

第2章 ドイツ

第1節 外国人労働者の受け入れ施策の概要、受け入れ状況

1. 背景

ドイツは過去の外国人単純労働者受け入れへの反省¹から、抑制的な外国人労働者政策に転じていたが、近年、少子高齢化や比較的好調な国内経済を背景に技能人材不足が課題となっており、その解決策の一つとして高度外国人材²の受け入れを促進している³。また、高度外国人材の中でも、特に人材不足が懸念されるMINT⁴（数学、情報科学、自然科学、工業技術）のほか医療・介護分野（医師、看護師、介護士等）の専門人材を積極的に受け入れようとする動きが見られる⁵。

このほか、EU加盟国の拡大に伴い、域内の中東欧や南欧諸国からの外国人労働者が増加している。EU出身の外国人は、受け入れに際して保有資格の程度や分野は問われず、集住地域の自治体負担や社会保障給付の増加が懸念されており、連邦政府が対策に乗り出している。

2. 制度概要

外国人の受け入れに関する主な根拠法令には、Zuwanderungsgesetz（以下ZuwG：入国管理法⁶）のほか、滞在法（AufenthG）、滞在令（AufenthV）、就労令（BeschV）、就労手続令（BeschVerfV）などがある。また、外国人がドイツに滞在するためには原則として滞在資格が必要である。滞在法は4つの異なる滞在資格（滞在許可、EU域内継続滞在許可、定住許可、ビザ）を定めており、以下の①～④の通りとなっている。

¹ 1960年代に労働力不足を補うためトルコなどから受け入れた大量の外国人労働者が予想に反して自国に戻らずドイツに留まったまま数十年が経過し、現在までドイツ社会に融合せず閉鎖的なコミュニティを形成し、教育水準の低さや失業率の高さなどが問題になっている。その間ドイツは「我が国は移民国家ではない」という認識のもと、移住者を「一時的な外国人滞在者」として扱い、社会統合政策をほとんど実施してこなかった。主な政策転換の契機となったのは1998年に誕生したシュレーダー政権の取り組みで、2005年のZuwG(Zuwanderungsgesetz)の制定により、移住者の社会的統合促進原則が明記され(滞在法43条1項)、ドイツ語、法秩序、文化、歴史などを学ぶ「統合講習」が導入された。

² 連邦内務省(BMI)は、「高資格者(Hochqualifizierten)」という用語の普遍妥当的な定義は存在しないが、大学教育を修了した全ての者が高資格者とみなされることが多い」としている。出所：BMIサイト(http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Auslaenderrecht/auslaenderrecht_node.html)(2012年10月5日閲覧)。

³ BBMFI(2012) pp.536-538.

⁴ STEM(科学、テクノロジー、エンジニアリング、数学)と呼ばれることもある。

⁵ JILPT 海外労働情報(2010年11月)『景気回復で熟練労働者不足が深刻に—40万人が不足』、同(2011年8月)『「専門人材の確保」で政労使が会合、共同宣言を発表』。

⁶ 「移民法」、「移住法」と訳されることもある。直訳すると、「移住の規制と管理、及びEU市民と外国人の滞在と統合を規定した法律」となる。

(1) 4つの滞在資格

①滞在許可

滞在法が定める目的に対して付与される滞在資格のことで、図表2-1のような分類になっている。このうち、経済活動を目的とする滞在法18～21条は、主に高度外国人材の受け入れについて規定している。

なお、一般的に滞在許可を延長する場合、初回の付与と同じ前提条件を満たす必要があるが、指定された目的によって滞在が単なる一時的なものに見なされる場合には、管轄当局は延長を認めないことがある。滞在許可の延長では更に、外国人が規定通りに統合講習への参加義務を果たしているかどうかも考慮される。外国人に統合講習への参加義務があったか、又は現にある場合、滞在許可は原則として外国人が統合講習を修了するまで、又は公共・社会生活への統合が別の方法で実現されていることを証明するまで、1年間に限り延長される⁷。

図表2-1 滞在法が定める目的に対して付与される滞在資格の分類

教育を目的とする滞在(滞在法16、17条)
大学入学、語学講習、学校への通学(16条)、その他の教育目的(17条)
経済活動を目的とする滞在(滞在法18条～21条)
就労(18条)、国外退去強制を猶予されている専門技術保有者に対する就労目的の滞在許可(18a条)、ドイツの大学の卒業生に対する定住許可(18b条)、有資格の専門家に対する求職活動のための滞在資格(18c条)、高資格者に対する定住許可(19条)、EUブルーカード保持者(専門技術者)(19a条)、研究者(20条)、自営業者(21条)
国際法上、人道上の理由又は政治的理由による滞在(滞在法22～26条、104a条、104b条)
国際法上の緊急の人道上の理由に基づく外国人受け入れ(22条)、特別な政治的利益が存在する場合の受け入れ(23条)、苛酷な状況における滞在の保証(23a条)、一時的保護のための滞在の保証(24条)、人道上の理由に基づく滞在(25条)、十分に融合している少年及び成年の場合の滞在の保障(25a条)、滞在期間(26条)、既存事例に関する滞在許可(104a条)、猶予された外国人の統合された子のための滞在権(104b条)
家族の事情による滞在(滞在法27～36条)
家族呼び寄せ原則(27条)、ドイツ人の家族呼び寄せ(28条)、外国人の家族呼び寄せ(29条)、配偶者の呼び寄せ(30条)、配偶者の独立した滞在権(31条)、子の呼び寄せ(32条)、ドイツ国内での子の出生(33条)、子の滞在権(34条)、子の独立した機関の定めのない滞在権(35条)、両親及び他の家族構成員の呼び寄せ(36条)

出所：滞在法(AufenthG)を基に作成。

<以下、滞在許可の補足情報>

原則として、特別な資格がない場合は、ドイツに働きに行くことはできない。しかしながら、例外的に職業教育資格を要しない就労が許可される可能性については、就労令(BeschV)に定められている。就労令は滞在法の意図を具体化するもので、無資格・低資格就労を目的とする、いわゆる「非高度外国人材」の受け入れは、期限付きでのみ認められ、長期滞在資格を付与することはできない(就労令17～24条)。例えば、農業及び飲食分野における季節

⁷ 連邦内務省(BMI)のサイトでは、「滞在許可の期限満了時に注意すべきこと」として、必ず有効期限が切れる前に、滞在許可の延長か、別の滞在資格(例えば定住許可)を申請するように呼びかけている。申請が適時(期限切れ前)に行われた場合には、外国人局(Ausländerbehörde)の決定まで、引き続き滞在は許可されたものとみなされる(その間、例えば“営利活動を行う権利”など滞在許可に関連する全ての効力はそのまま保持される)。しかし、有効期限が切れた後に申請した場合、期限満了後の滞在は、不法滞在とみなされる(出国義務が生じ、就労も不可能となる)。

労働者の就労、オペア⁸、家事手伝い労働も非高度外国人材に含まれる。就労令に基づく外国人の就労は、図表2-2のように分類されている。

図表2-2 外国人の就労に関する職種分類

<p>連邦雇用エージェンシー(BA)の同意がなくても、滞在資格が付与される職種(就労令1～15条)</p> <p>基本(1条)、職業教育・訓練の一環(学業、EUプログラム枠内、公的機関等の国際交流プログラムの枠内、公的機関等の奨学金プログラムの枠内)(2条)、高資格者(3条)、管理職・上級幹部(4条)、学術・研究開発(5条)、商業活動(3カ月以内)(6条)、特別な職業(プロスポーツ選手、コーチ、写真モデル等)(7条)、ジャーナリスト(8条)、ボランティア・慈善活動者(9条)、外国学生の休暇中のBAが斡旋したアルバイト等の就労(3カ月以内)(10条)、外国企業派遣者(11条)、国際スポーツ行事関係者(12条)、国際交通・鉄道(13条)、海路・空路スタッフ(14条)、EU・EEAに営業所がある企業の常用労働者が一時的に派遣される場合(15条)、滞在許可のいない就労滞在(16条)</p>
<p>BAの同意を必要とする非熟練分野／職業教育を前提としない職種(就労令17～24条)</p> <p>基本(17条)、季節労働(条件により6カ月、もしくは8カ月まで)(18条)、出店業者(9カ月まで)(19条)、オペア(子守など)(20条)、家事手伝い(要介護世帯での介護、3年まで)(21条)、外国企業派遣の駐在員の家事使用人(子守又は要介護世帯、2年まで、3年に延長可)(22条)、芸術・娯楽従事者(23条)、外国の修了認定を前提とした実習(24条)</p>
<p>BAの同意を必要とする熟練分野／職業教育・資格付与を前提とした職種(就労令25～31条)</p> <p>基本(25条)、外国語教師・郷土料理人(教師は5年、料理人は4年まで)(26条)、IT専門家・学術的職業(27条)、管理職・専門職(28条)、社会福祉の仕事(29条)、看護・介護スタッフ(30条)、国際的な人材交流・外国プロジェクト(3年以内)(31条)</p>

出所：就労令(BeschV)を基に作成。

② EU域内継続滞在許可

EU域内継続滞在許可（滞在法9a条）は、「EU域外（第三国）出身者の長期滞在資格に関する2003年11月25日のEU指令2003/109/EC」に基づく国内法整備に該当する。同許可は、無期限の滞在資格で、EU加盟国に滞在する第三国出身の外国人が、5年間の滞在後に取得することができるものである。この資格は他のEU加盟国に再移住する権利を認めるとともに、定住許可と同様に、第三国出身者に対して、権利を幅広く（例えば労働市場への参入や社会保障給付などの面で）付与するものである。

③ 定住許可

定住許可は無期限で、原則として滞在期間や場所に制限がなく、営利活動を行う権利が認められる。付与の前提条件については、滞在法9条に定めがあるが、例えば高資格者（滞在法19条）、人道的理由から滞在許可が得られる外国人（滞在法26条）、特別な政治的利益が存在する場合の受け入れ（滞在法23条2項）等の特例規定が存在する。

⁸ オペア(Au-pair)とは、主に語学習得や滞在先の国についてより多くの知識を得ることを目的としてホストファミリー宅に滞在し、簡単な家事や子どもの世話などの手伝いを行う若者をいう。原則として18歳以上(EU、EEA、スイス出身者は17歳以上)25歳未満で、ドイツ語の基礎知識を有する者に対して、6カ月以上最長1年までの期間、就労・滞在許可が付与される(オペアは既婚でも可能)。但し、この就労はILO家事労働者条約(189号)の適用範囲には該当せず、厳密な意味での家事労働者には該当しないとされる。

④ビザ

ドイツの滞在期間や目的によってビザは複数ある。例えば「シェンゲン・トランジットビザ (Bビザ)」は、シェンゲン協定加盟国に第三国を通じて何度でも通過できるビザで、他国へ行く途中にドイツでの滞在が5日まで認められる。「シェンゲン・トラベル・ビザ (Cビザ)」は、シェンゲン協定加盟国の滞在を認めるもの(但し、就労目的の滞在は認めない)で、半年で通算3カ月の連続滞在あるいは複数の訪問が認められる。また、「ナショナル・ビザ (Dビザ)」は、ドイツに3カ月以上長期滞在する場合に必要となり、その目的によって、一時滞在許可もしくは定住許可、シェンゲン協定加盟国圏内のトランジット又はドイツへの入国などが認められる⁹。

ドイツ入国以前のビザ取得は、ほとんどの国が義務対象で、ビザは申請者の国に駐在するドイツ大使館又は総領事館で申請することになる。しかし、①EU加盟国、②欧州経済地域 (EEA) の加盟国、③カナダ、イスラエル、オーストラリア、日本、ニュージーランド、韓国、アメリカの国籍保有者とその家族は、ドイツ入国後にビザを申請することができる(ビザは滞在先の管轄の外国人局で発行される)。

(2) 外国人労働者の不法就労に対する罰金

必要な滞在許可を持たない外国人労働者を雇用した使用者は、その違反行為に対して50万ユーロ以下の罰金を支払わなければならない、当該の外国人労働者には5,000ユーロ以下の罰金が科せられる(社会法典第3編404条2項3号、4号)。

【不法滞在の状況】

2010年のドイツにおける不法滞在外者数は、10万~40万人と推測されている。不法滞在外者の多くは、21~40歳と働き盛りの世代が多く、男性が64%、女性が36%と推計されている。ユーロスタット (Eurostat) によると、2010年にドイツで実際に不法滞在外者として逮捕された第三国出身者は計5万250人で、前年とほぼ同様の数値だった(図表2-3参照)。逮捕者の多くはトルコ、アフガニスタン、イラク出身者で、特にアフガニスタン出身の不法滞在外者が増加していた(2008年から2010年にかけて4倍増)¹⁰。

なお、強制退去となる不法滞在外者の本国送還や難民(もしくは難民申請者)が自発的に永久帰国を決意した場合の帰路の費用、その関連アドバイス費用には、欧州リターン・ファンド (RF) が使用されている。RFは2007年にEUによって設立された基金である。2007~2013年のEU全体の基金総額は6.76億ユーロで、プロジェクト申請に応じて各国に配分された¹¹。

⁹ ドイツでの短期滞在やトランジットのビザに関しては、欧州国家間で国境検査なしに国境を越えることを許可するシェンゲン協定で取り決められており、長期滞在や就労ビザは別途ドイツの法律に沿って付与される。協定加盟国間の入出国は国内移動と同様に扱われ、入出国時の税関審査がない。日本など協定加盟国以外から入国する場合、最初に到着した協定加盟国の空港で入国、税関審査を受ける。

¹⁰ BAMF(2012)pp.71-72.

¹¹ BAMF サイト(<http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/EUFonds/ERF/erf-node.html>)(2014年9月2日閲覧)。

なお、同じく2007年にEUが設立した域外国境基金（EBF）は、ドイツにおいて国境警備の強化などに利用され、2007～2013年におけるEU全体の基金総額は18.2億ユーロであった¹²。双方の基金を利用したプロジェクトの多くに、連邦移住者難民庁（BAMF）や連邦刑事庁（BPol）が関与している。

図表2-3 第三国出身者の出身別不法滞在逮捕者数(2008-2010)

国籍	2008年	2009年	2010年
トルコ	6,675	5,610	5,565
アフガニスタン	880	2,665	3,700
イラク	4,715	4,530	3,060
セルビア	5,920	2,590	2,920
ベトナム	3,010	3,010	2,680
ロシア	2,415	2,085	2,125
中国	2,565	2,285	1,975
コソボ	—	1,605	1,935
インド	1,420	1,615	1,615
イラン	1,090	1,205	1,605
他の国籍	24,970	22,340	23,050
合計	53,695	49,555	50,250

出所：Eurostat.

注：概数のため、各国を足し上げても合計とは少しずれる。

（3）制度改正・最近の動向等

外国人労働者(ガストアルバイター¹³)の受け入れは、第二次世界大戦後の経済復興期(1955年)にイタリアと二国間協定を締結し、低・中技能の外国人労働者を受け入れたことから始まった。その後、こうした二国間協定は1960年代に、スペイン、ギリシャ、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアとも順次締結されたが、その後、石油危機その他により生じた急速な景気悪化と失業者の増大を受け、1973年11月に外国人労働者の受け入れを原則停止した。しかし、実際には短期滞在の外国人労働者については引き続き、就労許可がなくても就労可能な法規命令や二国間協定に基づいて継続的に受け入れ、その対象職種は拡大していった。

1983年には、外国人労働者の帰国を促進するため、「外国人帰国支援法（RückHG）」が施行され、年金の労働者負担分の速やかな返還や職業年金受給権の補償などが規定されたが、外国人の構成員に大きな変化はなく、1990年の東西統一後は、旧東欧諸国(特にポーランド)

¹² Summaries of EU legislation のサイト

(http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-2013_en.htm?locale=en)(2014年9月2日閲覧)。

¹³ 詳細は本章第2節2(2)で後述。

からの後期帰還移住者¹⁴等の流入の増加により、かえって外国人は増加した。

2000年に入ってから、ITの進展に伴うIT技術者不足を解決するために、「グリーンカード省令¹⁵」が導入され、IT技術者を中心とする欧州経済領域（EEA）外の高度外国人材を最長5年の期限付きで受け入れた。しかし、2005年のZuwG施行に伴い、同省令は廃止された。

最近の大きな動きとしては、2005年のZuwGの制定と、その一環としてそれまでの外国人法に代わり「滞在法¹⁶」が制定されたことが挙げられる。このZuwGによって高度外国人材の受け入れ、滞在許可と就労許可の手の統一化（ワンストップガバメント）、社会的統合政策の推進などが規定され、現行制度の基礎が築かれた。

その後、同法の見直しが行われ、2007年8月には改正ZuwGが施行された。この改正では、2002年11月から2005年12月までに出された外国人の滞在権・難民の庇護権に関する11本のEU指令の国内法整備が図られると共に、偽装・強制結婚撲滅強化、国内の保安強化、外国人の起業の規制緩和、ドイツ語を話せない外国人に対する「統合講習」への参加義務付けなどが盛り込まれた。

近年は高度外国人材の受け入れ促進が加速しており、2009年には「労働移住者調整法（Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz）」が施行され、新規EU加盟国の大学修了資格者の就労に対する「優先性審査」の廃止や専門技術を有する外国人の最低年収要件の引き下げなどが行われた。直近では、EU域外（第三国）出身者の専門技術を有する外国人の優遇措置や規制緩和を目的とした「国外職業資格認定改正法」や「EUブルーカード法」等が制定された。詳細は以下の通りである。

①国外職業資格認定改正法（2012年4月1日施行）¹⁷

国外職業資格認定改正法（Anerkennungsgesetz）は、2012年4月1日から施行された。EU域外で専門技術を習得した外国人の資格認定を簡素化することで、高度外国人材の受け入れを促進するのが目的である。EU域内者は、建築家や医師、看護師など一部の専門的職業の相互承認に関する基準などを定めた「EU専門職業資格相互承認指令¹⁸」があり、資格認

¹⁴ 帰還移住者とは旧ソ連や東欧諸国に移住したドイツ人の子孫で、第2次世界大戦後ドイツ民族であることを理由に迫害を受け、その後人道的見地からドイツに受け入れられた者。申請すればドイツ国籍を簡単に取得でき、ドイツ入国後に生まれた子にもその地位が承継された。しかし、1993年に受け入れ手続きが厳格化され、子への地位承継は廃止された。これ以降に帰還した人々が「後期帰還移住者」とされる。後期帰還移住者の中には、ドイツ国籍を持ちながら、ドイツ語を話せない者が多い。

¹⁵ 「IT技術に関する外国人の高度人材に対する就労許可に関する時限的省令(2000年7月制定)」によって外国人に付与された就労許可のことで、2000年8月1日から2004年末の期間中、大学修了資格もしくは同等の資格を有したIT技術者に対して、計約1万7,900枚のグリーンカードが配布された。

¹⁶ 滞在法はEU自由移動法(FreizügG/EU)の適用者(EU、EEA諸国の者とその家族)を適用外と定めている(第1条第2項)。さらに、ECとスイスとの間の協定により、スイス国民も適用外である。また、ドイツ民族に属し第2次世界大戦以前の1937年12月31日の時点でドイツ領土にいた者とその配偶者、子孫などの帰還者もドイツ人と見なされるため同法の適用を受けない。

¹⁷ BMBI サイト(http://www.bmbf.de/pub/BMBF_Flyer_Anerkennungsgesetz.pdf)(2014年7月25日閲覧)。

¹⁸ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications.

定は比較的容易になっている。その一方で、EU域外の教育・訓練機関で資格を得た者は公式に認定されるまで、試験・実習・面接など一連の過程を経なければならず、場合によっては数年かかるケースもあった。こうした事態を改善するため、同改正法では申請から認定まで全ての手続きを3カ月以内とすることを定めた。政府は、これによって国外資格の認定を受けられずにいる国内在住の約30万人の外国人が恩恵を受けると推定している。30万人の内訳は、約25万人が職業訓練修了レベル、約2万3,000人がマイスターもしくは熟練工レベル、約1万6,000人が大卒などの高等教育修了レベルとなっている。

②EUブルーカード法（2012年8月1日施行）¹⁹

2012年8月1日に施行したEUブルーカード法は、2009年に成立した「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（2009/50/EC）²⁰」の国内法整備に該当する。アメリカの「グリーンカード」を模して「ブルーカード（Blaue Karte）」と呼ばれる滞在・就労許可制度は、EU域内の長期的な人口減少に伴って不足が懸念される専門技術者を、EU域外からの積極的な受け入れにより補うことを目的としている。今回の国内法施行により、EU域外の高度外国人材に対して様々な緩和措置が実施され、主に「滞在法（AufenthG）」、「就労令（BeschV）」、「社会法典第6編」においてEUブルーカード関連の規定が新設された。特に恩恵を受けたのは、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があるEU域外者で、最長4年の期限でブルーカードが付与される。また、ブルーカード保持者は33カ月以上就労し、期間中に法定年金の保険料を納付し、生計確保等の要件を満たす場合には、定住許可が付与される。更に、その中で一定のドイツ語能力²¹を証明できる者は、この期間が21カ月まで短縮される（滞在法19a条）。

従来の滞在法19条では、所得要件がない“特別な専門知識のある学者”と“卓越した地位にある教育者又は科学者”のほか、所得要件がある（最低年収6万6,000ユーロ）“専門家”と“管理職・上級幹部（高度専門技術者）”を「高資格者（Hochqualifizierten）」として規定していた。

しかし2012年に19a条が新設され、19条の“専門家”と“管理職・上級幹部（高度専門技術者）”の所得要件は現在（2014年）4万7,600ユーロ（最低年収）となっている。さらに数学、IT、自然科学、工学（MINT）分野の専門技術労働者、医師などの不足職種の最低年収は3万7,128ユーロ（2014年）とされている。

従って、滞在法19条は、“特別な専門知識のある学者”と“卓越した地位にある教育者又は科

¹⁹ 労働政策研究・研修機構『ブルーカード法』が成立—EU域外が対象『Business Labor Trend(2012年7月号)』p.54を参照。

²⁰ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. 2009年6月18日公布、19日施行のEU指令で、同指令6章では各加盟国は2011年6月19日までに国内法化を行い、2013年6月19日までを第1回とする年間統計報告をEU委員会に対して行うことなどが規定されている。

²¹ 言語に関する欧州共通基準B1以上相当のドイツ語能力。

学者”のみ²²が「高資格者」として適用されることになり、これらの者については、従来通り所得要件がなく、最初から定住許可が付与される。

ドイツの大学を卒業した外国人留学生についても「社会的統合が容易な高度外国人材の卵」という観点から優遇措置がなされ、卒業後の求職期間の上限が従来の12カ月から18カ月まで延長された。また、在学中に認められる年間90日までの副業（半日の場合180日）も120日（半日の場合240日）に延長され、副業の拡大が就業に結びつく可能性を高めるよう配慮された（滞在法16条）。このほか、ドイツの大学修了資格、もしくは同等の外国の大学の修了資格を有し、かつ生計が確保されている外国人に対しては、その資格に相応する求職のために、最長6カ月まで滞在許可の付与が可能となった（滞在法18c条）。

自営業者（Selbständige）については、外国人の起業をしやすくすることで、新たな雇用創出に寄与してほしいとの目的から、滞在法21条で定められていた従来の最低投資額及び創出する最低雇用数の一律要求が、2012年8月1日の施行をもって撤廃された。

なお、ブルーカードの発給数は、前述のEU指令（2009/50/EC）6条において加盟国がその規模を決めることを認めており、状況に応じてドイツが独自に「ゼロ枠」とすることも可能である²³。

3. 受け入れ状況

（1）総人口の8.7%が外国籍

ドイツの統計では、2005年までドイツ国籍者と外国人とを区別するのが通例であったが、「この区分ではドイツ社会の現実を的確に評価できない」との判断により、2006年からドイツ国籍者も含む「移住の背景を持つ人」と「移住の背景を持たない人」という区別での把握も行うようになった²⁴。

ドイツの全人口は8,170万人（2010年）で、前年から18万9,000人減少した一方で、「移住の背景を持つ人（外国人及び移住の背景を持つドイツ人）」の割合は、19.2%から19.3%へと増加し、総数では1,570万人に達した。1,570万人のうちドイツ国籍を取得した人は860万人（総人口の10.5%）で、外国籍を有したままの人は710万人（総人口の8.7%）だった（図表2-4参照）。

また、自ら移住を経験した人は1,060万人に上り、移住の背景を持つ人の2/3を占める。これに対して1/3の520万人は移住経験がない、ドイツ生まれの移住者の子どもとなっている（ドイツ国籍を取得した子どもはこのうち160万人）。「移住の背景を持つ人」の特徴とし

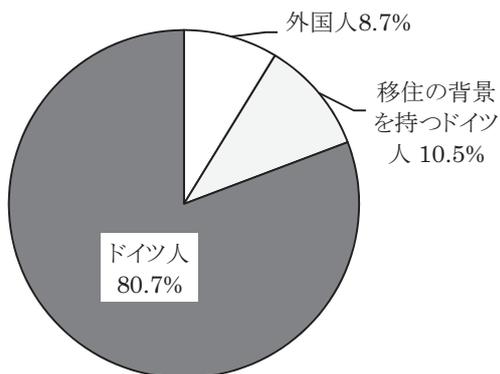
²² 「特別な専門知識のある学者」、「卓越した地位にある教育者又は科学者」について、連邦内務省(BMI)では具体例として「大学で講座を担当できるなど極めて高い職位にある教員」としている。

²³ BBMFI(2012) pp.545-546.

²⁴ 連邦統計局が定義する「移住の背景を持つ人」とは、①ドイツ国籍の有無は問わず、ドイツ生まれでなく、かつ1950年以降に移住した人、②ドイツ人であって、両親のいずれかが①を満たす人を指す。統計を取る際には、①移住の背景の有無、②自らの移住経験の有無、③ドイツ国籍の有無という3つを確認し、分類できるようにしている。

ては、全体の平均年齢が35.0歳と、そうでない人の平均年齢45.9歳と比較して非常に若い。なかでも、ドイツ全体の5歳未満の子どものうち、「移住の背景を持つ子ども」は34.9%を占めている。そのため、現在の政策では、学校教育や職業教育など、どちらかというところライフコースの早期段階における社会的統合政策に主眼が置かれている。

図表2-4 移住の背景を持つ人がドイツの全人口に占める割合

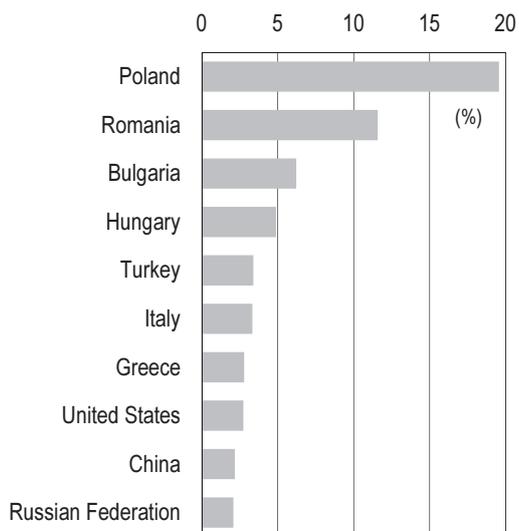


注：外国人と移住の背景を持つドイツ人を足すと小数点以下が繰り上がり、19.3%となる。
出所：Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2010, BAMF.

(2) 流入・流出状況

ドイツにおける2011年の外国人の流入数²⁵は、約30万人であった²⁶。流入者を国籍別にみると、最も多かったのはポーランドで、次にルーマニア、ブルガリア、ハンガリー、トルコ、イタリア、ギリシャ、アメリカ、中国、ロシアの順になっている（図表2-5参照）。

図表2-5 2011年における流入外国人の国籍（上位10）、（%）



出所：OECD(2013).

²⁵ 同時期の総流入数から総流出数を引いた数(net migration)。

²⁶ OECD(2013)pp.254-255.

なお、滞在許可別、及び一時滞在の種類別による外国人の受け入れ実績は、図表2-6、2-7の通りである。

図表2-6 外国人の受け入れ実績（滞在許可別）※

	(単位:千人)		(%)	
	2010年	2011年	2010年	2011年
就労許可	20.1	26.1	9.0	9.0
家族(帯同含む)	54.9	54.0	24.7	18.6
人道上の理由	11.8	11.0	5.3	3.8
移動の自由(EU域内)	133.3	197.5	59.9	67.9
その他	2.4	2.1	1.1	0.7
計	222.5	290.8	100	100

出所：OECD(2013)

※Permit based statistics (standardised).

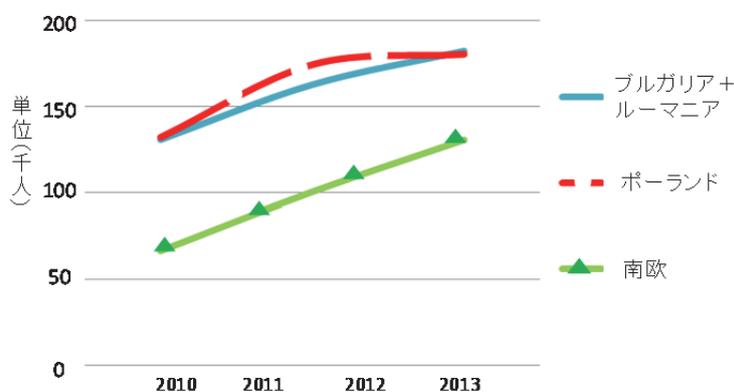
図表2-7 外国人の受け入れ実績(一時滞在型)(単位:千人)

	2005年	2010年	2011年	2006-2010年平均
留学生	55.8	66.4	72.9	58.6
研修生	2.6	4.9	4.9	4.9
季節労働者	329.8	296.5	167.6	295.9
企業内転勤	3.6	5.9	7.1	5.2
その他の一時滞在労働者	63.6	33.9	33.5	37.5

出所：OECD(2013).

近年、国内経済と労働市場が好調なドイツへの外国人の流入が急増しており、ドイツはOECD加盟国中、アメリカに次いで2番目に流入が多い国となった²⁷。トーマス・リービヒOECD専門官は「短期間でこのような急増は稀だ。明らかにドイツへの流入ブームが起きており、特に中東欧や南欧からの流入が増えている(図表2-8参照)」と指摘した。同専門官は、これほどの上昇幅ではないが、今後もドイツへの流入は増加すると見ている。

図表2-8 EU域内の国/地域からのドイツへの流入推移(2010~2013)



出所：OECD(2014) .

²⁷ OECD(2014)pp.1-4.

OECDによると、EU域内からドイツへ入国した外国人労働者の大半は職があり、2007年以前の者より高い技能を有している。その一方で、比較的寛容なドイツの社会保障制度が、技能や資格を有しない給付金目的の人たちをも惹きつけている可能性を指摘している。ドイツでは、2014年1月1日からブルガリア及びルーマニア出身者に対する就労と移動の制限が解除された²⁸。これにより国内ではEU域内から社会保障給付を目的に入国する「社会保障ツーリズム (Sozialtourismus)」に対する懸念が強まっている。

(3) 社会経済的状况

ドイツ全体の労働市場をみると、2008年の世界金融危機以降、比較的好調に推移し、失業者数は2011年平均で20年ぶりに300万人の壁を下回り、297万6,000人まで減少した。東部ドイツでも失業者数が初めて100万人の壁を下回り、約95万人となった。同年の就業者数は4,100万人を超えて最高記録を達成し、社会保険義務のある就業者数は2,840万人を突破した。このような労働市場の全般的な改善状況に伴って外国人の状況も若干ではあるが好転しており、例えば2011年平均でみると、失業者数(届け出制)も2005年と比較すると20万人以上減少している。しかし、その一方で、ドイツ人と比較すると、改善程度は鈍く、労働市場の好調の波に乗り切れていない状況にある。図表2-9は外国人とドイツ人の失業率の推移を比較したものであるが、外国人の失業率はドイツ人よりも高く、2005年には2.15倍だったが、2011年には2.35倍に膨らんでいる。こうした外国人とドイツ人の差は給与水準にも出ており、労働市場・職業研究所(IAB)が2013年1月に発表した調査では、ドイツで働く外国人の給与は、ドイツ人平均の64%に留まり、低い給与水準にあるとの結果が出ている²⁹。IABではこれについて、言語の問題、外国における取得資格が認定されない場合が多いこと、ドイツの労働市場に関する知識不足により保有資格に相応する就業が困難なこと等の外国人特有の不利な点が一因になっているのではないかと分析している。ただ、トルコや旧ユーゴスラビア出身の外国人労働者の給料が低くなっている一方で、アメリカ、イギリス、オーストラリア、オランダなどの先進国出身者はドイツ人の平均を上回る所得を得ているケースも多いなど、外国人労働者間でも出身国による格差があることも示している。

なお、連邦移住者難民統合委員(BBMFI)³⁰が2012年6月に連邦議会に提出した「ドイツにおける外国人の状況に関する第9回報告書³¹」によると移住の背景を持つ子どもの世代(二世)の貧困率は、一世とさほど変わらない。同報告書はこの理由について、二世の学歴向上

²⁸ それまでは2007年にEU加盟した両国に対し、旧加盟国として認められる最長7年の「移動の自由の適用猶予」を用いて制限してきた。それが2013年末で期限切れとなり、両国の労働者は自由にドイツへ移住して働くことが可能になった。

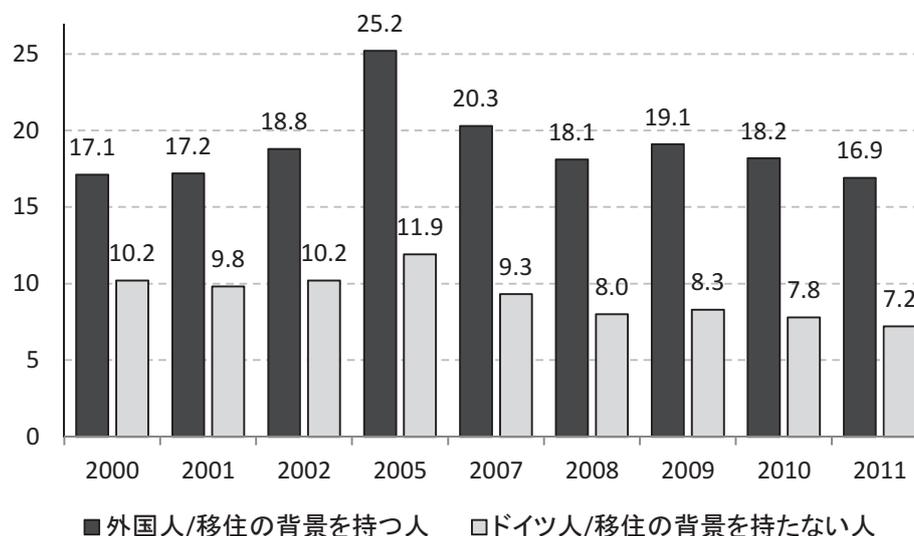
²⁹ Florian Lehmer und Johannes Ludsteck(2013)p.3.

³⁰ 連邦移住者難民統合委員(Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration:BBMFI)は、滞在法92~94条の規定に基づき、連邦政府から任命を受けた専門委員で構成される。ドイツ国内の外国人や移住者、難民の統合を促進するため、連邦政府の政策支援をしたり、「ドイツにおける外国人の状況に関する報告書」等を定期的に発行している。

³¹ BBMFI (2012).

があまり見られないことや、子ども世代の多くが未だに両親のもとで生活しているためではないかとみている。

図表2-9 主要な年における外国人とドイツ人の失業率（年平均、%）



出所：Bundesagentur für Arbeit.

図表2-10は、外国人やEU出身者の地域別の労働市場の状況を示している。

これによると、2014年9月時点の失業率は、ドイツ人7.5%に対して、外国人は14.7%と、約2倍の高さであった。出身地域別に見ると、特にEU-4（南欧）出身の外国人労働者の失業率が高めだが、外国人全体の平均失業率よりは低い。

さらに、ブルガリア人、ルーマニア人の社会法典第2編に基づく給付金受給者の割合は2014年8月時点で13.7%と、外国人平均の16%を下回っているものの、前年の10.0%から大きく上昇していることが分かる。

図表2-10 ドイツの労働市場に関する統計(出身地域別)

	EU-2 (ブルガリア・ルーマニア)	EU-8 (エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキア、チェコ、ハンガリー)	EU-4 (ギリシャ、イタリア、ポルトガル、スペイン)	外国人	ドイツ人
労働者(単位:人)					
2013年9月	156,818	446,872	497,322	2,975,527	35,411,504
2014年9月	260,381	521,220	531,173	3,262,668	35,966,540
失業者(単位:人)					
2013年11月	15,520	44,332	62,015	496,654	2,806,146
2014年11月	25,878	49,830	64,020	518,794	—
失業率(単位:%)					
2013年9月	9.1	10.0	11.2	15.2	7.7
2014年9月	9.1	9.9	11.1	14.7	7.5
社会法典第2編(※1)の受給者(単位:人)					
2013年8月	38,801	94,348	121,945	1,198,730	6,129,169
2014年8月	68,677	110,652	134,755	1,268,465	6,087,951
社会法典第2編(※1)の受給者の割合(単位:%)					
2013年8月	10.0	10.6	11.0	16.0	7.5
2014年8月	13.7	11.1	11.6	16.0	7.4
仕事をしながら社会法典第2編(※1)を受給する者の割合(単位:%)(※2)					
2013年7月	4.9	5.4	6.8	9.3	3.5
2014年7月	6.5	5.6	7.2	9.2	3.4

※1 社会法典第2編に基づく給付は、主に長期失業者とそのパートナー等の生活保障を目的としている。求職者本人に「失業手当Ⅱ」を、同一世帯の就労能力のない家族に「社会手当」を給付する。同手当は、生活するために最低限必要とされる衣食住等の費用のうち、収入などで賄えない分が給付される。単身者(成人)1人当たりの標準月額額は2015年1月1日時点で月額399ユーロとなっている。「失業手当」の一種ではあるが、失業者の生活を保障しながら就労を支援するため、手当を受けながら仕事をすることができる。

※2 各人口群の雇用労働者全体のうち、社会法典第2編に基づく給付金を受給している雇用労働者、いわゆる上乗せ(最低限度の生活に必要な基準を満たさない収入を、国が手当の形で補う)受給者の比率。

出所：IAB(2014)。

第2節 外国人労働者受け入れの影響

ここからは、外国人労働者の受け入れの影響について見て行く。主に、経済・財政、社会保障制度、公共サービスへの影響について見ていき、状況の把握を図る。

現在、ドイツの「外国人労働者受け入れ問題」については、主に2つの議論がなされている。一つは1960年代に二国間協定で受け入れた外国人単純労働者(ガストアルバイター)の高齢化と貧困、その子弟を含めた社会的統合の問題で、主にトルコ人が議論の対象になるこ

とが多い。もう一つは、「域内の移動の自由³²」により受け入れているEU出身外国人の自治体負担や社会保障給付の増加が懸念されており、主にブルガリア人、ルーマニア人が議論の対象になることが多い。以下に詳しく見ていく。

1. 経済・財政への影響

(1) 受け入れと統合にかかる費用便益分析

連邦移住者難民庁（BAMF）によると、連邦レベルにおける外国人の受け入れと統合に係る包括的な行政費用分析は行われていない。同様に全16州や数千の地方都市についても適切なデータがないため行われていない。全体像は不明だが、統合講習等にはかなりの行政費用がかかっているとBAMFでは推測している。また、包括的なデータがないため、企業全体、もしくは中小企業における外国人の受け入れと統合にかかる費用分析計算も行われていない。ただ、過去にいくつかの大学や研究機関で実施された横断的研究（cross-sectional study）や縦断的研究（longitudinal study）では、いずれも「社会的に統合していない外国人の方が、社会的に統合している外国人よりも社会的費用がかかる」という結果が出ている³³。このような観点に立ち、統合講習等の行政予算が組まれているものと思われる。

(2) 最近の民間研究所の調査結果をめぐる議論

2014年11月、ベルテルスマン財団の委託を受けて欧州経済研究センター（ZEW）が行った調査結果³⁴が、メディアの注目を集めた。報告書は冒頭で「外国人は、社会保障制度の負担になっていない。2012年は1人当たり平均3,000ユーロの貢献をしており、彼らが支払う税金と受ける手当（給付）を計算すると、差し引きで計220億ユーロの黒字になる」とし、「外国人の受け入れは、社会保障に多大な負担をもたらす」という一般的な考えと異なる結論を出した。発表時にPEGIDA³⁵という反移民団体のデモ活動が国内を席卷していた時期だったことも注目を集める要因となった。

³² EUはEEC（欧州経済共同体）結成時から「人の移動の自由」を大きな目標の一つとしており、EU域内の人の移動の自由を妨げる直接的・間接的な障害を取り除くため様々な政策がとられている。また、EU加盟国はEFTA（欧州自由貿易連合）加盟4カ国のうちスイスを除くアイスランド、リヒテンシュタイン及びノルウェーとEEA（欧州経済領域）を構成しており、その域内では商品、資本、人、サービスの移動の自由を保障している。また、EUとスイスとの間においても二国間協定で「人の移動の自由」が保障されている。「人の移動の自由」に関連して、EU加盟国（イギリス、アイルランドを除く）及びEFTA加盟国は、加盟国間の国境における検問の廃止、域外からの者に対する共通査証の実施などを内容としたシェンゲン協定に調印しており、25カ国で施行されている（世界の厚生労働2010、p.20より）。

³³ EMN *Ad-Hoc Query on Scientific Research on Costs and Benefits of Migration and Integration* (Requested by DE EMN NCP on 14th December 2011, Compilation produced on 5th April 2012) pp.5-6.

³⁴ Holger Bonin(2014).

³⁵ PEGIDA (Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes、西欧のイスラム化に反対する欧州愛国主義者)は、ドイツ発祥の反移民団体で、2014年後半に国内で急速なデモ活動の広がりを見せた。2014年12月に団体主宰者がヒトラーに扮した写真が出回り、翌年1月21日に代表を辞任した。その後複数の幹部も辞任したが、同団体は現在でもデモ活動などを各地で行っている。

これに対し、Ifo研究所³⁶のハンス＝ヴェルナー・ジン所長が、「メディアの報道は誤りで、同報告書をきちんと読めば、最終的に“暗黙の赤字”として、受け入れごとに総額7万9,100ユーロの社会的費用が発生する、とされている」と言及し、さらに話題を呼んだ³⁷。Ifo研究所は同報告書を基に、関連の国境警備などを経費に追加して新たに試算を行って「外国人1人当たり、毎年1,800ユーロの社会的費用がかかっている」とする結論を出し、現在の外国人受け入れ政策に対する疑問を投げかけた。

このような外国人の受け入れ費用をめぐる議論の高まりに呼応して、連邦雇用エージェンシーのフランクユルゲン・ワイズ理事長は2015年1月、メディア取材に応じて、「我々は外国人労働者を必要としている」と述べ、「近年受け入れている外国人労働者の多くは高い技能を有しており、国内のドイツ人長期失業者と競合して職を奪うということはない」という点を強調した。さらに「南欧等から来ているEU出身者も全員がドイツに永住するわけではなく、自国の経済が復活すれば帰国するだろう。労働市場の人材不足に対しては、外国人だけでなく、高齢者や女性の一層の参加や、失業者の労働市場への統合など、包括的な取り組みを行う必要がある」と述べて、現政策への疑問に対する反論を行った³⁸。

2. 社会保障制度への影響

(1) 外国人に対する社会保障制度の適用と最近の判決

ドイツの最低生活保障及び失業保障は、「求職者に対する基礎保障（社会法典第2編）」と「社会扶助（社会法典第12編）」という2つの法律のもとで2005年に再編された。社会法典第2編は、長期失業者や就業能力のある生活保護受給者に就労を促す目的で創設され、給付の中心となるのは失業手当Ⅱである。原則として、まず社会法典第2編による給付が優先され、その適用とならない者が社会法典第12編による社会扶助給付の対象となる。なお、社会法典第2編も社会法典第12編も国籍を給付要件としていない。しかし、外国人の場合、社会法典第2編は就労許可を得ているか、あるいは得ることができる「稼得能力を要する」という要件がある（同法8条2項）。他方、社会法典第12編はドイツに滞在する外国人も、生計扶助及び保健扶助、出産扶助などの支給対象となっている（同法23条1項）。ただし、社会扶助受給目的でドイツに入国した外国人などは社会扶助から排除される（同法23条4項）³⁹。

しかし、このように国内法の規定によってドイツ人とEU出身者を区別して取り扱うことがEU法に抵触するか否かが裁判で争われるケースが近年増加している。最近、象徴的な事案とされたのは2010年11月にドイツに入国したルーマニア人の母と息子の社会保障給付を

³⁶ Ifo 研究所は、「ドイツ 6 大研究所」の一つで、政府の助成を受けて国内の経済状況を報告する民間研究所である。6 大研究所は Ifo 研究所のほかに、ドイツ経済研究所(DIW)、キール世界経済研究所(IfW)、ベルリン経済研究所(IWH)、ハンブルク世界経済研究所(HWWA)、ライン・ウエストファーレン経済予測研究所(RWI)がある。

³⁷ “Immigration is not a financial benefit to German Society, says economist”, *Deutsche Welle*, 2014.12.29.

³⁸ *Zuwanderer sind keine Konkurrenz für Arbeitslose*, *Die WELT*, 2015.1.4.

³⁹ 木下秀雄(2005)pp.4-7, p.11.

めぐる裁判である。当該事案では、国内法の申請基準を満たしていないとして失業手当Ⅱの給付を拒否されたことについて争われた（児童手当等は受給）。当該の母親は専門資格を一切保有しておらず、ドイツ及びルーマニアにおいて専門資格を取得しようとした形跡もなく、ドイツでも職を探した形跡がなかった。欧州司法裁判所は2014年11月10日、このような場合、不適切な社会保障の支出を避けるために受け入れ国が社会保障給付の一部を拒否することをEU法は妨げないとする判断を下した⁴⁰。

同判決について国内外のメディアは、社会保障給付目当ての外国人の流入に一定の歯止めをかけるものだとの評価をしている⁴¹。

（２）高齢化したガストアルバイターと高い貧困リスク

ハンスベックラー財団経済社会研究所（WSI）の調査⁴²によると、1960年代にドイツに入学し、そのまま残留したガストアルバイターは、大半が低い額の年金を受給しながら、高い貧困リスクを抱えていることが明らかになった。

「ガストアルバイター（Gastarbeiter）」と呼ばれる外国人労働者は、第二次世界大戦後、労働力不足を補うためにドイツが二国間協定（外国人労働者募集協定）を締結して受け入れてきた。最初にイタリア（1955年）、その後、スペイン、ギリシャ（ともに1960年）、トルコ（1961年）、モロッコ（1963年）、ポルトガル（1964年）、チュニジア（1965年）、ユーゴスラビア（1968年）と順次協定を締結した⁴³。「ガスト（客）」という呼び名の通り、彼らは「労働契約満了後に帰国する」と当初は考えられていた。しかし、予想に反して多くの者が残留し、ドイツ在住の外国人は、1961年から1967年までの間に68.6万人から180万人へと増加した。

ガストアルバイターの内訳を見ると、1960年代初頭はイタリア人の割合が最も多かったが、1970年代初頭からはユーゴスラビア人、そして最終的にはトルコ人が最多となった。彼らの多くは、専用のバラックから住宅等へ転居し、家族を呼び寄せたり、現地で結婚したりしてドイツで暮らすようになった。企業側も、せつかく技能を習得した外国人労働者を辞めさせてまで、新たな求人手続きや新規従業員に対する職業訓練の追加費用負担をしようとしなかった。そのため、時間の経過とともに彼らの滞在は長期化し、人数も増え、受け入れに伴う

⁴⁰ European Court of Justice, *the Grand Chamber handed down its judgment in Dano v Jobcenter Leipzig (C-333/13) on 11 November 2014.*

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddcfcb56561f32406c9f3fd396a3b3fbc7.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuPaNf0?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=340781>)(2015年2月9日閲覧)。

⁴¹ Wann EU-Bürgern Hartz IV gestrichen werden darf, *ZEITOnline*, 11. November 2014, European court: Germany can deny benefits to jobless EU immigrants, *Deutsche Welle*, 2014.11.11, EU court: Countries can deny benefits to 'welfare tourists' *euobserver*, 2014.11.11.

⁴² WSI Report(2014) pp.5-18.

⁴³ 本文中の「ドイツ」は1949年から1990年までの間は「旧西ドイツ」を、「ユーゴスラビア」は「旧ユーゴスラビアの継承国」を指す。

諸問題などが浮上するようになった。このような状況下で1973年11月、石油危機が契機となって協定による外国人労働者の募集が停止された。募集停止後、ドイツの外国人数は、1970年代末までほぼ一定で推移した⁴⁴。この間に当時のEC（欧州共同体）加盟国出身者は、労働許可の取得が不要になった。また、1975年からはドイツ国外にいる外国人の子に支給される子ども手当が、国内で暮らす場合よりも低く設定されたため、外国人労働者が家族をドイツに呼び寄せる動きが加速した。

1960年代にドイツに入国したガストアルバイターの多くは、入国翌日には建設現場や工場のベルトコンベヤーに配置されて働いた。大半は若い男性で、短期間に稼ぎ、その後は本国に戻るという希望を抱いてドイツに来た者ばかりだった。従って、彼らの労働力率は当時のドイツ平均を上回り、失業率は平均を大幅に下回っていた。1960年から70年初頭にかけては、多くが鉄・金属製造業、鉱業、化学産業など、大企業が多勢を占める産業で働いていた（1972年時点で、外国人労働者の41%が従業員数500人以上の大企業で働いていたが、そのような大企業で働く者はドイツの総雇用数においては約4分の1のみだった）。所得面を見ると、1972年には、70%強が単純（未熟練）労働者で、この状況が、外国人労働者が低賃金層に占める数が過度に多い一因となった。平均時給は、ドイツ人労働者の平均を下回っていたが、特別手当が支給される危険な仕事等を引き受けることでそれを補填していた。また、「短期間で可能な限り稼ぐ」という目標から、多くの者は超過勤務をいとわず、外国人男性の月労働時間は、36%が200時間を超え、さらに20%は220時間を超えていた。こうした長時間にわたる超過勤務の結果、外国人労働者の平均総月額賃金は1972年にはドイツ人とほぼ拮抗していた。

ところがこの状況は、募集停止後の景気停滞期に大きく様変わりする。外国人の就業可能人口に対する社会保険加入義務のある就業者割合は、1972年の83.7%から1979年には65.2%へと激減し、外国人の失業率がドイツ人の水準を上回るようになった。他方、超過勤務等が減少し、外国人の低い時給は、月額総賃金におけるドイツ人との格差にも反映されるようになった（前述の通り1972年には36%が月200時間強の労働を行っていたが、この割合は1980年までに14%へ低下し、さらに1985年には8%にまで低下した）。

協定によってドイツに入国し、残留した者の多くは、ドイツ人が嫌がる仕事（石炭採掘やゴミ収集等）を引き受け、それによって、多くのドイツ人は社会的な昇進が可能になった。しかし、これはドイツ社会と一線を画する外国人の下層階級を生み出すことになった。

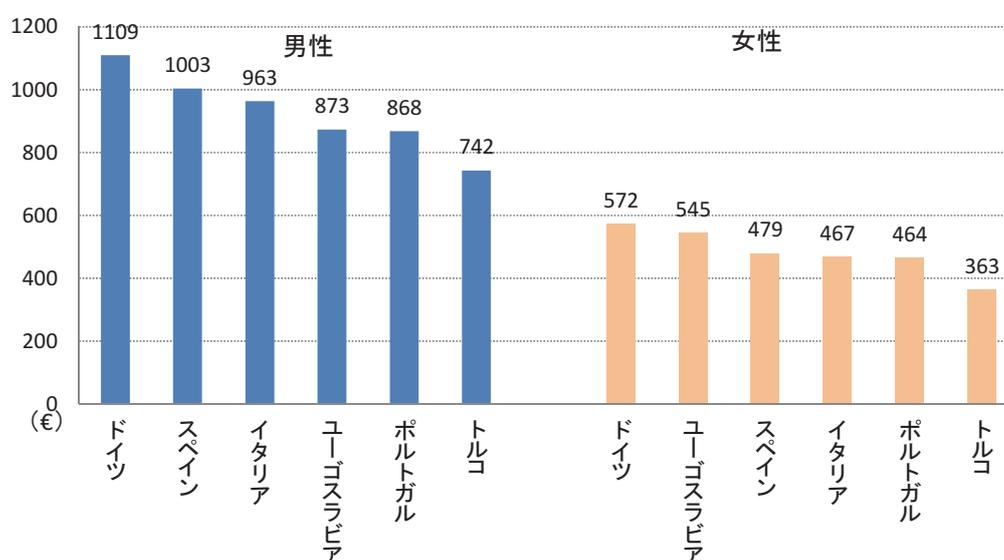
WSIによると、このような経緯で主に利益を得たのは、一部の企業だった。企業から見れば、ガストアルバイターは生産を拡大し、賃金上昇を緩和し、低い時給で高い利益と経済成長の維持に貢献してくれる存在だった。もっともこれにより採算性のない事業が継続し、労働力を節減する機械への投資がおろそかになった面もある。そして、遅れながらもようやく

⁴⁴ 募集停止後も短期滞在の外国人労働者については、二国間協定等により継続的に受け入れており、その対象となる職種も拡大されてきた。

構造変化が始まると、今度は外国人労働者のポストが過剰になった。最終的に外国人の低収入と失業増加は、現在の低い年金受給額と高い貧困リスク⁴⁵に姿を変えた。

図表2-11は公的老齢年金の平均受給月額を、国籍や男女別に示したものである（ドイツと社会保障協定を締結した国から追加的な年金所得を得ている者は除外する）。ここから、協定国から入国した外国人の年金受給者は、ドイツ人よりも低額の年金を受給していることが分かる。ガストアルバイターの中で最多を占めるトルコ人は、男女ともに特に受給額が低いが、彼らは無資格や低資格者が多く、低賃金と高失業率で特徴付けられる⁴⁶。

図表2-11 公的老齢年金の平均受給月額（国籍別、男女別）（ユーロ、2012年）



出所：Sonderauswertung der Deutschen Rentenversicherung Bund.

さらに図表2-12を見ると、65歳以上の協定国出身外国人は、明らかにドイツ人と比較して貧困リスクが高い。ここからも、トルコ人高齢者が突出して高い貧困リスクを抱えていることが分かる。トルコ人に次いで人数が多いユーゴスラビア人高齢者の貧困リスク率は37%と控えめな数値に見えるが、それでもドイツ人と比較すると相当に高い。

⁴⁵ 高齢者の貧困リスク率は、EUの定義に基づき、「基準とする所得の中央値の6割に満たない場合、貧困リスクに瀕する」としている。

⁴⁶ ただ留意すべきは、これは公的老齢年金の受給額であって、個人の総収入ではない点である(公的年金のほかに、例えば企業年金やその他の収入によっても補足されている可能性がある)。

図表2-12 65歳以上の貧困リスク率、2012年（％）

	合計	男性	女性
ドイツ人	12.5	9.8	14.5
協定国出身外国人	41.8	39.5	45.2
そのうちユーゴスラビア人	37.0	32.7	43.3
そのうちトルコ人	54.7	53.9	55.6

出所：Mikrozensus.

当時の移住政策についてドイツでは、ガストアルバイターの受入れは一種の開発援助政策として理解されていた。協定国側は、労働者の送り出しによる自国の労働市場の負担軽減、ドイツからの技術やノウハウの移転、外貨の獲得などに期待を寄せていた。また、ドイツの使用者にとっては生産と利潤の確保をもたらし、ドイツ人労働者にとっては昇進を容易にし、ガストアルバイター自身にとっては短期間で稼ぎ、成功者として帰国できる政策だと思われる。さらに帰国を前提とした時限的な政策である点でも、関係者の考えは一致していた。

確かに、この政策が意図した通りの利益を得た者もいるが、実際のところ、残留してドイツ社会の一員になったガストアルバイターの現状を見ると、彼らの多くは高齢者になっても社会の底辺に高い割合で属していることを示している。WSIは報告の中で、「移住政策を経済政策上の目的で利用しようとする者は、前提となった経済問題が忘れ去られた後も、政策の影響が当事者や社会で存在し続けていることを熟慮すべきである」と結論付けている。

3. 公共サービスへの影響

(1) 統合講習

外国人及び移住の背景を持つ人のためのドイツ語教育は、2005年ZuwGによる「統合講習」の導入で大きく拡大され、現在、統合政策の中で重点政策の一つとなっている。また、2012年3月には一部を除いて統合講習令（Integrationskursverordnung）の改正案が施行され、受講時間の拡大、受講料自己負担の引き上げなどが実施された。

統合講習は、「ドイツ語教育」（欧州共通基準B1レベル習得を目指す）と、ドイツの法律、文化、歴史などを学ぶ「市民教育」がある。統合講習の構造は、300授業単位の「基礎言語講習」に続き、300授業単位の「言語向上講習」がある。この基本パターンのほか、若年者や女性、子を持つ親、読み書きのできない人などの特定層を対象に900授業単位に延長した講習もある。言語学習のほかに別途開催される「市民教育講習」の総受講時間は、2012年に45時間から60時間へと引き上げられた⁴⁷。

2011年には、総額2億1,800万ユーロを連邦政府が負担し、2012年の連邦政府予算では、

⁴⁷ イルメリン・キルヒナー(2012)pp.6-7、及びBBMFI(2012) pp.127-132。

2億2,400億ユーロが計上された。受講者の自己負担については、2012年に1授業あたり1ユーロから1.2ユーロに引き上げられた（一般的な計660授業単位の統合講習に対して792ユーロの自己負担になる）。しかしこの引き上げは、低所得層が多い受講者にとっては多大な経済的負担となるため、2012年3月に開催された連邦／州政府大臣会合では「自己負担の引き上げは、統合講習サービスの利用拡大に悪影響を及ぼす」との批判が出された。但し、生活保障受給者が統合講習に参加する場合には、その負担が免除されることがあり、受講資格を得てから2年以内に修了試験に合格した場合、支払った参加費の半額が還付される。

一方、第9回報告書⁴⁸では、2012年の統合講習令の改正について「講習参加中の保育サービスの提供を可能とする規定が盛り込まれたこと」を評価している。これにより保育サービスを要する若い親の参加の拡大が見込まれるものの、保育措置の提供が3歳未満の子に限るという年齢制限がある点で効果は限定的だとしている。

2014年現在、約1,300の運営者が、連邦の財源による統合講習を連邦全域で提供しており、2005年の導入以来、統合講習に対する支出は15億ユーロを超えている⁴⁹。

第3節 地方自治体の事例

(1) 自治体の受け入れに関する調査報告書 (IAB)

ドイツ労働市場・職業研究所 (IAB) は2014年11月、地方の外国人の失業状況に関する報告書⁵⁰を発表した。図表2-13は、外国人が集住する主要都市のEU-2 (ブルガリア、ルーマニア人)、外国人、ドイツ人の失業率の状況を示したものである。いずれも外国人の失業率がドイツ人を上回っており、特にEU-2の失業率が高い地域は、デュイスブルク (32.1%)、ドルトムント (25.8%)、ベルリン (22.1%) であった。

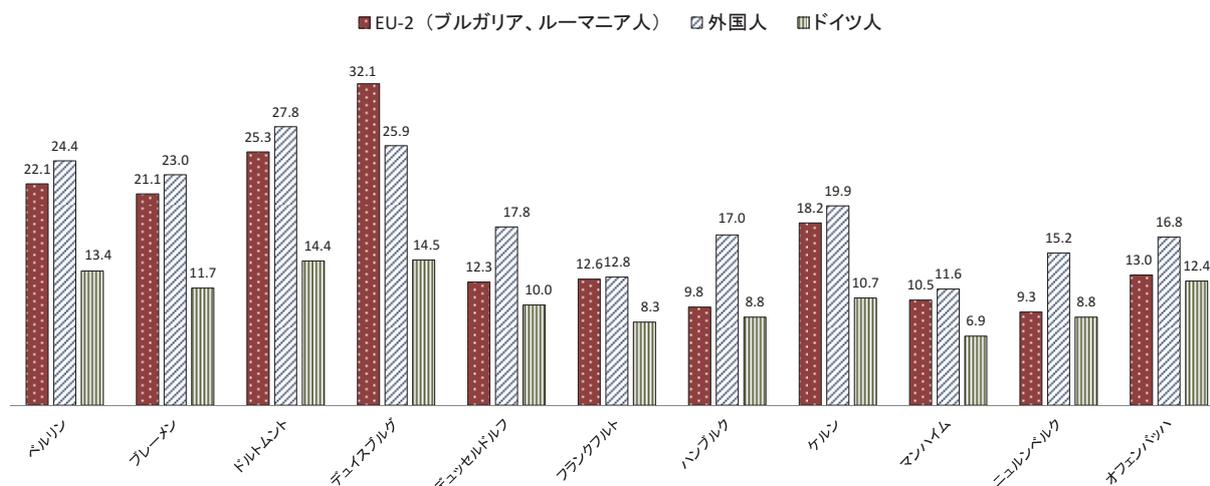
デュイスブルクやドルトムントは失業率自体が他より高いが、当該地域はかつての炭鉱と鉄鋼の町であり、ガストアルバイター等の外国人を受け入れてきた歴史がある。近年は、ブルガリア、ルーマニアを中心とするEU出身者の集住地域となり、児童手当や住宅手当、医療費等の負担が大きく増加している。上述の報告書によると、2014年1月からの8カ月間で、ドイツにおけるブルガリアとルーマニア出身の社会法典第2編に基づく給付金受給者は、約52%増加し、うち最も増加した地域は、デュイスブルク (99.5%増)、ドルトムント (+98.2%増)、ハンブルク (64.2%増)、マンハイム (60.9%増) となっている。

⁴⁸ 連邦移住者難民統合委員(BBMFI) が2012年6月に連邦議会に提出した「ドイツにおける外国人の状況に関する第9回報告書」。

⁴⁹ BMI/BMAS(2014)p.83.

⁵⁰ IAB(2014)pp.2-4.

図表2-13 主な地域のEU-2、外国人、ドイツ人の失業率（2014年9月）



出所：IAB（2014）。

（2）受け入れ自治体に対する政府支援、社会保障ツーリズム対策

ドイツでは2014年1月1日からブルガリア及びルーマニア出身者に対する就労と移動の制限が解除された。これまでも制限がありながら両国からの入国者は2007年以降増加しており、2013年半ば時点で13万人のブルガリア人、23万人のルーマニア人が国内に居住していた。それとともに彼らの受け入れにかかる通訳や語学学校などの社会的統合費、児童手当、緊急医療費などの行政負担が増え、一部の自治体では財政が逼迫するケースが増加。さらに両国出身者に対する失業手当Ⅱの支給も増加し、給付認定をめぐって裁判に発展するケースも多発するようになった。こうした状況下で、2014年からは社会保障の受給を目的とした両国からの流入がさらに増加するのではないかと懸念が広がり、すでに受け入れで行政費用の負担が大きくかかっている集住地域（デュイスブルク、ドルトムント等）などの地方自治体の長が、2013年11月、国の対策や財政支援を求める嘆願書を提出する事態にまで発展した。

このようにEU域内、特にブルガリア、ルーマニア出身者に対する「社会保障ツーリズム（Sozialtourismus）」の懸念の声が高まる中、連立与党の一翼を担うキリスト教社会同盟（CSU）は2013年末「嘘つきは追放すべし（Wer betrügt, der fliegt）」とする文書を発表し、「ブルガリアとルーマニアに対する就労と移動の制限が撤廃されれば、両国から無資格者や低資格者がドイツに来て社会保障給付を不正に請求しようとするだろう」と警告し、大きな物議を醸した。このCSU文書に対しては、“特定の外国人層を犯罪者と見なしている”、“大衆迎合的だ”等の批判が噴出し、事態を重く見たメルケル首相は2014年1月8日、11省庁の政務次官、連邦移民・難民庁長官らで構成する調査委員会を設置し、議論の鎮静化を図った。

上述の調査委員会の中間報告が3月26日に、最終報告⁵¹が8月27日に出された。それぞれ

⁵¹ BMI/BMAS(2014).

トーマス・デ・メジエール内相（CDU）とアンドレア・ナーレス労働社会相（SPD）が共同で発表し、EU出身外国人の集住地域の地方自治体に対する連邦政府の支援と、外国人による社会保障の不正受給への取り組み強化を伝えるとともに、改めて「EU域内の移動の自由」に対する政府の支持を強調した。

具体的な受け入れ自治体に対する支援は、中間報告発表時点で、連邦政府が総額 2 億ユーロの財政支援を行うとしていたが、最終報告書では新たに外国人の住宅費や暖房費の連邦政府負担分を 2,500 万ユーロ（2014 年）増額するとした。主な連邦政府の財政支援内容は、外国人の住宅環境整備や、外国人に対する包括アドバイスセンターへの支援、職業統合政策、外国人の子どもの学校・保育園等の登録と個別指導、ワクチン接種費用負担など多岐にわたっている。

さらに社会保障については、EU 出身の外国人の大半は法に従っており、不正受給はごく少数であるが、今後は法改正によって、不正者に対する一定期間の再入国禁止や、就業の見通しが立たない者に対する当初 6 カ月間の求職活動のための滞在権付与制限、児童手当の二重払防止対策の強化、不法労働や偽装自営への取組みを強化している。

まとめ

以上見てきたように、ドイツは少子高齢化や堅調な国内経済による人材不足を背景に、高度外国人材や専門人材の受け入れを促進している。制度上は原則として高度人材を優遇し、低資格、無資格者や単純労働者に対しては一定の条件下で期限付きの滞在を認めている。

受け入れの状況については、入国先としてドイツの人気の高まっており、OECD 加盟国でアメリカに次いで 2 番目に外国人を多く受け入れている国となった。

社会的状況を見ると、外国人の失業率はドイツ人の約 2 倍となっており、失業手当 II を受給している外国人の割合もドイツ人より高い。

受け入れの費用便益分析については、経費をどの範囲まで考慮するのかによって結果が大きく異なる。総じて、民間等の調査結果からは、「低資格・無資格者よりも、高資格・専門技能を有する外国人労働者の方がドイツ社会に貢献する」、「社会的に統合していない外国人の方が、社会的に統合している外国人よりも社会的費用がかかる」という点が共通して浮かび上がってくる。

【参考資料】

- BAMF (2012) *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*.
 BBMFI (2012) *9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland*.
 BMI/BMAS (2014) *Abschlussbericht des Staatssekretärsausschusses zu „Rechtsfragen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme durch Angehörige der EU-Mitgliedstaaten“*.
 Florian Lehmer und Johannes Ludsteck (2013) *Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt-Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung IAB-Kurzbericht 1/2013*.
 Holger Bonin (2014) *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*,

Bertelsmann Stiftung.

IAB (2014) *Zuwanderungsmonitor Bulgarien und Rumänien*.

OECD(2013)*International migration outlook 2013*.

OECD (2014) Is migration really increasing?, *Migration Policy Debates*, OECD.

WSI Report (2014) *Die Gastarbeiter; Geschichte und aktuelle soziale Lage*.

イルメリン・キルヒナー(2012)「ドイツの在住外国人に対する言語学習制度」『自治体国際化フォーラムJun. 2012』。

木下秀雄 (2005) 「ドイツの最低生活保障と失業保障の新たな仕組みについて」『賃金と社会保障1408号』旬報社。

