

II 西ドイツにおける外国人労働者政策

1. はじめに

ドイツ連邦共和国（以下、西独と略称する）は、1950年代後半以降、経済成長に伴う労働力不足を外国人労働者によって緩和することを目的として、積極的に諸外国、特に地中海沿岸諸国から労働者を募集した。1955年にはイタリアと労働者募集協定を締結し、60年にはスペイン、ギリシャと、61年にはトルコ、63年にはモロッコ、64年にはポルトガル、65年にはチュニジアと、68年にはユーゴスラビアとそれぞれ同様の協定を結んでいる。連邦雇用庁はこれらのいわゆる募集国の主要都市に、「ドイツ委員会」を設け、労働者募集を行ったのである。

実際の募集の手続き、および「ドイツ委員会」の業務について、Hönekopp=Ullmen（1982）は次のように記している。

「・・・使用者が・・・まず管轄の職業安定所に、労働者数、資格レベル、国籍についての要求を明記した上で、外国人労働者を雇用したい旨通知する。安定所は、その仕事を求めるドイツ人労働者が一人もないことを確かめた後で、使用者の要求をニュルンベルグにある雇用庁に伝える。雇用庁は募集先国に設けられた有名な『ドイツ委員会』に責任を負う。・・・この委員会は、候補者の健康と資格レベルをチェックし、雇用契約、労働許可、滞在許可に関する正規の手続きの面倒をみる。」（p. 122）

こうした政府の積極的な外国人労働者募集策のもとで、西独における外国人労働者数は50年代後半以降、表1にあるように、1973年までは、増え続けた。1961年には外国人労働者が約50万人、外国人滞在者数が約68万人であったのが、73年にはそれぞれ約259万人、約396万人になっている。

ところが、第一次石油危機以降、1973年11月に外国人労働者の募集は停止され、さらに外国人の雇用を目的とした入国は著しく制限されることとなった。そのため同じく表1によると、外国人労働者数は、1973年以降、傾向的に減っており、86年では約159万人となっている。

他方、外国人滞在者数は、73年以後も減ることはなく、86年では約

表 1. 外国人滞在者、外国人雇用労働者、外国人失業者の推移

年	外国人滞在者数 (9月30日現在)		外国人雇用労働者数 (年平均)		外国人失業率 (年平均)	
	人 (千人)	全人口に占める割合 (%)	人 (千人)	全失業者に占める割合 (%)	外国人 (1)	ドイツ人と外国人の合計 (2)
1961	686.2	1.2	507.4	2.5	-	0.8
1967	1,806.7	3.0	1,013.9	4.7	1.5	2.1
1968	1,806.7	3.0	1,013.9	4.7	1.5	2.1
1969	1,924.2	3.2	1,018.9	4.9	0.6	1.5
1970	2,381.1	3.9	1,365.6	6.5	0.2	0.9
1971	2,976.5	4.9	1,806.8	8.5	0.3	0.7
1972	3,438.7	5.6	2,128.4	9.8	0.6	0.8
1973	3,526.6	5.7	2,284.5	10.5	0.7	1.1
1974	3,966.2	6.4	2,595.0	11.6	0.8	1.2
1975	4,127.4	6.7	2,886.6	10.9	0.8	1.2
1976	4,089.6	6.6	2,060.5	10.2	2.9	2.6
1977	3,948.3	6.4	1,924.7	9.6	5.1	4.7
1978	3,981.1	6.5	1,857.5	9.3	4.9	4.5
1979	4,143.8	6.7	1,924.4	9.3	5.3	4.3
1980	4,453.3	7.2	2,018.4	9.6	4.7	3.8
1981	4,629.7	7.5	1,912.0	9.2	5.0	3.8
1982	4,666.9	7.6	1,787.3	8.7	8.2	5.5
1983	4,534.9	7.4	1,694.4	8.4	11.9	7.5
1984	4,363.6	7.1	1,608.5	8.0	14.7	9.1
1985	4,365.9	7.2	1,567.5	7.7	14.0	9.1
1986	4,482.6	7.3	1,591.5	7.7	13.9	9.3
					13.7	9.0

注 1) 外国人失業率 = 外国人失業者 / (外国人雇用労働者 + 外国人失業者) × 100

2) 失業率の分母は、非自営就業者数（専任を除く）

3) 国勢調査による

4) 9月末現在

5) 6月末現在

資料出所：労働社会省（Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung）
「外国人データ集（Ausländer-Daten）」による。以下、特に断わらない限り同じ。

448万人を数えている。外国人滞在者数が逆に増加していることの理由としては、次の点が指摘されることが多い⁽¹⁾。第一に、一度帰国すると、再度西独に雇用を目的として入国することは非常に困難となっているため、景気が回復した時に備えて、外国人失業者が帰国せず西独に滞留しているからである。しかも外国人労働者家族は多就業形態をとっており、家族の一員が失業したことがただちに生活の困窮化をまねかない。したがって帰国を余儀なくされることは少ない。第二に、次の二つの要因のため外国人労働者の家族が増えている。一つには西独で73年以前から働いていた外国人労働者が、その家族を呼び寄せた。二つには西独における外国人の出生率は、ドイツ人のそれより高く、そのため人口の増加率が高い。

これらの外国人滞在者の滞在期間は長期化し、また特に若年外国人が著増しており、西独に労働市場、教育制度、住宅などの面でさまざまな問題を投げかけているのが現状である。

本稿では、第一に西独における外国人労働者を規制する政策として滞在許可制度と労働許可制度の現状を解説し、第二に73年以後の外国人労働者問題の新たな展開と、それに対応するためにこれらの政策がどのように変化してきたのかを述べ、第三に、そうした政策の意義と限界を明らかにする。

2. 滞在許可制度

EC加盟国出身の外国人を除く、外国人労働者が西独で雇用され、労働に従事する場合には、滞在許可と労働許可を取得することが必要である。原則として外国人は滞在許可なしには西独に滞在する権利をもたず、したがって当然のことであるが、この滞在許可なしには西独で雇用されることはできない。西独で働くためには、この滞在許可だけでは不十分であり、労働許可を持っていなければならない。他方、労働許可は滞在許可の有効期限が終了すると同時に、失効する。西独における外国人労働者を、滞在許可制度と労働許可制度が規制しているとは、以上の意味においてである。ただ現在においては、雇用されることを目的として西独に入国すること、および旧募集国からの入国は著しく制限されており、この滞在許可制度と労働許可制度が今日、

規制の主な対象としているのは、73年以前から西独に滞在しているEC加盟国以外の外国人労働者、およびその家族である。

ただし、EC加盟国でありながら、ギリシャ人は1988年1月1日までは滞在と労働に関する完全な自由は与えられておらず、またポルトガル人、スペイン人も93年まではその自由は与えられていない。もっともこれらの国出身の外国人であって、既に西独に滞在している場合にはEC加盟国の外国人労働者と同様の自由が与えられている。

まず、滞在許可制度から解説しよう。

(1) 概 要

外国人はほとんどの場合、3カ月以上滞在する意志がなく、かつ収入を伴う仕事に従事する意志がない場合は、西独にビザなしで入国することができる。つまり3カ月をこえずに、たとえば観光目的などで入国するならば、ビザを必要としない。だが、たとえ3カ月以内であっても、収入を伴う仕事に従事することを目的としていれば、ビザが必要とされる。

しかし、3カ月以上西独に滞在することを希望するもの、あるいは西独で労働することを希望するものは、申請にもとづいて西独大使館または領事館から与えられるビザが必要である。なお、現在では労働を目的とした滞在許可は例外的な場合にしか与えられない。

ただし、上述3カ国を除くEC加盟国出身者はどんな場合でもビザを必要としない。

滞在許可制度は、内務省（Ministry of National Affairs）外国人局が管轄し、その政策は外国人法、外国人法施行に関する法令、外国人法執行のための一般的運営規則、ECの規制（ローマ条約）、二国間および多国間の協定（ギリシャ、スペインおよびトルコとの間で署名された二国間協定、あるいはヨーロッパ社会憲章や人権に関するヨーロッパ協定など）に根拠をもつ。

(2) 滞在許可の種類

滞在許可は、西独入国前あるいは入国後に認可され、期限の定めのある許可とそれがない許可がある。ただ地域は定められている。これに対して、後述する滞在資格では地域の定めはない。なお以下で述べる滞在許可の中

請手続は、全て各市町村にある外国人事務所（外国人局の地域組織）がとりおこない、また外国人がこの外国人局の決定に不服の場合には、行政裁判所に訴えることができる。

ア）期限の定めのある滞在許可

外国人労働者に最初に、滞在許可が発行される場合には、正規の労働許可を保有していなければならない。その際、発行される滞在許可の有効期限は一年間である。その後、この許可は二回、各々二年間更新することができる。当該労働者と同居している配偶者および子供にもこの許可が適用される。ただし、家族は労働許可をもっている必要はない。なお外国人労働者の16歳未満の子供には滞在許可は必要とはされないが、ただその氏名を行政当局に登録しなければならない。

イ）期限の定めのない滞在許可

期限の定めのある滞在許可により、合計5年間、西独に合法的かつ中断なく滞在すると、期限なしの滞在許可を申請する権利が与えられる。ただし、この場合数日間中断があっても、つまり西独国外に数日間滞在していても、この条件を満たしていると見なされる。期限なしの滞在許可を取得するためには、この条件に加えてさらに次の条件を全て満たさなければならない。(1)特別労働許可を保有していること、(2)簡単なドイツ語を話せること、(3)見苦しくない家にすんでいること、(4)西独に住んでいる子供を義務教育課程に規則的に通学させていることである。このうち、(2)から(4)までの条件とは、具体的には、次のことであるとされている⁽²⁾。会話能力については、期限の定めのない滞在許可の申請に関する簡単な質問に、ドイツ語で答えられなければならない。ただし、筆記試験はない。住居に関しては、6歳をこえる滞在者一人につき12㎡、6歳をこえない滞在者一人につき8㎡のスペースがあることが条件となる。ただし、特に宿泊設備が快適であれば、例外が認められる。子弟の教育に関しては、子供が義務教育の一課程あるいは職業学校に就学中であることを証明する証明書を提示し、さらに子供が行政当局に登録されていることを証明する証書も提出しなければならない。

外国人労働者の家族も同様に、期限の定めのない滞在許可を申請する

ことができる。外国人労働者の配偶者については、先の条件のうち労働許可を除く全ての条件を満たしている場合に、期限の定めのない滞在許可を取得することができる。

ただ配偶者の場合は、次のような例外規定がある。もし外国人労働者が既に、上記の条件を全て満たし、期限の定めのない滞在許可を保持している場合は、その配偶者はドイツ語に精通しているという条件を満たしていさえすれば、期限の定めのない滞在許可を認められる。この場合には、外国人労働者が期限の定めのない滞在許可をもっていることによって、住居と子供の教育に関する条件を満たしていることは確認されるのであり、したがって、ここで注意すべき点は、合法的かつ中断のない5年間の滞在期間を必要とはしないということである。

また、もし配偶者が十分に進んだドイツ語の知識をもっているならば、西独に合法的かつ中断なく5年間滞在していなくとも、期限の定めのない滞在許可を申請することができ、上記の住居と子供の教育に関する条件を満たしていればそれを取得することができる。いいかえれば外国人労働者の保有している滞在許可の種類に関係なく、これらの条件をみたしていれば期限の定めのない滞在許可が取得しうるのである。この場合には、十分に進んだドイツ語の知識をもっているかどうかを判断するため、筆記試験が課せられる。

また外国人労働者の子供については、上述したように16歳をこえない場合は滞在許可を必要とはしない。16歳をこえる子供については、外国人労働者に必要とされる条件のうち、労働許可を除く条件とほぼ同様の条件が必要となる。つまり期限の定めのない滞在許可の申請時に西独に既に5年間滞在していること、かつ簡単なドイツ語を話せること、かつ見苦しくない住居に住み、義務教育の一課程に規則的に通学していることである。この条件を全て満たすと、外国人労働者の16歳をこえる子供は、期限の定めのある滞在許可ではなく、最初から期限の定めのない滞在許可を取得することができる。ただ滞在期間については、16歳の誕生日から最初の滞在許可申請時の間に、3カ月間西独国外にいたとしても、それは滞在の中断とはみなされない。

ウ) 滞在資格

以上の二つの滞在許可には、滞在地域の制限があるが、これに対し、滞在資格ではこうした地域の制限はなく、もっとも包括的な滞在許可であるといつてよい。

外国人労働者およびその家族は、8年間合法的かつ中断なく西独に滞在していれば、滞在資格を申請することができる。滞在資格を取得するためには、この条件に加え、期限の定めのない滞在許可取得に必要とされた特別労働許可の保有(労働者の場合のみ)、住居、子供の教育に関する条件、さらに次の条件全てを満たさなければならない。第一にドイツ語を自在にあやつれることが必要であり、そのため口頭および筆記試験が課せられる。第二に、西独の経済・社会構造に十分に適応していることが必要とされる。

滞在資格には、滞在期間、滞在地域の制限はなにもなく、重大犯罪の有罪が確定された時には国外追放されるという制限があるだけである。したがって滞在資格を保有する外国人の労働市場および経済生活上の地位はドイツ人のそれと匹敵する。

(3) 滞在の終了

外国人の滞在は期限の定めのある滞在許可の有効期限が過ぎ、それを更新しないかぎり、あるいは更新が許可されないかぎり、自動的に終了する。これ以外にも、本人の意志に反して、滞在が退去命令、国外追放により、強制的に終了させられることがある。それは西独の安全に危害を加えた場合、またはその他の重要な政治的利益を妨害した場合、または滞在許可および労働許可に違反した場合である。退去命令では外国人自身が即刻、西独を離れることが義務づけられ、国外追放では緊急の場合には強制的に出国の義務を課す。こうした退去命令や国外追放に対して、外国人は異議を申し立てるか、あるいは行政裁判所に提訴することができ、普通はこれによって執行が延期される。しかし、外国人局が国外追放の公益性を確定すれば、即時にそれを実行に移すことができる。

3. 労働許可制度

雇用促進法第19条は、西独の国籍をもたない労働者は、国際協定で認められている以外は、連邦雇用庁の許可を必要とすると定めている。ここでいう許可とは労働許可をさし、また例外とはEC加盟国の労働者のことである。ただし、EC加盟国であっても、滞在許可と同じ制限がギリシャ、ポルトガル、スペイン出身の労働者に課せられている。

労働許可制度については、労働許可に関する法令がその詳細を定めている。

(1) 概要

労働許可の発行は上述のように、連邦雇用庁の責任においてなされるが、だが、連邦労働社会省が最終的な決定権をもっている。連邦労働社会省は、労働許可発行のための条件、範囲、有効期限、取り消し、手続き等について、雇用庁に対し、指示を与えることができるのである⁽³⁾。

労働許可には、一般労働許可と特別労働許可がある。一般労働許可は労働市場の状況により発行され、認可した職業安定所の管轄地域でのみ有効である。これに対し、特別労働許可は既に西独に滞在し、雇用されている外国人労働者に対して、労働市場の状況によらずに発行され、地域の指定などをうけない。

労働許可発行は次のように行われる⁽⁴⁾。労働許可発行の申請は外国人労働者自身が職業安定所で行い、労働者個人に対して労働許可が発行される。ただし、この場合、使用者に申請の代理権を与えることができる。申請にあたっては、外国人労働者は滞在許可、パスポート(入国許可)、雇用契約書を添えなければならない。雇用契約書がない場合は、例えば申請書に対する、使用者の確認書などの雇用関係や職種を明らかにする証拠を提出しなければならない。

現在では、長期間、西独で雇用されている外国人労働者の比率が著しく増えたため、後述するように特別労働許可を保有している外国人労働者は既に9割を越えている。一方、73年以降の外国人労働者募集停止と雇用を目的として新規に入国する外国人労働者が厳しく制限されたことのため、一般労働許可を保有する外国人労働者は現在、少ない。現在、この一般労働許可発行の対象となっているのは、既に西独に滞在している外国人労働

者の家族で、雇用されることを希望するもの、および雇用されることを目的として特別の入国許可を認められた外国人労働者である。後者の外国人は、その職業、人材、数において限られており、たとえば、職業に関しては、教師、技術者、それに鉱夫などであるという⁽⁵⁾。なおこれについては後述する。

以下では、主に「労働許可に関する法令」(Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer)に基づき、労働許可制度について説明しよう⁽⁶⁾。

(2) 労働許可の種類

ア) 一般労働許可

一般労働許可は、外国人労働者本人の申請にもとづき、本人が就労することを希望する地域の職業安定所が労働市場の状況を考慮して発行する。ここで労働市場の状況とは、空席の仕事がありしかもドイツ人労働者およびEC加盟国の労働者が誰もその仕事を希望していないことを確認することに他ならない⁽⁷⁾。この条件が満たされる場合にはじめて一般労働許可の発行が認可される。一般労働許可発行の判断は、実質的には職業安定所が行うのである。

一般労働許可には、事業所と職種が特定されているものと、それらがいずれも特定されていないものがあり⁽⁸⁾、いずれの場合であっても、それを発行した職業安定所の管轄地域内でのみ有効である。

一般労働許可の有効期限は、原則として最高2年間と定められている。ただ外国人労働者が、一般労働許可の発行をうける以前に、合法的かつ中断なく西独で2年間雇用されている場合には、いいかえれば2年間一般労働許可をもって中断なく雇用されていた外国人労働者が一般労働許可の再発行をうける場合には、最高3年間とすることができる。

一般労働許可の有効期限は実際には次のようであるという⁽⁹⁾。初めて西独で雇用される外国人労働者は1年間の期限付きの一般労働許可を与えられる。この1年間の一般労働許可で働いた後、さらに雇用されることを希望し、かつ空席がある場合には、一般労働許可が再発行される。この場合は有効期限が2年間になる。さらにこの2年間の後に、雇用さ

れることを希望し、かつ空席がある場合には、2年間から最高3年間までの有効期限をもつ一般労働許可があたえられるのである。

上述したように73年以降、外国人労働者の募集は停止されているため、一般労働許可発行の対象となりうる労働者は限られている。現在、新規に一般的労働許可が認められているのは、原則として次の者に限られている。

- ① 外国人労働者の配偶者であって、西独に合法的かつ中断なく4年間滞在している者。この4年間がいわゆる待機期間である。ただし、特に労働力不足の激しい部門では、この待機期間は2年間に短縮されうる。こうした部門とはたとえば、ホテルやレストランである⁽¹⁰⁾。
- ② 外国人労働者の子供であって、18歳になる以前に両親あるいは片親と共に西独に入国し、その後西独に合法的かつ中断なく2年間滞在している者。この2年間が待機期間となる。
- ③ 難民としての認定申請を行った後に西独に2年間滞在している者。なお難民の配偶者および子供は、自ら認定申請を行わない場合は①、②が適用される。

以上のうち、外国人労働者の子供については、後述するように、西独において普通教育あるいは職業教育を終了しているものや、職業準備教育を受けているもの、徒弟訓練を受けているものなどには、直ちに特別労働許可が与えられることになっている点に注意すべきであると思われる。この他、上述したように、新規の一般労働許可発行が例外的に認められることがある⁽¹¹⁾⁽¹²⁾。また新規でなければ、こうした制限なく一般的労働許可は発行されうると考えられる。

イ) 特別労働許可

特別労働許可は労働市場の状況にかかわらず、以下でのべる条件を満たしている限りにおいて発行される。特別労働許可には事業所、職種、および地域の制限がなく、またドイツ人やEC加盟国の労働者の優位性を前提とすることはない。特別労働許可には期限の定めのあるものと、期限の定めのないものがある。前者の有効期限は5年間である。期限定めのない特別労働許可は、西独で合法的かつ中断なく8年間をこえて

雇用されている者に与えられる。他方、5年間の期限付きの特別労働許可は、次の者に与えられる。

- ① 5年間、西独に合法的かつ中断なく雇用されている外国人労働者。
- ② 西独に永住するドイツ人の配偶者をもつ外国人労働者。
- ③ 難民として認定された者、あるいは政治的亡命者。
- ④ 18歳になる以前に、両親あるいは片親と共に西独に入国して、合法的に滞在している外国人の子供であって、次の条件のいずれかを満たすもの。ア) 西独の一般教育学校 (allgemeinbildenden Schule) の卒業証書をもつ。イ) 西独の1年間の全日制職業訓練学校に参加したか、あるいは最低10カ月間の全日制職業準備プログラムに参加した。ウ) 国の認定するまたはそれと同等の規制をうける職業において職業訓練のために徒弟契約を締結している。
- ⑤ 上記①の理由によりあるいは下記⑥の理由により特別労働許可を与えられている外国人労働者の子供であって、13歳になる以前に、西独に入国し、既に5年間合法的かつ中断なく滞在している者。
- ⑥ その他、例外的に困難な状況にある外国人労働者。

以上の条件のうち、いずれか一つに該当すれば外国人労働者は5年間の期限付きの特別労働許可を与えられる。そして保有している労働許可の種類にかかわらず、とにかく西独で8年間合法的かつ中断なく雇用された場合には、上述したように期限なしの特別労働許可が与えられることになる。

いずれの特別労働許可においても、申請は上述のように原則として労働者個人が職業安定所に対して行い、その際安定所は、滞在許可の他に、それぞれの条件を満たしているかどうかを審査するのである。

(3) 労働許可申請の却下、労働許可の取り消しと失効

ア) 労働許可申請の却下

滞在許可は労働許可取得のための前提条件であって、原則として滞在許可がない場合あるいは雇用されることを認めていない滞在許可を持っている場合は、労働許可の申請は却下される。ただこうした滞在許可を

もっていなくとも滞在が認められる場合、あるいは認められたと見なされる場合、または国外追放が一時停止されている労働者の場合には、労働許可の申請は却下されない。

雇用されることを目的とする滞在許可をもっているなど、滞在許可の条件が満たされていても、次のいずれかにあてはまる場合は労働許可は一般労働許可、特別労働許可にかかわらず例外なく却下される。つまり労働許可は絶対に発行されない。

- ① 労働者が、国際的職業紹介を不法に行っているか、あるいは国内において不法に職業紹介を行っている場合。
- ② 労働者が不法な募集あるいは斡旋により雇用された場合。
- ③ 同等の仕事をするドイツ人労働者に比べて労働条件が不利である場合。

また、労働者が派遣労働者として働く意志をもつ場合には、一般労働許可は例外なく却下される。

他方、以下のいずれかの場合には、雇用を目的とした滞在許可を持っていても、労働許可は、一般、特別にかかわらず、却下することができる。つまり労働許可を発行しないこともできる。

- ① 労働者が故意または過失により、連邦雇用庁の許可なく西独で雇用されていた場合。
 - ② 労働許可証が取り消しあるいは失効し、返還を求められたにもかかわらず、それを返還しない場合。
 - ③ 労働者個人に重大な却下事由がある場合。
- イ) 労働許可の取り消し

既に発行されている労働許可は次のいずれかの場合には、労働許可の種類にかかわらず、取り消すことができる。

上述の労働許可申請却下条件のうち、「取り消された、あるいは失効した労働許可を返還要求にもかかわらず返還しない場合」を除く、全ての条件のうちいずれかがあてはまる場合には、発行した労働許可を取り消すことができる。ただし、労働許可の取り消しは、これらの取り消し条件を当局が認知した時点より1カ月以内に限られる。

一般労働許可に関して、もし労働者が1年以上の一般労働許可を与え

られている場合、労働市場の状況により、1年あるいは2年の経過後に取り消すことができる。いいかえれば一般労働許可発行時に、2年あるいは3年の有効期限が与えられていても、それは労働市場の状況により変更することができると定められているのである。

ウ) 不服申請

以上のように労働許可の申請が却下された場合、あるいは労働許可が取り消された場合には、外国人労働者は裁判所に不服申請を行うことができる。

エ) 労働許可の失効

労働許可は次のいずれかの場合には失効する。

- ① 滞在許可の期限が終了した場合、あるいは上述のような滞在を認められるその他の理由がなくなった場合。
- ② 労働者が6カ月以上西独を離れた場合、あるいは女子労働者が出産のために8カ月以上西独を離れた場合。
- ③ 18歳になる以前に、両親あるいは片親と共に西独に入国して、合法的に滞在している外国人の子供であって、国の認定するまたはそれと同等の規制を受ける職業において職業訓練のために徒弟契約を締結している場合には特別労働許可が発行されることは前述したが、この徒弟契約が終了した場合には与えられていた特別労働許可(原則として有効期限は5年間)は失効する。

(4) 労働許可の免除

以下の場合、外国人労働者は労働許可取得を免除される。

- ① 法人事業所の代表者
- ② 西独に所在する企業で雇用され、乗客、荷物を国境をこえて運搬する運転手、および洋航船、内航船、航空機の乗務員。
- ③ 輸入したプラントおよび機械の据え付け、補修および修理を2カ月以内に限って行う外国企業の従業員で、通常外国に居住する者。
- ④ 通常外国に住居のある外国人で、特別な科学、芸術に関する講義、活動を行う者、または西独国内のスポーツ大会に参加する者。ただし、その活動は2カ月をこえてはならない。

⑤ 一日限りの催し物に参加する者。

⑥ 大学教員、研究員、公共の研究機関あるいは公的資金により研究機関の科学研究員、公立学校の研究員、または公的に認められた私立学校の教員。

⑦ 西独の大学および職業訓練校の学生で1年につき2カ月以内一時的に働く者、外国の大学および職業訓練校の学生で休暇中の者、連邦雇用庁支部の斡旋による休暇中の学生。

⑧ 外国人法が適用されない者、あるいは同法の規定により滞在許可を必要としないもの⁽¹³⁾。

⑨ 国外の使用者のために西独国内で働くジャーナリスト、通信員、レポーターであって、西独政府の報道・情報当局により承認された者。

⑩ プロスポーツ選手であって、当該スポーツを行う者。

4. 外国人労働者政策の展開

以上、2章、3章において、外国人労働者を規制する滞在許可制度と労働許可制度を詳細にみてきた。これらはいずれも、73年の外国人労働者募集停止、外国人労働者の入国制限以降、いくつかの修正が加えられてきた結果の産物であるといっていよい。

本章では、この政策変化の過程を目的、手段および結果に着目しながら簡単に跡づけてみようと思う。この変化の過程を今、簡単に図式化して述べるならば、外国人あるいは外国人労働者の「帰国促進」から「統合」へというように特徴づけることができよう。こうした変化がどのような背景のもとにそしてどのように生じたのかを明らかにしようと思う。さらに次章では現在西独がかかえる外国人あるいは外国人労働者問題は何であって、それにいかに対応しようとしているのかを明らかにする。

(1) 入国制限と帰国促進

1973年以降の70年代の政策は、外国人労働者およびその家族の入国制限と帰国促進によって特徴づけられる。

73年11月23日に、旧募集国からの外国人労働者の募集が停止され、連邦雇用庁長官は連邦労働社会省の命令により、各職業安定所に対し、一

般労働許可の認可を制限するような次のような趣旨の通達をだしている⁽¹⁴⁾。

① 最初の、そしてそれに続く労働許可の申請が行われるとき、労働許可の認可にあたっては労働市場の現状とその将来についての厳密な基準にもとづかなければならない。

② その基準とはドイツ人およびEC加盟国の労働者の雇用に現在、あるいは将来悪影響をおよぼすのかどうかということと、労働需要は国内余剰労働力あるいは機械化など他の手段によって充足しうるかどうかということである。

③ 労働許可の有効期間はせいぜい1年間に制限されるべきである。

つづいて1974年の11月13日には、西独に滞在する外国人の最初の雇用に対し、労働許可を認可しないことが決められた。通達によれば、初めて雇用機会を探している外国人に労働許可を認可することは、ドイツ人の雇用を不利にすることが想定されるので、原則として認めるべきではないとしている⁽¹⁵⁾。

さらに通達は、たとえ申請者が同じ企業に雇用され続けるという見込みがあったとしても、労働許可認可についての73年11月の通達にある制限が適用されることを明記した⁽¹⁶⁾。つまり、申請者本人がある企業に雇用され続けるとしても、それが他のドイツ人やEC加盟国の労働者の雇用に悪影響をおよぼすか、あるいはおよぼすと考えられる場合には、労働許可の認可は慎重にすべきであるというのである。

このようにして、特に初めて雇用機会を探していた外国人労働者の家族のメンバーが大きなダメージをうけることになる。ただし1974年11月時点では、1974年11月30日以前に西独に入国している若年者には、この厳しい通達の例外を設けることが認められた⁽¹⁷⁾。また、ドイツ人によっては労働需要が満たされない分野、たとえば鉱業、漁業、カン詰工業、肉加工業、ホテルなどで⁽¹⁸⁾、例外が認められた。

このように労働許可の認可を厳しくすることにより、外国人労働者の入国、さらに既に入国している外国人労働者の家族の雇用を制限していったのである。

また、滞在許可制度によっても外国人労働者の入国が制限されていった

⁽¹⁹⁾。つまり、連邦内務省が既に1967年に、「仕事を失った外国人労働者の取扱についての」原則を提案していたが、70年代の経済危機の時代に、これがすぐに実施されたのである。すなわち、失業し、仕事と共に労働許可を失った外国人労働者の滞在許可延長は1年間に限度とし、また失業給付をうける場合には、滞在許可の延長は給付期間にみあうだけに限られた。そして外国人労働者が失業給付の資格を失うと、公的扶助以外に生計を立てられることを連邦雇用庁に認めさせることができない場合は、滞在許可は更新されなくなったのである。こうした滞在許可延長の否認は、外国人に対し、西独を離れることを法的に強制したのである。

(2) 70年代における外国人および外国人労働者数の推移

以上でみた入国制限・帰国促進政策は、どのような結果をうみだしたのであろうか。

表1によると、確かに外国人労働者数は73年の259万5千人をピークに79年の192万4,400人まで減少している。ところが、外国人数は73年の396万6,200人から、ほとんどかわらず、逆に増加傾向にあり、79年には414万3,800人となっている。またDohse (1982)によると、1973年9月から1980年までで、外国人女性は144万4,300人から183万4,100人へと、27.1%増加し、15歳以下の子供は60万3,900人から105万9,000人へと75.4%増加し、他方、20歳から40歳までの外国人男性は145万2,700人から114万8,000人へと21.0%減っている(p.4)。前出表1からわかるように、外国人失業者は73年の1万9,750人から79年の9万3,499人へと増加し、西独内の失業者に占める割合も7.2%から10.7%へと増えている。

以上を要するに、73年以降の入国制限、帰国促進策は、外国人労働者の減少という効果をもったが、外国人労働者の配偶者（主に妻）や子供などの家族の増加をもたらし、あるいは西独に失業者として滞留する外国人労働者の増加をもたらしたといっていよい。

外国人労働者が西独で失業者として滞留する理由、およびその経済的条件については1.でのべたので繰り返さない。ここでは外国人労働者の減少

がドイツ人失業者の減少をともなったのかどうかということに着目しよう。なぜなら外国人労働者の制限は、ドイツ人労働者雇用に不利を与えるという理由で行われたからである。これについては、たとえばDohse（1982）は「連邦雇用庁は使用者の利害に反するように、外国人労働者に関与することはなかったことが示されうる。外国人労働者が労働許可を更新する時に雇用されていたにもかかわらず、更新が拒否された例はわずかに確認しているが、しかしこれらの例では延長の拒否は企業の人員削減努力を促した。」（p.28）と述べている。つまり、企業が望む場合は、外国人労働者の労働許可の更新が拒否されたことは少なく、またたとえ拒否されたとしてもドイツ人労働者を代わりに雇用するのではなく、機械化などによって人員削減を進めたというのである。したがって、外国人労働者の代わりにドイツ人労働者の雇用を増加させるという政策目標は効果をあげなかった。

他方、著しく増加した外国人女性および子供は、外国人労働者の家族であるといつてよいが、その増加を法的に支えたのは、次のような1965年に定められた「家族の呼び寄せ」についての規則であった⁽²⁰⁾。すなわち外国人労働者が既に1年間以上西独に滞在し、確実に仕事を持ち、家族を十分な広さの住居で生活させることができるならば、配偶者と子供を呼び寄せることができることになっていたのであった。この規則はやっと1981年12月に改正され、原則としてア)16歳の誕生日をすぎた子供、イ)本国に母親あるいは父親と一緒に住んでいる子供などを呼び寄せの対象から外したのである。

(3) 政策の転換 - 統合化へむけて -

以上のように外国人数は減らず、女性、若年者が増え、失業者が滞留するようになると、外国人労働者および外国人政策は新たな展開を示すようになる。

その最初が1978年10月1日における外国人法および労働許可に関する法令の一部改正である。

前者では、2.2で述べたような条件により期限の定めのない滞在許可を外国人労働者、その家族に与え、さらに滞在資格も与えることが定められたのである。これにより、外国人労働者およびその家族は滞在身分の安定

化がえられた。

後者は、3.(2)でのべた合法的かつ中断なく8年間西独で雇用されている外国人労働者には期限の定めのない特別労働許可が与えられることを定めたのである。ただこの労働許可に関する法令の一部改正では、外国人労働者の配偶者に対する優遇措置、つまり外国人労働者が特別労働許可を取得するための条件をすべて満たし、かつその配偶者が5年間合法的かつ中断なく西独に滞在していればその配偶者に特別労働許可を与えるという措置は廃止された。だが、外国人労働者の子供にかんしては同様の優遇措置、つまり特別労働許可を保有する親をもち、18歳の誕生日以前に中断なく合法的に5年間西独に滞在していれば特別労働許可を与えるという措置は残されている。このように配偶者を除けば、外国人労働者およびその子供の労働市場における地位の安定化もまためざされることになる。

上述した1974年11月の決定の例外規定、つまり西独へ雇用目的をもって入国する若年者であって74年11月30日までに入国したものに關しては例外を認めるという条件は、外国人労働者支援団体や政治的圧力により、77年には76年12月31日に延長され⁽²¹⁾、79年4月にはそれは結局廃止された。そしてこの同じ79年4月には、労働許可に関する法令の一部改正により、3.(2)で述べた一般労働許可発行における外国人労働者の配偶者、子供に対する待機期間が設定されることになった。このように労働許可の面においても、外国人労働者の家族に対しても、徐々に労働市場が解放されていくことになる。

さらに1980年5月30日の労働許可に関する法令の一部改正は、若年外国人労働者に対する特別労働許可認可のための追加的条件を認めた。これが3.(2)で特別労働許可を認めるための条件の中で④として掲げたものである。特に外国人労働者の子供はこのようにして、西独の労働市場での地位を確保し、それに統合されていく前提が築きあげられていった。それらに比べれば外国人労働者の配偶者の地位はそれほどには改善されていないといつてよい。

こうした一連の政策の変化を背景に、政策の転換を確認したのが1980年3月19日の「外国人政策の展開のためのガイドラインおよび外国人労

働者とその家族、特に第2世代以降の統合化政策に重点を置いた統合の概念についての政府決定」である。このようにはやくも70年代末において、外国人労働者の入国制限、帰国促進策は、外国人家族の増大、特に若年者の増大、失業者の滞留という事態によって変化を余儀なくされ、これらの滞在身分、労働市場における地位の安定化をはかる政策にとってかわられ、ついに80年には統合化政策が正式に政策として確認されるのである。もちろん、新たな外国人労働者の入国の厳しい制限は73年以降変わっておらず、また外国人労働者家族の入国も、上述の81年の家族の呼び寄せ規則の改正によって制限されており、他方では積極的な帰国促進策も図られているのである。

この結果、現在の西独の外国人労働者政策は次の三つの柱からなる。すなわち、①既に長期間滞在している外国人を西独社会に統合し、彼らがドイツ人と同等の権利を享受するようにすることである。②この第一の政策を達成するために、新規の外国人の入国を制限することである。③外国人の帰国促進である。母国の政府と協力して母国の社会に統合できるように努力している。

このうち第三の帰国促進策としては83年から84年にかけて大規模な政策が実施された。すなわち、帰国を希望する外国人労働者に対しては1万5,000マルク、子供1人につき1,500マルクを支給する。さらにトルコ人とポルトガル人の場合は、西独との間で社会保険に関して二国間協定が存在しなかったため、帰国に際して年金を払うことを提案したのである。この策によって25万人以上の外国人が西独を出国したとされている⁽²²⁾。とはいえ、83年には約453万人の外国人がいたことを考えると、この25万人はその5%強にすぎず、それほど効果があったとは思えない。事実、雇用庁S氏は「本来自発的に帰国する予定であった外国人をも結果として『金によって』帰国してもらうことになってしまった。基本的には金によって帰国を促進することはできない。だからこの手段は二度ととらないと思う」と述べている。帰国者の9割近くはトルコ人であったことからわかるように⁽²³⁾、この帰国促進策の対象は実質的にはトルコ人であった。だが西独の帰国促進策に対するトルコ政府の対応は積極的とはいえない

かったことも⁽²⁴⁾、それほどの効果をあげえなかった要因だと考えられる。

そのため帰国促進策は、本国の経済構造を改善し、雇用機会を創出すること、つまり帰国労働者の受け皿を創り出すことを手段とするようになる⁽²⁵⁾。たとえば、帰国したトルコ人熟練労働者を積極的に中堅企業あるいは小企業の育成に活用し、トルコ経済の基盤を確立しようとする政策や、あるいは青年トルコ人にホテル、レストラン関係の職業訓練を施し、他方で黒海にホテル、レストランを建設してそこで雇用機会を創り出す政策が実施されてくる。またトルコと西独間で職業紹介における協力も行われている。

だがこうした帰国促進策に対しても、次のような反論がある⁽²⁶⁾。第一にトルコ人帰国者の多くは中高年であり、年金をもらって引退するのであり、帰国しても労働者として働こうとか、あるいは独立しようとかは思っていない。だから小企業支援プログラムや中堅企業活性化プログラムなどは実質的に機能しないのではないかというものである。第二に、西独で育ち、職業訓練を受けた青年たちにしても、トルコ式の職業訓練（学校休暇の間に小さなハンディクラフトの工場で働き、学校を卒業したらその工場に長い間留まって、技能を向上させていくというもの）をうけておらず、したがって就職が困難であるし、またトルコでは職業紹介がインフォーマルに行われていて、縁故などが重要であるのに帰国青年はそうしたネットワークをもっておらず、不利であるというものである。こうした反論がどの程度あてはまっているかは、わからないが、ただ帰国促進がかなり難しいものであることはいえそうである。

(4) 定住化の進展

以上のように入国を制限したうえで、既に西独に滞在している外国人および外国人労働者を統合しようとする政策をうちだしたため、彼らの定住化傾向はさらに強まることになった。

前出表1によれば、外国人労働者数は80年以降も引続き減少し、86年には159万1,500人となり、全労働者にしめる比率も80年の9.6%から7.7%へと低下している。だが、外国人数は80年以降減ってはならず、86年でも448万2,600人であり、また外国人労働者失業者数も24

万8,001人と80年に比べ増えて、失業率もドイツ人の9.0%に対し、外国人のそれは13.7%と高くなっている。

また、表2によると、87年には、16歳をこえる外国人男性は全体で203万5,800人、16歳をこえる外国人女性147万、16歳より下の若年外国人は101万7,300人となっている。74年との比較ではそれぞれ3.9%減、18.6%増、32.4%増となっている。Dohse (1982) からこれに相応する80年時点の数字を算出すると(ただし、年齢区分は15歳。したがって前2者が多めになる)、それぞれ204万7,700人、134万6,600人、105万9,000人となる(p.3)。したがって、80年以降、年齢別、性別構成はそう大きくは変化していないとみてよいであろう。

表2. 外国人滞在者数の推移('74.9, '86.3, '87.3)

	総 数			推		移	
	1974.9	1986.3	1987.3	1974.9から1987.3まで		1986.3から1987.3まで	
				増 減 数	変化率(%)	増 減 数	変化率(%)
外 国 人 全 体							
計	4,127,400	4,398,800	4,524,600	+397,200	+ 9.6	+125,800	+ 2.9
16歳を越える男性	2,118,800	1,974,800	2,035,800	- 83,000	- 3.9	+ 61,000	+ 3.1
16歳を越える女性	1,240,400	1,414,600	1,471,500	+231,100	+ 18.6	+ 56,900	+ 4.0
16歳以下	768,200	1,009,400	1,017,300	+249,100	+ 32.4	+ 7,900	+ 0.8
募集国出身外国人 ¹⁾							
計	3,207,300	3,112,100	3,156,900	- 50,400	- 1.6	+ 44,800	+ 1.4
16歳を越える男性	1,675,100	1,335,800	1,358,300	-316,800	- 18.9	+ 22,500	+ 1.7
16歳を越える女性	922,600	930,000	959,700	+ 37,100	+ 4.0	+ 29,700	+ 3.2
16歳以下	609,600	846,300	838,900	+229,300	+ 37.6	- 7,400	- 0.9
トルコ人							
計	1,027,800	1,408,300	1,443,100	+415,300	+ 40.4	+ 34,800	+ 2.5
16歳を越える	801,300	938,000	972,300	+171,000	+ 21.3	+ 34,300	+ 3.7
16歳以下	226,500	470,300	470,800	+244,300	+107.9	+ 500	+ 0.1

1) ギリシャ、イタリア、ユーゴスラヴィア、モロッコ、ポルトガル、スペイン、チュニジア、トルコ

以上を要するに、73年以降から80年までにみられた特徴は、外国人数およびその性別、年齢別構成という点では80年以降は大きな変化がないままそのまま定着しており⁽²⁷⁾、他方、外国人労働者数は80年以降も低下傾向にあり、失業者は80年代になって急増し、その後そのまま推移している。

表3により、86年末の外国人滞在者の滞在年数をみると、全体で10年以上が59.2%をしめていること、5年以上の者を合計すると80.9%となり、かなり滞在期間が長期化していることがここから推測しうる。このことは表4の滞在許可の種類別にみた外国人数でもわかり、82年では期限付き滞在許可保有者は約148万人(構成比率45.7%)であるが、86年にはそれが約92万人(同30.0%)と50万人を割っていること、他方期限の定めのない滞在許可保有者は約80万人(同24.8%)から約86万人(同28.0%)と6万人増え、滞在資格保有者も約4万人(同1.2%)から約28万人(同9.1%)と24万人も増えていることがわかる。

表3. 国籍別滞在期間別外国人滞在者数(1986.12.31)

国 籍	計	1年未満	1年～ 5年未満	5年～ 8年未満	8年～ 10年未満	10年以上
ギリシャ	278,506 (100.0)	5,672 (2.0)	21,930 (7.9)	19,527 (7.0)	12,456 (4.5)	218,921 (78.6)
イタリア	537,067 (100.0)	20,839 (3.9)	58,037 (10.8)	61,198 (11.4)	38,546 (7.2)	358,447 (66.7)
ユーゴスラビア	591,196 (100.0)	10,622 (1.8)	36,927 (6.2)	48,946 (8.3)	33,216 (5.6)	461,485 (78.1)
ポルトガル	78,198 (100.0)	2,007 (2.6)	4,688 (6.0)	6,850 (8.8)	5,160 (6.6)	59,493 (76.1)
スペイン	150,493 (100.0)	2,296 (1.5)	7,105 (4.7)	7,133 (4.7)	5,054 (3.6)	128,905 (85.7)
トルコ	1,434,255 (100.0)	45,297 (3.2)	147,212 (10.3)	271,850 (19.0)	147,731 (10.3)	822,165 (57.3)
その他	1,442,964 (100.0)	165,975 (11.5)	334,693 (23.2)	233,418 (16.2)	88,303 (6.1)	620,575 (43.0)
計	4,512,679 (100.0)	252,708 (5.6)	610,592 (13.5)	648,922 (14.4)	330,466 (7.3)	2,669,991 (59.2)

5. 新たな外国人労働者問題と政策

80年代にはいり外国人の定住化傾向が強まるにつれ、労働市場における実質的差別が表面化してくる可能性が高いことを前章で指摘した。本章では外国人労働者の産業別職業別分布、失業構造、職業訓練などを、特にドイツ人のそれと比較することを通じて明らかにし、実際に労働市場における差異があるのかどうか、あるいはそれがどのように変化しているかを探る。また、新規入国労働者数の推移を明らかにすることにより、労働を目的とした入国を厳しく制限してきた西独の外国人労働者政策が、新たな問題に直面しつつあることにもふれてみようと思う。

(1) 外国人労働者の産業別職業別分布と失業構造

表6は西独における外国人労働者の産業別人数および当該産業で占める比率を、時系列であらわしたものである。これによると、①外国人労働者が西独の全労働者に占める割合が76年の9.5%から86年の7.6%まで減少してきているため(計の欄)、ほとんどの産業分野で外国人労働者の割合は減っている、②だが、産業別分布は安定しているといつてよく、76年でも86年でも製造業、建設業は平均にくらべ特に外国人労働者が集中している産業であり、他方金融保険業はどちらの年でも外国人労働者が特に少ない、③76年時点では製造業と建設業で働く外国人労働者は、135万870人で、全外国人労働者の70.3%を占め、86年時点ではそれぞれ101万1,419人、63.2%で、その比率は減少してきているが、それでもこの二つの産業で2/3弱を占める。

表 6. 産業別外国人労働者数および比率の推移 (各年9月末現在)

	農林水産業	エネルギー 鉱	製 造 業	建 設 業	商 業	業	運輸通信業	金融保険業	その他の サービス業	非営利団体 ・ 家 事	地方公共団体 ・ 社会保険	計
1976	17,671 8.6	38,125 7.7	1,147,963 13.4	202,907 12.1	109,745 3.9	71,062 7.3	118,44 1.7	261,564 8.5	11,689 3.6	46,891 3.6	1,920,895 9.5	
1977	17,326 8.2	37,283 7.6	1,121,544 13.1	186,739 11.5	108,055 3.8	69,122 7.3	119,76 1.7	258,974 8.2	11,353 3.5	46,182 3.5	1,869,453 9.3	
1978	16,957 7.7	34,915 7.2	1,102,394 12.9	189,270 11.4	111,136 3.9	69,061 7.2	123,56 1.7	269,126 8.1	12,020 3.5	45,784 3.4	1,864,051 9.1	
1979	17,285 7.7	35,190 7.3	1,137,161 13.1	204,897 11.9	119,965 4.1	72,243 7.3	132,02 1.7	286,664 8.2	12,920 3.7	46,210 3.4	1,947,475 9.3	
1980	18,248 8.0	34,801 7.2	1,163,016 13.3	215,662 13.3	127,956 4.3	74,561 7.3	139,71 1.8	304,210 8.5	14,050 3.9	48,163 3.6	2,015,593 9.5	
1981	18,716 8.0	36,560 7.4	1,089,270 12.8	201,018 11.8	122,804 4.2	72,637 7.1	131,31 1.7	302,012 8.3	13,501 3.7	47,372 3.5	1,917,237 9.1	
1982	16,683 7.3	36,231 7.3	995,600 12.1	179,990 11.0	116,292 4.1	68,825 6.9	127,48 1.6	298,667 8.0	13,861 3.7	46,339 3.4	1,785,542 8.6	
1983	16,191 6.9	35,768 7.4	924,978 11.5	179,154 10.9	114,502 4.1	64,899 6.7	129,25 1.6	297,472 8.0	15,002 3.9	47,863 3.5	1,709,085 8.4	
1984	15,421 6.5	33,739 7.0	859,561 10.8	161,914 10.1	110,588 3.9	62,448 6.4	126,23 1.6	288,979 7.5	15,766 3.9	46,819 3.4	1,608,061 7.8	
1985	14,698 6.2	34,002 7.1	857,992 10.5	148,113 9.8	108,148 3.9	60,585 6.1	124,30 1.5	287,455 7.3	16,200 3.8	46,419 3.3	1,586,603 7.5	
1986	14,064 6.0	34,348 7.2	865,560 10.4	145,859 9.8	108,761 3.8	60,936 6.0	128,04 1.5	293,548 7.2	17,132 3.8	46,994 3.3	1,600,216 7.6	

(2) 若年外国人政策

以上の問題は、特に若年外国人労働者でより深刻であるといわれている⁽³¹⁾。そしてまた、上述したようにこの層こそが、労働市場における差異を差別であると明確に意識するからこそ、より深刻になるのである。

これに対する政策は、基本的には若年外国人労働者の職業能力を高めることを目的としており、次のようなものがある。

第一に、語学力を含め一般的基礎的素養を身につけるための、初等教育の徹底である⁽³²⁾。70年時点では、就学義務のある子供の約50%のみが一般教育学校へと通学していなかったといわれるが、80年にはそれは92%に達している。ただ、依然として途中入学者が多く、現在でも4割近くの若年外国人は高等小学校を卒業していないといわれている。このため、ア)ドイツ語の補習授業、イ)専門科目の補習授業、ウ)外国人のためのドイツ語のテキストの作成、エ)2カ国語による授業、オ)宿題の手助けなどが行われている。

第二に、特に語学力の向上を図るためのさまざまな研修コース設置である⁽³³⁾。これにはたとえば74年の連邦労働社会省の奨励によって設立された「外国人労働者のためのドイツ語協会」、あるいは「集中語学コース」などがある。後者は3カ月から6カ月の間に、320時間授業を行い、少なくとも社会生活、職業生活において支障のないようにドイツ語を教えるものであって、この集中語学コースには84年で、1万2千人弱の外国人が参加した。これらはいずれも連邦労働社会省、州政府が資金援助をしている。

第三は、職業訓練プログラムの充実である。これには職業準備教育や、若年外国人のための職業準備および社会的統合のための措置がある。後者は連邦政府、州政府、連邦雇用庁が共同で資金援助をしているものである。前出の連邦労働社会省の外国人調査によると、85年時点で、15歳から24歳までの外国人の32.1%は前者の職業準備教育に参加し、16.9%は後者に参加しているという。雇用庁S氏によれば後者には毎年、成人外国人労働者が2万5千人、若年外国人労働者が5万5千人参加している。

(3) 新規入国労働者数の推移⁽³⁴⁾

表8は、1969年から87年までの、労働許可発行・却下件数を表したものである。このうち、労働許可の更新とは、一般労働許可の有効期限がきれしかも別の事業所での雇用を希望する場合、あるいは事業所の特定されている一般労働許可を保有する労働者が事業所を変更する場合、または特別労働許可の発行を申請し、なおかつ事業所が変わる場合のことをさす。労働許可の延長とは、一般労働許可の有効期限がきれた、あるいは特別労働許可の発行を申請するが、同じ事業所での雇用を希望する場合のことをさす。

表 8. 労働許可発行及び却下件数

年	労働許可 発行件数	新規許可件数	う ち		更 新 (企業を変更 した場合)	延 長 (企業を変更 しない場合)	労働許可 却下件数
			新規入国	滞 在 中			
1969	1,285,305	301,101	285,835	15,266	474,431	509,773	5,467
1970	1,333,732	183,123	167,252	15,871	493,807	656,802	6,823
1971	1,654,825	143,273	118,819	24,454	619,013	892,539	5,863
1972	1,271,885	136,727	94,950	41,777	513,588	621,570	5,422
1973	1,094,688	121,436	67,583	53,853	452,477	520,775	8,654
1974	1,393,878	79,064	37,140	41,924	390,684	924,130	20,869
1975	1,477,080	46,233	18,555	27,678	285,015	1,145,832	44,546
1976	1,384,476	62,760	19,720	43,040	333,361	988,355	35,101
1977	1,125,459	72,189	24,233	47,956	300,383	752,887	29,711
1978	833,953	46,674	17,563	29,111	223,651	563,628	22,188
1979	1,007,287	92,792	36,613	56,179	291,070	623,425	24,396
1980	918,428	198,896	81,420	117,476	283,263	436,269	30,093
1981	975,898	167,741	43,889	123,852	238,039	570,118	34,107
1982	701,820	123,450	25,892	97,558	183,150	395,220	40,043
1983	549,553	101,052	24,387	76,665	134,801	313,700	36,752
1984	476,378	113,410	27,511	85,899	127,024	235,944	35,678
1985	412,070	125,902	32,869	93,033	117,614	168,554	27,191
1986	423,502	128,774	37,224	91,550	109,785	184,943	21,690
1987	402,306	149,765	48,130	101,635	107,961	144,580	22,079

資料出所：連邦労働社会省

また「新規許可のうち滞在中」とは、3.(2)であげた労働許可令で規定されている、西独に滞在する外国人労働者の配偶者、子供などに対し、初めて一般労働許可あるいは特別労働許可を発行した件数のことである。

ここで問題なのは、以上の三つのケースにはあてはまらない「新規許可のうち新規入国」である。これまで何度もふれたように、1973年以降西独は労働を目的とした外国人の新規入国を制限し、労働許可の発行も少なくとも法令上は難民などは別として原則的にみとめてこなかった。しか

し、表8でしめされるように、74年以降、少ない年で17,563人(1978年)、多い年で81,420人(1980年)の新規入国の外国人労働者が存在している。しかも82年以降、徐々に増えはじめ87年には48,130人もの外国人労働者が新規に西独に入国している。現在西独の外国人労働者数は160万人前後であるから、そのうち2~3%は新規入国者であるということになる。その比率は、非常に小さいといってよい。

それではどのような場合に、入国が認められるのであろうか。表9は1987年における新規外国人労働者数を事由別に示したものである。うち、地域別および職種別の例外規定により新規に入国して労働許可を取得したものが、もっとも多く、18,778人、39.1%をしめる。ついで、外国企業の事業請負に伴い、新規に入国し、労働許可の発行をうけた外国人労働者が11,352人、23.6%である。また州政府から労働を禁止しない滞在許可を付与されて入国した外国人労働者も8,417人、17.5%を占めている。

表9. 事由別新規に入国して労働許可を取得した
外国人労働者数

区 分	1987年12月	1987年計
計	4,062	48,130 (100.0)
1. EC域外諸国に係る地域別例外措置または職業別例外措置を適用された者 (2および3を除く)	1,586	18,778 (39.1)
2. 以前に国外募集を行った諸国の国籍を有する者	390	3,942 (8.2)
3. 外国企業の事業請負に伴う外国人労働者	849	11,352 (23.6)
4. 旅行者として入国したが帰国が人道上の理由から困難な者	94	1,042 (2.2)
5. 州政府から労働を除外しない滞在許可を付与された者	735	8,417 (17.5)
6. 労働許可を申請する権利を有しないが債務や家族などの状況が困難なため、労働許可を付与せざるを得ない者	77	1,104 (2.3)
7. ドイツ人と結婚した者および労働する以前に難民として認知された者	331	3,495 (7.3)

資料出所：連邦労働社会省

こうした労働を目的とする滞在許可発行の例外項目は、連邦内務大臣と各州内務大臣の覚書に定められている。その具体的内容をみてみよう。

まずここでいう例外地域、職種とは、たとえば次のことである。地域に関しては、アンドラ、フィンランド、アイルランド、リヒテンシュタイン、マルタ、モロッコ、ノルウェー、オーストリア、サンマリノ、スウェーデン、スイスおよびキプロスのヨーロッパ諸国、オーストラリア、イスラエル、日本、カナダ、ニュージーランド、アメリカの非ヨーロッパ諸国の国籍を有する者は、職種にかかわらず労働を目的とする滞在許可が与えられる。職種に関しては、労働許可が免除される職種（3.(4)を参照）を除けば、①科学者および技術者、②西独にある外国人の管理的職員および専門職（当該企業の本社の有する国の国籍をもつもの）、③取引関係のある西独企業のビジネスに習熟するために、1年間を限度として一時的に雇用される者、④輸出契約についての実務あるいはその履行などのため、西独で雇用される者、⑤有資格の医師、歯科医師、獣医、⑥司牧または外国人労働者とその家族に対する社会奉仕活動に従事する者、⑦看護院または社会奉仕活動に従事している修道女、⑧特殊なレストランの特殊なコックで、3年間を限度として雇用される者などであり、また訓練を目的として入国するものにも労働を目的とする滞在許可が与えられ、たとえば、⑨西独または外国の大学、単科大学の卒業生であって、大学、研究機関、大学病院などで、もっぱら向上訓練または追加訓練の目的で就労する者、⑩西独の大学、単科大学の卒業生であって、教育訓練にひきつづき、実習活動を最低1年間行おうとする者、⑪養成訓練生または向上訓練生であって、認知された教育・訓練計画の枠内で活動し、証明書を呈示しうる者などである。

また二番目に多い外国企業の事業請負にともない新規に入国する労働者についても、この例外リストに定められている。これはたとえば建設業や鉱業において、西独企業と請負契約を結んだ外国企業（ユーゴスラビアなどの社会主義圏の企業が多いといわれる）が、西独において事業を営むために、連れてきた外国人労働者をさしている。第三の州政府による例外も同様にリストにおさめられており、これについては、地域や職種の例外規定になくとも、連邦雇用庁との協議のうえ労働を目的とした滞在許可を発

行できるとされている。

以上、ややくわしく、労働を目的とする滞在許可発行の例外項目を述べてきたが、ここで注意しておかねばならないことは次のことである。すなわち、この例外規定が内務省の内規としての性格をもつものであるということである。いいかえれば労働許可令ではこうした例外規定は存在しない。つまり労働許可を取り扱う連邦労働社会省、雇用庁は、ここに関与していない。すくなくとも制度上はそうである。にもかかわらず、労働を目的とした滞在許可をもって入国してきた以上、職業安定所が労働許可の発行を拒否することは難しい。あるいは不可能に近いといってよいのかもしれない。事実、安定所において利用される労働許可令に係わる施行手引書には、この例外リストがそのまま掲載されているという。

新規入国労働者は少ないが、とはいえそれを認めた例外規定が内務省によって定められ、労働社会省はそれにしたがわざるをえなくなっていることは、次の二つの意味において西独外国人労働者政策に問題を投げかけているように思える。第一には、労働許可制度がもともと職種を規定せずに、新規入国者への発行を原則禁止しているため、西独で需要される技術者、外国企業の派遣社員、コックなどの外国人労働者の新規入国は例外規定によって処理せねばなくなっている。いいかえればこれらを管理、統制する労働許可令が不備である。第二に、しかもその例外規定は、内務省の内規としてあり、事実上外国人労働者政策は内務省と労働社会省という二つの政策当局が担当し、相互の関連が不明確なままである。新規入国者への労働許可発行の原則的禁止という連邦労働社会省の方針が、実際には、滞在許可を扱う内務省の決定により、くずされつつあるのである。

こうした点は、もし今後、新規入国労働者が増えるようなことがあれば、一層問題視されてくるように思える。

(4) 結びにかえて

西独における外国人労働者政策は、73年の募集停止、入国制限以来、70年代末までは、「帰国促進、入国制限」を柱としていたが、実際には外国人労働者の家族の呼び寄せなどもあってその目標は意図したように達成できず、徐々に帰国を促す厳しい政策は変容していった。その結果、西

独における外国人数は80年代は一定水準を保ち、定住化の傾向が強まっていた。いいかえれば西独は外国人労働者をゲストとして、自由に雇用・解雇していた国から「移民の国」へと実質的に変容していったのである。

それに伴い、労働市場における外国人労働者の相対的に不利な地位は、差別として強く意識されざるをえなくなり、これを是正するための政策が不可避となっていたと考えられる。問題が特に若年外国人労働者で鮮明に意識されざるをえないこともあって、彼らに対する教育訓練政策が充実されていった。

他方、入国制限がおこなわれたとはいえ、実際には、毎年2、3万人の外国人労働者が新規に入国し、労働許可を取得している。新規入国者の数は少なく、非常に限られているとはいえ、これは、外国人労働者政策に対し、問題を投げかけているように思える。

【注】

- (1) たとえばDohse (1982) のpp. 1-5 を参照のこと。
- (2) Hönekopp=Ullman (1982) のp. 118を参照のこと。
- (3) 労働許可に関する最終責任を連邦労働社会省が負っていることについて、たとえば連邦雇用庁のS氏は次のように述べている。「たとえば、あるスペイン人が労働許可を希望したにもかかわらず、雇用庁がそれを却下したとする。この場合、もし彼が連邦労働社会省の担当官と直接かけあって、その承認を得られれば、雇用庁の決定を変えさせることができるのである。雇用庁は職業訓練、職業紹介などでは完全な自律性をもっているが、こと労働許可だけは連邦労働社会省の決定にしたがわねばならない。」
- (4) 労働大臣官房国際労働課 (1985) による。
- (5) 連邦労働社会省M氏の聞き取りによる。IAB (雇用研究所) のH氏によると、1984年時の帰国促進によって、大量の外国人鉱夫が帰国したため、鉱業が困難な状況に陥り、さらに鉱山周辺の町もまた財・サービス需要が激減して経済状態が悪化したという。このように、鉱夫は特に外国人労働者にたよっているため、現在でも例外的に一般労働許可の発行が認められているのだと思われる。

(6) なお労働大臣官房国際労働課 (1985)、中村 (1986) も随時参照した。

(7) 連邦労働社会省のM氏によれば、ドイツ人労働者およびEC加盟国の労働者について、さらに特別労働許可を保有する外国人労働者がその空席に応募しないことを確認してはじめて、一般労働許可が発行されるそうである。

(8) 一般労働許可の発行の際に、どのような場合に事業所・職種が特定され、どの場合に特定されないのかについてはよくわからない。ただ、一般労働許可には「2年間を上限として先ず1年間特定企業内の特定職種に就職を限定される単純労働許可制 einfache Arbeitserlaubnis と、そうした就職制限の一切ない3年を上限とし2年間当該労働局管内で就労するいわゆる普通労働許可制 allgemeine Arbeitserlaubnis がある」(中村, 1986, p. 78) ことから、事業所・職種の特定の有無と有効期限の長さとは関係のあることがわかる。一方、本論でも述べたように労働許可に関する法令は、一般労働許可の有効期限について、外国人労働者が労働許可の発行以前に、西独で合法的かつ中断なく2年間雇用されていた場合には、最高3年間としようと定めている。この二つのことから外国人労働者が西独で初めて就労して2年間は、事業所と職種を特定されるが、3年目からはそれをなくすことができるというように解釈できそうである。

(9) 連邦雇用庁S氏の聞き取りによる。

(10) たとえばHönekopp=Ullman (1982) のp. 124を参照のこと。

(11) この根拠は、おそらく雇用促進法第19条第4項「連邦労働・社会秩序大臣は法規命令により個々の職種区分および人的区分に例外を認めることができる」(中村, 1986, p. 87より)にあると思われる。

(12) 連邦労働社会省M氏の聞き取りによれば、西独で初めて雇用されることを希望する、国外にいる外国人労働者は次のようにして、一般労働許可の発行をうけることになるそうである。①まず在外の西独大使館あるいは領事館に行き、滞在許可、ビザを申請する。その際、西独

に雇用される目的で行きたいということ、さらに希望地域を記す。②大使館または領事館は、西独にある外国人局および希望地域の職業安定所に連絡する。③これらの組織はその外国人を受け入れられるかどうかを判断し、もし何の障害もなければ、国外にいる外国人労働者に入国許可が与えられる。④この入国許可をもって、この外国人労働者は西独へ入国し、希望する地域に行く。そして職業安定所において一般労働許可の申請をして、それを発行してもらうことになる。

(13) たとえば、領事、領事館の事務要員、それらの家族などがこれにあたる。

(14) Dohse (1982) pp. 24~25 による。

(15) Dohse (1982) p. 26 による。

(16) Dohse (1982) p. 25 による。

(17) Dohse (1982) によれば、特に職業訓練を目的とする若年者に例外が認められた。しかし、この例外も労働市場の現状とその見通しに基づいた厳密な基準にしたがって認められたにすぎなかったという (p. 25)。

(18) Dohse (1982) p. 26 による。

(19) Dohse (1982) pp. 27~28 による。

(20) 家族の呼び寄せについては、Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985) の pp. 19~21 による。

(21) Hönekopp = Ullman (1982) の p. 124 を参照。ただしこの論文ではこの規則は外国人労働者の配偶者をも対象としていたとされている。だが Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985) によれば若年者のみを対象とすると記されている (p. 52)。

(22) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1982) の p. 7 による。

(23) 雇用研究所 (IAB) H氏の聞き取りによる。

(24) 前出H氏の聞き取りによる。H氏は次のように述べている。「トルコ政府はトルコ人の帰国を望んではいなかった。トルコ政府の公式態

度は、『望むならば西独に残りなさい。でももし帰国するならば歓迎しますよ。』というものだったことからわかる。なぜならトルコは他に多くの経済問題を抱えており、それに大量の帰国者に付随する問題が加わることを望まなかったからである。またトルコ政府は西独のトルコ人の送金が減ることも好まなかったからである。そのうち帰国者は仕事もみつけられずに、また独立するチャンスもないというニュースが西独にいるトルコ人たちに伝わり、そして帰国者は減ってしまったのである。」

(25) 以下の具体例は連邦雇用庁 S氏の聞き取りによる。

(26) 雇用研究所 (IAB) H氏の聞き取りによる。

(27) 80年以降、性別、年齢別にみた外国人数に大きな変化がみられないのは、80年以降86年まで若年者の入国がかなり行われたこと、他方で16歳をこえる外国人が帰国していることを示唆すると思われるが、詳しいことはよくわからない。

(28) ただ西独政府の基本方針は依然として、西独は移民の国ではなく、外国人労働者をゲストとして雇用している国であるというものである (Hönekopp = Ullman, 1982, pp. 115~116 および p. 125)。

(29) Hönekopp = Ullman (1982) の pp. 131~132 による。ただし原資料は Gaugler et al., "Ausländer in deutschen Industriebetrieben. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung", Königstein/Taunus, 1978 である。

(30) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1986) による。この調査は、1985年4月末から6月にかけて、ギリシャ、イタリア、ユーゴスラビア、ポルトガル、スペイン、トルコなどの旧募集国からきた15歳以上の外国人6,111人を対象として行われた。

(31) 現在の若年外国人労働者問題を明らかにすることは、今後の課題である。ただ80年時点におけるそれは、たとえば Dohse (1982) pp. 11~17 を参照されたい。Dohse は、そこで若年外国人労働者の失業率は31%になると推計し、職業訓練においても不利であって、若年外国人労働者2/3は不熟練労働者であることなどを指摘し

ている。

(32) 以下の叙述は、Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985) の pp. 31~33 による。

(33) 以下の叙述は、Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985) の pp. 33 による。

(34) 新規入国労働者数の推移および滞在許可および労働許可発行の例外については、労働省国際労働課の井口氏から貴重な資料提供をうけた。記して謝意を表したい。

【参考文献】

Dohse, Knuth, 'Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: Governmental Policy and Discrimination in Employment', I I VG/pre 82-207, Wissenschaftszentrum Berlin, 1982

Hönekopp, Elmar and Ullman, Hans, 'The status of immigrant workers in the Federal Republic of Germany', in "Immigrant workers in Europe: their legal status" edited by Eric-Jean Thomas, 1982, The Unesco Press.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, "Ausländerpolitik" 1985.

Der Bundesminister fuer Arbeit und Sozialordnung, "Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland", 1986.

中村賢二郎 「非ドイツ人労働者の労働許可にかんする命令について - 最近の西ドイツにおける外人労働者問題にかんする資料(5) -」, 香川法学 6(2), 1986年7月。

労働大臣官房国際労働課

「諸外国における外国人労働者の受入れ条件(その1)」, 海外労働者情勢月報 1985年6月号。

—— 「移民・外国人労働者問題の現状と政策」, 海外労働情勢月報 1987年9・10月号。

Ⅲ フランスにおける外国人労働者と労働許可

1. はじめに

フランスの外国人問題は非常に複雑である。政治、経済、社会運動、労働問題等の特殊性が外国人問題の複雑さにも現われている。そこで、フランスの外国人問題の特殊性について最初に触れてみたい。

第一の特殊性は、フランスが英国に次ぐ海外領土、そして旧植民地を持っていることである。現在、太西洋にグアドループ、マルティニク、ギャンヌ、サン・ピエール・ミクロン、インド洋にレ・ユニオン、そして太平洋にポリネシア、ヌーベル・カレドニといった島々がフランスの海外県を構成している。他方、現在は独立しているが、フランスはかつてアフリカやアジアに多くの植民地をもっており、歴史的経緯から今でもこれらの国々と密接な関係をたもっている⁽¹⁾。独立以前はもちろん、独立以後も多くの人々がこうした国々からフランスに入ってきており、彼らの処遇をめぐる多くの問題が出てきている。

第二に、フランスの外交政策が挙げられる。自由主義圏の中でもフランスの外交政策は独自性を持っており、中東やアフリカ諸国とも深いかわりを有してきた。伝統的にフランスは難民、亡命者を積極的に受け入れてきた。その一つの結果として、国内でのテロ、政治事件が多発し、治安維持に対する脅威となってきた。政府の外国人政策の修正を余儀なくするところまできている。

これと関連して、第三に、外国人自身の社会的運動も見逃すことはできない。古くから外国人に門戸を開いてきたため、かつての移民の子孫の代ではフランス社会に完全に同化している者も少なくない。その中には、フランス国籍を取得した者もいるし、現在ではフランス人として各界で活躍している者も少なくない。外国人労働者の中には、労働組合活動に積極的に参加し、外国人労働者の労働問題の解決のために闘っている者もいる。フランスの外国人は、フランス自体にとっても既に一大勢力を構成しており、政府も無視しえない存在となっている。

第四に、フランスの外国人問題を複雑にしている要因としてフランス人の

ラジオ修理工
秘 書
船舶整備士
衣服仕立て工
速 記 者
鋼材建築工
情報処理技術者
テレビ修理工
試験原子炉技師
研 磨 工
タレット旋盤工
車輪取り付け技師

螺旋機械工
板 金 工
靴 修 理 工
料 理 人
石 切 り 工
医療手術の助手
科学技術技師
航空機用型板工
鋳 型 工
用具計画者
時計修理工

農
業
者
の
問
題

職研資料シリーズ1-41

主要国の外国人労働許可制度

昭和63年3月

発 行 雇用職業総合研究所

〒177 東京都練馬区上石神井4-8-23

電話(03)594-1111