

日独国際シンポジウム

# 人口動態の変化と グローバルな人の移動

— 求められる政策的対応とは? —





## 目次

■はじめに	4
■シンポジウム開催概要	6
■第一部 日独政治家による基調講演	
ロルフ・ミュツェニヒ ドイツ連邦議会議員（社会民主党）	8
河野太郎 衆議院議員（自由民主党）	11
中川正春 衆議院議員（民進党）	14
■第二部 パネルディスカッション	
「外国人政策—政治社会的視点から」	
報告 「ドイツにおける移民と難民:最近の動向と課題」	16
カトリン・ヒルゼラント ドイツ連邦移民難民庁総合政策企画局長補佐	
討論	19
■第三部 パネルディスカッション	
「外国人の社会統合—地域・労働市場の視点から」	
報告 「ドイツにおける労働市場統合」	24
シュテファン・ジーヴェルト ベルリン人口・開発研究所移民・労働市場部長	
報告 「移民の社会統合における地域からの視点」	26
マルクス・ヴァインマー シュトラウピング市社会サービス室長	
討論	29
■Executive Summary	34
■登壇者の略歴	38
■発表資料	44

## ■はじめに

この報告書は、公益財団法人日本国際交流センター（JCIE）とフリードリヒ・エーベルト財団（FES）の共催、ベルリン日独センター（JDZB）の後援により、2017年2月22日に国際文化会館において開催した日独国際シンポジウム「人口動態の変化とグローバルな人の移動—求められる政策的対応とは？—」の内容をとりまとめたものである。

今日、グローバル化の進展とともに国境を越えて移動する人々が急速に増加している。ドイツでは、世界的な難民危機のなか、2015年に90万人に及ぶ難民を受け入れるなど、「移民」（migrants）として受け入れた外国人は114万人に及び、その数は連邦レベルで統計を取り始めて以来最も高いレベルとなった。日本においても、在留外国人が過去3年間に32万人を超えるペースで急増し、2016年12月末には過去最高の238万人に達した。

こうした日本とドイツ双方に流入する外国人・移民の急増は、人口減少と少子高齢化の進展という日独両国に共通する社会状況にも強く影響されていると言えよう。

しかしその一方で、世界的に移民・難民に対する排外主義的な動きが高まりを見せている。日本とドイツの外国人受け入れ・移民政策の議論も、こうした世界的な風潮と切り離して論じることはできない。また、海外から人をどのようにして受け入れ、安定した社会を維持しながら経済や地域の活力に結び付けていくかという課題を巡っては、政治、経済、労働、文化、地域コミュニティなど、多様な側面について論点が存在するため、議論のための土台を明確にすることが不可欠である。

今回の国際シンポジウムは、このような問題意識の下で、「人口動態の変化」と「グローバルな人の移動」という二つの課題にどのように向き合い、どのように取り組むべきかについて、ドイツの具体的な事例を紹介しながら多様な論点を整理し、日本として外国人受け入れ・移民政策の今後のあり方を論じるうえで、参考に資する視点と具体案を探ることを目的として実施した。このため、本シンポジウムでは、「政治・経済的視点」と「地域・労働市場の視点」を軸に、本テーマに造詣の深い日独の政治、行政、学界、民間団体などを代表する方々を迎え、それぞれ実践に基づく活発な議論を行った。

言うまでもなく、ドイツと日本では国情、文化などの背景が異なるために、日独の外国人・移民を巡る現状や、課題、政策的アプローチにおいては大きな違いが見られる。だからこそ、今回のシンポジウムでは、より安全で秩序のある人の移動を可能とする制度的枠組みや、移民・難民の技能能力開発の強化と社会統合の関連性など、日本として今後、考慮すべき論点について集中的に検討を行った。

その議論をとりまとめた本報告書が、日独双方、とりわけ外国人受け入れ・移民政策を巡る本格的な議論が今後、想定される日本において広く読まれ、国民的議論を広める一助となることを期待したい。最後に、登壇者をはじめ、ご協力いただいたベルリン日独センター及びその他の関係者の皆様、シンポジウムにご参加いただいた皆様に心よりお礼を申し上げます。

2017年5月

公益財団法人 日本国際交流センター

理事長 **大河原 昭夫**

Akio Okawara, President  
Japan Center for International Exchange

フリードリヒ・エーベルト財団東京事務所

代表 **スヴェン・サーラ**

Sven Saaler, Representative  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Japan

## ■シンポジウム開催概要

日 時	2017年2月22日(水) 13:00~17:30
場 所	東京、国際文化会館 「岩崎小彌太記念ホール」
言 語	日本語・ドイツ語(同時通訳)
共 催	(公財)日本国際交流センター、フリードリヒ・エーベルト財団
後 援	ベルリン日独センター

---

### プログラム

#### 【13:00~13:05】開会挨拶

大河原昭夫(公益財団法人 日本国際交流センター理事長)

#### 【13:05~14:05】第一部 日独政治家による基調講演

ロルフ・ミュッツェニヒ(Dr. Rolf Mützenichドイツ連邦議会議員/社会民主党)

河野太郎(衆議院議員/自民党/前内閣府特命担当大臣)

中川正春(衆議院議員/民進党/元文科大臣)

#### 【14:15~15:35】第二部 パネルディスカッション

##### 「外国人政策—政治社会的視点から」

司 会 磯山友幸(ジャーナリスト/元日経新聞記者)

日本側 河野太郎(衆議院議員/自民党/前内閣府特命担当大臣)

中川正春(衆議院議員/民進党/元文科大臣)

実哲也(日経新聞論説副委員長)

ドイツ側 ロルフ・ミュッツェニヒ(ドイツ連邦議会議員/社会民主党)

カトリン・ヒルゼラント(Katrin Hirsland/ドイツ連邦移民難民庁総合政策企画局長補佐)

#### 【15:50~17:30】第三部 パネルディスカッション

##### 「外国人の社会統合—地域・労働市場の視点から」

司 会 スヴェン・サーラ(Dr. Sven Saaler/フリードリヒ・エーベルト財団日本代表)

日本側 志甫啓(関西学院大学准教授)

毛受敏浩(日本国際交流センター執行理事)

ドイツ側 シュテファン・ジューヴェルト(Stephan Sievert/ベルリン人口開発研究所移民・労働市場部長)

マルクス・ヴィンマー(Markus Wimmer/シュトラウビング市社会サービス室長)

---



## ロルフ・ミュツェニヒ

ドイツ連邦議会議員（社会民主党）



### 長い移住の歴史と、現在

ドイツおよびヨーロッパの歴史は、異なる社会や多様な文化間の移住の歴史として捉えなければならぬ。今日のような政治情勢においては、なおさらであろう。個人レベルで言えば、たとえば私の家族は、先祖がイタリア、スペイン、東欧からの移民だったおかげで、様々な文化の影響を受けている。より広いレベルで見れば、ヨーロッパは、飢えと貧困で大勢の人々がアジアやアメリカ大陸へと移住した移民の流出源でもあった。現在の移民問題を考える時は、こうした過去を念頭におくことが肝心であろう。

私の出身地であるケルンは、まさに移民の街で、私の選挙区に住む移民の出身国は100以上に上り、住民の10%はドイツ以外のパスポートを所持している。こうした多様性は、全国各地で地域住民と移民・外国人との交流などを通じて、ドイツの社会に活力をもたらしている。ただ、多様性を受け入れる土壌が作られたり、長年移民を受け入れてきた地域の住民によって移民との平和的な交流が行われたりしている一方、一部の地域の住民においては恐怖・暴力といった

否定的な反応を示すケースも見られる。東欧では、綱領の中であからさまに外国人排斥を謳った政党が、最近の選挙で15%もの得票率を上げた例もある。

私の地元であるケルンでも、2015年の大晦日に市内各地で若い女性に対して移民の背景を持つ男性によるセクシュアル・ハラスメントが発生するなど、好ましくない衝突が起きた。この大晦日に起きた事件については、当初はシリアや、イラクからの難民男性らが疑われたが、実際は、犯人のほとんどが、既に長年ケルンに在住している家庭の出身者であることが判明した。他方、難民保護施設が襲われるなど、移民・難民を対象にした事件の増加も見られることに留意したい。こうした例は、移民、難民を巡る多くの課題を象徴するものであり、こうした現実に向き合って取り組まなければならない。

### 難民の発生と流入にどう立ち向かうべきか

重要なことは、管理規制された移民の受け入れと難民の流入を区別して捉えるべきということである。

グローバルな文脈から、今この瞬間も、約



6,400万人が難民生活を送っており、ヨーロッパも当然避難先の一つとして、そのような難民の動きの中に組み込まれている。しかし、難民の多くは、好んで故郷を離れたわけではない。そのため、ドイツも日本と同様、食糧供給やインフラ整備などの人道的援助を通じて、紛争地域やその周辺を積極的に支援しようとしており、ドイツ政府と議会は人道的援助のために多くの予算を確保することで、日本と同様、人道的援助において主要な貢献国の一つとなっている。

ただ、難民が発生する理由は武力衝突だけでない。人々が祖国や故郷の町や村を離れて難民となる主な理由には、環境汚染と気候変動もあるのだ。そこで、日独両国は、この問題を克服するために、気候保護・環境保全のための国際的な貢献を続けなければならない。そうすれば、これ以上多くの人が、環境悪化により故郷を離れるという選択をしなくて済むだろう。

一方、第二次世界大戦後、ドイツ憲法では「庇護権」を原則規定として宣言した。ナチスから逃れた多くのドイツ人が、難民として他の国々に受け入れてもらえた経緯があったからだ。またその後も、難民の受け入れについての基本的スタンスともいえる、一定の状況下において亡命を認めることを国際的に義務づける「ジュネーブ難民条約」と、欧州議会の「人権と基本的自由の保護のための条約」に調印した。しかし、必ずしもすべての難民を受け入れるわけではなく、規定条件を満たしていないとして、本国へ送り返される人がいることを忘れてはならない。

そのような状況下で、ドイツが、近年80万人以上の難民を受け入れたのは、人道的に大きな危機感を抱いたからであるといえよう。特に、急激な大量の難民流入が自治体や救援組織にとって非常に厳しい状況であったにもかかわらず、多くの住民が率先して難民の受け入れをサポートしてくれたことを本当に誇りに思う。今や

ドイツの政策立案者らが、こうしたドイツのような取り組みをヨーロッパ全体に広げるべく奮闘しているが、懐疑的な国々もあり、簡単に進んでいるわけではない。

ただ、シリア内戦による被害は、日本に例えてその規模をいうのであれば、死者200万人、負傷者1,700万人、また人口の半分が難民となった事態に匹敵するものである。こうした状況では、壁を作るといった単純な解決策はあまり建設的ではないだろう。逆に、長年外交政策の担当者として頻繁に国際交流に携わってきた経験から言わせてもらえば、今回の世界的な難民危機に対するドイツの対応を受け、多くの国々においてドイツに対する見方が確実に変わったと感じている。さらに言えば、ドイツの取り組みが尊敬の念を持って迎えられているばかりか、お手本にされているほどだ。

### 移民政策のパラダイム・シフトとは

これまで難民政策と移民政策を区別したうえで、難民政策について話してきた。最後に、移民政策について触れておきたい。

移民政策とは、ドイツにとって、新しく移民国家(Einwanderungsland)としてのアイデンティティを受け入れるという、文化的にも、政治的にも大きなパラダイム・シフトである。私を含む社会民主党(SPD)は、この新しい状況を受け入れるため、首尾一貫した法的枠組みの導入を推進しており、今年予定されているドイツ連邦議会の総選挙に向けて、移民の受け入れ、またドイツの規格にかなった教育と職業資格の獲得、ドイツ国籍の取得などを包括する移民法の必要性を国民に納得してもらうことを目指している。

日本と同様、ドイツが少子高齢化に直面していることを考えると、肉体労働だけでなく、知的で創造的な職業に就いて社会に活力を与えてくれるような、教育や十分な職業資格を持った移

民の統合は、これまでにないほど重要になる。また、移民がドイツの価値観と憲法を受け入れてくれることが、こうした移民の受け入れ、統合の前提であり、このドイツの価値観と憲法は議論の余地のない、譲れない条件であることを触れておきたい。また、こうした価値観と憲法を保持するために政治的教育が必要となるが、その一方で当然、移民当事者による積極的な政治参加や選挙権を認めることも欠かせないだろう。

最後に、日独双方にとってインスピレーションを与えるような例を一つ挙げよう。ケルンに近いデュッセルドルフでは、現在7,000人の日本人が

住み、東京まで毎日直行便が飛んでいる。しかし、既に1959年には600人の日本人が、炭鉱技術を学ぶためにドイツに移り住んでいたことはあまり知られていない。今日、ドイツに住む日本人の多くは、企業に勤めるホワイトカラーの駐在員であるが、わずか半世紀前には、ドイツに移住してくる日本人の多くはブルーカラーだったのだ。まさに日独間のこの例からも、国から国への移住の性質がいかに早く変わりうるものかが読み取れるだろう。



## 河野太郎

衆議院議員（自由民主党）



### 外国人の受け入れを巡る状況

2015年末現在、日本の在留外国人数は約223万人（中長期滞在者：約188万人、特別永住者：約35万人）で、総人口（1億2,711万人）に占める外国人の割合は1.76%である。ノーベル賞をとった南部陽一郎氏、中村修二氏などは日本の名前を持っていても外国籍者である一方、ケンブリッジ飛鳥氏、バイカー茉秋氏、大坂なおみ氏など外国とのつながりを持つ人々が日本人として活躍しながら、日本社会の多様性に大きく貢献している。

日本政府は、高い専門・技術的能力を持つ高度外国人材を積極的に受け入れようと、学歴、職歴、年収などをポイント化した制度をスタートさせた。その制度に基づいて2012年から2020年までに1万人を高度専門職として認定するとの目標を掲げているが、その目標数値は受け入れ規模として必ずしも大きいとはいえない。また、これまでは外国人留学生が専門大学などを卒業し、介護福祉士の資格を取得しても介護福祉士としての業務に従事することができなかったが、在留資格「介護」の創設により介護福祉士として働けるようになった。日本の国家資格を取った外国人に就労の機会を与えるの

は、当然のことだといえよう。

一方、国家戦略特区を活用した特例的な外国人受け入れも行っている。例えば、創業活動をしようとする外国人や、家事支援活動を行う外国人などの受け入れを国家戦略特区内で限定的かつ特例的に認めるということだ。また、2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催により建設需要増大が見込まれることから、緊急措置として建設・造船分野における外国人の受け入れを2020年まで認めることや、技能実習生の在留期間を3年から5年へと2年間延長するなど、時限的な対応も試みられているのである。

### 多くの問題を抱えたこれまでの受け入れ

しかし、これまでの外国人受け入れ政策は多くの問題を露呈してきた。その代表的なものが外国人技能実習制度であり、法務副大臣（小泉政権）の時から、この制度の抱える問題を指摘してきた。

2015年末現在、技能実習生として日本に在留する外国人は、19万人を越えている。発展途上国から技能実習生を受け入れ、日本で学んだ技術を帰国後本国で生かすことを制度目的としているが、その建前とは違って、技能実習生の5

割が10人未満の零細企業で働いている。また、技能実習修了後に帰国しても、日本で学んだ「技能」を活用している人材は少なく、技能実習生の受け入れは零細企業の安い労働力の受け入れとして機能しているのが実態である。

また、実習が終われば本国に戻らなければならない、戻りたくない場合は職場から失踪する形をとることもあり、その失踪率が6%に上る。さらに、2015年の犯罪発生率（人口10万人あたりの軽犯罪と特別法犯の割合）をみると、日本全体が1271.7、特別永住者が668.3、外国人中・長期滞在者が800.2であるのに対して、技能実習生は失踪を含めると3359.9と、非常に高いのがわかる。こうした実態は、日本側の制度運用・管理能力が問われていることに他ならない。

他にも、現在農業の深刻な人手不足の状況を受け、農業に従事する技能実習生が増えているが、農業で受け入れている技能実習生は男性より女性が多く、女性実習生を巡るセクシャルハラスメントの被害が発生している。にもかかわらず、中国やベトナムなどから来た実習生は違法であるが、日本に来る前に保証金を支払っており、日本でトラブルが生じた場合、その保証金が没収されることから、被害を受けてもその被害状況を訴えられないという実態もある。

ブラジルやペルーなどの日系人も、1989年の入管法改正で定住者として在留できるようになった。その受け入れは「日本人との血のつながり」が建前だったが、実際はバブル経済の人手不足を補う労働力として働いていた。しかし、多くの日系人は日本語が話せず、社会統合の問題が生じた。また、親に連れて来られた子供は日本語が分からないだけでなく、外国人には教育の義務がないとされ、多くの子供が学校教育をきちんと受けられない問題も生じた。日本では当初、日系人は出稼ぎでありそのうち帰国すると思われていたが、実際は、帰国

せず定住する者が増え、子供の教育を巡る問題はさらに深刻な課題となっている。子供の将来を考えると、子供にはきちんと教育が受けられる機会を与えなければならない。日本の社会で働き、生活していく以上、「血よりも言葉」が大事であることはいうまでもない。

### なぜ移民政策に向き合わないのか

法務副大臣を務めていた当時、外国人政策に関わる副大臣プロジェクトを発足させ、現状を変えるための方策を探っていた。外国人政策に関わり感じたのは、日本社会における「後ろ向き」の姿勢だった。

例えば、中小企業は人手不足で労働力は必要だが、高い賃金は払えないので安い労働力が欲しい。また、経済界は、外国人技能実習生のように一定期間で人件費がリセットされる「期限付き」の人材が都合がよい。文部科学省は、少子化で定員の足りないところに、外国人を留学生として入れることで定員を埋める。本来外国人労働者政策において重要な役割を果たすべき厚生労働省は、積極的に関わらない。ただ、一般的に外国人政策に最も後ろ向きであると思われる法務省は、特別永住者を入管政策の中心においていた時は内向きだったが、特別永住者数が減少するにつれ、外から入ってくる外国人に関心を移すようになった。特に、若い官僚から積極的な意見が出るなど「外向き」の様子も見られたのは、副大臣プロジェクトを通じて感じたことだ。

### 新たな制度枠組みの模索

このような現状に対して、新しい制度枠組みを模索する必要があるだろう。まず、多くの問題を露呈している日系人と外国人技能実習制度という枠組みはすぐにやめるべきだ。それに代わるものとして、社会の中で最低限のコミュニケー



ションがとれる一定の日本語レベルを有する外国人に対して「労働ビザ」に基づく入国・就労を認める。また、「労働ビザ」で在留・就労している人のうち、就労実績、品行方正、日本語などの一定の条件をクリアした人にはビザの更新を認め、さらに在留期間の長さに応じて、定住、永住、帰化というステップアップができる道も整備する。ただし、大事なのは、日本人と外国人とで給与待遇に差を設けないことであり、日本に受け入れる以上は、外国人の子供も義務教育の対象とし国が支援しなければならないということであろう。また、22歳で国籍を選ぶ現行国籍法も改め、二重国籍を認めるべきであると考ええる。

新たな枠組みの模索・導入と合わせて、国別のクォーター制の必要有無、特別永住者制度の

継続有無、多国籍者への対応も検討すべき事項であろう。また、新しい制度、政策も、例えば現在の日本の総人口に占める外国人の割合の2倍になる時点などに合わせて見直しをする必要がある。

法務副大臣として、外国人政策に関わるプロジェクトを発足させた時から10年以上が経った。しかし、日本の外国人政策は一步も進んでいない。こうした現状をみると、日本は国際化に背を向けていると言わざるをえない。今後、中国が介護人材をはじめ海外からの外国人材の受け入れに積極的に乗り出すとなれば、果たして外国人は日本に来てくれるだろうか。外国人の受け入れを巡っては感情的になりがちだが、きちんとした議論を早めに行うことが必要であろう。

# 中川正春

衆議院議員（民進党）



## 日本は人の移動に対応できているのか

現在、グローバルな人の移動、とりわけアジアにおける人の移動は大きなうねりとなっており、アジア諸国では外国から入ってきた人々がダイナミックに、それぞれの国づくりに貢献し始めている。モノ、カネ、情報に加え、「ヒト」の移動が本格化している世界の流れから、日本だけが孤立することはできない。

しかし日本は、現在約230万人の外国人が在留しているが、移民に対する国民の合意形成はされていない。また、政治も移民政策に真正面から踏み込んでこなかったため、包括的な移民政策は存在せず、このままだと日本はガラパゴスになりかねない。さらに、これまでの外国人の受け入れが、各セクターでなし崩し的に行われてきたことで、外国人の人権、教育、労働などにおいて矛盾が生じている。このような状態が続くと、外国人を巡る様々な問題が起こり、外国人住民を社会のストレスと捉える状況が生まれる恐れがある。

民主党政権下で、定住外国人政策を担当する内閣府の特命担当大臣、文部科学大臣を務めたが、そのとき、難民第三国定住プログラムを始め、ミャンマーから第三国定住難民の受け入れを行った。また、日系ブラジル人の日本での

定住や、外国とつながりを持つ子供の教育、外国人の社会統合政策を進めようとした。しかし、大臣就任後の記者会見で、「移民法を作ろう」と話したところ、事務所には抗議の電話・FAXが殺到し、役所の担当者にも抗議の電話が殺到するなど、まともに仕事もできない状況に陥った。こうした状況のなか、役所の担当者などから「公の議論を起こさず、静かに進めてほしい」との意見が出され、移民政策を真正面から議論することは容易ではなかった。

このように、現実に対応できていない今の状況を改善するためにも、包括的な移民政策が必要であろう。また、政策を作っていくためには、現在の状況に対して問題意識、危機感を持っている者同士が、国民の中に日本を外に開くというコンセンサスを作っていく努力をすることが重要であろう。

## 移民基本法という構想

包括的な移民政策に関する考え方として、民進党の中で議論している移民基本法という構想がありうる。移民基本法では、移民に関わる基準と仕組みを考えるうえで、「高度人材」、「単純労働」、「難民」と三つのカテゴリーを想定している。

高度人材については、日本に必要な人材とし

て積極的に受け入れるというコンセンサスが取れているといえよう。しかし、2万人の目標を掲げていても、実際は6千人弱しか在留しておらず、日本が高度人材を受け入れようと思っても、そうした高度人材が日本に来てくれないという実態がある。つまり、高度人材の立場に立って、彼らにとって魅力的な日本にするにはどうすべきかを考えなければならない。例えば、給与体系の見直しや、子供の教育、家族の日本での生活への配慮などが挙げられるだろう。また、より大事なものとして、職場環境や、人間関係などをどう変革すれば彼らの能力を生かせるのかを考えることは論を待たない。

次に、単純労働分野における外国人受け入れについては、原則受け入れないとしている政策スタンスゆえに、人権侵害などの問題が起これ、海外から多くの批判を受けている。単純労働分野には既に、国際貢献として受け入れている技能実習生や、定住者として受け入れている日系人、留学生のアルバイトなど、多くの外国人が就労している。法制度上の建前とは違って、日本に来ることを希望する外国人の多数は、「お金を稼いで本国の家族に送金したい」、「日本でもっと働きたい」など、どれも共通して「働きたい」という思いを強く持っている。移民基本法では、こうした単純労働分野に従事する外国人に関わる仕組み整備も含むものである。

最後に、難民の受け入れがあるが、難民を巡る状況はドイツとは異なる側面が多い。近年、シリアやアフリカなどからドイツに向かう難民が急増したが、そうした人々にとって日本へ移動するための手段は少ない。また、昨年の難民申請者10,901人のうち、認定28人、人道配慮97人と125人を難民枠で受け入れている。現在は、日本に来る難民も、認定を受ける難民も多くないなか、ドイツのような大量の、例えば何万人単位で難民を受け入れるとすれば、過去に行っ

たインドシナ難民のような形がありえよう。インドシナ難民は、日本がアフーマティブに受け入れた試みであったので、シリアやミャンマーなどもこのような受け入れの制度化を考えていくことが重要であろう。

### 移民政策に欠かせない社会統合

これまで移民基本法で想定している三つのカテゴリーを話してきたが、外国から人を受け入れるにあたっては、社会統合という視点を組み合わせなければならない。日本に住む外国人の人権を守り、子供の教育、生活、労働などの環境整備を進めるために、どのように日本の制度を整えていく必要があるのかを考えなければならないのである。例えば、日本語を勉強することを義務付ける、裏返せば日本語を勉強したい外国人は誰でもそのような機会が与えられる、という環境を整備していくことを意味する。こうした多文化共生に向けた方策を整えることが移民政策においては必要であると考えられる。

ただし、移民に対する国民的コンセンサスが得られていない現状において、最初から移民、または移民政策といったように正面突破を狙うより、同じ問題意識、危機意識を持っている仲間を増やしていくことが重要であろう。その立場に立った一つの試みが、日本語教育を推進していくための、超党派議連の結成である。まずは、この議論を中心に日本語教育推進基本法の制定を目指し、日本語教育の体系を整備し、外国人が日本語教育にアクセスしやすいようにしていきたい。

河野太郎議員の移民政策を巡る現状認識や、新たな制度枠組みの模索に大いに共感しており、こうした方々とともに、世界に向けて日本を開いていく、新しい日本の姿を作り上げていくことに努めたい。

## ■ 第二部 パネルディスカッション

# 「外国人政策—政治社会的視点から」

報告：「ドイツにおける移民と難民：最近の動向と課題」

## カトリン・ヒルゼラント

ドイツ連邦移民難民庁総合政策企画局長補佐



### ドイツにおける移民の現状

日本とドイツは、グローバル化、人口構造の変化、若者を中心とした国境を越えた人の移動の増加、移民の受け入れにおいて特に利益をもたらすとされる高度・専門人材へのニーズなど、多くの課題に直面している。しかし、日独は、移民を受け入れるルートや、移民問題への取り組み方においては大きな違いを見せている。こうした現状認識のもとで、現在のドイツにおける移民・難民に関する課題や、議論、対策について報告したい。

さて、ドイツは、伝統的には、主要な移民受け入れ国ではなかった。しかし、第二次世界大戦後から大量の移民を受け入れ、今日にいたっては、ヨーロッパへ向かう移民が一番を目指す国となった。こうしたドイツにおける移民の現状を数値でみてみたい。

ドイツにおける移民の受け入れは増加傾向を見せ、2015年には、前年度比約52%増の114

万人以上の移民を受け入れた。その属性を見ると、男性が約64%、女性が約36%と男性が多い。年齢は、ドイツ全体で40歳以下の人口比率が43%であるのに対して、移民は40歳以下が約80%と、ドイツへの移民が非常に若いことがわかる。また、就労目的のEU域外からの移民が全体の2%（2015年度の新規労働ビザの申請件数：3万8000件）に止まっているのに対して、家族呼び寄せなどによる家族統合（2015年度のビザ申請件数：7万2000件）は、その増加傾向が顕著である。

欧州内からの移動が多かった伝統的な移民に比べれば、近年は、2015年に亡命希望者が89万人に上るなど、いわゆる「難民」と定義される移住が増加したことも特徴的である。実際2015年にドイツに移住した人の主な出身国をみると、シリア(15%)、ルーマニア(10%)、ポーランド(9%)、アフガニスタン(4%)、ブルガリア(4%)となる。すなわち、現在ドイツにおける移民が、難民あるいは人道的理由による移民



と、EU域内の移動という二つの大きなグループによって構成されていることがわかるだろう。

ただ、現在ドイツでは、ドイツへの労働移民を増やすことが重要な課題の一つとなっており、そのため、高度・専門人材の受け入れを増やそうと積極的に取り組んでいる。例えば、これまでは既に就労先が決まっている人に限ってドイツでの長期就労のための滞在を認めていたが、現在は一定の条件を満たせば、ドイツに滞在（6ヶ月）しながら仕事を探すことを認めている。

### 難民と亡命希望者

亡命希望者は、ここ数年絶えず増え続け、2014年には亡命申請者が20万人に達した。さらに、2015年には、シリアとその周辺諸国の情勢悪化を受け、亡命認定を求めてドイツに入国した人が90万人近くまで急増した（亡命希望者の主な出身国：シリア（37%）、アフガニスタン（18%）、イラク（13%））。この予期せぬ大量の亡命希望者の流入により、当然ながら連邦移民難民庁の亡命申請受理および認定は滞ることとなり、2015年には47万7000人のみが認定を受けることができ、残りは2016年まで持ち越された。（表を参照）

他方、2013年～2015年には、EU加盟候補国の一部から、政府による迫害の事実のない人々が保護を求めてドイツに来るケースが増加する現象が見られた。しかしその大半は、仕事と家族のためによりよい将来を求めてドイツに来た人々であり、難民として保護を受ける理由はなく、亡命申請が認められない場合にはドイツを出なければならない。こうした現象に対して、迅速な判断と集中的な対応、そして流出元となる国における啓発活動を組み合わせることで、このような亡命申請のケースは急速に減少した。

### 亡命希望者を巡る現在の課題と対策

2015年に直面した亡命希望者の急増は、亡命者と難民の保護や統合に携わるすべての人にとって難しい課題だった。具体的には、急激な住居施設と物流に関する需要の増加、亡命申請の受理及び処理の滞り、身元確認のための全国的な連携の不十分さ、データの透明性における問題、ITシステム間のミッシング・リンク、国・州・地域レベルにおける対応職員の不足と過重な負担、語学講座と労働市場統合に対する自然発生的な需要の高まりなど、難民の保護・統合に関わるハード面とソフト面、両方において

■表：亡命申請件数と認定・保留件数の推移（2010 - 2016）

年	申請件数 ※1	認定件数	保留件数
2010	48,589	48,187	23,289
2011	53,347	43,362	33,773
2012	77,651	61,826	49,811
2013	127,023	80,978	95,743
2014	202,834	128,911	169,166
2015	476,649 ※2	282,726	364,664
2016	745,545	695,733	433,719

（ドイツ連邦移民難民庁資料）

※1

再定住計画および人道的保護対象の難民も含む。

※2

2015-2016年には、2015年の亡命希望者の急増により、2015年の入国者の一部が2016年まで申請書提出を待機する必要があるため、異例な数値となっている。

問題と課題を抱えることになったのである。言い換えれば、難民保護と、難民の社会統合のための解決策と実用的・実践的アプローチを迅速化するためには情報交換、連携、協力が欠かせないが、そのプロセスに、連邦政府のすべての機関や、NGOなどの異なる利害を持つ関係者が数多く関わることになったがゆえに、こうした課題が表面化したともいえる。

こうした状況に対して取られた主な対策の一つが、「難民の総合的なマネジメント」という新しい取り組みである。この取り組みの中核となるのが「入国センター」だが、この入国センターのもとで、州政府（登録と宿泊施設）、地方自治体（健康診断）、連邦移民難民庁（亡命希望者の面接、語学コースをはじめとする申請手続き）、そして連邦雇用エージェンシー（労働市場への統合対策）など、あらゆる難民支援関係者が協力し合っている。

この取り組みと並行して、亡命希望者の登録から彼らのドイツ社会への統合までを一括するプロセスが確立された。すべての亡命希望者は中央のデータベースに登録され、すべての当局の関係者がアクセスできるようになったのである。「入国証明カード」という仕組みが導入され、このカードと社会サービスを密接に連携させることで社会的恩恵を受けられるようにしたり、亡命希望者が指定された場所から出ないよう制限したりしている。手続きの集中的なデジタル化と組み合わせられたこうした対策で、亡命認定手続きが大幅に迅速化できた。そのおかげで、

連邦難民移民庁でも、これまでの遅れを取り戻し、2016年だけで70万人の亡命申請を処理することができたのである。

## 今後の課題

シリアやイラクなどの国々からの大量の亡命希望者の流入と、彼らに対する50%を大幅に上回る保護認定により、統合政策だけではなく、仕事の斡旋も必要とする人が大幅に増加している。ただ、難民認定された多くの人々は、就労年齢に達しているものの、正式に公認された学歴や資格がなく、語学力も十分ではない現状を考慮する必要がある。また、彼らの統合とあわせて彼らの子供たちの教育制度への統合も、今後最も重要な課題となると予想される。

連邦移民難民庁は、語学講座を担当する政府機関として、こうしたニーズに対応すべく、総合的な統合コースのほかに労働市場への統合のためのドイツ語講座も設けるなど語学プログラムを充実させ、また、この新しいグループを対象とした多くのサービスを提供している。

一方、亡命者と難民の保護においては、統合だけでなく、出身国への帰還も課題となる。現在、申請者の50%以上が保護対象として認定されているが、申請が却下され、出身国へ帰らなければならない人の多くが依然としてドイツに残っている。そのため、ドイツ政府は、自発的な帰国を促すためのプログラムも増やしているところである。



## 政治的議論の必要性

**磯山:**ドイツ側の基調講演および報告のなかで、労働移民と難民をきちんと分けて議論すべきであるとの話があった。しかし、日本では、難民と労働移民が混沌とした状態で議論されることが多い。そこで、昨今ドイツで起こった記録的な難民の受け入れが、移民または移民政策に対するドイツ市民の認識にどのような影響を及ぼしていると感じているのか、ミュツツエニヒ議員にお聞きしたい。

**ミュツツエニヒ:**ドイツ社会では、実際に難民の流入による矛盾が表面化している側面がある。まず、宗教団体や市民団体のネットワークやボランティア活動が多くの難民を助けてきたことは、誇りに思っている。しかし一方で、学校やスポーツ団体が使うべき施設が難民のシェルターとして使われるなど、ドイツの一般市民の日常生活が営めなくなり、それらが摩擦の種になる可能性もある。さらに、難民への攻撃や、放火事件が起こったりして、難民が不安を感じる状況も生まれている。そのため、法治国家として警察による対策とあわせて、何が問題なのかをはっきりさせ、解決可能なことは何かなどを考えていくオープンな政治的議論が求められている。

**磯山:**国民的議論が大事であるということは、日本側の話とも繋がるものであり、メディアはこうした国民的議論の喚起において重要な役割を果たしうる存在である。最近移民を巡るメディアの論調が少し変わってきていると感じる時もあるが、移民に関するメディアの問題意識や、スタンスについて、実氏に伺いたい。

**実:**日経新聞では、既に外国人が多く入ってきている、国の受け入れ体制は整っていない、さらに、依

然として移民に反対か賛成かという単純すぎる問いかけが続いている現状に対する問題提起として、昨年「外国人とともに生きる」をテーマに2本立ての社説を掲載した。社説のスタンスとしては、日本に  
来た外国人にいきなり日本国籍を与えるというのであれば当然賛成ではないが、高度人材や技能人材  
を受け入れることによって日本の活力を高める、人手不足分野において日本人と同等の待遇で適切に受  
け入れていくという観点では賛成である。ただ、何か事件が起こったりすると、「外国人らしき者が」と  
いう一部のメディアの取り上げ方が不安や恐怖感をあおり、冷静な議論をしにくくするという問題がある  
と思っている。メディアの役割は、多くの外国人が既に日本で働いている、外国人との共生のために地  
域で様々な努力が行われている、世界では人材獲得競争が激しくなっている、という現実を伝えること  
だと思う。

## 国民的議論に向けた新たな視点

**磯山:**河野議員も基調講演でファクト（fact）に基づいた議論が必要であるとした。元警察長官の国松  
孝次氏も先日の講演会で、「外国人が増えたから犯罪が増えたというファクトはどこにもない」と指摘し  
ており、ファクトに基づいた議論をすることが大切であろう。ところで、与党の一員として大臣も務めて  
いた河野議員に、「いわゆる移民政策をとらない」と政権当初後ろ向き姿勢を見せていた安倍内閣の  
スタンスについて伺いたい。

**河野:**骨太方針にあえて「いわゆる移民政策をとらない」と書きながら、2020年には4,000万人までイン  
バウンドを増やすとしている。外に向けて開いているのか、閉じているのか分かりにくいというのが現  
在の政治的スタンスかも知れない。しかし、人口減少、少子高齢化によって、このままだと社会保障が  
構造的に成り立たない。こうした現実はどう対処するかという視点へ切り替えていく必要がある。その  
意味で、安倍内閣は基本的に国を開こうという意識があるからこそインバウンドを進めており、今後は  
日本に好感を持った外国人にどうやって来てもらうかを抵抗なくつないでいくことが大事であると考え  
る。

**磯山:**国民的議論の際には、国会での議論の盛り上がりが必要だと思うが、依然として国会での議論  
は進んでいない。移民に対する民進党と自民党の内部議論はどういうものなのか。

**中川:**従来と異なる議論をするには具体的な法案を提示することが重要であり、国会のみならず、国民  
的議論として広げていくことも必要である。その具体案は、移民に賛成か反対かではなく、「既に外国  
人があなたの身近なところで働き、一緒に生活している」という現実が前提となる。さらに言えば、い  
わゆる単純労働についても、ワーキング・パーミット（労働許可）に基づき外国人の労働選択の権利を  
認め、受け入れ産業・企業も労働市場テストなどでコントロールしながら、外国人にも日本人と同様の  
労働環境の中で働いてもらうという受け入れスキームをベースに、長期的に日本に住みたい人には日本  
語をマスターしてもらうなど、日本社会に統合していくための政策を体系的に作り、その具体案を国民  
に示していく必要があると考える。

一方、いわゆる民進党では、リベラルなスタンスから体質的にダメという人はいないと思うが、日本人の賃金が下がる、労働条件が悪くなると考える集団はある。そのため、そのようなことが起こらないように、労働政策として法律の中に制度を作ったうえで受け入れるという基本認識を説明している。

**河野:** 俗に「ネトウヨ」と言われる人たちは強固に反対するが、そこには、外国から人が入ってくると自分たちの生活が脅かされるという先入観があるように感じる。また、自民党の中にも、未だに日本にはピュアな日本人だけが住んでいると思いついて、外国人の流入を好ましくないと考えている人もいよう。ただ、現在日本では、結婚の30組に1組は国際結婚であるし、外国とのつながりを持った多様な人材が活躍している現状を直視し、そういった従来の考えを変えていく必要がある。移民を巡っては、エビデンスに基づいた議論ではなく、色んな場面において、「エビデンス対感情論」の構図が成立しており、感情論的な訴えに左右されやすい風潮が見られることも確かである。

**磯山:** このような今の永田町の認識・現状について、実氏の意見を伺いたい。

**実:** 外国人の受け入れを増やすことによる賃金や仕事などへの不安があるのは間違いない。それらの不安に丁寧に答えていくことが政治やメディアがやるべきことだと思っている。また、今後人口減少が急速化していくことを鑑みると、今のうちから日本社会に慣れた人を増やしていった方が将来的に起きうる社会的な不安も押さえられるということも、丁寧に説明していくべきだろう。

**磯山:** 中川さんの基調講演のなかで、外国人の日本語教育のために、超党派議員連盟が結成されたとの話があったが、詳しい説明をお願いしたい。

**中川:** 現在外国人関連制度・施策はそれぞれの省庁が管轄しており、外国人の日本語教育のための体制は整っていない。そのため、歴代の文部科学省大臣経験者を含め、65人で超党派議員連盟を結成し、外国人の日本語教育の責任省庁の明確化、日本語教育のための基本計画の策定、施策の実行という一連の体制作りを考えている。

例えば、私塾、株式会社が多い日本語学校の教育の質を保証するための支援体制を整えば、先生の待遇・質も向上できる。最終的には、日本に長期的に住みたい外国人に対して、移民基本法の中で社会統合の一環として日本語学習を義務付け、それを提供できる環境を整備するというイメージである。

## ドイツの経験から見えてくるもの

**磯山:** 日本ではようやく国が責任を持って外国人に対する日本語教育の体制を作るべきとの話がでてくる。ドイツでは当たり前のこととして行われていると思うが、移民や難民を受け入れるにあたって言語の重要性をどう考えているのか、ヒルゼラント氏にお聞きしたい。

**ヒルゼラント:**言葉は大変重要なテーマである。ドイツでは、連邦内務省の予算により、ドイツ語学習コースや、ドイツの歴史、法律、文化などを学ぶコースがあり、ドイツ全国で受けられる。当初は移民労働者とその家族に提供されたが、難民の多くがドイツに留まることから、なるべく多くの人に早くドイツ語を学ぶ機会を提供しようと難民にも広げた。言葉ができれば労働市場にアクセスできるチャンスも増えることから、移民、難民の受け入れには、言葉を学ぶ、就労の機会を提供する、この二つを両立していくことが重要である。

**磯山:**今の話を聞きながら、日本は20年遅れでドイツの抱えていた問題に直面しているとも感じたが、20,30年前のドイツと、今のドイツについてミュツツエヒニ議員の考えを伺いたい。

**ミュツツエヒニ:**私は、今のドイツがすべての問題を解決したとはいえないし、私たちが模範として考えるということにも躊躇を感じる。それぞれの国にはそれぞれの条件があり、自分の道を見出すことが必要であろう。ドイツの例を挙げれば、以前一定の条件を満たせば二重国籍を認める法改正を行った。その法改正は、ドイツの移民政策の大きな転換の一つであったし、当時選んだその道を、現在多くの政治家が支援してくれている。もちろん自民党と同じように、社会民主党や、メルケル首相の率いる与党、そしてドイツ国内の中で移民、難民を巡って激しい議論が行われている。ただ、10年後に、当時この問題でメルケル首相が降ろされたと振り返ることがないことを願っているし、私たちがこれまでうまくやってきたことをもとに、他のヨーロッパ諸国と一緒にこれからもその道を進めて行きたいと考えている。

**磯山:**ドイツの失敗からも学ぶという視点が必要とのことだろう。最後に、実さんに、日独の政治家の話を聞いた感想もしくは、質問があれば質問をお願いしたい。

**実:**登壇者、参加者を含め、今日この場にいる方々は一定の共通認識があろう。ただ、多くの普通の日本人は、移民に対して「なんとなくいやだな」と思っているところがあるだろうし、移民に対する反動が出ているヨーロッパやアメリカの政治状況が日本にネガティブな情報として発信され、その不安を固定化させている側面もあろう。そのため、それぞれ国のおかれた状況が違うこと、日本がそういった動きにどう対応し、前に進むべきかを丁寧に、きめ細かく説明していくことが重要であろう。最後に、現在ドイツで見られる移民、難民に対する反発や、ナショナリスチックな政党への支持について、ドイツの二人の考えを伺いたい。

**ミュツツエヒニ:**現在ポピュリスト的なテーマによって選挙をしようと、移民、難民などマイノリティに反対する人々を束ねようとする政党、政治家が見られるのは確かで、それを過小評価してはならない。私の選挙区でも右翼政党が議席を持っており、秋の選挙でも右翼政党が連邦議会で議席を得るだろうと予測されている。こうした状況を受け止め、対峙する必要がある。例えば、先ほど移民法の必要性について触れたように、社会として意義のある政策を打ち出して、それを実現するためにも、合意を得ていくプロセスが必要であろう。

**ヒルゼラント:**話すこと、そして行動をとること、さらに、情報提供を通じて啓発すること、これらが重要であろう。例えば、庇護申請ルール、受け入れの仕組みを知らない人に、情報提供し、そのルールをしっかりと説明することは欠かせないことだろう。こうした丁寧な作業が、選挙によい影響を及ぼすことになるのではないかと思う。

**磯山:**このパネルディスカッションでは、それほど取り上げなかったが、日本にとっても難民問題は無縁ではない。東アジアのある国が国家崩壊すると、その瞬間に大量の難民が押し寄せてくる可能性もある。難民問題もきちんとフォローし、勉強しておくべきではないだろうか。

### フロアとの質疑応答

**質問:**現在日本政府は、150人程度のシリア難民を留学生として受け入れるとしているが、河野議員、中川議員に、このスキームについてのお考えを伺いたい。また、移民・外国人の受け入れにあたって、ドイツが予期してなかったことにより政治・社会的に対処できなかったことがあるとすれば、そこから何を学べるのか、ドイツの二人に聞きたい。

**河野:**そのような形で少しでも難民を積極的に受け入れようとする姿勢を見せることはよいと思う。今までのインドシナ、ミャンマーの難民と違って、イスラム圏のシリア難民を日本社会にどう受け入れていくかについて、これからしっかり取り組んでいく必要があるだろう。

**中川:**私は、ミャンマー難民と同様、第三国定住の枠組みの中で受け入れるべきと思っており、既に日本に定着しているシリアの方々や、現地のUNHCRの協力をえながらやろうと思ったらできると思う。

**ミュッツエニヒ:**この質問に答えるには背景知識も必要であると思うが、まずは戦後西ドイツで受け入れた外国人をゲストとして捉え、そこに長期間生活する人として見極めることができず、政治、市民社会でそのような事柄への対応が遅れたことがあるだろう。また、多くの市民の協力を得ることが必要で、今回の大量の難民流入も多くのボランティアによる支援など行動をとる市民がいたからこそ、政府も大きな危機に陥らなかったといえよう。

**磯山:**今回、ドイツと日本の専門家が一同に会してこのような議論をするというのは非常に貴重な機会だったと思う。フロアからの質問に答えられたミュッツエニヒ議員のドイツの失敗の教訓というのは、労働力としてだけ入れたことが失敗であった、生活者として受け入れるという議論をすべきだったという話だった。安倍内閣は働く労働力として入れるというのは話しているが、果たして生活者として受け入れることに踏み切っているのかどうか、第三部の議論とも繋がるものだろう。

## 「外国人の社会統合—地域・労働市場の視点から」

報告：「ドイツにおける労働市場統合」

### シュテファン・ジーヴェルト

ベルリン人口・開発研究所移民・労働市場部長



#### 移民・難民の労働市場統合への対応

まず、移民の労働市場への統合プロセスが、「なぜドイツに来たか」という個々人の独自の理由に規定されるため、大半の場合、複合的なものであることを強調したい。例えば、経済移民（economic migrants）は、あらかじめ仕事を確保していることが多いため、社会的統合が残された主な課題となる。また、家族呼び寄せ・家族再統合を理由とした移民は、既にドイツ国内に職探しを手伝ってくれる社会的ネットワークを持っている場合が多い。他方、人道的理由により移住してきた人は、簡単に就職できる見込みも社会的縁故もないため、より厳しい状況におかれることになる。

また、雇用統計によると、ドイツ生まれ（ネイティブ）の雇用率が移民のそれより10%高い。移民の中には、十分な職業資格を持っている人もいる一方で、初歩的な技能しか身に付けてい

なかったり、ドイツ語が話せなかったりするケースもあり、入国してから仕事を見つけるまで時間がかかるため、ドイツ生まれと移民の間に差が見られるのである。文化的背景もまた、こうした差を生み出す要因であろう。例えば、女性の労働市場への参入が見られない文化圏から来た女性は、ドイツでも就労しようとしないう。また、EU諸国とその他の国からの移民の雇用状況をそれぞれ調べてみれば、就職において、移民に比べて文化的にドイツにより近いEU出身のグループの方が、ドイツ生まれと同じくらい成功しているだろう。

ただし、行政による動機付けは、移民の労働市場への統合プロセスを加速させる決定的な要因となりうる。そこで、連邦政府は、統合講習や、ドイツ国外の職業資格の認定、職業・スキル認定のための補足的な職業訓練などを実施している。また、職業安定所も実践・実用的な支援を行うことで、大きな役割を果たしている。



一方、難民の場合、これまでの統合のための取り組みでは、就労に成功した者の割合が、移住から1年後にはわずか8%、10年後でも50%に過ぎないなど、労働市場への統合にかなり時間がかかっていた。そのため現在は、ドイツに3ヶ月以上滞在した亡命希望者の就労を認めるなど、法制度を整備することで、そのプロセスが短縮されている。

しかし、就労が認められたからといって、自動的に働き口が保証されるわけではない。こうした難民の多くが、ドイツの企業が雇用するのに必要な技能を備えていないからである。例えば2015年には、難民のうちドイツ語が話せるのはわずか2%に過ぎず、彼らの教育レベルもきわめて不均衡で、小学校程度の教育しか受けていない人も多くいた。すなわち、就職できるレベルにははるかに及ばない難民が多かったのである。

### 労働市場統合へのプロセス

さて、ドイツでは、労働市場に参入したい移民・難民のために、様々な方法を設けている。まず、ドイツに入学したばかりの移民は、統合プログラムを担当する機関にコンタクトを取らなければならない。ただ、ドイツの多くの機関が移民に対して、積極的に働きかけたり、サービスを提供したりするというよりは、移民自らが訪れてくることを求めるため、ドイツに来て間もない移民がサービスを受けることは容易ではない。とりわけ、ドイツへの統合において求められる法的事項に疎い移民は、統合のためのサービス・講習を受けるのは難しいだろう。しかし、近年ドイツに来た新たな移民、また難民は、ドイツに入学してすぐ統合に関わるオリエンテーションが受けられるようになり、こうした問題は改善されつつある。

こうして関係機関にコンタクトが取れたら、移

民・難民は、次のステップとして、自分の持つ技能、希望する職業、それに見合う職業資格の有無についての審査を受けなければならない。また、ドイツの労働市場の仕組みについても、説明を受ける必要がある。例えば、ドイツ特有の徒弟制度について理解していない大半の難民にとって、一人前として認められるまで、低い賃金で3年間も働くという職業慣行は魅力的なものではない。そのため、難民については、ドイツの労働市場への理解を促し、労働環境に親しませるためにも、実習をベースとするこの職業訓練プログラムの実施をより徹底して行っている。

また、労働市場への参入の可否が決まるこの段階で、ドイツ語能力や職業資格の認定のための追加研修が必要かどうかも明確になる。特に、ドイツ語能力は、ドイツで就労するために必要な条件であるが、例えば難民は、ドイツ語の学習意思と就業願望が直接的に結びつかないため、ドイツ語学習の必要性が理解できない場合が多い。つまり、ドイツ語の上達に時間がかかりドイツ語学習が長期的なものになるがゆえに、ドイツに滞在し始めた頃に最も高い就労意欲を持っている難民にとっては、その就労意欲と学習プロセスへの参加義務が衝突してしまうという難しさがあるのである。そのため、例えば、言語教育と職業訓練の時間を区切りながら同時進行させるなど、統合のための二つのプロセスを組み合わせることが重要であろう。それにより、新しく習得したドイツ語を、実践の場で直ちに生かすことができるようになるだろう。

### 長期的な課題として取り組む

最後に、移民・難民の労働市場統合において求められる二つの視点を提示したい。

まず、難民が最初に就ける仕事は、資格を必要としないものが多い。しかし、基本的な任務

をベースとした長期的な技能習得のプロセスを通じてこそ、技能熟達、資格習得が可能であることを強調しておきたい。難民がより安定かつ専門的な職に就くためには、長期的な目標、視点が欠かせないのである。

二つ目は、多くの場合、就職したからといってすべての課題が解決できるわけではなく、むしろ働くことで具体的な課題が生じてくるということだ。そういった場合、信頼できる誰かが介在・調停の役割を果たすと解決につながりやすい。つまり、移民・難民の統合を成功させるうえで、

この介在役としての市民社会の参加は不可欠なのである。

移民・難民の労働市場統合において最も重要な課題は、難民の場合はより一層そうであるが、彼らのエンプロイアビリティ(雇用可能性)を高め、できるだけ早急に確実なものにすることである。なぜなら、移民・難民の労働市場統合において、明確な成果が見られないプロセスが長引くと、移民・難民当事者も、支援する側も、さらに社会全体もいら立ちを感じるようになるからである。

---

## 報告：「移民の社会統合における地域からの視点」

### マルクス・ヴィンマー

シュトラウビング市社会サービス室長



#### 多文化の町シュトラウビング市

シュトラウビング市は、日本の標準では小都市だろうが、ドイツの大きな都市と比べれば小さいとはいえ、農村地域としては平均的な規模であるといえる。まずは、私が勤務するこのシュトラウビング市の概要を説明したい。

シュトラウビング市は、バイエルン自由州ニーダーバイエルン地区にある人口5万人の、郡に属

さない独立市で、ドナウ川に面し、ミュンヘンからは125Kmである。635の高度技術産業会社と37の工業会社(機械工学、電子工学、生体工学、ロジスティクス、自動車)があり、これらの企業の経済規模は、2015年には26億3900万ユーロだった。また、再生可能エネルギー活用が盛んな大学都市である一方、失業率は5.7%(バイエルン州全体で3.6%、ドイツ全体で4.2%)である。

このシュトラウピング市には、2016年12月現在、6,543人（男性は3,507人、女性は3,036人）の外国人（ドイツの市民権を持っていない者）が住んでおり、そのうち、EU域内からの移民が45%（3,004人）、EU域外からの移民が55%（3,530人）を占めている。また、在住外国人の出身国は105か国に上り、世界193カ国の半分以上の国の出身者が、シュトラウピング市の住民なのである。さらに、シュトラウピング市の外国人住民の割合は13.81%で、11.5%のバイエルン州の平均より高い。

### 外国人の地域社会への統合

外国人を地域コミュニティに統合するうえで、どのような条件と措置が地方の行政に求められるかについて、重要なポイントとして三つを挙げたい。

一つ目に、移民の統合は、地域の現場で取り組まなければならない課題だということである。外国人を統合するうえで、中央政府が次に何をしてくれるのを待っているのは意味がない。つまり、人々が住んでいる地域の中でこそ統合が行わなければいけないのだ。

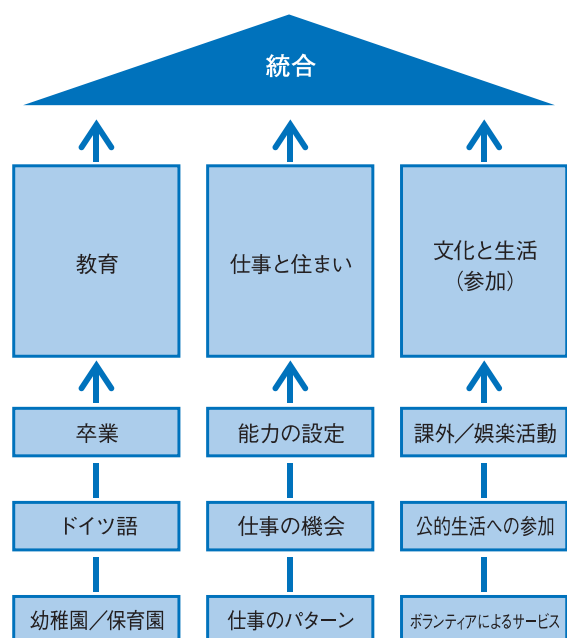
二つ目に、統合は短期間ではなく、長期間にわたって社会全体で取り組まなければならないことである。

三つ目に、統合が地方行政の仕事であるならば、地方行政は、あらゆる分野で各課題に取り組むべきである。すなわち、統合を、単に社会問題として捉えるのではなく、都市計画の問題としても位置づける必要があるのである。そのため地方行政は、全般的かつ長期的な戦略を立てたうえで、その戦略を、定期的に検証しなければならない。行動計画は、一度立てただけでは不十分であり、現状に合わせて、コンセプトを見直

していかなければならない。つまり地方行政は、社会的、政治的、経済的關係者とのネットワーク作りを図りながら、統合に向けたすべての努力をコーディネートするための中心的な行為者になるべきなのである。

要するに、移民の背景を持つ人々は、社会構成のプロセスの中へ統合されていかなければならない。その統合に関わるあらゆる活動は、詳細で有効な社会計画に基づくべきであり、その社会計画を立てるプロセスは、社会生活の中の細かい部分まで考慮に入れたものでなければならないのである。こうした考えのもと、シュトラウピング市で不可欠と考えている基本的活動を図で表した。（図参照）

ただ、図で表した様々な基本的活動は、地域の条件に適合させる必要がある。それと同時に、基本的活動の持つポジティブ・アクションというコンセプトは、移民にも、受け入れる側の社会にも、要求されるものである。すなわち、統合とは、一方的に推し進めるだけでなく、求められるものでなければならない。また、社会的統



合政策のプランニングと、その計画の長期的な実施にあたっては、移民と受け入れ社会との相互関係性の重要性とあわせて、その社会の発展における効果も、常に焦点となるべきであることも強調しておきたい。

### 市の具体的な取り組み

さて、シュトラウビング市が移民の統合のために、どのような活動をしているのか、具体的な例から説明したい。

まず、教育についてである。デイケアセンターや学校における青少年向けの社会福祉事業のキーワードは、移民の背景を持つ子供の親の積極的参加を促すための働きかけである。特に、初等教育の時期は、子供たちの親に働きかけて、彼らを統合プロセスに参画させる最良の機会である。そのため、例えば、民族的マイノリティの子供の親が学校の中で仲介役として教職員を補助する「コッシー (KOSSI)」プロジェクトや、青少年保護のために親同士が仲間として互いにコンサルティングを行う「ペアレント・トーク」プロジェクトに取り組んでいる。これらのプロジェクトは、移民の背景を持つ子供の親に学校・教員や、他の親と接点を持ちながら仕事をしてもらうことで統合プロセスに参画させる試みなのである。また、こうした統合プロセスへの参画をサポートするため、家族向けの支援窓口の開設や、親のためのミーティングセンターの設置、乳幼児向けのサービスの提供なども行っている。さらに、乳幼児向けの福祉サービスを提供する「コーキー (KOKI)」プロジェクトや、教育に関するフルタイムの調整担当部署の開設 (ロングライフ・ラーニング) も進めている。

次に、仕事と住まいに関する取り組みである。居住に関わるものとして、社会的視点に基づく都市再編成プロジェクト「ソーシャル・シティ」を進めているほか、市議会において公営住宅建

設を促進する決議を出すなど住まいの確保・向上のための取り組みを行っている。仕事に関しては、労働当局と協力して、雇用機会のためのレギュラープロジェクトを構築しており、特に青少年向けの社会福祉事業に取り組むための法案対策を講じている。

三つ目に、文化と生活に関わる試みである。移民はあらゆる機関を通じてドイツ語学習のためのホスト・ファミリー (ゴッド・ペアレンツ) を要請することが可能であり、ボランティア活動のための調整担当部署を設置し、支援をする側と受ける側のマッチングを図っている。また、外国籍住民の声と利害を市運営に取り入れることができるよう、外国籍住民のみによって構成される諮問会議を市議会に設置したほか、定期的に住民間のラウンドテーブルを実施している。また、国際文化センターや、スポーツ施設、異なった宗教間のミーティングなどを通じて異文化交流・理解を促進させている。

### 統合とは何か

最後に「統合 (インテグレーション)」の概念そのものにも触れておきたい。少なくともドイツでは、複数の文化による社会の多様性は、もはや後戻りできない現象であり、こうした現実に向き合い、その現実を踏まえた視点に立つことが大事であろう。またドイツに移住してきた移民も、ドイツの価値観や規範を受け入れなければならない。しかし、新しく移住先の価値観、規範を受け入れるということは、自分の文化的アイデンティティを捨てることを意味するのではない。人は、服のように、自らのアイデンティティを着替えることはできないからだ。移民を受け入れることによって社会は変わる。また、こうした社会の力とは、多様性の中での結束によってこそ生まれるものなのである。



## 日本は曲がり角

**サウラ:** 移民政策を決めるのが国であるとするならば、実際に入ってきた移民は、学校や会社、地域のコミュニティといった社会の多様な組織の中に入って行く。移民をどう受け入れていくかは必然的にローカルレベルの対応を必要とするのである。ディスカッションに入る前にまず、日本の状況について、志甫准教授と毛受氏に伺いたい。

**志甫:** 東京の方は、東京以外の地域の状況を、リアリティーを持って認識できているだろうか。「東京で政策を立て、それを地域で進める」という考え方から一歩踏み出し、それぞれの状況に見合った地域政策を立て、実際に実行できているかどうかを把握することが重要であるとの認識のもと、日本の労働市場の状況を簡単に見てみたい。

日本は本当に景気がよいのか。確かに株価は上向き、完全失業率は3.1%と、好景気を支持するデータは幾つもある。同時に、現在の労働力人口は約6,648万人と過去最高だった1995～2003年に次ぐレベルであるが、生産年齢人口(15歳～64歳)は2016年に7,633万人と、ピーク時の1997年から1,000万人以上減っている。生産年齢人口が縮小する中で労働力人口がこのように高い水準にある現況は、女性や高齢者の活用が大分進展していること、さらには、これ以上労働力人口を増やす余地がそれほど残っていないことを示唆している。

また、2015年の合計特殊出生率は1.46で、1.50だった1994年に次ぐ高さだ。しかし、子供を産める年齢の女性が減少しているため、合計特殊出生率が上がったとしても生まれる子供の数は増えない。つまり、現在の労働市場の逼迫状況は、景気循環的なものではなく、構造的なものであることを強調したい。

一方、国内の人口移動では、地方から首都圏への流出に歯止めがかからない。首都圏以外では、愛知県、福岡県、大阪府で社会増が見られるぐらいで、その数値もそれほど高くない。こうした状況から、社会経済の維持が難しくなっているという地方の実態を無視することはできないだろう。

最後に、2016年6月時点で日本には約230万人の外国人(特別永住者34.4万人を含む)が住んでおり、半年で約7万人が増加した。この急激な増加は、多くの関係者も驚くものである。また、2016年10月時点で、日本の外国人労働者(特別永住者を含まない)は108万人を越えている。政府が積極的な受入れを謳う専門的・技術的分野の在留資格を有する者が約20万人にとどまり、技能実習生と留学生のア

ルバイトがそれぞれ約21万人と、就労目的ビザ以外で日本に在留する外国人が大きなボリュームを占めている。この他、約6万人にのぼる不法残留者の就労等を考慮すると、日本で実際に働いている外国人はさらに多くなるだろう。

**毛受:** 東京と地方とでは温度差があるとの話があった。確かに東京にいと人口減少の実感がないだろうが、地方ではゴースタウン化した町が増えている。こうした地域の現状を、経済だけでなく、文化の問題としても捉えるべきである。今起きている町の高齢化、集落の消滅は、集落をベースに創られてきた地域文化がなくなる文化的危機でもあるのだ。

さらに、社会の持続可能性についても考えるべきであろう。例えば、2035年の山形県は、85歳以上が一番多い人口層となる。山形が特別なわけではなく、47都道府県のうち40県ぐらいが類似した状況になるだろう。また、日本全体で過去10年間約5,000校が廃校となり、2040年代には年間100万人人口が減少するという。このことは、社会そのものの形が変わることを意味し、日本が今後も持続可能な社会となりうるかが問われているのではないだろうか。

最後に、日独の違いについて触れたい。一昨日ドイツの方々と、新宿区の多文化共生施設を見学した。ドイツの方々は、大半の日本語教室が、国からの支援がまったくないなか、ボランティアによって支えられていることに一番驚いていた。また、ドイツではドイツ語学習コースとは別に、ドイツでの生活のためのコースがあるが、日本では市役所で届出を出す時に、多言語の生活ガイドブックが渡されるだけだ。それを受け取るだけで、外国人が日本の生活に溶け込んで、能力が発揮できるだろうか。

さらに、外国人受け入れに関する日独のスタンスの違いも指摘したい。ドイツでは、「ウェルカム・カルチャー (Welcome Culture)」といい、国が率先してドイツに来る外国人を暖かく迎え入れようとメッセージを出しており、連邦移民難民庁のホームページにも「Welcome to Germany」と書かれている。日本にも、20年前ぐらいから自治体を中心に多文化共生への取り組みが始まり、現在1,800ある自治体の約40%が、多文化共生推進プランを作成した。つまり、ドイツと異なるのは、地域で受け入れ基盤が作られつつあるものの、政府の包括的な政策がないがゆえに、そういった取り組みが支えられていない点だろうと思う。

## 課題解決に向けたアクター間の協力

**サーラ:** 日本からだ、ドイツは国の支援、取り組みが活発に行われていると見られるが、実際は市民レベルの活動が重要な役割を果たしている。日本側の二人の話を受けて、ジーヴェルト氏に、この市民レベルの活動について伺いたい。

**シーヴェルト:** ドイツでも市民活動は大変重要な役割を担っており、難民が殺到した2015～2016年でも、市民によるボランティア活動が大きな手助けをした。ただ、緊急時にボランティア活動は多くの役割を果たすが、長期的な対応には、政治がしかるべき枠組み作らなければならないということも強調しておきたい。

一方、移民の社会統合に取り組む市民団体は、連邦政府や、地方政府、またEUより資金援助を得て、

あるいは経済団体と協力して移民、難民の労働市場への統合を促す活動を行っている。例えば、市民団体が移民、難民の技能・能力を見極める役割を担うことで、移民・難民と企業のミスマッチを減らす仕組みづくりが行われている。政府のプログラムが中心的な役割を担うのは当然のことだが、それがうまく機能するためにも市民団体は必要不可欠といえる。

**サーラ:**日本を巡る話の中で、地方から都市への人口流出や、外国人児童に対する義務教育体制の不備が指摘された。移民の統合において学校は重要な役割を果たせると思うが、ドイツでの学校の役割、そして地方都市の人口問題について、ヴァンマー氏にお聞きしたい。

**ヴァンマー:**地方都市における人口動態の変化は、地域によって大きく異なる。例えば、シュトラビング市のあるバイエルン州では、州都のミュンヘンは人口が増加しているのに対して、ある地域では0~20歳の人口が40%まで減るとの将来人口予想が出ている。こうした地域毎の違いが、州レベル、国レベルに与える影響は非常に恐ろしいものだろう。幸いなことに、シュトラビング市は、死亡者数が出生者数を上回っているものの、新規流入により現在の人口規模を維持できており、今後も同様であると予想される。

一方、これまでの経験から、学校は、知識を伝える場から、社会化のプロセスの中で重要な役割を果たす場へと変わりつつある。例えば、シュトラビング市では、20年前から学校にソーシャルワーカーをおき、教育以外の問題にも対応できる体制作りを努めてきた。また、外国人児童の不登校を減らすために、親がパートナーとして学校業務に携われるプログラムを実施するなど、これまで焦点を当ててこなかった課題の解決にも力を入れている。

### 何が現在の脆弱さを作り出しているのか？

**サーラ:**ドイツの話を受けて、日本との違いや共通点など、志甫准教授の意見を伺いたい。

**志甫:**日本とドイツとの違いとして三つ挙げたい。一つ目は、行政や経済活動の東京への一極集中である。

二つ目は、日本で長く暮らしたいという気持ちで日本にやって来る外国人が必ずしも多くないということである。南米日系人に代表されるように、出稼ぎのつもりで来日し、本人たちも意図しない形で滞在が長期化する傾向も見られた。このような人たちに、社会統合施策に前向きに取り組んでもらえるよう動機付けをすることは、決して簡単ではない。

三つ目は、ボランティア活動は日本でも根付いてきているが、組織化されたNPO/NGOが十分な財源を持っていないことである。例えば、ドイツでは、国際会議などで連邦政府の職員とNGO関係者が一緒に参加し議論をすることが珍しくない。日本ではNPO/NGOが国際会議に関係者を派遣することは、財政的なこともあり容易ではない。日本でも、市民団体が自治体などと協力して大きな役割を果たす必要不可欠な存在であるという、お墨付きのようなステータスの確立が必要ではないかと感じる。

**サーラ:**私自身の経験から、日本でもNPO/NGOが、情報提供や日本語教育、文化交流など様々な活

動を行っている。この点について、毛受氏にも意見を伺いたい。

**毛受:**外国人に関わる活動としては、例えば、医療の問題や、外国人技能実習生の人権侵害の問題など様々な活動が行われているが、最も多いのは日本語教育ではないかと思われる。

先ほど触れた新宿区での見学の際に、日本語教室が抱えている問題を訪ねたところ、「ボランティアなので場所確保が難しい」、「日本語を教えるボランティアが高齢化している」との話があった。日本政府から、外国人に対して長く働く、長く住む存在というお墨付きがないがゆえに、外国人に関わるボランティア活動、NPO/NGO活動へのサポート体制が整っておらず、NPO/NGOの方々は中途半端なところで活動しているというのが現状だろう。

志甫准教授も触れたが、近年在留外国人が急増している。特に、働くことを目的に来日するいわゆる出稼ぎ留学生や、技能習得ではなく働くために来る外国人技能実習生の急増を指摘したい。つまり、人手不足が構造化しているなか、その人手不足を補うルートが、合法違法の境界線の上で作られているのが実態ではないだろうか。きちんとした制度を作らないことによって、企業は適切ではない形で外国人を雇わざるをえない、またそれによって外国人も人権侵害におかれやすいというモラルハザードの問題が生じるのではないかと、危機感を覚える。

## フロアとの質疑応答

**質問:**日本に住んでいる移民として質問、問題提起をしたい。まず、私は、35年前から在留資格「永住」は持っているが、市民的権利として「継続して居住できる権利」が与えられたわけではない。こうした法的枠組みのなかで、果たして外国人が日本に長く住みたい、ずっと日本に住みたいと思うだろうか。二つ目に、親と子供の間の言葉の問題、つまり母国語の問題である。子供に母国語教育がされないことによって、親と子供とのコミュニケーションに困難が生じる。これらは、社会の多文化化によるメリットについての認識欠如を意味し、メリットが感じられないところに人は来ないという危機感を持つべきである。

**志甫:**どういった法的枠組みを提供すれば日本が魅力的になりうるかは、日本に長く住んでいる外国人と、新たに来る外国人とで異なる側面があると思う。ただ、現在の日本は、「門戸を開ければ大勢の人に来てもらえる」と、ある意味自信過剰なところがある。高度人材に限らず良質な人材をめぐる獲得競争が世界的に激しくなっていくなか、日本をどう魅力的な行き先にしていくかを真剣に考えるべきだろう。

また、外国人の社会統合を人的資本の蓄積と結び付けて考える必要もあろう。日本で様々な教育や研修を受けたことが母国への帰国後にも活きる、すなわち来日前より良い職業に就き、より良い生活水準を享受できることに繋がるような工夫を施す発想が、日本に永住するつもりのない外国人に対する社会統合においては重要なのではないか。さらに学校でも、外国人をどう教育するかだけでなく、どうすれば外国人の子弟の存在が日本人の子供たちにプラスの教育効果を及ぼすのかという視点も必要である。そういった視点を日本人が持てるようになる対日本人教育も大事になってくると思う。

**質問:**日本でも外国人児童の不登校が問題となっている。ヴァインマーさんから親にミニ・ジョブを与えたという不登校問題への取り組みの紹介があったが、もう少しご説明願いたい。



**ヴァンマー:**この取り組みは、ドイツ国籍でありながら、家ではドイツ語をしゃべらないような特殊なグループを対象としたユニークなものだ。家でドイツ語をしゃべらないので、子供が学校に行きたがらない。様々な対策を打ってもうまくいかないという現状に対して、これまでの発想を変え子供と親を学校のパートナーとして迎え入れようと、親に学校でのミニ・ジョブを提供した。例えば、「シンティ」と呼んでいるが、学校でアシスタント業務を担当してもらったり、学校内の様々なプロジェクトに携わってもらったり、問題を多く抱えている学校では子供の相談役を務めてもらったりしている。親たちは、学校でしっかり役割を担うことで学校のことが理解できるようになり、また子供たちにも認めてもらえていると感じるようになり、少しずつ状況は改善していった。ドイツの場合は、義務教育なので不登校となると罰金を支払わせる方法もあるが、従来の方法ではなく、親に直接働きかけ、一人のパートナーとして巻き込むことで、最終的に不登校など子供の抱えている問題の解決につなげようとした試みである。このプロジェクトの運営は、ボランティア活動と、自治体からの資金援助に加えて、連邦政府レベルではこうしたプログラムがないため、市から政府に直接働きかけて助成をもらうようにしている。

**質問:**他国に移住する人は特定の階級、例えば上流階級、下流階級といった社会階級との関連性を考える必要があると思うが、移民受け入れにおける社会階級の問題をどう考えるのかについて、日本の方にお聞きしたい。

**毛受:**日本に住んでいる外国人の社会階層についての質問だと思うが、在日コリアンの方々と日本人との経済格差はほとんどないとの調査結果を見たことがある。ただ、エンターテイナーとして来日したフィリピンの方や、日系ブラジルの方の中には、日本語が不十分なゆえに安定的な仕事に就けず、格差が生じていることはあろう。今後、オーストラリアやカナダのようにその国にとって必要な人を受け入れるというスタンスに立って、移民政策の中にどういう人を受け入れるかを考える時は、高校卒業以上といった学歴や、日本語能力など一定の基準を設けることになると思う。人道的な立場から受け入れる難民とは異なる側面があろう。

**サーラ:**以上を以って、パネルディスカッションを終わらせたい。本日の議論を通じて、日本とドイツにおいて議論されている論点、課題が明確にされたのではないと思う。ドイツの「ウェルカム・カルチャー」の話があったが、この言葉は数年前にできた新しい言葉である。その前は、移民に対してドイツ社会・文化に合わせることを求めており、「Deutsche Leitkultur (Leading Culture, ドイツの主導文化)」の定義とその必要性を巡る論争が展開されたが、最近はこの言葉を聞かなくなった。

日本も状況が変わり、日本で仕事をしたい留学生や、外国人が増え、日本の企業もそうした外国人を採用したいという声が聞かれるようになった。しかし、どこに問い合わせればよいか、どこに相談すればよいか分からないとの声も多く聞く。現在はそのような支援体制がまだ十分に整っていないかもしれない。人の移動、そしてその移動を秩序あるものにするためのルール作りには色々なチャレンジがあろう。今日の議論を伺い、日独両国もそのようなチャレンジから例外ではないことを改めて感じた。

## Executive Summary



On February 22, 2017, the Japan Center for International Exchange (JCIE) and the Friedrich-Ebert Foundation (FES) co-hosted a symposium on “Shift of Demography and Global Movement of People - How do Japan and Germany deal with this?” at the International House of Japan in Tokyo. German and Japanese politicians and experts were invited to discuss the common challenges of an ageing population.

Germany has experienced a major policy shift leading to the acceptance of larger numbers of immigrants in the 2000s. In 2015 nearly one million refugees had entered the country. The purpose of this symposium was to share the German experience with Japan and to learn from them in exploring how both countries can better cope with an influx of immigrants in the future.

### Part 1

#### Keynote Speeches

One German and two Japanese politicians gave the opening keynote speeches. Dr. Rolf Mützenich, a member of the German Bundestag, emphasized that Germany has a long history of migration with neighboring countries and that this history is part of the foundation of the government’s current policy of proactively accepting immigrants and refugees. The recent surge of refugees, however, has triggered mixed reactions among the population, including those of fear and violence.

Regarding the refugee crisis, the government has to tackle the issue from two dimensions: First, it has to promote fundamental measures to prevent the surge

of refugees as a consequence of military conflicts, climate change, etc. These not only include direct humanitarian aid such as food and accommodation, but also the development of a framework for accepting refugees equally from international society. Second, it must promote the acceptance of immigrants in Germany by facilitating a paradigm shift toward a new national identity. Measures to assist immigrants with their integration and measures to protect the rights of German citizens while creating a welcoming environment must be pursued hand in hand.

Mr. Taro Kono, a member of the Japanese House of Representatives, explained that immigrants in Japan have already made considerable contributions to society though they are not widely appreciated. Under the current government, several policies have been implemented, such as the expansion of the Technical Internship Training Program (TITP) as well as the acceptance of foreign residents to so-called National Strategic Special Zones. Mr. Kono also pointed out several problems with the current system, in which many unlawful acts are being committed. Despite the official purpose of TITP being to promote international development, it is widely used as a means to hire foreign workers at low wages. The special status given to the *nikkeijin* (mostly South Americans of Japanese descent), which allows them to work freely in Japan, also has problems of its own, because it does not take into account their limited Japanese language capacity and does not provide sufficient education for their children. He

called for immediate attention to discuss at length a comprehensive new immigration policy that will resolve these problems and allow foreign workers to stay on a more permanent basis with full rights and benefits.

Mr. Masaharu Nakagawa, another member of the House of Representatives, pointed out that Japan has avoided discussion on immigration policies until now and has accepted foreigners only through piecemeal policies - which have led to many problems regarding human rights, education and labor. Thus, it is important to get the discussion started to formulate comprehensive immigration policies and build a national consensus. To start, he explained his recent efforts to formulate a legal framework of Japanese language education for foreigners, which will eventually help integrate immigrants into society.

## Part 2

### Panel Discussion on Immigration Policy from a Sociopolitical Perspective

Ms. Katrin Hirsland presented the



current German policies on immigrants and refugees. Referring to statistics, she summarized the trends in immigration as follows: The majority of new immigrants are males under the age of 40. While those coming from outside the EU are limited in number, except in cases of family reunification, there has been an increase in refugees seeking asylum in Germany in the last two years.

The sudden surge of refugees caused confusion among governmental agencies and resulted in a negative national sentiment toward refugees within German society. The government is trying to introduce a more refined system to handle incoming refugees. However, challenges still remain in areas like education and vocational training for the children of those refugees.

After her presentation, a panel discussion was held featuring Dr. Mützenich, Mr. Kono, Mr. Nakagawa, Ms. Hirsland and Mr. Tetsuya Jitsu. Mr. Jitsu pointed out that reactions in Japan towards immigrants and immigration policies are very emotional and often negative. He emphasized the important role of the Japanese media in disseminating objective informative reports and promoting healthy and rational discussion on this issue. Considering the structural shortage of workers in Japan, Mr. Kono called for consideration of a policy which would welcome foreigners based on facts and objective information.

Mr. Nakagawa emphasized the need to establish a system that will not damage the labor environment for Japanese workers, and the need to present concrete

recommendations such as Japanese language education for foreigners.

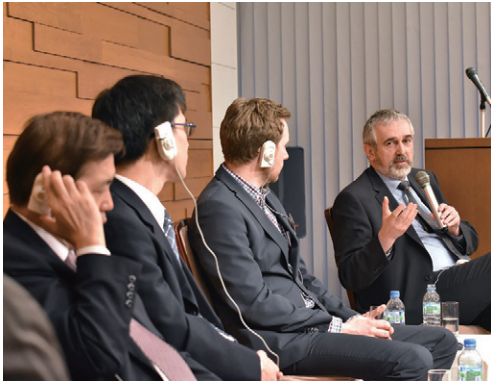
Dr. Mützenich urged the German government to continue to improve the system for accepting immigrants and refugees, and to build a consensus on immigration policies. It is crucial for Germany to accept foreigners not as short-term workers but as permanent residents to be treated equally among fellow Germans. Ms. Hirsland emphasized that language education should be a path to secure jobs for foreigners and that sharing facts about immigrants and refugees with the general public is very important.

Mr. Tomoyuki Isoyama, as moderator, pointed out that Japan needs to hold a national debate on immigration policies and learn from the rich experiences of Germany, both its successes and failures, to formulate policies and form visions rooted in reality.

### **Part 3**

#### **Panel Discussion on Social Integration Policy from a Local Community and Labor Perspective**

Mr. Stephan Siebert pointed out that the integration of immigrants into the labor market is affected by individual motives behind the decision to migrate and whatever labor-related culture and customs these people were raised in. There should be a systematic framework that acknowledges occupational certificates and training as an essential component of integration. He explained how support is given in the process of engaging immigrants in jobs, and



emphasized how it should be based on their needs and show clear results.

Mr. Markus Wimmer focused on the fact that the local community is where integration of immigrants takes place; thus, a long-term commitment of the community is inevitable. He also emphasized the need for a holistic plan of integration.

Dr. Kei Shiho explained that the current labor shortage in Japan is not a transient phenomenon but a lasting and structural one due to the decreasing number of Japanese women who are of child-bearing age. There is an increasing population shift to Tokyo from the rest of Japan, in spite of government efforts to counter the trend, and also a clear perception gap between people living in Tokyo and those living in other parts of Japan. He also pointed out how the lack of a legal framework for foreign workers makes them vulnerable in Japan.

Mr. Toshihiro Menju explained that Japanese local communities face a problem of sustainability due to accelerating depopulation. The severe shortage of workers has caused an irregular flow

of foreign workers, which can lead to future social issues. At the same time, he mentioned that local communities have a long history of hosting foreign residents but the lack of cohesive national policies hinders the efforts of local governments and NGOs.

Mr. Siebert indicated that the partnership between government and civil society is imperative for successful integration, and that governmental commitment is essential for the sustainability of any and all programs for immigrants and refugees.

Mr. Wimmer discussed the role of local schools, which serve as places for providing education as well as for integrating immigrant families into the community.

To wrap up, moderator Dr. Sven Saaler concluded that the symposium helped enhance mutual understanding of common demographic issues and highlight different approaches required for Japan and Germany. It also served to share experiences and ideas to pave the way for the future.

After the symposium, an informal get-together was held for all participants to continue the exchange of opinions.

## ■ 登壇者の略歴

### 1. 基調講演



#### ロルフ・ミュッツエニヒ 連邦議会議員 (社会民主党)

2002年より社会民主党所属の連邦議会議員。ケルン大学で政治学、歴史、経済を学び、1991年にブレーメン大学より博士号(政治学)を取得。1976年に社会民主党入党後、ノルトライン＝ヴェストファーレン州議会議員及び連邦議会議員のスタッフとして主に政治分野を担当。2002年より連邦議会の外交委員会に所属し、外交及び安保政策分野で活動。連邦議会の中近東作業部会の委員長(2006-2009)、社会民主党の外交政策スポークスマン(2009～2013)を歴任。2013年より社会民主党の外交・安保・人権作業部会の副委員長を務める

#### Rolf MUETZENICH Member, German Bundestag (Social Democratic Party)

Rolf Mützenich is a member of the German Bundestag for the Social Democratic Party of Germany (SPD) since 2002. He studied political science, history and economics at the University of Cologne and earned his PhD in political science at the University of Bremen in 1991. He has been a member of the SPD since 1976 and has worked extensively in the field of politics as a staff to several members of the German Parliament and the State Parliament of his home state of Nordrhein-Westfalen. He has been a member of the Bundestag Committee on Foreign Policy and has worked in the field of foreign and security policy since 2002. From 2006-2009, he was head of the Parliamentary Discussion Group on the Near and Middle East, from 2009-2013 foreign policy spokesman for the Parliamentary Social Democratic Party. Since 2013, he is deputy chairman of the Parliamentary Social Democratic Party (for Foreign Affairs, Security Policy, and Human Rights).



#### 河野 太郎 (こうの たろう) 衆議院議員 (自民党)

民間企業での勤務の後、1996年に神奈川第15区より衆議院議員として初当選。その後、消費者基本法や臓器移植改正法を議員立法として提出。総務大臣政務官、法務副大臣、衆議院外務委員長等を経て、2015年10月に内閣府特命担当大臣(消費者及び食品安全、規制改革、防災)及び国家公安委員会委員長に就任し、2016年8月まで在職。現在、7期を迎え自由民主党行政改革推進本部長、衆議院消費者問題特別委員会筆頭理事を務める。米国ジョージタウン大学卒業。

#### Taro KONO Member, House of Representatives (Liberal Democratic of Japan)

Taro Kono is a seventh-term Liberal Democratic member of the House of Representatives, concurrently serving as head of the House Special Committee on Consumer Issues and LDP's Administrative Reform Promotion Office. Starting his career in the private sector working for Fuji Xerox, he was first elected to the House of Representatives as a Liberal Democratic member in October 1996. He served in Prime Minister Koizumi's third cabinet as senior vice minister of justice from November 2005 to September 2006. He then served as chairman of the Foreign Affairs Committee of the House of Representatives until 2009. In 2015 he was appointed minister in charge of Administrative Reform/Civil Service Reform as well as chairperson of the National Public Safety Commission and resigned in 2016 upon reshuffling of the cabinet. He graduated from Georgetown University, having also attended the Central School of Planning and Statistics (SGPiS) in Warsaw, Poland in 1984.



**中川 正春**（なかがわ まさはる） 衆議院議員（民進党）

国際交流基金、三重県議会議員を経て1996年より衆議院議員（7期目）。民主党政権下で、文部科学大臣、定住外国人政策を担当する内閣府の特命担当大臣等を歴任。また、民主党外国人労働者問題調査会においては座長を務めた。現在、民進党外国人の受け入れと多文化共生社会のあり方を考える議員連盟会長、日本語教育推進議員連盟会長代行等を務め、外国人の受け入れのあり方について検討し、必要な法整備を目指している。米国ジョージタウン大学国際関係学科卒業。

**Masaharu NAKAGAWA** Member, House of Representatives (Democratic Party)

Masaharu Nakagawa started his career at the Japan Foundation. He then ran for public office and served as a member of Mie Prefectural Assembly for 12 years (3 terms) prior to being elected to the House of Representatives in 1996. During the administration of the Democratic Party of Japan (DPJ), he held ministerial posts such as minister of education, culture, sports, science and technology, and minister of state for policies for foreign residents. He was chairman of the Foreign Workers Problem Study Group of DPJ. Currently, he is chairman of the DP Parliamentary League Association for promoting the acceptance of foreigners and multicultural coexistence society, and acting chairman of the Parliamentary League Association for Promoting the Education of Japanese Language, examining ways to accept foreigners, and aiming for necessary legislative improvement. He graduated from the School of Foreign Service at Georgetown University.

## 2. パネルディスカッション

### 「外国人政策—政治社会的視点から」



**磯山 友幸**（いそやま ともゆき）

経済ジャーナリスト、株式会社経済戦略構想 代表取締役

1962年東京生まれ。早稲田大学政治経済学部卒業。日本経済新聞で証券部記者、同部次長、チューリヒ支局長、フランクフルト支局長、「日経ビジネス」副編集長・編集委員等を務め、2011年3月末で退社、独立。著書に『国際会計基準戦争完結編』『ブランド王国スイスの秘密』（いずれも日経BP社）等。共著に『オリンパス症候群』（平凡社）、『株主の反乱』（日本経済新聞社）。現在、経済政策を中心に政・財・官を幅広く取材中。早稲田大学政治経済学術院非常勤講師、上智大学非常勤講師。静岡県アドバイザーも務める。

**Tomoyuki ISOYAMA** Journalist; CEO, Japan's Think Tank for Strategy of Political Economy

Tomoyuki Isoyama, born 1962 in Tokyo, is an independent journalist. He had originally joined the Nikkei after graduating from the Department of Politics and Economics of Waseda University. At the Nikkei, he served as deputy director of Securities Department as well as bureau chief in Zurich and Frankfurt. He also served as deputy managing editor and member of the editorial board for Nikkei Business. His works include “War on International Accounting Standards” and “Brand Kingdom, Switzerland.” He became an independent journalist in March 2011 and currently reports on politics and economics. He is also a lecturer at Waseda University and Sophia University and an advisor to the Shizuoka Prefectural Government.



### **カトリン・ヒルゼラント** ドイツ連邦移民難民庁総合政策企画局長補佐

テュービンゲン大学で政治学、日本学、異文化コミュニケーションを学び、修士号を取得。ベルテルスマン財団にてプロジェクト・マネジャーとして異文化教育及び統合についての国内・国際的プロジェクトを担当。その後、2003年、移民と統合に関する専門委員会（委員長：リタ・ジュスマート、元ドイツ連邦議会議長）のメンバーとして、連邦移民難民庁に入庁。2007年より2012年秋まで、「統合支援における中心的課題」を担当するチームを含む統合部門において数々のチーム長を歴任。2012年秋より2016年春まで連邦移民難民庁の主席補佐官を、2015年春までは広報担当を務めた。現在は、同庁にて局長として戦略策定と政治コミュニケーション、報道、広報含む総合政策企画全般とともに、連邦政府機関および主要戦略パートナーとの連絡調整も担っている。

### **Katrin HIRSELAND Deputy Head, Directorate-General for Policy Planning and General Issues, Federal Office for Migration and Refugees**

Katrin Hirseland studied political science, Japanese studies and intercultural communication and holds an MA from the University of Tübingen, Germany. Prior to joining the Federal Office for Migration and Refugees, she worked for the German Bertelsmann Foundation as a project manager, running several national and international projects in the field of intercultural education and integration. She joined the Federal Office for Migration and Refugees in 2003 as a staff member for the Expert Committee on Migration and Integration, headed by former President of the German Parliament, Prof. Dr. Rita Süßmuth. Between 2007 and 2012 she served as head of several units in the integration department, including the unit on “central issues of integration support.” From 2012 to spring of 2016 she served as chief of staff of the Federal Office for Migration and Refugees and until spring of 2015 served also as its speaker. She currently is deputy head of the Directorate-General for Policy Planning and General Issues, which includes the press-office, public relations as well as strategic planning and political communication. She serves as the liaison between the Federal Office and key strategic partners.



### **実 哲也 (じつ てつや)** 日本経済新聞論説副委員長兼編集委員

1982年に日本経済新聞社に入社。経済部記者を経て、ニューヨークやロンドンに駐在し、米欧経済や金融市場を担当。その後マクロ経済や経済政策担当の編集委員兼論説委員を務めた後、2004年から4年間、ワシントン支局長。編集局次長兼経済金融部長等を経て2011年4月から現職。著書に『米国草の根市場主義——スモールプレーヤーが生むダイナミズム』（1998年、日本経済新聞社刊）、『悩めるアメリカ 不安と葛藤の現場から』（2008年10月、同）等。

### **Tetsuya JITSU Deputy Chief Editorial Writer, The NIKKEI**

Tetsuya Jitsu is deputy chief editorial writer of the Nikkei, a leading economic newspaper in Japan. He joined NIKKEI Inc. in 1982 as a staff writer, and has been writing a wide variety of articles on economic and financial issues both in Japan and abroad. During his career at the Nikkei, he was stationed as foreign correspondent in New York and London. From 2004 to 2008, he was assigned bureau chief of the Washington D.C. Bureau in the U.S., where he covered presidential elections and other political news as well as economic issues. Upon returning to Japan, he was appointed deputy managing editor of the Nikkei in charge of economic news reporting, prior to assuming his present position in 2011. Born and raised in Tokyo, Mr. Jitsu holds a BA in politics from the University of Tokyo.



### 3. パネルディスカッション

#### 「外国人の社会統合—地域・労働市場の視点から」



#### スヴェン・サーラ

上智大学国際教養学部教授、フリードリヒ・エーベルト財団東京事務所代表

1999年ボン大学文学部日本研究科博士号取得。マールブルグ大学日本研究センター講師、ドイツ-日本研究所人文科学研究部部長、東京大学 大学院総合文化研究科・教養学部准教授を経て、2008年より現職。国際関係史、近現代日本史に関する著書・共編著15冊の他、論文多数。近刊にはRoutledge Handbook in Modern Japanese History、『史料でみる汎アジア主義』等がある。

**Sven SAALER** Professor, Sophia University, Representative of Friedrich-Ebert-Stiftung in Tokyo

After earning a Ph.D. in Japanese Studies and history from Bonn University in 1999, Sven Saaler was Lecturer at Marburg University, Head of the Humanities Section of the German Institute for Japanese Studies (DIJ) and Associate Professor at The University of Tokyo. He has written, edited and co-edited more than 15 books on international relations and Japanese history, including the Routledge Handbook in Modern Japanese History (2017) and Pan-Asianism. A Documentary History (2 vols., 2011).



#### シュテファン・ジーヴェルト

ベルリン人口開発研究所移民・労働市場部長

1982年ドイツのハンブルク生まれ。マーストリヒト大学より国際経済学の修士号を取得。専門は、社会経済、応用計量経済学。ガスマン・コンサルティングと世界銀行にて社会保障問題についてのコンサルタントを務めた。2008年よりベルリン人口開発研究所にて、主に移民と統合、人口動態の変動による経済的影響を担当。

**Stephan SIEVERT** Head, Department of Migration and Labour Market, Berlin Institute for Population and Development

Stephan Sievert, born 1 March 1982 in Hamburg, has been employed at the Berlin Institute since 2008. He earned his MSc degree in international economic studies from Maastricht University where he majored in social economics and applied econometrics. Alongside his studies, he worked as a consultant to Gassmann Consulting and the World Bank on social security issues. At Berlin Institute, he is mainly dealing with topics related to migration and integration as well as the economic consequences of demographic change. He heads the Department of Migration and Labour Market.



### マルクス・ヴィンマー シュトラウビング市社会サービス室長

福祉教育者であり、25年以上をシュトラウビング市役所に勤務。社会福祉は、4年間のドイツ連邦軍兵隊を除隊してからレーゲンスブルグで社会福祉を勉強。フリーランスとして成人教育分野で働いた後、シュトラウビング市の青少年福祉事務所に12年間勤務し、フィールドマネージャーに抜擢される。10年前から現職の社会サービス室長に着任。青少年の社会福祉や関連事業および無償の福祉ケアが主な担当内容だが、市内在住のホームレスや難民対策も管轄下にある。市からは、バイエルン州都市連盟への代表を務め、連盟の中にある青少年保護サービス推進に携わる理事会にも籍をおく。

### Markus Wimmer Head, Office for Social Services, City of Straubing, Germany

Markus Wimmer is a certified social pedagogue and has worked for the City of Straubing, Germany for over 25 years. After serving as a soldier in the Germany Army (Bundeswehr) for 4 years, he studied social work in Regensburg. Prior to joining the City of Straubing, he worked for a few years as a freelance employee in the sector of adult education for different companies. He then joined the Office of Youth Welfare in Straubing, where he worked for 12 years and was promoted to field manager. For 10 years now, he has served as head of the Office of Social Services in Straubing. He is responsible mainly for youth welfare, youth social work, and the promotion of free welfare care, but also for taking care of the homeless and refugee populations in the city. As a representative of the Bavarian Association of Cities, he is a member of the executive board of the Aktion Jugendschutz, an association commissioned by the Bavarian government to develop youth protection services.



### 志甫 啓 (しほ けい) 関西学院大学国際学部准教授

1977年生まれ。関西学院大学大学院修了、博士号（経済学）取得。九州大学講師、関西学院大学専任講師を経て現職。専門は国際的な人の移動研究、労働経済。(株)リクルートワークス研究所客員研究員、カルトン大学（カナダ）公共学部経済学科客員教授等を歴任。現在、福岡県外国人技能実習生受入組合連絡協議会顧問も務める。最近の主な論文に「外国人留学生の受入れとアルバイトに関する近年の傾向について」『日本労働研究雑誌』2015年10月号（No.662）等。

### Kei SHIHO Associate Professor, Kwansei Gakuin University

Kei Shiho, born October 1977, is associate professor at the School of International Studies, Kwansei Gakuin University. After obtaining his doctorate in economics from Kwansei Gakuin University in 2007, he was appointed assistant professor at the Faculty of Economics of Kyushu University prior to joining Kwansei Gakuin University in 2010. His focal research interest is migration studies, with an interdisciplinary approach including the economic method. Regional distribution of foreign residents in Japan, categorized by visa status, is empirically analyzed, taking into account the effects that changes in population composition and globalization of the economy have on local employment and industries. Ongoing current research topics include international students and the job market in Japan and the technical intern training program. He was visiting researcher at Recruit Works Institute from June 2008 to May 2009, and visiting professor at the Department of Economics, Faculty of Public Affairs, Carleton University in Canada from August 2015 to March 2016.



**毛受 敏浩 (めんじゅ としひろ)**

公益財団法人日本国際交流センター執行理事、チーフ・プログラム・オフィサー

兵庫県庁で10年間勤務した後、1988年より日本国際交流センターに勤務。草の根の国際交流を中心に、移民問題、知的交流を含め幅広い分野を担当。慶応大学、静岡文芸大学等で非常勤講師を歴任。現在、総務大臣自治体国際交流表彰選考委員、新宿区多文化共生まちづくり会議会長等を務める。著書に『自治体がひらく日本の移民政策』、『人口激減-移民は日本に必要である』、『異文化体験入門』、監訳書に『スモールマート革命』等がある。

**Toshihiro MENJU Managing Director, Japan Center for International Exchange (JCIE)**

Toshihiro Menju joined JCIE in 1988, after working for the Hyogo Prefectural Government for ten years. During the more than twenty five years at JCIE, he has managed a variety of programs and currently known as a specialist on Japan's immigration policy. He has extensive research and project experiences on grassroots international exchange and accepting immigrants in Japan. He currently serves as chairman of the Working Group on Multi-cultural Community Building for Shinjuku City in Tokyo where 12% of the population is non-Japanese. He is the author of "Jichitaiga hiraku Nihonno Iminseisaku (Local Governments Open Japan's Immigration Policy)", and numerous other books. He is a graduate of Keio University, majoring in political science and obtained his MPA from Evergreen State College in Washington, U.S. He also taught as an adjunct lecturer at Keio University, Shizuoka University of Art and Culture and others.

# 発表資料

資料：「ドイツにおける移民と難民：最近の動向と課題」 カトリン・ヒルゼラント

## Overview

1. Challenges
2. Migration: Numbers, Data, Facts
3. Humanitarian Migration: Asylum und Refugee Protection
  - Numbers, Data, Facts
  - A Short View on the European Union
  - Current Developments in 2015 and 2016
  - Role of the Federal Office for Migration and Refugees (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)
4. Current Challenges
5. View Ahead

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Katin Hiltbrand | FED-Symposium Tokyo | 02.02.2017 | 1

## Challenges

**Similar conditions for Western industrialised countries:**

- Globalization
- demographic change
- increasing mobility of young, well-skilled persons
- demand for skilled labour
- migration only partially controllable
- increasing refugee migration

⇒ *What does this mean specifically for Germany?*

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Katin Hiltbrand | FED-Symposium Tokyo | 02.02.2017 | 2

## Migration to Germany: Numbers, Data, Facts I

**Migration to Germany is...**  
(data of 2015, unless stated otherwise)

1. growing: 2.14m immigration movements to Germany (+46%), migration plus of 1.14m (+52%)
2. young: 80% under 40 years of age (population overall: 43%)
3. male: 64% men / 36% women
4. only partially labour migration: 38,000 new working visa (+2%)
5. traditionally primarily from Europe: in 2013: 62% of immigration movements from the EU, 2014: 55%, 2015: 40%
6. increasingly defined by refugee migration: 890,000 asylum seekers immigrated
7. increasingly coined by family reunions: 72,000 visas through family rejoining (+44%) with positive tendency

⇒ *Germany is the primary destination of immigration to Europe*

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Katin Hiltbrand | FED-Symposium Tokyo | 02.02.2017 | 3

## Migration to Germany: Numbers, Data, Facts II

Category	Percentage
Sonstige	45.1%
Arbeitsbeschäftigung	23.8%
Studium / Sprachkurse, Schüleraustausch	4.5%
Sonstige Ausbildung	0.4%
Einstellungsausschuss	3.6%
Familiale Gründe	2.3%
EU-Arbeitskräfte	0.5%
EU-Arbeitskräfte	1.0%
Humanitäre Gründe	0.2%
Duldung	5.2%

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Katin Hiltbrand | FED-Symposium Tokyo | 02.02.2017 | 4

## Migration to Germany: Numbers, Data, Facts III

**Gesamtzahl: 2.136.954**

Country	Percentage
andere Herkunftsländer	41.8%
Syrien	15.3%
Russland	10.0%
Polen	9.2%
Algerien	4.4%
Roumanien	3.9%
Ungarn	2.6%
Kroatien	2.7%
Albanien	3.2%
Litauen	3.4%
Japan	1.5%

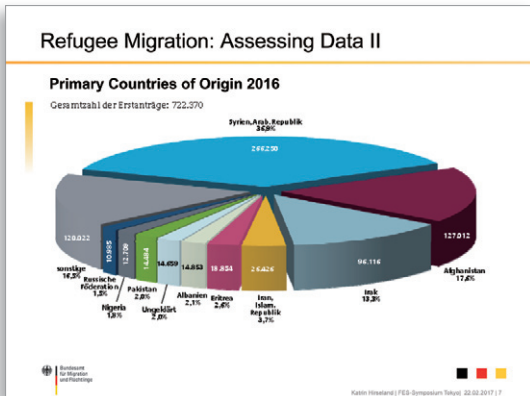
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Katin Hiltbrand | FED-Symposium Tokyo | 02.02.2017 | 5

## Refugee migration: Assessing Data I

**Entwicklung der Asylantragzahlen seit 1953 - ab 1995 Einträge:**

Year	Number of Applications
1953	19,200
1975	107,818
1995	428,517
2015	641,885
2016	753,375

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Katin Hiltbrand | FED-Symposium Tokyo | 02.02.2017 | 6



### Refugee Migration: Assessing Data III

#### Requests for Asylum and Decisions 2010-2016

Year	Applications	Decisions	Pending Cases
2010	48.589	48.187	23.289
2011	53.347	43.362	33.773
2012	77.651	61.826	49.811
2013	127.023	80.978	95.743
2014	202.834	128.911	169.166
2015	476.649	282.726	364.664
2016	745.545	695.733	433.719

Plus: refugees under the resettlement scheme and under humanitarian protection

Particular effect in 2015/2016: due to the strong rise in asylum seekers in 2015 a part of those who arrived in 2015 had to wait until 2016 to file their application

Katrin Hinze | FES-Symposium Tokyo | 22.02.2017 | 8

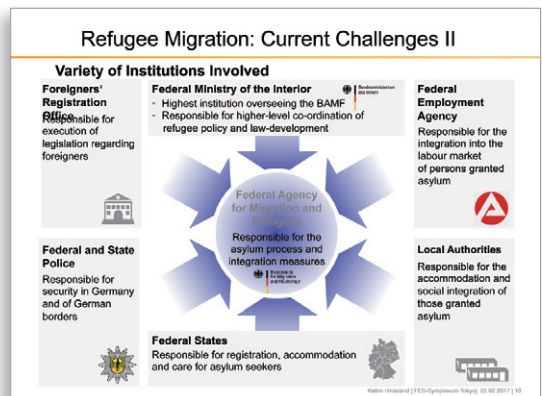
### Refugee Migration: Current Challenges I

#### The Situation in 2015

- Sudden, extreme increase in demand for accommodation, logistical challenge
- Backlog in receiving and handling asylum applications
- Lack of nationwide identity checks, sporadic system
- Shortcomings in data transparency, missing links between IT systems
- Overtaking of processes, lack of staff on federal, state and local level
- Spontaneously growing demand for language classes and labour market integration

**Sudden, strong increase of asylum requests: 890,000 asylum seekers in 2015**

Katrin Hinze | FES-Symposium Tokyo | 22.02.2017 | 9



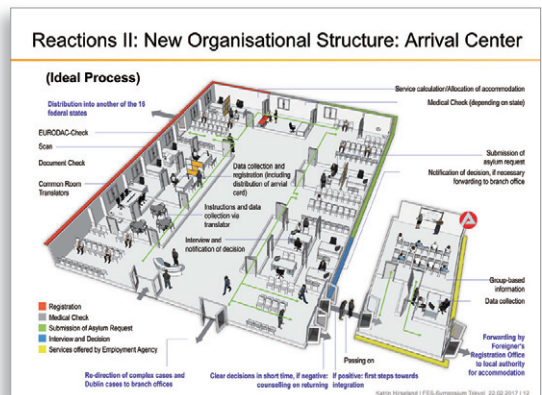
### Reactions I: Optimizing Co-operation

#### Integrated Refugee Management

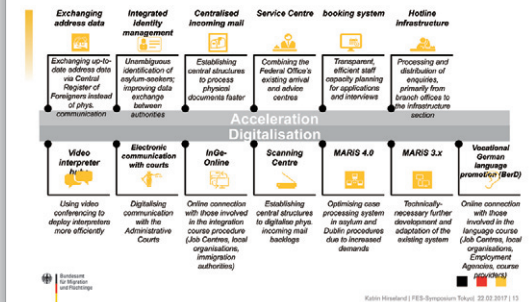
- Development of an optimal process from registration to social integration in Germany
- Targeted coordination of federal, state and local authorities in processes with shared responsibility
- Significant augmentation of capacities in regard to real estate, IT and staff

- All asylum seekers are registered and directly introduced into the asylum process
- Registration and the asylum process are accelerated, while at the same time strengthening high standards in quality and safety
- The integration of refugees to German society and the labour market is supported

Katrin Hinze | FES-Symposium Tokyo | 22.02.2017 | 11

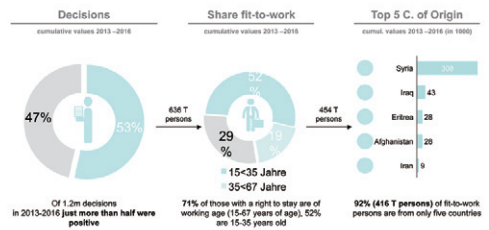


## Reactions III: Digitalisation of the Asylum Process in the Federal Agency for Migration and Refugees



## View Ahead: Focus on Integration

About 450T individuals fit for work from mainly five countries of origin mean new potential for integration to the labour market



## View Ahead: The Debate...

### ... key topics:

- ... return of persons not in need of protection
- ... security
- ... steering of migration
- ... the European dimension: common responsibility and sharing costs
- ... mixed migration
- ... demand for labour
- ... social cohesion and integration

Katrin Hirsland | FEB-Symposium Tokyo | 22.02.2017 | 15

## Thank you for your attention.

### Contact information:

**Katrin Hirsland**  
Deputy Head  
Directorate-General Policy Planning and General Issues

Federal Office for Migration and Refugees  
Frankenstrasse 210  
90461 Nürnberg / Germany

[Katrin.hirsland@bamf.bund.de](mailto:Katrin.hirsland@bamf.bund.de)  
[www.bamf.de](http://www.bamf.de)  
Tel. +49 (0) 911 943 4000



資料：「ドイツにおける労働市場統合」 シュテファン・ジーヴェルト

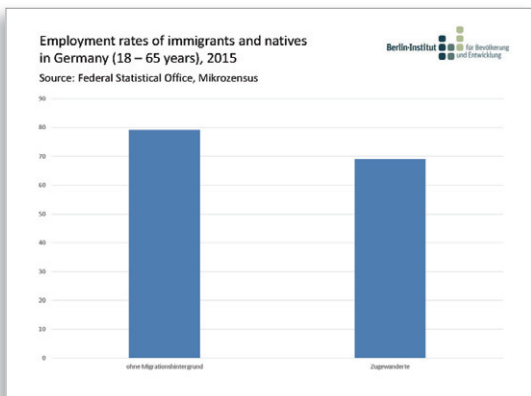
Berlin-Institut  
für Bevölkerung  
 und Entwicklung

## Labour market integration in Germany

Stephan Sievert  
 Tokyo, 22/02/2017

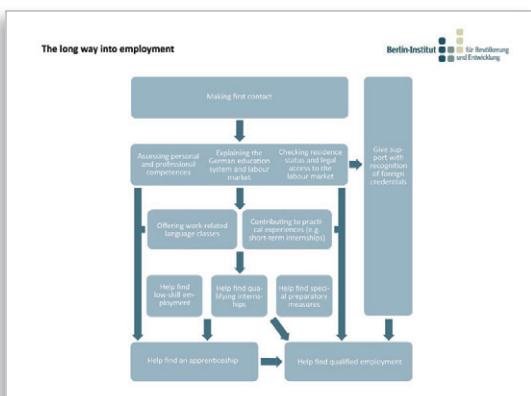
### Migrants on the labour market

- Population aged 20 - 65 years: 53.2 M
  - of which:
    - Natives: 41.4 M (77.8%)
    - Immigrants: 9.3 M (17.5%)
    - Second-generation immigrants: 2.4 M (4.5%)
- Employed persons: 40.3 M
  - of which:
    - Natives: 32.6 M (80.9%)
    - Immigrants: 6.4 M (15.9%)
    - Second-generation immigrants: 1.3 M (3.2%)



### Refugees on the labour market

- Slow integration of asylum-seekers in the past
- Fewer legislative obstacles nowadays
- Often long way towards employability



## Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!


www.berlin-institut.org  
 sievert@berlin-institut.org




STADT STRAUBING

## Social Integration of immigrants Views from the basis

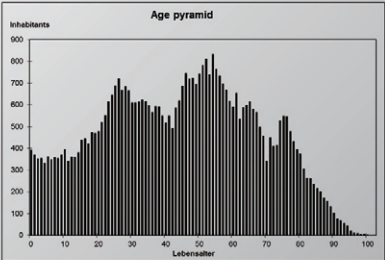
### Facts about the city of straubing




- Straubing is an independent town (free district) in Lower Bavaria with almost 50.000 inhabitants. Straubing lies at the river Danube and is located 125 km in the north east of Munich.
- The unemployment rate is 5, 7% (Bavaria 3, 6%, Germany 4, 2%).
- There are 635 firms of skilled labour business and
- 37 Industry companies in Straubing (mechanical engineering, electrotechnology, bioengineering, Logistics and automotive) In 2015 together they had a business volume of 2.639 Million Euro.
- Straubing is a university town for renewable resources.



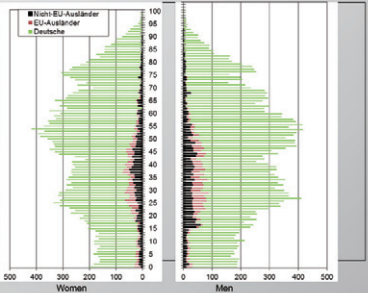

### Facts about the city of straubing



Age pyramid



### Facts about the city of straubing

### Facts about the city of straubing

**Statistics for foreign people in Straubing**  
(Stand: 31.12.2016)

**6.543**  
3.507 male and 3.036 female  
from 105 different nations


- 293 jewish Immigrants
- 226 asylum seeker
- 29 disclaimed asylum seeker
- 3.004 from the European Union; EU-Rate: 45,91 %
- 3.539 not from the European Union

**Inhabitants Straubing:** 47.372 (Stand: 31.12.2016)



### Facts about the city of straubing

- **Rate of foreign people in the City:** 13,81 % (6.543 Ausländer/47.372 Einwohner)
- **Rate in Bavaria:** ca. 11,5 % (Stand 31.12.2015)
- **Over 18 years old:** 5.413
- **Over 16 years:** 5.577
- **Between 16 and 25 years old:** 983
- **In Prison:** 253
- **In forensic Hospital:** 43



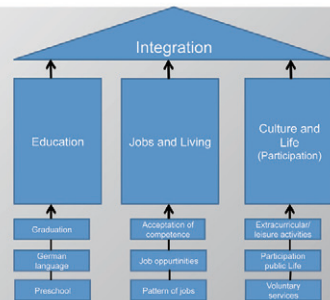


### Basic requirements and recommended action for local administration

- Most important cognition : Integration of immigrants is a challenge which must be tackled on-site
- Integration is an interdepartmental task for the local administration
- The local administration has to develop an overall strategy, which has to be updated in a continuous process
- The local administration has to promote networks for all social, political and economical actors
- The local administration (municipality) should be the central agent for the coordination of all integration efforts
- The people with migration background have to be enlisted with the process of social configuration
- All activities should be based on a detailed and valid social planning process



### Primary fields of action



### Primary fields of action

- **These primary fields of action are oriented at the local conditions.**
- **The concept of action is addressed to the society of admission and in the same way to the people with migration background. Keyword: promote and demand**
- **The meaning of this reciprocal relation and the effects of social developments are in the focus of planning and take a long-ranging implementation.**



### Primary fields of action, examples

#### Education

- Youth social work at day care centers and schools; Keyword: parental activation
- Project of Mediation „KOSSI“, ethnic minorities as assisting personal in school
- Project „parents talk“, intervisonal (peer consulting) Project for youth protection
- Establishing of family support points, meeting center for parents, early childhood offers, etc.
- Project KOKI, early childhood offers with outreach work
- Establishing of a full time coordination unit for education (Long Life learning)
- Etc, etc.



### Primary fields of action, examples

#### Jobs and Living

- Project „Social City“, urban restructuring project with social contents
- City council resolution for promotion of social housing
- Establishing regular projects for job opportunities with the labour administration
- Different measures of World of work orientated Youth social work

#### Culture and Life

- Godparents for german language
- Establishing an advisory board for foreigners in the city council
- Establishing a coordination unit for voluntary work
- International culture center, meeting of different religions
- Steady public Round Tables
- Project IDEE, Open youth work for Immigrants, with outreach approach
- Establishing of different open sport offers



### Different Approaches

What is the meaning of integration?

#### Starting Position



#### Uniform Culture



#### Succeeded Integration: Unit in diversity





## 公益財団法人 日本国際交流センター (JCIE)

1970年に設立された民間の立場から国際的な協力を推進する公益法人。民間外交の「パイオニア」として、日米、日欧、日アジアなどの政策対話や人物交流、調査研究等を通じて、対外関係の強化、地球規模課題への貢献、社会の多様性の促進に取り組んでいる。東京とニューヨークにオフィスを持つ。



## フリードリヒ・エーベルト財団

ドイツ連邦共和国の非営利の政治財団。1925年に設立され、民主主義の基本的価値に則り教育・研究・国際協力を通して公共政策の発展に努めている。ドイツ初の民主的な選挙により選出されたフリードリヒ・エーベルトに因んで名付けられ、活動範囲は世界100カ国以上にわたる。東京事務所は1967年に開設され、日独の対話促進に尽力している。

---

### 日独国際シンポジウム **報告書**

## 人口動態の変化とグローバルな人の移動

—求められる政策的対応とは?—

発行日 2017年5月29日

発行 公益財団法人 日本国際交流センター

住所 〒106-0047 東京都港区南麻布4丁目9-17 (日本国際交流センター)

TEL : (03) 3446-7781 FAX : (03) 3443-7580 URL : [www.jcie.or.jp](http://www.jcie.or.jp)

\*表紙デザイン・レイアウト：出口 城

\*本報告書を作成するにあたり、福井里佳さん(松下政経塾第37期)と齋藤奈津美さん(慶応義塾大学法学部)、ルイーザ・ズュースさん(独 ギーセン大学)、ロバート・エーベンプルガーさん(早稲田大学)にご協力をいただいた。





日独国際シンポジウム

人口動態の変化と  
グローバルな人の移動

— 求められる政策的対応とは? —