

ドイツの人口問題と移民政策

田中 信世 *Nobuyo Tanaka*

(財)国際貿易投資研究所 研究主幹

2050年の人口は5,900万人に

ドイツが連邦と州の共同で実施した第9回「2050年までの人口予測調査」によれば、ドイツの人口は、このままで推移すれば、現在の8,200万人から2050年までに約5,900万人に減少するというショッキングな予測結果が明らかになった。人口の大幅な減少は、労働市場に深刻な影響を及ぼし、さらには社会安全システムそのものに大きな影響を与えることになることから、ドイツでは移民政策の見直しが大きな議論を呼んでいる。

人口減少の原因は引き続き進行すると見られる少子化傾向であるが、老齢化の進行も人口の年齢構成上大きな問題を引き起こしている。

現在の人口を維持するためには、1人の女性が平均して約2.1人の子供を出産する必要があるが(再生産水準)、ドイツにおいては過去数十年にわたって、女性1人当たりの平均的な出産数は1.3人から1.5人の間を上下しており、現在でもおおよそ1.4人の水準にとどまっている。

出生率の低下傾向と対照的に、平均余命は過去数十年間伸長を続けており、2000年現在の平均余命は男74歳、女80歳である。平均余命は1970年の時点と比べて約7年伸びており、2050年までにはさらに4年伸びると予測されている。

その結果、現在の年齢別人口構成(約21%が19歳以下、56%が20~60歳、23%が61

歳以上)が、2050年には、人口の3分の1が60歳以上となり、19歳以下の若年層はわずか16%にすぎなくなる。

不可欠な移民の受け入れ

人口の年齢別構成を見る場合、生産年齢人口の大宗を占める20~60歳層に対する年金受給年齢層人口(61歳以上)の比率(老齢率)が重要である。数年前はこの老齢率は36(生産年齢層100人に対して年金年齢層が36人)であったが、現在ではこの老齢率は40となっている。2050年の老齢率は、なだらかな移民の流入が続く場合(年間10万人の流入超過が続き、2000年から2049年までの期間に490万人の移民のネット流入が発生すると仮定)、大幅な移民の流入が続く場合(年間20万人の流入超過が続き、同期間に930万人の移民のネット流入が生じると仮定)、移民の純流入がない場合(移民の流入超過がなく、ドイツの人口は5,900万人に減少すると仮定)の3つの異なるケースについて計算されている。老齢率は、
 の場合80、
 の場合75、さらに
 の場合は84になると予測されている。

ちなみに、国連が実施した「人口維持のための移民受け入れ」のモデル計算によれば、ドイツの場合、64歳以上人口の15~64歳の年齢層に対する比率を現状で維持するためには、年間約340万人の移民の受け入れが必要という結

果が出ている。このことは、95年から2050年までの間にドイツは、現在の2倍に相当する約1,900万人の移民を受け入れなければならないということの意味する。このことは、現実的な枠組みのもとでは適正な年齢構成を維持することが困難であることを示している。高齢人口/生産人口比率をコンスタントに保とうとすると、高齢の定義を77歳以上に引き上げなくてはならなくなる。より高い移民の流入（前述の）を想定し、生涯の労働期間を65歳まで引き伸ばしたとしても、高齢率は今日の40から2050年には52まで上昇するのである。

ドイツは欧州最大の移民受け入れ国

それでは、ドイツの今後の人口動態において極めて重要な意味を持つ移民の受け入れは、どのような状況になっているのであろうか。

ドイツへの（からの）人口移動の動きを見ると、1950年代と60年代においては、労働力不足から外国人労働力の募集が行われ、大量の人口流入が見られた。55年12月20日、イタリアとの間で最初の労働者募集協定が締結され、その後、同様の協定がトルコ、ギリシャ、スペイン、チュニジア、ポルトガル、モロッコとの間で締結された。73年には移民の募集は停止されたが、募集停止後はこれらの労働者の家族呼び寄せが人口の流入を引き起こした。80年代と90年代においては、東欧からのドイツ系移民の帰国や、政治亡命者や戦争難民のドイツへの殺到がネットの流入増をもたらした。

こうした動きの下で、59年から98年までの40年間に、約3,000万人がドイツに流入し、同時期に約2,100万人が流出した。その結果、同期間の流入超過は875万人に達した。91年から98年までの8年間で見ると、合計880万人

が流入し、同時期に約580万人が流出した。この間の流入超過は約300万人である。

欧州の中では移民受け入れがドイツに次いで多い英国では、移民の受け入れは同期間に約200万人を上回る程度にとどまっており、欧州の中でドイツが移民の受け入れ数で断然他を引き離している。

外国人労働者の就業状況

次に、こうして流入した外国人労働者は、ドイツの労働市場でどのように位置づけられているのかについて見てみよう。連邦統計庁によれば、ドイツに居住している外国人の数は730万人で総人口の8.9%を占めるが、このうち2000年6月現在で社会保険支払い義務のある職場に就いているのは約200万人である。

連邦統計庁が99年に発表したデータから、84～97年における外国人労働者（トルコ、旧ユーゴ、イタリア、ギリシャ、スペイン）とドイツ人労働者の就業状況を比較してみると、外国人とドイツ人の就業状況にはかなりの構造的な相違が見られる。

84年においては、外国人労働者の70%は未熟練または半熟練労働者として就業していたが、ドイツ人労働者の場合、この比率はわずか16%であった。その後、外国人労働者については、未熟練または半熟練労働者の比率が低下する一方、専門労働者の比率が上昇し、中高級サラリーマンの比率も大幅に増加した。その結果、97年には外国人労働者に占める未熟練・半熟練労働者の比率は51%に低下している。

一方、ドイツ人の平均収入との比較で外国人労働者の収入状況を見ると、外国人労働者の収入は明らかに低い。この理由は、外国人労働者が低い賃金に甘んじているサービス分野への就

業比率が高いことにある。このことは、上述の就業状況の改善が必ずしも収入増加に結びついていないことを示している。

一方、外国人の自営業者は50万人以上の労働者を雇用しており、雇用者として重要な役割を果たしている。70年においては自営業を営んでいる外国人は外国人移住者の2%以下にすぎなかったが、その後、この比率は8.8%にまで高まっている。2000年においては、自営業を営んでいる外国人の数は約28万人であった。これら外国人の大多数（イタリア4万2,000人、ギリシャ2万3,000人、ポルトガル4,500人以上）はサービス部門で活動しており、特にレストラン、小売業が多い。

総合的な移民政策と社会融和政策を提案

以上のようなドイツの人口問題の現状を踏まえ、ドイツの移民政策のあり方を検討してきた政府の諮問委員会は2001年7月、その結果をとりまとめた報告書を発表した。報告書は、人口減に伴う将来の労働力の不足に対処するためには、移民政策と社会融和政策を組み合わせた総合的で戦略的な政策に基づいた移民の受け入れが必要と提案している。

同報告書で具体的に提案されているのは以下のような点である。

【国内労働力の活用】

将来の労働力不足を解消するために現在約390万人いる失業者を優先的に活用する。そのために失業者に対する研修システムを改善する。国外からの移民の受け入れは、失業者の削減を妨げない範囲で計画的に行う。

【移民の受け入れ】

移民の受け入れは、5年以内の短期滞在移民、長期滞在移民、経済や研究部門のトッ

プクラスの従業員、自営業者、などに分けて対応する。移民の受け入れ数は新たに創設される評議会において毎年決定されるが、1年目における短期移民と長期移民の割り当て数は各2万人プラスその家族とし、経済・研究部門のトップクラスの従業員、自営業者、学生の流入には制限を設けない。

【移民のドイツ社会への融和】

移民のドイツ社会へのスムーズな融和はきわめて重要であり、その実現のために、新規移民に対する当初研修を実施し、移民やその家族に対する教育を充実する。

の「当初研修」は成人の新規移民が教育機関や労働市場にアプローチすることを容易にするためのもので、個人別に締結された「融和契約」に基づき最低600時間の研修を行う。この研修のためには、22万カ所の研修所が必要であり、そのための費用として最低で6億1,500万マルク（国と州が半分ずつ負担）が必要である。

の「教育の充実」では、a) 移民の子供に対する幼稚園教育の充実、b) 移民の配偶者等を対象としたドイツ語コースの設置、c) 移民の若者が学業を途中放棄することを防ぐために学校の通常のカリキュラムに第2語学としてのドイツ語の取り入れ、d) イスラム教徒の移民のアイデンティティを守るために学校の授業にドイツ語によるイスラム教の授業の取り入れ、などが重要である。

【受け入れ手続きの簡素化と官庁組織の改変】

労働移民の受け入れ手続きを簡素化する。すなわち、滞在許可と労働許可は1回の決定で賦与されるようにし、申請者は将来、役所の窓口1つに行くだけで済むようにする（「ワンストップ・ガバメント」）。また、1つの役所が移民受け入れ手続きから決定までのすべてを実施する

ために官庁組織を改変する（「主務官庁」）

具体的には、長期移民の受け入れは、難民認定庁から分離して新設する連邦移民融和庁（BZI）が行い、このBZIに連邦上級官庁として移民受け入れと社会的な融和政策を総合的に実施する機能を持たせる。

一方、短期移民の場合は、労働需給の現状把握と移民の持つ職業資格の評価が受け入れ許可を出す際の重要な判断基準になる。このため、短期移民の受け入れ手続きと決定は連邦雇用庁が主務官庁として実施する。

【移民関連法の整備】

前述のような各種の施策を実施するためには、外国人法をはじめとする既存の法律では十分に対応できないため、移民の受け入れと社会融和のための新しい連邦法をつくる。

また、移民に対する国籍の付与は、社会に受け入れられているというシグナルを移民に与えるという点で重要であるが、現行法では出身国の国籍を放棄しなければならないことがドイツ国籍を取得するネックになっている。このため、出身国の国籍を保持したままでドイツ国籍の取得を可能にする新しい国籍法を導入する。

“多民族国家”の成立に向けて

以上のように諮問委員会の報告書は、移民の計画的受け入れという1973年の移民募集停止以来の移民政策の大転換を提案したものとなっている。諮問委員会の報告書の内容を一言で要約すれば、短期移民・長期移民を問わず、受け入れる移民は有資格者を中心とした質の高い移民とし、受け入れた移民は融和政策でドイツ社会への融和を図り、最終的に国籍賦与まで持っていくということであろう。

現在進行中の中・東欧諸国のEU加盟交渉に

おいて「労働者の自由移動」分野で、中・東欧諸国からの未熟練労働者の大量流入を懸念するドイツとオーストリアは7年間の移行措置を設けることを強く主張している。EU加盟交渉におけるドイツなどのこうした主張は、上記の文脈の中でよりはっきりと理解されよう。

また、ドイツは2000年7月に2万人の情報通信技術（IT）専門労働者に特別労働許可証を発行して受け入れるグリーンカード制度を導入し、2001年8月までの1年間にインド、中・東欧諸国などから8,600人のIT技術者を受け入れたが、こうした動きは報告書の目指す政策を先取りした動きとして位置づけられよう。

いずれにしても、人口の大幅な減少を前提とする限り、今後ドイツは移民の計画的な受け入れに踏み切らざるを得ないことは明白であり、その際、諮問委員会の報告書が打ち出した各種施策が実行に移されていくことになると思われる。

ドイツが移民の受け入れを増やすことになれば、移民のドイツ社会への融和が重要な問題になるのも報告書の指摘するとおりである。報告書の勧告するようなきめ細かい社会融和政策を実施すれば、かなりの成果も期待できよう。

しかし、融和問題については報告書の中で取り上げられていないもうひとつの側面も考えてみる必要がある。すなわち、報告書で言及されているのは、あくまでも「移民のドイツ社会への融和」問題であり、その逆の問題は提起されていない。逆の問題、すなわち「ドイツ人の移民に対する心の融和」問題もそれと同程度に、あるいはそれ以上に重要な問題であるように思われる。移民政策と融和政策については、この両面がそろってはじめて“多民族国家”としてのドイツの将来展望が開けてくるのではなからうか。