

スイスの外国人政策と新しい外国人法

戸 田 典 子

- ① 2007年12月末現在、全住民の20.8%の外国人を抱えるスイスにおいて、2008年1月1日、新しい外国人法が施行された。法律案起草のための委員会設置から施行までに10年を要している。難航した理由として、EUとの間の自由移動協定がレファレンダムで承認されるか否かを見極める必要があったこと、完全に対等な二院から成るスイス連邦議会で、法律案が修正されながら両院で成立するまでに時間を要したこと、平行して審議されていた難民法改正法と同時にレファレンダムに付され、同法への非難に巻き込まれたこと、が挙げられる。
- ② スイスは1950年代、1960年代に外国人労働者を積極的に受け入れた。最高9か月就労し、3か月帰国する、単純労働に従事する季節労働者の制度が特徴的であった。季節労働者には家族呼寄せも許されず、人道上問題視されていたところ、1960年代半ばに、季節労働者に対し、1年以上滞在する資格、さらには定住資格を取得する道が開かれ、定住が進んだ。
- ③ 1973年の第一次石油ショックの後、スイスは労働者の年間受入枠を定めるなど受入を抑制する方針に転じ、入国する労働者は減少したが、安定した滞在資格を得た労働者が故国から家族を呼び寄せたため、外国人人口は着実に増加した。1991年には、EU・EFTA国民以外の外国人については、必要が切迫している場合に、高度な資格を持つ者に限定して受け入れる方針を採った。
- ④ 2002年に発効した、スイスとEUとの間の自由移動協定により、スイスは遅くとも2014年にはEU・EFTA諸国の労働者を制限なく受け入れなければならなくなる。従来の外国人関係の法令は、「外国人警察的な監視国家の要素」に満ちた1931年制定の外国人法と、レファレンダムの洗礼を受けない政府の命令のみであったため、これらを現実の政策にあわせる必要性が高まった。
- ⑤ 新しい外国人法は、1991年以降実施されて来た政策をまとめたものであり、EU・EFTA国民には基本的には適用されず、その他の外国人を主な適用対象としている。EU・EFTA国民には協定により自由移動を保障し、その他の外国人の就労を制限する体制は、外国人を2つのグループに分けるため、「二元システム」と呼ばれる。すべての外国人の平等を主張する議会左派はこれに強く反対した。出国命令や追放命令を受けた外国人に対する強制措置を強化したことも、左派の批判の的となった。一方、旧法では散在していた家族呼寄せの規定が整えられ、外国人の社会統合についても1章が設けられており、「全体的には実用的」とする評価もある。

スイスの外国人政策と新しい外国人法

社会労働調査室 戸田 典子

目 次

はじめに

I スイスの外国人

II 外国人労働者—従来の受入政策

1 従来の受入政策

2 従来の外国人労働者の種別

3 外国人労働者の定住化

III 新しい外国人法の制定

1 欧州統合の進展、自由移動協定という「外圧」

2 1931年外国人法（ANAG）

3 新しい外国人法

おわりに

はじめに

2008年1月1日、スイスで新しい外国人法が施行された。1931年制定の古い法律に代わるものである。法律案を起草する委員会設置から施行までに10年の歳月が流れた。よりよい生活を求めて入国しようとする外国人にどのように対処するか、すでに定住した外国人をどのように社会に統合するか—どの先進国もこの問題に苦慮している。隣国ドイツにおいても、新移民法⁽¹⁾の制定は難航を極めた。スイスの有力紙「ノイエ・チュルヒャー・ツァイトゥング」のヴェーアリ記者は、「移民法をめぐるドイツの紛糾を見ると、外国人政策上の対立がスイスの十八番でないことがよくわかる⁽²⁾」と、その苦闘に共感している。労働力のみを活用するはずであった外国人単純労働者が定着し、スイスはヨーロッパで有数の外国人比率の高い国となった。本稿はその経緯を略述し、欧州統合の進展の中で、EU・EFTA国民以外の就労を厳しく制限することを定めた新しい外国人法を紹介する。

I スイスの外国人

スイスは外国人の多い国である。2007年12月末現在で、居住する外国人⁽³⁾は1,570,965人と、全住民の20.8%を占めている。住民5人に1人以上は外国人ということになる。ヨーロッパでは、外国人の比率が20%以上の国は、ルクセンブルク(外国人比率:38.6%、外国人中の最大グループ:ポルトガル人。(以下同じ))、リヒテンシュタイン(33.9%、スイス人)、ラトヴィア(22.2%、ロシア人)、エストニア(20.0%、ロシア人)しかない⁽⁴⁾。

スイスにおける、1950年から2005年までの外国人数の推移を見ると、外国人は直線的に増加してはいない(図1)。1950年代半ばから1970年代初めまでに急増期がある。この時期はイタリア人が最大グループを形成し、第2位はスペイン人であった。1973年の第一次石油ショックは滞在者を急減させたが、定住者は増加し続けている。外国人数は1980年代の初めから増勢に転じ、スペイン人、トルコ人、ポルトガル人が増加する。この時期に初めて旧ユーゴスラビア諸国からの移住があった。2007年末では、第1

(1) 石井五郎監訳、調査及び立法考査局ドイツ法研究会訳「2004年7月30日の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(滞在法)」、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』234号、2007.12、pp.4-112。

(2) Christoph Wehrli, “Ausländerpolitik als Spiegel der Schweiz,” (外国人政策はスイスの姿を映す鏡) *Neue Zürcher Zeitung* (以下、「NZZ」), 2002.3.30。

(3) 「居住外国人」には、国際機関の職員とその家族、難民申請中の者は、含まれない。12か月未満の短期の滞在資格を取得して入国する者、つまり、かつての季節労働者も含まれない。これらを含めた2007年12月末の全外国人数は1,699,917人で、全人口の22.1%である。Bundesamt für Migration, *Bestand der gesamten Wohnbevölkerung in der Schweiz, Ende Dezember 2007*. <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2007.Par.0058.File.tmp/1C-2007_12_d.pdf>

スイスでは、帰化が困難なため、外国人比率が高いとも言われる。帰化を認める権限は、連邦、州、自治体がそれぞれ独立して有している。帰化するためにはすべてのレベルで認められなければならない。國松孝次『スイス探訪』角川書店、2006、pp.185-186。

(4) ルクセンブルク、ラトヴィア、エストニアについては、2004年のデータ European Commission, *Employment in Europe 2006*, p.72 Table 16。

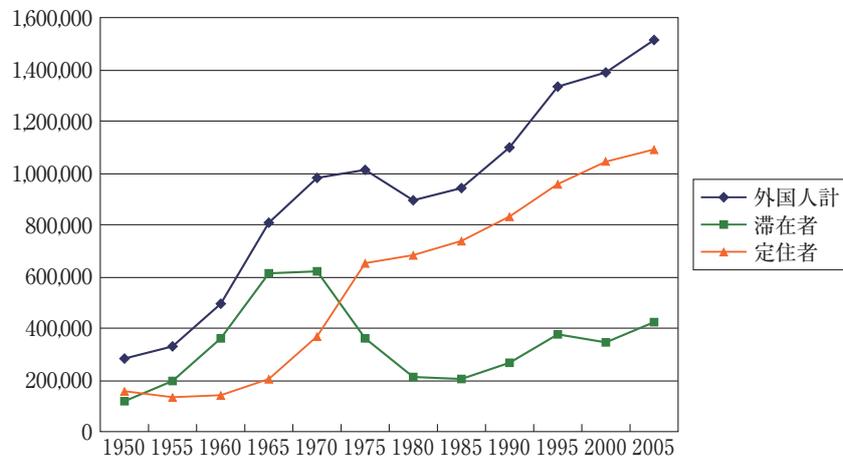
<http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/eie/eie2006_chap1_en.pdf>

リヒテンシュタインについては、2006年末のデータ “Ständige Bevölkerung nach Staatsbürgerschaft per 31.12.2006.” リヒテンシュタイン政府ホームページ

<http://www.llv.li/pdf-llv-avw-statistik-staendige_bevoelkerung_nach_staatsbuergerschaft_per_31.12.2006>

位は291,684人のイタリア人、第2位は190,794人のセルビア人である⁽⁵⁾。

図1 居住外国人数（滞在者／定住者 別）1950年－2005（2007）年（12月末）



年	外国人計（人）	滞在者（人）	定住者（人）	外国人比率（%）
1950	279,053	120,053	159,000	6.1
1955	332,000	195,000	137,000	6.6
1960	495,638	358,067	137,571	9.3
1965	810,243	608,382	201,861	13.8
1970	982,887	617,092	365,795	15.9
1975	1,012,710	358,242	654,468	16.1
1980	892,807	209,280	683,527	14.1
1985	939,671	201,478	738,193	14.5
1990	1,100,262	270,066	830,196	16.4
1995	1,330,574	373,652	956,922	18.9
2000	1,384,382	342,901	1,041,481	19.3
2005	1,511,937	424,473	1,087,464	20.3
2006	1,523,586	442,407	1,081,179	20.4
2007	1,570,965	479,599	1,091,366	20.8

*「滞在者」は、滞在許可を有している者及び短期滞在許可を有して12か月以上滞在している者。「定住者」は、定住許可を有している者。

(出典) Bundesamt für Migration, *Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung seit Ende Dezember 1950*. http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/tabelle.Par.0001.File.tmp/ts2_1207_d.pdf より筆者作成。

(5) 国籍別の外国人数の推移については、Bundesamt für Migration, *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz*, (スイスにおける外国人統合の問題) 2006, S.140. 連邦司法警察省ホームページ http://www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0001.File.tmp/Integrationsbericht_d.pdf; 2007年末の国籍別の居住外国人数は、Bundesamt für Migration, *Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Staatsangehörigkeit, Ende Dezember 2006 und 2007*. http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/2007.Par.0054.File.tmp/ts8_9_1207_d.pdf

II 外国人労働者—従来の受入政策

1 従来の受入政策

外国人がこれほど多くなったのは、スイスが第二次世界大戦後に外国人労働者を積極的に受け入れたためである⁽⁶⁾。受入制度を整備するために、1931年制定の「外国人の滞在及び定住についての連邦法律⁽⁷⁾」(以下、「1931年外国人法(ANAG)」)に基づき、「外国人の滞在及び定住に関する連邦法律のための施行命令⁽⁸⁾」等の様々な命令、指令が出され、石油ショック後の1975年には「外国人の人数の制限に関する命令⁽⁹⁾」が定められた。さらに、1986年にはこれに代わる「外国人の人数の制限に関する命令⁽¹⁰⁾」(以下、「外国人制限令(BVO)」)が定められた⁽¹¹⁾。

1931年外国人法(ANAG)は、滞在資格について、期間付きの「滞在許可」(Aufenthaltsbewilligung)と、期間の定めのない「定住許可」(Niederlassungsbewilligung)の2種を定めていた。1950年代、1960年代に労働力不足を補うために受け入れられた外国人労働者のイメージは、未婚の若者がスイスで働いて得た資産を故国に持ち帰る、というものであった。こうした

労働者のために、下位法令⁽¹²⁾により「季節労働者」(Saisonnier)のための「季節労働許可」(Saisonbewilligung)及び1年間滞在する「年間滞在者」(Jahresaufenthalter)のための「年間滞在許可」(Jahresaufenthaltsbewilligung)が定められた。労働者の受入に際しては、国内居住者(スイス人だけでなく、定住許可を取得した外国人等を含む)の雇用を優先する原則の下に、上記の命令等に基づいてコントロールし、1975年の「外国人の人数の制限に関する命令」は、年間の受入枠を定めた⁽¹³⁾。受入枠は、州(スイスでは「カントン」(Kanton)と呼ばれる)、連邦について定められ、州毎の受入枠も細かく決められていた。なおこの受入枠は常に使い切られていたわけではない。

2 従来の外国人労働者の種別

(1) 季節労働者

季節労働許可は、1年間に最高9か月の期間付きで付与された。特定の季節に繁忙になることを証明した職種、事業所のみが季節労働者を雇用することができた⁽¹⁴⁾。就労分野は、ホテル・レストラン等のサービス業、建設業、農業に集中しており、未熟練労働に従事した。季節労働者は、例外的な場合以外は入国後に職種、

(6) 第二次世界大戦以前の外国人法制については、Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom März 2002 (02.024) (BBl 2002 3709), S.3715に簡潔な紹介がある。この文献は、外国人法の法律案を含む連邦政府報告書であり、議会に提出された(注52)。以下、「Botschaft AuG」

(7) Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) vom 26. März 1931 (SR142.20). 後述する2008年1月1日施行の外国人法(AuG)第125条、付表(Anhang) Iにより廃止された。

(8) Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 1. März 1949 (AS 1949 228). 後述する(注57) 2008年1月1日施行の滞在令(VZAE)第91条により廃止された。

(9) Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 9. Juli 1975. 未確認。

(10) Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) vom 6. Oktober 1986 (SR 823.21). 後述する(注57) 2008年1月1日施行の滞在令(VZAE)第91条により廃止された。

(11) これらの法令については、手塚和彰「第7章 スイスにおける外国人労働者の受け入れ」『外国人労働者研究』信山社、2004, pp.284-311; 森元良幸「スイスの外国人対策(上)」『警察学論集』55(1), 2002.1, pp.145-153が論じている。

(12) 季節労働者は、1986年の外国人制限令(BVO)に定められているが、これ以前にどの法令で定めたかは不明。

(13) 手塚 前掲注(11), p.288. 外国人制限令(BVO)でも受入枠が定められた。

(14) David de Wild, *Entstehung der ausländischen Erwerbsbevölkerung in der Schweiz: Eine Markov-Betrachtung*, Universität Basel, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), 1999, S.6. <<http://www.wzw.unibas.ch/fai/pages/arbeitspapiere/mig2.pdf>>

職場、居住する州を移動することはできず、家族の呼寄せは許されない。許可された期間の就労の後には3か月以上スイスの領域外に出なければならない（ローテーション原則）。家族の呼寄せを許さないこの制度は、人道上問題であるとの批判も受けていた。1965年からは、連続する5年間に合計45か月（その後4年間で36か月に短縮された⁽¹⁵⁾）就労した季節労働者は、年間滞在許可を申請することができることになった。この措置は、当時季節労働者を最も多く送り出していたイタリアとの協定⁽¹⁶⁾で取り決められ、他国出身の季節労働者にも適用された。1998年11月以降、季節労働者はEU・EFTA国民（Ⅲ1 図4の注参照）に限られるようになり⁽¹⁷⁾、2002年6月のEUとの自由移動協定（Ⅲ1参照）の発効に伴い、季節労働者の制度自体が廃止された。

(2) 年間滞在者

年間滞在許可は、原則的に1年の期間付きで付与され、1年毎に更新が可能で、5年が経過すると、更新は2年毎となる。3年間居住し（徐々に短縮され、1年間となった）、十分な資産があり、適当な住居があれば、家族を呼び寄せることができた⁽¹⁸⁾。職種、職場、州の移動は当初は認められなかったが、1970年以降徐々に緩和され、1年間就労すれば、申請により移動の許可を得ることができるようになった⁽¹⁹⁾。就労分野は、元々季節労働者より広がったが、さらに拡大した。入国時の就労分野は、1975年では、建設（25.0%）、保健・介護等（18.1%）、

ホテル・レストラン（17.3%）、機械・時計産業（6.3%）の上位4分野で約66.7%を占めている。これに対し1998年では、ホテル・レストラン（19.2%）、不動産仲介等（10.9%）、小売業（9.5%）、学術・教職（8.8%）、保健・介護等（8.2%）、機械・時計産業（7.9%）、建設（5.3%）の上位7分野で69.8%となっている⁽²⁰⁾。

(3) 越境労働者

この他、スイスで働く外国人に「越境労働者」（Grenzgänger）がある。越境労働者は、スイスに隣接する国の特定の地域に居住し、スイス国内の国境地域で就労する。スイスで就労することはできるが、居住することはできず。毎日スイスに通勤する。（2002年6月発効のEUとの自由移動協定第7条により、少なくとも週1度帰宅する、という条件に緩和された。）越境労働者には受入枠は適用されないが、スイスの労働市場への悪影響を避けるために、国内居住者（外国人を含む）を優先する原則には服する。

(4) 定住者

滞在許可を取得して10年間適法に、継続してスイスに居住した外国人は、「定住許可」（Niederlassungsbewilligung）を取得することができた⁽²¹⁾。定住許可には期間の定めがないが、3年毎に審査を受けた。定住許可を取得した「定住者」（Niedergelassene）は、外国人制限令（BVO）に服する必要はなく、職種、職場の移動は自由である。他の州への移動のみ届出が必要であった。

(15) 手塚 前掲注(11), p.289によれば、短縮されたのは1976年以降である。

(16) Abkommen zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz (SR 0.142.114.548). 締結は1964年8月10日。発効は1965年4月22日。季節労働者については第12条に定められている。

(17) 森元 前掲注(11), p.149.

(18) de Wild, *op.cit.* (14), S.6-7.

(19) 手塚 前掲注(11), p.289.

(20) de Wild, *op.cit.* (14), S.34

(21) ヨーロッパ諸国の国民の場合は、5年間の滞在の後に定住許可を取得できたと、de Wild, *op.cit.* (14), S.7にあるが、いつからそうした取り扱いとなったかは、不明。

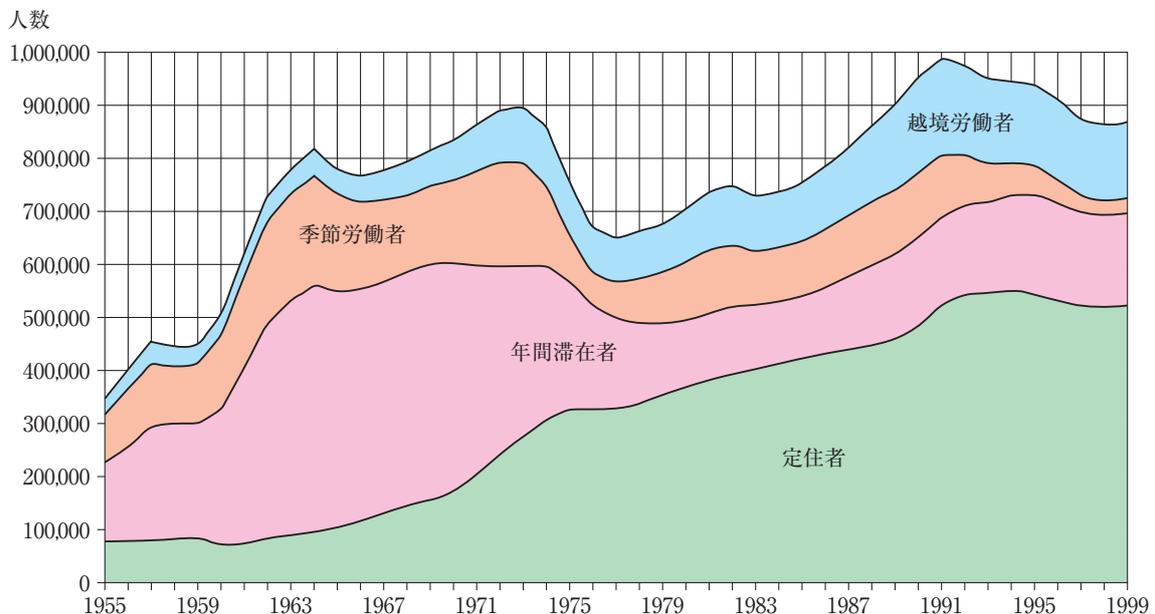
3 外国人労働者の定住化

外国人労働者は1960年代に急増し、第一次石油ショック後は受入枠の設定により年間の受入数は一定数に抑えられたものの、定住者が増加し、外国人労働者中の半数以上を占めるようになってきている。前述のように、「季節労働者→年間滞在者→定住者」のルートができたためである。季節労働者が年間滞在者に転換する場合には、受入枠は適用されない。パーゼル大学労働市場産業経済研究所のデ・ヴィルト氏によれば、1984年から1994年までの外国人労働者の滞在資格取得の動向を分析したところ、季節労働者の22.2%が定住許可を取得していたという⁽²²⁾。年間滞在者（季節労働者から年間滞在者に転換した者も含む）中、定住許可を取得した者の比率は、58%とさらに高い⁽²³⁾。滞在資格別の外国人労働者数の推移は、図2の通りである。

1970年から2006年までの間にスイスに入国し

た外国人の入国理由別の推移は図3の通りである。職業目的の入国者の動向は、景気の動きに連動する。景気は、1980年代には拡大し、90年代に入り停滞した。入国者もこれに沿って増減している。90年代末からの景気回復に対応して、職業目的の入国者も増加している。連邦政府は1991年以降、未熟練労働者については、EU・EFTA国民以外の募集を制限する方針に転換した⁽²⁴⁾。その他の国民は、必要度が極めて高い場合に高度の資格を有する者のみが就労できることになった。これにより旧ユーゴスラビア人の就労が激減したといわれる⁽²⁵⁾。2002年6月のスイスとEUとの間の自由移動協定の発効後は、EU・EFTA国民とその他の国民について、受入枠が別々に設定され、EU・EFTA国民については年々枠を増やした。2003年以降職業目的の入国者が増加しているのは、その効果と思われる。1991年から苛酷な状況のため滞在を認められた者の数が増加しているの

図2 滞在資格別外国人労働者数（職業に就いている者）



(出典) David de Wild, *Entstehung der ausländischen Erwerbsbevölkerung in der Schweiz: Eine Markov-Betrachtung*, Universität Basel, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), 1999, S.3. <http://www.wvz.unibas.ch/fai/pages/arbeitspapiere/mig2.pdf>

⁽²²⁾ de Wild, *op.cit.* (14), S.39.

⁽²³⁾ *ibid.* S.40.

⁽²⁴⁾ Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15 Mai 1991 (BBl 1991 III 291).

⁽²⁵⁾ Botschaft AuG, S.3716.

は、旧ユーゴスラビアで内戦が始まったためである。

2003年までは、職業目的の入国者より、外国人の家族として入国する者のほうが多いことが注目される。外国人労働者の定住が進み、家族の呼寄せが活発化していることがわかる。家族については受入枠はなく、外国人本人が安定した滞在資格を取得すれば呼寄せができる。こうして居住する外国人の総数は増加していった。

連邦移民庁が2006年6月に刊行した報告書「スイスにおける外国人統合の問題」によれば、外国人の第二世代（スイス生まれの外国人）は1990年から2000年の間に35%増加し、増加率は第一世代の16%を超えている。この時点で外国人の23%はスイス生まれであり⁽²⁶⁾、定住は確

実に進んでいる。

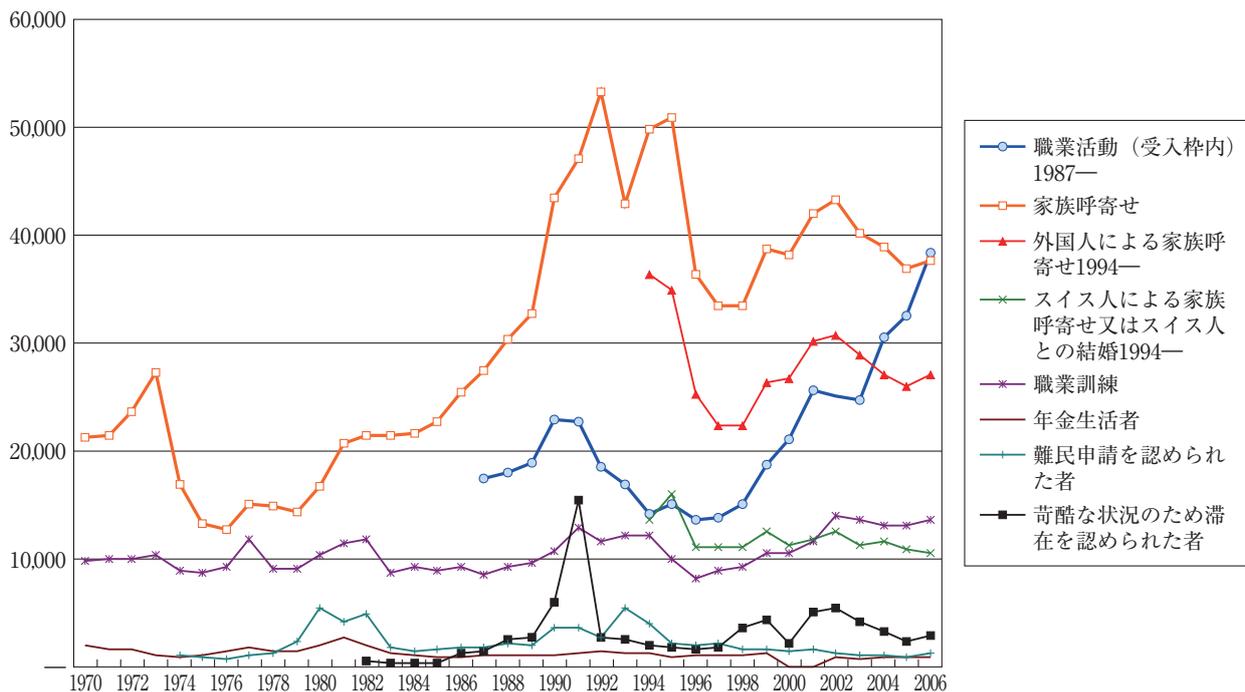
III 新しい外国人法の制定

1 欧州統合の進展、自由移動協定という「外圧」

スイスでは、外国人労働者の定住化と家族の呼寄せの進行により、居住外国人が増加した。ただし、外国人労働者の受入枠を設け、州を越える移動を許可制にするといった抑制的な姿勢は堅持されてきた。この抑制政策に根本的な転換を迫ったのは、欧州統合の進展である⁽²⁷⁾。

前述のヴェーアリ記者は、「スイスの移民政策に質的に新しいものをもたらした力は、しばしば外からやってきた。⁽²⁸⁾」とし、最初の「外

図3 外国人入国者数—入国理由別 1970年—2006年



*「居住外国人」の統計であるため、国際機関職員及びその家族、難民申請者、12か月未満の短期の労働者は含まない。
 *職業活動が目的の外国人の数字があるのは1987年以降。
 *家族呼寄せの内訳(外国人による家族呼寄せ、スイス人による家族呼寄せ又はスイス人との結婚)の数字があるのは1994年以降。
 (出典) Bundesamt für Statistik, *Einwanderung der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung nach Einwanderungsgrund*.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/07/blank/data/01.html>

(26) Bundesamt für Migration, *op.cit.* (5), S.18.
 (27) EU内での人の自由移動は、1997年のアムステルダム条約(1999年発効)の調印により大きく前進した。加藤眞吾「7 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, p.133.
 (28) Christoph Wehrli, “Ausländerpolitische Stunde des Parlaments,” (議会での外国人政策審議) *NZZ*, 2004.4.17

圧」として、前述のイタリアとの協定（1964年）⁽²⁹⁾を、最新の「外圧」として「スイスとEU及びその構成国との間の、人の自由な移動を定める自由移動協定⁽³⁰⁾」（以下、「自由移動協定」）を挙げている。

スイスは1999年6月21日、自由移動協定に署名した。同協定は2000年5月21日のレファレンダム（任意的レファレンダム⁽³¹⁾）において賛成67.2%で承認され、2002年6月1日に発効した。発効前の2002年3月30日、ヴェーアリ記者は、「外国人政策は今重大な変化の時である。自由移動協定の受入れにより、従来のコントロールを段階的に放棄しなければならないことが国民に告げられた」と書いている⁽³²⁾。EFTA（欧州自由貿易連合）諸国についても、EFTA設立条約を改正する条約⁽³³⁾を結び、EU諸国と同じ扱いとした。この条約は、自由移動協定と同時に、2002年6月1日に発効した。

この後2002年12月にEUは新たにチェコ他の10か国の加盟を認めることを決定し、2004年5月1日、加盟が実現した。スイスは2004年10月

26日、新たにこれら10か国を自由移動協定の当事者とすることを定める議定書⁽³⁴⁾に署名した。議定書は2005年9月25日のレファレンダム（任意的レファレンダム）において賛成56%で承認され、2006年4月1日に発効した。

自由移動協定は、2014年6月以降はEU諸国とスイスとの間で人が自由に移動することを定めているが、経過措置を認めている。スイスは、労働者については、労働市場への影響を考慮し、国内居住者の優先、入国前の賃金・労働条件の管理、受入枠等の規制を段階的に撤廃し、自由移動を実施することとした（実施のスケジュールは図4）。職業活動に従事しないEU国民、すなわち学生や年金生活者については、医療保険に加入し、十分な資産を有している限り、入国制限はない。なお、EU国民がEU内で移動する場合には、滞在資格は不要であるが、スイスはEUに加盟していないため、EU国民がスイスに入国する際には、滞在資格が必要である。

EU・EFTA内での自由移動は避けられない。

(29) 前掲注(16)参照。

(30) Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit. Abgeschlossen am 21. Juni 1999.

Von der Bundesversammlung genehmigt am 8. Oktober 1999. Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 16. Oktober 2000. In Kraft getreten am 1. Juni 2002 (AS 2002 1529). (現行の法文は、SR 0.142.112.681) 政府調達、農産品市場へのアクセス自由化等についての、7本の協定（第1次二国間協定）の一部である。これらは、「EUバイ協定」（Bilaterale Verträge Schweiz-EU）と呼ばれる。森元 前掲注(11)に協定についての解説がある。

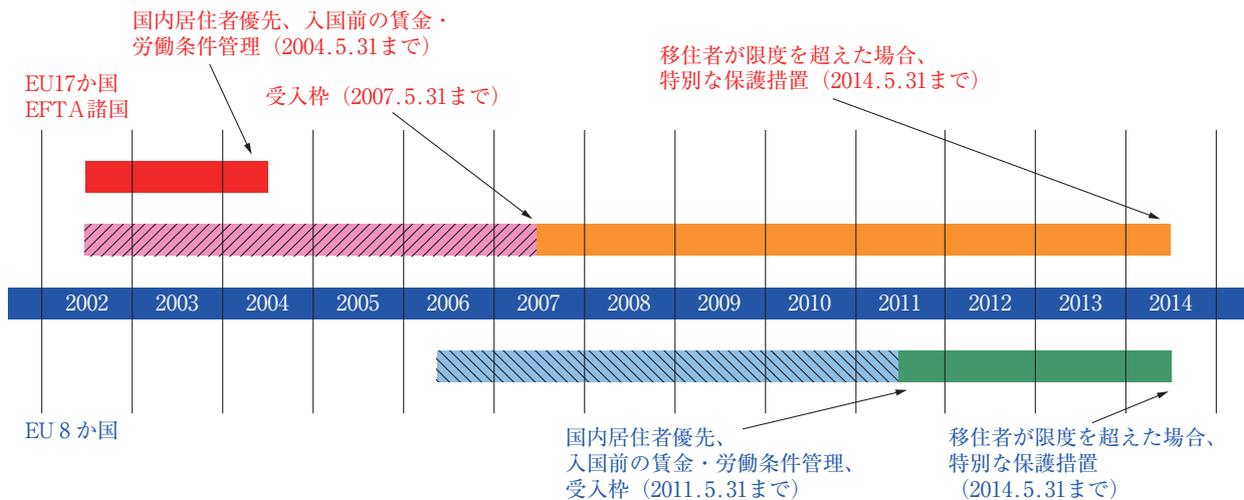
(31) レファレンダムには、「義務的レファレンダム」と「任意的レファレンダム」がある。連邦憲法の改正等、必ずレファレンダムが実施されるものを「義務的レファレンダム」という。一般の連邦法律については、公示されてから100日以内に5万人の有権者又は8の州が要求する場合に国民投票に付される（任意的レファレンダム）。義務的レファレンダムでは、国民票と州票が数えられる場合（連邦憲法の改正等）と、国民票のみが数えられる場合（連邦憲法の全面改正に関するイニシアティブ等）がある。任意的レファレンダムは国民票のみが数えられる。有権者は1回投票し、州毎に集計した結果が州票となる。それぞれ過半数を得られれば承認される。州は26あり、このうち6州は1票ではなく、1/2票を有する。本稿末に参考文献として掲げた、山岡及び関根のスイス連邦憲法の訳文による。

(32) Wehrli, *op.cit.* (2).

(33) Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (AS 2003 2685). 「ファドーツ（Vaduz）条約」とよばれる。

(34) Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union (AS 2004 5943).

図4 人の自由移動の段階的实施—労働者について



*EU17か国とは、15の旧構成国と、2004年5月1日にEUに加盟した諸国の中のマルタ、キプロス。
 *EFTA諸国とは、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン。(スイスもEFTA加盟国)。
 *EU 8か国とは、2004年5月1日にEUに加盟した諸国の中の、チェコ、エストニア、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、ポーランド、スロベニア、スロバキア。
 *2007年1月1日にEUに加盟した、ブルガリア、ルーマニアについては、交渉中である。

(出典) Eidgenössische Department für auswärtige Angelegenheiten, et al. *EU-Bürgerinnen und-Bürger in der Schweiz*, 2007, S.6. "Einführung der Personenfreizügigkeit—Übergangsregelung."
http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/schweiz_-_eu/broschueren.Par.0007.File.tmp/blau_de.pdf

これを円滑に実現しつつ、EU・EFTA域外の外国人に対しては、法律に基づく規制が必須である。スイスは自由移動協定締結の動きと平行して、新しい法律の制定を進めた。1998年に新しい外国人法の法律案を起草する専門家委員会が設置され、10年後の2008年1月1日に「外国人に関する連邦法律」(以下、「外国人法」)⁽³⁵⁾がようやく施行された。

2 1931年外国人法 (ANAG)

外国人法が制定されるまで外国人行政の基本法の地位にあったのは、前述の1931年外国人法 (ANAG)⁽³⁶⁾である。この法律は、「外国人警察的な監視国家の要素⁽³⁷⁾」に満ちていると評されながらも、70年以上に渡り、繰り返し改正されながら生き延びてきた。

1931年外国人法 (ANAG) では、外国人行政

は「外国人警察上の任務」と表現され、外国人行政を所管する州の官庁は「外国人警察官庁」と総称されていた。州はその州の「外国人警察官庁」を指定し、当該官庁は、連邦官庁に所属していない範囲で、又は州の法律が他の州官庁の任務としていない範囲で、「外国人警察上」のすべての任務について権限を有する (第15条第1項)。州は、①職業活動に従事しない者 (学生、生徒、療養者) について2年まで、②家庭、農家で雇用される者について5年まで、③特定業種の季節労働者について、受入枠の範囲内で、9月まで一滞在許可 (Aufenthaltsbewilligung) を付与することができ (第18条)、この他は、連邦庁の同意を必要とする。

連邦レベルでは、連邦の所管官庁が、他の連邦機関の任務とされていない範囲で、すべての「外国人警察上の」任務について権限を有する

(35) Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 (AS 2007 5437) (SR 142.20). スイス連邦憲法 (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (AS 1999 2556) (SR101).) 第121条の規定により、外国人の出入国、滞在及び定住について定めるのは連邦の権限である。

(36) 前掲注(7) 参照。

(37) Wehrli, *op.cit.* (2)

(第15条第3項)。

外国人の定住についてもこの法律は抑制的であった。外国人にはまず期間付きの滞在許可が付与された(第5条)。最初の付与の際は、期間は最高1年である。期間の定めのない定住許可を付与する一般的な要件は定められていない。定住許可の付与が許される時点は、連邦の所管官庁が個別に審査、決定する(第17条)。

家族の呼寄せに関しては、スイス人の家族については第1章「滞在、定住」中の第7条に、暫定的に滞在している者の家族については第1章中の第14c条に、定住者及び「定住許可の付与が許される時点が決定した者」の家族については第2章「官庁及び手続」中の第17条に定められていた。規定が散在しているのは、外国人の定住が進むにつれて家族呼寄せが重要事となり、関連の規定が加えられていったためであろう。スイス人の家族と定住者及び「定住許可の付与が許される時点が決定した者」の家族については、滞在許可の請求権が認められていた。

現在ヨーロッパ諸国で外国人政策の中心的課題となっている社会への外国人の「統合」については、1998年の改正で、連邦が外国人の社会統合のために財政支出を行うことができるという規定が追加された(第25a条)。この改正が実現するまでに、20年に及ぶ議論があったという⁽³⁸⁾。この規定に基づき、連邦は、2001年に、初めて統合政策に1000万フラン(約7億2000万円)を支出した。2002年、2003年は1250万フラン

ン、2004年から2007年までは毎年1400万フランを支出した⁽³⁹⁾。

3 新しい外国人法

(1) 外国人法の制定経過

「外圧」だけではなく、新しい外国人法制定を求める動きはスイスの中にもあった。1981年にも連邦議会で「外国人法」という名称の法律が議決されている⁽⁴⁰⁾。この法律は1982年6月6日のレファレンダムで反対50.4%という僅差で否決されたが、議会で合意が得られた点については、1986年の外国人制限令(BVO)に取り入れられた⁽⁴¹⁾。1931年外国人法(ANAG)では外国人の職業活動に関する規定が不十分なため、職業活動については外国人制限令(BVO)で定めたのである。しかし、法律ではなく連邦政府の命令によることは、正当性に欠けるとみなされていた⁽⁴²⁾。

今回の外国人法制定につながる動きとして、連邦政府に対し、難民法制をも含む包括的な移民法の制定を求める1992年の議員提案があった⁽⁴³⁾。これを受けた連邦政府の命により、当時の連邦難民庁のペーター・アルベンツ長官が移民政策について報告書を作成した(「アルベンツ報告⁽⁴⁴⁾」)。1996年に連邦政府は「専門家委員会“移民”」を設置し、「アルベンツ報告」に基づいて移民政策について具体的な提案を行うよう命じた。検討の結果、専門家委員会と連邦政府は、1931年外国人法(ANAG)と難民法⁽⁴⁵⁾(1979

(38) 森元 前掲注(1), pp.156-159.

(39) Bundesamt für Migration, *op.cit.* (5), S.13. 円換算は、「23. 各国通貨単位, 対米ドル相場(平均)の推移」『財政金融統計月報』602号, 2002.6により、「2001年の1スイス・フラン=72.01円」として計算した。〈<http://www.mof.go.jp/kankou/hyou/g602/602.htm>〉

(40) Ausländergesetz (AuG) vom 19. Juni 1981 (BBl 1981 Band 2, S.568). この法律はローテーション制の季節労働者の資格を定めており(第15条)、現在の視点では時代遅れとみなされている。

(41) Botschaft AuG, S.3716.

(42) Botschaft AuG, S.4719.

(43) 法律案提出までの経緯は、Botschaft AuG, S.3712; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, “Vernehmlassungsergebnis: Die Totalrevision des Ausländergesetzes wird befürwortet,” *Medienmitteilungen, EJPD*, 15.06.2001. 〈<http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2001/2001-06-155.html>〉による。

(44) “Arbenz-Bericht.” Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, *ibid.*による。報告書自体は未確認。

(45) Asylgesetz vom 5. Oktober 1979 (BBl 1979 Band 2, S.993). 1981年1月1日施行。

年10月5日成立。)とを統合した移民法の制定ではなく、それぞれの法律を個別に全面改正する方針を固めた。1998年に新しい難民法⁽⁴⁶⁾が成立した後、同年に新しい外国人法の法律案を起草する専門家委員会が設置された。同委員会は法案準備案を作成したが、自由移動協定の是非を問う2000年5月実施のレファレンダムを待って、同年夏にこの準備案に対する意見聴取の手続⁽⁴⁷⁾が開始された。

2000年は、国民党の主導による「18%イニシアティヴ⁽⁴⁸⁾」が提起された年でもある。スイスでは10万人以上の有権者の署名を集めれば憲法改正の発議(イニシアティヴ)を行うことができ、国民と州の投票に付される。「18%イニシアティヴ」は、憲法を改正し、外国人の比率を全住民の18%以下に抑えることを明記する、という発議であった。前述のように、同年の5月に自由移動協定がレファレンダムで承認された直後であり、これに全く矛盾する内容のこのイニシアティヴに対しヨーロッパ中の関心が集まる中で、9月24日の投票では賛成票は36.2%(国民票)と伸びず(州票はすべて「反対」、否決された⁽⁴⁹⁾)。賛否が半ばするとの予想もあった

ため、連邦政府は面目を保った。投票前には、賛成派の反外国人キャンペーンと反対する連邦政府のキャンペーンとが激しくぶつかった。連邦レベルで外国人問題を所管する、ルート・メツラー連邦司法警察大臣⁽⁵⁰⁾(Ruth Metzler, 1999年-2003年在任。キリスト教民主党)は、新しい外国人法案を「18%イニシアティヴ」への「事実上の対案」である、と発言している⁽⁵¹⁾。

(2) 議会での審議経過

外国人法案は、2002年3月8日に連邦議会に提出された⁽⁵²⁾。スイス連邦議会は、国民議会と全州議会の対等な二院から成る⁽⁵³⁾。外国人法案については国民議会が先議院と決まり、法律案はまず国民議会の委員会審議(非公開)に付された。委員会審議が終了して国民議会の本会議が開かれたのが2004年5月5日であるから、委員会審議に2年が費やされたことになる。スイスでは法律案は修正されながら両院が同内容の法律案を議決するまで両院を往復する。外国人法案は提出から3年9か月後の2005年12月16日に両院で議決された。

審議の終盤に法律案への批判を強め、レファ

(46) Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG) (AS 1999 2262).

(47) 専門家委員会の法律案作成を含む立法手続については、渡辺久丸「第13章 現代スイスの立法手続過程」『現代スイス憲法の研究』信山社, 1999, pp.499-530.

(48) 森元 前掲注(1), pp.137-138.

(49) スイス議会ホームページの国民投票のページによる。(<<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/in-statistiken-tabellen/in-st-eidg-abstimmungen/Seiten/index.aspx>>)

(50) スイスでは、連邦行政を執行する連邦政府は「連邦参事会」とよばれ、連邦議会により選出される。各省の長(つまり「大臣」)には7名の連邦参事会の構成員のうちの1名が就任する。構成員は平等で、「首相」は存在しない。構成員の中から1年交代で大統領が選出されるが、儀礼的な役割を果たすだけである。連邦参事会の組織については、スイス連邦憲法第3章第1節に規定されている。スイスの内閣制度についての詳細は、渡辺久丸「第14章 スイス型内閣の特質」『現代スイス憲法の研究』信山社, 1999, pp.531-564.; 関根照彦「スイスにおける内閣の特質」『比較法』18号, 1981.3, pp.38-52.

(51) Christoph Wehrli, "Suche nach ausländerpolitischem Konsens," (外国人政策のコンセンサスを求めて) NZZ, 2000.7.28.

(52) 法律案を含む連邦政府報告書として提出される。Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom März 2002 (02.024) (BBl 2002 3709). (これまで「Botschaft AuG」としてきた文献). 法律案(Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Entwurf))は、S.3851以降に掲載。

(53) 国民議会議員は、国民の直接選挙により選ばれる。200名の議員定数が州の人口比に応じて配分されている。選挙方式は、州毎の比例代表制である。全州議会は、州の代表である46名の議員により構成される。20州は2名、6州は1名を選出する。選出の方法は州が定める。法律案が提出されると、両院議長がどちらの院を先議院(Erstrat)とするかを決定する。

レンドラムを提起すると明言していた左派（社会民主党、緑の党）を中心に、レファレンドラムを求める運動が展開され、73,800人の有権者の有効署名が集められた。2006年9月24日にレファレンドラムが実施され、賛成は1,602,134票（68.0%）、反対は755,119票（32.0%）で外国人法は承認された（投票率48.75%）。外国人法制定と同時に難民法の改正⁽⁵⁴⁾も進められており、同じ日に難民法改正法に対するレファレンドラムも実施された⁽⁵⁵⁾。この難民法改正には特に批判

が強く、外国人法への批判と渾然となって反対運動が盛り上がったのである。結局難民法も賛成67.8%で承認された（投票率48.91%）⁽⁵⁶⁾。（外国人法の法律案提出から施行までの経緯は、表1参照。）

(3) 外国人法の内容

成立した外国人法の要点は、以下の通りである（同法の構成は、表2を参照）。

表1 外国人法 法律案提出から施行まで

2002年3月8日	連邦政府、法律案提出 (BBl 2002 3709)	
	両院議長、国民議会を先議院と決定	
	国民議会	全州議会
	委員会審議	
2004年5月5日 - 6月16日	本会議	
		委員会審議
2005年3月17日		本会議
9月27日 - 28日	本会議	
12月1日		本会議
12月7日	本会議	
12月12日		本会議
12月16日	本会議議決	
12月16日		本会議議決
12月27日	法律議決の公示。レファレンドラム提起の期限は2006年4月6日 (BBl 2005 7365)	
2006年4月27日	レファレンドラム実施の公示 (BBl 2006 4075)	
9月24日	レファレンドラム実施	
11月24日	連邦政府によるレファレンドラム結果の確定 (BBl 2006 9455)	
2007年11月27日	法律公布 (AS 2007 5437)	
2008年1月1日	施行（一部は後に施行）	

*AS: Amtliche Sammlung des Bundesrechts. 施行される連邦憲法、連邦法律、連邦決議、命令、国際条約、連邦と州の間の協定等を収録。

*BBl: Bundesblatt. 連邦政府が連邦議会に提出する「報告書」(Botschaft. 法律案と理由書を含む)、議会が議決し、レファレンドラム提起の期限が明記された法律、国民投票の結果についての連邦政府の決議等を収録。

(出典) 表に掲げたAS, BBl等により筆者作成。

⁽⁵⁴⁾ Die Änderung vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes (AsylG) (BBl 2005 7425).

⁽⁵⁵⁾ 難民法改正に対するレファレンドラムは、90,652人の署名により提起された。レファレンドラム実施の公示: Referendum gegen die Änderung vom 16. Dezember 2005 des Asylgesetzes (AsylG) (BBl 2006 4077).

⁽⁵⁶⁾ 連邦政府によるレファレンドラム結果の確定。Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 24. September 2006 (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer; Änderung des Asylgesetzes; Volksinitiative «Nationalbankgewinne für die AHV») vom 24. November 2006 (BBl 2006 9455).

表2 外国人法の構成

章	節	タイトル	条
1		目的及び適用範囲	1 - 2
2		入国許可 (Zulassung) 及び統合の原則	3 - 4
3		入国及び出国	5 - 9
4		滞在資格 (Bewilligung) 取得義務及び届出義務	10-17
5		入国許可の要件	18-31
	1	職業活動を伴う滞在のための入国許可	18-26
	2	職業活動を伴わない滞在のための入国許可	27-29
	3	入国許可の要件の適用除外	30
	4	国籍のない者	31
6		滞在の規制	32-41
7		家族呼寄せ	42-52
8		統合	53-58
9		旅行文書	59
10		滞在の終了	60-82
	1	帰還の支援、再統合の支援	60
	2	滞在資格の失効及び取消し	61-63
	3	国外退去措置及び入国禁止措置 (Entfernungs- und Fernhaltmassnahme)	64-68
	4	退去強制 (Ausschaffung)	69-71
	5	強制措置	73-82
11		暫定的な受入	83-88
12		義務	89-95
	1	外国人、雇用主及び国境を越えるサービスを受ける者の義務	89-91
	2	輸送会社の義務	92-95
13		官庁の任務及び権限	96-100
14		データ保護	101-107, 110, 111
15		法律上の保護	112
16		刑罰規定及び行政上の制裁	115-122
17		手数料	123
18		末尾規定	124-128

*第71条、第108条、第109条、第113条、第114条は、レファレンダム後の公布された本文 (AS 2002 5437) にはあるが、他の法律により削除された。

*第92条から第95条まで、第104条、第127条は後日施行する。(AS 2007 5489)

*第127条は、シェンゲン協定が発効した時点で外国人法を改正する規定。第111a条から第111i条までを加えるなど大幅な改正である。

(出典) Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16.Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2008) (SR142.20) の本文を基に筆者作成。

(i) 目的及び適用範囲

外国人法の目的は、スイスにおける外国人の入国、出国、滞在及び家族の呼寄せを定め、これに加えその統合について規定することにある(外国人法第1条(以下、単に「・・条」とした場合)はすべて外国人法))。EU・EFTA国民とその

家族に対しては、自由移動協定又はEFTA設立条約が別の定めを置いていない範囲で、又は外国人法がより有利な規定を置いている場合に、同法を適用する(第2条)。政府の報告書によれば、EU・EFTA国民に適用される規定は多くはなく、国外退去措置及び入国禁止措置の規

定、社会への統合の規定等である。その意味で、この法律の「外国人」は主にEU・EFTA国民以外の第三国国民（Drittstaatsangehörige）を指している。

(ii) 滞在資格とその規制

【滞在資格の種別】

スイスに滞在しようとする外国人は、職業活動を伴わない3か月以内の滞在を除き、滞在資格を取得しなければならない（第10条、第11条）。スイスは連邦制を採用しているが、同じ連邦制国家であるドイツより州の権限ははるかに強い。滞在資格の付与は、基本的には州の権限であり、場合により、連邦移民庁の同意を必要とする。外国人法第98条は、滞在資格の付与については、どのような場合に連邦移民庁の同意が必要となるかを連邦政府が定める（第99条）、としている。これに基づき、「入国許可、滞在及び職業活動に関する命令⁽⁵⁷⁾」（以下、「滞在令」）第85条に、連邦移民庁の同意が必要な場合が定められている。

滞在資格として、次の4種が定められている。

- ① 短期滞在許可（Kurzaufenthaltsbewilligung）：特定の滞在目的のために1年未満の期間で付与され、2年まで延長できる。転職は特に重大な理由がある場合にのみ可能である。（第32条）
- ② 滞在許可（Aufenthaltsbewilligung）：特定の滞在目的のために1年以上の期間で付与され、第62条に掲げる資格取消しの要件がある場合を除き、延長が可能である。（第33条）
- ③ 定住許可（Niederlassungsbewilligung）：期

間も条件も付されることのない滞在資格である。短期滞在許可又は滞在許可を有して10年以上スイスに滞在し、かつ、最近5年間は中断なく滞在許可を有しており、第62条に掲げる資格取消しの要件がない場合に、裁量により定住許可が付与される。統合が成功しスイスの国語⁽⁵⁸⁾の十分な知識がある場合には、最近5年間中断なく滞在許可を有していればよい。（第34条）

外国人法は、定住許可の付与はあくまで裁量によることとし、請求権を認めていない。連邦議会に提出された法律案では、上記の条件を満たして10年以上スイスに滞在した外国人には請求権を認めていた（法律案第33条）が、州の権限の低下を懸念する全州議会での審議で修正された。

- ④ 越境労働者許可（Grenzgängerbewilligung）：国境地域での職業活動のために付与される。越境労働者許可を有する者は、週に1回以上外国にある住居に戻らなければならない。越境労働者許可には、期間が付され、延長することができる。（第35条）

【滞在資格の失効及び取消し】

滞在資格は、出国、他の州での滞在資格の付与、滞在資格の期間の満了、追放命令により失効する。転出届を出さずに出国した場合、失効までの期間は滞在資格の種別により異なる（第61条）。

定住許可以外の滞在資格は、次の場合に取り消すことができる（第62条）。

- ・ 本人又は代理人が許可申請時に虚偽申告を行い、又は本質的な事実を告げなかった場

⁵⁷⁾ Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 (SR 142.201). 2008年1月1日施行。就労のための短期滞在許可及び滞在許可を初めて付与される外国人の1年間の受入枠はこの命令が定めている。2008年については次の通りである。短期滞在許可：総数7,000人、連邦3,500人、州3,500人（たとえばチューリヒ706人、ベルン441人）。滞在許可：総数4,000人で、連邦2,000人、州2,000人（たとえばチューリヒ402人、ベルン252人）。いずれについても、連邦分は経済情勢を考慮して、各州に割り当てられる。この命令により従来の命令、たとえば外国人制限令（BVO）は、廃止された。

⁵⁸⁾ スイスの国語（Landessprache）は、連邦憲法第4条により、ドイツ語、フランス語、イタリア語及びレト・ロマンス語と定められている。

合、

- ・ 長期の自由刑の判決を受けた場合又は重大な犯罪を犯し、同様の犯行の危険が確実なため予防的な拘禁の手続がなされている場合等
- ・ スイス又は外国の公共の安全秩序を著しく又は反復して脅かした場合
- ・ 本人又は本人が世話をすべき者が社会扶助を受給した場合
定住許可は、次の場合に取り消すことができる（第63条）。
 - ・ 本人又は代理人が許可申請時に虚偽申告を行い、又は本質的な事実を告げなかった場合、
 - ・ 長期の自由刑の判決を受けた場合又は重大な犯罪を犯し、同様の犯行の危険が確実なため予防的な拘禁の手続がなされている場合等
 - ・ スイス又は外国の公共の安全秩序を重大な方法で脅かした場合
 - ・ 本人又は本人が世話をすべき者が継続的に高額な社会扶助を受給した場合

【他の州への住所の移動】

短期滞在許可、滞在許可、定住許可は、これらの滞在資格の証明書を交付した州内でのみ有効である（滞在令第66条）。短期滞在許可又は滞在許可を有する者は、他の州に住所を移動する場合には、転出先の州の許可を得なければならない（第37条）。滞在許可を有する者が、失業しておらず、第62条に掲げる資格取消しの要件がない場合には、他の州に住所を移動する請求権を有する（第37条）。定住許可を有する者は、第63条に掲げる資格取消しの要件がない場合には、他の州に住所を移動する請求権を有する（第37条）。医学的治療を受けるために他の州の病院等に入院する場合には、他の州への移動とはみなされない（滞在令第68条）。

- (iii) 職業活動を目的とする滞在（外国人労働者、自営業者）

職業目的の滞在を許可する原則は、「スイス

経済全体の利益」であり、外国人がスイスの労働市場及び社会環境に統合される可能性が高いことが条件となる（第3条第1項）。職業活動は、労働者としての就労と自営業とに区分されている。

就労目的の滞在、すなわち外国人労働者の入国を許可する要件は次の通りである（第18条）。

- ① 雇用主の求人が存在すること
- ② 連邦政府が定める受入枠内であること
- ③ 当該求人に適する国内居住者がいないこと
- ④ 地域、職業分野及び産業分野の賃金条件及び労働条件を遵守すること
- ⑤ 短期滞在許可及び滞在許可については、指導の人材、専門家、その他の資格を有する労働者であること。滞在許可については、職業上、社会生活上の適応能力、言語の知識及び年齢が、入国後のスイス社会への統合を期待できる者であること。（例外は、特別な職能を有する者で、その職能に対し求人がある場合、学術・研究・スポーツの業績のある者、国際企業の幹部等）

⑥ 必要に応じた住居を確保していること
自営業に従事するための滞在許可の要件としては、資産上、営業上の必要な条件を満たし、上記のうち②⑤⑥を満たすことが挙げられている（第19条）。

越境労働者は、近隣国に継続的に滞在する権利を有し、6か月以上国境地域に住所を有し、スイス国内の国境地域で職業活動に従事し、かつ、上記の①③④を満たさなければならない。（第25条）

職業目的の短期滞在許可を有する者は、許可された職業活動をスイス全土で行うことができる。転職は、重大な理由がある場合のみ認められる。職業目的の滞在許可を有する者は、スイス全土で職業活動を行うことができ、転職には許可は不要であるが、就労していた者が自営業に転ずる場合には、資産上、営業上の必要な条件を満たさなければならない。定住許可を有す

る者は、スイス全土で自由に活動できる。(第38条)

第三国国民の職業活動に関する規定の整備は、連邦政府がこの法律の重点の第一に挙げている⁽⁵⁹⁾。連邦政府は前述のように(II 3)、1991年以降、第三国国民については、必要度が極めて高い場合に高度の資格を有する者にのみ入国を許可する政策をとってきた。外国人法はこの政策を改めて法律に定めたものといえる。この政策は、職業目的の外国人を、EU・EFTA国民を一方のグループ、第三国国民を他方のグループと、2つに分けるものであり、スイスでは「二元的な入国許可システム」(duales Zulassungssystem)、又は単に「二元システム」(duales System)と呼ばれている。議会審議において、左派(社会民主党、緑の党)はこのシステムに最も強硬に反対した。左派はすべての外国人を同等に扱うべきだと主張して法律案に反対票を投じ、レファレンダムを提起する方針をとった。連邦政府は、第三国国民の職業活動の緩和は、自由移動協定の効果を見てから検討したい、という考えである。

遅くとも2014年には、受入枠や入国前の賃金・労働条件管理が撤廃され、EU国民の自由移動が実現する。特に旧東欧諸国の国民は、低い労働条件の下でも就労する傾向があり、「国内労働者との望ましくない競争⁽⁶⁰⁾」、すなわち賃金ダンピングの危険が高まる。連邦政府はこれに備えて2002年1月に「不正労働の防止のための措置に関する連邦法律⁽⁶¹⁾」(以下、「不正労働防止法」)の法律案を連邦議会に提出した⁽⁶²⁾。この法律は2005年6月17日に議会で成立し、レファレンダムの提起はなく、外国人法と同時

に、2008年1月1日に施行された。この法律では、不正労働が定義されていないが、加入が義務となっている社会保険に加入せずに就労すること(外国人だけでなくスイス人も対象)、納税義務を果たさない就労(同上)、就労目的の滞在許可をもたない外国人の就労等をさす。このような不正労働を行う労働者を雇用した場合、雇用主は、悪質な場合には5年間公共調達からの排除、補助金の削減等の制裁を受ける(不正労働防止法第13条)。

外国人法案起草の過程で、連邦政府は外国人労働者を「ポイント制」によって受け入れることも検討したが、採用しなかった⁽⁶³⁾。ポイント制とは、就労を希望する者全員を一定の基準(教育訓練、言語の知識、年齢など)に基づいて評価し、ポイントの高い者から入国を許可する、という方式である。連邦政府はポイント制の長所として、許可基準が透明であること等を挙げている。短所としては、州の所管官庁の裁量の余地を奪うこと、膨大な行政コスト、グローバル化が進む経済の需要に柔軟に対処できないこと、実際には存在しない厳正さがあると錯覚させること等を挙げている。さらに連邦政府は、ポイント制は人口減少対策には適しているが、スイスには、具体的な労働力の需要とは無関係に滞在許可を付与する意図がなく、それが不採用の決定的な理由である、と説明している⁽⁶⁴⁾。

(iv) その他の滞在

職業目的の滞在外、教育目的の滞在、年金生活者のための滞在がある(第27条、第28条)。さらに、様々な要件を免除される、次のような

⁽⁵⁹⁾ Botschaft AuG, S.3713.

⁽⁶⁰⁾ Botschaft AuG, S.3726.

⁽⁶¹⁾ Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit, BGSA) vom 17. Juni 2005 (SA 2007 359) (SR 822.41).

⁽⁶²⁾ Botschaft zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 16. Januar 2002 (BBl 2002 3605).

⁽⁶³⁾ Botschaft AuG, S.3726.

⁽⁶⁴⁾ Botschaft AuG, S.3727.

滞在の資格がある（第30条）—

- ・極めて苛酷な状況にある者（その都度審査されるため、定義されていない。生活環境を変えると障害のある子どものケアができなくなる場合や、妊娠している女性を帰国させると強制的な中絶の危険にさらされる恐れがある場合などが考えられる⁽⁶⁵⁾。州により運用が異なるとされている。）
- ・人身取引の被害者
- ・職業訓練者（Stagiaries. 二国間協定に基づく18か月以下の滞在。35歳(国により30歳)以下の者。労働契約を結ぶ。賃金は地域又は産業の協約賃金。)
- ・オペア・プログラム利用者⁽⁶⁶⁾

(v) 家族呼寄せ（家族としての滞在）

① スイス人の家族

配偶者及び18歳未満かつ未婚の子は、当該スイス人と同居している場合には、滞在許可の付与及び延長の請求権を有する。配偶者や他の親族が自由移動協定を締結した国の継続的な滞在資格を有している場合には、同居要件は適用せず、生計確保等の条件付きで、請求権が認められる。12歳未満の子及び適法にかつ中断なく5年以上滞在している配偶者は、定住許可付与の請求権を有する。（第42条）

② 定住許可を有している外国人の配偶者と子

配偶者及び18歳未満かつ未婚の子は、当該外国人と同居している場合には、滞在許可の付与及び延長の請求権を有する。12歳未満の子及び適法にかつ中断なく5年以上滞在している配偶者は、定住許可付与の請求権を有する。（第43条）

③ 滞在許可を有している外国人の配偶者と子

配偶者及び18歳未満かつ未婚の子は、当該外国人と同居しており、必要な住居を確保しており、かつ社会扶助を受給していない場合には、裁量により滞在許可を付与される（請求権はない）。（第44条）

④ 短期滞在許可を有している外国人の配偶者と子

③と同じ。（第45条）

家族呼寄せの請求権については、行使できる期間が定められている（第47条）。外国人が家族を呼寄せの場合には、滞在許可若しくは定住許可の付与の時点又は家族関係の成立の時点から5年以内に請求権を行使しなければならず、12歳以上の子の場合は、1年以内に行使しなければならない。スイス人の家族についても、自由移動協定を締結した国の継続的な滞在資格を有している家族を除き、入国後又は家族関係成立の時点から5年以内に行使しなければならず、12歳以上の子の場合は、1年以内に行使しなければならない。

スイス人の家族、定住許可又は滞在許可を有している外国人の家族の職業活動は自由である（第46条）。

スイス人又は定住許可を有する外国人が呼寄せた家族は、婚姻又は家族関係が解消した後でも滞在許可の付与又は延長の請求権を有する。ただし、婚姻が3年以上継続し、統合が成功していること又は特別な個人的な事情（配偶者がドメスティックバイオレンスの被害者であり、帰国しても社会に適応できないこと）の存在が条件である。（第50条）

家族呼寄せの請求権は、スイス人家族につい

⁽⁶⁵⁾ スイスについて適当な資料がないため、滞在法中に苛酷条項のあるドイツの資料（ザクセン・アンハルト州の外国人問題オンブズマンのもの）による。Günter Piening, Ausländerbeauftragter der Landesregierung, *Frauenspezifische Aspekte im Ausländer- und Asylrecht*. http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Files/vortrag_piening_ws4.pdf

⁽⁶⁶⁾ オペアとは、語学習得を目的とし、家庭に住みこんで子どもの世話を中心とした家事の手伝いをする者。

でも、偽装結婚などの法の濫用や第63条に掲げる重大な不正行為がある場合には消滅する。定住許可を有する外国人の家族についても、偽装結婚などの法の濫用や第62条に掲げる不正行為がある場合には消滅する。(第51条)

パートナーシップ法⁽⁶⁷⁾に基づき、登録パートナーシップを締結している同性のパートナーについても、配偶者として家族呼寄せの規定を適用する。

外国人法制定と同時に、民法典に第97a条が加えられた。これは、偽装結婚の場合には戸籍担当官は結婚の申請を受け付けない、という規定である。パートナーシップ法にも同様の規定が加えられた。呼寄せに「同居」の要件を付したのも、偽装結婚を防ぐためである。

家族呼寄せは、議会審議で紛糾したテーマの一つである。提出時の法律案に比べ、滞在許可を有する外国人の家族の権利が後退した。法律案は、滞在許可を有する外国人の家族にも請求権を認めていた。婚姻・家族関係解消後の扱いもスイス人又は定住許可を有する外国人の家族と同等であった(婚姻期間等の要件もなかった)。スイス人又は定住許可を有する外国人の、定住許可付与の請求権を有する子の年齢も、法律案の「14歳」から「12歳」へと範囲が狭められた。全州議会が社会統合の容易な年齢にすべき、との観点から狭めたのである。従来認められなかった、短期滞在許可を有する者の家族に滞在を許したことは前進であると評価されている。

(vi) 統合

スイス社会への外国人の統合については、外国人法制定の目的の一つとして第1条に掲げられ、第4条でその原則が定められ、さらに独立した8章「統合」が設けられた。統合が始めて

法律で包括的に規定されたといえる⁽⁶⁸⁾。

第4条は、統合の目的を、「憲法の価値及び(スイス人と外国人との)相互の尊敬と寛容の基盤の上の共生」とし、統合は、「経済的、社会的及び文化的な生活への外国人の参加を可能にする」と定めている。また、外国人自身の統合への努力の必要性も強調され、「外国人がスイスの社会関係及び生活条件に取り組むこと、特に国語⁽⁶⁹⁾を習得することが必要である」としている。

第8章中の第55条では、連邦、州、自治体が統合について考慮すること、連邦は資金を支出することができること、様々なプロジェクト、特に国語習得のプロジェクトを支援することが定められている。第54条「諸決定の際の統合の考慮」は、滞在許可又は短期滞在許可の付与及び家族呼寄せに際して言語講習又は統合講習の受講を条件にすることができ、定住許可の付与及び出国命令や追放命令等を判断する際に統合の程度が考慮されることを定めている。

(vii) 滞在の終了

滞在が強制的に終了するのは次の場合である。

① 出国命令 (Wegweisung)

外国人は、必要な滞在資格を有していない場合には、出国命令を受ける。滞在資格が得られなかったり、短期滞在許可の延長が拒否された場合などの、「通常の出国命令」(ordentliche Wegweisung)には、適当な出国期間が付される(第65条)。これに対し、「略式の出国命令」(formlose Wegweisung)がある。たとえば、滞在資格を必要としない3か月以内の滞在期間中に入国の要件を喪失した場合である。この場合、命令を受けてから3日以

⁽⁶⁷⁾ 2004年6月18日の同性カップルの登録パートナーシップに関する連邦法律 (Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 (SR211.231). 2007年1月1日施行)

⁽⁶⁸⁾ Bundesamt für Migration, *op.cit.* (5), S.10.

⁽⁶⁹⁾ 前掲注⁽⁵⁸⁾を参照。

内に異議を申し立てることができる（第64条）。空港に到着した外国人が入国を拒否された場合など、空港での出国命令に対しては、48時間以内に異議を申立てなければならない（第65条）。

② 追放命令（Ausweisung）

連邦警察庁は、スイス内外の安全のために外国人に追放命令を発することができる。追放命令には、期間を付した、又は無期限の入国禁止を同時に付す。追放命令には、適当な出国期間が付される。（第68条）

入国禁止（Einreiseverbot）とは、スイス又は外国の公共の安全秩序を脅かす外国人、社会扶助のコストを生じさせる外国人、退去強制を受けた外国人等に、連邦移民庁が命令する措置である。連邦警察庁もスイス内外の安全のために入国禁止を命令することができる。入国禁止の命令には期間を付すが、重大な場合には無期限とする（第67条）。

出国命令若しくは追放命令に付された出国期間が経過した場合、又はこれらの命令を直ちに執行できる場合、州の所管官庁は外国人に退去強制（Ausschaffung）を命ずる。

外国人法は、これらの命令の執行のため、次のような強制措置を定めている。

① 短期の拘束（Kurzfristige Festhaltung）（第73条）

連邦又は州の所管官庁が、滞在資格を有しない外国人に、その者の滞在上の地位に関連する措置のため、又は身元若しくは国籍の確定のために必要な範囲で課す、最高3日間の拘束である。

② 居場所の制限（Ein- und Ausgrenzung）（第74条）

所管の州官庁は、滞在資格を有しない外国人が公共の安全秩序を脅かす場合、特定の地域にとどまること又は特定の地域に立ち入らないことを命じることができる。特に麻薬取

引の防止に適用する。

③ 準備勾留（Vorbereitungshaft）（第75条）

出国命令の手續確保のための、最高6か月までの勾留である。出国命令の手續又は難民認定手續において、身元を明らかにしないなどの不正な行為を行った場合、出国命令又は追放命令から逃れるために難民申請を行った場合、重罪の判決を受けた場合等に勾留される。

④ 退去強制勾留（Ausschaffungshaft）（第76条）

出国命令又は追放命令の最初の決定がなされた場合に、執行の確保のために行われる勾留である。すでに準備勾留されていた者、追放命令を逃れようとする具体的な疑いのある者を最高3か月勾留できる。出国命令が執行可能であると予測できる場合は最高20日勾留できる。州の裁判官の同意を得て延長できる場合は要件により細かく規定されている。成人の場合最高15か月延長でき、15歳以上18歳未満については最高9か月延長できる。

⑤ 旅行文書の入手に際して協力が得られず、州の所管官庁が文書を作成しなければならない等の要件が満たされた場合には、最高60日間、退去強制勾留することができる（第77条）

⑥ 執行勾留（Durchsetzungshaft）（第78条）

出国命令又は追放命令が外国人の行為により執行できない場合で、退去強制勾留が許されないときに、出国義務を遵守させるために行われる勾留である。1か月間命じることができ、州の裁判所の同意を得て2か月ずつ延長できる。成人の場合最高18か月、15歳以上18歳未満については最高9か月延長できる。執行勾留は従来なかった制度で、これにより出国命令に従わない外国人は誰でも勾留できることになった⁽⁷⁰⁾。

③から⑥までの勾留の期間は、成人について

(70) Christoph Wehrli, "Restriktives Asylverfahren und mehr Zwang," (厳格な難民認定手續と強化される強制) NZZ, 27. Dezember 2006.

は合計24か月まで、15歳以上18歳未満については12か月まで許される（第79条）。退去強制勾留の一部については連邦移民庁が、その他の勾留は、出国命令及び追放命令の執行を所管する州の官庁が命令する。24か月という長い勾留期間や青少年を1年も勾留できる点には、人権侵害であるとして反対も強かった。

Ⅷ 暫定的な受入

出国命令又は追放命令は必ず執行されるわけではない。国際法上の義務に照らして執行すべきでない場合、出身国における戦争、内戦、暴力行為、医療上の緊急事態のために執行できない場合がある。こうした場合には、連邦移民庁は暫定的な受入を命令する（第83条）。

暫定的に受け入れられた外国人は、州に配分される。州の官庁は、労働市場の状況、経済状況にかかわらず、受け入れた外国人を就労させることができる。配偶者と18歳未満かつ未婚の子の呼寄せは、同居すること、必要な住居の確保、社会扶助を受給しないことを満たせば、暫定的な受入の命令の3年後に可能である（第85条）。受け入れた外国人に支給する社会扶助（Sozialhilfe）及び緊急扶助（Nothilfe）については州の法規が定める。州は難民法の規定を適用することができ（第86条）、難民法第82条は、確定力のある出国命令を受け、出国期間が定められた者については、社会扶助から除外できると定めているため、この場合外国人は緊急扶助を受給する。緊急扶助は、現物給付又は日毎の金銭給付の形で支給される。医療保険については、難民法及び連邦医療保険法⁽⁷¹⁾を適用する

（第86条）。

第84条は、暫定的な受入が5年を超えた外国人が滞在許可を申請した場合には、統合、家族関係及び出身国への帰還の可能性を考慮して、詳細に審査する、と定めている。この規定の趣旨は、滞在が5年を超えた者にはなるべく正規の滞在資格を与える、ということにある。議会審議では国民党が強くと反対して削除を求めた。

おわりに

外国人法制定を精力的に推進したのは、クリストフ・ブロッハー連邦司法警察大臣(Christoph Blocher)である。国民党に所属する同氏は、議会審議において法律案の厳格化に努めた。2006年9月のレファレンダムでの否決をめざした緑の党は、外国人法と難民法とをあわせて「ブロッハー法」と呼んで批判を展開した。ブロッハー氏は、厳格な規定はあくまで濫用を防ぐためであると反論した。

2007年10月21日、国民議会及び全州議会の選挙が行われた。選挙戦において国民党は、「安全をつくる」の文字の脇に、スイス国旗の上の3頭の白い羊が1頭の黒い羊を外に蹴り出す図柄を配したポスターを使用し、人種差別的であると批判された。それにもかかわらず国民議会選挙では、同党は7議席増の62議席を得て圧勝した⁽⁷²⁾。ところが、12月12日、国民議会と全州議会の合同会議の場で行われた連邦参事会構成員（大臣）の選挙⁽⁷³⁾において、大方の予想に反し、ブロッハー氏は落選した。社会民主党、緑の党の他、キリスト教民主党が反対にまわ

(71) Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10).

(72) 選挙後の国民議会の議席配分は次の通り（前回の議席）：国民党（SVP）6255、社会民主党（SP）4352、急進民主党（FDP）3136、キリスト教民主党（CVP）3128、緑の党（GPS）2013、その他1316。全州議会の議席配分は次の通り：キリスト教民主党1515、急進民主党1214、社会民主党9（9）、国民党7（8）、緑の党2（0）、緑のリベラル（GLP）1（0）。スイス連邦議会ホームページ〈<http://www.parlament.ch/d/Seiten/wa-nr-nationalratswahlen-2007-resultate-eckdaten.aspx>〉

(73) 1959年以来、4大政党、すなわち急進民主党、社会民主党、キリスト教民主党、国民党が7つのポストを2：2：2：1に配分してきた。しかし、2003年の選挙で、4位だった国民党が第1党に躍進したため、国民党2、社会民主党2、急進民主党2、キリスト教民主党1に変更された。

り、急進民主党の一部も反対したとみられる。

外国人法に対しては、「従来展開されてきた政策が根本的に変更されるというような、大きな期待は初めから寄せられていなかった⁽⁷⁴⁾」という。執行勾留の新設等、強制措置については行き過ぎであるとの批判があるが、「全体的には実用的⁽⁷⁵⁾」とみなされている。今回も不成立となれば、当分の間立法は望めないと心配されていた。成立はしたものの、プロッハー氏落選という波乱を最後に、外国人法をめぐる対立が終わるかどうかは、予断を許さない。

*インターネット情報は、2008年3月26日現在である。

参考文献（注に掲げたものを除く）

- ・山岡規雄「スイス」高橋和之編『世界憲法集』岩波書店, 2007, pp.377-430.
- ・関根照彦「スイス」初宿正典・辻村みよ子編『新解説世界憲法集』三省堂, 2006, pp.249-279.
- ・Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, *Legislaturrückblick 2003-2007*.
- ・Bundesamt für Statistik, *Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz, Bericht 2006*, 2006.
- ・George Sheldon, *Migration, Integration und Wachstum: Die Performance und wirtschaftliche Auswirkung der Ausländer in der Schweiz*, Universität Basel, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), 2007. (http://www.wvz.unibas.ch/fai/pages/arbeitspapiere/EKA_Studie.pdf)

(とだ のりこ)

(74) “Ausländerpolitik – alte Pfade, neue Fronten,” (外国人政策 – かつて通った道、新たな前線) *NZZ*, 2005.12.17.

(75) *ibid.*