

第2部 欧州各国における外国人労働者 受入れ制度と社会統合

第1章 ドイツにおける外国人労働者受入れ制度と社会統合

I ドイツにおける外国人労働者受入れ政策・制度と現状

1. 外国人労働者受入れ政策・制度の変遷¹

(1) 第二次世界大戦後の外国人受入れ政策

第二次世界大戦後の西ドイツ（ドイツ連邦共和国）では、州政府に実施権限を与える滞在許可制度と連邦職業紹介・失業保険庁の権限下にある労働許可制度からなる外国人関係法制を復活させた。

西ドイツは、旧ドイツ領において居住を拒否され、追放されたドイツ系住民に、先祖がドイツ人であることを証明すれば、自動的にドイツ国籍を付与した。こうした帰還民の大量流入は、1961年に頂点に達した。他方で東ドイツ（ドイツ民主共和国）は、東ドイツから西ドイツへの熟練労働者の流出を危惧し、1962年にベルリンの壁を構築した。

1960年代の西ドイツでは、戦災や戦後の困難から総人口が減少傾向にあり、平均寿命が短縮し、労働力人口が縮小する厳しい状況に置かれていた。このような背景から、労働力不足を補うために、農業を皮切りに、製造業やサービス業においても二国間協定による外国人労働者の受入れを開始した。二国間協定の対象国は、イタリア、スペイン、ポルトガル、ユーゴスラビアなど7カ国に拡大したが、高度成長期を迎えたドイツ産業界の労働力不足を充足することはできなかった。結局、多数の過剰労働力を抱えるトルコとの間で二国間協定が締結され、1960年代末には、年間約100万人のトルコ人労働者が流入した。

外国人労働者は、当初、出稼ぎが終了したら、帰国すべきもの（ローテーション方式）とされ、家族の呼び寄せも制限されていた。しかし、受入れ企業の要請および人道的見地から、就労・滞在が長期化する傾向にあった。1969年に制定された雇用促進法は、こうした事態を追認し、滞在が長期化した労働者には、有効期間のより長い「労働許可」を付与する道を開くとともに、家族呼び寄せに関する規制も緩和した。

その後、第一次オイルショックが勃発し、1973年11月、西ドイツは、外国人労働者政策を大きく転換し、国外募集停止を決定した。しかし先進国相互の依存関係が高まる中、外国人労働者の受入れを完全に停止することは現実的ではなく、国外募集の例外となる労働者の職位、職種が労働社会省および内務省の覚書の形で定められた。また政府の帰国促進政策にもかかわらず、外国人労働者の帰国は進まず、さらに外国人による家族呼び寄せによって、外国人人口が減少することはなかった。こうして滞在の長期化した外国人の社会統合が1980年代以降の重要な政策の柱となった。

¹ ドイツの外国人労働者受入れ政策・制度の変遷については、三井情報開発（株）総合研究所『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』に詳しい。本稿Iの1は、同報告書の関連部分の内容を基に紹介する。

1989年のベルリンの壁崩壊後、東欧諸国との関係強化、経済協力を迫られた連邦政府は、1990年に制定した外国人法に基づき、東欧諸国と労働者受入れに関する二国間協定を締結した。外国人法と新しい二国間協定は、滞在許可法令の面からローテーション方式を機能させることを意図していた。

1998年9月の総選挙で、シュレーダー社民党政権が成立した（緑の党との連立）。外国人政策に関しては、緑の党が主張する長期滞在外国人の滞在・就労権を強化する国籍法の改正が行われ、2001年1月に施行された。同法は、従来、血統主義をとってきたドイツにおいて、一部に出世地主義を導入し、ドイツで生まれた外国人労働者の子弟に、18歳時点でドイツ国籍を選択する権利を与えた。

またシュレーダー政権は、IT技術者のためのグリーンカード制度を2000年7月に導入した。この制度は、従来留学が終了した場合は帰国すべき学生について、IT技術者としての就労に限り滞在資格を認めた。またIT労働者に関しては、連邦雇用庁において1週間以内に労働許可を発行するよう定め（実際は2、3日で職業安定所から回答）、事実上、労働市場テストを免除した。

ドイツでは、少子高齢化の急速な進行により、将来人口が大幅に減少し、労働力が不足することが予想された。このため政府は、2001年に連邦政府から独立した諮問委員会（ジュスムート委員会）を発足させ、新たな移民・外国人労働者政策について集中的な論議と政策提言を依頼した。諮問委員会は、同年8月、人口減少に伴う労働力不足に対処するためには、移民政策と移民の社会統合政策を組み合わせた総合的で戦略的な政策が必要であるとする報告書を作成し、政府に提出した。政府はこれを盛り込んだ新移民法案を連邦議会に提出し、2002年3月に連邦参議院において辛うじて可決されたが、憲法裁判所が連邦参議院での議決方法を違憲とする判決を下したため、廃案となった。その後、与野党間の長期にわたる集中的な交渉の末、2004年7月、新しい移民法が成立し、2005年1月1日に施行された。

（2）ジュスムート委員会の報告

2001年8月に提出されたジュスムート委員会の報告は、少子・高齢化や国際競争が激化するなか、ドイツの生活水準を長期的に維持・確保していくためには、労働市場の動向に即した外国人の受入れが必要であると指摘した。そのために、①将来において、若年の、教育・訓練を受けた外国人をポイント・システムに基づいて選別し、移民として受入れる②5年以内の期限を定め、短期的な労働需給のボトルネックを充足するためにも、労働需要の存在を前提として外国人を受入れる（例えば、上限を年間2万人とするなど）③経済および研究分野では、最上級の人材を、最適な受入れ環境と緩和された規則のもとに受入れる④若年の外国人をドイツの「デュアル・システム」の訓練制度で受入れるほか、より多くの外国人学生を受入れ、高度な人材に対する世界的競争のなかでドイツが優位に立てるような教育戦略を推進する——などの複数の受入れ経路を新たに開くべきであると提言した。同時に、国内の

外国人の統合の改善および新規外国人の統合促進が重要であるとし、新規外国人の統合は、経済的、社会的、文化的な分野で、均等な権利として保障されなければならないと主張した。また、滞在・労働許可制度を簡素化して統合し、労働者受入れ手続きを効率化することが必要であると指摘した。

2. 出入国管理制度

(1) 新移民法の概要

新移民法は、移住の管理と制限に関する全般的な法律的枠組みを初めて設定した。また新移民法は合法的移民のドイツ社会への統合化を促進するための規定を盛り込むなど歴史的な転換点となった。新移民法の目的は、ドイツがその人道上の義務を十分に果たす一方で、ドイツの経済的、政治的および文化的な利益に適うよう移住を管理することにある。

新移民法は、「滞在法」、「EU市民の移住の自由に関する法律」(EU自由移住法)、および既存の法律の諸改正から成る(第1-1-1表)。滞在に関する新しい法令は、従来は外国人法施行令に含まれていた諸規則と外国人に関する手数料、データおよびファイル転送に関する法令に含まれていた諸規則を統合して組み入れたものである。さらに、新移民法からの授權に基づき、ドイツ国内に滞在する外国人または初めてドイツに入国する外国人の雇用について規定する「新規入国外国人の就労許可に関する法令」(就労法令)や「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令」(就労手続法令)など、様々な法令が公布されている。

なおEU加盟国の国民は、移住の自由を有するため、滞在法の適用対象とはならない。EU市民の法的地位は、「EU市民の移住の自由に関する法律」で規定されている。

第1-1-1表 新移民法の構成

移民法 <i>Zuwanderungsgesetz (ZuwG)</i> の構成	
移住管理・制限法、並びにEU市民・外国人滞在・統合法	
第1条 滞在法 <i>Aufenthaltsgesetz (AufenthG)</i>	第2条 「EU市民の移住の自由に関する法律」 (EU自由移住法) <i>Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizugG/EU)</i>
新規入国外国人の就労許可に関する法令 (就労法令) <i>Beschäftigungsverordnung (BeschV)</i>	
国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令 (就労手続法令) <i>Beschäftigungsverfahrensverordnung (BeschVerfV)</i>	

(2) 移民政策の執行体制

移民政策を統括しているのは内務省であり、新移民法も内務省が中心となって策定した。以前は旧労働省が外国人政策(ガストアルバイター)を管轄していたが、2001年の省庁再編により、連邦経済労働省に「職能的な統合」と「外国人労働者の全体的な基準・法律」を担当する2つの課を残して、その他はすべて内務省に移管された。

新移民法の核心的要素はいわゆる「ワン・ストップ・ガバメント」原則の導入である。すなわち、これまで内務省が管轄していた滞在許可と連邦経済労働省が管轄していた就労許可の2つの別個の手続きを、単一の許可に置き換えた。2005年1月1日以降は、内務省管轄の地域の外国人局が滞在許可と同時に就労許可も発行する。外国人局は滞在法上の前提条件を確認し、連邦労働社会省（2005年11月に連邦経済労働省を改編して成立）管轄の連邦雇用エージェンシー²の認可が必要な場合は、労働市場参入可否の判断を内部手続きにより連邦雇用エージェンシー管轄の地方の雇用エージェンシーに照会する。「EU就労許可」は従来通り、EU新規加盟国国民に対する経過措置（2004年5月より最長7年間）の枠組みで実施される。

（3）新しい移民法制の主な特徴

- ①新移民法は、従来4種類に分かれていた滞在許可を、期限付きの滞在許可と無期限の定住許可の2種類に整理統合した（詳しくは後述）。滞在の権利は、滞在の目的—とりわけ、雇用、教育訓練、人道的理由、および呼び寄せによる家族の移住—に応じて決められることとなった。
- ②外国人は、従来のような滞在許可と就労許可という2つの別々の申請手続きを行う必要がなくなり、所轄の外国人局に滞在許可の申請書を提出するだけでよくなった。申請を受けた外国人局は、申請書を地方政府の雇用当局に送付して就労を許可するか否かの決定を求め、その結果を滞在許可に記載する。
- ③外国人労働者の募集停止に関する規定は、未熟練および半熟練の労働者に関してだけでなく、熟練労働者に関して従来どおり効力を維持する。
- ④EU新規加盟国の国民は、ある一定の職に適したドイツ人または同等の資格を持つ候補者がいない場合にのみ、その職に就くことが許可される。ただし、EU新規加盟国の国民は、非EU加盟国の国民より優先される。
- ⑤高度熟練労働者は、ドイツ入国後直ちに定住許可を取得できる。
- ⑥自営業者は、その予定する事業に顕著な経済的利益または特別の地域的な需要が存在し、その事業が経済に有益な影響を与えることが期待され、しかも資金調達源を確保している場合（例えば、100万ユーロ以上を投資して10人以上の雇用を創出）に、滞在許可を得る資格がある。滞在許可を受けた自営業者は、その事業が成功して生計が確保された場合には、3年後に定住許可を得る資格がある。
- ⑦外国人留学生は、自分の取得した学位に適合した職を見つけるために卒業後1年間ドイツに留まることができる。
- ⑧合法的移住者（ドイツに定住希望の外国人、ドイツ系帰還者およびEU市民）は、全国

2 2003年12月に成立した労働市場改革法は、労働市場政策の基本運営主体である連邦雇用庁を「連邦雇用エージェンシー」に、職業紹介や失業給付を行っていた傘下の雇用局を「雇用エージェンシー」に再編し、その機能も大幅に改革した。

的に標準化された統合化措置の基本パッケージの提供を受ける。

(4) 滞在法の規定

ア ドイツに入国しまたは滞在する外国人に要求される一般的情報

外国人は、公認の有効なパスポートまたはそれに代わる証明書を持っていなければ、ドイツ連邦共和国への入国も滞在も認められない。また、外国人がドイツに入国または滞在中のためには、査証に加え、(期限付きの) 滞在許可または(無期限の) 定住許可を持っていなければならない。

査証、滞在許可または定住許可の発給を申請する者は、有効なパスポートを所持することに加えて、次の要件を満たさなければならない。

- ・ 確実な生計手段を有していること
- ・ 他の国に帰還する権利を有しない場合、自己の身元と国籍を証明できること
- ・ 国外退去の事由に該当しないこと
- ・ 滞在権を有しない場合、いかなる理由にせよその滞在がドイツ連邦共和国の国益を損いまたは危うくしないこと

滞在許可または定住許可は、外国人がドイツ入国に必要な査証を有し、かつ必須情報をすでに査証申請書に記載して提出している場合にのみ発給される。

イ 査証手続と入国

発給される査証には、シェンゲン (EU域内で国境管理を撤廃し、人の自由移動が保証されている地域) 通過査証、滞在期間3ヵ月以下のシェンゲン観光査証、長期滞在査証の3種類がある。

査証申請書は、ドイツの在外公館に提出する。就労目的の長期滞在査証の発給には、当該外国人の滞在予定地を管轄する外国人局の承認が必要である。外国人局は州レベルの政府機関であるが、ほとんどの州で外国人局の業務は市町村または地区の政府に委譲されている。

査証申請書に記載された情報は概して電子形式で所轄の外国人局に送信される。それと同時に、この情報はシェンゲン情報システム監視リストおよび外国人中央登録簿と照合され、その結果が所轄の外国人局に提供される。外国人局は、下した決定の結果を折り返し在外公館に電子形式で送信する。

ウ 滞在資格

滞在法は、法律で定義された滞在資格 (教育、雇用、扶養家族の呼び寄せ移住、人道的

事由)に基づく、査証、(期限付きの)滞在許可および(無期限の)定住許可の発給について規定している。

2005年1月1日以前の滞在資格は、「滞在権 (Aufenthaltsberechtigung)」、「(有期および無期限) 滞在許可 (Aufenthaltserlaubnis)」、「滞在承認 (Aufenthaltsbewilligung)」、「滞在資格 (Aufenthaltsbefugnis)」の4種類あった。新移民法は、これを「(有期) 滞在許可」と「(無期限) 定住許可」の2つに整理統合した。

「滞在許可 (Aufenthaltsbescheinigung)」(滞在法第7条)は、有期滞在資格であり、職業訓練、就労、家族呼び寄せ、人道的理由など様々な目的について許可される。また、「定住許可 (Niederlassungserlaubnis)」(滞在法第9条)は、無期限滞在資格であり、無期限の滞在と無制限の就労を保障し、時間的・空間的制約もない。

その他3番目の滞在資格に査証がある(滞在法第4条第1項)。また、滞在法が規定する滞在資格以外に、難民手続法の「滞在承認 (Aufenthaltsbewilligung)」と国外追放の一時免除として「猶予 (Duldung)」がある(滞在法第60条)。

エ 滞在目的別の法的効果

滞在法は、同法が掲げる滞在目的に応じて付与される、家族の呼び寄せ、就労、社会給付の利用などに関する様々な権利について規定している。

- ・ 就労目的の滞在 (滞在法第4章第18条～21条)
- ・ 職業訓練目的の滞在 (滞在法第3章第16条・17条)
- ・ 国際法・人道上、あるいは政治的理由による滞在 (滞在法第5章第22条～26条)
- ・ 家族の事情による滞在 (滞在法第6章第27条～36条)
- ・ 特殊な滞在権 (滞在法第7章第37条・38条)

滞在法は、他の目的の入国や滞在についても、状況によっては就労の可能性を残しており、その中には連邦雇用エージェンシーの許可を必要としないものもある。

- ・ 国際法上の理由、または急を要する人道上の理由による外国人受入れ (滞在法第22条)
- ・ 疑いの余地のない難民認定者について、人道上の理由による滞在 (滞在法第25条第1項・2項)
- ・ ドイツ人の家族呼び寄せ (滞在法第28条第5項)
- ・ 配偶者の自主滞在権 (滞在法第31条第1項第2号)
- ・ 帰還権に伴う滞在 (滞在法第37条第1項第2号)と元ドイツ人の就労目的の滞在 (滞在法第38条第4項)

その他の場合は、連邦雇用エージェンシーの許可が必要となる。

(5) 外国人統計

2004年末現在、ドイツに滞在する外国人は672万人であり、全人口の8.1%を占めている(第1-1-2表)。そのうち男性は350万人(52.1%)、女性は322万人(47.9%)である(第1-1-3表)。年齢階層別には、30歳以上35歳未満が81万人(12.1%)、25歳以上30歳未満が77万人(11.5%)、35歳以上40歳未満が69万人(10.3%)で、これらの年齢階層が全体の約3割を占めている。

外国人の滞在期間は、30年以上が135万人、10年以上15年未満が117万人と多く、この両方で全体の37.5%を占める(第一世代および第二世代と推測される)(第1-1-4表)。また、滞在資格別には、EU市民に対する滞在許可の取得者が202万人、その他の第三国国民の滞在許可取得者が469万人である(第1-1-5表)。

出身地域別には、EU加盟国が211万人、その他の欧州諸国が323万人、欧州以外が132万人などとなっている(第1-1-6表)。外国人で最も多い国籍は、トルコ176万人、イタリア55万人、旧ユーゴスラビア38万人、ギリシャ32万人、ポーランド29万人、クロアチア23万人などである。

2004年末時点でドイツに滞在するトルコ人(176万人)のうち、56万人(31.8%)が有期限の滞在許可を、66万人(37.5%)が無期限の滞在許可を取得していた(第1-1-7表)。また、42万人(23.9%)が滞在権を得ており、トルコ人のほとんどが何らかの合法的滞在資格を持っていた。クロアチアの状態もこれに似通っている。合法的滞在資格を持たない外国人の割合が高いのは、セルビア・モンテネグロ、アフガニスタン、レバノン、ユーゴスラビアなどであった。

第1-1-2表 総人口および外国人人口の推移（1951～2004年）

年	総人口 (人)	外国人人口 (人)	外国人の割合 (%)	増減 (%)
1951	50,808,900	506,000	1.0	—
1961	56,174,800	686,200	1.2	35.6
1967	59,926,000	1,806,653	3.0	163.3
1968	60,345,300	1,924,229	3.2	6.5
1969	61,069,000	2,381,061	3.9	23.7
1970	60,650,600	2,976,497	4.9	25.0
1971	61,502,500	3,438,711	5.6	15.5
1972	61,776,700	3,526,568	5.7	2.6
1973	62,090,100	3,966,200	6.4	12.5
1974	62,048,100	4,127,366	6.7	4.1
1975	61,746,000	4,089,594	6.6	-0.9
1976	61,489,600	3,948,337	6.4	-3.5
1977	61,389,000	3,948,278	6.4	0.0
1978	61,331,900	3,981,061	6.5	0.8
1979	61,402,200	4,143,836	6.7	4.1
1980	61,653,100	4,453,308	7.2	7.5
1981	61,719,200	4,629,729	7.5	4.0
1982	61,604,100	4,666,917	7.6	0.8
1983	61,370,800	4,534,863	7.4	-2.8
1984	61,089,100	4,363,648	7.1	-3.8
1985	61,020,500	4,378,942	7.2	0.4
1986	61,140,500	4,512,679	7.4	3.1
1987	61,238,100	4,240,532	6.9	-6.0
1988	61,715,100	4,489,105	7.3	5.9
1989	62,679,000	4,845,882	7.7	7.9
1990	63,725,700	5,342,532	8.4	10.2
1991	80,274,600	5,882,267	7.3	10.1
1992	90,974,600	6,495,792	8.0	10.4
1993	81,338,100	6,878,117	8.5	5.9
1994	81,538,600	6,990,510	8.6	1.6
1995	81,817,500	7,173,866	8.8	2.6
1996	82,012,200	7,314,046	8.9	2.0
1997	82,057,400	7,365,833	9.0	0.7
1998	82,037,000	7,319,593	8.9	-0.6
1999	82,163,500	7,343,591	8.9	0.3
2000	82,259,500	7,296,817	8.9	-0.3
2001	82,440,309	7,318,628	8.9	0.3
2002	82,536,700	7,335,592	8.9	0.2
2003	82,531,671	7,334,765	8.9	0.0
2004	82,501,000	6,717,115	8.1	-8.4

出所：連邦移民難民庁ホームページ

注：1. 総人口および外国人人口：

1951年は10月1日現在、1961年は6月6日現在

1967～1984年までは9月30日現在

1985年以降は12月31日現在

2. 増減は前年との比較

1961年は1951年、1967年は1961年との比較

3. 2004年の数字は外国人登録の集計方法が変更になったため、前年の数字とは比較できない。

第1-1-3表 年齢階層別および性別外国人人口（2004年）

年齢階層	外国人人口（千人）			構成比（%）		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
6歳未満	131.8	122.3	254.1	51.9	48.1	3.8
6歳～10歳未満	164.6	156.5	321.1	51.3	48.7	4.8
10歳～15歳未満	208.3	195.2	403.5	51.6	48.4	6.0
15歳～18歳未満	127.2	116.0	243.2	52.3	47.7	3.6
18歳～21歳未満	127.1	123.7	250.8	50.7	49.3	3.7
21歳～25歳未満	236.3	251.6	487.9	48.4	51.6	7.3
25歳～30歳未満	388.4	384.2	772.6	50.3	49.7	11.5
30歳～35歳未満	415.7	394.9	810.6	51.3	48.7	12.1
35歳～40歳未満	373.0	321.9	694.9	53.7	46.3	10.3
40歳～45歳未満	301.2	249.1	550.3	54.7	45.3	8.2
45歳～50歳未満	229.4	201.7	431.1	53.2	46.8	6.4
50歳～55歳未満	184.0	210.7	394.7	46.6	53.4	5.9
55歳～60歳未満	208.9	187.7	396.6	52.7	47.3	5.9
60歳～65歳未満	171.0	122.3	293.3	58.3	41.7	4.4
65歳以上	231.5	181.0	412.5	56.1	43.9	6.1
合計	3,498.4	3,218.8	6,717.2	52.1	47.9	100.0

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-4表 国籍別および滞在期間別外国人人口（2004年12月31日現在）

国籍	滞在期間別外国人人口（千人）										
	合計	1年未満	1年～4年未満	4年～6年未満	6年～8年未満	8年～10年未満	10年～15年未満	15年～20年未満	20年～25年未満	25年～30年未満	30年以上
トルコ	1,764.3	24.1	99.2	81.1	110.3	125.8	298.6	227.6	169.7	222.6	405.4
イタリア	548.2	7.4	25.5	23.1	25.2	28.1	58.8	60.1	54.6	62.3	203.1
セルビア・モンテネグロ	125.8	8.2	9.9	12.1	9.6	10.3	41.4	7.4	3.5	4.6	18.7
旧ユーゴスラビア	381.6	3.1	25.1	33.5	27.0	27.5	116.9	25.5	15.1	19.3	88.7
ギリシャ	316.0	3.7	16.8	14.2	13.7	15.7	47.6	39.3	20.6	24.6	119.8
ポーランド	292.1	33.6	54.7	27.5	24.4	24.8	54.3	45.7	17.9	3.4	5.7
クロアチア	229.2	2.5	8.6	6.2	6.4	7.6	41.2	16.8	17.0	22.5	100.4
ボスニア・ヘルツェゴビナ	156.0	2.5	8.4	5.1	5.2	10.4	73.2	8.0	5.9	8.4	29.0
ポルトガル	116.7	2.1	8.3	7.0	8.1	10.5	23.5	8.8	5.7	10.6	32.2
スペイン	108.3	3.7	7.8	4.6	3.9	3.7	7.3	5.5	5.7	8.6	57.5
ヴェトナム	83.5	3.5	13.6	8.1	6.0	4.9	28.5	14.6	3.1	1.0	0.2
ルーマニア	73.4	7.5	17.9	9.9	6.2	5.1	22.0	3.2	0.9	0.3	0.4
モロッコ	73.0	2.9	13.2	7.1	5.9	4.6	11.4	10.0	5.9	3.9	8.0
イラン	65.2	2.6	10.7	8.0	6.2	6.1	9.1	13.3	4.0	2.1	3.0
マケドニア	61.1	1.8	5.8	3.8	4.0	3.7	13.9	8.7	3.6	4.0	11.9
アフガニスタン	57.9	1.8	9.8	9.7	7.5	10.3	13.8	3.5	1.3	0.2	0.1
ハンガリー	47.8	5.0	8.4	4.1	3.1	3.2	9.3	6.4	3.2	1.6	3.5
レバノン	40.9	1.4	5.5	3.4	2.9	2.9	12.5	9.8	1.1	1.2	0.2
パキスタン	30.9	2.4	6.2	3.7	2.8	3.1	7.0	3.4	0.9	1.1	0.2
チュニジア	22.4	1.6	4.7	2.4	1.8	1.3	3.0	1.8	1.5	1.4	2.9
スロヴェニア	21.0	0.5	0.9	0.5	0.5	0.6	1.7	1.1	1.2	1.9	12.1
合計	6,717.0	287.9	876.5	537.2	472.8	469.1	1,169.8	653.1	425.9	475.3	1,349.5
構成比（%）	100.0	4.3	13.0	8.0	7.0	7.0	17.4	9.7	6.3	7.1	20.1

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-5表 滞在資格別外国人人口 (2004年12月31日現在)

滞在資格	外国人人口 (人)
滞在許可	
滞在許可 (期限付)	1,443,891
滞在許可 (無期限)	1,986,968
滞在権	733,446
滞在承認	274,029
滞在資格	254,454
小計	4,692,788
EU市民に対する滞在許可	
滞在許可 (期限付)	456,098
滞在許可 (無期限)	709,560
その他	858,669
小計	2,024,327
合計	6,717,115
黙認 (国外退去の未執行)	202,929

出所：ドイツ連邦統計局ホームページ

第1-1-6表 出身国別外国人人口（2004年12月31日）

国籍	外国人人口	外国生まれ	ドイツ生まれ
ベルギー	21,791	18,722	3,069
デンマーク	17,965	16,547	1,418
エストニア	3,775	3,607	168
フィンランド	13,110	12,445	665
フランス	100,464	89,828	10,636
ギリシャ	315,989	228,757	87,232
アイルランド	9,989	9,294	695
イタリア	548,194	384,158	164,036
ラトヴィア	8,844	8,450	394
リトアニア	14,713	14,315	398
ルクセンブルグ	6,841	5,967	874
マルタ	332	323	9
オランダ	114,087	80,749	33,338
オーストリア	174,047	147,463	26,584
ポーランド	292,109	277,846	14,263
ポルトガル	116,730	93,188	23,542
スウェーデン	16,172	15,073	1,099
スロヴァキア	20,244	19,745	499
スロヴェニア	21,034	17,008	4,026
スペイン	108,276	81,067	27,209
チェコ	30,301	29,441	860
旧チェコスロヴァキア	8,498	7,981	517
ハンガリー	47,808	45,853	1,955
イギリス	95,909	86,320	9,589
キプロス	788	734	54
欧州連合 (EU) 合計	2,108,010	1,694,881	413,129
アルバニア	10,449	8,973	1,476
ボスニア・ヘルツェゴビナ	155,973	129,162	26,811
ブルガリア	39,167	38,334	833
旧ユーゴスラビア	381,563	304,142	77,421
セルビア・モンテネグロ	125,765	96,306	29,459
クロアチア	229,172	179,458	49,714
マケドニア	61,105	47,611	13,494
ノルウェー	6,251	5,848	403
ルーマニア	73,365	71,386	1,979
ロシア連邦	178,616	173,710	4,906
スイス	35,441	28,502	6,939
トルコ	1,764,318	1,150,367	613,951
ウクライナ	128,110	123,773	4,337
その他の欧州	43,039	41,349	1,690
欧州合計	5,340,344	4,093,802	1,246,542
欧州以外	1,316,203	1,179,718	136,485
アルジェリア	14,480	13,199	1,281
ガーナ	20,636	17,939	2,697
モロッコ	73,027	58,300	14,727
チュニジア	22,429	18,615	3,814
アフリカ合計	276,973	238,338	38,635
アルゼンチン	4,725	4,609	116
米国	96,642	90,459	6,183
アメリカ大陸合計	202,925	194,127	8,798
アフガニスタン	57,933	50,457	7,476
中国	71,639	68,497	3,142
インド	38,935	36,800	2,135
イラン	65,187	59,835	5,352
レバノン	40,908	29,462	11,446
パキスタン	30,892	26,356	4,536
スリランカ	34,966	27,049	7,917
ヴェトナム	83,526	65,633	17,893
アジア合計	826,504	737,905	88,599
出身国なし	13,504	9,228	4,276
不明確なデータ	47,064	31,169	15,895
総合計	6,717,115	5,313,917	1,403,198

出所：ドイツ連邦統計局ホームページ

第1-1-7表 国籍別および滞在資格別外国人数（2004年12月31日現在）

単位：人

国籍	総数	滞在許可		滞在権	滞在承認	滞在資格	黙認
		有期限	無期限				
トルコ	1,764,318	561,491	661,502	421,292	10,649	32,370	13,945
ユーゴスラビア	381,563	77,406	117,449	65,753	2,704	32,656	50,103
セルビア・モンテネグロ	125,765	30,510	31,594	15,827	791	13,475	23,285
ポーランド	292,109	63,688	90,738	8,029	27,161	3,248	598
クロアチア	229,172	36,552	98,889	79,644	5,301	1,508	883
ボスニア・ヘルツェゴビナ	155,973	36,483	50,501	27,962	3,376	22,536	7,241
ヴェトナム	83,526	28,449	23,543	6,987	2,859	7,838	7,297
ルーマニア	73,365	20,987	20,864	759	13,664	1,862	567
イラク	78,792	6,279	9,213	68	182	43,603	7,490
モロッコ	73,027	26,752	24,119	7,925	7,864	331	517
イラン	65,187	12,388	21,711	4,164	2,733	9,175	4,718
アフガニスタン	57,933	9,899	12,068	243	277	17,030	7,849
レバノン	40,908	11,262	7,307	322	1,197	11,180	5,522
スリランカ	34,966	12,764	9,275	3,531	261	3,646	1,744
チュニジア	22,429	7,603	7,627	2,164	2,728	217	195

(注) 滞在資格別の外国人国籍者数は、外国人全体の約85%を把握。

出所：連邦移民難民庁ホームページ

3. 外国人労働者受入れ制度

(1) 滞在法における第三国国民の労働市場参入に関する規定

外国人労働者は、滞在資格が認められている場合にドイツで就労することができ、使用者も外国人労働者を雇い入れることができる（滞在法第4条第3項）。EU以外の第三国の国民が独立・従属就労者として働く場合は従来通り許可が必要である。新移民法によって変更されたのは、高い技能を持つ労働者の労働市場参入条件が緩和されたことである。高技能労働者には、初めから定住許可が与えられ、持続的な労働市場参入が許可される（滞在法第9条、第19条）。定住許可は無期限の滞在資格であり、いかなる就労でも時間的・空間的制限なく保障される。

低技能の外国人労働者に対しては、厳格に規定された例外を除いては、基本的に募集停止が適用される。他方、ある一定の状況においては、このグループに対してもドイツ労働市場への参入条件を緩和している。例えば、外国人学生の滞在許可は、課程修了後、資格に見合った職を探す目的で、最長1年間延長可能であり、就職する道も開かれている（滞在法第16条）。

連邦社会労働省の2つの法令、「新規入国外国人の就労許可に関する法令（就労法令）」および「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令（就労手続法）」は、滞在法の意図を具体化するものである。これらの法令は、再編され、一部拡充されてはいるが、内容的には広い範囲で、募集停止例外法令や就労許可法令をはじめとするこれまでの規程を踏襲している。新移民法施行後は各州の発言権が強化され、就労法令と就労手続法令の改正には連邦参議院（州代表で構成）の許可が必要となった（以前は連邦経済労働省が内務省と協議して実施）。

ア 第三国国民の就労目的の入国と滞在

滞在法は、1973年に導入された外国人労働者募集停止（滞在法第18条）の延長に過ぎない。従って第三国国民の就労目的の入国と滞在は、その可能性と規模が拡大されたとは言え、引き続き厳正な規則によってある特定の労働や資格に対してのみ許可される（第1-1-8表）。また、連邦雇用エージェンシーはこれらの規定に関して多くの場合、労働市場への影響や、ドイツ国民、EUや欧州経済圏の市民への斡旋を優先するなどの就労認可要件に配慮しなければならない。これらは、すでに国内で暮らしている外国人が低技能の労働市場に参入する際の許可についても当てはまる。その他、外国人労働者の労働市場参入許可については、移住者の社会への適応能力やドイツの経済労働市場政策上の利益にも配慮する必要がある。

大幅に緩和されたのは、最低3年の職業教育が必要な職に就くためにやってくるEU新規加盟国国民に対する募集停止規定である。これに関しては、そのポストに優先されるべき応募者がいない場合、すべての産業や職業への全般的な参入が可能となった（滞在法第39条第6項）。

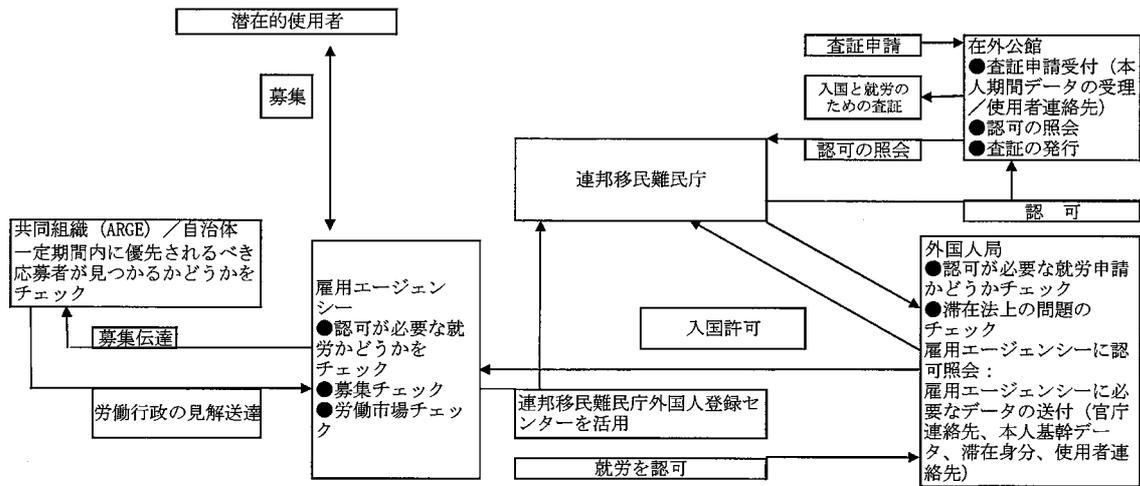
就労法令や就労手続法令は労働市場テストを伴わない就労も想定している。就労法令は、連邦雇用エージェンシーが行う、労働市場における優先や労働条件に関するチェックを免除する「許可を必要としない就労」を定めている（就労法令第1条～16条）。その他、「許可を必要とする就労」には、連邦雇用エージェンシーが労働条件についてはチェックするが、労働市場における優先チェックが免除されているものもある。

第1-1-8表 労働移民に関する滞在法の規定

基本原則	滞在資格に適用されるすべての一般条件を満たした上で、労働市場の状況および失業の効果的削減に関する必要性を考慮して、労働移民は許可される。			
分野	特別な職業資格を必要としない雇用 (第18条)	職業資格を必要とする雇用 (第18条)	高度技能移民	自営業
条件	基本条件 ・国際協定 ・入国手続きを規定する法令	基本条件 ・特定の職業の労働市場参入を規定する法令 ・特定の場における公共の利益	1) 科学者 2) 教員および科学スタッフ 3) 専門職 (最低限以上の給与)	1) 経済的利益および地域の需要 2) 積極的な経済的影響に対する期待 3) 優れた経営計画
	具体的な仕事の提示	具体的な仕事の提示	具体的な仕事の提示	参入過程におけるその他の機関、専門機関、商工会議所の関与
	1. 労働市場テスト a) 労働市場に否定的な影響がないこと b) その他の特権のある労働者の応募がないこと 2. 労働市場と統合の観点から入国が正当かどうか判断する1aおよび1bの審査の後、連邦雇用エージェンシーが、特定の職業について確認する。 3. 連邦雇用エージェンシーの許可が必要ないと規定する法令または国際協定			年金保険に加入する申請者にのみ滞在許可が発給される。
滞在資格	有期の滞在資格		定住許可条件： 1. 統合の意志および公的支援なしに十分生活できること 2. 国家が規定した上級国家機関の許可	3年間の有期滞在許可
	最初の申請時と同一の条件を満たしていれば延長が可能。			定住許可：自営業で成功し、優れた生計手段を獲得したことによる、第9条第2項に基づく必要のない許可

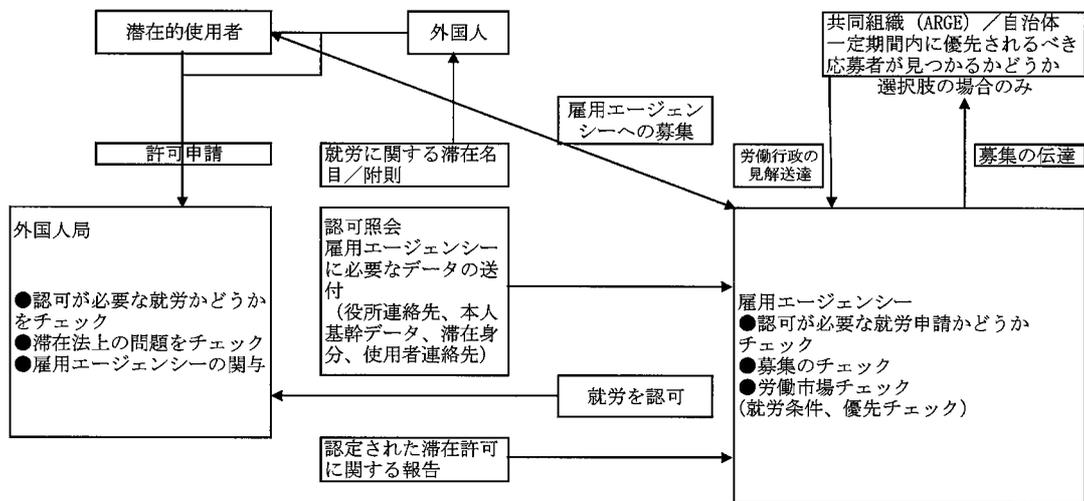
出所：Migration Policy Groupホームページ「Current Immigration Debates in Europe Germany: Migration Country Report 2005」

第1-1-9図 外国に暮らす第三国国民の入国手続き（許可を必要とする）



出所：ドイツ連邦経済労働省

第1-1-10図 国内に暮らす第三国国民の入国手続き（許可を必要とする）



出所：ドイツ連邦経済労働省

イ 就労の定義

就労の概念には、社会法典第4巻（SGB IV）第7条にあるように、上部概念として独立業と非独立業がある。同法典によれば就業は、雇用関係においては特に非独立業である。就業の要点は、指示に従う行為であり、指示を出す者の労働組織への帰属という点にある。就業とは事業所の職業訓練の枠のなかで職業的な知識や、技能、経験を取得することでもある（社会法典第4巻第7条第2項）。独立業という概念は法律上規定されているものではないが、非独立業という表現の裏返しである。

ウ 高度な技能を持つ労働者の定住許可

経済的・社会的な利益が見込まれる高度な技能を持つ労働者は、滞在法により無期限の定住許可が認められる。その前提条件として、当該労働者の生活が保障されている必要が

ある。労働者は、仕事があることを証明しなければならない（滞在法第18条第5項）。高度技能者としては、特に次のグループが挙げられる（滞在法第19条第2項）。

- ・特別な専門知識をもつ学者
- ・卓越した地位にある教授や科学者
- ・公的年金庫保険に加入できる上限額の2倍以上の所得がある、特別な職務経験を有する専門家や幹部職員

2005年の保険料算定の上限は4万2,300ユーロであり、8万4,600ユーロ以上の所得となる。保険料の算定上限は毎年、年末に調整され、連邦法1部に「社会保険の基準値に関する法令」として公表される。この場合は、定住許可が連邦雇用エージェンシーの認可なしに与えられる（就労法令第3条）。

定住許可とそれに伴う就労の自由に関しては、予定の仕事がうまく行き、生活費が確保されていれば、独立業者は開業後、3年で取得できる（滞在法第21条第4項）。

非独立業の外国人は次の前提があれば、定住許可を取得できる（滞在法第9条第2項）

- ・5年前から滞在許可を持っている
- ・生活費が確保されている
- ・60ヵ月以上、年金の強制保険料を支払っている
- ・過去3年間に故意の犯罪行為により量刑を言い渡されていない
- ・十分なドイツ語の知識を有する

エ 職業教育を前提とする技能労働への外国人の就労

3年以上の職業教育を必要とする技能労働への外国人の就職は、就労法令、就労手続法令に規定されている場合に認められる（滞在法第18条第2項、第4項）。さらに、法令で特例として許容されている就労でなくとも、公共（とくに地域的、経済的、あるいは労働市場政策上）の利益がある場合に、就労が認められることもある（滞在法第18条第4項）。

3年以上の職業教育を前提条件としない就労を希望する場合、外国人の就労は、就労法令に明記されている場合を除いて、認められない（滞在法第18条第3項、就労法令第17条～24条）。

就労許可は通常、外国人労働者の労働条件が同レベルのドイツ人労働者より劣っていない限り、与えられる（滞在法第39条第2項）。報酬については、ドイツの賃金協約が同レベルの労働について同時点で定めるところに従わなければならない。賃金協約の定めがない場合は、その地域で一般的な給与の最低限を適用する。

オ 学生の就労と資格に関する規定

大学課程を修了後、外国人卒業生は資格に見合った仕事を探すために最長1年間、滞在許可を延長することができる（滞在法第16条第4項）。この場合でも一般的前提条件（特に生活費の確保）が整っている必要がある。卒業生がこの時期、一時的に生活費を稼ぐ理由で資格に見合わない仕事に就く場合は、連邦雇用エージェンシーの許可を受けなければならない。

滞在法は課程途中の外国人学生の労働市場参入についても定めている（滞在法第16条第3項）。勉学のための滞在許可は、学生の副業として、1年間に全日で90日、半日で180日を超えない労働を認めている。また、学生は連邦雇用エージェンシーが許可すれば労働市場の状況や推移によってはパート労働者として労働市場に参入することができる。しかし、就労の規模についてはそれが本来の目的である勉学を脅かすものであってはならない。この前提は概ね週15時間までの就労をさす。

外国人職業訓練生については、連邦雇用エージェンシーが許可すれば、事業所での初期・最終訓練および研修目的での滞在許可が与えられる（滞在法第17条、第39条）。この滞在許可は2年間有効で、職業訓練終了までさらに2年間延長することができる。

カ 呼び寄せ家族の就労の前提条件

呼び寄せ家族は、すでに国内に居住している本人と同等の労働市場参入権を得る（滞在法第29条第5項）。外国人の配偶者がドイツですでに定住許可を持つ外国人の許に移住する場合、同人は連邦雇用エージェンシーの許可がなくても、定住許可と同様、就労への無制限参入を認める滞在許可を得る。家族を呼び寄せる本人がランクの低い労働市場参入権を持つ場合は後続する家族にも同じ労働市場参入権が与えられる。この場合、連邦雇用エージェンシーの許可が必要である。

キ 難民、難民申請者、猶予対象者の労働市場参入の条件

国際法・人道上、あるいは政治的理由による滞在については、様々な難民グループに区分される（滞在法第22～26条）。正当な難民やジュネーヴ難民協定で認められた難民はまず、労働市場への無制限参入権を伴う有期滞在許可を取得し、3年後にこれを定住許可に替えることができる（滞在法第25条第1・2項）。また、連邦内務省が許可する国際法、あるいは急を要する人道上の理由による難民の受入れについては、就労権が与えられる（滞在法第22条）。滞在許可を持つその他すべての難民グループ（猶予対象者を含む）には、ランクの低い労働市場参入権が1年後に認められる（難民手続法第61条第2項ないし就労手続法令第10条）。ただし、難民申請者給付法の定める給付を求めて、あるいは自らが引き起こした理由による連行を逃れてドイツにきた者が就労することはできない（就労手続法令第11条）。

ク 自営業者に関する規定

新移民法によってアイデアと確かな財源を持つ外国人経営者による生産力のある投資が容易になった（滞在法第21条）。経済上の利益や地域の特殊な必要性がある場合、外国人は自営業に従事するための滞在許可を取得できる。ただし、そのための財源は自己資本か、または融資獲得の予定が立っていなければならない。この前提条件の評価基準は、①成功する確率が高い事業アイデアがある②事業経験、資本の投入額、雇用、職業訓練の状況によい影響がある③研究や技術革新に貢献する——などである（滞在法第21条）。これらの条件は通常、投資額が100万ユーロ以上で、10人分の雇用を生み出す場合、満たしていると判断される（滞在法第21条第1項）。事実認定には外国人局が地域の事業局、職業代表、商工会議所、手工業協会、また必要な場合は、職業許認可に携わる官庁の協力を得て行う。独立業者は、事業計画が順調に進んで生活費が保障されれば、3年後に定住許可を取得できる。

ケ EU新規加盟国国民に対する許可

2004年5月のEU拡大に関する条約は、新規加盟国から旧加盟国への労働者の移動の自由について最大7年間の経過措置を認めている。この7年間は、開始から2年、3年、2年の3段階に分けられ、それぞれの期間で異なる条件が適用される。第1段階の2004年5月1日から2006年4月30日の期間、EU旧加盟15カ国は、自国の手続きまたは二国間協定によって新規加盟国に対し制限措置を課すことができる。

ドイツは、制限措置としていくつかの点で修正を加えた就労許可制度を維持している。EU新規加盟国国民に関する手続きは、従来通り、特別就労許可の枠組みで雇用エージェンシーが取り扱う。EU新規加盟国市民には、「EU滞在許可」はもはや必要ないが、職務上、EU自由移住法第5条第1項に定める証明書が発行される。マルタ、キプロス国民は既に完全な労働者の自由移動権を得ている。これに対して、エストニア、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、チェコ、スロヴェニア、ハンガリーは、社会法典第3巻第284条により、経過措置（2004年5月より当初2年間）として引き続き「EU就労許可」が必要である。滞在法第39条第6項は、これらの国の国民に対して、連邦雇用エージェンシーが労働市場における優先に配慮しつつ、資格を前提とする技能就労への参入を許可することが明記されている。技能就労は、そのポストが3年以上の職業教育を必要とし、それに見合った給与が保障されていることが前提となる。

コ 外国人労働者の就労規定違反に対する罰金

外国人労働者を必要な滞在資格なしに雇った使用者は、こ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（社会法典第3巻第404条第2項第3番）。この行為が故意になされ、かつ外国人労働者の雇用が大規模であり、同レベルのドイツ人労働者

を大きく下回る労働条件で雇われていた場合、闇労働撲滅法により犯罪として罰せられる（闇労働法第10条・11条）。他方、滞在資格を事前に取得していない外国人労働者には、5,000ユーロ以下の罰金が科せられる（社会法典第3巻第404条第2項第4番）。違法就労の摘発は現地の税関が行う「闇労働資金検査」（FKS）によって実施される。

(2) 就労法令および就労手続き法令の内容

ア 就労法令

(ア) 就労法令の内容

滞在法第42条第1項・2項に規定する外国人の就労に関する法令には「新規入国外国人の就労許可に関する法令」（就労法令）と「国内に住む外国人の就労手続・許可に関する法令」（就労手続法令）がある。就労法令は、新規に入国する外国人の就労許可基準を定めている（第1-1-11表）。

第1-1-11表 就労法令に基づくドイツ労働市場への参入分野

一般区分	法令条文	関連する職業および分野
連邦雇用エージェンシーの許可を必要としない就労	第1章 第1条～ 第16条	職業訓練、高資格者、管理職、科学者、研究者および技術者、企業幹部、特別な職業、ジャーナリスト、ボランティア、休暇就労、短期派遣者、国際スポーツ行事への参加者、国際輸送、海運・航空、サービス業、特別な短期活動
連邦雇用エージェンシーの許可を必要とする、職業教育を前提としない就労	第2章 第17条～ 第24条	季節労働、展示業者助手、オペア雇用、家事手伝い、派遣者に同伴する家事手伝い、芸術家、教育実習
連邦雇用エージェンシーの許可を必要とする、職業教育を前提とする就労	第3章 第25条～ 第31条	外国語教師・郷土料理人の有期雇用、IT専門家・科学者、管理職・専門職、外国人のための業務に従事するドイツ語の堪能な社会福祉労働者、介護労働者、国際人事交流・外国プロジェクト
その他の就労許可	第4章 第32条～ 第37条	ドイツ民族、特定の国籍者（アンドラ、オーストラリア、イスラエル、モロッコ、カナダ、モナコ、ニュー・ジーランド、サン・マリノ、米国等）、ツーバー・フォー住宅の組立、長期派遣労働者、越境労働者
二国間協定に基づく就労	第5章 第38条～ 第41条	請負契約、研修のための外国人労働者の就労、その他の二国間協定

出所：Migration Policy Groupホームページ「Current Immigration Debates in Europe Germany: Migration Country Report 2005」

(イ) 許可を必要としない就労

就労法令の第1章では、連邦雇用エージェンシーの出先機関の各地の雇用エージェンシーの許可が免除されている、非独立型就労について規定している。この場合、その業務の特異性から一般に労働市場や優先されるべき労働者の雇用への悪影響はないと考えられている。その大部分が、2005年1月1日以前まで効力のあった昔の就労許可法でも、就労許可義務が免除されていた就労である（就労許可法令第9条）。

労働行政の許可を必要としない就労には、次のような仕事がある。

- ・職業教育・訓練（就労法令第2条）
- ・管理職の業務（就労法令第4条）：統括・業務代理権をもつ管理職、法的代理権をもつ法人組織の一員、商社の社員、企業の発展にとって重要な地位にいる幹部社員等
- ・学術・研究・教職関連の仕事（就労法令第5条）
- ・商業活動（就労法令第6条）：外国籍の使用者のために国内で商談や交渉、契約締結、輸出用物品の購入等をする者等
- ・学生の休暇中の仕事（就労法令第10条）
- ・短期派遣労働者（就労法令第11条）：外国籍の使用者に派遣され、就労期間が12カ月中3カ月を超えない業務用機械・設備・PCプログラムの設置・修理、見本市ブースの組立・管理等

必要な前提条件はドイツの在外公館による査証手続きにおいて審査される。

（ウ）職業教育を前提としない就労

就労法令の第2章は、職業教育を前提としない就労の許可に関する規定である。就労法令は連邦雇用エージェンシーの許可が次の就労に限られることを明記している（就労法令第17条）。

- ・季節就労の許可（就労法令第18条）：季節労働者にはこれまで通り、農業・林業、果実・野菜栽培、製材業、ホテル・飲食業での有期雇用が認められる。連邦雇用エージェンシーと中欧、東欧諸国との二国間協定は引き続き有効である。2005年1月1日以前の規定と比べて、外国人季節労働者の年間就労期間は3カ月から4カ月に、事業所の季節労働者の場合は7カ月から8カ月に延長された。季節労働者の申請は、使用者が連邦労働社会省管轄の中央職業紹介所（ZAV）に対して行う。ZAVは、各国の労働行政機関と連携して、必要人数を確保し、就労許可を与える。使用者がZAVに申請する際には、予め労働条件等を記載した雇用契約書を作成する（氏名の欄のみ空欄）。
- ・展示会業者手伝いの許可（就労法令第19条）：同規定により、展示会業者の許で9カ月以下の労働に就く外国人手伝いの許可の前提条件を定めていた「募集停止例外法令」の前任者規定は継続される。これまでの規定と異なる点は、比較的期間の長い雇用について、同一使用者の下での次年度の再雇用禁止を廃止した点である。
- ・オペア（無給家事手伝い）就労（就労法令第20条）：25歳未満のドイツ語の基礎知識のある者が、ドイツ語を母国語として話す家族の許でオペアとして働く場合は、1年未満の雇用が認められる。
- ・家事手伝い（就労法令第21条）：2005年1月1日から、2002年に時限的に導入された「要介護者がいる家庭の家事手伝い就労」が再度認められた。外国人家事手伝い

が家事労働に就く場合、連邦雇用エージェンシーのあっせんを受けた、保険義務のあるフルタイム雇用でなければならない。

(エ) 3年以上の職業教育を前提とする就労

就労法令は、ドイツの経済・労働市場政策上の利益を考慮し、第三国からの外国人技能労働者のドイツ労働市場参入を可能にする一方、高技能資格に届かない雇用ポストや労働者について、特定の就労に対する許可を認めている（滞在法第19条、就労法令第25条～31条）。この許可は基本的には雇用期間3年以下のものに限られる。なお、無期限就労の可能性は、定住許可に必要な滞在安定要件が整っていれば開かれる（滞在法第9条）。ここでいう許可には次のようなものが挙げられる。

- ・ 外国語教師や特定料理調理師の期限付き許可（就労法令第26条）
- ・ IT技術者の許可（就労法令第27条）：従来の「グリーンカード」規定に代わるもの
- ・ 管理職や専門家の許可（就労法令第28条）：国内にある企業の専門職、二国間協定によって設立されたドイツと外国との合弁企業で就労する管理職
- ・ 介護要員の許可（就労法令第30条）
- ・ 国際人事交流における許可（就労法令第31条）：3年を超えない大卒専門職の企業内転勤、外国プロジェクトの準備に必要不可欠な専門職

(オ) その他の就労

労働者を保護し、ドイツ労働市場での不当な扱いを避けるため、状況によっては、連邦雇用エージェンシーによる許可判断の内容が労働・報酬条件のチェックに限られる場合がある。労働市場参入許可に関する滞在法の規定は、外国人を同レベルのドイツ人労働者と比べて不利な労働条件で雇うことを禁止している（滞在法第39条第2項）。

労働市場テストは、次の場合、免除される。

- ・ ドイツ民族（就労法令第33条）
- ・ ツー・バイ・フォー住宅の組み立て作業（就労法令第35条）
- ・ 長期派遣労働者（就労法令第36条）：3ヵ月以上3年未満の期間、外国籍の使用者に派遣される業務用機械・設備・PCプログラムの設置・組立・修理等
- ・ 越境労働者（就労法令第37条）

(カ) 二国間協定に基づく労働市場参入の可能性

既存の二国間協定に基づく労働許可の可能性は継続される。同一使用者の下での二国

間協定に基づく外国人の請負契約労働は、通常2年以下の期間認められる（業務の遂行に2年以上かかることが最初から分かっている場合は、最長3年）。請負契約労働者は、滞在資格を明記した文書として、使用者、勤務地、職種などを記載した「請負契約労働者カード」を受け取る。

ドイツが多くの中東欧諸国と結んでいる出稼ぎ労働者協定も同様に継続される。出稼ぎ労働者協定によると、住所のある、あるいは1年以下の普通の外国滞在（6ヵ月延長できる可能性のある）という形で滞在する外国人について、職業や語学の研修のための就労である限り、これが認められる。

イ 就労手続法令

（ア）就労手続法令の内容

就労手続法令は、労働行政全般にわたる管轄・手続を規定するとともに、国内に住む外国人の労働市場参入の条件（滞在法に未規定のもの）を定めている。

- ・許可を必要としない就労（就労手続法令第1条～4条）
- ・労働市場テストを必要としない就労許可（就労手続法令第5条～9条）
- ・猶予対象の外国人の就労許可（就労手続法令第10・11条）
- ・管轄・手続き（就労手続法令第12・13条）
- ・結び（就労手続法令第15～17条）

（イ）労働市場テストを必要としない就労規定

就労手続法令第2章に規定された就労には、就労許可認定の際の労働市場テストが必要ない。労働市場テスト免除の理由は、社会統合の観点やその人物特有の事情にある。

同一使用者の許で認められた期間を超えて継続就労することを望む者は、改めて労働市場テストを受けることなく認可される（就労手続法令第6条）。この規定は仕事を覚えた労働者を引き続き雇用したいという事業所の利益に適うものである。雇用関係が1年以上続いている場合、特権のある応募者の優先や契約当事者の信用保護という観点から、また社会政策上も、労働市場テストを省略するのが妥当であると言えるが、労働条件チェックは行う必要がある。ただし、これまで通り、当人が初めから国内の有期就労に限って許可されている場合は、労働市場テストなしで許可の継続を求めることはできない。従って就労手続法令の第2部では第1部の規定が基本的に有期就労には適用されないことが明記されている。

4. 在留管理制度

(1) 自発的帰還の促進

庇護申請者や難民の自発的な帰還を促進するための統合的なプログラムとして、「ドイツにおける庇護申請者のための再統合・移住プログラム」(REAG) および「政府助成本国送還プログラム」(GARP) の2つがある。これら2つのプログラムのための資金は、連邦政府と帰還希望者が滞在する州の政府が折半で拠出する。連邦政府および州政府に代わって、国際移住機関 (IOM) が、REAGおよびGARPプログラムを実施している。これらの人道支援プログラムは、帰還費用を支払うことができない庇護申請者、庇護申請書類が却下された人々および難民に対し、出身国に永続的に戻る帰還方法や受入れ可能な第三国への出国などの望ましい代替案を提供することを目的としている。支援を受けるためには、庇護申請を取り下げなければならない。帰還者がドイツに永住する目的で再入国する場合は、REAGおよびGARPプログラムに基づき支給された財政支援金を返還する義務がある。

REAGプログラムは、航空機、鉄道、バスなどで自発的に帰還する人々に対して、旅費および帰国補助金を支給する。

移民政策上特に重要な国の人々には、GARPプログラムによる追加的なスタート援助手当が支給される。現在の支援額は、大人1人当たり200ユーロから500ユーロの幅(12歳以下の子供は、この半額)にあり、自発的帰還者が本国に到着した当初1ヵ月間の支援を行う。スタート援助手当は最大で、1人当たりの金額の3倍に相当する額が家族に対して支払われる。毎年、内務省と各州が現下の政治動向と目的を考慮し、GARPプログラムに基づいてどの国を支援すべきかについて合意を結ぶ。

帰還を促進するためのプログラムは、連邦経済協力開発省の予算や慈善団体、州、市町村の援助から出資されている。自発的帰還促進のためのプロジェクトは、欧州難民基金やEUのその他の財政支援機関からも出資されている。帰還者や関係する帰還支援機関に、プログラムの内容を伝えるため、帰還支援情報提供センター(ZIRF)が連邦移民難民庁に設置されている。同センターは、自発的帰還促進のためのプログラムやプロジェクトに関する中央情報センターとして、同一人物への2重支援の防止、新たな分野の支援の把握、新しいプロジェクトの開発など、帰還プロジェクトを調整・管理すること目的としている。

帰還プロジェクトの関係機関とともに、ZIRFは、潜在的帰還者に対し、出身国の状況、財政支援の可能性やその他の枠組み条件について情報を提供するため、対象国を絞って情報キャンペーンを定期的実施している。

(2) 帰還者の実態

REAGおよびGARPプログラムは、ボスニア・ヘルツェゴビナやコソボからの難民に関して非常に効果的であったとされている。当初ドイツが受入れたボスニア・ヘルツェゴビナからの難民34万5,000人のうち、2002年以降はわずか2万人以下しか、ドイツに残っていない。

20万人以上が、REAGおよびGARPプログラムの支援を請求した。コソボの戦争が終結した後、1999から2004年までの間に、約9万人が自発的にコソボに帰還した。

1999～2003年の間に、連邦、州合計で、REAGおよびGARPプログラムにより14万7,000人以上の人々が本国に帰還した。

自発的帰還者に対する連邦および州政府の支援は、1999から2001年の間、主にボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア、セルビア・モンテネグロ（主にコソボ）に向けられていたが、2002年から再び世界中の帰還者を対象とするようになった（第1-1-12表）。

2004年に、ドイツから援助を受けて自発的に帰還した外国人は9,961人（2003年：11,646人）であった（第1-1-13表）。2004年の帰還者の98.5%（9,815人）が故国に戻り、残りの146人（1.5%）は、オーストラリア、カナダや米国などの別の国に移住した（第1-1-14表）。

第1-1-12表 国籍別帰還者数（2002年～2004年）

国 籍	2002年	2003年	2004年
セルビア・モンテネグロ	6,208	5,090	3,212
トルコ	530	767	920
イラク	—	308	808
ロシア	438	635	548
ブルガリア	525	415	461
イラン	369	385	399
ヴェトナム	206	278	378
ボスニア・ヘルツェゴビナ	557	437	308
アルメニア	202	245	225
スロヴァキア	386	375	203
その他の諸国	2,352	2,711	2,499
合 計	11,773	11,646	9,961

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-13表 帰還者のドイツ滞在期間（2004年）

人数（人）	比率（%）	期 間
2,530	25.4	1年以下
2,436	24.5	1年から3年以下
1,740	17.5	3年から5年以下
3,255	32.6	5年以上
9,961	100.0	合 計

出所：連邦移民難民庁ホームページ

第1-1-14表 帰還者がドイツに滞在していた法的地位（2004年）

人数（人）	比率（％）	法的地位
234	2.3	認定された難民
1,720	17.3	手続中の庇護申請者
6,960	69.9	否認された庇護申請者
1,047	10.5	政治、国際法、人道主義またはその他の理由
9,961	100.0	合計

出所：連邦移民難民庁ホームページ

II 外国人労働者の労働市場

1. 雇用・就業状況

2002年のドイツの国税調査によると、全人口は8,246万人、労働力人口は4,061万人（49%）であった（第1-2-1表）。労働力人口のうち、外国人は363万3,000人（8.9%）であり、このうち352万人（96.9%）が旧西ドイツに居住していた。2002年には、ドイツ人人口の45%、外国人人口の43%が経済活動に従事していた。2002年4月時点の外国人の就業率は51%（2001年は50.9%）であった。

2002年の外国人労働者の国籍は、トルコ（97万人）、イタリア（41万人）、ギリシャ（21万人）、クロアチア（19万人）、ポーランド（13万人）、オーストリア（11万人）の順に多かった（第1-2-2表）。

2002年6月時点で約2,757万人が社会保険に加入義務のある仕事に従事しており、このうち195万9,953人（7.1%）が外国人であった（第1-2-3表）。この数字は、外国人男性の54.1%、外国人女性の36.4%に当たる。社会保険加入義務のある外国人の出身は、EU 32%、トルコ27%、ユーゴスラビア9%、ポーランド3%、その他の欧州13%、アジア9%、アフリカ4%、アメリカ2%などであった。

2002年の労働許可件数は94万5,073件であり、そのうち期限付労働許可（社会法典第3巻第285条に基づく）が80万4,850件、無期限労働許可（社会法典第3巻第286条に基づく）が14万223件であった（第1-2-4表）。

第1-2-1表 外国人の労働力人口（1991～2002年）

年		人口	労働力人口	就業者
1991	ドイツ人	74,189	37,168	34,835
	外国人	5,640	2,920	2,610
	合計	79,829	40,088	37,445
	外国人の比率	7.1	7.3	7.0
1992	ドイツ人	74,243	36,866	34,068
	外国人	6,195	3,260	2,872
	合計	80,438	40,126	36,940
	外国人の比率	7.7	8.1	7.8
1993	ドイツ人	74,337	36,631	33,391
	外国人	6,763	3,548	2,989
	合計	81,100	40,179	36,380
	外国人の比率	8.3	8.8	8.2
1994	ドイツ人	74,398	36,597	33,094
	外国人	6,970	3,639	2,982
	合計	81,368	40,236	36,076
	外国人の比率	8.6	9.0	8.3
1995	ドイツ人	74,460	36,429	33,050
	外国人	7,110	3,654	2,997
	合計	81,570	40,083	36,047
	外国人の比率	8.7	9.1	8.3
1996	ドイツ人	74,651	36,427	33,049
	外国人	7,181	3,558	2,934
	合計	81,832	39,985	35,983
	外国人の比率	8.8	8.9	8.2
1997	ドイツ人	74,789	36,705	32,937
	外国人	7,240	3,575	2,868
	合計	82,029	40,280	35,805
	外国人の比率	8.8	8.9	8.0
1998	ドイツ人	74,825	36,762	33,023
	外国人	7,190	3,501	2,837
	合計	82,015	40,263	35,860
	外国人の比率	8.8	8.7	7.9
1999	ドイツ人	74,899	36,963	33,482
	外国人	7,125	3,545	2,920
	合計	82,024	40,508	36,402
	外国人の比率	8.7	8.8	8.0
2000	ドイツ人	75,020	36,780	33,592
	外国人	7,140	3,546	3,012
	合計	82,160	40,326	36,604
	外国人の比率	8.7	8.8	8.2
2001	ドイツ人	75,177	36,935	33,742
	外国人	7,100	3,615	3,074
	合計	82,277	40,550	36,816
	外国人の比率	8.6	8.9	8.3
2002	ドイツ人	75,327	36,973	33,487
	外国人	7,128	3,633	3,050
	合計	82,455	40,606	36,537
	外国人の比率	8.6	8.9	8.3

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-2表 国籍別外国人労働者数

単位：千人

国籍	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
トルコ	1,039	—	1,008	996	1,004	974
イタリア	375	—	386	395	403	407
ギリシャ	214	—	219	207	210	213
クロアチア	215	—	189	195	193	185
ポーランド	94	—	100	106	113	133
オーストリア	123	—	118	110	116	113
ボスニア・ヘルツェゴビナ	169	—	103	100	96	98
ポルトガル	65	—	77	83	84	76
イギリス	76	—	65	71	74	72
スペイン	75	—	69	71	74	71
オランダ	63	—	63	63	61	63
フランス	58	—	56	67	62	62
アメリカ	53	—	54	51	58	55
その他	956	—	1,038	1,031	1,068	1,112
合計	3,575	3,501	3,545	3,546	3,616	3,634

出所：OECD「TRENDS IN INTERNATIONAL MIGRATION:SOPEMI 2004 EDITION」

第1-2-3表 産業別社会保険義務を伴う外国人数

単位：人

産業	2001年	2002年
農業、森林、漁業	25,824	26,579
鉱業	9,440	8,544
製造業	693,126	657,600
エネルギー、水道	4,501	4,412
建設業	141,103	128,658
商業	238,870	238,445
レストラン、ケータリング	174,059	176,847
運輸、通信	115,861	113,181
銀行、保険	25,970	26,390
不動産、住宅	269,879	270,810
公務	36,557	35,532
教育	42,048	47,641
医療、獣医、製薬	138,754	193,163
その他のサービス活動	77,310	32,024
その他	584	127
合計	2,008,062	1,959,953

出所：ドイツ連邦経済労働省

「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-4表 労働許可の発行件数

単位：人

年	合計	(期限付) 労働許可	(無期限) 労働許可
1991	998,462	736,565	261,897
1992	1,414,364	1,047,796	366,568
1993	1,347,722	895,170	452,552
1994	1,211,866	796,940	414,926
1995	1,365,365	955,093	410,272
1996	1,237,993	907,702	330,291
1997	1,267,525	931,990	335,535
1998	1,050,114	887,544	162,570
1999	1,034,466	895,582	138,884
2000	1,083,268	928,182	155,086
2001	1,054,526	634,731	168,530
2002	945,073	804,850	140,223

出所：ドイツ連邦経済労働省

「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

2. 失業状況

2002年の全体の失業者数は406万317人（失業率10.8%）であり、外国人の失業者数は5万5,443人（失業率19.1%）であった（第1-2-5表）。

外国人の失業率は国籍によって様々である（第1-2-6表）。2002年12月31日時点の失業率が高かったのは、トルコ（24.6%）、イタリア（19.1%）、ギリシャ（17.6%）などであり、失業率が低かったのは、フランス（6.1%）、イギリス（13.5%）などであった。

2002年9月時点の外国人失業者のうち、男性が62.8%（2001年61.8%、2000年61.6%）を占めていた。

外国人失業者の年齢階層は、25～40歳層の失業率が同じ階層のドイツ人の失業率よりも高くなっている（第1-2-7表）。

外国人失業者の失業期間は、2002年9月時点で平均12.4ヵ月となっており、ドイツ人の平均14.1ヵ月よりも短かった（第1-2-8表）。

第1-2-5表 外国人の失業者（年平均）

単位：人

年	全体		外国人			
	失業者	失業率(%)	失業者	失業率(%)	西ドイツ	東ドイツ
1992	2,978,570	8.5	269,772		254,201	15,571
1993	3,419,141	9.8	359,449		344,840	14,609
1994	3,698,057	10.6	420,903		409,110	11,793
1995	3,611,921	10.4	436,261		424,461	11,800
1996	3,965,064	11.5	495,956		481,715	14,241
1997	4,384,456	12.7	547,816		521,597	26,219
1998	4,279,288	12.3	534,699	20.3	505,158	29,541
1999	4,099,209	11.7	510,168	18.4	477,728	32,440
2000	3,888,652	10.7	470,994	17.3	436,788	34,206
2001	3,851,636	10.3	464,610	17.4	428,610	36,129
2002	4,060,317	10.8	505,443	19.1	432,633	72,811

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-6表 国籍別外国人失業者

国籍	2001年12月31日現在		2002年12月31日現在	
	失業者(人)	失業率(%)	失業者(人)	失業率(%)
ベルギー	1,076		1,140	
デンマーク	525		562	
フランス	4,668	12.9	4,430	6.1
ギリシャ	21,543	16.4	20,699	17.6
イギリス	4,363	12.5	4,106	13.5
アイルランド	437		436	
イタリア	41,979	17.4	39,221	19.1
ルクセンブルグ	200		199	
オランダ	4,104		4,560	
ポルトガル	7,954	14.3	6,608	15.1
スペイン	5,748	12.3	5,658	13.2
旧ユーゴスラヴィア	35,432	14.7	29,854	16.1
トルコ	165,149	23.3	149,500	24.6
モロッコ	5,209		5,199	
チュニジア	2,350		5,844	
その他	198,974		170,187	
合計	499,711	21.6	479,663	22.0
男性	316,395		308,208	
女性	183,316		171,455	

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-7表 外国人失業者の年齢階層別構成

年齢階層	外国人失業者数 (2002年) (人)	失業者数の年齢階層別構成比 (9月末) (%)					
		外国人			全体		
		2002	2001	2000	2002	2001	2000
20歳以下	10,965	2.2	2.8	2.9	2.9	3.1	3.3
20～24歳	45,802	9.3	9.5	9.0	10.2	9.5	8.9
25～29歳	70,380	14.3	13.8	13.3	9.4	8.7	8.4
30～34歳	78,834	16.0	14.8	14.2	11.8	11.5	11.3
35～39歳	70,941	14.4	13.8	12.8	13.8	13.4	12.7
40～44歳	54,841	11.2	10.4	10.3	13.2	12.4	11.6
45～49歳	46,495	9.5	9.4	9.3	12.1	11.7	11.4
50～54歳	52,241	10.6	11.5	12.4	12.2	11.8	10.9
55～60歳	47,930	9.7	10.7	12.1	11.1	13.7	17.2
60～64歳	13,263	2.7	3.4	3.7	3.2	4.1	4.3

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

第1-2-8表 外国人の失業期間

失業期間	外国人失業者 (人)	9月末の失業者の失業期間別の割合 (%)					
		外国人			全体		
		2002	2001	2000	2002	2001	2000
1カ月未満	71,098	14.5	14.0	14.6	12.3	12.0	12.2
1～3カ月未満	98,157	20.0	20.8	19.2	19.2	19.5	18.6
3～6カ月未満	81,258	16.5	16.4	15.0	16.0	15.7	14.7
6～12カ月未満	96,266	19.6	18.9	17.5	19.4	19.4	18.1
1～2年未満	76,341	15.5	13.8	15.8	16.7	15.3	17.5
2年以上	68,572	13.9	16.1	18.0	16.4	18.2	18.9

出所：ドイツ連邦経済労働省「SOPEMI 2003 Report on International Migration」

Ⅲ 社会統合に向けた諸施策

1. 社会統合に関する制度の運営体制

(1) 社会統合の必要性

ドイツにおける外国人移民の問題でもっとも大きなものが、統合の問題である。ドイツにおける社会統合は、2005年から施行された「移民法」(以下、新移民法と記す)に基づいている。そもそもドイツで社会統合の重要性が認識された背景には、外国人移民、とりわけ「家族呼び寄せ」による移民の子や孫といった二世・三世世代の失業率が著しく高いという問題がある。

ドイツの移民受入れは1950年代後半に始まるが、当時は統合という概念はなかった。つまり、統合を行ってこなかったのである。しかしこの状況は上述のように「外国人の失業率の上昇」と「外国人子弟の教育水準の低下」という事態を引き起こすことになった。これら状況は1990年代後半から顕著になり、さらに「すべて政府の怠惰が原因」という批判が生まれ始めた。そこで1998年にシュレーダー内閣への政権交代を機に、現在の新移民法や統合コースに代表される新しい移民政策が、これまでの反省を踏まえた上で実施されることになったのである。

ここで移民の失業率をみてみよう。前掲第1-2-5表をみると、2002年の年平均値ではドイツ全体の失業率10.8%に対して、移民では19.1%と著しく高い。またドイツの全失業者に占める移民失業者の比率をみても、1992年の9.1%から2001年では13.0%と増加している。つまり、移民の失業率はドイツ人よりも著しく高く、かつその格差は拡大傾向にあることが推測でき、移民の失業が極めて深刻化しているといえよう。この格差拡大はドイツの産業構造の変化に、移民が対応できなかつたためといわれている。つまり適切な教育や職業教育を受けることができなかつたため対応ができず、結果として失業率が増加したのである。

それではなぜ、移民はドイツでの教育や職業教育に対応することができなかつたのか。そのもっとも大きな理由に、ドイツに長期間滞在しているにもかかわらずドイツ語を話すことができない、もしくはドイツ語を話すことができないままドイツへ入国する、といったものがある。ドイツ語を話すことができないと労働市場において職探しやスムーズに仕事を進めるという点で大変苦勞することが多く、また結果として適切な職業教育を受けることができない。ドイツに滞在する外国人のうち、約50%が約10年以上の滞在者、約40%が15年以上滞在者である。にもかかわらず、ドイツ語を話すことができないのである。また既滞在者でなく新規入国者をみても、その3分の2がドイツ語を話せない。彼らをそのまま何もせずに放置すれば、いずれは失業者となる可能性が高い。

ドイツ語を話すことができなければ、当然きちんとした教育を受けることができない。十分な教育を受けることができなければ、移民の労働市場への参入が阻害され、結果として失業者の増加につながってしまう。

これは失業手当の増加や生活保護費用の増加、また犯罪対策や刑務所の新規設立や運営といった費用が増加し、政府の財政を圧迫することになる。このような理由から、国や連邦州は「ドイツ語を話すことができる」ように教育し、失業者や生活保護受給者を減少させるために社会統合を実施する必要に迫られたのである。つまり社会統合の実施により短期的にはコストが増加するものの、長期的には様々な社会コストの削減につながるという考え方である。以上のような背景から、統合政策、とりわけそれほど高い教育水準にない移民に対する施策が必要となったのである。

(2) ドイツにおける統合政策の基本スキーム

ドイツの社会統合の方法は、大きく2つに分類することができる。1つは連邦政府、つまり国によるドイツ語教育を中心に据えた「統合コース」であり、もう1つは16の各連邦州による各種統合政策である。つまり国は基本的な語学教育のみを実施し、これ以外の統合政策については、各州政府に権限と責任を委譲しているのがドイツの統合政策の基本スキームである。

各州政府に統合政策を委譲するには大きく2つの理由がある。第一は国が実施したのでは、細かいサポートができないという点である。移民が気軽に相談に行けること、また相談を受ける側も地域の事情を熟知していることが統合政策には必要だからである。

第二は地域ごとに移民の置かれている状況が異なる点である。例えば経済的に豊かな地域では移民の雇用がある程度確保されているため、教育水準の向上や差別の撤廃といった「雇用以外の側面での統合」政策の実施が可能になる。他方で経済的に豊かではない地域では移民の失業率が高く、まず「雇用面での統合」政策が必要になる。つまり国による一元管理では、それぞれの地域の状況に合わせた統合政策の実施が難しいからである。

2. 統合コース 一国による統合プログラム

(1) 統合コースの目的

統合コースは連邦政府が主体となって実施するプログラムである。従来のプログラムでは所管が3つの省にまたがり、しかも外国人とドイツ系帰還者の間で、また6ヵ月コースと900授業時間コースの間や法的権利に基づく参加と任意参加の間で、それぞれ異なった取扱いをしていた。しかし2005年1月1日より、この新しい統合コースが新移民法第43条、44条、44a条に基づき実施されている。

その目的は移民に対して「日常会話において自分の意志を伝えることができ、簡単な記述ができる程度」のドイツ語を習得してもらうことと、ドイツの法や文化等について一定の知識を得てもらうことにある。

(2) 国の統合コース運営機関

ア 統合コースの運営機関

国による「統合コース」は、新移民法施行後に連邦内務省（以後、内務省と記す）が中心省庁になった。これは「ワンストップガバメント」という考えに基づいている。これまでは外国人移民に対する権限が各省庁に分散していたが、これが行政上の混乱を招き、また政府全体としての将来見通しを立てられないという問題を引き起こした。この反省に基づき、外国人移民の問題をほぼ内務省に集中させたのである。これがワンストップガバメントである。なお内務省はベルリン本庁（従業者約1,000人）とボン支庁（同約400名）があり、移民、難民、統合、ヨーロッパ圏の調和、に関する部局も含まれる。ただし統合政策には実際には複数の省庁が関与するため、各省庁の代表者から構成されるワーキンググループが結成され、これを内務省主導で運営している

しかし統合コースについては内務省が直接政策執行に携わるのではなく、実際には内務省の下部機関である連邦移民難民庁（以後、移民難民庁と記す）がコースの運営や予算管理を担当している。移民難民庁は本来は亡命希望者をチェックし応募申請を受け付ける役割を担っていたが、新移民法により、従来の連邦外国人難民認定庁から改組された。

イ 移民難民庁の業務

以下に、移民難民庁の主要な業務内容を紹介する。

- ①外国人およびドイツ系帰還者（民族ドイツ人）のための統合コースの構成と授業内容を開発し、統合コースを民間部門または公的部門のコース提供者を通じて実施すること。
- ②外国人およびドイツ系帰還者のための統合化の促進、および連邦・州・地方の統合化措置に関する情報資料の作成の分野の面で、連邦政府に対して専門的支援を提供すること。
- ③ドイツ系帰還者に対して、若年者のための追加的支援ならびに追加的な語学面、社会面および教育面の支援といった支援措置を実施すること。
- ④全国的な統合化プログラムを開発すること。このため、統合コースは全国どこの学校に通学しても、同じ教科書で同じ内容の講義を受けることになっている。
- ⑤ドイツ系帰還者、追放者および難民の統合化を支援する全国的な組織および協会を支援すること。
- ⑥難民の大量流入時にEU指令に基づいて、ドイツの国家的窓口としてEU加盟諸国の当局と協力して難民に一時保護を提供するとともに、これに関する国家としての記録簿を維持すること。
- ⑦REAG、GARPの両プログラムの支援による難民の自発的帰国を促進すること。
- ⑧人道的理由またはドイツ連邦共和国の政治的利益のために、国際法に従って入国許可

した者を連邦各州に配分すること（現在では旧ソビエト連邦諸国からのユダヤ人移民に適用）。

⑨ドイツに違法入国した外国人を諸州間に配分すること。

⑩庇護申請以外の場合で、国外退去を妨げている母国特有の障害の存在の有無を外国人局が決定するに当たって、それを支援すること。

⑪外国人局、連邦雇用エージェンシーおよびドイツ在外公館に雇用目的で提出された滞在情報を調整すること。

⑫登録を所管する連邦官庁として、外国人中央登録簿を維持すること。この業務は2003年初めに同庁に移管され、2003年と2004年の予算で必要資金が割り当てられた。

ここで②と⑫についてももう少し詳しくみておこう。

【②統合化の促進と連邦・州・地方の統合化措置に関する情報資料の作成】

新移民法では移民難民庁による移民の管理を支援するため、移民問題の科学的調査と分析に関する規定が初めて設けられた。

移民難民庁は、調査の必要な項目を決定した上で、その項目について既存の調査結果がある場合には、それらを収集して評価し、利用可能な形式に変換して発表するよう規定され、既存の調査結果がない場合には、移民難民庁が雇用した研究者による独自調査を実施することになる。また移民難民庁は、外部の研究者や調査機関に対し、調査プロジェクトの実施または報告書の作成を委託することもできる。

【⑫外国人中央登録簿】

外国人中央登録簿は政府の最も重要なデータベースの1つである。その登録簿の維持業務が、移民法が発効した2005年1月1日に在ケルン連邦行政庁から連邦移民難民庁に移管された。なお、1953年に創設されたこの登録簿の法的根拠は、外国人中央登録簿法である。各外国人の個人的データの利用を決定する権利は外国人本人にも与えられているため、同法はデータ保護に関する包括的な規定も含んでいる。

外国人中央登録簿は一般データのファイルとビザのファイルから成り、2,000万以上の記録を含んでいる。一般データファイルは、ドイツに3ヵ月以上滞在中の外国人、およびドイツ入国禁止などの何らかの理由によりドイツに特別の関連がある外国人に関するデータを含み、ドイツ滞在が3ヵ月に満たない旅行者に関してのファイルはない。ファイルには外国人の氏名、生年月日等の情報のほか、滞在許可の発給および更新、国外退去命令、国外退去および政治的庇護申請などの情報といった滞在状態に関する情報が含まれている。また将来は滞在目的も外国人中央登録簿に記録される予定である。

ビザのファイルには、ドイツ在外公館に提出されたすべてのビザ申請（申請者の写真

も含む)が含まれている。また、ビザが発給されたか、それとも申請が却下されたかの事実も記録されている。

外国人中央登録簿は、外国人局、国境当局、労働当局、警察、司法当局など、様々な行政を担当する6,000以上の政府機関によって利用されている。2003年には、ドイツに滞在するおよそ730万人の外国人に関するファイルについて約1,760万件の照会と記入が行われた。

外国人に関する問題は地方レベルで処理されているため、外国人中央登録簿に含まれた情報を中央で入手できることが必要不可欠である。たとえば、ある当局が特定の外国人のケースで適切な決定を下すためには、当該外国人に関して他の当局が持っている情報および過去にいかなる決定がなされたかを認識しておく必要があるからである。

また外国人中央登録簿は統計上の重要な役割も果たしている。たとえば、連邦統計庁の統計は、外国人中央登録簿の匿名のデータに依拠しており、また政治的な意思決定にも役立っている。さらに現在の統合化の戦略をさらに発展させるのに必要な情報を提供するという役割も担っている。

(3) 統合コースの対象者と受講手続き

統合コースは原則として、「ドイツ語を話すことのできない」新規移民に対して義務化されている。また過去に入国した移民に対しては、統合コースを受講する権利を持つ、とされている。この点で新規移民と入国済み移民では扱いが異なる。

まず新規入国者は入国後、すぐに各地に置かれている州内務省の下部機関である外国人局へ滞在許可の発行を願い出るが、この際に統合コースの受講を義務づけられる。また既に入国している移民については、移民が滞在許可の更新を目的に外国人局を訪問した際、外国人局の係官が簡単な会話を持つことになっており、これがある意味での試験となっている。この会話がスムーズに行えないと、その移民は統合コース受講の権利がある旨伝えられ、受講を勧められる。なお、この滞在許可の更新では家族全員の立ち会いが必要であるため、その場で労働者だけでなく家族にも試験が実施される。またドイツ語を話すことができないにもかかわらず、この統合コースを受講しない者に対しては、「ドイツに長期滞在する意思がない」と判断されることになる。

ただしすべての新規移民に対して義務化されているのではなく、例外となるケースもある。その第一が「ドイツ語が話せなくても高い専門性を持った人」や「大学を卒業してドイツ語が話せなくても収入が確保できることが証明されている人」である。彼らについてはその証明さえきちんに行われれば、統合コースへ参加する義務はない。日本人駐在員などはこれに含まれるため、統合コースへの参加の必要はない。

第二は二国間協定で取り決めのあった国からの移民である。ドイツとの二国間協定により、ドイツ語が話せなくても長期滞在が可能と定めているからである。ただしこの場合には、①

「生活保護」や「失業手当」を受けることができないなどの労働者が本来持つ権利を放棄し、②仕事を失えばすぐに帰国しなくてはならない、と定められている。なお、二国間協定では労働者に対して統合コースを義務づけることはできないものの、呼び寄せた家族に対しては、義務づけることが可能である。

第三は全移民者の30%を占めるEU市民のケースである。これは移動の自由を認めたEU法の規定が、ドイツの移民法よりも優先されるからである。このため統合コースを義務化することはできない。なお、EU市民が統合コースを受講したいと申し出た場合、拒否することはないものの、講座の定員枠が埋まっている場合には、義務とされた移民を優先し、待機してもらうことになる。

なお統合コースの受講申請・相談窓口は、全国22ヶ所の移民難民庁の支所（以下、22支所と記す）が担当している。これは地域ごとに移民の特性が異なるため、権限をベルリン一極集中型にするよりも、分散型（地域分権型）にした方が、より現実的であるとの判断からである。

（4）統合コースのプログラム内容

ア 概略

連邦政府によって実施される統合コースの内容は、大きく600時間のドイツ語教育コースと、30時間のドイツの歴史・文化・法律等を扱うオリエンテーションコースで構成される。この630時間が1パッケージであり、すべて日中の集中講義で実施され、概ね3～4ヵ月間で終了する。パートタイムコースや夜間コースはない。また講座は1クラス25人程度の人数で開かれる。また未成年が受講しても構わないが、プログラムそのものは成人向けとして作成されている。ただし未成年に受講させるか否かの判断は移民難民庁の22支所がそれぞれ行っている。

なお一般の統合コースの他に、必要に応じて若年者統合コースや両親ないし女性統合コースといった特別目標グループへの統合コースが開かれる場合もある。これは例えば女性移民の場合、出生国における出身、宗教または社会的地位のゆえに、標準の統合化措置に参加できない女性移民が多いことが理由である。また後述するベルリン州のケースのように、「母親向けドイツ語講座」が実施されている地域もある。

イ 導入試験

統合コースでは、まず導入テストが実施される。これはある程度のドイツ語の能力を持っているか否か、また持っているとするばどの程度のレベルでどの段階から学習を進めればよいか、を判断するためである。いわば、「クラス分け」としての意味を持っており、この試験の結果により6つのモジュールのいずれから学習を始めれば良いかが決定される。なお、モジュールについては後述する。

ウ ドイツ語教育

続いて実施されるのが、ドイツ語教育コースである。その目標は「日常生活において困らないドイツ語能力」であるが、具体的には複数言語の習得を促進するための欧州会議の提言に基づく「共通欧州準拠枠組」(GER)のB1レベルに達することを目標としている。

移民はこのレベルに達することにより、自分で日常的な用をたし、会話を行い、かつ文章表現を行うことが可能になる。なお、このGERの6レベルは、第1-3-1表に示すとおりである。

ドイツ語教育のカリキュラムは第1段階(基礎語学300時間)と第2段階(中級語学300時間)に別れており、また個々の参加者のニーズに応えるため、それぞれの段階が100時間ごとに3つのモジュールで構成されている(計6つのモジュールで構成)。このため学習者が自分に適したレベルで学習を進めることが可能になっている。

またドイツ語教育で扱うテーマは、基礎語学では①自分自身、②社会的コンタクト、③住居、④買い物と商売、⑤飲食、⑥人間の身体と健康、⑦日常生活、⑧役所や官庁とそのサービス、⑨労働と職業、⑩教育や職業訓練ならびに学習、⑪交通、⑫余暇、⑬自然および環境、である。また中級語学では、①メディアおよび現代の情報技術、②社会・国家および国際組織、③他の人々との関係、④文化および世界観、である。

第1-3-1表 「共通欧州準拠枠組」(GER)の能力レベルとその内容

能力概要	ランク名	具体的な能力の内容
初歩的な会話ができる	A1	熟知している日常の表現および非常に簡単な文章を理解し、使うことができ、簡単な方法で意思を疎通させることができる
	A2	文章および使用頻度の高い表現を理解することができ、簡単で決まりきった型通りの状況において意思を疎通させることができる
自力による会話ができる	B1	明瞭な標準語が使われるなら、要点を理解することができ、熟知したテーマおよび個人的な関心分野に関して簡単かつ理路整然と述べることができる
	B2	具体的および抽象的なテーマの複雑なテキストの主要な内容を理解することができ、幅広いテーマのスペクトルを明確かつ詳細に言い表すことができる
自由に聞き話すことができる	C1	難しい、かなり長いテキストの広範なスペクトルを理解することができ、言葉を社交および職業生活で有効かつ柔軟に使用することができる
	C2	読んだり聞いたりすることを実際にすべて苦勞なく理解することができ、無意識に、非常に流暢に、そして正確に言い表すことができる

エ オリエンテーションコース

ドイツ語教育コースが終わると、続いて30時間のオリエンテーションコースが実施される。オリエンテーションコースでは、ドイツの政治と国家運営のシステム、とりわけ、自由民主制、政党制度、連邦構造、福祉制度、平等の権利、寛容および宗教の自由の重要性

を移民に理解させることを目的としている。具体的には、①法秩序（国家の構成、選挙権、州および連邦州、法治国家、社会国家の原則、基本法、住民の義務、官庁や役所の機能）、②歴史（ドイツ連邦共和国の成立と発展）、③文化（人間像、時代の理解、規則のオリエンテーション、宗教の多様性）が講座の中で扱われることになっている。役所機能の紹介を行うのは、移民が何らかのトラブルを抱えた際に、どこに相談に行くべきかを事前に把握してもらうためである。

オ 修了試験

以上のドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースが終わると、最後に修了試験が実施される。修了試験はドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースの双方に課される。

まずドイツ語教育コースの修了試験だが、ドイツ語検定試験（ZD）により代用され、筆記試験と口頭試問で構成される。試験に合格すれば、参加者は統合コースの学習目標を達成した証明として、ゲーテ・インスティトゥートが発行する「共通欧州準拠枠組」（GER）における「ドイツ語能力証明書（B1レベル相当）」が与えられる。

なお、ドイツ語教育コースおよびオリエンテーションコースのいずれにおいても、合格できなかった場合に追加講座の受講や、滞在許可取り消しといったペナルティはない。また、受講者の費用負担で全部または一部の修了試験を再受験することができる。

（5）統合コースの運営に関わる予算と受講者負担

社会統合に関わる総費用は厳密にはわからない。というのも、どこまでが統合に関係する費用かが明瞭ではなく、また国と連邦州によって分割運営されているからである。しかし、統合コースの直接費用のみで見れば、2005年度に確保された連邦予算は約2億1,000万ユーロであった。また約2,800万ユーロが移民に対する初期アドバイスのため、約2,100万ユーロがプロジェクト推進のための費用として見積られている。以上から総予算約2億5,700万ユーロが連邦庁の予算で統合施策のための直接費用となる。さらに内務省でのヒアリングによれば、統合コースの間接費用やそれ以外の統合に関わる費用をすべて併せると、約20億ユーロ程度であるという。

なお、社会統合に関わる費用に関して、①税金から拠出することの議論（移民のためになぜドイツ人の税金を使うのか）や、②移民労働力の活用によって企業が利益を受けることから、企業も費用を負担すべきという議論、はほとんどみられなかったという。これは統合コースそのものは、それぞれの職業に合わせて行うものではなく、労働と直接結びついたものではないという理解が国民や政治家に広まっていたためである。つまり、「企業が統合コースから直接利益を得ることはなく、既にドイツ国内に多数の移民がおり、彼らがドイツ語を話すことができなければドイツ社会が混乱する」という認識である。

また統合コースを受講する際には、規定によると受講者は1時間当たり1ユーロを支払うことになっている。ただし実際には失業者や低所得層が多いため、料金を徴収できない場合が多い。厳格に徴収を行うか、それとも料金を徴収できなくとも受講させることを優先するか判断は22支所に任せてあり、その判断は異なる。

(6) 統合コースにおける実際の教育機関

統合コースは政府によって実施されるが、実際にその教育を担当しているのは、全国の1,600カ所の認証学校である。この認証は移民難民庁が担当しており、同じ条件の下で全国にくまなく統合コースが提供されるように配慮している。

教育機関の認証に当たっては、どのような講義を行うことができるか、移民対象でなくとも成人向けの語学教育の豊富な経験があるか否か、教員の質はどうか、施設の質はどうか、などを総合的に判断している。またその学校を利用したことで有効な教育成果を得ることができたという大企業からの推薦状がある場合にも、この認証を得ることができる。認証を受けた学校の大半はいわゆる語学学校であるが、小都市にも存在する「市民大学」も多くが認証を受けている。

なお、それぞれの教育機関に対しては、原則としてコースが完了した時点で政府から費用が払われる。しかし受講した移民が途中で受講をやめた際にも、一部費用を支払っている支所もある。この判断についても、22支所ごとに任せている。

(7) 統合コースへの参加者数

連邦移民難民庁の計画では、2005年度には新規移住者（外国人）9万8,000人、帰還移住者4万人、既に長期間ドイツに住んでいる外国人5万6,000人の、合計19万4,000人が統合コースを受講するとしている。またこれに併せて、前述した約2億1,000万ユーロという予算を確保している。しかしこの数字については予定人数が現状のドイツの移民の数を考えると少なすぎるという批判もある。

なお実績をみると、プログラムを開始した2005年1月から8月までの間に約14万5,000人が受講しており、すでに8月の段階で年間予定者数の4分の3が充足されている状況である。受講者の特徴としては、ドイツ滞在期間が長い人ほど積極的であるという。

(8) 統合コースへの評価

統合コースは2005年に開始されたプログラムであり、まだ実施初年度である。このためその評価を現段階で下すことはできないという。

ただし移民法第43条第5項で、2006年にコースの実施状況、費用、問題点等に関する報告書を提出する義務が規定されており、現在、内務省を中心として関係各省庁が報告書を作成している段階である。

3. 連邦州の統合政策 ―ベルリン州政府のケース―

(1) ベルリン州の移民

上述のように、ドイツではドイツ語を話すことができるようにするための「統合コース」を連邦政府が実施しているものの、これ以外の統合政策については、実際の実施主体は連邦州（州）が担っている。これは前述の通り、地域によって移民の置かれている状況が異なるからである。このように、「地域により状況が変わるため、地域に統合を任せる」が、ドイツの基本方針である。ここではベルリン州政府の事例を取り上げてみよう。

ドイツは16州で構成されているが、中でもベルリン州については特別に1つの都市で1つの州となっている。ベルリンの人口は約333万人強であり、うち44万4,000人が外国人である。以上から、総人口に占める外国人比率は約13.3%となっている。

1956年の旧西ドイツ政府の外国人受入れ政策開始以降、ベルリン州に滞在する外国人移民の数は増加傾向にあり、1993年から2004年にかけて14%の増加であった。この理由は2つあり、1つはボスニア・ヘルツェゴヴィナで戦争が勃発してから旧ユーゴスラビアからの庇護申請、また帰還移住者および旧ソビエト連邦からのユダヤ人の割当て難民の移住が増えたことである。もう1つは「外国人労働者」およびその子孫の出産率が高いことである。出産数の増加は、女性1人当たりが出産する子供の数が多いという理由だけではなく、一般に出産可能年齢の女性比率が高いためでもある。

これら移民の中でもっとも多いのはトルコ人であり、約12万人と全体の4分の1強を占める。またこれに続くのがポーランドの約3万2,000人を筆頭としたEU市民の約6万8,000人、セルビアモンテネグロ（旧ユーゴスラビアを含む）の約2万6,000人であり、これらで3国で全体のほぼ半分を占めている（以上、統計値についてはすべてベルリン州統計局の2003年発表に基づく）。

近年のベルリン経済は1990年代前半より難しい状況にある。1990年代以降製造業の低落が激しく、特に未熟練労働者の雇用が激減した。このような背景から、ベルリンでは近年の失業率が17~20%と高く推移しているものの、特に移民の失業率が約33~39%と著しく高い。またこの結果、生活保護受給者はドイツ人では6%前後であるのに対し、移民では16%前後と著しく高い（第1-3-2表参照）。このように労働市場の問題、そしてその原因の一つである教育の問題がベルリン州で大きくなりつつある。

第1-3-2表 ベルリン州における失業率と生活保護受給者比率（％）

	失業率		生活保護受給者比率	
	ドイツ人	非ドイツ人	ドイツ人	非ドイツ人
1998年	16.4	33.5	—	—
1999年	16.1	34.0	—	—
2000年	16.0	34.0	5.95	16.21
2001年	16.3	35.7	5.92	15.83
2002年	17.1	38.0	6.11	16.13
2003年	18.4	38.8	6.43	15.98
2004年	17.4	37.9	—	—

出所) ベルリン州統計局

※1：失業率はそれぞれの年平均値であり、また2004年については10月までの平均値

※2：生活保護受給者比率についてはベルリン州統計局の独自算出方法を利用

(2) ベルリン州における統合政策の費用

州政府の統合政策実施のための総費用は不明である。というのも、実際の執行機関は各部署・機関であり、予算がそれぞれ作成されているからである。ただし、移民に対してアドバイスをを行うサービスセンターの設置運営費用、そして移民失業者に対する社会保護施策費用が大きな比重を占めることは間違いない。

また年間1万5,000部を発行する「移民向けパンフレット」については、これまでは外国人局の広報予算のみで賄っていたものの、次回の発行からは民間企業にも費用を負担してもらうことになっている。これをPPP（Public Private Partnership）システムと呼んでいる。

(3) ベルリン州の統合政策－教育における統合－

ベルリン州は統合政策における重点ポイントを、教育面での統合と雇用面での統合に置いている。まずこの2点からみていこう。

はじめに教育面での統合だが、国はモニターを行っているものの前述の「統合コース」以外には直接的に関与せず、原則として連邦州を始めとする地方自治体が主体的に実施している。教育において重要なのは、子供の頃という早い段階からドイツの教育システムの中に統合することである。これは「高い職業資格を持って労働市場へ入ることが、社会統合を早めることになる」という考えに基づいている。

ドイツでは後述する社会保障制度と同様に、教育においてもドイツ人と移民の区別はなく、まったく同じ権利を有することになる。つまり小学校から大学まで、さらに市民大学においても、ドイツ人も移民も同じ内容と費用負担で教育を受ける。

本来ならばこれで問題はないはずだが、実際はうまく機能していない。というのも、既述した連邦政府の場合と同様、職業教育も含む教育において、課程をきちんと修了した学生が、移民では少ないからである。ベルリン州での実績をみると、基幹学校（ハープシューレ）卒業資格を持たないで退学した者の比率は、2003年度ではドイツ人の10.7%に対して非ドイツ人では24.0%と、2倍以上である（第1-3-3表参照）。この傾向はここ10年間継続してみ

られる特徴となっている。

また普通大学入学資格を得た学生でみても、2003年度にドイツ人は33.4%であるのに対して移民では12.2%と低い。このように移民は基礎教育を途中で断念する者が多く、また高等教育を受ける者も少ないなど、ドイツにおける教育を受ける権利を享受していない。

ところで、ベルリン州の移民比率が高いことは既述の通りだが、中でも学校における外国人比率が急増している。例えば地区によっては、小学校の生徒総数の大半がトルコ人で占められているという。また調査により、親や家族の教育水準が低いとその子弟の教育水準も低くなるという因果関係も明らかになった。そこで教育現場の改革も統合における急務課題となっている。

その一つの対応策として、移民の子弟により対応できる学校作りがある。もっとも代表的な施策としては、ベルリン州の学校法およびこれに関連する複数の省令の改正によりカリキュラムを変更したことがあげられる。これにより、通常の教員に加え新しく外国語としてドイツ語を教える教員を、小学校を中心とした各学校に少なくとも1人を配置するようにした。

また半日制から全日制への転換も実施した。これはOECDの研究会での結果や、移民の学校教育において非常に有効な政策を採っているとされるフィンランドの施策をモデルにしており、日中に長時間にわたって授業を受けることで、少しでも教育状況を改善したいという狙いがある。

さらにベルリン州の調査によれば、家庭でドイツ語を話していない学齢前の児童の60%がドイツ語を話すことができず、集中的な支援が必要と判断された。これに基づき、2005年度から、このような家庭の児童は学校入学前に半年間の「特別言語クラス」への参加が義務づけられた。同時に母親がドイツ語を話すことが急務とし、「学校での母親のための語学講座」や、「プロジェクトHIPPY」といった、母親が自分の子供の学業上の支援をできることを目的とした政策が実施されている。

この他にも、教員の他文化理解能力や多言語能力の育成にも重点を置いている。

第1-3-3表 基幹学校卒業資格を持たない学校退学者の比率 (%)

	ドイツ人	非ドイツ人
1994年	11.5	23.2
1995年	10.8	23.3
1996年	9.7	21.1
1997年	10.2	22.5
1998年	11.0	24.3
1999年	10.2	24.5
2000年	10.3	22.9
2001年	7.1	19.0
2002年	10.4	22.9
2003年	10.7	24.0

出所) ベルリン州政府・青少年スポーツ行政機関

※特殊学級(帰還移住者支援クラス、準備クラス、特殊学級、EGL)を含まない

(4) ベルリン州の統合政策－雇用における統合－

ア 職業訓練

職業訓練についても移民とドイツ人との区別はない。移民は自らスキルをアップさせたいと考える際には、州政府が実施する職業訓練プログラムを受講することができる。

ドイツ人と移民を区別しないという基本原則から、移民だけを対象にした職業訓練を実施することはできないが、訓練に関する多くの情報提供や参加の呼びかけを行っている。結果として介護サービスなどの講座では、移民でほぼ定員が埋まったこともある。

なおドイツの教育システムでは、基幹学校を卒業しなければ、職業教育や徒弟制度のルートに入ることができない。このため基幹学校の卒業資格を持たない移民は、職業学校の「職業訓練準備年 (Berufsvorbereitungsjahr)」におけるプログラムに参加することができる。職業訓練準備年では、企業との訓練契約を結べない人材に対して、必要な能力を把握させ、かつ自らをアピールし訓練契約に結びつけるチャンスを作ることを目的に、不足している学力を補うと同時に基礎的な職業訓練を実施している³。

イ キャリア教育

移民の子弟は自動車工、理容士といった職業を希望することが多い。これは親の従事していた仕事を希望する傾向が強いことが理由である。他方で、官庁やメディアで働きたいとする子供は少ない。つまり親が未熟練な仕事に就いていた場合は、子供も同じ仕事に就くことを希望するのである。このような状況は、移民の子弟の学習に対する意欲を減じさせている。

それではなぜ、移民の子弟は親の職業を希望するのか。これは社会に様々な仕事があることを知らないためである。そこでベルリン州政府は日本の学校教育でいう「キャリア教育」の重要性を強く認識している。現段階では、多くの仕事の存在やその面白さを広報する活動に取り組んでいる。これも広義の意味での雇用の統合施策である。

ウ 公務員としての移民の採用

ベルリン州政府は、近い将来に移民の公務員採用を行うことを予定している。例えば警察官としての採用などである。これより、クロイツブルグといったトルコ人密集地ではトルコ人警官が巡回する、といった住民と警官の国籍を一致させることでの統合を計画している。この政策には、ドイツ人よりもトルコ人の方が、トルコ人の感情や文化に通じており、無用のトラブルを防ぐことができるというメリットがある。

3 「ドイツの職業訓練－公共職業訓練の国際比較－」(日本労働研究機構、2000) 60頁を参照した。

(5) 移民個人に対する助言

ベルリン州政府は、移民個人に対する相談の受付やアドバイスを実施している。その内容は法律に関連するもの、社会的状況に関連するもの、住宅に関連するもの、の3点に集中している。

(6) 移民コミュニティへの支援

ベルリン州政府は移民の属する教会や合唱団等の活動指導者に対して、ドイツの施策や国際的な立場、さらには法律や社会慣習といった多岐にわたる項目に関する情報提供を行っている。これは活動指導者の出身国が移民の多い国の場合に行われる。移民は知人の少ないドイツで同郷の移民とコミュニティを形成することが多く、その多くが教会活動に代表される宗教活動や、これに伴う合唱団などの文化活動である。

そこで活動のリーダーを通じて統合を図ろうとしているのである。この方法はドイツ人が移民にアドバイスするよりも効果的である。というのも移民の最大のネックである言語において、移民の母国語での情報伝達や教育が可能になるからである。

また場合によってはその移民が属する組織に対し、助成金の給付やイベントの協同企画などで活動を支援することもある。

(7) ドイツ人への広報活動

統合施策は移民に対してのみ実施されるものではない。その代表例の一つが、ドイツ人の教会に対する助成金の給付である。これは特に極右活動を防止するためとしての意味を持つ。

また折に触れてドイツ国民を対象にした広報活動も実施している。ドイツ社会が外国人を必要としているという事実を、ドイツ国民に認識してもらい、法律で禁じられている差別はもちろんのこと、移民に対するあらゆる差別をなくすことを目的としている。これは外国人移民の問題がトラブルや差別、さらには暴力にまで発展してしまうことがあるためである。広報活動の内容は「移民が増加したことにより、文化的・社会的な多様性が生まれ、これが新しさ、つまり革新を生み出している」というものである。

このようにドイツ人と移民との調和がうまくいくように、法律や制度といったハード面だけでなく、ドイツ人の意識といったソフト面への取り組みにおいても統合政策を実施している。

(8) 居住地

移民の居住地については、特段の政策を実施していない。1970年代に政策として集住しないよう指導を行った試みはあったが、結局のところ移民は集住してしまい、住民票と居住地が異なるケースが多発してしまった。すなわち、住民票上の公式統計では集住していないものの、現実には集住してしまったという状況を招いたのである。

そもそも見ず知らずで知人も少ない異国では、移民の集住はやむを得ない側面もあり、これ以降、「非合法になるならば認めてしまった方が良い」との考えから、政策として居住地を指定することは一切行っていない。結果として、ミッテ地区やクロイツブルグ地区のように外国人比率が20%を超える集住地ができあがっている。

なお、庇護申請者および東欧・中央アジアからの帰還移住者（民族ドイツ人）については、簡単にドイツ国内の任意の地に定住することはできず、政府によって各連邦州に割り当てられることとなっている。

4. 移民への職業紹介

職業安定所を通じた職業紹介については、移民のタイプによってその扱いが異なる。まずEU市民についてはドイツ人とまったく同じ扱いとなる。これはEU法で居住・労働の自由権利を認めているからである。ちなみにEU市民については、滞在許可や労働許可は不要である。

なお、ポーランドなどのEU新規加盟国に関しては、7年間の移行期間における特別制限が設けられている。このため労働市場に参入する場合には「EU諸国外」からの移民として扱われる。このため労働許可や滞在許可（EU自由移住法に基づく証明書）が必要となるが、職業安定所を通じての求職活動は認められている。ただしこの場合、市場テストが行われ、ドイツ人や他の旧EU人材で対応が可能か否かを判定される。

他方、EU諸国外からの人材については、職業安定所を通じての求職活動を行うことができない。1973年までは職業安定所を通じた求職が可能だったものの、現在では原則として不可能である。つまり企業からすると、職業安定所を通じた求人はまずドイツ人、次にEU市民という流れとなっており、職業安定所を通じたその他外国人労働力の求人はできない。

ただし特定分野についてはその他の外国人労働力の求人も可能となっている。この分野については2004年に作成された「新規入国外国人の就労許可に関する法令（就労法令）」に規定されている。なお、この就労法令の根拠は法律ではなく、経済労働省の省令に基づいている。また公共の利益にかなう場合には、就労法令に規定されていなくても、国の審査を実施した上で、特別に認められる場合もある。

5. 移民の社会保障制度

ドイツ政府は疾病、年金、失業、労働災害といった社会保障制度において、原則としてドイツ人と外国人を区別しない。つまり、通常の労働者であれば、まったく同じルールが適用されることになっている。これらは社会法典の規定に基づいているため、当然ではあるが、各連邦州においても同様である。

ただしドイツ人と移民とを明確に区別はしていないものの、実際として細かい点で差が設けられている社会保障制度もある。この点も含めて、それぞれの社会保障制度をみていこう。

(1) 失業保険

失業保険だが、2005年よりドイツ人も含めた改革が実施された。従来の失業手当は失業手当Ⅰとなり、勤続期間と年齢に応じて6ヵ月から18ヵ月分が保障されている。この失業手当Ⅰの財源は雇用保険料となっており、雇用保険料を納めるすべての労働者が対象となる。つまりドイツ人と移民との間の区別はまったくない。保険料もまったく同じ基準で算出される。

しかし税金から拠出される失業手当Ⅱ（従来の失業扶助と社会扶助の一部を統合し、最低生活保障と就労支援を実施）については、移民の中でもドイツ永住者または永住希望者のみが対象であり、永住地の確定していない難民や、ドイツ語を話すことのできない移民は対象外となっている。

(2) 健康保険と年金

これらについては、ドイツ人と移民との間での区別は一切ない。また労働災害保険についても同様である。

なお移民が失業中の場合、健康保険の保険料は失業手当の中から拠出することになるが、この点もドイツ人と同じである。

(3) 生活保護給付

生活保護給付（社会扶助）は、旧西ドイツ地域で1人当たり1ヵ月に345ユーロ、旧東ドイツ地域で1人当たり1ヵ月331ユーロ支給される。この生活保護給付も、ドイツ人と移民との間で原則として区別はない。そのため、ドイツ内には、例えば生活保護受給者の国籍別統計などは公式には存在しない。

ただし難民については移民法ではなく難民法での対応となるため、生活保護給付は行われるものの、その金額はドイツ人や移民に比べてやや低くなっている。

またドイツの大学を卒業した者については、新移民法により滞在許可や労働許可の条件が大幅に緩和されたものの、生活保護給付のみ受給することができない。これ以外の各種社会保障については、他の移民と同様にドイツ人と同じ基準が適用される。

(4) その他の社会保障制度等

児童手当については、第1子から第3子までは1人当たり1ヵ月154ユーロ、第4子以降は1人当たり1ヵ月179ユーロが支給されるが、これもドイツ人と移民との間で区別はない。

(5) 移民に限定した各種社会保障制度等の収支状況

ここでは、各種社会保障制度および教育に関して、移民に限定した場合の収支状況について触れよう。まず失業手当だが、移民には前述の通り失業者が多く、特にその失業が長期化する傾向が強いことから、給付額が徴収保険料を上回る、すなわち赤字となっている。つま

り、失業保険については外国人移民を受入れることで、保険の財務バランスは悪化していることになる。

さらに生活保護についても収支は赤字である。移民の受給者数はドイツ人の3倍にも達しているからである（生産年齢人口を調整後）。これも移民の失業率が高いことと、大家族であることが主たる理由である。また児童手当だが、移民は相対的に子供の数が多いため、ドイツ人よりも多く受給している。結果として収支は赤字である。

上記の3つは赤字であったが、反対に黒字となっているものもある。まず健康保険だが、給付額よりも徴収保険料が多いため黒字である。これは移民労働者がドイツ人と比べて平均で約10歳若く、病気になりにくいことが主たる理由である。

続いて年金だが、移民が全体の8%を納入しており、他方で給付額は全体の2~3%程度に留まっており、黒字となっている。これは①移民の多くが途中で失業するため保険料の中断期間が生じるため給付額が抑えられる、②年齢が若い、といった理由のためである。

最後に教育も黒字である。これは大学への進学率が低いこと、また中退率が高いことから明らかであり、移民やその子弟は政府による教育サービスを受けないといえる。

参考文献

- ・ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit “bundesarbeitsblatt 6-2005”
- ・ Bundesministerium “Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik”, 2005
- ・ Bundesministerium “Act to Control and Restrict Immigration and to Regulate the Residence and Integration of EU Citizens and Foreigners (Immigration Act) of 30 July 2004”
- ・ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge “Migration und Asyl”, 2005
- ・ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge “Die Integrationskurse~Kernstück des neuen Zuwanderungsgesetzes”
- ・ Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit “SOPEMI 2003 Report on International Migrations”
- ・ Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration “Integration und Migration in Berlin”, 2005
- ・ Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration “Welcome to Berlin”
- ・ Beck-Texte “Deutsches Ausländerrecht”, 2005
- ・ Migration Policy Group “Current Immigration Debates in Europe:A Publication of the European Migration Dialogue (Germany)”, 2005
- ・ 三井情報開発（株）総合研究所『諸外国の外国人労働者受入れ制度調査報告書』、2003年
- ・ 日本労働研究機構『ドイツの職業訓練ー公共職業訓練の国際比較ー』、2000年
- ・ 駒井洋監修、小井戸彰宏編著『講座 グローバル化する日本と移民問題 第I期 第3巻 移民政策の国際比較』、明石書店、2003年
- ・ 野川忍『外国人労働者法 ドイツの成果と日本の展望』信山社、1993年