

# スウェーデンの外国人政策と立法動向

海外立法情報課 井樋 三枝子

## 【目次】

はじめに

### I 外国人政策の変遷

- 1 外国人管理法制の開始
- 2 第二次世界大戦後の外国人管理法制
- 3 労働市場テストの導入
- 4 冷戦の終結
- 5 国内問題・高齢化社会への対応

### II 2008年の外国人法改正

- 1 法律の概要
- 2 法案審議の論点

### III 2010年の難民就労を促進する法律

- 1 法律の概要
- 2 法案審議の論点

おわりに

## はじめに

スウェーデンでは、2006年の総選挙で社会民主労働党政権から、穏健党、中央党、自由党、キリスト教民主党の4党からなる中道右派連立政権に交代した。そして、2010年9月の総選挙では、前連立政権を構成していた4党は、過半数を取ることができなかったものの、社会民主労働党を中心とする左派ブロックには勝利した。今後は、再び中道右派ブロック中の第1党となった穏健党が、左派ブロックの環境党等に閣外協力を求め、引き続き政権を運営すること

となった。

前政権は、2006年の政権交代以前から、福祉国家としてのスウェーデンを支えるための労働力不足を危惧し、難民受入を中心とした従来の外国人政策<sup>(1)</sup>の改革を主張しており<sup>(2)</sup>、高齢化、人口減少化の傾向があるスウェーデン社会の将来を見据え、労働移民の受入れを認め、難民を労働力として経済活性化、労働市場活性化のために合理的に活用するように政策を変更する必要性を認識していた<sup>(3)</sup>。

この政策を実施するための立法が、2008年11月12日に国会を通過した外国人法改正である。2008年の外国人法改正の大きな柱の1つは、労働移民を受け入れる際、これまでスウェーデンが行ってきた政府による労働市場テストの停止であった。一般的に労働市場テストとは、就労目的の外国人を受け入れる場合に、国内で労働力が本当に不足しているかどうかをチェックする制度を指す。これについて、前政権で移民・難民担当大臣であった（2010年の総選挙後も、引き続き移民・難民担当大臣に就任）トビアス・ビルストローム（Tobias Billström）（穏健党）<sup>(4)</sup>は、「（労働移民の受入れに際し）政府が必要な技能や受入れ人数等を定める割当制やポイント制は有効に機能しない。（中略）何が必要かは労働市場にまかせたほうがよい。」と述べている<sup>(5)</sup>。

また、2010年3月7日には、難民<sup>(6)</sup>がスムーズに就労し、自活し、スウェーデン社会に定着

(1) スウェーデンでは一般に移民（invandrare）政策と言われる。これは一時的滞在を意図して入国する者以外はすべて、居住が前提となっているという考え方があるためである。近藤敦「第2章スウェーデンにおける外国人政策と市民権」『外国人の人権と市民権』明石書店、2001、p.68。

(2) 『海外労働時報』No.336、2003.3 p.144。

(3) 大竹剛「移民受け入れは『企業と市場』に任せよー福祉大国スウェーデンの真実(3) 移民・難民担当相に聞く」『日経ビジネスオンライン』2009.1.22。〈<http://business.nikkeibp.co.jp/article/world/20091130/210899/>〉以後、インターネット情報はすべて2010年10月28日現在である。

することを目的とした諸制度の新設及び改正に関する法律が成立した。2010年の立法は、外国人法の改正により労働移民の自由化を図るとともに、難民としてスウェーデンに入学、居住する者を有効に労働力として活用することを目的としたものである。また、その趣旨は、難民の学歴や職歴、有する資格等を考慮し、難民の能力を活用できる職業を探し、それを求めている地域と難民とを迅速にマッチングさせる制度を整備することにある。

本稿では、スウェーデンの出入国管理、移民及び外国人就労に関する政策や法制の流れ<sup>(7)</sup>と2008年及び2010年の立法の内容を紹介する。

## I 外国人政策の変遷

### 1 外国人管理法制の開始

外国人管理法制の開始当初のスウェーデン政府の立場は、原則は自由な国際移動を認め、出入国管理は個別的で臨時的な対応として行うというものであった。

1800年代に旅券による出入国管理が始まったが、1860年以降は不要となり、自由な国際移動が認められるようになった。1906年に国内の外国人に対し、自身が外国人であることを届け出る義務を課す行政命令が出されたが、出入国原則自由という方針は、第一次世界大戦前まで続

いた。

第一次世界大戦が勃発すると、1914年に強制退去法 (utvisningslagen (1914:196)) が制定された。ただし、これは滞在が好ましくないとされる者に対する、個別的な取扱いを規定するものであった。その後食糧不足、不況による労働市場の衰退等、スウェーデンの国内事情が変化してくると、労働組合は、労働目的での外国人の移住に対し規制を求めるようになった。

そして、次第に外国人管理が包括的なものに変化することとなり、1927年に外国人法 (utlänningslagen (1927:333)) が制定された。この法律により初めて、外国人がスウェーデンに居住する場合に「居住許可」の取得を義務付けられ、許可の範囲を超えて滞在した者に対し「国外退去命令」を発することが定められた。ただ、依然としてこの段階では、第一次世界大戦後という緊急事態に対応するための時限的立法という位置付けであった。

その後、世界情勢はさらに変化し、ナチスドイツによる迫害を逃れたユダヤ人を受け入れる必要性等が生じ、1937年に外国人法が全面的に改正された。この1937年法 (1937:344) では、国による包括的な出入国管理、外国人管理が規定され、難民の地位や政治的な理由による亡命について定められた。1937年法も時限的立法であったが、延長を重ね、ついに1945年の外国

(4) 2010年総選挙までは、スウェーデン国会に議席を有する政党は、次の7つであった。左党 (Vänsterpartiet)、社会民主労働党 (Socialdemokraterna)、環境党 (Miljöpartiet) (この3党が2006年国会議員総選挙以後、野党社民ブロック「赤緑連合」となる)、中央党 (Centerpartiet)、自由党 (Folkpartiet)、キリスト教民主党 (Kristdemokraterna)、穏健党 (Moderaterna) (この4党が中道右派連立政権) である。この7政党の中では穏健党が、最も保守に位置する。中道右派連立政権では22の閣僚ポスト中、11名が穏健党であった。2010年の選挙後は、閣僚ポストは24となり、穏健党員は13名となった。また、同年の選挙により、右左のどちらのブロックにも属さないスウェーデン民主党が、初めて議席を獲得している。

(5) 大竹 前掲注(3)

(6) 原文は、「新着移民 (nyanlända invandrare)」であるが、実質は特定の条件に該当して居住許可を得た者 (難民又はそれに類する者) を指しているためこのように訳出した。

(7) Farid Rezapoor och Laura Youkhanis, "Den svenska asylrätten och dess praxis," Luleå Tekniska Universitet Examensarbete, 2004:054 SHU, 2004.3.19, pp.3-5. <<http://epubl.luth.se/1404-5508/2004/054/index.html>>; 前掲注(1), pp.76-78.

人法（1945:315）により全面的に改正された。以後、外国人法は改正を重ねて今日まで存在する。

1945年法は基本的に1937年法を引き継ぐものであるが、スウェーデン国内に「無条件に」居住、滞在、就労が可能なのは「国民」に限ることを明確化した。

## 2 第二次世界大戦後の外国人管理法制

第二次世界大戦で国土や国内産業に対する打撃がなかったスウェーデンは、戦後多くの労働力を必要とし、労働移民を受け入れた。難民も同時に受け入れていたが、労働移民と比べ、少なかった。移民はフィンランド等の北欧諸国の出身者が多く、その他もイタリア、ユーゴスラビア等、ヨーロッパ諸国の出身であった。労働移民の受入れに際しては、労働組合の関与が大きく、後には主導的な役割を果たすようになった。

1954年に外国人法は改正され（1954:193）、法律で定める条件を満たす場合には、スウェーデンに入国し、滞在することは外国人の「権利」と規定した。また、永住権について規定し、永住権を保有する外国人は就労許可等を必要としないことを定めた。そして、政治的な理由による難民に対しては、明確な理由なくして庇護を拒まないことを規定した。

就労目的の移民は増加を続けた。特に、ユーゴスラビアからの同目的での移民が急増したため、1965年、入国前に労働許可を取得することを義務付ける規則が制定され、続いて、1969年には、外国人に関する問題を扱う独立した庁として移民庁（Statens invandrareverket）<sup>(8)</sup>が設立された。移民庁の前身機関は、臨時的なもの

と位置付けられていたが、移民庁の設立により初めて入国管理と外国人統合の政策について包括的に単一の官庁が責任を負うこととなった。

この時点の労働移民政策は、一時的労働者として短期的な滞在の後、帰国させるのではなく、永住を前提とし、スウェーデンに統合させることを目指していた。また、上に述べたように、労働移民の受入れには、労働組合主導の側面があり、移民と従来の労働者との間に賃金競争を起こさせないという点からも、労働移民にはスウェーデンの労働者と同等の待遇が労組の主張により保障されていた<sup>(9)</sup>。このような受入れ体制は、就労目的の移民の際限のない流入を結果的には防止するという側面もあった。

## 3 労働市場テストの導入

1970年代以降はスウェーデン経済が悪化し、外国から労働移民を受け入れる余地がなくなっていった。そこで、1972年に自由な労働移民受入れは停止され、労働移民受入れに際しては、政府による労働市場テストが導入されるようになった。労働市場テストとは、外国から雇用をする前に、スウェーデン国内（現在は、EU、欧州経済領域（EEA）やスイスについて、国内に準じた取扱をしている）での募集によって求人が埋められないかどうか、国がチェックする制度である。これにより、以後は就労目的の移民はほとんど見られなくなった。しかし、難民に対しては保護の動きが高まり、法制度も整備されていったため、彼らの呼び寄せる家族も急増し、スウェーデンへ移住する外国人のほとんどが難民という状態になった<sup>(10)</sup>。

1980年に外国人法が改正され、外国人がスウェーデンに居住、滞在するためには、入国前に

(8) 2000年に外国人法改正（2000:292）により、Migrationsverketに改組、改称した。

(9) 近藤 前掲注(1), pp.74-75; 小池克憲「スウェーデンの移民政策—多文化主義政策を中心に—」『北欧史研究』22号, 2005, pp. 27-33.

(10) 同上

居住許可を取得することが義務付けられた。続いて、1989年の外国人法改正（1989:529）の際は、難民に関して「庇護」概念の明確化がなされたほか、居住許可、労働許可等の審査についての規定が整備された。

#### 4 冷戦の終結

1990年代以降は、冷戦終結やその後のヨーロッパでの内戦等、国際情勢が激しく変動し、難民とその家族の流入がさらに増加した。そして、これによる国庫への負担増が問題視されるようになった。また、1994年1月にはEEAが発足し、スウェーデンの外国人政策において、ヨーロッパ各国との協調という要素も大きくなってきた。これらのことから、スウェーデンに対し、直接庇護を申請する者の審査を厳格化し、国際的な割当てに従った難民の受け入れを積極的に行うといった方針転換が行われるようになった。難民受け入れに対する消極化の動きがみられるようになったとも言えよう。

#### 5 国内問題・高齢化社会への対応

近年、高齢化社会の進行による労働力不足が問題視されるとともに、穏健党等の支持基盤でもある経営者団体等により、国内に失業者が存在しているにもかかわらず、必要とされる就業ポストにマッチする人材が国内で不足している事態が懸念されている。これを受け、政府は労働市場テストを停止し、外国からの労働移民を

受け入れる方策や難民を労働力として市場に有効に組み込むための方策を、数年にわたり検討してきた。

そして、2008年に労働市場テストを停止し、企業が原則自由に海外から求人することを認める等の外国人法の改正法が成立し、施行された。また、難民増に対する国庫負担の増加、難民のスウェーデン社会への統合に関する問題に対応するため、2009年に難民の能力を労働市場で有効に生かす制度を新設する法案が政府により提出され、2010年に法律は成立した。

## II 2008年の外国人法改正

### 1 法律の概要

2008年4月29日に提出された政府提出議案「労働力移民についての新規制（Nya regler för arbetskraftsinvandring（Prop.2007/08:147）」は、2008年11月12日に国会を通過、11月13日に外国人法改正法（Lag om ändring i utlänningslagen（2008:884）<sup>(1)</sup>として公布された（2008年12月15日施行）<sup>(2)</sup>。

この改正法の内容は、次のとおりである<sup>(3)</sup>。

#### (1) 労働市場テストの停止

労働市場テストの停止に伴い、企業はEU及びスイスにおいて必要な人材を集めることができない場合には、自由に他国に求人することができるようになる。ビルストローム移民・難民

(1) 外国人法第5章第5条、第10条、第18条、第23条、第6章第2条、第7章第3条の改正及び第5条第15a条、第6章第2a条、第12章第12a条の新設。

(2) EU加盟国であり、シェンゲン協定加盟国であるスウェーデンでは、ビザ発給、移民政策はEUの枠組みや、協定の規定に基づくことは前提であるが、本稿では記述を省略する。

(3) Labour immigration. Regeringskansliet ウェブサイト <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/3083/a/114169>>; Nya regler för arbetskraftsinvandring, Prop.2007/08:147. <<http://data.riksdagen.se/fil/968b4bdb-a767-4963-a8d4-8da610875e1d>>; Nya regler för arbetskraftsinvandring, Socialförsäkringsutskottets betänkande 2008/09:SfU3. <<http://data.riksdagen.se/fil/10caa696-2087-43ca-96cc-01c23d2dd372>>; *New rules for labour immigration*, Ministry of Justice, Jun. 12, 2008. <<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/10/72/00/2a13eb93.pdf>>; *Nya regler för arbetskraftsinvandring*, Justitiedepartementet, maj 15, 2008. <<http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/51/51/4bbe4bc2.pdf>>

担当大臣は、法施行に先立ちインドの英語紙『ヒンドゥー』に寄稿し、コンピューター関係業務に従事しているインド系の労働移民を紹介して、制度改正によってさらに門戸が広がるスウェーデンでの就労をアピールしている<sup>14)</sup>（ただし、法律中には職種等の制限は存在しない）。この改正法の政府広報資料<sup>15)</sup>では、企業が外国からの自由な雇用を必要とする例として、インド風衣料品ブランドの社員、レバノンの喫茶・パン屋をモデルとしたカフェチェーンでの菓子パン職人、溶接工、国内の学生に不人気なテクノロジー分野の大学、大学院への留学生の国内企業での雇用が挙げられている。

これまで外国人労働者を求める雇用主は、職業安定所（*arbetsförmedlingen*: AFM）の用意した特定のフォームを用いて求人を登録しており、登録後は、次の手順でAFMによる労働市場テストが開始された。まず、AFMが国内の職業案内システムやEUの職業案内システムEures上で、国内及びEU内の求職者に対する告知を10日間行い（AFMのシステムはEuresと連動し、オンライン上で求職情報の共有がなされているため、雇用主が求人ポストをAFMに通知することにより、他国への求人より先にEUでの求人が自動的に行われる運用となっている<sup>16)</sup>）、同時にAFMに登録されている求職者に適切な人材がないかどうか調査する。求人を行っている会社の労働組合は、外国人労働者に提示されている労働条件が、国内の労働者の水準に達しているかどうかにつき、AFMから意見を求められる。

EU、EEA及びスイス市民の雇用を優先させることについては、EC条約（当時）第10条加盟国の義務における「加盟国はこの条約の目的の実現を危うくする恐れのあるいかなる措置もとってはならない」から導き出されるとされた<sup>17)</sup>。

(2) 労働移民に対する基本的な労働条件の保障  
従来どおり団体協約や業界の労働慣行での規定を下回ってはならない。また、従来どおりEU、EEAとスイスからの雇用が優先される。

(3) 労働許可の期限延長

労働許可<sup>18)</sup>の期限は、最長1年間で1年ごとの更新であったが、最長2年間に延長される。雇用契約期間が2年より短い場合にはその期間のみ有効となる。更新は1回まで可能で、4年以上雇用が続く場合は、永住権を取得する。この法改正により、就労目的での滞在が長引いた場合での永住権取得の可能性が広がる。

これまで就労目的での永住権が認められたのは、労働市場テストを通じ、労働力が長期的に欠乏し、それが企業活動に重大な障害となっているとAFMが認定した場合であった<sup>19)</sup>。

(4) 労働許可申請・許可の手續の一本化

労働市場テスト関係のチェックの実施責任はこれまでAFMにあったが、就労を目的とする移民のための手続きは、移民庁（*Migrationsverket*）が一貫して行うこととする。

<sup>14)</sup> Tobias Billström, “Sweden opens doors for migrants,” *Hindu*, Nov. 4, 2008. Regeringskansliet ウェブサイト <<http://sweden.gov.se/sb/d/11160/a/115467>>

<sup>15)</sup> Ministry of Justice, *op.cit.* (13); Justitiedepartementet, *op.cit.* (13)

<sup>16)</sup> Prop.2007/08:147, *op.cit.* (13), pp.15-19.

<sup>17)</sup> *ibid.*

<sup>18)</sup> 外交官、北欧諸国やEU、EEA、スイスの市民等の例外はあるが、外国人がスウェーデンで就労するためには労働許可が必要であり、入国前に許可が下りていなければならない。決定は移民庁が行う。*ibid.*

<sup>19)</sup> *ibid.*

(5) 居住許可、労働許可の申請・更新のための  
出国要件の緩和

居住許可<sup>(20)</sup>期限内に失職した外国人は、スウェーデンを出国することなく、引き続き3か月間国内に滞在したまま、求職活動が可能となる。求職のための面接で入国した者も、就職が決まった場合は、引き続き滞在したまま一度帰国する必要なく、居住許可、労働許可の申請を行うことができる。就学ビザで滞在する留学生は30単位の取得又は同等の研究を修了した場合、大学院以上の高等教育を受ける留学生は1学期を修了した場合に、スウェーデンを出国することなく、就学ビザで滞在したまま、居住許可、労働許可の申請が可能となる。ただし、就学ビザが切れる前に申請を行うこととする。従来は、上述したそれぞれの申請・更新の場合には、スウェーデンから一度出国する必要があり、就学目的の居住許可を根拠としてスウェーデンに居住する間は、労働許可申請は認められていなかった。

(6) 庇護申請が却下された外国人に対する労働  
許可申請のための出国要件の緩和

これまで、庇護申請中であっても、移民庁が4か月以内に難民として欠格となるかどうか認定できないと認めた場合に限り、特例的に労働許可なしの就労が、庇護申請者に対して認められていた。このように就労実績や職を有する庇護申請者は、最終的に難民としての居住許可申請が却下された際にも、スウェーデンから一時出国することなく、滞在を続けたまま居住許可、労働許可の申請が可能となる。少なくとも6か月間の労働実績を有し、申請の時点で、少

なくとも1年間継続的な雇用が提供されていることが条件となる。当該申請は、庇護申請が却下される最終決定から2週間以内になされなければならない。

この制度改正は、難民に認定されなくても、すでにスウェーデンの労働市場に定着している者を労働力として有効に活用することを想定している<sup>(21)</sup>。

## 2 法案審議の論点

### (1) 反対意見

所管の社会保障委員会、本会議とも政府提出議案を無修正で採択したが、野党からは、主に次の2点について反対意見が出された<sup>(22)</sup>。

#### ① 労働力市場テストの停止

国内の労働力が活用されないことが懸念され、それによる頭脳流出も危惧される。労働市場テストにおいて行われていた労働移民の労働条件等についてのAFMから労働組合への意見聴取がなくなることも問題である。

#### ② 庇護申請却下時の労働移民への振替え

難民認定されなかった場合に、庇護申請者がスウェーデンでの居住を求めて、労働移民へと移行し得ることについては、明確な庇護審査が損なわれる危険性がある。迫害等の危険にさらされている庇護申請者は、本来、難民認定によりスウェーデンの居住許可を得るべきである。しかし、この制度改正で、就労実績があればスウェーデンでの居住が承認される可能性が高まるという認識を庇護申請者が持つおそれがある。すると、母国に帰り迫害を受ける可能性と比較し、たとえスウェーデン人よりも劣悪な環境であってもスウェー

<sup>(20)</sup> 外交官、北欧諸国やEU、EEA、スイスの市民等の例外はあるが、外国人がスウェーデンに3か月を超えて滞在する場合には、居住許可が必要であり、入国前に許可が下りていなければならない。決定は移民庁が行う。  
*ibid.*, pp.14-15.

<sup>(21)</sup> *ibid.*, p.23.

<sup>(22)</sup> Socialförsäkringsutskottets betänkande 2008/09:SfU3, *op.cit.* (13)

デンで労働する方が良いと庇護申請者が考え、庇護申請中、雇用主への依存を強めざるをえない立場に置かれることとなりかねない。裏を返せば、高齢者、子ども等就労に適さない庇護申請者は、この改正では恩恵を受けることがない。身元証明書類を持たない難民の労働許可の審査において、必要とする書類から身分証明書を例外として除外していないことも、強い保護理由を有する難民にとって打撃となる。

## (2) 採択理由

社会保障委員会はこれらの点に対し、次のような法案採択の理由を挙げた。

### ① 労働市場テストの停止

労働移民に対して、国内の労働者と同等の労働条件の付与、居住許可・労働許可の渡航前発給を徹底することにより、外国の労働力が国内の労働力を脅かすという可能性はなくなる。基本的に国内雇用の方が、外国人雇用より雇用主にとっては容易でもある。

また、移民庁はすでに、労働移民の労働条件の問題について、労働組合が労働許可申請過程で公平で明確な条件を雇用主に対し提示するための新たな手順に関して、労働組合と協議を開始している。

### ② 庇護申請却下時の労働移民への振替え

庇護申請が却下された時のために就労実績を積むことを目的として、庇護申請者が劣悪な労働条件を承諾せざるを得なくなるという危惧については、雇用主側を取り締まるための、この法改正とは別の仕組みを作ることが解決方法となる。この問題は、雇用主側の不法行為により引き起こされるためである。例えば、難民と認定されないまま、不法滞在

し、不法就労を行う者を、雇用主が劣悪な労働条件で雇用することが、既に社会的問題となってきたが、このような事態を解決するためにも、雇用主側に対する取締りを行わなければならない。外国人であってもスウェーデン国内で就労する場合には、国内の同種の労働者と同等以上の労働条件で雇用することが、雇用主側の法的な義務である。これが徹底されていれば、庇護申請者や難民が就労にあたり雇用主に隷属するという問題は、そもそも生じないと考えられる。審査時間の長期化の原因ともなっているが、庇護申請者の多くが身元確認書類を所持していない<sup>24</sup>。これに対しては、自分の身元確認に積極的に貢献する庇護申請者については、労働許可申請の要件から身元確認書類の提示を除外することにより対応する。

## III 2010年の難民就労を促進する法律

### 1 法律の概要

2009年11月17日に提出された政府提出議案「新着移民の労働市場定着導入—専門的立場での責任 (Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd)」(Prop.2009/10:60) は、2010年3月17日に国会を通過、5月18日に「特定の新着移民のための定着導入に関する法律 (Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197))」を中心に学校法 (Skollagen (1985:1100)) の改正外、11の法律の改正法として公布された (2010年12月1日施行)。

これらの法律は、先に紹介した労働移民自由化の流れと難民政策とを連動させたものであ

<sup>23</sup> *ibid.*

<sup>24</sup> 社会保障委員会に対する移民庁の報告によると、2007年の申請では16歳から64歳の庇護申請者の94%がパスポートその他の身元確認書類を有していなかったとされる。*ibid.*

る。難民（その中でも、若年層や高齢者以外の就労可能性の高い年齢層）をできるだけスムーズに就労へと導くよう新しい制度を作り、それに関連する業務について、地方自治体であるコミューン（kommun）の負担を減らし、国へ責任を移行することを、主な内容としている。具体的には、難民受入れに対するコミューン、レーン行政庁（länsstyrelse）、AFM、移民庁間の役割分担の変更とコミューンの責任軽減にともなう国からコミューンへの補償金額の調整等が議論された。

スウェーデンの難民受入れの現状と移民受入れに関係する諸機関について説明する。スウェーデンでは、直接国に対し庇護申請を行う者を受け入れるとともに、国連難民高等弁務官事務所の第三国定住プログラムにも参加しており、そこから毎年一定の割り当ての難民を受け入れている。2009年は約2万人を難民として認定し、居住許可を発給している（家族呼び寄せも含む）<sup>25)</sup>。

受け入れた難民を最終的に支援するのは、難民が居住することとなる各コミューンである。コミューンは、国（移民庁）と任意に協約を結んで、一定数の難民を受け入れている。

スウェーデンの行政制度の特色として、政策

立案部門が行政執行機関と別である点や国（stat, regeringen）及びその出先としてのレーン行政庁と地方自治体（コミューン、ランスティング（landsting））との間の関係性があげられる<sup>26)</sup>。

例えば、司法省には法務大臣と移民・難民担当大臣がおり、政策立案や法案作成を担当するが、その法律・制度を執行する行政機関として、移民庁等がある。雇用省を統括するのは雇用大臣だが、雇用副大臣の地位を統合・男女平等参画省の大臣の1人である統合大臣が兼務し、省庁横断的にかかわることもある。そのようにして制定された法律を実際に執行するのが、行政機関であるAFMというようになる<sup>27)</sup>。

レーン行政庁はその行政区画（レーンlän）における、国の業務を主に執行する。例えば、警察、高速道路、中央政府の地方自治体に対する補償金に関する事項等である。レーンは地方自治体であるランスティングの行政区画とほぼ同一である。コミューンはガス、水道、学校等を所管し、ランスティングはより広域的な運営が望まれるような分野、例えば医療、病院等を所掌しており、両者の間に上下関係はなく立場は対等である。通常複数のコミューンの行政区画を合わせた地域がランスティングとなる。

<sup>25)</sup> Beviljade uppehållstillstånd 1980-2009, tillståndsstatistik, Migrationsverket. スウェーデン移民庁ウェブサイト 〈<http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004203/tabs1.pdf>〉

<sup>26)</sup> 『スウェーデンの地方自治制度』東京都議会議会局調査部, 1978; 萩原金美編著『スウェーデン法律用語辞典』中央大学出版部, 2007.

<sup>27)</sup> このような分担については、「省は所管事項に関して行政機関に対する具体的な指揮監督権を有せず、行政機関は独立して行政を行う反面、これに関する責任はすべて行政機関が負い、その限りでは大臣には国会に対するなんらの政治的責任も存しない」という解説がなされている。萩原金美『スウェーデンの司法』弘文堂, 1986, pp.5-10.

<sup>28)</sup> “Så vill regeringen påskynda nyanländas etablering i Sverige,” *FAKTABLAD*, Integration och jämställdhetsdepartmentet, nov. 2009. 〈[http://www.lansstyrelsen.se/NR/rdonlyres/A5848F16-0196-4402-9063-7E331A66E6DF/179350/faktablad\\_nyanlanda\\_invandrades\\_arbetsmarknadsetab.pdf](http://www.lansstyrelsen.se/NR/rdonlyres/A5848F16-0196-4402-9063-7E331A66E6DF/179350/faktablad_nyanlanda_invandrades_arbetsmarknadsetab.pdf)〉; “Government reform to speed up the introduction of new arrivals in Sweden,” *FACT SHEET*, Ministry of Integration and Gender Equality, Dec. 2009. 〈[http://bercy.congresssite.fr/evenement/20100607/images/stories/documentation/Pays\\_etrangers/8\\_Suede/5.SuedeIntegration2009.pdf](http://bercy.congresssite.fr/evenement/20100607/images/stories/documentation/Pays_etrangers/8_Suede/5.SuedeIntegration2009.pdf)〉; Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering - egenansvar med professionellt stöd, Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7. 〈<http://data.riksdagen.se/fil/70d80d18-3ad4-4ddc-8ef7-894aaf2a8b68>〉

この法律の内容は、次のとおりである<sup>28)</sup>。

(1) 「新規認定難民」の労働市場への定着導入支援等に対する責任を移行すること

特定の条件に該当する新規に難民等と認定され居住を開始<sup>29)</sup>した者（以下「新規認定難民」とする。）<sup>30)</sup>を担当する機関が、移民庁（国）及びコミューン（地方）からAFM（国）に一本化され、取扱いが全国で画一化される。新規認定難民は、どのコミューンで就労しても扱いが変わらなくなり、より自分に適した就労ポストとマッチングしやすくなる。

コミューンは新規認定難民に該当しない難民や移民の受入れに関しては、依然として責任を負う。例えば、住宅支援、学童保育、未就学児保育、市民生活のためのオリエンテーション、移住者のためのスウェーデン語学習コース（SFI）やその他の成人教育の実施等である。従来、コミューンは、難民受入れについて、移民庁と任意に協約を結んできたが、この制度は継続される（コミューンの難民受入れは義務化しない）。

難民受入れ業務に関する各機関の責任の範囲も変更され、レーン行政庁とAFMの責任が増大する。まず、移民庁が1年の難民の全受入れ数を算定する。AFMは各レーン行政庁、移民庁と協議し、レーンごとの難民受入れ分を決定する。AFMによるレーンごとの受入れ分算定では、コミューンにおける新規認定難民が就労可能な就労ポストの量や種類を十分に考慮する。レーン行政庁とコミューンは、コミューンが受け入れる難民の人数を協定で定める。

(2) 新規認定難民の就労ポスト斡旋に関する制

度を改善すること

居住許可が下りると直ちに、AFMは新規認定難民のバックグラウンド調査、面談を行い、新規認定難民の資質に応じた今後の就労支援のための基礎資料を作成する。コミューンによる住居探しの支援期間は、従来、居住許可が下りてから1か月間であったが、6か月に延長する。

(3) 定着導入プラン制度を新設すること

AFMは新規認定難民に対し、労働市場への定着導入・自活のためのプラン（以下「定着導入プラン」とする。）を対象者とともに、それぞれの状況に照らして設計する。定着導入プランは居住許可が下りてから1年以内に策定される。定着導入プランの対象となるのは難民として居住許可を得た者及びその家族であって、20歳以上64歳以下の者及びスウェーデンに親がいない18歳以上19歳以下の者となる。ただし、難民の家族呼び寄せにより居住許可を得た者については、最初に家族の1人が難民認定を受けてから2年以内に居住許可を申請した場合のみ定着導入プランの対象となる。定着導入プランの対象となる新規認定難民は、このプランへの参加について制定法上の権利が認められる。

既にフルタイムの営利活動に従事していること、通学、病気その他の身体的、精神的な障害等を理由として少なくとも定着導入プラン全体の4分の1の期間参加することが困難な者は、定着導入プラン自体に参加できない。定着導入プランの実施期間は、最大で2年間となる。定着導入プラン途中であっても、フルタイムでの営利活動が半年継続した時点、大学等の高等教育への進学が決定した時点等<sup>31)</sup>、自活可能と判

<sup>28)</sup> 住民登録簿（folkbokförming）に登録され、個人番号が付与されることとなる。

<sup>29)</sup> 前掲注(6)

<sup>31)</sup> スウェーデンでは高等教育は基本的に無償であり、就学中には学生ローンの貸与や国からの奨学金支給があるため。

断された時点で終了する。

定着導入プランには、最低でもSFI、市民生活オリエンテーション、就労準備活動を含む。SFIと市民生活オリエンテーションは、国民番号付与のための住民登録後1か月以内の開始が義務付けられる。

定着導入プラン策定の詳細は、下位規則で定められる。

#### (4) 定着導入プラン参加者に対する補償金

新規認定難民には定着導入プラン参加中、補償金が支給される。補償金は全国で統一され、個人単位で提供される。補償金は、課税対象所得とはならず、他の社会保障上の給付と合わせて受領することが可能である（ただし、社会保障上の給付を受ける場合には、補償金は世帯の収入として換算される）。この補償金は、全国どのコミューンに居住していても同額である。また、世帯にではなく対象者個人に支給することにより、男女共同参画を促進する目的もある。(1)により、補償金はコミューンを通じてではなく、中央政府の財源からの支給となる。従来は、難民に対する補償金等はコミューン間でばらつきがあった。定着導入プランに参加しながら、一定程度の就労をすることも可能である。支給のための条件として、定着導入プランへの出席率等が勘案される。例えば、(認められた場合を除き)定着導入プランへの不参加や欠席があると、補償金が減額される可能性がある。また、受給者の営利活動による収入が一定額ある場合にも減額となる場合がある。定着プラン終了または中止とともに支給は終了する。

#### (5) 市民生活オリエンテーションの義務化

多様な社会的背景を有する新規認定難民に、スウェーデン社会共通の価値観である民主主義

の基本的価値の重要性や市民の平等、男女平等参画の重要性を身につけさせる。これらが社会参加と就労を促進するための重要な要素と考えられるためである。特に社会における個人の義務と権利についての明確な情報を提供することが重視される。

#### (6) 定着導入プラン実現のための「水先案内人」制度の新設

新たに導入される「水先案内」業務は、会社、労働組合、経営者団体のような非経済的の団体(ideella föreningar)又は経済的の団体(ekonomiska föreningar)等の法人格を有する団体及び事業者団体等による民間参入が認められる。水先案内人の活動内容はAFMの指示の下での、新規認定難民の早期就労や定着導入プラン実施の支援である。水先案内人は、新規認定難民に居住許可が下りると、対象者ひとりひとりに対して直ちに選定される。AFMに認可された複数の水先案内人の中から新規認定難民は自身の案内人を自由に選択できる。

これまでAFMによる類似の支援が、裁量的に一部の難民に対して行われてきたが、実施までに居住許可が承認されてから1、2年が経過していたのが通例であった。「水先案内」業務はこれを発展・強化したものである。

## 2 法案審議の論点

### (1) 反対意見

所管の社会保障委員会、本会議とも政府提出議案を無修正で採択した。しかし、野党から次の点について反対意見も出された<sup>32)</sup>。

- ① 新制度の執行責任のAFMへの一本化について  
難民受入れに伴う負担が年々増加している

<sup>32)</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7, *op.cit.*(28), pp.10-38.

コミューンから、難民の就労支援の部分の役割を国が引き継ぐことには賛同できるが、AFMではなく別の新たな機関を組織して当たらせるべきである。また、新規認定難民受入れや定着導入に関係する各機関の責任範囲が不明確である。近年のコミューンの負担増への対応としての権限移行であるならば、役割を引き継ぐAFMに対しても、コミューンへの補償金以上の予算を割り当てる必要がある。

定着導入プランの主要内容の1つとされているコミューンが実施するSFIは、質の低下、特に講師の質の低下が問題視されており、改善を必要としていることから、AFMへ執行責任を一本化するよりも、コミューンと国が並行して新規認定難民の就労支援を行うべきである。

#### ② 定着導入プランの対象者の範囲について

法案では家族呼び寄せの場合には、最初に家族の1人が難民認定を受けてから2年以内に居住許可を申請した者だけに定着導入プランの対象が限定されているが、難民の就労を支援し、労働力の確保を目指すのであれば、これを最初の6年以内まで対象を拡大すべきである。

#### ③ 定着導入プランの内容

難民は様々なリハビリが必要な状態で入国することも多いため、定着導入プランに、リハビリプログラムも含めるべきである。

#### ④ 定着導入プラン実現のための「水先案内人」制度の新設、民間の参入

自由選択システムが機能するためには、前提として、市場に各人に適合した選択を可能とする選択肢が多数存在しなければならない。社会福祉的要素の強い業務である「水先案内人」業務は、採算性にも疑問があり、民間企業等がこれを公正に実現することをAFMが担保できるか、多様な難民の選択に対応で

きる程度の参入が見込めるか等の懸念がある。

#### ⑤ コミューンへの難民受入れ分配について

コミューンの難民受入れを任意にするのではなく、義務化すべきである。その場合、割当て人数は各コミューンの人口規模等を参考にする。仕組みとしては、移民庁とレーン行政庁が難民の受入れに関する協定を個々に結び、レーン行政庁は個々のコミューンと一定の受入れ人数を定め、コミューンとの協定をその後結ぶようにすべきである。

#### ⑥ コミューンへの国からの補償金について

一部の難民受入れ関連業務がコミューンから国へ移行することに伴い、これまでコミューンが国から得ていた補償金がなくなることによって、国とコミューンの業務連携に影響を与える可能性が危惧される。市民生活オリエンテーション、住居支援、スウェーデン社会理解の支援等への責任をコミューンが引き続き負うことはもちろん、定着導入プラン対象者以外の難民等の受入れについての最終的な責任もコミューンが負わなければならないことから、コミューンの今後の責任を負うべき範囲を明確化し、国からの補償を確保すべきである。

#### (2) 採択理由

これらの点に対し、委員会は、次のような法案採択の理由を挙げた。

#### ① 新制度の執行責任のAFMへの一本化について

従来コミューンによる難民受入れは、社会保障的な側面が大きく、難民の労働市場での積極的活用の側面は薄かった。難民の迅速な就労を促進するためには、全国的な規模で雇用とのマッチングを行う必要があり、国が一貫して責任を負うことが望ましいと考えられる。また、コミューンごとに補償額や取組みの内容が異なることも、難民が労働市場に

参入する上では望ましくない。

② 定着導入プランの対象者の範囲について

母国での学歴や職歴を有している難民は、適切な求人があれば迅速に就労が可能であるにもかかわらず、これまでスウェーデン国内ではそのようなマッチングが十分に機能していなかった。これを改善するのが、新制度の目的であるため、定着導入プランの対象者の設定は適切といえる。

また、家族呼び寄せによる新規認定難民の場合には、最初に家族の1人が難民認定を受けてから2年以内に居住許可を申請した者に対象を限定した理由は、スウェーデンに継続して滞在している家族がすでにいる者は、公的な支援よりも家族の支援により就労ポストを見つける場合が多く、制度の必要性が比較的低いと判断したためである。

③ 定着導入プランの内容について

母国で特別に困難な事態にあった難民については、スウェーデンで就労するにあたりリハビリが重要なステップとなることに異論はない。しかし、労働能力という点を分けて考えることも重要である。新制度では、病気やその他の精神的、肉体的問題があつて定着導入プランに参加できない者については、プランに参加させず、リハビリ等の措置を講ずる道を残している。

④ 定着導入プラン実現のための「水先案内人」制度の新設、民間の参入について

近年AFMの業務を補完して機能している人材派遣会社等が良い事例であるように、「水先案内」業務に参入する者の公正な競争を妨げることがないように対策を講じた制度を構築することにより、新規認定難民に対して自由選択システムの有効性が保障される。また、新規定着難民側には再選択の自由が認め

られており、民間の水先案内人に満足できない場合にはAFMに水先案内人業務を担当させることもできる。

⑤ コミュニティへの難民受入れ分配について

新規認定難民を義務的に全コミュニティ間に均等分配することには、雇用へのアクセス改善等の有益な点があることを認める。しかし、義務化されていないにもかかわらず、2009年時点では、290中270のコミュニティが移民庁と難民の受入れ協定を結んでいる。現状ではコミュニティの負担増を引き起こす可能性のある受入れ義務化は、有効ではないと判断する。AFMがレーン行政庁と共同して難民受入れ分配について責任を負うことは、受入れ分配に労働市場的観点が強くと反映され、最終的な受入れ先となるコミュニティの受入れ能力と割当て数との均衡を管理することに役立つ。

⑥ コミュニティへの国からの補償金について

この制度改正で、コミュニティの責任は減少するため、難民受入れに関する国からコミュニティへの補償金は変更すべきである。ただし、コミュニティの難民受入れの負担は、今後も継続するため、その負担に見合った補償金のモデル算定をコミュニティに行わせ、補償に不足がないように運用する。

## おわりに

ビルストローム移民・難民担当大臣は、スウェーデンは海外から労働力を集めるという点では、他国よりも不利であるとしている。「移民が求めるのは、英語圏で、税金が安く、気候に恵まれた国である」というのが理由である<sup>63</sup>。さらに大臣は、高齢化するスウェーデンが福祉国家を維持するために2050年までに必要な労働

<sup>63</sup> 大竹 前掲注(3)

力のすべてを労働移民に頼ることが可能かどうかについても悲観視しており、労働移民は高齢化社会への特効薬ではないと断言している<sup>64)</sup>。このような認識に基づくならば、難民を労働力として取り込み、スウェーデン社会への貢献を促すという、本稿第Ⅲ章で紹介した取組みは、合理的な試みとも言えよう。

本稿第Ⅱ章で紹介したスウェーデンの労働移民の自由化は、2008年12月から実施された。2008年の労働許可の発給件数は、2万2882件で、出身国の内訳は1位タイ、2位インド、3位中国であった<sup>65)</sup>。2009年は1万4363件であり、出身国の順位も2008年度同様であった<sup>66)</sup>。現状では、運用開始から日が浅く、2008年の移民制度改革がどれほどの効果を上げたのかは未知数で、社会に対し何らかの影響があったかをうかがい知ることも困難である。

2010年9月の総選挙において、スウェーデン国会には、外国人問題を考える上で大きな変化も生じた。移民排斥を強く主張する極右的政党であるスウェーデン民主党が、初議席(20議席)を獲得したことである<sup>67)</sup>。加えて、再び政権を取るのが中道右派ブロック第1党の穏健党を中心とした中道右派連立政権ではあるものの、連立相手の自由党、中央党、キリスト教民主党の得票が伸びなかったため、左派ブロックの中で最も中道寄りの環境党かスウェーデン民主党が、国会においてキャスティング・ボートを握る可能性が生じている。

このような状況下、今後の新政権の外国人政策の動向は、引き続き注目に値しよう。

(いび みえこ)

<sup>64)</sup> Ministry of Justice, *op.cit.* (13), p.1; Justitiedepartementet, *op.cit.* (13), p.1.

<sup>65)</sup> Tillstånd på grund av arbete 2008. スウェーデン移民庁ウェブサイト〈<http://www.migrationsverket.se/info/1897.html>〉

<sup>66)</sup> Beviljade ansökningar arbete helåret 2009. スウェーデン移民庁ウェブサイト〈<http://www.migrationsverket.se/download/18.6332790112ab7633e5f800020691/Beviljade+arbetstillst%C3%A5nd+hel%C3%A5ret+2009.pdf>〉

<sup>67)</sup> スウェーデンの国会議員選挙は完全な比例代表制であり、政党は全投票数の4%以上を獲得しなければ1議席も取ることができない(統治法典(Kungörelse (1974:152))第3章第8条)。2010年の総選挙では、スウェーデン民主党は、5.7%を獲得した。