入る。ちなみに、ワークパーミット関係の実態、統計に関する資料はあるが、実数は少ないとされる。それは労働許可書が発効された数だけだからである。実際には、呼び寄せした家族が自動的に働くことができるが、それらは反映されていない。

雇用主は外国人労働者(永住者、長期滞在者を含むすべての労働者)の、滞在許可書の確認による就労資格確認義務がある。最初の審査は厳しいものとなっている。就労場所が変わる場合には、書類上の審査(類似職種)はある。1年有効のカードを持っている者が自己の都合ではなく失業した場合は、1回目のみ自動的に更新される。ちなみに、10年有効のカード所持者には審査は全くない。

就労管理についての所管官庁は、労働基準監督官である。確認義務を怠った雇用主を労働基準監督官が発見した場合、3,000ユーロ×人数等の罰金をはじめとして、各法上のものも含め、会社が事実上破産状態になるような額を課せられる。

雇用主は外国人労働者を雇用する場合、外国人の就労実態(外国人労働者の氏名、在留資格・期間、国籍、性別、生年月日、雇入日、離職日、住所、職種等)を国に報告する義務がある。新たに外国から雇い入れる場合と、国内で調達する場合に分けないといけない。労働法上、社員リストを作成する義務があり(入社、退社、労働許可所有の有無について記載されている)、本社のみならず事業所にも設置する必要がある。

請負元にも雇用主と同様の義務があるのか、という点については、外国人労働者を最初に受け入れた使用者(すなわち請負元)にも責任が追求されうるとのことである。しかし、その使用者が逃亡する等した場合には、当該外国人労働者を現に雇っている、あるいは働かせている使用者が責任を負う、とされている。

フランスにも最長1年間の企業研修制度がある。日本の研修制度と同じような問題がフランスでも指摘されているという。すなわち、研修という名のもとで実労働させているからである。労働基準

監督のインスペクションを受けて、不正が発覚した会社には、労働法上の責任が追求されることになる。

留学生・就学生に対する就労許可であるが、学生でも週 17.5 時間就労する可能性が認められており、この範囲内であれば、問題なく働ける。

許可は、まず、最大限9か月の期間である臨時労働許可書によるものがある。この許可書は雇用主、職種、時間が決められている。もっとも本許可書を持っている場合には、他のところで働ける場合があるとのことである。次に、1年有効の労働許可書によるものがある。この場合、仕事地域が限定されるが、使用者は変更可能となる。もっとも、例えば、パリで働く人がニースで見つけた場合には、カードを没収できるはずであるが、その没収措置に対する不服申立が行われた場合に、裁判で負ける可能性があるとされている。10年有効の許可書が出された場合は、期間内であれば特に制限なく就労できる。

留学生の就労実態については、労働基準監督官だけではなく、警察、国境警察、憲兵隊、税関等が調べることができる。昔は各機関が独自にやっていたとのことであるが、サルコジ内務大臣になってから、GIR という、首相府に属する公的機関のもとで、共同でやれるようにしたとのことである。一つのセクションができたことによって、もともと範囲の違うコントロールをまとめて行えるようになったそうである。

なお、ワークパ - ミットに関するデータベースとしては、当該外国人労働者の勤務予定地の労働局が各自持っているものがある。しかし、統一のものはないし、統一化が困難であるとのことである。

5. 社会保険の加入、納税状況の捕捉

フランスでは税金は天引きではないため、申告する必要がある。フランスでは、各種社会保障・社会福祉手当が充実しているが、その支給には、税金支払いの書類をださねばならない。このようにメリットが大きいから、不法滞在者も税金を支払うというインセンティブがあるのである。手当の支給内容は、所得によってかわってくるが、所得の内容は、納税証明書でわかることになっている。なお、不法滞在でも 10 年間フランスに滞在すれば合法化される。この場合に、所得申告していることが 10 年滞在することの証拠となる。

外国人労働者であっても、社会保険の加入は必要となる。社会保険料は天引きとなっている。在留期間更新時において、社会保険の加入及び納税状況に関する証明書の提出が許可の条件となっているので、更新のときに行うことで、出入国、雇用などのデータベースとの整合性をチェックできる。

不法滞在の外国人は社会保険に加入できない。労災によって傷病・疾病を負った不法外国人の場合で、医療費が払えない場合には、社会保障に関する機関が立て替えを行い、労災発生時

に当該外国人を使用していた使用者に請求することになる。ちなみに、病院の他に無料の治療機関が存在し、このようなケースではそのような機関に行くことも多い。

6. 義務教育年限の子どもの教育の確保

外国人は、公立学校の場合は、市役所の学校課に申請することにより、義務教育を受けることができる。そこで、居住証明(公共料金の支払い等)、子どもの出生証明(戸籍謄本の法定証明)、ワクチン証明(母子手帳の法定証明)、親の滞在許可書を提出させる。ただ、滞在許可書については、その地方によって扱いが違う。

フランスでは、教育は地方レベルに任せられている。義務教育は無償である。

なお、最初の登録、例えば、幼稚園時に登録すれば、あとは自動的に義務教育課程に進めることになっている。

7. 外国人労働者の受入れに関する施策

フランスでも、最近では、外国人の社会統合問題に注目が集まっている(折しも調査時点において、パリ市郊外を中心に、北アフリカ系の移民の暴動が生じていた)。

フランスにおいて外国人受入れはそれほど問題がなかったとされている。それは、フランスの社会にとけ込む・帰化するような形式で、フランス人になってきたからである。すなわち、将来的にはフランスとまったく同じ文化・社会生活・知識を学ぶことが期待され、そのようにしてきたからである。実際、社会にとけ込んでいるから、同じフランス人といっても出身国は様々である。そして、多くのそういう人が社会において活躍している。

それではフランスではどのような施策がとられているのか？

まず、フランス語による意思疎通能力があることを外国人の在留継続の要件としているか、という点については、1年有効滞在許可の場合は、事実上、あまり高いハードルを要件とはしていない、とされている。また、受入れに当たっても、フランスを選んだということは、フランスに関する情報がある程度知ることが当然要求されているとして、語学教育、職業訓練あるいは社会習慣習得を義務づけているわけではない。

しかし、上記のような問題意識のもと、フランス語ができない外国人向けに、フランス語研修を行うこととなった。1年前から30か所の県庁にてトライアルとして実施されている。そして、フランス語に関するものだけでなく、マグレブ系の女性は家庭内に閉じこもる傾向があるので、そういう人が希望すれば、フランス人一般社会にとけこめるようなプログラムをも用意しているとのことである。

実施形式であるが、当該外国人と県との間の契約による。本プログラムは国家の方針として実施されており、費用は国家負担、雇用省が担当している。そして、このような契約をするということは

社会にとけこもうという意志のあらわれでもあるので、当該外国人の滞在許可更新に有利になる、
そうである。

8. おわりに

最後に、とあるヒアリング先の方が述べていたことを記して結びとしたい。

「就学ビザの許可延長にあたっては、この国にいたいのだ、という気持ちが重要とされる。例えば、
許可延長が却下されたけれども、期間内の異議申し立てにおいて、学習意欲があるといえれば OK
である。」

外国人受入れの問題の基礎は滞在国へのハートであると思わざるを得ないと実感した。

第六章 オランダ

1. 外国人労働者に関するオランダの状況

前提として、オランダでも少子高齢化が進んでおり、2010年以降労働者不足と労働人口減少が予想されている。このような状況のもとで、外国人労働者の受入れの問題がオランダでも論じられている。オランダのような小さい国では、各種資源の適正な配分が難しく(ハウジングの問題)、むしろ人口過密が心配され、外国人労働者受入れに反対する見解もあるという。

オランダに来る外国人労働者は、モロッコ、トルコのムスリム系とポーランドを中心とした東ヨーロッパからの労働者が多い。低スキルで、低賃金の仕事が多い前者は、もともと短期滞在予定だったわけだが、家族の呼び寄せ等も行い、定住化するようになった。後者は、農業セクターの季節労働者として、温室、花卉栽培に従事する。

不法滞在者は、ナイジェリア等のアフリカからの労働者、中国人の労働者が多い。現在、2万人の不法滞在者がいるといわれており、家族とともに生活している。アフリカも中国も不法滞在者を送り出す組織がある。中国については、蛇頭が特殊な問題をおこしている。パスポートすら取っておらず、身元の確認が難しいので、送還は非常に難しい。アフリカの国の幾つかも不法滞在者に対して刑事的な措置をとらない。

ちなみにアムステルダムの“good part (質・環境のよい地域)”居住者の内20~30%が不法滞在者であると考えられている。

オランダはいわゆる難民も受け入れてきた。しかし彼らは、仮に出身国で高等教育を受けた者であっても、ハイスキルの仕事はないと言われている。その子どもについては教育レベルが低いので、犯罪も多い。

現在オランダでは、高技能の労働者の受入れを積極的に行おうとしている。彼らは、高い教育水準、アカデミックキャリア、ハイレベルのスキルを有しており受け入れても問題はない。

外国人労働者受入れの経済的影響であるが、ある経済学者の見解によれば、オランダ人の賃金、雇用への影響は少なく、国民所得への影響も殆どないとのことである。経済に対する影響は、熟練技能を有する外国人労働者と、そうでない場合に、与える影響は異なるが、全体としては小さいとされる。

2. 外国人データベース

オランダでは、外国人労働者に関して、幾つかの情報管理がなされている。そして、さらに、それらをつなぐものとして、「情報網システム(Chain Information system)」なるものが存在する。これは、外国人労働者に関する関係機関網(Immigration Chain)を構築し、関係機関が持っている

情報を関係省庁間で共有するものであり、外国人法(Alien Act 2000)に根拠を有する。今回の調査のインタビュー先の一つであった、法務省移民局情報管理が全体の調整を担当している。

本システムの組織は、外国人労働者に関する調整委員会(構成員:関係省庁の長)、情報運営委員会(構成員:関係省庁の情報担当部長)にて構成される。情報運営委員会の助言に基づき、移民に関する調整委員会が政策決定をおこなう。

関係機関は、移民帰化局(Immigration and Naturalization Service、難民申請及び居住許可申請に関する業務を行う)、外国人警察(Aliens Police、在留外国人管理業務を行う)、

国境警察(Border Police/ Military Police、国境管理業務を行う)、外務省(Ministry of Foreign Affairs、在外公館における査証業務を行う)、難民申請者受入機関(Organization for the reception of Asylum seekers、難民申請者収容業務を行う)、外国人弁護士(Aliens Chamber、決定事項を不服とする外国人の申し立てを受理する)、法律扶助組織(Organizations for Legal Aid、法的支援を行う)。外務省(在外公館)の査証情報は2006年からこのシステムに参加予定とのことである。

この Immigration Chain で対象となる情報は、Persons Register(個別番号、氏名、生年月日、出生国、国籍、在留資格)、Biometrics Register(難民申請者及び身分証明書を持たない個人の指紋)、Reference Register(手続の進捗状況に関する情報)、ID Card Register(身分証明書の有効性に関する情報)である。このように本システムには、原則として不変情報のみ登録されている。

上記情報を内容としつつ、個人に個別の番号が作られる。それは、このシステム内での身分情報の重複を避けるため、である。在留外国人と難民申請者はIDカードを所持するが、海外から査証を取得して入国する者は入国時に個別番号が入ったステッカーが旅券に添付される。

これらの上記情報を新規あるいは追加登録できるのは、外国人警察、国境警察、外務省(2006年から)、の3つの機関のみである。その他の機関は参照のみ可能である。また、このシステムは地方自治体とリンクされている。地方自治体では全住民(オランダ人、外国人)の情報が登録されており、Immigration Chain がその情報を利用している。ただし、このシステムは各関係機関から独立しており、法務省が第三者として所有しているが、内容に関しては責任を負わない。

3. 滞在状況の的確な把握、滞在管理

滞在状況であるが、地方自治体は、いわゆる住民登録を通して、外国人労働者の住居等について把握している。この住民登録は、不法滞在者も可能であり、地方自治体からの各種便宜を受けることができる。なお、すべての地方公共団体は、人権保護のために公務員が存在し、外国人労働者に対する人権侵害問題に対処している。

入管法違反者等への対応であるが、外国人警察が対応している。

留学生・就学生の適正な在留管理についてであるが、「学生」の在留資格を持つ者は、その趣旨から言って、就労することはできない。すなわち、日本のように資格外活動として特別にアルバイトが認められることはない。ただし、大学にいる留学生の内、高度人材(high skilled worker, high knowledge worker (researcher, doctor 等))は、許可を取得すれば特別な条件なしで就労可能である。

因みに、オランダでは、高度人材ではないがレストラン等で特別な技術を必要とする場合は、特別な就労許可が必要である。

学生を雇用した場合、雇用主は不法就労者1名につき、8,000 ユーロの罰金が科せられる。従わなければ、懲役である。

配偶者ビザであるが、取得後3年未満に離婚した場合には、国外へ退去しなければならないが、取得後3年以上経過の後に離婚した場合には定住可能となる。

4. 社会保険の加入、納税状況の捕捉

前提として、不法滞在者が社会保険に加入するということは殆どあり得ないと考えられるので、不法滞在者の社会保険加入に関する対策は特に行われていない。ちなみに、オランダの社会保障システムはドイツと類似している。しかし、財政状況の悪化等により、給付水準が低下している。

不法滞在者は医療保険に加入できない。但し、緊急事態時は国が医療費の支払いを立替えている。

納税については、オランダでは、雇用者が給料から天引きして納付する、源泉徴収の制度をとっているため、未払い問題はないということである。

5. 義務教育年限の子どもの教育の確保

オランダは18歳になるまで義務教育であり、公立学校は18歳まで無料である。教育に関する特別な法律はないが、義務教育に関して規定した法律は存在する。

国連の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(国際人権A規約)」に子どもに教育を受けさせることが保障されているとおりの扱いであり、オランダ人と外国人の子どもは平等に扱っている。そして同条約に基づき、不法滞在者の子弟にも義務教育を受けさせている。ちなみに、学校は在籍者数に応じて、国から補助金を受けるので、在籍者の中にそのような外国人がいる場合、匿名(番号あるいは仮名)で政府に報告している。

不就学の児童・生徒がいる場合、特別に指定された公務員が家庭訪問し、親に対する指導等をおこなっている。その指導に従わなければ、罰金が科される。

6. 外国人労働者の受入れに関する施策

オランダでは、外国人問題諮問委員会という組織がある。これは、議会と政府に対し、外国人移住及び出入国管理政策に関し、年間5つから8つの問題に係る助言(提言)を行うものである。例えば、労働許可や居住許可の申請手続きに関して、手続に要する時間の短縮、簡素化(1本化)、透明化の確保、外国人労働者受入れがオランダ人にとってより良い結果をもたらすようにすること等の提言等を行った。

国からの予算は130万ユーロ、委員は15名、秘書は12名である。提言は、「レター」でおこなっており、内容は公表していない。ちなみに、同委員会委員長は半日は委員会で職務を行い、半日はアムステルダム地方裁判所で判事をしている。

オランダの外国人労働者問題は、経済的な問題より、宗教的な問題(モスリムの価値観との衝突)、テロリズムへの対応等の政治的問題、社会的価値観の共有といった問題が重要であると考えられる。例えば、過去にモロッコ、トルコ等からやってきて、定住してしまった単純労働者たちは、独自のグループを形成するに至るとともに、宗教的・社会的価値観において、オランダ人等他の住民との「融和」を受け入れない。

社会統合の観点から言えば、移民がオランダ人と同じ価値観を持てるようにならなければならないと考える。その為には、なによりも、外国人労働者とその子弟のための語学教育が必要である。そこで現在、オランダは国として外国人労働者に語学を習得をすすめている。特に、パーマネントになる場合には不可欠だとしている。

語学コースはフリーであり、幾つかの特別なプログラムがある。また、語学だけではなく特殊な統合プログラムがある。少しでもいいから、オランダ語、オランダ社会を理解する必要があると考えているので、国の支援でオランダ語教育が無料で行われているとのことである。

7. おわりに

最後に、とあるヒアリング先の方が述べていたことを記して結びとしたい。

「外国人労働者受入れに関する政策決定は、短期間でなされ、インテンシブなものであり、よい決定であるべきである。できるだけ「官僚」的手続を改善し、必要かつ効率的な、そして、組み合わせられた手続をつくるべきである。さらに、全世界に散らばっている在外公館との協力も不可欠であろう。」

外国人受入れ施策の実施過程への示唆となる内容であった。

第七章 米国

1. はじめに

ニューヨークの 9.11 事件後の米国は、テロ対策を中心に国内外の政策が一変している。日米関係においても、テロ対策、大量破壊兵器の廃棄が外交関係の表面に掲げられるに至っている¹⁸。こうした基本的な政策から、当然の帰結として、米国では国内への移民や一時滞在の外国人への規制強化策がとられ、移民法(Immigration and Nationality Act of 1952)の改正が続いた。

しかし、米国は今もなお、移民国であることを止めてはいない。国勢調査局のデータによれば、2005年3月末現在で、米国内の移民(米国外で出生した者)の人口は3,520万人に上る。そのうち、2000年からの5年間の米国への移民は約793万人と過去最高となっており、2005年3月末現在での米国総人口に占める移民の割合も12.1%と、過去最高であることが移民研究センター(ワシントン)の報告書で明らかとなった¹⁹。ただ問題は、この移民の内訳を見ると、2000年1月から2005年3月までの間に、米国に移住した外国人792万7,000人のうち、半数近くの約370万人は不法入国者と推計されている(2005年12月4日付毎日新聞記事)。しかも、移民人口の18%が貧困層であり、かつ、35%が医療保険に加入していないのである。

このような実情に鑑み、移民の受け入れ要件は極めて厳しく、かつ選別する方向にある。とりわけ不法移民の流入取締を厳しくする方向にある。既に米国内に滞在している移民の問題は、貧困、医療保険等への不加入、低い教育水準など多数の問題があり、中間選挙など政局の争点となりつつある。のみならず、米国は9.11事件後特に、移民以外の一時滞在のための外国人の入国・在留要件を厳しく課することによって、テロの防止を目標としている²⁰。

そのために、かつて法務省の傘下にあった移民帰化局(Immigration and Naturalization Service)は、財務省の下にあった税関(Custom Office)や国境警備隊などと併せ、独立した国土安全保障省(Department of Homeland Security)を構成する事となった。この省の職員定員は、こうした流れにより、軍を除き、連邦捜査局(FBI)と並ぶ巨大組織となっている。

このうち、国境管理は同省税関・国境保安局(DHS, Custom and Border Protection,以下DHS-CBPと略称)、在留管理は同省入国税関取締局(DHS, Immigration and Custom:以下DHS-ICEと略称)となった。簡単にいえば、CBPは、国境管理と入管・税関などの機能、ICEは、テロなどへの対応、入国、関税などの違反摘発にあたり、USCIS(U.S. Citizenship and

¹⁸ 2001年9月25日の小泉首相の訪米、ワシントンでの会談以降、日米首脳間ではテロ撲滅に向けて協力することで一致している。具体的には、「テロ対策特別措置法」による諸施策、バイオメトリクス(IC)旅券の導入などに具体化されている。

¹⁹ Center for Immigration Studies, December 2005.

²⁰ 2006年1月末現在、米国政府首脳は、再度米国へのテロを予告するアルカイダのメンバー(オサマ・ビンラディン)に対し、米国のテロ対策は十全であること、その中心を担うのが本文で述べるように巨大化した組織の国土安全保障省(Department of Homeland Security)の活動によるとの談話を発表している。

Immigration Services)は、移民、難民の受入と市民権付与の管轄に当たっている。なお、従来の法務省傘下の移民帰化局も同省移民局(U.S. Citizenship and Immigration Services: USCIS)となった。同省は、国内だけではなく、国外にも事務所(Office of International Affairs)を多数持ち、アジア、欧州・アフリカ・中東、南北アメリカなど 42 か国 56 の事務所を設けている。

この省の、職員定員は、軍を除き、連邦捜査局(FBI)に次ぐ巨大組織となっている。ちなみに、DHS-CBP は、約 4 万 5,000 人、DHS-ICE は約 8,500 人の職員を有する。

DHS は、連邦内に 22 の支局を持ち、7 つの部局に分かれている²¹。これらの組織の予算、活動は、毎年米国議会(上・下院)の議決を受けている。

主要な活動を行なう部局は六部局からなり、輸送安全行政、税関・国境管理(DHS)、シークレット・サービス、市民権・移民サービス(USCIS)、入国・関税取締局(ICE)、連邦危機管理局、米国沿岸警備隊である。

今回の調査では、その主要部局である国土安全保障省・移民局(USCIS)のケベテ国際業務部担当官(USCIS International Operations)²²、国土安全保障省・入国税関取締局(DHS-ICE)²³のフィッシュ国際移住課長、マクドゥル日本担当官、国土安全保障省・税関国境保護局(DHS-CBP)のフリニャク出入国管理監察官にインタビューを行ない、資料を得た。

また、別途連邦教育省(U.S. Department of Education)の国際担当副部長ポナー氏にインタビューを行った。

2. 最近の移民の受け入れ状況

2003 年 10 月 1 日から 2004 年 9 月 30 日(米国ではこの間を 2004 年度とする)までに米国永住権者となった者については、米国国土安全保障省移民統計局からのデータによれば、94 万 6,142 人である。永住権取得者(LPRs: legal permanent residents)は、移民・国籍法(Immigration and Nationality Act; 以下米国移民法と略称する)によれば、法的に永久的な居住権を与えられた者であり、永住資格を持つものは米国内での居住及び就労、公立の学校・大学への入学、軍隊への入隊、不動産の所有、一定の要件を満たした場合、市民権の申請などの権利義務を有する。

²¹ ICE の国際事務所(Office of International Affairs: OIA)は、国際犯罪組織、不法なヒト、モノ、カネ、技術の移動に関して高度の調査・捜査権限をもつ。マネーロンダリングに関する捜査・強制権限を持つ。42 か国 56 のオフィスを持ち、各オフィスが、数か国にわたる権限を持つこともある。たとえば、シンガポール・オフィスは、オーストラリア、バングラディッシュ、フィジーまでの広い範囲をカバーしている。

²² USCIS の組織は、かつての移民・市民権局以来の組織を維持している。国内の組織とならんで、国外のオフィスも有し、国際オフィスはローマ(ヨーロッパ・アフリカ総局)、バンコク(アジア総局)、メキシコシティー(米州総局)を置く。アジア総局のもとには、北京、香港、ホーチミン、ソウル、マニラの 6 支所があり、日本はソウルの支所の下サブ・オフィスとなっている。

²³ ICE は、たとえば、26 の空港に支所を持っている。

2004年度においては、94万6,142人の永住権付与者のうち66%は米国市民権または永住権を有する家族との関係に基づき付与されている。出身国別では、メキシコ(18.5%)、インド(7.4%)、フィリピン(6.1%)となっている。

以下、まず米国移民・国籍法の家族関係移民(Family-Sponsored Permanent Residents)につき検討する。

家族関係移民²⁴

まず、家族関係移民は、米国市民ないし既に米国内に居住する家族関係移民との関係に基づいて永住権が認められる。最近の家族関係移民の動向に関しては、国土安全保障省の米国市民権・移民サービス(U.S. Citizenship and Immigration Services:USCIS)の「コンピューター係属情報マネージメント・システム」(The Computer Linked Application Information Services:CLAIMS)に新たなデータが示されている。

LPRは米国内に永住権を認められた外国人をいう。LPRは、通常「グリーンカード所有者」(“green card”recipients)と称されるが、米国内で生活し、かつ就労できる者である。

米国移民法は、米国市民の直系親族に対し永住権者としての優先権を与えている。表2のごとく、他の永住権者の地位よりも各年度の制限に関して優越的に取り扱われる。

かくして、

家族関係による移民数は、毎年22万6千人から、48万人の間で決められる。

次いで、使用者が保証した雇用に基づく移民数は、毎年14万人の限度と、前年度の で使われなかった人数で決められる。

米国への受け入れが従来少ない国からの受け入れを多様性に基づくものとして、2004年には5万人が受け入れ枠として設定された。

これ以外に、難民と難民申請者の中でしかるべき者が受け入れられる。

このうち は、米国市民、永住権者と当該外国人との家族関係により認められる。その最近の受け入れ人数は、表1の通りである。

²⁴ see, Kelly Jeffers, Characteristics of Family-Sponsored Legal Permanent Residents: 2004 (October 2005).

表1 アメリカ合衆国永住権取得者数の推移（1985年～2004年度）

1985	570,009	1990	1,536,483	1995	720,461	2000	849,807
86	601,708	91	1,827,167	96	915,900	01	1,064,318
87	601,516	92	978,977	97	798,378	02	1,063,732
88	643,025	93	904,292	98	654,451	03	705,827
89	1,090,924	94	804,416	99	646,568	04	946,142

家族関係移民のうち、まず**米国市民の直系親族**は、配偶者、両親、未婚の子(21歳未満)で、毎年移民の約40%がこのカテゴリーである。2004年には、40万6,074人で、これは、家族関係移民62万429人中の約65%である。

残りの家族優先移民は、LPRの直系親族で、2004年には、21万4,355人であった。

これらの受け入れ優先順位は、表2のとおりである。

表2 アメリカ合衆国移民上限数の内訳（2004年）

優先の種類	優先の対象	上限数
家族スポンサー優先		226,000
第1優先	米国市民の未婚の息子及び娘並びにその子ども	23,400
第2優先	米国永住権者の配偶者、子供並びに未婚の息子及び娘	114,200
第3優先	米国市民の既婚の息子及び娘	23,400
第4優先	米国市民の兄弟及び姉妹(21歳以上)	65,000
雇用優先		204,422
第1優先	優先労働者	58,465
第2優先	高位学位及び特別な技能の保有者	58,465
第3優先	技能労働者、専門技術者(高位学位を有しないもの)及び必要な低技能労働者	58,465
第4優先	特別な移民(牧師、宗教従事者、在外米国公館従業員など)	14,514
第5優先	雇用創出者又は投資者	14,514
多様性		50,000

申請手続きは以下の通りである。

申請書(A Petition for Aliens Relative; Form I-130)は、まず、米国市民権・移民サービス(USCIS)へ提出される。家族の受入保証人は連邦貧困線の125%以上の水準で彼らを保証できる旨の証明を要する。永住権者は、配偶者と未婚の子の保証人になりうるが兄弟、既婚の子、両親の場合

合右要件を満たすことが必要である。

その後、国務省からの移民としてのビザ番号を得た上で、家族関係移民は米国に移民ししかるべき在留資格の手続きを行うことができる。

こうして受け入れられた家族関係移民の 2004 年の人口動態を示すと、表3のとおりである。

表3 年齢別：一時滞在外国人入国者数（2002-2004 会計年表）

年齢	2004		2003		2002	
	数	%	数	%	数	%
合計	30,781,330	100.0%	27,849,443	100.0%	27,897,734	100.0%
15 歳以下	2,699,113	8.8%	2,408,581	8.6%	2,473,322	8.9%
15 歳～64 歳	25,824,170	83.9%	23,503,473	84.4%	23,525,325	84.3%
15 歳～44 歳	17,255,496	56.1%	15,924,268	57.2%	16,046,267	57.5%
15 歳～24 歳	3,591,305	11.7%	3,352,067	12.0%	3,400,448	12.2%
25 歳～44 歳	13,664,191	44.4%	12,572,201	45.1%	12,645,819	45.3%
45 歳～64 歳	8,568,674	27.8%	7,579,205	27.2%	7,479,058	26.8%
65 歳以上	2,177,561	7.1%	1,847,995	6.6%	1,813,211	6.5%
18 歳以上	27,181,582	88.3%	24,631,103	88.4%	24,621,765	88.3%
不明	80,486	0.3%	89,394	0.3%	85,876	0.3%

家族関係移民の人口構成は表4の通りである。家族関係移民中、25 歳未満のものは、直系家族移民の 28%を占め、その他の家族移民に関しては、約 45%を占めている。その半数は子どもである。

国籍別では、メキシコからの家族関係移民が 29%で最大であり、その他の国としては、ドミニカ 18,099 人、ベトナム 14,890 人となっている。メキシコ、ドミニカ、ジャマイカの三か国の出身者は半数弱を占めている。

* 家族スポンサー優先及び雇用優先の内部においては、上位優先で未使用のものを融通することが一部可能となっている。

表4 アメリカ合衆国 親族・家族関係による移民受入数（2004年）

詳細別	親族別		家族関係移民					
			合計		直系		家族	
年齢	数	%	数	%	数	%	数	%
合計	946,142	100.0%	620,429	100.0%	406,074	100.0%	214,355	100.0%
0歳～14歳	137,741	14.6%	88,992	14.3%	43,025	10.6%	45,967	21.4%
15歳～24歳	164,347	17.4%	119,921	19.3%	70,251	17.3%	49,670	23.2%
25歳～34歳	268,327	28.4%	169,034	27.2%	130,534	32.1%	38,500	18.0%
35歳～44歳	183,655	19.4%	98,061	15.8%	59,906	14.8%	38,155	17.8%
45歳～54歳	94,884	10.0%	61,609	9.9%	32,752	8.1%	28,857	13.5%
55歳～64歳	53,866	5.7%	44,245	7.1%	33,264	8.2%	10,981	5.1%
65歳以上	43,282	4.6%	38,535	6.2%	36,320	8.9%	2,215	1.0%
不明	40	-	32	-	22	-	10	-
性別								
男	430,662	45.5%	261,003	42.1%	162,057	39.9%	98,946	46.2%
女	515,314	54.5%	359,425	57.9%	244,016	60.1%	115,409	53.8%
不明	166	-	1	-	1	-	-	-
既婚・未婚								
独身	346,185	36.6%	212,133	34.2%	82,180	20.2%	129,953	60.6%
既婚	561,886	59.4%	381,988	61.6%	302,850	74.6%	79,138	36.9%
その他	35,770	3.8%	25,876	4.2%	20,765	5.1%	5,111	2.4%
不明	2,301	0.2%	432	0.1%	279	0.1%	153	0.1%
出身国								
メキシコ	175,364	18.5%	162,181	26.1%	99,718	24.6%	62,463	29.1%
フィリピン	57,827	6.1%	42,114	6.8%	24,708	6.1%	17,406	8.1%
中国	51,156	5.4%	34,605	5.6%	20,947	5.2%	13,658	6.4%
インド	70,116	7.4%	30,249	4.9%	16,942	4.2%	13,307	6.2%
ドミニカ	30,492	3.2%	30,186	4.9%	12,087	3.0%	18,099	8.4%
ベトナム	31,514	3.3%	25,228	4.1%	10,338	2.5%	14,890	6.9%
コロンビア	18,678	2.0%	15,956	2.6%	12,945	3.2%	3,011	1.4%
ジャマイカ	14,414	1.5%	13,707	2.2%	8,496	2.1%	5,211	2.4%
韓国	19,678	2.1%	10,995	1.8%	8,536	2.1%	2,459	1.1%
ペルー	11,781	1.2%	9,417	1.5%	7,062	1.7%	1,355	0.6%
その他	465,112	49.2%	245,791	39.6%	184,295	45.4%	61,496	28.7%

3. 非移民の米国への一時在留許可の状況

もちろん、米国には毎年数百万人の一時滞在の外国人が入国している(表5参照)。これらの外国人は非移民で、決められた期間、特定目的のために入国する。その多くは、旅行者として、業務上の必要からのビジネスとして、その他、留学の学生として、一時就労労働者として、あるいは外交上の目的のために、入国在留するが、その期間は数か月から、数年間の期間が決められている。この期間は、USCIS に申請して一定条件に適合すれば、延長することもできるし、数次ビザも取得できる。長期間の非移民ビザは、それぞれの場合に関して、CBP により認められた特定の期間につき発せられる。こうして認められた非移民ビザ取得者は、原則としては、常居者にはなりえないが、たとえば、グリーンカードの取得など一定の必要要件に適合すれば、合法的な常居者の地位を得ることができる。

なお、査証免除国からの入国は日本同様ビザなしで 90 日の短期滞在が可能となる。このほか、世界一周の船、飛行機のチケットを持つ者も査証免除になる。目下は、日本を含む 27 か国が査証免除(Visa Waiver Program)対象国になっているが、旧 EU 諸国やその周辺の小国(アンドラ、モナコ、スロベニア等)の他、オーストラリア、ニュージーランドなどと、アジア諸国では、シンガポール、ブルネイのみが対象国である。

以下、2004 年の状況について述べると次のようになる²⁵。

これは、国土安全保障省の米国税関と国境警備(Customs and Border Protection: CBP)により非移民情報システム(Nonimmigrant Information System: NIIS)に記録されたものがその基本的な数値となる。

NIIS には、入国、出国のデータ(「I-94」として知られる)により正確を期しているデータを集積、保存される。「様式 I-94」(以下「I-94」とする)は空路、陸路、海路すべての経路から米国に入国する者により記入提出される。これには二つの例外がある。その一は、カナダ人が旅行、ビジネスで米国に入国する場合は、この書類を提出する必要がない。その二は、非居住者用の国境往来カード(通常レーザーカードという)を所有するメキシコ人に関してもこの書類提出義務は無い。しかし、この例外の非移民入国者の数は非移民入国者の中で最も多いものである。

2004 年には、非移民入国者は、ビザ D-1、D-2 の海空のクルーに関する者を除き、約 1,790 万人であった。そのうち、1,480 万人が I-94 を必要としないカナダ人とメキシコ人であった。

さらには、NIIS のデータからは、短期のカナダ、メキシコからの旅行者、商用の旅行者と、トランジットの滞在者を除いている。

他方、NIIS は学生、高技術労働者、長期滞在者(たとえば、米国市民のフィアンセ)、カナダ、メキシコを含み外交官、などを含む。2004 年には、こうした在留者は、約 3,080 万人に上っている。このうち 74%が旅行者、15%が商用での旅行者である。その国籍は、英国 16%、メキシコ 14%、

²⁵ Elizabeth M. Grieco, Temporary Admission of Nonimmigrant to the United States in 2004.

日本 14%、ドイツ 5%が上位を占めている。

なお、短期在留資格での許可が、季節農業労働者などの季節労働者、宗教的な行事への従事者、芸術家、スポーツ選手、エンタテイナーなどに認められるが、特別のものに、コンピュータープログラマーなど高級技術者(H-1B ビザ)がある。H-1B ビザは、無制限ではない。2004 年の場合、65,000 人の上限である。

もちろん、多国籍企業の企業内配転、投資・商用、外国報道機関の従業員、交換留学生・教員・研究者も含む。

こうした非移民の 2004 年入国者総数は、3,078 万 1,330 人で、そのうち 2,579 万 507 人は個人での入国で、87%が一回だけの入国、複数回の入国者は 13%であった。

長期の非移民入国者の数は、1960 年の 110 万人から漸増し、2000 年には約 3,370 万人となっている。9.11 事件の影響もあり、2002 年、2003 年には、約 2,790 万人と落ち込んだが、その後は回復基調にある。

個別論点 1

入国審査は、フライトごとの乗客の APIS²⁶(9.11 以降義務化)の情報によりテロリストなどは事前にチェックされている。空港などで、両人差し指指紋採取と顔写真(虹彩)による情報の取得が行なわれる。機材の発達で時間のロスは短くなった。なお、現在十指の指紋採取が検討されている。米国では US - VISIT と称するアイデンティティ方式がなされている。これは 9.11 事件後、2003 年 5 月以来完全適用され、入国時にはすべて行なうものとされた。

APIS には、乗客名、生年月日、性別、国籍、パスポート番号、米在留外国人番号、書類のタイプ、発行地、パスポート失効日、米在留中の住所、常居国、乗客ネーム情報(Passenger Name Record: PNR)として、チケット購入情報、座席情報などのファイルがあるが、EU との関係ではクレジットカード番号の提供は拒否している。

なお、FBI、社会保険事務所等との照会は以後引き続いてなされる。
入国審査も、徐々にスピードアップ・合理化され、待ち時間も少なくなった。

個別論点 2 在留管理

米国では、永住者のみの正確な登録者数の把握がなされている。目下のところ、出国管理は不完全であり、一時滞在者の在留状況については不明。従って、我が国のように不法残留者数などの把握はなされていない。

登録管理については、I-94(入国申請書)と US - VISIT によりなされるが、一時在留者に関しては 30 日以上在留するときは、滞在更新時に指紋採取を再度行い確認している。

²⁶ Advance Passenger Information System の略。2005 年 4 月 7 日の APIS Final Rule で、航空機、船からの事前情報を得ている。

永住者に関しては、永住カードに十指押捺の上、カード上に一指の印刷を行なっている。

米国在留中の外国人の出入国情報に関しては、他省庁との情報の共有はなされていない。むしろ個人情報保護の観点から、他省庁からのアクセスも不可能である。

ただ、ICE(入国税関取締局)が、法執行補助部(Law Enforcement Support Center)を通じ、警察等取締機関からの照会に応ずることとなっている。

照会事項は、出入国情報、税、社会保険関係、アルコール・銃器取締関係等の照会に応じている。使用者の登録義務は INA274 条 A に明文で規定されている。

表5 国別:一時滞在外国人入国者数 (2002-2004 会計年表)

国籍	2004		2003		2002	
	数	%	数	%	数	%
合計	30,781,330	100.0%	27,849,443	100.0%	27,897,734	100.0%
英国	4,996,211	16.2%	4,534,988	16.3%	4,304,098	15.4%
メキシコ	4,454,061	14.5%	4,307,144	15.5%	4,183,988	15.0%
日本	4,335,975	14.1%	3,589,589	12.9%	3,651,856	13.1%
ドイツ	1,630,247	5.3%	1,439,131	5.2%	1,405,856	5.0%
フランス	1,241,511	4.0%	1,036,394	3.7%	1,057,292	3.8%
韓国(北朝鮮含)	829,031	2.7%	840,162	3.0%	804,443	2.9%
イタリア	759,895	2.5%	638,512	2.3%	578,874	2.1%
中国(台湾含)	687,148	2.2%	579,380	2.1%	705,673	2.5%
オーストラリア	645,234	2.1%	550,308	2.0%	514,297	1.8%
インド	611,327	2.0%	537,992	1.9%	501,884	1.8%
オランダ	607,110	2.0%	544,392	2.0%	535,762	1.9%
スペイン	542,733	1.8%	428,234	1.5%	408,280	1.5%
ブラジル	534,163	1.7%	497,039	1.8%	576,461	2.1%
アイルランド	428,209	1.4%	370,716	1.3%	343,524	1.2%
コロンビア	394,152	1.3%	379,519	1.4%	418,050	1.5%
ベネズエラ	363,962	1.2%	343,488	1.2%	489,932	1.8%
イスラエル	337,513	1.1%	303,630	1.1%	316,119	1.1%
パハマ	321,046	1.0%	306,316	1.1%	318,744	1.1%
スウェーデン	307,827	1.0%	256,454	0.9%	238,721	0.9%
スイス	276,433	0.9%	256,699	0.9%	270,877	1.0%
その他	6,477,542	21.0%	6,109,356	21.9%	6,273,003	22.5%

男女別:一時滞在外国人入国者数 (2002-2004 会計年表)

性別	2004		2003		2002	
	数	%	数	%	数	%
合計	30,781,330	100.0%	27,849,443	100.0%	27,897,734	100.0%
男性	16,225,125	52.7%	14,786,786	53.1%	14,875,366	53.3%
女性	14,118,634	45.9%	12,580,817	45.2%	12,544,101	45.0%
不明	437,571	1.4%	481,840	1.7%	478,267	1.7%

男女職業技能レベル別外国人労働者受入数

職業技能レベル	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
男性										
経営・マネジメント	2,452	2,264	2,411	2,428	2,404	2,402	2,617	2,659	2,498	2,449
専門職	17,171	16,983	18,522	20,525	22,514	22,826	25,832	24,594	19,398	14,693
技能・技術職	9,070	9,526	9,616	9,240	9,908	11,586	12,815	12,034	10,285	8,472
中級事務職	12,431	13,438	13,092	14,362	15,260	17,233	18,551	20,278	20,616	20,497
一般労働者	839	857	1,100	841	593	592	587	621	604	933
不明	7,391	7,500	7,274	7,779	8,181	8,653	9,691	9,772	10,212	9,189
小計	49,354	50,568	52,015	55,175	58,860	63,292	70,093	69,958	63,613	56,233
女性										
経営・マネジメント	483	371	421	469	508	490	537	527	537	497
専門職	5,190	5,043	5,769	6,149	6,215	6,536	7,692	7,632	6,225	5,104
技能・技術職	2,071	1,741	1,857	1,726	1,783	2,108	2,842	2,387	2,431	2,370
中級事務職	2,460	3,430	2,766	3,137	3,325	3,377	3,620	5,352	5,801	5,998
一般労働者	334	377	432	289	238	265	226	306	274	260
不明	7,652	8,101	8,188	8,647	9,074	10,471	11,005	11,251	12,149	11,677
小計	18,190	19,063	19,433	20,417	21,143	23,247	25,922	27,455	27,417	25,906
男女										
経営・マネジメント	2,935	2,635	2,832	2,897	2,912	2,892	3,154	3,186	3,035	2,946
専門職	22,361	22,026	24,291	26,674	28,729	29,362	33,524	32,226	25,623	19,797
技能・技術職	11,141	11,267	11,473	10,966	11,691	13,694	15,657	14,421	12,716	10,842
中級事務職	14,891	16,868	15,858	17,499	18,585	20,610	22,171	25,630	26,417	26,495
一般労働者	1,173	1,234	1,532	1,130	831	857	813	927	878	1,193
不明	15,043	15,601	15,462	16,426	17,255	19,124	20,696	21,023	22,361	20,866
不明	39	45	43	50	62	6	31	16	4	12
合計	67,583	69,676	71,491	75,642	80,065	86,545	96,046	97,429	91,034	82,151

Skill Level O- Managerial 経営・マネジメント、Skill Level A-Professionals 専門職、

Skill Level B- Skilled and Technical 技能・専門職、

Skill Level C- Intermediate and Clerical 中級事務職、

Skill Level D- Elemental and Labourers 一般労働者、 Skill Level not stated 不明

男女職業技能レベル別外国人労働者数

職業技能レベル	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
男性										
経営・マネジメント	5,911	5,717	5,961	6,148	6,398	6,512	6,860	7,264	7,469	7,740
専門職	14,085	13,817	14,478	16,804	18,684	18,990	20,571	21,043	20,417	20,468
技能・技術職	5,881	6,133	6,561	6,443	6,678	7,383	8,466	8,939	7,823	8,484
中級事務職	11,800	12,444	12,139	13,217	14,249	16,221	17,981	19,526	19,932	20,202
一般労働者	1,262	1,039	960	779	469	322	306	403	307	773
不明	5,198	5,876	5,488	5,114	5,290	5,831	6,591	7,153	8,619	10,892
小計	44,137	45,026	45,587	48,505	51,768	55,259	60,775	64,328	64,567	68,559
女性										
経営・マネジメント	739	688	758	776	891	950	1,054	1,168	1,283	1,352
専門職	4,731	4,520	4,696	5,474	5,739	5,733	6,391	7,090	7,185	7,586
技能・技術職	1,370	1,295	1,389	1,274	1,544	1,737	2,161	2,043	2,128	2,513
中級事務職	9,502	8,313	7,576	7,723	7,731	7,923	8,600	10,848	13,270	15,018
一般労働者	2,452	1,440	751	446	242	193	157	166	156	194
不明	6,294	7,296	7,261	6,832	7,047	8,103	8,411	9,056	12,033	15,962
小計	25,088	23,552	22,431	22,525	23,194	24,639	26,774	30,371	36,055	42,625
男女										
経営・マネジメント	6,650	6,405	6,719	6,924	7,289	7,462	7,914	8,432	8,752	9,092
専門職	18,816	18,337	19,174	22,278	24,423	24,723	26,962	28,133	27,602	28,054
技能・技術職	7,251	7,428	7,950	7,717	8,222	9,120	10,627	10,982	9,951	10,997
中級事務職	21,302	20,757	19,715	20,940	21,980	24,144	26,581	30,374	33,202	35,220
一般労働者	3,714	2,479	1,711	1,225	711	515	463	569	463	967
不明	11,492	13,172	12,749	11,946	12,337	13,934	15,002	16,209	20,652	26,854
不明	40	46	44	51	59	6	15	11	9	11
合計	69,265	68,624	68,062	71,081	75,021	79,904	87,564	94,710	100,631	111,195

Skill Level O- Managerial 経営・マネジメント、Skill Level A-Professionals 専門職、

Skill Level B- Skilled and Technical 技能・専門職、

Skill Level C- Intermediate and Clerical 中級事務職、

Skill Level D- Elemental and Labourers 一般労働者、 Skill Level not stated 不明

第八章 カナダ

1. はじめに

米国とならぶ、新大陸のカナダは、移民の受入れが無ければ成り立ち得ない国である。

日本の 26 倍(997 万平方キロ)の広さを持ち、世界第二の国土を有しながら、人口はわずか 3,000 万人を超える(2005 年1月推計で 3,208 万人)に過ぎない。その理由としては、国土が北に位置し、厳しい冬(厳冬期マイナス 30 度以下)を半年間過ごすという環境²⁷、さらには隣接する米国などへの移動が多く、産業経済の発展に必要な人材を欠くことが大きい要因である²⁸。もちろん、産業の発展による経済成長要因による労働力に需要を補うことに移民政策の根幹があったことはいうまでもない。

最近のカナダの経済状況は、1997 年～2000 年までは、相当な経済成長(1997 年 4.2%、98 年 4.1%、99 年 5.5%、2000 年 5.2%)を遂げたが、2001 年からはカナダドル高、SARS、BSE の影響などがあり、やや減速している(2001 年 1.8%、2003 年 3.1%、2003 年 2.0%、2004 年 2.9%)。失業率は、概ね 7%前後は常にあり、2004 年は 7.2%である(2003 年 7.6%、2002 年 7.7%、2001 年 7.2%、2000 年 6.9%)。

歴史的なカナダ移民政策の展開についてここでは詳しくは触れないが、米国やオーストラリア同様、前世紀以来欧州からの移民の獲得を主体に移民政策を行ってきた。1952 年の移民法(戦後の移民規則: Immigration regulation を 1927 年制定の移民法: Immigration Act を改正して編纂)では連邦政府が移民受入れに関する裁量権を持つとされた。しかし、移民の出身国による移民認定の裁量の恣意的なこと(入国できる移民を、米、英、豪州、ニュージーランド、南ア及び欧州諸国の一部に限定)が批判され、人種差別の批判もなされた結果、1962 年には、国籍制限規定を撤廃し、一定の技能を有する良質労働力の受入れに移行した。この制度は、1967 年以降、年齢、学歴、語学能力、経済力を点数化する「ポイント制」として、今日まで確立されている。この

²⁷ カナダの可住地をどこまで取るかによるが、約半分の地域は通常的生活空間としては考えられない。従って、カナダにおいても他の北国(スウェーデンなど北欧諸国)同様、都市とりわけ大都市集中が問題となっている。

²⁸ この点に関して従来移民受入国の研究が、あまり注目してこないか、見逃している論点である。とりわけ、NAFTA の施行後、カナダから米国への移住者と米国からカナダへの移住者は 19 対 1 ということで、隣国米国への人材流出を否定できない。たとえば、英国同様、医師の所得に上限(後述)があるカナダから、米国に移住する医師が多く、恒常的な医師不足から、相当危険な症状の患者でも、待機させる実情がある。カナダとしても、医師の外国からの受け入れに熱心であるが、アングロサクソン系の移住は少なく、中国系、黒人系などが増えている。しかし、果たして中東の医師免許で即有効な就労ビザを得ることができるかは疑問である。

なお、米国では一般医と専門医の医師の比率が 15 対 85 だが、カナダでは 50 対 50 の比率であり、専門医にかかりにくい。最近の入院加療の平均待機期間は 17～19 週間だとのことである。なお、医師の所得は、州政府と医師会との間の契約により定められ、上限はせいぜい日本円で 2,000 万円程度である。看護師・介護士に関しても年間 4～5 万ドル(1 カナダドルは約 120 円)の所得であり、平均世帯所得の 73,200 カナダドル(税込み: なお、所得税は 40%程度、VHP は 15%である)と比べても多くはない。

ポイント制の、現状が、本調査の一つの課題である。また、この改正で、移民が親戚を呼び寄せるスポンサーとなり受け入れることが導入された。

このポイント制は、出身国や人種に関わり無く、一定の技能を有する良質労働力の受入れに役立ったとされ、カナダは多文化主義のもとに、各人が出身国の文化を維持し、共存していく「モザイク」であるとされている。この中で、従来英国系、フランス系移民を中心としてきたカナダが、アジア系移民の大量受入れに変わったとされているし、事実、アジア系の移民の比率が高まっているといえる。

最近では、1978年法改正で、難民の受入れを追加し、直近の移民法の改正により、移民・難民保護法(Immigration and Refugee Protection Act)が制定された。

だが、この要因の最大のものとしては、1960年代から70年代に、かつての移民受入れ先の欧州諸国が第二次大戦の惨禍からいち早く復興し、カナダ以上の経済発展を遂げてきたことから、欧州とりわけ西欧諸国からの移民が、米国、豪州、南米などとの競合関係もあって期待できにくいという点があったと見るべきである。

なお、カナダが連邦制国家であることは、周知の事実であるが、今日もなお、連邦制のあり方が問われている。最近の変化としては、Health Care(保健・医療)と労災に関しては州の管轄、最近まで州の管轄であった年金に関しては最近連邦に移管された。なお、失業(雇用)、連邦従業員については連邦の管轄である。カナダの社会保障・福祉の特色であるが、社会保険料よりもむしろ税による国家財政で補う伝統があり、社会保険料を徴収している州は3州に過ぎないし、せいぜい総予算の1割程度のものである。連邦予算の内訳は、一般会計4割、社会福祉・社会保障1割、教育2割(しかし、保育 Child Care は月700ドルとられ、しかも入所は難しい)という比率である。

税による医療といっても、自己負担は大きく、たとえば、風邪程度で二日の入院をした場合、トロントなどでの自己負担額が20万円相当にもなるとのことで、民間医療保険のカバーする部分はきわめて大きい。民間医療保険の場合、4人(3人扶養家族)で年間37万円相当の保険料だという。雇用保険は、外国人(駐在員のような一時在留者を含む)にも適用される。

2. 最近のカナダ移民政策の重点と実情

(1) 概況

近年経済のグローバル化や情報社会の進展とともに、より高度な知識・技能を有する人材を確保することが移民政策の中核に据えられるに至っている。カナダの移民のカテゴリーとしては、永住型移民としては、(1)技能移民、(2)ビジネス移民、(3)州政府選抜移民、(4)家族移民、(5)難民があり、一時型の滞在者については、(1)就労、(2)就学、(3)観光がある。

その要件等に関しては、表1のとおりであるが、最近では年間24万人の移民認定枠の約6割が

経済移民(技能移民及びビジネス移民)にあてられている。特に、2002年の移民法改正後は高度な技術・技能を求める国内企業の雇用需要を満たし、またビジネス経験を生かして雇用創出に貢献することが期待される人材の受入れに転じ、1980年代以降、家族移民よりも経済移民を重視することになり、高学歴・高技能保持者を重視する動きが一層強化されている。この点で、米国が家族移民を優先しており、余った枠をその他の移民に回しているのと若干異なった移民政策をとっている。

最近の移民受入枠と受入実績は次のようになっている。2003年度には、受入枠22～24万5千人に対し、実績は22万1,352人、内経済移民は12万1,055人、2004年には、受入枠22～25万5千人に対し、受入実績235,808人、内経済移民は133,743人である(カナダ市民権・移民省)。

なお、少子高齢化はカナダでも深刻化しており、1999年の出生率は1.528で史上最低を記録した(なお、高齢化率は約13%)。そのため、経済社会を支える人材を確保するために引き続き移民を確保することが必要であるとされ、移民認定枠を約30万人(総人口の1%)目標に拡大することが検討されている。調査時の与党自由党(2005年1月の総選挙の結果保守政権となった)は、現在の23～24万人から5年後に30万人へと移民枠の拡大を政策として掲げている。

州政府が付加的なプログラムで受け入れることもなされており、たとえば経済の良好なブリティッシュ・コロンビア州などは、これによる受入れが多く、アジア系(中国、インドなど)移民が増えている。トロント、バンクーバー、モントリオールなどの大都市にも移民が大量に入る傾向にある。全般的に、アジア系移民が太平洋側のブリティッシュ・コロンビア州を中心に多い。

カナダ政府はこのような実情に鑑み、移民を地方圏に分散することで労働力の偏りを是正し、地域経済の活発化に貢献することとし、2002年10月、連邦・州移民担当大臣会合で、移民の大都市集中(トロント、バンクーバー、モントリオールで81%を占める)を防ぎ地方分散を図るため、短期労働許可証(州が求めるスキルを持った移民を対象に、その地に3～5年留まることを条件に永住権を付与する)の発行が検討されたが、「移動の権利」(mobility-right)に反するとの見解も強くあまり効果を発揮してはいない。海外では、こうした制度を設けているスウェーデンなどの例もあるが、結局3年ないし5年後にはストックホルムなど大都会に出てきてしまい、長期的に成功しているとはいえない。

しかし、一時滞在労働者(一時就労者)は非熟練労働を含み、雇用ニーズも一時的なものとされ、あくまで補完的に受け入れられるので、一時就労から「永住型」への資格変更は認められず、滞在期間満了後は帰国することが義務付けられている。政策上、一時滞在型「一時就労者」と永住型の経済移民とは異なる役割であるとされ、区別されている。

最近の一時滞在労働者の受入実績は、カリブ諸島などからを中心に、2002年に91,034人で、内管理職、大卒程度の就労者は41,374人、2003年には、82,151人で、内管理職、大卒程度の就労者は33,585人であった(カナダ市民権・移民省)。この対象は、夫熟練労働者に限られるの

ではなく、たとえば、機械のメカニカーを3か月受け入れるなど、熟練労働者の受入れも入る。

表1 カナダの滞在資格

	カテゴリー	主な要件	取得許可証	資格変更
永 住 型	技能移民 (注1)	ポイント制合格	永住権	市民権
	ビジネス移民 (注2)	ビジネス経験・カナダへの投資等」+ ポイント制(技能移民のポイント制とは評価基準が一部異なる)合格	永住権	市民権
	州政府選抜移民 (注3)	各州の基準に合致	永住権	市民権
	家族移民	家族が移民資格者	永住権	市民権
	難民	条約難民に該当	永住権	市民権
一 時 滞 在 型	就労	雇用提供を受ける	就労査証	不可
	就学	就学先の決定	就学査証	不可
	観光		観光査証	不可

(就労査証、就学査証、観光査証について、出身国によっては一時滞在査証(Temporary Resident Visa)が必要。ただし、我が国との間では、査証免除協定があり、不要。)

(注1)技能移民:高度な技術を求める国内企業の雇用需要を満たす人材

(注2)ビジネス移民:ビジネス経験を生かして雇用創出に貢献することが期待される人材

・投資家:ビジネス経験、資産(最低80万カナダドル)、カナダへの投資(40万カナダドル)

・企業家:ビジネス経験、資産(最低30万カナダドル)

・自営業者:文化・スポーツの分野で貢献できる人、農業経営経験者等

(注3)州政府選抜移民:ほとんどの州は自州の経済活性化を図るため、州が求める技能を有する移民を募集

こうした、一時就労者に関しては、1年のうちの何か月かの期間で、10年くらい受け入れられている例もあり、カリブ海沿岸諸国などからの受入れには、適しているとされる。メキシコとは、二国間協定がなされており、期間、賃金、生活条件(住宅)などが入った労働契約の締結義務を課している。

難民に関しては、最近の例としては、スリナム、インドネシアなどからの受入れがあり、これらの難

民は後に家族の呼び寄せをしている。

なお難民申請が認められない者として、毎年 600 人から 800 人くらいが送還される。

(2) 移民、外国人の情報管理と受入れ後の統合策

一時就労外国人や移民に関する情報はそれを保存する文書などとともに、約 300 の移民局のオフィスに保存され、連邦政府はもちろん、地方政府の必要があれば提供される。この情報の中には、使用者が提出するものも含まれる。

出身国との関係では、移民局のオフィスが全世界にあり、日本支局はマニラのアジア地域局の下にある。世界的には、支局はアジア各国ごとに、一つなどということではなく、アフリカに4か所、インドに2か所、中国に数か所というように、設置されている。

ここでの、移民受入業務はすべて統一的な一つの基準でなされるかといえば、そうではなく、書面の審査と面接・インタビューを交えて、各国で異なっている。

たとえば、アフリカからの移民に関しては、テストを行うとされる。その際、大学卒の資格や、後に予定される使用者の受入書類などは、かなりの評価となる。

統合策の中心はどうしても言葉(英語とフランス語)であり、受け入れられた移民の 70%は、移民としての入国時に言葉の問題は無いとされる。しかし、最近中国からの移民が増えるのに従い、語学教育の必要は高まっている(移民の 55%はアジアからの移民である)。

こうした、言葉、語学教育などはすべて地方政府に委ねられている。

(3) 経済移民とポイント制による受入れ

経済移民の受け入れは、労働市場の実態に応じて必要人数を毎年積算し受入枠を決定するという。評価対象となるのは、ポイント制であるが、その最近の評価基準は以下のようになっている。このポイント制で経済移民として移住可能性があるのは 75 点でも厳しいとされ、なかなかの難関であるという。さらには、カナダでの留学、就労経験のある者にはボーナスポイントが与えられる。

しかも、故国で一定の資格を持ち、一定の熟練、技能労働についていたからといって、カナダ入国後対応する職種につける可能性は少なく、結局、タクシードライバー(特に中東系は多い)やクリーニング業、ホテルのバックヤードなどの職種に、高学歴ないし技能経験者がつかざるを得ないのが実情である。

医療労働者の不足が深刻であるにもかかわらず、医療資格を持つ移民が実際仕事を 見つけ、現場に参入できないでいることが多い。そのために、トレーニング、訓練の拡充、連邦政府による統一評価基準及び認証期間の整備、それへの各州の協力、対応が必要となっている。

表2 カナダ・ポイント制の現状(2005年12月現在)

評価項目	配分点	評価事項
学歴	25	Ph.d、修士などを評価。最低17年間のフルタイム(相当)の教育を受けていること。必ずしも多く評価しない。むしろ、カナダでの学歴を評価。
語学	24	第一外国語と第二外国語
職歴	21	即戦力を求める。これもカナダでの経験を重視。5年～10年の経験で満点
年齢	10	21～49歳10点、1歳増すごとに2点減。16歳以下と56歳以上は0点
雇用保障	10	HRSDCの承認する期間の定めのない雇用 各業種での評価を含み、HRSDCの評価意見書つきカナダ内での一時的雇用やNAFTAなど国際協定の下での定めによる場合、企業内配転、学卒者採用
適応性	10	配偶者ないしコモンロー上のパートナーの教育(3～5点) 最低1年間のカナダ内でのフルタイムの仕事についていたこと(5点) 最低2年間のカナダ内での2年間のフルタイム第二次教育を受けたこと(5点) カナダ内で提供された雇用につきポイントを得ていたこと(5点) カナダ内に市民権または永住権を持つ親族がいる(5点)

注:HRSDC(Human Resource and Skills Development Canada,カナダ人的資源、技能開発庁)

2004年5月、政府は、医師・看護師等医療関係者のセルフ・アセスメント・ツールの立ち上げや国際エンジニア統合プロジェクト、移民調査検討プロジェクト等、海外の資格認証に関して進行中の4つの国家プロジェクトに対し180万ドルに上る支援を行うこととし、優先度の高い技能移民の海外資格の評価・認証のための公正で透明なプロセスの開発や雇用のための対応改善に取り組んでいる。

細目は以下の通り。イ 2以上の学士号、又は3年間の学部教育及び貿易関係資格(見習訓練)を保持し、最低15年のフルタイム(相当)の教育を受けていること 22点
ロ 2年間の短期大学卒業資格、又は2年間の貿易関係資格(見習訓練)を保持し、最低14年間のフルタイム(相当)の教育を受けていること 20点
ハ 1年間の短期大学卒業資格、又は1年間の貿易関係資格(見習訓練)を保持し、最低13年間のフルタイム(相当)の教育を受けていること 15点
ニ 1年間の短期大学卒業資格、又は貿易関係資格(見習訓練)を保持し、最低12年間のフルタイム(相当)の教育を受けていること 12点
ホ 高校卒業 5点

細目は以下のとおり。第一公認言語を話し、聞き、読み、書く能力で、相当堪能な者 4点 中程度の者 2点 基本的に堪能な者 1～2点 全くだめな者 0点 四能力の最高の者 16点

第二公認言語を話し、聞き、読み、書く能力で、相当堪能な者 2点 中程度の者 2点 基本的に堪能な者 1～2点 全くだめな者 0点 四能力の最高の者 8点

経験1年で15点、2年で17点、3年で19点、4年で21点

アジア系で目立つのは、フィリピンからの介護労働者(主に女性)で、在留 2 年で永住権を与えているという。看護師も南の国からの受け入れを行っている。

また、投資移民に関しては、40 万カナダドル(以下同様、約 480 万円)でよいとされているが、実際には 80 万ドルは必要だとされている。もちろん、管理職やスポンサー(10 万ドル以上の親などからの支援)のある者も優遇されるようである。

注目すべきは、香港の中国返還に際して、多数の香港系中国人がカナダへ移民したが、そのほとんどは、現在では香港等に帰国、移住して残っていないという。

(4) 留学生の受入れ管理について

カナダの留学生の受入れ入国とビザ発給の管理は、もっぱら連邦政府の管轄事項であり、連邦政府の市民権・移民局(Department Citizenship and Immigration Canada: CIC)の管理の下におかれている。6か月以上の滞在の留学生は CIC の留学生許可を要する。この関連のデータベースは CIC により管理される。

しかし、留学生の教育に関する責任はもっぱら州政府の高等教育省(The Ministry of Advanced Education)が負う。ここでは、ブリティッシュ・コロンビア州の設問に対する解答により報告する。同州の、高等教育の根拠法令は、The College and Institute Act と University Act である。

高等教育省はガイドラインを設けて、授業料や留学生の受入人数などを明確にしているが、留学生受入れの教育にかかっている経費の財政支援や補助金の支給は行なってはいない。各協会は独自に留学生の教育についての施策を作り進めている。もちろん、教育相は協会からの報告を受ける。

同州政府の下に財政負担がなされる独立の協会(the public post-secondary institution)により受入方針が決められ、それぞれの留学生の記録をとっている。各協会は同州の場合、州の各地方政府(provincial government)ごとに若干の相違がある。記録の内容としては、出身国、留学生許可番号などが保管されている。

留学生のいわゆるアルバイトは、大学キャンパス内でのものについてのみ、CICの許可を得て行なえる。同州では、学外でのアルバイトを認めていない。しかし、最近特定の好条件での学外でのアルバイトを認める方向で協議中である。その前提として、学業が優秀なものに限り、学期中は週 20 時間、休暇(冬、夏、春)中は週 40 時間以内で学外での特定の就業が CIC により、認められる。ただし、州高等教育省及び協会は常に留学生の学業の成果が上がっているか否かをチェックする義務を負う。

同州では、留学生の就業活動を監督したり、チェックしたりしない。これは、CICの権限・責任の問題である。しかし、CIC との間でとり決められた就業計画の遵守条件がある。就業の条件などで、きちんと確認されている。不法就労に偏るようなことがあれば、CIC がチェックする。その記録

は CIC から州高等教育省に伝達される。

(5) 一時滞在外国人(temporary foreign worker: TFW)の就労

受け入れ手続きは、カナダ人的資源・技術促進庁(Human Resources and Skills Development Canada: HRSDC)と市民権移民省(Citizenship and Immigration Canada: CIC)で共同して行っている。この受入手続きの根拠法は、カナダ移民難民保護法(Immigration and Refugee Protection Act: IRPA)である。

人的資源・技能開発庁は外国人労働者の受入れを求める使用者の求人を受けカナダ労働市場に対する影響を検討する。CIC は当該外国人の正当なドキュメントと健康、安全基準に適合しているかをチェックする。前者に関しては、NAFTA 内の移動の場合など不要であり、後者に関しては、外国、プロ・スポーツ選手などに関しては CIC の手続きを要しない。

一時的受入手続きは、まず採用しようとする使用者からの請求により始まる。使用者は、出身国如何にかかわらず、適当な候補者と見られる外国人労働者のリクルートを行う。

最近では、こうした一時就労外国人労働者の数は増えつつあり、1996 年の 71,586 人から、2004 年の 90,668 人に増えている。出身国としては、米国、メキシコ、英国とオーストラリアの順である。この職種としては、専門、技術、貿易労働者である。そのスキルレベル(2004 年)は、スキルレベル 0 のマネージメント 5%、スキルレベル A の専門職は 31%、スキルレベル B の熟練・技術職は 17%、スキルレベル C の中間ないし事務職 45%、スキルレベル D の初歩的労働者は 2% である。

一時的就労外国人の 55%はその職場も明らかである。職業は、学術的、技術、貿易専門家も含む。

一時的就労外国人で入国時、労働者の場合、45%に関しては職場も明らか。これは、農業、ケア労働者、建設労働者などである。

(6) 日本との移民・移住関係

概況

日本とカナダとの交流は、最近政府首脳から文化関係などの交流が盛んであり、JET プログラム、ワーキング・ホリデー制度などの青少年交流が進んでいる。とりわけ、日本からカナダへの留学が年間 7,000 人前後の数になっており、注目される。

JET プログラムによる、日本国内の公立学校の英語教師、地方自治体職員として 2004 年時点で活躍しているカナダ人は 894 名(全体の 14.6%)で、米国、英国に次いでいる。なお、1987 年のプログラム開始以降、2004 年までの間では、6,195 人がこのプログラムに参加している。

また、カナダ国内での日本語学習者は 2003 年時点で世界 9 位の約 2 万人である。

ワーキング・ホリデー制度については、カナダについては 1986 年から実施されており、現在の利用者枠は双方 5,000 人ずつで、2004 年の日本人の同制度利用者は、4,971 人となっているが、カナダからの利用者は毎年 1,000 人前後である。

カナダ在住の日本人の数は、2004 年 10 月現在で、長期滞在者 14,759 人、永住者 23,682 人の計 38,441 人となっているが、とりわけ、ブリティッシュ・コロンビア州の長期滞在者 8,039 人、永住者 13,983 人(計 22,022 人)が最多で、これにオンタリオ州(長期滞在者 5,373 人、永住者 7,099 人、計 12,472 人)が、これに次ぎ、両州で 8 割近い。

年金協定

最近注目される日本-カナダ関係は、両国間で年金通算協定が締結される運びとなったことである。その前提として、カナダの年金制度に関して述べてみる。

カナダの年金制度は、全員が社会保障番号を持ち、その中で外国人に関しては 9 で始まる番号を持つとされている。労働ビザ所有者については、この番号の下で、所得税・年金保険料を徴収される。このほか、22 は難民であるなど、社会保障番号により、滞在資格が明らかになっている。

保険給付に関しては 55 歳で 30 年勤続の場合最終所得の 60% をカバー、ただし、上限は年間 36,000 ドル、35 年勤続の場合 70%、上限は年間 42,000 ドルである。

保険料に関しては、居住地ごとに異なっているのが実情で、年間約 3,500 ドルから 42,100 ドル(上限)の保険料が徴収される。約 100 万人の使用者に関しては、源泉徴収による場合(たとえば、カナダのトヨタと州政府の徴収人(collector: 2 種類があり、約 6 万人の私的な委任による場合と CPP と呼ばれる公的な機関に属する約 10 万人)による徴収とがある。この中には、一時的な就労者(たとえば、メキシコからの季節労働者の場合 4 週間以上については徴収、ただし、保険料は 50% に軽減)も含まれ、年齢、性別などのデータも入力され、データバンクに登録される。データは、もちろん個人情報保護があるので、個人的な利用は認められない。さらに、退職後の人々に関しては、1972 年以降の政策として、社会発展(social development)と呼ぶ無償給付として、年間 749 ドルが支給される(これは、当初 22,000 ドルであったが徐々に切り下げられた)。

カナダ政府は、世界各国と年金協定を積極的に締結しており、現在 47 か国から、最近妥結に至った日本など 4 か国を加え、50 か国と締結するが、近い将来 15 年間でさらに 40 か国と協定するという。EU 諸国に関しては、昨年拡大されたバルト三国、チェコ、スロバキア、ハンガリーなどと既に協定済みで、ポーランドとは交渉中だという。なお、ブラジルなどは 3 条件から未だ交渉に入っていない。

しかし、どの国でも良いというわけではなく、相手国が以下の 3 条件を満たすことが重要である。すなわち、イ. 公的年金を持つこと、ロ. その一部なし全部が保険料によること、ハ. 年金保険制度の安定性があることである。こうした原則があっても、しばしば困難な調整問題が起ると

いう。たとえば、保障範囲であるが、英国とは異なっている。その結果、英国での給付が3,000ドルになり、カナダでは300ドルに減るなどということが起きうる。

3. 外国人の入国・在留管理と不法滞在

約7,000キロにわたる米国との長い国境は、陸路を通じての移動を、国境コントロールがあるといえるが、実質的には、米国側からの入国を、ほぼ、自由にしている。以下、外国人の国内における管理につき述べる。

カナダの外国人の入国・在留管理

2003年12月より、カナダ市民権・移民局(the Enforcement Branch of Citizenship and Immigration: CIC)は、国内の外国人の管理を、新設されたカナダ国境サービス庁(the Canada Border Services Agency: CBSA)の管轄下に置いた。

国内での管理権限はカナダ国内に入国が許されない者の特定と国外退去を命じうる。これに関しては約350人のCBSAの職員がカナダ全土の警察との共同によりこの強制権限を行使している。強制権限の中核は、調査、聴聞と国外退去である。

カナダに入国しようとする者はすべてCBSAの検査官の審問を受けなくてはならない。

これについて、カナダは二重の制度を有する。

第一は、最初の税関(Customs)の検査で入国希望者全員がこれを受けなくてはならない。

第二は、第二次の入国(Immigration)管理検査は、税関検査官から付託された者について行われる。

検査官は、滞在者(旅行者、学生、労働者)の滞在期間、条件など特定する。

永住者は、カナダ入国、在留の権利を有するが、重大犯罪を犯したもののみが国外退去を命じられる。

カナダは、出国についてのコントロールは行わない。したがって、一時滞在外国人はその在留期間や条件を守る者とみなされるが、一部については出国の確認を必要とする。たとえば、カナダから米国への出国については、米国の国境警備官がチェックをするだけで、カナダ側は検査を行っていない。

CBSAの不法入国者の確認は、すべてについて把握するの(proactive)ではなく、状況に対応する(responsive)だけである。一時滞在外、永住者、難民申請者は、CBSAの職員のみがアクセスできる内部システムに蓄積される。

移民に対する逮捕令状は、密かに逃亡している者に対して、カナダ警察情報センター(the Canada Police Information Centre: CPIC)により発せられる。現在、43,000件以上の移民に対する令状が発せられている。オタワにおかれている全国逮捕令状対応センターは24時間

連続の支援をカナダ全土の CBSA 警備側に対し行う。

CBSA 執行官は、カナダ刑法によるのではなく、移民・難民保護法(The Immigration and Refugee Protection Act: IRPA)の強制を行う治安官(peace officer)だとされる。

IRPA により許容されない最も重大な理由で、捜査や強制退去の優先するケースとしては、国家の安全を脅かすこと、人道的かつ国際法違反、重大犯罪、組織犯罪を犯したことである。

永住者を含みカナダとして受け入れられない者は、捜査、逮捕、拘留、強制退去の根拠を潜在的に有する者である。

一旦、これらの者に対し強制退去命令が執行されれば、その婚姻・家族上の地位に拘わらず、カナダの永住権者もその地位を失うことになる。

CBSA 執行官は、カナダに受け入れられないか、公衆に対する危険を有するか、命ぜられた報告を行わない可能性があり、本人であることの確認をしないか不可能であるという相当な理由がある者を逮捕し、拘束する権限を持つ。CBSA は、IRPA 違反の個人の逮捕権を持つ地方、州、連邦警察との法的強制権限を持つ密接な強力関係にある。

2004 年から 2005 年の間に、10,774 人の外国人が拘留され、その期間は平均 14 日間であり、一日あたりの拘留の費用は 182 ドルで、費用総額は年 3,340 万ドルであった。拘留者のうち 73%は、Laval(モントリオール近郊)、Mississauga(トロント近郊)とバンクーバー国際空港での、低いリスクの拘束者である。拘留者のうち 27%は、各州および移民関係当局以外による拘留者である。

公正かつ公平な聴取を受ける権利は、移民の受入過程においての重要な法規上の内容である。この手続きに関しては、100 人以上の審理官が大臣の代理として、拘留の審査、資格審査の聴聞、再審査、難民審査に従事している。

2004 年から 2005 年の間に、2,280 件の資格審査の聴聞、11,540 件の拘留の再審査、5,340 件の再審査を行っている。

CBSA は、年間約 10,000 件の強制退去を行っており、その優先度は、1. 安全、刑事事件のケース、2. 難民申請のうまくいかなかった場合、3. その他の移民規定違反である。

退去強制の障害は、非協力的な被拘束者、外国政府との関係の困難さ、民間航空会社と経由国に課せられている制約である。

2004 年の強制退去の対象者の国別の件数順は、1位米国、2位メキシコ、3位コスタリカ、4位ハンガリー、5位ポルトガルである。

強制退去者の国籍別の数値順は、1位メキシコ、2位米国、3位コスタリカ、4位ハンガリー、5位アルゼンチンであった。

また、一時滞在後のオーバーステイの外国人や、難民申請で認定が棄却されたが退去命令に従わず滞在しているものを含む多くの外国人の不法滞在は、カナダ全土で、約 10~20 万人と見積もられており、さまざまな問題を投げかけている。一方では、不法滞在者の組織犯罪や不

当な搾取の発生、地下経済の拡大化などの問題を大きいものとしており、入国管理での徹底した取り締まり強化のほかに、不法滞在者に滞在資格を与え合法化する施策も試みられている。オンタリオ州には、全国の不法滞在者の7～8割が住むとされているトロントを中心に、建設業、繊維加工業、サービス業等に従事していると考えられ、これらの不法滞在外国人に一時的なアムネ스티としての在留・就労資格を与えるパイロット・プロジェクト導入が検討されている。

これによれば、2年の仮滞在資格を与え、その後、確実な雇用を前提に永住権取得の途も開こうというものである。