

2014年11月18日 全9頁

移民レポート 3

ドイツ：移民政策転換から15年

高技能移民の積極受け入れと長期居住者の社会適合は道半ば

経済調査部
シニアエコノミスト 山崎 加津子

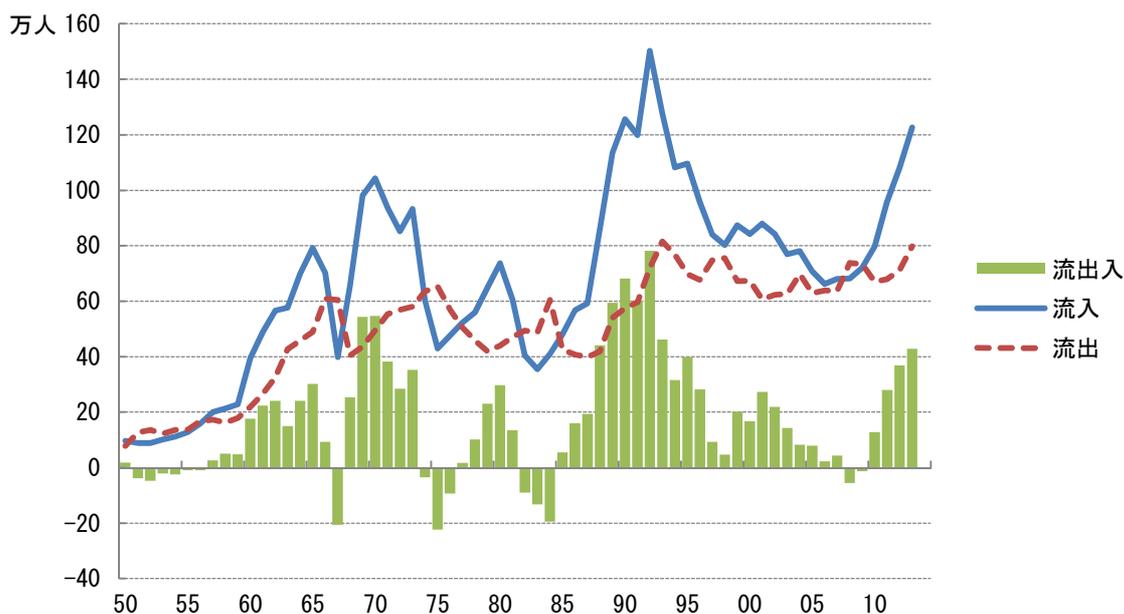
[要約]

- 戦後ドイツでは4度の移民流入拡大期があった。移動や就業の自由が保障されているEU加盟国からの移民が多数派だが、歴史的経緯からトルコ、旧ユーゴスラビア、旧ソ連などからの移民も少なくない。2012年のドイツの人口に占める外国籍保有者は9.0%だが、自分自身あるいは親世代などが移民であった「移民の背景を持つ」ドイツ国籍保有者も加えると同20.0%に達する。
- ドイツでは1972年以降、死亡数が出生数を上回る自然減の状態にある。しかしながら、移民の純流入のおかげで継続的な人口減少は免れており、1972年以降の42年間で人口が減少したのは18年にとどまる。加えて、移民流入者は25-45歳の働き盛りの年齢層が多いため、ドイツの人口高齢化のペース緩和にも貢献している。
- このように移民の存在感は決して小さくはないが、ドイツが自国を移民受け入れ国と自覚し、受け入れ態勢の整備に力を入れるようになったのはここ15年程度のことである。現在の移民政策の重点は、ドイツに長く居住している移民をドイツ社会により良く適合させることと、国外から高技能人材を積極的に受け入れることの二つに置かれている。ただし、高技能移民を対象にした特別待遇ビザであるEUブルーカードの発行件数は伸び悩み、二重国籍問題、貧困移民など取り組むべき問題は山積している。
- ここ数年、EUの移民政策に異議を唱える政党の台頭が欧州各国で目立つ。ドイツでも結成されてまだ日の浅いAfD（ドイツのもう一つの選択肢）が、2014年5月の欧州議会選挙で初議席を獲得したあと、3つの州議会選挙でも議席を得た。ただ、ドイツでは移民流入による失業増が社会問題化しているわけではない。むしろこの3州がいずれも旧東ドイツ地域に属する点が重要なかもしれない。ベルリンの壁崩壊から25年が経過したが、東西の経済格差は依然として残り、旧東ドイツ地域の失業率は相対的に高い。移民が実際に居住しているのは旧西ドイツ地域の方がずっと多いのだが、移民増加に対する漠然とした不安は旧東ドイツ地域の方が高く、「移民の社会統合」が一筋縄ではない課題であることを示唆している。

ドイツの移民の推移

2013年にドイツに入国した移民¹は122.6万人（うちドイツ人以外が110.8万人）、ドイツから出国した移民は78.9万人（同64.9万人）で、差し引き43.7万人（同45.9万人）が純流入した。この純流入者数はドイツの人口の約0.5%に相当する。1950年から2013年までの64年のうち49年は流入が流出を上回っており、ドイツは移民受け入れ国と位置付けられる。

図表1 ドイツの移民（国境を越えた転居者）の推移（1950—2013）



（出所）ドイツ統計局「人口移動統計」データより大和総研作成

ドイツに移民が継続的に流入し、しかも純流入となることが多いのは、ドイツの所得水準の高さが魅力になっていると考えられる。これに加えて、ドイツが第二次大戦後に領土の3分の1を失ったこと、またEU（欧州連合）の一員であることなども移民流入に影響を及ぼしている。ドイツへの移民流入には戦後4つの拡大期がある。

まず1950年代末から1970年代初めにかけては、ドイツ（当時は西ドイツ）の深刻な労働力不足を背景に、イタリア、スペイン、トルコ、モロッコ、ユーゴスラビアなどと移民労働者協定を結んで積極的に外国人労働者を受け入れた。この労働者は「ガスト・アルバイター（英訳するとゲスト・ワーカー）」と呼ばれ、ドイツの思惑としては、いずれ故国に帰る出稼ぎ労働者との位置づけであった。ところが実際にはトルコ人を中心にドイツに定住し、故国から家族を呼び寄せる労働者が少なくなかった。オイルショック後の景気悪化を契機に、外国人労働者の募集は1973年に停止されたが、家族の呼び寄せはその後も続いた。

¹ ドイツの移民動向を1950年代から把握できる統計は人口移動統計(Wanderungsstatistik)だが、その「移民」の定義は、ドイツ国外からの転入者もしくは国外への転出者で、主として住まう住居を変更した人数が集計される。国連の定義とは異なり、最低居住期間の規定はなく、また、1年の中で転出入を繰り返した場合にはその都度カウントされる。

次の移民拡大期は 1980 年代後半から 1990 年代前半である。この時期に社会主義体制が崩壊に向かい、1989 年 11 月にはベルリンの壁が有名無実化した。当時の西ドイツは第 2 次大戦以前にドイツ領であった地域の住民に対して、申請があれば西ドイツ国籍を付与する政策をとっていた。このため、社会主義体制が揺らぐ過程で、大勢の「旧ドイツ人」が東方からドイツへ流入したのである。また、内戦状態に陥った旧ユーゴスラビアからの難民申請も急増した。

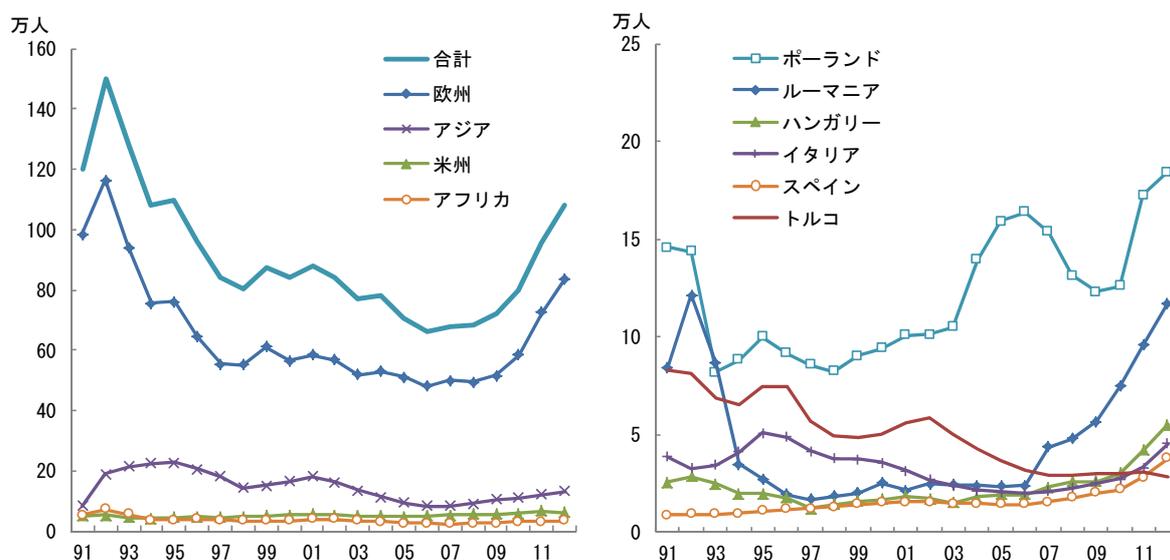
2000 年代には EU 新規加盟国からの移民が急増した。ソ連の支配を脱した中東欧諸国は EU に急接近し、2004 年にポーランド、チェコ、ハンガリーなど 8 か国が、2007 年にはルーマニアとブルガリアの 2 か国が EU 加盟を果たした。EU 域内では人の移動の自由が原則として保障されているため、これら東欧諸国から西欧の豊かな同盟国への労働者の移動が急増した。ドイツは東欧からの労働者が一気に流入するのを阻止するため、特別な技能を持たない労働力の流入を 7 年間規制できる移行措置を採用したが、その移行期間中からドイツへの流入外国人数トップはポーランドとなり、ルーマニアがそれに続いた。

2011 年以降、改めて移民流入数が増加しているが、その特徴は東欧に加えて南欧からの移民流入が急増したことである。スペイン、ギリシャを筆頭に、ユーロ圏債務危機で失業率が急上昇してしまった国々から、雇用の機会を求めてドイツに来る人々が増えている。

移民の特徴

EU 加盟国の国民は原則として EU 内の移動の自由が保障されており、就業も自由であるため、ドイツにやってくる移民の過半数は EU 加盟国からの移民である。また、EU にトルコ、ロシア、スイスなどを加えたより広義の「欧州」に注目すれば、過去 25 年においてコンスタントに移民流入の 65%以上を占めている。

図表 2 ドイツに流入した移民の出身地域 & 国別推移

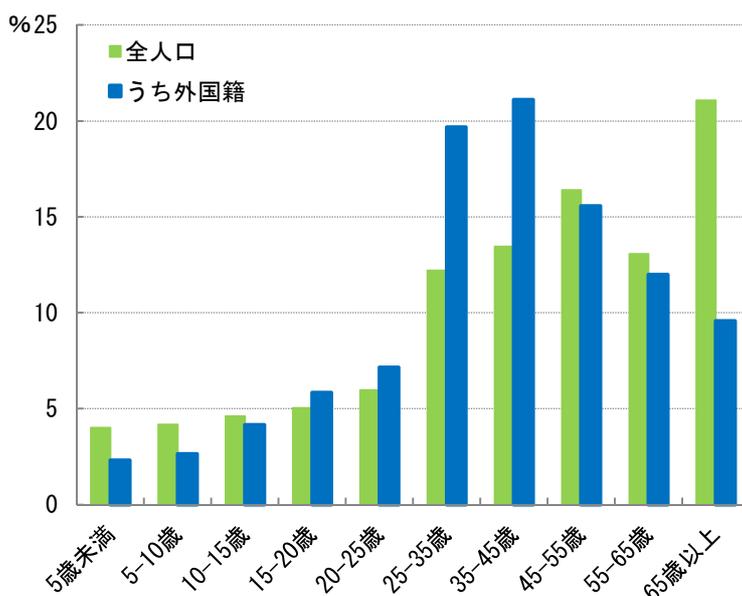


(出所) ドイツ統計局、「ドイツ移民レポート 2013 年」より大和総研作成

2012年の移民流入者のうち広義の欧州からの移民は78%を占めるが、EU加盟国からの移民だけで全体の64%を占めていた。そのほかの地域は、アジア(12%)、米州(6%)、アフリカ(3%)となっている。個別国ではポーランドが最多で、1国で移民流入者の17%を占めた。次いでルーマニア(11%)、ブルガリア(5%)、ハンガリー(5%)、イタリア(4%)が移民流入者の上位5か国であった。

ドイツに来る移民の特徴の一つとして、年齢構成が比較的若いことが指摘できる。2012年の国勢調査によれば、ドイツに居住する外国人は人口の9%に相当する737万人だが、その中で25-35歳が19.7%、35-45歳が21.1%を占め、働き盛りの年齢層の割合が高い。これに対して、ドイツ全体の人口構成では45-55歳の16.4%が10歳区切りでは最大の構成比を占め、また、65歳以上の高齢者の割合も高い。一方、25-35歳は12.2%、35-45歳は13.4%にとどまっている。人口の高齢化が進んでいるドイツで、移民の流入が人口の高齢化ペースを緩和していると言える。

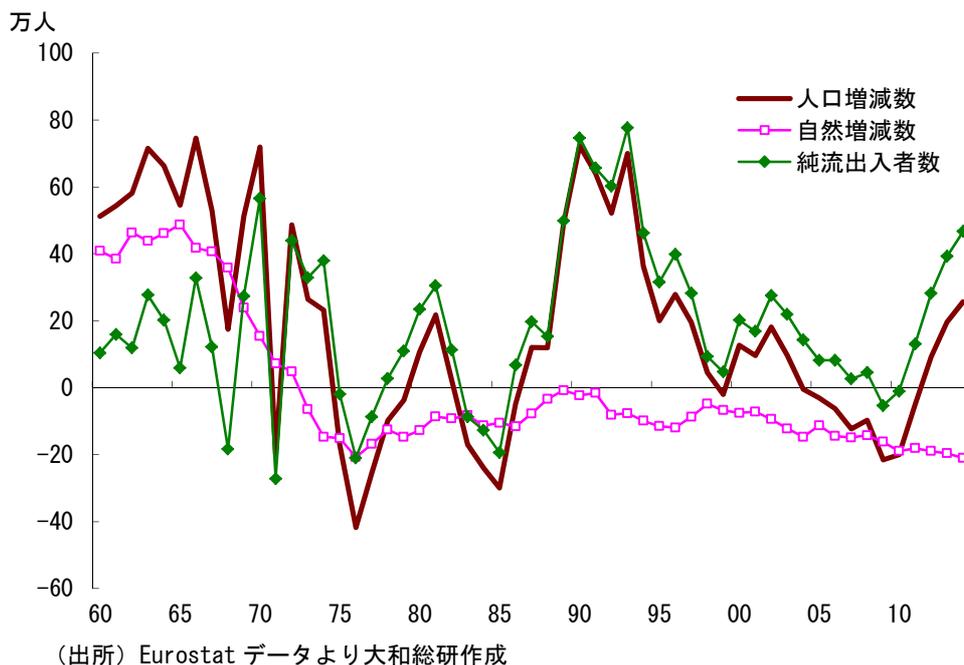
図表3 居住外国人の年齢構成は働き盛りが中心



(出所) ドイツの2012年国勢調査データより大和総研作成

実はドイツでは1972年以降、死亡数が出生数を上回る自然減の状態が続いている。ただし、移民の純流入のおかげで継続的な人口減少は免れており、1972年以降の42年で人口が減少したのは18年にとどまる。最近10年の動向に着目すると、2003年から2010年にかけて8年連続で人口減少となっていたが、2011年は東欧に加えて南欧からの移民が急増して人口増加に転じ、その後は2013年まで増加傾向にある(次ページ図表4)。

図表4 ドイツの人口減少を食い止めている移民純流入



移民政策の変遷

ドイツへの移民流入は、人口減少や高齢化といった問題が深刻化することを回避するのに貢献している。ところが、ドイツが自身を移民受け入れ国と自覚し、その受け入れ態勢を整備する必要があると腹をくくったのは最近の15年程度のことである。

戦後ドイツには多くの移民がやってきたが、ドイツは長い間、自らを「移民社会」とは認識しておらず、これらの移民をドイツ社会に統合するための政策が必要とも考えていなかった。1950年代から1960年代に大量に受け入れたガスト・アルバイターは、いずれ故国に帰っていく出稼ぎ労働者との位置づけであったし、1980年代後半に殺到した旧ドイツ領からの引揚者は(外国人)移民ではなく、ドイツ人という位置づけだったためである。

しかしながら、実際にはトルコ系を中心にドイツに定住する移民が増加し、その子供や孫の世代も誕生した。ドイツ政府は1980年代にはこれらの定住移民に対して、帰国奨励策を打ち出したが、効果は限定的であった。定住移民の第2世代、第3世代は、ドイツ語がおぼつかず、教育水準も低かった第1世代に比べれば、教育水準が向上した。とはいえ、ドイツ平均の教育水準には及ばず、また、相対的に失業率が高く、所得水準が低いという問題が明らかであった。

他方でドイツでは少子高齢化が進行し、1972年以降は人口自然減の状態が継続している。このため、経済界では「外国から若くて優秀な労働力を受け入れなければ、ドイツの競争力を維持できない」という危機感が高まった。

このような中で、1998年にSPD(社会民主党)と緑の党による中道左派の連立政権が誕生し、ドイツの移民政策は大きな転換点を迎えた。移民政策の重点が「長くドイツに居住している移

民をドイツ社会により良く適合させる」ことと、「国外から高技能人材を積極的に呼び込む」ことの二つに置かれたのである。

2000年1月1日に発効した国籍法の改正では、ドイツに合法的に長期滞在している外国人が、ドイツ国籍の取得資格を得る年限が15年から8年に短縮された。また、両親が外国籍でも、合法的に長期間ドイツに居住していれば、ドイツで誕生した子供は親の国籍に加えてドイツ国籍も取得できるようになった。また、ドイツに滞在する移民の実態を把握するべく、2001年からはドイツ連邦内務省傘下の移民・難民局が「移民レポート」を毎年刊行することになった。

2005年1月1日に移民法(Zuwanderungsgesetz)が発効し、それまでの外国人法に代わって、滞在法(Aufenthaltsgesetz)が制定された。これにより、外国人がドイツに滞在したり、就労したりする際の規則が簡素化されると同時に、移民をドイツ社会に統合させるための政策に力を入れることが明確化された。「統合」実現のために重視されているのは、一定のドイツ語能力、自由と民主主義というドイツの価値観の尊重、ドイツの歴史や選挙制度などに対する理解、信教の自由の尊重などである。ドイツ語習得に加え、住まい探し、子供の学校の手続き、医療機関のあっせんなども含めた外国人の移住者・定住者に対する支援体制が強化されている。

また、国外から高技能人材を呼び込む対策としては、国外の職業資格の相互承認が進められたことに加え、2012年からはEU域外からの高技能人材確保を目的に、EUブルーカード(特別待遇ビザ)がドイツでも導入された。

なお、「移民」の把握方法も変化してきており、2010年の国勢調査から、「移民の背景を持つ(Migrationshintergrund)」という新しい概念の統計が出てきた。国籍法改正でドイツ国籍を取得する移民が増え、ドイツ国籍と外国籍の区別で移民を把握することが、実態にそぐわなくなったのである。最新の2012年の国勢調査によれば、ドイツの人口の9.0%が外国籍だが、これとは別に「今はドイツ国籍を有するが、移民の背景を持つ」住民が11.0%おり、合わせると全人口の20.0%を占める。

移民の背景を持つ住民の内訳はEU出身者が31.6%、EU以外の欧州出身者が39.0%(うちトルコ出身者が18.3%)、アジア・オセアニア出身者が15.9%などとなっている。なお、出身地域がEUとEU以外の欧州にまたがっている旧ドイツ領出身の引揚者は、移民の背景を持つ住民の19.7%を占めている。滞在期間に注目すると、20年以上ドイツに滞在している人の割合が33.4%と最も多い一方、ドイツで誕生した人の割合も33.2%を占め、第2世代、第3世代が増えてきていることが伺われる。

ドイツの移民受け入れ態勢

前述したように、EU加盟国の国民は原則としてEU内の移動と就労の自由が保障されている。また、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン及びスイスの国籍保有者もEU内の移動

の自由が認められている。その他の国籍保有者²に関しては、ドイツで3か月を超えて滞在する場合には事前に許可が必要となる。2005年に施行された移民法の中の滞在法の規定により、滞在許可は就学目的、就労目的、家族事由、人道上の理由など目的別に付与される。

ところで、就労目的でドイツに入国するにあたっては、就職先が決まっており、就労許可と滞在許可を同時に取得できる必要がある。また、就労許可は原則として最長3年の期限付きである。ただし、就労許可は、法定年金の社会保険料を納付しており、また期限到来時に雇用関係が継続しているなどの条件を満たしていれば、延長可能である。また、ドイツでの就労期間が満5年以上で、いくつかの条件を満たせば、滞在期限がなく、就労場所を自由に選択できる定住許可(Niederlassungserlaubnis)を申請できる。この条件には、一定のドイツ語能力のほか、自身と家族を養う経済力があることの証明、犯罪歴のないことなどが含まれる。

2013年に新たに滞在許可を付与された総数は14.3万人だが、滞在目的で最も多かったのは、「家族との合流」の5.1万人(35.3%)、次いで「就学目的(大学、語学学校、職業訓練など)」の4.6万人(32.4%)、「就労目的」の2.9万人(20.0%)となっている。なお、2013年以前に滞在許可を得た人も含めると、2013年末にドイツに滞在していた第3国の国籍者の総数は75.3万人で、うち「家族との合流」目的が36.4%とやはり最多である。ただ、次に多いのは定住許可の保有者(25.2%)、就学許可(14.4%)、人道的・政治的理由による滞在(13.5%)、就労許可(8.4%)となっている。

移民を巡る最近の問題

EUブルーカードの利用者は伸び悩み

EUのブルーカードは、米国のグリーンカードをお手本に、高技能の外国人労働者の獲得を目的に導入された特別待遇のビザである。ドイツでは2012年8月に導入された。対象者は第3国の国籍保有者で、(1)ドイツの大学もしくはそれと同等と認められる外国の大学の卒業資格を有し、(2)税引き前の年収で47,600ユーロ³以上の雇用契約を有するか、専門家が特に不足している職種(科学者、数学者、技術者、IT技術者、医師)で年収37,128ユーロ以上の雇用契約を有することとされる。ブルーカードの有効期限は1~4年と設定されているが、延長可能である。また、滞在期間が33か月を超えると定住許可の申請が可能となる。なお、ドイツ語能力がレベルB1(日常生活に支障のないレベル)であれば21か月を超えると定住許可の申請が可能になる。さらに、ブルーカード保有者の家族のドイツ滞在は無条件で許可される。

ただし、ブルーカードの取得者は政府が期待したほど伸びてはいない。最新の2014年1~3月期のブルーカード保有者は3,086人(専門家が特に不足している職種で1,528人、それ以外で1,558人)で、前年同期比8%減となっている。なお、ドイツに滞在する第3国の国籍保有者

² 第3国の国籍保有者(Drittstaatsangehörige)という言い方をする。

³ この年収は2014年の基準

のうち、就学目的の滞在許可を得る人は増えている。このため、ドイツ政府はこれらドイツの大学を卒業した外国人学生のドイツでの就職を後押しする目的でブルーカードを活用しようとしているのだが、ドイツでの就職率は 25%程度にとどまるとみられている。ドイツよりも、米国やカナダなどの方が働く場所として魅力的と考える学生が多いとされる。

二重国籍問題を巡る与野党の攻防

ドイツで移民政策の方針転換がなされてから 15 年余りが経過している。ただ、「ドイツに長く暮らす外国人がドイツ社会に溶け込めるように促す」との政策方針を掲げることと、それを具体的に実行することの間には少なからぬ乖離がある。また、政策方針の転換によって新たな問題が浮上することもある。その一つが二重国籍の問題である。

2000 年に新しい国籍法が発効し、両親が外国人でも、ドイツで生まれた子供には一定の条件を満たせばドイツ国籍が付与され、両親の国籍と併せて二重国籍が認められることになった。ただし、その子供は満 23 歳までにどちらかの国籍を選択しなければならず、それまでにドイツ国籍を保持したいと意思表示しなければ、これを自動的に失うことになっていた。

野党の左派党と緑の党はこの国籍の選択義務を廃止することと、ドイツ国籍もしくは外国籍を失った人がそれを取り戻すことを可能とする移行措置を提案した。これに対して、与党の CDU (キリスト教民主同盟) /CSU (キリスト教社会同盟) と SPD (社会民主党) は、国籍選択義務が免除されるための要件として、満 21 歳になるまでにドイツに 8 年以上居住、もしくはドイツの学校に 6 年以上通学、もしくはドイツの学校を卒業、もしくはドイツで職業訓練を終了との条件をつけた。2014 年 9 月に与党案が可決され、ドイツで生まれ育った二重国籍の子供は、成人しても二重国籍のままいることが可能となった。ただし、その親の世代には二重国籍という選択肢はなく、この点は米国やカナダ、フランスやイギリスと異なり、ドイツの移民統合政策の踏み込みが足りていない領域との批判がなされている。

貧困移民？

移民問題に関連して、ドイツで最近のキーワードとなっているのが「貧困移民」である。欧州全体ではアフリカや中近東からの難民の急増が昨年来、大きな社会問題となっており、これをいかに食い止めるかが喫緊の課題となっている。ただ、難民の目的地はドイツ、英国、北欧など、北部欧州であるものの、これら南方からやってくる難民への対応は国境を接する南部欧州の担当というのが EU の原則である。それでは南部欧州の負担が大きすぎて不公平だということになり、費用負担の分担などが EU 閣僚理事会で話し合われるようになってきたところだが、ドイツにとって難民問題の緊急性はまだあまり高くない。

「貧困移民」は難民とは異なり、移動に制限のない EU 域内からの移民のうち、未熟練労働者など職を見つけることが難しい移民が、ドイツに定住して、ドイツの社会保障制度に依存して

いる場合を指している。もっともこれは一部で生じている問題が、実態以上にドイツ社会において懸念事項とされてしまっている可能性が高い。過去 10 年の中東欧諸国からの移民や、ここ数年の南欧からの移民は、単純労働者中心だった 1950 年代、60 年代とは異なり、むしろ高学歴、高技能の労働力の流入が多いとの研究結果が出ている。「貧困移民」で懸念されている、ドイツの社会保障制度に「ただ乗り」している移民は少数派と考えられる。ドイツ政府もこの問題は一部の大都市でそのような現象がみられるのみとし、負担増がはなはだしい自治体への財政援助を決めた。なお、ドイツで失業状態にある EU 国民は、就業し、失業保険を一定期間納付した実績がなければ、失業手当を受給できない。また、ドイツ人と同等の生活保護を受けるには、5 年以上ドイツに居住している必要がある。ただ、子供手当に関しては、ドイツに居住する最初の日から受給可能である。

移民反対の主張で支持を伸ばした AfD

ここ数年、欧州において EU の政策に懐疑的な政治勢力の台頭が目立つ。批判の矛先が向けられている筆頭が EU の移民政策、すなわち「EU 域内での人の自由な移動を保障する」という政策である。2004 年以降、東欧諸国が一気に EU 加盟国となり、これらの国々から安い労働力が流入したが、その後の金融危機と景気後退で多くの国で失業率が急上昇しており、「移民規制」の主張が国民にアピールする土壌が整っている。移民規制を掲げて顕著に支持を伸ばしている筆頭は、フランスの FN（国民戦線）と英国の UKIP（英国独立党）である。

ドイツでは結成されてまだ日の浅い AfD が、2014 年 5 月の欧州議会選挙で初議席を得たあと、8 月と 9 月に実施された 3 つの州議会選挙⁴でも相次いで議席獲得に成功した。AfD は通貨ユーロから離脱してマルクを復活させるべきであるとか、移民規制を強化するべきなどと主張しているが、具体的な政策としてまだあいまいな部分が多く、保守と捉えるべきか、極右と位置づけるべきかはっきりしない。ただ、明らかに、既成政党に対する不満の受け皿となって支持を伸ばしている。なお、ドイツの失業率は 2009 年半ば以降は低下傾向にあり、「移民の流入で職を奪われた失業者の不満」が社会問題化しているわけではない。むしろ AfD が議席を獲得した 3 つの州議会がいずれも旧東ドイツ地域に属する点が重要なかもしれない。1989 年 11 月にベルリンの壁が崩壊してから 25 年が経過したが、東西の経済格差は依然として残っている。旧東ドイツ地域は経済的に旧西地域に見劣りし、失業率は相対的に高い。移民が実際に居住しているのは旧西ドイツ地域の方がずっと多いのだが、移民増加に対する漠然とした不安は旧東ドイツ地域の方が高いのである。移民の社会統合を進めるためには、このような「よく知らないものは漠然と怖い」という住民感情を緩和する必要があるが、これは多面的かつ長期の取り組みを必要とする課題である。

⁴ 8 月 31 日のザクセン州議会選挙で 14 議席（総数は 132 議席）、9 月 14 日のブランデンブルグ州議会選挙で 11 議席（同 88 議席）、テューリンゲン州議会選挙で 11 議席（同 88 議席）を獲得し、いずれでも第 4 党となった。