

第1部 欧州における外国人労働者受入れ制度  
と社会統合を展望する

## 1. 調査研究の背景

経済のグローバル化の進展に伴い、モノ、カネとともにヒトの国際間移動が活発化し、先進国にとって外国人労働者問題にいかに対応するかが重要な政策的な課題になっている。わが国でも、1980年代後半に、深刻な人手不足を背景にして外国人労働者問題が大きな議論になったが、ここに至り新たな段階に入っている。すなわち、自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）の締結などを背景にして労働力の国際間移動が新たな段階に入っていること、少子高齢化のなかで構造的な労働力不足が懸念されていること、グローバル化する国際競争に対応するには高度人材が必要であること等を背景にして、経済界を中心にして外国人労働者の受入れを促進すべきであるとの声が強まりつつある。

外国人労働者問題を議論するにあたり、外国人労働者の受入れ制度のあり方とともに以下の点が重要な論点となる。まず外国人労働者が労働者である点に注目すると、彼ら（彼女ら）が国内雇用にどのような影響を及ぼすのか、彼ら（彼女ら）の失業問題にどのように対応するのが真剣に検討される必要がある。さらに彼ら（彼女ら）が生活者である点についても当然考慮することが不可欠であり、受入れにあたっては、生活基盤をいかに整備するかが重要になろう。とくに、彼ら（彼女ら）の滞在期間が長期化し、家族との同居が進むと、彼ら（彼女ら）とともに彼ら（彼女ら）の配偶者、子弟の社会統合を促進するために教育、社会福祉、住宅等の社会基盤をいかに形成するかが重要な政策的な課題になる。

## 2. 調査研究のねらい

以上の点を踏まえると、外国人労働者の受入れのあり方を改めて議論する必要があるが、それは、受入れ制度にとどまることなく社会的基盤のあり方までも視野に入れた広い観点から行われる必要がある。そのさい欧州の経験が参考になる。

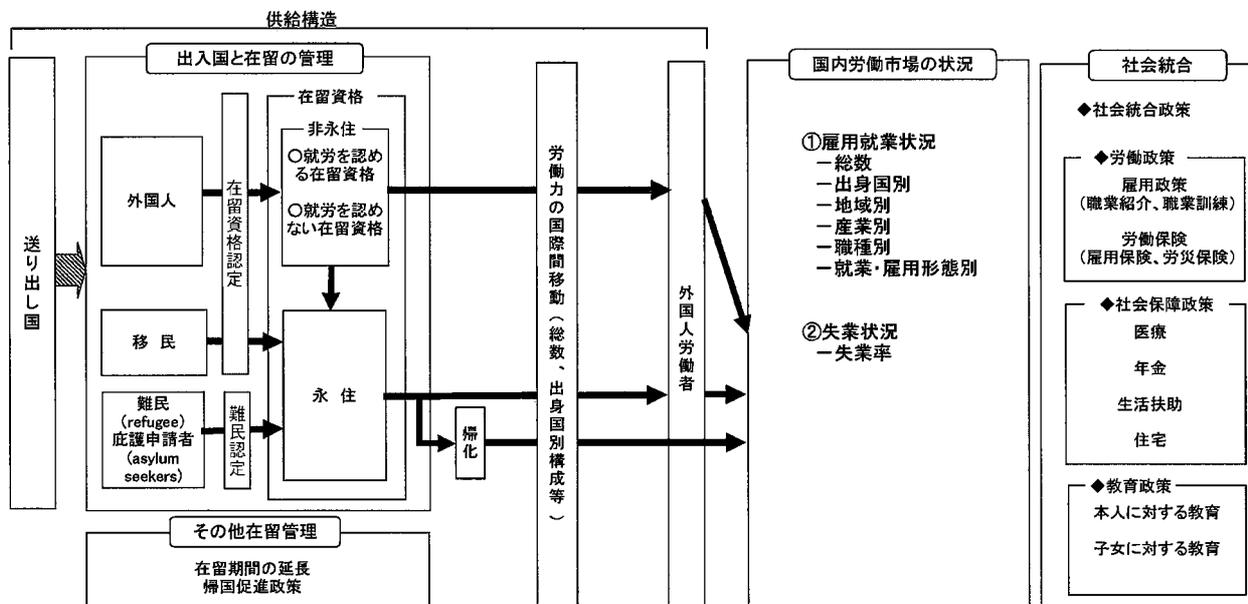
1960年代までに外国人労働者を積極的に受入れてきた欧州先進国が、外国人労働者と彼ら（彼女ら）の家族の失業と社会統合の問題に苦勞してきたことは知られているが、それら諸国の政策はここに至り新たな段階に入っている。すなわち、経済のグローバル化と高齢化を背景にして、技術者等の高度人材、医療従事者等の受入れに積極的になり、また、外国人労働者の二世、三世の深刻な失業等を背景にして、彼ら（彼女ら）の社会統合を強化する政策を打ち出している。こうした新たな動きを踏まえると、欧州先進国の外国人労働者の受入れ制度と社会統合政策を正確に把握しておくことは、わが国における外国人労働者問題を議論するうえで大いに参考になろう。

そこで本調査研究では、主要な欧州先進5ヵ国（ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、オランダ）を対象に、外国人労働者の受入れ政策と社会統合政策の特徴と課題を明らかにすることを目的としている。

### 3. 調査のフレームワークと報告書の構成

欧州先進5カ国を対象とする本調査は、第1図に示したフレームワークに基づいて設計されている。労働者としての外国人の供給構造は、当該国の出入国管理と在留管理に規定される。それに基づく外国人労働者の主要な供給源には、①永住目的の移民、②難民認定を受けて永住許可を得た難民、③就労が認められている非永住の在留資格を取得した其他外国人の三つがある。なお、永住の在留許可の場合には当該国での活動に制限がなく、したがって就労が可能であること、日本と異なり欧州では、移民と難民で入国して就労する外国人が多いことから、ここでは移民と難民を外国人労働者の主要な供給源としている。また、就労目的の非永住資格で入国したのちに永住資格に転換する外国人労働者が多いことから、同図表では両者間を矢印で結んでいる。

第1図 調査のフレームワーク 外国人労働者の受入れ制度と労働市場・社会統合



こうして当該国に入国した外国人は国内の労働市場に参入する。この外国人労働者の労働市場の特徴を把握するには、第一には、労働力の国際間移動の状況を把握する必要があり、本調査では、それをどの国からどの程度の人数の労働者が当該国に流入しているかの観点からみている（図表の「労働力の国際間移動」がこれに当たる）。第二に、このようにして流入した外国人労働者の雇用・就業状況と失業状況が問題になり、その特質も把握する必要がある（図表の「国内労働市場の状況」）。こうした外国人労働者の仕事と生活は社会統合政策によって支えられている。本調査では、社会統合政策を労働政策（雇用政策と労働保険）、社会保障政策、教育政策の三つの面からみている（第1図の「社会統合」）。なお、ここでいう「社会統合政策」とは、外国人労働者の流入によって影響を受ける社会秩序を維持するための政策全般をいう。

本報告書は3つの部から構成されている。

第2部では、調査結果に基づいて調査対象国の現状が詳細にまとめられており、その構成は前述の「調査のフレームワーク」に基づいている。この第1部「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合を展望する」の4節から7節では、第2部で明らかにされた各国の状況を素材にして、欧州先進国の外国人労働者の受入れ政策と社会統合政策の特質を抽出し、8節では、それを踏まえて、わが国における外国人労働者の受入れ政策のあり方を考えるうえでの課題を提示している。

また第3部では、イギリスの移民政策をテーマに過去から現在に至る政策の変遷を整理し、これを踏まえ現行政策の評価を行っている。

#### 4. 外国人労働者の受入れ政策の変遷

##### (1) 外国人の受入れ停止政策と帰国促進政策の帰結

調査対象である欧州先進国の外国人労働者受入れ政策は新しい段階に入っているが、その背景を理解するには、これまでの政策の変遷を理解しておく必要がある。第二次世界大戦以降の状況をみると、当初、送り出し国であったイタリアを除くと各国とも類似した政策をとってきている。その概要を整理したのが第2図である。これをみると、労働力不足に対応するために外国人労働者を積極的に受入れてきたドイツ、フランス、オランダは1970年代初頭の石油危機を契機にして、就労目的の外国人の受入れを原則停止し、彼ら（彼女ら）の帰国を促進するという政策に転換している。

第2図 外国人労働者受入れ政策の変遷

	60年代	70年代	80年代	90年代	2000年以降
ドイツ	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	73年。政策転換、国外募集停止と帰国促進政策。 しかし外国人人口の停滞と滞在の長期化		90年の外国人法に基づく東欧との労働者受入れの二国間協定締結	<p>【2000年】 IT技術者のグリーンカード制度の導入</p> <p>【2001年】 国籍法に一部出生地主義導入により、長期滞在外国人の滞在権・就労権の強化</p> <p>【2004年 新移民法】</p> <p>①移民関連法の全般的枠組み設定 ②合法的移民(EU市民、ドイツ系帰還者含む)の社会統合措置の新規規定</p> <p>【行政組織の改革】</p> <p>①移民関連業務の所掌を内務省へ集中化によるワンガバメント化 ②滞在許可と労働許可のワンストップ・サービス化</p>
フランス	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	<p>①74年。就労目的の移民受入れ停止の決定</p> <p>②定住移民の家族受入れは容認⇒以下の政策の二本柱に基づく移民法・国籍法の改正 (a)移民流入抑制 (b)合法的移民の社会統合</p> <p>③滞在許可と労働許可のワンストップ・サービス化(84年)</p>			
イギリス	新英連邦中心に大量の移民流入。それによる労働力不足のカバー。	71年。原則移民の禁止			<p>【2001年】 外国人労働者受入れの新制度導入(管理移住制度)。ポイント制による高度技能者の受入れ開放</p> <p>【2005年】新方針打ち出す</p> <p>①ポイント制の全面導入による受入れ厳格化 ②それに基づく高度技能者の積極的受入れと単純労働者受入れ(業種別割当計画(SBS))の段階的廃止</p>
イタリア	①移民送り出し国、あるいは②他国への経由国	<p>【70年代後半以降】 英仏独の移民受入れ規制強化による移民増加⇒移民管理の必要性増大</p> <p>【1986年】 初めての移民法規の制定</p>		1998年移民受入れ制限の法的措置～滞在許可前の就職先確保の必須化 ⇒滞在許可と労働許可のリンク	<p>【2002年】 ボッシ・フィーニ法の制定に伴う受入れ規制強化</p>
オランダ	労働力不足対策として外国人労働者の受入れ	<p>①石油危機を契機とした外国人労働者の受入れ停止 ②既存外国人労働者の国内滞留の常態化</p> <p>70年代半ば。スリナムからの大量移民流入</p>			<p>①重要になる外国人の社会統合問題への対応 ②60年代の受入れ政策の反省を踏まえた受入れ政策の展開</p>

しかし、その後の展開をみると、各国政府のねらい通りにはならなかった。すなわち、第一には、帰国促進をはかったにもかかわらず、外国人労働者の国内滞留が長期化したこと、第二には、それと平行して、外国人労働者の家族呼び寄せが進んだこと、そのため第三には、外国人あるいは外国人労働者を削減するという各国政府が意図した結果にはならなかったことが、外国人労働者の受入れ停止と帰国促進の政策の帰結であった。しかも、そうした事態が長期に続くなかで、彼ら（彼女ら）の定住化がますます進むとともに、彼ら（彼女ら）の二世、三世が増加した。それが新たな問題を生む温床になり、政策変更の一つの契機になった。

この間にイタリアは、これら4カ国と異なる展開を遂げているが、それは4カ国の受入れ政策の変化の裏返しの現象でもあった。つまり、これら4カ国が外国人を積極的に受入れた70年代初頭までは、イタリアはそれらの国に労働者を供給する送り出し国の役割を果たしていた。しかし、70年代後半にはいると、受入れ国の政策が受入れ停止に転換したため、送り出し国から受入れ国に転換し、外国人移民が増加するという新たな状況を迎えた。そのため移民管理の重要性が高まり、1986年に、初めて移民関連の法規を整備することになったのである。

## (2) 社会統合を重視する外国人労働者受入れ政策の新たな展開

新しい世紀を迎えるに当たり、外国人労働者の受入れ停止と帰国促進を中心とする政策に大きな変化が現れてきた。第2図に整理してあるイタリアを除く4カ国の2000年以降の状況をみると、「誰を受入れるのか」（受入れ対象者の政策）、「どのように受入れるのか」（出入国・在留管理の政策）、「いかに社会に統合するのか」（社会統合政策）のそれぞれの面で政策が変化している。

第一の「受入れ対象者の政策」については、外国人労働者の受入れを厳しく規制するという基本方針を維持したうえで、高度人材の受入れを拡大するという政策がとられている。ドイツが2000年7月に導入したグリーンカード制度、イギリスのポイント制はそれに当たり、他の2カ国でも同様の政策が打たれている。それと同時に、受入れが厳しく規制されている一般労働者（ここでは、高度人材でない外国人労働者を総称している）については、非EUの途上国からの外国人労働者に対しては、これまで以上に厳しく対応するという政策がとられている。

その背景には、一般労働者の主要な送り出し国であった東欧諸国がEUに新たに加盟したという事情がある。EU内であれば労働力の移動は原則自由であるが、東欧諸国の新EU国民に対しては過渡的な対応が許されている。そのため各国とも、東欧諸国の新EU国民が就労を目的に自国に入ることをこれまでと同じように制限するが、それに代わって、労働の機会を新EU国民に優先的に割りあてるといった政策をとっている。その結果、非EUからの外国人労働者にとってみると、一般労働者として欧州先進国に入国することが、これまで以上に困

難になっている。

第二の「出入国・在留管理の政策」については、各国とも受入れ管理の体制整備が進められている。従来であれば、幾つもの政府機関がそれぞれの管轄分野から外国人労働者の問題に対応するという体制がとられてきた。しかし、それでは効率的、効果的な対応ができないという反省から、行政サービスを統合化する努力が進められている。その典型的な例がドイツである。第2図にあるように、幾つもの法律のなかに規定されてきた移民関連法規を「新移民法」のなかに統合し、さらに、移民を対象にする行政業務が内務省に一本化されるというワン・ガバメント化の改革が行われている。また、それと並行して滞在許可と労働許可を取得する手続きのワンストップ・サービス化も進んでいる。フランス、ドイツはその例にあたり、たとえばドイツでは2005年から、別個の手続きとして行われていた内務省管轄の滞在許可と連邦経済労働省管轄の就労許可を単一の許可に組み替えている。

第三には、各国とも社会統合政策の強化をはかっている。詳細については後述するが、たとえば、ドイツでは「新移民法」のなかに、EU市民、ドイツ系帰還者を含めた移民を対象にした社会統合措置が規定されている。こうした動きの背景には、1970年代前半までに受入れた大量の外国人労働者の定住化が進み、彼ら（彼女ら）の二世、三世が増加するなかで、外国人労働者の雇用・就業状況が自国民に比べて深刻な状況にあるにもかかわらず、社会統合政策が十分に行われてこなかったという反省がある。欧州先進国の現在の外国人労働者受入れ政策を理解するには、この社会統合政策の観点が欠かせない。

なお、イタリアについては他の4カ国とは異なる動きを示している。「受入れ対象者の政策」については、2002年のボッシ・フィーニ法の成立によって、外国人労働者の受入れ規制が厳格化された。これに伴い、第二の「出入国・在留管理の政策」についても、収容所の設置など不法滞在者に対する規制も強化された。一方、社会統合については、理念としての「社会統合」はあるものの、その実行についてはあまり目立ったものはなく、州政府の裁量に任されている。

## 5. 外国人労働者の受入れ制度

### (1) 滞在許可制度と就労許可に関わる制度

以上の変遷を経て、現在、欧州先進国はどのような外国人労働者の受入れ体制をとっているのか。受入れ体制は滞在許可制度と就労許可に関わる制度の組み合わせで決定されている。

まず滞在許可についてみると（第3表を参照）、一定期間以上（たとえば3ヵ月以上）にわたり当該国に滞在する場合には滞在許可が必要とされるが、それには、有期の滞在許可と無期の滞在許可がある。後者の滞在許可を取得した永住者の場合には、入国後の活動に制限がないので、就労許可なしに就労が可能になる。この滞在許可の名称は国によって異なり、ドイツは定住許可、フランスは正規滞在許可、イギリスは定住目的のエントリークリアラン

ス、オランダは無期限居住許可、イタリアは永久滞在許可と呼称している。またフランスに限って、正規滞在許可は10年で更新する仕組みをとっているが、実質的には無期限に等しい運用がなされている。

第3表 滞在許可の種類

		ドイツ	フランス	イギリス	イタリア	オランダ
滞在許可が必要になる条件		3か月以上の滞在	3か月以上の滞在	6か月以上の滞在者	90日以上 の滞在者	3か月以上の滞在者
滞在許可の種類	有期滞在	滞在許可	臨時滞在許可	非定住目的の エントリー クリアランス	有期の 滞在許可	有期の 居住許可
	無期滞在	定住許可	正規滞在許可 (10年)	定住目的の エントリー クリアランス	永久滞在許可	無期限 居住許可

有期の滞在許可には留学、学術研究、芸術文化等の多様なカテゴリーがあるが、それらのなかに就労目的のカテゴリーがあり、外国人労働者はこのカテゴリーの滞在許可を取得するのが一般的である。たとえばドイツであれば滞在許可のなかの「就労」、フランスであれば臨時滞在許可のなかの「通常労働許可（あるいは給与所得者）」、イギリスであれば非定住目的のなかの「労働許可証保持者」が主要なカテゴリーになる。しかし、各国の事情を詳細にみると、労働許可が必要であるのか、労働市場テストが必要であるのか等の違いによって、外国人労働者の就労許可に関わる制度が複雑に形成されている。

各国の就労許可に関わる複雑な制度の概要を整理すると第4表になる。永住目的で無期限の滞在許可を取得した外国人を除くと、外国人労働者の就労には、「就労許可が不要な就労」と「就労許可が必要な就労」があり、さらに後者は、「労働市場テストが免除される就労」と「労働市場テストが必要とされる就労」に分かれる。就労目的の外国人の受入れに慎重であることを基本原則としているので、以上のなかの「就労許可が必要とされ」、就労許可をとるには「労働市場テストが必要とされる」というルートが基本であるが、それぞれの特殊な事情に対応してそれ以外のルートも設定されている。

第4表 就労許可に関わる諸制度

		ド イ ツ	フ ラ ンス
基本方針		①技能労働者は例外を除き募集停止、ドイツ、EU、欧州経済圏を対象にした労働市場テストの必要。但し、EU新規加盟国民は非EU国民より優先。 ②高度技能労働者は入国直後に取得可の定居住許可（労働許可は不要）により持続的就労の許可	75年の就労目的移民の受け入れ停止以降、受入れ人数は非常に少数
就労許可が必要ない就労		<b>【高度技能労働者】</b> ①無期限の定居住許可 ②対象一学者、教授、科学者、一定所得（年8,46万ユーロ）以上の専門家・幹部職員 <b>【その他】</b> ①職業教育・訓練、 ②商業活動、 ③学生の休暇中就労、 ④短期派遣労働者	①EEA（欧州経済圏）に属する国民 ②アンドラ公国、モナコ公国、スイスおよび2国間協定による労働者 ③アルジェリア人学生（ただし、労働できる期間は、毎年7月1日から10月31日までの3ヵ月間）
就労許可が必要な就労	労働市場テスト免除の職	①国際人材交流 ②3年以下の労働者派遣 ③プレハブ住宅組み立て作業	特定の専門職（IT専門家等）
	労働市場テストが必要な職	<b>【職業教育を必要とする職】</b> （高度技能資格に達しない一定レベルの職） ①雇用期間3年以下に限る ②対象職～外国語教師・料理調理師、IT技術者（グリーンカードの代替）、介護要員、国際人事交流（企業内転勤含む） ③EU新規加盟国民に対する条件緩和（対象職の制限なしとする） ----- <b>【職業教育を必要としない職】</b> (1)季節就労 ①農林業、果実・野菜栽培、製材業、ホテル・飲食業 ②二国間協定による（対象国 中欧、東欧） ③滞在期間～事業所の季節労働者8ヵ月、その他4ヵ月 (2)その他、展示会業者手伝い、オペア、家事手伝い	高度技能者については就労を例外的に認める （例）大学・研究機関職員、フランス人不可の職、一般企業の管理職（年6万ユーロ） <b>【通常労働許可】</b> ①特定の職と地域に限定 ②滞在許可1年 <b>【暫定的労働許可】</b> ①特定企業での就労の高度技能者 ②9ヵ月 <b>【季節的労働許可】</b> ①季節的労働 ②6～8ヵ月
EU新規加盟8ヵ国への対応*		「職業教育を必要とする職」（高度技能資格に達しない一定レベルの職）については、対象職を制限しないとの優遇措置をしている	移行措置（2006年まで）

\* ポーランド、リトアニア、エストニア、ラトビア、スロベニア、スロバキア、ハンガリー、チェコ共和国

イギリス	イタリア	オランダ
<p>人材不足業種等一部を除き、労働市場テストを伴う労働許可の取得を義務付け</p>	<p>数量割当により受入れ (二国間協定)</p>	<p>①外国人労働者受入は極めて制限的 ②労働許可取得が原則</p>
<p><b>【一般的なスキーム】</b> ①ビジネス・ケース・ユニット (経営者等) ②ワーキングホリデー ③オペア ④留学生等</p> <p>-----</p> <p><b>【特別なスキーム】</b> ①高度技能移民プログラム (HSMP) ~ 2002年開始《対象》高度技能者、《要件》求人なしで移住可。労働許可ではなくポイント制、《期間》1年更新。4年在住後に永住許可申請可 ②季節農業等労働者制度 (SAWS) ~ 《対象》季節労働者、18歳以上の学生、《期間》5週間-6ヵ月、《その他》数量割当制</p>		<p><b>【高度技能者 (ナレッジワーカー)】</b> ①法務省管轄 ②受け入れ基準：年間所得のみ。年間4.5万ユーロ (但し、30歳以下は3.3万ユーロ)</p>
<p>①ビジネス・商務【第一種】 対象は、ア 人材不足職種、イ 社内転勤、ウ 取締役級、エ 対英投資。 なお人材不足職種については、内務省移民局が人材不足職種リストを作成する。2006年1月現在の人材不足職種はエンジニア、ヘルスケア、その他。リストから外れた職種は下記の第二種で対応。</p> <p>-----</p> <p>②業種別割当計画 (SBS) (a)2003年開始、 (b)単純労働者の短期的不足対応の時的スキーム、 (c)対象者=低技能者 (d)対象業種=内務省移民局による不足業種の指定。食品加工業等 (e)期間=1年 (f)数量割当制度 (g)段階的廃止の方向</p>	<p>基本的にイタリア国内での就労には労働許可の取得が必要</p>	<p>下記のEU新規加盟8ヵ国労働者に対する例外措置</p>
<p>ビジネス・商務【第二種】</p>	<p>①数量割当 (国別、職種別) (a)受入人数=約18万人 (05年) (b)職の種類=管理職、非定期、家内労働、季節労働者、独立労働 (c)EU新規加盟国割当により充足可から季節労働者枠の縮小。家内労働対応のためフィリピン枠の新規設置。</p> <p>②労働ビザの種類 (a)従属労働   有期契約 (滞在期間は最大1年)   無期契約 (最大2年) (b)独立労働 (2年) (c)季節労働 (最大9ヵ月)</p>	<p>①雇用者の要求期間に応じた許可：最大3年。3年後は「無期限居住許可」取得が可能。 ②条件付許可：最大3年。雇用者に労働者募集の努力義務あり。 ③短期間労働許可：最大24週間 ④更新不可の一時許可</p>
<p>①移行措置を設けず労働市場を解放 ②社会保障面で一定の制限 ③1ヵ月以上の就労については、「労働者登録制度 (WRS)」で管理</p>	<p>数量割当の枠内において 新規に大きな割当枠の設定 (2004年から)</p>	<p>①移行期間 (2006年まで) は従来通り ②ただし、労働不足部門・職について特例措置 (a)市場テストの免除 (b)CWI (就労・所得センター) 指定の部門・職対象 (c)指定部門・職=園芸、食肉加工、内航運輸 (船員等)、国際輸送 (運転手等)、保健部門 (医療助手)。但し、現在は対象範囲を縮小。</p>

## ア 「就労許可が必要とされない就労」

第一は、高度人材をめぐる厳しい国際競争に勝ち残るために、海外から高度人材を積極的に受け入れるために設定されている「就労許可が必要とされない就労」のルートである。ドイツ、イギリス、オランダがこれに該当するルートを用意しているが、フランスの場合には、後述するように高度人材であっても「就労許可が必要とされる就労」のルートで対応している。このルートの特徴は「どのような外国人労働者を対象にしているのか」「どのような選抜方法をとっているのか」「どのような優遇措置を与えているのか」の三つの観点からみることができる。

第一の「どのような外国人労働者を対象にしているのか」については、主に高度人材を対象にしている点に特徴があり、ドイツの高度技能労働者、イギリスの高度技能移民プログラム、オランダの高度技能者がこれに当たる。高度人材をめぐる厳しい国際競争に勝ち残るために、海外から高度人材を積極的に受入れるために設定されているルートであることが分かる。

第二の「どのような選抜方法をとっているのか」については、自国内等に人材供給余力があるかを見る労働市場テストの方法はとらず、当該外国人が一定の要件（つまり、高度人材としての要件）をもっているかを評価する方法がとられている。国によって具体的な方法は異なるが、大きくは能力要件と所得要件の二つの基準で選定している。なお後者については、ドイツは年間8.46万ユーロ、オランダは年間4.5万ユーロ、イギリスでは4万ポンド（Aグループの場合）の所得を受入れ基準として設定しており、とくにオランダには能力要件はなく所得要件のみで選定が行われている。

第三の「どのような優遇措置を与えているのか」については、海外から高度人材を積極的に受入れるために設定されているルートであるという点から、他の外国人労働者に比べて優遇する措置を与えている。①就労許可を必要としないこと、②長期滞在を認めることの二つが主要な優遇措置であるが、とくに後者については、各国は長期に滞在して自国内で活躍してもらうことを強く期待するという政策的意図をもって次のような優遇措置をとっている。

【ドイツ】 最初から無期限の定住許可を与える

【イギリス】 4年在住後に永住許可の申請が可能になる

なお同ルートでは、以上の高度人材以外にも、学生の休暇中就労（ドイツ）、季節農業等労働者（イギリス）等が認められている。

## イ 「就労許可が必要とされる就労」

つぎは「就労許可が必要とされる就労」であるが、その基本は「労働市場テストが必要とされる就労」である。したがって、「労働市場テストが必要とされない就労」は、特別

な事情により優遇措置を与えるために「労働市場テストが必要とされる就労」から除外される場合である。ただし、特別な事情の捉え方は各国によって異なる。フランスの場合には、IT専門職等の特定の専門職を優遇するために、イギリスの場合には人材不足が著しい特定職種（エンジニア、ヘルスケア等）を優遇するために、オランダはEU新規加盟国からの外国人労働者を優遇するために「労働市場テストが必要とされない就労」としている。

最も中心となる「労働市場テストが必要とされる就労」には、大きく①1年あるいはそれ以上の滞在が認められている「通常の外国人労働者」と、②一時的あるいは季節的な人材不足に対応するために認められている「短期的な外国人労働者」の二つのタイプがある。これを外国人労働者のレベルと対応させると、後者の「短期的な外国人労働者」は単純労働に従事する外国人労働者に当る。ドイツの「職業教育を必要としない職」に従事する季節就労、フランスの季節的労働許可、イギリスの業種別割当計画、オランダの短期労働許可がこれに対応する。なお単純労働者を受入れるスキームは他にも用意されており、イギリスの「就労許可が必要とされない就労」のカテゴリーに入る季節農業等労働者制度、オランダの「労働市場テストが必要とされていない」のカテゴリーに入るEU新規加盟国の労働者に対する優遇措置がある。いずれの場合であっても対象職種を限定する 경우가多く、ドイツの季節就労の場合には農林業、果実・野菜栽培等、イギリスの業種別割当計画では食品加工業等が指定されている。

それに対して「通常の外国人労働者」の場合には、単純労働者以外の一定の能力を有する外国人労働者に対応している。ここで「単純労働者以外の一定の能力」としたのは、対象者の範囲が国によって多様であるからであり、ドイツでは「職業教育を必要とする職」が、フランスは高度技能者、イギリスは一定の学歴・業務経験をもつ外国人労働者を対象にしている。なおイタリアの場合には、基本的に人材レベルに関わらず、全ての外国人労働者が労働市場テストの対象になっている。

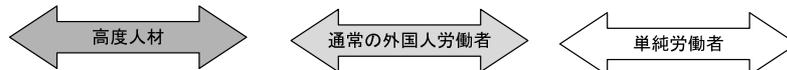
## （2）人材レベルからみた受入れ体制

以上の結果を踏まえて4カ国の就労許可に関わる仕組みを、外国人労働者の人材レベル別に整理すると第5表になる。

第5表 人材レベルからみた就労許可の仕組み

		ドイツ	フランス	英国	オランダ
就労許可が必要な就労	就労許可が 必要ない就労	↑ 高度技能労働者 ↓		↑ 高度技能者 ↓ ↑ 季節農業等労働者制度 ↓	↑ 高度技能者 ↓
	労働市場 テスト 免除の職		↑ 特定専門職 ↓	↑ ビジネス（一種） ↓	↑ 新EU国民特別措置 ↓
	労働市場 テストが必 要な職	↑ 職業教育要の職 ↓ ↑ 季節就労 ↓	↑ 通常労働許可 ↓ ↑ 季節的労働許可 ↓	↑ ビジネス（二種） ↓ ↑ 業種別割当計画（SBS） ↓	↑ 通常労働許可 ↓ ↑ 短期労働許可 ↓

注:それぞれの矢印は以下の人材レベルを示す。



これをみて分かるように、「通常の外国人労働者」と「短期的な外国人労働者」（単純労働者）は「労働市場テスト付の就労許可」とし、これをベースとしたうえで当該国が受入れを強く希望する高度人材に対しては、例外的に「就労許可を必要としない就労」の優遇措置を与えるというのが受入れ体制の基本形である。

この基本形のうえに若干のバリエーションを加えるというのが各国の体制であり、フランスは高度人材に対して、イギリスは「通常の外国人労働者」のなかの高度な人材に対して「労働市場テストを必要としない就労許可」の優遇措置を与えている。単純労働者についても若干のバリエーションがあり、イギリスは学生を対象にした季節農業等労働者制度によって「就労許可を必要としない就労」を、オランダはEU新規加盟国からの外国人労働者に対

して「労働市場テストを必要としない就労許可」による就労を認めている。

イタリアは以上の4カ国とは異なり、原則として人材レベルに高度人材、通常の外国人労働者、単純労働者に関わらず外国人労働者を「労働市場テスト付の就労許可」によって受入れており、受入れ体制はまだ未分化の状況にある。

### (3) EU新規加盟国に対する優遇措置

最後にEU新規加盟国からの外国人労働者への対応について整理しておきたい（第4表の「EU新規加盟8カ国への対応」を参照）。EU内であれば労働力の移動は原則自由であるが、これまで東欧諸国が単純労働者の主要な送り出し国であったという事情を考慮して、それらの新規加盟国に対しては過渡的な対応が許されている。そのため、労働市場を原則として開放しているイギリスを除いて、各国とも、東欧諸国の新EU国民が就労を目的に自国に入ることをこれまでと同じように制限するが、それに代わって何らかの優遇措置をとっている。

たとえば、ドイツの場合には、就労許可と労働市場テストの対象である「職業教育を必要とする職」については職種を限定するとの条件がついているが、新EU国民には「対象職種に限定なし」の優遇措置が与えられている。オランダの場合には、指定された人手不足が著しい部門・職で就労を希望する新EU国民には労働市場テストが免除されている。あるいはイタリアでは、受入れ人数の国別割当制度がとられているが、新EU国民は割当枠の面で優遇されている。

このような措置により、EU新規加盟国からの外国人労働者の流入が拡大しているため、欧州先進国にとって、非EU国から単純労働者を中心に外国人労働者を受入れるニーズは低下している。そのため前掲の第4表にあるように、たとえばイギリスは単純労働者を受入れるための業種別割当計画の段階的廃止を、イタリアは季節労働者の人数枠の縮小を進めている。

## 6. 外国人労働者の労働市場

### (1) 労働力の国際間移動の特徴

それでは、これまでみてきた受入れ制度を介して、どのようなタイプの外国人労働者が、どの程度当該国に流入しているのか（第1図の「労働力の国際間移動」に当たる）。また、その結果として、外国人は当該国においてどのような雇用・就業状況にあるのか（同「国内労働市場の状況」）。欧州先進国の全体的状況について整理しておきたい。

「労働力の国際間移動」の特徴を明らかにするために、第2部の各国別レポートのなかで報告されている主要な流入ルートを整理した第6表の「流入（国際間移動）」の欄をみてほしい。ドイツが労働許可ベースであるのに対してフランスは滞在許可ベースである等、国によって統計のとり方が異なること、ドイツ等では就労許可の必要のない就労が除外されていること、データ年が国によって異なること等の限界はあるものの、各国の概括的な状況を知るには十分であろう。

第6表 外国人労働者の労働市場

国名	流入(国際間移動)					国内労働市場					データ年
	流入人数			対労働 力人口 比率 (%)	対外国 人労働 力人口 比率 (%)	雇用・就業状況			失業状況		
	(万人)	(%)	データの定義			全労働 力人口 (万人)	外国人 労働力 人口 (万人)	外国人 比率 (%)	国内失 業率 (%)	外国人 失業率 (%)	
ドイツ	80.5	85.2	期限付き 労働許可発行件数	2.0	22.2	4060	363	8.9	10.8	19.1	2002年
	14.0	14.8	無期限の 労働許可発行件数	0.3	3.9						
	94.5	100.0	合計	2.3	26.0						
フランス	0.7	21.9	永続的滞在(「雇用」) の入国者数	0.0	0.4	2630	162	6.2	8.9	16.4	国際間異動は 2003年、 国内労働市場 は2002年
	1.0	31.3	一時的滞在(「一時的労働許 可」)の入国者数	0.0	0.6						
	1.5	46.9	一時的滞在(「季節労働者」) の入国者数	0.1	0.9						
	3.2	100.0	合計	0.1	2.0						
イギリス	18.1	39.7	労働許可発行件数	0.7	12.5	2775	145	5.2	4.4	11.3	2004年
	0.7	1.5	労働許可不要 高度技能移民プログラム (HSMP)	0.0	0.5						
	3.8	8.3	労働許可不要 季節農業等労働者制度 (SAWS)(注1)	0.1	2.6						
	23.0	50.5	労働者登録制度	0.8	15.9						
	45.6	100.0	合計	1.6	31.4						
イタリア	2.1	11.7	EU外割当数	0.3	2.9	2378	72	3.0	9.5	7.4 (注2)	労働市場は 2001年、 国際間移動は 2005年
	7.6	42.5	労働契約への割当数	1.1	10.6						
	0.2	1.1	独立労働者への割当	0.0	0.3						
	8.0	44.7	EU新規加盟国への割当数	1.1	11.1						
	17.9	100.0	合計	2.5	24.9						
オランダ	2.5	56.8	中東欧国への労働許可数	0.3	—	719	31	4.2 (注3)	4.0	11.0 (注4)	国内労働市場 は1999年、 国際間移動は 2004年
	1.9	43.2	EU外への労働許可数	0.3	—						
	4.4	100.0	合計	0.2	—						

(注1)半年分のデータが入手できているので、その倍数を推定値とした。

(注2)CARITASIによる推計

(注3)外国人の人口比である。

(注4)トルコ人とモロッコ人の失業率である。

まず外国人労働者の移動規模（ここでは当該国への流入規模）を、国内の全労働力のどの程度の割合の外国人労働者が流入しているのか（対労働力人口比率）の観点からみると、ドイツとイタリアが2%台で流入規模の大きい国、フランスとオランダが小さい国であり、同様のことは対外国人労働力人口比率（当該国に在留している外国人労働者の労働人口に対する比率）でもみられ、流入規模の大きいドイツとイタリアは1/4程度、小規模国のフランスは2%である。

つぎの流入する外国人労働者の構成は、表に示した主要な流入ルートの定義が国によって異なるため正確に捉えることは難しい。そこで、単純労働者とEU新規加盟国の扱いに限定して整理しておきたい。まず単純労働者に対応するカテゴリーは、少なくともフランスであれば一時的滞在（季節労働者）、イギリスであれば労働許可が不要の「季節農業等労働者制度」と労働許可が必要な「業種別割当計画」が当る。このカテゴリーの全体の流入者数に対する比率はフランスが47%、イギリスが10%前後とばらつきはあるが一定数の不熟練労働者を合法的に受入れていることが分かる。

もう一つのEU新規加盟国の扱いについては、イギリスの「労働者登録制度」、オランダの「中東欧への労働許可数」、イタリアの「EU新規加盟国への割当数」が優遇措置に対応する流入ルートであり、他の国については分離して把握することはできない。前者の3カ国の優遇措置の対象者数の全流入者数に対する割合は、イギリスが50.5%、オランダが56.8%、イタリアが44.7%であり、EU新規加盟国からが最も中心的な外国人労働者の受入れルートになっていることが分かる。

こうしたことが背景になって、外国人労働者とくに不熟練の外国人労働者に対する国内の需要をEU新規加盟国からの外国人労働者で充足することができるので、欧州先進国は非EU国からの外国人労働者の受入れについては厳しく対応するという「EU内充足型政策」の傾向を強めつつある。しかも、現在のEU新規加盟国の外国人労働者に対する政策は受入れ制限を含んだ経過的な措置であるので、経過的措置が終わり、他のEU国民と同等に「移動の原則自由」が認められると、「EU内充足型政策」はさらに強まることになろう。

## （2）国内の労働市場の特徴

つぎに当該国における労働市場の特質を外国人労働者の雇用・就業状況の観点からみると（第6表の「国内労働市場」を参照）、外国人労働者の最も多い国はドイツであり、全労働力の1割程度を占め、最も少ないのはイタリアの3%、フランスとイギリスは5～6%で中間的な規模の国である。

つぎに失業状況については、いずれの国も外国人労働者の失業率は10%を超える高い水準にあるが、それとともに注目すべき点は、それが労働市場全体の失業率を大きく上まわっていることである。たとえばドイツは労働市場全体の失業率が10.8%であるのに対して外国人労働者は19.1%であり、同様にイギリスは4.4%に対して11.3%、オランダは4.0%に対して

第7表 各国の社会統合政策

		社会統合政策	
		教育政策	労働政策
統合政策の経緯と考え方	企画・実施体制	相談、情報提供等活動	
<p>【経緯】</p> <p>①移民の二世三世を中心にした外国人移民の高い失業率</p> <p>②その背景には、低いドイツ語能力による低水準の教育訓練受講と困難な就職</p> <p>③90年代後半から事態の深刻化進む ⇒1998年。過去の不十分な対応への反省を踏まえた本格的な統合政策の開始</p> <p>【考え方】</p> <p>①失業手当、生活保護、犯罪等の長期の社会的コスト増に対応するため社会的統合政策は必要</p> <p>②統合政策の中心は語学能力向上</p>	<p>①州への権限委譲が基本</p> <p>②その下で語学教育中心の統合コース等担当の連邦政府と、その他政策担当の州政府</p>	<p>①統合コース開始～2005年</p> <p>②移民難民庁が主管</p> <p>③対象者～(a)新移民(EU市民除く)に対する受講の義務化、(b)既存移民に対しては受講権利の付与と受講促進</p> <p>④研修の目標～日常生活可の語学力(共通欧州準拠枠組みに基づくB1レベル)の取得、(c)対象人数(05年計画ベース)～19.4万人(新規移住者9.8、帰還移住者4.0、長期在住者5.6)</p> <p>⑤プログラムの内容～(a)ドイツ語教育(600時間)と歴史・法律等のオリエンテーション(30時間)、(b)研修期間は3～4ヶ月、(c)語学力修了テストあり</p>	<p>②相談・アドバイス事業</p> <p>(a)移民所属の教会等に対する情報提供と資金援助</p> <p>(b)教会を通してのドイツ人対象の広報活動</p>
ドイツ		【ベルリン州の事例】	
		<p>①教育の面～ドロップアウト、低教育水準に対応するための移民指定対応の学校づくり</p> <p>(a)対生徒(小学生中心)～小学校中心に語学教員配置(最低1人/校)、半日制から全日制への転換、語学力不足児童に対する入学前「特別言語クラス」の義務付け</p> <p>(b)対母親・語学講座、児童学習支援力強化のための「プロジェクトHippy」</p>	
		<p>【ANAEMによる「受入れ統合契約」(2005年から開始)】</p> <p>①社会統合のための新規入国者と県知事との個別契約。契約期間は1年(1回の更新可能)。滞在許可発行の条件。</p> <p>②契約に基づく政府の役割(提供する公的サービス)～社会的・言語的・言語的位置づけのためのソーシャルエディターとの個別面談、個別的社会的支援のためのソーシャルワーカーとの個別面談、権利等に関する市民教育、言語教育、職業紹介・職業訓練のための情報提供、医療・教育・住居等の情報提供、諸問題の支援</p> <p>③契約に基づく個人の義務～市民講座への参加、言語教育の受講</p> <p>(a)成人の教育</p> <p>○経緯～外国人成人の教育については無関与。民間団体のボランティアが実施している程度⇒95年に政策転換。成人教育機関に対する公的助成開始。2003年以降は「受入れ・統合契約」による市民教育、語学教育。</p> <p>○教育体制～市民教育約30ヶ所(05年現在)、語学教育(300-500時間)約60ヶ所。全て無料。</p>	<p>【外国人集中地域中心に就職支援事業(DIDO)の試行】(ハリの職業安定所の事例)</p> <p>(a)ANAEMとの連係のもとでの「受入れ統合契約」を活用した就職支援</p> <p>(b)支援内容～ソーシャルエディター、ソーシャルワーカー、職安との面</p>
		<p>【政府機関】</p> <p>①中央政府主導の統合政策</p> <p>②その主要な政府機関＝ANAEM、実施機関＝受入れプラットホーム</p> <p>【主要な非政府機関】</p> <p>①FASTI～語学教育、教育援助、法律援助、住宅支援、社会文化活動を通しての外国人支援</p> <p>②GISTI～(a)法律専門家からなる外国人権利問題を専門とする組織、(b)法律相談などの法的な面からの援助</p>	
		<p>①外国人受入れの成功には社会統合が重要との考えに基づき、社会統合策の体系的実施と管理の必要性高まる。</p> <p>②それに伴い2003年、社会統合政策の改正</p> <p>③人口移民省の下にANAEM(出入国管理局と非営利組織のSSAE)移民の社会的援助サービス)の統合)の設立</p>	
フランス			

フランス		<p>○実施体制～約6000万ユーロの公的教育的機関DPME (統合と教育のための活動基金)に委託。同機関が民間教育的機関の選定。</p> <p>(b) 子女の教育</p> <p>【1970年代からの語学教育】</p> <p>○初等教育段階～</p> <p>入学困難の難民対象に「入学に関する手引き書」の作成中</p> <p>【オザンブトン市の事例】</p> <p>①基本的な方針～受入れ外国人の社会的調和促進を通じて紛争の回避と経済的貢献の促進のために全ての公的サービスの面で積極的に対応</p> <p>②ボランティア組織に対する援助の実施</p>	<p>談を通しての「労働者のプロフィールの作成」(職歴、資格、能力等)⇒全国の求人情報を検索</p> <p>⇒適職なしの場合には職業訓練の紹介。これらと平行して語学力向上のための教育受講。</p> <p>ジョブセクター・プラスにおけるアドバイザーによる就職相談・支援</p>	
イギリス	<p>【中央政府】①中心機関～内務省移民国籍局、②機能～政策策定、予算管理・配分、省庁調整</p> <p>【実施機関】地方政府及び地域のボランティア組織</p> <p>【主要なボランティア組織】</p> <p>①ASI～住宅、雇用、教育訓練、福祉、言語、医療へのアクセスに関するワンストップ支援の活動</p> <p>②JCWI～移民に対する弁護士等による法的支援活動</p>	<p>①中央政府が社会統合政策の中心</p> <p>②中央政府の役割</p> <p>(a)社会統合予算(社会基金)の管理・配分</p> <p>(b)全国的なモニタリング など</p>	<p>【エミリア・ロマーニャ州の事例】</p> <p>～中心的な諮問機関「外国人のための地域評議会」(自治体、経営者、労働組合、支援ボランティアの代表から構成)の設置</p> <p>①「文化の架け橋」政策</p> <p>(a)メディアトール(長期滞在の外国人)による教育、医療などの相談支援活動</p> <p>(b)メディアトールについて</p> <p>I州内に約400人、II資格取得が条件、III市等と契約、IV市から報酬支給</p> <p>②外国人専用窓口の設置</p>	
イタリア	<p>1998年の「外国人基本法」のなかで初めて社会統合を法的に規定</p>			
オランダ	<p>①主要な対象=60年代流入の外国人労働者(トルコ系、モロッコ系中心)</p> <p>(その理由)彼らの失業問題とその後、三世の社会的疎外問題への対応の必要性</p> <p>②主要な政策～「統合プログラム」</p> <p>(a)背景～言語能力不足による外国人の就職困難⇒言語教育中心のプログラムとする</p>	<p>【統合プログラム】(原則として義務付け)</p> <p>①旧移民コース(98年以前入国の長期定住者)～言語教育中心</p> <p>②新移民コース</p> <p>(a)受講の義務付け</p> <p>(b)実施機関～CWI(就労・所得センター)</p> <p>(c)受講の手順～CWIに登録⇒スキル評価等に基づく言語コース(地域教育センターROC提供)への配分</p> <p>⇒教育後の能力評価⇒水準達成者にはCWIによる就職相談、未達成者は統合コースの再受講</p> <p>【アームスフォート市の事例】(統合コース以外の独自政策)</p> <p>①CWI中心に行う幼児をもつ女性対象の言語教育と養育アドバイス</p>	<p>①「統合プログラム」(原則として義務付け)</p> <p>①旧移民コース(98年以前入国の長期定住者)～言語教育中心</p> <p>②新移民コース</p> <p>(a)受講の義務付け</p> <p>(b)実施機関～CWI(就労・所得センター)</p> <p>(c)受講の手順～CWIに登録⇒スキル評価等に基づく言語コース(地域教育センターROC提供)への配分</p> <p>⇒教育後の能力評価⇒水準達成者にはCWIによる就職相談、未達成者は統合コースの再受講</p>	

11.0%である。こうした厳しい雇用・就業状況が後述する社会統合政策の背景にある。

以上が労働市場の概況であるが、その特色をより正確に把握するには、分析について幾つかの点を改善する必要がある。国際間の労働力移動については、今回は、難民等の無期の在留資格で入国した外国人労働者、有期の在留資格から無期の在留資格へ転換した外国人労働者、さらには帰化し国籍を取得した外国人労働者という移動の形態を分析の対象から除外している。さらにドイツについては、東欧諸国等から大量に流入してきているドイツ国籍をもつ帰還者の存在を念頭に入れる必要がある。国内の労働市場についても、そうしたルートで流入した労働者の雇用・就業状況や失業状況について明確にする必要があるだろう。

## 7. 社会統合政策

### (1) 背景と基本的な考え方

国によって若干の違いはあるものの、各国とも90年代後半から社会統合政策の重要性をあらためて、しかも、これまでも増して強く認識するようになってきた（第7表「各国の社会統合政策」の「統合政策の経緯と考え方」を参照）。

ドイツの場合には、70年代前半までの間に大量に流入してきた外国人労働者と彼ら（彼女ら）の二世、三世の失業と社会的不適應の問題が深刻化したことを背景にして、また過去の対応が不十分であったことの反省を踏まえて、90年代後半に社会統合政策の強化に踏み出している。後述する統合コースの設置は、その中心的な施策である。オランダとフランスも似た状況にあり、オランダは統合プログラムを開始し、フランスは2003年に社会統合政策を改正し、社会統合を推進するために人口移民省の下に移民局（ANAEM）を設置するとともに、受入れ統合契約の新しい仕組みを導入している。さらにこれら3カ国の政策は共通して、外国人労働者等が困難な雇用・就業状況にあること、社会的不適應を起こしていること、背景には語学力不足があり、社会統合政策は彼ら（彼女ら）の語学力向上に向けられるべきとの基本方針をとっている。

しかし、イギリスとイタリアはこれら3カ国とは異なる対応を示している。イギリスは、この時期に特別な対策を新たに打ち出すとの対応をとらず、社会統合政策は難民を対象とすること（ただし、社会統合政策の実施を担う地方政府の段階では、難民に限定するとの対応はとっていない）、社会統合の推進は既存の制度と機関の範囲で行うことを基本とする政策をとっている。イタリアの場合には、1998年に「外国人基本法」のなかで社会統合政策を初めて規定している。90年代後半に社会統合政策の強化に踏み出すという点では前記3カ国と同様であるが、後述するように、政策の内容は外国人に対する相談・情報提供体制の整備にとどまっている。

## (2) 政策の企画・実施体制

以上の基本的な考え方に基づき実施されている社会統合政策の特徴を把握するには、「どのような組織体制で」（政策の企画・実施体制）、「どのような公的サービスを提供するのか」（公的サービスの内容）、そのために「どの程度の資金を投入するのか」（投入資金）の3つの観点が必要である。

まず企画・実施体制については（第7表の「企画・実施体制」を参照）、社会統合政策が教育、社会福祉、労働等の広い範囲にかかわる政策であるため、中央政府では幾つもの部門が管轄している。しかし、中央政府の役割は政策決定、予算管理等の企画と全般的管理の業務にとどまり、政策の実施については地方政府に権限を委譲するというのが一般的である。同表に示してあるように、各国は以下の体制をとっている。

[ドイツ] 州への権限委譲が実施体制の基本である。

[イギリス] 中央政府における中心的機関は内務省移民国籍局であり、その機能は政策策定、予算管理、省庁調整である。政策の実施は地方政府とその下での地域のボランティア組織が担当している。

[オランダ] 地方政府に権限が委譲されており、中心的な実施主体は地方政府である。

[イタリア] 中央政府の役割は予算管理、全国的な事業のモニタリングなどであり、地方政府が政策実施の中心を担っている。

以上が基本であるが、そのなかにあってドイツとフランスが中央政府主導型の性格をもち、とくにその傾向はフランスで強い。同国が新たに打ち出した重点政策は受入れ統合契約であるが、その実施は、社会統合政策の中心組織である人口移民省下にあるANAEMの直轄のもとで進められている。またドイツでも、重点政策である統合コースが中央政府直轄のもとで実施されており、統合コースは中央政府が担当し、それ以外の事業の実施は地方政府が担当するという分業関係が形成されている。

今回は詳細な情報を入手できていないが、以上の政府機関に加えて非政府機関が重要な役割を果たしていることを忘れてならない。第7表の「企画・実施体制」欄に代表的な事例を示してあるが、非政府機関は語学教育、住宅支援、法律援助など広い範囲の役割を果たしている。

## (3) 公的サービスの構成

つぎの公的サービスの内容については、労働政策、社会保障政策、教育政策のいずれについても、合法的な在留である限り、外国人にも自国民と同等のサービスを提供するというのが基本原則である。したがって、それでは解決できない「外国人ならでは」の深刻な問題に対して統合政策を策定する、というのが各国の共通したスタンスである。

そうしたことを前提に第7表の「社会統合政策」欄をみると、各国の政策の構成には以下の特徴がみられる。第一は、現在の統合政策の重点が教育政策分野に置かれていることであり、それ以外の分野では既存の政策を超えて特別な統合政策が策定されることは少ない。とくに社会保障分野は特筆すべき政策がないので、同表から外してある。

第二に教育分野には、学校教育のなかで実施される施策と、成人の外国人を主な対象とする学校以外での教育（以下では、「成人教育」と呼ぶことにする）の施策がある。とくに注目されるのは、語学力向上のための成人教育が重視されていることであり、その背景には、前述したように、外国人労働者等が困難な雇用・就業状況に陥り、社会的不適応を起こす主要な原因は語学力不足にあるという認識がある。

以下では、各分野の政策の詳細を説明していきたい。なお、最後の視点である「どの程度の資金を投入するのか」については、今回の調査では十分な情報を入手できていないので、一部情報を入手できている成人教育に限って以下の説明のなかで簡単に触れることにする。

#### (4) 成人教育中心の統合プログラム

まず統合政策として最も重視されている成人教育を中心とする統合プログラムについてみると、とくに力を入れているのはドイツ、フランス、オランダである。その詳細を第7表の情報をもとに改めて整理すると第8表になる。それをみると、政策の特徴を以下のように整理できる。

第8表 統合プログラムの特徴

		ドイツ	フランス	オランダ
政策の名称		統合コース	受入統合契約	統合プログラム
開始年		2005年	2005年	1998年
主管官庁		移民難民庁	人口移民省	法務省
対象者と 受講の 義務付け	既存の外国人	受講奨励	なし	受講奨励
	新規の外国人	受講義務	受講義務	受講義務
教育の内容・時間		語学 600時間	語学 300-500時間	語学
		オリエンテーション 30時間	市民化教育	市民化教育
実施体制		○認定校 1,600 ○語学学校中心、小都市での 市民大学	《監督・調整機関》 受入プラットホーム(全国29ヵ所) 《委託先の教育機関》 民間教育機関	《監督・調整機関》 CWI(就労・所得センター) 《同センターからの委託先教育 機関》地域教育センター
費用 (年間)		総予算(05年度) 2.6億ユーロ	総費用(05年度) 6,000万ユーロ	○旧移民 6,000ユーロ/人 ○新移民 7,000ユーロ/人

#### 【開始時期について】

各国とも開始が2000年前後であり、1990年代後半以降に進められた社会統合政策の強化

のなかで打ち出された重点政策である。たとえばフランスをみると、政府は関与せず、民間のボランティア組織が実施する程度であったが、95年には成人教育に対して公的援助を始め、さらに2003年からは受入れ統合契約の一環として成人教育に積極的に取り組むようになった。

#### 【受講資格について】

既存の外国人に対しては受講を奨励する程度にとどめるが、新たに入国する外国人には受講を義務づけている。公的に強制する手段をとっても、外国人の語学力向上をはかる必要があるという各国政府の強い意思が現れている。

#### 【教育内容について】

長時間かけて一定水準の語学力（たとえばドイツでは、日常生活が可能な能力水準を表す公的に認証されたレベル）をつけさせるという方針のもと、ドイツでは600時間、フランスでは300時間から500時間が標準的な教育時間として設定されている。それ以外に、当該国の文化、歴史、法律等の一般的な教育も同時に行われており、ドイツのオリエンテーション教育、フランス・オランダの市民化教育がそれに当たる。

#### 【教育の実施体制について】

各国とも、認定した民間機関等に教育を委託するという方法がとられている。ただし委託先機関の構成は国によって異なり、ドイツの場合であれば、民間の語学学校が中心であるが、語学学校がないような地方の小都市については市民大学が活用されている。フランスは民間機関が、オランダは地域教育センターが担当している。さらに教育を担当する機関数をみると、2005年現在でドイツが約1,600校、フランスが約90校であるので、ドイツがこの政策をとくに徹底して行っていることがうかがえる。

#### 【ワンストップ・サービス体制について】

実施体制をみると、とくにフランスとオランダは外国人に対するワンストップ・サービスの体制を整備し、そのなかに上記の成人教育を組み込むという仕組みをとっている。オランダの場合には、統合コースの実施の主管機関であるCWI（就労所得センター）は語学教育を運営するにとどまらない。当該地区に登録した外国人に対して、入国前までに習得した能力の評価を行い、それを踏まえたうえで成人教育を手配するとともに、教育後の能力評価を踏まえて就職相談にのるという一貫したサービスを提供している。

フランスの受入れ統合契約はさらに広い範囲のサービスを提供している。同国に滞在する外国人と政府は個別に契約を結び、それに基づき、政府は社会生活、就労のための個別面談から、語学等の成人教育、職業紹介・訓練のための情報提供までのサービスを提供し、

外国人個人は語学などの成人教育コースを受講する。こうした一連の公的サービスを提供するためのワンストップ・サービス機関として、2005年現在、29ヵ所の受入れプラットフォームが設置されている。

#### 【政策の費用等について】

以上の統合プログラムにどの程度の予算が投入されているのか。ドイツは、2005年度計画で19.4万人に対して、直接費用として2.6億ユーロの予算をとっており、受講者一人当たり換算すると約1,300ユーロになる。フランスは6,000万ユーロである。またオランダについては、総予算についての情報を入手できていないが、アマスフォート市の事例をみると、一人当たり費用が既存の外国人の場合で約6,000ユーロ、新たに入国してくる外国人の場合で7,000ユーロにのぼっている。情報が不完全であるので正確に把握はできないが、この種の成人教育に各国とも多額の予算をさいていることは明らかである。

#### (5) その他の政策の特徴

これまで説明してきた統合プログラムが主要な統合政策であるが、それ以外でも幾つかの政策がとられている。第一は学校教育における対応であり（第7表の「教育政策」を参照）、その中心は外国人子女のための語学の補習教育である。フランスはすでに70年代から、初等教育では「入学学級」を、中等教育では「受入れ学級」を設けて語学の補修教育を行ない、外国人子女のための教育を支援する専門機関として移民の子供の学校教育のための養成・情報センター（CEFISEM）を設置している。さらに80年代に入ると、地域社会との統合化を進めるために課外授業が奨励されている。同様にドイツでも、初等教育を中心にして、外国人生徒のための語学教育を専門とする教員の配置、ドイツ語能力に問題がある入学前の子どものための「特別言語クラス」の設置を学校に義務づける政策がとられている。なお同国では、外国人子女の語学力不足、低学歴化には親の影響があるとの認識から、母親を対象にした語学講座、子供への学習支援能力向上のための講座が行われており、オランダでも同様のプログラムが実施されている。

以上の国々に比べて他の2ヵ国には注目すべき施策はなく、イギリスであれば、難民のための「入学に関する手引き」を作成する、イタリアであれば、個々の学校に対応を任せる程度の政策がとられるにとどまっている。

第二は労働政策に関わる政策であり（第7表の「労働政策」を参照）、ここではフランスの試みを紹介しておく。外国人が集中する地域を対象に就職支援事業が行われている。これは受入れ統合契約を利用した事業であり、職業安定所等による面談を通して外国人労働者の職歴・能力プロフィールを作成し、それをもって職業紹介を行い、就職が難しい場合には職業訓練機会を提供するというプログラムであり、類似した事業はイギリスやオランダでも実施されている。

最後は相談・情報提供事業であり、とくにイタリアのエミリア・ロマーニャ州が社会統合の重点施策と打ち出している「文化の架け橋」政策が注目される。すでに長期に在住している外国人を外国人に対する相談員（メディアトール）として活用する事業であり、相談員は一定の資格を取得することが求められ、地方政府との契約に基づいて有給で活動するという仕組みになっている。

## 8. 結論 —欧州の経験の意味を考える—

### (1) 高度人材の受入れ政策について

これまで欧州先進5カ国の外国人受入れ制度、外国人労働者の労働市場、社会統合政策の特質について明らかにしてきたが、わが国の外国人労働者問題を考えるうえで、そうした経験から何を学ぶことができるのか。今回の調査は、外国人労働者の受入れが労働市場にどのような影響を及ぼすのかということより、受入れ制度と社会統合政策に焦点を当てているので、ここでも、受入れ制度と社会統合政策の観点からみた欧州の経験の意味を考えてみたい。

まず受入れ政策については、欧州先進国は「外国人労働者の受入れは原則的に禁止する」を政策の基本に置いている。しかし、それには二つの例外があるということを見逃すと、欧州の経験を誤って理解することになる。

第一には、高度人材については受入れに積極的であり、とくに最近になって、その傾向を強めている。わが国の受入れ政策もこの方向で促進することについては、広く合意を得ることができるだろう。そうなると問題は、国際間で激しい取り合いをしている高度人材をどうすればわが国に誘引できるかであり、現状をみると、わが国は高度人材にとって必ずしも魅力ある働き場ではない。欧州の経験を改めて精査して、高度人材の受入れを支援するための優遇措置のあり方について考えてみる必要があるだろう。

### (2) 単純労働者等の受入れ政策について

もう一つの例外は、人材不足が深刻な分野への高度人材以外の外国人労働者の受入れであり、しかも、それには、かなりの程度不熟練労働者が含まれている。したがって、欧州先進国は、高度人材以外の分野や単純労働分野に外国人労働者を全く受入れていないと理解するのは誤りである。ただし各国とも、自国の労働市場と社会への影響を慎重に配慮して、労働許可と労働市場テストの仕組みに加えて、帰国を担保するための二国間協定などの特別の仕掛けを工夫している。

わが国にとって、高度人材以外の外国人労働者、とくに不熟練の外国人労働者の受入れの問題は重要な政策的な課題であるが、欧州の経験を踏まえれば、自由な受入れは考えられず、「いかに管理できるのか」との関連でつねに考えられる必要があるだろう。欧州先進国は、60年代までの間に大量に受入れた外国人労働者問題に苦勞しているにもかかわらず、「特別なス

キーム」のもとで一定程度の不熟練の外国人労働者を受入れてきている。したがって、「いかに管理できるのか」を考えるさいには、この「特別なスキーム」についてあらためて検討する価値は大きいだろう。

外国人労働者とくに高度人材以外の外国人労働者の受入れについて考えるさいには、国内の労働市場に与える影響について慎重に検討する必要がある。それを前提にしたうえで制度の面からみると、外国人労働者の受入れのあり方は「いかに管理できるのか」のスキームとの関連で検討されねばならない。

### (3) 社会統合政策について

#### ア 避けられない外国人労働者の定住化

社会統合政策を考えるうえでの出発点は、帰国してほしいときに帰国してもらえという、受入れ国にとって都合のよい外国人労働者像は捨てざることであり、欧州の経験から学ぶべきもっとも重要な点の一つである。有期の資格で受入れても、彼ら（彼女ら）の滞在が長期化する可能性は大きいこと、そうすると日本に生活の基盤を置き、日本で家族を形成することになるであろうことを認識しておかねばならない。

彼ら（彼女ら）が安定的で有能な労働者として経済活動に貢献することを考えれば、わが国にとって、それが必ずしも悪いことではない。しかし他方では、滞在が長期化するに伴い様々な社会的問題が発生することは避けられないこと、それを解決するためには、つまり彼ら（彼女ら）を日本社会に統合化するためには膨大なコストが必要になることを覚悟しておく必要がある。

#### イ 膨大な社会統合コストの覚悟が必要

このような外国人労働者一世にも増して問題になるのは、彼ら（彼女ら）の二世、三世の世代である。外国人労働者一世は雇用先が確保されているという条件のもとで入国するが、二世、三世の場合には、一世のように雇用機会が事前に与えられるということにはならない。しかも欧州先進国の経験が教えることは、語学力が不足し、学歴水準が低いことから、二世、三世は労働市場において競争力のない労働者の立場におかれ、厳しい雇用・就業状況を経験するであろうことである。そのため、若年を中心にして外国人労働者の失業率が高まり、そのことが、社会不安の大きな要因になることが予想される。

社会統合問題に関連して、欧州先進国から学ぶべきもう一つの重要な点は、問題の原因となる事象が起きたときから、問題の深刻さを認識して本格的な対応策をとるまでの間に長い時間を要しているということである。つまり欧州先進国が大量の外国人労働者を受入れた60年代から、社会統合政策に本気に取り組むようになった90年代後半までの間には30年から40年の時間がたっており、その長い期間は、外国人労働者の二世、三世が労働力として形成されるまでに要した期間なのである。

さらに社会統合問題に対処するために、各国が膨大なコストをかけていることを明らかにした。これについては、そうしたコストをかけても外国人労働者を受入れるメリットは大きいという意見もあるし、そうしたコストがかかるような問題を引き起こした外国人労働者を受入れる政策は失敗であるという意見もある。このように社会統合からみた受入れ政策の評価が固まっているわけではないが、欧州の経験を見ると、わが国が欧州先進国のように多くの外国人労働者を受入れるとすると、少なくとも、外国人の受入れから長いタイムラグをもって必ずや社会統合の問題が起ること、その解決には膨大なコストがかかることは認識しておく必要がある。

こうしたことを踏まえると、わが国が外国人労働者の受入れを促進する、それも高度人材以外の分野で促進するのであれば、受入れの早い段階から学校教育、成人教育のいずれの場においても、日本語教育を中心とした統合化のための教育政策を強力に推進する必要がある。こうした早期からの準備をしないままに受入れを促進すると、欧州先進国と同様に、その数十年後に外国人、とくに彼ら（彼女ら）の二世、三世の深刻な失業と社会統合の問題に直面することになる。

受入れ政策のあり方は社会統合政策とセットで検討されねばならない。社会統合政策なしの受入れ政策、社会統合政策を後回しにした受入れ政策はありえないことを最後に強調しておきたい。