

調査資料 2018-2
平成29年度
国際政策セミナー報告書

EUにおける 外国人労働者をめぐる 現状と課題

— ドイツを中心に —

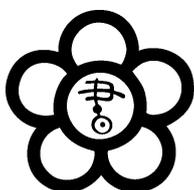
2018年11月



国立国会図書館
調査及び立法考査局

EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題 —ドイツを中心に—

平成 29 年度国際政策セミナー報告書



2018 年 11 月

国立国会図書館
調査及び立法考査局



会場風景 国立国会図書館新館講堂



パネルディスカッション風景



基調講演者 アルブレヒト・ヴェーバー氏



パネリスト 中坂 恵美子氏



パネリスト 広渡 清吾氏



コーディネーター 中村 民雄氏

はしがき

国立国会図書館調査及び立法考査局は、毎年度、重要な国政課題についてプロジェクトチームを編成し、政策分野横断的に調査・分析を行う「総合調査」を実施しています。平成 29 年度は、総合調査のテーマに「岐路に立つ EU」を選び、平成 30 年 3 月に報告書⁽¹⁾を刊行いたしました。

平成 30 年 2 月、総合調査の一環として海外から専門家を招へいし、我が国の専門家も交えて議論を行う「国際政策セミナー」を開催しました。国際政策セミナーのテーマは、「EU における外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に—」です。少子高齢化・人口減少や経済のグローバル化が進展する中、現在我が国にとって非常に重要な政策課題となっていることから、このテーマを選びました。

EU における労働移動の統制は、加盟各国の国内法と EU 法が権限を共有する分野です。ただし、EU 域外からの外国人労働者の受入れについては、各国の国内法による規制が中心となっています。そこで、かつて大量の外国人労働者を受け入れて、一旦は停止したものの近年再び積極的に外国人労働者の受入れを進めているドイツに注目しました。我が国とドイツは、少子高齢化の問題を抱えている点でも共通しています。

国際政策セミナーは、平成 29 年度に当館の客員調査員を委嘱した、中村民雄早稲田大学法学学術院教授をコーディネーターとして、基調講演者にドイツおよび EU におけるこの問題に関して造詣の深いオスナブリュック大学名誉教授のアルブレヒト・ヴェーバー博士を迎えました。また、パネリストとしてドイツ法、比較法、法社会学がご専門の広渡清吾東京大学名誉教授と、国際法、難民法、EU 法がご専門の中坂恵美子中央大学文学部教授をお招きして、我が国の実情を踏まえたコメントをいただきました。加えて、4 人の専門家によるパネル・ディスカッションを行い、EU およびドイツの情勢から我が国への示唆に至るまで、会場からの質問への回答を含めて幅広く貴重な議論がなされました。

この報告書には、当日の記録とともに、当日配布いたしました調査及び立法考査局作成の参考資料も収録しております。この冊子が外国人労働者問題に関する国政審議の参考として、また、広く国民の皆様にとってもお役に立てるものとなることを、心より願っております。

平成 30 年 11 月

調査及び立法考査局長 大曲 薫

(1) 『岐路に立つ EU—総合調査報告書—』(調査資料 2017-3) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2018. <<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11055927>>

EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に— 平成29年度国際政策セミナー報告書

目 次

解説	岡村 美保子	1
概要		9
解説「EUにおける人の国際移動の枠組み」	中村 民雄	11
基調講演		
ドイツとヨーロッパの労働移民	アルブレヒト・ヴェーバー	
プレゼンテーション資料 (木場 修司訳)		13
講演の内容 (木場 修司訳)		27
パネリスト・コメント (1)		
戦後日本の外国人労働者問題と政策	広渡 清吾	
プレゼンテーション資料		35
コメントの内容		41
パネリスト・コメント (2)		
岐路に立つ日本の外国人労働者政策を考える —非熟練労働と看護・介護セクターを中心に—	中坂 恵美子	
プレゼンテーション資料		47
コメントの内容		53
パネル・ディスカッション (コーディネーター 中村 民雄)		57
参考資料		73

Current Situation and Issues of Foreign Workers in the EU
with a Focus on Germany
A report of FY 2017 International Policy Seminar

Contents

Introduction

Mihoko Okamura	1
----------------------	---

Program	9
----------------------	---

Commentary

Tamio Nakamura, <i>A Framework Describing International Movement of People in the EU</i>	11
--	----

Keynote Speech

Dr. Albrecht Weber, <i>Labour Immigration in Germany and Europe</i>	
Presentation Slides (Translated by Shuji Koba)	13
Content of the Presentation (Translated by Shuji Koba)	27

Panelist Commentary (1)

Seigo Hirowatari, <i>Problems and Policies Regarding Foreign Workers in Postwar Japan</i>	
Presentation Slides	35
Contents of the Commentary	41

Panelist Commentary (2)

Emiko Nakasaka, <i>Japan's Foreign Worker Policy at a Crossroads</i>	
Presentation Slides	47
Contents of the Commentary	53

Panel Discussion (Moderated by Tamio Nakamura)	57
---	----

Referential materials	73
------------------------------------	----

解説

国立国会図書館 調査及び立法考査局

専門調査員 社会労働調査室主任 岡村 美保子

はじめに

第2次世界大戦後、経済復興のため多数の外国人労働者の受入れを行っていた西欧諸国とは異なり、我が国では、高度経済成長期にも外国人労働者を受け入れるという政策選択は行わなかった。その後、昭和50(1975)年頃から、日本国内の景気要因と国際的な労働力の移動を促進するような条件の展開に伴って、アジア諸国からの外国人労働者の流入が顕著になり始め、外国人労働者をめぐる問題が政策課題に上ってきた。そこでとられたのは、専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受入れは十分慎重に対応するという方針であり、また、移民政策はとらないことが明言されてきた。しかし、昨今では深刻な少子高齢化・人口減少の中で、経済成長や国際競争力の観点から、「外国人材」の活用について言及されるようになり、実際に外国人労働者受入れが様々な形で進んでいる。また、ドイツ等西欧諸国に比べればまだ少ないものの、我が国の総人口に占める外国人人口は増え続けており、永住者数も増加している⁽¹⁾。

平成30(2018)年6月15日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針(骨太の方針2018)」では、中小・小規模事業者をはじめとした人手不足の深刻化が我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきているとの認識を示し、従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れ」る方針に転換することが示された⁽²⁾。現在、「外国人労働者の受入れ」は、重要な国政課題の一つとなっている。

平成29年度の総合調査『岐路に立つEU』においても、外国人労働者の問題は、取り上げるべき重要イシューの一つであり、国際政策セミナーは、これに関して行うこととした。しかし、EUのような地域共同体に加盟していない我が国にとって、この問題に関するEUの政策、特に域内の労働者移動は直接参考となるものではなく、また、域外からの労働者の受入れに関しては、EUとしての政策は部分的なものに留まっているのが現状である⁽³⁾。

このため、EU加盟国の中でも、我が国同様少子高齢化が問題となっており、かつて、トルコ等から多くの外国人労働者を受け入れた後、一旦は停止したものの近年積極的にEU域外か

(1) 我が国の戦後の外国人労働者に関する政策の経緯及び現状につき、巻末「参考資料」及び岡村美保子「我が国の外国人労働者」『レファレンス』804号、2018.1、pp.29-53。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035759_po_080403.pdf?contentNo=1>

(2) 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」(平成30年6月15日閣議決定) p.26。内閣府HP <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf>

(3) この点に関しては、中村教授による解説、巻末「参考資料」及び総合調査報告書『岐路に立つEU』の中の濱野論文(濱野恵「EUにおける労働者の国際移動」『岐路に立つEU』(調査資料2017-3)、国立国会図書館調査及び立法考査局、2018、pp.51-64。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11055936_po_20180308.pdf?contentNo=1>)を参照されたい。

ら高度人材等の受入れを行っているドイツから専門家を招へいし、ドイツにおける外国人労働者政策についてのお話を伺うこととした。

「EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に—」と題した平成29(2017)年度の国際政策セミナーでは、オスナブリュック大学名誉教授で、難民法、外国人法等が御専門のアルブレヒト・ヴェーバー(Albrecht Weber)博士を招へいし、まず平成30(2018)年2月22日に国会議員・国会関係者を対象とするヴェーバー博士の講演会を開催した。その際には、中村民雄早稲田大学法学学術院教授に解説をいただくことで、議論を円滑に行うことができた。翌23日には、一般参加者を対象として、中村教授の解説、ヴェーバー博士の基調講演に続き、中村教授の司会による国内専門家お二人(広渡清吾東京大学名誉教授、中坂恵美子中央大学文学部教授)を交えてのパネル・ディスカッションを行った。

当報告書は、平成30(2018)年2月23日に行われたセミナーの記録である。なお、22日の講演の内容は、23日の基調講演と基本的に同じ内容である。

ドイツの外国人労働者政策

ドイツは、戦後復興期にトルコ等からいわゆるゲストワーカー(ガストアルバイター)として多数の外国人労働者を受け入れたが、1970年代に、石油危機を契機にその募集を停止した。その背景には、国内労働市場における需要の縮小のほか、外国人労働者の家族呼寄せの増加などがあった。しかし、実際には短期滞在の労働者については国家間協定等による受入れが継続しており、また、1980年代後半からは、特にバイオテクノロジーやIT等の分野における労働力不足が顕在化した。当時ドイツでは、永住を前提として入国を許可する「移民」は認めておらず、外国人問題が議論される際には「ドイツは移民国家ではない」と主張されることが多かった⁽⁴⁾。

こうした中、1998年に成立したシュレーダー(Gerhard Schröder)政権(社会民主党(SPD)と緑の党の連立政権)下で、外国人労働者に対する政策の方針が転換された。1999年の国籍法改正により、我が国同様の血統主義に出生地主義の要素が加わり、ドイツ国内で生まれた外国人の子どものドイツ国籍取得が条件付きで認められるようになった。2000年には、IT技術者を5年以内の滞在期間でEU域外から受け入れる制度である「グリーンカード制」が導入され、専門家や与野党の識者から成る諮問委員会(移住委員会(Zuwanderungskommission))が設置された。

我が国でも外国人労働者は増加の一途であり、2016年には外国人労働者が国内の労働力人口に占める割合は1.6%に達しているが、ドイツでは2000年の段階で既に8.8%に及んでいた⁽⁵⁾。同委員会は、当時野党であったキリスト教民主同盟(CDU)の前連邦議会議長を委員長とし、超党派のコンセンサスを求めようとするものだった。連邦内相の諮問を受け、労働力導入をはじめ、難民、家族呼寄せを含む外国人の国内移住問題一般が審議された。翌2001年に提出された同委員会の報告書は、「移住政策を確立し、統合を促進する」と題され、経済のグローバル化と少子高齢化の進展の中で、ドイツには高度な労働力が不足しており、これを外国人の移住によって補完すべきであると提言した。また、これを「パラダイムシフト」ともいう

(4) 戸田典子「「移民国家」に向けて外国人政策の転換をはかるドイツ」『外国の立法』No.210, 2001.10, p.173.

(5) 巻末「参考資料」(p.81)の図II-1参照。

べき大きな政策の転換と呼び、提言の実施により、ドイツは「現代的な移住国家であると国際的に認められる」、「ドイツは移住者を必要としている。かつてよく「ドイツは移民国家ではない」と言われたが、もうこれは通用しない」と述べている⁽⁶⁾。

同報告書を受け、2004年には、高度外国人材の受入れ、滞在許可と労働許可の統一⁽⁷⁾、統合政策の推進を規定する滞在法⁽⁸⁾が、移住法⁽⁹⁾と題する法律の一部として制定された。また近年、高度人材受入促進のための各種法整備も行われている。

こうして導入されたドイツの現行制度について、巻末「参考資料」(Ⅱ ドイツの外国人労働者受入制度の概要及び統計)に経緯と概要をごく簡単にまとめたので、参照されたい。ヴェーバー博士の基調講演では、労働移民の管理政策モデルの種類の提示と、現在ではいずれの国でもそれらが組み合わされており、純粋なモデルは存在しないことを示された上で、ドイツの現行制度についての体系的な御説明をいただいた。その詳細は講演録に譲るとして、参考までに、EU域外の第三国からの、それぞれのカテゴリーごとの受入人数の推移を、連邦移民・難民庁の公表資料から示す(表1)。①がいわゆる単純労働者、②が中間的人材、③から⑥までが高度人材に該当し、③が永住許可を伴うものである。

表1 ドイツにおける第三国からのカテゴリー別労働者受入人数の推移 (単位：人)

労働者のカテゴリー	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
①職業資格がない者(第18条第3項)	11,050	9,481	9,995	10,697	18,208
②学術以外の職業資格を持つ者(第18条第4項)	23,191	17,185	19,515	18,994	22,387
③高度資格労働者(第19条)	244	27	31	31	25
④EUブルーカード(注2)保有者(第19a条)	2,190	4,651	5,378	6,792	8,038
⑤研究者(第20条)	366	444	397	409	422
⑥自営業者(第21条)	1,358	1,690	1,781	1,782	1,733
その他	346	170	186	131	151
総数	38,745	33,648	37,283	38,836	50,964

(注1) カッコ内は滞在法の条名。

(注2) EU域外の第三国国民を対象とした、高度な資格を有する一定の要件を満たす労働者に付与されるEU域内共通の滞在・就労許可証。

(出典) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Das Bundesamt in Zahlen 2016: Asyl, Migration und Integration*, 2016, S. 84を基に筆者作成。

(6) 戸田 前掲注(4), pp.173-175.

(7) アメリカの制度に倣った我が国では、在留資格により認められる活動と在留期間が定められており、日本国内で就労できるか否かは、その内容を含め、在留資格ごとに定められる。ドイツを含む欧州諸国では、外国人が国内で労働する際には滞在許可とは別に労働許可が必要とされることが多いが、近年では滞在許可と労働許可の手続が一本化されるようになった。我が国では就労内容も含め、入管当局(法務省)が所管しており、かつてその導入が「雇用許可制度」として議論されたことはあったが、労働許可に相当するものは現時点では存在しない。

(8) 同法の制定時の解説及び翻訳として、戸田典子「ドイツの滞在法—「外国人法」からEU「移民法」へ—」『外国の立法』No.234, 2007.12, pp.4-112. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000294_po_023401.pdf?contentNo=1>

(9) 同法は、それまでの「外国人法」に代わるものとして制定された滞在法のほか、EU市民の自由移動に関する法、難民に関する法、国籍法等の関連諸法の制定及び改正を一つの法律によって行う形式の「一括法」である。広渡清吾「第8章 国際移住の法システム」『ドイツ法研究—歴史・現状・比較—』日本評論社, 2016, p.263.

さらにヴェーバー博士は、家族の呼寄せについて触れ、それが憲法及び人権条約に基づく人権保護を強く志向するものであることを説明された後、ドイツにおいて新たに誕生した（当時はその見込み）連立政権の政策について御報告くださった。

「移民」という語について

我が国では「移民政策はとらない」ということが政府関係者によって明言されてきた。今般の外国人材受入れの拡大についても、「移民政策とは異なるものとして」新たな在留資格を創設するとされている⁽¹⁰⁾。移民という言葉は多義的であり、使用される場面によって意味合いが異なるが、通常我が国においてこのように言われる際には、広渡教授の御説明にあるとおり（p.42）、入国の際に永住資格を与えることであり、我が国の制定当時の入管法にはこれに該当する「本邦で永住しようとする者」という在留資格があったのだが、後に削除されたという経緯がある⁽¹¹⁾。平成30（2018）年6月27日に行われた第2回国家基本政策委員会合同審査会における党首討論において、安倍晋三内閣総理大臣は、移民政策を「例えば、国民の人口に比して一定程度のスケールの外国人及びその家族を期限を設けることなく受け入れることによって国家を維持していこうとする政策」⁽¹²⁾とし、こうした政策はとらないと述べており、「移民政策」という言葉がさらに限定的に使われている。

ドイツにおいても、すんなりと「移民国家」であることが認められたのではない。諮問委員会の名称であり、滞在法の制定を含む2004年の法律の題名でもある「移住（Zuwanderung）」は、一時的に移住してくる人々を含めた広い意味での人の移動を意味する語であり、「そこに永住するために他国へ行くこと」を意味する「移民（Einwanderung）」より広い概念である。ドイツでは、その外国人労働者政策において、永住目的の移住者である「移民」を認めるかどうかは従来からの政治的争点であり、移民制度の採用に関しては、与野党の激しい綱引きがあった⁽¹³⁾。

現行制度においても、EU域外の第三国国民である労働者に当初から永住許可を与えるのは、「高度資格労働者」のみである。その意味では、ドイツも「移民」に関する法制度は限定的であるとも言える。ただし、ドイツで生まれた外国人に国籍を付与する国籍法の改正や統合政策の推進は、実際に生活者としてドイツに滞在する外国人労働者の増加やその必要性といった現実を見据えてのものであり、ヴェーバー博士の「移民というのはその国に足を踏み入れた瞬間からもう移民だと思っている」（p.61）という発言は、そうしたリアリズムに裏打ちされたものである。

EUの外国人労働者政策とドイツ

ドイツの場合、EUの中でも外国人労働者が多く、特にEU市民である外国人が多いのも特色の一つである。ドイツは、中・東欧諸国と直接国境を接していることもあり、EUの東欧拡

(10) 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」前掲注(2)

(11) 岡村 前掲注(1), p.32.

(12) 第196回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録第2号 平成30年6月27日 p.4.

(13) 広渡 前掲注(9), pp.257-259.

大時には、長期にわたって新規加盟国の労働者の移動を制限する経過措置をとっていたが⁽¹⁴⁾、この経過措置は既に終了しており、2016年において、ドイツはEU加盟国の中でEU市民である外国人労働者数が最多となっている⁽¹⁵⁾。今回のセミナーでは、我が国との対比を重視したこともあり、あまり多くは触れられなかったが、ドイツでは、外国人労働者の中でEU域内を自由移動するEU市民の存在が大きなウエイトを占めている⁽¹⁶⁾。

また、EU指令により創設されたEU域外の第三国国民を対象とした制度の一つとして、「EUブルーカード」という高度な資格を有する一定の要件を満たす労働者に付与される域内共通の滞在・就労許可証があるが、この制度の申請先は、ドイツが圧倒的に多い。その背景には、経済状況が良好で雇用機会が多いことのほか、EU指令の国内実施のための法令により年収要件等申請者に有利な条件を設定したことがあるとされる。ドイツにおけるEUブルーカード取得者の多くは、留学その他の資格で既にドイツに滞在している第三国国民であり、EUブルーカードがドイツが高度人材を自国に囲い込む手段となっているとの指摘もある⁽¹⁷⁾。

パネル・ディスカッション

ヴェーバー博士は、基調講演の最後に、外国人労働者に関する制度（移民法）を改革する際に必要な視点を五つ挙げられた。①透明で明確な構造の必要性、②難民としての移民・労働移民・家族の呼寄せの明確な区別の必要性、③難民庇護申請者に対する職業訓練や労働市場へのアクセス付与の重要性、④社会保障制度への負荷の増大を防ぐための手立て、⑤政策は地理的要素、言語、気候、文化的伝統等様々な要素に左右され、それは各国ごとに異なること、である。

基調講演を受け、コメンテーターのお二人から、ディスカッションに資するコメントをいただいた。広渡教授は、ドイツとの比較で我が国の状況を考えるため、戦後日本の外国人労働者問題と政策についての総論的な説明をしてくださった。中坂教授は、移民分野での国際協力といった視点も含め、特に我が国の非熟練労働（その実質的な担い手としての日系定住外国人・技能実習生）と看護・介護分野における外国人労働者政策に焦点を当てた解説をしてくださった。

パネル・ディスカッションは、まず中坂教授のヴェーバー博士に対する質問から始まった。ドイツにおける外国人労働者に対する職業訓練やドイツ語研修について、非熟練労働者の帰国について、看護・介護分野での外国人労働者についての3点である。

広渡教授からは、高度人材の獲得競争について、言語の問題、移民国家におけるダイバーシティの下地の有利性、永住権といった観点からの質問がなされた。ここで、ヴェーバー博士の、先ほど触れた「移民というのはその国に足を踏み入れた瞬間からもう移民だと思っている」という発言が行われた。これに対し、広渡教授からは、ドイツでは入国当初から永住権を認める高度専門人材のみならず、外国人を受け入れる時に「この人たちは将来的にはずっと私

(14) 加藤眞吾「人の自由移動政策—労働移民と国境管理—」『拡大 EU—機構・政策・課題—総合調査報告書—』（調査資料 2006-4）国立国会図書館調査及び立法考査局，2007，pp.135-137. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000914_po_129-142.pdf?contentNo=11>; 戸田 前掲注(4)，p.13.

(15) 濱野 前掲注(3)，pp.57-58.

(16) パネル・ディスカッションにおいて、OECDによると労働移民の約50%がEU市民の労働市場アクセスであるというヴェーバー博士のスライドの記述につき、これが具体的には東欧の人たちを意味しているのかという会場からの質問が紹介された (p.65)。

(17) 濱野 前掲注(3)，pp.61-62.

たちと一緒に住む人なんだという前提で受け入れる」という考え方がドイツの制度の趣旨に前提として存在しているために、そういう説明が出てくると考え、納得したとのコメントがあった (p.62)。

続いて、会場からの質問として、現在のようなポピュリスト政党への支持が広がっているような時代には、反移民の機運が高まるのではないか、ドイツ国民は移民容認的な制度はデメリットと考えるのではないかといった疑問が紹介された。これに対し、ヴェーバー博士は、もちろんそのような懸念はあるとしつつ、社会的、経済的な事実を直視しなければならないとし、「ドイツでは、移民という概念の変化を理解するのに 20 年かかったが、全てのドイツ人がこの現実を受け入れているというわけではない。しかし現実にはドイツは移民国家であり、また、移民というものは、世界的な現象であることを認識しなければならない。」と述べられた。

会場からの別の質問として、高度人材と単純労働者の中間的な人材の位置づけについて、ヴェーバー博士に対してはドイツでの現状、広渡教授、中坂教授に対しては、日本には今のところそのような人材を正面から受け入れる制度がないようだがどう考えるかが問われた。

ヴェーバー博士からは、ドイツの法律上のカテゴリーにそれに該当するものがあること、規制方法として国内労働に関する需要があるかどうかということを見る優先権審査（労働市場テスト）があることが紹介された。

広渡教授からは、日本の場合、中間的人材に対応するはずの本来の就労資格としての在留資格は十分には活用されておらず、永住者・定住者等、留学、技能実習といった在留資格による外国人が多数日本で働いているという現状の指摘、今般の政府の外国人労働者受入拡大策に対するの評価が行われた。

中坂教授からは、在留資格「技能」が中間的人材に対応するものと考えられるということ、技能実習を本来の意義に近づけ、当初は単純労働で働くために来日したとしても、日本で何かを得て帰国するようにしていく必要があるとの考えが述べられた。

さらに、我が国と似たような状況にあったドイツが法制度を変更していく上での議論の中に、我が国にとって参考となるものがないかが質問された。

これに対して、ヴェーバー博士から、議論が既にドイツに在留していたゲストワーカーと呼ばれていた人々の統合から始まったこと、保守勢力が移民の存在という現実を認めることに非常に苦労したと思われることが説明された。そして、難民は人権という側面が重視されるのに対し、経済移民の受入れについては各国の正当な権利としてその国の経済的な利益が重視されるものであり、基本的にはこの二つの区分けが必要であることが述べられた。

広渡教授は、外国人政策を考える立脚点としての歴史的現実には日独の相違があるものの、深刻な人口減少という現実を前に、我が国としてどのような選択をするのかということをも他国の歴史的な教訓を見ながら考えざるを得ない岐路に立っているのではないかと認識を示された。

中坂教授は、建前とは別に現実の社会があり、それが急激に変化していつているということを見ると、将来皆が意識しないうちに建前が存在しないということもあり得るとの感想を述べられた。

最後に、中村教授が、我が国に対する教訓として我々が深刻に受け止めるべきは、まず第一に現行制度の不透明性の反省であり、法の体系的な整理と現実に照らしたカテゴライゼーションが必要であること、次に、現実の統計による数字や実情をわきまえた上で様々なファクター

について冷静に議論を行う必要があることであると総括された。また、時間の関係もありあまり触れられなかったが、外国人労働者の問題の中においても、難民の問題が重要であることが述べられた。

おわりに

「はじめに」で述べたように、広渡教授が言及された政府の新しい方針は、平成 30 (2018) 年 6 月 15 日に「骨太の方針 2018」として閣議決定された。中坂教授が述べられたように、現実には建前を乗り越えて急激に進展している。我が国においても、この問題について、冷静かつ真摯な国民的議論が必要とされていることを、改めて認識させられたセミナーであった。

貴重な知見を与えてくださったヴェーバー博士、中村教授、広渡教授、中坂教授に改めて心からの感謝を申し上げる。

また、多数の方に御来場いただき、有意義な質問をお寄せくださったことで、さらに充実したセミナーとすることができた。御来場いただけなかった方々にも、この報告書により、当日の議論の内容を参照していただければ幸いである。

平成29年度国際政策セミナー
EUにおける外国人労働者をめぐる現状と課題
—ドイツを中心に—

— 概要 —

日 時： 平成30年2月23日（金） 14：00－17：00
場 所： 国立国会図書館東京本館 新館講堂
主 催： 国立国会図書館 調査及び立法考査局
プログラム： 解説「EUにおける人の国際移動の枠組み」
基調講演「ドイツとヨーロッパの労働移民」
パネリスト・コメント
パネル・ディスカッション

基調講演者：

アルブレヒト・ヴェーバー博士（Prof. Dr. Albrecht Weber, オスナブリュック大学名誉教授）
1945年生。ベルリン自由大学法学博士。
ヴュルツブルク大学法学博士。元・オスナブリュック大学法学部教授。専門は、難民法、外国人法、比較憲法、ヨーロッパ法。
今回のテーマに関連する著作には、「欧州における新たな庇護法及び移民法—憲法及び人権の側面」（2005年・英文）、「不法移民の欧州の側面」（2007年・独文）、「リスボン条約における人の移動」（2008年・独文）等がある。

コーディネーター：

中村 民雄 氏（国立国会図書館客員調査員・早稲田大学法学学術院教授）
東京大学法学部卒業。博士（法学）。成蹊大学法学部教授、東京大学社会科学研究所教授等を歴任。専門はEU法、イギリス法等。

パネリスト：

広渡 清吾 氏（東京大学名誉教授）
京都大学法学部卒業。東京大学社会科学研究所助教授・教授、専修大学法学部教授等を歴任。専門はドイツ法、比較法、法社会学。

中坂 恵美子 氏（中央大学文学部教授）
名古屋大学法学部卒業。広島大学社会科学研究所准教授・教授等を歴任。専門は国際法、難民法、EU法。

司会：

岡村 美保子（国立国会図書館専門調査員・調査及び立法考査局社会労働調査室主任）

*本報告書における基調講演者、コーディネーター、パネリスト及び解説者の所属及び肩書は、本セミナー開催時点のものである。

*本報告書は、平成30(2018)年2月23日の「国際政策セミナー」の発言を再現したものであるが、文意を損なわない範囲で一部修正を加えた。

*基調講演及びパネル・ディスカッションの注は、編集側で補ったものである。

※本セミナーの附属資料である巻末「参考資料」の作成を含め、本報告書の編集作業は、国立国会図書館調査及び立法考査局社会労働調査室・課が担当した。

解説

EUにおける人の国際移動の枠組み

中村 民雄

皆様こんにちは。これから私は、ヴェーバー先生の御講演を拝聴する際の前提となるようなことをまずお話ししたいと思います。お手元の参考資料の1～2ページ(pp.74-75)を御覧になってください。ドイツは現在、EUの加盟国です。そして、EUにはEU自体の法律があり、ドイツはそのEUの法律に合わせて自分の国の法律を作らなければならないという立場にあります。移民や難民の統制に関する分野では、ドイツなどの加盟国の法律と、EUの法律の両方が組み合わせられる形で機能しています。1ページ(p.74)の1の(1)のところを御覧ください。EU法と加盟国の国内法が権限を共有する政策分野であるということです。そして大事なことは、(2)に書いてありますように、競合するような場合、EU法が優先するという原則があるということです。各国法は、EU法がある場合にはそれに反することができません。

それでは、EU法はどれほど各国法を支配しているのかということが問題になります。この分野では、域内で人が移動する場合と、EUの外から中へと人が入ってくる場合とでは、EU法の関わり方が相当に違います。EUの内側で人が移動する場合はEU法が相当関与しますが、外から中へ入ってくる場合にはそれほど関与しません。具体的に申しましょう。1ページから2ページにかけての2のところに「域内移動」と書いてあります。EU市民という地位を持つEUの各国の国民が、EUの中を動く場合には、その同伴家族も含め、基本的には制限がありません。特に労働者として動く場合にはそうです。労働者としてではなくても、自分たちで生活をしていく資力と、十分な疾病保険に加入していれば、EU域内であればどこの国にも移動することができます。そしていつまでも住むことができます。この部分は、EU法が支配している部分です。

それでは、第三国の国民、例えば日本人のように、EUの外の人が、EUの域内に住んでいて動くような場合どうかと言いますと、この場合には、EU法があまり関与しません。最初の3か月についてはEU法に基づいて自由に移動ができる。しかしそれ以上滞在する場合には、各国が統制できるというふうに役割分担があります。ただ、唯一例外があって、5年以上EUの域内の国に住んでいる場合、EU法が再び関与しまして、一定の場合に、そのほかのEUの国に移動する権利、あるいは滞在する権利というのを認めています。

このようにちょっと入り組んでおりますが、EU諸国の国民の域内の移動についてはEU法が扱い、それ以外についてはかなりの部分を各国が扱うというふうに理解していただければいいと思います。

EUの外から中に人が入ってくる場合は、EU全体としてはまだ共通の移民法というものが、あまりありません。参考資料の表I(p.77)に、これまでEUが立法してきたものが掲げてあります。この中でも特に重要なのは、いわゆる「ブルーカード指令」と呼ばれるものです。これは高度資格労働者についての規定です。それとよく似ているのが、企業内転勤者です。多国籍企業がEUの中に子会社を持っていて、そこへ転勤するなどの例です。そして、研究者・学生、これは調査・研究などのために海外の大学からやってくる場合です。これらは概して高度な労

働者です。単純労働に近い人の移動を扱っているのは季節労働者という下から三つめのもので、これしかありません。他のものは手続に関するものや、家族の呼寄せなど、必ずしも労働市場とは関係のないものです。

このように、EU法が域外から域内へ来る人について規律している部分というのは極めて部分的でありまして、言い換えると、まだEUの各国が、自分たちの国の法律で取り仕切る部分が非常に多いということです。

これからヴェーバー先生にお話しいただきますが、所々でEU法に従ってドイツ法を変えた、といったような説明が出てくるかと思えます。これは、今私がお話ししたように、EU法には部分部分、必ずしも体系的とは言えないような立法があって、それにどうしても各国が合わせなければいけないということから来ています。

最後に、EUにはなぜこういった部分的な移民政策しかないのかということをごく簡単に申し上げますと、これはものの決め方、手続が、全会一致とされている事項もあれば、多数決とされている事項でも構成国の非常に高いコンセンサスが実際には必要でありまして、そこに到達するまでが政治的に困難だからです。ですので、統一的な共通の移民法とか移民政策といったようなものは、EUにおいてはすぐには望めません。むしろ、各国のそれぞれの創意工夫に委ねられている部分が多く残るということになります。

ヴェーバー先生がドイツのことを中心に語られますのも、そのような背景からです。EUのことを念頭に置きながらも、ドイツの取組というものが、EUのような共同体に加盟していない日本に対する示唆を非常に強く持つということを御理解いただければと思います。私の説明は以上といたします。

基調講演プレゼンテーション資料



UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

ドイツとヨーロッパの労働移民

アルブレヒト・ヴェーバー
オスナブリュック大学名誉教授

- I. 労働移民の管理政策モデル
- II. EUの法的枠組み
- III. ドイツで労働移民となりうる者
- IV. 第三国国民
- V. 家族の呼寄せ
- VI. 移民法についての政策モデル
- VII. 結論

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber



UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

Labour Immigration in Germany and Europe

Prof. em Albrecht Weber
Osnabrück University

- I. Models of Steering Labour Migration
- II. Legal Framework of the EU
- III. Potential Labour Migrants in Germany
- IV. Third-country Nationals
- V. Family Reunification
- VI. Policy Models for an Immigration Law
- VII. Final Conclusions

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 1

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

I. 労働移民の管理政策モデル

主要三類型

- 1) 労働契約に基づくモデル
2012年までドイツの労働移民政策は純粋な契約に基づくもの。労働市場への参入には労働契約が必要不可欠とされた。典型例 スウェーデン 2008 (OECD 2013).
- 2) 職業集団に基づくモデル
移民は特定の職業部門か専門職に属する。典型例は、労働需要に対応した職業のリスト。
- 3) 人的資本(個人基準)に基づくモデル
(ドイツ専門家評議会(SVR)*: Expert Report 2016, A.1)
純粋な人的資本/個人基準のモデルは、労働移民の専門的技能に専ら焦点。カナダ・モデルは長年、このモデルの典型例(2002年カナダ移民難民保護法、連邦技能労働者プログラム(FSWP))。今日のカナダの労働移民モデルは、第1のモデル(雇用主からの雇用の申し出)と、第2のモデル(専門職経験)の要素を多く含んだハイブリッド制度で、これが「ポイント・システム」の前提となる。
- 4) ドイツ専門家評議会の専門知識に基づいた、ここまでの小括。
第1・第2・第3のモデルが収斂度を増し、ハイブリッド制度へ(ドイツ、オーストラリア、カナダ)。

*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration:2008年に創設された、ドイツの移民及び統合政策について評価や提言を行う独立の専門評議会。

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

I. Models of Steering Labour Migration

Three main types

- 1) Labour contract-based
Until 2012 the German labour immigration policy was purely contract based, i.e. a labour contract was necessary for the admission on the labour market; typical Sweden 2008 (OECD 2013).
- 2) Occupational group-based
The immigrant belongs to a specific occupational sector or profession; typical is a list of demand-oriented occupations.
- 3) Human capital-based (person-oriented) (SVR: Expert Report 2016, A.1)
Pure human capital/person-oriented model solely focuses on the professional skills of labour migrants: The Canadian model for a long time typical for this approach: IRPA 2002; Federal Skilled Worker Program (FSWP). The Canadian labour immigration model today is a hybrid system with strong elements of model 1 ("arranged employments") and model 2 (professional experience) preconditioning the admission to the "Point System".
- 4) Preliminary Conclusions based on the expertise of the German Expert's Council: Growing convergence of the models 1, 2 and 3 as "hybrid systems" (Germany; Australia; Canada)

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 2

II. EUの法的枠組み

1) EU運営条約第79条: EU権限の基本原則

1項「連合(EU)は、移民流入の効率的な管理、構成国に適法に滞在する第三国国民の公正な処遇、並びに違法移民及び人身取引の防止及び対策強化措置を、全ての段階において確保することを目標とした共通移民政策を形成する。」

2) EUの二次法(「派生」法)

- 高度資格雇用目的の第3国国民の入国と居住の条件に関するEC指令 2009/50号(ブルーカード指令)、2016年の欧州委員会による指令改正提案(入国柔軟化、手続簡素化、諸権利の拡充、域内移動の容易化)
- 季節労働者雇用目的の第3国国民の入国と居住の条件に関するEU指令 2014/36号
- 企業内転勤による第3国国民の入国と居住の条件に関するEU指令 2014/66号(ICT指令)
- 研究、学業、研修、ボランティア活動、学生交流計画又は教育計画、オペア* 目的の第3国国民の入国と居住の条件に関するEU指令2016/801号

*語学習得を目的とし、家庭に住み込んで子どもの世話を中心とした家事の手伝いをする者。食費、住居費は無料。

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

II. Legal Framework of the EU

1) Art. 79 TFEU (Treaty on the Functioning of the EU): basic norm of competence

para 1: "The Union shall develop a common immigration policy aimed at ensuring, at all stages, the efficient management of migration flows, fair treatment of third country nationals residing legally in Member States, and the prevention of, and enhanced measures to combat, illegal immigration and trafficking in human beings."

2) Secondary or "derived" EU Law

- *Directive 2009/50/EC* of the EU Council on the conditions of residence and entry of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (Blue Card); proposal of the EU Commission in 2016 to amend Directive (more flexible admission; simpler procedures, broader rights and easier travel)
- *Directive 2014/36/EU* of EU Parliament and Council on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of employment as seasonal workers
- *Directive 2014/66/EU* ... on the conditions of entry and residence of third country nationals in the framework of an intra-corporate transfer (ICT-Directive)
- *Directive 2016/801/EU* ... on the conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of research or studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 3

III. ドイツで労働移民となりうる者

1) EU市民

自由移動、求職、労働従事の自由 (EU運営条約第45条等)、
EU域内における労働者の自由移動に関する規則492/2011号、
EU域内におけるEU市民と家族の自由移動と居住に関するEC指
令2004/38号
ドイツでの5年間居住による永住権 (自由移動に関するドイツ法: EU
市民の一般的自由移動に関する法律)

2) いずれかのEU構成国の労働市場にあるトルコ人労働者

EU・トルコ連携協定 (1960年以降) に基づくアクセスと居住
の特権的地位

3) 第三国国民 (→IV)

III. Potential Labour Migrants in Germany

1) EU Citizens

free movement and freedom to seek a job and engage in labour activities (*Arts.*
45 ss. TFEU); *Regulation No. 492/2011* on free movement for workers within
the EU and *Directive 2004/38/EC* of EU citizens and their family members to
move freely and reside within the EU; permanent residence status after five
years of residence in Germany: German Law on Free Movement
(FreizügG/EU)

2) Turkish workers in the labour markets of one of the member
countries of EU

privileged position of access and residence based on the Association
Agreement EU – Turkey (1960 ss.)

3) Third-country nationals (→IV)

スライド 4

IV. 第三国国民

- 1) 職業資格がない者 (ドイツ滞在法第18条第3項)
 - a) 具体的な就職先
 - b) 自営業でないこと
 - c) 職業資格がないこと
 - d) ドイツ連邦雇用エージェンシーの許可
- 2) 学術以外の職業資格を持つ者 (同法第18条第4項)
 - a) 具体的な就職先
 - b) 自営業でないこと
 - c) 職業資格教育を受けていること
 - d) 就労令に掲げる特定の専門職業類型に属すること、又は特に地域社会の利益や経済、労働市場への利益などの公益が存在すること。
- 3) 有資格労働者で求職中の者(同法第18c条)
 - a) ドイツ又はそれと同等の外国の高等教育の資格
 - b) 自活資力
 - c) 6か月の滞在許可

IV. Third-country Nationals

- 1) Persons without vocational qualifications (§ 18 para. 2 ResAct)
 - a) concrete job offer
 - b) non self-employment
 - c) no vocational qualification
 - d) approval by the Federal Labour Agency (FLA)
- 2) Persons with professional (non-academic) qualifications (§ 18 para. 4 ResAct)
 - a) concrete job offer
 - b) non self-employment
 - c) qualified vocational education
 - d) for jobs belonging to specified occupational groups according to Employment Order or public interest, especially regional interest or economy or labour market related interest
- 3) Qualified skilled workers seeking employment (§ 18c ResAct)
 - a) German or comparable foreign higher education qualification
 - b) subsistence secured
 - c) residence permit for six months

スライド 5

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

- 4) 具体的な人道上の理由で退去強制が保留された(滞在が許容された)有資格外国人の一時的滞在許可 (同法第18a条)
 - a) 認定された職業活動に必要な職業訓練の修了、又はドイツと同等の外国の高等教育の資格をもって2年の職業経験を持つこと
 - b) 十分な居住空間を持つこと
 - c) ドイツ語の十分な運用能力を持つこと
 - d) 連邦雇用エージェンシーの許可
- 5) 高度資格労働者 (同法第19条)
 - a) 高度の職業資格
 - b) 具体的な就職先
 - c) 通常、連邦雇用エージェンシーの許可(規制法令又は国際協定による例外がない場合)
 - d) 「生活様式への統合」と自活資力があること
 - e) 永住許可が取得可能
- 6) ドイツの大学の卒業者は永住許可を得ることが可能 (同法第18b条)
 - a) 2年間の滞在権保有
 - b) 自活に十分な職にあること
 - c) 2年間の法定年金制度への拠出

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

- 4) Temporary residence permit for qualified foreigners whose deportation is suspended ("tolerated") for specific humanitarian reasons (§ 18a ResAct)
 - a) completed vocational training for a recognized professional activity or after a two years' occupation with a comparable foreign higher education degree
 - b) sufficient living space
 - c) sufficient command of the German language
 - d) approved by the FLA
- 5) Highly qualified workers (§ 19 ResAct)
 - a) high professional qualification
 - b) concrete job offer
 - c) In general approval by the FLA (if no exceptions by regulation or international agreement)
 - d) assumption of "integration into the way of life" and subsistence secured
 - e) permanent settlement permit
- 6) Graduates of German universities can obtain permanent settlement permit (§ 18b ResAct)
 - a) residence title for two years
 - b) adequate job
 - c) contribution to the statutory pension scheme since two years

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 6

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

7) EUブルーカード保有者 (EU指令2009/50号、ドイツ滞在法第19a条)

- a) ドイツ若しくはそれと同等の外国の高等教育の資格、又は5年間の職務経験を持つこと
- b) 最低年収がc)を下回る場合のみ、連邦雇用エージェンシーの許可
- c) 最低年収 (ブルーカード指令第8条第3項、2017年は5万8000ユーロ)
- d) 4年までの滞在許可; 3年経過すれば永住権の取得も可能

8) 研究者 (ドイツ滞在法第20条、旧EC指令2005/71号、現EU指令2016/801号)

- a) 研究プロジェクトについて有効な受入契約
- b) 認定又は未認定の研究機関との当該契約
- c) 自活資力
- d) 1年以上の滞在許可、求職のため9か月まで延長可能 (EU指令2016/801号)

Labour Immigration in Germany / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

7) Blue Card EU (Dir 2009/50/EU; § 19a ResAct)

- a) German or comparable foreign higher education qualification or five years professional experience
- b) approval of FLA only needed if salary minimum is lower than c)
- c) minimum salary (§ 8 para. 3 Dir Blue Card: 2017: 50.800€)
- d) residence permit up to four years; after three years permanent permit possible

8) Researchers (§ 20 ResAct): Dir 2005/71/EC; now Dir 2016/801

- a) effective admission agreement for a research project
- b) with a recognized or non-recognized research institution
- c) secured subsistence
- d) residence permit at least one year; can now be prolonged to nine months for job seeking (Dir 2016/801)

Labour Immigration in Germany / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 7

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

9) 自営業 (ドイツ滞在法第21条)

- a) 経済的利益
- b) 有益な効果
- c) 事業資金となる個人資産又は借入金
- d) 3年経過後に永住許可が取得可能

注記: 総額50万ユーロの投資又は5人以上の雇用創出という受入れ条件は廃止。

10) 企業内転勤 (ICT)

- a) 第3国で勤務する者の一時的な転勤かつ欧州の企業内への転勤
- b) 管理職、専門職、研修生に限定
- c) 3年間のICTカード、研修生は1年間
- d) 許可期間における家族の呼寄せ

参照: Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2nd ed., 2016, Part C

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

9) Self-employment (§ 21 ResAct)

- a) economic interest
- b) positive effects
- c) personal capital or loan undertaking to finance business
- d) after three years a permanent permit can be issued

Remark: The former benchmark of an investment sum of 500.000€ or creating at least five jobs has been given up

10) Intra Corporate Transfer (ICT)

- a) temporary transfer from persons working in third countries and being transferred to intra-European corporations
- b) restricted to managers, specialists and trainees
- c) ICT-card for three years; for trainees one year
- d) family reunification for the time of permit

See for more references: Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2nd ed., 2016, Part C

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 8

V. 家族の呼寄せ

- 1) 原則:ドイツ滞在法第27条第1項
「連邦領域における家族共同生活の成立及び維持のための、外国人家族構成員に対する滞在許可(家族呼寄せ)は、基本法第6条に規定する婚姻及び家族の保護のために付与し、延長する。」
- 2) 滞在法は家族の呼寄せを、ドイツ人に対するものと外国人に対するものとで区別。
- 3) 滞在法は、被扶養者を5類型に区分。
配偶者、子、パートナー、未成年の子の親、その他の被扶養者
- 4) 国際的な保護の対象となっているカテゴリーの人々(難民)については、家族移民の保護は人権保護志向が強い。「補完的保護」の人々については、人権保護的視点はこれより弱い。ただし基本法第6条、欧州人権条約第8条、EU諸指令の対象には、雇用を理由にして滞在許可を持つ者の被扶養者も含まれる。

V. Family Reunification

- 1) Principle: § 27 para.1 ResAct
“The residence permit for enabling and conserving the familiar community for foreign dependants (subsequent immigration of dependants) shall be granted and extended to protect marriage and the family in accordance with Art. 6 Basic Law.”
- 2) Residence Law differentiates between family reunification to German and foreigners
- 3) ResAct distinguishes five different categories of dependants
husbands, children, partners, parents of minors, other dependants
- 4) The protection of family immigration is strongly human rights oriented as to the categories of persons with international protection (“refugees”); less to persons with “subsidiary protection”: Art. 6 Basic Law; Art. 8 ECHR and EU directives, but also comprises dependants of persons with residence permits for employment reasons.

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

- 5) EU市民又は第3国国民の後を追う形で家族の呼寄せが多く生じる。
 - a) 自由移動し、EU市民に後追いで結合(ドイツ自由移動法第2条及び第3条)。
 - b) 第3国国民への家族再結合も、一定の条件下で可能:
 - 永住許可(ドイツ滞在法第9条)又は
 - EUの長期滞在許可(ドイツ滞在法第9a条)又は
 - 一時滞在許可又は
 - EUブルーカード
- 6) 十分な居住空間が必要
- 7) 被扶養家族の滞在許可の効力は、主たる滞在許可保持者の期間に付随する(ドイツ滞在法第27条第4項)。

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

- 5) Family reunification will mostly take place by subsequent joining EU-citizens or third country nationals
 - a) free movement and subsequent joining EU citizens (§§ 2, 3 FreizüG)
 - b) family reunification to third country nationals possible under certain conditions:
 - permanent settlement permit (§ 9 ResAct) or
 - EU long-term residence permit (§ 9a ResAct) or
 - temporary residence permit or
 - Blue Card EU
- 6) Sufficient living space must be available.
- 7) The validity of the residence permit of the family dependant is accessory to that of the main holder (§ 27 para. 4 ResAct)

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 10

VI. 移民法についての政策モデル

- 1) 今日までの労働移民規制は、かなり不透明かつ場当たりのであり、国内労働市場のニーズの変化に対応するものであった（滞在法及び就労令）。このことは全ての政党が認識してきたが、提案内容はキリスト教民主同盟（CDU）・キリスト教社会同盟（CSU）、社会民主党（SPD）、「緑の党」、「左派党」及び新政党「ドイツのための選択肢」それぞれで大きく異なる。
- 2) 新たに誕生する（見込みの）CDU/CSU/SPDの連立政権は、2018年2月7日の連立合意文書において、「有資格労働者需要の将来的な増加」の認識を明確に示している。当該合意文書は「労働市場における移民の管理及びその滞在と帰還の権利を保証するための一連の規定を、経済的要請を志向する法律において定める」と宣言している。このような法律は、既存の規則を統合し、それらをより透明なものにし、必要があれば、より効率的にする。
政党間の政治的合意はさらに移民の基準として、具体的な就職先及び自活資力の証明と同様に、経済的要請、年齢及び言語能力を強調している。

VI. Policy Models for an Immigration Law

- 1) The regulation of labour immigration until now was rather intransparent, accidental and a reaction to the changing needs of the native labour market (Residence Act & Employment Order). This has been recognized by all parties but the proposals varied from the Christian/Social Democrats, Social Democrats, „Greens“, the „ Left“ and the new „Alternative for Germany“ considerably.
- 2) The (potential) new Coalition government of CDU/CSU/SPD in its coalition paper finalized on 2018/2/07 expressly recognizes the „increasing demand for qualified workers in the future“. It declares, that the government „will elaborate a set of rules for steering immigration into the labor market and for guaranteeing the immanent right of return in a law which orientates itself at the demand of the economy. Such a law will integrate the already existing rules, make them more transparent and more effective, if necessary“.
The political agreement between the parties furthermore underlines as criteria the economic demand, age, language as well as the proof of a concrete job offer and secured subsistence.

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

3) 2017年10月のドイツ専門家評議会の勧告

4) 現代ドイツ移民法の諸要素

- a) より高い透明性と簡素な法的構造? +
- b) 難民庇護のための制度と手続の負担軽減: *進路変更?*
- c) 広報活動、移民に関する周知活動
- d) 低資格又は学術以外の職業資格による労働市場へのより柔軟なアクセス

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

UNIVERSITÄT OSNABRÜCK

3) Proposal of the German Experts Council Oct. 2017

4) Elements of a Modern German Immigration Law

- a) More transparency and simplified legal structures? +
- b) Discharging the asylum system and procedures: *Change of path?*
- c) PR and Immigration Marketing
- d) More flexible access to the labour market with lower or non-academic qualifications

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 12

VII. 結論

- 1) ドイツは、労働契約と職業集団に基づく移民受入れ制度に属するが、低資格労働移民に対してもより柔軟に対処が可能。この点は日本とは異なる？
- 2) 「伝統的な移民諸国」(カナダ、アメリカ、オーストラリア)の例は、そのまま移植はできない。
- 3) OECDによると、労働移民の約50%がEU市民の労働市場アクセスであり、これがドイツへの労働移民へ強く影響している。
- 4) 移民法は一般に、難民たる移民、労働者たる移民、そして両類型の家族の呼寄せを区別すべき。
- 5) 法は主として、*移住の目的*に焦点を当てるべき。滞在権は、人道上の義務又は経済的な利益から論理的に導かれる結果として規律すべき。
- 6) 難民庇護申請者の求職にあたっての移行の柔軟性と難民認定者の労働市場へのアクセスは保障されなければならない。

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

VII. Final Conclusions

- 1) Germany belongs to a system of job offer – and occupational group oriented – system but may handle more flexible the lower qualified labour market: Difference to Japan?
- 2) Foreign examples of “classical immigration countries” (Canada; USA; Australia) are not simply transferable.
- 3) OECD: ca. 50% of labour immigration is due to EU access to labour markets and influences strongly the labour immigration to Germany.
- 4) Immigration Law should generally distinguish between refugee immigration, labour immigration and family reunification for both categories.
- 5) Law should primarily focus on the *purposes of immigration* and regulate residence titles as a logical consequence of humanitarian obligations or economic interests.
- 6) Flexibility of transfer of asylum seekers for job seeking and recognized refugees to the access to the labour market must be guaranteed.

Labour Immigration in Germany and Europe / Prof. em. Dr. Albrecht Weber

スライド 13

(木場 修司 訳)

基調講演

ドイツとヨーロッパの労働移民

アルブレヒト・ヴェーバー

まずは、本日このような形でEUの中のドイツの労働移民の実情について御説明できますこと、大変光栄に存じます。御招待ありがとうございます。本日は、EUにおける移民に関する規制の構造、特にドイツを中心にお話をしたく思います。

歴史的に申しますと、特に1960年代においては、移民の中でも労働移民は中心的な要素でした。この時代、いわゆるゲストワーカーが南欧諸国などから流入しておりました。イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、ユーゴスラビアといった国々、またとりわけトルコから、人々がゲストワーカーとしてドイツへやってきました。これには、ドイツその他の欧州諸国で労働需要が延びていたという背景がありました。その当時、まだヨーロッパ全体としての難民政策や労働市場政策は存在しませんでした。ただ例外がありまして、ECとトルコの間で1960年代に締結された連合協定などによって、移民は職を得るために入国することができました。ドイツにおいては1974年になってから移民政策が変更されまして、一旦労働移民の受入れを停止いたしました。当時は、労働市場への需要が縮小しつつありまして、また移民労働者の家族の呼寄せ問題が非常に深刻化していたという背景があったからです。

2015年から2016年にかけて、いわゆる難民危機が起きました。これを受けまして、だいたい100万人ほどの難民の流入を実効的また人道的に抑制する必要に迫られました。また現在、ドイツでの移民をめぐる議論で中心となっているのは、一定の種類の労働移民については需要が今もあるということ、それから現行法の状況を改革する「新しい移民法」についての議論です。

これから、いくつかの考えうる政策モデルと、現実の労働移民がどういう状況になっているかについて御説明します。その後、各政党や専門家による、考えうる移民政策モデルの御紹介をさせていただきます。最後に現代の移民法に必要な条件について、私なりの考えを述べたいと思います。

I 労働移民の管理政策モデル

まず、労働移民の管理政策モデルにはどのようなものが考えられるかというお話です。理論的に申しますと、これには三つのタイプがあると思います。まず、労働契約に基づく政策、そして、職業集団に基づく政策、最後に人的資本に基づく政策です。

まず一点目、これは労働契約に基づく政策です。これは、具体的な就職先が存在するかどうか、これによって滞在資格を持って労働市場へ参入することを許可するか否かが決定されるというものです。ドイツは2012年までこのモデルでした。今でもドイツでは、多くの労働類型についてこのような条件が付されています。これは後ほどまた御説明いたします。また、2013

年の OECD の報告書⁽¹⁾によりますと、スウェーデンがこの政策類型の典型例となっています。

二番目に、職業集団に基づく政策というものが考えられます。つまり、これは労働需要に基づく移民ということでありまして、特定の類型に応じた労働需要があり、それに対応した移民ということです。典型的には、外国人の滞在や移民を管理する法令において、資格や高度な技能を要する、一定類型の専門職業をリストとして掲げるものです。これは、ドイツにも存在していますし、日本やその他の諸国にも存在しています。自国民では十分に賄えない特定の専門職の需要に応えようということで、こういった移民政策がとられているわけです。こういった労働の需要というのは、中長期的には厳密に予測することができませんので、1と2が組み合わせられることが多いです。いわゆるハイブリッドモデルというふうになっています。例えばドイツでは、2000年にグリーンカード制度が導入されたのですが、これもハイブリッドモデルの一例です。

そして三つ目として、人的資本に基づく政策があります。ここでは専ら、労働移民の職業的な技能に注目します。移民が供給できるであろう労働能力に注目するものです。カナダのモデルは、長年この人的資本モデルであったのですが、最近、職業技能と雇用主からの雇用の申出を組み合わせたハイブリッド型になってきました。カナダのこの労働能力供給に基づくモデルは、非常に有名だったのですが、今はモデル1、2、3の組合せに変化してきています。このため、非常に有名だった移民を選別するためのポイント制度が提供されるのは、今は連邦技能労働者プログラム（Federal Skilled Workers Program: FSWP）のみとなってしまいました。

ここまでから言えるのは、移民政策の純粋なモデルというものは存在しないということです。現実問題として、多くの場合、モデルが組み合わせられた形になっていて、どの面を他の面より重く見るかが検討されます。例えばハイブリッドモデルは、ドイツ、オーストラリア、カナダに見られるということ、ドイツ専門家評議会⁽²⁾が2016年に指摘しております。OECDの2013年の報告書⁽³⁾によると、ドイツは労働移民については最もリベラルな国の一つと位置づけられております。これは、労働市場の競争力から見て、最もリベラルな国というふうに位置づけられているということです。

II EUの法的枠組み

次に簡単に御紹介したいのが、EUの法的な枠組みです。これは中村先生の方から御説明がありましたけれども、例えば欧州共通庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）や、家族の呼寄せに比べると、労働移民の枠組みにはあまり規制が及んでおりません。

基本原則は、EU運営条約の第79条にうたわれております。「連合は、移民流入の効率的な管理、構成国に適法に滞在する第三国国民の公正な処遇、並びに違法移民及び人身取引の防止及び対策強化措置を、全ての段階において確保することを目標とした共通移民政策を形成する。」

EUはこれまでに、少なくとも四つの指令を労働移民関連の二次法として採択しております。まず、ブルーカード指令と呼ばれる2009年の高度資格指令があります。また、2014年には季

(1) OECD, *Recruiting Immigrant Workers: Germany*, OECD Publishing, 2013.

(2) Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. 2008年に創設された、ドイツの移民及び統合政策について評価や提言を行う独立の専門家評議会。

(3) OECD, *op.cit.*(1)

節労働者指令、企業内転勤指令が採択されております。そして2016年には、研究・学業・研修・ボランティア活動・学生交流計画又は教育計画及びオペア⁽⁴⁾ 目的の指令を採択しております。

ここから分かることは、EUは近年、選択的に特定類型の労働移民だけについて、各国法の調和を始めたということです。一部は高度資格の移民を対象として、また短期滞在の移民も対象としてこういった調和を始めています。背景には企業内転勤が増大していることでもありますし、またグローバル化する世界の中で、研究・教育・研修が重要になっていることなどがあります。ただ、まだ調和が実現されていない分野も多いです。職業資格を持たない労働者ですとか、あるいは学術以外の資格を有する専門職、ヨーロッパの大学の卒業者、また自営目的の入国者、こういったものについての各国法の調和は、まだ実現されておられません。

Ⅲ ドイツで労働移民となりうる者

それでは、ドイツで労働移民となりうる者はどういった人たちかというお話をしたいと思います。ドイツに入国し、労働移民となる可能性のある人々は、以下のグループに区別されようかと思えます。簡略化した形ですけれども、かなり正確な分類になっているのではないかと考えます。

まず、労働移民となる可能性のある者の第一グループは、EU市民です。EU加盟国のパスポートを持つ市民であれば、域内を自由に移動でき、就職ができ、労働活動に従事することができます。また、域内の労働者の自由移動に関する規則ですとか、2004年のEU市民と家族の域内自由移動と居住に関する指令があるのですが、それによりますと、EU市民はいずれの加盟国においても5年間の居住を経て永住権の取得が可能です。

第二に、トルコ人労働者の大きな集団があります。トルコ人労働者については、EU加盟国の労働市場に差別なくアクセスできるという特権を有しております。これは、1963年のEU (EEC) とトルコの連合協定、また、EEC = トルコ連合協定の追加議定書、EEC とトルコの共同で開催する連合協定理事会の決定 1/80号⁽⁵⁾、さらには、欧州司法裁判所による、トルコ人の自由移動に関するいくつかの解釈があります。

第三に、第三国国民です。この第三国国民につきましては、日本の状況と比較できるのではないかと思いますので、別の章として第IV章を設けて述べたいと思います。EU市民ではない、トルコ人労働者でもない、また、モロッコやイスラエルなどその他の連合協定を締結している国の出身者ではない者が、第三国国民です。

Ⅳ 第三国国民

第三国国民の最初のグループは職業資格がない者です。条件としては、まず具体的な就職先がなくてはなりません。また、その他の条件として、自営業でないこと、職業資格を持たな

(4) 語学習得を目的とし、家庭に住み込んで子どもの世話を中心とした家事の手伝いをする者。食費、住居費は無料。

(5) Decision No 1/80 of the Association Council of 19 September 1980 on the development of the Association.

いこと、そして、ニュルンベルクにあるドイツ連邦雇用エージェンシー⁽⁶⁾の許可が必要になります。これは専門度合いでは最も低いカテゴリーに属します。これについてはドイツの滞在法にも規定があります。

二番目に、学術以外の職業資格を持っている者です。やはり具体的な就職先がなくてはなりませんし、自営業者でないことが条件です。また、職業資格に関する教育を受けていることが条件です。また、政府の定める行政規則である就労令に掲げられている特定の専門職業領域に属するか、公益の存在が必要です。地域社会に利益をもたらす、労働市場に利益をもたらすといった公益が存在せねばなりません。

三番目の、有資格労働者で求職中の者、この類型に属する者は、ドイツの高等教育資格又はそれと同等の外国の高等教育資格を持ち、かつ自活資力があるならば、6か月の滞在許可を受けることができます。

それから次のグループ、特別一時滞在ルールというものがあります。こちらは日本には適用があまりないかもしれませんが、難民、庇護申請者ということでは認められないのだけども、人道上、強制退去を命じることができない外国人です。いわゆる「滞在が許容された者」、ドイツ語で *Geduldete* といわれるものでありまして、これはドイツ独特の措置でもあるのですけれども、彼らは認定された専門職の活動に必要な職業訓練を修了し、十分な居住空間を持って、ドイツ語の十分な運用能力を持ち、またドイツ連邦雇用エージェンシーの許可を受ける必要があります。

それから五番目は、高度資格労働者に関するものです。これは日本の皆さんにもまた政策立案上も関心のあるところかもしれません。例えば科学者や研究者などの高度な職業資格、それが一つの条件ですが、それに加えて就職先と連邦雇用エージェンシーの許可が必要です。また、ドイツの生活様式に合わせられるということ、自活できるだけの資力が保証されているという前提の証明が必要です。ここに属する人たちは、永住許可の取得ができます。

それから第六番目、ドイツの大学の卒業者です。この人たちも永住許可が取得可能です。条件は、自活に十分な職にあり、2年以上の滞在権を持ち、かつ、2年以上法定年金制度に加入しているということです。若い人を社会保障や就労の制度に組み込んでいくということです。

そして七番目の類型は、いわゆる EU ブルーカードの保有者です。EU ブルーカードは EU 指令、そしてドイツ滞在法に規定されています。ブルーカード保有者となるためには、ドイツの高等教育、又はそれと同等の外国の高等教育資格を持つ必要があります。高等教育資格がない場合は、5年間の職務経験を必要とします。また、最低 50,800 ユーロ⁽⁷⁾、これは 2017 年現在であります。これ以上の年収を得る必要があります。年収がこれを下回る場合には、ドイツ連邦雇用エージェンシーから特別の許可を得なければなりません。これらの要件を満たすと、約 3 年経過すれば永住許可を取得できます。

八番目の類型が、研究者です。こちらは 2005 年の旧 EC 指令、現在の 2016 年 EU 指令、さらに、ドイツ滞在法にも組み込まれております。研究者としての類型においては、まず認定され

(6) 2004年に連邦雇用庁が連邦雇用エージェンシー (Bundesagentur für Arbeit: BA) に改組された。連邦雇用エージェンシーは、労働市場の監督、労働統計の作成、職業斡旋、職業相談、失業手当の給付等を任務としている。(戸田典子「ドイツの滞在法—「外国人法」から EU「移民法」へ—」『外国の立法』No.234, 2007.12, p.28. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000294_po_023401.pdf?contentNo=1>

(7) 1 ユーロ 130 円換算で約 660 万円。

た研究機関に適法に受け入れられ、かつ自活資力を持つ必要があります。研究者は、1年以上の滞在許可を得ることができ、この許可は求職のために最大9か月延長することが可能です。

九番目の類型が、自営業であります。自営業者は、いわゆる経済的な利益をもたらす者でなくてはなりません。自営業者は、その事業の資金となる個人資産を保有するか融資を受けており、ドイツ経済に対して有益な効果をもたらす必要があります。なお、以前は50万ユーロの開業資金、又は少なくとも5人以上の雇用の創出という厳しい受入条件がありましたが、これは今では廃止されています。自営業者は、3年間の事業活動の後、永住許可が取得可能となります。自営業者を増やすため、厳しい条件を一部廃止したということです。

そして十番目の類型が、企業内転勤者（Intra-corporate transfer: ICT）です。これはEU法に基づくものです。第三国所在の企業から、EU域内所在の企業に転勤するものであって、国外の企業から管理職として、専門職として、研修生としてEU域内の関連会社に転勤をしたといった場合です。企業内転勤者は、3年間のICTカードを取得可能であり、研修生に関しては1年間となっています。

V 家族の呼寄せ

ここで、家族の呼寄せ、スライド9、10（pp.21-22）に移りたいと思います。EU市民の被扶養家族の呼寄せルールに加えて、ドイツ法は被扶養者が家族として結合する相手がドイツ国民なのかドイツ国民ではない外国人なのかによって区別しています。

ドイツ滞在法第27条が示すように、家族の呼寄せは非常に強く人権保護を志向したものです。これはドイツ基本法第6条に従って、婚姻と家族を保護する、そしてEU、そして国際法上の人権条約を遵守するためです。

ドイツ滞在法は、被扶養者（呼寄せの対象）を5類型、すなわち配偶者、子、パートナー、未成年者の親、その他の被扶養者に分けています。これには難民認定者だけでなく、労働移民のために家族結合を求める者も含まれます。被扶養者が家族としての結合を求める者が第三国国民の場合には、永住許可、EUの長期滞在許可、一時滞在許可又はEUブルーカードのいずれかを有していなくてはなりません。

VI 移民法についての政策モデル

それでは、移民法の政策モデルに話を進めたいと思います。今日までの労働移民規制はかなり不透明であり、かつ場当たりに国内労働市場のニーズの変化に対応するものでした。このことは、選挙の前、そして以後においても、全ての政党が認識していました。各政党の見解についてここで詳しく申し上げることはいたしません。新たに誕生する見込みの連立政権⁽⁸⁾が作成した連立合意文書⁽⁹⁾に、どういったことが書かれているのかを申し上げたいと

(8) 2018年3月12日に、キリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）及び社会民主党（SPD）の連立協定が成立し、14日に第4次メルケル政権が発足した。

(9) “Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD,” 2018.2.7. CDU HP <https://www.cdu.de/system/tfd/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1>

思います。

2週間ほど前に発表された合意文書であります。約2ページかけて難民・移民政策について述べられています。労働移民に関しては、約1ページのみです。そこで何が書かれているかと申しますと、有資格労働者需要の将来的な増加がまず認識されています。そして「労働市場における移民の管理及びその滞在と帰還の権利を保障するための一連の規定を、経済的要請を志向する法律において定める」と宣言しています。そしてこの法律は、既存の規則を統合し、それをより透明にし、必要があればより効率的にするとうたっています。この新たに誕生する見込みの連立政権の政治的な合意は、経済的要請、年齢、言語能力、そして具体的な就職先や自活資力の証明を移民受入れの要件とし得るとしています。

社会統合と移民に関し、ドイツ専門家評議会、これは複数の財団から資金援助を受ける民間組織ですが、この評議会の提言・勧告というものもあります。非常に優れた勧告であります。しかし、全体像を変えるほどではないものですので、簡単に申し上げたいと思います。興味深い点を申し上げますと、例えば外国職業資格の同等性承認手続、これが今まで障害となっていましたので、その柔軟化などがうたわれています。

Ⅶ 結論

さてここで、現代の移民法に向けた私の結論を申し上げたいと思います。経済移民、正確には労働移民は、ドイツも日本も間違いなく直面している高齢社会の労働力確保に必要な要素の一つです。時に大論争となる統計的な問題には、ここでは立ち入ろうとは思いません。その問題というのは、高齢者の増加に対処するためには、いったい何人の移民が必要になるかという問いであります。ちなみにニュルンベルクのドイツ連邦雇用エージェンシーのドイツ労働市場・職業研究所は、労働力が今後一定水準で推移すると仮定した時、今後36年間、毎年平均276,000人から491,000人の人々が、第三国から来る必要があると予測しています⁽¹⁰⁾。

私見では、およそ移民法の改革において、以下の側面を適切に検討する必要があると考えております。

一点目、現代の移民法は、可能な限り透明で明確な構造でなければなりません。たとえ、外国人が一見して全体的な状況を把握するほどには透明化できないとしても、政府が広報活動等を行ってその欠点を補うことができるでしょう。これは、日本そしてドイツで行われていることでもあります。

二点目としては、現代の移民法は、移民となり得る全ての類型を一貫した一つの法典で包括的に規定する必要はないものの、難民たる移民、これは国連難民条約、ドイツ基本法そして各EU指令に基づく庇護申請者と難民認定者を指すものですが、この難民たる移民と労働者たる移民、そしてこうした移民の被扶養者家族との間に明確な区別をつける必要があります。特に労働者たる移民と難民たる移民の区別は、必須です。これは法律面だけでなく、実務面でもこの区別を行う必要があります。そして、その滞在期間は、それぞれの移住目的の結果として理解するべきものであり、法規制の中心問題となるべきではないと考えます。

(10) Johann Fuchs et al., “Zuwanderungsbedarf aus Drittstaaten in Deutschland bis 2050,” Gütersloh; Bertelsmann Stiftung, 2015. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_IB_Zuwanderungsbedarf_aus_Drittstaaten_in_Deutschland_bis_2050_2015.pdf>

そして、三点目としましては、難民が今も大量に流入している諸国においては、難民認定者としての地位から職業教育を受ける者への転換可能性と、開かれた労働市場が必要です。できるだけ早い時期にいわゆる進路変更を行う必要があるのです。このことの論理的な延長として、難民として認定される見込みが高い、特にシリア、アフガニスタン、イラクからの難民申請者に関しては、既に現行のドイツで行われているように、最終的な難民認定がなされる前であっても、職業訓練の機会を得られてしかるべきでしょう。日本は難民が少ないためにあまり関係ないかもしれませんが、ドイツのような国においては大変重要です。

そして、四点目としまして、自活資力は高度資格労働者については前提条件とすることができます。また、そこまでの資格がない労働者については、職業需要に基づくモデルに、連邦あるいは中央の雇用政策を担当する機関の同意を組み合わせるならば、社会保障制度への負荷増大を防ぐ十分な保証になると考えます。ただし、ドイツそしていくつかの国においては、福祉国家若しくは社会国家モデルというものが、憲法上の地位を持つことに留意しなくてはなりません。

そして最後に、移民政策は様々な要素に左右されます。それらの要素は各国で常に共通するわけではありません。例えば地理的な位置、言語の障壁、気候、文化的な伝統その他多くの要素が掲げられます。いわゆる伝統的な移民国家、例えばアメリカ、カナダ、オーストラリアなどは英語圏です。日本語などよりも英語を勉強している人の方が多いので、その結果、こういった英語圏の諸国は、高度資格労働者の世界的な競争において無視できない一定の有利さを持っています。

最後に個人的なエピソードを紹介して締めくくりたいと思います。今回の講演の準備を、ベルリンへ向かう特急電車の中でしていた時に、隣の席に座っていた方が、私のノート PC の日本における講演原稿の画面をのぞき見て、したり顔でフレンドリーに口を挟んできました。「失礼ですが、移民問題なんて簡単ですよ。カナダの移民選別モデルをご覧になればいいじゃないですか。」と言いました。そして私は丁重に、「それはどういたしまして。ですが、思われている以上に問題は複雑ですよ。」と申し上げました。

御清聴ありがとうございました。

パネリスト・コメント (1) プレゼンテーション資料

戦後日本の外国人労働者問題と政策

広渡清吾 (東京大学名誉教授)

スライド 1

1. 国際比較における日本の概況

- ①統計的現況 2016年末 外国人労働者数108万4千人 労働力人口に占める比率1.6% (1995年末 33万8千人、比率0.5%)
: ドイツ2016年476万5千人 (EU内外を含む)、11.4%
- ②日本は西欧諸国と異なり戦後の経済成長を国内の第一次産業からの労働力移動によってまかない、外国人労働者導入策を採らなかった
- ③1980年代以降の日本の経済大国化、経済のグローバル化、さらに少子社会の到来のもとで、新たな対応を迫られ、一般的抑制方針から、選別的導入・部分的な積極的活用政策をうちだしている

スライド 2

日本の人口予測 — 少子社会と外国人労働者受け入れ —

日本の人口予測（国立社会保障・人口問題研究所）
2015年から50年後の日本の人口及び年齢別構成

- 2015年 人口1億2800万 0-14歳 = 12.5%, 15-64歳 = 60.1%,
65歳- = 26.4%
- 2065年 人口8808万 0-14歳 = 10.2%, 15-64歳 = 51.5%,
65歳- = 38.4%
- 将来人口増加策としての移民受け入れは政策的な検討の対象になっていない

スライド3

2. 外国人受け入れの法制度 — 出入国管理・難民認定法 —

- ①外国人の入国と滞在について規制するため、在留資格制度を設ける
- ②「在留資格」（滞在中の活動と滞在期間を限定する）があってはじめて入国し滞在できる
- ③就労（賃金や報酬をえる活動）できるかどうかは「在留資格」による

スライド4

出入国管理・難民認定法の在留資格

- ①在留資格に対応して定められる範囲で就労できる
→外交、公用、教授、芸術、宗教、報道、**高度専門職（1号イ・ロ・ハ・2号）**、経営管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能、**技能実習（イ・ロ）**
- ②就労できない在留資格
→文化活動、留学、研修、家族滞在、短期滞在＝観光・商用・文化芸術活動、知人親族訪問
- ③身分または地位を有する者として就労できる
→特定活動（法務大臣が個別に指定する）、**永住者**、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、**定住者**

スライド 5

在留資格のうち無期限で滞在できる資格としての「永住者」

- ・「永住者」の在留資格は一定の滞在実績と要件を前提に与えられるもので、入国の際に与えられるものではない
- ・日本法は「移民」（永住を許可して入国を認める者）の制度を認めていない。最初の入管法は認めていたが（アメリカ法の影響）使われたことはなかった
- ・永住者には、特別永住者（1991年「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」によって旧植民地出身者とその子孫に与えられる在留資格）を含む

スライド 6

出入国管理法の変遷

- (1)1951年出入国管理法制定→ 一般的抑制時代
- (2)1981年 ジュネーブ難民条約の批准にともない、出入国管理法を改正して難民受け入れの制度を整備した→出入国管理・難民認定法
- (3)1989年大改正（1990年施行）→1980年代後半から外国人労働者の不法就労が問題となる。「単純労働者」の導入は認めないが、「専門的労働者」受け入れの拡大のために在留資格制度を整備（6つの新設既存の内容拡大）。「**定住者**」の**新設**（ブラジルやペルー等から民三世までの受け入れ資格、就労に制限なし、単純労働者として實際上活用される）→選別的導入政策時代
→1993年「**技能実習制度**」の導入 「研修」によって獲得した技能を実習する制度（実質的に単純労働者のニーズのある業種がこれを脱法的に使う弊害がでる）

スライド7

安倍政権下の出入国管理制度の改正

- ・**経済活性化戦略としての高度人材の積極的受け入れ**
 - ①2012年「高度人材ポイント制」運用上の導入＝「特定活動」の在留資格を活用し、イ「高度学術研究活動」、ロ「高度専門・技術活動」、ハ「高度経営・管理活動」の分野で、「学歴」、「職歴」、「収入」などの項目を基準にポイントの高い外国人労働者に優遇措置（配偶者の就労、親や家事使用人の帯同等）をあたえる

スライド8

経済活性化戦略としての高度人材の積極的受け入れ（承前）

- ②2015年 法改正で「高度専門職」の在留資格を新設し、高度人材ポイント制を在留資格として位置付けた。1号（イ、ロ、ハ）は在留期間5年、滞在後、2号を申請できる。2号はイ、ロ、ハの限定なしで無期限滞在を認められる
- ③2017年「日本版高度外国人材グリーンカード」制度の導入、高度専門職1号で1年滞在すれば永住許可を与える（永住者）
→『日本再興戦略』（2016年6月閣議決定）によれば高度専門職の認定数は2017年末までに5000人（すでに超過達成）、2020年までに1万人を目指す ←高度人材を「移民」（日本社会に定住する者）として受け入れることに限りなく接近

スライド 9

安倍政権下の出入国管理制度の改正

少子社会対応策としての人材受け入れ

2017年「介護」の在留資格を新設→2国間経済連携協定による実績の先行（看護師・介護福祉士候補者につき2008年インドネシア、2009年フィリピン、2014年ベトナムからそれぞれ受け入れ開始）

労働市場における単純労働者ニーズの調整策

2016年技能実習法（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律）制定 2016年末で約21万人の技能実習生。安価な労働力確保策として利用され実習実施機関での労働関係法違反、人権侵害が多発、これを是正する措置を講じ同時に制度の拡充をはかる

スライド 10

論点 1

高度人材（高度資格労働者）の受け入れは、国際競争の対象となっている。これについて、Weber教授は「アメリカ、カナダ、オーストラリアなどの英語圏の諸国は、一定の有利さをもっている」と指摘する。その意味はなにか。

また、ドイツのこれに関する状況（滞在法第19条の類型）について、および日本の高度専門職受け入れ制度についてコメントをお願いしたい。

スライド 11

論点 2

高度人材受け入れに関し、日本政府の検討文書は「移民政策と誤解されないように」と強調している。この場合の「移民」は、上述のように「入国の時点で永住権を有する者」の意味であるが、滞在期間1年で永住権を与える日本の最新の制度は、限りなく移民制度に近い。

ドイツの滞在法第19条は、「移民」を認めたものといえるか。また、EUおよびドイツの制度と政策において、この意味における「移民」の位置づけはどうなっているか。

スライド 12

パネリスト・コメント (1)

戦後日本の外国人労働者問題と政策

広渡清吾

I 国際比較における日本の概況

広渡でございます。私は、ヴェーバー先生の御報告に補助線を引いて、みなさんの御理解を進めるといふ趣旨で、戦後日本の外国人労働者問題と政策というお話をしたいと思っております。私はやや総論的な観点から全体のスケッチをいたしますので、私の中で中坂さんの方から各論的な、やや細かな、具体的なお話をさせていただき、そのように分担をしております。

最初に、国際比較における日本の概況、日本の外国人労働者問題が国際的な比較の中でどういう位置にあるのかということなのですが、ごく簡単に見てみますと、2016年末で、外国人労働者の数は1,084,000人です。労働力人口に占める比率は1.6%。これを20年前と比べてみますと、1995年末で338,000人、比率は0.5%でした。したがって、この20年余りの間に、非常に大きく外国人労働者問題の社会的なプレゼンスが高まっているということはこれによって分かりますが、ドイツを取って見ますと2016年で、これはEU圏、それからEUの外から来る人も含めて、4,765,000人で、比率11.4%ということですから、社会的なプレゼンスがこれだけ違う中で政策的論議が行われているという事をまず前提にしないといけないと思っております。

二番目に、日本はドイツを含む西欧諸国と異なりまして、戦後の経済成長を国内の農林水産業、第一次産業から製造業への労働力移動によって、つまり農村から都市への労働力の移動によって賄ってきました。1960年代の終わり頃には、繊維業を中心に、企業の側から外国人を入れたいという話も出ましたけれども、その道を取らずに今日までやってきたというところに大きな違いがございます。しかし、さはさりながら、1980年代以降、日本は経済大国化しました。1985年には債権大国世界ナンバーワンということになったわけですが、さらに経済のグローバル化が進行し、日本社会の固有の問題として、あるいは先進国共通の問題でもありますけれども、少子社会が到来して、新たな対応を迫られているというのが現状です。したがって、一般的に外国人労働者を入れないという抑制的な政策から、選別して入れる、あるいは部分的には積極的に入れる、こういう状況に政策動向が変化しつつあるということになります。

先ほどヴェーバー先生もちょっとおっしゃいましたけれども、日本の少子社会予測ですが、国立社会保障・人口問題研究所の調べによりますと、50年後、2015年から50年後の2065年を取りますと、人口は約4000万人減る。8808万。生産年齢人口15歳から64歳までの人口の比率が、現在60%近くですけれども、51%まで落ちて、65歳以上が4割近く占める⁽¹⁾。これですと、人口増のために移民、つまりずっと日本に住んでもらう外国人を入れるかという議論

(1) 国立社会保障・人口問題研究所編『日本の将来推計人口—平成28(2016)年～77(2065)年—平成29年推計』(人口問題研究資料336号), 2017.

が起りそうなところですが、ドイツでは深刻に行われていますが、日本はそういう視点からの政策検討は今のところはありません。

II 外国人受入れの法制度

さて、外国人受入れの法制度です。日本は「出入国管理及び難民認定法」(入管法)という法律を作りまして、外国人の入国と滞在について規制をしております。その際は、在留資格というものを入国の際に与えて、日本に滞在して何をすることができるか、どれだけの期間日本に滞在することができるかは、あらかじめ資格として与えて入国させるということになっています。したがって、この在留資格によって、その外国人の日本における活動の範囲が決められる。したがって、その中で就労、つまり賃金や報酬を得る活動ができるかどうか、この在留資格によって決められるということになっています。ドイツの場合は滞在資格と、滞在して就労できるかどうか別々の制度になっていますけれど、日本は一本で処理をする。これはアメリカ型であります。

その在留資格ですけれども、現行法を見ますと三つぐらいの大きなカテゴリーに分けられます。就労できる在留資格、それから就労できない在留資格、そして、これは特定の活動を指定せずに身分又は地位を与える、この身分か地位を持っていると自由に就労できる、この三つの在留資格に大きく分けられます。就労できる在留資格は18種類。高度専門職は1号2号で一つずつ数えますと、18種類の在留資格が就労できる在留資格になっております。また、特に身分や地位を与えられる資格で入りますと、何でもできる、どういう仕事にでも就くことができる。したがって、これは、いわば単純労働をする一種の抜け道として、こういうカテゴリーの人々が就労するという状況が日本に広く見られるということになります。

永住者というのは、日本にパーマネントに滞在することができるという資格です。これは、一般永住者、一般永住資格の場合には、一定期間滞在をして合法的に活動し、その実績に基づいて永住資格を申請して与えられる。そうすると、これまで期限付きだった外国人がパーマネントに住むことができるようになるというわけです。もし、入国の時の在留資格で永住資格を与えるという制度があるとすると、これは、移民を認めていることになる。つまり、入ってくる時から「あなたはここにずっと住んでもいいですよ」と、これが法律上の定義の移民です。日本はこの移民を認めておりません。しかし、後で御説明しますが、1952年に最初に入管法が施行されました時には、これはアメリカ法の影響だと言われてはいますが、入国をする際に永住資格を与えることができるという制度になっていましたので、1952年の日本の法律は移民を認めていたけれども、1989年の改正でこの制度はなくなりました。この永住者には、一般永住者とは別に、特別永住者というものがあります。日本の旧植民地出身者とその子孫については、1991年の特別法によって特別永住資格が与えられてパーマネントに日本に滞在することができるかとされております。

その出入国管理法ですが、1951年に制定されまして、1952年に施行されました⁽²⁾。この段

(2) 「出入国管理令」(昭和26年政令第319号)として制定され、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」(昭和27年法律第126号)により、法律としての効力が付与された。

階での入管法、略称「入管法」と呼んでおりますけれども、その入管法の基本的な政策は「一般的に抑制する」。つまり外国人労働者を日本に入れるということを政策的に志向するような法の趣旨ではございませんでした。

1981年に、日本はジュネーブ難民条約を批准しまして、日本としても国際水準に基づいて難民を受け入れるという制度を国内法化しました。この段階で出入国管理法が改正されて、現在と同じ名称「出入国管理及び難民認定法」になります。この際に難民の法的地位を法律上規定しなくてはいけなくなりました。難民を正式に受け入れるとすれば、それは国民と平等の待遇を与えて受け入れるということが国際標準ですので、この段階で日本に滞在する外国人の法的地位も合わせて、国民との平等化の方向でアップいたしました。これが、1981年の改正法の最も重要な作用でした。

1989年に、1980年代以降の日本を取り巻く、あるいは日本の国内の状況の変化に伴って入管法の大改正をやります。特にこの段階では、1980年代後半以降、日本が好景気で人手不足になり、いわゆる外国人労働者の不法就労、短期滞在・旅行するという形で日本に入ってきて、そのまま何らかの形で就労する。これは在留資格上認められていない就労ですので、資格外就労・不法就労と呼ばれております。この問題に対処しつつ、しかしやはりこの段階では外国人労働者を受け入れる範囲を広くしようということで、六つの新しい在留資格、就労できる在留資格を新設して広げたということです。広げましたけれども、単純労働者、ちょっと妙な表現なんですけれども「単純労働者」というのは専門的スキルを持たない労働者のことで、やや敷衍すると、大学を卒業しているか、同じ職業について10年以上の専門的なキャリアがある人々を「専門労働者」と日本の運用上は呼んでおまして、そうでない普通の労働者のことを単純労働者と言いますが、こういう人々は受け入れないという原則をそのまま続けようということになりました。この段階で、定住者、先ほどもちょっと在留資格に上がっておりました定住者という在留資格のカテゴリーを新設しましたが、これは、日本から外国に移民をした、その移民の子孫の三世、移民三世までに定住者の資格を与えて、日本に受け入れる。この資格で受け入れられますと、どんな仕事にも就くことができますので、この定住者の資格を持ってブラジルやペルーからやってきた人々はいろんな仕事、つまり日本で言うところの単純な労働にも就くことができるという形で、ニーズを当面賄ったというわけですね。ですから、この段階で、専門的な労働者はなるべく受け入れることにしようという選別的な導入政策が始まった、と言われております。

これに加えて、1993年に技能実習制度が導入されました。就労できない資格に「研修」という資格がありますが、これは研修ですから教育と同じですね、日本の企業にやってきてOJTでいろいろな仕事を学んで、学んだことを自分の出身国に持ち帰る。これは、途上国に対する支援という趣旨の在留資格制度なんですけども、この研修で一定のスキルを身に付けた人々を、さらに日本にそのまま滞在させて、身につけたスキルを工場で実習させる。これは実習ですから、労働者として使うことができるというこういう制度を1993年に設けました。これは、単純労働者を受け入れないという日本の基本政策の抜け道を作ったのではないかとされています。これについては、中坂さんの方からまた詳しいお話をいただくことにしております。

さて最後に、2012年以降、第2次安倍政権が出発をしましたが、この安倍政権下の出入国管理制度の改正について、三つのポイントがございます。第一のポイントは、経済活性化戦略

としての高度人材の受入れということです。これまでの、専門労働者であればなるべく間口を広げて選別的に、つまり単純労働者と選別をして、スキルの高い労働者を受け入れようじゃないかという政策にプラスして、今度は積極的に受け入れる。つまり、高度人材に限って日本から来てもらいたいという形で積極的に受け入れようという政策が始まりました。2012年に高度人材ポイント制度というものが、新しい在留資格を作らずに運用上導入されました。在留資格の中に特定活動という在留資格があるのですが、これは法務大臣が直接的に政策的な運用ができる在留資格制度として、これを活用して高度学術研究活動、高度専門・技術活動、高度経営・管理活動の分野、それぞれこういう分野での具体的なポストがあって、そこに来る外国人を積極的に入れようじゃないか、つまり、優遇をして積極的に来てもらおう。学歴・職歴・収入などの項目を基準にしてポイントをつけて、ポイントの高い外国人労働者には優遇措置として、配偶者の就労、親や家事使用人の帯同を認める。つまりその人たちは、普通だとそういうことは認められないんですけども、配偶者を一緒に連れてくると、その配偶者は就労資格を与えられる。それから親と家事使用人も一緒に連れて来てよいということを、この受入制度で認めよう。これによって優遇をして、日本に積極的に来てくれる高度人材を獲得しようというわけです。

その後引き続き、2015年には、入管法の改正で高度専門職という新しい在留資格を新設して、これは高度人材ポイント制を運用でやっておりましたので、それを踏まえて今度は在留資格をきちんと作って、1号で在留期間は5年。この在留期間5年を過ぎますと、2号に移ることができるんですけども、2号は無期限滞在を認める。5年経てば、後はずっと日本に住んでもいいよという、そういうルートを作った上で、高度人材を受け入れる在留資格を作りました。

さらに2017年、これは運用上の制度ですが、日本版高度外国人材グリーンカード制度を導入し、高度専門職1号の在留資格で、今度は1年滞在すれば永住許可を与えます。高度人材はずっと日本に住んでももらいたいのでどうぞおいでくださいという制度を作りました。2016年の6月に、閣議で「日本再興戦略」⁽³⁾を決定しましたが、これによると、高度専門職の認定数、2017年末までに5,000人を目指す。これは既に超過達成をしております。2020年までには10,000人を目指すというのが、安倍政権の政策です。しかし皆さん、ここで先程私が申し上げましたように、「入国の時に、あなたはずっと日本に住んでもいいですよ」という永住資格を与えるとすると、それはいわゆる法律上の定義で移民になる。とすれば、この高度外国人材グリーンカードは、1年住むとずっと住んでもいいということを最初に約束するという事なので、移民の受入れに限りなく接近しているということが言えなくはありません。

次に少子社会対応策としての人材受入れを図る、というのが、第二番目の安倍政権下の入管法・入管政策です。2017年に介護の在留資格を新設しまして、介護人材を積極的に受け入れる方向を出しました。これについては、インドネシア、フィリピン、ベトナム等々、二国間の経済連携協定があり、これによって看護師、介護福祉士の候補者を日本に受け入れ、日本で勉強してもらって日本の試験を受けて、日本の試験に受かると今度はこの介護の在留資格で日本に滞在し介護士あるいは看護師をやってもらう。こういう筋道をつけたということです。

もう一つ、依然として単純労働者を受け入れないという原則はありながら、労働市場にお

(3) 「日本再興戦略2016—第4次産業革命に向けて—」(平成28年6月2日閣議決定) 首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/2016_zentaihombun.pdf>

いてはニーズがないわけではなくて、このニーズに如何に答えるかというのが、実は裏の入管政策のポイントになっているのです。これについては技能実習生について、2016年に「技能実習法」という法律を新たに作りました。技能実習生は、工場で、OJTで、自分の獲得したスキルを実習で使いながら、そこでさらに勉強を重ねて自分の国に持って帰るとというのがこの技能実習制度の趣旨なのですが、実際これは、そういう形で外国人労働者を自分の工場で使えるという制度になっているわけです。この制度の下で、労働基準法を含めて、日本のさまざまな法令に違反する、国際社会から見ますと人権侵害に当たるような外国人労働者の使い方が日本で行われていると公の文書で何度も指摘されるような状況が、技能実習制度についてはありました。このため、新しい法律を作って、そういう状況をきちんと管理をすることによってこうした問題を一扫し、かつ、この制度を拡大するというのがこの技能実習法の制定趣旨になっています。つまり人権侵害の状況を是正しつつ、同時にこの制度を拡大するということです。これに対しては、技能実習制度ができました当初以来の、単純労働者を入れないという日本の入管政策上の原則を迂回して、実情に合わせてなんとか賄いたいという政策の延長線上にあるのではないかという批判が強くあります。

簡単ですが、以上、ヴェーバー先生の講演を理解していただくために日本の問題をお話しして、補助線を引いたということでお聞きいただければ幸いです。

パネリスト・コメント (2) プレゼンテーション資料

岐路に立つ日本の外国人労働者政策を考える —非熟練労働と看護・介護セクターを中心に—

中央大学文学部
中坂恵美子

スライド 1

構成

- I 本報告の趣旨
- II 移民に関する近年の国際的な動き
- III 日系定住外国人
- IV 技能実習
- V 看護師・介護福祉士
- VI 論点

スライド 2

I 本報告の趣旨

- ・非熟練労働そのものは在留資格としては認めずに、「定住者」や「研修」「技能実習」の活用により事実上外国人労働力に依存し、しばしば人権侵害の問題が発生してきた日本（広渡先生のご報告）
- ・看護・介護分野での外国人の受入れについて、日本では考え方も分かれており、必ずしも成功しているとは言えない
- ・労働契約と職業集団にもとづく移民受入れ制度によって低資格労働移民に対してもより柔軟に対処してきたドイツ（Weber先生のご報告）
- ・現在、移民の問題における国際協力の必要性が強く求められている（本報告II）

- ⇒ 上記の意味での非熟練労働での外国人の受入れ開始から30年弱、看護・介護分野での外国人の受入れ開始から10年が経ち、制度の改革が実施／構想される段階にある
- ⇒ よりよい制度構築を考えるために、ドイツの経験やWeber先生の視点をおうかがいたい

スライド3

II 移民に関する近年の国際的な動き

国際社会における移民問題の位置づけの変化？
国家主権 ⇒ 国際的枠組み、国際協力の必要性の認識

背景
プッシュアップル要因の存在 ⇒ 現実としての移民
難民・避難民の増加 ⇒ 移民と難民が混在した(大規模な)人の流れ

安全保障面、経済的要因、社会的摩擦などの懸念
⇒ 受入れ国家の移民制限、出入国管理の厳格化
⇒ しかし、コントロールはしきれない
⇒ 正規な移住ルートへの保障、管理された移民への指向

スライド4

参考: 移民と難民に関する普遍的条約

難民

- ・「難民条約」(Convention relating to the Status of Refugees)
[1951年署名、1954年発効、2018年2月3日現在、締約国145、署名国19]
- ・「難民議定書」(Protocol relating to the Status of Refugees)
[1967年署名及び発効、2018年2月3日現在、締約国146]

※ 難民 → ノン・ルフールマン原則により、多くの場合締約国は受入れが必要

移民

- ・「すべての移住労働者とその家族の権利の保護に関する国際条約」
(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
[1990年採択、2003年発効、2018年1月24日現在、締約国51、署名国16]

ただし、人権諸条約はどちらにも適用あり

スライド 5

2015.9.25 国連総会「持続可能な開発目標」(SDGs)

29. (移民) 「我々は、包括的成長と持続可能な開発に対する移民の積極的な貢献を認識している。また、他国への移住は、送付、通過、目的地となる各々の国の発展に大きく関連している多面的な実態の現実であり、首尾一貫した包括的な対応を必要とするということを認識する。我々は、移民に対し、その地位、難民及び避難民を問わず、人権の尊重や人道的な扱いを含む安全で秩序だった正規の移住のための協力を国際的に行う。…」

ターゲット10.7 「計画に基づき良く管理された移民政策の実施などを通じて、秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する。」

2016.9.19 国連総会 移民と難民に関するサミット「移民と難民のためのニューヨーク宣言」

アネックスI 包括的な難民対応枠組み

アネックスII 安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクトに向けて

⇒ ゼロ次草案(2018年2月予定)

グローバル・コンパクトの役割

- ・国際的な移住に関する国際連合加盟国間の様々な原則、公約および理解を規定
- ・グローバル・ガバナンスに対する重要な貢献、国際的な移住に関する調整
- ・移住および人の移動に関する包括的な国際協力のための枠組

スライド 6

Ⅲ 日系定住外国人—帰国、永住、再来日、新規来日

○ ブラジル日系人の場合

1980年代のブラジルの経済状況、日本における労働市場状況 ⇨ 「デカセギ」

⇨1990年在留資格としての「定住者」の創設

多くの場合、派遣・請負等の雇用形態で、製造業などに就業。

⇨経済状況の変化により2005年秋以降、解雇・雇止めが増加、生活困難に

日本政府による、

・帰国支援事業

・定住外国人支援

「日系定住外国人施策に関する基本指針」(2010年)

「日系定住外国人施策に関する行動計画」(2011年)

ブラジル国籍者数は2007年がピーク(313,771人)、その後2015年(173,437人)まで減少(2016年は180,923人)。定住者が減少する一方で永住者の割合は増加。現在、日本政府は日系4世の在留資格付与に関して検討中(「特定活動」)。

スライド7

➤ 日系定住外国人支援の方向性

- ① 日本語能力向上支援
- ② 子どもの学習支援
- ③ 職業相談、職業訓練
- ④ 防災、防犯、社会保障等の情報提供
- ⑤ 情報の多言語化、地域におけるリーダーの育成
- ⑥ 文化の尊重

(日系定住外国人施策推進会議「日系定住外国人施策の推進について」
2014年よりのまとめ)

しかし、現在も日本語指導が必要な外国籍児童の母語の割合としてポルトガル語が4分の1を占める(8,779人、平成28年文部科学省調査)

➤ 帰国者の状況

- ・就労者支援機関は存在するが(サンパウロの国外就労者情報援護センター)、帰国者の就業支援はほぼない
- ・日本での経験や語学を活かして就職する例はあまりない
- ・日本で得た資金をもとに事業を始めるケースも少ない

スライド8

Ⅳ 技能実習－本来の目的に立ち戻れるのか？

- ・1990年に在留資格「研修」、1993年に外国人技能実習制度(研修後に実習機関と実習生との間で雇用契約、在留資格は「特定活動」)が創設、2010年に在留資格「技能実習」の創設(1年目から雇用契約)
- ・本来は、技術移転と人材の養成による国際貢献を目的
- ・事実上、非熟練労働の供給、しばしば人権侵害の問題が発生

↓

- ・2017年「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」(技能実習法)施行

第三条 技能実習は、技能等の適正な修得、習熟又は熟達(以下「修得等」という。)のために整備され、かつ、技能実習生が技能実習に専念できるようにその保護を図る体制が確立された環境で行われなければならない。

2 技能実習は、労働力の需給の調整の手段として行われてはならない。

第六条 技能実習生は、技能実習に専念することにより、技能等の修得等をし、本国への技能等の移転に努めなければならない。

「外国人技能実習機構」(認可法人)による実習実施者・監理団体への監督、日本人との同等報酬、適切な宿泊施設の確保、意思に反する強制の禁止、所定の技能評価試験の合格による滞在期間の延長、など

スライド 9

Ⅴ 看護師・介護福祉士 －3年間の研修生？日本は選択されるか？

- ・入管法では、看護師は在留資格「医療」、介護福祉士は「介護」(2017年～)
- ・EPAによる特別な制度の下での候補者の受入れ(インドネシア2008年～、フィリピン2009年、ベトナム2014年～受入れ開始)
- ・「二国間の経済活動の連携の強化の観点から」

○ フィリピン人看護師の場合

- ・応募者(フィリピンの看護師 + 3年間の実務経験が必要)がフィリピンの海外雇用庁へ書類提出 → 日本の公益社団法人国際厚生事業団が面接、マッチング、説明会 → 雇用契約に基づく就労・研修 → 国家試験の受験(3回まで) → 合格すれば看護師として就労、在留資格の更新に制限なし
- ・日本語研修は来日前6か月 + 来日後6か月
- ・2009年～2017年までの入国者合計 506人(2017年34人←200人の上限枠)
- ・2009年～2017年までの合格者合計 47人
- ・グローバルな労働市場－日本のみが選択肢ではない
- ・本国での資格・経験にもかかわらず研修中は補助業務
- ・日本語習得の困難
- ・へき地においてネットワークが活かせない場合も

スライド 10

VI 論点

・論点1:

非熟練労働のためにドイツに来る外国人に対して、職業訓練やドイツ語研修はどのくらい用意されているのか？また、語学能力の不足と人権侵害は相関するか？

・論点2:

非熟練労働セクターで働く外国人労働者の中で、永住せず帰国の道を選ぶ人々はどのくらいいたのか？その場合、ドイツで得た技術や知識などが、彼らの帰国後の職業に役立つような例はあるか？

・論点3:

看護・介護分野で外国人がドイツで働く場合の資格取得の困難性は？外国職業資格の同等性の承認は、この分野でも考えられているのか？国内の人材活用の優先という議論はないか？

スライド 11

パネリスト・コメント (2)

岐路に立つ日本の外国人労働者政策を考える —非熟練労働と看護・介護セクターを中心に—

中坂恵美子

I 報告の趣旨

中央大学文学部の中坂です。広渡先生のお話を承けて、引き続き日本の外国人労働者問題について、いくつかの点を取り上げたいと思います。よろしくお願いいたします。

広渡先生のお話にありましたように、日本の場合非熟練労働そのものは在留資格としては認めていない。しかし「定住者」や「研修」、「技能実習」の活用によって、事実上外国人労働者に依存をしている。そしてその結果、しばしば人権侵害の問題が発生していました。他方、ヴェーバー先生によると、ドイツは基本的に労働契約と職業集団に基づく移民受入れの制度の下で、低資格労働移民に対しても柔軟に対応してきたということで、日本とはこの点が大きく異なります。

ところで国際社会、特に国連に目を転じてみると、近年移民分野での国際協力の必要性が強く認識されるようになっていきます。その中で、日本も含めた移民受入国は、自国の問題のみを考えていけばよいのではなく、移民送り出し国のことも考慮し、持続可能な移民政策を考えることも求められる立場になっているのではないかと個人的には思っています。

そこでそのような視点から、日本の非熟練労働と、看護・介護分野における外国人労働者政策について考え、後にパネル・ディスカッションでいくつかヴェーバー先生に質問させていただきたいと思います。

II 移民に関する近年の国際的な動き

まず初めに、国際法における移民の位置づけと、国連の近年の動きについて述べます。外国人の出入国は、一般国際法上いまだに国家主権の概念が強く働く領域です。難民は例外であって、ここでは詳しくは述べませんがノン・ルフールマン原則と呼ばれるものがあり、国境までやってきたら、難民と思われる方に関して国家は彼らを追い返すことはできません。しかし、そのような難民を別にすれば、特に他国との条約を結んでいない限り、どのような外国人をどのような条件で受け入れるか、それは国家の自由な裁量の範囲内の問題です。

しかしながら、現実として人の流れを国家が完全にコントロールすることはできません。より良い収入や生活を求める人々がいて、労働力を求める社会があれば、非正規であっても人の流れは生まれます。また、特にEU諸国にとっては、入国を認めなければならない「難民」と、そうではない「移民」が混在して大規模な流入が生じているため、難民該当性の審査をして、該当する人・そうでない人を分け、そしてそうでない人を送り返す、そのことにも膨大な時間

と作業がかかります。テロ対策といった安全保障面などを背景に、国家は入国審査の厳格化を進めていますが、それでもコントロールできないという現実、移民を締め出すだけの政策の限界を認識し始めてもいます。そこで正規な移民ルートを用意して、人の動きを管理可能なものにする必要性が強調されるようになってきています。

例えば 2015 年に国連総会で採択されました「持続可能な開発目標」⁽¹⁾ では、ターゲット 10.7 において「計画に基づき良く管理された移民政策の実施などを通じて、秩序のとれた、安全で規則的かつ責任ある移住や流動性を促進する」ことが目標として盛り込まれました。2016 年には移民問題に焦点を当てた「移民と難民に関するサミット」が開催され、ニューヨーク宣言 (New York Declaration for Refugees and Migrants) が採択されました。そのアネックス II では、移民問題について「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト」を政府間交渉によって作成することが述べられていましたが、その原案⁽²⁾ がこの 2 月 5 日に出されたところですが、ちょうどスライド資料を作った直後に出されたので書き込めなかったのですが、そのグローバル・コンパクトにはいくつかの指針・指導原則が示されています。その中には「人々が中心である (people-centred)」というものが一番最初に出てきて、「持続可能な発展」、人権、ジェンダーの問題などが出てくるのですが、ただその中の「国際協力」というところでは、このグローバル・コンパクトには法的拘束力はないことがはっきり述べられており、また「国家主権」という項目では「非自国民が自国領域に入国し、そこで居住及び労働する条件を責任をもって決定する特権」、そういうものを行行使する国家のキャパシティ、資格というものを強調しています。このことから、この文書が何か移民に関する国際法の枠組みを大きく変えるというわけではないのですが、それでも、このような動きがあるということは、移民問題について、国家を超えた取組の必要性を国際社会が確認している結果だとして評価できます。

Ⅲ 日系定住外国人

さて、このような状況、つまり、移民受入国は自国のことのみに専心するのではなく、途上国や持続可能な移民の実現にコミットすることが期待される、責任を持つ時代ともなっているということを意識しながら、日本の問題を考えたいと思います。

第一に、日系人について、ブラジル人を例にとって考えます。

ブラジルの場合、1980 年代は天文学的なインフレ、物価・賃金・為替の凍結など経済的に非常に混乱した状況にあって、そのような中で他国に安定した収入源を求めて「デカセギ」に行く人たちが出てきたというプッシュ要因があり、そして日本ではバブル景気に沸き人手不足が問題となっていたというプル要因がありました。そこで先ほどの話にもありましたように、入管法の在留資格に「定住者」が新設され、三世までの日系人にはその資格が与えられることになり、多くは製造業で働きました。しかし日本の経済状況は変化して、日系人労働者は請

(1) 持続可能な開発目標 (SDGs) とは、2001 年に策定されたミレニアム開発目標 (MDGs) の後継として、2015 年 9 月の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」にて記載された 2016 年から 2030 年までの国際目標である。(「SDGs とは? 持続可能な開発目標 (SDGs) とは」外務省 HP <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/about/index.html>>)

(2) “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Zero Draft,” 2018.2.5. United Nations HP <https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf>

負、派遣といった形での雇用が多かったため、解雇や雇止めの対象となって生活が苦しくなる人も少なくなかった。そして、政府はその対策を考えます。その一つは2009年から2010年に行った帰国支援金を給付して出身国に帰国させるという事業で、もう一つは定住することを選んだ日系人への支援事業です。

後者については、日本語能力の向上や子どもの学習支援などが中心となるものですが、例えば子どもの問題を見てみると、最近でも日本語能力・日本語指導が必要な外国籍児童のうち、その母語がポルトガル語であるという児童の割合は全体の4分の1を占めるという調査結果もあり、まだまだ力を入れていく必要はあるということが言えます。

他方で、日本から帰国した人たちはその後どのような仕事をしているかということ、私が日系人社会の方々から聞いた限りでは、日本で得た経験や語学などを活かして就職する例はあまりないようですし、日本で得た資金を元手に自ら事業を始めている人たちもほとんどいないようです。また、日系人はデカセギで日本に行ってしまう可能性があることを雇用主に心配されて、就職が不利になってしまうというような例もあるそうです。そこで、中には再来日という選択をする人々もいます。

外国人労働者に自国へ帰るという選択肢があること自体は、私は決して悪いこととは思いません。だからといって、外国人労働者を単なる「雇用の調整弁」として扱うことは、無責任な態度です。日本が必要な時に労働力を提供してくれていた人たちが、帰国後、出身国でもきちんと働けるような仕組みを考えることも、移民受入国である先進国の責任として求められるのではないかと思います。

IV 技能実習

現在、日系四世にも日本での就労機会を拡大することを政府は検討中です⁽³⁾。今度は定住者ではなくて「特定活動」での資格で、期間は1年、5年まで更新が認められるという方向性で考えられています。定住が前提ではなくなるのでしたら、なお一層のこと、日本での就労経験が帰国後に役立つような、希望する人たちには一定の資格や技術等の習得につながるような仕組みを考えたり、出身国政府と協力して帰国後の就職支援をすることはできないでしょうか。

資格や技術の習得という点では、日本の場合、技能実習制度が本来は正にそのような目的を持ったものであったはずですが、1990年に創設された在留資格である「研修」は、技術移転と人材の養成による国際貢献という本来の目的とは乖離し、長い間、労働法が適用されない事実上の非熟練労働者を提供・供給する制度として、しばしば悪用されてきました。その問題への対処として、2010年には在留資格「技能実習」の創設により1年目から雇用契約が可能となっていました。昨年からは外国人技能実習法が施行され、本格的に制度を本来の目的に戻すための枠組みは形式的には整っています。

すなわち、技能実習が技能等の「修得、習熟又は熟達」のために行われること、労働力の需給の調整の手段として行われてはならないこと、そして、実習生は技能の修得等をして本国へ

(3) 一定の要件を満たす18歳以上30歳以下の日系四世を対象として受入れを拡大する制度の創設が平成30年3月30日に公表された。同年7月1日施行。(「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第一の五の表の下欄に掲げる活動を定める件の一部を改正する件」法務省告示第105号)

の移転に努めることが明確にされました。実習管理団体などへの管理・監督を行う「外国人技能実習機構」も作られ、日本人と同等の報酬、実習生の意思に反する強制の禁止など、人権面でのルールも改めて確認されています。今度こそ悪用をせず、帰国後、出身国の経済や社会にも貢献できるような人材を育てて、持続可能な外国人労働者制度のモデルを日本が率先して構築するくらいの方向転換を、真剣に考えていくことができればよいのではないのでしょうか。

V 看護師・介護福祉士

さて、介護や看護については非熟練労働ではなく、一定のスキルを必要とする仕事ですが、日本では例外的な制度によって人を受け入れている分野なので、言及しておきたいと思えます。例外的と申しますのは、第一に経済連携協定の中の「サービスの自由移動」の一つの分野という位置づけであること、そして第二に、だからこそ、既に資格を持った人ではなくて、資格を取る以前から日本での滞在が認められているということです。もちろん日本に来る前に資格を取得することはほぼ不可能なので、そのような仕組みが必要となります。しかしながら、日本語の困難さもあり、実際に日本に来て3年間の研修期間を経験し、受験して合格する人たちはこれまで決して多くはなく、フィリピン人の場合ですと2009年から2017年までの間に506人中47人にすぎません。合格すれば在留資格の更新に制限はなくなるのですが、研修期間中は補助業務しかできません。自国では既に看護師資格等を持っている人たちもおり、看護師や介護士は高齢社会を迎えた国々で需要があるため行き先の選択肢は多く、是が非でも日本で資格を取って働きたいというモチベーションを持つ人は多くはないでしょう。結果として、既に持つ技術を活かしたり新たに修得するよりも、一定の期間、補助業務で働いて帰国するという人がこれまでは多かったと考えられます。

「持続可能な移民制度」などと理想的なことをずいぶん申しましたが、日本は非熟練労働者や補助業務をしていただく外国人、そういう労働力を間違いなく必要としています。そしてその人たちを、ドイツのような正規の形で受け入れるのではなく、技能実習や看護師候補者、それから帰国もあり得る定住者として受け入れるのであれば、それなりのことを考えなければいけないのではないかというのが、私が思ったところです。

パネル・ディスカッション

アルブレヒト・ヴェーバー

中村民雄

広渡清吾

中坂恵美子

<中村教授>

それでは時間になりましたので、ここからパネル・ディスカッションを始めたいと思います。まずは、コメンテーターのお二人の先生方から御質問をいただきまして、それに対してヴェーバー先生のお答えをいただきたいと思います。その後は、それに関連いたしまして、会場の皆様から非常にたくさんの御質問をいただきましたので、全てを取り上げることはできませんけれども、なるべく多くの御質問を取り上げながら議論を進めていきたいと思います。

それではまず、具体的な御質問を用意された中坂先生にディスカッションを始めたいので、そのあと、少し大きな観点からの御質問を用意された広渡先生に御質問いただくことにします。

まず中坂先生に御質問いただいて、それにヴェーバー先生がお答えいただくというふうにしたいと思います。それでは中坂先生、お願いします。

<中坂教授>

はい。私の方から三つ質問させていただきます。

まず一つ目として、ドイツでは外国人労働者に対する職業訓練やドイツ語研修といったものはどのぐらい用意されているのでしょうか。低資格労働者はスキルアップをするような機会が持てるのでしょうか。また御報告の中で、難民申請者も認定されれば労働者となり得る存在なので、職業訓練は早い段階から行うべきだということもおっしゃっていましたが、難民申請者に対する職業訓練というものはどのようなものなのでしょうか。また、ドイツ語の習得というのは、就職機会の増加や人権侵害の防止のために大きな鍵となっているのでしょうか。

そして二つ目として、ドイツでは非熟練あるいは低資格労働分野で働く外国人労働者の中で、ドイツにずっと永住しないで帰国の道を選ぶという人々は、これまでにどのくらいいたのでしょうか。また政府の政策として帰国をさせる帰国奨励事業というものを行った経験はありますか。帰国した場合、ドイツで得た技術や知識、そういうものが帰国後の職業に役立つような例、そういうものはあるのでしょうか。

最後に看護、介護に関する問題です。ドイツの場合、外国人がドイツの資格を取得するのはかなり困難なことでしょうか。ヴェーバー先生は、外国職業資格の同等性の承認ということについて言及されていましたが、それはこの看護・介護分野でも考えられているのでしょうか。また看護や介護について、外国人労働者よりも、国内でまだ活用されていない国内の労働力を使うべきという議論が日本では強くあるのですが、ドイツではそのような声はありますか。以上です。

<ヴェーバー博士>

御質問ありがとうございます。ドイツ語の研修が、難民に対してもありますし、外国人労働者に対してもあります。これは、社会統合を促進するというコンセプトの一部でもあります。彼らに対する研修については、「滞在法」の中に規定があります。ドイツ語の研修と、いわゆるオリエンテーション講習があります。これは、ドイツの歴史・法律などについての基礎的な知識をつけていただくものです。これは、前政権において、移住委員会⁽¹⁾の第1回の会合を経て初めて導入されたものです。それに参加しない場合には、滞在資格の延長が認められない可能性があります。

それから語学能力の不足と人権侵害が関連するかという御質問ですが、これは正確にはどういう意味なのか、中坂先生、御説明お願いしてよろしいでしょうか。

<中坂教授>

日本では、例えば残業代が払われない、そのことに対して抗議しようと思っても、十分な語学能力がないのでそれができないというようなことがよくあったので、このような質問をさせていただきました。

<ヴェーバー博士>

状況によると思うんですけども、ひょっとしたら時間外労働に関するスキームが日本とは違うのかもしれませんが、例えばもし、ドイツ人と外国人労働者の間で、何か差別的な待遇があったとします。そういった行為が人権侵害に該当するということは可能性としてはあると思います。

それから二番目の質問の、非熟練労働者の状況について、正確な統計データを持ち合わせておらず、数字として持っているのは連邦統計局による全体の流入数、それから全体の帰国者の数のみです。私の知る限り、具体的な特定のカテゴリーの出入国の数値というのはないと思うんです。大体ですけども、引き算をしてみますと、難民を引きまして帰国が30万超だったと思います。当然、労働者は滞在許可が延長されなければ、滞在許可の期間に従って帰国します。また、永住許可を持っている場合、これは主に高資格者が一定期間の後に得ることができるものですけども、そういった場合は帰国しないかと思います。他方で、より重要なのは、難民申請をして認定されない場合です。これは労働者の帰国の話ではありませんが、ドイツで大きな問題となっています。連邦政府は、難民として認定されていない人々の自発的な帰国を促進しています。これがだいたい3分の1から40%ぐらいに相当するのではないかと思います。残りは非常に難しく、強制送還しなくてはいけないということになります。人道上の理由で、その理由がなくなるまで滞在が認められる場合があります。そうして一定期間滞在した後、就労する機会を得ることもあります。

技術や知識が帰国後も役立っているかという御質問なんですけれども、これは頭脳流出・頭脳流入の議論に関係するかもしれません。特に途上国については、人々が戻る可能性のある国の利益を考慮するべきであり、また彼らは、自分たちの社会を築くために帰国する必要があります。ですが、統計などがあるかどうかは分かりません。これもニュルンベルクの連邦移

(1) p.2 参照

民・難民庁のウェブサイトを確認する必要があるかもしれません。

それから三番目の御質問ですが、看護・介護セクターというのは、やはりホットトピックの一つです。看護・介護セクターは全体として改革が必要な分野です。ただ、外国からやってくる看護師について、常に例外があります。例えばポーランドなど東欧・中欧からやってくる看護師は、もちろん合法的な就労もあるわけですが、そうではない場合もあります。税や社会保障の負担なしに雇える方が安いですからね。また、我々は東アジアの国にも目を向けています。例えばベトナムなどです。先ほど触れなかったのですが、ドイツの専門家評議会の方からの提案に、ベトナムの看護師の職業訓練をドイツ国内だけではなくベトナムで行ってはどうかというものがあります。高齢者がベトナムなどに行って人生の最後の時期を過ごし、ケアを受ける方が、コストが低く、双方に利益があるからです。

さらに非常に重要な御質問をいただきました。ドイツの専門家評議会もこの問題に答えを出そうとしています。職業訓練、職業資格、あるいは高資格の学位を求める場合、問題となるのは、外国の教育機関が授与した外国の学位がその学位と同等と認められるかどうかです。4年前、博士号を取るために来た学生がいて、私は指導教授だったのですが、その学生が持っていたのはイランの資格で、大学の学位と同等のものでした。こういう時のために、資格の水準の比較を行う機関がベルリンではなくボンにあります。これは一つの可能性です。しかし、特に労働者に関しては、非常に複雑で、迅速な回答を得たり、同等性を認めてもらうというのは難しいと思います。実際一つの重要な問題で、専門家評議会でも解決法を模索しているところでもあります。

三番目の質問の最後の、国内の人材活用を優先すべきという議論について、もちろんそういった議論はあります。おそらくどの国でもあると思います。2012年ぐらいまでの主要なアプローチは、国内の労働力が枯渇してしまっている場合、つまり特定の仕事に関し、国内の労働力はもうみんな雇用されている、そういった時に外国人労働者を求める、というものでしたが、次第に緩和されていきました。国内労働力優先の姿勢は、先ほど申し上げました最初の二つのグループ（職業資格がない者、学術以外の職業資格を持つ者）や、研究者の一部については今でもあります。もちろん、国内の労働力が尊重されていないのではないかという懸念というものもあります。重要な議論ではありますが、しかし、率直に言いますと、2010年以降の方向性としては、労働市場の自由化の方に動いていると申し上げられるかと思います。

<中村教授>

ヴェーバー先生ありがとうございました。それでは広渡先生の御質問に移りたいと思います。広渡先生お願いします。

<広渡教授>

お手元のレジュメ集（p.40）に私のヴェーバー先生への論点提起を書きおきましたけれども、まず論点1です。今、国際的に見て、高度人材をいかに経済活性化のために引き入れるかというのが、各国の国際競争のターゲットになっているという前提があると思うんですね。ですから、いわゆる非熟練労働をどうやってうまく移民化させないようにするか、つまり非熟練労働の場合には、短期間必要な時にだけ来てもらって、終わったら、景気が悪くなったらまた

帰ってもらおうという、時間を区切って、自分の国に都合の良い形で労働力を受け入れたいというのは、どの国でも、特に日本の場合そうだと思うんですけども、その一方で、ずっといてもらっていいという高度人材をいかに獲得するかというのが、今、国際競争の論点となっているということがヴェーバー先生の御報告からも分かりました。ヴェーバー先生は、アメリカ、カナダ、オーストラリアなどはこの高度人材の獲得競争において、一定の有利さを持っているというふうにおっしゃいました。そして、先ほどの御報告では、日本語やドイツ語、あるいはヨーロッパ各国の言語の習得よりも、英語の習得はうんと易しいので、ですから英語圏は、外国の高度人材を受け入れることに関し、条件が良いというふうにおっしゃいました。それ以外に、このアメリカ、カナダ、オーストラリアは伝統的に移民から成り立つ国家です。ですから、そもそも国家のあり方として、ダイバーシティと言いますか、多様な国からの人々によって構成されているという、その点がやっぱり高度人材を受け入れるという、その競争の中でも有利に働くのではないだろうかという推測をしながら、もう少しその点についてお話をお伺いしたいと思いました。それが第一の、論点1の質問なんですけれども、この点に関して、ドイツではこの高度人材については、先程私が法律上の定義で「移民」と申し上げましたけれども、受入れの時に永住権を与えるという形で受け入れるという制度が、2000年代に入ってからドイツの外国人法制の改正の中で実現をしておりますので、これはどのようにドイツの中で活用されているだろうか。加えて、日本が進めている高度専門職受入制度について、先ほど申し上げたように、最終段階では1年間高度専門職1号で在留すると、その段階で永住権を獲得できるという制度まで踏み切ったのですけれども、これについて、先生の立場からするとどのように評価されるだろうか、コメントをお願いしたい。これが第一の論点です。

<中村教授>

ではまず、ここからお願いしたいと思いますが、その前に会場からもほぼ同じような質問がきていますので御紹介します。高度人材の獲得状況について、イギリス、フランス、イタリア等EU主要国及びアメリカと比較したドイツの最近の状況を伺いたい。高度人材の獲得に向けたドイツの最近の新たな動きがあれば伺いたい、という御質問。あるいは、高度人材の獲得競争となっている今日、ドイツとしてその競争に勝つために政府が講じている政策、事業主が行っている雇用管理や報酬水準の工夫、こういったものがあれば教えていただきたい。逆に日本では、言語環境のデメリットなどがあるので、国際的な高度人材の獲得競争に勝っていくためにはどういうことをやればいだろうか、そういったような御質問が寄せられておりますので、先生には総合的に御回答いただきたいと思います。

<ヴェーバー博士>

はい、ありがとうございます。

まず論点1は、語学スキルによって生じるメリット・デメリット、これは一つの要素にすぎませんが、しかし場合によっては、これは非常に決定的でもありえます。高度なスキルを持つ管理職やエンジニア、IT分野の技術者は、英語で教育を受けていることもあります。例えば私の息子も多国籍企業で働いていますが、ドイツにいても、ドイツ人同士であっても英語で会話をします。それは国際企業だからです。これが現在の国際社会のグローバル経済の現実だと思

います。しかし、おっしゃるとおり言語だけでない様々な要素がありますし、それらにも語学スキルと同じだけの重要性があるかと思えます。

移民の現実としては、例えば既存の社会のネットワークというのが重要です。例えば、親族が既にその国に移民している、例えばイタリア人というのは、伝統的にカナダやアメリカに多数移民しています。たくさんの親族が既に根を張っている国に移民をするというのは、移民する動機づけの重要な要素になるのです。

日本とドイツにおいては、それぞれの言語がそんなに学びやすい言語ではないという現実があります。私の目から見て日本語というのは非常に難しい言葉だと思えますし、ドイツ語もおそらくそうだと思います。またそれに加えておっしゃるとおり、文化や伝統など様々な要素が影響を与えてきます。一般的には、これはもう研究で既に実証済みなことです。類型ごとに、国ごとに、その影響の度合いも変わってくると思えます。

また、ドイツがフランスやイタリアと比較するとどうかという質問がありましたが、他のヨーロッパ諸国との比較というのを私自身はそこまで詳しくはございませんが、しかしフランスにおいては、非常に国際的な競争というのを意識して、国際競争力を増すように非常に努力をしていると理解しております。

また、高度なスキルを持った労働者をどのように誘致できるのか、その施策について私はそこまで詳しくございません。様々な可能性が考えられますし、民間企業では、国際社会に対して広報活動を行うということもあります。当然、我々は高度スキルを持った有資格者をできる限り誘致しようとしておりますし、受入れの障壁を低くしてきました。

もう一つの質問はなんでしたか？二つ目の質問はこの論点2というものです。この論点2についてもう一度お願いできますか？

<広渡教授>

ドイツの滞在法の、第19条（高度資格労働）に関してです。

<ヴェーバー博士>

はい、このスキルを持った専門家に関してですが、私自身は、移民というのはその国に足を踏み入れた瞬間からもう移民だと思っています。それは、滞在目的や滞在期間にかかわらず、その国に移住した段階から移民だと思います。これは確かに、法律上の定義とは異なるのだと思います。実際、ドイツの法律では、移民の定義というのはなされていませんし、新しく制定されるであろう移民法にも、定義を設ける予定はありません。社会統合という語も似たようなものであるかもしれませんが、すなわち、移民という概念はあるけれども、それは一義的に定義することができないものだと思います。先生がおっしゃったのは移民の一つの要素だと思います。しかし、例えば難民として認定された場合であってもなくても、それもやはり移民だと最終的にはなると思えます。

日本社会において、こうした全ての人を移民として捉えるというのは困難だと思います。しかし、これは社会的な現実です。これは、法律的な定義ではないし、異なる定義を与えることもできましようが、そういったものは現実を反映してはいないので、あまり合理的ではないのではないかと思います。永住なのか、短期間なのか、長期間なのか、3か月なのか、3年なの

か、5年なのか、若しくはもっと長いのかにかかわらず、全て移民だと私は理解しています。それを受け入れたくない皆様はお考えになるかもしれませんが、しかしこれが現実であります。それに対してどう対応するのか、それを考えなくてははいけません。そして、政治家や議会もそのような考えを持って対応しなくてははいけないと思います。

<広渡教授>

今、私が一番聞きたいと思っていたことを、ヴェーバー先生が答えてくださって、本当に納得しましたので、その点について、皆さんにちょっと追加的に御説明させていただきたいと思っています。日本の安倍政権の入管政策の基本は、ずっと一貫して、どんな政策をとるときにも「移民政策をとらない」と言い続けています。先ほどの「1年間滞在をすると永住権を与える」という政策も、これは移民ではないという前提でそういう議論をしております。それから皆さん、最近の新聞記事でもご覧になったと思いますけれども、2月20日の経済財政諮問会議で、安倍首相はもっと外国人の受入れを拡大する方向で、入管法の改正をこの夏にやるという言明をしました。それは、専門労働者を受け入れるという筋なんです。在留資格制度をもっと拡大して積極的に受け入れるんだけど、でも単純労働者は受け入れないし、上限5年にして永住権も与えない。したがって「移民政策をとらない」ということを言いつつ、門戸を開くという言い方をしています。

ここで日本政府が考えている移民というのは、先ほど私が申し上げたように、「入ってくる時に、もうずっと住んでもよいよ」という形で、外国人労働者あるいは外国人を入れることはない」と言っているわけですね。ですから、日本政府の理解あるいは日本の法律制度の理解としては、移民というのは入国の際にパーマネントに滞在する資格ないし権利を持って入国するものを移民であると言うというのが一般的な考え方になっています。私はドイツについて、ドイツの滞在法第19条は、高学歴者つまり高度専門人材については、入国の時点でドイツ流の永住権を与えるという制度になっていますので、これが移民なのかどうかと先生にお伺いしました。ヴェーバー先生の答えは「そうではない」と。ドイツに入国する人は全て移民であると、私は理解していると答えになりました。これは日本の法律制度や日本人にとって受け入れがたいかもしれないけれど、多分ドイツの人々にとってはこれが正しい理解であって、法律上日本のような移民の定義がドイツにあるわけでもないし、どんな法律もそんな定義をしていない。とにかくドイツに入国したら、これを移民として捉えるんだとおっしゃったんですね。

これは、こういうことなんだと思います。つまりドイツに一旦入国しますと、滞在する権利が与えられて、滞在するわけですが、ドイツの制度を見ると、いずれも一定期間滞ると、永住権を獲得することが出来るようになっている。ですから、ドイツに入国した場合、それが難民として受け入れられた場合にも、いずれドイツにずっと住む資格を獲得する権利があるという制度になっていますので、入った時に永住権を持たなくても、いずれこの人たちはずっと私たちと一緒に住む人なんだということを制度上保証している。ですから、入ったら移民だというのは、制度的な理解としても正しいし、そして、外国人労働者あるいは外国人を受け入れる時に、「この人たちは将来的にはずっと私たちと一緒に住む人なんだという前提で受け入れる」という考え方が、ドイツの制度の趣旨に前提として存在しているので、先生のそういう説明が出てくるのではないかと考えて納得した次第なんです。

しかしこれに対して日本は、上限5年、永住権を与えない。つまりこれはあくまで、日本社会の都合によって、ある一定期間だけ、必要な時だけ日本のために働いてもらうという形でしか受け入れないという政府の説明、政府の考え方なのではないかと思いました。

<中村教授>

はい、どうもありがとうございました。

今のような解説を頂いて、日本とドイツの法制度の根幹にある発想の違いというものが鮮明に浮かび上がってきたと思いますが、そうしますと会場からの御質問にもありますけれども、非常に素朴な疑問が出てくると思います。それにちょっと先生にお答えいただききたいんですね。

そういう「ドイツにきた人は皆、移民である。一定期間いればそのうちに永住者になる。」という、そういう法制度であるとする、ドイツ国民は本当にそれを受け入れるのだろうか。むしろ今のようなポピュリストの政党が跋扈するような時代には、反移民の機運などが逆に高まるのではないだろうか。経済でいえば、国内の労働者の仕事を奪うような人がやってくるのではないだろうか。そういうふうに単純労働者まで含めて、入国しやすい制度を取ることはむしろ社会的にデメリットと考えるんじゃないのか、こんな考え方が素朴に生まれると思います。それに先生はどのようにお答えになりますか。

<ヴェーバー博士>

もちろん、そういった懸念があると思います。私が申し上げたのは、移民という現実であります。社会的、経済的な事実であります。実際、ドイツは1990年代後半において、また2000年代において、例えば移住委員会を設立するなど、180度態度を転換させました。事実上、ドイツは移民国家であるということに認めたわけです。つまり、人の流入の方が流出よりも多いと、移民が多いということに認めたわけです。より科学的な、若しくは法律的な観点からの定義があるか否かにかかわらず、この事実を直視しなければならないということです。

しかし、広渡先生はよく御存じだと思いますが、ドイツにおいて、過去既に外国人労働者への反対という事態が起きたことがあります。これは、1960年代に、ゲストワーカーといった形で、トルコの労働者を大量に受け入れたことに対するものなのですが、当時は、彼らは一定期間招待されているだけで、いずれトルコに帰国するんだという前提だったのですが、結果的にはトルコ人労働者はそのまま滞在し、そして家族も呼び寄せる。そういったことから、外国人労働者の流入を止めるという方針にドイツは転換したわけです。それは、労働市場としてのニーズが満たされたということもあったのですが。

しかし、その後、外国人労働者を受け入れると、語学であったり、文化等の研修が必要だということも認識するようになりました。そうしないと一切社会統合が進まないということが分かりました。このような理解は、1980年代から、例えば、オスナブリュック大学などの60人の専門家がマニフェスト⁽²⁾などで伝えてきましたが、長期的に見て、効果的であったのです。

移民という概念の変化をドイツ社会が理解するには、20年かかりました。全てのドイツ

(2) Kalus J. Bade, ed., "Das Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung," München: C.H. Beck, 1994. <https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/DasManifestder60.pdf>

人がこの現実を受け入れているというわけでは、決してありません。特に右翼のポピュリスト政党などは、「ドイツには移民はいない」というようなことを掲げています。しかし現実には、ドイツは移民国家であるわけです。移民を制御する、そして移民を類型化することはできません。しかし、移民というものは、日本、ドイツに限らない、世界的な現象であるということを認識しないわけにはいきません。中坂先生が指摘したように、労働に関する国際的な条約なども、直接的な拘束力はないにせよ、あるわけです。そういった意味では、移民という概念に関しては、我々は一般的な理解の20年先を行っていたというように言えるのかもしれませんが。

<中村教授>

そうした前提に立った上で、少し個別の質問に移りたいと思います。

会場から頂きました質問で結構多かったのが、高度人材と単純労働者のちょうど間にある人たち、技能労働者であるとか介護の人材であるとか、そういう中間的な技能人材、こういう人たちは、ドイツではどんな位置づけになっているのでしょうか、ということです。

そして日本に対しては、中坂先生と広渡先生に対して同じように、日本ではこういった中間的な技能人材についての受入制度というのがないように思いますけれども、その点必要だとは思われませんか、というような質問があります。技能実習をどう位置づけるかによりますが、本来の建前から言うところの技能実習というのは、いわばその窓口になるようなものだろうと思うのですが、しかしながら、これは現実には3K労働の代替物のような運用がなされたりしているという指摘などもありますので、ちょっと御紹介したかったところです。

それからもう一つ関連して、この中間人材に多分近いのが今の介護だと思うんですが、介護分野で働く外国人労働者については、日本に永住させる必要があるでしょうかという、そういう御質問です。

整理しますと、まずは「単純労働にはならない、しかし高度人材とも言えないという中間的な人材、こういうものについてのドイツでの位置づけというのはどうなっていますか」という質問です。これがヴェーバー先生に対して。そして広渡先生と中坂先生に対しては、「日本にはそういう人材を受け入れる制度は今のところ正面からはないように見えるけれども、どうお考えでしょうか」という御質問です。

ヴェーバー先生からお願いいたします。

<ヴェーバー博士>

はい。最初の質問、ごめんなさい、有資格労働者ということでよろしいのでしょうか？ ちょっともう一度御質問の確認をさせていただきたいんですけれども。

<中村教授>

単純労働ではないし、高度人材でもない、中間的な人材ですね。ですので、例えば先生のスライドでいうと、学術以外の職業資格を持つものとか、有資格労働者で求職中の者とか、こういうふうなカテゴリーになると思います。

<ヴェーバー博士>

確かにいくつかカテゴリーはありまして、中間的な労働者というのはいるわけですね。ドイツの法律のカテゴリーでは、単純労働つまり職業資格のない者のほか、特に手工業などの職業訓練を受けた学術以外の職業資格を持つ者などがあります。高資格では、ブルーカードの保有者、研究者、それから企業内転勤などに関わる場合などがあります。

おそらく中間的な労働者の規制上難しいのは、連邦雇用エージェンシーによる優先権審査⁽³⁾というものが存在しているということです。職業資格がない者、学術以外の職業資格を持つ者には、優先権審査というものがあって、まず、国内労働に関する需要があるかどうかということを見た上でということになります。そういったことを考えて移民政策をとる。

そして、単純労働に関しては、もちろん日本でも問題となっていると思います。どうやってこれをコントロールするかということですね。これは社会全体の問題です。高度な人材のみが必要というわけではないからです。例えば学術ですとか研究者というのは、労働移民の一部であり、本当に社会を大きく変えるようなテクノロジーやデジタル産業などに対応するには必要で、これは日本の政府もきちんと認識されていると思います。しかし、そうは言っても一方で低技能の労働者のニーズがあることも確かなわけです。これはまた、ポーランドとかウクライナとか、そうしたところから米国に渡って、例えばゴミ収集業をやったりとか、そういうことが例えばニューヨークでも起きているわけですね。ですからこういった労働への需要というのがあると思います。

<中村教授>

ヴェーバー先生にもう一つ個別の質問がありますので、多分関連していると思いますが、ここで伺います。

先生のスライドの最後のコンクルージョンのところ (p.25) の上から三つ目のところですけども、「OECD によると、労働移民の約 50% が EU 市民の労働市場アクセスであり、これがドイツへの労働移民へ強く影響している」とお書きになっていますが、これは具体的には東欧の人たちを意味しているのでしょうか、という御質問があるのですが、いかがでしょうか。

<ヴェーバー博士>

はい、そうです。大体 50%、域内のヨーロッパに関しては難民ということではないので、大部分がこの労働移民、大体 50% ぐらいがヨーロッパ域内からの、ということになります。

<中村教授>

お書きになっている「強く影響している」というのは、具体的に何を指しているのでしょうか？

(3) 「優先権審査 (Vorrangprüfung)」は、労働市場テストに相当するもので、連邦雇用エージェンシー所管の中央外国・専門職業仲介局 (ZAV) が当該職業ポストに適した国内労働力の有無を確認し、該当する求職者がいない場合にのみ外国人の就労を認めるもの。国内求職者の就労優先と保護を目的とした審査である。(「EU 域外の外国人医師・技術者に対する「優先権審査」を免除」『国別労働トピック』2011.8. 労働政策研究・研修機構 HP <http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_8/german_01.html>)

<ヴェーバー博士>

この意味するところは、つまりかなりのこういった高い比率の労働移民があるということでありまして、特にレクチャーの中ではカテゴリーを小分けして御説明しておりませんが、例えば非熟練労働ですとか、エンジニアですとか医師ですとか、特定の類型に関して、こういった影響があるということを示す統計があるかもしれませんが、具体的なデータを持ち合わせてはいません。

<中村教授>

では広渡先生と中坂先生から御意見いただきたいと思います。

<広渡教授>

私のスライドを出していただけませんか。在留資格のところですか (p.37)。

今受け入れているカテゴリーはここにあるカテゴリーでして、単純労働は受け入れないということなので、じゃあ単純労働をやっている人はいないのかということではない。統計を見ますと、2016年、100万人を超え、現在127万人が日本で雇用され、外国人が労働者として働いている。そのうち、在留資格別に言うと、永住者、日本人の配偶者、あるいは定住者などと言う③の人が、45万人で全体の36%です。127万の外国人労働者が日本で働いているというけれども、そのうちの36%、45万人は③の人達です。この③の人たちは、どんなところで働くか全く制約はありませんので、何でもできる。これにプラス、留学生がアルバイトをすることが法務省の運用で認められています。この127万人の内に、アルバイトをしていることも含まれています。これは合法的な就労なんです。カテゴリーとしては留学のカテゴリーですから就労できないんですけども、学生の生活を助けるために法務省が認めている時間数(週28時間)があって、その時間以内ならば就労できるということになっていて、127万人のうち、その留学生と、それから技能実習生、先ほどから中坂さんから詳しく御説明がありました技能実習生がそれぞれ20%と言われてますから、③のカテゴリーで36%、留学生で20%、そして技能実習で20%ですから、76%が127万人の内を占めているので、それ以外が実は①のカテゴリーで外国人労働者として働いている人達ということになります。その意味では、①のカテゴリーが積極活用されて、日本の外国人労働者雇用が大きく活性化しているという訳では必ずしもないので、御指摘があったように高度人材と単純労働者の中の、このいろんな就労できる在留資格があるのですが、必ずしも十分に活用されているわけではないというのが統計上の数字になっています。

そこで、先ほど御紹介したように、各業界単位で、この業界では人手が不足しているということ調査して明らかにすれば、その業界単位で働く人をターゲットにした在留資格を新しく設けて、人手が不足しているところに外国人労働者を導入する積極策を講じるというのが、今回、安倍首相が今月の経済財政諮問会議で発表した、そしてこの夏までに入管法改正したいと言っている方向です。ですから、会場から出た中間人材—中間人材というのはちょっと定義が難しいと思いますけれども—もっとそういういろんな職種があるはずだから、そういうところに外国人労働者をもっと入れたらどうかという考えには、確かに政府が対応して、これも業界主導でやるということですね。「ウチの業界では人手が足りない」と業界が言ったら、それに見合

う在留資格を作ってそこでもっと積極的に入れようと。ただしその場合には、ドイツと違って、5年以上はダメ、永住権を付与しない、家族の帯同は認めない、一人で来る形でしか受け入れないよというのが、日本政府の「移民政策をとらない」という大前提の下での積極的受入政策になるだろうということです。

<中坂教授>

高度人材と単純労働との間ということなんですけども、ちょうどこれ (p.37) を使わせていただくと、技能実習の左側に技能というのがあって、それが例えばネパールレストランを経営しているネパール人の調理人などがこの在留資格なんですね。そういう中間的なものというところ、技能というところに来て人が多いのかなというふうに思います。そして、中村先生がおっしゃってくださったように、技能実習が正にその入り口になる、本来ならそう位置づけられるべきではないかということ、正に私もそう思っているわけで、技能実習というものを今回もう大々的にそういうものにするんだ、ドイツ式にするのではなくて、技能実習として受け入れて数年間日本で働いてもらうんだ、ということにするんですしたら、母国ではいろいろなチャンスがない人達ですよ？なので、わざわざ外国まで来て働こうということなわけで、そういう方たちに働きながらいろいろなチャンスというものを、やはり持てるようなことをしていくべきではないかということです。

技能実習制度は一応、1年間1号をやって、技能評価試験に受からないと次の2号に行けない⁽⁴⁾、その後の滞在ができないというようになっていまして、技能評価試験というものが、名前だけの試験ではなくてきちんとした実のあるものであるということが重要であるということ。そしてやはりそれだけではちょっと足りなくて、ドイツでは、最初にお伺いしたように、語学に関して、それから他の事に関して、非常に多くの研修というか訓練ですね、そういうものが与えられています。それはもう、やはり「入った瞬間移民だから、ずっといてもらう可能性があるのだから」という、そういうスタンスの違いなのかなとは思いますが、日本に来てくださる人たちも、働きながらいろんなものをもっと学べるようなチャンスをもっと増やすことによって、本当に最初は技能もなく何もなくて単純労働で働くために日本に来た、けれども日本で何かを得て帰っていくようになる。もし数年間で帰ってもらうというスタンスだったら、そういうふうにしていくことを考える必要があるのではないかとこのように思った次第です。少し広がってしまってすみません。

<中村教授>

ありがとうございました。

実はもうあまり時間が残ってありませんので、やや大きなまとめたお話に移りたいと思いますけれども、これまでの議論を重ねますと、日本の現行制度というのは、基本的には一定の身分がある人についてはいつまでも住んでいていい。しかし、それ以外に働きに来る人につい

(4) 技能実習生の在留資格は、入国後1年目の「技能実習1号」、2～3年目の「技能実習2号」、平成28(2016)年の法改正により新たに創設された4～5年目の「技能実習3号」の3つに区分されている。「技能実習1号」では技能実習生が従事する職種に限定はないが、「技能実習2号」は、送出国のニーズがあり、公的な技能評価制度が整備されている職種(移行対象職種)に限定される。「技能実習3号」の受入れは、一定の条件を満たした優良な受入れ先に限定される。1号から2号へ、2号から3号へそれぞれ移行するためには、技能実習生が所定の技能評価試験(2号への移行の場合は学科と実技、3号への移行の場合は実技)に合格する必要がある。

ては、期間を区切って帰ってもらう、という基本的な姿勢があるように思われます。その例外が高度人材でありまして、高度人材だけちょっと別という、そういう扱いになっていると。今後、日本の社会で少子高齢化が進み、あるいは高度人材獲得の国際競争に勝っていくということになりますと、一体どのように法を変えていったらいいのだろうかという問題が当然あるわけですね。

会場からの御質問では、極めて率直に、もうカテゴライゼーションをやめて単純労働を開放するような法的枠組みを作ってはどうかという御質問があります。それから同時に、他方で非常に憂慮する側もありまして、移民政策にはほとんど馴染みのない日本が、本格的に外国人労働者を受け入れて、それを制度として回していくためにはどうしたらいいだろうか、というふうに、やや戸惑いがちな心境が吐露された質問もございます。

ドイツは、今まで伺っていますと、やや今の日本に似たような状況だったのが、もう現実に接してきてこれはもう受け入れるしかないというふうに変わっていったわけですから、法制度を変更していく上での、大きな政策変更の時の議論というのはどんなものがあったのでしょうか。また、その中に日本に参考になるものがないのでしょうか。ヴェーバー先生からまずお伺いしたいのですが。

<ヴェーバー博士>

まず議論は、ドイツにいたゲストワーカーと呼ばれていた人たちをどうやって統合していくかということから始まりました。単に現実から目を背けるのではなく、移民をどうやって取り扱っていくかということです。この議論は、主に緑の党や社会民主党で議論されました。その中で、保守勢力は、移民が存在するということを認めるのにも非常に苦労したと思います。

ところで、先に挙げたほとんどのカテゴリーは永住許可を与えるものではありません。高度専門職、「ブルーカード」などいくつかのカテゴリーに関しては特別に永住許可がありますが、ただ原則としては限定されています。これ（永住許可を限定的にすること）は国家に固有の権利です。難民の場合は、人権という側面が重視されますが、経済移民の場合は、やはり経済的な利益、つまり国として特定のカテゴリーに移民がもっと必要かどうかということが重視されます。これは、各国の正当な権利であって、国際法でもそのようになっています。もちろん国際機関にも一定の基準がありますけれども、やはり明確にこの二つのカテゴリー（難民と経済移民）は分けなくてはいけない。もちろん例外や重複するところはあるかもしれませんが、基本的にはここをきちんと区分けしなくてはいけないということです。

<中村教授>

ありがとうございます。では、広渡先生や中坂先生から一言あればどうぞ。

<広渡教授>

私もドイツの外国人法の制度と政策をかなりフォローしてこれまでやってきたのですが、元々ドイツの外国人受入政策の基本は、先ほどヴェーバー先生がおっしゃいましたように、「ドイツは移民国ではない」ということ、つまりアメリカやオーストラリア、ニュージーランドといった古典的な「移民を受け入れて成り立っている国」ではないのである、というの

が大前提だったのです。ですから、ゲストとして受け入れるけれども、それ以上のものではない、お客さんはいつか帰るものである、そういう前提でやってきた。

ところが先ほどヴェーバー先生がおっしゃったように、これは理論とか制度とかの問題ではなく、人間がやってきたら、その人たちが生活の本拠としてその国に住み着くわけですから、これはドイツがどんな法原理を持っていたとしても、彼らがここを生活の本拠にして、もう出身国には帰れないという現実を受け止めるしかない。そこから、ドイツの外国人労働者問題、こういうテーマについての議論を始めなければいけないということになったのが2010年前後で、「転換があった」とヴェーバー先生は先ほどおっしゃいました。

ですから、移民は法的定義の問題ではないと盛んにずっとおっしゃっているわけですね。これは現実だと。ドイツの歴史的な現実を受け止めた「考え」なんですね。入国の時にはもちろん、ドイツの場合は制度として滞在許可をもらって入国するわけです。滞在許可を与えるところではきちんと要件が厳格に定められているので、もちろん誰でも入ってくるというわけではない。ひとたび滞在許可を得てドイツで滞在するようになれば、合法的に滞在許可を得て一定期間生活をしていると、永住許可をもらう権利ができるというシステムになっているので、先ほど先生がおっしゃった「入った時から移民だ」というのはそういうことなんですね。ですから途中で帰らせることができるという形で受け入れるということは、これはドイツが遭遇した歴史的リアリティから外れてしまう。このリアリティから外れないということになるまで、実に様々な議論があった。ドイツは1950年代の半ばからずっと積極的に外国人労働者を受け入れて、そしてドイツの戦後の高度経済成長は、この外国人労働者の貢献なしには成り立たなかったということをドイツ人自身が認めた。つまりドイツの経済成長は、外国の人たちがやってきて助けてくれたおかげなんだ、ということも含めて、これが歴史認識になった。

そういう意味では、外国人政策を考える立脚点、歴史的な現実が日本とは確かに違うので、ドイツを真似するとか真似しないとかという議論はそもそも難しいけれども、考え方としては、これから2050年までに日本で4000万人人口が減るということが、国立の研究所の研究調査として正式に報告されている、この現実をどう考えたらいいのか。「8000万人でやっていけるので、それ以上人口は要らない」という考え方も当然あると思いますけれども、日本はこの問題を考えるという観点からすると、岐路に立っているのではないかと。ドイツは自分たちの歴史の上に立って、今の状況を受け止めて、新しい考え方を政策に採用したわけですから、そういう他の国の歴史的な教訓などを見ながら、さて、日本としてどう選択をするかというところに差し掛かっているのではないかと思います。

<中坂教授>

建前的には、今の段階では前提を変えることは難しいのではないかとということで、私は今日のお話の方向性を「そうじゃなかったら」ということで決めたのですが、しかし、その建前とは別に、やはり現実の社会というものがあまして、それがどんどん変わっていくということが実際に起きていますし、そういうことを考えると、もう気がつかない・知らない・みんなが意識しないうちに「もう建前がないじゃないか」ということになり得ますね。2050年ということをおっしゃいましたが、その頃にはもう大きく変わっている可能性はあるんじゃないかなというふうに思います。

<中村教授>

ありがとうございました。

それでは、もうほとんど時間がございませんので、ごく簡単にこれまでのディスカッションをまとめて本日の締めにしたいと思います。

今日ヴェーバー先生はいろいろなことをおっしゃいましたけれども、まず日本に対する教訓として我々が深刻に受け止めるべきなのは、現行法制度の不透明性の反省だと思います。統計上、実際には単純労働者に匹敵する人たちがたくさんいます。ところがその人達は、資格の上では技能実習であったりとか、他の形になっているのです。ですので、「現実と法の対応性がない」というところに非常に大きな問題があるわけで、ドイツはそれをなるべく無くしていくための透明性を高める、そういう工夫をやってきたということです。我々はやはり、その点は法律家だけではなくて、世間一般の人としても見習うべきではないかと私は思いました。つまり法の体系的な整理と、現実には照らしたカテゴライゼーションというのが、やはり非常に求められているというふうに思います。

それから二つ目は、この問題について、とかく一般的な危惧、例えばポピュリストの動きであるとか、犯罪率が増加するのではないとか、そういう類の統計上の裏付けがないような一般的な不安、こういうものに訴えて政策を形成しようとする動きが常にあるのですが、ドイツではそういう問題は基本的に、議論の中で統計を使いながら淘汰されてきたということも分かりました。我々もやはり同じように、この現実を、統計の数字を見ながら、長期的な視野で、例えば2050年、2060年にどうなるのかといったようなところまで考えて、冷静にこの問題を考えていく必要があろうかと思えます。経済界の動きは、その時の需要を反映するわけですが、それだけではない、それを超えた問題が、やはり社会統合を含めた問題がありますので、この点はやっぱり冷静にいろいろなファクターを現実の数字や実情をわきまえて議論をする必要があるであろうと思われれます。特に今日、御示唆に富んだ御発言が何回かありましたが、ドイツでは、最初のうちはゲストワーカーなどと呼んでいた人たちが、定住して人間として生活を始めた現実をどう捉えるかというところで現行法制度が再構成されているというところは、その教訓になろうかと思えます。

それから今日は時間の関係で取り上げることができませんでしたが、実はドイツだけでなく、ヨーロッパは今いわゆる「難民」をたくさん抱えています。そしてドイツの法制度ではこの難民に当たる人、これは「難民」といっても、難民条約上の非常に狭い「難民」よりもちょっと広い補充的保護⁽⁵⁾を含めた、広い意味の「難民」ですけれども、こういう人たちがすぐ先には労働者になり得るということを予期して、なるべく早く労働者になっていけるように道を作ってあげるという方向を示しています。これも日本では議論が全く足りないところでありまして、日本では難民条約の極めて狭い定義の難民しか「難民」と呼んでおらず、それ以外の者は違う者であるという認識があって、そこにグラデーションが全然ないんですね。全く違うものという感じで議論されていますが、しかしながら現実には国を追われて、迫害があるかないかにかかわらず、とにかく国を追われて逃げのびて来た人たちは、それを逃れて来たというだけ

(5) 難民条約の解釈によっては難民と認定されないものの、各種の理由から本国への帰還が可能でないか望ましくない者に対し、国際的な人権・人道上の規範によって国際的保護の機会を与える考え方。(第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」2014.12, p.10. 法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/content/001130133.pdf>>)

ではなく、来たからには労働者として働いていく、生活していくという現実があるわけで、そこをどう救っていくのかという問題が日本にもあると思います。これについては「出入国管理及び難民認定法」という、名前だけではつながっていますが、我々の意識の中で全くつながっていない部分というのをやはり克服していく必要があるというのも論点としてあらうかと思います。本当はここまでやりたかったのですが、もう時間が来てしまいましたので、論点があるということだけ御指摘して、今日は終わりたいと思います。

ヴェーバー先生、広渡先生、中坂先生、そして会場の皆様。長い間御清聴どうもありがとうございました。

参考資料

目 次

I	EU における人の国際移動の枠組み	74
1	概観.....	74
2	域内移動.....	74
3	内外移動.....	75
II	ドイツの外国人労働者受入制度の概要及び統計	78
1	ドイツの外国人労働者受入れの経緯及び制度の概要.....	78
2	ドイツ及び日本の外国人労働者に関する統計.....	80
III	日本における外国人労働者受入れの現状	82
1	概況.....	82
2	カテゴリー別代表例の解説.....	85
IV	戦後の日本の外国人労働者政策	90
1	終戦直後からの状況.....	90
2	バブル景気等による不法就労外国人の急増に伴う論争と対処.....	90
3	グローバル化、少子高齢化・人口減少に対応するための論議と政策.....	91
4	日本再興戦略改訂 2014 以後.....	93
<付>	日本の外国人労働者に関する主な制度等の変遷	94

I EUにおける人の国際移動の枠組み⁽¹⁾

1 概観

- (1) 人の国際移動に関する施策は、EU法⁽²⁾と加盟国の国内法が権限を共有する領域である。
- (2) EU法が制定されている範囲においては、EU法が加盟国の国内法に優先する。
- (3) EUにおける人の国際移動では、EU域内のA国とB国間の移動（域内移動）と、域外X国と域内A国間の移動（内外移動）という、異なる2つの枠組みが存在する。
- (4) また、移動者がEU市民（EU加盟国の国籍保持者⁽³⁾）であるか、それ以外の第三国国民（EU加盟国の国籍保持者以外の者）であるかにより、法令上の扱いが異なる⁽⁴⁾。
- ① EU市民の移動及び域内での就労の自由は、基本的にEU法が規定し、加盟国の関与は限定的である。
- ② 第三国国民の移動及び就労に関する事項は、基本的に加盟国の国内法が規定する。ただし、一部、EU法が関与している分野がある。
- (5) シェンゲン圏
- ① シェンゲン圏は、EU域内に国境のない状態を目指すというEUの目標の実現を目指し、数か国の有志EU諸国間で開始された。1985年には、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ及びルクセンブルクの5か国が「シェンゲン協定」を、1990年にはシェンゲン協定の内容を具体化する「シェンゲン実施協定」を締結した。これらの協定及びその後の成果は、アムステルダム条約（1999年発効）により、「シェンゲン・アキ」として、EU法制度に組み入れられた。
- ② シェンゲン圏では、第三国国民も含めて、圏内国境検査が原則として廃止されている。また、圏外から圏内に入る国境（対外国境）における出入国の際の審査基準、手続も共通化され、圏内各国の警察情報も共有されている⁽⁵⁾。
- ③ シェンゲン圏には、EU加盟国の一部が参加しておらず、近隣の一部のEU非加盟国が参加している（後掲図I）。現在の加盟国は、EU加盟国28か国のうちイギリス、アイルランド、ブルガリア、ルーマニア、クロアチア、キプロスを除く22か国と、EU非加盟国であるノルウェー、アイスランド、スイス、リヒテンシュタイン（国際協定による）の4か国、計26か国である。

2 域内移動

(1) EU市民

- (1) この章の記述は、主に、中村民雄「第12章 人の移動に関わるEU法の普遍化可能性」岡部みどり編『人の国際移動とEU』法律文化社、2016、pp.170-178を参考にした。
- (2) EUを設立する基本的な法であるEU条約、EU運営条約等（基本条約）と、EU基本条約に基づくEU自体の立法権による法（派生法規）から成る。派生法規には、加盟各国の国民に直接適用される「規則」、加盟各国に国内法等によりその内容の実現を義務づける「指令」等がある。
- (3) EU国籍保持者は自動的に「EU市民たる地位」を持つ（EU運営条約第20条）。
- (4) ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインの国籍保持者は欧州経済領域（EEA）加盟国として、また、スイスの国籍保持者はEUとの協定に基づき、EU市民と同様に、人の移動の自由が認められる。
- (5) 指名手配者や行方不明者などの情報を共有するシェンゲン情報システム（Schengen Information System: SIS）の導入等。

- ① EU 市民は、域内を自由に移動・居住する権利を有する（EU 運営条約第 20 条、第 21 条）。
 - ② 域内他国での滞在期間が 3 か月未満の場合は、EU 市民が経済活動に従事しているか否かにかかわらず、域内他国での滞在が認められる。
 - ③ 域内他国に 3 か月を超えて滞在する場合、
 - i. 経済活動に従事する EU 市民は、加盟国から特段の制限を受けることなく、自由に移動することができる。
 - ii. 経済活動に従事しない EU 市民は、十分な生活資力と包括的な疾病保険を備えていることが条件とされる。
 - ④ 加盟国が EU 市民の域内移動・居住の自由を制限できるのは、入国に際し、公の秩序、公共の安全及び公衆衛生に多大な影響を及ぼすことが明確である場合に限られる。
 - ⑤ 就労に関し、EU 市民は、域内他国で自由に就労する権利を有し、雇用条件等について、移動先の国民と比べて差別を受けないことが保障される（EU 運営条約第 45 条等、2004 年市民権指令（Directive 2004/38/EC）⁽⁶⁾、2011 年労働者域内自由移動規則（Regulation (EU) 492/2011）⁽⁷⁾）。
 - ⑥ EU 市民の家族である第三国国民は、EU 市民に同伴又は合流するために、域内において移動・居住し、就労する権利が、派生的に認められる。
- (2) 第三国国民
- ① 3 か月未満の滞在の場合
 - i. シェンゲン圏参加国への出入国について、ビザの必要国リスト、ビザの発給基準等が共通化されている。あらゆる 180 日の期間内において 90 日間⁽⁸⁾（3 か月間）であれば、第三国国民はシェンゲン圏内を自由に移動できる。
 - ii. シェンゲン圏非参加国への出入国について、第三国国民の出入国の可否は、各国が規定する。
 - iii. ただし、就労に関しては、加盟各国がその可否を決定する。
 - ② 5 年以上域内に合法的に滞在している長期居住者の場合

長期居住者指令（後掲表 I-1 参照。イギリス、アイルランド、デンマークはオプトアウト（適用除外））により、経済活動（雇用契約書の提出等が必要）を行う場合等においては、域内他国に居住する権利が認められる。
 - ③ 3 か月超～5 年未満の滞在の場合は、加盟国が滞在や就労の可否を規定する。

3 内外移動

(1) EU 市民

シェンゲン圏参加国においては、出入国の際の審査基準、手続がシェンゲン圏参加国間で共通化されている。

(2) 第三国国民

① 共通移民政策

- i. EU は、域外からの第三国国民の受入れに関し、共通の移民政策を策定することが

(6) 「EU 域内における EU 市民と家族の自由移動と居住に関する EC 指令」

(7) 「EU 域内における労働者の自由移動に関する規則」

(8) 任意の基準日から遡って 180 日の間に、シェンゲン圏内の累積滞在日数が 90 日を超えることができない。

できる（EU 運営条約第 79 条）。

- ii. この規定に基づき、具体的な立法措置として、複数の指令（後掲表 I）が制定されている。加盟国は、これらの指令の内容を、国内実施することが求められる（イギリス、アイルランド、デンマークはオプトアウト）。
- iii. ただし、これらの措置は、就労を目的とした第三国国民の受入人数を決定する加盟国の権利に影響を与えない。

② 出入国の際の審査基準、手続等

- i. シェンゲン圏における滞在期間が 3 か月未満の場合、ビザの必要国リスト、ビザの発給基準等が、シェンゲン圏参加国間で共通化されている。
- ii. シェンゲン圏における滞在期間が 3 か月を超える場合、その審査基準、手続等は、加盟国が規定する。
- iii. シェンゲン圏非参加国においては、第三国国民の出入国の際の審査基準、手続は、当該国が規定する。

図 I シェンゲン圏



(注) ノルウェー、アイスランド、スイス、リヒテンシュタイン（地図中で濃く塗られた部分）は、EU 非加盟のシェンゲン圏参加国。

(出典) “Members of the Schengen border-free area.” EU Website <https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#schengen> 等を基に作成。

表 I 第三国国民の受入れに関する指令の概要

指令の対象及び名称	概要
家族の呼寄せ 「家族の再統合の権利に関する 2003 年 9 月 22 日の理事会指令 2003/86/EC」	1 年以上の滞在許可を得て域内に居住し、永住権取得の見込みが高い第三国国民を対象に、域外に居住する家族（配偶者及び未成年かつ未婚の子で扶養を要する者）を呼び寄せる権利を定めたもの。ただし、加盟国は申請者に対し、家族と共に生活するためにふさわしい住居、自身と家族全員の疾病保険への加入、自身と家族全員の生活に十分な収入があることを要件とすることができる。
長期居住者 「長期居住者である第三国国民の地位に関する 2003 年 11 月 25 日の理事会指令 2003/109/EC」	継続して 5 年間合法的に滞在する第三国国民が申請することによって得られる、域内共通の長期居住資格を定めたもの。自身と家族全員の生活に十分な収入、疾病保険への加入が要件であり、さらに、加盟国は国内法に基づいて社会統合の条件を満たすことを要件とすることができる。居住する加盟国の国民と同等な待遇のほか、域内の他の加盟国への移動の自由についても規定する。
高度資格労働者（ブルーカード指令） 「高度資格雇用を目的とする第三国国民の入国及び居住の条件に関する 2009 年 5 月 25 日の理事会指令 2009/50/EC」	高度の資格を有する労働者の受入れを促進するため、一定の要件を満たす者を対象に「EU ブルーカード」という域内共通の滞在・就労許可証を導入したもの。高度の職業資格を有し、1 年以上の有効な雇用契約があり、その収入が受入国全体の平均年収の 1.5 倍以上（特定の場合には 1.2 倍以上）であること等を要件とする。
単一申請手続 「加盟国の領土に居住し労働する第三国国民の単一許可証のための単一申請手続及び加盟国に合法的に居住する第三国の労働者のための一連の共通の権利に関する 2011 年 12 月 13 日の欧州議会及び理事会指令 2011/98/EU」	各加盟国において、就労目的の居住許可手続を一元化し、簡素化するもの。また、居住する加盟国の国民と同等の待遇を受ける権利を規定する。
季節労働者 「季節労働者雇用を目的とする第三国国民の入国及び居住の条件に関する 2014 年 2 月 26 日の欧州議会及び理事会指令 2014/36/EU」	農業、園芸、観光業など、特定の季節に多大な労働力を必要とする分野に従事する労働者を対象に、受入条件や権利を規定するもの。賃金や労働時間等を定めた雇用契約、疾病保険への加入のほか、適切な住居が確保されていること等を要件として、加盟国は、5～9 か月の間で滞在期間を設定する。就業の最低年齢や賃金、解雇、労働時間、休暇、安全衛生などの雇用条件について、受入国の国民と同等の待遇を受ける権利を規定する。
企業内転勤者 「企業内転勤の枠組みにおける第三国国民の入国及び居住の条件に関する 2014 年 5 月 15 日の欧州議会及び理事会指令 2014/66/EU」	管理職、専門職及び研修社員を対象として、同一企業内（又は企業グループ内）において EU 域外から域内への異動を促進するため、転勤者とその家族の入国・居住条件を定めたもの。管理職及び専門職については最大 3 年間、研修社員については最大 1 年間の滞在期間が認められる。報酬は受入国国民と同等とし、それ以外の労働条件については受入国の法令等で定める最低水準を満たすこと等を規定する。
研究者・学生等 「研究、学業、研修、ボランティア活動、学生交流計画又は教育計画及びオペアを目的とする第三国国民の入国及び居住の条件に関する 2016 年 5 月 11 日の欧州議会及び理事会指令（EU）2016/801」	研究、学業、研修又はボランティア活動を目的として入国する第三国国民に適用され、受入条件や権利を規定するもの。対象者が、受入国の国民と同等の待遇を受ける権利を規定する。研究、学業は最短で 1 年間、研修生は最長 6 か月、ボランティア等は最長 1 年間の滞在期間が認められる。研究者及び学生は、研究又は学業の終了後、求職又は起業目的で最低 9 か月間の滞在が認められる。研究者は、家族の帯同が認められる。

（出典）島村智子「EU における研究者及び学生の受入促進に向けた指令—移民政策の一環として—」『外国の立法』No.270, 2016.12, p.6. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10225647_po_02700002.pdf?contentNo=1> 等を基に作成。

II ドイツの外国人労働者受入制度の概要及び統計

1 ドイツの外国人労働者受入れの経緯及び制度の概要⁽⁹⁾

(1) 経緯

- ① 第2次世界大戦後の復興期の労働力不足対策として、当初はイタリア、スペイン等の南欧諸国から、その後トルコ等の途上国から、低・中技能の労働者を受け入れた。
- ② これらの労働者は帰国を前提とする短期労働者との位置づけであったが、トルコ人を中心に、ドイツに定住し、故国から家族を呼び寄せる労働者が少なくなかった。
- ③ 1973年の石油ショック等に伴う景気悪化と失業率上昇を受け、外国人労働者の受入れは原則停止となったが、実際には、短期滞在の外国人労働者については、許可なしでも就労可能となる法規命令や二国間協定に基づき、継続的に受け入れられていた。
- ④ 1983年には外国人労働者の帰国を促進するための外国人帰国支援法⁽¹⁰⁾が施行されたが、効果は限定的であった。
- ⑤ 1998年に成立したシュレーダー政権で方針が転換されるまで、外国人労働者は一時的な滞在者として扱われ、社会統合政策はほとんど実施されてこなかった。
- ⑥ 1999年の国籍法⁽¹¹⁾の改正により、国籍付与に出生地主義の要素が加わり、ドイツ国内で生まれた外国人の子供のドイツ国籍取得が条件付きで認められるようになった。
- ⑦ 2005年に施行された移住法⁽¹²⁾の一部として、それまでの外国人法⁽¹³⁾に代わり滞在法⁽¹⁴⁾が制定され、高度外国人材の受入れ、滞在許可と就労許可の手続の統一化、社会統合政策の推進等が規定された。社会統合政策としては、外国人労働者のためのドイツ語教育等が実施されている。
- ⑧ 2009年の「労働移住者調整法」⁽¹⁵⁾の施行、2012年の「国外職業資格認定改善法」⁽¹⁶⁾

(9) この章の記述は、主に以下の資料を参考にした。戸田典子「ドイツの滞在法—外国人法」からEU「移民法」へ—『外国の立法』No.234, 2007.12, pp.4-112. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000294_po_023401.pdf?contentNo=1>; 厚生労働省『海外情勢報告 2016年』2017; 労働政策研究・研修機構編『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策』2013; 『諸外国における外国人労働者の受入制度に関する調査—報告書—』(平成22年度厚生労働省委託調査) WIP ジャパン, 2011; 児玉卓ほか「移民グローバルレポート 受け入れ国、送り出し国、そして日本」2014.11.25. 大和総研ウェブサイト <http://www.dir.co.jp/research/report/overseas/world/20141125_009186.pdf>

(10) Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern (Rückkehrhilfegesetz - RückHG) vom 28. November 1983 (BGBl. I S. 1377).

(11) Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) vom 22. Juli 1913 (RGBl. I S. 583), in der im BGBl. III, Gliederungsnummer 102-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999 (BGBl. I S. 1618)

(12) 「移住の制御及び限定並びに連合市民及び外国人の滞在及び統合の規制のための法律」(Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).)

(13) 「外国人の入国及び滞在に関する法律」(Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz - AuslG) vom 9. Juli 1990 (BGBl. I S. 1354, 1356).)

(14) 「連邦領域における外国人の滞在、職業活動及び統合に関する法律」(Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950).)

(15) Gesetz zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz) vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846). 新規EU加盟国の大学修了者や専門技術を有する外国人の就労を促進する内容のもの。

(16) Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikation vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515). EU域外で専門技術を習得した外国人の資格認定を簡素化し受入れを促進する内容のもの。

及び「EU ブルーカード法」⁽¹⁷⁾の施行など、近年、高度人材受入れ促進が加速している。

(2) 制度の概要

- ① 外国人の入国・滞在を規律する滞在法及び就労令⁽¹⁸⁾は、EU 市民、欧州経済領域（EEA）加盟国及びスイスの国民⁽¹⁹⁾には適用されず、それ以外の外国人に適用される。
- ② 外国人がドイツで滞在・就労するには、滞在法に基づく滞在資格が必要となる。滞在資格には、滞在期間の定めのある「滞在許可」と、期間の定めのない「定住許可」（永住許可）がある。
- ③ 滞在許可は、原則として、連邦雇用エージェンシーが優先権審査⁽²⁰⁾を経て同意した場合に付与される。
- ④ 滞在法では、主に、高度資格者、EU ブルーカード保有者、研究者、自営業者等の就労について定められている。
- ⑤ 高度資格者には定住許可が発給される。EU ブルーカード保有者や自営業者等も、一定期間以上滞在した場合には定住許可の申請が可能となる。
- ⑥ ④以外の外国人は、就労令によって就労が許可されている職種に限って滞在許可が付与される。
- ⑦ 就労令によって就労が許可される職種には、職業訓練・資格の取得を要するものと、職業訓練を要しないものがある。

表Ⅱ-1 職業活動にかかる主な滞在資格とその概要

区分	付与の要件等	資格の種類	有効期間
就労 【滞在法第 18 条】	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦雇用エージェンシーの同意 ・具体的な職場があること ・職業訓練を要しない職種（第 18 条第 3 項）及び職業訓練・資格の取得を要する職種（第 18 条第 4 項） 	滞在許可	仕事内容により異なる
高度資格者 【滞在法第 19 条】	<ul style="list-style-type: none"> ・特別な専門知識を有する学者又は卓越した職能を有する教育者若しくは研究者 ・ドイツ社会への統合及び生計の確保が推定されること 	定住許可	無期限
EU ブルーカード保有者 【滞在法第 19a 条】	<ul style="list-style-type: none"> ・ドイツ又は外国の大学修了 ・総所得が年間 52,000 ユーロ以上、人手不足の職業（自然科学者、エンジニア、医師等）においては 40,560 ユーロ以上（2017 年 12 月時点） 	滞在許可	最長 4 年
研究者 【滞在法第 20 条】	<ul style="list-style-type: none"> ・研究機関との契約を締結していること 	滞在許可	1 年以上
自営業者 【滞在法第 21 条】	<ul style="list-style-type: none"> ・経済的利益又は地域的需要在存在すること ・事業が経済に好影響を与えること ・資金調達の確保 	滞在許可	最長 3 年

(出典) 渡辺富久子「ドイツにおける移民及び難民の滞在資格」『外国の立法』No.267, 2016.3, p.136. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9914663_po_02670006.pdf?contentNo=1> 及び関連法令等を基に作成。

(17) 「EU の高度資格外国人労働者指令を実施する法律」（Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 (BGBl. I S. 1224) EU 域外出身の高度資格者の入国・滞在に関する EU 指令を実施する内容のもの。

(18) 「外国人の就労の許可に関する命令」（Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung - BeschV) vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499)）

(19) EU 市民、欧州経済領域（EEA）加盟国及びスイスの労働者については、原則として、ドイツ人の労働者と同じ扱いとなる。

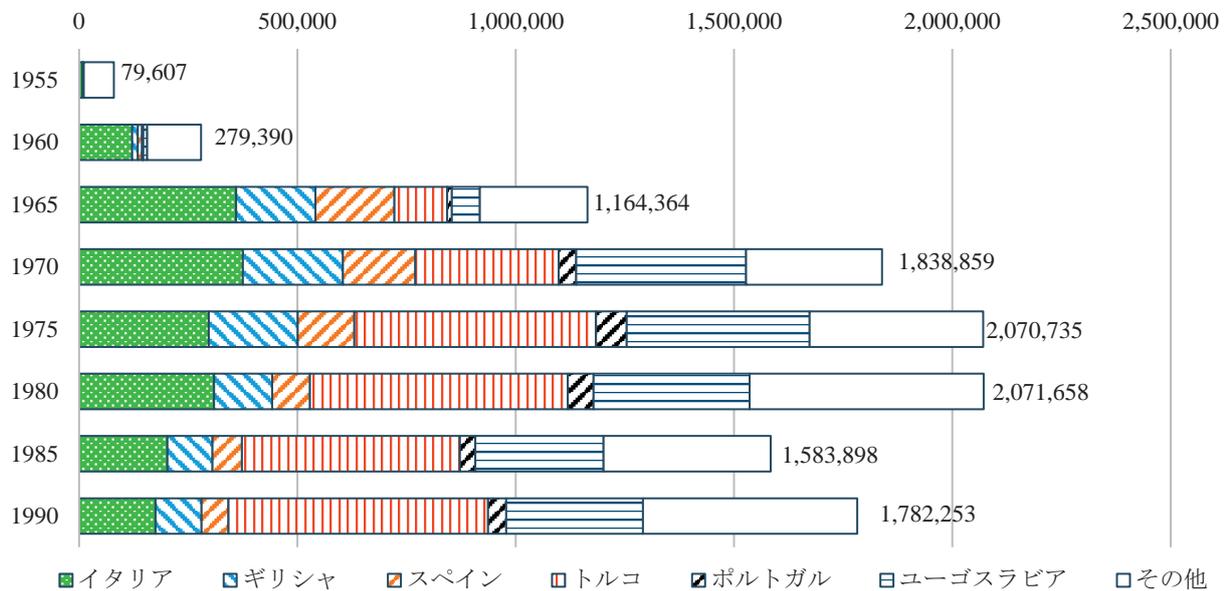
(20) 外国人の就労が労働市場に不利益を及ぼさず、ドイツ人やドイツ人と同等の EU 市民等で求人を満たせないことを審査するもの。

2 ドイツ及び日本の外国人労働者に関する統計

(1) 第2次世界大戦後のドイツ連邦共和国（西ドイツ）における外国人労働者の出身国別人数

表Ⅱ-2 ドイツにおける外国人労働者の出身国別人数（1955-1990年）（単位：人）

	総数	イタリア	ギリシャ	スペイン	トルコ	ポルトガル	ユーゴスラビア	その他
1955	79,607	7,461	637	486	-	-	2,085	68,938
1960	279,390	121,685	13,005	9,454	2,495	261	8,826	123,664
1965	1,164,364	359,773	181,658	180,572	121,121	10,509	64,060	246,671
1970	1,838,859	374,981	229,379	165,854	327,985	40,222	388,953	311,485
1975	2,070,735	297,079	203,629	129,817	553,217	70,520	418,745	397,728
1980	2,071,658	309,226	132,980	86,547	590,623	58,780	357,427	536,075
1985	1,583,898	202,392	102,936	67,407	499,322	35,425	293,483	382,933
1990	1,782,253	175,148	105,448	61,300	594,586	41,897	312,974	490,900

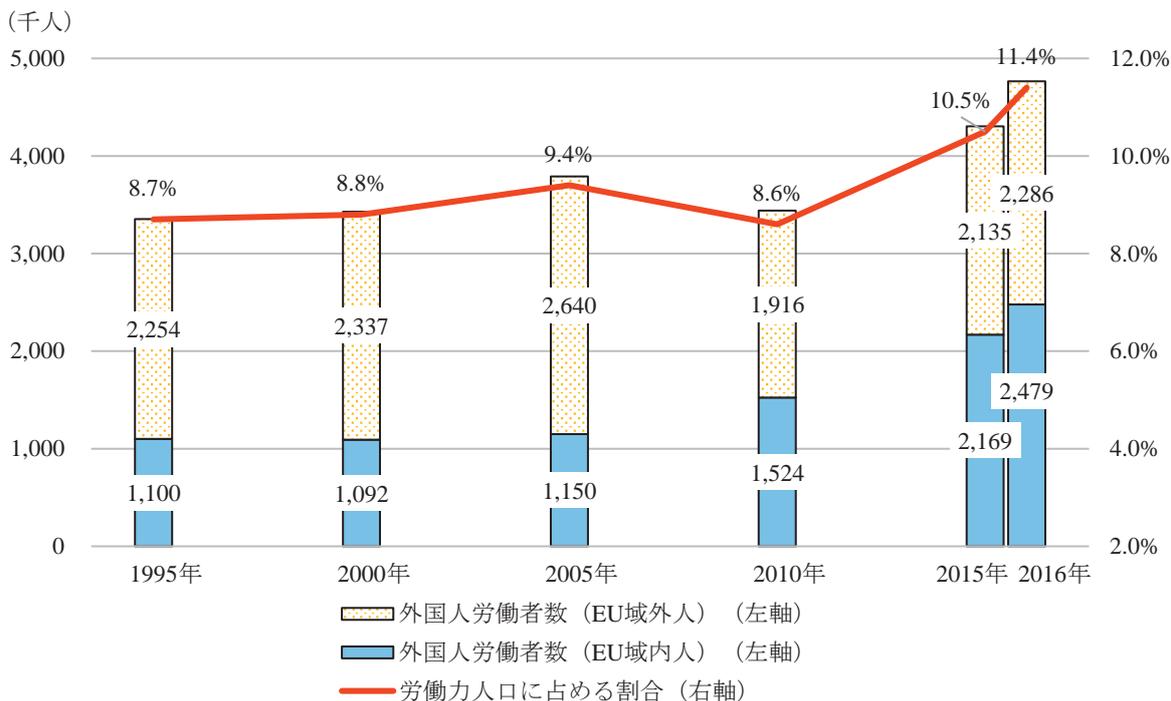


(注) 1955年及び1960年は7月、1965年以降は6月時点の数値。

(出典) Statistisches Bundesamt, *Historische Statistik, 2015* を基に作成。

(2) 近年のドイツ及び日本における外国人労働者数及び労働力人口に占める割合

図 II - 1 ドイツにおける外国人労働者数及び労働力人口に占める割合の推移（1995 年以降）



(注) 「EU 域内」は、2005 年までは EU15 か国の数値、2010 年以降は EU28 か国の数値。

(出典) Eurostat を基に作成。

図 II - 2 日本における外国人労働者数及び労働力人口に占める割合の推移（1995 年以降）



(注) 外国人労働者数は、就労目的の在留資格を有する者のほか、身分に基づく在留者、技能実習生、留学生等の資格外活動も含む。また、2005 年以前の数値は厚生労働省の推計による数値であり、2010 年以降と連続しない。

(出典) 労働政策研究・研修機構編『データブック国際労働比較 2008 年版』2008; 『データブック国際労働比較 2017 年版』2017; 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況」各年版; 総務省統計局「労働力調査」を基に作成。

Ⅲ 日本における外国人労働者受入れの現状

1 概況 ⁽²¹⁾

表Ⅲ-1 日本で就労する外国人のカテゴリー

カテゴリー	概要、代表例	就労可能範囲	在留資格	人数 ^(注1) (単位：人)
就労目的で在留 が認められる者	いわゆる「専門的・技 術的分野」の外国人。 高度外国人材とも呼ば れる。	在留資格ごとに行 うことができる活 動が定められてい る。	「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高 度専門職」「経営・管理」「法律・会 計業務」「医療」「研究」「教育」「技術・ 人文知識・国際業務」「企業内転勤」 「興行」「技能」「介護」 ^(注2)	200,994 (18.5%)
身分に基づき在 留する者	日系外国人、日本人の 配偶者、永住者等。	制限なし。	「永住者」「日本人の配偶者等」「永 住者の配偶者等」「定住者」	413,389 (38.1%)
			うち、「永住者」	236,794
			うち、「日本人の配偶者」	79,115
			うち、「定住者」	87,039
技能実習	発展途上国の若者を技 能実習生として受け入 れ、技術等の移転を図 り、これらの国の経済 発展を担う人材を育成 する、国際貢献のため の制度。	受入機関との間の 雇用契約に基づき 実習を実施。	「技能実習」	211,108 (19.5%)
特定活動	経済連携協定 (EPA) に基づく看護師・介護 福祉士候補者、ワーキ ング・ホリデー等。	個々の外国人につ いて法務大臣が指 定した活動のみを 行うことができる。	「特定活動」	18,652 (1.7%)
資格外活動	留学生のアルバイト 等。	本来の在留資格の 活動を阻害しない 範囲内 (週 28 時間 以内等) で相当と 認められる場合に 報酬を受ける活動 が許可される。	「留学」「家族滞在」等	239,577 (22.1%)
			うち、「留学」	209,657
不明				49
総数				1,083,769
日本人を含む雇用者全体に占める割合 ^(注3)				1.9%

(注1) 人数は、平成 28 (2016) 年 10 月末現在。括弧内の数値は、総数に占める割合。

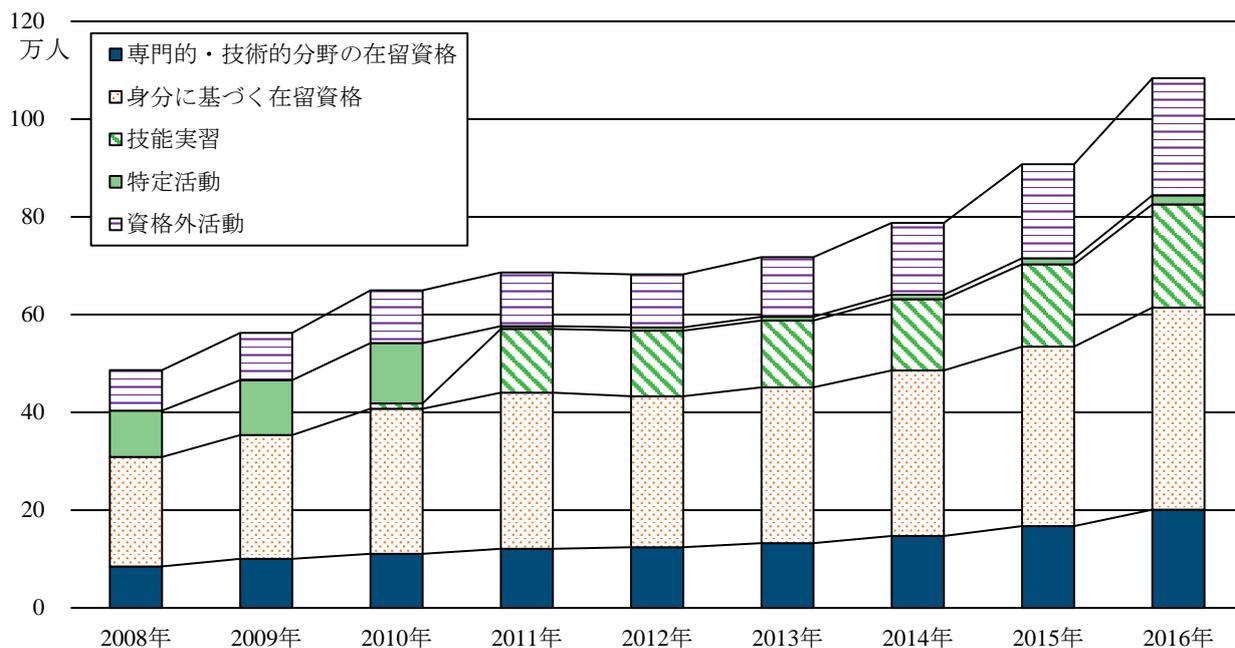
(注2) 在留資格「介護」は、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」(平成 28 年法律第 88 号)により、平成 29 (2017) 年 9 月 1 日に創設された。表中の人数は、平成 28 (2016) 年 10 月時点であるため、「介護」の人数は含んでいない。

(注3) 外国人雇用者総数 (1,083,769 人) を、総務省「労働力調査」の平成 28 (2016) 年 10 月における全産業計の雇用者数 (5793 万人) で除した数値。

(出典) 「日本で就労する外国人のカテゴリー (総数 約 108.4 万人の内訳)」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category_j.html>; 厚生労働省「外国人雇用状況届出」; 総務省統計局「基本集計 第 II-2-2 表 年齢階級, 産業別雇用者数」『労働力調査』2016.10. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.stat.go.jp/data/roudou/index.html>> を基に作成。

(21) 各カテゴリーの代表例についての解説は、次節にまとめる。

図Ⅲ-1 在留資格別外国人雇用者数

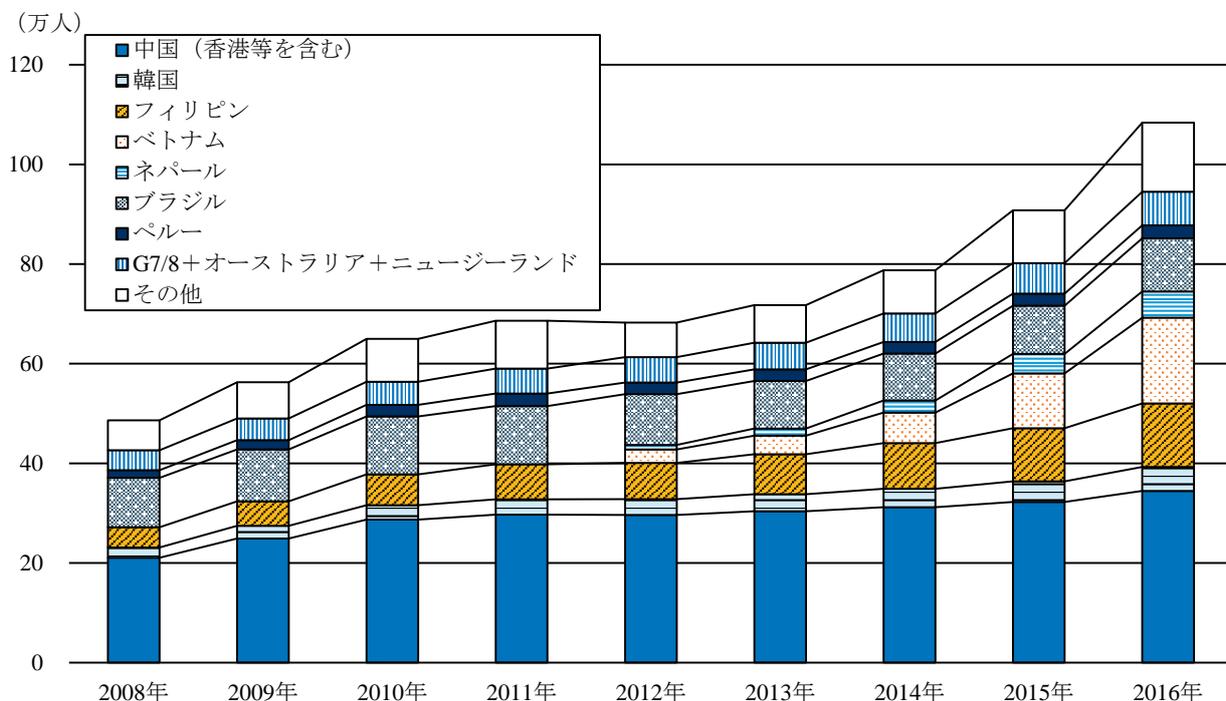


(注1) 在留資格が「不明」の者を除く。

(注2) 平成22(2010)年の「出入国管理及び難民認定法」(昭和26年政令第319号)改正以前は、在留資格「特定活動」のほとんどを技能実習生が占めていた。同改正により、在留資格「技能実習」が創設され、技能実習生の在留資格は「技能実習」となった。

(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」各年版を基に作成。

図Ⅲ-2 国籍別外国人雇用者数



(注) G7/8 + オーストラリア + ニュージーランドはイギリス、アメリカ、ドイツ、フランス、イタリア、カナダ、ロシア、オーストラリア、ニュージーランド。

(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」各年版を基に作成。

表Ⅲ-2 外国人雇用の都道府県、産業別の状況（平成28（2016）年の上位3位）

都道府県別 ^(注1)				産業別 ^(注2)			
人数 (日本全体の 外国人雇用者総数に 占める割合)		日本人を含む 就業者に占める 外国人雇用者の割合		人数 (日本全体の 外国人雇用者総数に 占める割合)		日本人を含む 就業者に占める 外国人雇用者の割合	
東京都	333,141 人 (30.7%)	東京都	4.4%	製造業	338,535 人 (31.2%)	サービス業 (他に分類されな いもの)	4.1%
愛知県	110,765 人 (10.2%)	愛知県	2.8%	サービス業 (他に分類されな いもの)	153,994 人 (14.2%)	宿泊業、 飲食サービス業	3.8%
大阪府	59,008 人 (5.4%)	群馬県	2.5%	卸売業、 小売業	139,309 人 (12.9%)	製造業	3.4%

(注1) 都道府県別の「人数（日本全体の外国人雇用者総数に占める割合）」は、都道府県別の外国人雇用者数を、外国人雇用者総数（1,083,769人）で除したものである。都道府県別の「日本人を含む就業者に占める外国人雇用者の割合」は、都道府県別の外国人雇用者数を、都道府県別の日本人を含む就業者数（平成28（2016）年平均）で除したものである。

(注2) 産業別の「人数（日本全体の外国人雇用者総数に占める割合）」は、産業別の外国人雇用者数を、外国人雇用者総数（1,083,769人）で除したものである。産業別の「日本人を含む就業者に占める外国人雇用者の割合」は、産業別の外国人雇用者数を、日本人を含む産業別の就業者数（平成28（2016）年10月時点）で除したものである。

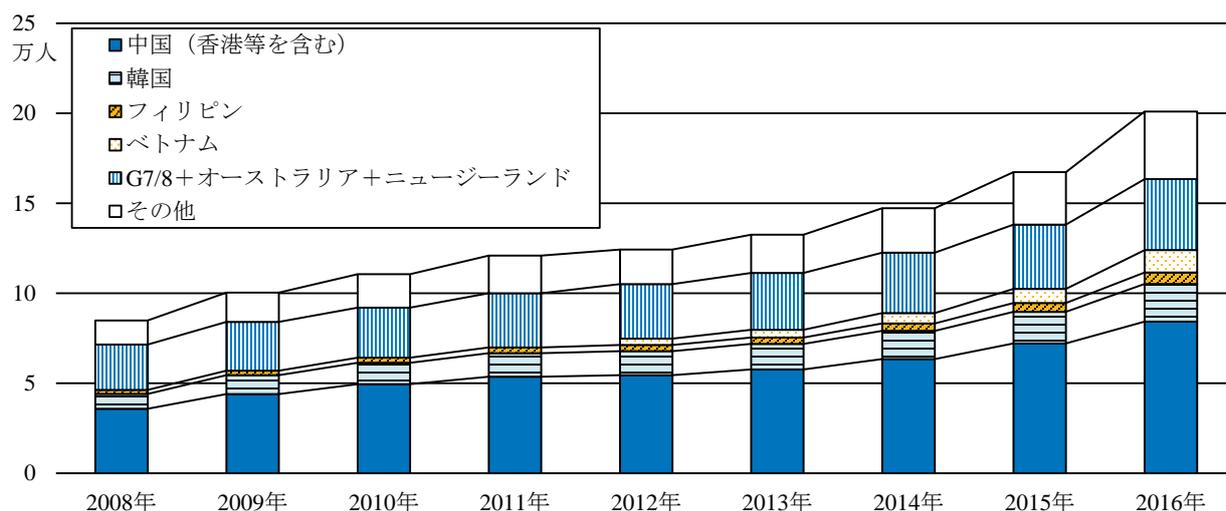
(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」；総務省統計局「労働力調査」を基に作成。

2 カテゴリー別代表例の解説

(1) 高度外国人材（カテゴリー：就労目的で在留が認められる者）

概要	<ol style="list-style-type: none"> 「専門的・技術的分野の在留資格」を有する外国人を指すが、特に、在留資格「高度専門職」を有する外国人を指すこともある。 専門的・技術的分野の在留資格は、現在 15 種類（表Ⅲ-1 参照）。 在留期間は、在留資格により異なるが、多くは最長 5 年。ただし、在留資格「高度専門職」を有し一定期間以上在留した者は、在留期間が無期限となる。 各在留資格につき定められた範囲内での就労が可能。
主な制度等変遷	<ol style="list-style-type: none"> 平成元（1989）年、専門的・技術的分野の在留資格を整備。 平成 24（2012）年、高度人材ポイント制（専門的・技術的分野の在留資格を取得できる外国人のうち、学歴、年収、年齢等の項目ごとに設けられたポイントの合計が一定以上である場合に、出入国管理上の優遇措置（配偶者の就労許可、親の帯同許可、永住許可要件の緩和等）を講ずるもの）を導入。 平成 26（2014）年、在留資格「高度専門職」が設けられる。 平成 28（2016）年、在留資格「介護」が設けられる。 平成 27（2017）年、「日本版高度外国人材グリーンカード」（特に高度と認められる者に 1 年の滞在で永住許可を認める）を導入。

図Ⅲ-3 「専門的・技術的分野の在留資格」の外国人雇用者の国籍別推移



(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」各年版を基に作成。

表Ⅲ-3 「専門的・技術的分野の在留資格」の都道府県、産業別の状況（平成 28 年の上位 3 位）

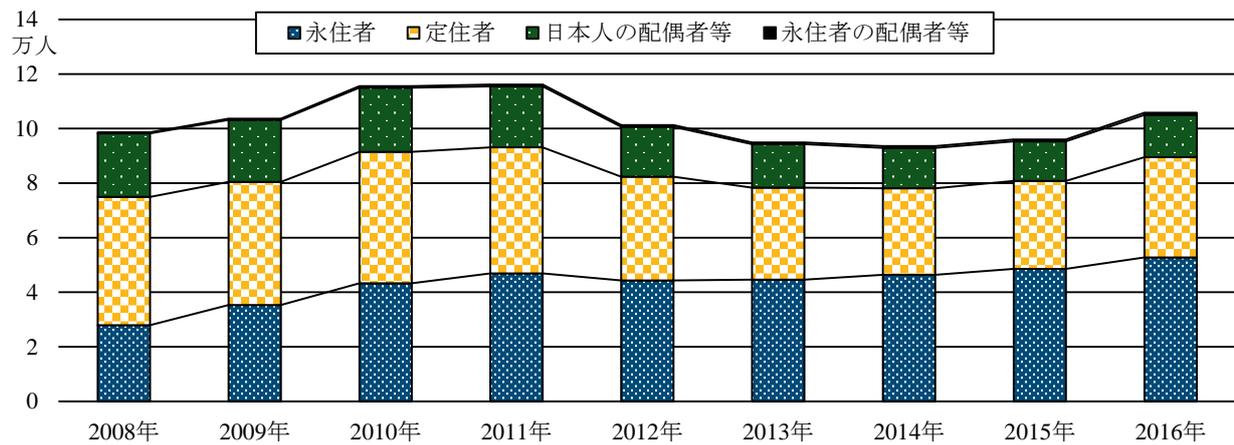
都道府県別				産業別			
当該資格の外国人雇用者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇用者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇用者の割合		当該資格の外国人雇用者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇用者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇用者の割合	
東京都	104,708 人 (52.1%)	東京都	1.4%	情報通信業	33,656 人 (16.7%)	情報通信業	1.6%
愛知県	12,852 人 (6.4%)	愛知県	0.3%	製造業	30,994 人 (15.4%)	教育、 学習支援業	0.9%
大阪府	12,356 人 (6.1%)	大阪府	0.3%	卸売業、 小売業	28,536 人 (14.2%)	宿泊業、飲食 サービス業	0.4%

(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」；総務省統計局「労働力調査」を基に作成。

(2) 日系外国人（カテゴリー：身分に基づき在留する者）

概要	<ol style="list-style-type: none"> 1. 日本人の子又は孫であって、日本国籍を有さない者を指す。 2. 新規入国時の在留資格は、「日本人の配偶者等」、「定住者」等であるが、その後、「永住者」の資格を取得した者も多い。 3. 「日本人の配偶者等」、「定住者」の在留期間は、最長5年。「永住者」の在留資格を取得した場合、在留期間は無期限となる。 4. 就労に関する制限はない。
主な制度等変遷	<ol style="list-style-type: none"> 1. 平成元（1989）年、在留資格「定住者」が設けられる。日系三世等に当該在留資格が付与される。これを契機として、ブラジルやペルーなどからの南米日系人の流入が急増し、製造業が盛んな地域に集住するようになる。 2. 平成20（2008）年、リーマンショック後の経済危機により、日系外国人の解雇や派遣・請負契約打ち切りが社会問題化。これを受けて、平成21（2009）年、政府は、帰国を希望する日系人に対し、家族分を含めた帰国支援金の支給を実施（平成22（2010）年3月をもって終了）。 3. 平成21（2009）年から、内閣府特命担当大臣を議長とする日系定住外国人施策推進会議開催。

図Ⅲ-4 国籍「ブラジル」の外国人雇用者の「身分に基づく在留資格」の内訳推移



(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」各年版を基に作成。

表Ⅲ-4 在留資格「定住者」の都道府県、産業別の状況（平成28年の上位3位）

都道府県別				産業別			
当該資格の外国人雇用者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇用者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇用者の割合		当該資格の外国人雇用者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇用者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇用者の割合	
愛知県	17,147人 (19.7%)	滋賀県	0.5%	製造業	36,859人 (42.3%)	サービス業 (他に分類されないもの)	0.7%
東京都	12,576人 (14.5%)	静岡県	0.5%	サービス業 (他に分類されないもの)	26,537人 (30.5%)	製造業	0.4%
静岡県	9,936人 (11.4%)	愛知県	0.4%	卸売業、 小売業	5,900人 (6.8%)	宿泊業、 飲食サービス業	0.2%

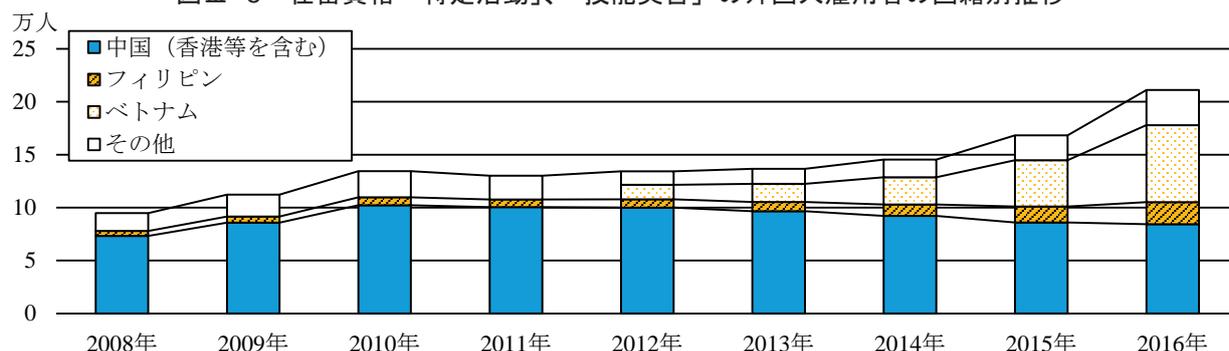
(注) 日系外国人の在留資格としては、「定住者」以外にも「日本人の配偶者等」「永住者」なども該当するが、ここでは、特に南米からの日系外国人の来日増加の一要因となったとされる「定住者」を代表例として示した。ただし、「定住者」の在留資格には、ミャンマー難民、中国残留邦人、日本人の実子を養育する外国人親等も含まれる。

(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」；総務省統計局「労働力調査」を基に作成。

(3) 外国人技能実習生（カテゴリー：技能実習）

概要	<ol style="list-style-type: none"> 外国人技能実習制度は、国際貢献のため、発展途上国の青壮年労働者を受け入れ、技術等の移転を図り、これらの国の経済発展を担う人材を育成する制度。 在留資格は「技能実習」。 在留期間は、最長3年間（優良な受入機関に限り、最長5年に延長可能）。 来日1年目は職種にほぼ制限はないが、来日2年目以降は、技能検定等の公的評価制度のある職種⁽²²⁾に限られる。
主な制度等変遷	<ol style="list-style-type: none"> 昭和56（1981）年、留学の一形態として、「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得しようとする者」（技術研修生）の在留資格が設けられる。 平成元（1989）年、在留資格「研修」が設けられる。 同年、法務省告示により、海外との関係がない中小企業も受入れが可能になった。 平成5（1993）年、法務省告示により、1年間の研修に続き、実習機関と実習生との間で雇用契約を結んで行われる1年間の技能実習が可能になった。技能実習の在留資格は「特定活動」（外国人研修・技能実習制度）。 平成9（1997）年、技能実習の期間を2年間に延長。 平成21（2009）年、在留資格「技能実習」が設けられ、来日1年目から雇用契約に基づく技能実習が行われることになった（外国人技能実習制度）。 平成28（2016）年、外国人技能実習法制定。制度の適正化とあわせて、優良な受入企業等における在留期間の延長等の措置が開始される。

図Ⅲ-5 在留資格「特定活動」、「技能実習」の外国人雇業者の国籍別推移



(注) 平成21（2009）年までは在留資格「特定活動」、平成22（2010）年は「特定活動」、「技能実習」の和、平成23（2011）年以降は「技能実習」。

(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」各年版を基に作成。

表Ⅲ-5 在留資格「技能実習」の都道府県、産業別の状況（平成28年の上位3位）

都道府県別				産業別			
当該資格の外国人雇業者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇業者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇業者の割合		当該資格の外国人雇業者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇業者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇業者の割合	
愛知県	23,539人 (11.2%)	岐阜県	0.9%	製造業	134,419人 (63.7%)	製造業	1.3%
広島県	11,787人 (5.6%)	広島県	0.9%	建設業	27,541人 (13.0%)	建設業	0.7%
大阪府	9,972人 (4.7%)	香川県	0.9%	卸売業、 小売業	11,556人 (5.5%)	卸売業、 小売業	0.1%

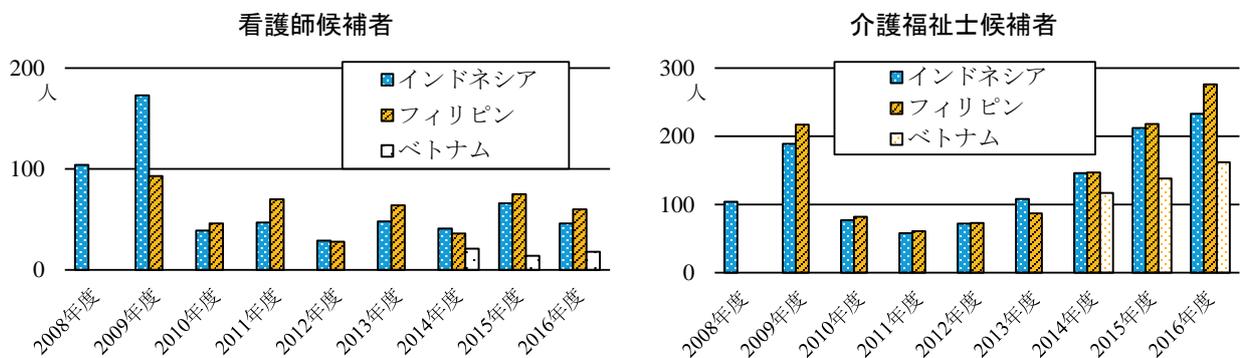
(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」；総務省統計局「労働力調査」を基に作成。

(22) 平成29（2017）年12月6日時点で、77職種が該当。例えば、「耕種農業」、「漁船漁業」、「建築板金」、「缶詰巻縮」、「紡績運転」、「鋳造」、「家具製作」等がある。同年11月には、対人サービスの職種として初めて「介護」が加えられた。

(4) 経済連携協定に基づく看護師・介護福祉士候補者（カテゴリー：特定活動）

概要	<ol style="list-style-type: none"> 1. 受入相手国との経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA）に基づき、2国間の経済活動の連携強化の観点から、一定の要件を満たす者を外国人看護師・介護福祉士候補者として日本国内の病院や介護施設等に受け入れるもの。 2. 在留資格は「特定活動」。 3. 在留期間は、看護師候補者が最長3年、介護福祉士候補者が最長4年。 4. 在留期間中に、候補者は、受入施設で就労しながら研修を受け、日本の看護師又は介護福祉士の国家試験を受験する。合格して看護師又は介護福祉士資格を取得した者は、「特定活動」の在留資格のまま、日本で看護師又は介護福祉士として就労することができ、上限なく更新することが可能である。 5. 国家試験に不合格の場合は、原則として母国に帰国する。 6. 国内労働市場への影響や制度の適正な運用の確保の観点から、年度ごとの最大受入人数を設定（看護師候補者各国200人、介護福祉士候補者各国300人）。 7. 現在、インドネシア（平成20（2008）年度～）、フィリピン（平成21（2009）年度～）、ベトナム（平成26（2014）年度～）の3か国から受入れが実施されている。
----	--

図Ⅲ-6 国籍別受入れ人数の推移



(出典)「経済連携協定に基づく受入れの枠組」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/epa_base_2909.pdf> を基に作成。

表Ⅲ-6 看護師・介護福祉士候補者の受験年度別国家試験合格率

受験年度	看護師試験			介護福祉士試験		
	受験者数	合格者数	合格率	受験者数	合格者数	合格率
平成20年度	82人	0人	0.0% (89.9%)	—	—	—
平成21年度	254人	3人	1.2% (89.5%)	—	—	—
平成22年度	398人	16人	4.0% (91.8%)	—	—	—
平成23年度	415人	47人	11.3% (90.1%)	95人	36人	37.9% (63.9%)
平成24年度	311人	30人	9.6% (88.8%)	322人	128人	39.8% (64.4%)
平成25年度	301人	32人	10.6% (89.6%)	215人	78人	36.3% (64.6%)
平成26年度	357人	26人	7.3% (90.0%)	174人	78人	44.8% (61.0%)
平成27年度	429人	47人	11.0% (89.4%)	161人	82人	50.9% (57.9%)
平成28年度	447人	65人	14.5% (88.5%)	209人	104人	49.8% (72.1%)
延べ人数	2,994人	266人		1,176人	506人	

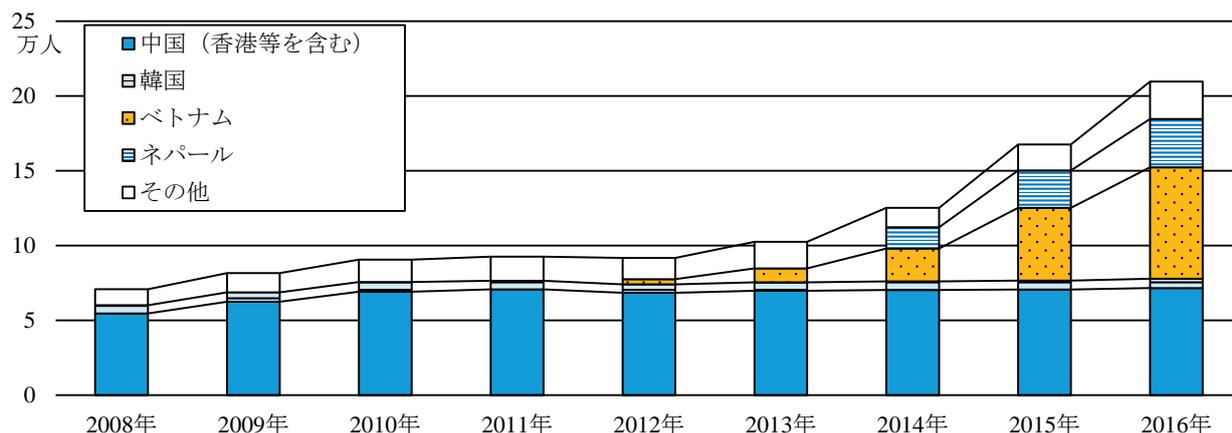
(注) 合格率の括弧内の数字は、日本人を含めた全体の合格率。

(出典)「経済連携協定に基づく受入れの枠組」厚生労働省ウェブサイト <http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/epa_base_2909.pdf> を基に作成。

(5) 留学生の資格外活動（カテゴリー：資格外活動）

概要	<ol style="list-style-type: none"> 1. 留学生（大学、高等専門学校等に在籍する者）は、原則として就労活動を行うことが認められないが、資格外活動許可申請を行い、本来の在留目的を阻害しない範囲内であり、かつ相当と認められた場合には、就労活動が許可される。 2. 具体的には、風俗営業又は風俗関係営業が含まれている営業所に係る場所でないことを条件に、1週28時間以内を限度として、勤務先や時間帯を特定することなく、包括的な資格外活動許可が与えられる。 3. 在留資格は「留学」。 4. 在留期間は、最長4年3か月。
主な制度等変遷	<ol style="list-style-type: none"> 1. 昭和58（1983）年、「留学生受入れ10万人計画」開始。同年、留学生が週20時間以内の範囲でアルバイトを行うことが認められる（アルバイトの解禁）。 2. 平成元（1989）年、大学生等を対象とする在留資格「留学」及び高等学校や各種学校等（日本語学校等）で教育を受ける者を対象とする在留資格「就学」が設けられる。この際、アルバイト等の資格外活動を行う場合には、許可を得ることが必要となる。 3. 平成20（2008）年、「留学生30万人計画」開始。 4. 平成22（2010）年、在留資格「留学」及び「就学」を「留学」に一本化。この際、留学生と就学生で異なっていた資格外活動許可を週28時間以内に統一。

図Ⅲ-7 在留資格「留学」の資格外活動者の国籍別推移



(注) 平成22（2010）年までは在留資格「留学」、「就学」の合計。平成23（2011）年以降は、「留学」。
 (出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」各年版を基に作成。

表Ⅲ-7 在留資格「留学」の資格外活動者の都道府県、産業別の状況（平成28年の上位3位）

都道府県別				産業別			
当該資格の外国人雇用者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇用者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇用者の割合		当該資格の外国人雇用者数 (当該資格を有する日本全体の外国人雇用者数全体に占める割合)		日本人を含む就業者数に占める当該資格の外国人雇用者の割合	
東京都	103,325人 (49.3%)	東京都	1.4%	宿泊業、 飲食サービス業	73,785人 (35.2%)	宿泊業、 飲食サービス業	2.1%
大阪府	16,578人 (7.9%)	福岡県	0.6%	卸売業、 小売業	45,799人 (21.8%)	サービス業 (他に分類されないもの)	0.8%
福岡県	13,470人 (6.4%)	大阪府	0.4%	サービス業 (他に分類されないもの)	26,947人 (12.9%)	卸売業、 小売業	0.5%

(出典) 厚生労働省「外国人雇用状況届出」；総務省統計局「労働力調査」を基に作成。

IV 戦後の日本の外国人労働者政策

1 終戦直後からの状況

第2次世界大戦後、占領下にあった日本は、1950年、外務省の外局として出入国管理庁を設置し、1951年に、米国の移民法の影響を強く受けた出入国とそれに伴う在留を管理する法令である「出入国管理令」(昭和26年政令第319号)を制定した。サンフランシスコ講和条約が発効する1952年に、この出入国管理令に法律としての効力が付与された。同年8月には、入管行政が外務省から法務省に移管され、以後法務省の入国管理局が出入国管理という観点から外国人政策をつかさどることとなった。

日本は、1955年頃から高度経済成長期に入り、産業界から外国人労働者の受入れを要望する声が挙げられるようになっていたが、政府の見解は、外国人労働者を特に受け入れる必要はないというものだった(第1次雇用対策基本計画(昭和42年3月14日閣議決定)における口頭了解)。一方で、1965年頃から、経済協力の一環としてアジア諸国から研修名目⁽²³⁾で来日させた外国人に就労させるということが行われ始めた。

1981年、「難民の地位に関する条約」(昭和56年条約第21号)及び同議定書に加入したことに伴い、出入国管理令を改正し、「出入国管理及び難民認定法」(入管法)とした。

2 バブル景気等による不法就労外国人の急増に伴う論争と対処

1970年代に石油危機や円高で高度経済成長に歯止めがかかったこともあり、その後もしばらく政府の見解に変化はなかったが、1980年代後半には、バブル景気による労働需要の急速な拡大と、アジア諸国からの不法就労外国人⁽²⁴⁾の急増を背景に、外国人の就労が本格的な政策議論の俎上に載せられるようになった。

1987年から1988年にかけて、労働省は、外国人労働者問題について検討を行い、雇用許可制度創設を含む政策を提案したが、雇用許可制度については、法務省が反対していたことなどから実現に至らなかった。1988年には内閣官房に、外国人労働者問題関係省庁連絡会議⁽²⁵⁾が設置された。

1988年の「第6次雇用対策基本計画」(昭和63年6月17日閣議決定)では、外国人労働者受入れについて、専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受入れは十分慎重に対応するといった方針が明記された。以後、これが政府の基本方針となった。

翌1989年、入管法が改正された(平成元年法律第79号。1990年施行)。この改正により、在留資格が拡充・再編成されて、専門・技術的能力を有する人材に対応する就労可能な在留資格が整備され、不法就労対策として、不法就労者を雇用又は業としてあつせんした者に罰則を科す「不法就労助長罪」が創設された。一方で、日系人の就労を可能とした在留資格「定住者」

(23) 当時は「研修」に該当する在留資格はなく、現在の「特定活動」に当たる「特定の在留資格者」として入国していた。「研修」に該当する在留資格は1982年に創設され、1990年に「研修」とされた。

(24) 本来就労が認められない「短期滞在」ビザ等で入国して就労している外国人。当時、人手不足に悩む中小企業の現業部門等が労働力として使用し、社会問題となっていた。

(25) 現内閣府、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省。2006年には「生活者としての外国人」に関する総合的対応策を取りまとめている。

が創設された。南米日系人の来日は、この制度改正以前から増加していたが、この改正を機に急増することとなった。また、「研修」は就労可能な在留資格とはされないまま、法務省告示による基準緩和⁽²⁶⁾が行われ、日系人と研修生⁽²⁷⁾という、実質的な単純労働者導入経路が制度化されることとなった。

入管法の改正により法務大臣が策定することとなった**出入国管理基本計画**は、1992年に第1次計画が策定された。この計画では、外国人労働者問題への対応については、従来からの政府の基本方針に沿うこととしている。

3 グローバル化、少子高齢化・人口減少に対応するための論議と政策

バブル崩壊後の1990年代後半には、国内の生産拠点の海外移転が続き、国際競争が激化した。また、少子化による労働力人口の減少への対応が政策課題となってきた。

小渕恵三内閣の下で設置された経済戦略会議の1999年の答申「**日本経済再生への戦略**」は、少子化対策として、外国人労働者の受入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直すこと、少子化に対応する諸外国の取組を勘案し、外国人移民の受入れと国籍法のあり方について検討することを求めた。

翌2000年、小渕首相の私的諮問機関である「21世紀日本の構想」懇談会が、報告書『**日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—**』を公表、この中で、グローバル化に対応し、日本の活力を維持するためには、外国人が日本に住み、働いてみたいと思うような「移民政策」が必要と提言した。

2003年の総合規制改革会議「**規制改革の推進に関する第3次答申**」では、経済がグローバル化し、人材獲得競争という新たな時代を迎えている中、我が国経済が世界経済の中で競争力を維持していくためには、少なくとも高度な人材に対し、国境を越えて幅広く門戸を開放していかなければならないとの見解が示された。2005年の**第3次出入国管理基本計画**では、「専門的、技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れる」というのが我が国の現在の方針であるとし、人口減少への対応に言及して「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」と述べられている。2005年の経済財政諮問会議専門調査会報告書「**日本21世紀ビジョン**」では、外国人労働者の積極的かつ秩序ある受入れを行うものとし、広義の資格・技能を持ち、仕事や生活に当たって不自由のない日本語を習得した外国人には原則日本での就労を可能にするため、入国・就労の資格となる技能を大幅に拡大するとしている。翌2006年の規制改革・民間開放推進会議「**規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申**」では、在留外国人の入国後のチェック体制の強化や外国人研修・技能実習制度の見直しなど、法令や制度の合理化・適正化が措置された後は、いかにすれば国内で付加価値を生み、我が国の経済規模を維持・拡大させられるのかという問題に、外国人労働者の受入れの面からも本格的な対処を検討する必要があるとしている。

2007年には「**雇用対策法**」（昭和41年法律第132号）が改正され、同法に国が講ずるべき施

(26) 受入機関やその派遣機関との関係に関する緩和が行われ、中小企業に受入ルートが開放された。

(27) 1993年には「研修」後に雇用契約を結んで実習を行う「技能実習制度」が開始された。

策として外国人の雇用政策が明記された。その内容として、高度の専門的な知識又は技術を有する外国人の我が国における就業の促進と、合法的に国内で就業している外国人の適切な雇用機会の確保が図られるようにするための雇用管理の改善の促進及び離職した場合の再就職の促進を図るために必要な施策の充実が規定されている。

改正雇用対策法により、雇用対策基本計画に代わって策定されることとなった「**雇用政策基本方針**」（平成20年厚生労働省告示第40号）では、労働市場の二重構造化が強まるおそれがあることに加え、労働条件等の改善や、それを通じたマッチングの促進・人材確保を阻害しないためにも、安易に外国人労働者の受入範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要とした上で、専門的・技術的分野の外国人の就業の積極推進、質の高い留学生の確保や就職支援の推進、外国人労働者の就業環境の改善を掲げている。

2008年以降の経済危機により、日系人の解雇や派遣・請負契約打ち切りによる失業が急増した。翌2009年には、帰国支援金支給が行われ、相当数が帰国した一方、日本での暮らしが長期に及び定住を希望する者も多数に上った。しかしこれらの者は日本語能力が不十分であることなどから再就職も難しく、生活困難な状況に置かれる場合が増加したため、内閣府特命担当大臣を議長とする**日系定住外国人施策推進会議**が開催されることとなった。

2008年、自由民主党外国人材交流推進議員連盟が、日本の生きる道は、世界に通用する国際国家として自らを世界に開き、移民の受入れにより日本の活性化を図る「移民立国」への転換であるとし、また、新しい国造りのためには、適正な移民受入れを進める「移民政策」を打ち出す必要があるとして、「日本型移民政策」を提唱する「**人材開国！日本型移民政策の提言 世界の若者が移住したいと憧れる国の構築に向けて**」（中間とりまとめ）を公表した。なお、ここでは、移民の定義を「通常の居住地以外の国に移動し少なくとも12か月間当該国に居住する人のこと（長期の移民）」としている。

2008年、内閣官房長官の下に高度人材受入推進会議が開催され、翌2009年には、外国高度人材受入政策を国家戦略として位置付けるとする報告書「**外国高度人材受入政策の本格的展開を**」がまとめられた。

2009年の**入管法改正**（平成21年法律第79号）では、外国人登録制度を廃止して在留カードを導入したほか、在留資格「技能実習」の創設など研修・技能実習制度の見直しに係る措置や、在留資格「留学」と「就学」の一本化等が行われた。

2012年、在留カードによる新たな在留管理制度が開始された。また、高度外国人材の我が国への受入促進を図る「**高度人材ポイント制**」が導入された。

2014年に改正された**雇用政策基本方針**（平成26年厚生労働省告示第201号）では、高度外国人材の受入れ及び定着の支援が重要であるとし、また、日系人等の定住者や日本人の配偶者等の活動制限のない外国人の就業促進のための施策を掲げている。外国人労働者の受入範囲拡大については、労働市場や医療・社会保障、教育、地域社会への影響や治安等国民生活への影響も踏まえ、国民的議論が必要としている。

4 日本再興戦略改訂 2014 以後

2014 年の「日本再興戦略改訂 2014—未来への挑戦—」（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定）では、外国人材の活用という項目を立て、①高度外国人材受入環境の整備、②外国人技能実習制度の抜本的な見直し、③製造業における海外子会社等従業員の国内受入れ、④女性の活躍推進、家事支援ニーズへの対応のための外国人家事支援人材の活用、⑤介護分野の国家資格を取得した外国人留学生の活躍支援等を方針として掲げた。一方で、中長期的な外国人材の受入れの在り方については、移民政策と誤解されないように配慮し、かつ国民的なコンセンサスを形成しつつ、総合的な検討を進めていくとしている。

こうした政府の方針を受け、2014 年の入管法改正（平成 26 年法律第 74 号）により、高度人材ポイント制に係る在留資格「高度専門職」が創設された。同年、緊急かつ時限的な措置として、即戦力となる建設・造船分野の技能実習修了者の受入れが開始された。2015 年には国家戦略特別区域法の改正（平成 27 年法律第 56 号）により、国家戦略特区での家事支援外国人受入事業が解禁された。2016 年の入管法改正（平成 28 年法律第 88 号）により介護福祉士資格を取得した留学生に対する在留資格「介護」が創設され、同年「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成 28 年法律第 89 号）が制定された。また、同年、製造業において海外子会社等の従業員を国内拠点に受け入れる制度が開始された。

2016 年、自由民主党政務調査会労働力確保に関する特命委員会の「**「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方**」が公表された。この中で、外国人労働者の受入れについて、雇用労働者としての適正な管理を行う新たな仕組みを前提に、移民政策と誤解されないように配慮しつつ（留学や資格取得等の配慮も含め）、必要性がある分野については個別に精査した上で就労目的の在留資格を付与して受入れを進めていくべきとの考えが示され、現在の外国人労働者数を倍増しても対応できる制度を構築すべきとされた。なお、ここでいう「移民」とは、入国の時点でいわゆる永住権を有する者であり、就労目的の在留資格による受入れは「移民」には当たらないとしている。

2017 年の「**未来投資戦略 2017 — Society 5.0 の実現に向けた改革—**」（平成 29 年 6 月 9 日閣議決定）では、「経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」とされた。また「**働き方改革実行計画**」（平成 29 年 3 月 28 日働き方改革実現会議決定）では、企業における職務等の明確化と公正な評価・処遇の改善など、高度外国人材を更に積極的に受け入れるための就労環境の整備を図っていくことが重要とし、ここでも「移民政策と誤解されないような仕組みや国民的なコンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」としている。

2017 年には、ポイント制を見直し、一定の高度人材に 1 年の滞在で永住許可を認める「日本版高度外国人材グリーンカード」が導入され、また、国家戦略特区における農業分野の外国人就労解禁等を含む国家戦略特別区域法の改正法（平成 29 年法律第 71 号）が成立した。

参考文献

岡村美保子 「我が国の外国人労働者」『レファレンス』804 号, 2018.1, pp.29-53. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11035759_po_080403.pdf?contentNo=1>

＜付＞ 日本の外国人労働者に関する主な制度等の変遷

年	立法／基本計画／ 政策文書等	高度外国人材	日系外国人	外国人技能実習生	EPAに基づく看護師・ 介護福祉士候補者	留学生 (資格外活動)
1951	・ 出入国管理令制定					
1967	・ 第1次雇用対策基本計画における 口頭了解					
1981	・ 出入国管理令改正（「出入国管理 及び難民認定法」（入管法））			・ 技術研修生に該当する在 留資格制度が設けられる。 (1982年施行)		
1983						・ 留学生受入れ10 万人計画 ・ アルバイト（資 格外活動）の解 禁
1988	・ 外国人労働者問題関係省庁連絡会 議 ・ 第6次雇用対策基本計画					
1989	・ 入管法改正	・ 専門的・技術的分野の 在留資格が設けられる。 (1990年施行)	・ 在留資格「定住者」が設 けられる。 (1990年施行)	・ 在留資格「研修」が設け られる。 (1990年施行)		・ 在留資格「留 学」及び「就学」 が設けられる。 (1990年施行)
1990				・ 法務省告示により、海外 との関係がない中小企業 も受入れが可能となる。		
1992	・ 第1次出入国管理基本計画					
1993				・ 外国人技能実習制度の創 設		
1997				・ 実習期間の延長		
1999	・ 経済戦略会議「日本経済再生への 戦略」					
2000	・ 21世紀日本の構想懇談会「日本の フロンティアは日本の中にある」					

2003	<ul style="list-style-type: none"> 規制改革の推進に関する第3次答申 					
2005	<ul style="list-style-type: none"> 第3次出入国管理基本計画 経済財政諮問会議専門調査会「日本21世紀ビジョン」 					
2006	<ul style="list-style-type: none"> 規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 					
2007	<ul style="list-style-type: none"> 雇用対策法改正 					
2008	<ul style="list-style-type: none"> 雇用政策基本方針 自民党外国人材交流推進議員連盟「人材開国！日本型移民政策の提言」（中間とりまとめ） 	<ul style="list-style-type: none"> リーマンショック後、解雇や派遣・請負契約打切りが社会問題化 			<ul style="list-style-type: none"> 日・インドネシアEPAによる受入れ開始 	<ul style="list-style-type: none"> 留学生30万人計画
2009	<ul style="list-style-type: none"> 入管法改正 	<ul style="list-style-type: none"> 高度人材受入推進会議「外国高度人材受入政策の本格的展開を」 	<ul style="list-style-type: none"> 帰国支援金の支給（2009～2010） 日系定住外国人施策推進会議（2009～） 	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「技能実習」が設けられる。（2010年施行） 	<ul style="list-style-type: none"> 日・フィリピンEPAによる受入れ開始 	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「留学」と「就学」の一本化（2010年施行）
2012		<ul style="list-style-type: none"> 高度人材ポイント制度導入 				
2014	<ul style="list-style-type: none"> 雇用政策基本方針改正 「日本再興戦略改訂2014」 入管法改正 	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「高度専門職」が設けられる。（2015年施行） 			<ul style="list-style-type: none"> 日・ベトナムEPAによる受入れ開始 	
2016	<ul style="list-style-type: none"> 自民党政務調査会労働力確保に関する特命委員会「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方 入管法改正 	<ul style="list-style-type: none"> 在留資格「介護」が設けられる。（2017年施行） 		<ul style="list-style-type: none"> 外国人技能実習法（優良な受入企業等における在留期間の延長、制度の適正化等）（2017年施行） 		
2017	<ul style="list-style-type: none"> 「未来投資戦略2017」 「働き方改革実行計画」 	<ul style="list-style-type: none"> 「日本版高度外国人材グリーンカード」導入 				

(出典) 明石純一『1990年体制の成立と展開』ナカニシヤ出版、2010、pp.17-19; 中川正春ほか『なぜ今、移民問題か』藤原書店、2014、pp.366-374; 厚生労働省『厚生労働白書 平成28年版』2016、pp.487-488; 同『厚生労働白書 平成26年版』2014、pp.479-480; 「平成28年入管法改正について」 入国管理局ウェブサイトを <http://www.immi-moj.go.jp/hourei/h28_kaisei.html>; 「技能実習法による新しい技能実習制度について」 法務省ウェブサイトを <[http://www.immi-moj.go.jp/hourei/](http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri05_00014.html)> 入国管理局ウェブサイトを <<http://www.immi-moj.go.jp/hourei/>> 等を基に作成。

調査資料（近刊）のご案内

グローバル化の中の議会の役割—欧州の経験から日本への示唆 (平成 27 年度 国際政策セミナー報告書)	2016 年 7 月
違憲審査制の論点 (改訂版) (基本情報シリーズ㉓)	2016 年 12 月
ダイバーシティ (多様性) 社会の構築 (総合調査報告書)	2017 年 2 月
宇宙政策の動向 (平成 28 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2017 年 3 月
冷戦後の科学技術政策の変容 (平成 28 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2017 年 3 月
家族のダイバーシティ—ヨーロッパの経験から考える— (平成 28 年度 国際政策セミナー報告書)	2017 年 10 月
諸外国の付加価値税 (2018 年版) (基本情報シリーズ㉔)	2016 年 3 月
フランス議会下院規則 (基本情報シリーズ㉕)	2018 年 3 月
自動運転技術の動向と課題 (平成 29 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2018 年 3 月
岐路に立つ EU (総合調査報告書)	2018 年 3 月
人工知能・ロボットと労働・雇用をめぐる視点 (平成 29 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2018 年 3 月
データ活用社会を支えるインフラ (平成 29 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2018 年 3 月
政策決定と科学的リテラシー (平成 29 年度 科学技術に関する調査プロジェクト)	2018 年 3 月

調査資料 2018-2

EU における外国人労働者をめぐる現状と課題—ドイツを中心に—

平成 29 年度国際政策セミナー報告書

平成 30 年 11 月 29 日発行
ISBN 978-4-87582-824-2
編集 国立国会図書館調査及び立法考査局
発行 国立国会図書館
〒100-8924 東京都千代田区永田町 1-10-1
Tel : 03-3581-2331 (代表)

-
- *本誌は、国政審議の参考に供するためにまとめたものです。
 - *本誌に掲載した論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰(めいせき)性等の観点からの審査を経たものです。
 - *本誌に掲載した論文等のうち、意見にわたる部分は、それぞれ筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。
 - *本誌に掲載された論文等を全文又は長文にわたり抜粋して転載される場合には、事前に当局調査企画課にご連絡ください。
 - *本誌の内容及びバックナンバーは、国立国会図書館ホームページ (<http://www.ndl.go.jp>) でも、ご覧いただけます。
 - *中性再生紙使用

ISBN 978-4-87582-824-2
Research Materials 2018-2

International Policy Seminar

Current Situation and Issues of Foreign Workers in the EU

— with a Focus on Germany —



Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library
Tokyo 100-8924, Japan
E-mail : bureau@ndl.go.jp

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。