

2019年7月4日
No.2019-018

ドイツ・スウェーデンの外国人政策から何を学ぶか ～ 熟練労働者を市民として受入れる～

理事/主席研究員 山田 久

《要 点》

- ◆ ドイツは今や、世界でも有数の外国人受入れ大国であり、主要先進国では米国に次いで2番目に外国人の流入が多い状況にある。一方、スウェーデンの外国人受入れは絶対数ではさほど多くないが、人口比でいえば、英国、米国、カナダ、オーストラリアといった代表的な移民国家を大きく上回る。労働市場への統合という点では、ネイティブ・移民間の失業率格差からみる限り、スウェーデンには課題が残り、ドイツは比較的上手くいつている。
- ◆ ドイツの移民政策（外国人労働者政策）を考える場合、①難民、②EU市民、③第3国（非EU）市民、の3つのカテゴリーに分ける必要がある。③について見ると、a) 大学卒業相当の学位あるいは一定レベル以上の職業資格を有していること、b) 賃金、雇用期間などの各種労働条件につき、ドイツ人労働者との均等待遇が保障されること、c) 基礎的なレベルのドイツ語能力があること、の要件を全て満たし、ドイツ企業からの具体的な仕事のオファーがあれば就労が許可される。外国人労働者が労働許可の更新を経て、5年以上ドイツ国内で就業を継続すれば、無期限滞在が認められる。扶養に十分な収入のある仕事についているのであれば、家族を帯同することも認められている。
- ◆ ドイツでは現在も制度の見直しが進み、①従来はポジティブリストに記載された労働力不足の職業のみで外国人の就労が認められていたが、職業の制限がなくなる、②自国民雇用の代替を防ぐために行う「優先度チェック（労働市場テスト）」が基本的に廃止される、③学生のみならず職業資格を有する者にも仕事探しの期間が与えられる、といった規制緩和が行われている。留学生についても、かつては卒業後の帰国が義務付けられていたが、近年では有能な人材確保の観点からドイツでの就職が奨励されており、一定期間の求職期間の猶予も与えられている。一定のスキルのある外国人労働者は、積極的に定住を促し、市民として受け入れていこうという国の方針が窺われる。
- ◆ スウェーデンも基本的にはドイツと同様の枠組みだが、非EU諸国からの外国人労働者受入れについて、4年で無期限滞在が認められるなど、より開かれた仕組みになっている。かつて導入されていた労働市場テストの廃止は2008年に行われており、この点でもドイツよりもいち早くよりオープンな仕組みを導入していた。これは、第1次石油危機以降、労働市場テストの厳しい運用により、労働移民はほとんどみられなくなり、高齢化進展にともなう労働力不足が進行するなか、経営者サイドからの外国人労働者受入れへの要望が強まっていたとの事情がある。そうしたなかで政権を交代した中道右派政権のもとで外国人法が改正され、労働市場テストが廃止された。
- ◆ ドイツでは、「EUブルーカード」レベルには達しないEU以外からの外国人材は、技能レベルで言えば、わが国で今回創設された「特定技能」にほぼ相当すると考えられる。

滞在許可や家族帯同の条件を比較すると、外国人労働者を同時に市民として受入れようというスタンスを明確にしているのに対し、わが国では基本的には外国人労働者は一時的な労働者であり、市民としての受入れには後ろ向きといえる。もっとも、かつてのドイツも「移民」へのアレルギーが強く、外国人労働者はあくまで一時滞在を建前とする制度を構築していた。しかし、2000年代半ば、移民の受入れを正面から認め、制度整備を行って今日に至っているという経緯がある。

- ◆ ドイツでは、外国人材の受入れが進むにつれ、「デ・ファクト」としての移民社会への接近が進み、後追的に制度も整備されることになった。今後、わが国で外国人が増えていくことはほぼ間違いなく、現状2%程度である外国人比率は、2030年には5～6%に達することが見込まれる。移民という言葉を使うかどうかは別として、熟練労働者を日本人と同じ重要な人材としてとらえ、長く日本で定住することを前提に市民として受入れる制度を整備していくことが望まれよう。加えて、留学生を有望な人材として捉え、現在悪用が問題化している留学生（資格外活動）制度の適正化を進め、有能な人材確保につなげる視点を改めて再確認するべきである。
- ◆ 「統合政策」「共生政策」という観点から、ドイツ、スウェーデンの移民受入れ政策からプラス・マイナス両面で学ぶところは多い。第1に、外国人受入れのペースのコントロールである。スウェーデンで極右政党が躍進し、移民排斥の声が高まった背景には、あまりにも急激に大量の移民・難民を受入れたことの影響が大きい。第2は、外国人の就労・居住地域の適切な配分である。外国人が無秩序に偏在することで「セグリゲーション（居住分離）」の問題が発生するリスクを回避することが重要である。
- ◆ 第3に、経営者団体、労働組合、NPOなど、様々な民間レベルでの草の根の取り組みである。ドイツが大量の移民を受け入れているにもかかわらず、移民排斥運動が先鋭化するまでに至っていないのは、様々な民間レベルでの草の根の取り組みがあったからである。わが国でも、早くから日系人が多く住み試行錯誤を経て草の根で共生政策を成功させている先例を共有し、活動のハブとなるべき自治体が草の根の取り組みを広げることが重要と言えよう。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

本件に関するご照会は、調査部・山田 久宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0930

Mail: yamada.hisashi@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。



1 はじめに

今年4月、新たな在留資格「特定技能」が創設され、同時にまとめられた「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の具体化も進みつつある。筆者は5月下旬、ドイツ、スウェーデンを訪れ、移民問題の研究者と意見交換をする機会を得た¹。両国は近年、外国人受入れを積極的に行ってきたており、その問題点への対処も含め、様々に貴重な経験をもつ。とりわけドイツは、従来、純粋血統主義に基づく「均質社会 (homogeneous society)」としてのアイデンティティーに拘ってきたが、この20年余りの間に「移民国家 (immigrant state)」の方向へ舵を切っており、わが国にとって示唆が多いように思われる。以上の認識に基づき、本稿ではドイツ、スウェーデンの外国人受入れ政策の状況を概観し、わが国へのインプリケーションを考えたい。

2 ドイツ、スウェーデンの外国人受入れ数と労働市場への統合度

(1) 外国人受入れ状況

まず、ドイツ、スウェーデン両国の外国人受入れの現状を、統計に基づいて概観しておこう (図表1)。

ドイツは今や、世界でも有数の外国人受入れ大国であり、OECD統計によれば2016年に172万人が入国する、主要先進国では米国に次いで2番目に外国人の流入が多い状況にある²。主なタイプ別にみれば、EU市民の流入が45.4万人、人道的理由(難民)が43.4万人と、これらで約半分を占めている。そのほか、婚姻・帯同家族等が10.6万人、就労が5.0万人となっており、留学生も3.7万人と相当数を占める。送出し国の構成をみれば、ルーマニア、ポーランド、ブルガリア、クロアチアといった東欧諸国が多く、次いでシリア、アフガニスタン、イラクといった中東諸国が上位を占める。前者はEUの東方拡大によるもので、後者は中東情勢悪化による難民増加が背景である。そのほかの地域では、イタリア、トルコ、インド、中国、ロシアなどからも多くの人が入ってきている。

ストック面からみれば、2017年時点での外国人の対人口割合は12.2%、外国生まれ人口の割合は15.5%に上る。ちなみにこれは米国の値(外国人の対人口割合は6.9%、外国生まれ人口の割合<2016年>13.4%)を上回っている。

一方、スウェーデンは2016年に14.3万人の外国人を受け入れている。絶対数はさほど多くないが、1000人当たりの人口比でいえば14.5人と、英国(6.9人)、米国(3.7人)、カナダ(8.2人)、オーストラリア(9.1人)といった代表的な移民国家を大きく上回る。ちなみに、ドイツのこの比率は21.0%に上っている。スウェーデンの主なタイプ別では、人道的理由(難民)が7.2万人、EU市民の流入が3.1万人、婚姻・帯同家族等が3.2万人となっており、これらで大半を占める。就労は0.4万人とさほど多くなく、留学生の1.0万人よりも少ない。送出し国の構成をみれば、シリアが4.9万人と突出して高く、その他ではエリトリア、ポーランド、インド、アフガニスタン、ソマリア、イラクなどから比較的多くの人が入ってきている。

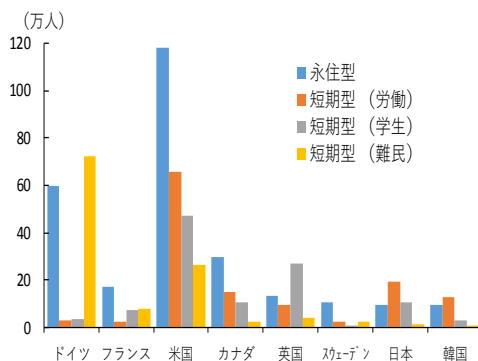
¹ ドイツでは、Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) の Ms. Anette Haas、Universität Heidelberg の Professor Christina Gathmann、スウェーデンでは Prime Minister's Office の Ms. Linda Grape、Almega (the Employers' Organisation for the Swedish Service Sector) の Mr. Patrik Joyce にお話を伺った。

² OECD International Migration Outlook 2018 Statistical Annex Table. A.1.



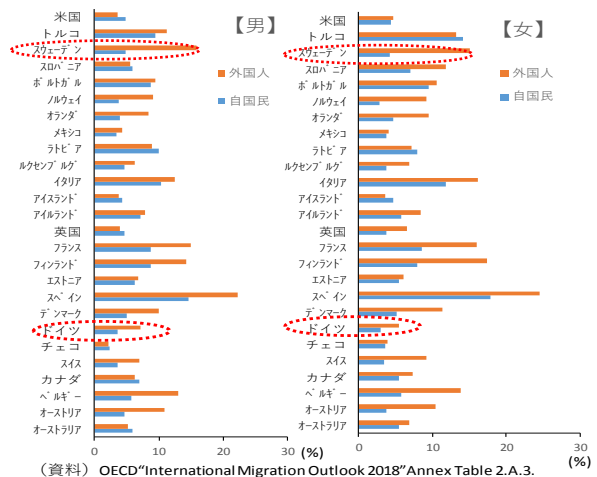
ストック面をみれば、外国人の対人口割合は 8.6%<2017 年>、外国生まれ人口の割合は 17.0%<2016 年>となっており、後者はドイツを上回る。

(図表1) 主要国の外国人流入数(2016年)



(資料) OECD“International Migration Outlook 2018”Annex Table 1.A.3.
(注) 国によって定義が異なり、単純な比較はできないことに注意。

(図表2) 主要 OECD 諸国の性別・国籍別失業率(2017年)



(資料) OECD“International Migration Outlook 2018”Annex Table 2.A.3.

(2) 労働市場への統合状況

次に、両国における外国人の労働市場への統合度をみてみよう。ドイツ、スウェーデンともに産業競争力が高く、経済パフォーマンスは良好であり、全体としてみた雇用情勢も良好である。しかし、ネイティブ(Native-born)と外国生まれ(Foreign-born)を区別してみると、両国の状況は大きく異なる(図表2)。スウェーデンはネイティブと外国生まれの失業率の格差が大きい国であり、2017年の値でみると、男性で4.8%対15.8%、女性で4.2%対15.0%と、3倍以上の格差がある。

一方、ドイツは、男性で3.5%対7.1%、女性2.9%対5.4%と格差は2倍程度にとどまっており、移民の失業率水準自体もさほど高くない。失業率の観点からみる限り、労働市場への統合という点で、スウェーデンには課題が残り、ドイツは比較的上手くいっている国といえる。

以上を踏まえれば、わが国への示唆という点ではとりわけドイツが興味深い。労働市場への統合が比較的上手く行っていることに加え、冒頭に述べたように、ドイツは「均質国家」への拘りを長らく有し、移民受入れにはかつて慎重スタンスを貫いてきたという点で、わが国に類似性を見いだせるからである。一方、スウェーデンは、移民問題では現在大きな問題を抱えるものの、新たな取り組みをはじめており、この点で参考になることが多い。こうした点を勘案し、以下では、適宜スウェーデンの経験・取り組みについても触れつつ、ドイツを中心に解説をしていきたい。

3 ドイツの外国人労働者政策

(1) ドイツの外国人労働者政策の概要

ドイツの移民政策(外国人労働者政策)を考える場合、3つのカテゴリーに分ける必要がある。それは、①難民、②EU市民(EU加盟国市民およびスイス市民も含む)、③非EU(第三国)市民、である。①は「政治的に迫害を受けた者は庇護権を享有する」とするドイツ基本法に基づき³、これまでに多くの人々が受入れられてきた。②は、EU統合によってEU加盟国の市民はEU域内を自由に移動でき、仕事が自国民と同様に与えられなければならないという取り決めに沿っ

³ 渡邊互(2017)「ドイツにおける難民政策の課題とその憲法的意義」『法政治研究第3号』123頁。

たものである。③は、①②以外のケースであり、今日では実態的には一定の技能・知識を有する者の受け入れが基本になっている。制度的には、非熟練労働者は期限付きの雇用が可能であり、かつてはとくに季節労働者としての枠で、多くの労働者が受け入れられてきた。だが、今日ではEU域内からの労働者がその大半を担うようになり、非EU市民の未熟練労働者は大きく減少している⁴。

③について詳しく見ると、大学卒業相当の学位あるいは一定レベル以上の職業資格を有していることが、ドイツで働くことのできる条件になっている⁵。加えて、賃金、雇用期間などの各種労働条件につき、ドイツ人労働者との均等待遇が保障されなければならない。ドイツ企業からの具体的な仕事のオファーがあることが前提であるが、基礎的なレベルのドイツ語能力も条件になる。扶養に十分な収入のある仕事についているのであれば、家族を帯同することも認められている。

なお、高所得の仕事が得られる労働者（いわゆる高度人材）の場合は「EUブルーカード」が付与され⁶、初回滞在許可が最高4年と通常の5年よりも短くなり、33カ月就業すれば無期限の滞在許可が得られる。さらに、非常に高いドイツ語能力資格を取得すれば、滞在21か月後に無期限滞在許可が与えられる⁷。

留学生はかつて帰国が義務付けられていたが、有能な人材確保の観点からドイツでの就職が奨励されており、一定期間の求職期間の猶予が与えられている。卒業生の過半がドイツ企業に就職している状況であり、とりわけ大学院レベルでは授業が英語で行われ、世界中から有能な若者を引き付けることに注力している⁸。

（2）進む非EU労働者向け規制緩和

現在制度の見直しが進み、以下の3つの点で規制緩和が行われている。第1に、従来はポジティブリストに記載された労働力不足の職業のみで外国人の就労が認められていたが、職業の制限がなくなる。第2に、自国民雇用の代替を防ぐために行う「優先度チェック（労働市場テスト）」が大規模に廃止される。第3に、学生のみならず職業資格を有する外国人にもドイツで仕事探しを目的とした滞在期間が与えられる。

こうした非EU諸国からの外国人労働者受入れに関する規制緩和の背景には、現状これらのグループの外国人は帰国する者も多く、外国人熟練労働者の獲得は不十分といえること、加えて、外国人労働者の増加がドイツ賃金を下押ししているという実証結果は得られていないこと、が指摘されている。

また、**外国人労働者が労働許可の更新を経て、5年以上ドイツ国内で仕事を継続して行うことになれば、無期限滞在が認められる。**合理的な条件のもとで家族帯同を認めていることも踏まえれば、外国人労働者を単なる労働力ではなく同じドイツ社会の一員として受け入れていこうという、国の方針がうかがわれる。

⁴ JILPT 海外情報「諸外国における外国人材受入制度—非高度人材の位置づけ—ドイツ」2019.1

⁵ IAB および Heidelberg 大学 Gathmann 教授へのヒアリングに基づく。

⁶ EU の高資格外国人労働者新指令に従い、EU 加盟国から発給される滞在許可証。大学を卒業し、税込み年収 44,800 ユーロ以上を保証する具体的な就職の可能性を証明することが必要条件（数学、情報処理、自然科学、工学分野の高度資格所有者並びに医師については、この最低年収額が 35,000 ユーロ弱）。（ドイツ連邦共和国大使館・総領事館ホームページ、<https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/kultur/blue-card/935688>）

⁷ JETRO ホームページ https://www.jetro.go.jp/world/europe/de/invest_05.html

⁸ Heidelberg 大学の Gathmann 教授による。



4 スウェーデンの外国人労働者政策

スウェーデンの外国人労働者の受入れの仕組みは、基本的にはドイツと同様である。もっとも、いくつか異なるところもあり、非EU市民の受入れについて指摘すれば、学位レベルや職業資格を特に要件に求めてはおらず、スウェーデン企業の雇用意思があれば、就労は認められる。また、無期限滞在が許可されるのが4年以降とドイツより短くなっており、ドイツに比べより開かれた仕組みになっているといえよう。

さらにスウェーデンでは、非EU諸国からの外国人労働者受入れについて、労働市場テストの廃止は2008年に行われており、この点でもドイツよりもいち早くよりオープンな仕組みを導入していた。この背景には、歴史的な経緯がある⁹。第2次大戦後労働力不足が問題となるなか、スウェーデンは外国人労働者を積極的に受入れる方針を採り、一時的な労働者というよりも永住を前提として、国内労働者と同等の待遇を保障することで受入れを行った。しかし、第1次石油危機を経て経済が悪化。1972年には労働移民受け入れに対して慎重スタンスに転じ、労働市場テストが導入された。厳しい運用がなされたことで、これ以降、「労働移民」はほとんどみられなくなるが、他方で人道的な難民受け入れは積極化された。

1990年代以降、ベルリンの壁崩壊や欧州地域での内戦などを背景に、難民の流入は増加し、その受け入れに対する消極的な動きがみられはじめる。その一方で、高齢化進展にともなう労働力不足が進行するなか、経営者サイドからの労働移民受け入れへの要望が強まっていった。そうしたなかで2008年、中道右派政権のもとで外国人法が改正され、労働市場テストが廃止されたのである。このように、非EU諸国からの外国人労働者受入れ積極化の取り組みはスウェーデンで先行し、同様の仕組みをドイツが取り入れた形になっている。

5 ドイツの外国人受け入れ政策の変遷

本節では、歴史的な経緯をみても類似点のあるドイツの外国人受入れ政策の、わが国へのインプリケーションを考えていきたい。ドイツの場合、外国人労働者は一定の技能レベルの人材を想定しており、一定年数以上仕事を継続する人は、ドイツ市民として受け入れる方針を明確にしている。「EUブルーカード」には該当しないレベルの非EU圏からの受入れは、技能レベルでいえば、わが国で今回創設された「特定技能」にほぼ相当すると考えられる。その点でドイツでは5年継続して働けば無期限滞在が認められるのに対し、「特定技能」では5年後に帰国することが想定されていることが大きく異なる。家族帯同についても、ドイツでは条件を満たせば認められるが、わが国では認められないことが異なる。

もっとも、正確に言えば、「特定技能」には「1号」と「2号」があり、より高い技能水準が認められた「2号」については、更新制ではあるが無期限の在留が可能であり、家族帯同も可能になる。だが、現状、「2号」については対象業種が建設、造船・船用工業にとどまり、具体的な仕組み整備はこれからである。つまり、ドイツは外国人労働者を同時に市民として受け入れようというスタン

⁹ 井樋三枝子 (2010) 「スウェーデンの外国人政策と立法動向」 国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』246



スが明確であるのに対し、わが国では基本的には外国人労働者は一時的な労働者であり、市民としての受入れに後ろ向きであるといえよう。

ここで注目したいのは、かつてドイツも外国人を市民としての受入れることに後ろ向きであった点である。かつてドイツは「移民」に対するアレルギーが強く、外国人労働者はあくまで一時滞在を建前とする制度を構築していた。しかし、2000年代半ば、移民の受け入れを正面から認め、制度整備を行って今日に至っている。その経緯を振り返っておくと以下のとおりである。

(1) 戦後「ゲストワーカー」の受入れ

ドイツは戦後の復興に伴う高成長下で人手不足を経験し、1955年以降、労働需要を賄うために外国人労働力を受入れ、その状況は石油危機の発生まで続く。受入れ分野は鉱工業部門が中心で、1970年時点でみて、多くが金属加工（40%超）、建設（12%）、繊維（11%）で働き、サービスセクターは15%以下にとどまっていた。他の欧米諸国とは異なり、ドイツは植民地を有しなかったため、新興国と労働者採用のための条約を締結した。その条約の目的は移民の受入れではなく、労働力不足への対応であった¹⁰。

(2) 抑制期

1970年代前半期、石油危機の発生でドイツの積極的な外国人労働者受入れ方針は転換を余儀なくされる。1973年以降、非EC諸国からの外国人労働者の受入れは停止される。当時、360万人の外国人がドイツに居住していたが、1980年代を中心に、自主的に母国に帰国することを促した。しかし、その政策の効果は限定的で、「ゲストワーカー」の多くは永住的な移民となり、家族も加わった。最大グループはトルコ人で、ユーゴスラビア、イタリアが続いた¹¹。

(3) 難民受入れ期

ドイツは戦後、政治難民を受入れてきた。1970年代末から1980年代にかけ、東欧諸国やソ連からのヨーロッパ難民を受入れていたが、1980年代終わりから、とくにベルリンの壁崩壊後、東欧や旧ソ連からの移民の新たな波が到来した。1990年代初めには、毎年人口の1%にあたる、100万人の外国人がドイツを訪れた¹²。

(4) 1990年代における移民受入れ方針への転換

1990年「外国人法」が制定されるが、移民に対する法的な保障が強化され¹³、初めて帰化に対する明文化されたルールと基準を定めた¹⁴。23歳以上の成人は、15年以上の居住が市民権の条件とされ、16-22歳の青年期（adolescent）は8年以上とした。これは、他国に比べて厳しい基準であった。原則、二重国籍も認めない。その他の要件としては、経済的な自立、ドイツ憲法の民主主義原則への忠誠があった。

¹⁰ Thomas Liebig (2007) “The labour market integration of immigrants in Germany” OECD Social, Employment and Migration Working Papers p13

¹¹ Liebig (2007) p 14-15

¹² Christina Gathmann, Nicolas Keller (2014) “Returns to Citizenship? Evidence from Germany’s Recent Immigration Reforms” IZA Discussion Paper

¹³ Liebig (2007) p 24

¹⁴ Gathmann, Keller (2014)



もともと、法律制定当時は統合政策に関する記述はなく、**統合政策が公式に連邦政府の責任のもとに実施されるのは、1997年の法改正を待つ必要がある**、この年、Office of the Federal government's Commissioner for the Affairs of the Foreign Populationが設立される。ただし、それは連邦政府レベルでの包括的・統一的な取り組みを意図したものではなく、ドイツでは様々な省庁がそれぞれの権限で統合政策にかかわることになった¹⁵。

(5) 2000年代の積極的受入れ

2000年、ICTセクターの成長局面で人材面での制約を緩和するため、いわゆる「グリーンカード」を外国人のICT技術者に与える制度を導入した（「グリーンカード省令」）。**2004年に「移住法」が成立**し（外国人法は廃止）、ドイツは自らを移民受入れ国であることを正面から受けとめ、ドイツに居住する外国人と、海外からの労働者受入れにかかわる基本方針を明確にした¹⁶。これを受け、移民の社会的統合促進原則が法律に明記された（滞在法43条1項）¹⁷。

以上のドイツの外国人受入れの歴史は、20年程度わが国に先行していると捉えることができるように思われる。**ドイツでは、外国人の増加が進むにつれ、「デ・ファクト」としての移民社会への接近が進み、制度も整備されることになったのである**。60年代後半には外国人人口比率が3%程度であったものが、70年代に6%台が定着し、90年代には8%を上回るまで上昇するなかで、移民問題に正面から向き合う政策転換がなされたのである（図表3）。

今後、わが国で外国人人口が増えていくことはほぼ間違いなく、現状2%程度である外国人比率は、2030年には5～6%に達することが見込まれる¹⁸。そうしたことを踏まえれば、移民という言葉を使うかどうかは別として、**外国人の熟練労働者を日本人と同じ重要な人材としてとらえ、長く日本で定住することを前提に市民として受入れる制度を整備していくことが重要**といえよう。とりわけ、ドイツでは**留学生を有望な人材として捉え、積極的に受入れていることが特筆される**。わが国では、留学生制度を悪用する事例が問題になっているが、制度の適正化を進め、有能な人材確保につなげる視点から改めて制度を見直すべきであろう。

(図表3)ドイツの外国人人口比率の推移

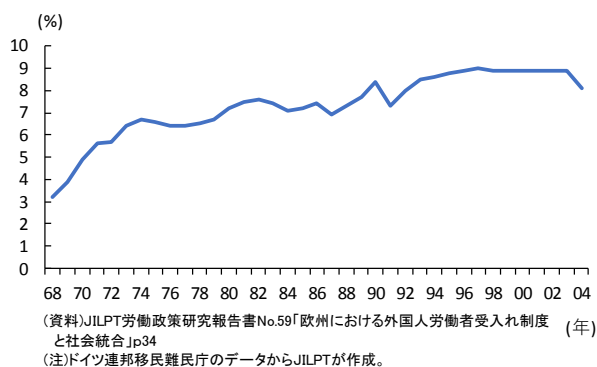
¹⁵ Liebig (2007) p25

¹⁶ 李恵珍 (2016) 「ドイツにおける外国人専門人材の受入れと統合政策の変容」日本国際交流センター『ドイツの移民・難民政策の新たな挑戦——2016 ドイツ現地調査報告——』第1章、10頁。

¹⁷ 李 (2016) 10頁。「滞在法」は「移住法」の第1章として制定された（戸田典子 (2007) 「ドイツの滞在法-「外国人法」からEU「移民法」へ」『外国の立法』234）。

¹⁸ 日本総研リサーチ・レポート (2018) 「増加する外国人労働とどう向き合うか—望ましい受入れの条件—」No. 2018-006 をご参照。





6 「統合政策」をどうするか

わが国にとって、ドイツ、スウェーデンの移民・難民のための「統合政策」「共生政策」からは、プラス面・マイナス面含めて学ぶところが多い。ドイツもスウェーデンも、移民・難民の急激な増加で国民の反移民感情の高まりが指摘されており、いわゆるポピュリズム政党の躍進もみられる。生活習慣や価値観の異なる外国人が自国民と共生していくことは、簡単なことではないことを物語る。もっとも、現地を訪れた印象では、急激な流入で社会的な摩擦を生む最大の要因となった難民に対しての制御を強めたこともあり、とりわけドイツでは反移民感情はピークを過ぎてきているように思えた。この背景としては、ドイツでは移民・難民の労働市場への統合が、完全とは言えなくとも比較的うまくいっていることが指摘できよう。これは、スウェーデンに比べれば比較的受け入れが慎重であったということのほか、ドイツの方が仕事のレベルが多様であり、移民が就きやすい未熟練労働が多く存在するという事情があるようである。

加えて、スウェーデンでは「セグリゲーション（居住分離）」問題が大きな課題になっているのに対し、ドイツでは、もちろんこの問題がないわけではないが、比較的外国人がドイツ人と混じって生活する状況にあるという。では、こうした両国の違いはどういった点に由来するのだろうか。それを考える前提として、両国の移民統合政策のあらましを解説しておこう¹⁹。

(1) ドイツの統合政策

ドイツの移民統合体制は、連邦政府が一義的に難民受入れを仕切り、州（Länder）に送る仕組みになっている。国レベルですべての新規移民の受入れと統合政策プログラムを取り仕切っているのがBAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ; 連邦移民庁)である。具体的な統合プログラムは地方の市民団体や民間語学学校が実施する。難民に労働市場訓練をアレンジしているのはBA (Bundesagentur für Arbeit、連邦雇用庁)であり、全国156の雇用行政実施機関である。地方に送られてからは、303ある地方のジョブセンター（その多くはBAとの協力で自治体が運営、自治体単独運営もある）が対応する。センターは求職支援と教育の責任を持つ。統一された統合プログラムはなく、様々なコースや活動によって成り立っている。標準的には、6カ月のフルタイムのドイツ語基礎教育と市民オリエンテーションが統合プランの最初に位置付けられている。最初のステップは、3つのレベルごとに行われる600-900時間の語学訓練と、100時間の市民オリエンテーシ

¹⁹ Patrick Joyce(2018) “Integration after 2015. What can Sweden learn from Germany?” Ratio Working Paper. No 307 を参考にしている。

ョンである。すべてを終えるには、フルタイムの学習で6-7カ月を要する。コースはBAMFにより企画され、様々な民間プロバイダーや市民団体が実施する。

教会や労働組合に関係する市民団体も、ドイツの福祉システムで重要な役割を果たしており、難民の統合政策にも主要な役割を果たしている。使用者団体もコアの役割を果たしており、商工会は *Unternehmen integrieren Flüchtlinge* を運営する。これは2016年3月に開始され、1700以上の中小企業が参加し、難民に実習の機会を与えている。

(2) スウェーデンの統合政策

一方、スウェーデンでは、2015年まで無条件で難民は恒久的な居住権を与えられ、国家レベルの統一した管理体制もなかった。そのもとで、平均スキルレベルが高いために移民が仕事を得にくいこと、移民にも寛容な社会福祉システムが存在していたことが相俟って、福祉給付を頼りに気候の温暖な南部を中心に移民が入り込み、一般のスウェーデン市民とは隔離された形でいわゆる「ゲットー」も形成された。

しかし、2016年以降、スウェーデン政府は本格的な改革に乗り出している。移民局が難民認定をする間に、「swedish from day one (語学訓練)」を行い、「civil society」という非営利組織が教育を行う。その後、居住許可が出れば、居住する自治体が決まる。以前は各自治体がバラバラに行っていたが、2016年の改革で、労働需給、規模、移民受け入れの経験度、住宅事情などの基準を設け、国が地方に移民の配分を決めるようにして、不定住者が生じないように施策を講じた。難民はまず3年の居住許可を与えられ、経済的に自立できれば永住権が与えられるという仕組みになった。また、難民認定が与えられれば2年間のフルタイムの統合プログラムを受ける。そのプログラムは語学訓練、市民オリエンテーション、求職支援からなる。自治体が語学訓練の責任を持ち、PES (公的職業安定所) が仕事探しを支援する。市民オリエンテーションについては、従来は60時間が最低であったが、100時間に延長しようとしている。専門性のある人手不足分野で、外国人本人がそうしたスキルがある場合に、2年間のプログラムを短縮する「ファーストトラック」も設けられている。

(3) わが国への示唆

わが国では難民の受入れは少なく、ドイツやスウェーデンの統合政策がそのまま適用できるわけではないが、外国人労働者の市民としての権利を保護し、日本社会に溶け込んでもらうことは極めて重要であり、その点からのインプリケーションを引き出せば以下の通りである。

第1に、**外国人受入れのペースのコントロール**である。スウェーデンで極右政党が躍進し、移民排斥の声が高まった背景には、あまりにも急激に大量の難民を受入れたことの影響が大きい。異なる価値観を持つ外国人を受入れていくには、外国人に日本の慣習に慣れてもらうと同時に、日本社会も外国人が受入れやすい形に在り方が変わっていかなければならない。それには相応の時間を要するのであって、その意味で国全体としての受入れのペースを一定に制御することが重要である。とりわけ、外国人との共生の歴史的経験が少ないわが国はそうである。

第2は、**外国人の就労・居住地域の適切な配分**である。外国人にも移動の自由が与えられるのは当然であり、本来的にはどこに住むかは本人が決めることができなければならない。しかし、無秩序に特定地域に外国人が集中してしまうと、セグレーション (居住分離) の問題が発生するリス



クがある。わが国の場合、労働力不足が外国人受入れの基本的理由となっていることを踏まえれば、労働力不足の程度を基本にしつつも、地域別のバランスを考え、少なくとも入国時の外国人入職者数の地域別の配分を適切に管理することが望ましい。

第3に、経営者団体、労働組合、NPOなど、**様々な民間レベルでの草の根の取り組み**である。統合政策あるいは共生政策の成否の最終的な鍵は、日本人と外国人の相互理解にある。ドイツが大量の移民を受け入れているにもかかわらず、移民排斥運動が先鋭化するに至っていない一つの理由に、様々な民間レベルでの草の根の取り組みがあったことがある。わが国でも浜松市など、早くから日系人が多く住み、試行錯誤を経て草の根で共生政策を成功させている先例がある。活動のハブとなるべき自治体間で先進事例を共有し、草の根の取り組みを広げていくことが重要と言えよう。

以上

