

2014 年 11 月 25 日 全 94 頁

移民問題グローバルレポート¹

受け入れ国、送り出し国、そして日本

経済調査部
アジアリサーチ・ヘッド 児玉 卓
シニアエコノミスト 齋藤 尚登
シニアエコノミスト 山崎 加津子
エコノミスト 井出 和貴子
研究員 矢澤 朋子
エコノミスト 新田 堯之

[目次]

■ 本レポートのポイント	P 2
■ 1. 日本	P 4
■ 2. 米国	P19
■ 3. ドイツ	P26
■ 4. 英国	P35
■ 5. カナダ	P44
■ 6. オーストラリア	P55
■ 7. インド	P67
■ 8. 中国	P75
■ 9. フィリピン	P85

¹ 本稿は、大和総研レポート 海外経済『移民レポート1～9』（2014 年 11 月 17～20 日）を一部修正のうえ、再編集したもの。

本レポートのポイント

児玉 卓

本レポートは、諸外国の事例を参考に、日本における外国人労働者、および移民の受け入れにかかる論点を整理し、今後の議論の一助となることを目的としている。国境を越えた人の移動は、当然ながら送り出し国、受け入れ国があって成立するが、双方の事例から日本へのインプリケーションの引き出しを試みていることが本レポートの特徴である。受け入れ国では米国、ドイツ、英国、カナダ、オーストラリアを、送り出し国としてはインド、中国、フィリピンを取り上げている。

移民先進国の日本への示唆

欧米諸国と比較した日本の外国人受け入れ実績が大きく遅れていることは確かだが、在留外国人は 200 万人を数え、そのうち 3 割は永住者である。政府は建設業等への外国人材受け入れ積極化を検討するなど、労働力としての外国人受け入れ拡大に動きつつある。

主たる外国人受け入れ国に目を向ければ、多文化主義を掲げる代表的な移民国家であるカナダにおいても、移民受け入れのメリットに対する疑義が表明され、移民を社会的・経済的に完全に受け入れることの難しさが示されている。同じく典型的な移民国家、オーストラリアには多文化主義と国民国家としての一体性の両立に苦慮しているという現実がある。また欧州のドイツ、英国、さらに本稿では取り上げないが、スウェーデンなどにおいて、反移民を謳う政党が躍進しており、社会問題としての移民の存在がより強く人々に意識されるようになってきていることが示されている。

こうした「移民先進国」の事例も、日本が外国人受け入れ政策の議論を開始することの重要性を高めるものである。例えば、ドイツにおける移民の集住、ドイツ語能力の不足、相対的な失業率の高さといった問題は、同国が長く移民問題に向き合うことを避けてきたことに起因している。政策不在が、移民や外国人労働者に起因する社会問題を惹起、深刻化させる可能性があるということであり、日本はこうした諸外国の経験に十分学ばなければならない。

米国においても移民政策は重要な政策テーマであり続けているが、その焦点は、主に不法移民対策にある。そこでは国境管理と既に国内に存在する不法移民への対応が二本柱となっているが、後者については、合法的滞在資格の付与が主要な対応策の一つに位置付けられている。合法的な就労の可能性を持たない不法移民が劣悪な労働環境を強いられ、或いは地域の治安悪化の要因となることを防ぐために、国境管理による不法移民の流入抑制のみを目指すのではなく、不法移民の存在を前提とし、彼らをいかに米国社会に融合させるかという観点が制度設計に盛り込まれている。これも移民増加に伴う社会的コストの削減策という側面を持ち、今後の

日本における議論への示唆を与える。

高度人材（高技能人材）獲得競争の持続可能性

一般に賛否の対立が先鋭化しやすい外国人労働者、移民受け入れ問題にあって、比較的反対論の少ないのが高度人材の受け入れである。日本も2012年5月に「高度人材ポイント制」を採用し、受け入れ積極化の姿勢を明確にしている。もっとも高度人材に関しては、先進国間での獲得競争が繰り広げられており、日本はその競争力が著しく劣後している。一方、看護・介護分野などで、景気の良し悪しを超えて恒常的な労働供給不足が顕著となっている現在、日本としては、高度人材の受け入れを急ぐよりも、スキルの程度はさて置き、労働力不足が明らかである業種・職種の段階的・計画的受け入れを拡充することがより現実的であろう。

先進国が繰り広げる、高度人材、或いは一定の経験やスキルを持つ人材の獲得競争は、人材送り出し国にもさまざまなインパクトを及ぼす。デメリットの一つがいわゆる頭脳流出であるが、これについては流出した人材にかかる教育費用を上回る出稼ぎ送金を得ることができれば、送り出し国にネットでの損失は発生しないとみなすこともできよう。またいったん流出した頭脳が還流し、それが本国の技術革新、経済発展等に寄与する可能性もある。実際、中国では海外留学経験者等の帰国奨励策が奏功していることもあり、頭脳還流のメリットが認識されるようになっている。ただし、フィリピンに見られるように、先進国の人材獲得競争は、医師や看護師、教師などの人材不足を通じて、送り出し国の社会インフラを劣化させる懸念がある。ひいては、人材の供給能力が毀損され、先進国が必要とする人材を持続的に受け入れることが困難になる可能性がある。

人材獲得競争力の強化を

このような事態を回避するには、受け入れ側である先進国が送り出し国の人材育成を自らの課題として受け止め、教育支援を拡充させることが必要である。外国人材の吸引力において競争力に欠如した日本であれば尚のこと、「呼び込む前に育てる」政策の推進は必須であると思われる。また、アジア諸国との良好な関係を構築・維持することも重要である。日本が受け入れる外国人がアジア出身者中心であることは将来的にも不変であろう。一方、アジア諸国では日本に遅れて、今後少子化が進み、特に若年層の受け入れ環境は着実に厳しさが増すと予想される。アジア諸国との良好な関係の構築・維持を含め人材獲得競争力の強化の重要性は高まるばかりである。

今後の議論のために

在留外国人は日本の人口の2%弱を占めるにすぎない。その結果、移民問題は局地的にはともかく、全国レベルで注目される社会問題には発展していない。一方、人口の2%弱にすぎないとはいえ、既に外国人は日本社会・経済の中に組み込まれており、一部には外国人の存在が前提となっている業種や職種、或いは地域が存在する。こうした中、現在の段階で、日本が「移民政策」を確立すべきか否か、或いは外国人受け入れを大幅に増やすべきかといった問いに対する答えを急ぐことは適当ではない。答えを出すための議論の蓄積が圧倒的に不足しているからである。急ぐべきは、客観的事実に基づく、あるべき政策に向けた議論を始めることであろう。

第1章

日本の移民問題を考える

海外の事例を踏まえて

児玉 卓

[要約]

- 欧米諸国と比較した日本の外国人受け入れ実績が大きく遅れていることは確かだが、在留外国人は200万人を数え、そのうち3割は永住者である。政府は「単純労働者は受け入れない」という建前を維持したまま、建設業等への外国人材受け入れ積極化を検討するなどしているが、制度矛盾を温存したままのなし崩し的な受け入れ拡大はいずれ限界に直面しよう。客観的な事実を踏まえた、あるべき外国人受け入れ政策の議論を始めるときである。
- 欧米などの「移民先進国」においても、外国人受け入れは賛否の対立が先鋭化しやすい分野であり、「多文化共生」の困難を示す事例には事欠かない。こうした事例も、日本が外国人受け入れ政策の議論を開始することの重要性を高めるものである。例えば、ドイツにおける移民に関わる社会問題は、同国が長く移民問題に向き合うことを避けてきたことに起因している。政策不在が、移民や外国人労働者に関わる社会問題を惹起、深刻化させる可能性があるということであり、日本はこうした諸外国の経験に十分学ばなければならない。
- 高度人材については先進国間で獲得競争が繰り広げられている。こうした競争の帰結のうち、最も危惧されるのは、医師や看護師、教師などの人材流出を通じて、送り出し国の社会インフラが劣化し、その人材供給能力が毀損されることである。このような事態を回避するには、受け入れ側である先進国が送り出し国の人材育成を自らの課題として受け止め、教育支援を拡充させることが必要である。人材獲得競争力に欠如した日本であれば尚のこと、「呼び込む前に育てる」政策の推進は必須であろう。
- また、アジア諸国との良好な関係を構築・維持することも重要である。日本が受け入れる外国人労働者、(事実上の)移民のアジア依存度の高さは将来的にも不変であろう。一方、アジア諸国では日本に遅れて、今後少子化が急速に進み、特に若年層の受け入れ環境は着実に厳しさが増すことになろう。アジア諸国との良好な関係の構築・維持を含め人材獲得競争力の強化の重要性は高まるばかりである。

外国人受け入れ策が前進？

2014 年 6 月 24 日に閣議決定された『日本再興戦略』改訂 2014』では、「外国人材の活用」が「雇用制度改革・人材力の強化」の一つに挙げられている。その柱は、第一に「高度外国人材受入環境の整備」を通じた、人材獲得競争力の強化と日本経済の活性化、第二には「外国人技能実習制度の抜本的な見直し」である。後者の「外国人技能実習制度」は人材育成を通じた国際貢献、海外への技術移転を目的に、外国人労働者を一定期間受け入れるものであるが、『日本再興戦略』改訂 2014』ではその制度を手直しするとともに、受け入れ対象職種を拡大し、実習期間を長期化、また受け入れ枠を拡大することが盛り込まれている。さらには、「国家戦略特区」において、外国人家事支援人材（メイド）を試験的に活用するための措置を講ずるとしている。アベノミクスのいわゆる「第三の矢」である成長戦略に組み込まれたことで、これまで消極的だった外国人労働者受け入れ策が大きく転換するのだろうか。

外国人は多い？ 少ない？

法務省の「在留外国人統計」によれば、2014 年 6 月末時点で、208.7 万人の外国人が日本に居住している。国際比較のために、国連の「移民」の定義に従えば、その数は 243.7 万人（2013 年末時点）まで増加し、その総人口比は約 1.9%となる²。この 2%弱という数字は大きいだろうか、或いは小さいだろうか。

国境を越えた人の移動を生み出す根源的な誘因は、経済格差にある。2013 年時点の移民の総人口に占める比率は、世界全体では 3.2%であるが、先進国は 10.8%、途上国は 1.6%であり、その差は明確である³。図表 1-1（左）は、これを G20 の構成国を例に示したものである。ここでは G20（EU を除く）各国を 2013 年の一人当たり GDP（折れ線グラフ）の高い順に左から並べ、それぞれの移民/総人口比率（棒グラフ）を示している。サウジアラビアのような、ややイレギュラーな例もあるが、所得水準が高いほど、移民/総人口比率が高くなりやすいという傾向が見て取れる⁴。

一方、図表 1-1（右）は、やはり G20 構成国の移民/総人口比率を 1990 年、2000 年、2013 年の三時点を示したものである。一見してわかることは、第一に、相対的な高所得国（韓国以上）では、例外なく、同比率が上昇傾向にあることである。先進国全体の同比率は、90 年 7.2%、2000 年 8.7%、そして 2013 年は前述の通り 10.8%と着実に上昇している。一方、同図の右方に位置する中・低所得国は、時系列的な同比率の動きがまちまちである。結果、全世界の移民/総

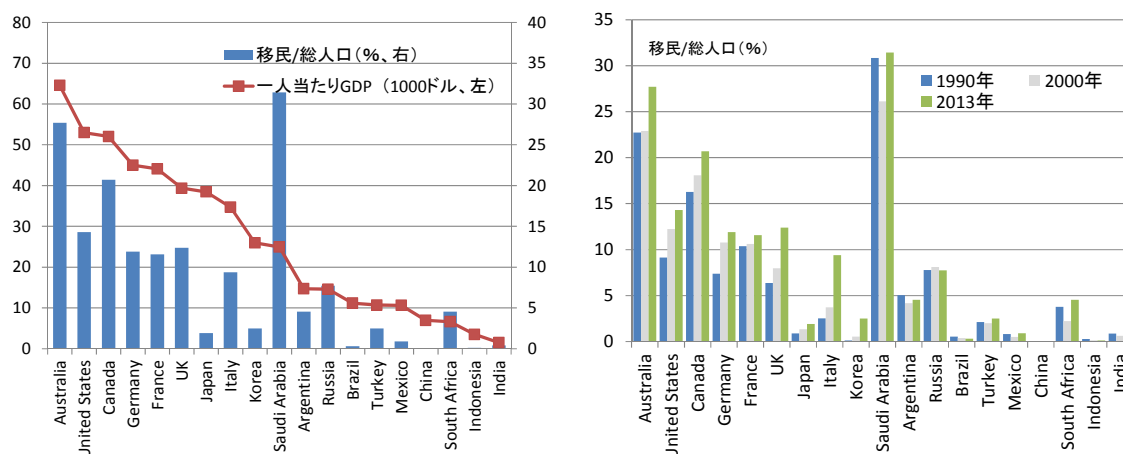
² 法務省が集計する「在留外国人」は就労、留学、婚姻等による「中長期滞在者（永住権取得者を含む）」と「特別永住者」の合計である。後者の 99%は韓国・朝鮮国籍保有者からなる。一方、国連は 1 年以上外国に居住する者（ここでは 1 年以上日本に居住する外国人）を移民（Migrants）と定義している。

³ ここでの先進国は欧州、北米、オーストラリア、ニュージーランド、日本からなり、途上国はそれ以外。国連の分類による。

⁴ カタール（73.8%）やアラブ首長国連邦（83.7%）、クウェート（60.2%）など中東には移民/総人口比率の高い国が多く（特に産油・ガス国）、同地域にあってはサウジアラビアはイレギュラーな国ではない。

人口比率は、90 年 2.9%、2000 年 2.8%、2013 年 3.2%と大きく変わっていない。この間の、いわゆるグローバル化の進展は、必ずしも国境を越える人のモビリティを大きく高めたとは言えないということだ。ただし、そうした中でも、先進諸国の人の吸引力は継続的に高まっている。

図表 1-1 G20 の所得水準と移民/総人口比率



(注) 左は 2013 年時点、推計を含む
(出所) 国連、IMF より大和総研作成

こうした情勢の中で相対評価を行えば、2013 年時点で 1.9% という日本の移民/総人口比率は極めて低い。第一には地理的条件、第二に慎重な外国人受け入れ政策が、日本の所得水準の高さが持つ人の吸引力を相殺しているのであろう。

例えば、図表 1-1 (右) に見るように、ロシアや南アフリカの移民/総人口比率は所得水準からみて比較的高い。これは「地域における相対的な所得水準の高さ」によってある程度説明されよう。南アはサブサハラ・アフリカ随一の工業国である。ロシアは旧ソ連を構成する中央アジア諸国など、より所得水準の低い国に囲まれている。こうした地理的条件は、島国である日本には無論ない。

一方、日本の慎重な外国人受け入れ政策は、例えば就労目的での在留資格を「専門的・技術的分野」に限り、単純労働者の受け入れ枠を設けてこなかったことに表れている。フィリピンやインドネシアなどとの EPA (経済連携協定) に基づく、看護師・介護福祉士の受け入れ実績の低調さも、政府の慎重姿勢の反映、ないしは外国人受け入れに関する政府内コンセンサスの不在の結果という側面を持つ。「単純労働者」を中心とした外国人労働者に対する政府の基本スタンスは、2008 年に告示された「雇用政策基本方針」に見る「将来の労働力不足の懸念に対して外国人労働者の受入れ範囲を拡大した方がよい」といった意見もあるが、(中略) 安易に外国人労働者の受入れ範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要」という文言に端的に表されてきた。

さて、諸外国と比較した日本の「移民/総人口比率」が所得水準見合いで低いことは確かだが、

時系列で捉えれば、同比率が上昇傾向にあることも事実である。1990 年時点の同比率は 0.9% だったから、過去 20 年あまりの間に日本における外国人のシェアは倍増したことになる。我々の生活実感としては、諸外国との比較にはあまり意味はなく、(過去との比較において) 外国人が増えたと受け止めている日本人は恐らく少なくないであろう。実際、やや古い調査だが、2004 年に実施された内閣府による「外国人労働者の受入れに関する世論調査」によれば、「最近、身の回りに、働いている外国人が増加してきていると感じますか」という問いに対し、51.0%が「感じる」と回答している(「大いに感じる」17.5%、「ある程度感じる」33.4%)⁵。

こうした観点からすれば、日本に居住する外国人が少ないとは必ずしも言えない。冒頭触れた『日本再興戦略』改訂 2014 が、日本の外国人受け入れ政策の積極化であるとすれば、それは多くの日本人にとって「増えている外国人をもっと増やす政策」が選択されることを意味するが、それに向けた国民的合意形成、少なくともその努力がなされているのかが問われる必要がある。移民問題、ないしは外国人受け入れ問題は、賛否の意見対立が先鋭化しやすい傾向がある。不用意な受け入れ政策の積極化は対立激化を通じて、結果的に受け入れ拡大のコストの増大につながる可能性がある。

つぎはぎ政策の限界

実際のところ、『日本再興戦略』改訂 2014 が、日本の外国人受け入れ政策の転換点になるのか否かははっきりしない。施策の柱の一つである「外国人技能実習制度」の拡充などは、抜本的な政策転換というよりは、建設セクター等における労働力不足を受けた場当たりの対応という印象を強く受ける。しかし、こうした場当たりの労働力不足対策の実績を作ったことが、今後のなし崩し的な外国人受け入れ拡大に道を開かないとも限らない。これは極めて具合の悪い展開である。

前述のように、日本政府は建前の上では「単純労働者」に門戸を閉ざしているが、実態は全く異なる。厚生労働省の『外国人雇用状況』の届出状況⁶(2013 年 10 月末現在)によれば、就労目的での在留資格である「専門的・技術的分野の在留資格」を持つ労働者は外国人労働者全体の 18.5%を占めるにすぎない。その他のカテゴリーには、多くの「単純労働者」が含まれている。例えば、全体の 17.0%を占める「資格外活動」の典型的なケースは、外国人留学生によるアルバイトである。また、「身分に基づく在留資格」には、ブラジル・ペルー等からの日系人が多く含まれているが、彼らの多くが「専門的・技術的」とは言えない製造業の工場労働者として就労していることは広く知られている。そもそも日系人の増加は、1989 年に出入国管理法が改正され、三世までの日系人とその家族の受け入れを決めたことに端を発する。実際のと

⁵ <http://survey.gov-online.go.jp/h16/h16-foreignerworker/index.html>

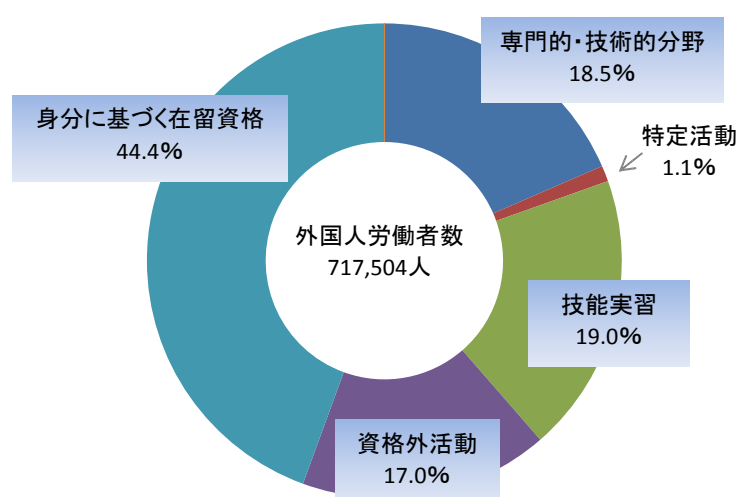
⁶ 同調査は事業所の報告に基づいており、外国人労働者の総数が過小評価されている。例えば在留資格の発給(ビザの発行)を所管する法務省の「在留外国人統計」によれば、2013 年 12 月末時点の「専門的・技術的分野の在留資格」保有者は 204,726 人であり、同年 10 月の『外国人雇用状況』の届出状況の 132,571 人を大きく上回っている。

ころは、バブル景気による労働需給逼迫への対応策であり、従って当初から単純労働者の供給増加を目したものであったのだが、「単純労働者は受け入れず」という建前は維持したまま、日系人であるという「身分」に基づいて日本への呼び寄せを図ったのである。

さらに、「技能実習」は建前と現実の乖離を最も明確に示す在留資格である。既述のように、技能実習制度は、海外への技術移転、国際貢献を目的とした制度であるが、実際には農業等の一次産業を含む中小・零細企業が安価な労働力を調達するツールとして機能してきた。「労働」ではなく「研修」であるという口実の下に労働関係法令を無視した雇用者が少なくなく、労働者（研修生）は最低賃金以下の賃金しか得ることができない事例が続出している。例えば厚生労働省の「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導、送検の状況」によれば、監督指導を実施した事業所のうち、2008年には72.4%、2009年には70.5%の事業所で、労働時間、（残業に伴う）割増賃金の不払いなどの違反が認められている。こうした実情に鑑み、政府は2010年7月、研修生・実習生の法的保護およびその法的地位の安定化を図る措置を盛り込んだ法改正を行った。しかし、2014年8月に発表された同調査では、違反行為を行った事業所の割合は79.6%と、むしろ法改正前よりも悪化している。同制度が低賃金労働者の供給ツールである実態に大きな変化はないということであろう。いずれにせよ、こうした労働条件を強いられる労働者が「専門的・技術的」労働者ではなく、単純労働者に属することは言うまでもあるまい。

なお、技能実習制度については、米国国務省の「人身売買報告書(Trafficking in Person Report 2014)」において、「外国人労働者を強制労働に追いやる制度」とであると断じられている他、2013年6月には、日本弁護士連合会が「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」を公表している。

図表 1-2 在留資格別外国人労働者



(注) 2013年10月末現在

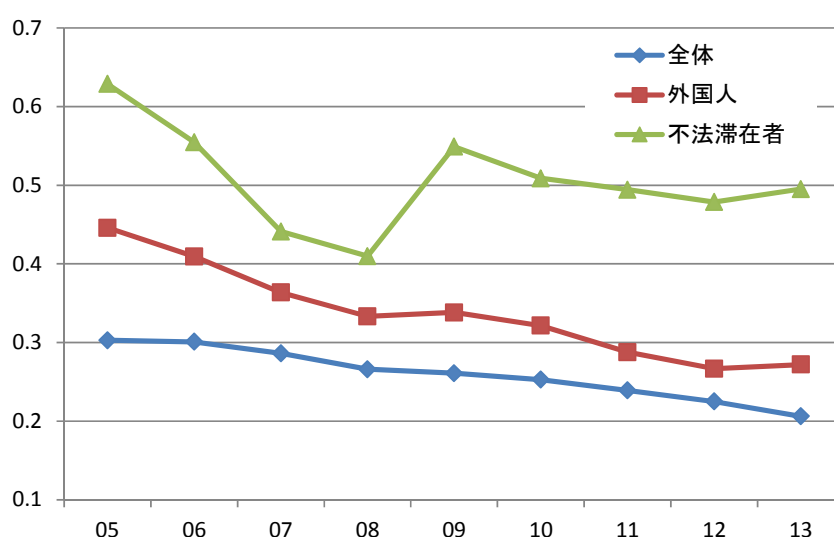
(出所) 厚生労働省『外国人雇用状況』の届出状況より大和総研作成

そして、目下の問題は、こうした制度の実態と建前の明らかな乖離を放置したまま、技能実習制度の拡充という形で、建設分野等の外国人労働者受け入れを拡大させようとしていることだ。これは、劣悪な労働条件を強いられる外国人労働者を増やしてしまう恐れが強いだけでなく、その帰結として、二つの問題を惹起する可能性が高い。

一つは、国内における外国人受け入れ反対論をより先鋭化させる要因となり得ることである。このこと自体は、必ずしも悪いとは言いきれないが、それが外国人に関する歪んだイメージに触発されることは避ける必要があるだろう。例えば治安である。警察庁の「犯罪統計」（各年版）によれば、外国人の「刑法犯検挙人員/外国人人口」比率は、日本全体よりもわずかであるが恒常的に高い。しかし、このことは必ずしも「外国人だから」罪を犯しやすいことを意味するわけではない。例えば、外国人のうち、不法滞在者の同比率は正規滞在者のそれを上回り続けているが、これが示唆しているのは、正常な所得稼得手手段を持たないことが、犯罪の誘因を強めていることである。同様に、技能実習制度などの下で劣悪な労働条件を強いられる労働者が、外国人の犯罪発生率を高める可能性がある。

治安（犯罪発生率）は制度の在り方にも依存するということである。そして、制度の不備を温存したまま事実上の単純労働者の受け入れを拡大させれば、外国人による犯罪が増加し、それが制度の不備ゆえであるにもかかわらず「外国人の増加→治安の悪化」という通念をより固定させ、外国人受け入れに対するより強固な反発を帰結する可能性は高い。外国人労働者受け入れの拙速な積極策が、抜本的な積極策への転換を阻害するということにもなる。

図表 1-3 犯罪発生率



(注) 数値は各カテゴリーの「刑法犯検挙人員/人口」、単位は%
(出所) 警察庁「犯罪統計」(各年版)より大和総研作成

現在講じられている、外国人労働者受け入れ拡大策のもう一つの問題は、技術実習制度などに見られる、日本の外国人労働者受け入れ政策の未熟さとその下での労働条件の劣悪さが、受

け入れ拡大の結果としてより広く諸外国に知れ渡ることである。それは言うまでもなく、日本の将来的な人材吸引力をより低めることにつながる。

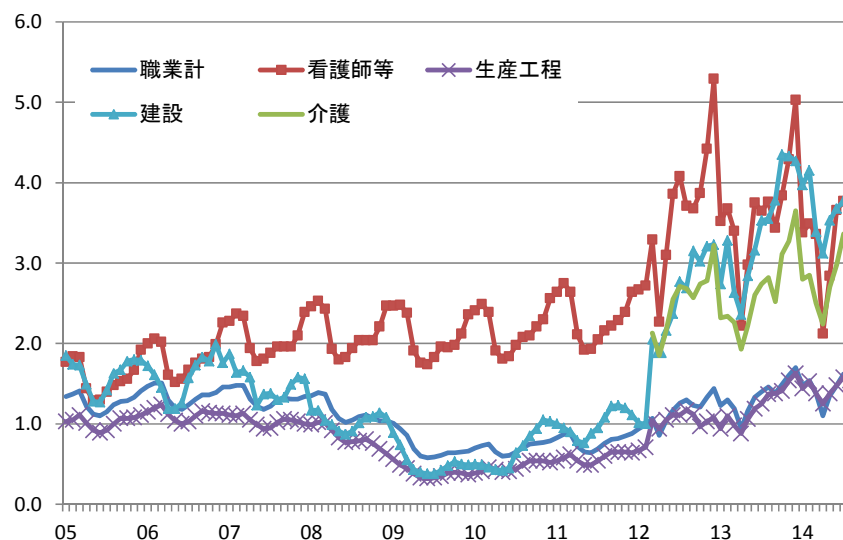
先に紹介したように 2008 年「雇用政策基本方針」では、労働供給増加の方策としては外国人よりも日本人の活用（稼働率の引き上げ）が優先という基本姿勢であったが、2014 年 4 月告示の同方針「改正版」では、「シニア」や「女性」と並んで外国人が、今後より活用すべき人材として同等に位置付けられており、『日本再興戦略』改訂 2014」と合わせ考えれば、外国人の受け入れ拡大は不可避というコンセンサスが政府内にできつつあるように思える。そうであれば尚のこと、なすべきは技術実習制度の拡充ではなく、建設労働者等に対し、「専門的・技術的分野の在留資格」に準じる、雇用に基づく在留資格を設定することであろう。目下の措置をいわば例外扱いとし、制度矛盾を温存したまま、技術実習制度の拡充で乗り切れることは、既述のようなコストやリスクを伴うだけではなく、同制度の再拡充、再々拡充といった格好で、その時々労働需給の逼迫がなし崩し的な外国人労働者の受け入れ拡大をもたらすことにもつながっていきこう。これもまた、外国人労働者反対論をいたずらに刺激せざるを得ない。

さらに、先に触れたアジア諸国との EPA（経済連携協定）に基づく、看護師・介護福祉士の受け入れの在り方についても、早晚、見直しを迫られることは避けられない。同分野は建設セクター同等かそれ以上に労働市場の需給逼迫が目立つ分野だからである。既に、介護福祉士に関しては、技術実習制度の枠組みで受け入れを開始する検討が始まっている模様であるが⁷、述べてきたように同制度の適用拡大には問題が多い。EPA の枠内での受け入れのみでは限界があるということであれば、看護師と合わせ、介護福祉士についても雇用に基づく在留資格を設定し、より広く受け入れるか等の検討が必要であろう。

外国人労働者受け入れ慎重論は、しばしば次のようなメカニズムを論拠としている。すなわち、労働需給の逼迫は当該分野の賃金上昇をもたらすが、企業は単位労働コストの上昇を避けるべく生産性の改善を図る。安易な外国人労働者の受け入れはこうした生産性上昇を阻害するというのである。こうしたメカニズム一般を否定することはできないが、例えば、公費が投入され、著しい労働力不足が慢性化している介護福祉士の分野に、このような市場メカニズムの発揮を期待することは難しい。看護師にしても、その供給不足ゆえの賃金の引き上げが医療機関の生産性向上をもたらすのか、或いはもたらすと期待すべきかには議論の余地がある。女性や高齢者の労働参加率の引き上げの限界などから、これらの分野での外国人労働力受け入れ拡大に大きく舵を切ったとき、内には外国人労働者への反感が渦巻き、外では就業し、居住する場としての日本の評価の低さから労働力が集まらない。避けるべきはこうした展開であるが、現在講じられている拙速な外国人労働者受け入れ策は、そのリスクを高めているように見える。

⁷ 「技術実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」平成 26 年 6 月 第 6 次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会。ここでは拡充対象となる職種候補として、自動車整備業、林業、惣菜製造業、介護等のサービス業、店舗運営管理等が挙げられている。

図表 1-4 職業別有効求人倍率



(注) 看護師等は保健師、助産師、看護師
(出所) 厚生労働省より大和総研作成

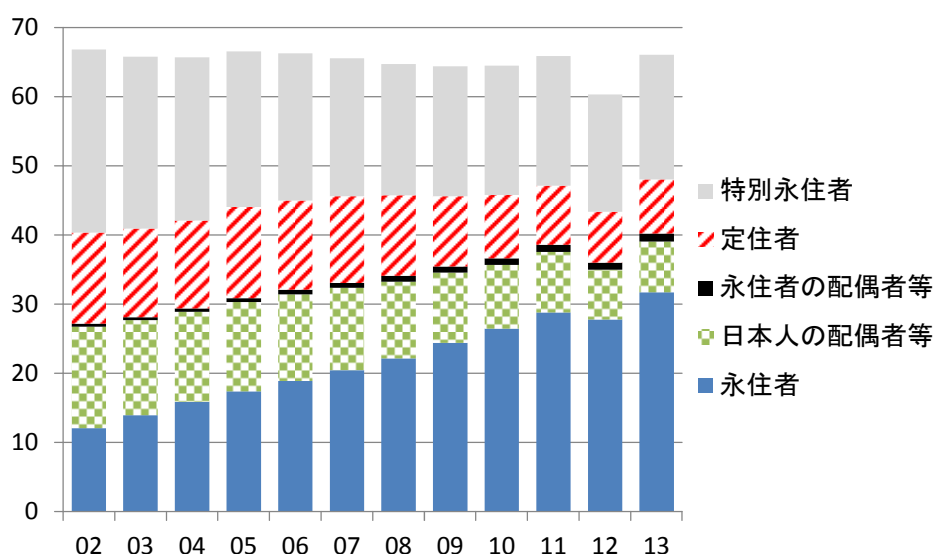
日本に「移民」はいる？ いらない？

技能実習制度の拡充に代表される、建前と実態の乖離を温存したままの外国人労働者受け入れ拡大は、詰まるところ、日本が「移民問題」に向き合うことを避け続けてきたことの帰結と考えられよう。ここでいう移民とは、国連が定義する「1年以上外国に居住する者」という意味ではなく、日本での永住を前提とした入国者である。現在、日本にはこのようなステータスでの入国者は存在せず、政府はその事実をもって、日本に移民政策は存在しないという建前を維持している。安倍首相も「移民政策はとらない」という姿勢を崩していないと伝えられるが、その建前を維持する限り、技能実習制度は実に都合の良い制度である。その趣旨が国際貢献、技術移転にある以上、同制度の下で入国する外国人は必ず一定期間の「実習」の後、本国に帰らざるを得ない。従って、同制度の拡充が日本への永住者（移民）を増やすことにもならないからだ。

しかし、「移民政策」をとる、とらないは別として、「移民問題」に背を向け続けることの矛盾は明らかである。ここでもまた、実態と建前の乖離は小さくない。なぜなら 200 万人強の在留外国人のうち、永住者の比率は着実に上昇してきており、2013 年には 3 割を超えているからだ。さらに日本人の配偶者、日系人などからなる定住者、在日韓国・朝鮮人がほとんどを占める特別永住者などを含めれば、その全体に占めるシェアは 60%を超える。これらカテゴリーに属する人々は、どのような定義から見ても（国籍取得やその意思を持つことを移民の条件とすれば別だが）移民に他ならないであろう。しかも、こうした事実上の移民が今後も増えていくことはほぼ確実である。

例えば、政府は 2008 年、当時 12.4 万人だった外国人留学生の受け入れを 2020 年に 30 万人まで増やすことを目標とする「留学生 30 万人計画」を打ち出した⁸。留学生は技能実習生とは異なり、就学の後に就労ビザ（専門的・技術的分野の在留資格）を取得することが可能であり、就労後一定期間の後には永住権の取得を申請ができる。そもそも、「留学生 30 万人計画」自体が、日本のグローバル戦略の一つであり、「卒業・修了後の社会の受け入れの推進 ～社会のグローバル化～」を視野においたものでもあった。まさに移民政策そのものである。

図表 1-5 在留外国人に占める永住者等の比率（％）



（出所）法務省より大和総研作成

ドイツから学ぶべきこと

このような、実態と建前の乖離を長期にわたって温存した結果、移民に関わる社会問題が深刻化し、後に移民政策の採用を迫られるという実例を提供しているのが、欧州屈指の移民大国、ドイツである。ドイツでは 1950 年代から 70 年代初頭にかけての高度成長期に、第一次移民ブームというべき時期を経験している。入国者はトルコ人を中心とするガスト・アルバイターと呼ばれる労働者であり、ドイツ政府は彼らについて一定期間の出稼ぎ労働の後、母国へ帰国するという認識でいたのだが、実際にはその多くが定住し、さらには母国から家族を呼び寄せた。そうした中でもドイツ政府は、ドイツは移民受け入れ国ではないという建前を維持したが、一方では、ベルリンの壁崩壊以降の共産圏の体制転換がこれら諸国からドイツへの移民増加を惹起するなど、同国の所得水準の高さもあって、事実上の移民大国化が着実に進んだのである。そして漸く 2001 年の「移民委員会」設置を経て、2005 年に「移民法」が施行され、ドイツは自らが移民国家であることを認めた。

⁸ <http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2008/07/29kossi.pdf>

それ以前は、建前上、移民は「いない」わけだから、移民をいかにドイツ社会に統合させるか等の政策もなかった。トルコなどからの移民やその二世、三世の多くは、ドイツ社会から分離され、集住し、十分なドイツ語会話能力に欠け、教育水準に劣るといわれるが、その背景の一つが、移民は「いないふり」をする政府の姿勢、移民政策の不在であった。漸く実現した移民法の制定がその反省に立つものであることは、同法がドイツ語講座を中心とした「統合コース」の受講を定住外国人に課していることから明らかである。

前掲図表 1-1 に示した、国連定義に基づくドイツの「移民/総人口」比率は、2000 年時点で 10.8%に達していた。現在でも移民のドイツ語能力の不足、相対的な失業率の高さなどの問題が指摘されるが、それほどの移民大国となって初めて統合政策の採用に踏み切ったわけであり、10 年足らずで統合政策が十分な実を結ぶと期待することには無理がある。つまり、こうした移民に関連する社会問題の存在をもって、ドイツを移民大国化の失敗例であるとみなすことは適切ではない。移民はいないという建前の下で、政策不在のままに大量の移民をなし崩し的に受け入れてきたことの是非が問われるべきであり、日本はドイツの経験に十分学ばなければならない。幸いにというべきか、現時点での日本の外国人受け入れ実績は極めて乏しい。だからこそ、なし崩し的な外国人受け入れが進む前に、移民問題と向き合い、あるべく政策の検討を始めることでドイツ同様の失敗を回避する可能性を高めることができる。

「移民問題」検討は移民の増加に直結しない

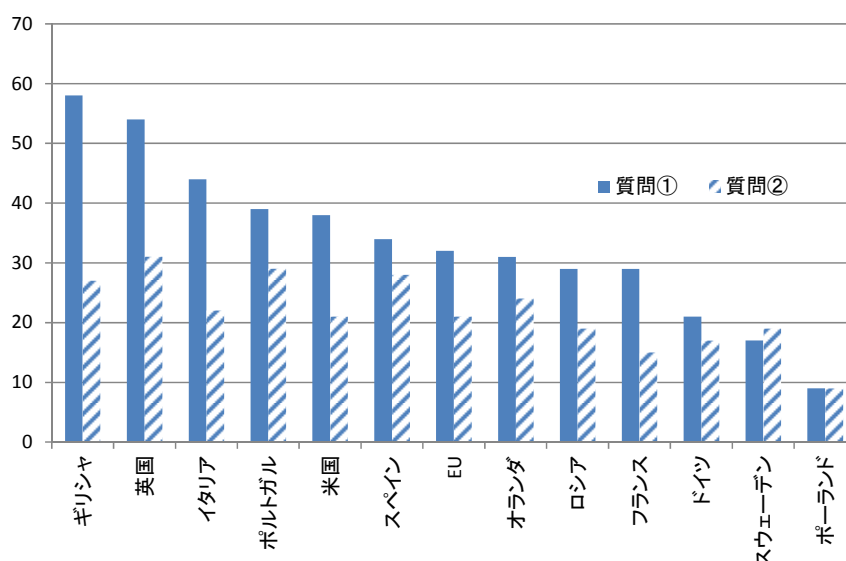
ただし、ここで強調されるべきは、移民問題に正しく向き合い、その結果、場合によっては将来的に移民政策を確立することがあるにせよ、それは積極的な移民受け入れの推進を意味するわけではないということだ。ドイツの例が示すように、移民問題の検討は、まずは入国管理政策と社会政策を統合させ、移民受け入れの社会的コスト軽減の方策を講じることを目的とすべきである。第二には、場当たりの外国人受け入れと決別し、受け入れる外国人のステータスや人数について、より戦略的な政策の策定と運営が目指されるべきである。例えば日本は、就労を希望する外国人に対し、要件さえ満たしていれば雇用に基づく在留資格を与えており、「労働市場テスト」、および「数量割り当て」などを実施していない。「労働市場テスト」は、外国人労働者に就労機会を与えるに際し、事前に国内労働者で特定の業種を充足することができないことを確認するためのテストであり、国内雇用優先の代表的施策である。「数量割り当て」は、文字通り、業種、職種ごとの受け入れ上限枠の設定である。両者ともに、ドイツ、英国、米国など、少なからぬ欧米諸国が採用している。

こうした制度を取り入れることにより、意図せぬ外国人労働者の流入急増や労働需給が逼迫しているわけではない業種、職種への新規の供給増加などを回避することが可能となる。また、外国人受け入れが国内雇用優先を前提としたものであることを、効率的にアナウンスすることを可能ともしよう。例えば「労働市場テスト」の結果を踏まえ、それがどれほどの人数の外国人労働者を受け入れの余地を生むか、或いは余地がないかを公表するのである。より合理的な外国人受け入れ政策を追求すると同時に、外国人労働者や移民に関する情報提供を拡充させ、

受け入れに伴う社会的コストの低減が図られることが望ましい。

この、情報提供の重要性を示す例として、米国の公共政策を専門とするシンクタンク、ジャーマン・マーシャル・ファンド（The German Marshall Fund of the United States）の世論調査報告“Transatlantic Trends, Key Findings 2014”の一部を紹介しておきたい。ここでは、欧米諸国の人々に対し、①「一般的に言って、あなたの国には外国で生まれた人の数が多すぎると思うか」、②「政府の推計では、あなたの国には**%の外国生まれの人が住んでいる。あなたはこれを多すぎると思うか」という二つの問いへの回答を求めている。

図表 1-6 移民は多すぎる？



（注）質問①は「一般的に言って、あなたの国には外国で生まれた人の数が多すぎると思うか」、質問②は「政府の推計では、あなたの国には**%の外国生まれの人が住んでいる。あなたはこれを多すぎると思うか」という問いに対する「イエス」の比率、単位は%

（出所）The German Marshall Fund of the United States より大和総研作成

結果は図表 1-6 に示す通りである。ほとんどの国では、実際の外国生まれの人（≡移民）の数についての情報を得た上で、「多すぎる」とした回答が、情報なし段階での回答を下回っている。特に、ギリシャ、英国、イタリアなど、①の問いに対して、外国人が多すぎるという回答率が高かった国で、情報を得たことによる修正の程度が大きい。言い換えれば、「外国人が多すぎる」という感覚は、情報の不足がもたらす根拠薄弱な感覚にすぎない面もあるということだ。在留外国人や新規受け入れに関する方針や実績などの情報提供のツールを拡充することが、外国人受け入れの社会的コスト低減に資するという期待を抱かせる事例である。

高度人材受け入れの難しさ

何度か触れてきたように、外国人受け入れ問題は、賛否の対立が先鋭化しやすい。ことに、（永住を前提とした）移民の受け入れに強い拒否反応を示す向きは少なくないと考えられ、これが

移民問題を正面から取り組む上での政治的障壁になっているのであろう。しかも、「外国人」に関わる政策の推進は政治家に直接的なリターン（票）をもたらすものではない。しかし、前掲図表 1-5 が示すように、在留外国人の事実上の移民化が進む中で、移民問題から背を向け続けることは、治安の悪化や社会の分断、および情報の不備を通じて、反移民論をますます強め、ドイツの失敗の轍を踏む可能性が高いことは述べてきた通りである。

こうした中、受け入れ反対論が比較的少ないのが、高度人材としての外国人である。2012 年 5 月には「高度人材ポイント制」を採用し、高度人材受け入れ積極化の姿勢をより具体的に示している。これは、高度人材の活動内容を、「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」、「高度経営・管理活動」に分類し、それぞれの分類ごとに「学歴」、「職歴」、「年収」などのポイントを設定、ポイントの合計が一定点数（70 点）に達した場合に、出入国管理上の優遇措置を与えるという仕組みである。この制度で在留する外国人は、制度発足直後の 2012 年末は 313 人、以後、2013 年末の 779 人を経て、2014 年 6 月末時点では 1,446 人まで増加している。もっとも、制度発足から二年が経ち、相応の認知を得ているはずであること、永住権取得の要件が緩いなどの優遇措置が付されていること、さらにポイント獲得の要件がさほど厳しいものではないことなどを考えれば、今のところ実績は貧弱といわざるを得ない。

ポイント取得について一例を挙げれば、「高度専門・技術活動」の場合、修士を取得し（20 点）、10 年の職歴があり（20 点）、年収が 800 万円を超えていれば（30 点）、専門分野での実績などは問われずにクリアできる。職務に関する資格の保有、研究実績などで加点を得れば、学歴や年収等の要件が緩くなる。「高度専門・技術活動」に従事していなくとも、先進国の人材であれば、学歴、職歴、年収のみで条件をクリアすることは難しくない。高学歴化が進むアジアをはじめとした途上国であっても、外国企業や民間企業などには、同様の人材が豊富に存在しているはずである。にもかかわらず、ポイント制の利用実績が貧弱なままであるのは、何より日本の高度人材獲得にかかる競争力が欠如しているからであろう。

実際、スイスの IMD（International Institute for Management Development）による世界競争力年報（IMD World Competitiveness Yearbook 2014）によれば、「海外高度人材にとって魅力的な国」ランキングで、日本は 60 カ国中 48 位に位置している。背景には、企業幹部や研究者等の収入の相対的低さ、特に欧米先進国から見た地理的なアクセスの悪さ、日本語の汎用性の低さなど多々あろうが、日本企業の外国人材受け入れ姿勢が積極的とは言えないことも、低評価の一つの要因であると考えられる。同じ、IMD の「企業幹部の国際経験の豊かさ」ランキングでは、日本の位置は 60 カ国中、実に 59 位である。一時は産業の空洞化が懸念されたほどに、日本経済、日本企業のグローバル化が進んでいるかにも捉えられがちだが、他国との比較においては、その程度はまだまだ遅れていると考えるべきなのかもしれない。そうであれば、社内における人材の多様性を重視し、外国人を受け入れやすい制度構築に意義を見出す企業も限定的、或いは例外的とならざるを得ないであろう。

教育投資の拡充を

いずれにせよ、高度人材の受け入れに関しては、こうした日本の決定的な競争力の欠如という現実から出発する必要がある。最も避けるべきは、この遅れを埋めるために、例えば「高度人材ポイント制」の実績を上げることがを目的に、ポイント獲得要件を一段と緩和するなどして、「高度」人材の形骸化を進めてしまうことである。米国では、高度人材に付与される有期雇用ビザである「H1B ビザ」取得者が、少なからず単純労働に従事しているとされており、同国の外国人受け入れ制度に対する信認を低める一因となっている。デンマークの「グリーンカード制度」でも、同様の事例が報告されている。

建設分野での外国人受け入れが検討され、看護・介護などの分野においては恒常的な労働供給不足が顕著となっている現在、高度人材は受け入れるが、単純労働者は受け入れないという日本の二分法は既に事実上破たんしている。しかも、上で見たように、現在の日本は多くの高度人材が喜んで就労、生活の場として選ぶ国ではない。こうした現状を前提とすれば、高度人材の受け入れを急ぐよりも、労働力不足が明らかである業種、職種について、それがどれほどのスキルや経験を必要とするかはさて置いて、段階的、計画的に受け入れを拡大することが現実的であろう。そして、その際に重要となるのが、日本語を含む教育の拡充である。

それは、主要先進国の中では最弱に位置する、高度人材等の獲得にかかる競争力を少しでも引き上げる方策という意味合いもあるが、より重要なことは、アジアを中心とした途上国の人材育成を通じ、それら諸国と日本の相互利益の増進を図ることである。

先進国はほぼ例外なく、いわゆる「選択的移民政策」、すなわち高度人材や国内での供給が不足している人材を優先的に受け入れ、そうでない人材の受け入れは抑制するという政策を採用している。建前上「移民政策」をとっていない日本も同じである。先に触れた「ポイント制」などはまさに、選択的移民政策の典型例である。つまり、高度人材や一定の経験やスキルを要する人材に関しては、先進国間の獲得競争が繰り広げられている。先進国にとって、自らが望む人材を選択的に受け入れることは合理的な姿勢という他ないが、送り出し国の事情を考慮したとき、こうした競争の在り方は果たして持続可能であろうか。

例えば、出稼ぎ労働者の供給大国であるフィリピンでは、海外から本国への送金が GDP の 10% 内外に達している。もはや出稼ぎ送金なしに、フィリピン国民が現在の消費・生活水準を維持することは不可能になっており、この側面からすれば、フィリピンが人の移動から利益を享受していることは明らかである。しかし良いことばかりではない。一つには、同国において、医師や看護師、教師など、専門職従事者の海外流出、国内での人材不足が深刻化している。その結果、医療・教育などの基礎的社会インフラの劣化が進行しており、長期的にはこちらのデメリットが海外からの送金のメリットを上回る可能性がある。

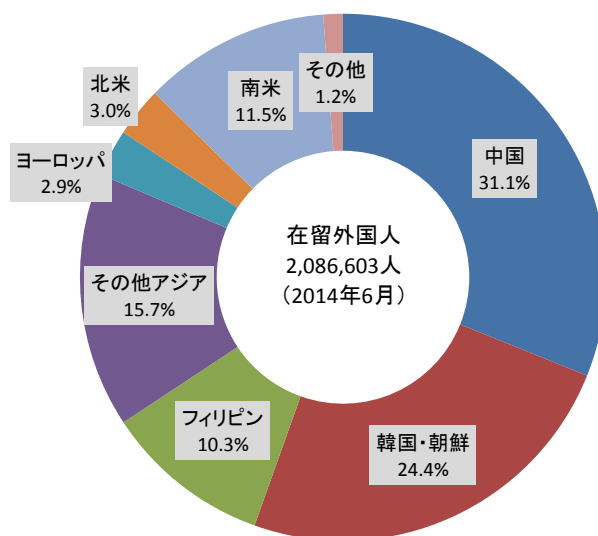
いわゆる「頭脳流出」の観点からは、流出した人材にかかる教育費用を上回る出稼ぎ送金を得ることができれば、送り出し国にネットでの損失は発生しないとみなすこともできるかもしれないが、教育等の社会インフラが劣化してしまえば、人材供給自体が持続不可能になる。選

択的移民政策を採用する先進国間の人材獲得競争が、人材の送り出し国である途上国を疲弊させてしまう可能性があるということだ。

ただし、だからといって、規制を課し、先進国が移民受け入れを自粛すればよいというほど、事は簡単ではない。フィリピンの場合で言えば、出稼ぎ労働の減少は、同国民の生活水準を直ちに引き下げる。それをオフセットする対策を一朝一夕に講じ、実行することは至難であろう。また、先進国による入国規制は、外国でのキャリア形成を願う途上国の子供や若年者の教育を受けるインセンティブを低下させる可能性もある。それは人的資源の質的向上を妨げ、経済成長を阻害する。途上国から先進国への人材供給を、途上国の疲弊を招くことなく持続させるには、途上国における人材育成を、日本を含む先進国が自らの問題として引き受けることが求められる。まずは EPA の枠内で行われている公費による来日前日本語教育の、より広範な適用などから始めることが考えられよう。外国人材の吸引力において競争力に欠如した日本であれば尚のこと、「呼び込む前に育てる」教育投資が必須であると思われる。

最後に、アジアにおける安定的な外交関係構築の重要性を強調しておきたい。ここまで紹介してきた『日本再興戦略』改訂 2014)、ないしは「留学生 30 万人計画」などが示唆するように、今後、在留外国人が増加傾向をたどることはほぼ確実と考えられる。そして、その多くはアジア出身者となると想定されよう。実際、2014 年 6 月時点の在留外国人 208.7 万人のうち、81.4%にあたる 169.8 万人がアジア出身である。中でも中国国籍者 64.9 万人 (31.1%)、韓国・朝鮮 50.9 万人 (24.4%) の両方で全体の過半を占め、それにフィリピン 21.4 万人 (10.3%) が続く。アジア以外で 5%以上のシェアを持つのは日系人がほとんどを占めるブラジル(17.8 万人、8.5%)のみである。全体の数は少ないが「高度人材ポイント制」適用者も同様に、全体 1,446 人のうち、1,159 人 (80.2%) がアジア出身であり、中国国籍者が 901 人と圧倒的なシェアを占めている。こうしたアジア中心の出身地構成に今後変化が生じるとは考えにくい。

図表 1-7 国籍・地域別在留外国人



(出所) 法務省より大和総研作成

一方、例えば米国がフィリピン人にとっての最大の中長期滞在先であることが示すように、アジアの人々にとって、日本は数ある選択肢の一つでしかない。不安定な外交関係は、もとより低い日本の人材獲得競争力を一段と毀損せずにはおかないであろう。さしあたり日本にとって重要なのが「労働力」としてのアジアの人々であったとしても、それが生身の人間である以上、政冷経熱は成り立つまい。人材獲得競争力の低下は、日本が受け入れる外国人の総数を減らすか、或いは人数不変の下で人材の質の低下をもたらす。それは結局、外国人受け入れの社会的コストを増加させることにもなる。さらに、中長期的にはアジア諸国でも少子化が進行し、特に若年層の受け入れ環境の厳しさが増すことはほぼ確実である。アジア諸国との良好な関係の構築・維持を含め人材獲得競争力の強化の重要性は高まるばかりである。

今後の議論のために

在留外国人は日本の人口の2%弱を占めるにすぎない。その結果、移民問題は局地的にはともかく、全国レベルで注目される社会問題には発展していない。一方、人口の2%弱にすぎないとはいえ、既に外国人は日本社会・経済の中に組み込まれており、一部には、外国人の存在が前提となっている業種や職種、或いは地域が存在する。さらには在留外国人に占める永住者のシェアが着実に上昇しているという事実がある。

こうした中、現在の段階で、日本が「移民政策」を確立すべきか否か、或いは外国人受け入れを大幅に増やすべきかといった問いに対する答えを急ぐことは適当ではない。答えを出すための議論の蓄積が圧倒的に不足しているからである。急ぐべきは、客観的事実に基づく、あるべき政策に向けた議論を始めることであろう。

第2章

米国：国際的なヒトのモビリティの中心地

卓越した人材獲得競争力

児玉 卓

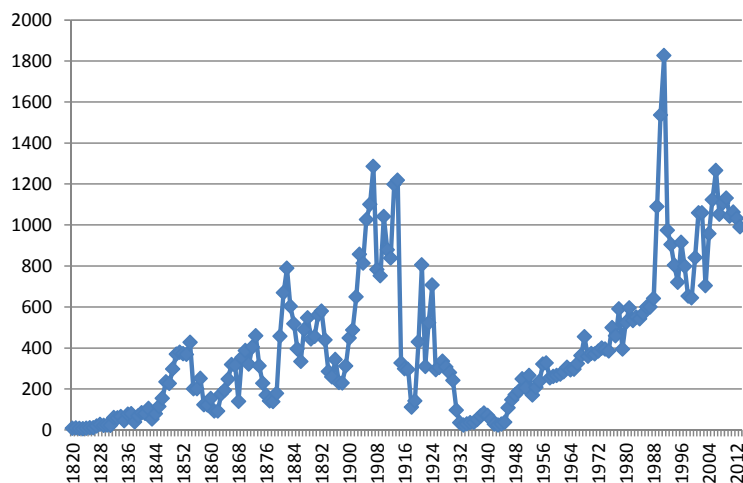
[要約]

- 移民の主たる出身地域が、かつての欧州から中南米、そしてアジアへと移り行く中で、米国の文化、社会も不断の変容を迫られてきた。国際的な人のモビリティを高める強い求心力を発揮すると同時に、モビリティの高さが同国の変化の原動力ともなる。ここに、米国が移民大国と呼ばれる所以があろう。
- 近年の米国の移民政策の中心に位置付けられるのが、不法移民対策である。それは新たな不法移民の流入を抑制する国境管理の問題であり、さらには既に1,000万人を超える、既に米国内に存在する不法移民にいかに対応するかという問題でもある。後者については、合法的滞在資格の付与が主要な対応策の一つに位置付けられている。不法移民の存在を前提とし、彼らをいかに米国社会に融合させるかという観点が制度設計に盛り込まれている。それは移民増加に伴う社会的コストの削減策という側面を持っており、こうした移民先進国の政策の在り方は、日本に多くの教訓を与える。問題は、現在の日本では「移民はいない」ことになっているため、こうした政策が採用される余地を自ら放棄していることだ。
- 高技能人材を優先的に受け入れる「選択的移民政策」を採用していることは、米国も他の主要先進国同様である。ただし、日本のように高技能人材は良いが、単純労働者は受け入れないという二分法は取っていない。労働力供給の不足が明らかな職種については明示的な外国人労働者の受け入れを行っている。また、典型的には在米インド人の所得稼得能力の高さが示すように、米国は高技能人材受け入れ政策が有効に機能している国とみなせよう。

移民の国

米国は毎年、100 万人前後の人々が永住権を取得する、移民受け入れ大国である。国連統計によれば、移民の人口に占める比率（ストック）は、2010 年時点で 14.2%であり、カナダ（20.5%）やオーストラリア（26.8%）、また、UAE（86.7%）やクウェート（62.6%）のような中東産油国を下回るが、米国における移民の絶対数は約 4,400 万人と他国を圧倒しており、世界全体の移民（約 2 億 2,100 万人）のおよそ 2 割が米国に居住している。また、国連は「移民」を、「外国に 1 年以上居住する者」と定義しているが、後述するように、米国には有期滞在のビザで入国、滞在した後に永住権を取得し、「米国人となる元外国人」が多い。米国人となった時点で、国連の定義における移民ではなくなるため、外国に出自を持つ米国居住者の数は、上記「移民」を大きく上回ることになる⁹。

図表 2-1 米国の移民（永住権取得者）数



（注）単位は 1,000 人

（出所）U. S. Department of Homeland Security

また、米国には 1,100 万人を超える不法移民が存在すると言われており（政府推計では 2012 年 1 月時点で約 1,140 万人）、その対処を含め、移民政策は同国の重要な政策テーマであり続けてきた。さらに、移民の出身地域の中心が、かつての欧州から中南米、そしてアジアへと移り行く中で、同国の文化、社会も変容を迫られてきている。米国が国際的な人のモビリティを高める主要な求心力になると同時に、モビリティの高さが同国の変化の原動力ともなる。ここに、米国が移民大国と呼ばれる所以があろう。

⁹ 米国の移民政策のベースとなる、「1952 年 移民および国籍法」、「1965 年 修正・移民および国籍法」では、移民を「永住権を取得した外国人」と定義しており、国連の定義とは異なっている。例えば、駐在員などの有期雇用ビザや留学生ビザで滞在する外国人のうち、滞在期間が 1 年以上であれば、国連の定義では移民だが、米国法では「非移民」である。また、外国に居住したまま米国の永住権を取得し入国した外国人は、米国滞在が 1 年未満であっても米国定義では移民だが、国連の定義では移民にカウントされないことになる。本章では、断りのない限り、移民と表記した場合は米国法による移民を意味する。

移民政策の変遷

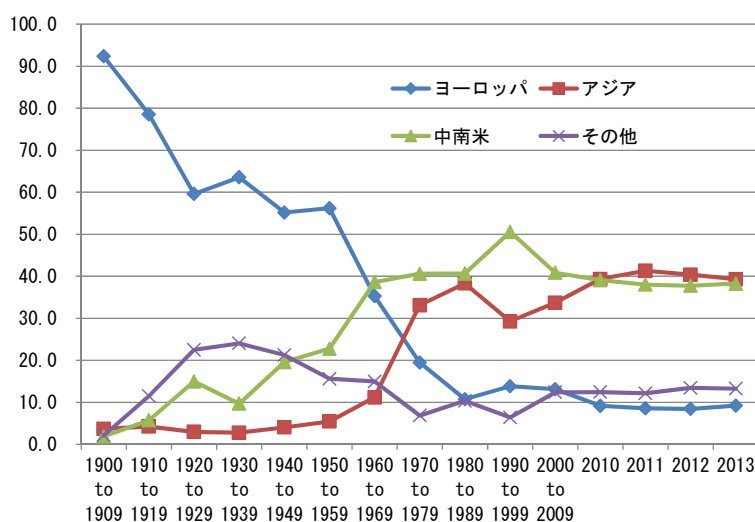
「図表 2-1」に見るように、米国への合法的な移民（フロー）の数は、長期的に大きなアップダウンを伴っている。その背景の一つをなすのが同国の移民政策である。

米国の移民関連法は、古くは、米国内に 2 年以上居住する自由な白人であることを帰化要件として定めた「1790 年 帰化法」、「1882 年 中国人排斥法」、「1924 年 移民法¹⁰」など、人種や出身国を基準とした移民流入の制限を意図したものであった。こうした抑制的政策に、世界大恐慌、第二次世界大戦の勃発などが相まって、1910 年代をピークとした移民ブームが 40 年代にかけ、一度、終焉を迎えている。

その後、終戦と社会・経済の正常化などから移民流入数が再度の増加に転じる中、米国は「1965 年 修正・移民および国籍法」において、移民の出身国別割当制度を廃止し、従来の新規移民の抑制方針を転換させた。これが、近年に至る、移民受け入れ数の継続的な増加と移民の出身国（地域）の多様化の出発点になっていると考えられる。

ここで出身地域別の移民の変遷を概観すると、1900 年頃まで全体の 9 割超を占めていたヨーロッパ出身者のシェアがその後低下し始め、中南米、やや遅れてアジアのシェアが拡大し、近年では両地域で総数の 80%程度を占めるようになっている（図表 2-2）。2013 年の国別ランキングは、メキシコ（13.4 万人、全体の 13.5%）、中国（6.8 万人、6.9%）、インド（6.6 万人、6.6%）、フィリピン（5.3 万人、5.3%）、ドミニカ共和国（4.1 万人、4.2%）が上位 5 カ国である。ちなみに、同年の日本からの移民は約 6,400 人、全体の 0.6%であった。

図表 2-2 永住権取得者の出身地域（シェア%）



（出所）U. S. Department of Homeland Security

¹⁰ 日本での通称は「排日移民法」。

不法移民対策

また、「1965 年 修正・移民および国籍法」が成立した前年の 1964 年には、米国とメキシコの二国間協定である「ブラセロ・プログラム」が廃止されている。これは現在の「非移民・有期雇用ビザ」である H2A ビザに類似した、いわゆる「ゲスト・ワーカー・プログラム（非熟練労働者向けの期間限定受け入れプログラム）」の一種である。これに基づき、米国南部を中心に、ピーク時には 40 万人強のメキシコ人が、農業労働者として就労した。同プログラムの廃止は、米国人労働者の雇用維持を求める声が強まったことに一つの理由があるが、廃止の後、米国への合法的な入国、就労の道を閉ざされたメキシコ人の不法入国者が急増する。そしてこの頃から、不法移民への対処が米国の移民政策の柱の一つとなってくる。そこには、不法移民の流入をいかに防ぐかという国境管理の問題¹¹に加え、既に滞在する不法移民をどう扱うかが大きな議論の焦点となってきた。

例えば、「1986 年 移民改革統制法」には、農業労働者を含め、一定の条件を満たした不法滞在者に対し、合法的滞在資格を与えることが盛り込まれた。オバマ政権下においても、不法移民の合法化が、移民政策の中心的議論の一つとなっている。「ブラセロ・プログラム」の廃止に農場経営者が反対したように、安価な労働力に対する需要は確実に存在する。また、同プログラムの廃止が不法移民を増やしたように、米国がより所得水準の低い国と国境を接している以上、合法・非合法にかかわらず、メキシコ等からの移民の流れを完全に断ち切ることはほとんど不可能である。そうであれば、不法移民の合法化には一定の合理性がある。一つには、不法移民が不法滞在者であるがゆえに、劣悪な労働環境に甘んじざるを得なくなるかもしれないという問題があるためである。さらに、合法的な所得稼得手手段がないために、不法移民が犯罪に手を染める可能性が高まり、地域の治安悪化のリスクが上昇するという問題がある。

もちろん、安易な不法移民の合法化は、合法化を見越した不法移民の流入を増大させるなどの問題点も指摘されており、不法移民への永住権の付与を一つの柱とする、オバマ政権の移民制度改革法案は成立に至っていない。ただし、不法移民対策が、単に不法移民の流入抑制のみを目指すものではなく、不法移民の存在を前提とし、彼らをいかに米国社会に融合させるかが制度設計の論点の一つとなっていることは注目に値しよう。

なお、米国のシンクタンク、ジャーマン・マーシャル・ファンド（The German Marshall Fund of the United States）の世論調査報告“Transatlantic Trends, Key Findings 2014”によれば、「不法移民は懸念すべき存在か」という問いに対し、60%の回答者が「懸念する」としている一方、「合法的な移民は懸念すべきか」という問いに対しては、「懸念しない」という回答が78%に達している。38%の回答者が不法移民も懸念の対象にはならないと答えていることはやや驚きだが、総じて移民に対する寛容な姿勢が示されている。また、同調査では、不法移民の扱いに関して、45%が「合法的滞在の機会を与えられるべき」と答えており、「出身国に送還す

¹¹ 政府の推計によれば、2012 年 1 月時点の不法移民、約 1,140 万人のうち、およそ 670 万人（58.8%）がメキシコ生まれだとされる。

べき」の 27%を上回っている（26%が「それぞれの状況、事情による」）。不法移民に対する合法的滞在資格の付与は、世論の後押しを受けたものであるということだ。この辺りは、「移民先進国」である米国と日本の差は大きい。

労働力としての移民、外国人

「1990 年 移民法」において、米国は雇用関係での移民受け入れ枠を増やしている。米国ではこの頃から、移民の増減、ないしはどのような移民を受け入れるかを、「米国の国益への貢献」という観点から論じられることが増えてきたと考えられる。同国も多くの先進国同様、高技能人材にプライオリティを置く「選択的移民政策」を行っており、永住権の付与に際し、優先順位に応じたカテゴリーを設定している。

図表 2-3 米国の類型別移民（永住許可取得者）数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
合計	1,122.3	1,266.1	1,052.4	1,107.1	1,130.8	1,042.6	1,062.0	1,031.6	990.6
家族等呼び寄せ (シェア%)	649.1 57.8	802.6 63.4	689.8 65.5	716.2 64.7	747.4 66.1	691.0 66.3	688.1 64.8	680.8 66.0	649.8 65.6
雇用関係 (シェア%)	246.9 22.0	159.1 12.6	161.7 15.4	164.7 14.9	140.9 12.5	148.3 14.2	139.3 13.1	144.0 14.0	161.1 16.3
1 卓越技能労働者	64.7	37.0	26.7	36.7	40.9	41.1	25.3	39.3	39.0
2 準・卓越技能労働者	42.6	21.9	44.2	70.0	45.6	53.9	66.8	51.0	63.0
3 専門職	129.1	89.9	85.0	48.9	40.4	39.8	37.2	39.2	43.6
4 特別移民	10.1	9.5	5.0	7.8	10.3	11.1	6.7	7.9	6.9
5 投資家	0.3	0.7	0.8	1.4	3.7	2.5	3.3	6.6	8.5
多様性	46.2	44.5	42.1	41.8	47.9	49.8	50.1	40.3	45.6
難民	112.7	99.6	54.9	90.0	118.8	92.7	113.0	105.5	77.4
政治亡命者	30.3	116.8	81.2	76.4	58.5	43.6	55.4	45.1	42.2
その他	37.1	43.6	22.6	18.0	17.3	17.2	16.0	15.9	14.4

(注) 単位は 1,000 人

(出所) U.S. Department of Homeland Security

雇用関係ビザ（Employment-Based Immigrant Visa）は 5 つのカテゴリーに分かれ、第一の卓越技能労働者（Priority Workers）は、学者であればノーベル賞に代表される知名度の高い賞の受賞者であることなどが必要とされるといわれている。高技能人材の受け入れを重視するのはどの国も同じだが、こうした厳しい条件のクリアが求められる中であっても、毎年数万人に及ぶ「卓越技能労働者」、「準・卓越技能労働者」が永住権を取得するという、人材の吸引力を有している点に米国の強みがあろう。なお、雇用関係ビザにはカテゴリー別の数量制限があることもあり、数量的には移民総数に占める比重は 15%程度にとどまっている。過半を占めるのが、数量制限のない家族等呼び寄せである。

外国人労働者という観点から見ると、移民（永住権取得者）同様に重要なのが、非移民（有期雇用ビザ取得者）である。2012 年、米国には企業内転勤などを含めた有期就労関連ビザ（家族を含む）取得者が約 305 万人、留学生およびその家族が 165 万人など、500 万人超の有期滞在者が入国している（純増ではなくグロスの入国者数）。このうち、永住権の付与に際して米国が

「高技能人材」とみなすカテゴリーに対応しているのが「H1B ビザ(特殊技能を有する職業ビザ)」である。同カテゴリーは有期雇用ビザの中では、NAFTA 専門家 (NAFTA の下で締結相手国であるカナダ国民、メキシコ国民向けに発給された有期雇用ビザ) に次ぐ人数を占めている。また、H2A ビザ、H2B ビザは、それぞれ農業、非農業の短期労働者向けビザであり、雇用者は当該ビザを保有する労働者を雇うに当たって、事前に米国内で求人活動を行ったことを示す必要がある。この点が、高技能人材向けの H1B ビザと異なる。有期雇用ビザを発給の趣旨から大きく分ければ、米国経済の活性化に寄与すると期待される高技能人材、特定職種における労働力不足を埋めるための非高技能人材となろう。国内の労働力で賄える単純労働などは歓迎しない点は、例えば建設分野等に限って「技術研修生」の条件緩和を検討している日本と考え方は同じであるが、こうした分野についても就労目的の受け入れを明示的に行っている点は日本と異なる。この違いは重要である。

図表 2-4 米国の類型別非移民入国者数

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
有期就労	1,572.9	1,709.3	1,932.1	1,949.7	1,703.7	2,816.5	3,385.8	3,049.4
有期就労・及び研修	883.0	985.5	1,118.1	1,101.9	936.3	1,682.1	2,092.0	1,900.6
特殊技能を有する職業 (H1B)	407.4	431.9	461.7	409.6	339.2	454.8	494.6	473.0
短期農業就労者 (H2A)	NA	46.4	87.3	173.1	149.8	139.4	188.4	183.9
短期非農業就労者 (H2B)	NA	97.3	75.7	104.6	56.4	69.4	79.8	82.9
研修 (H3)	2.9	4.1	5.5	6.2	4.2	3.1	3.3	4.1
以上 (H1, H2, H3) の家族 (H4)	130.1	133.4	144.1	122.4	105.4	141.6	155.9	156.7
科学、芸術、スポーツ等の卓越能力者、及び、その補助員、家族 (O1, O2, O3, P1, P2, P3, P5)	102.5	111.7	123.9	136.5	137.4	167.4	184.9	186.9
国際文化交流活動 (Q1)	2.6	2.4	2.4	3.2	2.6	2.4	2.3	2.5
宗教活動化、及びその家族 (R1)	29.1	30.0	32.0	31.5	21.8	29.0	25.4	20.6
NAFTA 専門家、及びその家族 (TN)	78.9	91.2	105.9	109.4	118.9	674.5	957.3	789.9
企業内転勤者、及びその家族 (L1, L2)	455.4	466.0	531.1	558.5	494.0	702.5	788.2	717.9
貿易駐在員・投資駐在員、及びその家族 (E1, E2, E2C, E3)	143.8	216.8	238.9	243.4	229.3	383.7	454.1	386.5
メディア関係者 (I1)	41.7	41.0	43.9	45.9	44.1	48.2	51.5	44.5
留学生、及びその家族 (F1, F2, M1, M2)	663.9	740.7	841.7	917.4	952.0	1,595.1	1,789.0	1,653.6
交流訪問者、及びその家族 (J1, J2)	382.5	427.1	489.3	506.1	459.4	543.3	526.9	475.2
外交・公用・国際機関等、及びその家族	287.5	292.8	303.3	314.9	323.2	380.2	377.8	365.8

(注) 貿易駐在員、投資駐在員とは、米国と友好通商条約、相互投資条約を締結している国において当該業務を営む企業から派遣された駐在員

カッコ内の記号は各ビザのカテゴリーを表す。旅行、出張などの短期滞在を除く

単位は 1,000 人

(出所) U.S. Department of Home Security

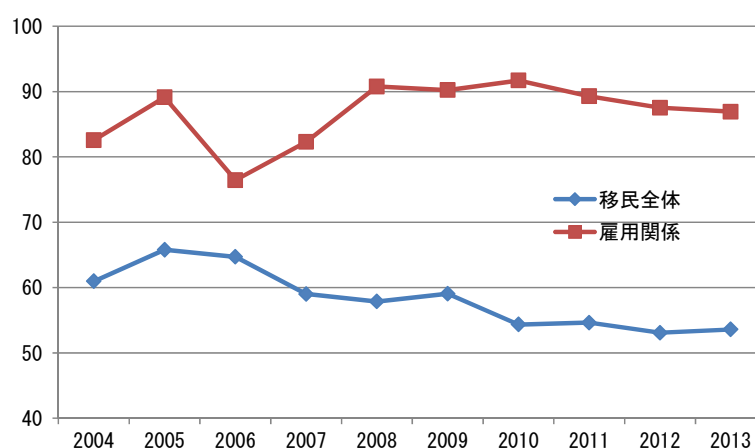
有期雇用ビザによる入国者数の国別内訳 (2012 年) は、NAFTA 専門職ビザの存在の結果、カナダが 99.4 万人 (シェア 32.6%) で 1 位、メキシコが 62.3 万人 (同 20.4%) で続いている。3 位がインドの 32.8 万人 (同 10.8%)、これに日本 16.7 万人 (同 5.5%)、英国 13.7 万人 (同 4.5%) が続く。移民と異なり、日本のシェアが比較的高いが、日本の有期雇用ビザ取得者は著しく企業内転勤に偏っているという特徴がある。表中の「企業内転勤者」と実質的な企業内転勤者である「貿易駐在員・投資駐在員 (商社や一部金融関連企業の従業員など)」の有期雇用に占めるシェアは、出身国トータルでは 29.0%にとどまるが、日本では 77.0%に達する。移民と非移民との国別内訳の比較で、もう一つ目立つのが、移民で大きな存在感を示す中国の、有期雇用ビザでの入国者が少ない (5.0 万人、全体の 1.6%) ことである (ただし、以下で示すように、H1B ビザでの中国のシェアは比較的高い)。同国の場合、当初より永住権取得の志向が強いことが示される。

同じく 2012 年の H1B ビザ入国者の国別内訳は、トータル 47.3 万人のうち、インドが 15.8 万

人（シェア 33.4%）と圧倒的なシェアを占めている。これにカナダ 7.0 万人（同 14.9 万人）、メキシコ 3.0 万人（同 6.3%）、中国 2.4 万人（同 5.0%）、英国 2.0 万人（同 4.3%）が続いている。センサスによれば、2010 年のインド系米国人は 284.3 万人、全人口の 1%程度にすぎないが、1990 年の 81.5 万人、2000 年の 167.9 万人からの増加ペースは非常に速い。また、2009 年時点のインド系米国家計の平均所得は 8.9 万ドル、全米平均の 5.0 万ドルを大幅に上回っている。H1B ビザに関しては、入国後に単純労働に従事しているケースがあるなど、制度上の欠陥を指摘されることもあるが、上記インドのケースは、同カテゴリービザの存在が高技能人材受け入れの重要なツールとなり、その所得稼得能力の高さによって同国経済に貢献していることを示している。なお、高技能人材移民の所得稼得能力の高さを示す例として付け加えれば（以下の数値の出所は民間主体の非営利団体である Joint Venture Silicon Valley）、「起業家」の集積地と評される米国のシリコン・バレー（ここではカリフォルニア州のサンタ・クララ郡とサン・マテオ郡）は、2012 年時点で住民の 36.4%が外国生まれであり、全国平均の 13.0%を大幅に上回っている。そして、同年における同地の家計所得の中央値は 9.0 万ドル、対して全国のそれは 5.2 万ドルであり、上記、インド系米国人と同様の相対的高さを示している。

さらに、米国の移民の過半が、ステイタスの変更によって永住権を取得していることは注目されるべきであろう。特に「雇用関係」永住権取得者のうち 90%程度がステイタスの変更、従って有期雇用ビザ（および一部、留学ビザ等）からの切り替えで、永住権を取得している。言い換えると、有期雇用ビザで入国した労働者に、永住権取得の道が比較的広く開かれていることになる。このことが有期雇用ビザ取得のインセンティブを与え、継続的な高技能人材の流入を後押ししている可能性がある。

図表 2-5 永住権取得者に占めるステイタス変更者のシェア (%)



(出所) U. S. Department of Homeland Security

第3章

ドイツ：移民政策転換から15年

高技能移民の積極受け入れと長期居住者の社会適合は道半ば

山崎 加津子

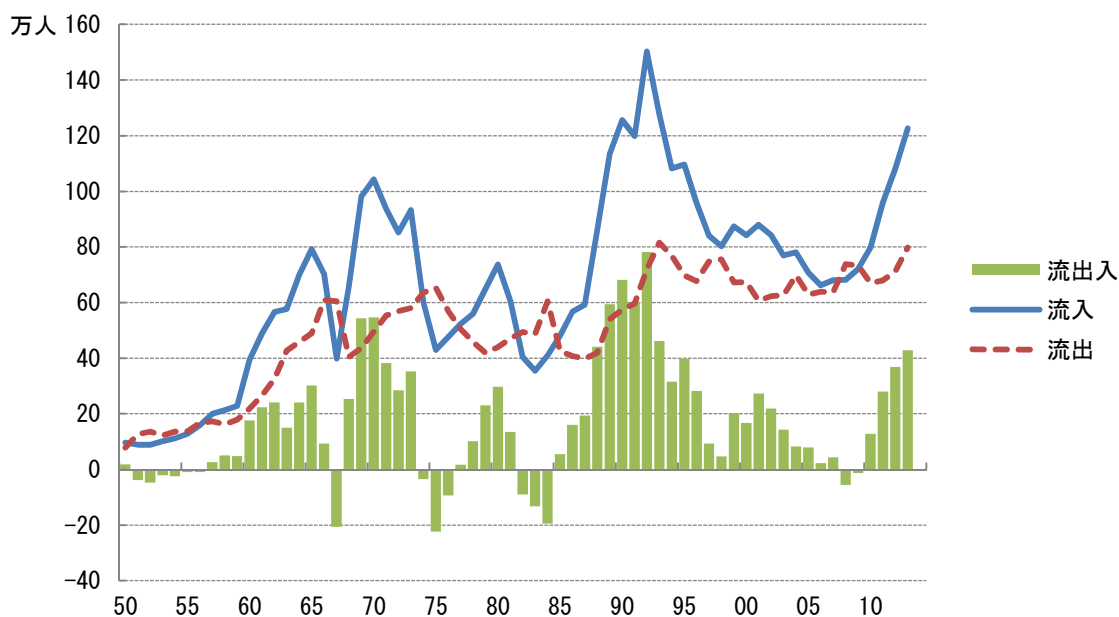
[要約]

- 戦後ドイツでは4度の移民流入拡大期があった。移動や就業の自由が保障されているEU加盟国からの移民が多数派だが、歴史的経緯からトルコ、旧ユーゴスラビア、旧ソ連などからの移民も少なくない。2012年のドイツの人口に占める外国籍保有者は9.0%だが、自分自身或いは親世代などが移民であった「移民の背景を持つ」ドイツ国籍保有者も加えると同20.0%に達する。
- ドイツでは1972年以降、死亡数が出生数を上回る自然減の状態にある。しかしながら、移民の純流入のおかげで継続的な人口減少は免れており、1972年以降の42年間で人口が減少したのは18年にとどまる。加えて、移民流入者は25-45歳の働き盛りの年齢層が多いため、ドイツの人口高齢化のペース緩和にも貢献している。
- このように移民の存在感は決して小さくはないが、ドイツが自国を移民受け入れ国と自覚し、受け入れ態勢の整備に力を入れるようになったのはここ15年程度のことである。現在の移民政策の重点は、ドイツに長く居住している移民をドイツ社会により良く適合させることと、国外から高技能人材を積極的に受け入れることの二つに置かれている。ただし、高技能移民を対象にした特別待遇ビザであるEUブルーカードの発行件数は伸び悩み、二重国籍問題、貧困移民など取り組むべき問題は山積している。
- ここ数年、EUの移民政策に異議を唱える政党の台頭が欧州各国で目立つ。ドイツでも結成されてまだ日の浅いAfD（ドイツのもう一つの選択肢）が、2014年5月の欧州議会選挙で初議席を獲得したあと、3つの州議会選挙でも議席を得た。ただ、ドイツでは移民流入による失業増が社会問題化しているわけではない。むしろこの3州がいずれも旧東ドイツ地域に属する点が重要なかもしれない。ベルリンの壁崩壊から25年が経過したが、東西の経済格差は依然として残り、旧東ドイツ地域の失業率は相対的に高い。移民が実際に居住しているのは旧西ドイツ地域の方がずっと多いのだが、移民増加に対する漠然とした不安は旧東ドイツ地域の方が高く、「移民の社会統合」が一筋縄ではない課題であることを示唆している。

ドイツの移民の推移

2013年にドイツに入国した移民¹²は122.6万人（うちドイツ人以外が110.8万人）、ドイツから出国した移民は78.9万人（同64.9万人）で、差し引き43.7万人（同45.9万人）が純流入した。この純流入者数はドイツの人口の約0.5%に相当する。1950年から2013年までの64年のうち49年は流入が流出を上回っており、ドイツは移民受け入れ国と位置付けられる。

図表 3-1 ドイツの移民（国境を越えた転居者）の推移（1950—2013）



（出所）ドイツ統計局「人口移動統計」データより大和総研作成

ドイツに移民が継続的に流入し、しかも純流入となることが多いのは、ドイツの所得水準の高さが魅力になっていると考えられる。これに加えて、ドイツが第二次大戦後に領土の3分の1を失ったこと、またEU（欧州連合）の一員であることなども移民流入に影響を及ぼしている。ドイツへの移民流入には戦後4つの拡大期がある。

まず1950年代末から1970年代初めにかけては、ドイツ（当時は西ドイツ）の深刻な労働力不足を背景に、イタリア、スペイン、トルコ、モロッコ、ユーゴスラビアなどと移民労働者協定を結んで積極的に外国人労働者を受け入れた。この労働者は「ガスト・アルバイター（英訳するとゲスト・ワーカー）」と呼ばれ、ドイツの思惑としては、いずれ故国に帰る出稼ぎ労働者との位置付けであった。ところが実際にはトルコ人を中心にドイツに定住し、故国から家族を呼び寄せる労働者が少なくなかった。オイルショック後の景気悪化を契機に、外国人労働者の募集は1973年に停止されたが、家族の呼び寄せはその後も続いた。

¹² ドイツの移民動向を1950年代から把握できる統計は人口移動統計（Wanderungsstatistik）だが、その「移民」の定義は、ドイツ国外からの転入者もしくは国外への転出者で、主として住まう住居を変更した人数が集計される。国連の定義とは異なり、最低居住期間の規定はなく、また、1年の中で転出入を繰り返した場合にはその都度カウントされる。

次の移民拡大期は 1980 年代後半から 1990 年代前半である。この時期に社会主義体制が崩壊に向かい、1989 年 11 月にはベルリンの壁が有名無実化した。当時の西ドイツは第 2 次大戦以前にドイツ領であった地域の住民に対して、申請があれば西ドイツ国籍を付与する政策をとっていた。このため、社会主義体制が揺らぐ過程で、大勢の「旧ドイツ人」が東方からドイツへ流入したのである。また、内戦状態に陥った旧ユーゴスラビアからの難民申請も急増した。

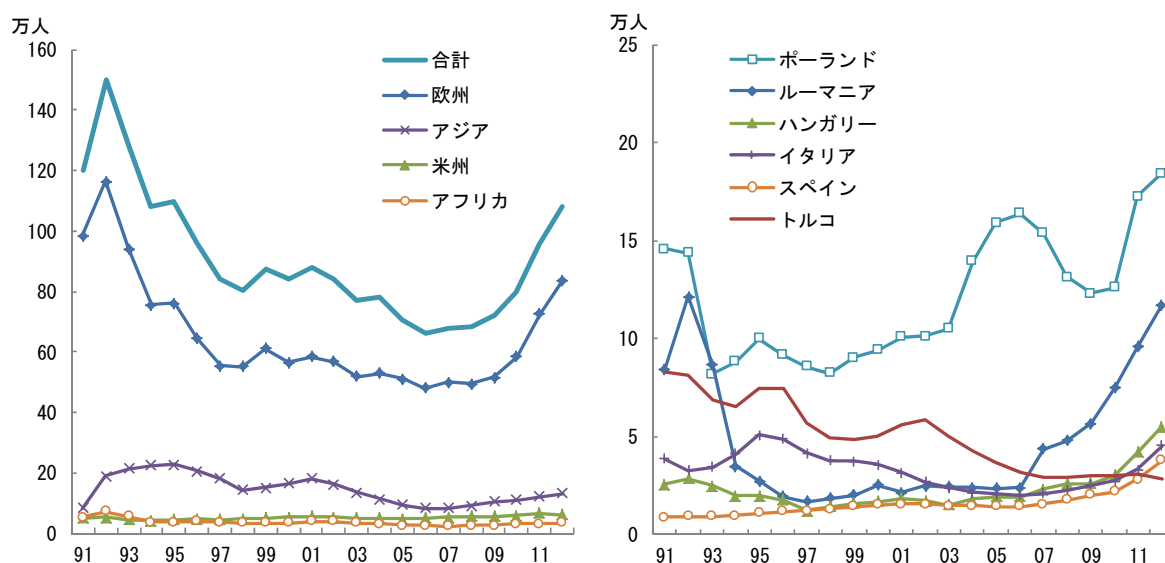
2000 年代には EU 新規加盟国からの移民が急増した。ソ連の支配を脱した中東欧諸国は EU に急接近し、2004 年にポーランド、チェコ、ハンガリーなど 8 カ国が、2007 年にはルーマニアとブルガリアの 2 カ国が EU 加盟を果たした。EU 域内では人の移動の自由が原則として保障されているため、これら東欧諸国から西欧の豊かな同盟国への労働者の移動が急増した。ドイツは東欧からの労働者が一気に流入するのを阻止するため、特別な技能を持たない労働力の流入を 7 年間規制できる移行措置を採用したが、その移行期間中からドイツへの流入外国人数トップはポーランドとなり、ルーマニアがそれに続いた。

2011 年以降、改めて移民流入数が増加しているが、その特徴は東欧に加えて南欧からの移民流入が急増したことである。スペイン、ギリシャを筆頭に、ユーロ圏債務危機で失業率が急上昇してしまった国々から、雇用の機会を求めてドイツに来る人々が増えている。

移民の特徴

EU 加盟国の国民は原則として EU 内の移動の自由が保障されており、就業も自由であるため、ドイツにやってくる移民の過半数は EU 加盟国からの移民である。また、EU にトルコ、ロシア、スイスなどを加えたより広義の「欧州」に注目すれば、過去 25 年においてコンスタントに移民流入の 65%以上を占めている。

図表 3-2 ドイツに流入した移民の出身地域 & 国別推移

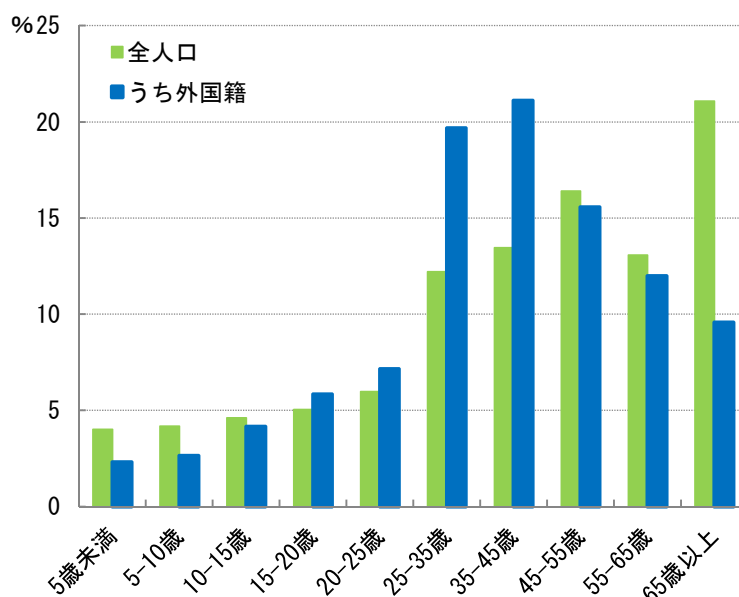


(出所) ドイツ統計局、「ドイツ移民レポート 2013 年」より大和総研作成

2012 年の移民流入者のうち広義の欧州からの移民は 78% を占めるが、EU 加盟国からの移民だけで全体の 64% を占めていた。そのほかの地域は、アジア (12%)、米州 (6%)、アフリカ (3%) となっている。個別国ではポーランドが最多で、1 国で移民流入者の 17% を占めた。次いでルーマニア (11%)、ブルガリア (5%)、ハンガリー (5%)、イタリア (4%) が移民流入者の上位 5 カ国であった。

ドイツに来る移民の特徴の一つとして、年齢構成が比較的若いことが指摘できる。2012 年の国勢調査によれば、ドイツに居住する外国人は人口の 9% に相当する 737 万人だが、その中で 25-35 歳が 19.7%、35-45 歳が 21.1% を占め、働き盛りの年齢層の割合が高い。これに対して、ドイツ全体の人口構成では 45-55 歳の 16.4% が 10 歳区切りでは最大の構成比を占め、また、65 歳以上の高齢者の割合も高い。一方、25-35 歳は 12.2%、35-45 歳は 13.4% にとどまっている。人口の高齢化が進んでいるドイツで、移民の流入が人口の高齢化ペースを緩和していると言える。

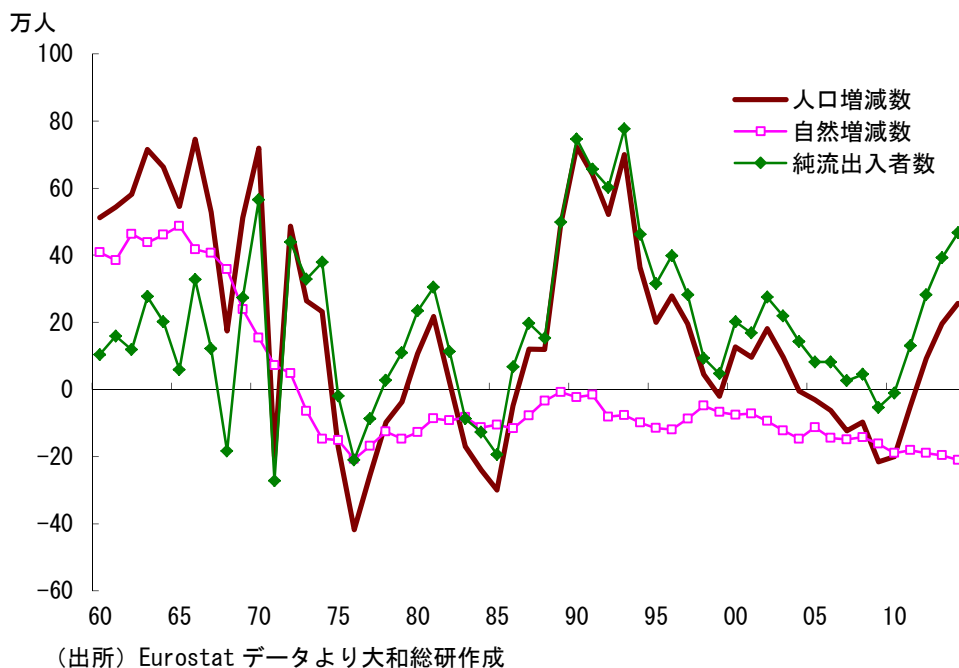
図表 3-3 居住外国人の年齢構成は働き盛りが中心



(出所) ドイツの 2012 年国勢調査データより大和総研作成

実はドイツでは 1972 年以降、死亡数が出生数を上回る自然減の状態が続いている。ただし、移民の純流入のおかげで継続的な人口減少は免れており、1972 年以降の 42 年間で人口が減少したのは 18 年にとどまる。最近 10 年の動向に着目すると、2003 年から 2010 年にかけて 8 年連続で人口減少となっていたが、2011 年は東欧に加えて南欧からの移民が急増して人口増加に転じ、その後は 2013 年まで増加傾向にある (次ページ図表 3-4)。

図表 3-4 ドイツの人口減少を食い止めている移民純流入



移民政策の変遷

ドイツへの移民流入は、人口減少や高齢化といった問題が深刻化することを回避するのに貢献している。ところが、ドイツが自身を移民受け入れ国と自覚し、その受け入れ態勢を整備する必要があると腹をくくったのは最近の15年程度のことである。

戦後ドイツには多くの移民がやってきたが、ドイツは長い間、自らを「移民社会」とは認識しておらず、これらの移民をドイツ社会に統合するための政策が必要とも考えていなかった。1950年代から1960年代に大量に受け入れたガスト・アルバイターは、いずれ故国に帰っていく出稼ぎ労働者との位置付けであったし、1980年代後半に殺到した旧ドイツ領からの引揚者は(外国人)移民ではなく、ドイツ人という位置付けだったためである。

しかしながら、実際にはトルコ系を中心にドイツに定住する移民が増加し、その子供や孫の世代も誕生した。ドイツ政府は1980年代にはこれらの定住移民に対して、帰国奨励策を打ち出したが、効果は限定的であった。定住移民の第二世代、第三世代は、ドイツ語がおぼつかず、教育水準も低かった第一世代に比べれば、教育水準が向上した。とはいえ、ドイツ平均の教育水準には及ばず、また、相対的に失業率が高く、所得水準が低いという問題が明らかであった。

他方でドイツでは少子高齢化が進行し、1972年以降は人口自然減の状態が継続している。このため、経済界では「外国から若くて優秀な労働力を受け入れなければ、ドイツの競争力を維持できない」という危機感が高まった。

このような中で、1998年にSPD(社会民主党)と緑の党による中道左派の連立政権が誕生し、ドイツの移民政策は大きな転換点を迎えた。移民政策の重点が「長くドイツに居住している移

民をドイツ社会により良く適合させる」ことと、「国外から高技能人材を積極的に呼び込む」ことの二つに置かれたのである。

2000年1月1日に発効した国籍法の改正では、ドイツに合法的に長期滞在している外国人が、ドイツ国籍の取得資格を得る年限が15年から8年に短縮された。また、両親が外国籍でも、合法的に長期間ドイツに居住していれば、ドイツで誕生した子供は親の国籍に加えてドイツ国籍も取得できるようになった。また、ドイツに滞在する移民の実態を把握するべく、2001年からはドイツ連邦内務省傘下の移民・難民局が「移民レポート」を毎年刊行することになった。

2005年1月1日に移民法（Zuwanderungsgesetz）が発効し、それまでの外国人法に代わって、滞在法（Aufenthaltsgesetz）が制定された。これにより、外国人がドイツに滞在したり、就労したりする際の規則が簡素化されると同時に、移民をドイツ社会に統合させるための政策に力を入れることが明確化された。「統合」実現のために重視されているのは、一定のドイツ語能力、自由と民主主義というドイツの価値観の尊重、ドイツの歴史や選挙制度などに対する理解、信教の自由の尊重などである。ドイツ語習得に加え、住まい探し、子供の学校の手続き、医療機関の斡旋なども含めた外国人の移住者・定住者に対する支援体制が強化されている。

また、国外から高技能人材を呼び込む対策としては、国外の職業資格の相互承認が進められたことに加え、2012年からはEU域外からの高技能人材確保を目的に、EUブルーカード（特別待遇ビザ）がドイツでも導入された。

なお、「移民」の把握方法も変化してきており、2010年の国勢調査から、「移民の背景を持つ（Migrationshintergrund）」という新しい概念の統計が出てきた。国籍法改正でドイツ国籍を取得する移民が増え、ドイツ国籍と外国籍の区別で移民を把握することが、実態にそぐわなくなったのである。最新の2012年の国勢調査によれば、ドイツの人口の9.0%が外国籍だが、これとは別に「今はドイツ国籍を有するが、移民の背景を持つ」住民が11.0%おり、合わせると全人口の20.0%を占める。

移民の背景を持つ住民の内訳はEU出身者が31.6%、EU以外の欧州出身者が39.0%（うちトルコ出身者が18.3%）、アジア・オセアニア出身者が15.9%などとなっている。なお、出身地域がEUとEU以外の欧州にまたがっている旧ドイツ領出身の引揚者は、移民の背景を持つ住民の19.7%を占めている。滞在期間に注目すると、20年以上ドイツに滞在している人の割合が33.4%と最も多い一方、ドイツで誕生した人の割合も33.2%を占め、第二世代、第三世代が増えてきていることがうかがわれる。

ドイツの移民受け入れ態勢

前述したように、EU加盟国の国民は原則としてEU内の移動と就労の自由が保障されている。また、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインおよびスイスの国籍保有者もEU内の移

動の自由が認められている。その他の国籍保有者¹³に関しては、ドイツで3ヵ月を超えて滞在する場合には事前に許可が必要となる。2005年に施行された移民法の中の滞在法の規定により、滞在許可は就学目的、就労目的、家族事由、人道上の理由など目的別に付与される。

ところで、就労目的でドイツに入国するにあたっては、就職先が決まっており、就労許可と滞在許可を同時に取得できる必要がある。また、就労許可は原則として最長3年の期限付きである。ただし、就労許可は、法定年金の社会保険料を納付しており、また期限到来時に雇用関係が継続しているなどの条件を満たしていれば、延長可能である。また、ドイツでの就労期間が満5年以上で、いくつかの条件を満たせば、滞在期限がなく、就労場所を自由に選択できる定住許可（Niederlassungserlaubnis）を申請できる。この条件には、一定のドイツ語能力のほか、自身と家族を養う経済力があることの証明、犯罪歴のないことなどが含まれる。

2013年に新たに滞在許可を付与された総数は14.3万人だが、滞在目的で最も多かったのは、「家族との合流」の5.1万人（35.3%）、次いで「就学目的（大学、語学学校、職業訓練など）」の4.6万人（32.4%）、「就労目的」の2.9万人（20.0%）となっている。なお、2013年以前に滞在許可を得た人も含めると、2013年末にドイツに滞在していた第三国の国籍者の総数は75.3万人で、うち「家族との合流」目的が36.4%とやはり最多である。ただ、次に多いのは定住許可の保有者（25.2%）、就学許可（14.4%）、人道的・政治的理由による滞在（13.5%）、就労許可（8.4%）となっている。

移民を巡る最近の問題

EU ブルーカードの利用者は伸び悩み

EUのブルーカードは、米国のグリーンカードをお手本に、高技能の外国人労働者の獲得を目的に導入された特別待遇のビザである。ドイツでは2012年8月に導入された。対象者は第三国の国籍保有者で、(1) ドイツの大学もしくはそれと同等と認められる外国の大学の卒業資格を有し、(2) 税引き前の年収で47,600ユーロ¹⁴以上の雇用契約を有するか、専門家が特に不足している職種（科学者、数学者、技術者、IT技術者、医師）で年収37,128ユーロ以上の雇用契約を有することとされる。ブルーカードの有効期限は1～4年と設定されているが、延長可能である。また、滞在期間が33ヵ月を超えると定住許可の申請が可能となる。なお、ドイツ語能力がレベルB1（日常生活に支障のないレベル）であれば21ヵ月を超えると定住許可の申請が可能になる。さらに、ブルーカード保有者の家族のドイツ滞在は無条件で許可される。

ただし、ブルーカードの取得者は政府が期待したほど伸びてはいない。最新の2014年1～3月期のブルーカード保有者は3,086人（専門家が特に不足している職種で1,528人、それ以外で1,558人）で、前年同期比8%減となっている。なお、ドイツに滞在する第三国の国籍保有者

¹³ 第三国の国籍保有者（Drittstaatsangehörige）という言い方をする。

¹⁴ この年収は2014年の基準

のうち、就学目的の滞在許可を得る人は増えている。このため、ドイツ政府はこれらドイツの大学を卒業した外国人学生のドイツでの就職を後押しする目的でブルーカードを活用しようとしているのだが、ドイツでの就職率は 25%程度にとどまるとみられている。ドイツよりも、米国やカナダなどの方が働く場所として魅力的と考える学生が多いとされる。

二重国籍問題を巡る与野党の攻防

ドイツで移民政策の方針転換がなされてから 15 年余りが経過している。ただ、「ドイツに長く暮らす外国人がドイツ社会に溶け込めるように促す」との政策方針を掲げることと、それを具体的に実行することの間には少なからぬ乖離がある。また、政策方針の転換によって新たな問題が浮上することもある。その一つが二重国籍の問題である。

2000 年に新しい国籍法が発効し、両親が外国人でも、ドイツで生まれた子供には一定の条件を満たせばドイツ国籍が付与され、両親の国籍と併せて二重国籍が認められることになった。ただし、その子供は満 23 歳までにどちらかの国籍を選択しなければならず、それまでにドイツ国籍を保持したいと意思表示しなければ、これを自動的に失うことになっていた。

野党の左派党と緑の党はこの国籍の選択義務を廃止することと、ドイツ国籍もしくは外国籍を失った人がそれを取り戻すことを可能とする移行措置を提案した。これに対して、与党の CDU（キリスト教民主同盟）/CSU（キリスト教社会同盟）と SPD（社会民主党）は、国籍選択義務が免除されるための要件として、満 21 歳になるまでにドイツに 8 年以上居住、もしくはドイツの学校に 6 年以上通学、もしくはドイツの学校を卒業、もしくはドイツで職業訓練を終了との条件をつけた。2014 年 9 月に与党案が可決され、ドイツで生まれ育った二重国籍の子供は、成人しても二重国籍のままでいることが可能となった。ただし、その親の世代には二重国籍という選択肢はなく、この点は米国やカナダ、フランスやイギリスと異なり、ドイツの移民統合政策の踏み込みが足りていない領域との批判がなされている。

貧困移民？

移民問題に関連して、ドイツで最近のキーワードとなっているのが「貧困移民」である。欧州全体ではアフリカや中近東からの難民の急増が昨年来、大きな社会問題となっており、これをいかに食い止めるかが喫緊の課題となっている。ただ、難民の目的地はドイツ、英国、北欧など、北部欧州であるものの、これら南方からやってくる難民への対応は国境を接する南部欧州の担当というのが EU の原則である。それでは南部欧州の負担が大きすぎて不公平だということになり、費用負担の分担などが EU 閣僚理事会で話し合われるようになってきたところだが、ドイツにとって難民問題の緊急性はまだあまり高くない。

「貧困移民」は難民とは異なり、移動に制限のない EU 域内からの移民のうち、未熟練労働者など職を見つけることが難しい移民が、ドイツに定住して、ドイツの社会保障制度に依存して

いる場合を指している。もっともこれは一部で生じている問題が、実態以上にドイツ社会において懸念事項とされてしまっている可能性が高い。過去 10 年の中東欧諸国からの移民や、ここ数年の南欧からの移民は、単純労働者中心だった 1950 年代、60 年代とは異なり、むしろ高学歴、高技能の労働力の流入が多いとの研究結果が出ている。「貧困移民」で懸念されている、ドイツの社会保障制度に「ただ乗り」している移民は少数派と考えられる。ドイツ政府もこの問題は一部の大都市でそのような現象がみられるのみとし、負担増がはなはだしい自治体への財政援助を決めた。なお、ドイツで失業状態にある EU 国民は、就業し、失業保険を一定期間納付した実績がなければ、失業手当を受給できない。また、ドイツ人と同等の生活保護を受けるには、5 年以上ドイツに居住している必要がある。ただ、子供手当に関しては、ドイツに居住する最初の日から受給可能である。

移民反対の主張で支持を伸ばした AfD

ここ数年、欧州において EU の政策に懐疑的な政治勢力の台頭が目立つ。批判の矛先が向けられている筆頭が EU の移民政策、すなわち「EU 域内での人の自由な移動を保障する」という政策である。2004 年以降、東欧諸国が一気に EU 加盟国となり、これらの国々から安い労働力が流入したが、その後の金融危機と景気後退で多くの国で失業率が急上昇しており、「移民規制」の主張が国民にアピールする土壌が整っている。移民規制を掲げて顕著に支持を伸ばしている筆頭は、フランスの FN（国民戦線）と英国の UKIP（英国独立党）である。

ドイツでは結成されてまだ日の浅い AfD が、2014 年 5 月の欧州議会選挙で初議席を得たあと、8 月と 9 月に実施された 3 つの州議会選挙¹⁵でも相次いで議席獲得に成功した。AfD は通貨ユーロから離脱してマルクを復活させるべきであるとか、移民規制を強化するべきなどと主張しているが、具体的な政策としてまだあいまいな部分が多く、保守と捉えるべきか、極右と位置付けるべきかはっきりしない。ただ、明らかに、既成政党に対する不満の受け皿となって支持を伸ばしている。なお、ドイツの失業率は 2009 年半ば以降は低下傾向にあり、「移民の流入で職を奪われた失業者の不満」が社会問題化しているわけではない。むしろ AfD が議席を獲得した 3 つの州議会がいずれも旧東ドイツ地域に属する点が重要なかもしれない。1989 年 11 月にベルリンの壁が崩壊してから 25 年が経過したが、東西の経済格差は依然として残っている。旧東ドイツ地域は経済的に旧西地域に見劣りし、失業率は相対的に高い。移民が実際に居住しているのは旧西ドイツ地域の方がずっと多いのだが、移民増加に対する漠然とした不安は旧東ドイツ地域の方が高いのである。移民の社会統合を進めるためには、このような「よく知らないものは漠然と怖い」という住民感情を緩和する必要があるが、これは多面的かつ長期の取り組みを必要とする課題である。

¹⁵ 8 月 31 日のザクセン州議会選挙で 14 議席（総数は 132 議席）、9 月 14 日のブランデンブルグ州議会選挙で 11 議席（同 88 議席）、テューリンゲン州議会選挙で 11 議席（同 88 議席）を獲得し、いずれでも第 4 党となった。

第4章

英国：過去10年の移民急増が悩みの種

移民反対を掲げる UKIP（英国独立党）が躍進

山崎 加津子
矢澤 朋子

[要約]

- 英国への移民は1994年以降、一貫して純流入となっている。特に2004年以降は年平均24万人の移民純流入があり、それ以前の10年と比較して倍増した。かつて大英帝国と言われた英国には、旧植民地のインド、香港、中近東、アフリカなどの出身者が多数居住しているが、近年の移民増加の背景には労働党政権（1997年～2010年）による移民政策の転換に加え、EU新規加盟国の急増があった。
- 労働党政権はIT技術者、医師、看護師などの不足を解消しようと約30年ぶりに移民規制の緩和に動いた。その際、高技能人材は積極的に受け入れるものの、未熟練労働者や不法就労移民の入国は制限する方針が採用された。ところが、この政策とEU拡大期（2004年に10カ国、2007年に2カ国が新規加盟）が重なったことで、英国への移民流入は政府の意図を超えて急増した。英語圏で、所得水準が高く、労働市場の柔軟性が高い英国は、東欧諸国からの移民にとって魅力の高い移住先となったのである。
- しかし、英国経済は2008年半ばから、不動産バブル崩壊に世界的な金融危機も加わってリセッションに陥り、失業率が急上昇した。2010年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、移民流入を規制する政策に転じた。ただし、EU域内からの移民に関しては、「人の移動の自由」を保障しているEUの基本原則に抵触するため、これまで積極的な規制は実行できていない。
- この状況下で、EUの移民政策を批判し、移民を減らすためにも、英国はEUから離脱すべきと主張するUKIPが急速に支持を伸ばしている。2014年5月の欧州議会選挙では英国第1党に躍進し、その後、英国下院で初の議席も獲得した。2015年5月の英国議会選挙でUKIPが第3党となって、連立政権樹立のためのキャスティング・ボートを握る可能性があることは、支持率低下に悩むキャメロン首相にとって脅威となりつつある。

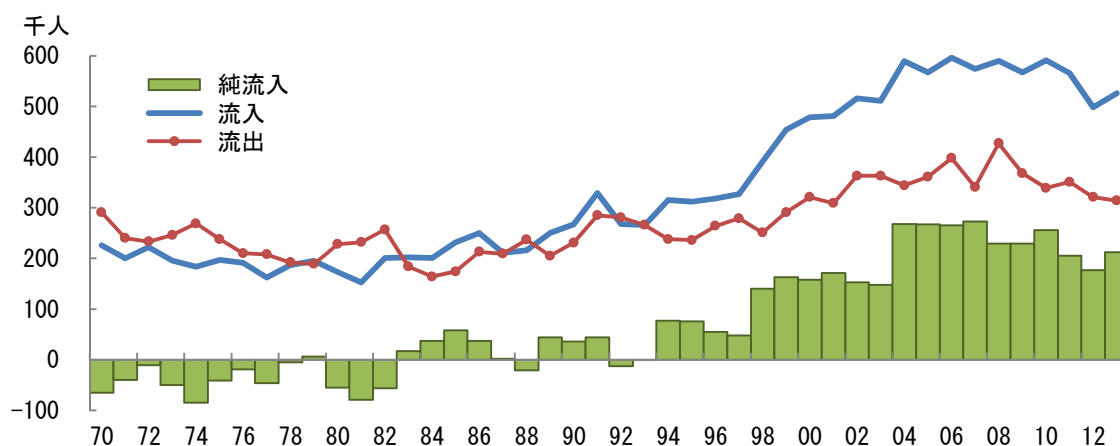
「移民」の定義

英国統計局 (Office for National Statistics; ONS) では、長期移民 (Long-Term International Migration; LTIM) と短期移民 (Short-Term International Migration; STIM) に関する 2 種類の統計を刊行しており、それぞれの定義には国連の定義を採用している。それによると、LTIM とは常住国から少なくとも 12 ヶ月以上離れている者を指し、STIM とは常住国を少なくとも 3 ヶ月以上 1 年未満離れている者（娯楽、休暇、友人や親類への訪問、業務、医療、巡礼の旅の場合は除く）を指す。このレポートで言う「移民」は、特に断りのない限り LTIM を示す。

移民の流出入

2013 年に英国へ流入した移民は 52.6 万人、流出したのは 31.4 万人で、差し引き 21.2 万人の純流入となった。1970 年以降の推移をみると 1970 年代はほぼ一貫して純流出となっていたが、1980～1990 年代初めにかけては純流入と純流出が混在していた。1994 年以降は一貫して純流入が続き、しかも純流入数が増加している。1994 年からの 10 年間は毎年約 12 万人、2004 年からの 10 年間は同約 24 万人の移民の純流入が記録されている。

図表 4-1 移民の流出入の推移



(注) 2001～2011 年の純流入の数値は 2011 年センサスの結果により修正。ただし、流入と流出の数値は修正されていない

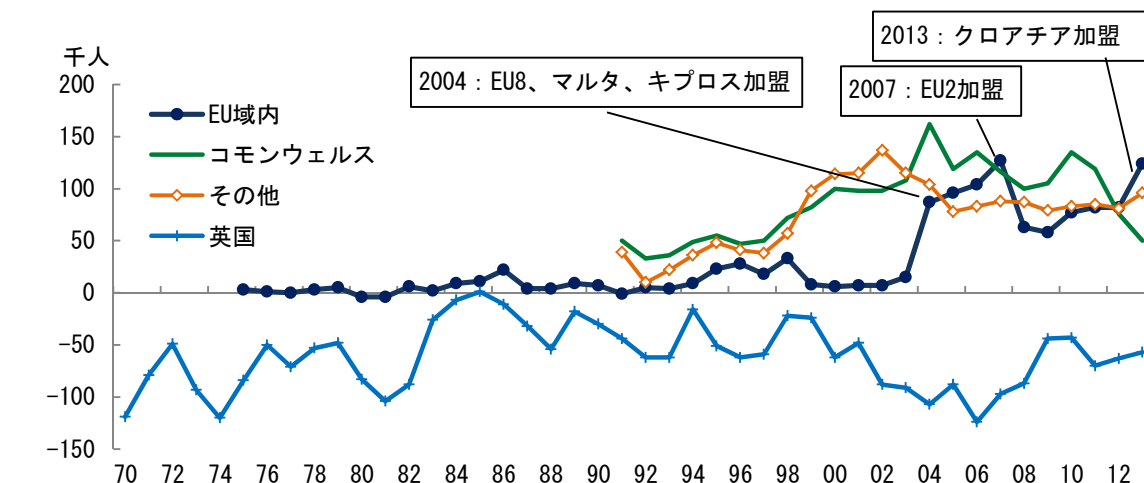
(出所) 英国統計局 (ONS) より大和総研作成

英国に流入する移民の出身地は、EU 域内、コモンウェルス、その他地域の 3 つに大きく分けられる。EU 加盟国の国籍保有者は 2004 年以降、純流入数が顕著に増加した。これは 2004 年に EU へ主として東欧から 10 カ国¹⁶が新たに加盟したためである。2007 年と 2013 年にも新規加盟があり、英国への純流入数が増加した結果、EU 域内からの純流入数がこの 3 地域でトップとな

¹⁶ 2004 年に EU 加盟した 10 カ国とはチェコ、エストニア、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキア、スロベニア（以上 8 カ国を EU8 と呼ぶ）、マルタ、キプロスである。また、2007 年に EU 加盟したのはルーマニア、ブルガリア（以上 2 カ国を EU2 と呼ぶ）、2013 年に EU 加盟したのはクロアチアである。

った。一方、コモンウェルスとその他地域からの純流入数は 1990 年代末に急増した後、高水準を保っていたが、英国の移民政策の変化を受けて、ここ数年は縮小する動きが見られる。

図表 4-2 出身地域別の移民の純流入の推移



(注) 2001～2011 年の純流入の数値は 2011 年センサスの結果により修正。

(出所) ONS より大和総研作成

英国の移民政策の変遷

コモンウェルス (Commonwealth of Nations ; 英連邦) とは 1949 年に設立された政治連合である。これはかつて英国が多く、の国々を植民地や海外領土として治めていた大英帝国に端を発している。大英帝国からの独立を果たした後も引き続き英国王を国家元首とした国々を中心として結成され、現在では大英帝国に関係のなかったルワンダやモザンビークなども含めて 53 カ国が加盟国となっている。

コモンウェルスの国民はかつては英国臣民 (British Subject) という法的身分にあり、英国での居住および労働の権利が自動的に付与されていた (1948 年制定の国籍法)。しかし、1958 年にノッティンガヒルで起こった人種暴動を境に、外国人労働者に対する感情的反発が高まり、コモンウェルスからの移民も制限されることになった (1962 年制定の英連邦移民法)。その後 1971 年の移民法、1981 年の国籍法の制定により、英国市民権 (Citizenship) の取得要件が徐々に厳しくなり、コモンウェルス出身者も含めた移民の受け入れに対する制限が強化されていった¹⁷。

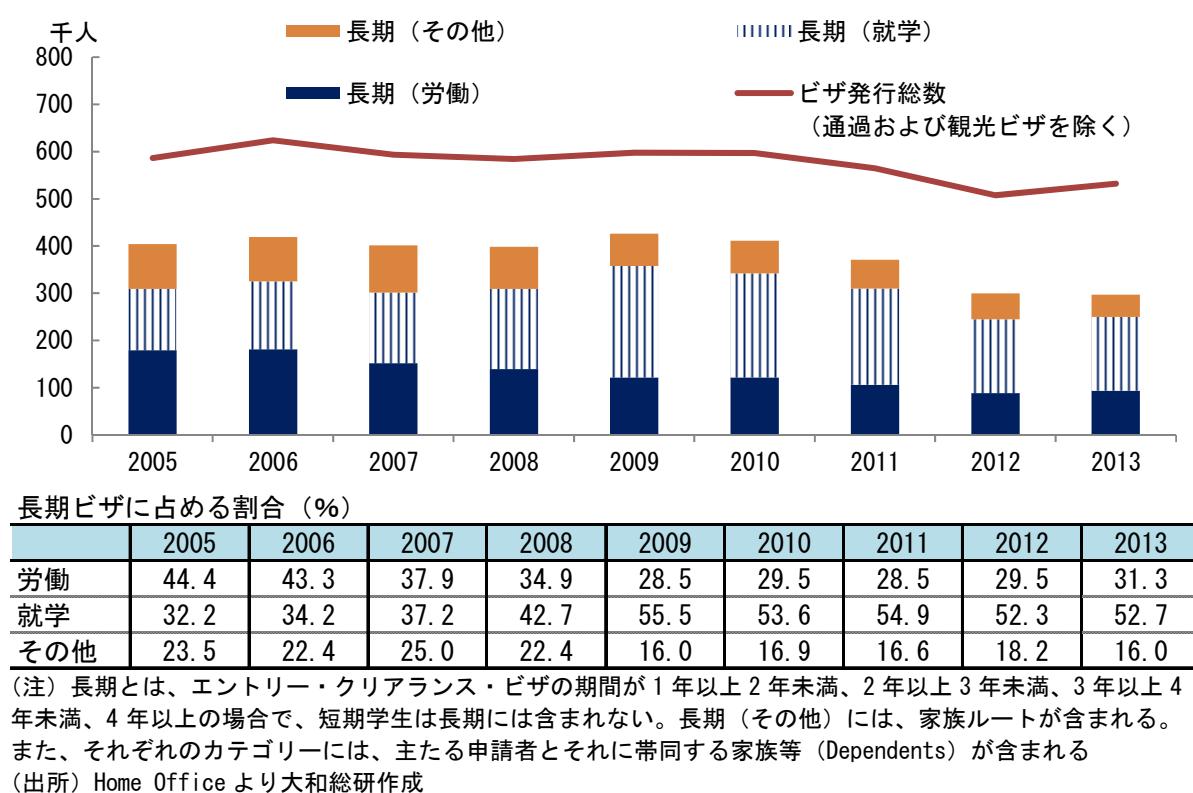
ところが、1997 年の労働党政権の発足で、移民政策は転換点を迎えた。同政権は約 30 年ぶりに移民規制の緩和に動き、まず 1999 年に医師、看護師、IT 技術者などの高技能者の受け入れ規制を緩和し、次いで 2001 年には労働許可証の発給規制も一部緩和した。背景にあったのは、1990 年代を通じて経済成長を達成した英国において失業率が低下し、特に医療・看護従事者や IT 技

¹⁷ 歴史的な経緯から、現在においても英国はコモンウェルスの出身者に対しては、ある一定の条件の下、優先的に英国市民権を付与している。この条件とは、申請者の両親のどちらかが英国生まれで、申請者が出生した時に英国もしくはコモンウェルスの市民権を有していた場合である。

術者の不足が深刻化したことであった。なお、労働党政権は、高技能移民の獲得を積極的に推進する一方、未熟練労働者や不法就労移民の入国は制限しようとしており、2001年に移民受け入れに際してポイント制を導入することを決定した（実際に導入されたのは2008年）。

2003年にはエントリー・クリアランス・ビザ（入国ビザ）の制度を整備し、6ヵ月を超えて英国に滞在するすべてのEU域外移民に英国外でこのビザを取得することを義務づけた。エントリー・クリアランス・ビザは、①労働（Work）、②就学（Study）、③短期学生（Student Visitor）、④家族ルート（Family Route）、⑤通過ビザ（Transit Visa）、⑥観光ビザ（Visit Visa）の6つのカテゴリーに分かれている。1年以上英国に滞在する場合には、①、②、④のいずれかのビザを取得する必要がある。

図表 4-3 エントリー・クリアランス・ビザ（長期）の内訳



ただし、このような積極的な移民受け入れ政策に、2004年以降のEU加盟国拡大がちょうど重なってしまい、英国に流入する移民は政府の意図を超えて急増した。しかも、2007年には英国の不動産バブルが崩壊し、世界的な金融危機の影響もあって英国経済はリセッションに陥り、失業率も2008年半ば以降、急上昇した。移民が社会の摩擦要因となったことを受け、既に労働党政権末期にはEU域外からの移民の受け入れは再び制限が厳しくなる方向に転じていたが、2010年5月にキャメロン首相率いる保守党・自由民主党連立政権発足が発足すると、移民流入制限に向けた政策が一層明確になった。

EU 域内からの人の移動は原則として自由

EU「域外」からの移民の規制が進められているのは、英国は EU 加盟国であるため「EU 域内の人の移動の自由」の原則に基づき、EU 域内からの移民の流（出）入に原則として制限を課していないためである。なお、厳密に言えば、「人の移動の自由」は欧州経済領域（European Economic Area ; EEA）¹⁸に適用され、EEA 加盟国の国籍保有者には英国における居住と就労に制限はない。このことが、2004 年以降、EU 域内から英国への移民純流入数が急増した背景にある。

もともと、2004 年 5 月 1 日に 10 カ国が一気に EU 加盟した際には、新加盟国から旧加盟国に急激な人の移動が生じることが事前に予想され、これを緩和する措置として、EU は 7 年間と期限を決め、EU8 と呼ばれる東欧 8 カ国からの労働力の流入を一時的に制限する措置を認めていた。英国でも EU8 からの移動および労働の自由を制限するため、労働者登録制度（Worker Registration Scheme ; WRS）を導入した。ただし、これはドイツやフランスなどが EU8 からの未熟練労働者の流入を厳しく制限したのと比べて消極的な抑止力しかなく、それよりも①英語圏で、②所得水準が高く、③労働市場の柔軟性が高い（失業のリスクも高いが、雇用のチャンスも多い）という移住先としての英国の魅力が勝った。その結果、EU 域内からの移民純流入数は 2003 年の 1.5 万人から、2004 年には一気に 9 万人近くに増え、2006 年には 10 万人を突破した。

EU 域内からの移民急増を受けて、英国政府は 2007 年 1 月 1 日のブルガリアとルーマニア（EU2）加盟時には、就労に際して労働許可証の発給を要件とし、雇用を季節労働などに制限した。さらに、2013 年 7 月 1 日のクロアチア加盟時には、いわゆる「高技能者」にのみ入国許可を与え、流入に制限を課している（ただし自営業者には制限なし）。とはいえ、EU からの移民純流入数は 2007 年には 12.7 万人、2013 年には 12.4 万人と加盟国が増えるたびに増加している。また、EU2 からの移民を規制する移行措置は 2013 年 12 月 31 日に期限を迎え、クロアチアに対する移行措置も 2020 年 6 月末に期限切れとなる。

保守党・自由民主党連立政権の移民政策

2010 年 5 月の総選挙における保守党のマニフェスト “Invitation to Join the Government of Britain”¹⁹では、それまでの労働党政権の移民政策からの転換が、主要政策の一つに掲げられた。「移民はこれまで英国を豊かにすることに貢献してきたし、英国経済にとって有益な人材は歓迎する。しかし、現在は移民流入が多すぎ、減らさなければならない。我々は適切な訓練や支援を受けた英国市民が担える仕事をする人材を欲してはいない。よって、純流入数を 1990 年

¹⁸ 協定により、欧州自由貿易連合（EFTA）加盟国にも EU の「モノ、人、サービス、資本の移動の自由」が共有されている。EEA にはスイスを除く EFTA 加盟国（ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン）および EU 加盟国が含まれる。

¹⁹

<https://www.conservatives.com/~media/Files/Activist%20Centre/Press%20and%20Policy/Manifestos/Manifesto2010>

代の水準（＝年間数十万人ではなく、数万人）まで引き下げる対策を講じる。」として、移民流入数に制限を課すと明言した。

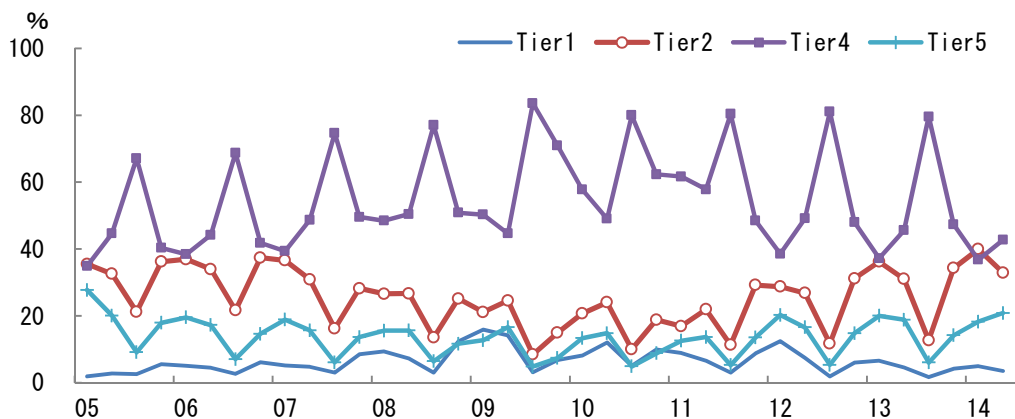
実際に保守党・自由民主党連立政権の発足後、英国の移民政策は厳格化され、「2015年までに移民純流入数を10万人以下にする」という目標を掲げている。しかし、上述した通りEU域内からの移民の流（出）入には原則として制限を課することができないため、EU域外からの移民労働者、家族移民、学生に対する（流入）制限、そして短期ビザで入国した後に永住権に移行するというルートを制限するという政策に重点が置かれている。

移民労働者：ポイント制（PBS）の厳格化

EU加盟国の国籍保有者以外が英国で就労を希望する場合には、2008年から段階的に導入された「ポイント制（Points based system；PBS）」に基づき労働許可取得の可否が判断されている。PBSはTier1～5の5階層に分かれており、それぞれの階層で異なる基準が設定されている。その基準をある一定水準以上満たした申請者にのみ、労働許可が与えられる仕組みである。

図表 4-4 ポイント制（PBS）の概要とTier別内訳

階層	該当する者	カテゴリー
Tier 1	成長と生産性に寄与する高技能者	起業家 (Entrepreneur) 例外的才能 (Exceptional Talent) 一般 (General) 学卒起業家 (Graduate Entrepreneur) 投資家 (Investor)
Tier 2	採用通知があるEEA域外からの熟練労働者で、英国労働市場で不足している労働を埋める者	一般 (General) 企業内異動 (Intra-company Transfer) 牧師 (Minister of religion) スポーツ関連 (Sportsperson)
Tier 3	ある特定の短期的な労働力不足を満たす未熟練労働者	
Tier 4	16歳以上の学生	
Tier 5	ワーキングホリデーなどの若年の流動性や一時的労働者。一時的なボランティア労働者、イベントに参加するスポーツ関係者、訪問している聖職者も含む	慈善活動家 (Charity Worker) 芸術・スポーツ関係者 (Creative and sporting) 政府認可交流 (Government Authorised Exchange) 国際協定 (International Agreement) 宗教家 (Religious Worker) 若年労働者 (Youth Mobility Scheme)



(注) Tier3は既に受け入れをやめているので、データの公表なし。それぞれのTierには、主たる申請者とそれに帯同する家族等 (Dependents) が含まれる

(出所) “User Guide to Home Office Immigration Statistics” Home Office、英国政府ウェブサイトより
大和総研作成

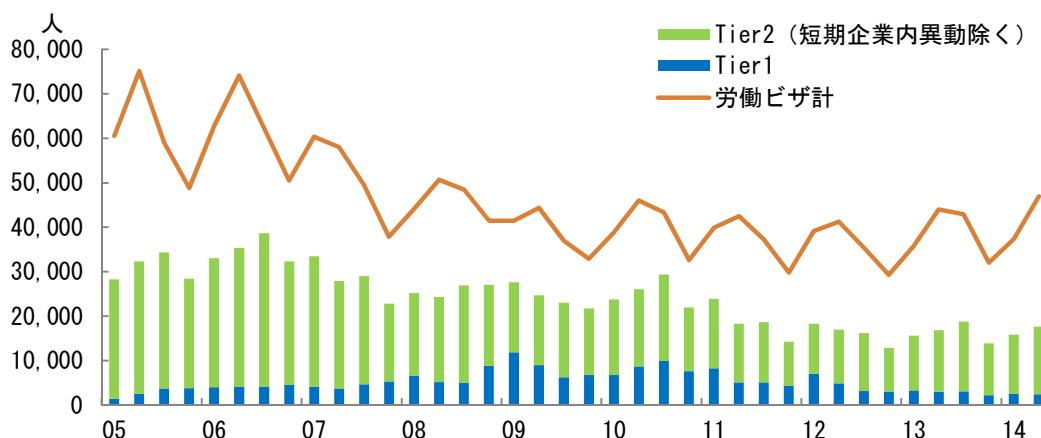
2010 年 5 月以降、労働許可（Tier1～3）基準が厳格化された。Tier3 は既に 2013 年 3 月 25 日から申請受け入れをやめており、キャメロン首相は今後完全に閉鎖すると宣言している。

Tier1 における大きな変更点は、最も割合の多い「一般」の就職先未定者の新規申請受付を取りやめ、英国外からの申請は不可、Tier1 以外からの移民カテゴリーからの切り替えは不可となった。さらに 2015 年 4 月 6 日より、期間延長申請は受け付けないことが決定している。

Tier2 では、まず政府がどのような人材が労働市場で不足しているかを示し、それに基づいて該当者が決まる仕組みであった。しかし、その労働力不足リスト自体が削減された。「一般」では人数の上限が設定され、最低年収が 2 万 500 ポンドに引き上げられた。2016 年からはそれがさらに 3 万 5,000 ポンドまで引き上げられる予定である。

企業内異動で英国へ来る者も Tier2 に含まれるが、12 ヶ月間以上滞在する場合には最低年収 4 万 1,000 ポンド、それ以外の場合は同 2 万 4,500 ポンドが設定された。その他に、申請者は 945 ポンドの預金がなくはならず²⁰、配偶者および 18 歳未満の子供を帯同する場合にはそれぞれ 630 ポンドの預金が必要となっている。

図表 4-5 エントリー・クリアランス・ビザ（労働）の内訳



(注) Tier2 の短期企業内異動は 12 ヶ月間以内であり、LTIM に相当しないため、ここでは除外。それぞれの Tier には、主たる申請者とそれに帯同する家族等（Dependents）が含まれる
(出所) “Immigration Statistics”、Home Office より大和総研作成

家族移民・学生の要件の厳格化

英国国籍取得者／永住権取得者が EEA 域外から配偶者／パートナー、家族を呼び寄せる場合²¹の基準も改められた。大きな変更点としては、新たに英国に入国する者にある一定の英語能力を求められるようになった²²（2010 年 11 月より）。2012 年 7 月 9 日からは家族移民に対する広

²⁰ A ランクのスポンサー（雇用主となる企業など）がない場合。

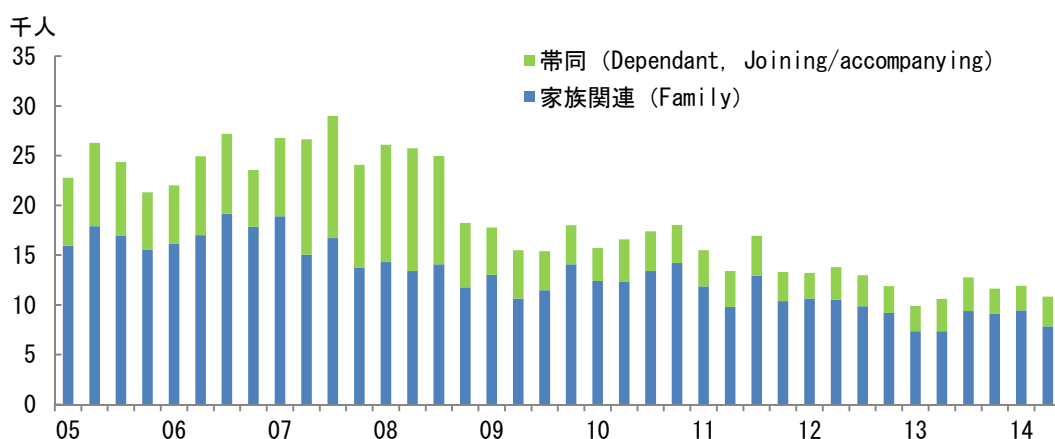
²¹ Family of a settled person visa を取得する場合。

²² ヨーロッパ言語共通参照枠（Common European Framework of Reference for Languages ; CEFR）の A1 レベル（日常生活での基本的な表現を理解し、ごく簡単なやりとりができる
http://www.coe.int/t/dg4/education/elp/elp-reg/CEFR_Grids_EN.asp）、
もしくは英語で教育を受けたという証明、英国の学士と同等の資格を保持していなくてはならない。

範な規制／基準の変更が実施され、EEA 域外からの配偶者／パートナー、家族の呼び寄せに際して収入要件（financial requirement）が設定された。具体的には、18 歳以上の配偶者／パートナーには年収 1 万 8,600 ポンド、子供一人を帯同する場合 2 万 2,400 ポンド、それ以降は子供一人に対して 2,400 ポンドが追加される。また、配偶者／パートナーが永住権を申請する資格を得るまでの期間が 33 ヶ月間に延長された（以前は 27 ヶ月間）。

英国国籍取得者／永住権取得者の家族が EU 域外から訪ねてくる場合、Family visitor visa でも入国が可能となっている。こちらは基本的には 6 ヶ月間未満の滞在に限られるが、その後 1、2、5、10 年間まで延長が可能となっている。Family of a settled person visa との違いは、申請者の就労（起業も含む）、30 日間以上の就学、婚姻、その他のビザへの移行等が禁止となっている。また治療／療養を主たる目的とした訪英も禁止されている。

図表 4-6 エントリー・クリアランス・ビザ 家族関連および帯同の推移



(注) 長期・短期含む

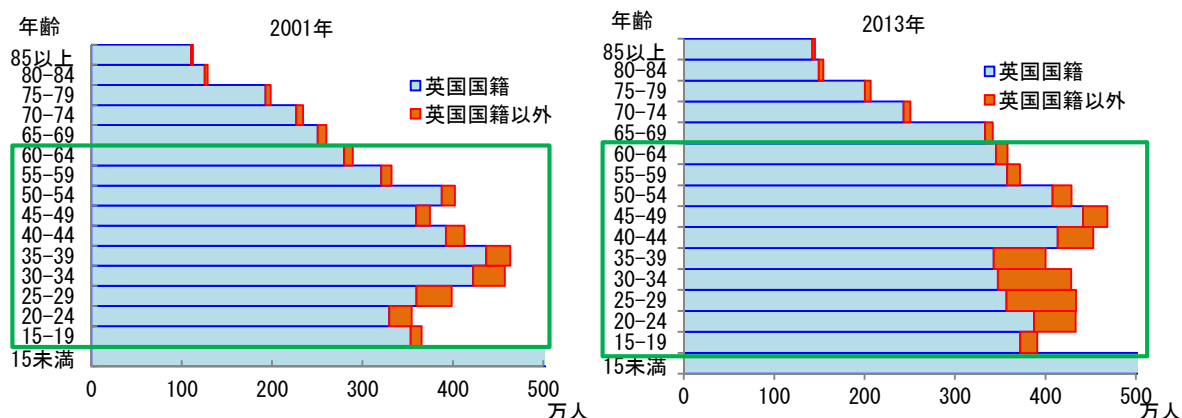
(出所) “Immigration Statistics”、Home Office より大和総研作成

なお、目的別のエントリー・クリアランス・ビザ発行数をみると、最も多いのは「労働」ではなく、「就学」だということがわかる（前掲図表 4-3 参照）。以前 Tier1 には“Post-Study Work”というカテゴリーがあり、卒業から 2 年間はスポンサーなしでの滞在および就労が可能であったが、このカテゴリー自体が廃止された。

英国人口の約 8%は英国国籍保有者以外

英国の人口に占める英国国籍保有者（Citizenship）以外の割合は、2001 年 4.5%、2009 年 6.8%、2013 年 7.8%と上昇している。特に 25－29 歳、および 30－34 歳の年齢層での割合がその他の年齢層に比べて高く、2013 年では 25－29 歳で 17.8%、30－34 歳で 18.9%を占めている。つまり、生産年齢人口（15－64 歳）に占める英国国籍保有者以外の割合が上昇しているということである。全人口の生産年齢人口の割合は 2001 年 65.3%、2009 年 66.2%、2013 年 65.2%だが、英国国籍保有者のみの生産年齢人口割合は 2001 年 61.7%、2009 年 60.8%、2013 年 59.0%と低下している。

図表 4-7 年齢別人口に占める英国国籍保有者以外：20-39 歳で存在感を増している



(出所) Eurostat より大和総研作成

UKIP（英国独立党）の台頭で、移民政策再考を迫られるキャメロン首相

以上見てきたように、キャメロン政権は移民純流入を抑制しようとさまざまな対策を講じてきたが、2013年の移民純流入数は21万人を超え、成果は限定的と言える。英国経済は2013年に回復局面に入り、失業率はピークの8.5%から2014年半ばには6.0%に低下した。金融危機前の5%台の失業率回復が視野に入り、「安い外国人労働者が英国人の職を奪っている」との批判は下火になってもよさそうなものだが、急増した移民に対する国民の懸念は消えていない。

それを示唆しているのが、EUの移民政策を批判し、英国はEUから脱退すべきと主張するUKIPの台頭である。同党は2014年5月の欧州議会選挙では得票率26.7%ながら英国で第1党に躍進し（キャメロン首相の保守党は第3党）、また10月の補欠選挙で初めて英国下院の議席を獲得した。伝統的な2大政党である保守党と労働党のうち、移民規制により積極的なのは保守党であるため、UKIPの台頭は保守党にとって支持基盤が侵食されるリスクがより高い。次の総選挙は2015年5月7日に実施予定だが、保守党内からはUKIPへの支持層流出を防ぎ、下院で第1党の座を守るためには、もっと厳しい移民規制をとるべきとの声が高まっている。これを受けてキャメロン首相は、EU域内の低所得国からの移民に一定の上限を設けることをEUに提案するべく検討していると報じられた。無論これは「EU域内の人の移動の自由」というEUの原則と相いれず、ドイツを筆頭に、他のEU加盟国から支持を得ることは難しいと予想される。

EU域内からの移民流入急増は英国のEU離脱の原因となる可能性がある。英国では、EUの移民政策が変わらなければ、EUからの離脱の是非を問う国民投票を実施することがUKIPと保守党からそれぞれ提案されている。移民受け入れには、高技能人材の獲得、人口高齢化に対する歯止めなどのプラス面と、人種摩擦、貧困問題などの社会問題となり得るというマイナスの面が存在する。このマイナス面をできるだけ小さくする政策が本来は求められるのだが、移民との共生を懐疑的にみているキャメロン政権下では実現が難しい政治課題と考えられる。

第5章

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

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 日現在の滞在者で「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者数は 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

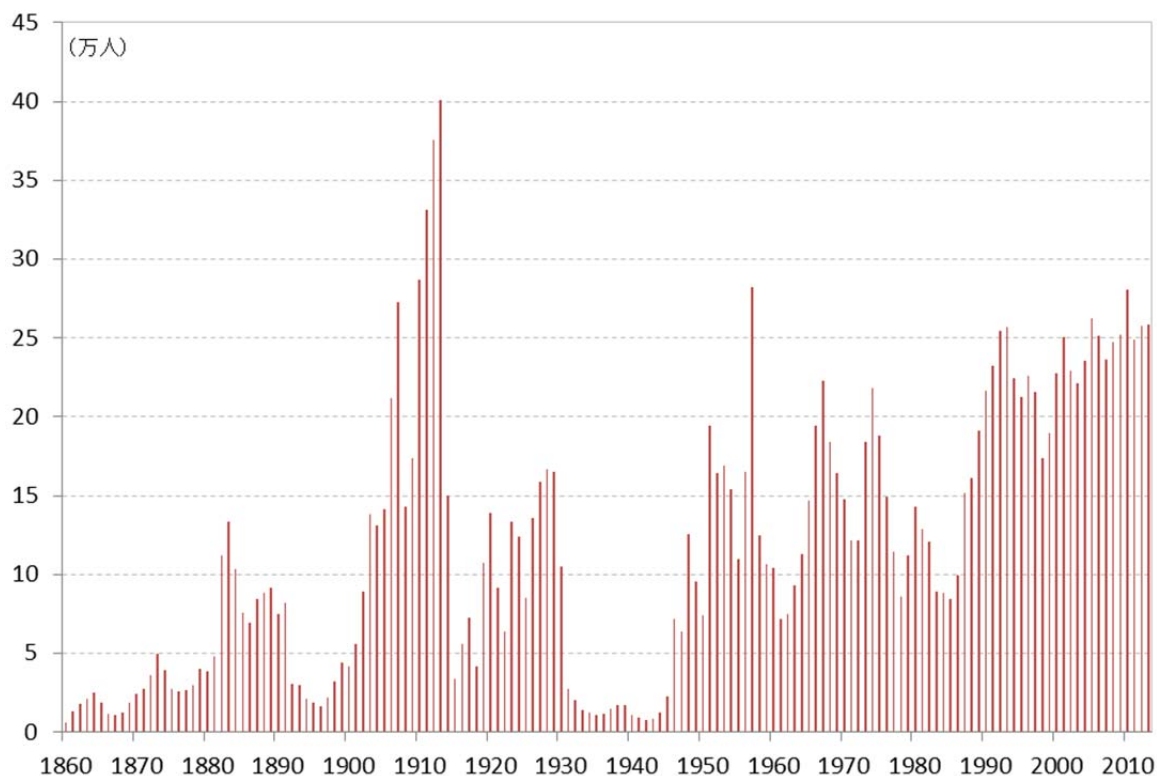
移民流入の歴史と移民法

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も知られている。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在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 5-1 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

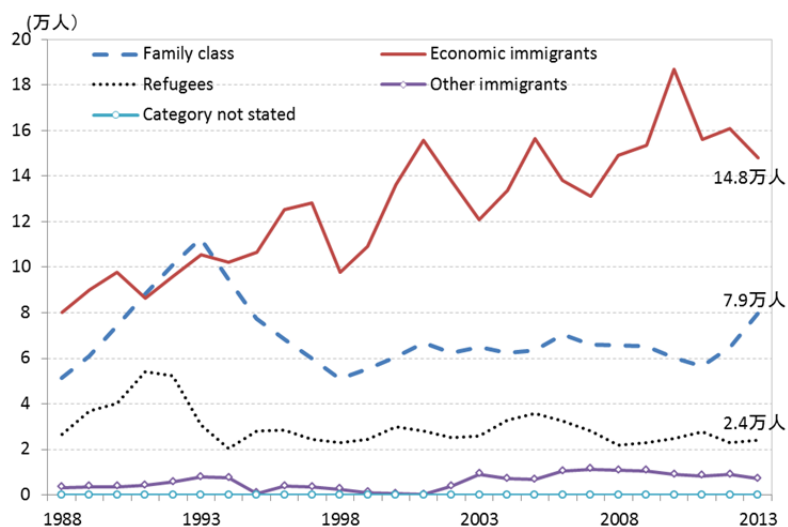
経済移民が多くを占める

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。

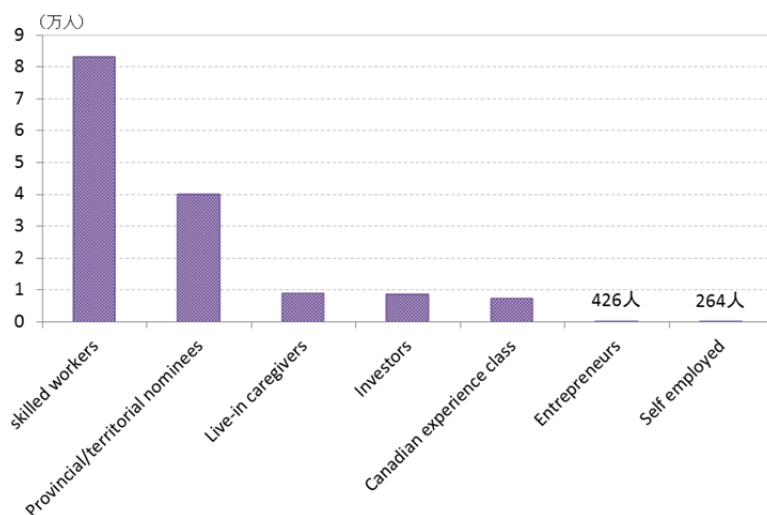
図表 5-2 カテゴリー別移民数



(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 5-2 に示したとおり、2013 年における移民のカテゴリー別の内訳では、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、増加傾向をたどっている。

図表 5-3 経済移民の内訳 (2013 年)



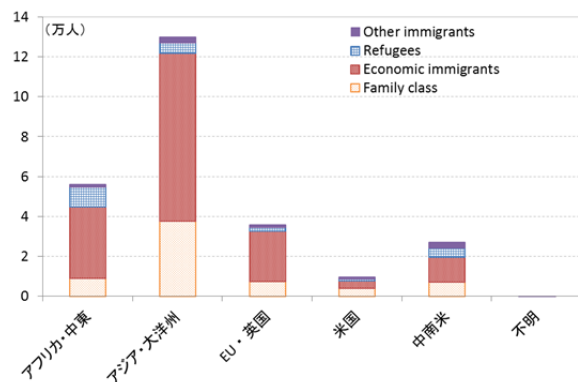
(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents”、CIC ウェブサイト “Preliminary tables - Permanent and temporary residents, 2013” より大和総研作成

経済移民について、さらにその内訳を見てみると（図表 5-3）、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²³（Skilled workers）が最も多い。このほか、州政府指名移民²⁴、投資移民²⁵、住み込み介護者²⁶（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。

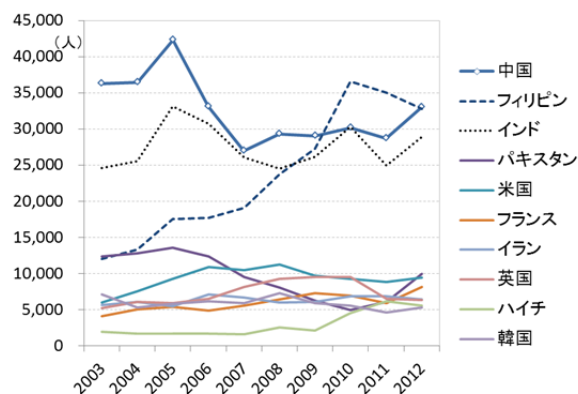
移民の出身地を見てみると（図表 5-4）、地域では、「アジア・大洋州」が全体の 50%を占め、「アフリカ・中東」の 21%を大きく上回っている。「アジア・大洋州」の移民は経済移民が最も多く、次いで家族移民となっている。一方、「アフリカ・中東」出身者は難民が全体に占める割合として高いのが特徴と言える。年齢別では全地域とも 25-44 歳が最も多いが、アジア出身者では 45-64 歳も多い。これは、両親などが同時に移民する傾向があるためだと推測される。

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 5-5）。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²⁷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 5-4 出身地域別（2012 年）



図表 5-5 出身国別（2012 年）



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

²³ 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。

²⁴ 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。

²⁵ 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。

²⁶ 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。

²⁷ 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ーを上回り、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ー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。

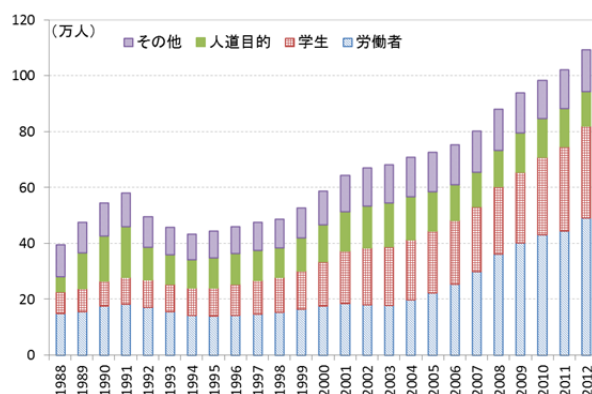
一時滞在ビザ

外国人労働者が 44%を占める

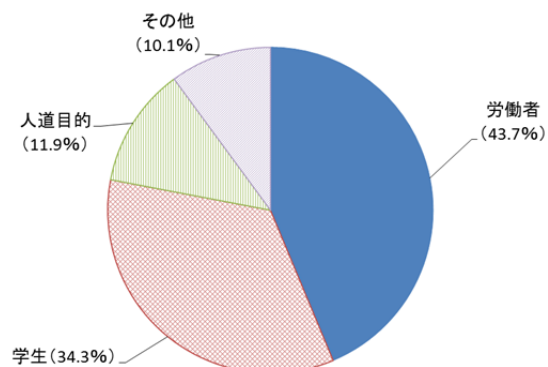
カナダに永住することを目的とする移民以外で、カナダへの労働力の流入としては、一時滞在の外国人労働者が挙げられる。観光などの短期を除く一時滞在ビザ保有者全体として見ると、当該年の入国者と滞在者数の合計は、2011 年に 100 万人を超え、年々増加している（図表 5-6）。

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%）、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 5-7）。

図表 5-6 一時滞在者の年次状況



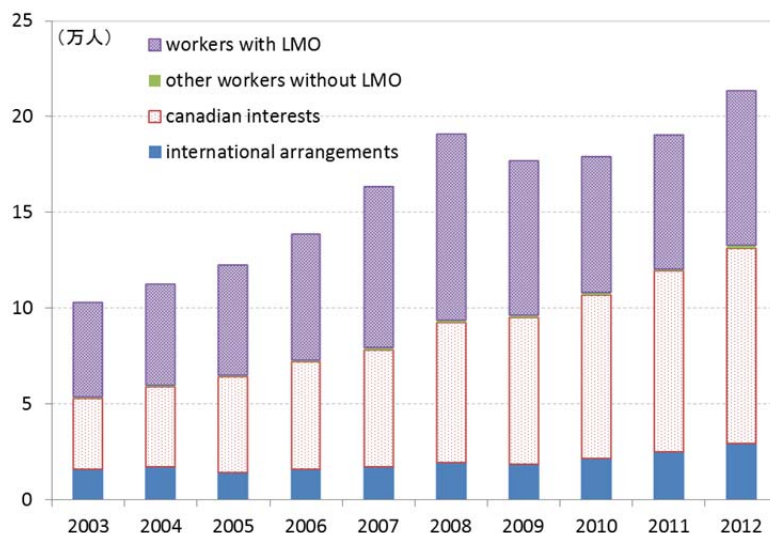
図表 5-7 滞在者内訳 (2012 年 12/1 時点)



(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ー別では（図表 5-8）、2012 年の入国者のうち約 24%が Canadian interests²⁸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 Opinion²⁹（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 5-8 外国人労働者の主要分類



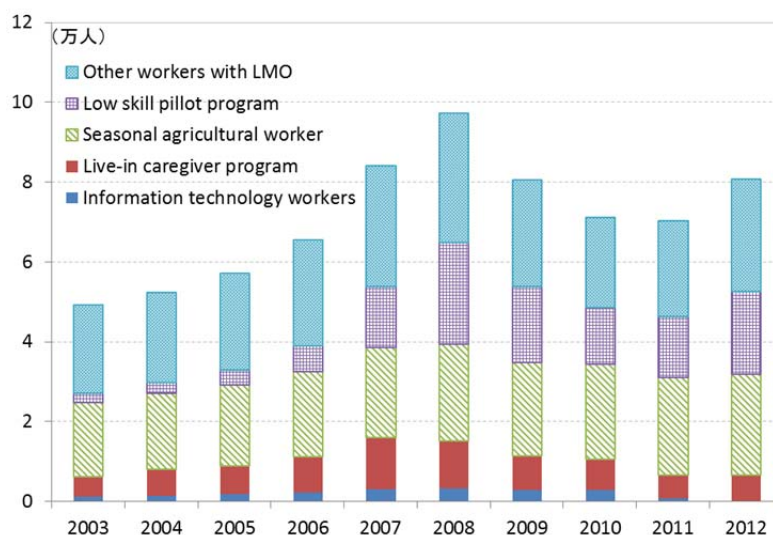
(出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より大和総研作成

²⁸ 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。

²⁹ 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）などを遵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 5-9）。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。

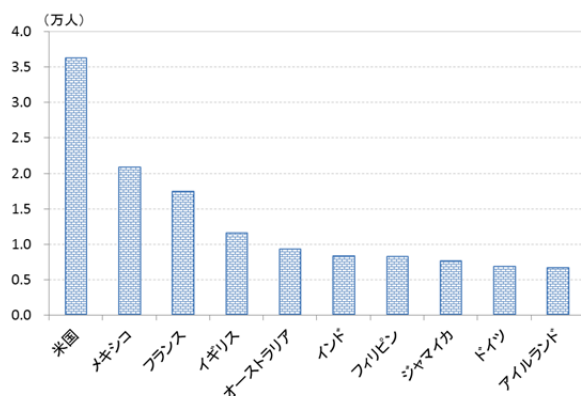
図表 5-9 LMO ビザの内訳



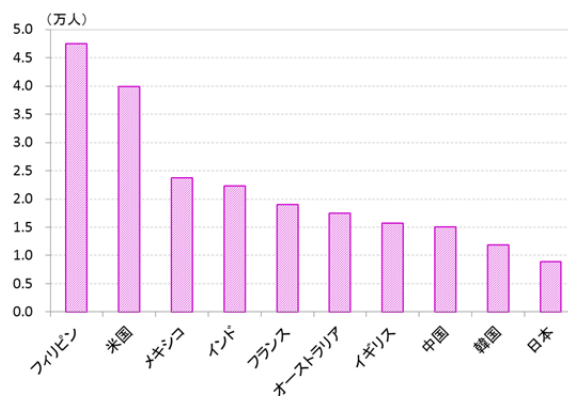
(注) Low skill pilot program にはグアテマラからの農業労働者を含む。
 (出所) CIC “Facts and Figures2012: Immigration Overview- Permanent and Temporary Residents” より大和総研作成

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 日現在の滞在外別では「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外数は 2007 年以降急増している。

図表 5-10 出身国別入国者数（2012）



図表 5-11 出身国別滞在外数（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ーの移動は、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 LMIA³⁰（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。

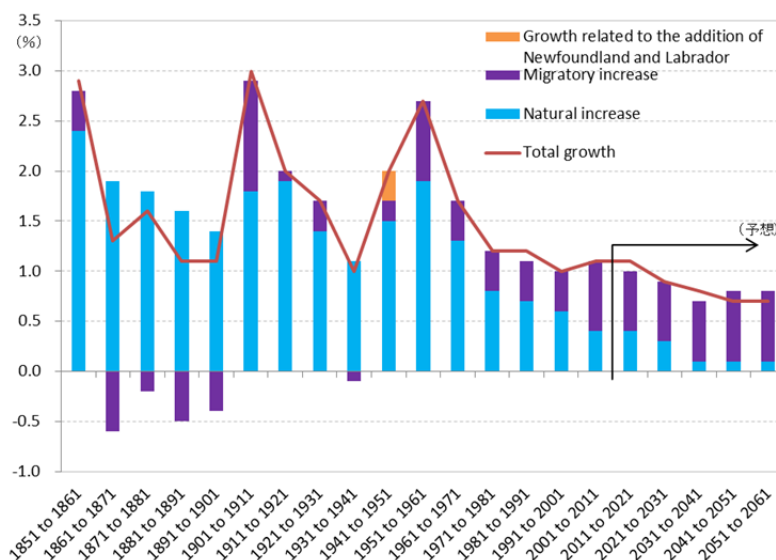
今回の改正からは、外国人労働者はカナダにとって重要な労働力であるものの、カナダ人を優先的に雇用し、やむを得ない場合に限り低賃金の職種で外国人労働者を受け入れる姿勢となっており、国内での雇用確保とのバランスが課題となっていることがうかがえる。一方、住み込み介護者や、特に地方における農業労働者など、労働者不足が深刻な職種においては条件を緩和するなど、労働市場の要求に応えるものとなっている。

³⁰ 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 5-12）。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 5-12 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、正解を見つけれ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³¹。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 ―多民族社会の形成―』明石書店、2014年

³¹ 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>

第 6 章

オーストラリア：多文化主義国家の移民政策

時代に応じた制度改革で移民受け入れ成功例に

井出 和貴子

[要約]

- 多文化主義国家として知られるオーストラリアでは、「移民」と「人道的支援プログラム（難民等）」を区別して運営しており、政府の経済的・社会的・環境的目標としての移民と、国際的な人道上的義務とのバランスをとっている。移民については、受け入れ数の策定が行われており、近年では年間約 19 万人の移民を受け入れている。その内訳は技能移民が 68%、家族移民が 31%である。2012 年度の出身国別では、インド、中国、英国の順となった。以前は英国が最多であったが、近年インド移民が急増している。
- 技能移民に関しては 2012 年度に制度が大幅に改定された。これにより永住権取得に対する難易度は増しているとされるが、移民数そのものを制限するということではなく、労働市場の不足を補い、高齢化に対応するなど、オーストラリアへ経済的利益をもたらす高技能人材を優先的に受け入れるためのシステムとなっている。なお、カナダで問題となっている投資移民ビザは、超富裕層向けとなっている。
- 一時滞在ビザ取得者は、留学生とワーキングホリデーがほぼ同数で、就労が続いている。オーストラリアにとって大切なビジネスの一つである留学生は、中国の他、アジア系の出身者が多いのが特徴である。一時就労ビザの出身国ではインドが英国を抜いて最多となった。上位 6 カ国では、中国を除くと英語を公用語とする国の出身者が多い。一時就労ビザはその時の経済状況により、受け入れ人数や業種が大きく変化している。
- 入国から出国を除いた 2012 年度の純流入は約 24 万人となった。オーストラリアの人口増加の特徴を長期的に見ると、1980 年代から、人口の自然増加数はほぼ一定であり、人口増加の主な要因は純流入の増加となっている。
- オーストラリアは移民の受け入れにあたり、多文化主義へのさまざまな取り組みの他、経済的な目的を重視しつつも、時代に応じて制度改革を繰り返しており、高技能人材の受け入れに成功していると言える。

オーストラリアへの移民の推移

移民流入の歴史と特徴

オーストラリアは「多文化主義国家」として知られており、人種、文化、言語、宗教など、多様性に富んでいる。現在のオーストラリア国民は 18 世紀末以降、海外から移民としてやってきた人々が大多数を占めている。

歴史を概観すると、オーストラリア大陸にはアボリジニなどの先住民が暮らしていたが、1770 年に英国人探検家クックが上陸し、英国の領有を宣言した。その後、1788 年に囚人植民地としてスタートしたが、以降は欧州を中心とする一般入植者の移民が増加した。

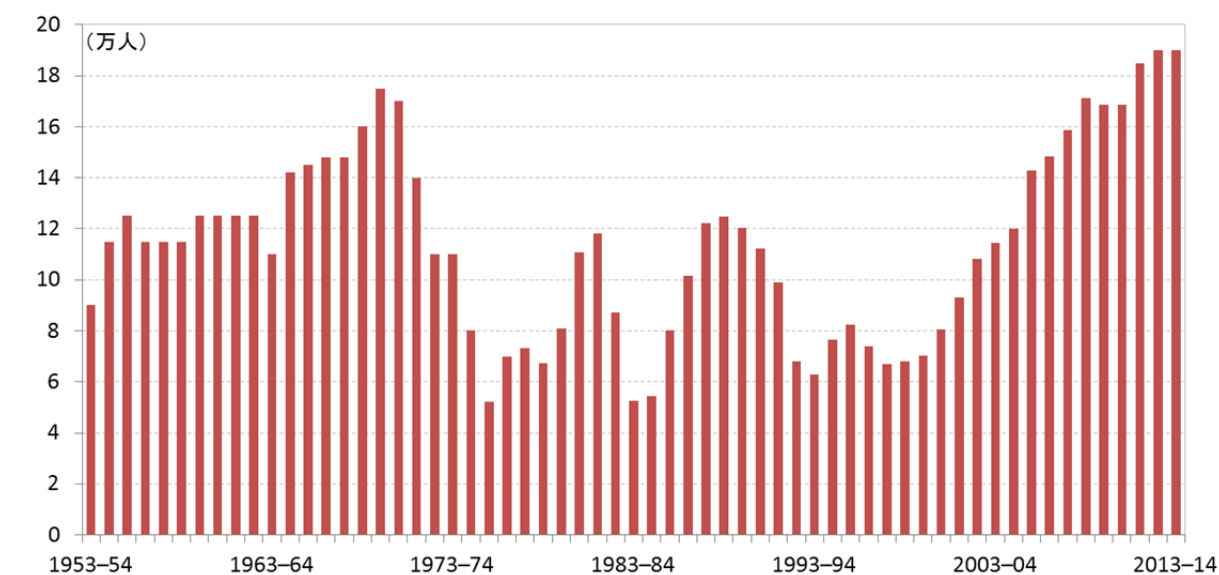
1850 年代のゴールドラッシュの時期には年間 5 万人が入植したが、中国人入植者が増加したことで欧州系住民による排斥が行われた。さらに 19 世紀末になると、オーストラリア北部の砂糖プランテーションに低賃金労働者として太平洋諸島からの人々が大量に流入した。

こうした非白人系の人口流入の増加を受け、1901 年にオーストラリアが連邦国家となった同じ年に、「移民制限法」が制定され、「白豪主義」として知られる白人優遇の人種主義的移民政策が導入された。白豪主義のもとでは、非白人系（特にアジア系）移民が制限される他、英国系移民が優遇される状況が続いた。

第二次世界大戦後も白豪主義は維持され、1960 年代までヨーロッパ系からの移民偏重が続いた。しかし、1966 年に欧米系以外からの移民を認めた後、1973 年にカナダに続き「多文化主義」を採用し白豪主義を放棄したことにより、その後は世界中から多くの移民や難民がオーストラリアへやってくるようになった。現在では年間約 19 万人を受け入れる移民大国の一つとなっている。

現在の移民法は 1958 年に制定された「移民法 (Migration Act 1958)」を基本とし、この法律の改正という形で各種移民の受け入れを行っている。オーストラリアの移民法では「移民」と「人道的支援プログラム (難民等)」を区別して運営しており、政府の経済的・社会的・環境的目標としての移民と、国際的な人道上の義務とのバランスをとっている。移民数については、毎年、受け入れ数の策定が行われている。

図表 6-1 オーストラリアへの移民の推移



(注) 移民数は Migration Programme に基づく受け入れ数。

(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Historical Migration Statistics” より
大和総研作成

移民（＝永住権取得者）の特徴

オーストラリアの移民プログラムは大きく2つに分けられる。「オーストラリア経済に貢献する技能や卓越した能力などを持つ経済移民（以下、技能移民）」と、「家族移住の価値や重要性を認識した家族移住（以下、家族移民）」の流れである。近年、受け入れ移民数は増加しており、ここ数年は19万人³²前後となっている。

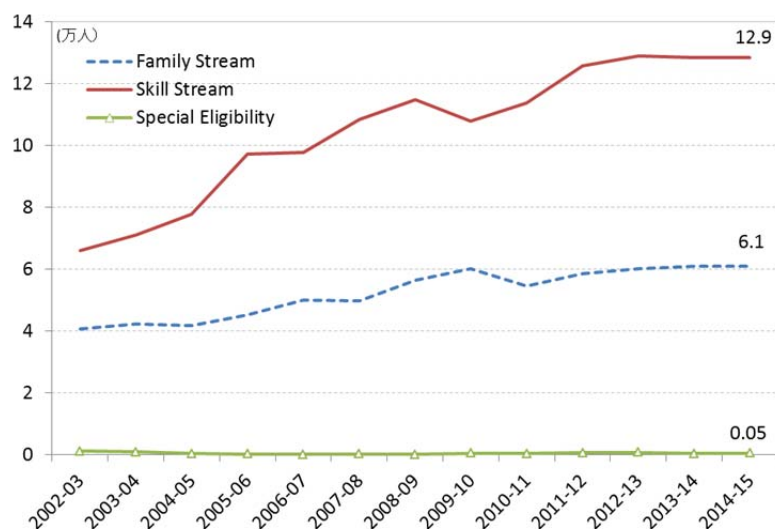
2013年度³³の移民の内訳を見てみると（図表 6-2）、68%が技能移民、31%が家族移民となっており、技能移民が多くを占めている。家族移民の数はほぼ横ばいが続いており、近年の移民増加は技能移民がけん引している。

家族移民はオーストラリア人との国際結婚や親族呼び寄せを目的としているが、通常の両親の呼び寄せビザは非常に待ち時間が長く、待ち時間が比較的短い拠出制の両親呼び寄せビザ（Contributory Parent visa）は社会保障費負担を見越し、他のビザ申請に比べて高額な拠出金が必要であるなど、国家として社会保障費の負担額が大きくなる高齢者の呼び寄せについてはハードルが上がっていると言えよう。

³² 本稿では、とくに言及のない限り、永住権、一時滞在ともにビザの発給数。

³³ オーストラリアの予算会計年度は7月1日から翌年6月30日まで。

図表 6-2 移民の内訳

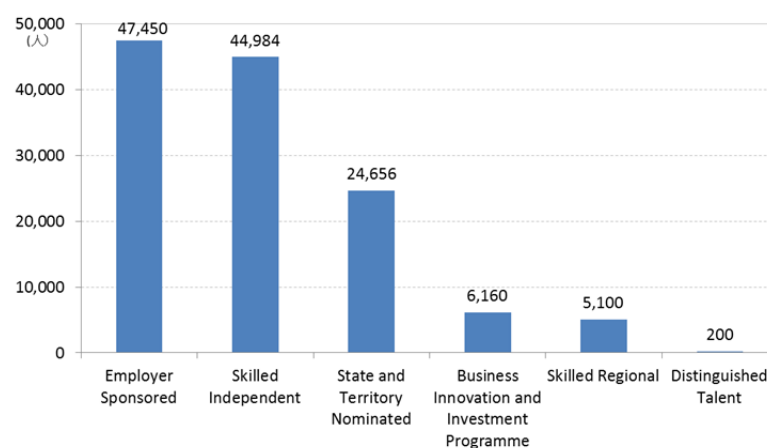


(注) 2014 年度 (2014-15) は予定数。

(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Australia’s Migration Trends 2012-13”, “Migration programme statistics” (ウェブサイト) より大和総研作成

技能移民の申請種別では (図表 6-3)、多数を占めるのは「雇用主スポンサー制度³⁴」、「独立技能移民制度³⁵」を利用した移民で、全体ではオーストラリア国内からの申請が海外からの申請を上回っており、一時滞在ビザからの切り替え申請が多いことがうかがえる。

図表 6-3 技能移民の内訳 (2013 年度)



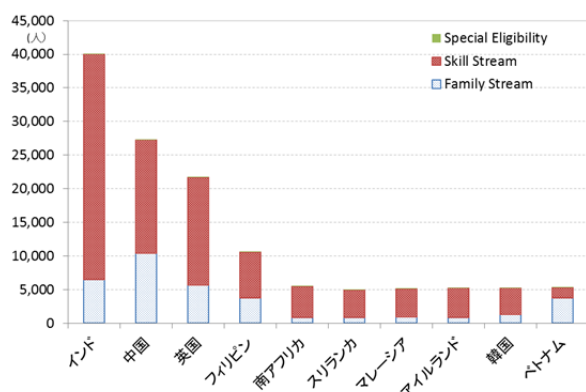
(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Australia’s Migration Trends 2012-13”, “2013-14 Migration Programme Report” より大和総研作成

³⁴ 雇用主スポンサー制度 (Employer Sponsored) には雇用主からの指名を必要とする雇用主指名制度 (Employer Nomination Scheme)、地方 (ゴールドコースト、ブリスベン、シドニー、メルボルン等を除く) における雇用主からの指名を必要とする地方スポンサー移民制度 (Regional Sponsored Migration Scheme) などがある。

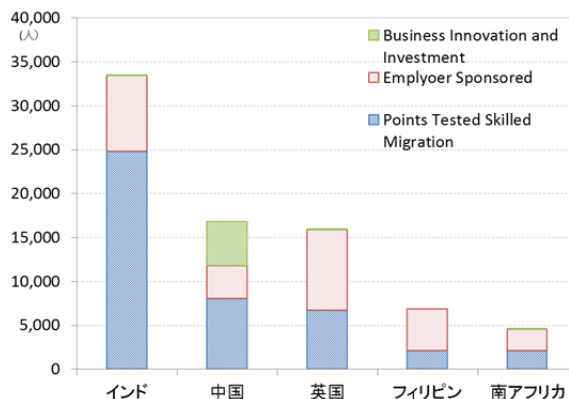
³⁵ 独立技能移民 (Skilled Independent) は雇用主や家族のスポンサー、州や地方政府の指名を利用しない移民。

移民の出身国別では、2012 年度はインド、中国、英国の順となった（図表 6-4）。2009 年度までは英国が最多であったが、近年インドからの移民が急増している。インド出身者は技能移民が圧倒的多数となっている一方で、中国からの移民は家族移民も 1 万人程度となっている他、技能移民のうち「ビジネスイノベーション・投資」カテゴリー（技能、経験のある企業家・投資家向けビザ）での永住権（または暫定ビザ）取得者も多いという特徴が見られる（図表 6-5）。

図表 6-4 出身国別、種別（2012 年度）



図表 6-5 出身国別、技能移民内訳（2012 年度）



（注）図表 6-5：“Points Tested Skilled Migration” には、独立技能移民（Skilled Independent）、州・準州指名移民（State and Territory Nominated）、地方技能移民（Skilled Regional）の各カテゴリーを含む。
（出所）Department of Immigration and Border Protection, “Australia’s Migration Trends 2012–13”
等より大和総研作成

なお、2012 年以降導入されている現在の投資ビザ制度は、9 割が中国系の申請と言われている。カナダで問題となり、受け入れ停止となっている投資ビザだが、オーストラリアでは当初 4 年間の滞在が可能となる暫定永住ビザで、一定の条件を満たすことで永住権が申請できるシステムとなっている。必要な投資額は一般投資家ビザでオーストラリアへ移動可能な資産を 225 万豪ドル（約 2.3 億円、1 豪ドル＝100 円で換算）保有し、4 年間にわたって 150 万豪ドル（約 1.5 億円）を投資すること等となっている。さらに年齢要件やポイント制度の免除等、条件が緩和されている特別投資家ビザでは 4 年間にわたって 500 万豪ドル（約 5 億円）以上の投資が求められており、超富裕層向けの制度となっている。

移民に関する近年の政策対応を見ると、技能移民に関しては 2012 年度に制度が大幅に改定された。これにより永住権取得に対する難易度は増しているとされるが、移民数そのものを制限するということではなく、労働市場の不足を補い、高齢化に対応するなど、オーストラリアへ経済的利益をもたらす技能を持った移民を受け入れるためのシステムとなっている。

具体的には、基準を満たせば永住権が発給された従来のシステムから、具体的に必要とされているスキルや労働市場への需要面など、より現実的な評価方法が採用されている。永住権申請希望者は、語学力や学歴、職業経験等を記した EOI (Expression of Interest) をスキルセレクトと呼ばれるオンラインシステム上で提出することが求められている。このシステムでは、オ

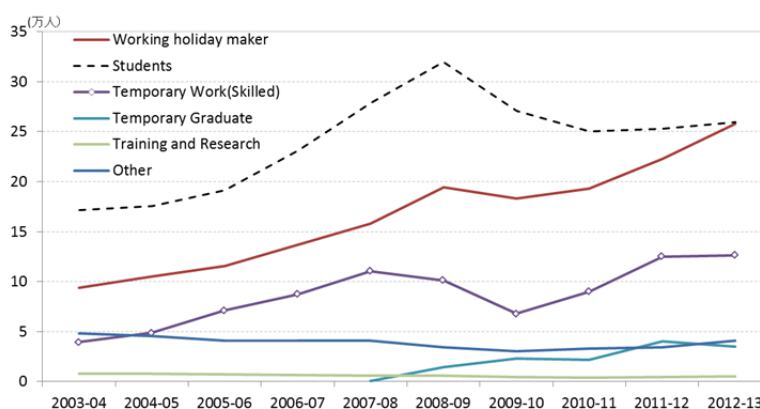
オーストラリア側の雇用主は必要なスキルを持つ労働者を申請者リストから見つけることが可能となり、特に地方における雇用のマッチングシステムとしても利用されている。

移民局は、EOI により申請希望者に優先順位を付け、上位の申請希望者から「招待状 (Invitation)」を発行する。申請希望者はこの招待状を受け取って初めて、正式に移民局に永住権申請を行うことができるシステムとなっており、受け入れ側であるオーストラリアにとっては、より技能の高い移民を優先して受け入れることが可能となっている。

一時滞在ビザの特徴

オーストラリアへの永住を目的とする移民以外での一時滞在ビザ取得者は、観光を除くと学生とワーキングホリデーがほぼ同数で、就労が続いている（図表 6-6）。

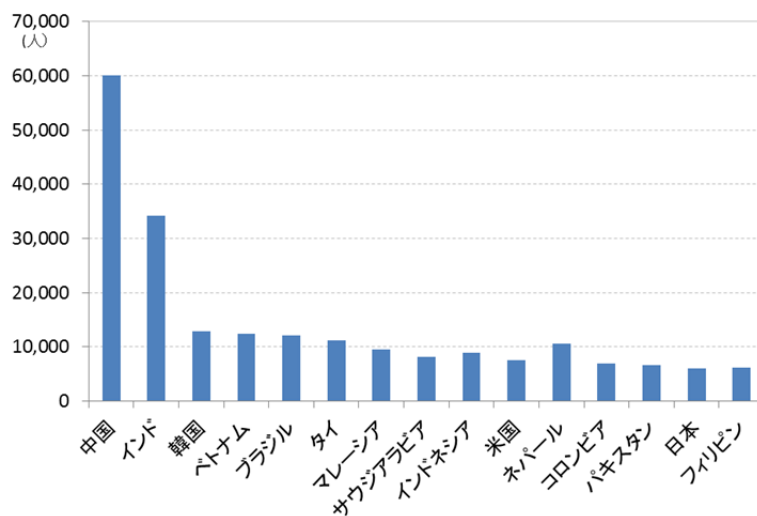
図表 6-6 一時滞在ビザ発給数



(出所) Department of Immigration and Border Protection,
“Australia’s Migration Trends 2012-13” より大和総研作成

国籍別の学生ビザ取得者では、中国人が突出している。次いでインド人、韓国人となっており、全体としてはアジア系が多い（図表 6-7）ことが特徴として見られる。アジア諸国から近い英語圏であることから人気を集めており、留学生受け入れはオーストラリアにとっては大切なビジネスとなっている。

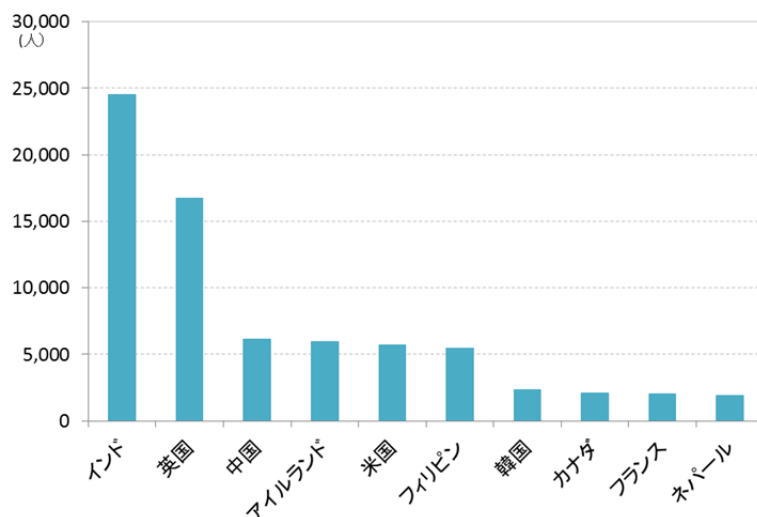
図表 6-7 学生ビザ出身国別（2013 年度）



（出所）Department of Immigration and Border Protection, “Student visa and Temporary Graduate visa programme trends 2006–07 to 2013–14” より大和総研作成

一方、一時就労ビザでは 2012 年度以降、インドが英国を抜いて最多となった。上位 6 カ国では、中国を除くと英語を公用語とする国の出身者が多いことが特徴として見られる（図表 6-8）。

図表 6-8 一時就労ビザ出身国別（2013 年度）



（出所）Department of Immigration and Border Protection, “Subclass 457 quarterly report quarter ending at 30 June 2014” より大和総研作成

2013 年度には、一時就労ビザ発給数は前年比で減少したが、主に鉱業部門でのビザが減少したことが要因であり、中国経済の減速による資源ブームの終了に伴い、労働力の受け入れが減少しているとみられる。その他近年の動向としては、短期の就労ビザとして季節労働プログラ

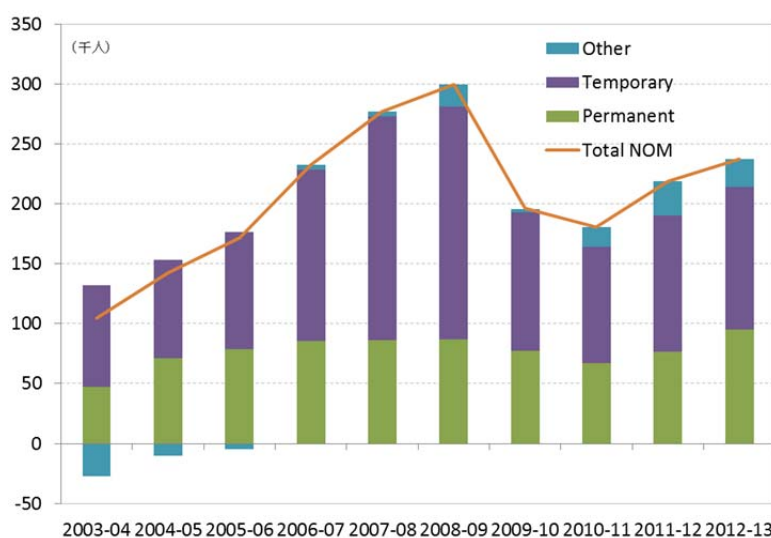
ムが 2012 年から正式に導入されており、大洋州出身者からの季節農業労働者の受け入れが行われている。

就労ビザから永住権への切り替えは年間 4 万～4.5 万件で推移しており、技能移民のうち雇用主スポンサー制度の利用者が多い。これは、既にオーストラリア国内で就労していることから、申請が比較的容易であることが要因であろう。その他の滞在ビザの種別変更では、学生ビザから永住権の切り替えは 2010 年度以降増加しており約 3 万人、卒業後の一時滞在ビザからも同様に増加し約 1.5 万人が永住権を取得しており、近年、一時滞在からオーストラリア国内で仕事を得て、永住権を取得する流れが増加している。

移民が人口へ与える影響

ここまでビザの発給数による移民、労働者の変化を見てきたが、入国から出国を除いた純流入数³⁶（Net Overseas Migration：NOM）を見てみると、2008 年度までは純流入数が増加していたが、リーマン・ショック後に一時滞在者、特に就労ビザでの純流入が減少したことから、2009 年度には純流入数が大幅に減少した。その後は回復しつつあり、2012 年度の純流入は約 24 万人となった。最も多いのは技能移民で 4.4 万人の純増となっている。2009 年度までは学生が最も多かったが、2010 年度以降減少しており、ここ数年は技能移民とワーキングホリデーでの純流入が増加している。

図表 6-9 オーストラリアへの純流入

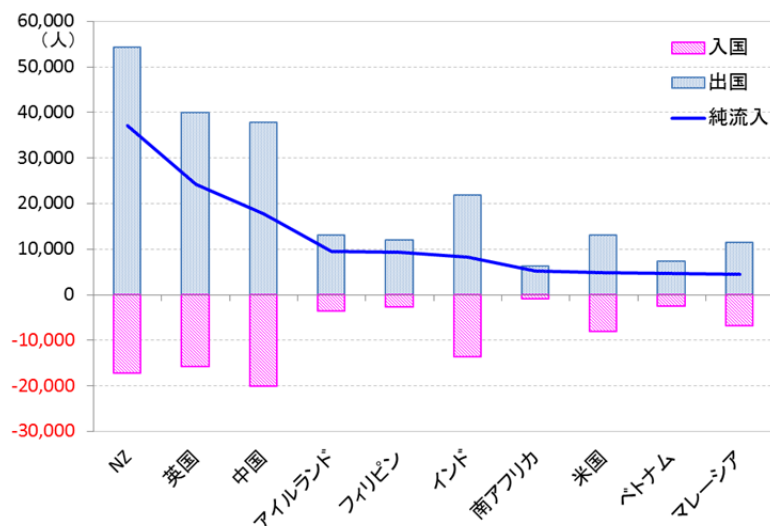


(出所) Department of Immigration and Border Protection,
“Australia’s Migration Trends 2012-13” より大和総研作成

³⁶ 流入 (arrivals) はオーストラリアに 16 ヶ月の期間中 12 ヶ月を超えて滞在する者で、現在オーストラリアの人口としてカウントされていない者を指す。流出 (departures) は現在オーストラリアの人口にカウントされているオーストラリア国民および長期滞在者で、16 ヶ月の期間中 12 ヶ月を超えてオーストラリアから出国する者を指す。NOM は流入から流出を除いた純流入を指す。

2012 年度の永住権ビザ保有者の純流入は、技能移民は+4.4 万人、家族移民は+3.7 万人でその他の合計で約+9.5 万人となり、永住権ビザ発給数の約 19 万人より少なかった。

図表 6-10 純流入国別（2010 年度）

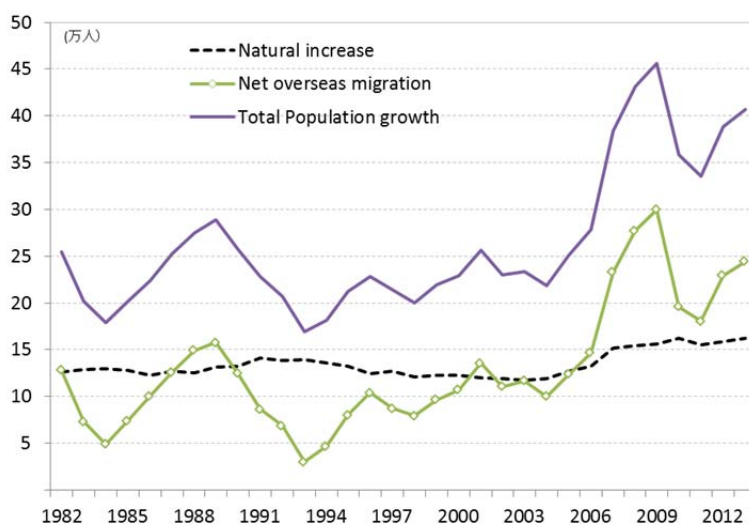


(出所) Department of Immigration and Border Protection,
“Australia’s Migration Trends 2012–13” より大和総研作成

2010 年度の純流入の国別（図表 6-10）ではニュージーランドが最も多く、次いで英国、中国となっている。入国者の特徴としては、平均年齢が 28.5 歳と若く、英国やアイルランドはワーキングホリデービザの利用者が主たる目的だが、中国では学生ビザが最も多く入国の 6 割を占めている。一方、フィリピン、インドからの入国者は就労ビザの入国が多い。なお、トランスタスマニア相互承認協定(TTMRA)により、ニュージーランド国民は自由にオーストラリアでの就労・滞在が認められている。このためビザ発給に関する統計には含まれないが、純流入での国別純増では 1 位となっている。一方、オーストラリア市民権保有者（＝国民）は年間 8.8 万人が出国（他国へ流出）しており、海外からの移民が人口増加に寄与している。

次に、オーストラリアの人口増加の特徴を長期的に見ると、1980 年代から、人口の自然増加数はほぼ一定であり、人口増加の主要因は NOM の純増となっている。

図表 6-11 人口増加への移民の影響



(出所) Department of Immigration and Border Protection, “Historical Migration Statistics” より大和総研作成

2011年の国勢調査の結果によると、オーストラリアの人口は約2,150万人で、そのうち海外生まれは24.6%に上っている。海外生まれで最も多いのは英国で、ニュージーランド、中国、インド、ベトナムと続いているが、近年は中国、インド出身者が増加している。また、残りの69.8%のオーストラリア生まれ人口のうち、両親または一方が海外生まれの人口は18.9%となっており、移民二世も大きな存在となっている。家庭での非英語使用者は18.2%に上っている他、ほとんど英語が話せない人も約65万人(3.0%)存在しており、こうした人々への言語サービスが自治体によって実施されている。

図表 6-12 国勢調査概要

	2001	2006	2011
総人口	18,769,271	19,855,287	21,507,719
海外生まれ	4,105,670	4,416,020	5,290,436
(人口に占める割合)	21.9	22.2	24.6
非英語圏(NMESC)の出生	2,503,018	2,740,667	3,377,070
(人口に占める割合)	13.3	13.8	15.7
(NMESCが海外生まれに占める割合)	61.0	62.1	63.8
オーストラリア生まれ	13,629,481	14,072,958	15,021,553
(人口に占める割合)	72.6	70.9	69.8
両親が海外生まれ	1,503,689	1,586,394	1,807,091
(人口に占める割合)	8.0	8.0	8.4
両親のうち一方が海外生まれ	1,973,500	2,056,639	2,265,288
(人口に占める割合)	10.5	10.4	10.5
アボリジニとトレス諸島民	410,003	455,028	548,368
(人口に占める割合)	2.2	2.3	2.5
非英語使用者			
家庭で英語以外の言語を使用	2,853,829	3,146,191	3,912,936
(人口に占める割合)	15.2	15.8	18.2
英語習熟度			
ほとんどもしくは全く話せない	531,835	561,420	655,379
(人口に占める割合)	2.8	2.8	3.0

(注) 単位は人、割合は%。

(出所) Australian Bureau of Statistics, “2011 Census” より大和総研作成

その他、国勢調査や労働力調査の結果によると、オーストラリアの移民の失業率は OECD 諸国と比べても低く、オーストラリア生まれの労働者とはほぼ変わらない点に特徴が見られる。移住した直後の失業率は高く、おおむね数年で低下していく傾向はカナダと同様だが、より労働市場への適応が早い点に違いが見られる。これは高技能人材の移民を重視している点なども一因と言えよう。

移民の失業率や給与に関しては、英語力と学歴、職歴が大きく影響しているが、OECD 出身者の移民はオーストラリア生まれの人より失業率が低く、さらに海外で生まれた移民の子はオーストラリア人の子供より学歴、技能が高い傾向が見られる。

近年の移民に関する議論、取り組み

カナダと同様に、オーストラリアにおいても、移民の受け入れにあたっては、経済的な目的を重視しつつも、多文化主義とのバランスをはじめとして、時代に応じて制度改定を繰り返している他、移民が人口や経済に与える影響などの調査、研究も進んでいる。近年では、多文化主義と国家としての一体性を保つための取り組みや、今後の高齢化と社会保障費の増加に関する問題についての議論がなされている。

多文化主義への取り組みとしては、以前から移住後の生活に適応するための文化オリエンテーションや、英語教育プログラム、通訳サービスなどが提供されている他、文化、芸術、スポーツ分野での文化の多様性に対する取り組みが強化されている。

一方、2007 年度から市民権（国籍）の取得に対しては市民権テストが実施されている。オーストラリア国民としての意識を高める狙いがあり、英語力だけでなく、オーストラリアの歴史などに関する出題をクリアする必要がある。これは、文化の多様性は重視するが、民主主義や自由主義などのオーストラリアの基本的価値を損なわないことを目的としており、多文化主義を掲げつつも、オーストラリアの一体性を保つための取り組みとなっている。移民国家における「国民」としてのアイデンティティをどう保つかについては、今後、日本が外国人を受け入れる際には同様に重要な課題となろう。

高齢化については、統計局によると、2012 年から今後 100 年間の人口推計においては、出生率や平均寿命だけでなく、移民をどの程度受け入れるかによって人口、社会構成の結果は左右されている。また、社会構成の変化は社会保障費にも大きく影響を与えるが、2010 年の財務省によるレポートでは、2010 年には現役世代 5 人が 1 人の高齢者を支えているが、2050 年には高齢化の進展により同比率が 2.7 人対 1 人へとなる見込みである。移民国家であるオーストラリアにおいても、今後増加が見込まれる社会保障費は問題となっている。また、オーストラリアは広大な国土を持っているが、大陸内部には居住に適さない広大な砂漠地帯があるため、沿岸部に人口が集中しており、今後の人口増加に対応できるかも課題と言えよう。

こうした課題はあるものの、全体としては時代に応じた制度改定により、オーストラリアは高技能人材の受け入れに成功していると言える。世界的な人材獲得競争が激しくなるなかで、アジアに近いという地理的優位を活かし今後もアジアの優秀な人材を呼び込むことができるかは、多文化主義というオーストラリアの魅力の維持がポイントとなろう。

第7章

インド：世界最大の移民送出国

出稼ぎ労働者から IT 技術者まで

新田 堯之

[要約]

- 国連統計によれば、インドの海外移民数は 1990 年末時点では 684.6 万人であったが、2000 年末には 812 万人、2013 年末には 1,416.7 万人まで増加している。この数字は移民が多いことで知られるメキシコ（1,321.2 万人）や中国（934.2 万人）、フィリピン（548.7 万人）などを上回り、国・地域別でトップである。
- 在外インド人を大きく分類すると、①IT 等の高度な技能を持ち、米国や英国、カナダといった英語圏に移住した者、②サウジアラビアや UAE といった中東の産油国で出稼ぎ中の者、③スリランカや南ア、モーリシャスといった旧英国植民地の移民の二世・三世、である。
- 在外インド人の総資産は 1 兆米ドル規模（うち半数は金融資産）だと言われている。インド政府はこれを本国の成長に結び付けるため、在外インド人向けの銀行口座を作るなどさまざまな政策を実施している。
- インドでは、教育レベルの高い優秀な人材が他国（特に米国や英国といった英語圏）に移住してしまう「頭脳流出」が問題となっている。原因としては、①インドと先進国間の所得格差、②インド人労働者の高い国際競争力、③インド国内における高い能力を活かせる機会の不足、などが指摘できる。一方、一度国外に移住した高技能人材が帰国する等の形で「頭脳還流」が起きるケースもある。

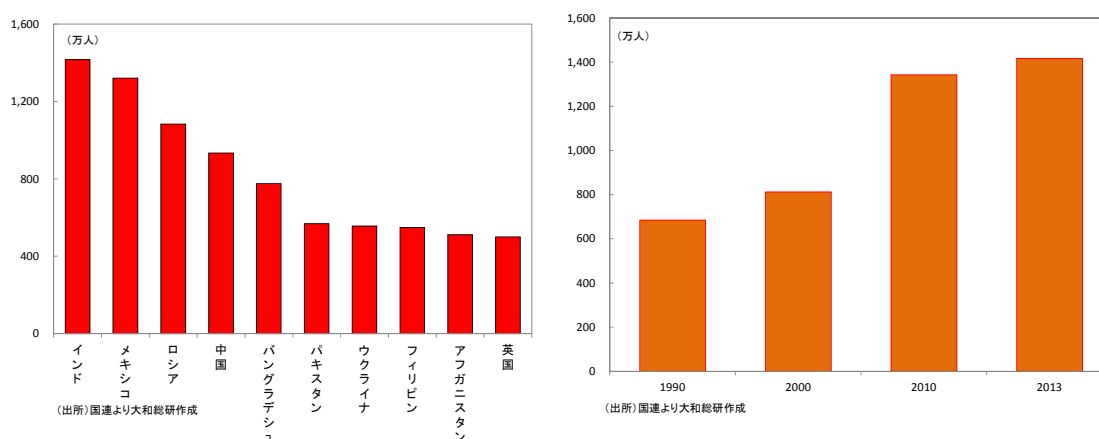
言葉の定義

移民の定義は、国連では理由の如何にかかわらず、国外に1年間以上居住している者を指す。一方で海外インド人省(MOIA)では、在外インド人を非居住インド人(Non-Resident Indian, NRI)とインド出身者(Person of Indian Origin, PIO)の2種類に分けている。NRIは移住先に居住しているが、市民権はインドに持っている者である。PIOは移住先の市民権を得ている者のうち、①本人がインドのパスポートを保有していた者、②両親または祖父母がインドの市民権を保有していた者、③インドの市民権を得ている者または上記①、②に該当する者の配偶者、である。

世界最大の移民送出国となったインド

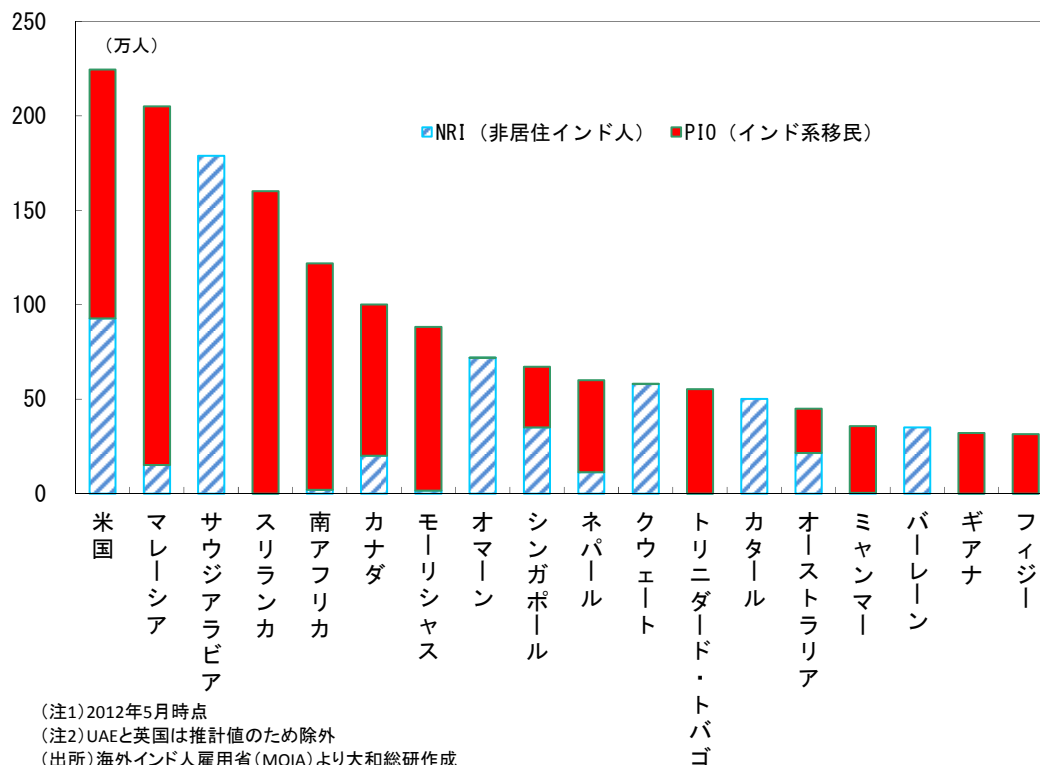
国連統計によれば、インドの海外移民数は1990年末時点では684.6万人であったが、2000年末には812万人、2013年末には1,416.7万人まで増加している。この数字は移民が多いことで知られるメキシコ(1,321.2万人)や中国(934.2万人)、フィリピン(548.7万人)などを上回り、国・地域別でトップである(図表7-1)。

図表 7-1 2013 年末時点の移民数（ストック）、インドの移民数の推移（ストック）



また、MOIA が発表している在外インド人居住者数は、2012 年 5 月時点で 2,200 万人近くに達している(図表 7-2)。内訳を見ると NRI が約 1,000 万人、PIO が約 1,200 万人となっている。国別では、NRI はサウジアラビアや UAE といった中東の産油国を中心に居住している一方、PIO は米国、カナダといった英語圏の先進国のほか、スリランカや南ア、モーリシャスといった旧英国植民地に多くの人数が居住している。以下ではインドの移民および出稼ぎ労働者の歴史を英国からの独立前と独立後の 2 期間に分けて説明する。

図表 7-2 2012 年 5 月時点の居住国別在外インド人数（ストック）



独立前（1834 年～1947 年）の動向

インドからの移民が本格化したきっかけは、1834 年に英国で奴隷制が廃止されたことである。それまで英国が植民地で経営していたプランテーションの労働力は主にアフリカ大陸出身の奴隷であった。しかし、奴隷制廃止を受けて奴隷に代わる安価な労働力が必要となった。そこで、新たに導入された年季奉公制の制度の下、インドから南アやモーリシャス、トリニダード・トバゴ、フィジーなどへ多くの人々が移住し、サトウキビの栽培、鉱石の採掘、鉄道建設等の労働に従事した。この労働者の一部は数年間の契約終了後も故郷に帰る権利と引き換えに土地や金銭を手に入れ、そのまま現地で働き続けた。一方で、労働環境は一般的に劣悪であったとされ、使役者である地主が労働者をバラック小屋に居住させ、命令に従わない場合は厳しい罰を与えていたこともあったという。そのため、歴史家の Hugh Tinker はこの年季奉公制を「新たな奴隷制」とみなしていた。なお、年季奉公制は 1916 年に廃止された。

一方、1910 年頃からはカンガニ制の下、スリランカ、ミャンマー、マレーシアなどのコーヒー・紅茶・ゴム農園で、多数のインド人が働くケースが増えてきた。カンガニ制とは現場監督と採用担当者を兼ねたカンガニと呼ばれる者が地縁・血縁・友人関係を頼りに労働者を集め、彼らの仕事および生活の面倒を見る制度である。カンガニ制における労働者は年季奉公制と比較して自由であり、家族ごと移住するケースもある程度存在していたという。

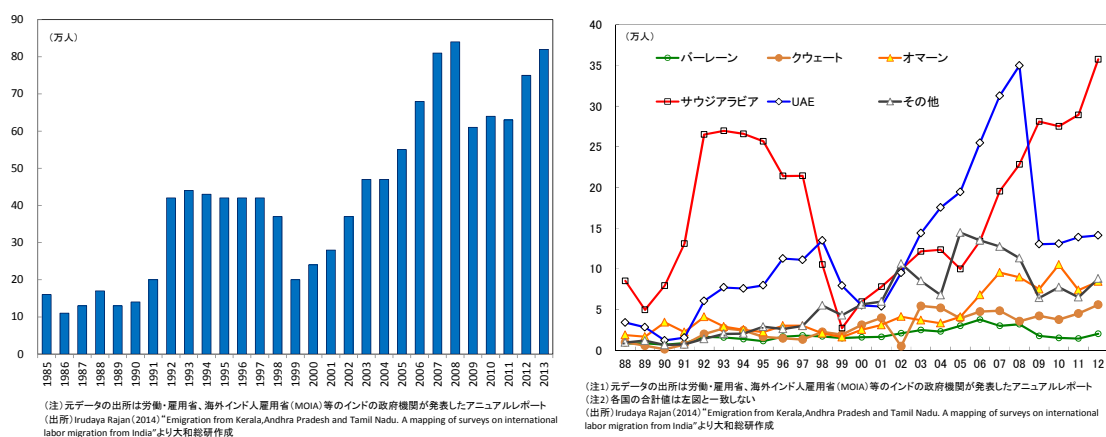
カンガニ制は 1938 年に廃止され、それ以降のインドからの移民はすべて自由移民に分類される。しかし、カンガニ制およびそれ以前の年季奉公制の時代にも個人の意思で国外に渡ったイ

ンド人が存在していた。彼らは商人、銀行家等としてビジネスチャンスを求め、ミャンマーやスリランカ、マレーシアなどのほか、ケニアやウガンダなどの東アフリカ地域にも進出していたのである。

独立後（1947 年～現在）の動向

独立後の移民と労働者の形態は大きく 2 つに分類される。1 つ目はインフラ建設などに従事するため、中東諸国に向かった出稼ぎ労働者である。1970 年代に 2 度発生したオイルショック、そして原油価格が高騰した 2000 年代中盤から後半には、インド人労働者がサウジアラビアや UAE などの中東諸国へ出稼ぎに向かった。この動きは職業別に見た労働者の出国数の中で、大工はもちろん、タイル工や溶接工、配管工の割合が多い点にも表れている（図表 7-4）。

図表 7-3 労働者出国数の推移（フロー、左図）と国別の内訳（フロー、右図）



図表 7-4 職業別に見た労働者の出国者数（フロー）

職業	人数	構成比 (%)
運転手	176,244	17.4
タイル工	123,695	12.2
大工	55,749	5.5
電気工	35,623	3.5
家事手伝い	29,007	2.9
溶接工	22,802	2.3
専門家・技術者	20,795	2.1
配管工	20,500	2.0
塗装工	19,058	1.9
鉄筋工	18,504	1.8
人夫	15,360	1.5
料理人	15,334	1.5
整備工	6,534	0.6
ヘルパー	5,908	0.6
製造工	4,601	0.5
管理者	2,920	0.3
足場職人	1,770	0.2
左官	1,201	0.1
クレーンの運転手	829	0.1
バーテンダー	74	0.0
その他	436,300	43.1
合計	1,012,808	100.0

(注1) 移民保護官事務所が与えた出国許可ベースの数字

(注2) 移民保護官事務所はインド全国で9カ所存在するがこの統計に含まれるのはジャイプルを除く8カ所

(注3) 元データの出所は海外インド人雇用省 (MOIA)

(注4) 期間は2009年1月～2010年8月

(出所) Irudaya Rajan (2014) "Emigration from Kerala, Andhra Pradesh and Tamil Nadu. A mapping of surveys on international labor migration from India"より大和総研作成

一方で、IT 技術者など高い能力を持った人材が米国や英国を初めとした英語圏に移民するケースも目立つ。それを可能とするのはインド人が持つ国際競争力の高さである。背景の 1 つは高い英語力である。例えば、ビジネスで使用する英語力を計測する Business English Index 2013 ではインドは 77 国中 9 位と上位にランクインしている。もう 1 つの背景は高い理数系能力である。インドは独立後から科学や技術に強い人材を育成するため、デリーやムンバイ（旧ボンベイ）など各地にインド工科大学を設立しており、その卒業生は能力が高い。インド系は世界各地の幅広い分野で活躍している。実業界ではインドラ・ヌーイ ペプシコ CEO、サトヤ・ナデラ マイクロソフト CEO、学术界はノーベル化学賞を受賞したヴェンカトラマン・ラマクリシュナン氏、現インド準備銀行（中銀）総裁であり IMF のチーフエコノミストを務めた経験もあるラグラム・ラジャン氏、政治界ではルイジアナ州知事であるボビー・ジンダル氏など、枚挙に暇がない。

インド政府は長い間、在外インド人政策に力を入れていなかった。しかし、1998 年にインド人民党（BJP）率いる国民民主同盟（NDA）政権が誕生すると次第に積極性を増し、さまざまな政策が実施されるようになった。まず、1999 年に PIO カードの発行が開始され、2000 年には在外インド人に関するハイレベル委員会が設立された。この委員会の提言を受け、2003 年から毎年 1 月初旬に「在外インド人の日」と呼ばれる会合が開催されるようになった。会合は世界各地のインド系の政治家、経営者、学者など約 1,500 名がインドに結集するものであり、在外インド人同士はもちろん、在外インド人とインド本国とのネットワークが緊密化すると期待されている。そして、2004 年 5 月には非居住インド人担当省³⁷が設立され、在外インド人や移民希望のインド人を支援する専門省庁が誕生した。

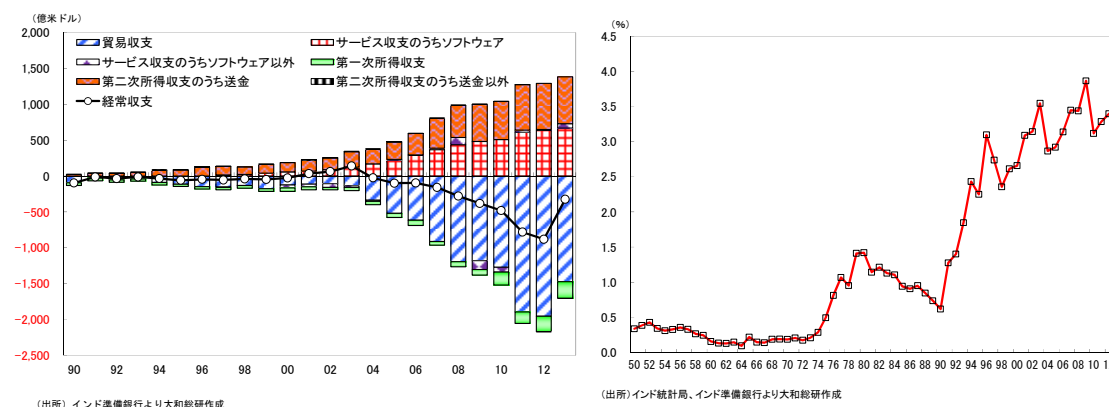
インド系移民・労働者が資金フローに与える影響

1970 年代前半頃まで、海外からインドへ送金は非常に小さな規模であった。しかし、その後、オイルショックをきっかけとした中東諸国への出稼ぎが盛んとなった結果、海外送金が名目 GDP に占める割合は 1980 年頃には 1.5% に達した。それ以降、この数値は低下が続いていたが、1991 年から急上昇して 2013 年には 3.4% となっている。これには、インド政府による経済自由化や移民の大幅増加といった構造的な変化が影響したと思われる。

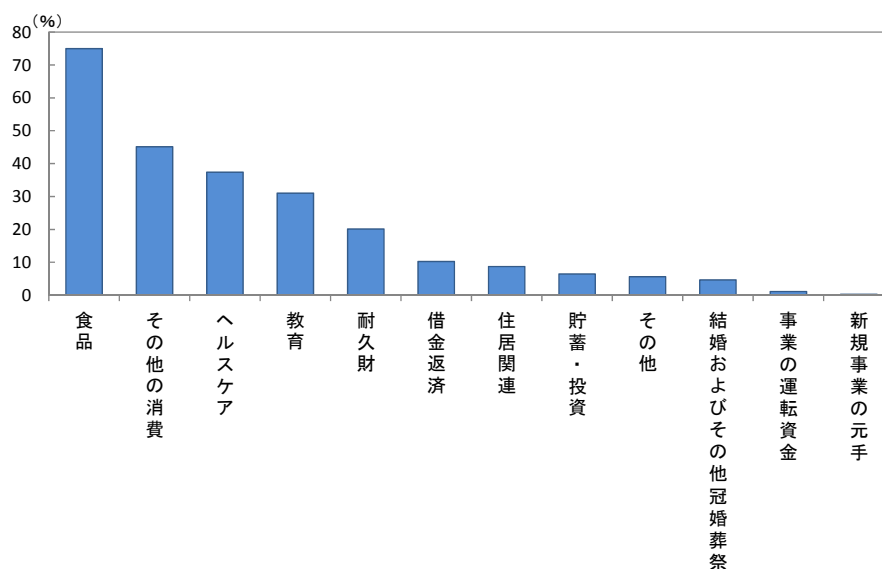
送金の主な使用用途は食品の購入費や子女の教育費といった生活費が中心である。貯蓄や投資、ビジネスの開業資金や運転資金、といった経済の供給面に影響を与える用途にはほとんど振り分けられていない状況である。

³⁷ 同年 9 月に現在の名称（海外インド人担当省）に変更された。

図表 7-5 経常収支の推移（左図）、送金の対名目 GDP 比（右図）



図表 7-6 送金の使用用途（2007 年～2008 年）



また、在外インド人の総資産は1兆米ドル³⁸規模（うち半数は金融資産）だと言われており、インド政府はこれを本国の成長に結び付けようとさまざまな手段を打ち出している。

1つ目はFDI関連の優遇策である。例えば、インドの定期航空輸送サービス業に対する外資の出資比率は49%までに制限されているが、NRIは100%出資することが可能である。さらに、外資が不動産開発プロジェクトに携わる際は、最低資本金や最低開発面積などの条件を課されるが、NRIはこれらの条件の対象外である。

在外インド人向けの銀行口座も存在する。この口座は優遇金利や免税といった特典を受けら

³⁸ Press Information Bureau Government of India Ministry of Finance “Text of the Speech of the Union Finance Minister Shri P. Chidambaram at the Second South Asian Diaspora Convention in Singapore Today” (2013年11月21日)等を参照。
(URL: <http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=100751>)

れる上に、ルピー建て・外貨建てのどちらでも預金できる。特に後者の場合は先進国通貨を為替リスクなしで比較的高い金利で運用できるといった旨みがある。最近では、先進国の銀行で米ドルやユーロを預金しても金利はほぼゼロであるが、インドの銀行が NRI に提示する預金金利は 2% を上回る³⁹。

加えて、国際収支が悪化した時期には、中銀が在外インド人向けの債券を臨時に発行して資金調達を図るケースもあった。具体的には、国際収支危機を受けた 1991 年に 16 億米ドル、核実験によって米国などから経済制裁を受けた 1998 年には 42 億米ドル、そして 2000 年にも 55 億米ドルの債券を外貨建てで発行した。そして 2013 年に 5 月下旬、バーナンキ FRB 議長（当時）が米国の議会証言で量的緩和終了を示唆する発言をしたことを契機に、インドを含む大幅な経常赤字を抱えていた国々の通貨が大幅に下落した。この状況の中、7 月下旬には MOIA の Vayalar Ravi 大臣は「在外インド人によるポートフォリオ投資の大半は短期のものである。我々は在外インド人に（投資）機会を提供するため、“在外インド人向け債券”のようなより長期の投資手段を検討している」といった旨を述べている⁴⁰。現在でも、在外インド人向け債券はインド国内で国際収支の悪化を食い止める材料として広く認識されているとみられる。

頭脳流出 V S 頭脳還流

世界中で活躍するインド人達の裏には頭脳流出の問題が存在する。頭脳流出とは、一般的に教育レベルの高い優秀な人材が他国（特に米国や英国といった英語圏）に移住してしまうことを指す。例えば米国に渡ったインド系移民の収入や学歴は高く、また金融・会計・法律等の専門家や IT 技術者といった一般的に給料が高いとされている職種に就いている。このような頭脳流出の動きはインドに損失を与えるといった意見もある。少し古いデータだが、国連開発計画は、2001 年に発表したレポートの中で、インドは頭脳流出によって年間 20 億米ドルの損失を受けていると推計している。こうした頭脳流出の原因としては、①インドと先進国間の所得格差、②インド人労働者の高い国際競争力、③インド国内における高い能力を活かせる機会の不足、などが指摘できる。

³⁹ 例えば、インドの銀行である Development Credit Bank では 2014 年 11 月 1 日以降、1 年以上 2 年未満の米ドルおよびユーロの預金金利は、それぞれ 2.34%、2.21% となっている（2014 年 11 月 10 日時点）。

(URL : <http://www.dcbi.com/cgi-bin/rates.pl>)

⁴⁰ The Economic Times “India considers introduction of ‘diaspora bonds’ to attract investment from NRIs” (2013 年 6 月 23 日付)

(URL :

http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-06-23/news/40147124_1_india-s-diaspora-overseas-indians)

図表 7-7 米国に居住するインド系住民の特徴（2012 年）

比較項目	米国平均	インド系
・最終学歴が大卒	18.2%	31.9%
・最終学歴が大学院卒(専門職を含む)	10.9%	38.6%
・金融・保険・不動産・賃貸・リース業で働く労働者の割合・	6.6%	8.7%
・専門・科学・技術サービスと廃棄物処理サービスで働く労働者、および企業経営者の割合	10.9%	23.5%
・世帯年収(中央値)	5.1万米ドル	9.5万米ドル

(出所)米国センサス局より大和総研作成

頭脳流出とは反対に、一度国外に移住した高技能人材が帰国するといった頭脳還流の動きもある。この動きが特に顕著になるのが、米国を中心とした世界経済が後退する時期である。例としては、2001 年の IT バブル崩壊後、および 2008 年のリーマン・ショック後が挙げられる。一方で、インドの経済および産業の発達を受け、在外インド人が経営者や技術者として母国で働くケースは今後持続的に増加すると期待される。これに加えて、間接的な頭脳還流もインドの産業発展に寄与する。例えば、米国で IT 企業を経営している在外インド人がビジネス・プロセス・アウトソーシング (BPO) 先にインド系の企業を採用すれば、それを通じて技術や知識の移転が期待される。

注目される頭脳還流と経済発展

インドは世界最大の移民送出国であり、その中身を見ても、単純労働者から IT 技術者を代表とする高技能人材まで多様である。インド政府は彼らが保有する多くの資産や知見を本国に還流するため、専用の預金口座や債券を整備し、さらに世界各地のインド系政治家、経営者、学者などがインドに結集する「在外インド人の日」と呼ばれる会合を開催するなど、さまざまな政策を実施している。

また、インドは教育レベルの高い優秀な人材を数多く輩出する一方、彼らが米国や英国といった英語圏等に移住してしまう頭脳流出問題を抱えている。この理由は①インドと先進国間の所得格差、②インド人労働者の高い国際競争力、③インド国内における高い能力を活かせる機会の不足、などである。他方でインド経済の発達を受け、一度国外に移住した高技能人材がさまざまな形態を通じて技術や知識を母国に伝える頭脳還流の動きが本格化しつつあり、それが一層の経済発展につながる可能性があるなど今後の動向が注目される。

第 8 章

中国：注目される投資移民と深刻な裸官問題

海外逃亡を図る腐敗幹部

齋藤 尚登

[要約]

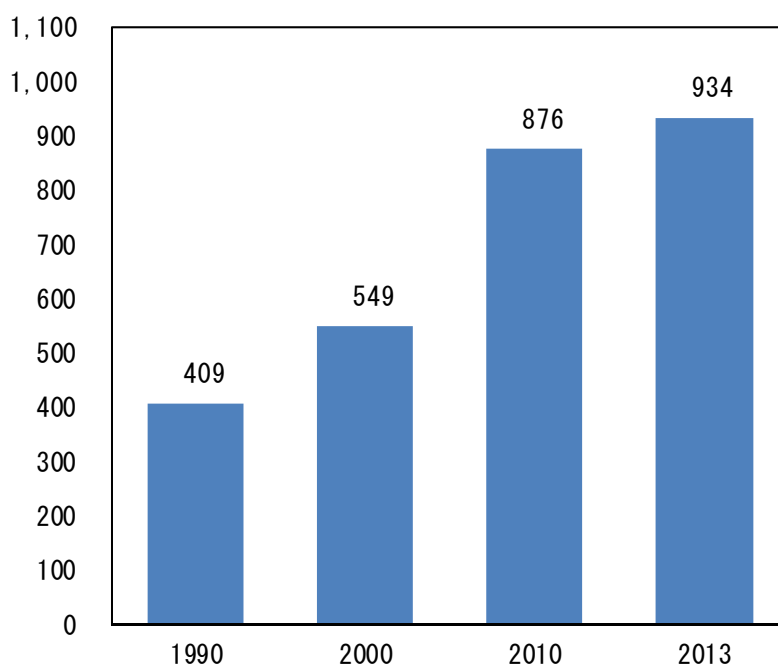
- 2013 年末時点で、中国は第 4 位の移民出身国となっている（第 1 位はインド、第 2 位はメキシコ、第 3 位はロシア）。
- 中国が送り出す移民の増加は、中国にとってのデメリットがより強調されるが、当然のことながらメリットも無視できない。具体的には、(1) 頭脳還流、(2) 移民による国内送金、(3) 華人・華僑による直接投資の増加、などが挙げられる。
- 一方、移民増加に伴うデメリットについて、中国は、①優秀な人材の流出（頭脳流出）、②多額の資金の中国からの持ち出し（資金流出）、③「仇富」（庶民が富裕層に対して不満や恨みを抱くこと）と呼ばれる社会不安定要素の増大、といった問題を抱えるようになった。②の中国からの資金流出について、米ボストン・コンサルティング・グループによると、投資可能資産が 600 万元を超える中国人富裕層の保有資産は、2011 年末時点で 33 兆元（当時のレートで約 5 兆 2,381 億米ドル）に達し、うち 2.8 兆元（同約 4,444 億米ドル）が海外に移転されたという。この金額は 2011 年の中国の GDP の 3% に相当する金額である。③の「仇富」については、「裸官」のように、財産占有の方法が権力を悪用した不正行為によるものであれば、なおさらである。
- 裸官とは中国で不正に資産をため込んで、妻子（時には愛人）と資産を米国、カナダなどの先進国に移し、タイミングを見計らって本人も中国から出国しようとする腐敗官僚・党員のことである。裸官全体の人数や不正蓄財・送金金額について、正式な統計はない。中国社会科学院が 2011 年に発表した資料では、「裸官」を含む腐敗幹部は累計で 1.8 万人が海外に逃亡し、8,000 億元（約 13.2 兆円）を持ち出したとしている。「裸官」の目的は投資ではなく、逃亡であり、受入国側にも雇用創出や納税などで期待された効果が上がっていないといった不満が出ている。中国が取り組むべき課題は、巨額な不正蓄財をさせない、不正な海外送金をさせない仕組み作りである。腐敗撲滅のスローガンとして「トラ（大物）もハエ（小物）も叩く」というのはあまりに有名な言葉となり、2014 年 10 月 20 日～23 日に開催された中国共産党第 18 期中央委員会第四回全体会議（四中全会）は、「法治」を謳った。今更ながらにその実行力が問われている。

中国からの海外移民は累計 934 万人

中国から海外に出ていった移民は「移出民」、海外から中国に入ってきた移民は「移入民」と呼ばれている。中国で圧倒的に多いのが「移出民」である。「中国国際移民報告 2014 年版」（中国社会科学院）によると、1978 年～2013 年累計の中国からの海外移民（移出民）は 934.2 万人に達する。

海外移民増加の背景には、①中国からの資金流入などを目的に、一部の国が移民受入政策を緩和したこと、②優秀な人材を誘致する目的から、一部の国が中国からの留学生を特に歓迎したこと、③先進諸国が少子高齢化などへの対応から、労働力としての中国からの移民を歓迎したこと、④労務移民については、低所得国（中国）から高所得国への移民には経済的なインセンティブがあったこと、などがある。

図表 8-1 中国からの海外移民の人数推移（累計）（単位：万人）



（出所）中国国際移民報告 2014 年版（中国社会科学院）より大和総研作成

中国からの移民の類型

中国からの海外移民は、①家族移民、②留学・技術・投資移民、③労務移民、④不法移民、に分類される。

①の家族移民は、既に海外に移民した人々による親族の呼び寄せである。主に広東省、福建省、浙江省など伝統的な華僑出身地からの移民が多い。

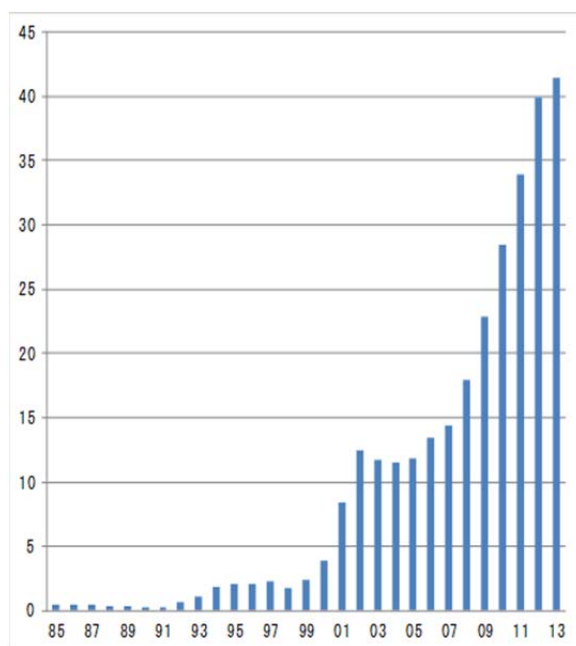
②の留学移民は、留学後も現地で就労するなどして永住権を取得した人々である。その入り口となる海外留学について、中国教育部の統計によると、1978年～2013年累計の中国からの留学生は305万8,600人を数え、世界最大の留学生供給国になっている。

移民受入国では投資移民に対するハードルを高く設定するのが一般的であるが、近年、中国の富裕層の間で投資移民ブームが起り、国内外から注目されている。

③の労務移民は、当初は収入増加を目指し海外で働いていた労働者（派遣労務者）が、一定の経過年数といった条件を満たして、受入国の永住権などを取得したものである。その入り口となる派遣労務者について、2013年末の対外請負工事派遣労務者滞在人数は37.0万人、対外労務協力派遣労務者滞在人数は48.3万人となっている。

④の不法移民には、辺境密入国のほか、観光・ビジネスなど合法な手続きで出国し、当該国や第三国へ密入国すること、留学・親族訪問、ビジネスや文化活動などを目的に短期滞在してから長期的に不法滞在をすること、などがある。

図表 8-2 中国からの海外留学生の推移
(年間出国者数) (単位: 万人)



(出所) 中国統計年鑑、中国教育部資料より大和総研作成

図表 8-3 中国の対外請負工事と対外労務サービス (単位: 億米ドル、万人)

	対外請負工事		対外労務協力	
	売上高 (億米ドル)	年末滞在人数 (万人)	派遣労務者人数 (万人)	年末滞在人数 (万人)
1985	6.6	3.1	—	2.5
1986	8.2	2.7	—	1.9
1987	11.1	3.1	—	3.2
1988	12.5	3.0	—	4.0
1989	14.8	2.4	—	4.3
1990	16.4	2.2	—	3.6
1991	19.7	2.2	—	6.8
1992	24.0	2.5	—	10.6
1993	36.7	3.4	—	13.1
1994	48.8	3.8	—	18.4
1995	51.1	3.8	—	22.6
1996	58.2	3.9	—	24.7
1997	60.4	4.8	—	28.6
1998	77.7	6.1	—	29.1
1999	85.2	5.5	—	32.7
2000	83.8	5.6	—	36.9
2001	89.0	6.0	—	41.5
2002	111.9	7.9	—	41.0
2003	138.4	9.4	—	43.0
2004	174.7	11.5	17.3	41.9
2005	217.6	14.5	18.3	41.9
2006	299.9	19.9	21.5	47.5
2007	406.4	23.6	21.5	50.5
2008	566.1	27.2	22.5	46.7
2009	777.1	32.7	18.0	45.0
2010	921.7	37.7	18.7	47.0
2011	1,034.2	32.4	20.9	48.8
2012	1,166.0	34.5	27.8	50.6
2013	1,371.4	37.0	25.6	48.3

(出所) 中国統計年鑑より大和総研作成

中国からの移民の規模と移民先

2013年末時点で、中国は第4位の移民出身国となっている（第1位はインド、第2位はメキシコ、第3位はロシア）。

中国移民の主な移民先は米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドなどであり、2012年にこの4カ国の永住権を取得した中国人は14万8,034人、その内訳は、米国81,784人⁴¹（2012年に米国が発給した永住権総数の7.9%を占める）、カナダ33,018人（同様にカナダが発給した永住権総数の12.8%）、オーストラリア25,509人（同13.8%）、ニュージーランド7,723人であった。

ちなみに、2012年の中国から米国への投資移民は6,124人、米国が受け入れた全投資移民の80.1%を占め、オーストラリアへの投資移民は4,614人、オーストラリアが受け入れた全投資移民の64.1%を占めている。

図表 8-4 2012 年の主要移民受入国における中国からの移民状況（単位：人）

	経済移民	うち投資移民	永住居留
米国	20,463	6,124	81,784
カナダ	-	-	33,018
オーストラリア	15,759	4,614	25,509
ニュージーランド	-	102	7,723

（注1）経済移民には投資移民と技術移民が含まれる

（注2）米国のデータは2011年10月～2012年9月

（出所）「中国国際移民報告2014年版」（中国社会科学院）より大和総研作成

中国からの移民の特徴

近年の中国移民には以下のような特徴がある。

- ① 富裕層による投資移民の増加が目立っている。胡潤研究院の「2013年胡潤財富報告」によると、2012年末時点で1,000万元以上の資産を有する中国人富裕層は105万人、そのうち1億元以上の資産を有するのは6.45万人に達している。同研究院が2014年1月に発表した調査によると、1,000万元以上の資産を有する富裕層の64%が既に海外の永住権を保有している。富裕層に人気が高い移民先は米国とカナダである。移民の目的は、子女の教育、財産の保全、生活の質向上、福祉医療、海外投資・業務発展、などとなっている、
- ② 特に、子女の教育を目的とした留学移民が増加している。米フォーブス誌が発表した「2013年中国大衆富裕層財富白書」によると、投資可能な個人資産が10万米ドル～100万米ドルの「大衆富裕層」は、2012年時点で1,026万人に達する。大衆富裕層は子女の教育を非常に重視し、3/4が子女に海外で教育を受けさせることを検討している。最も人気があるのは北米で、一般的に英語が公用語である国々の人気が高い。

⁴¹ 2012年までの10年間に、米国のグリーンカードを取得した人々の出身国をみると、メキシコに次いで、中国は2位となっている。

深刻な裸官⁴²問題

裸官とは中国で不正に資産をため込んで、妻子（時には愛人）と資産を米国、カナダなどの先進国に移し、タイミングを見計らって本人も中国から出国しようとする腐敗官僚・党員のことである。

2007 年 1 月に中国人民銀行が発表した「個人外貨管理方法細則」は、個人による外貨の人民元転換および外貨購入に関して、年間 5 万米ドル相当の総額管理を行うとしている。この厳しい外貨規制を回避するため、海外送金方法は「偽外資」や「偽輸入」を使うことが多いとされる。中国国内と送金先国にペーパーカンパニーを作り、不正蓄財で得た資金を、直接投資資金や輸入代金の名目で送金する。当然、実質的な送り主は「裸官」で、受け取り主は裸官の妻子や愛人である。このほか、①親戚の外貨枠を使用する、②不正蓄財資産を担保に国内銀行の海外支店や海外銀行から融資を受けて、海外不動産などに投資する、③地下銀行を利用する、といった違法ルートもある。

これまでの裸官全体の人数や不正蓄財・送金金額について、正式な統計はない。中国社会科学院が 2011 年に発表した資料では、「裸官」を含む腐敗幹部は累計で 1.8 万人が海外に逃亡し、8,000 億元（約 13.2 兆円）を持ち出したとした。2014 年 7 月末に広東省党委員会組織部は、「2014 年 2 月以降の調査の結果、省内に 2,190 名もの裸官が存在し、主に広州市、深圳市、珠海市、仏山市、江門市、東莞市に集中している。このうち 866 名が降格などの処分を受けた」と発表している。

こうした状況を受け、2010 年 5 月に中国共産党中央弁公庁と国務院弁公庁は、「配偶者と子女が海外移住した国家公務員の管理強化に関する暫定規定」を発表し、国家公務員は配偶者と子女の海外移住状況を書面で報告することが義務づけられた。

裸官問題と関連して、2014 年 1 月に、中国共産党中央は「党政指導幹部選拔任用工作条例」改訂版を発表した。同条例によれば、配偶者などが海外に移住した幹部に対し、重要な部門の主要ポストや指導的な職務に就くことはできないことなどが規定されている。

移民増加がもたらす、中国にとってのメリットとデメリット

中国が送り出す移民の増加は、後述するように中国にとってのデメリットがより強調されるが、当然のことながらメリットも無視できない。具体的には、(1) 頭脳還流、(2) 移民による国内送金、(3) 華人・華僑による直接投資の増加、などが挙げられる。

⁴² 2008 年 7 月 3 日に、中国民主同盟会メンバーで安徽省蕪湖市政協商會委員の周蓬安氏が執筆した、龐家鈺の腐敗事件を描く「还有多少贪官在裸体做官」（裸の腐敗官僚がどれだけいるのか、http://blog.sina.com.cn/s/blog_4969c68301009t3z.html）というブログ文章がインターネットで急速に広がり、裸官（裸体做官）という言葉が流行語となった。

(1) 頭脳還流

教育部によると、2013 年末時点で海外に滞在している中国人は 161 万 3,800 人で、うち 107 万 5,100 人が海外で学んだり、研究に従事したりしている。1978 年～2013 年累計の海外留学帰国者数は 144 万 4,800 人である。彼らはいわゆる「海亀族⁴³」で、特に中国のハイテク産業の振興、ひいては経済構造の高度化に寄与し、中国と各国の経済交流と提携を促進する役割を果たしているとのプラスの評価がある。

(2) 移民からの送金

移民からの送金について、2012 年に世界銀行が実施した移民の本国送金額調査によると、本国への送金が最も多かったのはインド（700 億米ドル）で、以下、中国（660 億米ドル）、フィリピンとメキシコ（各 240 億米ドル）、ナイジェリア（210 億米ドル）の順であった。中国では、移民送金は主に耐久消費財の購入や子女の教育費に使われているという。

(3) 華人・華僑による直接投資増加

中国は、1978 年に改革・開放政策を導入したが、当時の中国は深刻な外貨不足と低い技術力に直面し、主要先進国は中国への直接投資を躊躇していた。こうしたなかで、先鞭をつけたのが、香港、台湾、シンガポールなどの華人資本であり、それが、中国が輸出志向型の経済発展を遂げる端緒となった。香港は、現在に至るまで最大の対中直接投資額を誇るが、もちろん、これは香港の資本のみならず、第三国・地域からの直接投資が香港を経由して行われることに由来する。香港がこうした対中ビジネスの窓口的な役割を果たし続けてきたのは、厚みのある華人・華僑人脈という強みがあったことも主因の一つであろう。

一方、移民増加に伴うデメリットについて、中国は、①優秀な人材の流出（頭脳流出）、②多額の資金の中国からの持ち出し（資金流出）、③「仇富」（庶民が富裕層に対して不満や恨みを抱くこと）と呼ばれる社会不安定要素の増大、といった問題を抱えるようになった。

① 頭脳流出

留学生として海外へ赴き、そのまま留学先国等に滞在する未帰国者の増加は、「頭脳流出」として問題視された。1989 年 6 月 4 日の天安門事件以降、留学先国の永住権を取得する留学生が急増し、この問題が深刻化した。

頭脳流出問題に対して、中国政府は海外留学経験のある人材を国内に呼び戻し、活躍の場を与えるべく、さまざまな帰国奨励策・優遇策を講じるようになった。

例えば、1994 年から科学技術部、教育部の主導により、留学帰国者の起業が支援された。「留学人員創業園」と呼ばれる特区が全国主要都市に設置され、税制、配偶者や子女の戸籍、住宅購入、教育などの面で優遇策が打ち出されたのである。1996 年に教育部は「春暉計画」を策定し、海外で博士学位を取得し、専門分野で顕著な業績をあげた留学生を対象に、研究活動などに財政的な支援を開始し、2002 年には留学帰国者科学研究始動基金が設立されている。

⁴³ 海外留学帰国者を中国語では「海帰」という。これと同じ発音で「海亀」とも書き、海亀は生まれた同じ場所に戻ってくることから、海外留学帰国者は海亀と呼ばれることが多い。

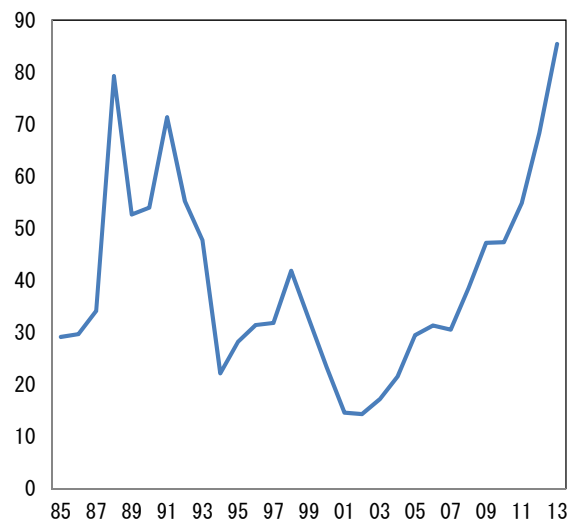
このような中国政府の積極的な頭脳還流政策に加えて、順調な経済成長や生活環境の改善などにより、留学帰国者は増加している。ある年に留学から帰国した中国人の、同年に留学生として海外に渡った中国人に対する比率を「帰国率」とすると、2002年の14.3%をボトムに上昇し、2013年は85.4%を記録した。

図表 8-5 中国人留学生の出国・帰国動向
(単位：人、%)

	出国留学生 (人)	帰国留学生 (人)	帰国率 (%)
1985	4,888	1,424	29.1
1986	4,676	1,388	29.7
1987	4,703	1,605	34.1
1988	3,786	3,000	79.2
1989	3,329	1,753	52.7
1990	2,950	1,593	54.0
1991	2,900	2,069	71.3
1992	6,540	3,611	55.2
1993	10,742	5,128	47.7
1994	19,071	4,230	22.2
1995	20,381	5,750	28.2
1996	20,905	6,570	31.4
1997	22,410	7,130	31.8
1998	17,622	7,379	41.9
1999	23,749	7,748	32.6
2000	38,989	9,121	23.4
2001	83,973	12,243	14.6
2002	125,179	17,945	14.3
2003	117,307	20,152	17.2
2004	114,682	24,726	21.6
2005	118,515	34,987	29.5
2006	134,000	42,000	31.3
2007	144,000	44,000	30.6
2008	179,800	69,300	38.5
2009	229,300	108,300	47.2
2010	284,700	134,800	47.3
2011	339,700	186,200	54.8
2012	399,600	272,900	68.3
2013	413,900	353,500	85.4

(注) 帰国率は留学生帰国人数／留学生出国人数 (%)
(出所) 中国統計年鑑、教育部資料より大和総研作成

図表 8-6 中国人留学生帰国率の推移
(単位：%)



(注) 帰国率は留学生帰国人数／留学生出国人数 (%)
(出所) 中国統計年鑑、教育部資料より大和総研作成

② 資金流出

中国からの資金流出について、米ボストン・コンサルティング・グループによると、投資可能資産が600万円を超える中国人富裕層の保有資産は、2011年末時点で33兆元（当時のレートで約5兆2,381億米ドル）に達し、うち2.8兆元（同約4,444億米ドル）が海外に移転されたという。この金額は2011年の中国のGDPの3%に相当する金額である。

③ 「仇富」と呼ばれる社会不満の増大

「仇富」とは、財産を占有する富裕層に対する一般市民の恨みや不満である。「裸官」のように、財産占有の方法が権力を悪用した不正行為によるものであれば、なおさらである。

海外から中国への移民はごく少数

「中国国際移民報告 2014 年版」によると、1978 年～2013 年累計で中国が受け入れた海外からの移民（移入民）は、家族移民を中心に 84.9 万人である。中国から海外への移民（移出民）は同年末時点で累計 934.2 万人であり、それとの比較でも海外から中国への移民はごく少数にとどまっている。

「移入民」政策で特筆されるのは、投資・技術移民の受け入れを明確化した、永住権制度の導入である。2004 年 8 月 15 日に中国公安部と外交部が発表した「外国人の中国永住に関する審査認定管理方法」（即日施行）では、一定の条件を満たした外国人に中国の永住資格を与え、中国国内での滞在に関して、出入国の際のビザを不要とすることなどが定められている。同方法により導入された永住権制度は中国版グリーンカード制度と呼ばれている。

同管理方法に基づき、中国の法律を遵守し、身体が健康で、過去に犯罪歴がない外国人は以下の 7 つの条件のいずれかを満たせば、永住申請を行うことが可能である。

- ① 中国に直接投資を行い、投資状況が 3 年連続で安定し、かつ納税記録が良好であること。中国への直接投資額については、(1)「外商投資産業指導目録」における奨励産業に投資する場合は 50 万米ドル以上、(2) 西部地域および貧困扶助地域に投資する場合は 50 万米ドル以上、(3) 中部地域に投資する場合は 100 万米ドル以上、(4) 中国での投資額が累計で 200 万米ドル以上、という条件のいずれかを満たす場合、
- ② 中国で副総経理（副社長）、副工場長等の職務以上、または准教授、副研究員などの副高級職以上、もしくは同等の待遇を享受している者であり、在職期間が連続で 4 年に達し、直近 4 年間の国内居留期間が累計 3 年以上で、かつ納税記録が良好であること、
- ③ 中国に対して重大・特殊な貢献をし、もしくは中国が特に必要としている人材、
- ④ 上記①～③に該当する者の配偶者および 18 歳未満の未婚子女、
- ⑤ 中国公民もしくは中国永住居留資格を取得した外国人の配偶者であり、婚姻関係が 5 年以上継続し、中国に連続して 5 年以上居留し、毎年の国内居留期間が 9 ヶ月を下回らず、かつ安定した生活条件と住所を有する者、
- ⑥ 上記⑤の 18 歳未満の未婚子女、
- ⑦ 国外に直系の親族がなく、国内の直系親族に身を寄せる 60 歳以上の者であり、中国に連続して 5 年以上居留し、毎年の国内居留期間が 9 ヶ月を下回らず、かつ安定した生活条件と住所を有する者。

中国公安部によると、2013 年末時点で、中国版グリーンカードを取得した外国人は累計 4,900 人となっている。

海外ハイレベル人材の導入

中国共産党中央弁公庁は、2008年12月に「海外ハイレベル人材導入計画の実施に関する意見」を発表した。いわゆる「千人計画」によると、中国は今後10年間で海外から累計1,000人のハイレベル人材招致計画を導入するとした。同計画によると、国籍を問わず、原則55歳以下、海外で博士号を取得した者で、かつ以下の条件のいずれかを満たした者がハイレベル人材として選定される（選定後は毎年6ヵ月以上の中国での活動が求められる）。ここで、国籍を問わないとしているのは、既述の「海亀族」の国内還流を念頭に置いたものである。

- ① 海外の著名な高等教育機関、研究機関の教授またはそれに相当するポストに就く人材、
- ② 国際有名企業と金融機関において高級管理職を経験した経営管理人材および専門技術人材、
- ③ 知的財産権を有し、もしくはコア技術を掌握し、海外での起業経験を有する、関連産業分野と国際ルールを熟知する創業人材、
- ④ 中国が至急に必要とするハイレベルイノベーション創業人材。

同計画は国家重点イノベーションプロジェクト（担当認定部門は中国科学技術部）、重点学科および重点実験室（同中国科学技術部、中国教育部）、中央企業と国有商業金融機関（同国有資産監督管理委員会、中国人民銀行）、ハイテク産業開発区を中心とする各種園區（同中国科学技術部、人力資源・社会保障部）の4つの事業プラットフォームから構成され、それぞれの担当認定部門がハイレベル人材の選定を行う。

中国共産党中央組織部などは2012年12月に、「外国籍ハイレベル人材の訪中ビザおよび居留問題に関する通知」を発表し、外国籍ハイレベル人材に対し、以下の優遇措置を与えるとした。

- ①頻繁に中国を訪問する必要がある場合、有効期間5年間の数次ビザ(1回の入国は180日以内)を申請できる、②中国で働くために長期滞在が必要な場合、就労ビザもしくは有効期間2～5年間の外国人居留証を申請できる、③永住資格申請の条件に合致する場合、永住資格を申請できる、④条件に合致する場合、中国定住専門家証もしくは外国専門家証を発給する。これら優遇措置の対象となるのは、「千人計画」などの海外ハイレベル人材招致計画によって招致された外国籍ハイレベル人材とその外国籍配偶者および18歳未満の外国籍子女、もしくは、海外留学から帰国した中国籍ハイレベル人材の外国籍配偶者および18歳未満の外国籍子女である。

中国国籍の取得について、1980年施行の「中国国籍法」は、外国人もしくは無国籍者は中国の憲法や法律を遵守し、次の条件のいずれかを満たした場合、申請・認可を経て中国国籍を取得することを認めるとしている。①中国人の近親者であること、②中国に定住していること、③その他の正当な理由があること。中国は二重国籍を認めていないため、中国国籍を取得した場合、外国の国籍を留保することはできない。

終わりに

本章の中盤で、中国が送り出す移民の増加がもたらす、中国にとってのデメリットについて記述したが、頭脳「流出」については、海外留学経験者等の帰国奨励策が奏功し、頭脳「還流」のメリットも認識されるようになっている。

やはり、最大の問題は、不正に資産をため込み、それを海外に移して「投資移民」として海外逃亡を図る「裸官」の問題であろう。当然のことながら「裸官」の目的は投資ではなく、逃亡であり、受入国側にも雇用創出や納税などで期待された効果が上がっていないといった不満が出ている。

中国が取り組むべき課題は、巨額な不正蓄財をさせない、不正な海外送金をさせない仕組み作りである。腐敗撲滅のスローガンとして「トラ（大物）もハエ（小物）も叩く」というのはあまりに有名な言葉となり、2014年10月20日～23日に開催された中国共産党第18期中央委員会第四回全体会議（四中全会）は、「法治」を謳った。今更ながらにその実行力が問われている。

第9章

フィリピン：海外送金のメリットとコスト

消費拡大 VS 人材流出

新田 堯之

[要約]

- 国外で雇用契約を結んだフィリピン人労働者数は 2013 年にフローベースで 224.2 万人となり、約 40 年で 60 倍以上増加した。
- この 224.2 万人のうち、約 2 割が船員である。また、香港やシンガポール、中東の産油国等で家事労働者や看護師として勤務する女性のほか、サウジアラビアなどの中東の産油国で建設業や製造業に従事する男性も目立つ。
- こうした海外労働者等による送金はフィリピン経済に大きく貢献している。送金額は 2013 年に 229.7 億米ドルに達した。これは同年の名目 GDP の 8.4% に相当する規模であり、消費の拡大や経常収支の改善に大きく貢献している。
- インドと同様に、フィリピンでも頭脳流出が問題となっている。特に医療セクターにおいてはフィリピンと先進国間の待遇の差が労働力の移動に直結しやすいため、看護師はもちろん、医師までもが看護師として国外で働くケースが相次いでいる。医師および看護師の不足は、医療機関へのアクセスが困難な地域の増加や医療現場の疲弊等を通じてフィリピンの医療サービスを低下させる。
- 出稼ぎ労働者がこれだけ多い一方で、フィリピン国内の雇用環境は改善していない。これまでフィリピン政府は移民や出稼ぎ労働者からの送金に依存し、国内産業の育成を他国よりもあまり重視してこなかった面もあった。フィリピンのような人口が 1 億人を超える国で失業問題を解決するためには、結局のところ途上国の経済政策の基本に戻り、インフラ整備や汚職対策、外資系企業の誘致等を一層促進して、国内産業の発展に努める必要があると思われる。

フィリピン人の海外労働の歴史

フィリピン人が海外労働に従事した歴史は古い。フィリピンはスペイン統治下であった 1565 年から 1815 年まで、中国の絹や陶磁器とメキシコの銀を交換する貿易（アカプルコ貿易）の中継地点であった。この貿易ではフィリピン人が船の乗組員として役割を担っており、彼らの一部はメキシコや米国に移住したとされる。

1898 年に米西戦争で勝利した米国がフィリピンの領有権を得た後は、移民先の筆頭は米国となった。1906 年から 1934 年までにフィリピンから米国に渡った移民の数は約 15 万人であり、その多くはハワイの大規模農園で働く労働者であった。彼らは市民権を持たない米国民として扱われるなど差別的待遇を受けてきた。1934 年のタイディングス＝マクダフィ法の成立により、フィリピンは 1946 年の独立を約束された一方で、米国への移民を事実上停止された。

第二次世界大戦後の 1965 年に、米国で改正移民法が成立すると、留学や出稼ぎ、永住等に対するハードルが引き下げられたほか、母国から家族を呼び寄せることが可能となった。こうした移民制限の緩和はカナダやオーストラリア、ニュージーランドでも実施され、その結果これらの地域にフィリピンからの移民が増加する要因となった。

1970 年代、フィリピン経済は当時のマルコス大統領が築いた独裁体制における政治の混乱・一部の人々への富の集中、そして 2 度のオイルショックといった逆風に晒された結果、減速感を次第に強めていった。一方で、石油価格の上昇で収入が増加したアラブ諸国ではインフラ建設に伴う労働力への需要が高まった。こうした双方の事情によってこの時期にはアラブ諸国でフィリピン人が建設労働者として働く動きが盛んとなっていた。政府が果たした役割も大きい。マルコス政権は失業率の緩和や外貨の獲得に移民や出稼ぎ労働が果たす役割が大きいと認識し、これを積極的に推進していた。1974 年に国外での就労について詳細に規定した新労働法の下で海外雇用開発委員会（OEDB）と国家船員委員会（NSB）が設置され、また 1978 年には海外労働者の斡旋に参入できるようになった民間業者に対する監督機関として雇用事業局（BES）が作られた。これら三つの機関は 1982 年に海外雇用庁（POEA）へと統合された。海外雇用の促進および移民労働者の権利を保護することを目的として POEA は、これ以降フィリピンの海外雇用政策を主に担う機関となった。

1980 年頃からはフィリピンからの移民は工業化が進んでいた日本・韓国・台湾・香港・シンガポールに及ぶようになった。また、労働力の国外移転を推進するフィリピン政府の姿勢は、1986 年にマルコス政権がエドゥサ革命（ピープル・パワー革命）によって崩壊した後に誕生したコラソン＝アキノ政権でも変わらなかった。アキノ大統領は移民労働者を新しい英雄と称え、さらに海外労働福祉庁（OWWA）を設立した。

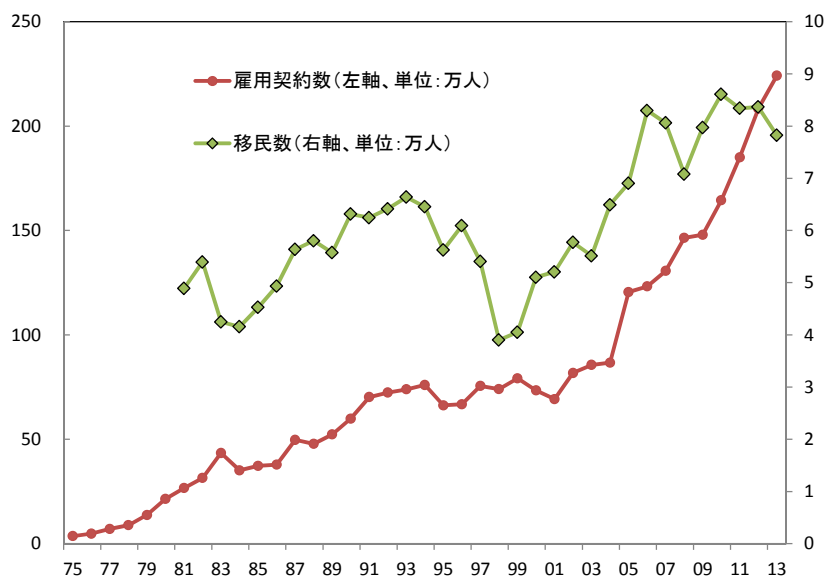
1990 年代に入ると、東南アジア新興国の中でも経済発展が著しいマレーシアやタイなども労働先の候補となった。他方で立場の弱いフィリピン人海外労働者を政府が十分に保護できていないといった不満がにわかに国民の間で高まった。このきっかけは、1995 年にシンガポールで家政婦として勤務していたフィリピン人女性が殺人罪で死刑に処された事件である。この事件

を受け、フィリピン政府は同年、「移民労働者と海外フィリピン人に関する 1995 年法」（共和国法 8042 号）を制定した。この法律では、経済成長を維持し国家開発を達成する手段として海外雇用を奨励せず、国内の雇用機会を増やし財貨と開発の利益の公正な分配を図ると定めた。しかしこれはあくまで建前であり、海外雇用の促進政策はその後も続けられた。2006 年には労働者の年間出国者数が 100 万人を突破した。フィリピンの移民および出稼ぎ労働の送出国としての存在感は依然として大きい。

海外労働者・移民の現状

フィリピン人の海外労働者・移民の動向をフローベースで観察する。国外で雇用契約を結んだフィリピン人労働者（以下、OFW）数は 1975 年時点で年間 3.6 万人であったが、2013 年には 224.2 万人と約 40 年で 60 倍以上増加した。一方、移民数⁴⁴は全体的には緩やかに増加しているものの、2013 年でも 7.8 万人にすぎず雇用契約数と比較すると圧倒的に少ない。総じて、フローベースの統計では出稼ぎを主目的として海外に渡った人々の割合が高い。

図表 9-1 海外雇用契約数・移民数の推移（フロー）



(注1) 雇用者数は雇用契約数のデータを使用

(注2) 移民数は1981年以降から

(出所) 海外居住フィリピン人委員会 (CFO)、フィリピン中銀等より大和総研作成

2013 年の OFW のうち、約 2 割が海上雇用者である。フィリピンは船員の供給国として有名であり、世界の海運業界を支える存在となっている。例を挙げると、2013 年 11 月 1 日時点での日本商船隊の国籍別乗組員数を見ると、フィリピン人の割合は 76.2% と大半を占めている⁴⁵。

陸上での新規雇用者を国別に見ると、上位はサウジアラビアや UAE、カタール、クウェート等

⁴⁴ 移民ビザ・居住許可証などを得て外国に移住した者の数

⁴⁵ 野村摂雄 (2014) 「フィリピンの船員教育をめぐる動向」『海運』2014 年 2 月号 (No. 1037)、日本海運集会所、30～34 ページ <http://www.jpmac.or.jp/img/research/pdf/C201411.pdf> (出典：国際船員労務協会統計)

の中東の産油国、およびシンガポールや香港、マレーシアといったアジアの中でも比較的所得水準が高い国・地域が目立つ。職業別ではサービス業、および製造工程・輸送設備関連に従事する者の割合が特に高い。このうちサービス業に従事する者は女性を中心であり、その大半は家事労働者や看護師として香港やシンガポール、中東の産油国等で勤務している。一方で、製造工程・輸送設備関連に従事する者の多くはサウジアラビアなどの中東の産油国で建設業や製造業に従事する男性である。

次に移民の行き先を国別に見ると、米国やカナダなど英語圏の先進国が中心となっている。また職業別では専門・技能労働者や経営者など比較的所得水準が高い職業に就いている者が多い。これには、フィリピン人が移民を希望する先の国々が、受け入れに際し、高い能力や多額の自国投資を必要とするなどの基準を設けていることが関係しているとみられる。

図表 9-2 国・地域別海外雇用数および移民数（フロー、2013 年）

順位	目的地別新規雇用者数(単位:千人)		目的地別移民数(単位:千人)	
	国名	人数	国名	人数
1位	サウジアラビア	382.6	米国	38.6
2位	UAE	261.1	カナダ	19.0
3位	シンガポール	173.7	オーストラリア	4.7
4位	香港	130.7	日本	4.6
5位	カタール	94.2	イタリア	4.5
6位	クウェート	67.9	韓国	1.4
7位	台湾	41.1	ニュージーランド	0.9
8位	マレーシア	34.1	スペイン	0.9
9位	バーレーン	20.5	英国	0.8
10位	イタリア	19.6	ドイツ	0.6
	合計	1,469.2	合計	78.2

(注)新規雇用者数は出国者数のデータを使用

(出所)海外居住フィリピン人委員会(CFO)、海外雇用庁(POEA)より大和総研作成

図表 9-3 新規海外労働者および移民の移住前の職業（フロー、2013 年）

業種	新規海外雇用者		新規移民の移住前の職業	
	人数(単位:千人)	構成比(単位:%)	人数(単位:千人)	構成比(単位:%)
専門・技能労働者	53.8	11.6	6.5	35.6
経営者	1.9	0.4	2.2	12.0
聖職者	12.9	2.8	1.9	10.5
販売労働者	9.2	2.0	2.1	11.7
サービス労働者	230.0	49.5	2.3	12.8
第一次産業関連労働者	2.2	0.5	0.9	5.0
製造工程または輸送設備関連のオペレーター・労働者	147.8	31.8	2.2	11.8
その他	6.9	1.5	0.1	0.7

(注)新規雇用者数は出国者のデータを使用(雇用契約数ではない)

(出所)海外居住フィリピン人委員会(CFO)、海外雇用庁(POEA)より大和総研作成

2012 年末時点のストックベースの統計では、人口の 10.9%に相当する 1,049 万人が国外に居住している。内訳を見ると、永住者は 492.6 万人であり、その 6 割強が米国に住んでいる。次に 422.1 万人に上る一時的滞在者は、雇用契約が終了すればフィリピンに帰国する者を指し、国別の内訳はフローベースの統計と同じく、中東の産油国やアジアの高所得国・地域が中心である。また、他国に違法に居住しているフィリピン人は 134.3 万人に達している。この数字は、適切に統計に記録されていない者、有効な居住・労働の許可を得ていない者、超過滞在者を含

む。国別ではマレーシアが最も多い。マレーシアに違法に居住している人々の多くは政情不安から移住せざるを得なかった者達である。ミンダナオ島などのフィリピン南部では、1970年代からモロ民族解放戦線、そこから分離したモロ・イスラム解放戦線といった武装勢力がフィリピンからの分離独立を目指して政府軍と交戦を続けていた。そのため、この地域の住民は地理的に近いマレーシアとインドネシアのうち、より経済的に豊かなマレーシアに渡ったとみられる。しかし、マレーシアは難民の地位に関する1951年の条約（難民条約）を批准していない⁴⁶ため、この国に居住しているフィリピン難民は法的に保護されていない状況である。

図表 9-4 国外フィリピン人居住者数（ストック、2012 年末時点）

順位	総合		うち永住		うち一時的		うち違法	
	国名	人数(単位:千人)	国名	人数(単位:千人)	国名	人数(単位:千人)	国名	人数(単位:千人)
1位	米国	3,494.3	米国	3,096.7	サウジアラビア	1,159.6	マレーシア	447.6
2位	サウジアラビア	1,267.7	カナダ	759.8	UAE	722.6	米国	271.0
3位	UAE	931.6	オーストラリア	329.3	海運関係	366.9	UAE	207.2
4位	カナダ	852.4	英国	160.9	マレーシア	213.0	サウジアラビア	107.7
5位	マレーシア	686.5	日本	159.0	クウェート	207.1	フランス	42.1
6位	オーストラリア	391.7	イタリア	53.8	香港	176.9	イタリア	34.8
7位	日本	243.1	ドイツ	46.8	カタール	172.0	カタール	28.0
8位	英国	218.8	シンガポール	44.1	米国	126.6	ギリシャ	26.0
9位	クウェート	213.6	ニュージーランド	28.1	シンガポール	118.9	英国	25.0
10位	カタール	200.0	マレーシア	26.0	カナダ	87.3	シンガポール	21.5
	合計	10,489.6	合計	4,925.8	合計	4,221.0	合計	1,342.8

(注1) 永住: 雇用に関係なく滞在する者や永住権取得者(帰化した者も含む)

(注2) 一時的: 海外で労働に従事し、雇用期間満了後は帰国すると見込まれる者

(注3) 違法: 適切に記録されていない者、有効な居住・労働の許可を得ていない者または超過滞在者

(出所) 海外居住フィリピン人委員会(CFO)より大和総研作成

このような OFW の活躍、および英語圏の国々に多くのフィリピン人が移民として渡った背景の一つは、英語に堪能なことであろう。実際、Global English 社が発表しているビジネス英語力を測る指標の Business English Index 2013 で、フィリピンは2位のノルウェーに大差を付けて1位に輝いている。フィリピンは英語がフィリピン語と共に公用語となっており、テレビやラジオといった公共放送でも一般的に使われている。また、英語に重点を置いた教育制度もフィリピン人の英語力を高める要因の一つである。具体的には、初等教育の段階から英語の授業があり、中等教育では数学や理科といった理数系科目の授業が英語で行われていることが挙げられる。

出稼ぎ労働者・移民を支える機関

政府が半ば国策として海外労働者や移民を推進しているフィリピンでは、支援機関も充実している。以下では主な機関を紹介する。

海外雇用庁(POEA)は海外労働者を管轄するメインの機関である。海外で労働を希望する人々はPOEAのウェブサイトで個人情報登録し、国・職業・斡旋業者等が記載されている求人情報を見た上で応募することが可能である。POEAは応募者を選考し、雇用契約の審査・手続きといった事務的な作業を遂行する。また人材雇用・斡旋会社に対する規制の実施、フィリピン人労働者と人材雇用・斡旋会社・外国人雇用主間でトラブルが起きた際のヒアリングや調停を行うのもPOEAの役割である。

⁴⁶ なお、インドネシアも同条約を批准していない。

海外に渡った後の労働者の福祉を担うのは海外労働福祉庁（OWWA）である。OWWA は保険に似たサービスを提供している。具体的には、OFW は OWWA に対して 25 米ドル支払うことで、業務中の事故で一生残る障害を負った場合には 10 万ペソを上限に給付を受けることができる。加えて、OFW が死亡した場合、相続人は事故死の場合は 20 万ペソ、自然死の場合は 10 万ペソ、加えて葬儀代として 2 万ペソの給付を受けることができる。

一方、移民に対しては在外フィリピン人委員会（CFO）が担当している。CFO は移民の利益や生活の向上、また移民とフィリピン本国との社会的・経済的・文化的な絆を維持・強化するため、さまざまなプログラム・サポートを実施している。具体的には①出国前の登録や教育、②人身売買や家庭内暴力、誘拐、偽装結婚等に巻き込まれた場合の支援、③フィリピンへの投資・社会貢献・技術移転のサポート、などが挙げられる。

図表 9-5 フィリピン人労働者・移民に関係する主な機関

機関の名称	主な機能
海外雇用庁 (POEA)	■人材雇用・斡旋会社へのライセンスの付与 ■人材雇用・斡旋会社、外国人雇用主、および POEA の規則に違反した労働者に対する訴えのヒアリング・調停 ■民間人材仲介会社へのインセンティブおよび懲罰に関するメカニズムの構築 ■最低労働基準の設定 ■OFW を雇用する外国人雇用者の認証・登録 ■雇用契約の審査および処理 ■海外労働市場の監視および調査 ■OFW の出国支援 ■OFW の登録システムの整備 ■公教育と情報キャンペーンの拡充 ■雇用前のオリエンテーション・セミナー実施 ■違法に雇用された労働者への法的サポート ■NGO、労働組合とのネットワーク支援 ■フィリピンへの帰国支援
海外労働福祉庁 (OWWA)	◎OFW 一人につき 25 米ドル支払うことで以下のサービスを受けることが可能 ■海外での業務中に事故で（身体の一部が）切断されたり、一生残る障害を負った場合、10 万ペソを上限とした援助を受けるさらに事故死の場合は 20 万ペソ、自然死の場合は 10 万ペソ、加えて葬儀代として 2 万ペソの資金が相続人に支払われる ■出国前に労働契約や出稼ぎ先の国の情報、空港での手続き等についての包括的なセミナーを丸 1 日間実施する ■海外での生活に備えるため、語学のトレーニング、異文化理解、ストレスマネジメントから構成されるトレーニングを 3 日から 6 日間行う ■航海士、OFW の子女への奨学金 ■OFW およびその子女に対する語学や IT (Microsoft Office の使い方等) のトレーニング ■社会心理的なカウンセリング、調停、空港でのサポート、病院・収容所への訪問、労働関連の訴訟のサポート ■困窮した OFW および国外に残された家族の帰国、政治不安や自然災害が発生した際の緊急帰国をサポート ■フィリピンへ帰国に備え、価値観の形成、金融リテラシーの向上、起業家精神の開発等に対するトレーニングを実施する
在外フィリピン人委員会 (CFO)	■反人身売買の活動 ■在外フィリピン人の生活の改善や利益につながるプログラムの作成および実施 ■在外フィリピン人と本国との社会的・経済的・文化的な絆を維持・強化する

（出所）各機関のウェブサイト等より大和総研作成

移民・出稼ぎ労働がフィリピン経済に与える好影響

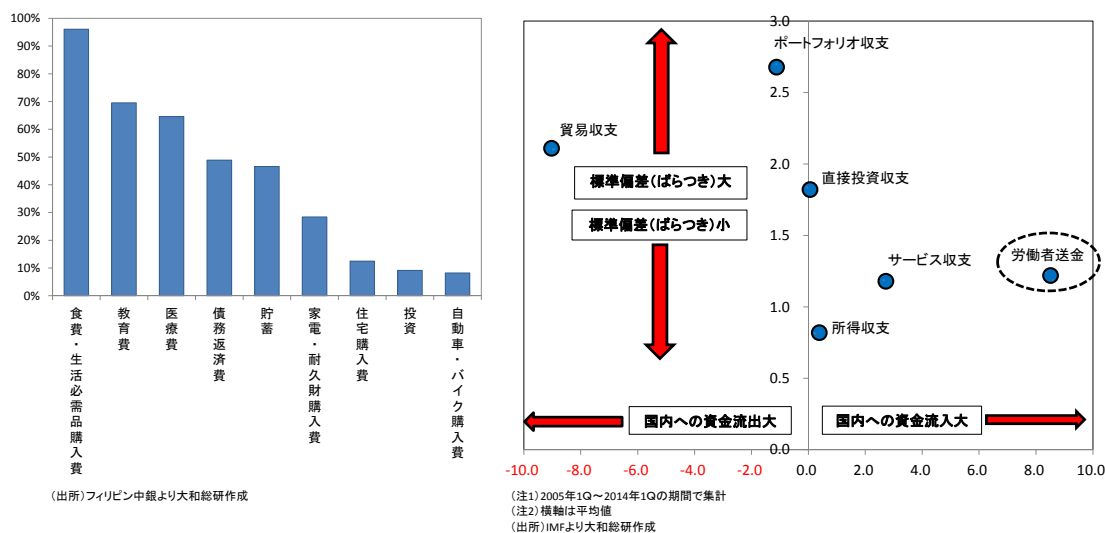
移民と出稼ぎ労働者はフィリピン経済に大きく貢献している。国外からの送金額は 1975 年には 1 億米ドルにすぎなかったが、2013 年には 229.7 億米ドルに達した。これは同年の名目 GDP の 8.4% に相当する規模である。

送金はフィリピンの旺盛な個人消費を支える原動力となっている。フィリピン中銀によれば、OFW からの送金は主に食費など生活必需品の購入費や教育費、医療費、家電・耐久財の購入に回されており、これはフィリピン人の生活水準および教育水準の向上に貢献したと考えられる。

経常収支の改善にも送金は大きく貢献している。フィリピンの経常収支は貿易収支の大幅赤

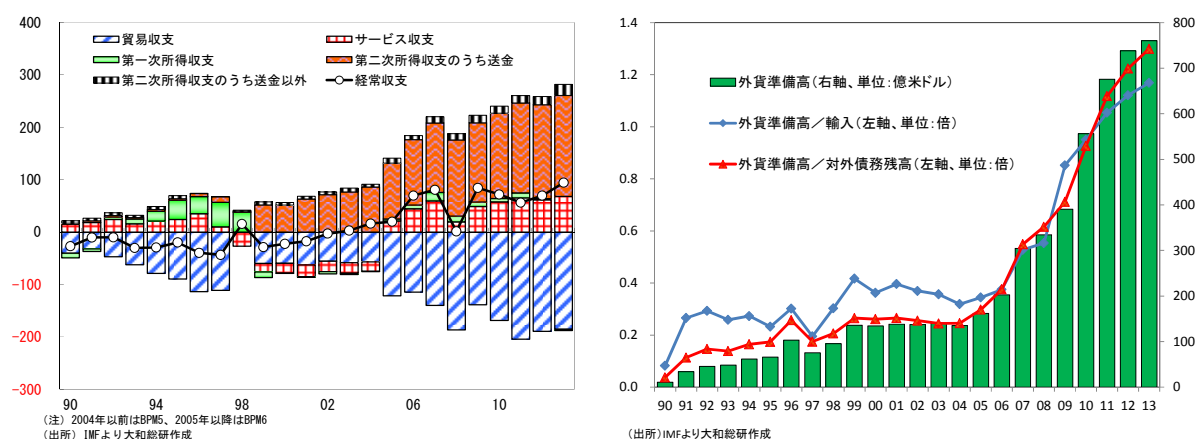
字もあって慢性的に赤字が続いていたが、OFWの急増が始まった2003年に黒字に転じ、2006年以降は大幅黒字が続いている（2008年は例外）。背景の一つは2000年頃からコールセンターやシステム開発等のBPO/ITO（ビジネス・プロセス・アウトソーシング/ITアウトソーシング）産業が発展し、サービス収支が黒字化したことであるが、これ以上に重要な役割を果たしたのが送金の増加である。下図に見られるように、送金は経常収支の項目の中でも非常に大きな黒字幅を持ち、変動幅もあまり大きくないという特徴がある。

図表 9-6 海外送金の使用用途（左図、2014年2Q）、経常収支の規模と標準偏差（右図）



経常収支が大幅黒字となった影響で、フィリピンの外貨準備はこの10年間で激増した。2013年末時点の外貨準備高は輸入額の14.2ヵ月分、短期債務残高の6.8倍であり、これはIMFが望ましい外貨準備高の水準としている輸入額の3ヵ月分、および短期債務残高の1倍を大きく上回っている。特に2010年に誕生したベニグノ・アキノ政権以降、格付機関によるフィリピンの格付け引き上げが継続されたが、これには国際収支および対外ポジションの改善といった要因が大きな影響を及ぼしている。

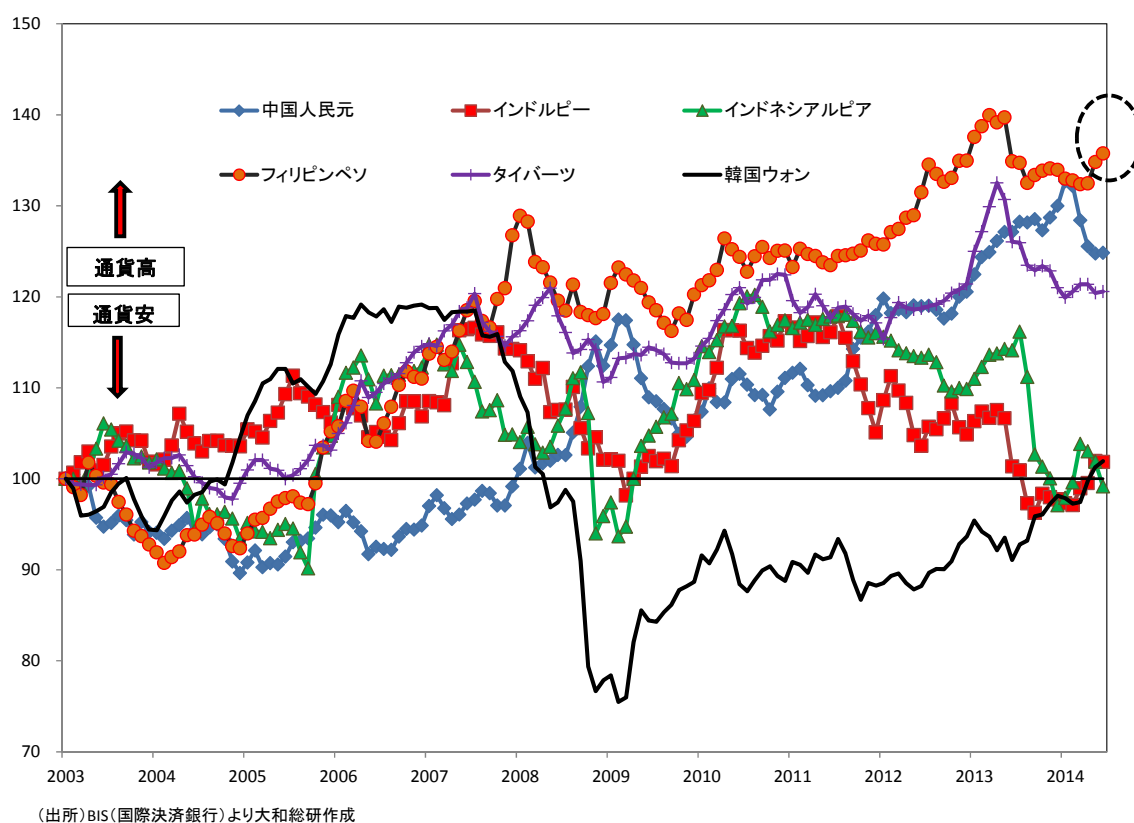
図表 9-7 経常収支の推移（左図、単位：億米ドル）、外貨準備高の推移（右図）



移民・出稼ぎ労働がフィリピン経済に与える悪影響

一方で多額の送金がフィリピン経済に対してさまざまな経路を通じて悪影響を与えている懸念がある。一つ目は為替レートの上昇を通じた輸出競争力の低下である。主なアジア新興国通貨の実質実効為替レートの動きを見ると、フィリピンペソは外貨準備が急増した2006年頃から他国通貨と比較して上昇している。この期間、フィリピンは安定した経常黒字と潤沢な外貨準備の存在を築き上げ、これがペソの大きな買い材料となったとみられる。

図表 9-8 実質実効為替レートの推移（2003年1月=100）



頭脳流出も問題である。図表 9-3 の通り、2013 年の移民の 35.6%は専門・技能職に就いている者であるため、今後フィリピン経済が成長するに従って需要が高まるとみられる熟練労働者が不足すると懸念される。

中でも注目されるのは医師・看護師である。フィリピン保健省の事務次官は「現在（筆者注：2014 年 2 月 11 日）、フィリピンでは医師と患者の比率を理想的な水準である 1:1,000 に引き上げるため、今より 3 万人多くの医師が必要である。」といった発言をしている⁴⁷。また、2013 年

⁴⁷ InterAksyon “IS THE DOCTOR IN? There are only 7 physicians per 10,000 Pinoys, says DOH” (2014 年 2 月 11 日)
<http://www.interaksyon.com/article/80546/is-the-doctor-in-there-are-only-7-physicians-per-10000-pinoys-says-doh>

7月に提出された医療従事者の待遇改善を目指す法案⁴⁸によれば、フィリピン国内の看護師と患者の比率は1:40から1:80であり、必要水準である1:20を下回っているという。

この問題の背景には、医療セクターにおいてはフィリピンと先進国間の待遇の差が労働力の移動に直結しやすいことが考えられる。労働雇用省（DOLE）傘下の地方雇用局（BLE）の資料⁴⁹によれば、フィリピン国内で2010年8月に勤務していた医師の平均年収は27万3,888ペソ（約66.3万円⁵⁰）、また求人サイトであるJob Streetによると、2014年8月末時点で募集している看護師の平均年収は、職歴1年未満は10万8,000ペソ（約26.1万円）、職歴が1年から4年の者は12万ペソ（約29.0万円）、職歴が5年以上の者は19万2,000ペソ（約46.5万円）であった⁵¹。一方、アブダビのある病院ではフィリピン人看護師を約120万ペソ（約290.4万円）の年収で募集している⁵²。この給料格差からフィリピン人看護師はもちろん、医師までもが看護師として国外で働くケースが相次いでいる。

医師や看護師の不足は、医療機関へのアクセスが困難な地域の増加や医療現場の疲弊等を通じフィリピンの医療サービスを低下させる。もちろん、フィリピン政府はこのような状況に対処すべく、医療従事者の処遇改善に継続的に取り組んでいるものの、成果はあまり挙がっていない。フィリピン以外の途上国でも、先進国の労働市場とのリンケージがある程度存在する特定の職種では、国内での待遇を改善しない限り頭脳流出や雇用のミスマッチが相次ぐとみられ、政府はこうした点に留意した海外雇用政策を行っていくべきであろう。

労働力の輸出では雇用問題は解決しない？

フィリピン政府は移民や出稼ぎ労働者といった形で労働力の輸出を推進してきた。これは一見するとフィリピン国内の労働供給を逼迫させ雇用環境を改善させられると思われるが、実際はその通りになっていない。2013年のフィリピンの失業率は7.1%と他のアジア新興国と比較して高水準であった。不完全就業者率⁵³も20%付近で高止まりし続けている。高い失業率の背景には高い出生率といった問題もあるが、2012年と2013年の2年連続で高い成長率を達成したにもかかわらず雇用環境が好転しなかったことに鑑みると、国内産業の構造に何かしらの問題があったのではないかと考えられる。

⁴⁸ HB00054 AN ACT GRANTING FIXED HONORARIA AND ADDITIONAL INCENTIVES AND BENEFITS TO BARANGAY HEALTH WORKERS, AMENDING FOR THE PURPOSE OF REPUBLIC ACT 7883 OTHERWISE KNOWN AS THE BARANGAY HEALTH WORKERS INCENTIVES AND BENEFITS ACT OF 1995 http://www.congress.gov.ph/download/basic_16/HB00054.pdf

⁴⁹ BLE (2012) Industry Career Guide – Health and Wellness
<http://www.ble.dole.gov.ph/publication/ICG%20Health.pdf>

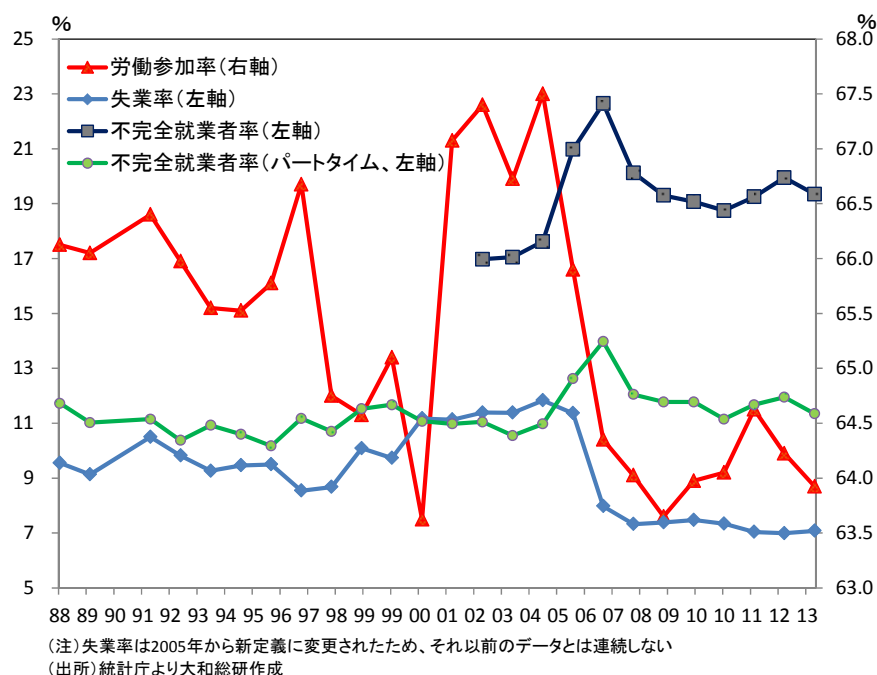
⁵⁰ 1ペソ=2.42円として計算（以下同様）

⁵¹ JobStreet.com Salary For Nurse “Salary Report”
<http://my.jobstreet.com/career-enhancer/basic-salary-report.php?param=Nurse%20||170||sg>
で示されている月収を12倍した数値

⁵² PHACCESS “US-based hospitals in Abu Dhabi hiring nurses” (2014年1月20日)
<http://www.phaccess.com/2014/01/us-based-hospitals-in-abu-dhabi-hiring.html>
で示されている月収を12倍した数値

⁵³ 就職しているものの、より好条件の職を探している者の割合

図表 9-9 雇用関連指標の推移



英語力をより強い武器とするために

フィリピンは特に近年、国策として労働力の輸出を推進した結果、海外での雇用契約数はフローベースで年間 200 万人を超えた。また、国外からの送金は対名目 GDP 比で 10% 近くの規模に達し、力強い個人消費の源泉となっている。

この躍進には、フィリピン人の実用的な英語力が高い点が深く関わる。フィリピンは英語も公用語となっており、公共放送で使われることもある。また、初等教育の段階から英語の授業があり、中等教育では数学や理科といった理数系科目の授業が英語で行われているなど、英語に重点を置いた教育制度もフィリピン人の英語力を高める要因の一つである。

一方で、フィリピン政府はこれまで移民や出稼ぎ労働者からの送金に依存し、産業育成を他国よりもあまり重視してこなかった。この結果、国内での雇用創出力は依然弱く、失業率は高止まりしている。さらに医師や看護師を初めとする先進国の労働市場とのリンケージがある程度存在する一部の職種では、労働者の国外流出が問題となっている。

フィリピンのような人口が 1 億人を超える国で雇用問題を解決するためには、結局のところ途上国の経済政策の基本に戻り、インフラ整備や汚職対策、外資系企業の誘致等を一層促進して、国内産業の発展に努める必要があると思われる。この点フィリピン人の英語力の高さは、海外で働く上での優位性をもたらすだけでなく、同国でコールセンターやソフトウェア開発などの BPO（ビジネス・プロセス・アウトソーシング）産業を初めとするビジネスを活発化させる上でも武器になるはずである。