

急増するドイツでの難民申請 期待される難民の就労には課題が残る

欧米調査部主任エコノミスト

松本 惇

03-3591-1199

atsushi.matsumoto@mizuho-ri.co.jp

- ドイツでの難民申請者が急増している。2015年の申請件数は、過去最大となる可能性が高い。申請者がドイツに向かう背景には、手厚い支援制度と良好な雇用環境があるとみられる。
- 難民受け入れに対するドイツ政府の積極姿勢の背景として、人道的な理由と共に、難民が就労することでドイツ経済にプラスに作用するとの経済的な思惑が指摘されている。
- 難民の就労は進んでおらず、ドイツ語能力が最大のハードルとなっているようだ。ドイツ語講師が不足する中、短期間での語学能力の向上は困難であり、難民の就労には時間がかかるとみられる。

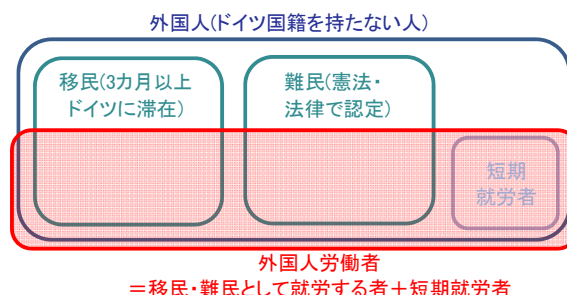
1. はじめに

ドイツで難民認定を申請する人(以下、ドイツでの難民申請者)が急増している。2015年1～8月は、累計で約26万人がドイツで難民申請を行った。この数は、前年同期を120%以上も上回る。8月末には通常の枠組みを適用せずに難民申請を受理するとのドイツ政府の方針が明らかとなり¹、9月上旬にはドイツへ向かう人が一段と増加したようだ。9月中旬には難民申請を審査する職員の不足などから申請者のドイツ入国が制限されたが、ドイツ内務省は2015年のドイツでの難民申請者が80万人に達すると予測している。これは過去最大の規模となる²。

欧州連合(EU)全体では、2015年1～8月の難民申請者が50万人を超えたと言われている³。EUにおける難民申請の半分以上がドイツで行われていることになる。また、9月22日のEU司法・内務理事会では12万人の難民を受け入れることが決定されたが、ドイツの受け入れ数は約3万人であり、EUの中で最も多い。なぜ難民申請者はドイツへ向かい、ドイツは積極的に難民を受け入れるのか。本稿の目的は、これらの疑問に答えると共に、難民受け入れに関する課題を概観することにある。

なお、本稿は「移民」、「難民」、「外国人労働者」を図表1のように定義する。即ち、移民は3カ月以上ドイツ国内に滞在し、かつ、難民ではない外国人を指す(通常、移民は難民を含むため、本稿の定義は特殊である)⁴。難民は、憲法に相当する「基本法」或いは「庇護手続法」で難民と認定された外国人である。外国人労働者は、移民・難民として就労している人と、3カ月未満の短期就労をする外国人との合計である。

図表1 本稿における表記の定義



(注) 移民の定義は、ドイツの外国人登録簿に基づく。本稿では移民と難民を区別するが、本来、移民は難民を含む概念であることに注意されたい。
(資料) 各種資料よりみずほ総合研究所作成

2. ドイツでの難民申請が急増する理由

ドイツでの難民申請が急増している理由は、2つあると考えられる。第1に、難民向け支援の充実である。ドイツでは、難民用の居住施設が整備され、難民申請期間中に生活費が支給されるなど、難民向けの支援制度が手厚い。また、多くのドイツ国民は難民受け入れに積極的であり、難民を支援するボランティア活動が盛んである。今般も、ミュンヘン駅などで多くのボランティアが難民申請者の支援を行っていると報道されている。ドイツで難民申請をする人には、シリア(申請者全体の21.6%)やイラク(同5.3%)など、戦争や迫害の続く中東・アフリカ諸国の出身者が多いが(図表2)、これらの地域は地理的にドイツから離れている。にも関わらず難民申請者がドイツへ向かうのは、このように充実した支援が魅力的だからであると思われる。

第2の理由は、ドイツの良好な雇用環境である。堅調な景気回復を背景にドイツの失業率は5%を切る歴史的な低水準にあり、企業の人手不足感が強い。難民申請者が遠い中東・アフリカ諸国からドイツへ向かうのは、雇用環境の良いドイツなら働き口を見つけ易いという期待も影響しているのだろう。

なお、中東・アフリカ諸国以外では、アルバニア(申請者全体の14.9%)やコソボ(同13.2%)など欧州の近隣国出身の難民申請者も多い。これらの国の出身者に関しては、戦争や迫害という難民問題に関わる理由というよりも、自国の厳しい雇用情勢を背景に、失業率が低く賃金上昇率が高いドイツで新たな職を求めている側面が強いと考えられる。しかし、難民問題とは関係が薄い近隣国出身の申請者については、殆どが難民と認定されず、最終的にドイツからの退去を求められることになる。

3. ドイツが難民の受け入れに積極的な理由

ドイツがEU加盟国の中でも積極的に難民を受け入れようとする理由として、主に2点が指摘されている。第1が人道的な理由であり、第2が経済的な理由である。

(1) 人道的な理由：難民の保護はドイツの責任との考え

第2次世界大戦時のドイツでは、ナチス政権によって多くの人が迫害された。迫害された人の中には、他国によって保護され生き延びることが出来た人もいた。こうした過去の経緯から、ドイツでは、迫害によって保護を求める人を守ることは自国の重要な責任であると考えられており、基本法において、「政治的に迫害されている者は、庇護権を享受する」と定められている⁵。

図表2 難民申請者の国籍別内訳

出身国籍	人数(人)	申請者全体に占める割合(%)
シリア	55,587	21.6
アルバニア	38,245	14.9
コソボ	33,824	13.2
セルビア	20,864	8.1
イラク	13,629	5.3
アフガニスタン	13,120	5.1
マケドニア	10,244	4.0
エリトリア	6,039	2.4
ボスニア・ヘルツェゴビナ	5,420	2.1
パキスタン	4,183	1.6

(注) 2015年1～8月の実績値。申請者の多い上位10カ国。
(資料) ドイツ連邦移民・難民庁よりみずほ総合研究所作成

図表3 ドイツ国民の出自(2011年)

出自の区分		割合(%)
全人口		100.0
移民・難民の背景を持たないドイツ人		80.8
移民・難民の背景を持つ人		19.2
ドイツ人	自分自身が移民・難民	6.4
	親などが移民・移民	5.2
外国人	自分自身が移民・移民	5.7
	親などが移民・移民	1.9

(資料) ドイツ連邦統計庁よりみずほ総合研究所作成

（２）経済的な理由：受け入れがドイツ経済にプラスとの考え

ドイツは経済的な理由で外国人労働者を受け入れてきた歴史があり、人口の約20%を移民・難民の背景を持つ人(自分自身が移民・難民か、親などが移民・難民である人)が占める(前頁図表3)。

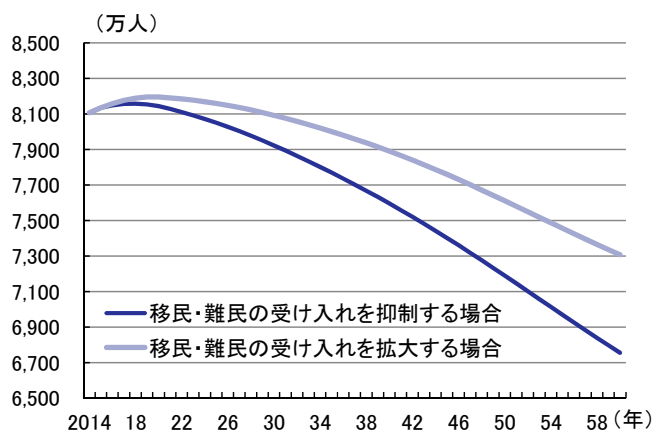
この歴史は1950年代まで遡るが、当初は移民政策までは踏み込まれなかった。当時、労働力不足に対応すべく、イタリアやスペインなど複数の国との間で、外国人労働者の募集を目的とする二国間協定が結ばれた。ドイツ政府は、外国人労働者の殆どを短期就労者と位置付けており、短期就労者が帰国せずにドイツ国内に定住し、実質的な移民となっても、彼らを移民とは認識しなかった。

転機は2000年代に訪れる。移民・難民の受け入れが経済に及ぼすプラスの影響が評価され、ドイツ政府は、長期間の滞在・定住を視野に外国人労働者を受け入れる方針に転換したのだ。当時のドイツでは、少子高齢化や人口減少の進行が見込まれるようになった。少子化に伴う人口減少は、労働力人口の減少を通じてドイツの潜在成長率を低下させる。また、高齢化によって社会保障の受給者は増え、社会保障費の担い手である現役世代の財政負担は重くなる。こうした中、移民・難民に関する新たな政策などを議論するための委員会が設置され、「ドイツには移民・難民が必要」との結論に至った⁶。

委員会の結論を受け、移民・難民受け入れの拡大に繋がる法改正などが実施された。2004年に「連邦領域における外国人の滞在、職業活動及び統合に関する法律」(滞在法)が制定され、外国人が永住権を得やすくなった⁷。滞在法により、ドイツに居住する外国人には、ドイツ語やドイツの法秩序などを学ぶ「統合講座」を受講する権利が付与された。

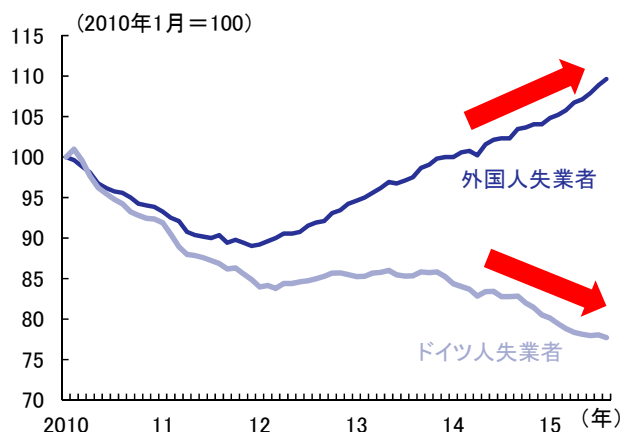
直近の人口推計においても、移民・難民の受け入れが今後の人口を左右するとみられている。2014年のドイツ人口は約8,100万人だが、連邦統計庁は、移民・難民の受け入れを抑制した場合、2028年に人口が8,000万人を割り込み、2055年には7,000万人を切ると予測する(図表4)。一方、移民・難民の受け入れを拡大すれば、人口が8,000万人を割り込むのは2036年に後ずれし、2060年になっても人口は7,000万人を上回るとされる。受け入れを抑制した場合には、労働力人口の減少度合いは相対的に大きく、潜在成長率への下押し圧力は強まることになる。そのため、ドイツ政府は引き続き、移民・難民の受け入れが経済に及ぼすプラスの影響を意識していると思われる。難民だけに注目しても、ガブリエル副首相が「難民の就労でドイツ経済が抱える問題は解決されよう」と述べているほか、経済界などからは、難民が労働力や社会保障負担の担い手となり得るとの指摘がある⁸。

図表４ ドイツの人口推計



(資料) ドイツ連邦統計庁よりみずほ総合研究所作成

図表５ ドイツにおける失業者の国籍別内訳



(資料) ドイツ連邦雇用庁よりみずほ総合研究所作成

4. 進みにくい難民の就労

難民申請者がドイツへ向かい、ドイツが難民を受け入れる理由はそれぞれだが、「ドイツでの就労」という点は共通している。しかし、難民がドイツで働くことは簡単ではない。難民の就労は法律で認められているが、2つのハードルがあり、速やかには進んでいないのが現状である。

(1) ドイツ人と外国人との間で二極化する雇用情勢

ドイツの失業者数を国籍で分けると、ドイツの雇用情勢は二極化している。ドイツ国内におけるドイツ人失業者数は、2010年以降、減少基調だが、ドイツ国内における外国人失業者数は、2012年以降、増加を続けている(前頁図表5)。また、2008年において、ドイツ国内における外国人労働者の給与は、ドイツ人労働者の給与の70%程度に留まると報告した調査もある⁹。外国人労働者の中でも格差が大きく、先進国出身であれば給与水準が高いが、新興国出身者は水準が低いという。これらの事実は外国人全体に関するもので、難民だけを示すものではないが、難民の出身が新興国である点や、全ての難民が高度な資格・技術を持っているわけではない点を踏まえれば、難民の雇用情勢は決して良好ではないと推察される。

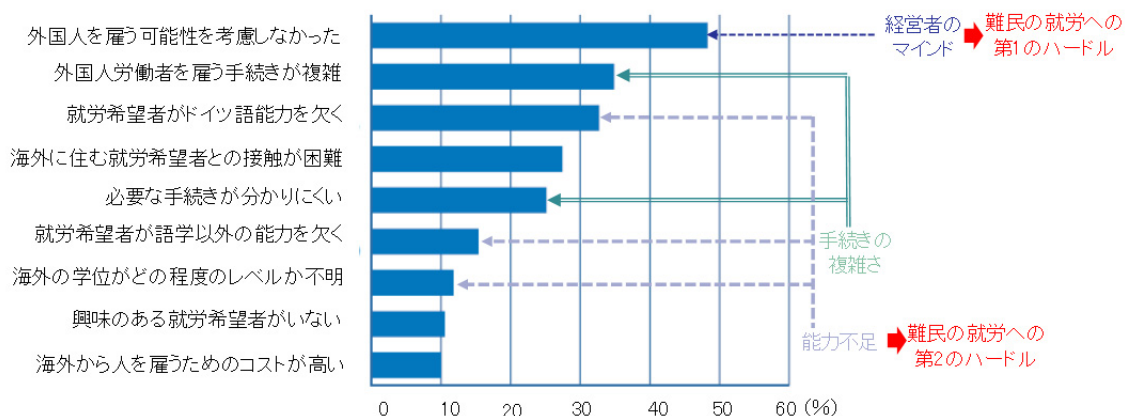
(2) 難民の就労へのハードル

なぜ難民の就労は難しいのか。図表6は、2011年に経済協力開発機構(OECD)とドイツ商工会議所(DIHK)が共同で行った調査で、人手不足のドイツ企業に対し、外国人労働者を雇わない理由を尋ねたものだ。この調査結果は、難民だけでなく、外国人全般の採用に対する企業の考え方を示している。しかし、その結果からは、難民特有の理由で難民の就労が進まないというよりも、外国人労働者に共通した理由で難民の就労が進まないという側面が強いことが示唆される。

図表6に示された回答の内、難民の就労へのハードルになる要因は、大きく分けて2つあると考えられる。第1に、企業の雇用マインドの低さである。調査結果では、企業の50%近くが「外国人労働者を雇う可能性を考えなかった」と回答した。自社の従業員が外国人労働者と馴染まないという経営者の判断や、外国人労働者の雇用が違法との経営者の誤解が影響した模様である。こうした企業マインドは外国人全般に関するものと思われ、難民にとっても、就労に際してのハードルであると考えられる。

第2に、就労希望者の能力である。調査結果によると、企業の30%強が「就労希望者がドイツ語能力を欠く」と述べたほか、「語学以外の能力を欠く」という回答や「海外の学位がどの程度のレベルか」

図表6 外国人労働者を雇わない理由に関する OECD・DIHK の調査結果



(資料) OECD(2013)より転載

不明」という回答が各々10%程度あった。外国人の中で、難民だけがドイツ語やそれ以外の能力に秀でているとは考えにくく、難民にとっても語学などが就労のハードルになっていると思われる。実際、ドイツ語が難民の就労に向けて「最大のハードル」との指摘がある¹⁰。

なお、図表6では、手続きの複雑さも外国人労働者を雇わない理由として挙げられているが、難民に関しては、この点は大きな問題にならないと推察される。難民以外の外国人労働者を雇う場合、一部を除き、企業と労働者が雇用契約を結んだ後、就労許可を申請することになる。申請プロセスは、書類審査だけでなく、「優先権審査」という特別な審査などを含むため、企業は手続きが複雑と感じるようだ¹¹。しかし、難民の場合、既に就労許可を得ているため、こうした申請プロセスは不要である。

5. 難民の就労に向けて

難民の就労を促進すべく、一部では取り組みが行われている。しかし、ドイツ語講師の不足などの問題がある中、「最大のハードル」である語学能力の向上には時間がかかるとみられる。

第1の企業マインドへの対応としては、労働力としての難民の可能性を幅広く周知することが挙げられる。報道によると、あるドイツ企業は、過去に採用した難民が予想以上の働きをしたため、難民採用に前向きとなり、難民向けのインターンシップや職業訓練を開始する計画であるという¹²。難民採用に積極的なこうした企業の事例を政府やDIHKが集め、情報発信を行うことは、企業のマインドに働きかける可能性がある。

第2の難民の能力不足については、既に2つの取り組みが進んでいる。その1つが、ドイツ国外で取得された学位や資格を認定する制度である¹³。2012年には、外国人がドイツ国外で取得した学位や職業資格に関し、ドイツ国内での認定手続きが簡略化された。同時にインターネットサイトや電話相談窓口が設けられ、外国の資格の認定などに関する情報が提供されている。また、ドイツ内務省の外部組織がオンライン・データベースを設け、これによりドイツ国外で取得された資格がドイツのどの資格に該当するかが分かるようになった。こうした取り組みは、海外の学位や職業資格がどの程度のレベルが分からないという問題の解消に繋がるだろう。

もう1つの取り組みは、2014年に開始された、難民向けプロジェクトである。このプロジェクトは、一部の難民申請者に対し、職業訓練と語学研修などを行い、難民認定後のスムーズな就労を可能にすることを目的としている。3頁で述べた統合講座が「難民認定後」に行われるのに対し、このプロジェクトは「難民認定の申請中」に行われる。プロジェクトでは、申請者がプロジェクトに参加した時点でヒアリングを行い、就労に向けて必要となる職業訓練の内容が決定される。しかし、プロジェクト関係者は、2つの問題を指摘する¹⁴。第1に、参加者のドイツ語能力が低いため効率的な職業訓練の実施が困難であること、第2に、語学研修の時間が短いなどの理由からドイツ語能力が就労に必要なレベルに達しないケースが多いことである。両者に共通するのは、やはりドイツ語能力の問題である。

こうした問題を抱える中、現状、プロジェクトを通じて就労した人は少ない。関係者は、プロジェクトへの参加時点を「難民認定の申請中」より前倒しにし、「難民認定の申請直後」とすることで、語学研修の時間を長くすべきと指摘する。参加者のドイツ語能力を向上させ、また、円滑に職業訓練を進める狙いがある。

しかし、現実的には、プロジェクトを前倒しで開始しても語学研修の時間を増やすことは困難であ

る。ドイツ語講師の不足という、供給面での制約があるからだ¹⁵。今後、難民申請者が増えると予想される中、講師不足の問題は容易には解消されないと思われる。

6. おわりに

以上みてきた通り、難民申請者がドイツに向かい、ドイツ政府が彼らの受け入れに積極的理由はそれぞれだが、「ドイツでの就労」という点が共通していた。しかし、申請者や政府の思惑通りに難民の就労が進むには、課題もある。最大のハードルは、難民の語学能力である。

難民の語学能力の向上のため、研修時間を増やすことが対応策として指摘されている。しかし、ドイツ語講師は不足している。講師不足を短期間で解消することは簡単ではない。難民のドイツ語能力の向上、ひいては、その就労には時間がかかるとみられる。

【参考資料】

戸田典子(2007)「ドイツの滞在法～『外国人法』からEU『移民法』へ」

(国立国会図書館調査立法考査局『外国の立法』、2007年 No.234, pp.4～112)

岡部みどり(2006)「EUと国際機構：人の移動の国際管理をめぐるダイナミクス」

(慶應義塾大学法務研究科『慶応法学』、2006年 No.4, pp.197～226)

渡辺富久子(2015)「ドイツにおける難民に関する立法動向～人間の尊厳にふさわしい待遇を目指して～」(国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』、2015年 No.264, pp.64～84)

Bericht der Unabhängigen Kommission “Zuwanderung” (2001) “Zuwanderung gestalten Integration fördern”, 4 Juli 2011

Daumann, V., M.Ditz, B.Knapp und K.Strien(2015), “Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern”, *IAB Forschungsbericht*, 2015/3

Der Spiegel(2015), “German companies see refugees as opportunity”. 27 August 2015

Die Welt(2015), “Die große Hürde für Flüchtlinge bei der Jobsuche”, 8 September 2015

Federal Employment Agency(2015), “Bringing refugees into vocational training and employment”, April 2015

OECD(2013), “Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland”, Februar 2013

OECD(2014), “Matching economic migration with labour market needs in Europe”, September 2014

Schweitzer, Eric(2015), “Germany’s refugee influx is both a challenge and an opportunity”, *Newsweek*, 27 August 2015

Tagesspiegel(2015), “Geflüchtete Menschen sollen schneller Arbeit finden”, August 2015

Lehmer, Florian und J. Ludsteck(2013), “Lohnanpassung von Ausländern am deutschen Arbeitsmarkt～Das Herkunftsland ist von hoher Bedeutung～”, *IAB Kurzbericht*, 2013/1

Wall Street Journal(2015), “Germany Works on Migrant Labor Conundrum”, 15 September 2015

Wolff, Guntram B.(2015), “Germany’s handling of immigration will shape the future of Europe”, *Brugel Opinion*, 11 September 2015

¹ ドイツ政府は、別のEU加盟国に入国しても、その後にドイツで難民申請することを認めたのである。難民申請の受理国を決定する基準や義務を定めたダブリン協定(1997年発効)は、「難民申請者は、最初に入国した国が、いわゆる『安全な国』或いは『安全な第3国』であった場合、その国へのみ申請をすることができる」と定めている(岡部(2006))。そのため、通常の枠組みの下では、ドイツの前に別のEU加盟国に入国していれば、ドイツで申請はできなかった。

² ガブリエル副首相が難民申請者は100万人に達する可能性があると指摘したとの報道もある。

³ EUの専門機関である、欧州対外国境管理協力機関(Frontex)の発表に基づく。

⁴ ドイツにおける移民の定義は、連邦統計庁と外国人登録簿で異なる箇所がある。ドイツ国外からの転入者である点、難民を含むという点は共通しているが、移民とみなすための最低居住期間が異なる。前者は最低居住期間の規定はないが、後者は3カ月以上の居住という規定がある。

⁵ 但し、1993年の基本法改正において、難民の受け入れを抑制する文言が挿入された(渡辺(2015))。改正により、安全な第3国を経由してドイツに入国する者には庇護権を認めないとされたほか、安全な出身国からの難民申請については、政治的な迫害の恐れがあるという根拠・証拠を示さない限り、申請が却下されることになった。これらは、1990年代初にかけて東欧やバルカン半島からの難民申請が急増したことが背景にあり、この改正の結果、ドイツでの難民申請件数は激減した。

⁶ Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“ (2001)には「ドイツには移民が必要」とある。この場合の移民は、本稿が定義する移民とは異なり、難民も含んだ概念と推察されるため、本稿では「ドイツには移民・難民が必要」と記述した。

⁷ 滞在法に関する記述は、戸田(2007)に基づく。

⁸ 例えば、DIHKのトップであるSchweitzer(2015)は、ドイツ企業は難民を求めていると述べる。Der Spiegel(2015)は、今回の難民流入がドイツの企業にとってチャンスだとする企業の見方を紹介している。また、Wolff(2015)は、難民や移民に対応する初期のコストは管理可能だとするショイブレ財務相の言葉を引用した上で、財政や年金の持続可能性に対する長期的な利益は大きなものになり得ると指摘する。

⁹ Lehmer und Ludsteck(2013)によると、2008年において、ドイツで就労する外国人労働者の賃金は、ドイツ人労働者の賃金の72%にとどまったという。しかし、外国人労働者の中でも出身国による違いが大きい。例えば、フランスや英国など先進国出身の外国人労働者の賃金は、ドイツ人労働者の賃金を上回る。一方、イラン、イラクなどの中東出身者やトルコやインドなどの新興国出身者の賃金は、ドイツ人労働者の賃金を大幅に下回る。

¹⁰ Federal Employment Agency(2015)は、難民が雇用されるためにドイツ語能力が重要と述べる。また、Die Welt(2015)は、ハンブルグ職業紹介所の所長の「他の能力が高くても語学能力の欠如によって勤め先が見つからなかったケースが報告されている」という指摘や、「ドイツ語が難民の就労に向けての最大のハードル」との見方を紹介している。

¹¹ 優先権審査とは、求人に対する応募者の中に、ドイツ人やEU加盟国市民などがいないことを確認するものである。

¹² WSJ(2015)は、ドイツの大手ソフトウェア企業の事例を取り挙げている。この企業は今後1年間で、100人のインターンシップを受け入れ、10種の職業訓練を難民に対して提供する予定である。過去に採用したアフガニスタンからの難民などが、予想以上の働きをしたことなどが背景にある。

¹³ OECD(2014)

¹⁴ Daumann et al(2015)

¹⁵ Die Welt(2015)は、ハンブルグ職業紹介所の所長の「質の高いドイツ語講師が不足していることが、市場参加のボトルネック」との見方を紹介している。