

OECD諸国等の外国人労働者の受入制度及びコロナ禍での
外国人労働者への特例措置の事例（OECD等文献レビュー）

1 OECD諸国の外国人労働者の受入れに関する基本的な考え方

- (1) 多くのOECD諸国では、中小企業に対する外国人労働者の供給は、生産性を高めることよりも小規模企業の継続を支援する趣旨であり、生産性の低い企業の継続性を高めるための政策の一つと考えている。移民政策の背後にある重要な問題の一つが、労働力需要が一時的なものであるのか、それとも構造的なものであるのかである。需要が構造的なものであり、国内で利用可能な労働力との補完性がほとんどなく、無期限に雇用できる可能性が高いのであれば、短期間の外国人労働者の受入を擁護することは困難であるとしている(OECD (2009))。
- (2) このため、OECD諸国の短期間移民(temporal migration)の管理は、国内労働供給のみでは達成できない労働市場ニーズであって、国内労働市場に悪影響を与えることなく合理的時間枠では満たすことの難しいものについて、送り出し国の開発を妨げることなく労働移民によって満たすことを支援することを中心的な目的としている(OECD (2011))。
- (3) OECDでは、技能水準(スキルレベル)について、大卒、上位中等教育や高度職業訓練修了者が高度技能労働者(skilled workers)、それらより低いレベルが非高度技能労働者(non-skilled/low-skilled workers)の2つに分類している(OECD (2008) p.127)。理想的には、外国人労働者は自国民労働者の代替(substitute)や入れ替え(displace)ではなく、補完(complement)であるべきであるが、実際には困難であり(OECD(2014))、OECD、EU諸国では、非高度技能の移民労働者は、低学歴の自国民への悪影響が高いとされ、高度技能者に比較して、低学歴の非高度技能労働を目的とする労働移民については、厳しい規制を行い、労働移民に対して、技能に関する基準を設けている(OECD/EU (2016))。一部の国は、高度技能と非高度技能を区別しないことで非高度技能も受け入れている(OECD 2019)。
- (4) OECDは、短期間移民管理の枠組みには、次の要素を含めるべきとしている(OECD (2009))。
 - ① 満たされていない労働力ニーズを特定する手段
 - ② 労働力ニーズの程度に応じた数の雇用許可
 - ③ 国内外で移民労働者と雇用をマッチングさせる手段
 - ④ 許可の効率的な処理及び発給手続き
 - ⑤ 雇用者が移民労働者候補者の資格を確認する手段
 - ⑥ 効果的な出入国管理と職場の執行手続き

2 OECD諸国等の外国人労働者の労働需給調整の仕組み

- (1) OECD、EU諸国では、非高度技能移民の受入にあたり、受入企業に労働市場テス

ト(labour market test)の実施を求めるか、割当定数(quota)や上限(cap)などの数的制限を定めている(OECD/EU(2016))。労働市場テストは、非高度技能労働者の受入にあたり、国内労働者が悪影響を受けないことを確保する措置であり、実施方法は国によって異なる。非高度技能労働向けの短期間受入制度では、上限を設けるよりも労働市場テストを行う国が大半である(OECD(2019))。

- (2) 労働市場テストの目的は、国内労働者に応募の機会を与えることと、産業別の賃金水準を守ることにある。労働市場テストを行う場合は、求人広告することに加え、契約内容が審査される。賃金は、最低賃金、平均賃金、又は団体交渉による合意された賃金に合致することが求められる。さらに、国内労働市場を守るため、賃金や労働条件に加え、住宅の確保、移動費の支給が求められることもある。労働者の給与からこれら費用を天引きする場合には、制限を設けられることが一般的である(OECD(2008) p.138)。
- (3) 短期間非高度技能労働者の受入に上限を設ける目的は、全体として、使用者の需要を下回る程度に受入を抑え、国内労働者の労働市場を保護することである(OECD(2019))。更新可能な短期間高度技能労働(英国、米国)、短期間非高度技能労働(イタリア、イスラエル、米国)、季節労働(イタリア、スペイン、NZ、米国)に割当定数が設けられている。国によっては、非高度技能労働に職種別の割当定数を設けている(韓国、英国、アイルランド)。高度技能労働の永住者に職種別割当定数を設ける国もある(カナダ、オーストラリア)(OECD(2019))。
- (4) 割当定数や上限は、人手不足職種リスト(List of shortage occupation :LSO)を作成し、それに基づき受け入れ枠を決定する国が多い(EMN(2015))。人手不足職種リストは、市場調査によって人手不足を調査し、マクロモデルによる将来の需給予測を行った上で、将来の人手不足を予測して作成する(HWWA(2004))。最終的な配分は、使用者と政府が交渉して決定される(Chaloff(2019))。一部の国は、総雇用数に占める割合で上限を設けている(エストニア、オーストリア)。

3 OECD 諸国等の新型コロナ禍での在留許可等緩和、労働移動促進措置

- (1) 多くのEU諸国では、在留許可や労働許可の緩和措置を講じた。スペインやドイツでは、コロナ禍によって失業した移民労働者の労働許可の取消を停止し、フランスやイタリアは、労働許可を自動更新又は一定期間延長した(OECD/ILO/IOM/UNHCR 2020)。多くの欧州諸国では、一時入国のオーバーステイを将来のビザ申請における不利益なしで認めた(EMN/OECD 2020)。
- (2) OECD 諸国等では、コロナ禍により、特定の産業の労働需要が減少する一方、農業、建設、医療、介護及びIT関係の産業の労働需要が増加した。このため、保健医療分野の資格について、臨時的な緩和が行われた。イタリアやカナダ、米国では、外国の医師資格保有者に暫定の免許を与え、スペインでは、保健サービスの労働移動を促進するため、農業分野の外国人労働者に制限のない労働許可と在留許可の延長・更新を行い、ドイツは医療職の外国資格の認証を促進した(OECD 2020a)。

- (3) 農業分野では、在留期間の延長、他分野の外国人労働者の労働許可、短期間外国人労働者の導入が行われた。 米国では、農業分野の外国人労働者のビザ（3年）を一時的に延長し、オーストラリアでは農業分野の季節労働者の在留期間を延長した (ILO 2020a)。追加的な労働力の確保のため、スペインやベルギー等では、留学生や亡命希望者に一定の条件下で就労を認めた。 フランスやいくつかのEU諸国では、留学生の労働時間の制限を緩和し、カナダやオーストラリアは、エッセンシャルサービスに雇用されている留学生の労働時間の上限を撤廃した (OECD/ILO/IOM/UNHCR 2020)。

4 OECD 諸国等の新型コロナ禍での外国人労働者の失業者に対する経済支援措置

- (1) 外国人労働者は、最も脆弱な労働者のうちの一つである。 OECD 諸国では、失業率の上昇が見られたが、外国人労働者における失業率の上昇の方が自国民労働者より大きかった。 米国では、外国人労働者の失業率は自国民労働者より2%高くなり、スペインでは、自国民の雇用率が3%減少した中、外国人は9%の減少となった (OECD 2020b)。ASEAN 諸国では、調査に回答した外国人労働者の32%が、雇い止め等によって非自発的な離職や無給休職を余儀なくされている (ILO 2020b)。
- (2) 一方で、外国人労働者は新型コロナ禍の経済対策（賃金補助、失業給付や社会保障）の対象となっていない場合が多い。 非自発的な離職により収入を失うとともに、ビザや労働許可が失効して不法状態となった上、入国制限により、帰国できない状況となっている (ILO 2020c)。
- (3) これらに対応するため、G20-OECD 諸国では、不安定雇用の外国人労働者の失業給付のアクセスや給付期間を改善しつつある。 スペインでは、失業給付の条件（6ヶ月で360日以上雇用）を一時的に停止した。 多くの国では、外国人を含めた雇用者に対する支援措置を実施した (OECD/ILO/IOM/UNHCR 2020)。
- (4) ILO は、新型コロナ禍における外国人労働者の雇用の多くが非正規労働であることから、ビザの延長、恩赦、労働許可・在留許可の延長の促進により、外国人労働者がエッセンシャルサービスにアクセスし、不法状態となることを防ぐことができる としている (ILO 2020c)。さらに、外国人労働者の労働安全衛生の保護のため、必要な情報の提供や、共同生活や寄宿舎生活による感染の特別な危険性にも対応する必要があるので としている (IOM 2020 a&b)。

(参照文献)

- Chaloff, J. (2014) “Evidence-based regulation of labour migration in OECD countries: setting quotas, selection criteria, and shortage lists”, Migration Letters.
- EMN (2015) “Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU”, The European Migration Network.
- EMN/OECD (2020) “Inform #1 EU and OECD member states responses to managing residence

permits and migrants unemployment during the COVID-19 pandemic”.
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/oo_eu_inform1_residence_permits_and_unemployment_en_updated_final.pdf.

HWWA (2004) “Forecasting Labour and Skills Shortages: How Can Projections Better Inform Labour Migration Policies?”, Hamburg Institute of International Economics (HWWA)

ILO (2020a) “Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: Recommendations for Policy-makers and Constituents”. Policy Brief. April.

ILO (2020b) “Experiences of ASEAN migrant workers during COVID-19: Rights at work, migration and quarantine during the pandemic, and re-migration plans”. ILO Brief. June.

ILO (2020c) “Social protection for migrant workers: A necessary response to COVID-19”. Policy Brief. June.

IOM (2020a) https://iris.iom.int/sites/default/files/COVID-19_Recruiter%20Guidance_Final_V1.pdf.

IOM (2020b) https://iris.iom.int/sites/default/files/IOM-COVID%2019_Employer_Guidance_V1.pdf.

OECD (2008) “Management of Low-Skilled Labour Migration”, in International Migration, Outlook 2008, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2008-6-en.

OECD (2009) “Workers Crossing Borders: A Road-map for Managing Labour Migration”, in International Migration Outlook 2009, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2009-4-en.

OECD (2011) “Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011, Recruiting Immigrant Workers”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167216-en>.

OECD (2014), “Managing labour migration: Smart policies to support economic growth”, in International Migration Outlook 2014, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-6-en.

OECD/EU (2016) “Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016, Recruiting Immigrant Workers”, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>.

OECD (2019) “Recruiting Immigrant Workers: Korea 2019, Recruiting Immigrant Workers”, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264307872-en>

OECD (2020a) “Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries”. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/contribution-of-migrant-doctors-and-nurses-to-tackling-covid-19-crisis-in-oecd-countries-2f7bace2/>.

OECD (2020b). What is the impact of the COVID 19 pandemic on immigrants and their children?

OECD/ILO/IMO/UNHCR (2020) “2020 Annual International Migration and Forced Displacement Trends and Policies Report to the G20”.