

『海外事情研究』第51巻抜刷

2024年3月発刊

<調査研究シリーズ 130>

カナダの一時滞在外国人労働者の受け入れ状況と
政府の支援（政府・州・自治体）

—ウィンクラー町（マニトバ州）の受け入れ・労働状況と支援サービス—

オストマン・ディビッド

熊本学園大学付属

海外事情研究所

＜調査研究シリーズ 130＞

カナダの一時滞在外国人労働者の受け入れ状況と
政府の支援（政府・州・自治体）

— ウィンクラー町（マニトバ州）の受け入れ・労働状況と支援サービス —

オストマン・ディビッド

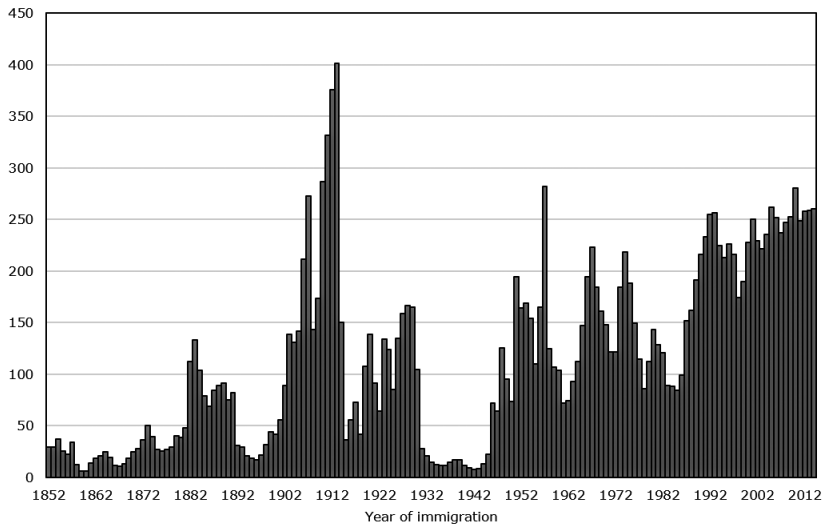
はじめに

カナダは移住者で成り立っている社会として世界でもよく知られている。カナダ移民の歴史は、原住民が北米に移住したことに始まっている。ヨーロッパからの移民は16世紀に魚や動物の生皮、そして土地を求めに来た冒険家によって始まっている。フランスの植民地活動が主となり、17世紀中頃までの移民はほぼフランス人であった。しかし、18世紀にフランスの植民地支配がイギリスに変わり、イギリスが管轄したカナダはしばらくの間、主にフランス系の住民で成り立った。その後、アメリカ合衆国の誕生による（アメリカ対イギリスの独立戦争）数万人のイギリス支持者が戦争後にカナダに移住し、この時点から原住民と原住民とヨーロッパ人のミックス（メティス）を含め、カナダ社会はさらに多種多様化した。

1867年に「英領北アメリカ法」(British North America Act)により、カナダ国が誕生し、それ以降移民は主にイギリスとスコットランドとアイルランドから渡ってきている。独立国家の誕生からカナダの移民政策は経済成長と人口拡大の狙いが大きな部分を占めている。中央政府は西部の開拓のため農民をヨーロッパの各国に募集を行っており、産業労働者の確保も主な狙いとしている。その結果、カナダは1901年から1996年の間、1,200万人の移民を受け入れている (Johnson & Kaino, 2009)。20世紀中頃まではアングロサクソン移民が望ましいと考えられ、特定の人種に「人头税」がかけられたこともあった。しかし、第二次世界大戦後ナチが起こしたホロコーストを考察すると非アングロサクソン移民政策が徐々に緩和され、少数民族の移民が増大し始める。1960年代には、ヨーロッパからの移民数が縮小し、発展途上国からの労働者を部分的に受け入れ始めた。

20世紀に起こった大恐慌と第二次世界大戦の時期を除き、カナダの移民数は増加し続け、21世紀に入ってからこの動向が見られる。

図1：カナダの歴史的移民動向



(Statistics Canada, 2016)

カナダ政府は移民を確保するために最初は西ヨーロッパ、そして東ヨーロッパの国々で広告活動をしたり、代理人を送ったりし、ホワイト・カナダ移民政策とも言われる政策を実施したが、1960年代にはこの政策の是非が問われた結果、1966年に政府の公式報告書（White Paper on Immigration）が出され、1967年にはポイントを中心とする新しい移民申請基準が導入された。教育や職歴などの項目ごとにポイントを与えることによって、カナダ政府は外国人を出身地を問わずカナダ社会に同化させることを目的とした（Canadian Museum of Immigration at Pier 21, 2020）。これによりカナダの現代の移民政策が始まる。この政策の柱となったプログラムを以下に紹介する。

カナダの移民政策

カナダ政府が移住するための3つの急速移住プログラム（Express Entry Program）を設け、ポイントで決める熟練労働者労働者プログラム（Federal Skilled Worker Program）は特に注目を集めている。カナダ政府の公式ウェブサイトによると、このプログラムでは申請者の年齢や学歴や職歴などによりポイントが与えられ、現在（2021年時点）は67点以上を獲得すれば、移民の権限が与えられる（Government of Canada, 2021c）。このプログラムの他に技能職人プログラム（Federal Skilled Trades Program）とカナダ経験者クラス（Canadian Experience Class）との急速移民プログラムがある。また、カナダの各州では独自の急速移民プログラムもある。2019年にす

すべての急速移民プログラムの応募者から85万人が選ばれ、その中で20～34歳は81%を占めた（Government of Canada, 2020f）。高学歴の応募が優先され、高等学校後の大学等教育を受けた人は90%だった。さらに1年以上のカナダ在住歴を持つ人は45%だった（Government of Canada, 2020f）。政府はカナダの急速移民プログラム、特にポイント制度を利用する技能移民プログラムの重要性を掲げており、しかも優秀な人材を確保するために必要であると伝えている。しかし、各急速移民プログラムを通して在住権を得た者はカナダに移住した後、自分の専門分野で活躍することが保証されず、「技能移民」と認定されたにもかかわらず、低スキル労働に携わる場合が多い。この事実は2019年に選抜された8万5千人の就職データにも見られる。3万5千人は管理職と専門職と職人（Skill Type 0, A, B）項目に分類されているが、5万はその他（Other）と分類されている（Government of Canada, 2020f）。つまり、この制度で移住する者の大半は実際は自分の分野で働けないことがわかる。

移民政策としてカナダ政府が外国から高学歴、または高職歴のある技能労働者に永住権を与えるプログラムを掲げているが、事実、一時滞在労働者の国内雇用は1990年から現在にかけて増え続けている。統計局データによると2017年に一時滞在ビザを所持している者は55万人だったのに対し、2019年の各急速移民プログラムで入国した外国人は8万5千に留まっている（Lu, 2020）。これは一時滞在労働者がカナダの雇用に不可欠な存在になったということを裏付けている。これを示すデータとして2017年のオンタリオ州の農業従事者の4割が一時滞在ビザの所有者であったことから証明される（Lu, 2020）。

このレポートではカナダの一時滞在ビザで入国する外国人労働者、特に低スキル労働者の扱いと受け入れ体制を様々な角度から分析する。第一章では一時滞在外国人労働者の定義と受け入れ体制を説明し、1990年からの受け入れ者数を分析する。第二章ではカナダ政府や自治体がどのように低スキル一時滞在外国人を受け入れているかについて述べ、援助プログラムやサポート制度等を紹介する。また、低スキル労働者一時滞在ビザ制度についてのニュースを取り上げ、地元のカナダ人が一時滞在低スキル外国人労働者の入国に対してどの程度認識をしているか、そしてどのように対応しているかを紹介する。第三章では地方の自治体の政策と外国人労働者の扱いと受け入れ体制の事例を紹介する。

第一章：在カナダ一時滞在外国人労働者

1. 一時滞在外国人労働者（Temporary Foreign Workers (TFW)）の概要

一つ目のプログラムである一時滞在外国人労働者制度（Temporary Foreign Worker Program - TFWP）は1973年に発足された（House of Commons, 2016）。それ以前ま

では低スキル一時滞在外国人労働者を受け入れる制度はなかった。理由としてはカナダ政府が国外から労働者を確保するために短期間より永久に移住させる志向があったためである。その結果、一時滞在ビザを得た外国人労働者は主に発展国からの技能労働者「skilled workers」であった。こういった技能労働者は管理職や専門職などの高スキルを有する仕事をしに来た。しかし、1990年代には国内雇用不足を補うために低スキル一時滞在外国人労働者（低スキル TFW）の入国者数が増加し始め、現在カナダの各業界（農業・サービス業・介護・ホテル業・運送業・工業）にとって不可欠な存在となった（Prokopenko & Hou, 2018）。

2014年以降カナダ政府はTFW（低スキル・技能労働者を含め）の受け入れを2つのプログラムに分けて行っている。これは一時滞在外国人労働者プログラム（Temporary Foreign Worker Program (TFWP)）と国際移動プログラム（International Mobility Program (IMP)）と呼ばれている。TFWPとは短期間の国内就労不足を埋めるための最終的手段である（Prokopenko & Hou, 2018）。つまり、カナダの企業の労働不足を解決するためのプログラムである（“last resort for employers to fill jobs for which qualified Canadians are not available”）（Government of Canada, 2015, p. 1）。

TFWPの申請過程は次の通りである。まずはカナダにある企業はカナダの雇用省（Employment and Social Development Canada (ESDC)）に労働市場影響評価（Labour Market Impact Assessment (LMIA)）という書類を申請する。企業は国内での求人の募集や面接実施の有無、面接を実施した場合には、カナダ人が不採用となった理由などの情報が求められる。この申請で企業はESDCに海外からの雇用の必要性を主張できる立場になる。ESDCの基本的姿勢は国内の雇用が不可能だと証明できなければ、許可は与えないのである。ESDCは海外からの雇用が必要だと判断すれば、LMIAを発行し、企業に雇用許可を与える。その後、企業は正式に海外に求人募集をし、外国人労働者から履歴書等を受け取ることができる。一方、カナダで就労を希望する外国人労働者はカナダの移民・難民・市民権省（Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC)）に就労ビザ（英語でwork permit）を地元の国で申請しなければならない。IRCCが就労ビザを発行すると、その時点で労働者はカナダに入国できる（Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 2019）。これは基本的な申請過程だが、高度技能労働者の一部と留学生の場合はLMIAと一時滞在ビザを必要としない場合もある。例えば、高度技能労働者はO型「管理職」（skill type 0, Managerial）もしくはA型「専門職」（Type A, Professional）に認定される場合、半年に連続15日以内、または一年に連続30日以内の労働であれば、一時滞在ビザは必要ない（Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 2019）。留学生の場合でも大学キャンパス内で働けば、LMIAとビザ申請は必要ない。また、留学生が大学外で働く場合でも月20時間以内であれば、雇用する企業はLMIA申請する必要はなく、就労ビザなしで就労

することができる。しかし、全日制の学生として勉強していることと学生ビザを取得した学生であることを条件としている（Ontario Council of Agencies Serving Immigrants, 2019）。つまり定時制の学生と全日制の学生は区別されていて、定時制留学生は就労ビザを要する。

TFWP を利用する企業には様々な条件があり、特に低スキル労働者の雇用に関しては条件が厳しい。例えば、低スキル TFW を雇う場合、申請する企業の従業員数が 10 人を超える場合、雇用可能な TFW はその企業の総従業員数の 1 割を超えてはならないと定めている（Foreign Worker Canada, 2014）。しかし、高度技能一時滞在労働者の雇用の場合、このルールは適用されていない。つまり、雇用者数制限はないのである。こうしたルールは国内にいる低スキル労働者を守っていると考えられている。

二つ目のプログラムは国際移動プログラム（IMP）である。TFWP と同じく IMP はいくつかの項目があるが、カナダの企業の需要には直接的な関係はないというところが最も異なる点である。つまり、IMP の場合は政府は企業側から申請を受けることはないのである。簡単に説明すると IMP はカナダと他国間の協定により一時滞在労働者を受け入れるプログラムである（例えば、北米自由貿易協定、通称 NAFTA）。したがって IMP の各項目による受け入れる TFW は LMIA 申請は必要ない。図 2 には TFWP と IMP の特徴を示している。

2. 一時滞在外国人労働者（Temporary Foreign Workers (TFW)）の受け入れ者数

現在、カナダ当局の TFW データは 2013 年までの情報のみが公表されている。しかし、2015 年 12 月では短期ビザを所持して滞在している外国人労働者は 31 万人「総労働者数の 1.7%」いると発表されている（Lu & Hou, 2017）。

本来、一時滞在外国人労働者制度は発展国出身の高度技能労働者をより簡単に短期滞在させるために作られた制度であるが、近年では低スキル外国人労働者項目も次々と導入されている。現在は TFWP で入国する発展途上国からの一時滞在低スキル TFW は一時滞在技能労働者の 2 倍以上でこの差はますます開く見通しである。

外国人労働者の受け入れは 2009 年にピークを迎え、リーマン・ショックの直後に一時的に減った。しかし、2012 年から国外雇用は再び上昇する傾向を見せている。この動向をみるとカナダの経済状況と国内雇用情勢を垣間見ることができる。TFWP で入国した外国人労働者数の内訳は図 3 にある。

図 2 : TFWP と IMP の特徴

Temporary Foreign Worker Program Objective : Last resort for employers to fill jobs for which qualified Canadians are not available	International Mobility Program Objective : To advance Canada's broad economic and cultural national interest
目的 : カナダの企業に国内雇用が利用できない最後の選択として労働力不足の穴を埋める。	目的 : カナダの経済的かつ文化的利益を促進することである。
<ul style="list-style-type: none"> • Based on employer demand to fill specific jobs • 特定の雇用要請による 	<ul style="list-style-type: none"> • Not based on employer demand • 国内雇用状況に関係なし
<ul style="list-style-type: none"> • Unilateral and discretionary • カナダ当局 (ESDC) が全面的に決断する権限を持つ 	<ul style="list-style-type: none"> • Base largely on multilateral/bilateral agreements with other countries (e.g. NAFTA, GATS) • 主に二国間協定により行う
<ul style="list-style-type: none"> • Employer must pass Labour Market Impact Assessment (LIMA) • 企業は申請して LIMA によって許可を得る (つまり申請する企業は国内雇用の不足と海外雇用の必要性を明らかにするため) 	<ul style="list-style-type: none"> • No Labour Market Impact Assessment required • LIMA 申請は必要なし
<ul style="list-style-type: none"> • Lead department is Employment and Social Development Canada (ESDC) • プログラムの管轄はカナダの雇用省 (ESDC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Lead department is Citizenship and Immigration Canada (CIC) • プログラムの管轄はカナダの入国管理局 (CIC)
<ul style="list-style-type: none"> • No reciprocity (with other countries) • 他国との互恵条約はなし 	<ul style="list-style-type: none"> • Based largely on reciprocity • 主に互恵条約で行っている
<ul style="list-style-type: none"> • Employer-specific work permits (TFWs tied to one employer) • 労働者は認定した企業に限って就労できる 	<ul style="list-style-type: none"> • Generally open permits (participants have greater mobility) • 就労は特定企業に制限なし
<ul style="list-style-type: none"> • Majority are low-skilled (i.e. farm workers) • 過半数は未熟練労働者 	<ul style="list-style-type: none"> • Majority are high skill / high wage • 過半数は高度熟練労働者
<ul style="list-style-type: none"> • Last and limited resort because no Canadians are available • 国内労働者不足による最後の手段 	<ul style="list-style-type: none"> • Workers & reciprocity are deemed to be in the national economic and cultural interest
<ul style="list-style-type: none"> • Main source countries are developing countries • 労働者は主に発展途上国から 	<ul style="list-style-type: none"> • 労働者の受け入れまたは二国協定の実施は国益にかなうと見なされる (経済的, 文化的) • Main source countries are highly developed • 労働者は主に先進国

(Government of Canada, 2015, p. 1)

図 3 : 年度別の TFWP による受け入れ者数

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人数	49,831	49,194	52,370	57,188	65,487	84,128	97,231	80,464	71,139	70,391	80,964	83,740

(Government of Canada, 2015, p. 3)

次は一時滞在外国人労働者の詳細を説明する。図4はLMO許可を得て入国した外国人労働者の内訳である。LMOとは(Labour Market Opinion 労働市場評価)の略でLMIA制度の前の制度を示す。2013年以降LMOはLMIA(Labour Market Impact Assessment 労働市場影響測定書)申請に変わっている。Foreign Worker Canada(2014a)によるとLMIAは「(LMO)より保活的かつ厳重“more comprehensive and rigorous”」。LMOとの大きな違いはLMIAは賃金によりTFWを「低スキル労働者」と「技能労働者」に区別することである。基準としてTFWの賃金はその地域の平均賃金以下である場合「低スキル」と見なされ、平均以上の場合「技能」という判定が付く。図4はTFWPの項目別内訳である。

図4：TFWPの一時滞在外国人労働者数項目別内訳

Entries of temporary foreign worker work permit holders by sub-status 2002 to 2013 - Temporary Foreign Worker Program												
Yearly sub-status	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Information Technology Workers	830	1,050	1,298	1,760	2,130	2,971	3,190	2,687	2,867	612	213	29
Other high-skilled workers with LMO	23,254	21,969	22,453	24,049	26,201	30,042	31,992	26,414	22,471	23,889	28,084	27,643
High-skilled workers Total	24,084	23,019	23,751	25,809	28,331	33,013	35,182	29,101	25,338	24,501	28,297	27,672
Live-in Caregiver Program	4,664	5,007	6,624	7,103	9,050	12,930	11,848	8,740	7,521	5,878	6,242	4,671
Seasonal Agricultural Worker Program	18,622	18,698	19,049	20,282	21,253	22,571	24,188	23,386	23,933	24,693	25,710	27,566
Low Skill Pilot Program - Primary agriculture	123	341	430	877	2,231	3,170	4,513	4,844	5,161	6,209	6,632	7,099
Low Skill Pilot Program - Other	2,145	1,985	2,355	2,892	4,298	12,139	21,147	14,167	8,961	8,763	13,709	16,315
Low Skill Pilot Program subtotal	2,268	2,326	2,785	3,769	6,529	15,309	25,660	19,011	14,122	14,972	20,341	23,414
Other low-skilled workers with LMO	1	2	0	2	1	6	4	1	3	2	1	0
Other Total	192	142	161	223	323	299	349	225	222	345	373	417
Temporary Foreign Worker Program Total	49,831	49,194	52,370	57,188	65,487	84,128	97,231	80,464	71,139	70,391	80,964	83,740

(Government of Canada, 2015, p. 3)

高度技能労働者 (high-skilled workers) の受け入れ者数は年々大きな変動はないが、低スキルワーカー (low-skilled workers), 特に農業関係労働者の受け入れは上昇する傾向がある。図4の下部には「Low-skilled Pilot Program・低スキルワーカー試験的計画」の項目別詳細がある。2002年まではカナダ政府の方針は技能労働者(特に Category O 管理職・Category A 専門職・Category B 大学や専門資格必要職業)志向が強かった。しかし、外国人低スキル労働者の雇用(特に Categories C and D 第1次産業・機械操縦・運輸・工事)を希望する企業に受け入れる労働者数は不十分であると判断し、徐々に低スキル労働者受け入れの幅を広げた(The Canadian Bar Association, 2006)。市民から低スキル労働者の受け入れに対しての反発を恐れたカナダ政府はこの制度を最低限に報道し「試験的計画」として導入した(The Canadian Bar Association, 2006)。しかし、実際は低スキル労働者数が年々増加していた。

次は国際移動プログラム (IMP) の詳細を説明する。図5はIMPによる受け入れ外国人労働者数である。一時滞在外国人労働者数の変動とは違いIMPで入国した外国人は年々増え続けている。その主な原因はこの制度で入国する外国人労働者はLMIA申請が不必要であるということである。つまりIMPは国内雇用状況に直接的な関係がないということである。

IMPで入国した外国人労働者の内訳は図6に示している。

図6の各項目が示すようにNAFTA(北米自由貿易協定, ナフタ)の他にカナダはいくつかの国と自由貿易協定を結んでいる。現行の協定は7つで詳細はGovernment of Canada (2020a)で公開されている。自由貿易協定の他にカナダ政府は様々な国と労働協力協定(Labour Cooperation Agreements)と二国間の覚書(Memorandum of Understanding)がある。詳細はGovernment of Canada (2020b)にある。中央政府の入国管理局の協定等の他、州が独自に外国人雇用を行う権利がある。こちらは「Provincial Agreements」にまとめて記されている。Provincial Agreementsとはこの各州が他国と直接に協定や仕組みを結んでいることである。Provincial Agreements項目の下にGATSというカテゴリーがある。GATSとは財やサービス一般協定(General Agreement on Trade and Services)で世界貿易機関(WTO)によって作られた制度で、目的は高度技能労働者がより容易に加入国間での短期労働をしやすくすることである。2005年には148国が加入している(Government of Canada, 2014b)。

図5：年度別の各IMPによるTFWの受け入れ者数

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
人数	171,768	155,559	151,507	153,005	168,136	182,758	210,719	215,333	228,136	245,016	258,664	260,366

(Government of Canada, 2015, p. 2)

図 6 : 国際移動プログラム者数項目内訳

Canada - Temporary residents not subject to Labour Market Impact Assessment present on December 1 by sub-status 2002 to 2013 - International Mobility Programs												
Yearly sub-status	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NAFTA	11,532	11,161	11,462	12,172	13,224	14,229	15,974	16,318	19,251	21,748	23,927	25,192
Other FTA	341	314	308	356	412	452	603	628	632	786	959	1,059
International agreements	2,014	2,337	3,125	1,828	2,209	3,124	4,053	3,973	2,100	1,417	1,078	1,022
Provincial agreements	0	0	0	0	0	0	0	1,120	5,417	9,935	11,502	12,985
GATS	2,328	1,219	629	448	448	532	511	414	334	263	246	229
Workers - International arrangements subtotal	16,215	15,031	15,524	14,804	16,293	18,337	21,141	22,453	27,734	34,149	37,712	40,487
Reciprocal employment	16,377	18,635	23,544	28,457	30,854	32,747	40,941	52,837	59,690	64,892	68,121	68,298
Employment benefit	6,563	7,215	8,111	9,122	11,045	11,765	12,709	13,325	15,325	24,494	37,557	48,961
Spouse/common law partner	5,484	8,126	10,544	12,682	14,767	17,974	21,178	23,310	23,520	26,014	29,424	35,647
Research and studies related	5,321	5,838	6,648	7,817	9,625	12,015	15,764	22,835	28,719	36,202	44,761	58,106
Other Canadian interests	1,882	1,130	1,076	1,190	1,405	1,518	1,429	1,438	1,408	1,490	1,820	1,925
Workers - Canadian interests subtotal	35,627	40,944	49,923	59,268	67,696	76,019	92,021	113,745	128,662	153,092	181,683	212,937
Other work permit holders without LMO subtotal	735	1,487	1,919	1,962	1,976	2,507	2,149	2,239	2,305	3,551	5,491	6,166
International Mobility Programs Total	52,577	57,462	67,366	76,034	85,965	96,863	115,311	138,437	158,701	190,792	224,886	259,590
International students Total	150,287	159,419	164,506	166,846	169,812	175,642	177,645	195,760	217,882	239,044	265,414	293,503
Humanitarian population Total	120,866	126,231	117,887	102,629	92,601	90,729	103,916	113,087	108,911	103,717	95,875	79,013
Total	323,730	343,112	349,759	345,509	348,378	363,234	396,872	447,284	485,494	533,553	586,175	632,106

(Government of Canada, 2019b)

「Reciprocal Arrangement (相互協定)」とは二国間の協定である。つまり協定を結んでいる国で働いているカナダ人の労働状況を考慮して、それと同等な扱いを労働者にカナダ政府が提供した仕組みである (Government of Canada, 2019)。次の項目 Employment Benefits についての定義と説明はカナダ政府が公表していないため実態は不透明である。また、技能労働者や留学生の配偶者・内縁結婚相手 (Spouses/common-law partners) は IMP 制度で LMIA 申請をせずに雇用を許可すると示している (Government of Canada, 2021)。カナダで勉強している大学院生 (Research and Studies Related) も IMP 制度を利用できる (Government of Canada, 2021)。「その他の利益」(Other Canadian Interests) は以上に当てはまらない場合を含み、項目は幅広い。例えば、医者やテレビ番組作成関係者などが IMP を利用できる (完全リストは Government of Canada, 2020c に参照)。最後に「留学生」と「人道的人口」(Humanitarian Population) がある。前者は貧困留学生 (Destitute Students) のことで、後者は有効期限最低 6 カ月のビザを所有する外国人のために設けられている制度である (Government of Canada, 2020c)。

3. 一時滞在外国人労働者の帰化率

短期ビザ保有者の帰化率は以下になる。

一時滞在外者として 1995 年入国した外国人は滞在が長くなればなるほど帰化する傾向がある。帰化した労働者のカテゴリー内訳を見ると大半の帰化者は「配偶者・内縁結婚相手・50%」(Spouse or Common-law Partner) と「住み込み介護人計画・56%」(Live-in Caregiver Program (LCP)) である (Lu & Hou, 2017)。

連邦政府ウェブサイトによると LCP 計画は TFWP の項目として国内労働不足のため外国人労働者を受け入れることで子供や高齢者、そして障がい者の介護サポートを充実させる目的で開始されたとある (Government of Canada, 2020d)。ただし、条件として、介護者は住み込み労働者として働く必要があった。しかし、雇用者 (患者や患者の家族を含む) と介護者の間に力関係のつり合いが取れないと苦情が寄せられたため、労働省は 2014 年 12 月に LCP の申請を停止すると発表した (Canadim, 2017)。

図 7 : 1995 年短期ビザで入国した労働者の帰化率

期間	%
1995～1999	9
2000～2004	13
2005～2009	21

(Lu & Hou, 2017)

2020年8月12日付では雇用省はLCP申請を受け付けを停止している。カナダで介護人として労働する希望者はTFWPの一般枠で申請はできるが、ビザの保有者には住み込み条件がない(Canadim, 2017)。しかし、住み込み介護計画は事実上存在していないが、低スキルワーカーは一般枠を通して住み込み型介護、または住み込みでない介護に従事し続けている。

2005～2009の間、TFWPからもっとも帰化率が低いのは「季節的農業労働者計画・2%」(Seasonal Agricultural Worker Program)である(Lu & Hou, 2017)。介護従事者と比べると、農業に従事している労働者は年に働く期間が短く、一年中を通して就労が困難ということが原因である。一方で、通常は介護人の雇用契約は一年単位で更新するが多い。

低スキル労働者と技能労働者の給料傾向と帰化率を比較すると、滞在期間が長くなれば技能外国人労働者の方が給料増加傾向を見せるが、低スキルワーカーと比較すると帰化率は低い(Prokopenko & Hou, 2018)。

4. 短期外国人労働者の特徴

連邦政府の資料によると短期外国人労働者の大半は2年以内に自国に戻るようである(Prokopenko & Hou, 2018)。しかし、2005年に短期ビザで入国した外国人労働者の行動を分析すると2009年時点で37%がまだカナダ在中という結果があり、以前の統計に比べると一時滞在労働者の滞在期間が長くなりつつあることが分かる(1995年に入国短期外国人労働者の5年間滞在者は13%) (Prokopenko & Hou, 2018)。10年以上滞在する労働者は1割程度で大半はカナダの永住権を獲得している(Prokopenko & Hou, 2018)。未発展国のTWFは発展国のTWFに比べて長期滞在する傾向も見られ、主に「季節的農業労働者計画」と「住み込み介護人計画」と「低スキルワーカー試験的計画」に参加していることがわかった(Prokopenko & Hou, 2018)。

図8は1990～2009に一時滞在プログラム(TFWP)と国際移動プログラム(IMP)それぞれの特徴である。

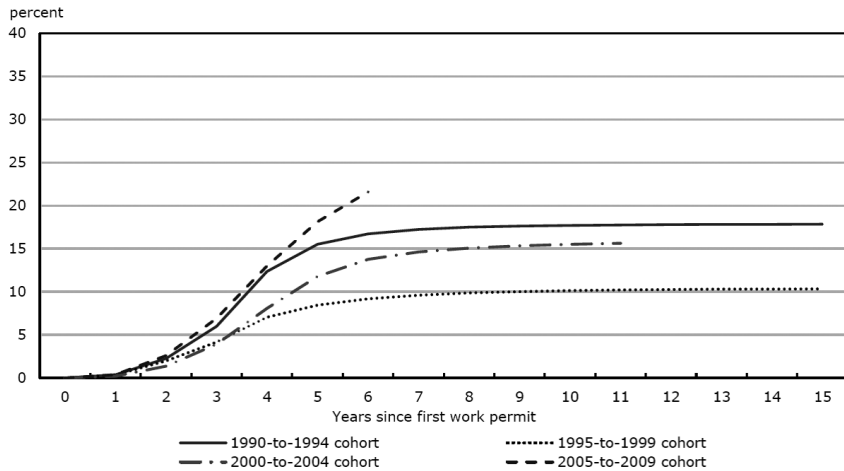
各プログラムで入国するTFWの年齢を見るとおよそ6割強が44歳未満ということがわかる。この特徴は1900年から一定しているが、2000年から女性の割合が増え、さらに発展途上国出身者は飛躍的に増えている。現在はほぼ4割のTFW(低スキル・技能を含む)は発展国出身ではない。出身国の母語が英語、またはフランス語の場合は7割弱でカナダ連邦政府が労働者を円滑に社会に溶け込ませようという考え方がある。

図 8 : 1990～2009 の TFW 特徴

	1990～1994	1995～1999	2000～2004	2005～2009
来カナダ時の年齢	%	%	%	%
18～24 才	23.5	23.8	24.0	24.5
25～34 才	41.5	39.5	40.9	43.7
35～44 才	22.1	21.8	21.1	20.4
45～64 才	12.8	15.0	13.9	11.4
性別				
男	66.0	69.9	65.1	59.3
女	34.0	30.1	34.9	40.7
出身国の国内総生産				
低	20.4	13.5	19.8	31.8
中	10.0	9.7	9.7	10.6
高	65.3	71.8	26.5	25.6
出身国の母語				
英語・フランス語以外	29.9	27.5	29.7	32.1
英語・フランス語	70.1	72.5	70.3	67.9
短期外国人労働者プログラム				
住み込み介護人計画	11.5	4.1	6.7	9.6
季節的農業労働者計画	3.7	4.0	5.9	3.1
低スキル労働者実験計画	0.0	0.0	1.4	10.5
他短期外国人労働者プログラム	22.2	19.2	20.4	18.1
国際移動プログラム				
国際条約 (自由貿易・労働)	12.9	19.9	17.7	9.5
国益 (significant benefit)	8.8	9.4	7.6	6.4
相互協定	19.8	23.6	24.8	31.5
研究者や学習関係プログラム	5.6	4.0	3.8	4.1
他の国際移動プログラム	15.4	15.7	11.8	7.3
合計	223,905	264,380	328,535	503,540

(Prokopenko & Hou, 2018, p 15)

図 9：一時滞在外国人労働者の永住権取得率



(Prokopenko & Hou, 2018, p18)

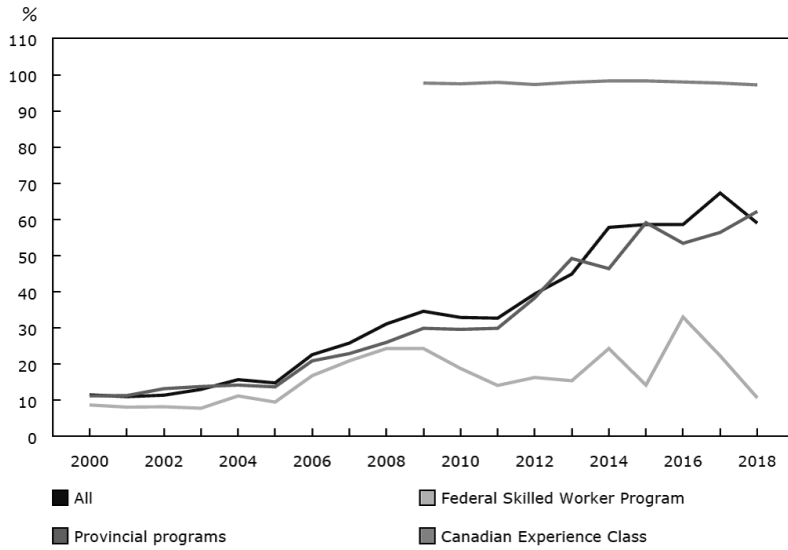
短期ビザから永住資格に切り替えるデータもある。図 9 は短期外国人労働者の永住権取得率を表している。

永住権を取得した低スキルワーカーの詳細をみると住み込み介護人計画に参加した人は最も多く、季節的農業労働者計画に参加した低スキルワーカーが最も少ないことが分かる (Prokopenko & Hou, 2018)。一時滞在外国人労働者の長期滞在の要因として考えられることは出身国の社会的安定度である。つまり出身国の社会的安定度が低い場合、長く滞在する傾向がみられる。またはカナダ在住の地域に同じ地域からの入国者の人口密度が高い場合もカナダに残る原因として指摘されている (Prokopenko & Hou, 2018)。しかし、この要因よりカナダ連邦政府が設ける制度的制約のほうが TFW の滞在期間に影響しているようである。2005 年～2009 年の制度制約の緩和による TFW の長期滞在者の増加もその要因だと考えられる (Prokopenko & Hou, 2018)。

2000 年からカナダ政府は永住権申請を処理する際、カナダの滞在歴をますます重視するようになってきている。移民政策を代表する急速技能労働者移住プログラム (Federal Skilled Worker Program) はこの傾向を見せるが、急速移住プログラムに含まれるカナダ滞在歴があるクラス (Canadian Experience Class) (急速移住プログラム的一种) の 2009 年導入はこの傾向の象徴であり、各州の独自プログラムで永住権取得者の中には申請する前にカナダで滞在した割合がますます伸びている。

2000 年にカナダの永住権を取得した移住者は 12% であるが、2018 年には 59% にまで伸びている (Government of Canada, 2020e)。このデータから考えるとカナダ政府は永住権申請者の事前滞在 (TFW として) は重要だと見なしていることがわかる。

図 10 : 2000~2018 年カナダ有滞在歴永住権取得者



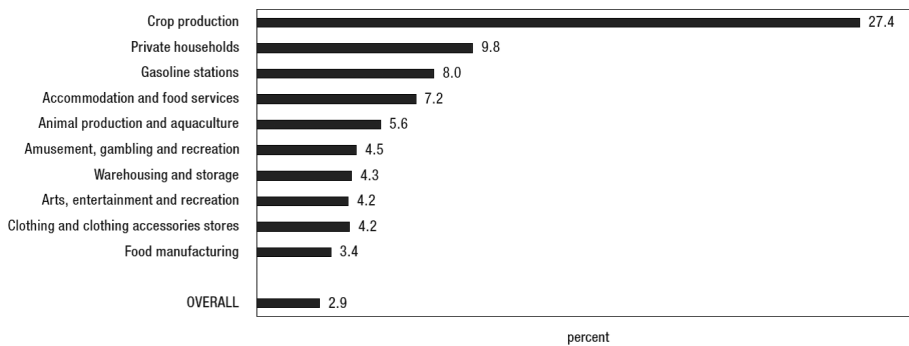
(Government of Canada, 2020e)

図 11 : TFW の年別総数

	2017	2018	2019
#	550,000	390,000	470,000

(Lu, 2020)

図 12 : TFW の 2017 年業種別の割合



(Lu, 2020)

次は TFW の年別総数について述べる。近年の TFW 総数は図 11 に記されている。2017 年の TFW の総労働人口割合は 2.9% (Lu, 2020)。図 12 は TFW の業種別の割合

を表す。

TFW の雇用は多岐にわたるが、食糧の生産（Crop production； Animal production and aquaculture； Food manufacturing）の割合は特に目立つ。廃止された住み込み介護プログラムに従事した一時労働者は現在、個人世帯（Private Households）というカテゴリーに含まれる。こうした仕事の従事者は主に低スキル労働者だと予想される。

第二章：一時滞在外国人労働者の受け入れ

1. TFWP の改善 2002～2012

カナダの一時滞在外国人労働者制度（TFWP）は 1973 年に発足した時、技能労働者を低賃金で働かせるために考えられて導入された。しかし、その後、低スキル外国人労働者の受け入れが求められ、2002 年から低スキル外国人労働者の実験的計画（Low-skilled Workers Pilot Program）が実施され始めた。2002 年に 10.1 万人の一時滞在外国人労働者（TFW）の申請が許可されたが、この実験的計画が拡大された結果、2012 年に TFW の総数が 33.8 万人にもなった（Government of Canada, 2020e）。

政府は TFW の受け入れは原則としてカナダの国内労働不足が生じた場合の最後の手段であると主張し、TFW の受け入れはカナダの労働者に悪影響をもたらさないことを約束した。制度乱用を防ぐために前述に説明したように TFW 雇用を希望する企業はカナダ雇用省に申請する必要がある、許可（労働市場影響測定書）を得た場合のみ企業が TFW を雇用可能とした。しかし、2002 年から TFW の入国が急速的に増加していると同時にカナダの失業率（特に西カナダの州の失業率）も上がり、この二つの動向の因果関係が指摘された（Gross, 2014）。

この時期、カナダの西部にあるブリティッシュコロンビア州とアルバータ州の鉱山や農林業、そして各サービス業も人手不足で、労働者による企業への賃金引き上げへの圧力が高まっていた。この影響を受けた企業側は低スキル外国人労働者の必要性を訴え、申請過程の迅速化を政府に求めた。海外輸出をさらに拡大させたい政府は生産への悪影響を恐れ、2007 年～2010 年にこの 2 州に実験的急速労働影響測定申請（Expedited Labour Market Opinion (E-LMO)）を導入した（Gross, 2014）。最初は E-LMO は 12 項目であったが、2008 年 1 月にこれを 33 項目に拡大させた（Gross, 2014）。さらに企業に対して配慮した点もある。2002 年 4 月に雇用省は TFW の賃金を地域の平均的な賃金に定めたが、低スキル外国人労働者の賃金を平均賃金から 15% まで下げられることを可能にした。また、低スキル外国人労働者の最低賃金を国の最低賃金から 5% までに下げることを許可した（Gross, 2014）。この実験的計画の実施と実験的急速労働影響測定申請の事実は広く報道されていないため、国民の間で議論されることはなかった。しかし、一連の事件の報道で国民の関心を集めることになった。

労働条件への問題

カナダに移住する TFW の雇用は永住者と同様にカナダの労働基準法が適応する。しかし、TFWP が開始してからいくつかの事件が起こり、制度の改善が求められた。一時滞在外国人労働者制度が発足したころ短期ビザの取得者は主に技能外国人労働者であり、低スキル外国人労働者はほとんど政府の計画の枠外であった。しかし、農業と介護はますます低スキル外国人労働者に頼るようになり、労働者の人権が十分守られていないとの声があがった。

問題の原点は 2002 からの TFW プログラムの拡大として、資格なしの低スキル労働項目を設置したことにあった (Dharssi, 2016)。全国的に問題視され始めたのは 2012 年にブリティッシュコロンビア州にある鉱業会社 (HD Mining) の事件からであった。問題の中核は当該会社が 201 人の低スキル労働者を募集した際、「中国語話者」を条件としたことにあった。カナダ放送協会によると企業がこの条件を付けることで国内雇用を除く効果があり、海外からの低賃金雇用許可を確保することが狙いであると同州の鉱業労働組合が訴えたという (Canadian Broadcasting Corporation, 2012)。つまり、国内雇用が十分可能であるにもかかわらず、HD Mining 社はあえてカナダ労働者が応募できないように言語の条件を設けたのである。

また、外国人労働者の扱いについても問題視されている。一般手続きとして HD Mining 社が政府に労働市場影響測定書を提出して、中国人 TFW に英語学習を提供すると会社が明記したが、労働環境では中国語を使用しているため実質的には英語を使う機会はなく、英語学習が提供されることはなかった。したがって会社は低スキル外国人労働者を利用し、TFW の永住滞在を妨げているという声があがった (Dharssi, 2016)。この事件からカナダの企業によってカナダに滞在する間、TFW は永住するための条件である仕事の経験や言語学習ができていないと明らかになった。さらに募集書に書いてある賃金が近隣の鉱山時給を下回ることが指摘され、国内労働者からの怒りも表面化した (Canadian Broadcasting Corporation, 2012b)。

低スキル TFW 導入については、他の業界でも批判は募っていた。2013 年にカナダの主要な金融機関の一つ (Royal Bank) が 45 人を解雇し、インドの IT 会社から TFW を雇用したことが全国ニュースに報道され、怒りの声が上がった (Tomlinson, 2013)。TFW 制度は国内雇用不足を解決する方法として掲げられたが、実質的に TFW が国内労働の代替策として受け入れていることがこの事件で判明した。この批判に対して銀行側が謝罪し、45 人を再雇用したが、政府の TFWP の抜け穴を無くすことが国民により強く求められた (Kilpatrick, 2013)。TFW に対して国内関心が高まった中、2013 年にアルバータ州の油田である石油掘削会社 (Husky Energy) が 230 人のカナダ労働者を解雇し、TFW に代替したことが発覚し (Nuttall, 2015)、ファストフード産業で

も大手のマクドナルドホールディングス (McDonald's Holdings) とティム・ホルトンズ (Tim Hortons) が TFWP を幅広く利用していることに対して世間の注目を集めた (Paperny & Bourbeau, 2014)。同年 4 月にアルバータ労働組合連合会 (Alberta Federation of Labour) は情報公開法を活用し、雇用省から TFWP を利用するカナダ企業のリストを入手し公開した。リストにカナダの大手企業があり、2012 年に開始した急速申請 (Expedited Labour Market Opinion (E-LMO)) を利用していたことが証明された (Alberta Federation of Labour, 2013)。政府ウェブサイトの説明によると E-LMO 申請は技能外国人労働者のためであるように書いてあるが、アルバータ労働組合連合会がリストに照らし合わせてみたところ、実際は低スキル外国人労働者を早急に申請をさせた場合が多く、詐欺事件が多発していたことが明らかになった (Alberta Federation of Labour, 2013)。

低スキル TFW の導入によってカナダ人労働者の職が奪われている証拠としてアルバータ労働組合連合会 (Alberta Federation of Labour) 会長がアルバータ州の記録的な失業率の状況を指摘している。さらに低スキル外国人労働者の受け入れによって地元労働者の賃金が低くなり、実際の労働状況を反映していないと主張した (Dharssi, 2016)。つまり、TFWP 低スキル労働者を企業に供給することによってカナダ人労働者がもらえる賃金に下押し圧力をかける効果があるという。

カナダ企業の不満

そもそも 2002 の TFWP の導入の裏にはカナダ企業の政府への要求があった。アメリカと同様に、戦後、カナダの各業界の企業は低スキル労働者の確保に悩まされた。教育水準の高い国としては、技能労働者数が未発展国と比べると多いが、その代わりに常に低スキル労働者不足の状況にある。資源に恵まれたカナダであるが、人口が少ないため国内市場が小さい。したがって生産は輸出向けになり、生産を拡大しようとする企業が政府にルールの緩和をさらに要求するようになった。政府の立場としても輸出の額を増加できれば税収も増加できるために、企業と協力的な立場にある。その結果として 2002 年に発足した低スキル外国人労働者実験的計画 (Low-skilled Workers Pilot Program) が発足され、2007 年～2010 年に実験的急速労働影響測定申請 (Expedited Labour Market Opinion (E-LMO)) が実施されたのである (Canadians for an Inclusive Canada, 2021)。

しかし、TFWP を改善して低スキル外国人労働者を大量に受け入れることになると、国内労働組合からの反発も予測できたはずである。国内労働者に悪影響を与えず、不満を募らせないためにこれをいかに実現できるかが長年の課題であった。2013 年からこうした政策が国民の視野に入り始め、スキャンダルの発覚が相次いだ。こうし

た批判の中、ハウー研究所 (C.D. Howe Institute) が 2014 年 4 月に TFWP についてのレポートを公開し、カナダ政府の近年の申請緩和を厳しく非難した (Gross, 2014)。それを受けて、カナダ雇用相ケニー (Kenney) が飲食業界からの TFW 申請を一時停止し、制度への調査を命じた (The Canadian Press, 2014)。

TFW プログラムの停止で労働不足に苦しんでいる企業はさらに圧迫され、政府に再開を強く要求した。これを受けた政府は 2016 年に新たに TFWP を調査し報告書を発表した。しかし、この報告書 (カナダ政府の今までの制度改革を含む) が批判的になった。カルガリー市にある新聞紙 (Calgary Herald) が地方にある養豚場を調査し、直肉処理場の TFW 状況を調べた結果、2011 年と 2014 に実施し始めた制度規制による厳しい労働力不足が起きていることが分かった。理由として仕事が厳しい肉体労働のため国内雇用が十分見つからなかったためである。その結果、工場はフル稼働できず、海外からの需要に追いつかないというものだった (Dharssi, 2016)。同調査によると農林業の他、観光業でも雇用されるホテルスタッフ不足が深刻化し政府に制度規制緩和を要求する雇い主の声が高まっている (Dharssi, 2016)。

TFWP 制度改革

2014 年に行った制度改革に様々な変更が施された。まず、国内労働を守るためにカナダ企業が労働省に許可を得るために現行の LMO 申請を廃止し、厳格な申請過程 (労働市場影響測定書 (LMIA)) を設置した。新しい条件として企業の低賃金 TFW 雇用の比率を 1 割未満に定めた (House of Commons, 2016)。この 1 割未満を実現するために企業は時間をかけて下げることが許されている。さらに、低賃金 TFW を雇う場合、企業は LMIA 申請を一年ごとに更新することを義務付けられた (House of Commons, 2016)。TFW の人権を守るために 2014 に TFW の無料相談窓口を開け、雇用省が現地審査官の企業への派遣回数を増やし、その条件に従わない企業に科する罰金制度を強化した (House of Commons, 2016)。こうした改革措置を実施した直後の 2015 年の許可を得た LMIA 申請総数は 16.3 万件 (2014 年度) から 9 万に減った (House of Commons, 2016)。しかし、こうした措置は国際移動プログラムで入国する一時滞在外国人労働者には適用しない。

LMIA 申請の費用にも変更があった。LMIA 申請の費用は LMO の約 4 倍になり (\$275.00 から \$1,000.00)、このコストの増額は実際、低スキル労働者にしわ寄せが来る懸念がある (Alberta Civil Liberties Research Centre, 2021)。しかも、LMIA 申請に通っても、有効期間は 2 年から 1 年になったために、1 年ごとに同じ費用 (\$1,000.00) がかかることになった。

申請の変更の他に低スキル労働者と技能労働者の区別に関する変更も重要である。

まず、低スキルと技能労働者の区別として働き先の州の平均賃金を基準とし、平均以上の場合は「技能労働者」と分類し、平均以下の場合は「低スキル労働者」と分類する。この分類方法によって「低スキル」と分類される労働者は多くなっている。例えば、技能労働者である調理師の場合、普段賃金が平均以下であるため低スキル枠に置かれることがある。低スキル労働者の手続きは技能労働者より複雑であるため、雇用する企業と外国人労働者への負担が増えているという（Alberta Civil Liberties Research Centre, 2021）。

一滞在者の滞在可能期間にも変更があった。新しいルールによると低スキル労働者は4年間働くと次の一時滞在ビザ申請ができるまで4年間待たなければならない（4 & 4 ルール）。しかし、滞在している間に永住権申請が出来、4年間のリミットを過ぎてもハシゴビザ発行（bridge visa）が可能である。低スキル労働者にとって滞在がさらに不安定になると、団結行動や権利擁護運動に悪影響を及ぼす（Alberta Civil Liberties Research Centre, 2021）。企業側からの批判の声もあり、一時滞在労働者が不法滞在に追い込まれることで企業に利用される恐れがあるため4 & 4 ルールは2016年に一時停止された。

一時労働者保護のために政府はいくつかの施策を実行している。まず、一時労働者を採用する企業の4分の1に対し、毎年現地査察を行い、一時滞在労働者に英語版の労働者権利についての案内を配っている（www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/welcome.pdf でアクセスできる）。しかし、案内は英語版だけとうこともあり、批判的になっている。

2020年には新型コロナの影響でTFWの感染や居住状況が政府の視野に入り、調査活動を行った。特に農林業に従事しているTFWの居住状況が問題視され、政府ウェブサイトによると2021年に政府はTFWを雇う側に最低保証を求めている（Employment and Social Development Canada, 2020）。さらにTFWの強制隔離支援として68億円（相当）を2021年に提供すると発表した（Government of Canada, 2021b）。

一時滞在外国人労働者プログラムは基本的に4つの項目から成り立っている：低スキル労働者項目、技能労働者項目、住み込み介護人項目、一時滞在農業界労働者。住み込み介護項目と一時滞在農業界労働者項目についてを以下に述べる。

住み込み介護人

カナダ政府の住み込み介護人計画は1992年に開始し、2014年に終了した。しかし、住み込み介護人を海外から入国させる習慣は歴史が長い。20世紀始めから住み込みのベビーシッター（ナニイ）をヨーロッパから募集することが多く、子供の面倒を見るだけでなく、高齢者のケアを提供する役割も果たしていた。こういった労働者には

入国する際、直ちにカナダの永住権が与えられるというのも特徴の一つであった。

第二次世界大戦の直後、東ヨーロッパから1万5千人の介護人を入国させたが、その後ヨーロッパの代わりに発展途上国から来るようになり、特にカリブ海の諸国出身者とフィリピン人が増加した (Chowdhury & Gutman, 2012)。この変化に伴ってカナダ政府が1973年に「一時雇用許可計画」(Temporary Employment Authorization Program)を開始し、それ以降、住み込み介護人が入国する際、永住権が与えられず、一時滞在ビザで働くことになった (Chowdhury & Gutman, 2012)。また、外国人介護人は扶養者をカナダに連れて来る制限もあり、ヨーロッパ出身の介護人との賃金の差もあった。これに対して外国人介護人は国民と団結し、草の根運動を起こして、やがて政府は介護人が最低一年滞在した場合、永住権申請を許可することもあった。しかし、正式な住み込み介護制度がなくルールが不透明であったため介護人、そして介護人を雇用する家族の不満が募りつづであった (Canadians for an Inclusive Canada, 2021)。

20世紀後半には長期入院型病院を含む高齢者と障がい者(障がい児を含む)向けの施設が徐々に建設されたが、21世紀に近づくると自宅でケアを受けたい人が増加し、住み込み介護人や自宅で常時介護を提供できる外国人介護人への需要がますます増えていった。2011年にカナダの高齢者人口(65歳以上)が総人口の14.4%を占めており、2021年に18.9%になる見通しである (Chowdhury & Gutman, 2012)。

こういった需要の他、一連のスキャンダルがあった。1976年にジャマイカ出身の介護人たちが入国後子供を産み、国内での出産に関するルールが不透明であったため出産をカナダ当局に報告をしなかった。そのため、入国管理局がこれを知って強制送還させたのである。こうした事件が繰り返されると一時滞在介護人の人権が議論されるようになり、80年代には国民団体が正式な介護人制度の必要性を政府に繰り返して訴えるようになった (Canadians for an Inclusive Canada, 2021)。

この批判を受け、カナダ政府は1981年にルールを変え、「24カ月勤める」もしくは「4年間で3,900時間以上働く」外国人介護人は永住権を申請する権利が法律で保証された (Chowdhury & Gutman, 2012)。しかし、この期間中に労働違反が起こると申請が延長となり、2年間以上働いても申請できない場合もあるという (Dhunna, 2018)。さらに1992年に住み込み介護人計画をTFWPの項目を設立し、高齢者の介護の重要性を認めたが、外国人介護人にかつてない資格基準を設けた。また、2010と2011年にこの基準を見直した。カナダの中等学校教育に相当する課程を終了する条件の他、最低6カ月の介護教育を受け、最低一年間の介護に関連する職歴を必要とした (Chowdhury & Gutman, 2012)。

住み込み介護人計画が誕生してからいくつかのスキャンダルが浮上した。2009年に3人のフィリピン人介護人が不当な扱いを訴えて、カナダの全国メディアに報道さ

れたことがあった。報道によると仕事先（雇用主）が力不均等な立場を利用して労働基準違反を起こしたという（Canadian Broadcasting Corporation, 2009）。争点は雇用主と介護人の力関係の不均等さであること。つまり、介護人が永住権申請ができるまで雇用変更が難しく、雇用主が法外の労働を求める際、雇用主の不当な要求に従うしかないことが指摘された。その中で以前のように入国する際外国介護人に永住権を与えるべきという声もあった（Canadian Broadcasting Corporation, 2009）。労働条件違反の他に介護人が雇用先に住み込むことで各種のハラスメントや性的暴行が報告され、裁判を起こすこともあった（Montague-Reinholdt, 2015）。

相次いだスキャンダルが発覚した結果、政府は2014が住み込み介護人の実態を調べてレポートを公表した。中には外国人介護人に対するハラスメントや暴行や労働基準違反が指摘され、同年に住み込み介護人計画が廃止された。廃止した制度の代わりに2014年に「Caring for Children Class」と「Caring for People with High Medical Needs」との二つの実験的プログラムを設立し、このプログラムは2019年まで続くこととなった（Government of Canada, 2020g）。そして2019年に「Home Support Worker Pilot」と「Home Child Care Provider Pilot」との新実験的プログラムを開始し、2024まで実施する予定となっている（Government of Canada, 2020g）。この新プログラムの改善点は以下の通りである（Canadaim, 2021）。

この新しいプログラムを利用するために言語や教育や職歴などの条件を満たさなければ、一時滞在ビザの発行が許可されない。カナダ政府によると新プログラムは永住権申請への道を以前より明白にした。前のプログラムと同じく二年間の介護人としての職歴が必要である。しかし、新プログラムの設立前にカナダで職歴がある場合、この勤務時間が加算される（Government of Canada, 2020g）。

カナダで働く外国人介護人は制度変更を模索している。発展途上国出身の若い女性を採用しているため、制度自体が差別的、または性差別的であるという批判が拭えない（Brickner & Straehle, 2010）。当面では外国人介護人が求める入国する際に与えられる永住権という要求がカナダ政府に実現されないようである。

季節的農業労働者計画

季節的農業労働者計画は1966年に始まってからますますカナダの農業界において重要な存在になっている。2014年のTFWP改善は2017年に政府監査の対象となり、監査報告書によると政府はTFWを雇用する企業の現地調査は不十分であるため、企業への取り締まりも十分ではない。さらに、2014年の制度改善により入国したTFWの総数数が減ったにもかかわらず、政府はカナダの労働不足状況を十分調べていなかったため、一時外国人労働者の必要性を十分把握せず、国内労働に悪影響があったと

いう (Office of the Auditor General of Canada, 2017)。

2014 年以降 TFW の総者数は減ったが、季節農業労働者計画で入国する TFW は逆方向を見せる。例えば、2011 年に同計画に入国した TFW 総者数は 25,000 人に対して、2016 年には 36,000 人が入国した (Immigration.ca, 2020a)。2019 年の季節的労働者の総者数はピークに達したが (63,830 人)、TFWP の他の計画と比較すると、季節農業労働者計画から永住権を入手した人々は少ない (Falconer, 2020)。現在カナダの農業界は COVID19 の影響を受けているが、2018 年ではカナダの農業界に従事する労働者の 5 分の 1 である。カナダは作物の大国として世界で知られているが、入国する TFW は主に果物やナッツや野菜などの収穫、または東部にあるシーフード加工工場働いている (Falconer, 2020)。2019 年では大半の TFW はオンタリオ州 (24,845 人, 38.9%)、ケベック州 (16,935 人, 26.5%)、とブリティッシュコロンビア州 (12,930 人, 20.3%) で働いている (Falconer, 2020)。図 13 は 2016-18 年にカナダ農業界に従事した TFW の出身国の詳細を示している。

カナダの農業は年々輸出志向になっており、企業側は政府にルール緩和をますます要求している。2014 年の制度改善で LMIA 申請費用増加は一つの課題だが、申請過程は 6 カ月かかるということが特に農業界の不満を募らせている (Ross, 2017)。また、LMIA 申請は州ごとに処理しており、処理にかかる時間も異なっているため、企業側は LMIA 申請のために中央当局の設置を求めている (Ross, 2017)。

一方で主に地方で働いているため季節的農業労働者計画に参加している企業は現地査察を十分受けておらず、政府からの取り締まりは不十分である (Alberta Civil Liberties Research Centre, 2021)。待ちから離れている場合が多いため、農場住み込めることがよくあり、住居状況は TFW の人権を侵害する場合は報道されている (Harvesting Freedom, 2020)。

図 13 : 2016-18 年の季節的農業労働者の出身国

出身国	総者数
メキシコ	72,924
カリブ海諸国	30,450
中欧米諸国	26,586
フィリピン国	2,572
タイ	2,642
インド	1,240
ウクライナ	896
ベトナム	258

(Falconer, 2020)

第三章：事例（ウインクラー市）

一時滞在労働者と移民の受け入れは様々なコストが伴うが、カナダ政府は積極的移民政策を重要視している。先進国カナダは少子高齢化が進む中、地方の過疎化もあり、市町村での人手不足がますます深刻化している（Harland, 2007）。外国人労働者は同じ民族的コミュニティのあるカナダの主要都市（トロント・モントリオール・バンクーバー）に集中する傾向がある。しかし、職種によっては大都市において労働環境は飽和状態となり、労働者もカナダ社会に溶けこめない恐れもある。そのため、カナダ政府は地方に労働者を行かせる政策を進めている（Harland, 2007）。当初はヨーロッパ系の移民がカナダの地方を開拓していたが、現在の外国人労働者の大半はヨーロッパ以外の国からカナダに移住している。大都市とは違い、外国人労働者にとって地方は文化的背景を共有している人々が少ないので、地方の自治体がいかにサポート制度を拡充させるかが重要な課題になっている。

外国人労働者にとっては地方に移住することにはいくつかのメリットがある。まず、大都市と比べて地方の生活費は低く、場合によって生活水準が大都市より高い（Begin-Gillis, 2010）。しかし、地方に移住している外国人労働者にとって住まいを探すことや国民皆保険の登録や言葉サポートなどの様々な援助が必要になる。しかも、この援助はカナダに入国する前から必要になる。まず、移住している外国人労働者の生活を支えるために中央政府と州政府が計画を立て、ビザ申請過程を分かりやすく行うことが重要である。地方自治体は計画に参加するために外国人労働者を応募し、申請過程の指導を行う。場合によって移住するためのサポートを提供することもある。外国人労働者が移住してから現地での援助も重要であり、地方自治体や雇用企業、ボランティア団体などの支援が不可欠である。最後に外国人労働者が地元社会に受け入れられるためには地元住民の歓迎やサポートも重要だと考えられる。

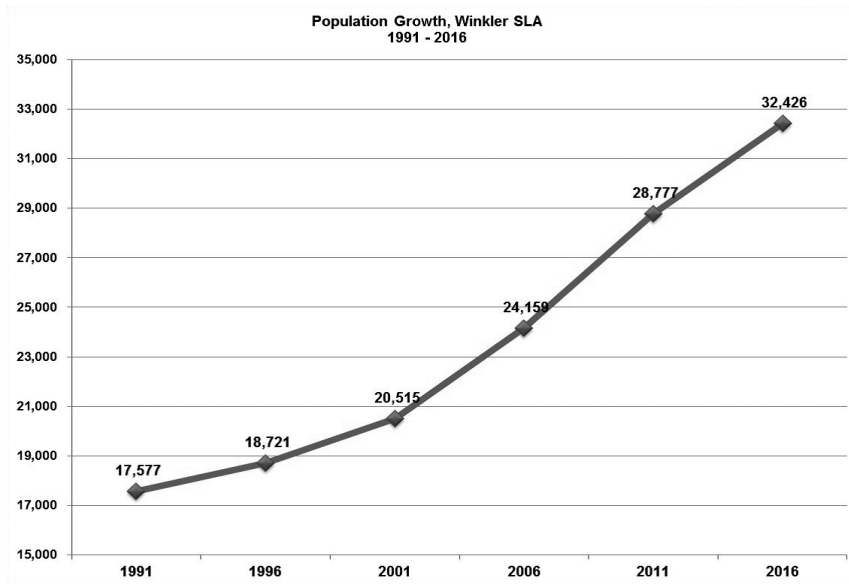
外国人労働者の受け入れの事例としてマニトバ州にあるウインクラー市を紹介する。ウインクラー市はマニトバ州の南部にあり、州の首都ウィニペグ市から 120 キロ離れている小さな市である。

人口は 3 万 2 千人以上であり、20 年間でほぼ倍になっている。このレポートで対象となるウインクラー市はウインクラー市とスタンリー町とモーデン町（City of Winkler；Municipality of Stanley；City of Morden）という 3 つの地方自治体で成り立っている。これはウインクラー自己充足型労働地域（Self-contained Labour Area (SLA)）と呼ばれている。図 14 はウインクラー SLA の人口増加を示している。



(Freeworldmaps.net, 2021)

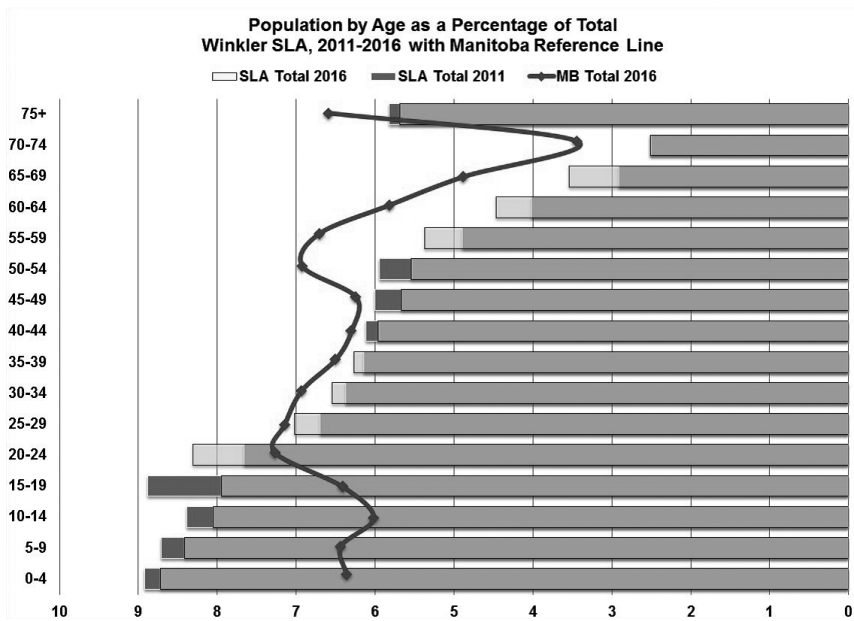
図 14 : ウィンクラー SLA の人口成長



(Government of Manitoba, 2017)

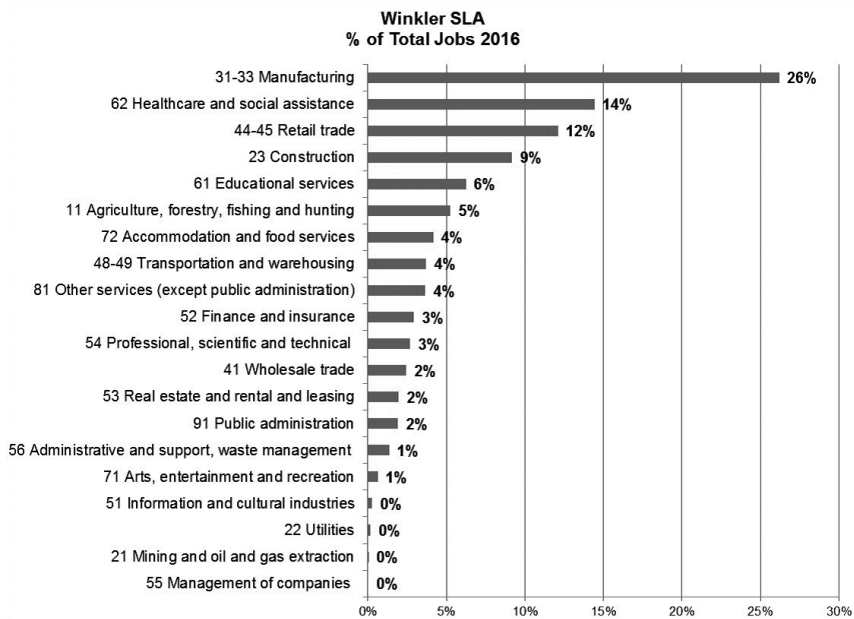
次はウィンクラー SLA の人口構成をしてみる。

図 15：ウインクラー SLA の人口構成



(Government of Manitoba, 2017)

図 16：職種の内訳



(Government of Manitoba, 2017)

マニトバ州の人口構成と比べると、ウインクラー SLA の人口は若いことがわかる。かつてこの地域は農業を主要としていたが 1990 年代から製造業に力を入れ始め、若年層の労働者を引き付けることに成功を見せている。ウインクラー SLA の農業離れが 21 世紀に進み、現在では職種は多様である。

職種の内訳を見ると、製造が 1 位だと分かる。次に医療・社会福祉は 2 番になり、ウインクラーの高齢者の介護がこの項目に含まれている。3 番と 4 番は小売業と建設業で農業は教育業の次でわずか 5% を占めている。

ウインクラー SLA とマニトバ州の南部（首都より南）にはメノナイト（平和と非暴力を信条とする再洗礼派（Anabaptist）の教会員）が多くいるため、海外でもメノナイト（ドイツやメキシコや南米の国々など）の移民がいまだに多いと言われている（Carter, 2009）。共通の文化背景は移民の受け入れと地元社会に溶け込む要因になると考えられるが、しかし、正確な統計がないため、メノナイト移民の分析は難しい。

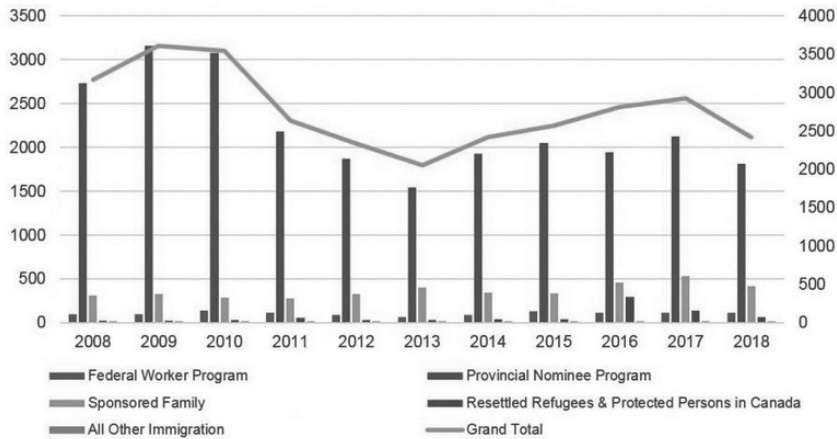
マニトバ州独自外国人労働者指名プログラム (Manitoba Provincial Nominee Program)

ウインクラー SLA に移住する外国人労働者は主に二つのプログラムを利用している。一つ目は一時滞在外国人労働者制度（TFWP）である。季節的農業労働者計画に参加している労働者はいるが、農業は他の業界と比べて小さい割合（ウインクラー SLA の仕事の 5%）を占めているため、労働者数も他の業界に従事している労働者数より少ない。農業の他に介護業（14%）とサービス業（12%）に携わる労働者が多い。TFWP に参加するためにウインクラー SLA の企業はまずマニトバ州の雇用省に登録をする必要がある。次に企業は中央政府の雇用省（Employment and Social Development Canada (ESDC)）から労働市場影響評価（Labour Market Impact Assessment (LMIA)）という承認を得てから現地で仕事を募集することが出来る。外国人応募者は企業から仕事を確保した後、カナダの移民・難民・市民権省（Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC)）に就労ビザ（英語で work permit）を地元の国から申請しなければならない。IRCC が就労ビザを発行すると、その時点で労働者はカナダに入国できる。

しかし、近年ではウインクラー SLA は TFWP よりマニトバ州が独自に行っている外国人労働者指名プログラム（Manitoba Provincial Nominee Program (MPNP)）を利用するようになってきている。

TFWP とは違って、このプログラムは技能外国人労働者のためである。しかも、プログラムの申請過程を終えた労働者はカナダに移住した時点で、永住権を得ることができる。マニトバ州政府によると MPNP は基本的に技能労働者は自国から応募

図 17：マニトバ州の地方自治体に移住する外国人



(Goertzen, 2019)

するが、一時滞在ビザでマニトバ州に滞在している労働者、または TFWP を通してマニトバ州に移住した労働者も申請可能とする。条件として TFW はマニトバ州で最低 6 カ月の職歴を有することが求められる。低スキル TFW の場合でも申請ができるが、マニトバ州に滞在する間、州認定の教育機関で教育課程を修了することが必要になる (Government of Manitoba, 2021 a)。

州独自推薦プログラムは中央政府プログラムと比べていくつかのメリットがある。例えば、申請を処理する期間は早い場合が多く、求められる条件が比較的少ない。また、州政府が地元の雇用状況を把握しているので、推薦者を適切な仕事にあわせる能力が高い (Carter, 2009)。

マニトバ州政府は中央政府と連携して 1998 年にこの MPNP を発足した。当時は州独自の移民推薦プログラムとしては初めてであった (Immigration.ca, 2020 b)。しかも、州独自プログラムの中でも、MPNP はもっとも実績がよいと評価されていて、1999 年～2008 年の間 38,000 外国人労働者がマニトバ州に移住している (全体労働者数の約 50%) (Carter, 2009)。ブリティッシュコロンビア州では、その州の独自プログラムで移住した外国人労働者の割合はたった 13.2% である (Carter, 2009)。

現在では 90% のマニトバ州への経済的移民 (難民等を除く) は MPNP を利用してマニトバ州に移住し、MPNP で入る移民の 9 割はマニトバ州から離れないという (Immigration.ca, 2020 b)。Carter (2009) の調査研究によると「5 年以内にマニトバ州を出る」と回答した MPNP 利用者はたった 5% である。外国人労働者の移住先としてカナダの大都市 (トロント・モントリオール・バンクーバー) を選ぶ傾向は続いており、人口の少ない州と地方の自治体は移民を引き付けることは長年の課題であるが、

その例外はマニトバ州の州独自外国人労働者指名プログラム (PNP) である (Carter, 2009)。

MPNP の申請過程の説明

マニトバ州の独自プログラムであるが、ウインクラー SLA 等の企業は中央政府の就職あっせん所 (National Job Bank (www.jobbank.gc.ca)) に仕事を募集し、応募者はこのウェブサイトを通じて就職過程を開始する (Government of Manitoba, 2021a)。それから応募者はマニトバ州のウェブサイトアカウントを作り、プロフィールを入力する (Expression of Interest (EOI) という) (Government of Manitoba, 2021b)。マニトバ州政府によると EOI は正式の応募書類ではなく、州政府がより容易に候補者を厳選するためのプロフィールであるという (Government of Manitoba, 2021c)。応募者は EOI を提出してから有効期限が 1 年で、その間州政府が定期的に EOI をまとめて分析を行う。分析方法としてマニトバ州政府は独自のポイント制度を利用し、その時の必要に応じて最もポイントを獲得した応募者に正式の応募書類を提出するように招待する (Government of Manitoba, 2021c)。

州政府は応募者の EOI は 6 つの factor (項目) に分けてポイントを与える。まずは応募者の言語能力である。カナダ政府が設定した言語基準 CLB (Canadian Language Benchmarks) によって四技能 (リスニング・スピーキング・ライティング・リーディング) にポイントが与えられ、ひと技能に 25 ポイントまでが加点される。CLB はフランス語か英語かを条件とし、それに第二言語 (フランス語・英語をいずれ) 能力を証明できれば、さらに 25 ポイントが加点される。満点は 125 ポイントになる。

図 18 : 言語ポイントの内訳

Level Reached (達成したレベル)	Points (ポイント)
CLB 8 or higher (CLB 8, また 8 以上)	25 per band (there are four bands: Reading, Writing, Listening, Speaking) (四技能にそれぞれ25点までが与えられる)
CLB 7	22
CLB 6	20
CLB 5	17
CLB 4	12
CLB 3 or lower (CLB 3, また 3 以下)	0
CLB 5 or higher for Second Official Language カナダの多国語 (英語・フランス語) の CLB 5, また 5 以上の場合	25
Maximum Points (満点)	125

(Government of Manitoba, 2021d)

二つ目の factor は年齢である。21 才から 45 才までの応募者は満点（75）を獲得するが、18 歳未満者と 50 才以上の応募者はポイントを獲得できない。

三つ目の factor は職歴である。基本的に職歴はカナダ国外に指摘するが、カナダ国内に仕事をし、州の資格を有する人はさらに 100 ポイントを獲得できる。このポイントの与え方を見るとマニトバ州が在カナダの職歴とカナダ政府が発行した資格を重視していることがわかる。

図 19：年齢ポイントの内訳

Age (年齢)	Points (ポイント)
18	20
19	30
20	40
21 to 45	75
46	40
47	30
48	20
49	10
50 or older (50 才, また 50 以上)	0
Maximum points (満点)	75

(Government of Manitoba, 2021 d)

図 20：職歴ポイントの内訳

Years (年数)	Points (ポイント)
Less than 1 year (1年以下)	0
1 year (1 年)	40
2 years (2 年)	50
3 years (3 年)	60
4 years or more (4 年, また 4 以上)	75
Fully recognized by a provincial licensing body (州認定の組織から資格を有する場合)	100
Maximum points (満点)	175

(Government of Manitoba, 2021 d)

図 21 : 教育ポイントの内訳

Education (教育)	Points (ポイント)
Master's degree or Doctorate (修士号, また博士号)	125
Two post-secondary programs of at least 2 years each (最低 2 年間の中後課程の 2 つを修了)	115
One post-secondary program of three years or more (最低 3 年間, また 3 年間以上の中後課程を修了)	110
One post-secondary program of two years (最低 2 年間の中後課程を修了)	100
One-year post-secondary program (2 年以下の中後教育課程を修了)	70
Trade Certificate (技能資格を有する)	70
No formal post-secondary education (中後教育なし)	0
Maximum Points (満点)	125

(Government of Manitoba, 2021d)

図 22 : 適応能力 (Adaptability) ポイントの内訳

Condition (状態)	Points (ポイント)
Connection	
Close relative in Manitoba (マニトバ州に近親者がいる場合)	200
Previous work experience in Manitoba (マニトバ州に職歴あり)	100
Completed post-secondary program in Manitoba (2 years or more) (2 年間以上の中後教育課程をマニトバ州に終了)	100
Close friend or distant relative in Manitoba (マニトバ州に親友, また縁戚がいる場合)	50
Manitoba Demand	
Ongoing employment in Manitoba for 6 months or more with long-term job offer from the same employer (同じ雇用主からの長期の求人でマニトバ州で 6 か月以上継続して雇用されている)	500
Regional Development	
Immigration destination in Manitoba is outside Winnipeg (マニトバの移民先はウィニペグの外)	50
Maximum Points (満点)	500

(Government of Manitoba, 2021d)

四つ目の factor は教育である。ウインクラー SLA では製造業の仕事が最も多いにもかかわらず、技能資格 (Trade Certificate) に 70 ポイントしか与えられておらず、修士号と博士号を有する人に満点が与えられている。

五つ目の factor は応募者のマニトバ州にたいしての適応能力である。応募者はすでにマニトバ州に近親者が住んでいる場合は 200 ポイントを確保できる。しかし、応募者がすでにマニトバ州で 6 カ月以上の職歴があり、雇用者から継続する可能性があることを証明できれば、満点 (500) が与えられる。このポイントは全体点数 (1000) の半分であり、マニトバ州政府が他の特徴より州内に職歴と継続性のある仕事の応募者を優先する狙いがわかる。また、仕事先がマニトバ州の首都 (ウィニペグ市) 以外の場合、さらに 50 ポイントを確保できるが、すでに 500 点を獲得した応募者はこの 50 点を加算できない。これは政府の地方への働き手供給の意欲の証である。

最後の factor は他の要因と違ってマイナスポイントが付く。マニトバ州以外の州に職歴がある場合、そして他州に教育を受けた場合、それぞれマイナス 100 ポイントが与えられる。マニトバ州政府の考え方は応募者は他州に滞在歴があることは長くマニトバ州に滞在しないリスク性が高いようである。

EOI を提出してからマニトバ州政府が最高得点を獲得する候補者に正式の MPNP 申請書を提出するように招待する (Letter of Advice to Apply (LAA))。それから候補者は EOI にある情報を証明する資料を提出する義務がある (教育資格や職歴の明細書やマニトバの滞在記録など)。最後にマニトバ州政府が推薦する候補者は中央政府にビザ申請をする (Government of Manitoba, 2021c)。ちなみに住み込み在カナダ介護人と永久資格を有する人の配偶者と 6 カ月以内に MPNP 申請を不合格した人は MPNP に申請できない。マニトバ州で働く一時滞在外国人労働者 (TFWP で入国した人) は MPNP 申請をでき、特別な待遇を受けるが、他州で働く TFW は MPNP 申請をできない (Government of Manitoba, 2021e)。

図 23 : リスク評価 (Risk Assessment) ポイントの内訳

Condition (状態)	Points (ポイント)
Work experience in another province (別の州での実務経験を有する)	-100
Studies in another province (別の州で教育を受けた)	-100
Maximum Points (満点)	-200
Maximum Overall Points : 1000 全体点数 : 1000	

(Government of Manitoba, 2021d)

MPNP の効果について

MPNP を利用して入国した統計は年々に発表されているが、カナダ政府は利用者のプログラムに対しての満足度や困難（申請過程や入国後等）やサポート等についての情報を公開していない。しかし、Carter (2009) は 2008 年から 2009 年の間、100 人の MPNP 利用者に対処してインタビューとアンケート調査を行った。70 人はウィニペグ市内に住んでいて残りの 30 人は市外の 8 つの自治体（ウインクラー SLA がその一つ）に暮らしている。対処者の滞在期間は 1 年以上から 5 年以内である。調査結果は以下に示している。

まず、Carter (2009) によると、調査対象となった MPNP の大部分 (66%) は配偶者および／または子供を伴っており、その家族の人数はマニトバ州の平均 (1 世帯の平均人数=4 人；カナダ全体は 2.5 人) よりも多いことがわかった。また、MPNP は高学歴で、91%が大学、カレッジ、または技術訓練学校のプログラムを修了している。さらに、MPNP の 47%は、マニトバ州に移転した後、研修プログラムに参加したと報告している。しかしこれは、プログラム利用者の多くが、転居後の申請手続きや雇用者に自分の資格が認められなかったことを反映していると考えられる。さらに、MPNP の大多数 (77%) は、教育を受けているにもかかわらず、調査時点では、英語力が初級レベルか中級レベルにしか達していなかった。

MPNP の 84%はマニトバ州外から申請しており、16%は州内で申請を完了している。後者のうち TFW として入国し、その後 MPNP を申請した人数は明らかではない。マニトバ州政府は、このプログラムを国際的に普及させようとしているが、成功した申請者の大半 (64%) は、友人や家族から MPNP のことを聞いたと答えている。また、申請書作成のために専門の移民サービスを利用したと答えた人は 30%にとどまった。この数字は、「ようこそマニトバへ」ウェブサイトの質の高さと関係しているのかもしれない。MPNP の平均処理期間は 12 ヶ月で、その後の平均ビザ申請にはさらに 8.2 ヶ月かかった (Carter, 2009)。TFW としてカナダに入国し、国内で MPNP を申請した場合には、処理時間が早まることが指摘されている (Carter, 2009)。

仕事については、MPNP の約 4 分の 1 がマニトバに来る前に職を確保していたが、これらの人の多くは移転後に転職している。また、MPNP の 70%が利用したと回答している「マニトバへようこそ」ウェブサイトは、申請手続きだけでなく、マニトバでの生活や仕事に関する情報が掲載されている (Carter, 2009)。MPNP の半数弱 (42%) は、自分の専門分野の仕事を確認することができている。MPNP の 58%が雇用満足していると答え、39%が採用後に昇進したと回答している (Carter, 2009)。

MPNP の雇用に関する不満については、雇用主がマニトバ州外で取得した学歴や職歴を認めないことへの不満 (28%) が最も多くなっている (24%)。このような

図 24 : MPNP 利用者について

MPNP 利用者の家族構成	
配偶者や子供と一緒に移住した	66 %
独りで移住した	34 %
教育	
大学課程を修了した	58 %
短期大学や専門学校過程を終了した	33 %
高等高校を卒業した	8 %
カナダ入国後教育を受けている	47 %
英語能力（調査した時）	
初級	23 %
中級	66 %
上級	11 %
MPNP 申請について	
マニトバ州外から応募した	84 %
マニトバ州内から応募した	16 %
有料移民サービスを利用した	30 %
MPNP のことを親戚や友人から聞いた	64 %
申請プロセス中に教育の資格やカナダ外の仕事経験がカナダ当局に認められなかった	83 %
就職状況	
入国する前に仕事を見つけた（入国後転職したこともあり）	26 %
親戚や友人のサポートを受けて仕事を見つけた	36 %
自分で仕事を見つけた	30 %
国や州政府のサポートをうけて仕事を見つけた	7 %
有料移民サービスを利用して仕事を見つけた	5 %
専門分野で雇用されている	42 %
仕事や雇用者に対する不満	
雇用者がマニトバ州外に獲得した資格を認めない	28 %
雇用者がマニトバ州外にした職歴を認めない	24 %
仕事するのに十分な言語スキルがない	16 %
仕事するのに十分な仕事経験がない	9 %
自分の分野で仕事が見つからない	8 %
住宅満足度	
住宅状況に満足している	76 %
住宅状況に不満を抱えている	12 %
どちらでもない	12 %
住宅を見つけるについて	
住宅を見つけるのに問題がなかった	64 %
住宅を見つけるのに問題があった	29 %
無回答	7 %

(Carter, 2009)

不満は、調査回答の中で繰り返し出てくるテーマである。MPNPの中には、マニトバ州政府が提供した情報が誤解を招き、学歴や職歴が認められると信じていたのに、申請プロセスで却下されたり、最悪の場合、マニトバ州への転居後に却下されたりしたという意見もある(Carter, 2009)。さらに16%は、自分の英語力の低さについて不満を表明している(16%)。

MPNPの76%が住居環境に満足していることは事実であるが、Carter(2009)によると、MPNPは平均週40時間働いているにもかかわらず、MPNPの平均年間世帯収入はマニトバ州の平均を下回り(49,066ドル対60,242ドル)、40%が低所得世帯に分類されることがわかった。

Carter(2009)は、MPNPに対して、州政府や地方政府、雇用主、コミュニティで提供されている非政府サービス、友人や家族から支援を受けたことも尋ねている。

MPNPの方は、言語面でのサポート、銀行業務や就職に関するサポートを受けたと答えが最も多かった。興味深いことに、MPNPの大多数は、新しい環境に慣れるためのサポートも受けていた。マニトバの厳しい気候への適応(回答23件)とマニトバの文化への適応(回答17件)が、マニトバへの移住後に最も苦労した点であるとMPNPが回答していることから、この最後の項目は特に重要であると考えられる。英語での会話の問題(26件)が最も多く挙げられている(Carter, 2009)。興味深いことに、「良い仕事を見つけること」が困難とされたのは6件のみであった(Carter, 2009)。

Carter(2009)は、MPNPがマニトバ州に住み続ける理由を評価した結果、教育機会、手頃な価格の住宅、子供のための質の高い学校教育、民族文化的背景を持つ人々との既存のネットワークなどがすべて重要な要因として挙げられているが、マニトバ州に再居住・滞在する際に最も重要なのは雇用機会であると結論づけている。

図 25：MPNP 利用者が受けたサポート

サポート	回答数
語学研修	77
銀行手続きのサポート	74
住居を探すサポート	72
地元町のオリエンテーション	70
就職サポート	69
健康問題に関するサポート	52
職業訓練に関するサポート	50
子供の学校生活に関するサポート	39
翻訳・通訳のサポート	37

(Carter, 2009)

まとめ

カナダは何世紀にもわたって移民先として好まれてきたが、カナダ政府は臨時外国人労働者(TFW)の使用に関して政策歴は比較的短い。1973年に始まったカナダの外国人臨時労働者プログラムは、短期労働力の需要に対応するため、重要な変更を繰り返してきた。このプログラムは当初、カナダの労働力に短期的に参加する熟練労働者の雇用を促進することを目的としていたが、時が経つにつれ、低賃金労働者の需要が高まり、様々な政策のもと、より多くの非熟練TFWが入国するようになった。

カナダの代表的な移民プログラムであるFSWP(Federal Skilled Worker Program)では、語学力、学歴、職歴などを考慮して評価するポイント制を採用している。この制度は、カナダ政府が移民希望者を公平に評価するために採用しているものである。しかし近年、FSWPを利用して入国する移民の数は、一時労働者ビザで入国した移民の数に比べてわずかであることがわかっている。これらのTFWは非熟練者が多く、製造業、農業・食品製造業、医療業界、サービス業などで雇用されている。

一般的に、TFWは、外国人労働者プログラム(Temporary Foreign Worker Program)と様々な国際移動プログラム(IMP)という2つの異なる手段でカナダに入国している。他のビザ保有者の配偶者、学生、研究者、および二国間の相互協定の対象となる労働者を含め、国際移動プログラムを通じてカナダに入国するTFWは、様々なカテゴリー別の入国手続きの対象となり、カナダへの一時的な労働者の大部分を占めている。

IMPユーザーに比べて数は少ないが、TFWPを通じてカナダに入国するTFWは、カナダ企業がこのプログラムを通じて非熟練労働者を雇用する傾向があり、近年、より厳しい目で見られるようになった。公式には、外国人の非熟練労働者は、企業が国内の労働力不足を証明し、TFWの雇用がカナダの労働者に悪影響を与えないことを証明できる場合にのみ契約することができる。これには、企業がカナダ雇用社会開発省(ESDC雇用省)による労働市場影響評価と呼ばれる申請プロセスを完了する必要がある。))

カナダ企業からの圧力と、カナダの輸出経済を拡大したいという政府の意向を反映して、2002年に低技能労働者パイロットプログラム(pilot program)が導入され、2007年には申請プロセスを短縮するためにLMIAの簡易版(Expedited Labour Market Opinionと呼ばれる)が導入された。これらの措置は、低技能TFWの数を増加させる一方で、一連のスキャンダルを引き起こした。その中には、カナダ人が募集していた職種に低技能TFWが使用され、国内労働者の賃金を歪めているというものもあった。また、カナダロイヤル銀行のように、家事労働者が解雇され、TFWに置き換えられたケースもある。短期ビザや制限付きビザを持つ雇用主とTFWの間の力関係の不均

衡に関する人権上の懸念も指摘された。圧力を受けたカナダ政府は、2014年にTFWPの変更を発表し、特定の企業におけるTFWの割合を制限する規則、監視の強化、TFWの人権を保護するサービス、より厳格な申請プロセスなどを盛り込んだ。その結果、住み込み介護人計画(Live-in Caregiver Program)など、一部のプログラムは廃止された。

本報告書の最後のセクションでは、地方の製造業の中心地であるWinkler-SLAの雇用戦略を調査した。Winkler-SLAは、過去30年間に人口を急増させるために移民を雇用してきた。短期滞在ビザのTFWも労働力の一部となっているが、ウィンクラーSLAが主に利用しているのは、マニトバ州指名プログラム(MPNP)である。MPNPプログラムでは、マニトバ州が熟練した移民を審査し、労働需要に基づいて連邦政府に推薦する。推薦された候補者はビザの申請を行い、承認されるとマニトバ州の永住権を持つ扶養家族と一緒に移住することができる。マニトバ州に住むTFWは、MPNPを申請することで、ビザのステータスを一時的なものから永続的なものに変更することができる。カナダ在住中に資格を取得した低スキルのTFWは、カナダ国外から申請する候補者よりも一般的に申請期間が短い。

マニトバ州では、申請者の言語能力、学歴、年齢に応じてポイントが与えられるポイント制を採用している。ただし、近親者が既にマニトバ州に住んでいたり、マニトバ州での就労経験がある申請者には大きなポイントが与えられる。マニトバでの就労経験があり、長期の仕事のオファーを受けている申請者は、他の項目(語学力、学歴など)が他の申請者よりも劣っていたとしても、最も有利になる。このように、MPNPは、すでに国内に住み、働いているTFWのための道筋を示している。

Carter(2009)は、カナダに6ヶ月以上6年未満滞在したMPNPを対象とした唯一の大規模調査を行った。Carterは、MPNPの定着率が非常に高く(90%以上)、仕事への満足度(58%)や住居への満足度(76%)も高いことを明らかにした。しかし、MPNPの40%が低所得世帯に分類されることも明らかになった。

前述のとおり、MPNPは、州内に親族がいる申請者に大きな配慮をしている。多くのMPNPは、親戚や民族文化的なコミュニティのメンバーから支援を受けたと報告している。また、MPNPは、Welcome to Manitoba ウェブサイトにアクセスしてサポートを受けており、95%が有用であると回答している。しかし、一部のMPNPは、ウェブサイトに掲載されている情報が、カナダに移住した後に自分の資格がどの程度認められるかを誤って伝えていると考え、不満を表明していた。また、MPNPの中には、雇用主が海外での実務経験を認めないことに不満を持つ人もいた。マニトバ州に移住した後の再訓練や再認定は、新規移住者にとって大きな負担となる。

Carter(2009)の研究では、都市部(70%)と農村部(30%)の両方に住むMPNPのデータが含まれている。ウィンクラー・SLAでは、地域レベルでの移民に対する

支援システムをより深く理解するために、さらなる研究が必要である。これには、自治体の取り組み、雇用者の努力、地域の非政府機関が提供するサービスなどが含まれる。ウィンクラー・SLA への移民が利用している具体的なサービスをより深く理解することで、移民と統合を成功させるために必要な支援策の理解を深めることができるだろう。

参 考 文 献

- Alberta Civil Liberties Research Centre. (2021). Changes to the Temporary Foreign Worker Program - 2015. *ACLRC* [Website]. Retrieved from <http://www.aclrc.com/changes-temporary-foreign-worker-program/>
- Alberta Federation of Labour. (2013, April 9). Alberta Federation of Labour calls for inquiry in light of growing evidence of fraud. *Alberta Federation of Labour* [Website]. Retrieved from https://www.afl.org/list_of_accelerated_tfw_approvals_reveals_widespread_abuse_of_program
- Bégin-Gillis, M. (2010). Immigrant settlement in rural Nova Scotia: Impacting the location decisions of newcomers. *Papers in Canadian Economic Development, Vol 12*.
DOI:<http://dx.doi.org/10.15353/pced.v12i0.7>
- Brickner, R. K., & Straehle, C. (2010). The missing link: Gender, immigration policy and the Live-in Caregiver Program in Canada. *Policy and Society, 29*(4), 309-320.
DOI: 10.1016/j.polsoc.2010.09.004
- Canadaim. (2021). *Home Support Worker Pilot*. [Website]. Retrieved from <https://www.canadim.com/immigrate/caregiver-programs/home-support-worker-pilot/>
- Canadian Bar Association. (2006, May). *Low Skilled Worker Program*. [Pdf]. Retrieved from <https://www.cba.org/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6cbd2734-6145-4a8d-b7c6-bf3143236387>
- Canadian Broadcasting Corporation. (2009, September 23). Live-in caregivers subject to abuse: critics. *CBC* [Website]. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/live-in-caregivers-subject-to-abuse-critics-1.812865>
- Canadian Broadcasting Corporation. (2012, December 8). Mandarin required in worker permits for B.C. mine project. *CBC* [Website]. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/mandarin-required-in-worker-permits-for-b-c-mine-project-1.1152527>
- Canadian Broadcasting Corporation. (2012b, November 16). Chinese workers targeted as cheap labour, court told. *CBC* [Website]. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/chinese-workers-targeted-as-cheap-labour-court-told-1.1152530>
- Canadian Museum of Immigration at Pier 21. (2020). *Immigration regulations, order-in-council PC - 1967-1616, 1967* [Website]. Retrieved from <https://pier21.ca/research/immigration-history/immigration-regulations-order-in-council-pc-1967-1616-1967>

- Canadians for an Inclusive Canada. (2021). *The story of the live-in caregiver program*. [Website]. Retrieved from <http://www.inclusivecan.ca/learn/lcptimeline/>
- Canadim. (2017, May 26). *Canada Live In Caregiver 2017 | Program Update*. [Website]. Retrieved from <https://www.canadim.com/blog/live-in-caregiver-2017-update/>
- Carter, T. (2009). An evaluation of the Manitoba Provincial Nominee Program [PDF]. *Manitoba Labour and Immigration*. Retrieved from www.gov.mb.ca/chc/multiculturalism/pdf/pnp-manitoba-provincial-nominee-program-tom-carter-report-2009.pdf
- Chowdhury, R., & Gutman, G. M. (2012). Migrant Live-in Caregivers Providing Care to Canadian Older Adults: An Exploratory Study of Workers' Life and Job Satisfaction. *Journal of Population Aging*, 5(4), 215-240. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/233835359_Migrant_Live-in_Caregivers_Providing_Care_to_Canadian_Older_Adults_An_Exploratory_Study_of_Workers%27_Life_and_Job_Satisfaction
- CIC News. (2019). Manitoba Provincial Nominee Program giving rural communities a new lease on life. *CICNews* [Website]. Retrieved from <https://www.cicnews.com/2019/05/manitoba-provincial-nominee-program-giving-rural-communities-a-new-lease-on-life-0512266.html>
- Dharssi, A. (2016, September 18). Desperate Canadian businesses seek changes to temporary foreign worker program. *Calgary Herald*. [Website]. Retrieved from <https://calgaryherald.com/news/national/desperate-canadian-businesses-seek-changes-to-temporary-foreign-worker-program>
- Dhunna, S. (2018, October 29). "They take my labour, but not my family" The end of Canada's Caregiver Program. *Briarpatch*. [Website]. Retrieved from <https://briarpatchmagazine.com/articles/view/they-take-my-labour-but-not-my-family>
- Employment and Social Development Canada. (2020, October 27). *Government of Canada launches consultations to improve living conditions for temporary foreign workers*. [News Release]. <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/news/2020/10/1.html>
- Falconer, R. (2020, July). Grown locally, harvested globally: The role of temporary foreign workers in Canadian agriculture. *The Simpson Centre for Agriculture and Food Innovation and Public Education* 13(17). <http://dx.doi.org/10.11575/sppp.v13i0.70510>
- Freeworldmaps.net. (2021, April 6). *Physical map of Manitoba*. Retrieved from <https://www.freeworldmaps.net/northamerica/canada/manitoba/map.html>
- Foreign Worker Canada. (2014 a, June 23). *New LMIA Process Introduced to Replace LMOs*. [Website]. Retrieved from <https://www.canadianimmigration.net/news-articles/23062014-new-lmia-process-introduced-replace-lmos/>
- Goertzen, K. (2019, May 2). Rural economic vitality in Manitoba: The role of the Manitoba Provincial Nominee Program. *Immigratemanitoba.com* [Website]. Retrieved from <https://www.immigratemanitoba.com/2019/05/02/rural-economic-vitality-in-manitoba/>

- Government of Canada. (2014b, October 28). *International Mobility Program: General Agreement on Trade in Services*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/international-free-trade-agreements/general-agreement-trade-services.html>
- Government of Canada. (2015). *Improving clarity, transparency and accountability of the Temporary Foreign Worker Program*. [pdf]. Retrieved from https://www.canada.ca/content/dam/canada/employment-social-development/migration/documents/assets/portfolio/docs/en/foreign_workers/employers/overhauling_TFW.pdf
- Government of Canada. (2019, November 4). *International Mobility Program (IMP): Canadian interests - Reciprocal employment general guidelines R205(b), C20*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/exemption-codes/canadian-interests-reciprocal-employment-general-guidelines-r205-b-c20.html>
- Government of Canada. (2019b, February 28). *Archived - Overhauling the Temporary Foreign Worker Program*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/foreign-workers/reports/overhaul.html>
- Government of Canada. (2020a, July 1). *Agreements with other departments and governments*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/international-free-trade-agreements.html>
- Government of Canada. (2020b, July 2). *Negotiating and Implementing International Labour Cooperation Agreements*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/services/labour-relations/international/agreements.html>
- Government of Canada. (2020c, March 4). *International Mobility Program: Labour Market Impact Assessment (LMIA) exemption codes*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/exemption-codes.html>
- Government of Canada. (2020d, August 12). *Live-in Caregiver Program: who is eligible*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/work-canada/hire-permanent-foreign/caregiver-program/hire-caregiver.html>
- Government of Canada. (2020e, July 22). *Study: Increasing selectin of immigrants from among temporary foreign workers in Canada*. Retrieved from <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200722/dq200722b-eng.htm>
- Government of Canada. (2020f, July 9). *Express Entry Year-End Report 2019*. [Report]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/express-entry-year-end-report-2019.html>

- Government of Canada. (2020 g, September 18). *CIMM - Caregivers*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/march-12-2020/caregivers.html>
- Government of Canada. (2021, January 5). *International Mobility Program (IMP): Public policy, competitiveness and economy*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/temporary-residents/foreign-workers/exemption-codes/public-policy-competitiveness-economy.html>
- Government of Canada. (2021 b, January 11). *Mandatory Isolation Support for Temporary Foreign Workers Program: Step 1. What this program offers*. [Website]. Retrieved from <https://www.agr.gc.ca/eng/agricultural-programs-and-services/mandatory-isolation-support-for-temporary-foreign-workers-program/?id=1588186409721>
- Government of Canada. (2021 c, January 4). *Eligibility to apply as a Federal Skilled Worker (Express Entry)*. [Website]. Retrieved from <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/federal-skilled-workers.html>
- Government of Manitoba. (2017). Winkler and region: Economic profile. [Pdf]. Retrieved from <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=winkler+manitoba+industry>
- Government of Manitoba. (2021 a, April 7). Work in Manitoba Temporarily. *Immigratemanitoba.com* [Website]. Retrieved from <https://www.immigratemanitoba.com/choose-manitoba/work-in-manitoba/work-temporarily/>
- Government of Manitoba. (2021 b, April 7). Skilled Workers in Manitoba. *Immigratemanitoba.com* [Website]. Retrieved from <https://www.immigratemanitoba.com/immigrate-to-manitoba/swm/>
- Government of Manitoba. (2021 c, April 7). Expression of Interest (EOI). *Immigratemanitoba.com* [Website]. Retrieved from <https://www.immigratemanitoba.com/immigrate-to-manitoba/general-mpnp-policies/sw-eoi-ranking/>
- Government of Manitoba. (2021 d, April 7). MPNP Expression of Interest Ranking Points Grid [PDF]. Retrieved from www.immigratemanitoba.com/wp-content/uploads/2018/02/MPNP-Expression-of-Interest-Ranking-Points-Grid.pdf
- Government of Manitoba. (2021 e). Determine Your Eligibility - Skilled Workers in Manitoba. *Immigratemanitoba.com* [Website]. Retrieved from <https://www.immigratemanitoba.com/immigrate-to-manitoba/swm/swm-eligibility/>
- Gross, D.M. (2014, April). Temporary foreign workers in Canada: Are they really filling labour shortages? *C.D. Howe Institute* [Pdf]. Retrieved from <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/temporary-foreign-workers-canada-are-they-really-filling-labour-shortages>
- Harland, E. (2007). Welcome to Winkler! : rural immigration initiatives in Canada's western provinces. (Master's Thesis, Ryerson University, Toronto, Canada). Retrieved from <https://digital.library.ryerson.ca/islandora/object/RULA%3A4840>

- Harvestingfreedom.org. (2020, June 16). Temporary foreign worker program: A worker shared this video from the inside of an employer-provided bunkhouse. *Harvestingfreedom.org* [Website]. Retrieved from <https://harvestingfreedom.org/tag/temporary-foreign-worker-program/>
- House of Commons. (2016, September). *Report of the Standing Committee on Human Resources, Skills and Social Development and the Status of Persons with Disabilities*. [Report]. Retrieved from <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/42-1/HUMA/report-4>
- Immigration.ca. (2020 a). Spotlight on Treatment of Agriculture Workers Under Canada's TFWP. *Immigration.ca*. [Website]. Retrieved from <https://www.immigration.ca/spotlight-treatment-agriculture-workers-canadas-tfwp>
- Immigration.ca. (2020 b, February 7). Charting the Manitoba Provincial Nominee Program Success Story. *Immigration.ca* [Website]. Retrieved from <https://www.immigration.ca/charting-the-manitoba-provincial-nominee-program-success-story>
- Johnson, D., & Kaino, T. (2009). Research on the Acceptance of Foreign Workers in Japan, Learning About Canada's Immigration and Volunteer System (1). *Aoiyama Keiei Ronshu*, 44(2), 29-44. <https://doi.org/10.34321/11548>
- Kilpatrick, S. (2013, April 11). RBC publicly apologizes to employees affected by outsourcing arrangement. *Financial Post* [Website]. Retrieved from <https://financialpost.com/news/fp-street/rbc-apology-outsourcing>
- Lu, Y. (2020, June 3). *The distribution of temporary foreign workers across industries in Canada*. Retrieved from <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/45-28-0001/2020001/article/00028-eng.pdf>
- Lu, Y., & Hou, F. (2017, February 21). Transition from Temporary Foreign Workers to Permanent Residents, 1990 to 2014. *Statistics Canada*. Retrieved from <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2017389-eng.htm>
- Montague-Reinholdt, A. (2015, May 26). Human rights damages awarded due to exploitation of live-in caregiver. *Ravenlaw* [Website]. Retrieved from <https://ravenlaw.com/blog/human-rights-damages-awarded-due-to-exploitation-live-in-caregiver/>
- Nuttall, J. J. (2015, October 9). Remember the temporary foreign worker scandal? It's back. *The Tyee* [Website]. Retrieved from <https://thetyee.ca/News/2015/10/09/Temporary-Foreign-Worker-Scandal-Back/>
- Office of the Auditor General of Canada. (2017). *Report 5-Temporary Foreign Worker Program-Employment and Social Development Canada*. [Government Report]. Retrieved from https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/english/parl_oag_201705_05_e_42227.html
- Ontario Council of Agencies Serving Immigrants. (February 27, 2019). *How do I come to Canada as a temporary foreign worker?* Retrieved from <https://settlement.org/ontario/immigration-citizenship/immigrating-to-ontario/immigration-categories/how-do-i-come-to-canada-as-a-temporary-foreign-worker/>
- Paperny, A.M., & Bourbeau, J. (2014, April 25). Who hires temporary foreign works? You'd be surprised. *Global News* [Website]. Retrieved from <https://globalnews.ca/news/474208/who-hires-temporary-foreign-workers-you-d-be-surprised/>

- Prokopenko, E., & Hou, F. (2018, January, 29). How Temporary Were Canada's Temporary Foreign Workers? *Statistics Canada*. Catalogue no. 11F0019M-No.402. Retrieved from <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2018402-eng.pdf>
- Ross, S. (2017, December 1). Temporary Foreign Worker Program Primary Agriculture Review: CFA Summary of TFWP Processing Issues & Proposed Solutions. *Canadian Federation of Agriculture* [PDF File]. Retrieved from <https://tinyurl.com/s2umd4w9>
- Statistics Canada. (2016, June 29). 150 years of immigration in Canada [Website]. Retrieved from <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-630-x/11-630-x2016006-eng.htm>
- The Canadian Press. (2014, April 24). Kenny acts amid temporary workers scandal. *The Canadian Press* [Website]. Retrieved from <https://www.macleans.ca/news/canada/kenney-acts-amid-temporary-foreign-workers-scandal/>
- Tomlinson, K. (2013, April 6). RBC replaces Canadian staff with foreign workers. *CBC* [Website]. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/rbc-replaces-canadian-staff-with-foreign-workers-1.1315008>

【謝辞】 本研究は令和4年熊本学園大学海外事情研究所学術研究助成の成果である。研究に際する調査をご支援いただいたことを記して御礼申し上げたい。

The Condition of Temporary Foreign Workers in Canada at the Federal, Provincial and Municipal Levels

David OSTMAN

With increasing migration of workers across countries, the characteristics of various national immigration programs have gathered interest as officials seek to formulate strategies to regulate and incorporate newcomers. One such strategy involves allowing temporary workers into one's country with the expectation that they will 1) exit the country at the end of their visa, 2) obtain a visa extension, or 3) apply for permanent resident status. Conversely, a second strategy involves bringing immigrants in as permanent residents, thus enabling newcomers the freedom to choose place of domicile, employment, and with the right to purchase land. Beginning with a brief outline of historic immigration policies in Canada, this report investigates the condition of temporary foreign workers, including population trends and the industry sectors in which they are engaged. Systemic changes prompted by problems arising from the incorporation of temporary foreign workers are discussed, with reference to specific incidents involving corporate malfeasance in hiring practices. Finally, this report offers an example of a rural municipality (Winkler) that is utilizing a program (Manitoba Provincial Nominee Program) to address labor shortages through the acceptance of immigrants as permanent residents, rather than as temporary workers.