

# ドイツにおける

# 外国人労働者問題の現状と課題



● 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 国際研究部主任調査員補佐 大島秀之 おおしま・ひでゆき

ドイツでは、少子高齢化の急速な進展により、将来人口が大幅に減少することが予想される。このため2001年以降、人口減少に伴う労働

力不足に対処する総合的な戦略を策定するための議論が活発に行われ、04年7月に新移民法が成立し、05年1月から施行された。

新移民法は、「ワン・ストップ・ガバメント」原則を導入し、「滞在許可」と「就労許可」の手続きを単一の許可に統合した。また、合法的移民のドイツ社会への統合化を促進するための統合コースに関する規定を盛り込んだ。

04年末現在、ドイツに滞在する外国人は672万人であり、全人口の8.2%を占めている。02年の外国

人の労働力人口は363万人であり、外国人の失業率は19.1%であった。

## 1. 新移民法の制定

新移民法は、「滞在法」、「EUM市民の移住の自由に関する法律」および既存の法律の諸改正から成る。さらに、新移民法に基づき、初めてドイツに入学する外国人およびドイツ国内に滞在する外国人の雇用について規定する「新規入国外国人の就労許可に関する法令」（就労法令）や「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令」（就労手続法令）などの法令が制定された。

新移民法は、従来4種類に分かれていた滞在許可を、期限付きの「滞在許可」と無期限の「定住許可」の

2種類に整理統合した。滞在の権利は、雇用、教育訓練、人道的理由や家族の呼び寄せなど、滞在の目的に応じて決定される。

新移民法の核心的要素は、「ワン・ストップ・ガバメント」原則の導入である。外国人は、従来のように、滞在許可と就労許可という2つの別々の申請手続きを行う必要がなくなり、所轄の外国人局に滞在許可の申請書を提出するだけでよくなった。申請を受けた外国人局は、申請書を地方の雇用当局に送付して就労を許可するか否かの決定を求め、その結果を滞在許可に記載する。

## 2. 新移民法における外国人労働者の受入れ

新移民法は、1973年に導入された外国人労働者募集停止規定を維持している。外国人労働者の就労目的の入国と滞在は、引き続き厳正な規則によって特定の労働や資格に対してのみ許可される。労働市場政策の運営主体の連邦雇用エージェンシーが、労働市場への影響や、ドイツ国民、欧州連合（EU）市民への斡旋を優先するなどの要件に配慮して就労認可を行う。これは、すでに国内で暮らしている外国人が低技能の労働市場に参入する際の認可についても当てはまる。

高度な技能を持つ外国人労働者は、連邦雇用エージェンシーの認可なしに、無期限の定住許可が与えられる。高度技能者は、①特別な専門知識を

もつ学者②卓越した地位にある教授や科学者③公的年金庫保険に加入できる上限額の2倍以上の所得（2005年の場合8万4600ユーロ以上）がある特別な職務経験を有する専門家や幹部職員——とされている。

3年以上の職業教育を必要とする技能労働への外国人の就労は、就労法令、就労手続法令に規定されている場合に認められる。就労許可は通常、外国人労働者の労働条件が同レベルのドイツ人労働者より劣っていないことが前提となる。報酬は、ドイツの賃金協約に従わなければならない。賃金協約がない場合は、その地域で一般的な給与の最低限が適用される。

2004年にEUに新規加盟した中東欧諸国の国民は、ある一定の職に適したドイツ人または同等の資格を持つ候補者がいない場合にのみ、その職に就くことが許可される。ただし、EU新規加盟国の国民は、非EU加盟国の国民より優先される。

外国人留学生は、大学課程修了後、資格に見合った仕事を探すために最長1年間、滞在許可を延長すること

ができる。

呼び寄せ家族には、すでにドイツに居住する外国人と同等の労働市場参入権が与えられる。

アイデアと確かな財源を持つ外国人経営者は、自営業に従事するための滞在許可を取得できる。その許可基準は通常、投資額が100万ユーロ以上で、10人分の雇用を生み出す場合、満たしていると判断される。自営業者は、事業計画が順調に進んで生活費が保障されれば、3年後に定住許可を取得できる。



ドイツの製造現場で働く外国人労働者

### 3. 社会統合政策

ドイツでは、移民や移民の二世、三世の失業率が著しく高く、外国人子弟の教育水準の低下が深刻な問題となっている。こうした問題に対処するため、新移民法には、合法的移民のドイツ社会への統合化を促進するための統合コースに関する規定が盛り込まれた。

統合コースは連邦政府が主体となつて実施するプログラムであり、原則として、ドイツ語の話せない新規移民に対して義務化されている。また過去に入国した移民も統合コースを受講する権利を有する。

統合コースの内容は、600時間のドイツ語教育コースと、30時間のドイツの歴史・文化・法律等を扱うオリエンテーションコースで構成される。ドイツ語教育コースは、日常生活において困らないドイツ語能力の習得を目標としている。カリキュラムは第1段階（基礎語学300時間）と第2段階（中級語学300時間）に別れている。

オリエンテーションコースは、ドイツの政治と国家運営のシステム、

とりわけ、自由民主制、政党制度、連邦構造、福祉制度、平等の権利、寛容および宗教の自由の重要性を移民に理解させることを目的としている。

ドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースが終わると、最後に両コースの修了試験が実施される。

### 4. 今後の課題

政府が2001年に連邦議会に提出した新移民法の当初案には、高度技能者以外の外国人労働者受入れに道を開く「ポイント制による最適な選抜手続き」が盛り込まれていた。

野党のキリスト教民主・社会同盟は、失業率が約10%の状況下での、外国人労働者の受入れ拡大に強く反対し、法案審議の段階で、ポイント制に関する条項が削除された。しかし、高齢化の進展に伴う労働力不足に対応し、ドイツの競争力を強化していくためには、優秀な外国人労働力の受入れが必要であるとの意見が強い。労働市場の状況に応じて、高度技能者以外の労働者を受入れるための規定整備が今後の課題となっている。

# 韓国、外国人労働者への新たな アプローチ — 雇用許可制度がスタート —

● 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 主任調査員 天瀬光二 あませ・みつじ

## 外国人労働力導入の プロセス

1960年代から70年代にかけての韓国は労働力送り出し国の一つだった。これが1980年代末頃から人手不足の問題が生じ、外国人労働力の受入れ国に転じる。このような労働力の流れの逆転は、韓国人の収入の増加、教育水準の向上と出生率の低下などの要因によって引き起こされた。

韓国経済の急速な発展は、小規模な製造業や建設業など、熟練度の低い労働力を必要とするいわゆる3K産業を中心に、1980年代末期以降人手不足のさらなる悪化をもたらした。政府はこの深刻な人手不足に

対処するため、1991年11月、在外被投資企業のための「産業技能訓練生プログラム」をスタートさせた。

これにより在外被投資企業は、在韓国の子会社で雇用されている労働者を本社で訓練し、本来のポストに帰任させることができるようになった。

しかし、このプログラムを利用できるのは大企業に限られていたため、政府は1993年11月、中小企業向けに新たな「職業訓練生プログラム」を導入する。「職業訓練生プログラム」とは、外国人が従業員300人以下の中小規模の製造企業に1年間訓練生として導入される制度（必要であれば訓練期間は1年間延長することが可能）であった。この

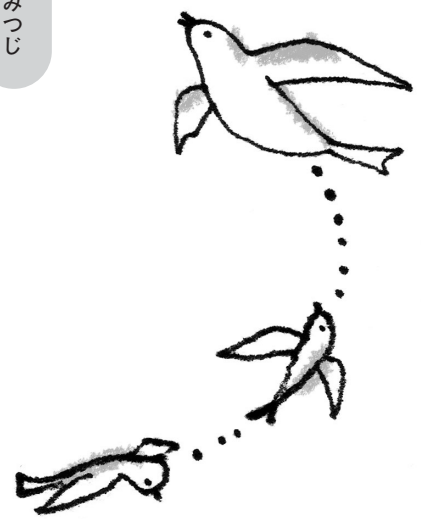
プログラムは、当初中小規模の製造企業のために導入されたが、その後拡大されて、1996年には沿岸漁業も、そして1997年には建設産業も含まれるようになった。

## 職業訓練生プログラム への批判

ところがこの「職業訓練生プログラム」は、参加する外国人労働者が「従業員」ではなく「訓練生」として分類されるため、労働法に基づく保護を受ける法的権利を持たなかった。多くの職業訓練生は、実際に労働力を提供しているにもかかわらず、その資格が「訓練生」であるため、労働法に基づく十分な法的保護を享受できないことを理由に職場を

去った。その上、このプログラムに基づいて導入された訓練生は人数が限られていて、外国人労働者を求める中小企業の労働力需要を満たすことができなかった。この状況を改めるため、2000年4月には「訓練後雇用プログラム」が導入された。このプログラムの特徴は、中断せず1つの企業で2年間働いた職業訓練生は「訓練生」としてではなく「従業員」としての資格で、もう1年間韓国に居住して働く権利を得られるというものだった。さらに2002年には、2年間の訓練期間が1年間に短縮される一方で、訓練後の労働期間は1年間から2年間に延長された。

しかし、いずれのプログラムも労

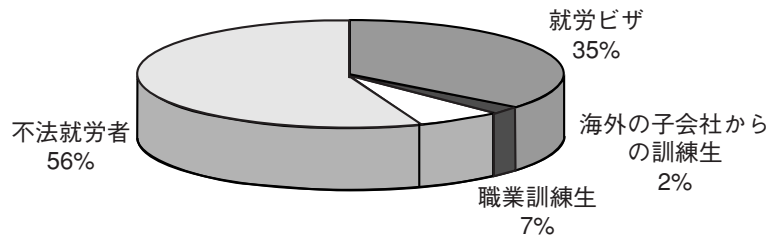


政策には一連の修正と変更が加えら

### 雇用許可制度を導入

このように、韓国の外国人労働者  
このように、韓国の外国人労働者  
このように、韓国の外国人労働者

《図1》外国人労働者の内訳



出所：韓国法務部

国内で労働者を見つけれない場合

建設業、農牧業、およびサービス業  
の6分野（飲食業、ビジネス支援業、  
社会福祉、清掃、介護、家事）に属  
する従業員300人未満の雇用主は、

### 雇用許可制度の特徴

「雇用許可制度のもとでは、製造業、  
建設業、農牧業、およびサービス業  
の6分野（飲食業、ビジネス支援業、  
社会福祉、清掃、介護、家事）に属  
する従業員300人未満の雇用主は、  
国内で労働者を見つけれない場合

れてきたものの、そのどれ一つとし  
て、外国人労働者問題に対する決定  
的な解決策とはならなかった。政府  
が人手不足を根本的に解決すること  
なく、いくつかの手段に頼っている  
間、2002年末には不法就労者の  
数は総外国人労働者数の80%近く  
も達し、喫緊に解決すべき深刻な社  
会問題となった。このような状況の  
もとで韓国は、企業の人手不足を緩  
和し、不法就労者の問題を解決する  
ための新たな制度を必要としていた。  
こうした状況を背景に、政府は20  
03年7月「外国人労働者雇用法  
(Act on the Employment of Foreign  
Workers)」を制定、「雇用許可制度」  
の導入に踏み切った。同制度の導入  
を受け、「職業訓練生プログラム」は、  
2007年1月をもって廃止される  
ことになった。

《図2》国籍別に見た不法就労者

(単位：人)

	2000年12月	2001年12月	2002年12月
合計	188,995 (100.0)	255,206 (100.0)	289,239 (100.0)
中国	95,648 ( 50.6)	130,291 ( 51.1)	149,436 ( 51.7)
韓国系中国人	57,348 ( 30.3)	72,332 ( 28.3)	79,737 ( 27.6)
バングラデシュ	14,400 ( 7.6)	15,538 ( 6.1)	16,170 ( 5.6)
モンゴル	13,000 ( 6.9)	15,458 ( 6.1)	13,638 ( 4.7)
フィリピン	12,800 ( 6.8)	16,843 ( 6.6)	18,128 ( 6.3)
タイ	12,400 ( 6.6)	17,330 ( 6.8)	19,934 ( 6.9)
ベトナム	7,780 ( 4.1)	12,611 ( 4.9)	14,445 ( 5.0)
パキスタン	6,050 ( 3.2)	6,651 ( 2.6)	6,369 ( 2.2)
ウズベキスタン	4,900 ( 2.6)	6,923 ( 2.7)	7,540 ( 2.6)
インドネシア	1,740 ( 0.9)	9,870 ( 3.9)	15,368 ( 5.3)
その他	20,277 ( 10.7)	23,691 ( 9.3)	28,301 ( 9.8)

注：( ) 内の数字はパーセント。  
出所：韓国法務部

労働部から許可を得た上で外国人労働者  
を雇用することができる。雇用  
契約期間は原則として1年間とする  
が、最長3年間まで延長することが  
可能。雇用許可制度に基づいて受け  
入れられる外国人労働者の人数、そ  
の雇用分野および送り出し国は、外  
国人労働者政策委員会（委員長：政  
府政策調整担当大臣（Minister of  
Government Policy Coordination）

によって決定され、毎年調整を受け  
る。  
また、現行の「職業訓練生プロ  
ラム」のもとで労働者を送り出す国  
として指定されている国数（合計で  
17カ国）が多すぎるという批判が  
あることから、雇用許可制度のもと  
では、送り出し国の候補国は、中国、  
モンゴル、フィリピン、ベトナム、  
インドネシア、タイ、スリランカ、

《図3》 移民労働者に対する労働関連諸法と社会保険制度の適用状況

	雇用許可制度のもとにある労働者	訓練後雇用の従業員	訓練生		不法就労者
			職業訓練生	海外の子会社からの訓練生	
法的根拠	外国人労働者雇用法	移民法	外国人職業訓練生の保護と管理のための指針(労働部)	海外子会社からの職業訓練生の保護に関する指針(労働部)	外国人労働者の苦情処理に関する指針(労働部)
労働関連諸法または保護の適用	労働基準法およびその他の労働関連諸法が韓国労働者と平等に適用されている	労働基準法およびその他の労働関連諸法が韓国労働者と平等に適用されている	労働基準法の一部の条項のみ適用	労働基準法の一部の条項のみ適用	労働基準法の一部の条項のみ適用
	最低賃金の適用	最低賃金の適用	最低賃金の適用	最低賃金の適用	最低賃金の適用
	労働安全と労働衛生の適用	労働安全と労働衛生の適用	労働安全と労働衛生の適用	労働安全と労働衛生の適用	労働安全と労働衛生の適用
労災保険	対象	対象	対象	対象	対象
健康保険	対象	対象	対象	対象外	対象外
国民年金	対象(送り出し国との二国間協定)	対象(送り出し国との二国間協定)	対象外	対象外	対象外
雇用保険	対象	対象	対象外	対象外	対象外

出所：韓国法務部

カザフスタンの8カ国に絞られた。政府は1年おきに不法就労者の割合、雇用主の選好等について評価を行い、各送り出し国に対する移民労働者の割当調整を行うが、評価結果によつ

### 不法就労者の実態

韓国に雇用許可制度の導入を決意

ては送り出し国の指定を解除することができるとが

させた不法就労者の実態を見てみよう。労働市場における外国人労働者は35万8000人(2005年5月現在)で、総労働人口の1.5%、全賃金労働者の2.5%を占めている。韓国で特徴的なのは、図1に示すように、外国人労働者の56%(19万9000人)が不法就労者であることだ。不法就労者の恒常的増加は、韓国の未熟練外国人労働者政策がうまくいかなかったことを意味している。

図2は不法就労者を国籍別に見たものだ。不法就労者の約半分が中国系であり、またその半分が韓国系中国人であることがわかる。不法就労者数は、中国に続くのがタイ(6.9%)、これに次ぐのがフィリピン(6.3%)、バングラデシュ(5.6%)、モンゴル(4.7%)の順となっている。

### 外国人と共存できる社会を目指して

雇用許可制度が軌道に乗り、適正な運用が為されれば、不法労働者の割合は減じていくものと思われる。韓国政府の次なる課題は受け入れた

外国人労働者をいかに社会に適応させていくかだろう。外国人労働者雇用法の第22条には、「外国人であることを根拠に、外国人労働者に差別待遇を行ってはならない」と定められている。この規定は、外国人労働者が韓国人労働者と平等な処遇を受けようとする道を開く。外国人労働者に国内労働者と同等な待遇を確保するには、法制度の整備など社会制度の再構築が必要だ。図3は、労働関連諸法と社会保険制度が現行において外国人労働者に対してどのように適用されているかを整理したものである。

韓国の外国人労働者政策は「雇用許可制度」の導入により新たな段階に入った。外国人労働者が韓国労働市場に占める割合は今後高まるものと思われる。外国人労働者の増加は人手不足産業を中心に労働需要を満たし経済発展を促す。しかし、その一方で受け入れられる社会のインフラ整備の遅れは、社会不安につながる予測不能なトラブルを引き起こすリスクを持つ。新制度の導入とともに、外国人と共存できる社会の再構築を進める韓国の行方が注目される。