

第2部 日本は外国人問題にどう対処すべきか - 諸外国の取り組みに基づいて -

基調講演

国際的視点から見た外国人問題

ブランソン・マッキンレー
国際移住機関 (IOM) 事務局長

皆様、本日はありがとうございます。尊敬してやまない同僚の皆様、友人の皆様、今日ここに一緒にできることを幸いに存じます。最初に私は心からの感謝とお祝いを日本外務省の友人の皆様申し上げます。今回のこのシンポジウムは一連のシンポジウムの第二回目となりますが、日本に焦点を当てていきながら、より広範にも視野を広げている移民の問題に注目しています。そして日本国政府とともにこの極めて重要な取り組みで一緒にできることを非常に嬉しく存じます。かくも多くの興味を寄せて下さっている研究者、政府関係者、NGO パートナー、学生の皆様、そして一般の皆様がおこし下さっていること自体が、私たちの大きな励みとなっております。また、海外からの非常に高名なエキスパートの皆様からの非常に素晴らしいご協力を頂けていること、そして今回ご参加頂けること、嬉しく思います。

時間も限られていますので、重要ポイントだけをかいつまんだ形でお話をしていき、それから非常に興味深い各国からの代表の皆様、ドイツ、アイルランド、韓国の皆様からの発表を伺いたいと思います。

さて、こういった国際的な移住の問題が極めて重要であるということ、そして国際関係だけではなく各国内において、経済や社会政策など多大な分野に対して影響をもたらしていることは、よくご存知の通りです。本日は、その中の多くについて語っていきます。殊にその中でも重要な、いかにして一番良い形で外国の皆様をそれぞれの社会の中で迎え入れることができるのか、受け入れていくことができるのか、という問題に注目していきます。この問題というのは、時には大きく分けて所謂、統合 (integration) という考え方、という考え方の中で語っています。けれど、そういったことについて語ること自体が前もっての思い込みを助長するものであります。私としては、そうではなく自国の社会の中にどうやって外国の方をうまく迎え入れることができるのか、そういうことについて考えていくべきだと考えています。それぞれの異なった時代においての異なった取り組み、そして切り口がありましたけれども、日本が、日本にとって一番良い形を探っていく中、考慮に入れなくてはいけないのは、日本固有の状況と、そして日本の経済・社会の持っている固有のニーズです。そういう中で、受け入れ、歓迎し、そしてまた外国の皆様を統合させていくための日本的なやり方、日本人によって日本のために作られているものでなくてはなりません。海外のモデルというのは、ケース・スタディーとして極めて有用なものであるかと思いますが、それは参考として示されるものにはなり得ましても、それをそのまま出来合のソリューションとして当てはめるわけには参りません。日本で何が起きるのか、というのは皆様にかかっています。少なくとも国際移住機関そして他の国の責任ではないわけです。またそれが担うべきものではありません。ではあります。色々話をしていく中でベストなあり方を探り、そして皆様からはカバーされていなかった問題について拾い上げていくことも重要かと思えます。

現行のモデルとしては、第一に挙げられますのが、同化 (assimilation) させていくというモデルです。これは、人々が社会の中に溶け込んでゆく、そして完全にそれと一体感を持たせていくとい

うことを示しています。これが、多くの移民を受け入れてきたアメリカ合衆国を含めた国々の理念上の基本的なモデルとなっています。少なくとも理念上は、海外から新しく渡ってきた人達がやって来て、そして言葉を身につけ、そして国の中の制度、機関、仕組みを受け入れ、そして第二世代等といったような時代を経たところで完全に構成員として統合される、そういった要素によって作り上げられてきている。所謂ルツボという言葉で言及されてきました。ところが、実際問題としてはルツボといいながらもその中へは溶けることがなかったような要素というのは必ずございます。そして完全に均一に、皆が同じような新しい人類になってきたのではありません。例えばアメリカ、オーストラリア、カナダというのは一種のブレンディング過程、もしくは人々が色々と混合されることで構成された社会ではありますけれども、例外は常にありました。例えばかつては奴隷であったアフリカ系アメリカ人。彼らは完全に同化されるということはありませんでした。そしてそれだけではなく、異なった民族的背景、人種的背景、もしくは宗教的背景を持っている人々、そういったことが台頭していくに伴って、同化モデルというものは理念性、観念性が高まっていき、現実とは乖離したものとなっていきました。おそらく現在は完全同化型のモデルを持っている国はないと思います。そして時間をかけることによって、新しく渡ってきた人達は、そこに従来から住んでいる人達とレプリカになる、もしくはこういった従来からあった要素と新しくやってきた要素を完全に合体させ、溶け合わせたような新人類となることもありうるとは考えていない人が殆どだと思います。

もう一つの対極となる考え方としては、多文化主義 (multiculturalism) があります。多文化主義というのは、基本的に多くの外国からの人々の受け入れを可能にします。けれども、そういった新しく来た人達の中からの新規のアイデンティティーを築くのではなく、外国からやってきた人達の独自のあり方を尊重し続けていくということが基本になっています。国によってはこうした多文化主義を公式な政策として謳っています。カナダがそういった例として挙げられます。公職にある人に聞けば、それが我々の政策だと答えるでしょう。即ち、人を迎え入れて、そういった人達独自のアイデンティティーを認めてゆくということです。理念上は、これは興味深いけれども、現実としてはこれもまた実現はされていません。といいますのも、例えばアメリカ合衆国のように、非常に大きく、規制がされず、そしてルーズな構成を持っている社会では、全体に対してある程度は妥協する、もしくはそれに合わせていくということが必ず出てきます。幾つかの特定の基準を尊重しなければなりません。その中で、社会に対しての義務、責任、暗黙の了解として守らなければならない原則というものがあります。ということで、多文化主義というものはそれなりの限界はありますけれども、政策のスペクトラムで言いますと、数多くの移民を受け入れている国のあり方として同化の全くの対極でございます。それは対比できるものです。

今も多くの移民を受け入れているところがありますけれども、ヨーロッパで起きている動きというものはそういった意味で非常に興味深く思えます。この場合のヨーロッパというものは 25 カ国の EU の加盟国、公的にヨーロッパと見なされているところです。ここでは、非常に興味深い動きを同化対多文化主義という軸の上で位置付けることができます。また、どうやって人々が、そういう風にして統合されるか否かということを見ていくことも興味深いものです。自分たちの従来から持っていた独自の慣行、生活、風習、宗教、その他等をそのまま持ち続け、そして共通の規範に対しては最低限の恭順ということで認めるのか、それとも全員が足並みを揃えて同じ方向に向かっていかなければならないのか、ということについて考えさせられます。現在、ヨーロッパでは各国が様々な地点に置かれていて、自分たちが今後どうするのかということはまだ決められていません。

もう一つ申し上げたいのは、時間軸の問題です。確かにこういった選択肢としまして、一方では同化、そして他方においては多文化主義というものがありますけれども、もう一つ個々で絡んでくるのは、時間的な要素です。というのは、生涯をそこで暮らす人々に対して、そしてその子々孫々に至るまでずっと住んでいく場合と、あくまでも短期間の滞在だけに留まる人達、そういったところで期待されるものが違ってきます。殊に 21 世紀から、移住そして移民に関しては、短期的な移民や移住ということに対して注目する傾向にあります。サービス提供者ということで、あくまでも一

時的な滞在に留まっているという場合、そういった人々がどういった権利や責任を担うのかということと同じスペクトラムに照らし合わせてみていくことも必要です。確かにこういった人達が自分達の同じ国籍の人々、同じ民族の人々、同じビジネスの人々だけの中に閉じこもっていく、そういったグループ化といったことは可能ではありません。そういったことは大都市の中で、皆様もご存知の現象として見られています。けれども、それだけではなく、何らかの形でその人達が自分達を統合させていくこともできるわけです。

例えばイタリアにおきましては、外国からの出稼ぎ労働者が地方選挙で投票するということが一般的になってきています。イタリア国籍を取得するということが想定されている人達ではありませんけれども、地方の様々な規制等下に置かれている人達で、ある一定パーセンテージを構成している人々です。よりリベラルな、もしくはより大胆で勇気ある地域は、そういった人達の投票権を認めています。そういったことから、極めて興味深いことに、非市民、国籍を持っていない、定住者でもない人達がそういった権利を社会の中で、共同体の中で持っていることとなります。それを持ったからと言って、必ずしも完全なる国籍もしくは市民権等といったことに繋がると想定しているわけではありません。そうすると、そういった外国人のコミュニティが、完全に溶け込むか、同化するのかという問題ではなくて、時間といった要素も考えなければいけません。例えば時間的に考えていきますと、五ヵ年契約であったならば、それはまた一つの問題であり、もしも無期限ということになっていて子供の教育もしくはどこに定住するのかという要素も入ってくるのであれば別の問題が出てきます。

この辺で私としてまとめたいと思っていますが、少しばかり実際のプログラム活動として何を実践できるのかということについて考えてみたいと思います。こういう問題に対応していくために幾つか考えられる事柄なのですが、政策を持つということ、コンセプトを持つということと議論を持つということ、何が一番良いアイデアなのかということについて考えていくことと、実践させていってそれをうまく機能させるということは全く別問題なのです。けれども私ども IOM (国際移住機関) は、あくまでも実践者です。私たちは実際に移住者と一緒に仕事をしています。多くの場合には政府、そしてそれ以外の様々な機関などの代理として働いています。その中で我々は、どうやってこういった移住をもっとうまく機能させていくのかということについて、経験をそれなりに積んできました。

第一に、自分が何をやっているのかをわかっていることが大切だと思います。政府が枠組みを設定すること、政策枠組みできちんと意味を成すものを作っていくことが大事だと思います。現在日本では、政策を巡る議論が始まっています。ドイツ、アイルランド、韓国、アメリカに於きましては、移民や移住についての政策議論はもっと長い間に渡って行われてきました。そして様々な結果を見せているのをこれから聞くこととなります。ではあります、基本的な枠組みの中における明確な体制、大きな流れをわかっていくことが大切なのです。自分が何を目指すのかをわかっていくことが大事なのです。

第二に、慎重に移民を選んでいくことも大事だと思います。具体的にどういった移民を社会が受け入れることができるのか、吸収することができるのかといったことを前もって整理した上で踏み切るべきです。言い換えますと、幾つかの規範、基準としてどういう人達を受け入れるのかということをも明快にし、それを守り、そして広く知らしめ、そして準備ができる期間を与えるということが非常に大事です。

これが第三点の重要ポイント、準備段階です。準備をする段階というのは極めて重要なものとなります。この場合には言語の教育もありますし、文化についてのオリエンテーションも必要です。そしてこれは、両サイドからの取り組みになります。移民本人だけでなく、受け入れ側にとっても努力が必要です。そして、うまくマッチングできるということを確認していかなければなりません。これは様々な情報テクニック、トレーニング・テクニック、そして明確なる政策を示していくことによってできます。教育も関わりますし、また必要なニーズをどうマッチングさせていくのかとい

うことも絡んできます。うまく機能しているプログラムをやっていくためには徹底的に考え抜いていくことも大事ですし、それを徹底的に考えていったところで、始め、中盤、終わりがどうなるのか、これをきちんと検討していくことも大事です。というのは、確かに人の行動を予言したり、それをコントロールしたりすることはできません。けれども、過去の失敗から学ぶことはできるはずで、5年後、10年後どこに至るのか、それを見通すことはできるのではないのでしょうか。そして様々な政策の動き等がありましたら、機関や制度等を組み立てて問題に対応できるような仕組みを作っていくことが大事です。というのは、公的な政策等だけを見ていきますと、予期しなかったこと、本来は想定されていなかった、つい出てきてしまった帰結というものが、実は多くの問題を引き起こしています。日本では、ブラジル系、ペルー系の日系人、そういった皆さんの場合がまさにそういった例ではないのでしょうか。まっとうで、正当性を有し、しかるべき理由をもって日本は受け入れることにしましたけれども、計画は組み立てられていなかった。そしてその結果、現在多くの問題をみせるに至ったのではないのでしょうか。

ということから、こういった全ての側面を考えていくことも極めて大事ですし、健康、治安、文化、宗教の問題、そういうことについて色々と考えなければなりません。何れの場合に於きましても、始まりから終わりまで徹底的に考え抜いて、自分達が何をを目指したいのか、どうありたいのかを考え、そしてもしもできることであつたらば、意図していなかった結果が出てくるのを未然に防ぐことが大事です。

日本のような国にとっては、それは他の国に比べて一層大事ではないのでしょうか。というのは高度に仕組みが出来上がった、そしてかなり単一文化的な、比較的面積の狭い島国で、人口が比較的多い、そういった状況の中において外国人のグループが出てきた場合のインパクト、そういった人達が問題であったり、また問題と見なされているとするといった状況であった場合には、より一層他の国に比べて直接的、また深刻な影響が考えられます。日本が、どれだけの数の移民を受け入れるのかという問題に取り組んでいく中で、やはり徹底的に、そして体系だった形で取り組んでいくことが大事だと思っています。目的とする成果というのは然るべきものであり、またそれを実現するためのプログラムも然るべきものであり、最終的には多くの国々のような結果を見せないようにしていくことが大事です。言い換えますと、コントロール不能な状況というのが他の国々で出てきておりますけれども、その結果、政治的な反動が非常に大きくなり、そして移民そのものを社会的、経済的、そして人道的なツールとして完全に拒絶するような事態に結びついている場合があります。そうならないように、是非ともやって頂ければと思います。

ご清聴感謝いたします。残りは他のパネリストからの発表を楽しみにしております。そして、外務省の皆様、ありがとうございました。

海外招待者からの報告 (抄)

ヴェルナー・ブルカルト
ドイツ外務省法務局移民・難民・査証問題担当特任官

ご参会の皆様、外務省及びIOMに心よりのお礼を申し上げたいと思います。今回私をお招き頂きまして、この素晴らしい方々の前で、お話しする機会を頂きました。お招き頂きましたこと、極めて光栄に存しているということをもっと申し上げたいと思います。

本シンポジウムに三人の外国からの報告者をお招きになった理由は、おそらく皆様の議論における比較基準というものを何か得たいと、そして他の国々の移民政策を、それからそれぞれの国々がどのような形で、この改革ということに取り組んできたのかということ、国のやり方と比較したいということであると思います。その意味で、ドイツを選ばれたのは少々疑問があります。しかしながら、これは適切な選択でもあるとも思います。

疑問があると思った理由は、ドイツにおける外国人それから移民の状況というものは、基本的な状況もカテゴリーも、日本とは非常に異なるということです。何十年にも渡って我が国の政治家も国民もドイツというのは移民の国ではないと基本的には考えていました。しかし事実は非常に違いました。通常の計算法で、外国生まれであるという基準を使うと、実はドイツは国内に居住している人の13%が外国人で、アメリカよりもこの数字は高く、世界第六位の移民の国ということになってしまいます。ルクセンブルグ、オーストラリア、スイス、ニュージーランド、カナダに続いて、外国生まれの人が沢山住んでいるのが我が国の状況です。国内に住んでいる人々の8.9%というのがドイツ以外の国籍で、絶対数では734万人です。日本では200万人だというお話がありました。日本の方が人口が大きいのので、比率が全く違うということがお分かり頂けると思います。トルコ人が187万人と一番多くて、その次が旧ユーゴスラビア100万人、ポーランドが33万人です。移民がいなければ、ドイツの人口は減少しています。1990年以降、移民による純増加分が460万でした。移住に関しますと、ドイツに移住してきた人が1,420万、国外へ移住して行った人が960万ということでした。2003年の単年度で見ると、76万9,000対62万6,000ということでした。流入の方が多かったため、減少の一途を辿る出生率による急激な人口減に歯止めがかかり、むしろ僅かながら人口増加という状況になっていました。高齢化の問題を移民は軽減しますし、必要な労働力が中長期的に担保されます。勿論そういった移民がいなければ活力ある経済を維持するのは難しかったということだと思います。しかし失業者が500万人を越える中では、なかなかこの議論は受け入れられません。また、人口構成上の問題の解決を移民に頼るということは無理があります。解決に貢献する一要素と捉えるべきです。

ドイツにやって来る移民の集団が日本とは非常に違うということをお知らせしたいと思います。2003年、76万9,000人の移民の中で13万3,000人がEUの他の国々からやって来ました。これは特別な例と考えられます。EUの規則、各国の国内法によって、EUにおいては自由に移動・定住ができることになっているからです。その際の唯一の前提というのは、それぞれ自立し、自ら及びその家族を養えるということだけです。EUの新規加盟国の国民に対しては特別な移行措置がとられており、7年間はドイツや他のEU諸国の依存的な職業に就くことはできないことになっています。それ以降は他のEUの国民と同じということです。ただ、第三国の外国よりは優先されることになっています。それから、旧ソ連からのドイツ系の人々があります。これは200年前のロシアのエカテリーナ大帝時代、ロシアに定住したドイツ人の子孫ということです。1990年以降このようなドイツ系の人々が230万人ドイツ連邦にやって来ました。昨年だけで7万2,000人でした。本日午前中のお話を伺って、ある意味で南米からの日系人の方々に匹敵するのかと思います。それから、集団と

しては小さいが政治的に非常にデリケートな旧ソ連独立国家共同体のユダヤ人があります。90年代から、大体20万人位、全体として移民として来ました。ただこれは、減少傾向にあります。それから、離散家族の再統合というものもあります。年間8万5,000人ということで、我が国憲法第六条と欧州人権条約第八条で特別な保護の対象となっています。最後のグループは、亡命を求めている人達とジュネーブ条約の下で保護の対象となっている人達です。これも92年には43万8,000人ということでピークを打ちましたが、2003年には5万人へと減少しています。加えて他のカテゴリーも当然あります。例えば、戦争あるいは内紛の難民、留学生、純粹の秘密移民といった人達がいます。後者に関してはその性格上、正しい数字というものは誰も知りませんが、2003年に警察が逮捕したのが10万人ということですから、実際の数字はもっと多いと考えられます。

今度は、何故ドイツを比較対象とすることが良いのかということについてお話ししたいと思います。数年に亘る激しい議論、政治的闘争、憲法裁判所の判決を経て、移民新法が制定されました。正式な名前を「移民の管理規制ならびにEU市民及び外国人の居住・統合の規制法」といい、今年の1月1日発効しました。この立法プロセスの最初の段階、1998年の当時の新政権が現行法の近代化ということを考えました。技術的には安全管理というところに焦点を当て、また現実に即した内容に現行法を変えようということが中心でありました。我が国の経済および労働市場でニーズによく対応したものにしたい、移民の管理を良くしたいというものでありました。それだけではなく、ドイツ国内に居住する外国人の統合を良くしようということでした。それから9・11以降ですが、治安、セキュリティということも、重要視されました。

政府、野党間の妥協の産物のような新法ですが、ここでは旧法との主な変更点に絞ってお話ししたいと思います。そのことによって我が国の政策転換の意図というものが一番よく分かります。最初にそれぞれのカテゴリーということで、経済活動を目的とした居住というところから始めたいと思います。第二次世界大戦以降、特に50年代、60年代、回復期にあったドイツ経済というのは大量の未熟練労働者を必要としているという状況でした。しかしながら一旦そういう需要が満たされると、70年代にはドイツの労働市場に対するアクセスというのは制度的に閉鎖されました。つまり閉ざされた労働市場になりました。しかしながら例外が技能、資格、出身国によって提供されました。例えば企業の幹部、管理職、科学者、研究者、音楽家、プロの選手、ジャーナリスト、飛行機や船舶の乗組員、看護師、芸術家、語学の先生、あるいは例えば特別な調理人のようなスペシャリスト。それだけではなく、ドイツ系の人々に対しても特別な規制、それから、国境近くに住んでいる人達、二国間協定締結国の間で認められた人達、アンドラ、オーストラリア、イスラエル、カナダ、モナコ、ニュージーランド、サンマリノ、アメリカ合衆国、および日本の市民というのは例外とされました。勿論、これ以外にも例外はありますが、大体はお分かり頂けたのではないのでしょうか。そして2000年にシュレーダー首相の下でグリーン・カードの制度が導入されました。ドイツ経済にはIT分野での人材不足があり、それを軽減するためです。このプログラムの下で1万5,000人以上のITの専門家がドイツに定住することになりましたが、これは限定的、つまり期限的な許可ということでした。このやり方が成功しましたので、独立委員会が設置され、新法の草案作成に乗り出しました。これは北米型の数量割当とポイント制を考えるというものでした。これは経済のニーズに応じた形での数量割当ということであり、また個人のポイント制、つまり個人能力、例えば学歴、実務経験等を勘案するというものでした。しかしこれは議会で議論されましたが、過半数を取れず、その後は閉ざされた労働市場の状況はかなり続くことになりました。高度な人材、例えば研究者、先生、管理職というような人達、特定の給料と特定の实務経験のある人だけが連邦雇用庁で認定されるという状況でした。そこで新しい別の規制が今度は自営業に対して導入されました。大きな経済的利益または特別な地域のニーズに対応しているとか、あるいは経済に肯定的な影響が期待されるとか、あるいは外国人の方がきちんと自分の資本を持っているとか、信用があるとか、あるいはビジネス・アイデアの実行がし易いという場合に、企業家に対して特別な居住許可を与えるということでした。具体的には100万ユーロを少なくとも持っているとか、十分な雇用が創出されるというようなことが基本にされました。申請書の中に事業計画というのが入っており、このような前提条件があった場合は、それが審査されて設備投資額等々を見て許可されるということでした。

もう一つ新しい規制としては、留学生を対象としたものです。かつては自国に戻ってドイツで修得した技能を自国の発展のために使うということでしたが、現実にはそれと外れたものとなった。最も優秀な人達は自国に帰らず、むしろアメリカ合衆国や他の先進国に行ってしまうことが多い。従って大学の学業を終えた後ドイツに残れるような機会を提供しようということになりました。技能にあったような職を探すのに一年間滞在の延期ということを許可するようになりました。その間見つけることができなければ、国を出て行かなければなりません。勿論その際には適切なドイツ人の労働力が存在しない場合のみ外国人の就労が認められるという基本原則が適応されています。かつては開発援助型の留学生に対する対応でしたが、経済の観点からの自国利益を中心とする考えになりました。さて、労働者の移住という観点からは EU レベルでの規制について申し上げたいと思います。これは熟練ということではあるが、高い技能を持った人ということではありません。その人達の雇用を行うことが公共の利益になると考えられた特別のケースにおいては、居住許可を認めても良いという EU の考え方があります。

次の人達は国際法、または人道的、政治的な理由による居住ということです。ドイツに対する移民の亡命者の占める割合というのは僅か 10%に過ぎません。安全な第三国という概念により、更にこれは減っていく傾向にあります。今回の新法の策定においては、漸減しつつも、この人道的な居住の権利ということについて、改善が次々なされました。この法律というのが 2004 年 4 月 29 日の欧州理事会指令の「第三国民と無国籍者の難民資格および地位の最低基準」に基づいています。国家によらない、また性別に関連した迫害に関しても明示的に難民指定の根拠とされることになりました。例えばソマリアの場合には迫害はあるけれども国家というのは存在していません。あるいは性別による迫害に関しては、アフリカの幾つかの国々においては未だ深刻な問題として残っています。女性性器切除の風習、これが対象になります。また、例えば出身国における今後の脅威等、強制送還に対する法的な障害も居住許可交付の根拠となります。あるいは、自らの落ち度ではないにも拘らず、出身国に帰国することができない場合にも許可されます。このような条項が入ったことによって、強制送還命令が次々と差し止められるというような状況は回避されました。経済難民に対処する新しいメカニズムも慈善団体、難民協会、各種協会の長年に亘る要求に基づいて対処されてきました。将来的には各州レベルにおいて経済難民を受け入れることを認めることができます。他の全ての法的手段が尽きた場合には、人道的理由ということで居住休暇を与えることができるようになりました。

次に、統合の促進、統合化の促進のための新しい措置について、お話ししたいと思います。多くに関しては午前中の議論の中に出てきたものです。移民新法のもう一つの主要な要素として、受け入れといいますか促進ということが入っています。統合がどこまで可能かによって、移民の受け入れがどこまで可能か決まるという考え方に基づくものです。この法律は完全に新たな基盤に基づいて統合を支援しています。全ての新たな移民に関して、ドイツ系であろうがなかろうが、基本的な支援策の対象となります。その際に義務も与えられます。つまりドイツ語を学ばなければならないという義務が移民に与えられます。統合化、統合のためには言葉というものが鍵であるということ、国は全ての移民にこのことを求める権利があると考えています。社会福祉の対象となっている場合、あるいは統合のための特別のニーズがある場合に義務付けられています。社会給付の受給者で、この要件を満たさないと、その給付額は最大 10%削減されます。これは既に国内に居住している 30 万人の外国人にも拡大的に提供されるということで、向こう 5~6 年の間に 5~6 万人の受講生を受け入れられるように教室を拡大することになっています。十分なドイツ語ということに加えて、統合コースの場合は、オリエンテーションの部門も入っています。国の歴史、文化、法的体系について受講生は教えられることになっています。こういったクラスは、連邦レベルで組織し、お金も出されます。今年は 2 億 800 万ユーロ（約 2 億 5,000 万ドル）が国庫から拠出されることになっています。一方、参加者も、3,000 乃至 5,000 万ユーロを提供することになっています。今のやり方と異なるのは、外国人とドイツ系の人達が一緒に教わることになっているということです。これに関しては連邦移民・難民局が責任を持って作るようになっており、コース内容については、連邦事務局、連邦雇用局、各州の外国人担当局などが一緒になって決定します。

次のカテゴリーは、治安、安全保障の懸念に対する適切な対応というところでまとめることができます。現在の法的状況を徹底的に見直した結果、移民新法というのは現在の安全保障上の課題に対応するために必要な条項を導入しました。現在は特別な脅威をもたらす外国人に関して、必要な法的措置を迅速に効果的にとることができないと考えられています。つまり司法および行政的手続が非常に長くかかるということで、法規制の実効性に問題があると考えられています。そこで、国外退去および本国送還の命令に関して、特別な脅威となる外国人に関しては国外追放、強制送還のプロセスのスピードアップが求められていました。新法では各州の内務省において、国内退去の発令がすぐできます。これはテロリストの脅威を回避するということです。その段階で入手された情報に基づいて、各州の当局は国内治安という事由で追放できますが、疑いでは不十分で事実に基づいた証拠でなければなりません。特殊な国家利益がある場合には、連邦内務省がこのような国外追放令というものを出すことができます。このような命令からの法的保護、控訴に関しては、州レベルでの命令であろうが連邦レベルであろうが、連邦の行政裁判所で受け付けるということになっています。それからもう一つ、国外追放が厳格に執行されることになりました。例えば憎悪を説く者、つまり国民の特定のセグメントに対する憎しみを煽る者、あるいは悪意ある中傷などを通じて他者の尊厳を傷つけようとする者、特に公共秩序と治安に障害となりうるような動きに関しては国外追放の対象となります。また、新しい法律においては、過去の活動がテロリスト行動を支援するようなものであった場合にも、国外追放の対象となります。例えば、アフガニスタンのテロリスト養成場に何年も前にいたことがある人は今では法律に従っているように見えても国外追放の対象にしてもいいということになりました。

最後に、構造変革ということです。この新法においては多くの行政および構造変革が導入されました。例えば居住許可の種類が沢山ありましたが、時限的な許可と無期限の定住許可の二つに統合することにしました。加えて、ワン・ストップ申請プロセスと呼ばれる手続上の変更について申し上げたいと思います。これは就労目的の移民の領域に関して、新法における一番重要なイノベーションは、事務手続の簡素化ということです。居住許可と労働許可を別々に申請するのではなく、州の外国人担当局に居住許可の申請をすると各州の雇用局に労働許可の申請も同時に送られ、窓口が一つで済みます。

時間の制約上、ドイツの国内居住外国人の取り扱いに関して、全ての側面について細かくお話しすることはできませんでした。移民と言っても国外へ移住して行った人もいます。他の領域に関しても議論をしなければなりません。移民新法においては様々なイノベーションが導入されました。その背景にある考え方的一端でも理解して頂けたのではないのでしょうか。考え方としては、以前よりも経済のニーズに焦点を当てた政策の展開となっており、また同時に難民保護の条項も幾つか改善されたと思います。長期間に亘る時として非常に困難な議論の末に、国が行う統合推進と支援努力と外国本人の義務、つまり定住および社会の統合努力ということ、両方が必要であるということが認識された内容になっています。ただ誤解して頂きたくないのは、先ほどマッキンレー事務局長がお話したように統合と同化は違います。同化ということを行っているのではありません。ドイツ語を学習する義務ということと憲法、法律を遵守する義務というのは同化をさせようということとは異なるように思います。それからもう一つ、対テロ戦争ということもこのことに入っているのです。

ご清聴ありがとうございました。

アイルランドの司法省から参りましたポール・バーンズでございます。今回、このシンポジウムにご招待いただきありがとうございます。

本日は近年海外から多数の移民を受け入れるようになったアイルランドの経験をお話したいと思います。アイルランドは比較的短期間のうちに移民の増大を経験した結果、それに対して迅速な対応を迫られたという点でほかの欧州諸国とは一線を画するものです。そのため私たちは直面する課題に対応せざるを得ないという状況が出てまいりました。私たちの経験が日本の皆様の参考になれば幸いです。

アイルランドはヨーロッパの北西に位置しており、面積・人口ともに日本よりも小さな国です。1922年にイギリスから独立して以来アイルランドと英国の間では自由な人の往来が保障され、1973年のEU加盟以降は、他のEU加盟諸国との間でも自由な移動が可能となりました。アイルランド国民にとって自由な人の往来は非常にプラスであったといえます。

アイルランドの人口は、イギリスの一部である北アイルランドを除いて約400万人です。1841年には650万人強という人口を擁していましたが、1840年代のジャガイモの大凶作により多くの人々が海外に移住しました。以降人口は300万人前後で推移していましたがここ2,3年人口が顕著に増大し、現在の人口は1871年以来最も高い水準を記録しています。

アイルランドは過去移民流出国でした。1980年代、多くのアイルランドの若者がイギリス、アメリカに移民し、1980年代には純流出の数が流入の数を上回るといふかたちになりました。1990年代前半には流入・流出の差がゼロになり、それ以後純流入の数が増えております。1997～2003年までのアイルランドへの移民者数は18万3,000人であり、その数は人口の5%にあたります。

純流入者数の増大はアイルランドの好景気に起因しています。1997～2003年にかけて、アイルランドのGDPは年間8%の成長率を記録し、これはEU、OECD諸国の平均を大幅に上回っています。1997～2003年には雇用者数が29%増大したため、1997年に10.3%であった失業率が現在4.4%まで改善しました。さらに最近の統計では4.2%にまで下がっています。

アイルランドで移民の流入が顕著になったのは最近の現象です。当初はかつて国外に流出したアイルランドの国民が帰国するというケースが多くを占めていました。1997年、流入した人口の約47%は帰国したアイルランドの人々でしたが、2004年までにはこの割合が34%に減少しています。これらの移民は多くの場合英語を話すことができるため、日本やドイツのように日系人やドイツ系移民が母国語を話すことができないといった言葉の問題は発生しません。

アイルランドに入国してくる移民に対しては、雇用者が申請する就労許可が与えられています。この就労許可は1年単位で与えられますが、アイルランドにその労働者が在留する限り更新をすることができます。しかしながらそう簡単に転職はできず、転職した場合は次の雇用者が新たに就労許可を取らなければなりません。就労許可に総数制限や国籍についての制限はありません。現在、120カ国の労働者がアイルランドで仕事をしていますが、就労許可制度はほとんどの場合、非熟練労働者、農業・ホテル・外食産業などの労働者を対象とし発行されています。

高熟練労働者を誘引するために、2000年に新たに就労ビザ制度が導入されました。情報通信技術・看護・建設業などの専門家をアイルランドに誘致し、入国当初2年間、就労ビザを取得した上で仕事ができるしくみになっています。就労ビザ取得者は、転職も比較的容易です。専門分野内であれば転職をすることもできますし、家族を扶養する所得が十分確保されているということを証明できれば入国後3ヵ月して家族を呼び寄せることができます。したがって、就労許可を得ている労

働者よりも状況は優遇されています。1999年に約6,000件発行された就労許可証が、2000年には1万8,000件に増えました。さらに2003年には4万8,000件の許可が給付されました。この数字には新たに発行されたものと更新されたものが入っておりますけれども、新規発行件数については2001年に一番件数が多く、約3万件が発行されています。2003年には2万2,000件に減少していますが、この件数は人口の約1%に相当しますので、日本よりずっと人口の少ない国としてはかなり高い割合と言えます。

就労ビザは、2001年に3,700件発行されていますが、この2年間は各年度1,200件に発行件数が減少しています。2004年に就労許可の発行件数が低下したのは、2004年5月EU拡大が実現され、東欧諸国の10カ国が加盟したことに起因していると言えます。というのも、EU加盟諸国の労働者に対しては労働許可証の発行が必要ではないため、2004年5月以前就労許可が必要であった前述10カ国の労働者に対し就労許可の発行が必要でなくなったわけです。既存の15カ国の加盟国の中で、アイルランドとイギリスだけが無制限に新たな加盟国からの労働者を受け入れています。それ以外の国々では、移行措置が取られています。

2004年5月以来、アイルランドの政策では未熟練労働者の雇用についてはできるだけEU域内の労働者を採用するように求められているため、就労許可制度は主に熟練労働者を対象とするようになりました。合法的な移民が増えると同時に、アイルランド経済の発展は根拠のない亡命申請を含む不法移民の増大を招いています。1997年3,883人だった亡命申請者は、2002年、1万1,634人にまで増えています。それ以降多少減少し、2004年には4,766人になっています。亡命申請者のうち難民認定をされた人は約9%であり、多くの亡命申請者は不法な経済移民であると言えます。

以上のような状況から2000年以降亡命申請処理作業が増大しております。私が勤務している司法省においても、移民市民権、亡命の分野におけるスタッフの労働負担というものが大変大きくなっており、年間処理コストも約3億5,000万ユーロ（約470億円）にのぼっています。

この問題に対しては、亡命申請処理のスピードアップ、不法移民の輸送に対する罰則制度、国外追放の増大といった対策のほか、IOMの援助のもとでの自発的帰国制度を提供しました。また亡命申請者・不法移民に対する社会保障給付の厳格化といった措置が取られています。2005年以前にアイルランドにて生まれた子供には自動的に市民権が与えられており、このことが不法移民を誘引するひとつのきっかけであると認識されるようになっていきます。アイルランド国籍を持たない親であっても子どもには自動的に市民権が与えられるので、アイルランド国籍を持たない多数の妊娠女性が出産のためにアイルランドに入学するという状況がありました。この2年間に亡命申請した女性の約半分は妊娠しており、しかも妊娠後期でした。このような状況が政府のサービスに対する大きな負担となっています。

2002年に行われた国勢調査では、アイルランドの人口のうち約22万4,000人が外国籍を持ち、これは国の人口の5.8%に相当しています。そのうち、13万3,000人はEU加盟国の国籍を持っており、中でもイギリス国籍を持つ人が一番多く、その数は10万3,000人にのぼります。その他はヨーロッパ以外の国籍を有する人が2万3,000人、アジア国籍2万2,000人、アフリカ国籍2万1,000人、アメリカ国籍1万5,000人でした。

このことは、今までアイルランドにおける政策問題として、国籍あるいは移民の問題がそれほど重要視されてこなかったことの表れでしょう。2002年のアイルランドの国勢調査によって、アイルランド国籍を持たない人々の数が初めて正確に把握されました。今までは外国籍の人々に対する国民の関心はあまり高くなく、他の情報源から入手できる情報の信頼度も非常に限られていました。欧州経済域外の国籍を有する人たちは警察に登録をしなければいけません。アイルランドやEU加盟国の人々は正式に在留登録をする必要はありません。警察の登録によりますと、2004年、アイルランドに居住している外国人は中国国籍が1万6,000人、アメリカ、フィリピン籍はそれぞれ9,000人、インド、ナイジェリア国籍が約6,000人ということになっています。

1922年にイギリスから独立して以来、移民法を除くアイルランドの法律では外国籍を持つ人々をアイルランド人と分けて取り扱う必要がなかったのです。つまりアイルランドの法律規定は国籍を問わず制定されてきました。アイルランドでは、外国籍を有する人々にも地方選挙での投票権が与えられます。これは、法律制定の時点では国籍に対する意識というものがアイルランド国民に無かったからであると言えます。しかしイギリスとの関係や独立後に生じた様々な変化により、法律を変更する必要性が出てまいりました。例えばアイルランド国籍を持たない人も、アイルランドでは不動産を自由に取得することができますが、流入人口の最近の増大によって状況を見直す必要性が出てまいりました。というのは、こういった制度が不法移民を招く誘引となりうるからです。

社会福祉制度についても同じような状況が生まれています。数年前まではアイルランド国籍を持たない人であっても比較的容易に社会保障の給付を受けることができ、例えば住宅に対する援助も、2003年に範囲が制約されるまでは隔てなく提供されていました。2004年5月以降、居住実績審査という制度が導入され、住宅支援を求める人は給付を受ける前の2年間アイルランドに合法的に居住していることを示す必要性が出てきています。

これらの法律変更は、EUに新たに10カ国が加盟することに備えて行われたものの、アイルランド国民を含めてあらゆる国籍の人々にこの規定は適用されません。アイルランドは、新たなEU加盟国の国籍を有する人がアイルランドに来て就労するよう働きかけてはいますが、アイルランドに来たからといってすぐ社会保障給付を受けられるわけではありません。アイルランドの住宅の90%は民間所有のものであり、公営住宅は全体のわずか7%にすぎません。そのため難民認定の資格を受けた人や長期在留資格を有している人を除いて、アイルランド国籍を持たない人が公営住宅における長期的な居住権を獲得することは非常に困難な状況にあります。したがって、基本的にほとんどの移民は自分自身で民間住宅を借りなければいけません。

アイルランドに居住している人に対して小中学校の授業料は基本的に無料です。高等教育については、EU国籍の人々にとっては無料ですが、それ以外の国籍を有する人はサービスに対しての代金を払わなければいけません。これは、海外において積極的に展開をしているアイルランドの大学にとって重要な財源となっています。

アイルランドで雇用されているアイルランド国籍を持たない人々は、アイルランド国民と同じ雇用保護法の対象となっています。これは雇用均等法、あるいは反差別法も同様であり、人種あるいは国籍に基づく差別というのは違法になります。シンポジウムの1週間前にアイルランドの首相が、2005～2008年にかけて人種差別を撤廃する国家行動計画を発表しています。

アイルランドの市民権についてお話しします。アイルランドの市民権は出自や血統、出生を含む様々な要因に基づいて与えられていました。出自・血統による市民権の付与とは、親あるいは祖父母がアイルランドの国民であった場合に市民権が与えられるということであり、出生による市民権の付与はアイルランドで生まれた全ての人々に適用されます。このことは北アイルランドの政治情勢に対応するための1998年のベルファスト条約締結以後、アイルランドの憲法に規定されています。

出生による市民権は親の市民権とは一切関係なく付与されます。したがって不法移民の子であっても、アイルランドに入国した翌日に生まれれば、その子どもには市民権が与えられるということになっていました。2003年、ダブリンの産婦人科で子どもを出産した女性の20～25%がアイルランドの国籍を持たない母親によるものであり、そのうち80%が欧州連合域外の出身でした。また亡命申請をする時点でほとんどの女性は妊娠をしており、多数の人々が妊娠後期でした。このような市民法の乱用を受けて政府は憲法改正を発議し、2004年6月国民投票が行われ、約80%の賛成票によって2005年1月1日から新しい憲法を発効しています。

国際的に比較をすると、アイルランドの市民権規定は憲法改正後もなお寛大であると言えます。アイルランド国籍を持たない親がアイルランドにて出産した場合、親が出産前4年間のうち3年間合法的に在住していれば子供に市民権が与えられるということになりました。しかし亡命申請

の期間、あるいは留学生としての期間は滞在期間の内に含まれません。また 5 年間合法的に在留をすれば、帰化を申請することが認められています。

アイルランドにおける移民流入の増大は比較的最近の現象であったため、政策上大きな問題にはなりません。難民認定された人々に対しては社会統合措置が策定され実施されてまいりましたが、移民としてアイルランドで仕事や勉強をしている外国人に対しては、社会統合措置が明確なかたちで実施されるには至っていません。今後は社会統合が重要な政策分野になってくるでしょう。

アイルランド市民権の規定では、5 年間合法的に在住していれば帰化を申請することができるため社会統合を促進する効果があります。アイルランドに流入してくる移民については、言葉の問題はほとんどありません。社会構造になじめないという問題もあまりなく、その点では日本や諸外国が持つ移民問題とは異なるかもしれません。

アイルランド政府は移民受け入れのメリットを認めており、今後彼らが経済成長にもたらす効果も十分認識しています。アイルランドが国際的に求められている高いスキルを持った人々を誘致するべく、合法的移民にとって魅力のある国となることを私たちは望んでいます。したがって、留学生および研究者もアイルランドに来ていただくことを望んでいます。

アイルランドの多くの国民は移民のメリットを認識しつつも、不法移民による受け入れ制度や公共サービスの乱用等の様々な問題に対する懸念も高まっています。移民政策立案にあたっては、合法的な移民を優遇する一方、不法移民を誘引することのないよう、十分なバランスをとっていかねばなりません。刻々変化する課題に対応するためには、常に進化をしていく必要があると考えています。私たちは現在も移民法制定の見直し作業を行っており、これに関しては各国から様々な事例を勉強させていただいております。国際移住機関（IOM）の調査は大変参考になっており、アイルランドの移民政策策定にあたって国際移住機関が行った調査が、ひとつのたたき台となっています。

日本における移民政策に対しても私どもは多大な関心を持っており、多くの事を勉強させていただきたいと思います。本日はアイルランドの移民問題についてお話をさせていただきましたが、日本における移民問題解決において我々の経験が参考になれば幸いです。

ご静聴ありがとうございました。

皆様、本日はありがとうございます。このような機会を設けていただき、各国の経験を共有できますことを大変嬉しく思います。また韓国がどういった政策を実施しているのか、ご説明する機会をいただきましたことを嬉しく思います。

詳細に入る前に、最近の外国人労働者政策の変化と背景についてお話しいたします。ご存じのように、アジアにおいて韓国は労働力を受け入れる国のうちの 1 つです。もともと外国人労働について内在している問題があり、それが近年顕在化しているという点では、他の先進国と変わりはありません。社会全体で見れば国民は非常に高学歴で豊かである一方、いくつかの職種においては人手不足などの問題が見られています。

1987 年に外国人労働者が韓国に来るまでは、研修生などの違法就労のみが労働力不足を補うための手段でした。しかし、そのような法に違反した就労形態や、様々な贈収賄、汚職の問題、労働者のあり方についての問題が出てきました。

1995 年以降、政府と労働関係の NGO が、外国人のための雇用許可証の問題を掲げてきました。2003 年 7 月 31 日に外国人労働者に関する立法が成立し、その中には研修生制度や外国人の居住の合法化といったような要件が盛り込まれていました。

韓国における外国人労働者に対する基本的な政策や雇用許可システムの要因、韓国系外国人の問題について今日のお話しいたします。現在の統計によると、不法就労者のうち約 18 万 9,000 人が未熟練者用ビザを所持し、国籍としては中国、バングラデシュ、フィリピン、タイの人が多いようです。そして、現在不法滞在者の 50%以上が韓国系中国人の不法就労者で占められています。

また、20%の在留外国人が研修生という立場にあり、労働基準の保護のもとに置かれています。正式な滞在許可を持つ外国人の数は 2003 年後半に 18 万 4,000 人に達しましたが、かつては外国人居住者のうち 40%が不法滞在者であるといった状況でした。

2004 年の 8 月に雇用許可システム (Employment Permit System) が導入され、不法滞在者に対しての取締りが行われるようになってから、伸び率は減少しています。最初の段階では、韓国経済の急速な成長に伴い、中小製造業や建設業などの 3K 業種が 1980 年以降、慢性的な単純労働者不足に悩んでいました。

そういったことから外国人労働者の必要性が浮上したため、海外にある韓国系の会社で働く従業員のための研修生制度が 1991 年に導入されました。そもそもこれは経営の効率を高め、中小メーカーなどの人手不足を経験している企業に対しての間接的なサポートを提供し、技術移転を途上国に対して促していくことを目的としていました。その一方で具体的な研修のための基準や管理システムが不足していたために労働者の権利がしばしば侵害され、労働者が研修先から逃げ出してしまうということも往々にしてありました。

1993 年には産業研修生制度が導入されました。この制度はかなり大規模な会社の中において行われていくものになりましたが、中小企業が抱えていた問題の解決にはつながりませんでした。

そこで韓国の会社は外国人労働者のための訓練プログラムを提供し、途上国との結びつき、提携を高めていこうとしたのです。これは農業省、交通省、建設省、中小企業省によって促されたものでした。そしてこういった制度により 1 年間のトレーニングを経た後で、研修生には雇用の機会が与えられることになっていました。この制度では、2 年間の研修期間を設けることができます。製造業、漁業、畜産業、建設業などがこういった制度を導入し、研修生を受け入れることが許されています。また研修生を送り出す国は 17 カ国にのぼりました。

しかし、産業研修生制度においても研修生に見せかけて外国人を不法に雇ったり、多くの研修生が逃げ出してしまった問題に加え、労働基準や労働法の侵害、労働者の基本的な人権、労働者としての権利等が侵害されていたという問題がありました。

また、外国籍を持つ韓国系民族の雇用を促進するために 2002 年 12 月、サービス部門の雇用者管理制度が導入されました。これはちょうど日本における日系人の雇用と似ているものがあります。外国籍を持つ韓国系民族で韓国内に居住する身内を持っている人たちは、ビザを申請することができ、入国後は雇用安定センターを通じて仕事を見つけることができるようになっています。そういったことで外国人労働者の中でも、彼らはやや特殊なケースとなります。

外国人労働者の政策をめぐって最近見られた大きな変化といえば、2004 年に雇用許可制が完全実施されたことでしょう。

雇用許可制は、2003 年 8 月 16 日に成立した法律に基づいています。1 年間の準備期間を終えた後、2004 年 8 月 16 日より完全実施されました。この制度のもとで、企業は韓国労働者を以ってしても十分に労働力を確保できなかった場合には、外国人労働者をもって補完することが許されています。また、大学教授、外国語教師、研究者、特別技術指導者、特殊な専門職、芸術・文化関係のような専門職、技能を有している人は、特別なビザを取得することができるようになっています。

韓国の外国人労働者政策における重要な要因の一つとして挙げられることは、近隣諸国、東南アジア諸国の労働者は賃金が祖国の 10 倍程度あることから、韓国で働くことを好んでいるということです。業種としては、特に製造業と建設業が一番人気を持っています。

人手不足を事業種別に見ていきますと、製造業における労働力不足が若者の製造業離れもあり最も深刻で 12 万人規模、15 万人規模の労働力不足が見られている場合もあります。建設業では、およそ 5 万人の外国人労働者が必要とされています。労働力不足の原因としては、従来からの韓国労働者の高齢化が挙げられています。

企業中心の制度の実施や、不法就労者に対し具体的な対策がとられていなかったことで、不法滞在、人権侵害、法的な措置の徹底が不十分であるといった様々な問題が引き起こされています。2004 年にはそのような不法滞在者や、ビザの期限が切れたにもかかわらず滞在をしているオーバーステイの人々に対する取り締まりの強化が本格的に行われ、過去 7 年間に相当するだけの成果を上げることができています。

したがって、雇い主を中心に据えているような制度が導入されたことによって、逆に人権侵害が多く発生し、NGO などは合法的な労働者に対しての和解等の取り組みをするようになってきています。しかし、こういった不法滞在等に対する所轄部門などはありません。また雇用許可制(EPS)というのは、基本的に外国人労働者の雇用問題を扱う制度なので、ポストマネジメントや研修生の就労についての担当部局もありません。そのため在外の韓国系企業のための研修生制度等を見ても、その調整が極めて困難となっています。

こういった現状から中長期的な外国人労働者問題への対応を考えていきますと、産業研修制度によって引き起こされた労働市場のひずみを解消し、労働力不足や賃金体系について考えていくことが必要です。また外国人労働者のための基本的人権の強化や不当な差別の撤廃も重要項目となります。こういった理由から雇用許可制(EPS)が実施されたのです。EPS を実施することによって、韓国人の労働力で十分に労働力のニーズを賄うことができなかった雇用主が、十分な数の外国人労働者を雇用することができるようになっています。そして韓国において外国人労働者を導入し、秩序だったかたちで運営していくためのやり方となっています。

EPS では送り出し側と受け入れ側の韓国との間での覚書が締結され、労働者の選出と受け入れについては、両国の公的機関によって行うことになっています。このことについて今まで民間の介入は許されていませんでした。

また、送り出し側の国は外国人労働者政策委員会によって選出されます。これは雇用主の指向性や人手不足の分野等にも照らし合わせて選ばれるだけでなく、韓国が求めている労働者を送り出していくためのインフラやポストマネージメント能力等の条件をクリアした所だけになっています。

外国人労働者と雇用主が労働にあたっての契約書を交わす際労働の諸条件等が明確に提示されます。また定住化を防ぐために契約期間は最高で 3 年間とされており、毎年契約更新についての協議が行われます。

次に、EPS の流れをお伝えしたいと思います。まず韓国政府（労働部）と送り出し側との間で覚書が締結され、外国人求職者のリストが送り出し側のほうから提出されます。全国に 120 ヶ所ある職業安定機関がこういったリストを取り扱うことになります。

雇用主はまず国内の労働力不足を補うために、求人申請後 1 ヶ月間は韓国人の労働ニーズに応えることが求められます。1 ヶ月経っても解消しない場合は、労働力不足であることを正式に公表して雇用許可証を申請します。雇用許可証が発行されて労働者と雇用主が契約を結んだ後で、雇用主は法務部より承認された入国、滞在ビザ発行の確認書を労働者に送付し、労働者自身がビザを申請します。

この EPS のもとで、外国人労働者は最初から労働者という立場を確保され、基本的な権利につきましても韓国人並みに擁護されます。外国人労働者に対して、韓国人ではないからといって不当に差別することはできません。ただし、EPS のもとでは通常の労使関係が保てない時以外は原則として転職は認められていません。

EPS 導入後 4 ヶ月が経過した 2004 年末の時点で、実際 EPS の適用を受けた外国人の入国数はまだ少なく、本格的に制度が根付いたとは言えない状況です。しかし、不法就労の案件は継続的に下がっており、既存の法律、政策を尊重しつつ、労働の現場には新たな変化が起きている。そのため外国人労働者、雇用主とともに、EPS 制度に対してポジティブな期待を持っていました。しかし、EPS と産業研修生制度の並行導入により問題も生じており、EPS をさらに改善していくための取り組みは継続的に続けられます。

次に、韓国系外国人に関する問題についてお話しします。韓国系中国人は不法滞在者の 25%、合法居住者の 10%を占めています。政府としては、彼らが自由に入国し、韓国企業に就職することを許可したいと思っていますが、労働市場の完全開放は多大な影響を及ぼす恐れがあります。約 200 万人の韓国系中国人が入国を待っており、彼らの多くは中国語や中国文化より、むしろ韓国語やその文化に通じています。そういったことから労働力不足の分野である製造業や建設業ではなくサービス部門に就業する可能性が高く、韓国人労働者にとって主要な競争相手となる懸念もあります。

現在、こういった韓国系中国人には、非常に厳しい入国資格が求められています。入国して就労するためには韓国に身内が居住していることが条件となっており、その場合も期限付きでサービス業、建設業に就くことができるようになっています。こうした限定的アプローチは当面続くだろうと予想されています。

EPS が導入されたことによって、韓国の外国人労働者政策はいま過渡期に入っています。システムが成功するか否かによって成功裏に実際的な外国人労働者の管理システム、マネージメントのためのシステムが立ち上げられるかが決められます。解決すべき問題はまだまだ残されていますが、関連する省庁は合意に達しつつあり、具体的な計画の策定にも入ってきています。いずれにしても、EPS は今後 4~5 年以内に制度として安定することが予想されます。

私の発表が外国人労働者政策を作っていくなかで、皆様のご参考になることを祈念しています。ご静聴を感謝いたします。