

# 西独における外国人労働者政策の展開

「受け入れ」から「制限」そして「統合」へ

中村 圭介

(雇用職業総合研究所研究員)

## 目次

- 一 はじめに
- 二 労働許可制度と滞在許可制度
- 三 外国人労働者の入国制限と帰国促進
- 四 七〇年代における外国人および外国人労働者数の推移
- 五 政策の転換——統合化へ
- 六 定住化の進展
- 七 新たな外国人労働者問題と政策
- 八 結びにかえて

## 一 はじめに

ドイツ連邦共和国(以下、西独と略称する)は、一九五〇年代後半以降、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。一九五五年には

イタリアと労働者募集協定を締結し、六〇年にはスペイン、ギリシャと、六一年にはトルコ、六三年にはモロッコ、六四年にはポルトガル、六五年にはチュニジア、六八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」の業務については、Hönekopp = Ullman (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うえで、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い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」(二三頁)。

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五〇年代後半以降、表1にあるように、一九七三年までは、増え続けた。一九六一年には外国人労働者が約五〇万人、外国人滞在者数が約六八万人であったのが、七三年にはそれぞれ約二五九万人、約三九六万人になっている。

ところが、第一次石油危機以後、一九七三年十一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、一九七三年以後、傾向的に減っており、八六年では約一五九万人となっている。

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)		外国人失業者数(年平均)		失業率(年平均)	
	人 (千人)	人口に占める割合 (%)	人 (千人)	全雇用労働者に占める割合 (%)	人 (千人)	全失業者に占める割合 (%)	外国人 <sup>1)</sup>	ドイツ人と外国人の合計 <sup>2)</sup>
1961	686.2 <sup>3)</sup>	1.2 <sup>3)</sup>	507.4	2.5	—	—	—	0.8
1967	1,806.7	3.0	1,013.9	4.7	15,566	3.4	1.5	2.1
1968	1,924.2	3.2	1,018.9	4.9	5,933	1.8	0.6	1.5
1969	2,381.1	3.9	1,365.6	6.5	3,308	1.9	0.2	0.9
1970	2,976.5	4.9	1,806.8	8.5	5,002	3.4	0.3	0.7
1971	3,438.7	5.6	2,128.4	9.8	11,777	6.4	0.6	0.8
1972	3,526.6	5.7	2,284.5	10.5	17,028	6.9	0.7	1.1
1973	3,966.2	6.4	2,595.0 <sup>4)</sup>	11.6 <sup>4)</sup>	19,750	7.2	0.8	1.2
1974	4,127.4	6.7	2,286.6 <sup>4)</sup>	10.9 <sup>4)</sup>	69,128	11.9	2.9	2.6
1975	4,089.6	6.6	2,060.5	10.2	151,493	14.1	6.8	4.7
1976	3,948.3	6.4	1,924.7	9.6	106,394	10.0	5.1	4.6
1977	3,948.3	6.4	1,872.2	9.4	97,692	9.5	4.9	4.5
1978	3,981.1	6.5	1,857.5	9.3	103,524	10.4	5.3	4.3
1979	4,143.8	6.7	1,924.4	9.3	93,499	10.7	4.7	3.8
1980	4,453.3	7.2	2,018.4	9.6	107,420	12.1	5.0	3.8
1981	4,629.7	7.5	1,912.0	9.2	168,492	13.3	8.2	5.5
1982	4,666.9	7.6	1,787.3	8.7	245,710	13.4	11.9	7.5
1983	4,534.9	7.4	1,694.4	8.4	292,140	12.9	14.7	9.1
1984	4,363.6	7.1	1,608.5	8.0	270,265	11.9	14.0	9.1
1985	4,365.9	7.2	1,567.5	7.7	253,195	11.0	13.9	9.3
1986	4,482.6	7.3	1,591.5 <sup>5)</sup>	7.7 <sup>5)</sup>	248,001	11.1	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(軍人を除く)  
 3) 国勢調査による  
 4) 9月末現在  
 5) 6月末現在

資料出所:連邦労働社会省(Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung)『外国人データ集(Ausländer-Dater)』による。以下、特に断らない限り同じ。

本稿では、①西独において、特に第一次石油危機以降、外国人労働者をめぐる政策がどのように変化していったのか、②その変化を促した要因は何かを振り返り、③現在、西独はどのような問題を抱え、それをどのように解決しようとしているのかを明らかにしようと思ふ。

これらの課題に接近する前に、外国人労働者を規制する制度である労働許可制度と滞在許可制度について、簡単に触れておくことがよいであろう。

## 二 労働許可制度と滞在許可制度

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、原則として滞在許可と労働許可を取得しなければならない。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、七三年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、ポルトガル人、スペイン人は九三年までは滞在と労働に関する完全な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。

### 1 滞在許可制度

滞在許可制度は、内務省外国人局が管轄し、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

なかむら・けいすけ 一九五二年生まれ。東京大学大学院博士課程修了。一九八五年より現職。労働関係論専攻。著書・論文に『情報化時代の人材育成』(共著、総合労働研究所)、『第三次産業における労働組合の結成とその効果』、『日本労働協会雑誌』三二五号など。

表3 労働許可の発行対象

種類	対象者
一般労働許可	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。 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ともに西独に入学し、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。
期限の定めのある特別労働許可	① 5年間、西独で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ともに西独に入学して、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) の卒業証書をもつか、あるいは国の認定するまたはそれと同等の職業訓練修了証書をもつ。 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。 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、西独に入学し、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。
期限の定めのない特別労働許可	① 8年間をこえて、西独で合法的かつ中断なく雇用されている外国人労働者。

資料出所：主として「労働許可に関する法令」(Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer)による。随時、中村賢二郎(1986)をも参照した。

表2 滞在許可の内容と取得条件

種類	内容		取得条件					
	有効期限	滞在地域	保有すべき労働許可の種類	取得以前の滞在期間	語学能力	住居環境	子供の教育	その他
期限の定めのある滞在許可	最初は1年間、その後2回更新可能、その場合は2年間	定めあり	一般労働許可	なし	特になし	特になし	特になし	特になし
期限の定めのない滞在許可	無期限	定めあり	特別労働許可	合法的かつ中断のない5年間	簡単なドイツ語会話能力	見苦しくない住居(6歳以上12歳未満1人につき8㎡、6歳未満1人につき8㎡)	義務教育課程または職業学校に在学中であることを証明	特になし
滞在資格	無期限	定めなし	特別労働許可	合法的かつ中断のない8年間	十分なドイツ語能力(試験あり)	同上	同上	西独の経済・社会に十分適している

注：この表で滞在許可の対象として想定しているのは、外国人労働者である。  
資料出所：Hönekopp=Ullman(1982)116-119頁および Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung(1985)14-15頁より。

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。  
滞在許可には、期限の定めのある滞在許可、期限の定めのない滞在許可、滞在資格の三種類がある。それぞれの内容および取得条件については表2を参照されたい。この中で滞在資格には、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ときには国外追放されるという規定があるだけである。したがって滞在資格を保有する外国人の社会生活上の地位はドイツ人のそれにほぼ匹敵する。

## 2 労働許可制度

雇用促進法第十九条は、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に、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指し、また例外とはEC加盟国の労働者のことである。  
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、外国人労働者本人の申請に基づき、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はかならない。この条件が満たされる場合に初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

在、労働許可が認められているのは、原則として表3にある条件を満たした者に限られている。  
とはいえ、これらの条件は、七〇年代の労働許可発行に関する厳しい制限が徐々に緩和されてきた結果なのである。このことは行論のうちに明らかにされる。

### 三 外国人労働者の入国制限と帰国促進

以上では、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簡単にではあるがみてきた。これらの制度はいずれも、七三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つてよい。本章およ

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、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、原則として最高二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受ける以前に、合法的かつ中断なく西独で二年間雇用されている場合には最高三年間とすることができる。

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、地域の指定などを受けない。このように特別労働許可では事業所、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。前者の有効期限は五年間である。期限の定めのない特別労働許可は、ちょうど滞在資格が外国人労働者に社会生活上ドイツ人に匹敵する地位を与えるのと同様に、労働市場におけるそれを与えるものだといつてよい。

特別労働許可においても、申請は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、滞在許可の保有状況、種類を調べ、さらに労働許可取得のためのいくつかの条件を満たしているかどうかを審査するのである。  
一九七三年以降、これらの労働許可発行の対象となりうる労働者は著しく限られている。現

び次章では、この政策変化の過程を目的、結果に着目しながら簡単に振り返ってみよう。

一九七三年以降の七〇年代の政策は、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。

まず七三年十一月二十三日に、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次のような趣旨の通達を出している。<sup>(2)</sup>

- 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基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及ぼす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一年間に制限されるべきである。

つづいて、一九七四年十一月十三日には、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、原則として認めべきではないとしている。<sup>(3)</sup>

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七三年十一月の通達にある制限が適用されることを明記した。<sup>(4)</sup>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及ぼすか、あるいは及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。

このように労働許可の発行が厳しく制限され、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受けることになる。ただし一九七四年十一月時点では、一九七四年十一月三十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。<sup>(5)</sup>また、ドイツ人によつては労働需要が満たされない分野、たとえば鉱業、漁業、缶詰工業、肉加工業、ホテルなどで、例外が認められた。

こうして、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。

他方、滞在許可制度によつても外国人労働者の入国が制限されていた。<sup>(7)</sup>つまり、連邦内務省が既に一九六七年に、「仕事を失った外国人労働者の取り扱いについて」の原則を提案していたが、七〇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、失業し仕事とともに労働許可を失った外国人労働者の滞在許可延長は一年間を限度とし、また失業給付を受ける場合には、滞在許可の延長は給付期間に見合うだけに限られた。そして外国人労働

たのであった。この規則はやつと一九八一年十二月に改正され、原則として、(7)一六歳の誕生日をすぎた子供、(1)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。

次に外国人労働者の減少がドイツ人失業者の減少を伴ったのかどうかという点に着目してみよう。外国人労働者の制限は、ドイツ人労働者の雇用を脅かす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は、外国人労働者に関与することはなかった」とが示される。外国人労働者が労働許可を更新するとき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うるが、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<sup>(8)</sup>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ふ政策目標は効果をあげなかった。

### 五 政策の転換——統合化へ

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

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う場合は、滞在許可は更新されなくなつたのである。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。

### 四 七〇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、どのような結果を生み出したのであろうか。

前出表1によると、確かに外国人労働者数は七三年の二五九万五、〇〇〇人をピークに七九年の一九二万四、四〇〇人まで減少している。ところが、外国人数は七三年の三九六万六、二〇〇人から、ほとんど変わらず、逆に増加傾向にあり、七九年には四一四万三、八〇〇人となっている。またDohse (1982)によると、一九七三年九月から一九八〇年までで、外国人女性は一四四万四、三〇〇人から一八三万四、一〇〇人へと、二七・一％増加し、一五歳以下の子供は六〇万三、九〇〇人から一〇五万九、〇〇〇人へと七五・四％増加し、他方、二〇歳から四〇歳までの外国人男性は一四五万二、七〇〇人から一四四万八、〇〇〇人へと二一・〇％減っている(四頁)。また表1からわかるように、外国人失業者は七三年の一万九、七五〇人から七九年の九万三、四九九人へと増加し、西独内の失業者に占める割合も七・二％から一〇

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。

その最初が一九七八年十月一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、前出表2にある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得られた。

後者は、前出表3であげたように、合法的かつ中断なく八年間西独で雇用されている外国人労働者に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。つまり労働市場における地位の安定化もまた目指されることになる。

上述した一九七四年十一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つて七四年十一月三十日までに入国した者に関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、七七年には七六年十二月三十一日に延長され、七九年四月にはそれは結局廃止された。そしてこの同じ七九年四月には、労働許可に関する法令の一部改正により、前出表3にあげ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

・七％へと増えている。以上を要するに、七三年以降の入国制限・帰国促進策は、七〇年代の推移をみる限り、外国人労働者の減少という効果をもつたが、外国人労働者の配偶者(主に妻)や子供など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つてよい。

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。第一に、景気が回復したときに備えて、外国人失業者が帰国せず西独に滞留している。一時帰国すると、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。他方、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。一つには西独で七三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。

このうち家族の呼び寄せを法的に支えたのは、次のような一九六五年に定められた「家族の呼び寄せ」についての規則であった。すなわち、外国人労働者が既に一年以上西独に滞在し、確実な仕事を持ち、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

れていくことになる。

さらに一九八〇年五月三十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。表3で特別労働許可を認めるための条件の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。

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一九八〇年三月十九日の「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二世代以降の統合化政策に重点をおいた統合の概念についての政府決定<sup>(9)</sup>である。このようにやくも七〇年代末において、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つ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図る政策にとつて代わられ、ついに八〇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七三年以降変わつておらず、また外国人労働者家族の入国も、上述の八一年の家族の呼び寄せ規則の改正によつて制限されており、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

表4 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)	61,189 (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 (100.2)	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)

表5 滞在許可の種類別外国人滞在者数の推移 (各年9月現在)

滞在許可の種類	1982	1983	1984	1985	1986
滞在権保有の外国人滞在者数	3,245,959 100.0%	3,191,712 100.0%	3,102,595 100.0%	2,986,933 100.0%	3,074,574 100.0%
非E C諸国の期限つき滞在許可保有の外国人滞在者数	1,482,944 45.7%	1,355,290 42.5%	1,208,697 39.0%	1,014,024 33.9%	922,949 30.0%
非E C諸国の期限なし滞在許可保有の外国人滞在者数	804,975 24.8%	861,655 27.0%	869,336 28.0%	901,062 30.5%	860,943 28.0%
非E C諸国の滞在資格保有の外国人滞在者数	40,178 1.2%	85,754 2.7%	144,798 4.7%	232,061 7.8%	280,771 9.1%
E C諸国の外国人滞在者数	617,862 28.3%	889,013 27.9%	879,764 28.4%	830,786 27.8%	1,009,912 32.8%

表6 労働許可の種類別外国人労働者数の推移 (各年6月現在)

	1983	1984	1985	1986
労働許可保有の労働者およびE C加盟国労働者の合計	1,580,744 100.0%	1,476,020 100.0%	1,514,331 100.0%	1,516,708 100.0%
一般労働許可保有の労働者	212,886 13.5%	160,930 10.9%	130,097 8.6%	96,181 6.3%
期限の定めのある特別労働許可保有の労働者	365,354 23.1%	305,580 20.7%	319,112 21.1%	323,637 21.3%
期限の定めのない特別労働許可保有の労働者	632,683 40.0%	672,672 45.6%	746,609 49.3%	790,862 52.1%
E C加盟国労働者	369,821 23.4%	336,838 22.8%	318,513 21.0%	306,028 20.2%

労働許可は約三六万人(同二・三・一%)から約三二万人(同二・一・三%)と四万人減り、他方期限の定めのない特別労働許可保有者は約六三万人(同四〇・〇%)から約七九万人(同五二・一%)へと一六万人も増加している。

以上、表4、表5、表6を要するに、外国人は定着化傾向を強め、労働市場においても社会生活においてもドイツ人とはほぼ同等の権利を享受する者が増えてきている。このことと上述し

たように帰国促進が実際難しいことを考え合わせると、西独は好むと好まざるとにかかわらず、「移民の国」へと変容しているといつてよいのかもしれない。<sup>(17)</sup>

とすると、これまでは一時的な就労のために表面に出なかった点、つまり外国人労働者が低賃金、低労働条件分野に集中していることや、あるいは失業率が高いことが、少数民族の問題として意識されはじめてくる可能性が高い。特

にそれは西独で育ち、ドイツ人とはほぼ同等の権利をもちながらも、労働市場で実質的に差別されるかもしれない若年外国人にとつては大きな問題となってくるであろう。外国人労働者の第一世代にとつては、先進工業国の低労働条件は本国の労働条件を上回っていたであろうから、問題としては意識されることはなかったであろうが、第二世代以降では準拠集団は先進工業国、つまり西独のドイツ人労働者になり、それとの

らドイツ人と同等の権利を享受するようにすること、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、③外国人の帰国促進、である。

このうち第三の帰国促進策としては八三年から八四年にかけては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一万五、〇〇〇マルク、子供一人につき一、五〇〇マルクを支給する。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。この策によって二五万人以上の外国人が西独を出国したとされている。とはいえ八三年には約四五三万人の外国人がいたことを考えると、この二五万人はその五%強にすぎず、それほど効果があつたとは思えない。事実、ある雇用庁の役人によると「本来自発的に帰国する予定であつた外国人をも結果として『金によって』帰国してもらつたことになつてしまつた。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れないと思ふ」とのことである。<sup>(18)</sup> 帰国者の九割近くはトルコ人であつたことからもわかるように、この帰国促進策の対象は実質的にはトルコ人であつた。だが西独の帰国促進策に対するトルコ政府の対応が積極的とはいえなかつたことも、<sup>(19)</sup> それほどの効果をあげえなかつ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も手段とするようになる。<sup>(15)</sup> 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。<sup>(16)</sup> 第一に、トルコ人帰国者の多くは中高年であり、年金をもらつ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つて、技能を向上させていくというもの)を受けておらず、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つておらず、不利であるというものである。こうした反論が、どの程度あてはまつ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。

六 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打ち出したため、八〇年代には彼らの定住化傾向はさらに強まることになつた。

表4により、八六年末の外国人滞在者の滞年数をみると、全体で一〇年以上が五九・二%を占めていること、五年以上の者を合計すると八〇・九%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5の滞在許可の種類別にみた非E C諸国の外国人数の推移でもわかり、八二年では期限付き滞在許可保有者は約一四八万人(構成比率四五・七%)であるが、八六年にはそれが約九二万人(同三〇・〇%)と五〇万人も減つていること、他方期限の定めのない滞在許可保有者は約八〇万人(同二四・八%)から約八六万人(同二八・〇%)と六万人増え、滞在資格保有者も約四万人(同二・二%)から約二八万人(同九・一%)と二四万人も増えていることがわかる。

また表6により、労働許可の種類別にみた外国人労働者数をみると、八三年以降一般労働許可保有者は約二二万人(構成比率一三・五%)から八六年には九万六、〇〇〇人(同六・三%)と一〇万人以上も減り、期限の定めのある特別

すれば(技術革新により不熟練労働者はかなりの程度減っているといわれているから、シフトは生じていると考えられる)、八五年時点においても外国人労働者の資格構造はより低いレベルに偏っている。とはいえ、明らかに改善がみられ、七七年時点に比べれば半熟練労働者、熟練労働者ともに増えている。

以上を要するに、七〇年代後半以降、外国人労働者の産業別分布は比較的安定しており製造業、建設業に集中している。また職業別分布もドイツ人労働者に比較すれば不熟練あるいは半熟練に集中している。だが、産業別分布も集中度がやや低くなり、また職業別分布も上昇にシフトしているといえようである。

他方、前出表1でみたように失業率は七三年以前はドイツ人労働者に比べ低かったのであるが、七四年以降それを常に上回っており八六年ではドイツ人労働者の九・〇％に比べ、外国人労働者のそれは一三・七％となっている。

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。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。七〇年時点では、就学義務のある子供の約五〇％の

みが一般教育学校へ通学していなかったといわれるが、八〇年にはそれは九二％に達している。ただ、依然として途中入学者が多く、現在でも四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)二カ国語による授業、(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。(2)これにはたとえば七四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。後者は三カ月から六カ月の間に、三二〇時間授業を行い、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八四年に、一万二、〇〇〇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、八五年時点で、一五歳から二四歳までの外国人の三二・一％は前者の職業準備教育に参加し、一六・九％は後者に参加しているという。後者には毎年、

表 7 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)

年	農水産	林業	エネルギー・鉱業	製造業	建設業	商業	運輸	金融	その他のサービス業	非営利団体・家事	公共団体・社会保険	計
1976	17,671	8.6	38,125	1,147,963	202,907	109,745	71,062	11,844	261,564	11,689	46,891	1,920,895
				13.4	12.1	3.9	7.3	1.7	8.5	3.6	3.6	9.5
1977	17,326	8.2	37,283	1,121,544	186,739	108,055	69,122	11,976	258,974	11,353	46,182	1,869,453
				13.1	11.5	3.8	7.3	1.7	8.2	3.5	3.5	9.3
1978	16,957	7.7	34,915	1,102,394	189,270	111,136	69,061	12,356	269,126	12,020	45,784	1,864,051
				12.9	11.4	3.9	7.2	1.7	8.1	3.5	3.4	9.1
1979	17,285	7.7	35,190	1,137,161	204,897	119,965	72,243	13,202	286,664	12,920	46,210	1,947,475
				13.1	11.9	4.1	7.3	1.7	8.2	3.7	3.4	9.3
1980	18,248	8.0	34,801	1,163,016	215,662	127,956	74,561	13,971	304,210	14,050	48,163	2,015,593
				13.3	13.3	4.3	7.3	1.8	8.5	3.9	3.6	9.5
1981	18,716	8.0	36,560	1,089,270	201,018	122,804	72,637	13,131	302,012	13,501	47,372	1,917,237
				12.8	11.8	4.2	7.1	1.7	8.3	3.7	3.5	9.1
1982	16,683	7.3	36,231	995,600	179,990	116,292	68,825	12,748	298,667	13,861	46,339	1,785,542
				12.1	11.0	4.1	6.9	1.6	8.0	3.7	3.4	8.6
1983	16,191	6.9	35,768	924,978	179,154	114,502	64,899	12,925	297,472	15,002	47,863	1,709,085
				11.5	10.9	4.1	6.7	1.6	8.0	3.9	3.5	8.4
1984	15,421	6.5	33,739	859,561	161,914	110,588	62,448	12,623	288,979	15,766	46,819	1,608,061
				10.8	10.1	3.9	6.4	1.6	7.5	3.9	3.4	7.8
1985	14,698	6.2	34,002	857,992	148,113	108,148	60,585	12,430	287,455	16,200	46,419	1,586,603
				10.5	9.8	3.9	6.1	1.5	7.3	3.8	3.3	7.5
1986	14,064	6.0	34,348	865,560	145,859	108,761	60,936	12,804	293,548	17,132	46,994	1,600,216
				10.4	9.8	3.8	6.0	1.5	7.2	3.8	3.3	7.6

差異は差別として強く意識されるからである。

### 7 新たな外国人労働者問題と政策

八〇年代にはいり外国人の定住化傾向が強まるにつれ、労働市場における差別問題が表面化してくる可能性が高くなると思われる。ここ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ろう。

表7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に占める比率を、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七六年の九・五％から八六年の七・六％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われてよく、七六年でも八六年でも製造業、建設業は平均に比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、③七六年時点では製造業と建設業で働く外国人労働者は一三五万八七〇人で、全外国人労働者の七〇・三％を占め、八六年時点ではそれぞれ一〇一万一、四一九人、六三・二％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三分の二弱を占める。

また一九七七年時点で、製造業における資格レベル別にみたドイツ人労働者と外国人労働者を比較した研究によると、ドイツ人労働者では不熟練労働者が三三・三％、半熟練が二七・三％、熟練が三九・四％であるのに対し、外国人労働者ではそれぞれ五二・〇％、三三・五％、一四・五％であり、明らかに外国人労働者が不熟練労働者に偏っていることがわかる。また八五年の連邦労働社会省の外国人調査によると、外国人労働者のうちの賃金労働者に限ると、不熟練労働者は三三・六％、半熟練労働者は四二・二％、熟練労働者は二〇・六％となる。ここでは八五年時点でのドイツ人労働者との比較も、また七七年の外国人労働者との厳密な比較もできない。ただ、あえて比較をするならば、次のことがいえようである。七七年時点のドイツ人労働者の職業分布に比べて八五年の外国人労働者のそれは熟練労働者が少なく、この間ドイツ人労働者の資格構造も上位にシフトしたと

労働大臣官房国際労働課編 A5判 2,000円

# 昭和63年版海外労働白書

回復する世界経済と雇用/外国人労働者問題

主な内容

I. 1986~87年の海外労働情勢  
世界経済、雇用失業、賃金・労働時間、労使関係及び労使関係諸制度の動向とその対策

II. 移民・外国人労働者問題の現状と政策

近年、わが国で、非合法の外国人就業者を含め、外国人居住者が増加していることに鑑み、特に本年は移民・外国人労働者がどのくらい存在しているか、外国人労働者の受入れに関する制度的背景、受入国の経済社会に与える影響、さらに、労働力移動と政策の類型に即し、アメリカ、イギリス、西ドイツなど代表的な諸国の状況を検討している。

お求めは官報販売所・書店または **日本労働協会** へ

〒105 東京都港区芝公園1-7-6  
電話03-436-0151(株) 振替東京1-52699

成人外国人労働者が二万五、〇〇〇人、若年外国人労働者が五万五、〇〇〇人参加しているといわれる。

## 八 結びにかえて

西独における外国人労働者政策は、七三年の募集停止、入国制限以来、七〇年代末までは「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。統合化政策へと転換していったのである。その結果、西独における外国人数は八〇年代は一定水準を保ち、定住化の傾向が強まっていった。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のである。

\* なお本稿は既に雇用職業総合研究所（一九八八）にまとめられた拙稿「西独における外国人労働者政策」に訂正を加え、一部を削除したものである。紙幅の関係もあり、本稿では、制度について詳しくは触れられていない。前掲拙稿をも参照されたい。

(1) 労働許可制度は、主に「労働許可に関する法令」(Verordnung über die Arbeitserlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer)によらる。また、労働大臣官房国際労働課（一九八五）および中村賢二郎（一九八六）も随時参照した。

(2) Dohse (1982) pp. 24—25.

(3) Dohse *op. cit.*, p. 26.

(4) Dohse *op. cit.*, p. 25.

(5) Dohse 前掲論文によれば、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従って認められたにすぎなかったという (p. 25)。

(6) Dohse *op. cit.*, p. 26.

(7) Dohse *op. cit.*, pp. 27—28.

(8) 同前掲論文によれば、Dohse *op. cit.*, pp. 1—5.

(9) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985) pp. 19—20.

(10) Hönekopp=Ullman (1982) p. 124.

(11) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *op. cit.*, p. 7.

(12) 雇用庁S氏の聞き取りによる。

(13) 雇用研究所 (IAB) H氏の聞き取りによる。

(14) 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国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の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、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」

(15) 雇用庁S氏の聞き取りによる。

(16) 雇用研究所H氏の聞き取りによる。

(17) 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, p. 125)。

(8) Hönekopp=Ullman *op. cit.*, pp. 131—132. ただし「原資料は Gaugler et al., *Ausländer in deutschen Industriebetrieben. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, Königstein/Tanus, 1978, p. 49.」

(9) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1986) p. 49.

(10) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1985) pp. 31—32.

(11) *ibid.*, p. 33.

(12) 雇用庁S氏の聞き取りによる。

参考文献

雇用職業総合研究所『主要国の外国人労働許可制度』一九八八年三月。

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⑥」『香川法學』六卷二号（一九八六年七月）。

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（その一）」『海外労働情勢月報』一九八五年六月号。

「移民・外国人労働者問題の現状と政策」『海外労働情勢月報』一九八七年九月・十月号。

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

Hönekopp, Einar 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 für Arbeit und Sozialordnung, *Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihren Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland*, 1986.