

**大量移民制限案可決の影響**  
**二つの経済課題に直面するスイス連邦政府**

**2014年 11月**

**日本貿易振興機構（ジェトロ）**

**ジュネーブ事務所**

**海外調査部 欧州ロシア CIS 課**

2014年2月9日に実施された国民投票で、外国からの大量移民の受け入れ人数を制限するイニシアティブ（国民発議）がスイス国民の50.3%の賛成を得て可決された。スイスの国民投票にはA：議会の決定に対する承認・拒否を問うレファレンダムと、B：有権者が議会に対し憲法の改正を求めるイニシアティブがある。イニシアティブにはさらに、a：完成された草案の形式か、b：一般的発議の形式の2種類の方法があるが、今回実施されたイニシアティブは、a：完成された草案の形式で民意を問うもので、同案の可決に伴い、憲法121.a条及び197.11条が即日、改正された。

両条の改正内容は、スイスで滞在あるいは働く外国人の総数と毎年の受け入れに対し、数量枠を設けることを規定するものだ。その最大の特徴は、これまで、数量枠の対象とはなっていなかったEU及びEFTAの加盟国（欧州経済領域）の国籍者に対しても、受け入れ数に上限を定めることになるという点だ。スイスとEU間で締結した協定にある「人の移動の自由」に反する内容である。

連邦政府は2014年6月20日、受け入れ人数をどのようにコントロールしていくかについての実施計画を公表したが、今後、2つの経済的な課題が懸念されている。

1つ目は競争力のある魅力的な経済環境を保ち、スイスの企業が今後も優秀な人材を採用し続けることができるのか。2つ目は、スイス経済がEU市場から継続して恩恵を受けるために、どのようにしてEUと良好な経済関係を維持することができるのか、である。これらの課題と産業界などの反応についてまとめた。（2014年11月時点情報に基づく）

## 目次

1. 大量移民制限イニシアティブの内容及び移民の状況 ..... 1
2. 企業における人材確保難を迎える恐れ ..... 3
3. EU市場へのアクセスを損なうリスクを懸念する産業界 ..... 5
4. 結び ..... 6

### 【免責条項】

本レポートで提供している情報は、ご利用される方のご判断・責任においてご使用ください。ジェットロでは、できるだけ正確な情報の提供を心掛けておりますが、本レポートで提供した内容に関連して、ご利用される方が不利益等を被る事態が生じたとしても、ジェットロ及び執筆者は一切の責任を負いかねますので、ご了承ください。

禁無断転載

## 1. 大量移民制限イニシアティブの内容及び移民の状況

外国からの大量移民の受け入れ人数を制限するイニシアティブ（国民発議）は、与党第一党であるスイス国民党により提出されたもので、居住あるいは労働目的でスイスに流入しようとする外国人の数を制限することを目的としている。

スイスの国民投票にはA:議会の決定に対する承認・拒否を問うレファレンダムと、B:有権者が議会に対し憲法の改正を求めるイニシアティブがある。イニシアティブにはさらにa:完成された草案の形式、b:一般的発議の形式の2種類の方法があるが、今回実施されたイニシアティブは、a:完成された草案の形式で民意を問うもので、憲法121.a条と197.11条の草案が国民の前に示され、それが可決されたことで、2条項は即日、改正された。さらに連邦政府は、この憲法改正に基づき、2014年6月20日に実施計画を閣議決定した。

改正された121.a条の内容は以下の通りだ。

- 1) スイスは自律的に外国人の移民流入をコントロールしなければならない。
- 2) 外国人向けのスイス滞在許可証の発行数は、毎年、“総数と量的枠”によって制限されなければならない。“総数と量的枠”には政治亡命も含まれ、永住、家族の再統合、社会的利益などを理由とする移民の数は制限されることになる。
- 3) スイス滞在許可発行数は、スイスの総合的な経済的利益を考慮して決定されなければならない。“総数と量的枠”は、有給雇用契約での外国人労働者も対象となり、越境通勤者<sup>1</sup>も含まれている。滞在許可を付与するための決定的な基準は、雇用者からの申請、(移民)のスイスへの同化能力、および適切かつ独立した生計手段を持っていることだ。
- 4) いかなる国際協定も本条項に反して締結することはできない。
- 5) 実施詳細は、別途制定する法により規定される。

さらに、改正197.11条では、「121.a条に反する国際協定については再協議され、121a条施行後3年以内に改正されなければならない」と定めている。

実施計画は121.a条のもと、「スイス全体での外国からの移民の総数、毎年受け入れる人数についての量的枠（以下、“総数と量的枠”と表記）」の設定の考え方、誰が設定するのか、どのようなプロセスを経て設定するのか等、憲法条項を実施するにあたっての具体的な考え方、手順、考慮事項が記載されている。

“総数と量的枠”は、国内経済への利益と国内雇用の優遇を踏まえて定められる。また、隣国からの越境労働者もこの制限枠に含まれる。

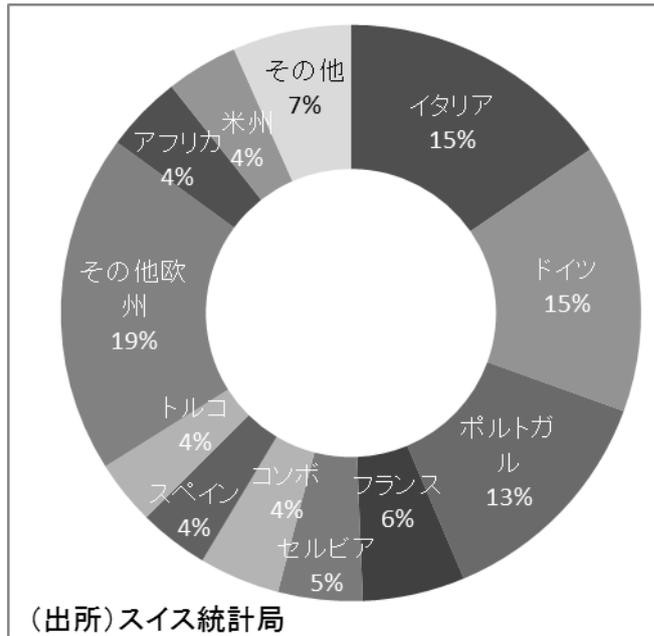
外国からの移民に対する“総数と量的枠”を導入しようというイニシアティブが提出された背景にはスイスの高い外国人比率がある。

---

<sup>1</sup> フランス語でフロンタリエ、ドイツ語でグレンツゲンガーと呼ばれている。

連邦移民局によれば、2014年4月末現在、スイスにおける外国人数の比率は23.5%に達し、そのうち68%をEEA国籍保有者が占め、32%がそれ以外の第三国国籍保有者である（図1参照）。ちなみに、EU統計局によれば、2013年1月1日現在の各国の外国人比率は、EU全体で4.1%、ルクセンブルクが44.5%と突出して高いのをのぞけば、いずれもスイスを下回っており、ドイツ9.4%、英国7.7%、フランス6.2%など、スイスの外国人比率を大幅に下回っている。

図1 2013年末時点でスイスで永住権を獲得した外国人の出身国別比率（%）



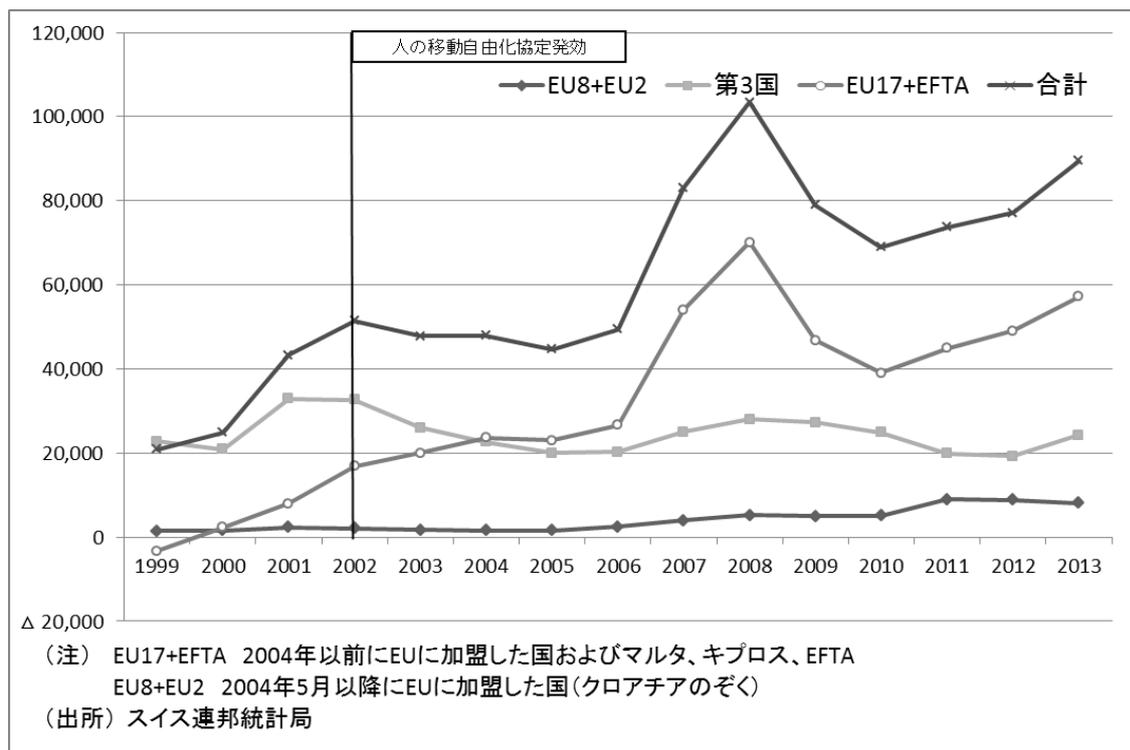
次頁のグラフは、「外国国籍保有者のスイスへの移民数」から「スイス国籍保有者の外国への移民数」を引いた差（バランス）を示している。スイスは1992年の国民投票で欧州経済領域（EEA、EUとスイス以外のEFTA諸国が加盟）への参加を否決し、それによる不利益を避けるために1999年にEUとの「7分野に関する協定」に調印、2002年6月1日に同協定は発効した。7分野には「人の自由な移動に関する協定」が含まれている。EFTA諸国とも「人の自由な移動に関する協定」を2001年6月21日に署名、2002年6月1日に発効しており、2002年6月1日以降、EU<sup>2</sup>とEFTAからの人の移動が自由になった。この結果、スイスへの移民の数は、急増した。

1990年代ではEU及びEFTA加盟国からの移民数がわずかであったため、移民数のバランスはマイナス（スイスからの移民の方が多）か若干のプラスであった。2002年から2013年まではスイスへの移民数がスイスからの移民数を毎年平均4万700人上回り、2013年にはそのバランスは6万6,200人に達している。（図2参照）<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 2004年以降にEUに新規に加盟した中・東欧諸国については、2005年9月（2004年5月に加盟した中・東欧8カ国）と2009年2月（ブルガリア、ルーマニア）にこれらの国民のスイスでの就労・住居の自由化について国民投票を実施、可決した。

<sup>3</sup> SECO（2014年7月9日発表資料）

図2 1999年から2013年の移民数収支



## 2. 企業における人材確保難を迎える恐れ

外国人に対する“総数と量的枠”の導入はスイス企業にとって、特に EEA 諸国からの優秀な人材の採用が困難になることを意味している。なぜなら、スイス企業は EEA 国籍保有者で高い技術力を持っている人を高い割合で採用しているからだ。

スイスにおける外国人労働者は全労働者の 21.6%を占めている。15.2%が EEA 国籍保有者で、6.4%が第三国国籍保有者である。30～39 歳の大卒労働者の内訳をみると、EEA 国籍者が 58%を占め、スイス国籍者の 48%を上回っている。<sup>4</sup>

2013 年秋にバーゼル経済研究所 (BAK) が発表した調査によれば、73%の企業が、EEA 国籍者は企業の発展のために重要もしくは必要であると回答している。<sup>5</sup>

外国人労働者も含む移民制限は企業の採用機会を縮減させ、採用コストを増加させる。また、企業は EEA 国籍者の採用にあたり必要な申請をする必要が出てくるため、この“総数と量的枠”の導入は採用プロセスのための管理コストを増やすであろう。

スイスの貿易投資促進機関であるスイス・グローバル・エンタープライズ (SGE) は、外国からの移民に対して“総数と量的枠”が導入されれば、中小企業にとって管理コストの増加をもたらすと予想する。SGE の調査では、多国籍企業に比較して中小企業ではより迅速でスムー

<sup>4</sup> SECO 2014 年 7 月 9 日発表資料

<sup>5</sup> SGE 2014 年 4 月 15 日発表資料

スな労働許可の取得を必要とする、とも指摘している。<sup>6</sup>

JTの海外たばこ事業の統括拠点であるJTインターナショナル（以下JTI、本社：ジュネーブ）は8月7日、ジェトロ・ジュネーブのインタビューに対し、「他の多国籍企業や地元企業と同様、“総数と量的枠”の導入により高いスキルと専門性を持った外国の労働者がスイスへ移動することを潜在的に制限することに繋がるのではないか」という懸念を持っていると回答した。

「しかしながら、“総数と量的枠”の完全な実施まで3年の猶予があり、現在、政府レベルで実施の具体的な内容が議論されていることは強調される必要がある。」とも述べている<sup>7</sup>。

また、製菓大手ノバルティス（本社：バーゼル）のユルグ・ラインハルト会長はレブド（1' Hebdo）誌（2014年8月7日発行）のインタビューに「バーゼルの工場では100カ国以上の国から1万1,300人の労働者を雇用している。30%がスイス人、35%が越境労働者、35%がその他である。自分たちは外国人労働者にずいぶん依存している。もし、国外で人材を採用できなければ、バーゼルでの活動は不自由になるであろう」と述べている。

大手銀行クレディスイスの調査によれば、“総数と量的枠”の導入により向う3年間で8万人の新しい雇用機会を失うとしている。「企業は新しいスタッフの採用をより抑制するであろう。とりわけ、向こう3年間で本来であれば創出された雇用より約8万人少ない数を想定しており、これは実質的には当初想定約半分となる。」<sup>8</sup>

さらに、ジュネーブ州のピエール・モデ安全・経済相は2014年7月31日ジェトロ・ジュネーブのインタビューに対し“総数と量的枠”の設定について、「移民はストックベース（総数）ではなくフローベース（毎年の量的枠）で考えられる必要がある」と述べ、移民数のコントロールについては、毎年の量的枠を優先して考えるべきとの考えを明らかにした。これは、社会や国際情勢により移民数が急増する時期や、経済情勢により労働需給がタイトになり、外国からの移民労働者に依存せざるを得ない状況もあり得ることを想定しての発言で、総数については、モニターしつつも、固執すべきではないとの意味だ。また同時に、「ジュネーブ州では、現在、1万6,000人のエンジニアが不足している」とも指摘している。

“総数と量的枠”の設定にあたっては、前述の通り、改正121.a条に「総合的な経済的利益を考慮して決定されねばならない」と明記されている。この点に関して、連邦政府はその実施計画の中で、経済面からの外国人労働力の必要性を考慮する必要があると説明している。政府は、量的、質的観点から外国人労働力の必要性を評価、分析するため、連邦及び州レベルの関係機関の代表者からなる諮問委員会を設置する計画である。連邦政府は、また、総数及び毎年の量的枠は、経済情勢、労働市場、雇用可能ポスト数、現在の移民割合、国内労働力活用の支援策の効果等の経済状況を提供する指標に基づき設定されるべきある、としている。

---

<sup>6</sup> SGE 2014年4月15日発表資料

<sup>7</sup> JTI からジェトロ・ジュネーブにメールで回答（2014年8月7日付）

<sup>8</sup> クレディスイス、Monitor Switzerland 2014年3月発行

### 3. EU 市場へのアクセスを損なうリスクを懸念する産業界

移民の流入に“総数と量的枠”を設けることは、「人の自由な移動」に関する EU との二国間協定に違反する。EU が推進する 4 つの自由の 1 つである「ヒトの移動の自由」が成立しないとすれば、EU との関係において、どのような悪影響がもたらされるのだろうか。

“総数と量的枠”に関する改正 121.a 条の規定が、現在結んでいる国際協定と矛盾するものであっても、国民投票で可決された以上、連邦政府には、これを実施する以外の選択肢は残されていない。改正 197.11 条では、さらに「121.a 条に反する国際協定については再協議され、同条の成立から 3 年以内に採択されなければならない」と規定しており、このまま放置することも認められていない。

「実施計画」によれば、“総数と量的枠”の導入は、EU との「7 分野に関する協定」と EFTA との「人の自由な移動に関する協定」を含め、幾つかの国際協定と矛盾する。EU のキャサリン・アシュトン外務・安全保障政策上級代表兼欧州委員会副委員長（当時）は、2014 年 7 月、スイス外務省との書簡の中で、スイス-EU 間の協定を再協議してほしいとするスイスの要請を拒否している。さらに、無差別の原則はこの協定の根本原則であり、外国からの移民に対し、“総数と量的枠”で制限をかけるための再協議はそもそも協定の目的に反する、と主張している<sup>9</sup>。

スイスと EU は両国間の貿易と投資を促進するため、多くの協定に署名している。前述の通り、「人の自由な移動に関する協定」は、1999 年に署名された「バイラテラル協定 I」と呼ばれている 7 分野の協定に含まれており、他の 6 つの協定は、技術的な貿易障壁、公共調達市場、農業、研究、民間航空及び陸上輸送を扱っている。この協定は締結時、7 つの協定を「包括協定」としてまとめて締結されており、その中の 1 協定の修正は想定されていなかった。今回、スイスが求める「人の自由な移動の協定」に修正を加えることを EU が認めるのか、他の 6 協定にどの程度影響を与えると EU が考えるのか、さらに EU が同協定全体を破棄すべきと判断するのは、明らかではない。

2014 年 2 月 9 日の夕刻、欧州委員会は、「投票により移民に量的な制限を設けるイニシアティブが可決したことを遺憾に思う。このことは、EU-スイス間の人の自由な移動の原則に反する。このイニシアティブが EU-スイス間全般にもたらす意味合いを精査する」という談話を発表した<sup>10</sup>。

EU はすでに 2 国間経済関係に影響を与える行動を始めた。2014 年 2 月 10 日、欧州委員会は EU の電力市場へのスイスのアクセスについての協議を中断することを決定した。2 月 26 日には、EU との学生交流プログラム「エラスムス・プラス (Erasmus+)」及び EU 研究プログラム「ホライズン 2020」へのスイスの参加を中断する決定を行った。

スイスの産業界は、もともと投票前からこのイニシアティブには「EU との経済関係を損なう」として懸念を示していた。投票翌日の 2 月 10 日、スイス経済団体連合会 (economiesuisse) のルドルフ・ミンシュ事務局長は、ル・タン紙 (2014 年 2 月 11 日) の取材に対し、「われわれ

<sup>9</sup> 連邦外務省「FMA 修正に関するスイスの要請に対する EU の返答」2014 年 7 月 24 日付

<sup>10</sup> 欧州委員会、「大量移民イニシアティブに関する国民投票を受けた欧州委員会の声明」(2014 年 2 月 9 日発表)

はキャンペーン期間中を通じてこのようなイニシアティブはスイスと EU の関係に悪影響を及ぼすと言ってきた」と述べている。同事務局長はが最も懸念するのは、EU が「バイラテラル協定 I」と呼ばれている 7 分野の協定を一括破棄することだ。同氏は、投票の前から、「スイスはバイラテラル協定 I が破棄されるのみならず、再協議の際にも非常に弱い立場に置かれるリスクに直面するだろう」と発言してきた<sup>11</sup>。

ノバルティスのラインハルト会長は、バイラテラル協定 I は「極めて重要」と述べ、また、「私たちは多くのものをスイスで作っている。仮に、輸出するにあたり新たな管理が導入されるようなことになれば、スイスで製造を続けることに価値があるのかどうか問いなおす必要がある。そのような状況に決してならないことを願っている」とレブド紙の取材に対して主張した<sup>12</sup>。

## 4. 結び

連邦政府は現時点では、“総数と量的枠”をどのように実施するか決めておらず、EU はどのように対応するか表明していないため、現時点ではなお、それによる経済的な影響を詳細に評価することはできないが、不確実性は既にスイス経済の競争力を損ないつつある。クレディスイスが述べているように、「大量移民制限イニシアティブの長期的な影響は、一方で量的枠がどのように寛大に設定され、どのように運用されるかに依存するとともに、他方で EU 市場へのアクセスが損なわれるかどうかによる。確かなことは投資行動が不確実性の影響を最も受けやすいということである」。クレディスイスは、この不確実性により「潜在的な経済成長率が年 0.3%程度減少する」とし、年間 12 億 CHF (約 1,370 億円) の損失と見ている<sup>13</sup>。

しかしながら、連邦政府の対応に期待する声も聞かれる。JTI は 8 月 7 日、ジェトロ・ジュネーブの取材に対し「この投票のもたらすものについて、スイスへの外国人労働者にそのビジネスを依存する企業にとって関心が高いのは事実であるが、関連法令が改正されるまでは必ずしも即座に影響が出てくるものではなく、従って、いろいろな判断を行うには現時点では時期尚早である。この投票により考えられるマイナス面の影響を軽減し全ての関係者にとって賢明で持続可能な方策を関係当局が見出すことを確信しながら今後の動きを注視していきたい」と述べている<sup>14</sup>。

また、ジュネーブ州のピエール・モデ社会保障・経済相も「向こう 3 年間の間に経済的利益を守り、できるだけ非官僚的な解決案を見出し、イニシアティブを実施する（“総数と量的枠”を導入する）ことが課題である」とジェトロ・ジュネーブが 7 月 31 日に行ったインタビューに回答した。

連邦政府はイニシアティブに基づき“総数と量的枠”を導入・施行するための法律を準備している。その法律は 2014 年末までに国会に提出される予定だ。

---

<sup>11</sup> スイス経団連「2 国間協定を無意味に危機にさらさないこと」2014 年 1 月 24 日発表

<sup>12</sup> 「バーゼルのノバルティスは外国人労働者への依存が大きい」レブド誌、2014 年 8 月 7 日発行

<sup>13</sup> クレディスイス “Monitor Switzerland”2014 年 3 月号

<sup>14</sup> JTI からジェトロ・ジュネーブにメールで回答 (2014 年 8 月 7 日付)

アンケート返送先 FAX : 03-3587-2485

e-mail : ORD@jetro. go. jp

日本貿易振興機構 海外調査部 欧州ロシア CIS 課宛

# JETRO

● ジェトロアンケート ●

**調査タイトル** : 大量移民制限案可決の影響～二つの経済課題に直面するスイス連邦政府～

今般、ジェトロでは、標記調査を実施いたしました。報告書をお読みになった感想について、是非アンケートにご協力をお願い致します。今後の調査テーマ選定などの参考にさせていただきます。

■質問1 : 今回、本報告書での内容について、どのように思われましたでしょうか？ (○をひとつ)

4 : 役に立った 3 : まあ役に立った 2 : あまり役に立たなかった 1 : 役に立たなかった

■質問2 : ①使用用途、②上記のように判断された理由、③その他、本報告書に関するご感想をご記入下さい。

--

■質問3 : 今後のジェトロの調査テーマについてご希望等がございましたら、ご記入願います。

--

■お客様の会社名等をご記入ください。(任意記入)

ご所属	<input type="checkbox"/> 企業・団体	会社・団体名
		部署名
	<input type="checkbox"/> 個人	

※ご提供頂いたお客様の情報については、ジェトロ個人情報保護方針 (<http://www.jetro.go.jp/privacy/>) に基づき、適正に管理運用させていただきます。また、上記のアンケートにご記載いただいた内容については、ジェトロの事業活動の評価及び業務改善、事業フォローアップのために利用いたします。

～ご協力有難うございました～