

米国における就労目的の外国人の受入れと規制

井樋 三枝子

【目次】

はじめに

I 米国の移民制度概要

II 移民・非移民の受入れとその規制に関する政策の特徴

III 移民制度をめぐる昨今の問題

はじめに

近年アメリカでは、9.11同時多発テロ事件の発生や非合法移民の急激な増加を受けて、出入国管理や移民制度の改革に関する議論が活発に行われている。本稿では、外国人受入れの声が高まりつつある日本での現状を踏まえ、アメリカでの議論の中でも、特に就労目的の外国人受入れと規制に関する部分について、その動向を紹介することとしたい。

I 米国の移民制度概要

移民国家として発展してきたアメリカにおいて、外国人の受入れについては、永住を前提とした移民としての取扱いが基本である。

そのため、永住の意思を持たずに入国することを証明しない限りは、外国人は移民^(注1)(immigrant)として入国するものと判断される。永住の意思を持たないことを証明するには、本国に住所を有しており、特定の目的をアメリカで達成するために一時的に入国するということを示す必要がある。その目的とは、観光、投資、布教、留学、公務による赴任、業務研修、報道等である。

外国人が移民を目的とせずアメリカに入国する場合、このような目的に応じた非移民ビザ

(non-immigrant visa)を取得しなければならない。

アメリカの移民制度では、基本的に、永住を目的としない就労目的^(注2)の外国人が入国することは想定されていなかった。しかし、好調な経済による労働力需要の増加等の事態に対応するため、1990年代から法改正を行い、就労目的の非移民ビザ(Hビザと呼ばれる)を創設した。

Hビザには、高度専門職を対象としたH1と季節的労働を対象としたH2がある。

II 移民・非移民の受入れとその規制に関する政策の特徴

1 移民

移民(永住者)の受入れは、数量割当制をとるという特徴がある。つまり、1年間に発給できる移民ビザの件数や、永住権取得のための資格変更の許可件数には数量制限があり(難民等、この数量制限の例外となるものもある。)、その上限は、1会計年度(10月1日から翌年9月末まで)67万5千件となっている。

発給件数の割振りは、次のとおりである。

(1) 家族の統合目的の移民

アメリカ市民と永住者の最近親者を呼び寄せるためのもの。割当ては1会計年度48万件で、他のグループよりも格段に多い。この中でも、市民、永住権者との関係の近さによりビザ発給の優先順位がつけられている。

(2) 就労目的の移民

割当ては、1会計年度14万件。この中では、高度な技能を有する人材が優先される。また、アメリカに対し雇用を伴う投資を行う人材のための枠もこの中に設けられており、1会計年度

4 万件である。

(3) 多様化プログラム枠の移民

1 会計年度 5 万 5 千件。アメリカの移民の多様化を目的とし、移民受入れの少ない国を対象に、申込みを受けつけ、その中から抽選を行い、永住権を付与するプログラムが行われている。^(注3)

2 非移民

非移民の受入れは、以下の点を特徴としている。

- (1) 高度な技能を有する人材（アメリカに投資を行うような経済的に恵まれている人材も含む。）の受入れを優先する。
- (2) ビザ発給にあたり、労働市場テストの実施を必要とするものが多い。

労働市場テストとは、就労目的の外国人を受け入れる場合に、国内で労働力が本当に不足しているかどうかをチェックすることである。国内労働者を保護する意味合いが強い。

具体的には、外国人労働者の雇用にあたり、事前に国内での求人活動を義務付ける、外国人労働者の労働条件や賃金の最低基準が、国内水準以上となるよう規制を行う等である。

- (3) 数量割当制をとるものが多い。

政策的観点、労使間の意見対立を調整する観点から、特定のビザに関しては、発給件数の上限を法律で定めている。

まとめると、アメリカが就労目的の非移民を受け入れる目的は、国内の労働市場の変動に応じて柔軟で一時的な対応をとることであり、近年、日本で話題に上り始めた少子高齢化対応という観点は一般的に薄い。基本的には、必要な人間は移民（永住者）として受け入れることとし、その中でも高度技能者を獲得したいという考え方である。

例えば、日本でも各地の病院で十分な確保が難しくなっている看護師については、アメリカ

には非移民の高技術者として受け入れる H-1A ビザの規定があった。しかし、1995年に廃止され、看護師は就労目的の移民として受け入れることに一本化された。その後、1999年に地域間の看護師人数の格差を是正するため、非移民ビザ (H-1C ビザ) が時限的に創設されたが、一旦、この制度は終了した。(補足：2006年末にこのビザを復活する法案が成立した。) 近年、就労目的移民の看護師枠には、上限を超える応募が殺到している。その解消のため、上限に達しなかった別の移民枠の割当て分から、看護師の移民のために流用することを認めて、実質的に看護師枠の上限を引き上げるような法律が成立している。^(注4)

III 移民制度をめぐる昨今の問題

アメリカ国内で、近年最も大きな議論を呼んでいる問題は、非合法移民の急激な増加である。正確な数値は不明だが、一説には1200万人とも言われている。^(注5)

それらの非合法移民は、高校卒業レベルの学歴を有していないものも多く、英語も不自由であるため、農業、建築業、サービス業等で未熟練労働者として就労している。

本来であれば、このような仕事は H-2 ビザを取得した者が行う。H-2 ビザは、一時的に大量の未熟練労働者を必要とする場合に外国から労働力を調達することを想定して創設された非移民の就労ビザである。しかし、H-2 ビザを取得し、アメリカで就労するに当たっては、手続上、数々の不具合が指摘されている。そのため、非合法移民がアメリカでこのような仕事を得ることになっている。

高度専門職のための非移民就労ビザである H-1B ビザに関しても、制度上の不具合を指摘する声が多い。このビザは数量割当制をとっているが、その発給上限に対しては、労使それぞれの立場から不満の声が挙がっている。

非合法移民に関連するこれらの問題を改善すべく、ブッシュ大統領は、2004年と2005年の一般教書演説において、包括的移民政策を発表した。その中の大きな柱の一つが「一時的労働者プログラム」である。これは、国内に現存する非合法移民と、アメリカで短期就労を望む外国人の両方を対象として、あらゆる職種が対象となる就労目的の非移民ビザの新設を内容としている。アメリカ国内で労働力需要を満たせない職種があるという実体を踏まえた解決策といえる。

第109議会（2005-2006年）では、移民制度改革について大統領案に掲げられた「一時的労働者プログラム」を認めず、出入国管理や国境警備の増強を内容とする下院通過法案と、大統領案を柱にさらに非合法移民に対して寛容な政策を盛り込んだ上院通過法案とが対立した。

1 現在のHビザ制度に関する問題

「一時的労働者プログラム」の創設は、Hビザ（就労目的の非移民ビザ）制度の改革と関係している。そこで現在のHビザ制度の概要について説明することとしたい。

上に紹介したとおり、Hビザは、H-1ビザ（高度専門職）とH-2ビザ（季節労働者）に分けられる。

H-1ビザの種類は、現在H-1Bビザ（学士以上の学位保持者及びファッションモデル）のみとなっている。（補足：2006年末に成立した法律により、H-1Cビザ（看護師不足地域のための看護師）の制度が復活した。）

(1) H-1Bビザ

H-1Bビザは、1996年の移民法改正時に創設された。現在では主にIT技術者等に多く利用されているビザである。Hビザ以外の就労を目的とする非移民ビザは、各分野で非凡な能力を有することが条件とされており、これには相当

のレベルが要求されるため、該当者は少ない。そのため、高等教育を受けた労働者がアメリカで働くためには、現在このH-1Bビザを取得するのが最も一般的である。

ただし、北米自由貿易協定（NAFTA）の補完協定で規定された63種類の専門職（Appendix 1603.D.1: Professionals）については、NAFTA加盟国からの就労目的の非移民に対して、H-1BビザではなくTNビザという別のビザが交付される。それは滞在期間が1年で、更新に制限はない。また、メキシコからのTNビザ申請については、上限はない。

< H-1Bビザの特色 >

・労働市場テストが義務付けられていない。

H-1Bビザに該当する労働者を雇用しようとする場合、雇用者には求人活動を行う等の国内雇用を試みたという実績は要求されない。ビザ申請に際して、雇用者側は、連邦労働省の就労許可証を取得する必要があるだけである。ただし、労働条件は国内水準以上とすることが義務付けられており、連邦労働省の定める「一般賃金」か、その地域で同職種に支払われる金額のうち高い方を支払うことが求められている。

・数量割当制である。

創設時の発給上限は、1会計年度当たり6万5千件であった。IT関連事業の好況時の2001-2003会計年度には、発給上限が19万5千件に引き上げられた。しかし同時多発テロ事件発生後は、再び6万5千件に戻されている。

近年この6万5千件は、年度の早いうちに枠が埋まってしまうことがほとんどである。そのため、雇用者側は、この枠の撤廃を強く求めている。

しかし、IT景気が低迷した2003年には、雇用者がH-1Bビザ増発された結果生じた、余剰な技術者を解雇する場合、解雇されると滞在資格を失う可能性のある外国人労働者より、国内

の労働者を優先して解雇したり、国内水準の賃金保障が義務付けられていない企業内転勤用のビザ（Lビザ）を用いて、外国人を国内労働者の代用として雇用したりしたとして、労働組合などの批判を受けたこともある。^(注13)

(2) H-2A ビザ

1年を超えない短期（通算3年を越えないこと）の労働に従事するための非移民ビザをH-2ビザといい、このビザで就労する外国人は、一般的にゲストワーカー（一時的労働者）と呼ばれている。

H-2ビザで就労する外国人は、労働組合を組織する権利はない。ビザ取得に当たっても雇用者からの申請が必要となるため立場が弱く、労働者に対する権利侵害の事例も問題にされている。

H-2A ビザは、農業の季節労働（農作物の大量収穫等）に従事する外国人に対し発給される。

< H-2A ビザの特色 >

・労働市場テストが義務付けられる。

雇用者は、連邦労働省に対して国内では必要とする労働力がまかなえないことを証明するため、国内労働者に対し求人活動を行い、州の労働局と協力して地元や国内での採用に努める必要がある。

また、類似の国内労働者の労働条件に影響を与える恐れがないことを証明するため、雇用者は、外国人労働者に対して同職種の連邦か州の最低賃金のうち高い方か、連邦労働省が毎年定める「悪影響を与える恐れのある賃金レート（adverse effect wage rate: AEWR）」のどちらかより高い賃金を支払うこと、外国人労働者の滞在先や往復の渡航手段を保障すること等が義務付けられる。

しかし、農業の季節労働については、現在、このような条件を満たす正規の外国人労働者で

はなく、不法就労の外国人の雇用が多数であることが実態であると言われている。^(注14)

・数量割当制をとらない。

受入れの上限はない。

(3) H-2B ビザ

H-2B ビザは、農業以外の季節労働に従事する外国人のためのものである。

< H-2B ビザの特色 >

・労働市場テストが義務付けられる。

これは、H-2A ビザの場合と同様である。

労働条件については、連邦労働省が地域の同職種と同レベルの賃金として規定する「一般賃金」以上を支払う必要がある。ただし、H-2A ビザとは異なり AEWR は適用されず、旅費、宿泊などの提供も不要である。

・数量割当制をとる。

発給上限は、1会計年度あたり6万6千件となっている（ただし、延長申請者はこの上限に含まれない。）。しかし、2005会計年度は、既に1月に申請の上限まで達してしまった。

2 一時的労働者プログラムと非移民就労ビザ改革

先にも述べたとおり、第109議会ではブッシュ大統領の「一時的労働者プログラム」に対し、上院、下院の間で意見の対立が起きている。また、非合法移民増加の理由と関連して、Hビザ（一時的な就労目的の非移民ビザ）取得の手続的問題が挙げられるなど、Hビザについても見直しが行われている。^(注15)

Hビザ制度改革や「一時的労働者プログラム」に関して大統領提案、上院通過法案、下院通過法案の内容を、以下の5点で比較したい。

(1) 非合法移民や一時的労働者に対する永住権付与の仕方

ブッシュ大統領提案の「一時的労働者プログラム」は、外国人の一時的労働者に対して、国内の労働者と同様の権利と労働条件を保障することとしている。^(注16)

また、永住権付与に関しては、法律に従って入国し、居住し、申請した者に比して、非合法移民が優先されてはならないとしている。これは、1986年の移民法改正時に導入された「恩赦」プログラムを意識したものである。つまり、この「恩赦」プログラムでは、非合法移民に対する永住権付与が「無条件に」行われたが、今回のブッシュ大統領の提案では、そのような措置を行わないことを指している。

上院通過法案では、H-2C ビザという農業やサービス業などあらゆる業種を対象とした一時的労働者ビザの新設が規定されている。このビザの取得後、各種条件を満たした者は、永住権の申請ができる。その際、現行法の発給上限とは別枠となる。これは、一応「一時的労働者プログラム」で合法化された非合法移民やプログラムによる合法移民に対して、「無条件に」永住権を付与するような仕組みではない。しかし、この案は、非合法移民に対して特典を与えるようなものであり、このような「恩赦」を期待した非合法移民の流入を招くと反対陣営からは危惧されている。これに対して、永住権取得に関する特例措置の規定を擁護する立場からは、非合法移民を放置して国外から合法的な一時的労働者をさらに受け入れた場合、残った非合法移民の搾取や抑圧が進む恐れがあると指摘されており、この点は賛否両論となっている。^(注18)

また、H-2A ビザを有する農業従事者を対象に、ブルーカードプログラムという新たな措置も検討されている。このプログラムは、条件を満たす労働者は「ブルーカード」を得ることができ、カード保持者はさらに条件を満たせば、

現行の発給上限とは別枠で永住権取得の申請ができるというものである。^(注19)

下院通過法案には「一時的労働者プログラム」や永住権申請の特別枠の規定は存在しない。

(2) 一時的労働者の家族の取扱い

1986年の移民法改正で、非合法移民に対していわゆる「恩赦」（無条件での永住権付与）がなされた時、その家族に関する規定はなかった。そこで、非合法移民は自分が永住者となった後、永住者親族枠に対して家族の永住権を申請した。このため、彼らを従来の枠では処理しきれず、「恩赦」を受けた非合法移民の家族のためにも、特別の枠が設置された。

大統領案では、新たに合法化される非合法移民の家族の取扱いや、彼らに対しても永住権申請を認めるのかどうかは明確ではない。しかし、大統領提案の「一時的労働者プログラム」では、一時的労働者が、通常発給枠内での永住権取得申請を行うことまでは禁じておらず、プログラムでは永住権の申請枠をこれまでよりも増加させ、通常の手続で永住権申請を行う者に対して、今よりも積極的に対応することを盛り込んでいる。

上院通過法案では、合衆国市民の最近親者は家族統合目的の上限48万件の枠外とすることとなっている。これは結果的に、永住者の家族呼び寄せのための上限を引き上げる効果を持つ。就労目的での移民ビザについては、2007会計年度から2016会計年度までに14万件から45万件に増加させ、その後は29万件とすることを定めているが、その際、労働者が伴う家族の分の永住権については、この上限には含めないという規定がおかれている。

(3) 労働市場テスト

就労目的の非移民を雇用する場合には、国内の労働者保護の観点から、労働市場テストが必

要とされる場合が多いが、雇用者からみると、その手続面で、外国人労働者を雇用しにくくしている側面があり、批判が多い。国内労働者の保護に対する実効性は薄いとも言われている。

上院通過法案には、H-2A ビザ申請のため連邦労働省からの就労許可を受ける際に、労働市場テストのやり方を H-1B プログラムと同レベルに合理化したり、求職者の登録システムを作ったりすることが規定されている。

2005年1月に移民局も、H-2B ビザの申請を H-1B ビザとほぼ同様の手続きで行うことができるようにする規則改正案を発表している。^(注20)

しかし、未熟練労働者を対象とする場合、H-1B ビザと同レベルに労働市場テストを合理化することは不適切であるという反論もある。^(注21)

(4) 数量割当制

大統領提案の「一時的労働者プログラム」でも、国内の労働者保護が優先されることが明確にされている。数量割当制は、労働市場テストとともにこの目的のために行われてきた。H-2A ビザの労働市場テストの手続きは、厳格で煩雑であるとしてしばしば見直しが主張されているが、このビザについては現在、数量割当制はとられていない。

上院通過法案は、非合法移民問題の解決のためには、「一時的労働者プログラム」と併せて非移民ビザ発給上限を引上げることに意義があるという立場に立っている。逆に言うと、プログラムによるビザ発給は、ある程度の規模でなければ効力が薄いということである。

既に現在、2005年5月に制定された法律で^(注22) H-2B ビザの上限の実質的な引上げが規定されている。その内容は、2005会計年度及び2006会計年度に H-2B ビザを申請する者は、それ以前の3会計年度のうち、いずれかの年度で H-2B ビザを取得している場合は、上限に対してカウントされないというものである。^(注24)

この数量割当制については、規模の大小とは異なる点からのアイディアが出されたこともある。地域の失業率に応じて非移民ビザの上限の割当てを行うという案が、第107議会(2001-2002年)で検討されていたが、最終的に法案として^(注23)は提出されなかった。

(5) 法執行、実効性の確保

先にも述べたが、大統領提案の「一時的労働者プログラム」では、プログラム対象者を「出稼ぎ」とみなし、その帰国を前提としている。その実行性を担保し、オーバーステイを防止するために、プログラムでは、送出国と協力し、一時的労働者の帰国を促す経済的インセンティブを作り出すことも併せて述べられており、例えば、賃金の一部が帰国時に利用可能となるようにしたり、出身国での年金を保証したりすること等があげられている。また、プログラムの実施により、現在の不法就労者を把握し、合法化した上で、不法な外国人が職につけないように厳しく制限できれば、非合法移民、オーバーステイを防止することができるとの考えにも立っている。

上院通過法案では、非合法移民であることを知りつつ雇用した雇用者を、法令違反とする規定がおかれている。

下院通過法案は、「一時的労働者プログラム」の導入のような H ビザ制度の改革ではなく、不法入国、不法滞在とその援助を犯罪とすること、「キャッチ・アンド・リリース」などと揶揄されてきた、オーバーステイの外国人に対する寛容な出入国管理政策を厳格化し、取締りを強化することによって、非合法移民を減らすことを目指している。^(注24)

「一時的労働者プログラム」により非合法移民の合法化が進めば、再び合法化措置を期待する非合法移民を増加させるだけであるというのが、下院通過法案の立場である。

注

*インターネット情報はすべて2006年11月30日現在である。

- (1) 移民とは、永住を目的にアメリカに入国することであるが、そのためには、外国人は本国のアメリカ大使館で移民ビザを取得しなければならない。移民ビザとは、このビザでアメリカに入国した後、自動的にアメリカ国内で永住権を付与されるという、永住を前提としたビザである。この移民ビザ取得以外にアメリカ永住権を得る手順としては、非移民ビザで入国し、永住権のための資格の変更の申請をする、アメリカ国外で難民申請を行い（このような者をrefugeeと呼ぶ。）、入国して1年後、永住権資格の申請を行う、アメリカ入国後、難民申請を行い（このような者をasyleeと呼ぶ。）、難民認定後、1年アメリカに在住してから永住権資格の申請を行う等がある。
- (2) ここで言う「就労」とは、アメリカで所得を得る労働を指す。よって他国の派遣先から給与を受ける駐在員等は、就労目的の非移民には含まれない。
- (3) 第109議会（2005-2006年）に下院を通過した移民制度改革関連法案には、このビザを廃止する条項が含まれている（H.R.4437, 109th Cong. (2005).）。
- (4) Act of Oct. 17, 2000, Pub. L. 106-313, 114 Stat. 1254; Act of May 11, 2005, Pub. L. 109-13, 119 Stat. 322. 1999～2004会計年度の間で、上限に達しなかった就労目的移民ビザを2000～2004会計年度にわたって5万件を上限として、看護師及び理学療法士として就労する目的の移民ビザに振替えることを認める内容。
- (5) Jeffrey S. Passel “Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population.” March 21, 2005, Pew Hispanic Center, ピュー・ヒスパニックセンターウェブサイト <<http://pewhispanic.org/files/reports/44.pdf>>
- (6) “Fact Sheet: Fair and Secure Immigration Reform.” January 7, 2004, ホワイトハウスウェブサイト <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-1.html>>

- (7) H.R.4437, 109th Cong. (2005).
- (8) S.2611, 109th Cong. (2006).
- (9) 第109議会の移民制度改革法案の詳細については、井樋三枝子「包括的移民制度改革法案の審議－「非合法移民」をどうするか－」『外国の立法』no. 229, 2006. 8, pp.147-158. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/229/022906.pdf>> を参照。
- (10) この6万5千件のうち、二国間の貿易協定により決まった国に割り当てられている部分がある。チリ及びシンガポールとの貿易協定により H-1B ビザ(学士以上の学位保持者等の専門職のための非移民ビザ) 中、チリに1,400件、シンガポールに5,400件が割り当てられている。
- (11) 毎年度申請が殺到するため、2005年にアメリカの大学院卒業者のための2万件の枠が追加された。
- (12) 「米国の変貌9.11同時テロから5年（上）」『日本経済新聞』2006.9.7. マイクロソフト社ビル・ゲイツ会長は上限の撤廃を主張している。
- (13) 「海外からのハイテク系派遣労働者締め出しに動く米労働組合」2003.8.8, CNET Japan ウェブサイト <<http://japan.cnet.com/news/media/story/0.2000080637,20060415,00.htm>>; (財)国際経済交流財団、三井情報開発株式会社『「外国人労働者問題に係る各国の政策・実地調査研究事業」報告書』2005.3. 経済産業省ウェブサイト <<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g50924a01j.pdf>>
- (14) (財)国際経済交流財団、三井情報開発株式会社 同上
- (15) アメリカでの雇用需要が潜在的に存在するにもかかわらず、H-2ビザ（季節労働者のための非移民ビザ）、特にH-2B ビザ（農業以外の季節労働者のための非移民ビザ）の取得が困難であるという点を問題としている。その他、非合法移民が文書等を偽造して、就労を試みるため、雇用者側に様々な負担が生じるなどの問題も取りざたされている。
- (16) 但し、H-2A ビザ（農業の季節労働のための非移民ビザ）取得者に対しては、結果的に労働者に優遇

的となる「悪影響を与える恐れのある賃金レート (adverse effect wage rate)」の適用等は廃止され、「一時的労働者プログラム」での取扱い基準と一本化される。

- (17) 例えば、2001年から2006年までアメリカに非合法滞在し、その期間に3年間雇用され、かつ所得税を払った等。
- (18) Andorra Bruno “Immigration: Policy Considerations Related to Guest Worker Programs.” (Updated April 6, 2006) *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Library of Congress, 国務省ウェブサイト <<http://www.fpc.state.gov/documents/organization/64930.pdf>>.
- (19) 上院通過法案の「ブルーカードプログラム」と類似のH-2Aビザの改革に関しては、数年前から連邦議会で議論に上がっていた。例えば、所定の期間就労した後、納税などの規定の条件を満たせば、特別枠での永住権申請を認めることとする制度の設立等である。しかし、そのための条件は法案によってまちまちであり、今のところいずれも成立には至って

いない。

- (20) Bruno, *op. cit.*
- (21) 同上
- (22) Act of May 11, 2005, Pub. L. 109-13, 119 Stat. 320.
- (23) Bruno, *op. cit.*
- (24) 具体的には、逮捕した非合法移民を退去強制まで拘束し続けるための収容設備の増強や、州や地方自治体の警察による非合法移民摘発への協力要請等である。

参考文献（注に掲げたものは除く）

- ・ Andorra Bruno et al., “Immigration Legislation and Issues in the 109th Congress.” (Updated September 21, 2006) *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, Library of Congress, 国務省ウェブサイト <<http://www.fpc.state.gov/documents/organization/76318.pdf>>

（いび みえこ・海外立法情報課）