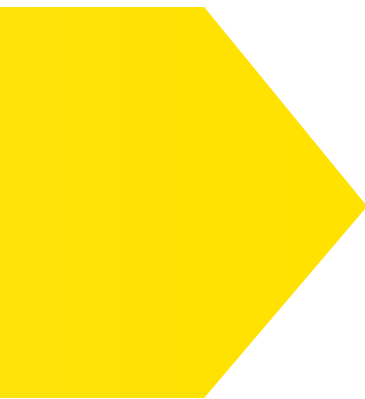




ドイツの移民・ 難民政策の 新たな挑戦

—2016ドイツ現地調査報告—



公益財団法人 日本国際交流センター (JCIE)



ドイツの移民・難民政策の新たな挑戦
—2016 ドイツ現地調査報告—



公益財団法人 日本国際交流センター

目 次

1. 調査の概要	5
1) 調査の背景と目的	5
2) 調査の実施概要	6
3) 報告書の構成.....	8
2. 調査報告	10
第1章 ドイツにおける外国人専門人材の受け入れと統合政策の変容	10
第2章 ドイツにおける難民の受け入れと保護、社会統合.....	21
第3章 ドイツの移民政策の日本への示唆	31

1. 調査の概要

1) 調査の背景と目的

ドイツ連邦統計庁の抽出国勢調査によると、2015年現在、「移民の背景をもつ者」¹ (Personen mit Migrationshintergrund、以下、移民とする) は、約1,710万人(うち、外国籍保持者は約870万人)で、ドイツ総人口の21%を占めている。また、2015年にドイツに入国した(移住した)人約213万人から、ドイツから出国した移民約99万人を差し引いた純流入は約114万人で、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。

ドイツは、第2次世界大戦後、1950年代から70年代にかけてトルコやイタリア等からガストアルバイター (Gastarbeiter) と呼ばれる移民労働者を多く受け入れ、その後、家族の呼び寄せ等によりその一部が定住してきたものの、「移民国ではない」ことを前提にしてきた。しかし、1990年代後半より政策転換がなされ、国籍法の改正²、移住法の制定等、移民国への移行が進められてきた。こうした移民国への移行を進めるにあたって、移民のドイツ社会への統合が重要とされ、そのための政策的取り組みがこの15年間行われてきたのである。この15年間の取り組みは、まさに国境を越えてドイツに移動してきた者を、一時的に滞在する者としてではなく、ドイツで継続的に生活、就労する者として、また民族と文化を異にする人々を対等な社会の構成メンバーとして包摂しようとする視点が、社会の様々な変化に対応する時代に見合ったものとして位置づけられたからこそ、進められてきたのであろう。

しかし、日本では、ドイツにおける移民労働者、移民政策をめぐって、その移住法と統合コースの導入が歴史的な政策転換として注目される一方で、「出稼ぎ労働者の受け入れが結局家族呼び寄せ等により移民を急増させ、様々な問題を引き起こした」、「移住法によりドイツは移民政策を導入し、言語や文化の習得を目標とする統合コースを進めたものの“統合の失敗”と言われている」といった悲観的な認識、評価が多く見られる。また、最近では、100万人とも言われた2015年の記録的な難民の受け入れが注目され、ドイツ社会の受け入れ能力を超えた難民の流入が社会混乱をもたらしたとし、ドイツの難民政策を「失敗」とする論調も目立つ。こうしたドイツの移民・難民政策に対する悲観的な評価は、日本の外国人労働者・移民の受け入れに関する反対論、すなわち受け入れに伴う社会的影響、コストを問題視する立場において用いられることが多い。

確かに、これまでドイツにおける移民の受け入れをめぐっては、意図せざる結果として移民労働者とその家族の定住化が進展し、また、移民や移民の背景のもつ子どもは進学や就職において困難を抱えていることが指摘されている。また、2015年の大量の難民流入が、少な

らずドイツ国内の政治経済、社会を混乱させたのは確かであろう。さらに、2016年の地方選挙で移民・難民の流入規制を主張する政治勢力が議席を伸ばしたことから、ドイツ社会に以前とは異なる風が吹き始めていることも否めない。

しかし、国レベルの移民政策、移民の統合政策を欠く日本にとって、ドイツにおける移民の受け入れ、統合を巡る諸問題に注目するのは重要な観点であろう。さらに、「統合の失敗」、「難民政策の失敗」の論調をそのまま受け入れるのではなく、「移住法」の施行から10年経った現在のドイツのおかれた現実とはいかなるものかを、明確に考察することがより重要であろう。つまり、日本における移民政策、統合政策のあり方を考えるうえで参考にすべきものは、①移民・難民の受け入れと社会への統合の「失敗」という悲観的な評価とは何を意味するのか、②「移住法」の施行から10年経った今、ドイツ社会は、ドイツのおかれた現状をどう認識し、その現状を改善するためにどのような取り組みを行っているのか、③1990年代後半から進められてきたリベラルで開放的な移民政策・統合政策が、グローバル化する人の移動にどう向き合おうとしているのか、ではないだろうか。

以上の問題認識のもとで、(公財)日本国際交流センターでは、フリードリヒ・エーベルト財団(ドイツ)と国際交流基金の助成により、2016年8月から9月にかけて、ドイツの4つの都市(ミュンヘン市、ハノーバー市、ベルリン市、ニュルンベルグ市)を訪ね、インタビュー調査を行った。本調査は、ドイツにおける移民・難民の現状を、政府や地方・地域レベルで行われている具体的な施策や、実践的な取り組みから把握することで、ドイツにおける統合政策の変遷とその特徴について明らかにすることを目的として行われた。その際、特に連邦・州・自治体といった行政、NGO・NPO、移民・難民当事者といった各アクターにおける現状認識や、取り組み、また、アクター間の協力にも注目した。

現在日本では、外国人労働者・移民の受け入れと統合が大きな政策的課題として表面化することを避けつつ、外国人技能実習制度の拡大、政府間経済連携協定に基づく受け入れの拡大、国家戦略特区を活用した分野限定の受け入れの拡大のように、各論に基づいた労働者の受け入れ拡大が進められている。ドイツの現実の整理のうえにたつ政策提言を含む体系的情報を提供しようとするこの報告書が、各論を超えて、日本における包括的な移民政策、統合政策のあり方に関するより長期的かつ俯瞰的な視野での議論を活性化させることに一助となれば幸いである。

2) 調査の実施概要

(1) 調査期間

2016年8月28日～9月10日

(2) 調査地域

ミュンヘン市、ハノーバー市、ベルリン市、ニュルンベルグ市

(3) 調査参加者

久保山 亮 専修大学講師

毛受 敏浩 (公財) 日本国際交流センター 執行理事

李 恵珍 (公財) 日本国際交流センター プログラム・オフィサー

(4) 助成

フリードリヒ・エーベルト財団、国際交流基金

(5) 主な調査訪問先

①ミュンヘン市

- ・ Bayerischer Flüchtlingsrat (バイエルン州難民庇護協議会)
- ・ Karawuane (国境なき青少年)
- ・ 難民居住施設
- ・ Unterkunft für Flüchtlingsfrauen (難民女性に宿泊所を)

②ハノーバー市

- ・ Flüchtlingsrat Niedersachsen (ニーダーザクセン州レベルの難民・移民支援団体の連合体)
- ・ Bertelsmann Stiftung (ベルテルスマン財団)

③ベルリン市

- ・ Friedrich Ebert Stiftung (フリードリヒ・エーベルト財団)
- ・ Arrivo Berlin (難民のベルリンの労働市場への統合のための研修・職業イニシアチブ)
- ・ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (連邦労働・社会省)
- ・ Bundesministerium des Innern (連邦内務省)
- ・ Dr. Ehrhart Körting 氏 (前ベルリン州法務庁長官)
- ・ Volker Norbistrath 氏 (ドイツ社会民主党 (SPD) 政治部門課長)

④ニュルンベルグ市

- ・ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge(連邦移民・難民庁)
- ・ Bundesagentur für Arbeit(連邦雇用エージェンシー)
- ・ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB:ドイツ労働市場・職業研究所)

3) 報告書の構成

本報告書は、1990年代後半以降、移民政策・統合政策における政策転換を図ったドイツにおいて、政策転換から15年以上が経った現在展開している、または展開しようとしている政策や、取り組みに関する調査に基づく考察である。

以下に、本報告書の構成を簡略に記しておきたい。

第1章、李報告は、外国からの専門人材の受け入れとドイツに在留する移民向けの統合政策の動向と、そこから見えてくる特徴を検討したうえで、今後の展望を論じている。専門人材は、先進諸国にとどまらず、発展途上国においても、新たなイノベーションをもたらす存在として位置づけられ、その獲得競争が激しくなっている。EU域内の人の移動が自由であるとはいえ、社会の高齢化、人口減少が進むドイツにおいても、EU域外からの専門人材の受け入れはその重要性を増している。こうした現状を踏まえて、李報告は、ドイツにおける専門人材の受け入れの概要を整理しつつ、近年のパイロット事業や、法改正に着目し、職業能力認定のための制度的枠組み作りの重要性を指摘している。また、移民のドイツ社会への統合が、ドイツ語やドイツ文化の修得という画一的な方向性から、労働市場や個別のケースへの柔軟な対応へと、取り組みがより多様化していることに触れる。

第2章、久保山報告は、2015年の国際的な難民危機のなかでの難民受け入れの急増を、これまでのドイツの難民受け入れの歴史の中に位置づけ、急増への対応とその特徴を論じ、今後を展望している。とりわけ、ドイツ社会が2015年の難民受け入れの急速な展開に対して立ち向かえた背景として、ドイツにおける難民の受け入れと社会への統合のための長年の取り組み、議論の末作り上げてきた政策があったこと、現在も専門的・技術的外国人材の受け入れ政策の進展ともあいまって、難民政策がその現実に見合うように常に変化していることに注目する。また、これまで行ってきたインタビューや研究を踏まえつつ、ドイツ連邦政府、自治体の政策にとどまらず、難民の社会統合をめぐる多様なアクターの活動についての考察を加え、日本の難民政策・支援にとっての示唆を導き出している。

第3章、毛受報告は、李と久保山の詳しく報告したドイツの移民と難民の政策の特徴を踏まえつつ、人口減少社会としての日本が、ドイツの経験や、現在の取り組みから何を学ぶべきかという問題を考察し、提言としてまとめている。1989年の入管法改正以降、急速に増加ペースを速めた外国人の日本への流入は、当初は当該外国人が労働者として来日したにせよ、その外国人が滞在と就労を次第に延長することで、すでに労働者というカテゴリーを外すべき段階に到達している。毛受報告は、こうした移民・外国人を巡る現実、そして少子高齢化が進み、今後急速な人口減少が予想される日本の構造的課題について、ドイツの経験から、外国人・移住者を日本で経済活動のみならず、社会生活や文化生活を含めて生活全般を行う存在として捉える視点をどう構築するかという課題についての政策的合意を示す。

最後に、本調査は、フリードリヒ・エーベルト財団と国際交流基金の助成がなければ行えな

かった。この場を借りて感謝の意を表したい。また、当然のことながら、報告中にありうる誤りはすべて各報告の執筆者の責任である。

-
- 1 「移民の背景をもつ者」とは、連邦移民難民庁の定義により、②1949年以降に、現在のドイツ共和国の領土に移住した者、ならびに、③ドイツで出生した者のうち、少なくとも両親のどちらかがドイツに移住したないしはドイツで外国人として生まれた者」を意味する。
 - 2 1999年の国籍法の改正により、2000年以降ドイツで生まれた外国人の子は、両親のどちらかが8年以上ドイツに合法に滞在し、かつ無期限の在留資格を有している場合には、ドイツ国籍を取得できるようになり、これまでの血統主義に、出生地主義の要素が加えられた。また、2014年の改正により、外国人の子で、ドイツで出生したことによりドイツ国籍を有する者が一定の要件を満たす場合には、成人後も二重国籍の保持が可能となった。

2. 調査報告

第1章 ドイツにおける外国人専門人材の 受け入れと統合政策の変容

李惠珍（公益財団法人 日本国際交流センター）

はじめに

2005年1月に施行された移住法（Zuwanderungsgesetz）は、ドイツにおける移民政策の重きをなすものである¹。なぜなら、移住法の制定により、ドイツに居住する外国人と、海外からの労働者受け入れにかかわる基本方針が明確にされたからである。

まず、移住法の制定により、「労働移民の受け入れ」、とりわけ高資格労働者の受け入れにかかわる規定と優遇措置が明確化された。ドイツにおける労働移民の受け入れは、戦後西ドイツの経済復興期の深刻な低・中技能労働者不足を補うものとして始まった。その後、石油危機による景気悪化等を受け、労働移民の受け入れを原則停止し、海外から必要な労働力を受け入れる政策を整備したり、積極的にその必要性を提唱したりすることはなかった。しかし2000年代に入り、IT人材を中心とする専門・技能人材の不足が深刻化していくなか、海外から必要な人的資源を確保することが政策的課題として議論され始めた。

こうした有能な労働移民の受け入れを巡る議論を受け、移住法と関連法令に、専門技術・資格を保有する外国人材の受け入れについての規定と、その受け入れのための優遇措置が明示された。これにより、EU域外（第三国）からの専門人材の積極的な受け入れが、労働移民受け入れの基本方針であることが明確にされたのである²。

一方、移住法の制定を受け、移民の社会的統合促進原則が法律に明記され（滞在法43条1項）、ドイツ語、法秩序、文化等、その規範と目標を設定し移民向けの統合講座が導入された。連邦内務省が「国の統合政策の目的は、移住者に経済的・社会的分野に関与する機会を、ホスト社会の人々と同様に可能にする」ものであり、「移住者は、ドイツ語を習得すること、ならびに、憲法と法を熟知し、尊重し、従う義務を負う。それと同時に、可能な限り同権的な社会的分野へのアクセスが可能にならなければならない」と説明しているように、統合政策を法制度上に明示したのは、移民とドイツ社会双方に「義務と権利」を課したことにほかならない。

このように移住法の制定により、ドイツ経済の国際競争力を強化するための新たな労働移民の受け入れと移民の社会統合の促進という移民政策の基本方針が明確になった。しかし、近

年先進諸国を中心に高度外国人材を誘致するための頭脳獲得競争が益々激化していく一方で、移民の背景をもつ者のドイツ語能力や、職業達成度が必ずしも高くない状況のなか、この2つの基本方針はどのように変容しているのだろうか。

本稿では、このような問題意識の下で、ドイツにおける高度・専門外国人材の受け入れと移民の社会統合が現在、どのような特徴をもって行われているのかを、以下のような構成で考察する。まず第1節においては、ドイツにおける近年の外国人専門人材の受け入れ政策の変遷を整理し、受け入れ促進のための取り組みの特徴を考察する。第2節では、移民の社会統合政策を簡略に整理し、新たな取り組みをみる。第3節では、外国人専門人材の受け入れと社会統合政策において見られる共通認識を論じ、その考察に基づき、日本における国としての政策や戦略に対する合意を示したい。

第1節 外国人専門人材の受け入れ政策

1. ドイツにおける外国人専門人材

ドイツにおける高度外国人材、外国人専門・技術人材とは、具体的にどのような者を指すのか。滞在法19条では、高資格者を「ドイツに滞在することで特別な経済的および社会的利益をもたらす者」とし、「特別な専門知識のある学者」や「卓越した地位にある教育関係者、研究者」は、入国当初から定住許可を付与し、通常必要とされる連邦雇用エージェンシーの同意（優先性審査、いわゆる労働市場テストと労働条件の同等性審査）が当該外国人のみならず、その家族にも不要となる優遇措置を設けている。

また、ドイツの大学もしくはこれに相当する外国の大学を卒業し、ドイツで一定の所得のあるEU域外者を対象とする「EUブルーカード保持者」、「最低年収44,800ユーロ以上の専門家や高度な熟練技術を有する管理職」、「最低年収34,944ユーロ以上の所得のある数学、IT、自然科学、技術、工学分野の専門技術者、医師」も経済活動を目的とした専門人材として滞在許可が付与される。

このように、ドイツにおける高度外国人材、外国人専門人材とは、「高度資格者」と「一定所得のある大学等高等教育機関修了者」、「専門的職業に従事するため教育・訓練機関で資格を得た者」を含むレベルを指し、そのような外国人材の受け入れを積極的に推進しているといえよう。本稿では、こうしたカテゴリーに属する者を外国人専門人材とし、その受け入れ政策を整理し、受け入れ促進のための取り組みの特徴を考察する。

2. 受け入れ促進のための制度整備

ドイツでは、2000年代以降、外国人専門人材を積極的に呼び込むための取り組みが活発に行われてきた。こうした取り組みの先駆けといえるのが、2000年にITの進展に伴うIT技術者不足を解消するために、EU域外出身のIT分野の外国人専門人材の入国・滞在許可手続きを緩和した「グリーンカード省令」の導入である。2005年の移住法の制定により同省令は廃止されたが、大学修了または同等の資格を有するIT関連の専門技術労働者には、外国人専門人材として滞在許可が付与され、雇用関係が存続する場合は滞在許可が延長され、計5年が経過した後は、無期限の定住許可を付与することが可能となる。

しかし、産業と職種を公に特定したうえで、ドイツ社会に必要な外国人専門人材を積極的に受け入れるための実施された「グリーンカード省令」は、最長5年の期限付きでの受け入れであったことや、最低年収が85,500ユーロ以上であること等の制度規定により、大きな政策効果をもったとはいえない³。

移住法の制定以降、外国人専門人材の受け入れを加速させる取り組みが、入国・滞在中におけるインセンティブの強化と所得規定の緩和を軸に行われてきたのは、こうした政策の失敗によるものであるといえよう。以下では、近年外国人専門人材を確保するために行われた主要な法制度をみてみよう。

まず、2010年5月に発表された包括的な移民の社会的統合強化案の一環として、2012年4月に「国外職業資格認定改正法案」(Anerkennungsgesetz)が改正された。それまで、建築家や医者、看護師等の一部の専門的職業に従事するEU域内者が「EU専門職業資格相互承認指令」に基づき比較的容易に専門職として従事できるのに対して、EU域外で専門技術を取得した外国人は、試験・実習・面接等の一連のプロセスを経ることが必要である等、職業的能力を十分に発揮できない問題があった。

同法のもと、EU域外の教育・訓練機関で取得した専門資格や職業資格について、ドイツ国内での認証手続きが簡素化・短期化された。具体的には、EU域外でドイツ国外の専門資格等を有する外国人に資格審査に関する請求権を付与するとともに、ドイツ国外の資格をもつ外国人の資格認定の有無についての問い合わせや申請に対応する専用の中央窓口を設置した。ここでは、各人の資格認定の有無を3ヶ月以内に判断することが求められ、資格そのものがドイツ国内で通用するのか、それとも若干の職業訓練を受講したうえで認められるのか(資格認定、不認定、部分認定)を通知することが必要とされる。また、専用の中央窓口では、外国人の資格認定にとどまらず、資格認定についてのドイツ国内の企業向けの相談や、多文化・異文化に関する相談も行う。

この法改正により、一部の専門職業の相互認定が比較的容易であった専門・技術人材のEU域内の移動に加えて、医師・薬剤師・弁護士等法律で厳しく規制されていた職業だけでなく、デュアル・システムや手工芸等、約3,500の職業においてEU域外についても認定基準が明

確にされ、職業能力の内容と質において国籍や出身を規定要因としないことが明示されたのである。

一方、外国人専門人材の新たな受け入れ促進のため、2009年に新規EU加盟国の大学修了者を対象に、ドイツで就労するための連邦雇用エージェンシーの許可を不要とした「労働移民活用法」(Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz)が施行された。また、2009年に成立したEUの「EU域外出身者の高資格雇用目的の入国・滞在条件に関する理事会指令」の国内法整備として2012年8月に「EUブルーカード法」も施行された。同法では、EU域外の外国人に対する労働許可の手続きの簡素化や、定住許可取得の期間短縮等の優遇措置が講じられている。

具体的には、ドイツの大学またはこれに相当する外国の大学を卒業したEU域外の外国人は、2016年現在、従来の66,000ユーロ以上の年収より引き下げられた49,600ユーロ以上の年収がある場合は、最長4年のEUブルーカードが付与され、就労にあたり連邦雇用エージェンシーの許可も不要とされる。また、人手不足が深刻なIT、数学、自然科学、工学、技術、医療分野の専門家の場合、連邦雇用エージェンシーの許可は必要であるものの、最低年収の制限が38,688ユーロへとさらに緩和されている。

就労許可手続きの緩和に加えて、ブルーカード保持者が33ヶ月以上就労し、法廷年金の納付や、生計確保等の一定の要件を満たす場合は、定住許可が付与されるほか、日常生活に支障のないレベルのドイツ語能力B1レベル以上の場合、その期間が21ヶ月まで短縮される。また、家族の呼び寄せにおいても「年齢、語学学習歴」といった要件を求めないほか、家族は、入国後、労働市場への無制限の参入が可能である。

こうした優遇措置により、ドイツでは毎年1万～1万5千人規模でブルーカードが新規に発給されているほか(表1参照)、2015年のEU域内のEUブルーカード発給数の85.5%がドイツである等、他のEU域内の国に比べれば、ドイツのブルーカード制度は、EU域外から外国人専門人材の受け入れるスキームとして機能しているといえよう。

ただし、2016年6月現在新規発給されたEUブルーカード発行者のうち、ドイツに滞在したことのない新規発給者が4,766人(55%)であったように、EUブルーカードの新規発給者の約半数以上がすでにドイツに滞在している者、もしくは滞在経験のある者であることを踏まえ、ブルーカード制度の施行により、外国人専門人材の確保が徐々に進展しているものの、必ずしも大きな効果をもたらしているとはいえないことに留意したい。

年度	2013	2014	2015	2016.6
人数	11,290	11,848	14,468	8,670

<表1>ドイツにおけるEUブルーカード新規発給者の推移

注)ドイツに滞在したことのないまたは、滞在経験のあるEU域外(第三国)出身者へのEUブルーカード新規発給と、すでにドイツに滞在している者によるEUブルーカードへの滞在資格変更の合計である。

出所:ドイツ連邦移民難民庁(BAMF)、「Central Register of Foreigners」

3. 開かれる新たなルート

ブルーカードの施行以降、ドイツでは、ドイツ国内でより緊急に必要とされる人材の的確かつ迅速な受け入れを模索する様々な取り組みが試みられている。まず、IT、工学分野の技術者の確保のために、「German-Tunisian Transformation Partnership」の一環として、ITエンジニア等若年労働者の失業問題が深刻なチュニジアから、IT、工学、エンジニアリング分野の専門技術者を受け入れる「Tunisia Pilot Project」（2012年7月～2013年12月）を実施し、2013年1月以来、101人のチュニジア人エンジニアを受け入れた。パイロットプロジェクトの終了後は、就労先が決まっている参加者にはブルーカードを発行することで、ドイツでの就労・定着を図っている。

また、看護師の確保のために、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア、フィリピンとの二国間協定に基づいた「Triple Win Project」を実施している。このプロジェクトでは、ドイツと送り出し国の政府機関が、看護師の選抜・評価・斡旋と就労に向けた準備、到着後の生活支援を担うほか、外国人看護師の職業能力を適正に評価するため、1年間看護助手として働いた後、母国で取得した看護師免許の承認により、有資格者として看護教務に携わることを可能とする仕組みも整備している。

この2つのプロジェクトが、ドイツ国内では人材を充足できない特定の技術分野にターゲットを定め、その分野に特化した受け入れ体制を整備することで、よりの確に訓練・準備された専門人材の確保を図ろうとする仕組みなのに対して、より幅広い産業、職種におけるマッチングを強化するための取り組みも行われている。

まず、2013年7月から連邦雇用エージェンシーによる専門・技術労働者のボトルネック分析（供給不足、需要増大等）をもとに、6か月に一度公表されるホワイト・リスト（Whitelist:135職種）では、ドイツ国内での職種と技能レベルにおける供給不足の幅広い情報を提供している。ホワイト・リストの公表は、その時点での労働市場のニーズにあった職種や技能レベルを明確に提示することで、ドイツへの移住希望者の海外からの情報入手を容易にし⁴、外国人専門人材を惹きつけ、その受け入れをより迅速に進めようとするものであろう。

一方、2016年4月にベーデンヴュルテンベルク州においてパイロットプロジェクトとしてスタートした「PuMa Project」（Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte）は、学歴、経歴、言語能力、ドイツ・EU滞在経験等をポイント化し、一定のポイントを獲得した外国人の情報を政府運営のポータルサイトに登録し、ドイツの企業への情報提供を促進するものである。この取り組みは、就労先が決定していなくてもポイントシステムの仕組みを用いて優秀な人材プールを確保することで、ドイツの雇用者側が補えない労働力をより簡単に雇うことを可能にする新たな試みであろう。

4. 外国人専門人材の受け入れにおける特徴と課題

移住法の制定により、外国人専門人材の受け入れ促進が政策課題として位置付けられたが、当初から EU 域外からの受け入れに積極的に取り組んだわけではない。しかし、2010 年代に入ると、前項で見てきたように、ドイツ連邦政府は外国人専門人材の受け入れにより積極的に関与し始めた。その動きの特徴は以下のようにまとめられよう。

ドイツ政府は、産業・職種と学歴・職歴等の職業能力、最低年収の制限を連動させながら入国・在留に関する優遇措置のレベルを調整しつつ、近年始まった新たな受け入れルートのようにドイツ国内での供給不足状況と密接に連動させることで、ドイツ社会が求める人材を海外から直接的かつ重点的に獲得し、労働市場における外国人専門人材のマッチングを強化しようとしている。こうしたマッチングは、「国外職業資格認定改正法案」の整備に基づく学位・資格認定の適正化と手続きの簡素化によって、よりスムーズな制度連動が可能となる。

さらに、連邦労働社会省をはじめとする関連機関のプログラムである「能力を通じた統合」(Integration durch Qualifizierung) により資格・学位認定にかかわる専用窓口運用等の財政支援が行われることから読み取れるように、既存の移民をいかに労働市場に取り込んでいくかだけでなく、新たな労働移民もいかにより適正かつ公正な評価に基づいてドイツの労働市場へ参入させ、統合させていくかをも重視しているといえよう。

滞在資格	2010	2011	2012	2013	2014
資格の必要な就労 (第 18 条第 4 項)	17,889	23,912	23,191	17,185	19,515
高度な資格 (第 19 条)	219	370	244	27	31
EU ブルーカード、専門家、管理職 (第 19 a 条)	-	-	2,190	4,651	5,378
研究 (第 20 条)	211	371	366	444	397
自営業 (第 21 条)	1,040	1,347	1,358	1,690	1,781
高度資格者・専門職者の合計	19,359	25,946	27,349	23,997	27,102
EU 域外 (第三国) からの流入者総数		265,728	305,595	362,984	518,802

<表 2> EU 域外からの外国人専門人材の受け入れ人数の推移

出所: BAMF、『Migration Report 2015』

しかし、こうした取り組みは現時点において、必ずしも十分な成果を果たしているとはいえない。外国人専門人材の受け入れ推移を表した<表 2>からは、その受け入れ人数は継続的に増加しているものの、大幅な増加は見られないことがわかる。また、EU 域外からの流入者総数のうち、外国人専門人材が占める割合が極めて低いことから⁵、EU 域外からの労働移民の中心をなすべき外国人専門人材の受け入れが進展しているとは言い難い⁶。

また、2015 年にドイツに純流入した約 114 万人の外国人のうち、最初から労働市場と連動した受け入れスキームに基づいて EU 域外から受け入れたのは、全体の約 5%に過ぎない。

連邦労働社会省の担当者に行った今回のインタビューのなかでの「外国人専門人材の流入、マッチングのためのプログラムのうち成功しているといえるのは、大企業が海外の支社を通じて直接人材を募集・採用するスキームぐらいである」⁷との発言からも 外国人専門人材の受け入れを拡大することが容易ではないことが読み取れるだろう。

様々な取り組みにもかかわらず外国人専門人材の受け入れが進展していない要因として、職人養成制度（マイスター制）や、デュアル・システム（実務と教育を結びつけた教育制度）により、企業において即戦力になりうるような人材が労働市場に供給されてきたドイツの雇用慣行から、外国人も即戦力としての労働能力を求めため、ドイツの企業・雇用主が外国人に求める最も重要な項目として「ドイツ語能力」であることがあげられる⁸。こうした言語能力というハードルは、海外からドイツの労働市場に直接参入しようとする外国人にとって、そして当該外国人をドイツに長く引き留めるうえで大きな壁となるかもしれない。ドイツ政府は、こうした外国人の職業上の統合において欠かせないドイツ語能力という課題について、移民の社会統合のためのプログラム・施策と組み合わせることで、外国人の労働市場への参入率と滞在率の引き上げを図ろうとしている。次節では、移民の社会統合について、労働市場との関連性に焦点を絞りながらみていくことにしたい。

第2節 ドイツにおける移民の社会統合

1. 移民の社会統合の強化

ドイツにおける移民の社会統合の基本スタンスは、「統合のための支援と要求」である。すなわち、ドイツ政府は社会サービスの提供を通じて支援を行う一方で、ドイツへの定住を希望するものの、ドイツ語の能力が不十分な外国人や EU 市民、ドイツ籍の外国人市民等に対する「統合講習」の義務付け等、ドイツ社会への統合のために移民の努力を求める。

前述したように、統合講習は、単にドイツで生活するためだけでなく、ドイツの政治、経済等を含む社会環境に適応し、ドイツ国民と同等の機会を得るために必要とされる最低限のものであると位置づけられている。なぜなら、移民の社会統合のための取り組みの欠如により、ドイツ語が十分に話せないがゆえにより就職先が見つけられず、経済的自立が困難となる者が移民の2世、3世を含め、移民のなかで一定層を占めていたからである。この放置されてきた層に積極的にアプローチし、生活だけでなく、彼・彼女らの職業上の統合のためのエンプロイアビリティを高めることで、移民によるドイツ経済・社会への貢献を確実にすることが求められたのである。

統合講習は、ドイツで生活しながら、職業上の統合に必要な最低ラインであるドイツ語 B1 レベルの習得を目標とする語学コースと、ドイツの歴史、文化、法制度等を学ぶオリエンテーショ

ンコースがある。どちらのコースも、最終的な成果を確認するテストが設けられ、そのテストに合格することで、滞在許可や国籍取得の優遇が受けられたり、就職活動時のドイツ語の証明として用いられたりすることができるようにし、社会・職業上の統合を促す仕組みも整備した。

また、2012年3月に施行された「改正統合講習令」(Intergrationaskursverordnung)により、基礎言語講習(300授業単位)＋言語向上講習(300授業単位)に基づく基本コースのほか、若年者、女性、子どもをもつ親等を対象とした900授業単位の履修を求める特別講習や、未就学児童コース、イントロダクション・プログラムが設けられる等、ドイツ語教育の多様化と支援強化が図られた。ドイツ語コース修了後に実施されるオリエンテーションコースも、ドイツの法律、価値規範等を取得する重要なカリキュラムであるとの認識から、2015年より当初の30授業単位から100授業単位へと拡大された。

さらに、職業的統合のためのステップ・アップコースにおいて、ドイツ語講習修了後、職業言語講習(トレーニング・コース)、プラクティス・コース(Job Center等と協力)を設け、職業訓練・仕事と関連付けた言語教育、職業訓練と、雇用(マッチング)のためのサポートを組み合わせた労働市場への統合をも強化した。こうした統合コースの多様化は、ドイツに来ることによる外国人の職業能力の損失を最小化するための社会サービスの強化であるといえよう⁹。

2. 統合政策の特徴と課題

このように、移民の各年齢層、階層に応じた特別コースとともに、職業訓練・仕事と関連付けた職業言語講習コースを新たに設けたのは、それぞれのニーズに合わせた社会サービスを提供することを試みるとともに、移民のより多くの層を職業上の統合へ導くためである。連邦統計局の「Additional Microcensus Survey of 2014」によると、ドイツ語が母国語である移民と流暢である移民の雇用率がそれぞれ81%、77.3%に達し、ドイツ人の雇用率79.6%と違いがみられない一方、ドイツ語レベルが初・中級、入門・初級の場合はそれぞれ67. %、52.3%と格差が生じている¹⁰。また、移民1世のドイツ語レベルと従事している職業との関係を表した<表3>からも、ドイツ語レベルと職業的地位との相関関係が読み取れるだろう。

一方、移住後比較的早い時期に、ドイツ社会についての一定の知識を得るためのイントロダクション・プログラムを実施することで、当該外国人がそれをもとにより早い段階から自らの将来設計を具体化できるようにすることを目指そうとしている。これは、既存の移民をいかにドイツの社会・労働市場に取り入れていくかというよりは、新たにドイツに受け入れた外国人に対してドイツ社会に馴染もうとする動機付けを促し、滞在率の引き上げには不可欠な、引き続き滞在したいという気持ちを高めようとしているのであろう。

つまり、現在のドイツにおける社会統合政策は、すでにドイツ社会に定着している移民と新たな移民それぞれのニーズと必要性を踏まえて統合講座の多様性を広げつつ、教育分野と職業

ドイツ語レベル	職業							
	高度専門・ 技術職	事務的職業 従事者	サービス・ 販売職	熟練の農林 漁業従事者	熟練職業及 び関連職業 従事者	装置・機械 操作員及び 組立工	初級の職業	
母国語	42.3%	9.6%	11.7%	-	17.8%	8.0%	10.4%	
流ちょう	30.3%	11.5%	16.6%	-	15.5%	11.5%	14.3%	
初中級	13.7%	4.4%	14.4%	-	19.6%	15.6%	30.7%	
入門・基礎	8.7%	-	9.9%	-	17.9%	12.1%	21.1%	
全体	25.4%	8.3%	14.4%	-	17.9%	12.1%	21.1%	

＜表3＞移民一世におけるドイツ語レベル別職業の分布（2014年）

注)20歳～64歳の移民一世が対象

出所:ドイツ連邦統計局(Statistisches Bundesamt)、「STATmagazin: Immigrants: good command of German is the key to success in the labour market」¹¹

分野とを有機的に連動させた仕組みの構築を試みている。しかし、統合コースは、①コース修了に時間がかかること、②ドイツ語教師等統合コースの教員が不足していること、③職業訓練、仕事と関連付けた言語教育を行っているものの、移民の労働市場へのアクセスは依然として限定的であること、④各統合プログラムが地域レベルで独自の仕組みで行われているため、「Good Practice」の共有、拡大が容易ではないこと、等の課題も抱えている¹²。統合政策のパフォーマンスを高めるための更なる体制整備が必要とされているといえよう。

第3節 外国人専門人材の受け入れと統合政策における共通認識と日本への示唆

これまで見てきたように、ドイツにおける外国人専門人材の受け入れは、「受け入れる」という受け身の姿勢ではなく、「求める」という積極的な姿勢のもと、EU域外からドイツの労働市場が必要とする人材をいかに迅速かつ効果的に受け入れるかに重点をおいている。また、統合政策は、移民のニーズを踏まえてコースを多様化することで移民のモチベーションを高めると同時に、ドイツ社会が必要とする一定のレベルの達成を求めることで、ドイツ人と外国人の間で格差を縮めること、生じないようにすることが重点をなしている。

どちらにおいてもそのキーワードは、「能力の保証・実現」と「適材適所」に集約することができる。というのは、新たに受け入れる外国人の能力・技能という質の保証にとどまらず、ドイツ語の習得と職業訓練システムの枠組みのもとで外国人・移民のもつ能力の実現を図りながら、労働市場におけるマッチングを高める公的な斡旋ネットワークを形成することに主眼がおかれているからである。統合政策が、ドイツ社会での日常生活適応に偏重したものから「職業的統合」をも重視する政策へシフトしたのは、外国人のもつ能力の適正な評価とその能力をド

イツ向けに転換するための投資が、移民がより安定的かつ自立した形で社会生活を営むうえで不可欠であることを認識したことにほかならない。

このような特徴をもつ移民を巡る近年の動きのなか、ドイツに必要な移民をより効率よく受け入れ、その移民を社会的に包摂しやすいような、より簡潔に整備されたりベラルで開放的な移民政策・統合政策を進めるための「新たな移民法」の制定が必要であるとの議論が、ドイツ政府や関係省庁、政党等から出されている¹³。その背後には、高齢化による就労可能人口の減少についての危機感もあるだろうが、よりよい移民政策の構築のため、現在の問題と課題に向き合わなければならないことが論を俟たないとの認識があるからであろう。

最後に、こうしたドイツの現状、取り組みが、少子高齢化と労働力需要というドイツと共通の課題を抱える日本にどのような示唆をもつのかについて述べたい。日本では、2000年代から外国人の定住支援を含む包括的な移民政策の必要性が叫ばれ、多文化化という実態に応じて地域レベルでは多文化共生のための取り組みが進められてきた。しかし国レベルでは、「移民」という言葉にとらわれ、多文化化している実態に真正面から向き合えず、いまだに包括的な移民政策、とりわけ統合政策の構築には至っていない。また、積極的に受け入れようとする高度な外国人材も、高度な技術をもつ優秀な外国人材とは誰なのか、多くの国で導入されている労働市場テストを含む労働市場の供給不足についての調査に基づいた産業・職種を明示しているかといえそうではない。

そのため、まずは、政策ビジョンを立てるうえで、外国人の受け入れを如何にしてベネフィットをもたらすものとして取り込むか、すでに日本にいる既存の外国人・移民を如何にしてより安定的かつ自立した形で社会生活を営むようにするのかを考えることが求められよう。またその際には、その当該外国人のもつ能力・技能を的確かつ正当に評価することを念頭におくことが必要だろう。さらに踏み込めば、どの分野や職種・職業に外国人を受け入れようとするべきなのか、すなわち、労働市場と連動させた外国人材の受け入れを、国レベル、地域レベルで検討し、そのアクセスとマッチング効果を強化することも考えなければならない。つまり、労働供給側と、労働需要側にとっての満足を高めることが不可欠であるといえよう。

現在ドイツで進められている取り組みを評価することは早計であろうが、第2章で見てきた多くの取り組みは、移民が職業等の社会経済的地位の達成をどのように行っていくべきかについて、文化的差異による摩擦ではなく、社会階層的視点から、現状を認識することの重要性を示すものであったと筆者は考える。そのため、労働市場におけるポジションは、移民個々の努力により達成されるという視点から脱却し、外国人・移民の職業達成における制度・政策的なサポートの強化が不可欠との視点が求められているといえよう。

- 1 具体的には、ドイツにおいて外国人の受け入れに関する主な根拠法令として、外国人滞在法 (AufenthG)、滞在法令 (AufenthV)、就労法令 (BeschV) 等があり、2005年にこれらの法律をまとめたものとして、移住法 (Zuwanderungsgesetz) が施行された。
- 2 EU自由移動法の適用者 (EU, EEA 諸国の者とその家族) と、EU とスイスとの間の協定によりスイス国民は、滞在法の適用外と定められていることから、新たな労働移民は基本的に EU 域外からの受け入れを意味するといえる。
- 3 「グリーンカード省令」に基づく受け入れは当初の受け入れ目標人数を達成できず、外国人専門人材受け入れ政策の失敗例として挙げられた。連邦労働社会省 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) の担当者へのヒアリングより (2016年9月6日、ベルリン市)。
- 4 連邦労働社会省の担当者へのヒアリングより (2016年9月8日)
- 5 2015年において、EU域外からの流入者の総数が急増したのは、シリア難民等人道的理由による難民の受け入れによるものである。
- 6 高度な資格 (第19条) の受け入れが大幅に減少しているのは、2012年の EU ブルーカードの導入により新設された滞在法 19a 条により、従来滞在法 19 条が適用されていた「専門家」、「管理職」の年収基準が緩和され、第 19a 条が適用されたためである。
- 7 連邦労働社会省の担当者へのヒアリングより (2016年9月6日)
- 8 連邦労働社会省 (2016年9月6日) 及び連邦雇用エージェンシー (Bundesagentur für Arbeit) の担当者へのヒアリングより (2016年9月9日、ニュルンベルグ市)
- 9 ドイツ政府は、2005年以降、統合学習に多額の国費を投じており、2016年現在、連邦内務省が約5億6千万ユーロを、連邦移民難民庁が特別講習のために約2億7千万ユーロを負担している。現在取り組まれている統合コースの多様化は、こうした財政的な支援により可能となっている。連邦内務省 (Bundesministerium des Innern) の担当者へのヒアリングより (2016年9月6日、ベルリン市)
- 10 Lisa Günther, *STATmagazin: Immigrants: good command of German is the key to success in the labour market*, Federal Statistical Office, 23 August, 2016. https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/LabourMarket/2016_o8/LabourMarket2016_o8.html (2017年3月10日アクセス)
- 11 https://www.destatis.de/EN/Publications/STATmagazin/LabourMarket/2016_08/LabourMarket2016_08.html (2017年3月10日アクセス)
- 12 連邦内務省 (2016年9月6日) 及び連邦難民移民庁 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) の担当者へのヒアリングより (2016年9月8日、ニュルンベルグ市)
- 13 政府関係機関をはじめ、今回調査訪問した複数の団体、関係者も、新たな移民法の制定の可能性については意見の違いを見せたものの、新たな移民法の制定を巡る議論が今後重要な政策的論点となるとの見解をみせた。

第2章ドイツにおける難民の受け入れと保護、社会統合

久保山 亮 (専修大学)

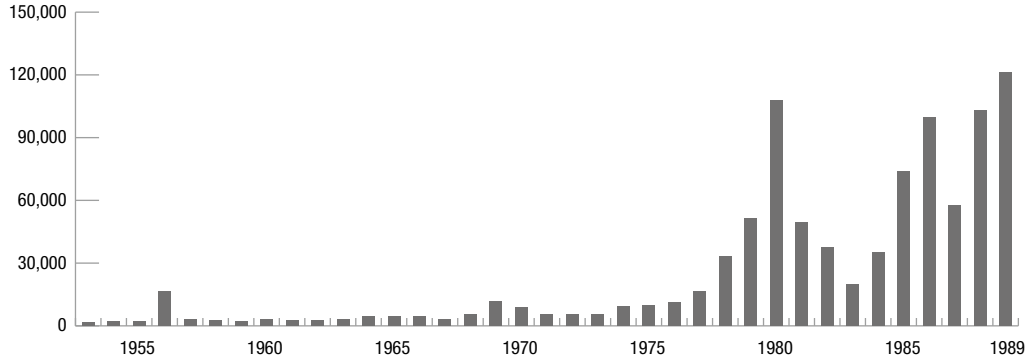
はじめに：今回の難民受け入れでみられるドイツの動き

2015年に89万人の難民を入国させたドイツは¹、記録的な数の難民の受け入れで注目を浴びた。しかし、ドイツで難民受け入れの数が記録的に上昇したのは、これが初めてではない。この報告では、まずドイツが過去に経験した難民の記録的な入国とその際に取った措置と今回とを比べながら、ドイツの今回の難民の記録的な増加への対応を追ってゆく。以前の難民受け入れの大きな波への対応との際立った違いは、初めて難民の社会統合に論議の焦点があてられ、難民の社会統合に向けてさまざまな取り組みがされていることである。本調査で見聞したベルリンでの職業訓練のプロジェクトを中心に、そうしたドイツでの難民の社会統合の試みについて報告したい。日本では難民の受け入れを躊躇する議論の典型的なものは、受け入れに伴う負担である。ドイツでは、統合が順調に進み、彼らが技能をもった人材として労働市場に参入してゆけば、少子高齢化、労働人口の減少をにらんで、将来への「負担」ではなく「投資」となりえることが議論されている。ドイツでの難民の社会統合の試みは、日本の難民の定住支援にとっても参考になるだろう。

第1節 ドイツの戦後の難民受け入れの3つの波

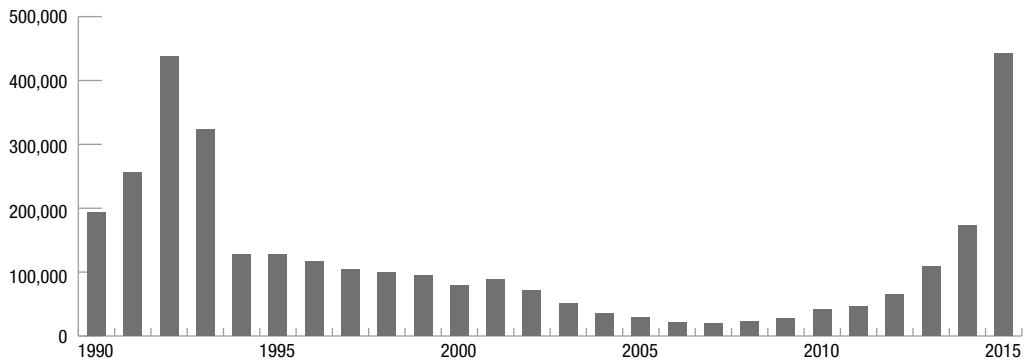
ドイツでは、下記の図1、図2にみるように、第二次世界大戦後の1950年代から現在に至るまで、難民受け入れで3つの大きな波を経験している。「第一の波」は、初めて10万人以上の庇護申請者数というピークを迎えた1980年を中心とした、1970年代末から1980年代にかけての時期である。「第二の波」は、旧ユーゴスラヴィア紛争で多くの難民が発生した1990年代初頭で、1992年には44万人近くの難民が庇護申請を提出した。この二つの波に共通しているのは、連邦政府が、難民受け入れで制限主義的な法制度改正・再編成を行ったことである。

1970年代末～1980年代にかけての「第一の波」の以前は、冷戦時代と反共産主義とい



<図1> ドイツの難民庇護申請件数の推移 (1953年～1998年)

出所:連邦難民移民庁(BAMF)、『Das Bundesamt in Zahlen in 2013』



<図2> ドイツの難民庇護申請件数の推移 (1990年～2015年)

出所: BAMF、『Aktuelle Zahlen zu Asyl, 8/2015, S.3-4』

うイデオロギーと自由主義陣営のプロパガンダに難民保護の制度が政治利用されるという状況のもとで、東欧諸国及びソビエトからのヨーロッパ系の難民がほとんどであった。それに対して、「第一の波」では、トルコでの軍事クーデターとその影響下でのクルド系住民への迫害や、スリランカでのタミール紛争による難民発生、レバノン紛争でのパレスチナ難民らの逃避により、当時のいわゆる「途上国」を中心とした「南」の国々からの難民が多かった。また、折しも第二次石油危機による大規模な景気後退下でゲストワーカーとその家族の定住がメディアや世論により「問題化」され、そこに非ヨーロッパ系の「カラードの難民」が多く入国するという状況が重なり、戦後初めて「反移民・難民」の動きが出てきた。

「反移民・反難民」の世論が強まるなかで、難民の保護よりも、難民庇護制度の「濫用」が活発に論議された。連邦政府は、1978年に、難民庇護審査の迅速化を企図した緊急法を可決・施行させたほか、1982年には、外国人法から、難民保護や難民庇護手続に関する規定をまとめて、別法として体系化し、庇護手続法を施行させた²。難民のドイツへの吸引力

を削ぐことを目的として、難民庇護申請者への社会保障へのアクセスの制限やカット、就労機会の制限等の措置もとられた。

こうした難民への制限主義的な法改正や措置が打ち出された第一の波の後、ドイツは1990年代初頭に、1992年の約43万人の庇護申請者数をピークとする、戦後二度目の難民の大量入国を再び迎える。この「第二の波」では、ドイツの難民政策は再び制限主義へと傾く。大きく分けて三つの法改正・制度導入がとられた。

一つは、よく知られている1993年の憲法の庇護権の修正であり、憲法の庇護権規定に関して、安全な第三国及び「安全な出身国」に指定された国からの難民への、庇護権適用を排除するものだった。二つ目はいわゆる「空港審査」である。条約難民に対しても、ダブリン条約、シェンゲン条約の締結を受けて、「安全な出身国」からの難民、「安全な第三国」を通過した難民、ビザやパスポート等の正式な書類をもたない難民は、入国させず、シェンゲン条約でいう「外圍国境」にあたるトランジット領域に設けられた特設の収容施設に収容した。空港審査では、特に根拠のない申請と見なされた場合は、3日間で結果を出し、行政裁判所への不服申し立てを約2週間で済ませ、19日間ほどで送還手続きに入るという強硬措置がとられた。オランダやベルギー等他のEU加盟国もこの空港審査の制度を取り入れた。

三つ目は、増える難民庇護申請者を社会保障や医療という福祉国家給付から排除し、彼らに特化した水準の低い給付システムに封じ込めたことである（庇護申請者給付法の制定）。社会扶助（生活保護）制度から庇護申請者を締め出し、同時に制定された庇護申請者給付法で、庇護申請者及び庇護を却下された申請者への給付を、彼らに特化された給付に限定し、社会扶助の給付水準を大幅に下回るレベルに抑えた。集合施設（一次施設）で居住する申請者には、現金給付は月80マルク（当時）のポケットマネーに限られ、大部分が現物給付（衣服、食事、住居）で占められ、医療サービスも差し迫って必要な範囲に限られた。医療保険からは締め出され、緊急時の医療に限られ、受け入れ自治体の社会局の許可が必要になった。

難民庇護申請者の数は、1992、93年をピークに減少し、2010年代初頭まで、減少の一途をたどった。しかし、「アラブの春」の崩壊、ISのシリアやイラクでの台頭、欧州法により難民の受け入れや庇護認定の体制が整っていないとされるギリシャを通過してドイツへ来た難民に、ダブリン規則Ⅲを適用せず、庇護申請を受け付けるようになったこと等により、2011年ごろから、庇護申請者の数は再び上昇に転ずる。そして周知のように2014年からはシリア難民を中心に、難民の流入は著しい増大を迎える。

難民受け入れの「第一の波」と「第二の波」では、前述のように制限主義的な措置の導入が目立っていたのに対し、この「第三の波」により進められた難民政策の転換や改正では、制限主義的な措置が含まれていたものの、第一、第二の波と異なり、難民庇護申請者への社会統合政策への包摂や医療へのアクセス、とりわけ、難民の社会統合に焦点をあてた新しい制度の導入が見られる。ドイツでは、連邦政府、州政府、自治体行政は、長く、移民の社会統合政策を怠ってきたが、1990年代後半から、各地の自治体が移民の社会統合への取り組

みを強め、連邦政府は2004年移民制御法で、ドイツ語学習とドイツ社会の法・制度・文化への知識の学習を組み合わせた統合講習の制度を導入した³。しかし難民庇護申請者は、こうした社会統合政策の強化から排除され、蚊帳の外におかれたままであった。過去の難民政策が庇護申請者の社会統合や福祉システムからの排除に狙いがあったのに対し、今回の「第三の波」では、難民の社会統合が政策論議の中心となり、難民庇護申請者を初めて社会統合の枠の中に迎え入れ、州や市の財政負担による、一般の健康保険証と同様の、(庇護申請者給付法で規定された緊急を要する医療に限られるが)庇護申請者を対象にした健康保険証を交付するといった(それまでは、自治体の社会局で許可証を交付してもらってから医院で診療を受けるという手続きが必要だった)、福祉システムに包摂しようとする動きが見られた。第一、第二の波とは異なり、第三の波では、難民の社会統合で新しいモデルが現れつつあることが確認できよう。

第2節 ドイツにおける難民の社会統合—労働市場統合と自治体での試み

日本のメディアや世論が難民受け入れへの反発やテロが与えた心理的影響、メルケル政権をめぐる政治的論議ばかりを問題にしているなかで、ドイツでは遅くとも2015年後半以降は、世論や国内政治の論議の焦点は難民の社会統合へと移りつつあった。その論議の成果としての社会統合に向けた取り組みは、連邦レベルでも、「ドイツに残る可能性の高い庇護申請者」の統合講習への優先的参加を認め、前述の(州政府の判断にゆだねる形での)「健康保険証」の導入を決めた2015年10月の難民関連の法改正パッケージに現れており、2016年8月から施行されている(難民を対象にした)統合法にみる事ができる。特に大都市に集中しがちな難民の地方自治体での定住を促すための措置等は、過疎化と地元企業の人材不足、空き家率の上昇に悩む中小自治体の難民受け入れへの強い意欲と相まって、示唆的である⁴。

ドイツでは、すでに2000年代後半から、地方自治体で、市民社会アクターと協働しながら、行政が乗り出す形で、難民の社会統合に向けたさまざまな取り組みが進められてきた⁵。この動きは、1990年代後半から進んできた自治体行政と州の社会統合政策の深化が背景になっているが⁶、難民の入国が増加してからのこの数年の間に、自治体の取り組みは加速し、州政府もプロジェクトを立ち上げるようになり、社会統合の施策から排除されてきた庇護申請者をも包摂するまでに至っている。

難民の受け入れでは、財政負担が憂慮の理由の一つとしてよくあげられる⁷。しかし難民の社会統合の進捗、特に、少子高齢化・労働力人口減少・地方自治体の過疎化の中での(特に人材不足が著しいローカルレベルでの)労働市場統合の成功は、難民の定住が将来への「投資」になりえることを示し、「負担」を理由にした難民受け入れへの反対論に再考を促すものとなる。

その労働市場統合は、難民の経済的自立につながり、地域社会での定住の成功とともに、社会統合の鍵を握る。先進諸国での難民の労働市場統合の理念型として次の二つが考えられる。アメリカやカナダのようなアングロサクソン諸国のように難民の労働市場統合を急ぎ、迅速な就職を求める場合、難民の就労先は、飲食業や清掃業での単純サービスや工場での流れ作業等の不安定雇用のスモールワークが多くなる。これに対して、今回調査したドイツでは、長期的視点に立ち、ドイツの伝統のある職業訓練制度を生かして、難民に技能や資格を取得させて、将来的にキャリア・アップが見込め、安定したライフコースが期待でき、ドイツ経済にとっても、不足している高度人材や技能労働力として育ててもらえるというメリットのある労働市場統合のモデルをみることができる。

ドイツでは2000年代後半から、将来的な人口減少対策と、不足が深刻化する技能労働者と（理系大卒者のような）高度人材の獲得をめざして、入国管理政策の改革を重ね、海外からのポイント制や不足職種リスト等の高度人材・技能労働者受け入れのスキームを整備してきた⁸。今回の「第三の波」、戦後史上最大の難民入国の増加に対して、すでにこの高度人材・技能労働者受け入れへ向けた移民政策改革のレールが敷かれてきたことが、以前の「第一の波」「第二の波」の時代とは異なるアプローチをとらせたともいえる。すなわち、難民を、「負担」や（全体の総数からすればほんのごくわずかな数の「難民」が関与するテロや犯罪等の）「リスク」の視点からばかり見るのではなく、高度人材・技能労働者の海外からの誘致で伸び悩む（近年の入国者数の6-7割は、他のEU加盟国からの「労働者の自由移動」で出稼ぎ労働・移住してくる移民労働者とその家族であり、定着性・永住意志の高い移民とはみなせない）なかで、労働市場統合に成功すれば、「チャンス」「経済的利益」とみることができるという論議が活発に、世論のレベルでも、政府内でも行われるに至ったということが言える。

この難民に対する「発想」の転換を促したさらなる要因として、2015年には5割近く、2016年の8月時点では6割を超す難民庇護申請者の庇護率の高さ（条約難民としての認定率、基本法での庇護権の認定率、補完的保護を受けた難民の比率、これらのいずれにも該当しないが何らかの理由で国外退去にできない難民の比率を総計したもの）が指摘できる。つまり、ドイツに残る可能性の高い難民庇護申請者が増大していること（難民の「移民化」）、さらに、表1、表2のように、近年入国している難民には、高度なドイツ語学習の必要性や技能水準の出身国とドイツとのギャップという問題はあるものの、（特に難民の大多数を占める若年層に）難民の教育水準・技能資格水準が高く、職業訓練もしくは高等教育の継続により、高い技能水準をもった労働者として育てることが見込めるという、彼らのポテンシャルの高さがあることもあげられる。

さて、ドイツ型の難民の労働市場統合モデルでは、難民を、いかにドイツ語を習得させて、伝統の職業訓練制度へと編入するかが課題である。しかし、今回の調査で明らかになったのは、難民を職業訓練システムに編入するには、第一段階のドイツ語講習（統合講習や自治体、支援団体、市民大学講座等の提供するドイツ語講座で習得）修了レベルと、第二段階の高度で専門的なドイツ語能力を要する職業訓練のレベルとの橋渡し、また難民の側の職種や技能へ

教育水準/年齢	6-17歳	18歳以上	18-24歳	25-34歳	35-64歳
学校に通学していない/小学校のみ	36	31	26	30	29
中等学校/実業学校/技術教育	42	30	31	29	48
大学進学高/単科大学/総合大学	13	36	39	37	17
その他	8	3	3	3	6

<表1> 庇護申請者(2015年登録)の教育水準(自己申告による)(%)

出所: BAMFによる調査にドイツ労働市場・職業研究所(Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung :IAB)独自の算出を加えたIABの『Aktuelle Berichte, 6/2016, S.4, Tabelle 1』より著者作成

教育水準/年齢	6-17歳	18歳以上	18-24歳	25-34歳	35-64歳
学校に通学していない/小学校のみ	29	25	21	26	30
中等学校/実業学校/技術教育	48	26	28	24	29
大学進学高/単科大学/総合大学	17	46	49	48	39
その他	6	3	2	3	3

<表2> ドイツの残る可能性の高い庇護申請者(2015年登録)の教育水準(自己申告による)(%)

出所: BAMFによる調査にIAB独自の算出を加えたIABの『Aktuelle Berichte, 6/2016, S.4, Tabelle 2』より著者作成

の適正や志向を見極める必要性をクリアしなければならないという問題だった。このことは以前から指摘されているようで、現場レベルで企業側が問題としているのは、多くの難民が統合講習を修了しても、なお職業訓練制度や職業訓練制度への準備コースを受けるのに必要なドイツ語力に達しておらず、特に、統合講習での習得目標のドイツ語能力がB1(中の下)レベルであるのに対し、職業訓練を受けるのに必要なドイツ能力レベルはB2(中の上)とされており、このB1レベルとB2レベルとのギャップを埋める必要があるとされる⁹。さらに、職業訓練には、その職業分野に特化したドイツ語能力も必要となる¹⁰。

ドイツで現在、最も力が注がれているのはこの問題を解決するために、一定のドイツ語能力を習得した後、職業訓練制度への橋渡しとして、語学力をさらにスキルアップさせ、職業訓練やドイツの労働環境に親しみ、本人の適性や志向を見極めるオリエンテーション的な職業訓練を組み合わせた統合プログラムである。こうしたプログラムは企業レベルでも行われているが、企業側が用意できるプロジェクトのキャパシティには限りがあり、現在、ドイツ各地では、自治体レベルで、数ヶ月～半年のオリエンテーション的な職業訓練と職業活動に特化したドイツ語講習を組み合わせた1,000を超えるプロジェクトが実施されている¹¹。ドイツ語講習は、連邦移民難民庁(BAMF)が提供し、オリエンテーション的な職業訓練は、地域のジョブ・センターと商工会議所が担うことが多い¹²。後者のドイツ全体としての監督は、連邦労働社会省(BMAS)が行っ

ている¹³。

ここでは、私たちが訪問・視察したベルリン市（都市州）による「アリボ（Arrivo）・プロジェクト」の中の建設業部門での事例を紹介しておきたい¹⁴。ベルリン都市州では、州内務省が、統合講習やドイツ語講習でB1レベルのドイツ語力を習得した難民と、B2レベルのドイツ語力及び3年間の職業訓練制度とを橋渡するプロジェクトを、市内の職業訓練センター等を利用して、2016年4月から開始している¹⁵。難民の労働市場統合を支援し、人材の足りない分野に難民を振り向けることが狙いで、職業訓練ポストが余っていて、ドイツ人が就きたがらない産業分野で、このプロジェクトを始めている。まず建設業、旅館飲食業、工業、手工業（製パン業や楽器製造等）の4分野でスタートし、現在までに610人の難民が参加、そのうち約60人が現在企業で職業訓練を受けている。5つ目の分野として保健・介護でも、このプロジェクトを準備している¹⁶。

いわゆるドイツに残る可能性の高い国の出身者だけでなく、幅広い国の出身者を参加させている（シリア、イラン、アフガニスタン、エリトリア、バングラデシュ、チェチェン、またガーナやマリ等のアフリカ諸国等）。このため、プロジェクトの途中で、庇護申請が却下され、帰国を余儀なくされる難民もいる¹⁷。アリボ・プロジェクトでは、商工会議所、手工業会議所等と協力して、市の予算から拠出して、適材適所への人材供給を目的に、就労を求める難民への雇用や職業訓練の情報の提供、難民雇用についての法制度についての相談や難民の雇用に慣れていない事業所のための相談を提供する事務所も設けている。

半年コースで、週20時間を当該産業分野に特化したドイツ語講習にあて、週20時間を当該産業分野へのオリエンテーションとなる初歩的な職業訓練にあてている。この後者のオリエンテーション的な職業訓練では、ドイツ語知識の応用力を高めるために、ドイツ人の訓練生とチームを組ませるようにしている。建設業でのコースを例にすると、市の建設業の職業訓練センターで実施されており、建設業には19職種があるが、どの職種に向いているかをこのオリエンテーションで見極めることになっている。ベルリン市内の建設業約2,000企業のうち、職業訓練を提供しているのは約150企業で、2016年の9月で1期目のプロジェクトは終わるが、この建設業分野でのプロジェクトの修了者は全員、この約150の建設業企業が提供する実習や職業訓練に送り出すことができた¹⁸。

難民の労働市場統合で欠かせないのは、彼らに対する職業訓練プロジェクトの提供だけでなく、出身国で取得した資格や技能をいかに認証するかである。ドイツには、技能労働者・高度人材の積極的受け入れを進める中で、2012年に職業資格認証法ができ、州政府と商工会議所（どちらが担当するかは職種により異なる）が、各職種・分野ごとに、外国で取得した技能資格・大卒資格の審査を行い、資格の認証、認証には不十分な水準と判断された場合には、追加訓練を受けることができるようになった。しかし、資格証明書や学位記等を初めとする各種の書類の提出が厳密に義務づけられ、審査手続きも複雑で、時間がかかる。特に書類を持参する余裕のない難民は、この点で不利となるケースが多かった¹⁹。

これに対しては、難民たちが、技能や大卒者としての資格を証明する書類をもたない場合、実際に当該の職種や分野でのサンプルとなる作業をしてもらう等、どの程度の技能、知識、能力があるのかをテストする「資格分析」の制度も設けられている²⁰。また、現在では、資格認証の手続きで不利になる外国人、あるいはそうした手続きに熟知していない自治体行政のために、IQ ネットワークというプロジェクト組織（IQ Netzwerk, Netzwerk Integration durch Qualifizierung 資格認証による統合のためのネットワーク）が、連邦労働社会省（BMAS）と欧州社会基金の拠出により、連邦教育研究省（BMBF）と連邦雇用エージェンシーが協力・実施する形で、立ち上げられた。難民等外国人の職業資格や大卒資格の認証、資格分析に関する相談所をドイツ各地に設けている。自治体や福祉団体では、難民の就職で、出身国で取得した技能資格や大卒資格がある場合には、この IQ ネットワークの地域の相談所にコンタクトをとることになっている。

自治体や州の難民への社会統合政策で見逃せないのは、従来社会統合の枠組みから排除されてきた庇護申請者を、そうした社会統合政策へと包摂する動きが、近年加速していることである。まず、州政府のなかには、社会統合政策のプログラム等で、庇護申請者を社会統合政策の対象に入れるところが出ており、自治体でも、個々に、すべての庇護申請者や統合講習の参加できない庇護申請者にドイツ語講習や社会統合のためのプロジェクトを行うところが増えている。こうした州と自治体の動きに押されて、連邦移民難民庁（BAMF）は、原則として庇護率が50%を超える、「ドイツに残る可能性の高い」出身国の難民だけに限っていた統合講習の参加を広げ、2017年より、すべての庇護申請者に300時間のドイツ語講習を主体にした統合講習を実施する予定となっている²¹。自治体の中には、過疎化とそれに伴う税収減少、空き家率の高さ、地元企業での人材不足という四重苦に悩むところが増えており、そうした自治体の中には、難民の受け入れを歓迎し、もっと難民の受け入れを増やしたいとしているところも出てくる²²。

第3節 ドイツの試みを日本の難民の定住支援にどう生かすか？—地方での定住可能性

JCIEの2015年の「多文化共生と外国人受け入れ」に関する自治体アンケート（2015年9-10月実施）によれば、難民受け入れに対し、「慎重な検討が必要だが」といった留保がつくものも含めると前向きな自治体は約11%だったが、一方で「移民政策」の必要性を表明している自治体は4割以上にのぼった²³。ドイツの難民の社会統合の試みから見えてくるのは、連邦政府が難民の社会統合のための措置として出した「統合法」で、滞在資格を取得後3年間はおもとの自治体に居住することを義務づけている規定や、過疎化や人材不足に悩む自治体が難民受け入れにメリットを見出している点にみられるように、地方での定住を促すという新しい戦略であり、もう一つは、いかにして1-2年程度の語学学習の後、職業訓練制度を利

用しての労働市場統合へと結びつけるかという課題である。日本では、定住難民が、非正規雇用や単純サービスのような不安定で不利な雇用状態におかれていることが多い。ここで最後に、ドイツ調査をふまえて提案・考察しておきたいのは、ドイツの実践を参考にして、日本で試みるべき難民の定住支援の可能な選択肢として、人材不足の中小企業を抱える地方自治体での難民の定住・社会統合である。ドイツでも、中小自治体の方が、「顔の見えない」大都市と違って、行政が、地元住民の理解や協力を得る方策をとる等適切に動けば、難民や外国籍住民は地元住民と人間関係が築きやすく、社会的コントロールも働くため、彼らの社会統合が早く進むという議論があり、実際に成功している自治体もある²⁴。

これから、過疎化（人口減少）、労働力不足、空き家率上昇を迎える地方の自治体では、政府からの財政支援と民間アクターの支援・協力を前提としてではあるが、ウイン・ウインの形で難民の定住支援（地方のもつ資源や環境を活用した難民の安定した自立と、それに伴う自治体と地元企業にとってのメリット）という選択肢がありうる。ここでは、難民当事者を、自立を促すあまり、非正規雇用や単純労働へと追い込むのではなく、技能の習得やキャリア・アップが見込める地方企業での安定した就労の道歩んでもらうということである。ここでは、難民事業本部（RHQ）の定住支援では十分とは言えない日本語学習を補い、当該企業での就労に必要な職業分野に特化した日本語学習を提供し、技能を身に付けながら就労してもらう道を探り、安定したライフプランを築くことを可能にするとともに、自治体や企業にとっては、労働力確保及び人口減少対策の点でメリットをもたらせることを狙いとする「プロジェクト」を大まかに構想してみたい。

考えられる「プロジェクト」の骨子として、(1) まず、大都市へ集中しがちな難民当事者に、地方での生活の魅力（環境、子育て、働くこと、居住等）を伝えること、(2) 地方の企業と自治体への難民当事者のもつ潜在能力、出身国でのキャリア、職歴、（もしあれば）技能資格を前もってよく把握し、提示できるようにすること（彼らもたらす「チャンス」をいかに伝えるかも問題となろう）、(3) 地方の人手不足に悩む企業のなかから、一定の技能を身につけられる、キャリア・アップの機会のある、安定して長く働ける企業を選び、協力を求めること、(4) 企業側への配慮として、難民当事者に、日本語能力を高めておいてもらうこと、学習意欲（適応力）、就業意欲を高めること、就労で必要な職業分野に応じた専門的な日本語能力の習得（これには、企業側との協力が欠かせないが、すでに難民を雇用している企業での経験やノウハウを共有することも必要となろう）をあげることができる。難民の地方定住支援のプロジェクトには、当該地域の自治体との協力、受け入れ態勢づくり構築への支援、地域の外国人受け入れインフラ（日本語教室等）の活用、学校との連携、ドイツの中小自治体で実践されている空き家の活用等も必要となる。さらに、難民の人たちが、当該地域にとどまってもらうための配慮も必要となろう。孤立を予防すること（同郷・同国出身者とのネットワーク・コンタクトを保てるようにする、彼らのコミュニティとのつながりを断たないようにすること）とともに、行政が乗り出して、地域住民のなかから、仲介者（近隣住民等地域社会や事業所との仲立ちや摩擦が起きたときの仲裁、難民の相談相手、日本語学

習の手助け等)として動いてもらえる人を見出し、育てることも必要である。

- 1 この数には、ドイツが独自に進めてきた再定住による難民の受け入れを含んでいない。ドイツは、2013年から現在までに、庇護申請者の入国以外に、少なくとも4万人以上の難民を再定住で受け入れている。
- 2 この新法で、連邦が難民庇護申請の手続きと認定審査を、州と自治体が庇護申請者の受け入れと収容、給付を受け持つことが正式に規定された。
- 3 久保山亮「ドイツにおける地方と地域の移民政策：中間団体の役割と統合政策から締め出される『グレーゾーン』の移民」庄司博史・南真人編『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館出版部、2009年、257-278頁。
- 4 詳しくは、久保山亮「ドイツにおける難民の社会統合：労働市場統合と自治体の役割に焦点をあてて」、『難民研究ジャーナル』第6号、2016年、100-134頁。
- 5 Anmüller, J, u.a. Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen: Behördliche Praxis und Zivilgesellschaftliches Engagement, Robert Bosch Stiftung, Stuttgart, 2015.
- 6 久保山前掲書(脚注3)及び、久保山亮「ドイツI:移民政策のパラダイム・シフト:国民福祉国家から国民競争国家へ」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会、2017年。
- 7 難民受け入れの「負担」論が、難民受け入れの制限や地中海を渡る難民へのいわゆるプッシュバック(救助せず、また難民の保護義務を怠り、出発地へ強制送還する違法行為)の原因としてあげられるが、実際にはEUとEU加盟国の国境管理に投じられてきた莫大なコスト負担を考えれば、難民の入国を制限することが、果たしてコストパフォーマンスで意味があるのが疑問である。(久保山亮、「ヨーロッパの難民受け入れと保護に関する現在の課題:『難民危機』という神話を超えて」、『移民・ディアスポラ研究』第6号、明石書店、2017年近刊)
- 8 詳しくは、久保山前掲書(脚注6)。
- 9 Müller, A, und W. Schmidt, Flüchtlinge in der Arbeitswelt: Qualifizierungsinitiativen in Großunternehmen, Working Paper Forschungsförderung Nummer 019, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2016, S.5.
- 10 ベルリン市の建設業の職業訓練センター-Lehrbahnhof, Berlin, Jarkow氏及びKornatzki氏へのヒアリングより(2016年9月5日、ベルリン市)
- 11 連邦雇用エージェンシー(Bundesagentur für Arbeit)のBündte氏へのヒアリングより(2016年9月9日、ニュルンベルグ市)
- 12 連邦雇用エージェンシーのBündte氏(2016年9月9日)及び連邦移民難民庁の担当者へのヒアリングより(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2016年9月8日、ニュルンベルグ市)
- 13 連邦労働社会省(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2016年9月6日、ベルリン市)及び連邦移民難民庁の担当者へのヒアリングより(2016年9月8日)
- 14 以下の記述は、Lehrbahnhof, BerlinでのJarkow氏及びKornatzki氏へのヒアリング(2016年9月5日)に基づく。
- 15 商工会議所や手工業会議所等の雇用者団体とは協力しているが、雇用エージェンシーとは協力していない。他の州でも似たプロジェクトがあり、本来は、地域の雇用エージェンシーと協力するのが一般的だという。
- 16 ベルリンには、約5万5000人の難民がいるが、アリボ・プロジェクトには約600人分しか定員の余地がないため、参加したくても参加できない人が多数おり、待機リストに入っている。
- 17 庇護申請者の中でも、いわゆる「安全な出身国」に指定された国の出身者は参加できない。
- 18 参加者には、出身国で大卒者やホワイトカラー、企業経営者だった人も含まれており、難民の労働市場統合の隠れた問題の一つである資格不一致(overqualification)の問題が散見された。
- 19 Arbeiterwohlfahrt WeddingのDoganay氏へのヒアリングより(2014年9月10日、ベルリン市)
- 20 連邦労働社会省のThomas氏へのヒアリングより(2016年2月9日、ベルリン市)
- 21 連邦移民難民庁の担当者へのヒアリングより(2016年9月8日)
- 22 久保山前掲書(脚注4)
- 23 公益財団法人 日本国際交流センター、『「多文化共生と外国人受け入れ」に関する自治体アンケート2015報告書』(<http://www.jcie.or.jp/japan/cn/pi/q2015/tq2015report.pdf>, 2016年2月1日アクセス)
- 24 アルテナ市市長Hollstein氏へのヒアリングより(2017年3月20日、アルテナ市)

第3章 ドイツの移民政策の日本への示唆

毛受敏浩（公益財団法人 日本国際交流センター）

はじめに

日本とドイツは、それぞれアジア、欧州を代表する先進民主主義国家である。モノづくりを通して世界有数の経済成長を遂げてきたという共通性をもつと同時に、高齢化の進展によって両国とも人口問題という共通の課題を抱えている。ドイツにおいても、日本と同様、高齢化の進展がきわめて重要な課題であり、将来、人口減少に直面することが危惧されている。一方、日本の人口問題はそれにも増して深刻であり、2010年を境に始まった人口減少は、今後、加速度的に進むことが予想されている。

こうした人口問題という共通の課題を抱えている日独であるが、外国人の受け入れについてはその考え方と政策において違いが見られる。日本は、少子高齢化と人口減少への対策として、2014年には東京への人口集中の解消と出生率の改善を図るために地方創生に着手した。さらに2016年には一億総活躍政策による女性と高齢者の活躍の推進によって減少する労働力不足への対応が図られている。しかしながら、人口構造の変化を原因とする恒常的な人手不足の時代に突入した日本において、こうした政策は一定期間において効果をもつものの、長期的に効果をもつ政策であるかは疑問である。

また、外国人の受け入れに関して、現在の安倍政権は「移民政策はとらない」としており、人口減少への対応として外国人を積極的に受け入れることは行っていない。難民についても、2016年の申請者10,901人に対して難民認定を出したのはわずか28人に過ぎず、難民の受け入れについても開かれているとはいえない。しかしそうした政府の方針にもかかわらず、日本に在住する外国人は増加傾向にあり、2016年12月末には過去最高の238万人に達し、すべての都道府県で増加する状況となった。人手不足を補うために、現行制度の抜け穴を利用した外国人の流入及び定住化が進み始めているといえる。

一方ドイツにおいては、歴史的に移民や難民を受け入れた経験をもち、EU内での自由な人の移動に加えて、ドイツにとって必要となる人材をEU外からも受け入れる移民制度が作られている。さらに2015年には、100万人近い難民がドイツに入国し、その半数以上がドイツに定着するものと見られている。

2015年以降、ヨーロッパにおいて反移民・反難民反グローバリズムの活発化が見られ、外国人受け入れに対する危惧や懸念が高まっている。こうした状況にもかかわらず、ドイツのメルケル政権は従来通りの政策を固持している。2015年に100万人近い難民を受け入れた際、国内から多大な批判を受け、また極右政党である「ドイツのための選択肢（AFD）」の台頭を許しながらも、ドイツ政府は難民受け入れについての基本的な路線の変更は行っていない。また同様に、移民政策も全く揺るぎが見られない。

ドイツではかつて、トルコ系労働者の定住化が進みながら、社会の中で中途半端な地位しか与えられないゲストワーカーとして位置づけていた。その結果、今日の移民問題を生み出したが、現在では移民の活力を最大限に活かすための移民・難民の社会統合を積極的に進める姿勢がとられている。さらに、より活力ある経済を維持するために移民の受け入れは必要不可欠との立場に立って、ドイツ社会が必要とする人材を海外から積極的に受け入れようとしている。

少子高齢化が進み、今後、人口減少がより深刻になることが予見される日本において、どのように外国人を受け入れるべきかについて、ドイツの移民政策から学ぶ点が極めて多いといえる。

ここではドイツの4つのポイントに焦点を当てて、日本への示唆を検討する。

第1節 統合コースの設置

ドイツ政府は、定住する外国人の能力をフルに発揮するために、ドイツ語能力の向上とドイツ社会への適応が欠かせないと考えている。ドイツ語のできない移民・難民に対して、ドイツ語及びドイツ社会についての講習を行う統合政策は、2004年から開始され現在、600時間のドイツ語学習及び100時間の社会オリエンテーションの講習が行われている。

社会オリエンテーションコースでは、ドイツ基本法の理念（人権尊重、男女平等、宗教の自由、義務教育等）、社会ルール、文化、歴史等を学ぶが、移民のドイツ社会への適合が不可欠との認識とともに徐々に時間数が延長されてきた。統合コースをすべて受講して合格すると、永住および帰化について優遇される制度がある。また難民については、ドイツ語コース修了後、仕事に密着したドイツ語学習等の就労コースが用意されており、彼らをより高いレベルの仕事に就かせようとするのがドイツ政府の方針である。

一方、日本では、定住が認められている外国人に対して、彼らを社会として受け入れ、彼らの活躍を促進するための基礎となる日本語学習を保障する統合政策は行われていない。日本では、外国人住民への支援策として、多文化共生の事業が自治体の裁量のもとで行われているに留まっている。また、日本語教育の大半はボランティア任せにされており、一部の自治体で多言語での相談サービスを実施する例がみられるものの、多くの自治体では多言語での生活ガイドの冊子を配布するレベルに留まっている。ドイツの外国人住民へ手厚い対応に比べ、日本

では外国人の社会統合のための政策がきわめて不十分であり、その実施も自治体の自主的な判断に任せられ、政府の関与はきわめて少ない。統合政策について一義的に政府が責務を負っているドイツと大きな違いが見られる。

ドイツにおいては、過去の反省から、移民の社会統合こそが犯罪やテロ等を防ぎ、社会の安定に寄与するとの考えとともに、移民や難民が経済、社会の両面においてドイツにしっかりと貢献できるための体制づくりが重要であるとの認識がある。それは、1950年代からトルコ系移民を一時的な労働者、すなわちゲストワーカーとして受け入れ、彼らを不十分な権利義務の状態に放置したまま、社会の中での居場所を築くことができなかつた反省に基づくものである。言い換えれば、政府の移民政策の不在が、移民に対するドイツ人の二級市民的な意識生じさせ、そのことが現在の複雑なイスラム系移民に対する感情の原点になったとも考えられる。

日本では昨今、外国人住民が急増しているものの、「移民政策はとらない」という大前提があるため、個々の省庁による対策は行われるものの、政府は包括的な統合政策の検討に着手していない。日本の現状は、1950年代、60年代のドイツの状況と類似点が多々あり、ドイツの移民受け入れ失敗の過去を繰り返す懸念もある。

第2節 ウェルカムカルチャー

ドイツ政府（特に連邦移民難民庁）は、ドイツに定住する外国人に対して2008年から「ウェルカムカルチャー」という標語を使っている。移民難民庁のウェブサイトでは「Welcome to Germany」という言葉とともに、新たにドイツに在住する外国人のための様々な情報の提供が行われ、ドイツでの生活支援を行う姿勢が貫かれている。ドイツ政府は、移民に対して統合政策により言語、文化の習得を求める一方、国民ともに彼らを暖かく迎えようという姿勢を明示している。

ベルリン、ハンブルグ、ドレスデン等各都市にはワンストップセンターとして「ウェルカムセンター」という名称の組織が設立され、移民がドイツで暮らすためのさまざまな支援が行われるとともに、移民と地元民の交流の場としても活用されている。

一方、日本の法務省のウェブサイトは、法的な手続きが掲載されているだけで、日本への定住を歓迎する表現は見当たらない。各地自治体では多文化共生の活動が行われており、自治体の設置した「国際交流センター」が在住外国人の支援を行っているケースもあるものの、定住外国人に対して「歓迎」という姿勢を明確に示してはいる。また、政府との連携も行われていない。

日本の自治体において20年以上にわたって多文化共生政策がとられながらも、「ウェルカム政策」がとられていないのは、政府による移民政策がないことが影響していると思われる。自治体は政府の方針を見ながら、政策を策定することが常であり、とりわけ外国人の受け入れに

関してはセンシティブな面もあることから、自治体が独自に積極的な受け入れ態度を示すことは極めて難しい。

そのため、日本の地域社会においては、従来、多文化共生と人口政策とは結びついてこなかった。しかし、厳しい人口減少の中で、積極的な外国人の受け入れに前向きな自治体も徐々に生まれるようになり、人口政策の視点から、地域社会として外国人の受け入れが促進される可能性が高まっている。そのため、現在、機能的にはドイツのウェルカムセンターと似通った事業を行っている国際交流協会の活動に加え、日本語学習の機会の充実や、健全な外国人コミュニティの活性化のための政府としての包括的な政策が求められる。その際には、アジア出身者の多い定住外国人が必ずしも英語を理解するわけではないことから、多言語での情報提供に加えて、日本人との間の共通言語として「やさしい日本語」を活用する動きが一部の自治体から始まっていること等、現在の日本独自の取り組みにも十分に配慮すべきであろう。

第3節 送り出し国の職業資格認定

外国人の経験や能力をフルに発揮させるためには、彼らがすでに所持している学歴や、職業資格を国内で活用できる仕組みが必要となる。EU 域内からの外国人に対しては「EU 専門職業資格相互承認指令」が機能しているが、ドイツではそれに加えて、2012年にEU域外の外国人の資格を認定するための「職業資格認定法」を制定した。

同法により、他国で取得した職業資格をもつ外国人のドイツ国内での認定手続きの簡略化及び適正な認定方法が規定され、ドイツ国外で取得した高度の資格を有する移民がより迅速にその能力を活かしてドイツで活躍できることになった。

ドイツでは医師の不足が深刻化しているが、例えば東欧出身の医師については補完的な研修を行うことによりドイツ国内で医療行為を認め、彼らはドイツ人医師が行きたがらない僻地での医療にあたっている。

ヨーロッパでは他国での資格、学歴の認証化が進んでいるが、日本ではこの点できわめて遅れている。ヨーロッパでの職業資格相互承認指令のアジア版ともいえる東京条約が2011年にスタートしたものの、批准したのはオーストラリア等3か国だけで、日本は批准しておらず、外国人が職業人として母国で取得した資格を活かして、日本で活躍するための仕組みは欠如している。

現在、日本において介護や看護人材についてはEPAによって受け入れる例があるが、現地ですでに看護師の資格を取得し、実務経験をもつ人材に対しても、日本人と同様の試験に合格することが求められ、その結果、有能な人材が日本に定着することを妨げる結果となっている。今後、外国人のもつ既存の資格や学歴を日本国内でどのように判定するかについて、ドイツと同様の仕組みづくりに早急に着手する必要がある。

また、一時的な人材不足ではなく、中長期でも労働者が不足することが明らかな分野においては、日本人の職が奪われないことを確認する労働市場テストを行うことで、外国人材の積極的な受け入れが求められる。現実には厳しい人手不足のために、日本人の職を奪うどころか産業自体の衰退につながりかねない例も出ており、そうした分野では外国人労働者を正規に受け入れる制度を構築しない限り、深刻な人手不足のゆえに違法な外国人労働者の雇用が広がる懸念がある。

第4節 外国人に対する国民意識

ドイツでは移民の背景をもつ人々の人口は2割にも及ぶが、その一方でムスリムに対する懐疑心には根強いものがある。現在、150万人近いトルコ系移民と家族の定住化が進みながらも、一時的なゲストワーカーとして長年受け入れてきたため、彼らを社会に統合させるための政策は極めて遅れてスタートした。その結果、現在では移民2世、3世の有意な青年も多いものの、トルコ系移民の統合の問題は完全には解決していない。また2015年に受け入れた大量の難民の多くがムスリムであるため、国民の間に不安が広がり、それが現政権に対する批判の高まりとなって表れている。

メルケル政権は先に記した通り、難民や移民に対して、ドイツ語学習と職業訓練の徹底等、彼らを統合させることに全力を注いでいる。家があり、職があることが、彼らが問題を起こさず、ドイツに対する貢献を促す最短の道だと考えられている。しかし、難民がドイツ社会において安定的な生活を確保するまでには時間が必要であり、彼らが社会から落ちこぼれないために多大な財源による継続的な取り組みが行われている。

現政権の弱点について勢力を伸ばしている最右翼の反難民勢力のAFDの今後の展開については、同党は他党と連携することはないとみられ、また内部での方針対立等により一定程度の伸びで留まるとみられるものの、次の国政選挙で一定の議席を確保することは確実とみられる。

一方、日本では移民についてのネガティブなイメージが流布していることもあり、移民政策についての本格的な議論が始まっていない。日本に在住するムスリムについては10万人程度と見込まれ、その多くが東南アジア出身者であり、ムスリムの教義を守り続けながらも日本の文化と衝突を起こさずに生活をしている。ムスリムに対して、日本人も寛容な姿勢を見せている。

また、日本政府は外国人旅行者については急速に増やす政策をとっており、2016年には2,400万人もの外国人旅行者が日本を訪れた。その結果、大都市ばかりではなく地方都市においても消費の拡大がみられ、大きな経済効果が得られた。

2,400万人もの外国人旅行者に対して、多少の混乱はあっても犯罪の増加や異文化の衝突といった国民が恐れるような事態は発生しておらず、政府として2020年に4,000万人の外国

人旅行客を受け入れるという目標を変更する考えは見られない。しかし、今後も、インバウンドを拡大しようとするならば、日本国内での人材不足によって、ホテルや交通機関等において大きな問題が発生し、キャパシティの限界に達してしまう可能性があり、対策が求められよう。

さらに、国家戦略特区を活用する形で美容師業等、いわゆるクールジャパンの分野での外国人の就労が認められる等、単純労働は受け入れないという従来の方針からの変更が見られ、今後、特定の専門学校卒業者が日本で就業できる可能性が高い。しかし、人材が不足する分野ごとに労働者の受け入れ枠を拡充するだけでは、人口減少の根本的な解決につながるとは考えにくく、また外国人を地域社会に暮らす生活者としてみ直す視点が欠けることになる。住宅、日本語教育、医療、子弟の教育等、外国人が日本で安心して生活することができ、その潜在力を十分に発揮できるための統合政策が必要不可欠である。

第5節 終わりに

ドイツの失敗と成功の経験は、外国人住民が急速に増加し始めている日本にとって極めて重要な示唆を提供してくれる。

今回のドイツ現地調査において、連邦移民難民庁の関係者らと意見交換を行う中で、ある職員から「ドイツが、ゲストワーカー制度を長らく変更しなかったのは間違いだった。日本の技能実習制度が、その轍を踏むべきではない。外国人の定住を前提に正規に受け入れるとともに、統合政策の充実が必要である」との意見があった。また、昨年、100万人を越える難民を受け入れたことによって、ドイツとして移民の受け入れを制限する計画は一切ないとの発言もあった。

それはドイツが今後、必要とする専門分野の労働者の不足分を難民によって容易に埋められるとは期待できないからということであった。一時的な外国人の増減とは別に、政府としてしっかりした方針をもっていることが伺える話である。

一方、ドイツは、高度なIT化としてAIやロボットの導入等、インダストリー4.0を推進していることで知られる。日本では一部において、AIとロボットの導入によって移民は必要ないとの議論が見られる。しかしドイツにおいては、インダストリー4.0政策を推進したとしても、そのことによって労働者の大きな削減が起こるとは想定しておらず、移民の受け入れ方針が変わることはないとの発言も聞かれた。

AIやロボット事業の推進は、本来外国人の受け入れと平行して行われるべきものである。なぜな日本語というきわめて大きな壁に直面する外国人にとって、今後、AIによる翻訳や日本語のサポートは大きな意味をもつからである。人手不足の解消はロボット・AIと外国人労働者の二者択一ではなく、両者を組み合わせることがより望ましいと考えられる。

日本では、人口減少によって地域社会の持続性が維持できなくなる例も増加しており、外国

人技能実習生や労働を目的とする「デカセギ留学生」の増加等、人手不足の中で歪な形で就労・定住する外国人が増加しつつある。

世界で反移民・反難民の潮流が渦巻いているのは、過去の受け入れの方法が稚拙であったことや、急速すぎたことが大きな原因といえる。日本として外国人受け入れについての包括的な枠組みの構築に着手する際、ドイツの制度を踏まえて、日本として望ましい外国人の受け入れのあり方を検討すべきであり、ドイツの過去及び現在の経験は大いに役立つものと思われる。

《調査報告者紹介》

久保山 亮 (くぼやま りょう) / 専修大学兼任講師

東京大学大学院総合文化研究科修了、ビーレフェルト大学大学院歴史学・社会学研究科修了(2017年7月博士号取得見込み)。一橋大学、津田塾大学等でも非常勤講師を務める。主な論文に、“Genesis of State Immigration Control : Parliamentary Discourses on Polenpolitik in Prussian Germany and Chinese Exclusion Act in the USA in the Late Nineteenth Century”(International Conference on Political Discourse Strategies, Proceedings, Mergablum, 2009)、「難民流入に対するEUの移民・難民政策」(『多文化『共創』社会入門』、慶応義塾大学出版会、2016)、「ドイツI：移民政策のパラダイム・シフト」(『移民受入の国際社会学』名古屋大学出版会、2017)等

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。

李 恵珍 (イ ヘジン) / 公益財団法人日本国際交流センター プログラム・オフィサー

一橋大学大学院社会学研究科修了(社会学博士)。一橋大学社会学研究科技術研究員、お茶の水女子大学特任リサーチ・フェローを経て2014年11月より現職。2014年4月より法政大学比較経済研究所兼任研究員も務める。最近の主な論文に、「制度化されつつある韓国の移民政策と、「選別/排除」の論理」(別冊『環』20、藤原書店、2014)、“Challenges of and Coping with Immigration in Korea: The State, Civil Society, and Migrant Workers” (*Asia on the Move: Regional Migration and the Role of Civil Society*, JCIE, 2015). 等。

ドイツの移民・難民政策の新たな挑戦—2016 ドイツ現地調査報告—

2017年4月5日 発行
編著・発行 公益財団法人 日本国際交流センター
〒106-0047 東京都港区南麻布4丁目9-17
Tel: (03) 3446-7781 Fax: (03) 3443-7580
URL: www.jcie.or.jp

表紙デザイン・レイアウト：パトリック石山

本書の内容は、2016年8月28日～9月10日に行ったドイツ現地訪問調査をふまえた執筆者の見解によるもので、助成元のフリードリヒ・エーベルト財団及び国際交流基金の見解とは必ずしも一致するものではありません。なお、本書の全部または一部の無断転載を禁じます。

