

## 1. 本研究の目的

本研究の目的は、平成30年12月8日の入管法の改正（同月14日公布）について、他国（主にドイツ）の外国人受け入れに関する制度を参考にし、その影響を予測するものである。入管法の正式名称は出入国管理及び難民認定法のこと、その内容は日本人を含めた全ての人の出入国に関することと、外国人の在留資格についてのことと難民についてのことに大別できる。この法律は他国では個別に制定されている国も多いが日本では一つの法律でまとまっており、今回の改正では主に外国人の在留資格のことに関するものである。昨今、日本では小学校でも英語が必修になるなどグローバル化が進む一方で、米国ではトランプ大統領がアメリカンファーストを打ち出し、英国ではEU脱退と保護あるいは孤立主義的な動きも見られる中で日本のこの動きはどのような影響を及ぼすのかを推測する一助になれば幸いである。

## 2. 入管法改正の概要

まず初めに、平成30年12月8日の入管法の改正（同月14日公布）がどのようなものであるかを説明する。これは正しくは出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律のことである。内容としては、新しい在留資格として特定技能1号と特定技能2号の創設と法務省の外局として出入国管理庁を設置すること等である。特定技能1号とは最長5年の技能実習を修了するか、技能と日本語能力の試験に合格することによって得ることができ、在留期間は5年で家族滞在を認めないものとなる。特定技能2号とはさらに高度な試験

に合格した人に与えられ、1~3年の期間の更新もできその更新の回数に制限もなく家族の帯同も認めるものである。このことによつて今までの入管法に比べて何が変わったかという、端的に言えば外国人労働者をより多く受け入れることになるということだ。ではなぜこのような外国人受け入れの緩和が行われたかという法律の提出理由を引用するとこのようにある。「人材を確保することが困難な状況にある産業上の分野に属する技能を有する外国人の受入れを図るため、当該技能を有する外国人に係る新たな在留資格に係る制度を設け、その運用に関する基本方針及び分野別運用方針の策定、当該外国人が本邦の公私の機関と締結する雇用に関する契約並びに当該機関が当該外国人に対して行う支援等に関する規定を整備するほか、外国人の出入国及び在留の公正な管理に関する施策を総合的に推進するため、法務省の外局として出入国在留管理庁を新設する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である」（『法務省』出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律案の提出理由より <http://www.moj.go.jp/content/001273527.pdf>)

すなわち人手不足を解消するために海外から労働者の受け入れを緩和するといったものである。このことに関して少子高齢化が進み労働力不足の解決策として、外国人の受け入れを積極的に行ってきたドイツの例を見てどのような影響が予測されるだろうか。

### 3. 1 ドイツの移民政策

まず本稿での比較対象としてドイツを選

択した理由について述べよう。まず、日本とドイツは第二次世界大戦において枢軸国側について戦った敗戦国だからである。その後、両国は奇跡とも呼ばれる復興を成し遂げたのである。もう一つの理由は、後述で詳しく説明するが、ドイツは外国人の受け入れを労働力の不足から積極的に行ってきたものであり、その方針が日本の今回の入管法改正の趣旨と合致するものだからである。以上の二点から私は、此度の入管法改正案の影響を考察するうえでドイツをモデルにするものである。

日本国際交流センターのドイツ現地調査報告書（2016年）によると「2015年現在移民の背景を持つドイツ国籍保有者及び外国籍保有者数（以下移民とする）は約1,710万人でドイツの総人口の21%を占めている。」とある。このことからわかることはドイツ人口の実に1/5が移民ということであり、日本と比べると日本の在留外国人は約1.88%、帰化許可者数は昭和42年から累計約55万人で単純に対現在の日本の人口比率で約0.5%であり（法務省統計より）、約10倍以上にもなる比率となる。ドイツの移民の歴史を振り返ると第二次世界大戦後1950年代から70年代にかけてトルコやイタリアなどの南欧から多くの移民を受け入れてきた。1973年のオイルショックにより移民の受け入れには慎重になったものの1990年代後半には労働力不足が浮き彫りになり、移住法の制定などによって移民国への移行が進められてきた。また同報告書内の李恵珍氏によると、ドイツでは2000年代以降も外国人専門人材を積極的に呼び込むための取組が活発に行われてきた。特にIT技術者不足の解消の為にグリーンカード省令を実施し、入

国・滞在許可を緩和した。しかしながら期限付きの受け入れであったことや最低年収のハードルが高かったためか効果的とは言えないものであった。その反省を生かし2005年に移住法が制定され、外国人専門人材の受け入れを加速させる取り組みが所得規定の緩和を軸に行われた。2012年にはEUブルーカード法が施行され、EU域外の外国人に対する労働許可の手続きの簡素化や、定住許可取得の期間短縮等の優遇措置が講じられている。ブルーカード保持者が33ヶ月以上就労し、法廷年金の納付や、生計確保等の一定の要件を満たす場合は、定住許可が付与されるほか、日常生活に支障のないレベルのドイツ語能力B1レベル以上の場合、その期間が21ヶ月まで短縮される。また、家族の呼び寄せにおいても「年齢、語学学習歴」といった要件を求めないほか、家族は、入国後、労働市場への無制限の参入が可能である。こうした優遇措置によりEU域内のブルーカードの発行数のほとんどがドイツによるものである。しかしながら2016年6月現在でのブルーカード新規取得者<表1>のうち半数以上はドイツに滞在経験があることなど必ずしも新規外国人受け入れに多大な効果があるとは言えないものであった。

年度	2013	2014	2015	2016.6
人数	11,290	11,848	14,468	8,670

<表1>ドイツにおけるEUブルーカード新規発給者の推移

### 3. 2 ドイツの統合政策

この節は国際交流センターのドイツの移

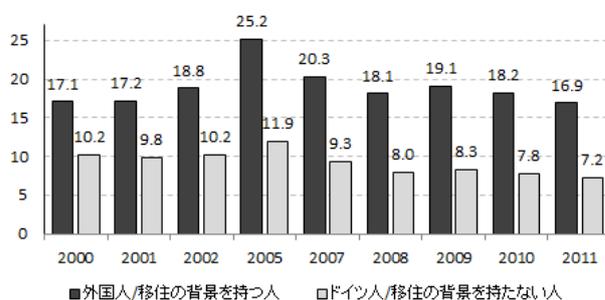
民・難民政策の新たな挑戦（2016年ドイツ現地報告書）に基づく。

ドイツの統合政策の特徴として顕著であるのはドイツ社会への統合のための支援を惜しまないが、ドイツへの定住を希望する者への努力を要求する点にある。その代表的なものが統合講習の義務付けである。この統合講習は、単にドイツで生活するためだけでなく、ドイツの政治、経済等を含む社会環境に適応し、ドイツ国民と同等の機会を得るために必要とされる最低限のものであると位置づけられている。なぜなら、移民の社会統合のための取り組みの欠如により、ドイツ語が十分に話せないがゆえにより就職先が見つけれず、経済的自立が困難となる者が移民の2世、3世を含め、移民のなかで一定層を占めていたからである。彼らのドイツにおける能力を高めることにより、ドイツの経済・社会の発展に寄与することが求められたのである。統合講習は、ドイツで生活しながら、職業上の統合に必要な最低ラインであるドイツ語B1レベルの習得を目標とする語学コースと、ドイツの歴史、文化、法制度等を学ぶオリエンテーションコースがある。どちらのコースも、最終的な成果を確認するテストが設けられ、そのテストに合格することで、滞在許可や国籍取得の優遇が受けられたり、就職活動時のドイツ語の証明として用いられたりすることができるようにし、社会・職業上の統合を促す仕組みも整備した。また、2012年3月に施行された「改正統合講習令」（Intergrationskursverordnung）により、基礎言語講習（300授業単位）＋言語向上講習（300授業単位）に基づく基本コースのほか、若年

者、女性、子どもをもつ親等を対象とした900授業単位の履修を求める特別講習や、未就学児童コース、イントロダクション・プログラムが設けられる等、ドイツ語教育の多様化と支援強化が図られた。ドイツ語コース修了後に実施されるオリエンテーションコースも、ドイツの法律、価値規範等を取得する重要なカリキュラムであるとの認識から、2015年より当初の30授業単位から100授業単位へと拡大された。

### 3.3 昨今のドイツ情勢

2018年7月にドイツのメルケル首相が連立政権維持の為にゼーホーフ内相と移民問題を巡り、移民の国内流入規制に同意をせざるを得なかった。具体的な内容としては国境管理の強化と対オーストリア国境に移民を一時的に収容する施設トランジットセンターの設置である。これにより、難民や移民の流入の厳格化と、その移民を言えば閉じ込めておく箱の作成である。ではなぜこのようなことが起こったのか。その答えは移民の統合の失敗である。移民の失業率はドイツ人の失業率の約2倍前後で推移しており<表2>、統合講習の成果が出



<表2>外国人とドイツ人の失業率（年、%）

出所: Bundesagentur für Arbeit

ているとは言にくい状況である。また給与水準も移民はドイツ人平均の6～7割に留まっている現状である。そして移民男性による犯罪率も高いとの統計があるほか生活保護を受けて暮らしている移民も多い。その移民による諸問題が噴出してきたのが移民政策の転換への契機になったと思われる。前述の通り日本では各自治体に任せられ、軽視されてしまっているという統合政策をドイツは積極的に行ってきたにも関わらずこういった問題が噴出したのである。

#### 4. ドイツから学ぶ日本の将来

日本もこれから少子高齢化の問題を解決しない限りは、慢性的な労働力不足に陥ることが容易に推測できる。少子高齢化は先進国と呼ばれる国ではほぼ問題になっているが、日本はその中でもトップクラスに深刻とっていいだろう。それゆえ日本国内だけでは解決が困難な状況である。では、その労働力が国内で供給できないのならどうするか。それは簡単な話で、此度の入管法改正の理念通り、国外から供給するのである。しかしながら異なる文化で生活していくのはとても難しいことがドイツの例からも見て取れると私は思う。ドイツでの統合政策は少なくとも日本語研修等を地方自治体に任せきりの日本より遥かに進んでいるにもかかわらずだ。また基本的に労働力不足になる職種は国内での働き手側の需要が少ない、いわば条件が悪いものが多くなってくる。それが邦人と外国人との給与あるいは待遇の差に発展していき、それが移民の犯罪率の高さに影響している面もあると思われる。雇用者はなぜ人手が足りないのか、それは単に人がいないということだ

けではないし、それを安易に文化の異なる外国人で埋めるとドイツのように在留外国人によって起きる諸問題が増えていくことになるだろう。その対策が日本でも急がれるものである。それができない限りはドイツのように在留外国人の待遇の格差から始まる諸問題には対応できず、結果として海外から労働力を受け入れる政策は失敗であったと認めるしかなくなるであろうと私は考える。

#### 5. まとめ

ドイツの移民政策あるいは統合政策は日本より遥かに進んだものであることは一目瞭然である。しかしながら、それほどまでに移民が進みその政策も成熟しているといっても過言ではないドイツですら、待遇格差によって移民が引き起こす犯罪等の問題が表面化してしまっているのが現状であるし、それが3. 3節に既述したような移民政策の転換で容易に見て取れることである。

そういった言わば移民先進国とも呼べるドイツのこの方針から学ぶ事は一つである。異なる言語や文化を互いに受け入れ、統合し共生することは非常に困難である、ということだ。日本の此度の入管法改正は、この問題から目をそむけ、とりあえず労働力不足だからそれを他国から供給したら良いといった場当たりの姿勢が見て取れる。私は、そうではなく海外から人を受け入れるためには、それ相応の準備をしてからの受け入れということが大事になってくるものであり、その準備を日本政府には急がれたいものである。最後に本稿を書くことにおいて引用及び参考した文献とその著者、特に国際交流センターと法務省に謝辞を送

って終わりとする。

参考文献・URL

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ03870138007122018SHA000/>

[http://www.immi-moj.go.jp/hourei/image/flow\\_h30.pdf](http://www.immi-moj.go.jp/hourei/image/flow_h30.pdf)

[https://www.huffingtonpost.jp/yuki-murohashi/merkel\\_b\\_9063112.html](https://www.huffingtonpost.jp/yuki-murohashi/merkel_b_9063112.html)

<http://www.afpbb.com/articles/-/3181103>

<http://www.jcie.or.jp/japan/cn/german-research/final.pdf>

[https://www.jil.go.jp/foreign/labor\\_system/2015\\_01/germany.html](https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2015_01/germany.html)