

2014年11月19日 全11頁

移民レポート 5

カナダ：移民受け入れ先進国が直面する問題

移民は経済・人口問題を解決できるか

経済調査部
エコノミスト 井出 和貴子

[要約]

- 移民大国の一つであるカナダは、年間20万~25万人の移民（永住権取得者）を受け入れている。うち、カナダ経済に貢献することを目的とする「経済移民」が最多を占め、2013年は14.8万人となった。移民の出身地別では「アジア・大洋州」が全体の50%を占める他、国別では「中国」「フィリピン」「インド」出身の移民が多くなっている。近年、中国系の申請者が大多数を占めていた投資移民プログラムは、カナダ経済への貢献が低いことを理由に2014年に受け入れが停止されている。
- 一時滞在ビザの状況を見ると、2012年12月1日現在の滞在者は77万人で、内訳では、労働者（43.7%）、学生（34.3%）、その他難民などの人道目的（11.9%）となっており、カナダにおける就業と就学が主な滞在目的となっている。外国人労働者の出身国別では、2012年12月1日現在の滞在中で「フィリピン」「米国」「メキシコ」「インド」「フランス」の順となっている。特に、フィリピン人労働者の滞在中数は2007年以降急増している。
- 外国人労働者の受け入れを巡っては、2014年、大手ファストフードチェーンなど一部飲食業での低スキルワーカー就労の不正が問題となった。その後、受け入れ条件の厳格化や罰則が強化されたが、カナダ人雇用に対する努力義務“Putting Canadians First”が強化されるなど、国内での雇用確保とのバランスが課題となっている。
- カナダの人口増加において、移民は大きな意味を持っており、2001年以降は移民が人口増加の主な要因となっている。カナダでは、高齢化の進展による社会保障費の増大と労働人口の減少が懸念されているが、移民がこうした人口問題、経済問題の解決となるかはカナダ国内でも議論が分かれている。移民受け入れ先進国であるカナダでも、正解を見つけられていない印象を受ける。

カナダへの移民の推移

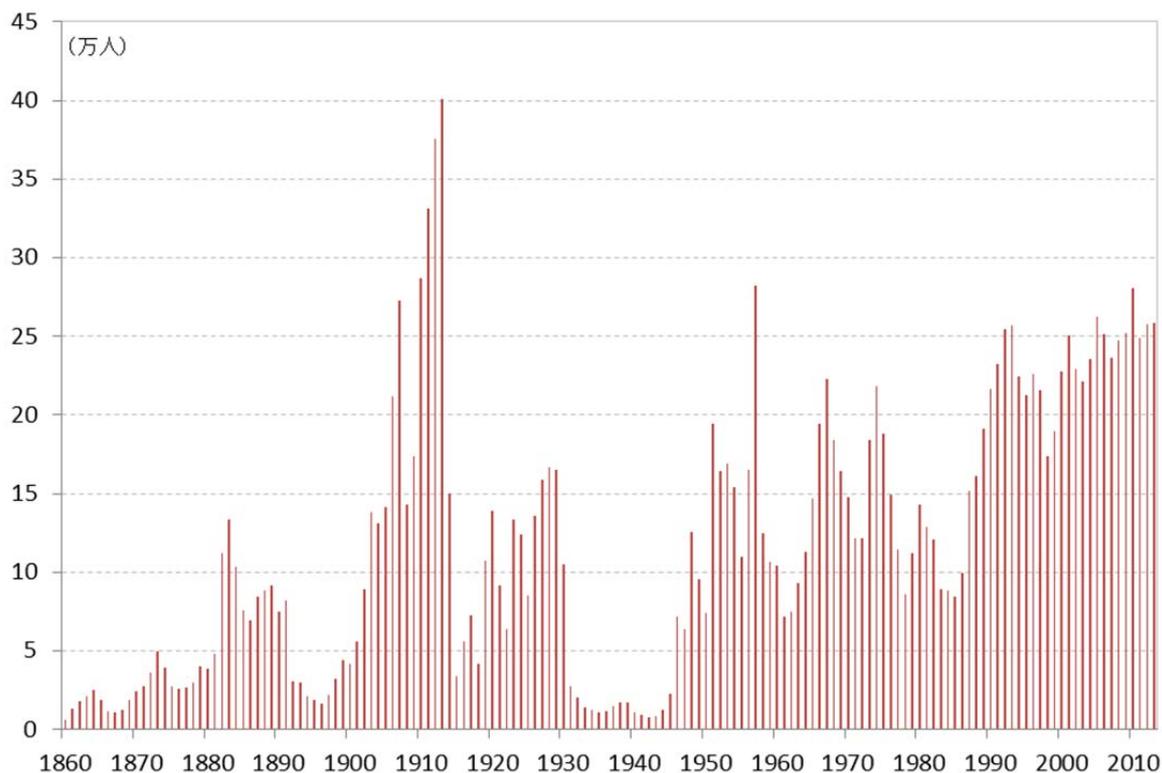
移民流入の歴史と移民法

カナダの移民の歴史は古い。現在のカナダが含まれる北米大陸には、もともと先住民族が存在していたが、大航海時代にヨーロッパ人が訪れたことにより、16世紀以降、ヨーロッパによる植民地支配が始まった。18世紀にはイギリス・フランスの抗争を経て、カナダのフランス植民地がイギリスへ割譲された後、1867年に「英領北アメリカ法」により、連邦国家の自治領カナダとしての歩みが始まった。当時は、イギリス、スコットランド、アイルランドから多くの移民が流入しており、1869年には最初の移民法が制定された。当時の移民法は、主に伝染病予防のための公衆衛生と、犯罪者や貧困者の移民制限を目的としていた。

その後もカナダへの移民数は増加を続け、第一次世界大戦前の1913年には年間約40万人の移民がカナダへ到着した。当時においても、その主な出身地域はヨーロッパであった。世界恐慌や第二次世界大戦の時期には移民数は激減したが、戦後には再び移民数は増加に転じた。しかし、冷戦期には共産主義者に対する排斥や、アジア系人種の市民権獲得申請が制限されるなどの人種主義的な移民政策（ホワイト・カナダ移民政策）は維持されていた。

時代の変化と共に、1960年代には白人を優遇するホワイト・カナダ移民政策が事実上廃止され、1967年には移民申請者を教育、カナダでの雇用機会、年齢、語学能力等の項目で点数をつける「ポイント制」と、カナダの発展に寄与できる人物かどうかを移民受け入れの基準として採用される「普遍原則」が導入された。また、カナダは1971年には世界で初めて「多文化主義」政策を採用したことで知られている。これは、民族や人種の多様性を尊重し、すべての人が平等に社会参加できる国家を目指すもので、現在に至るまで、カナダは紆余曲折を経ながら、多種多様な人種や民族を受け入れてきた。その時々国内外の経済、政治状況により、難民の増加や移民受け入れのあり方が議論になるが、2002年「移民・難民保護法」への改正を経て、現在も年間25万人程度の移民受け入れを実施している。

図表 1 : カナダへの移民の推移



(出所) Citizenship and Immigration Canada (以下 CIC) “Facts and Figures 2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents”、CIC ウェブサイト “Preliminary tables – Permanent and temporary residents, 2013” より大和総研作成

移民の特徴

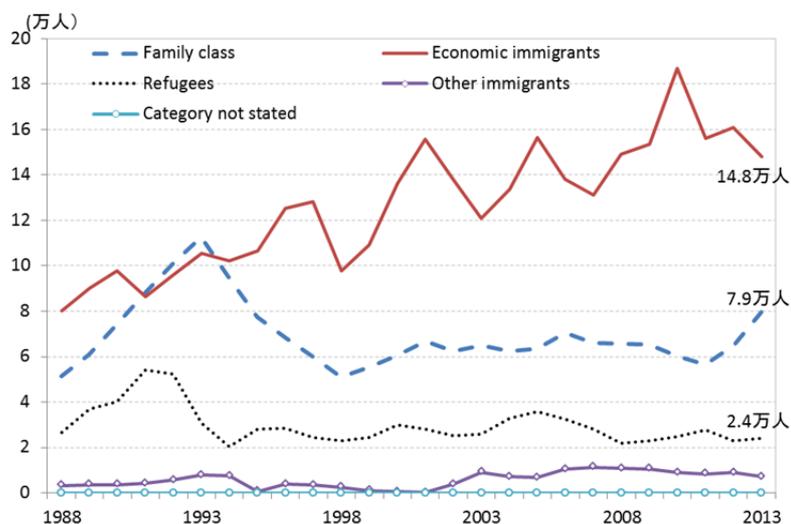
経済移民が多くを占める

カナダへ流入する人の流れは、観光客などの短期滞在を除くと大きく 2 つに分けられる。①永住権取得者 (=移民)、②一時滞在の外国人労働者や留学生、である。

まず、①の永住権取得は、先に述べた 2002 年の「移民・難民保護法」を基本とし、国内外の状況に応じて修正や改正が加えられている。移民政策は基本的に連邦政府の管轄であり、Citizenship and Immigration Canada (CIC) (市民権・移民省) が設置されているが、各州が連邦政府との協定に基づき独自の移民プログラムを運営しており、2000 年以降、全体としては年間 20 万～25 万人程度の移民を受け入れている。

「移民・難民保護法」における 3 つの基本的な規定は、「家族の統合」、「経済発展への貢献」、「難民の保護」であり、2008 年の法改正で、カナダ経済への貢献と競争力を維持することを目的として、高技能人材の移民を優先的に審査し即戦力として受け入れる体制を整備している。

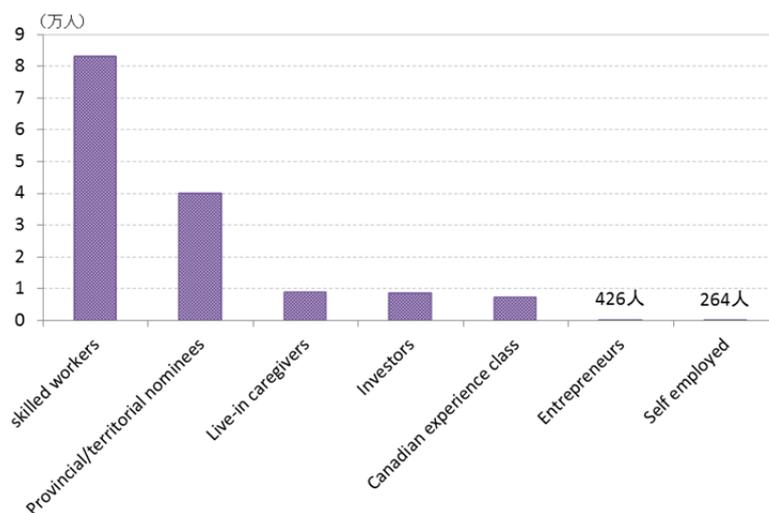
図表 2 : カテゴリ別移民数



(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents”、CIC ウェブサイト “Preliminary tables - Permanent and temporary residents, 2013” より大和総研作成

図表 2 に示したとおり、2013 年における移民のカテゴリ別の内訳では、最も多いのは経済移民で、全体の 57% を占めており、1998 年以降、難民や家族移民がほぼ横ばいであるのに対し、増加傾向を辿っている。

図表 3 : 経済移民の内訳 (2013 年)



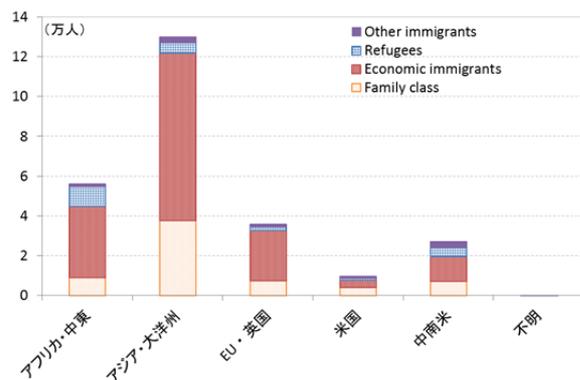
(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents”、CIC ウェブサイト “Preliminary tables - Permanent and temporary residents, 2013” より大和総研作成

経済移民について、さらにその内訳を見てみると（図表 3）、一定の技能と実務経験をもってカナダ経済に貢献することを前提とする技能移民¹（Skilled workers）が最も多い。このほか、州政府指名移民²、投資移民³、住み込み介護者⁴（Live-in caregiver）となっており、投資移民は 1 万人程度となっている。全体としては、移民労働者については専門職、技能職が多いことが特徴と言えよう。

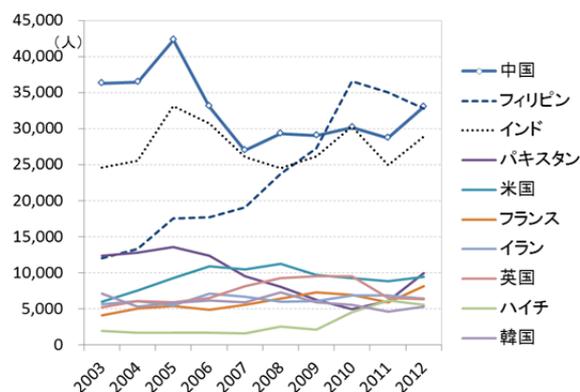
移民の出身地を見てみると（図表 4）、地域では、「アジア・大洋州」が全体の 50% を占め、「アフリカ・中東」の 21% を大きく上回っている。「アジア・大洋州」の移民は経済移民が最も多く、次いで家族移民となっている。一方、「アフリカ・中東」出身者は難民が全体に占める割合として高いのが特徴と言える。年齢別では全地域とも 25-44 歳が最も多いが、アジア出身者では 45-64 歳も多い。これは、両親などが同時に移民する傾向があるためだと推測される。

さらに国別では「中国」「フィリピン」「インド」が多く、2.8 万～3.3 万人となっている（図表 5）。以下、パキスタン、米国となっており、70 年代以前に圧倒的多数であったヨーロッパ系移民の存在感は薄れている。さらにカナダへの移民の多くが都市部に流入しており、2011 年の全国世帯調査の結果を見ると、トロント⁵では外国生まれの人口が全体の 46%、バンクーバーでは同 40% と、大都市部では移民がかなりの割合を占めている。

図表 4：出身地域別（2012 年）



図表 5：出身国別（2012 年）



（出所）CIC “Facts and Figures 2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より
大和総研作成

¹ 技能移民（Skilled workers）はカナダの労働市場に参加し、経済的に自立できる能力を持った移民。特に職歴、語学力、学歴が評価される。

² 州政府指名移民（Provincial or territorial nominees）は特定の労働市場の要求に応え、特に地方経済に貢献することを目的とする移民。各州が連邦政府との協定に基づき移民を指名できる。

³ 投資移民（Investors）は企業家や専門職にあるものが、カナダにおいて政府認可のプログラムへの相当額の投資を行うことを条件とする移民。その投資は地方などにおける経済開発や雇用創出に割り当てられる。

⁴ 住み込み介護者（Live-in caregiver）は子供・高齢者・障害者の在宅介護従事者として雇用された外国人労働者が、所定期間住み込み介護者として労働に従事することで永住権を申請できる制度。

⁵ 国勢調査上の大都市圏（Census Metropolitan Area）における比率。バンクーバーも同様。

永住権に関する近年の動向

最近の動向としては、2011年より家族移民での両親、祖父母の呼び寄せが停止されていたが、2014年からスポンサー期間の延長や、スポンサーとなる永住権保持者の収入条件等を厳格化し、年間受付上限件数を5,000件として再開された。この他、両親の呼び寄せには有効期限10年間の数次ビザで最長2年間カナダに滞在できる「スーパービザ」が発行されているが、こうした制度改定や厳格化には社会保障費負担が大きい高齢者の移民流入を制限する意図が見える。

また、1980年代から開始された投資移民プログラムが2014年2月に停止された（ケベック州投資移民プログラムを除く）。投資移民は近年、申請者数が他の経済移民カテゴリを上回り、その9割を中国系が占めていたとされる。カナダ政府の声明によれば、投資移民はカナダ経済へ限られた効果しかもたらさなかったとされている。具体的には、他の経済移民カテゴリと比較して税金を少額しか納めておらず、永住権取得後はカナダに滞在しない、さらにスキルに欠けるものが多いと述べており、特に公用語（英語・フランス語）のスキルは難民以下のレベルである、と厳しく評価している。同声明では、ある投資移民が20年間で支払った所得税は、技能移民より20万カナダドル少なく、住み込み介護者と比較しても10万カナダドル少なかったという調査結果を示している。このように税収が期待通りに増加しなかったことに加え、投資を通じて雇用創出を図るといった実体経済への貢献度が乏しいことが問題となっていた模様である。さらにカナダの投資移民プログラムはオーストラリアや英国に比べると投資条件金額がかなり低く、投資のための資金は銀行でのローン利用が可能だったことも、移民の申請者が殺到していた要因と推測される。今後、新しい制度では投資条件の厳格化がなされると予想されるが、当面の投資移民プログラムの停止により、各州の今後の投資計画に影響を及ぼす恐れや、雇用や経済全体に対する影響が懸念されている。特に、中国系移民が多いバンクーバーでは不動産価格の下落が心配されている。

このように、全体としては、移民申請に対する基準は厳格化されつつあり、特に年齢制限やスキルなど、若く技能が高い人材を受け入れる姿勢が明確化している。

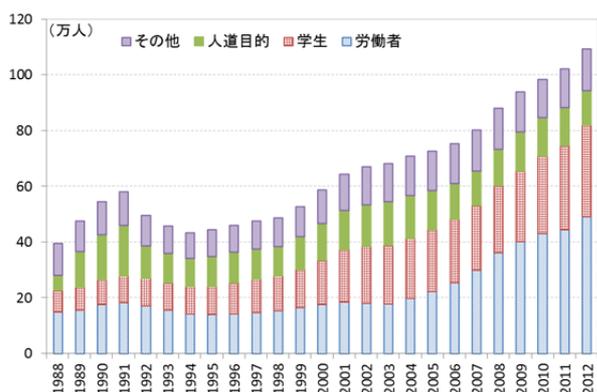
一時滞在ビザ

外国人労働者が44%を占める

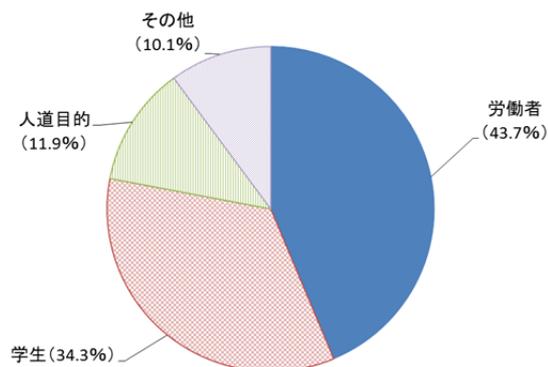
カナダに永住することを目的とする移民以外で、カナダへの労働力の流入としては、一時滞在の外国人労働者が挙げられる。観光などの短期を除く一時滞在ビザ保有者全体として見ると、当該年の入国者と滞在外数の合計は、2011年に100万人を超え、年々増加している（図表6）。

2012年12月1日現在の滞在外者は77万人で、内訳では、労働者（43.7%）、学生（34.3%）、難民などの人道目的（11.9%）となっており、カナダにおける就業と就学が主な滞在目的となっている（図表7）。

図表 6 : 一時滞在者の年次状況



図表 7 : 12/1 時点での滞在者内訳 (2012 年)



(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より大和総研作成

外国人労働者のカテゴリ別では (図表 8)、2012 年の入国者のうち約 24%が Canadian interests⁶の就労ビザとなっており、次いで、雇用主からのジョブオファーを必要とする (=カナダでの就労先が限定される) Labour Market Opinion⁷(LMO:労働市場評価)を持つ労働者(19%)が続いている。NAFTA や FTA などの国際協定に基づく労働者 (International arrangements) は約 7%となっている。

図表 8 : 外国人労働者の主要分類



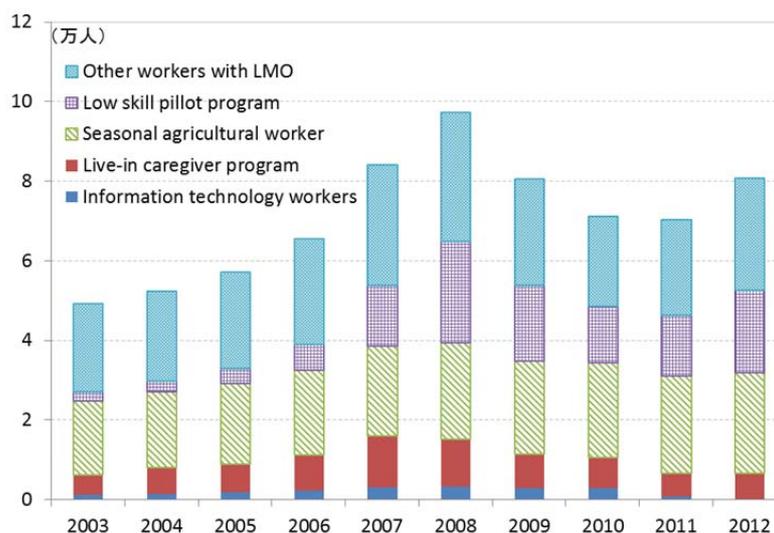
(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より大和総研作成

⁶ Canadian interests には、ワーキングホリデー、企業内転勤者、自営業/企業家、大学卒業後の留学生・研究者向けの各種就労ビザ、スキルワーカーや留学生の配偶者・パートナーの就労ビザなどが含まれる。

⁷ 雇用主は、外国人労働者を雇用するにあたり、LMO をカナダ人材開発技能省へ申請し、承認を受けなければ就労ビザを申請できない。その際、賃金、スキル、雇用条件、カナダでの人材不足を補うことなど、カナダ人や永住者の雇用を奪わないことが審査される。雇用主はジョブオファーの際の就労条件 (賃金、労働条件、地位)などを順守しなければならない。

この LMO を必要とするビザには、季節農業労働者や低スキルワーカー、住み込み介護者の多くが含まれる（図表 9）。季節農業労働者については、メキシコ・カリブ海の出身者に限定されており、主に農場での収穫作業に従事している他、住み込み介護者は約 90%がフィリピンの出身者となっている。

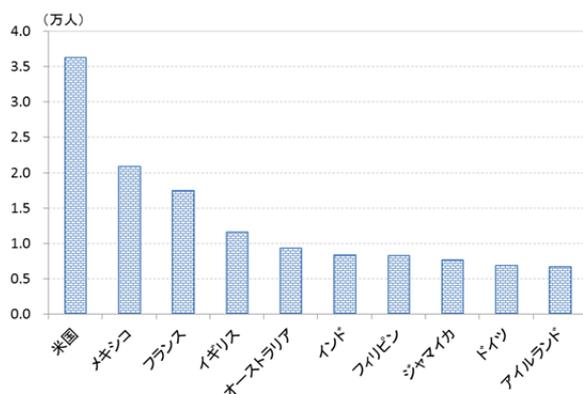
図表 9 : LMO ビザの内訳



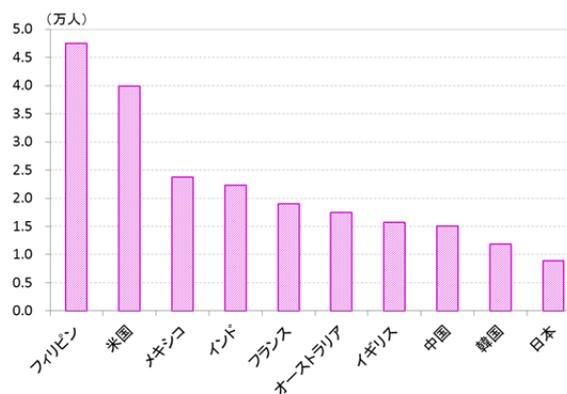
(注) Low skill pilot program にはグアテマラからの農業労働者を含む。
 (出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より大和総研作成

一時滞在の労働者を国別に見てみると、入国者数では「米国」「メキシコ」「フランス」「英国」「オーストラリア」が多いが、2012年12月1日現在の滞在者別では「フィリピン（入国7位）」「米国」「メキシコ」「インド（入国6位）」「フランス」となっている。先進国からの入国者は滞在日数が相対的に短い一方、フィリピン、インドからの労働者はある程度の期間滞在する労働者が多いと推測される。特に、フィリピン人労働者の滞在者数は2007年以降急増している。

図表 10 : 出身国別入国者数 (2012)



図表 11 : 出身国別滞在者数 (2012/12/1 時点)



(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より大和総研作成

一時滞在者として入国した後のビザカテゴリの移動は、学生ビザから就労ビザへの切り替えが最も多い（年間約 2.5 万件）。さらに、就労ビザから永住権への移動は約 3.8 万件で、経済移民への移動が最も多い。特に最近では、カナダで指定業種における一定の就労経験を積むことによって申請ができるカナダ経験者クラス（Canadian experience class：2008 年開始）への申請が増加している。

外国人労働者を巡る近年の動向

2014 年、大手ファストフードチェーンなど一部飲食業での低スキルワーカー就労の不正が問題になり、LMO を必要とする一時就労プログラムの受け入れ停止がなされたが、その後、条件が厳格化され、受け入れが再開される事態となった。主な変更点としては、カナダ人雇用に対する努力義務 “Putting Canadians First” が強化された。外国人労働者を雇用する際の基準として、以前の職種による規定から賃金レベルへの基準変更がされた他、外国人雇用許可の名称が LMO から LMIA⁸（Labour Market Impact Assessment）へ変更された。さらに、LMIA 申請費用の大幅引き上げや、失業率が高い地域においては、ホテル、レストラン、小売において外国人受け入れの LMIA は行わない、などの変更がなされた。違反した場合には罰則の強化や、一部の職種を除いてビザ有効期限が 2 年から 1 年へ短縮されるなど適用が厳格化している。

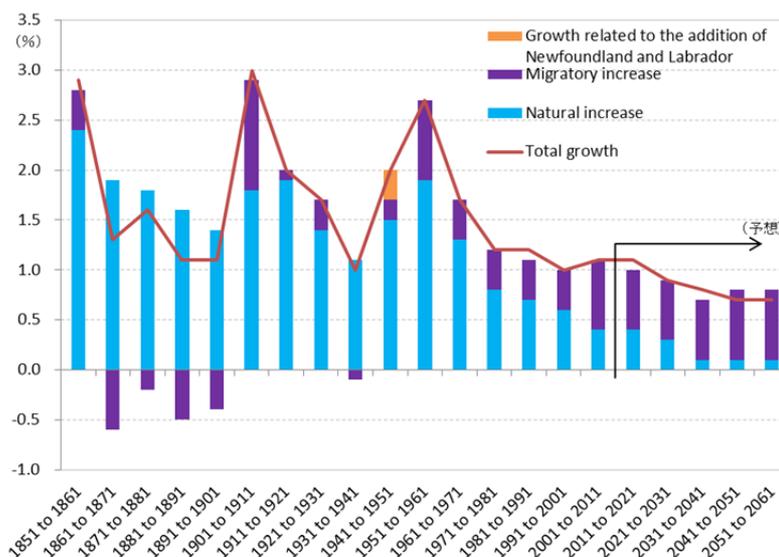
今回の改正からは、外国人労働者はカナダにとって重要な労働力であるものの、カナダ人を優先的に雇用し、やむを得ない場合に限り低賃金の職種で外国人労働者を受け入れる姿勢となっており、国内での雇用確保とのバランスが課題となっていることがうかがえる。一方、住み込み介護者や、特に地方における農業労働者など、労働者不足が深刻な職種においては条件を緩和するなど、労働市場の要求に応えるものとなっている。

⁸ LMIA への変更により、審査はより厳格なものとなり、雇用主は求人に対するカナダ人応募や面接実施の有無、面接を実施した場合には、カナダ人が不採用となった理由などの情報提出が求められることになった。また、高賃金の職業に外国人労働者を希望する場合は、具体的な方法を明記したカナダ人採用計画を提出する必要がある。

移民が人口増加へ与える影響

カナダの人口増加において、移民は大きな意味を持っている。2000年までは、自然増加率が移民による人口増加率を上回っていたが、2001年以降は逆転しており、移民が人口増加の主な要因となっている（図表12）。今後は、さらにその傾向が強まるものと予測されている。

図表12：カナダの人口増加率内訳（1851年～2061年）



(出所) Statistics Canada, "Population growth in Canada: From 1851 to 2061" より大和総研作成

カナダはG8の中では比較的人口構成は若く、65歳以上人口が占める割合は約15%程度である。しかし、今後は1950-60年代初頭に生まれたベビーブーム世代が高齢化し、高齢化が急速に進展していくと予想されていることから、社会保障費の増大と労働人口の減少が懸念されている。移民がこうした人口問題、経済問題の解決となるかはカナダ国内でも議論が分かれており、移民受け入れ先進国であるカナダでも、正解を見つけられていない印象を受ける。

移民受け入れに関する議論とまとめ

移民法はその時々々の政治・経済状況によって改正を重ねているが、最近の投資移民プログラムの停止を巡る動きなどを見ていると、近年のグローバル化や人の流れの変化などに対応しきれていない面もあるように見受けられる。

人口増加とそれに伴う労働力の増加に対して移民が貢献しているという点についても、移民がカナダ経済へ果たす貢献と、語学サポートなどの受け入れにかかる諸費用および移民の高齢化による社会保障費の負担とのバランスをどうとるかは課題となっている。そもそも、中国などの移民出身国においても、若年人口が減少し高齢化が進むことから、若くスキルのある移民

をどうカナダへ呼び込むかについても議論がある。さらに移民の多くは都市部に居住しているため、都市部の人口は増加する一方で、地方では高齢化と人口減少が進み、都市と地方の格差が拡大する恐れがある他、移民のスキルとカナダ国内の雇用のミスマッチも課題として挙げられている。

また、移民の失業率はカナダ人よりやや高く、賃金はカナダ人よりも低いという傾向があり、長期的に格差は縮小するものの解消されないという調査もある⁹。これは、移民の教育程度、語学力、就業経験、移民年数等などの要素が大きく影響しているが、実際に移民を社会的、経済的に完全に受け入れることの難しさも透けて見える。

移民受け入れ大国であるカナダでも、移民や外国人労働者の受け入れについての感情的な反応に加え、移民をどの程度受け入れるべきか、どういった人材をカナダに受け入れるべきかについて、正解は見つけられていない印象だが、日本にとっては、長期的な計画に基づきつつも、柔軟な制度設計と厳格な審査を実施している点については、参考となるだろう。

参考文献

ヴァレリー・ノールズ著 細川道久訳『カナダ移民史 一多民族社会の形成一』明石書店、2014年

⁹ René Morissette and Rizwan Sultan, “Twenty Years in the Careers of Immigrant and Native-born Workers”, Statistics Canada

<http://www.statcan.gc.ca/pub/11-626-x/11-626-x2013032-eng.htm>