

III 海外だより

ドイツにおける難民問題について

NLI Investitionen Deutschland GmbH 室山 雅志

「〇〇県××島の海岸に難民が漂着」という様な新聞記事が紙面を賑わしていたのを覚えておられる方も多であろう。元来「島国」という地理的特徴からか、「難民」とは比較的縁遠い関係にあった我が国でも「難民問題」が取り上げられる現在、共産主義の崩壊に揺れる東欧諸国と地理的に近いドイツにおいては、最近特に難民問題が深刻になっている。以下、ドイツにおける難民問題について、その歴史的背景並びに最近の状況を説明したい。

1 難民の種類

①政治難民

政治難民とは本国において政治的に抑圧され、政治的亡命を求めてくる人々を指す。国境において“Asyl”（政治亡命）を希望すれば全て政治難民と見なされ、現在のところ国境で追い返される事はない。1980年代後半以降申請者が増加し、特に最近は急増している。

政治亡命を希望した場合の承認率は5%程度であるが、政治亡命申請者に対しては申請期間中保護があり、これが過度の財政負担を引き起こしている等社会的問題が表面化している。

②経済難民

経済難民とは、本国の経済事情が悪化している

ため、より豊かな生活や職業を求めて流入してくる人々を指す。現在経済難民の新規流入は厳しく規制されており、また以前においても、一種の政治難民として政治的亡命を求めて入国申請をする者が大半を占めていた模様である。経済難民流入の増加は、1960年代後半特に見られた。

この経済難民のうち入国後不法就労者となってきた者も多く、「外国人労働者問題」の要因の一つとして別途論じられてきた経緯がある。

外国人労働者問題とは、「そもそもドイツは第二次世界大戦後の経済復興のために外国人労働力を必要とし、このためにトルコ・ユーゴスラビア・イタリア・ギリシャ等からの労働者の流入を一種の制度として受け入れてきた（ピークは1973年の260万人）。しかしながら、経済が復興し失業問題が懸念されるようになって以来、“ドイツ人の職場を奪う”という意味で長年議論されてきた」問題である。

③旧東独からの移民（東西ドイツの統合前）

ドイツ連邦共和国（旧西独）は「ドイツ民主共和国（旧東独）」という国を承認せず、旧東独からの移住は国内の移住と同様に扱われていた。すなわち少なくともベルリンの壁構築（1961年）前には旧東独からの移住には何の制約もなく、1950年代には移民数が増加した。

④ドイツ国籍取得が可能な難民

ドイツでは血統主義をとっているため、祖先にドイツ国籍を持つ者がいた場合その子孫（独系二世・三世）はドイツ国籍の取得が可能である。かつて、ソ連が経済復興の為にドイツ人を招いた事があり（数百万人に及ぶとの試算もある）、彼らの子孫のうちドイツへの移住を希望する者が1940年代には特に多く見られた。当該移住希望者の受け入れは現時点でも容認されている。

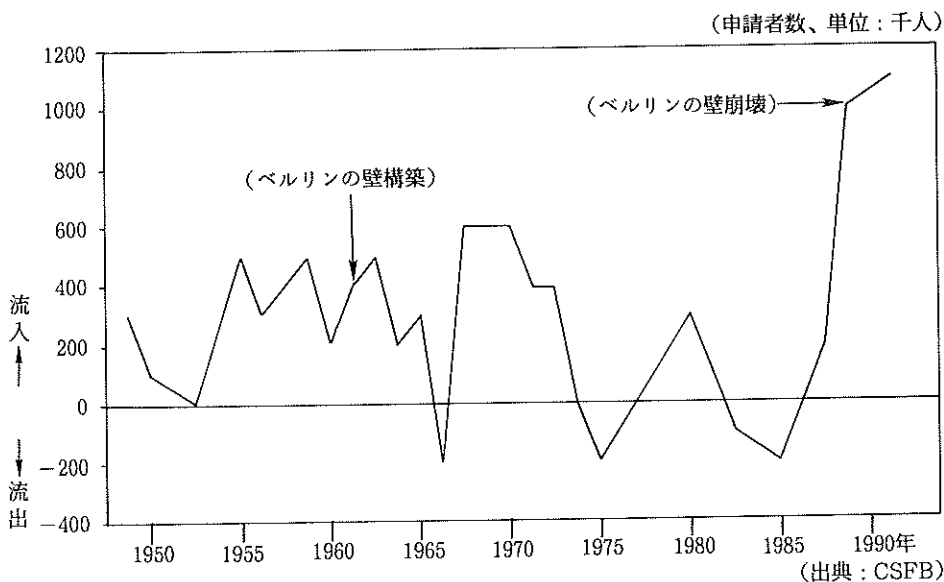
参考迄にこれまでの難民申請者数の推移は図-1の通り。

以上のとおり、「難民問題」については「政治難民」、「経済難民」、「旧東独からの移民」及び「ドイツ国籍取得が可能な難民」の全てを網羅しなければならないが、本稿では最近増加の著しい「政治難民」を特に取り上げて説明したい。

2 政治難民数の推移

表-1の通り、東欧各国からの難民数が格段に多い。特にユーゴスラビア、ルーマニアからの流入が多く、ユーゴスラビアにおいては内戦の激化により本年6月以降急増（5月：2,733人→6月：3,507人→9月：10,668人）、ルーマニアは経済状況の悪化により7月に急増（6月：3,350人→7月：5,566人）しているのが特徴的である。また、総数でも6月には16,554人であったのが7月には22,073人、9月には28,732人と急増している。もっとも、これらの数字はあくまで申請者数であり、実際に政治難民と認められるのは限られている。特に東欧諸国共産主義崩壊後は、本国における政治的抑圧を証明することは困難であり、今後の承認率は益々低下すると思われる。

図-1 ドイツへの難民流入



難民流入が増加した各時代の難民の種類
 1940年代……………ドイツ国籍取得が可能な難民
 1950年代……………旧東独からの移民
 1960年代後半……………経済難民
 1980年代後半以降……………政治難民

表－１ 政治難民数の推移

(1991年、申請者数、単位：人)

	1-3計	4月	5月	6月	7月	8月	9月	計
ユーゴスラビア	5,649	2,862	2,733	3,507	4,743	7,446	10,668	37,608
ルーマニア	4,311	1,911	2,331	3,350	5,566	6,395	4,968	28,832
トルコ	5,460	1,855	1,530	1,746	1,788	2,152	2,144	16,675
ブルガリア	1,471	644	587	799	1,125	1,658	1,831	8,115
イラン	3,279	798	607	509	634	771	591	7,189
アフガニスタン	2,652	762	427	371	634	625	459	5,930
ナイジェリア	1,524	690	785	586	656	861	644	5,746
ベトナム	1,599	613	490	592	710	896	728	5,628
ソ連	1,354	487	445	465	517	610	623	4,501
スリランカ	1,286	479	421	439	633	569	499	4,326
インド	1,383	345	272	429	573	625	495	4,122
レバノン	1,943	418	288	275	306	274	281	3,785
ガーナ	1,208	412	338	348	349	440	345	3,440
パキスタン	1,063	319	174	243	307	506	503	3,115
ポーランド	735	249	167	307	381	478	403	2,720
エチオピア	797	355	326	295	271	309	220	2,573
リベリア	675	271	248	247	276	365	340	2,422
パレスチナ	822	176	116	84	162	141	173	1,674
アンゴラ	526	293	248	149	126	156	128	1,626
ザイール	381	118	88	132	200	331	251	1,501
ソマリア	497	192	123	114	180	236	127	1,469
モロッコ	516	127	141	115	137	222	188	1,446
シリア	622	150	113	79	98	162	106	1,330
イラク	224	84	66	109	164	120	209	976
アルジェリア	447	31	34	38	79	118	160	907
その他共計	44,052	16,015	14,213	16,554	22,073	28,278	28,732	169,917

(出典：ドイツ内務省統計)

3 政治難民増加の原因

(1) 旧東独、ソ連・東欧諸国の変化

①旧東独の変化

東西ドイツの統合前には、周辺各国からの難民は、基本的にまず旧東独に入国し、その後旧西独に移住してきた。これは前述の通り旧東独から旧西独への移動には何ら制約がなかったためであり、ドイツ統一後は直接政治難民として流入してきている。

②ソ連・東欧諸国の変化

東欧諸国では、共産主義の崩壊・自由経済への移行とともに経済混乱・内戦の激化という問題が現れ、難民を多く生み出す要素をはらんでいる。難民数の変化を見ると、共産主義の崩壊と政治難民の増加がほぼ同じペースで進行している。最近では、西欧各国、とりわけ地理的に最も近く経済力のあるドイツへの移住希望者が、政治難民として大量に流入してきている。

(2) 緩い法的規定

ドイツの難民の受入に対する態度は、他の欧州各国に比べて寛大であるとされている。法制面において具体的規定がないことがその一因であると言えよう。難民受入の法的根拠は、基本法（憲法）第16条第2項第2号における「政治的に迫害されているものは、庇護要求権を有する」という規定である。

この法規定の特徴としては、

- ・旧ナチスの迫害に対する反省から、政治的に迫害されている外国人に対しては無条件で救済するという精神がバックボーンにある。
- ・庇護要求権については、1982年制定の庇護手続法があるのみであり、他の法律からの準用は無い。従って、解釈の範囲が非常に大きくなっている。

という点が挙げられる。

(3) 政治亡命申請中の厚い生活保護

前述の庇護手続法によれば、政治亡命申請者は以下のプロセスを経て、承認・却下が決定される。

①政治亡命を申請する外国人は、本人が国境警察官に申請書を提出し、本国において政治的に迫害を受けている理由を説明する。

②申請書はバイエルン州のツイルンドルフにある連邦外国難民受入局に送られ、当受入局が原則として本人から事情を聴取した上で決定を下す。

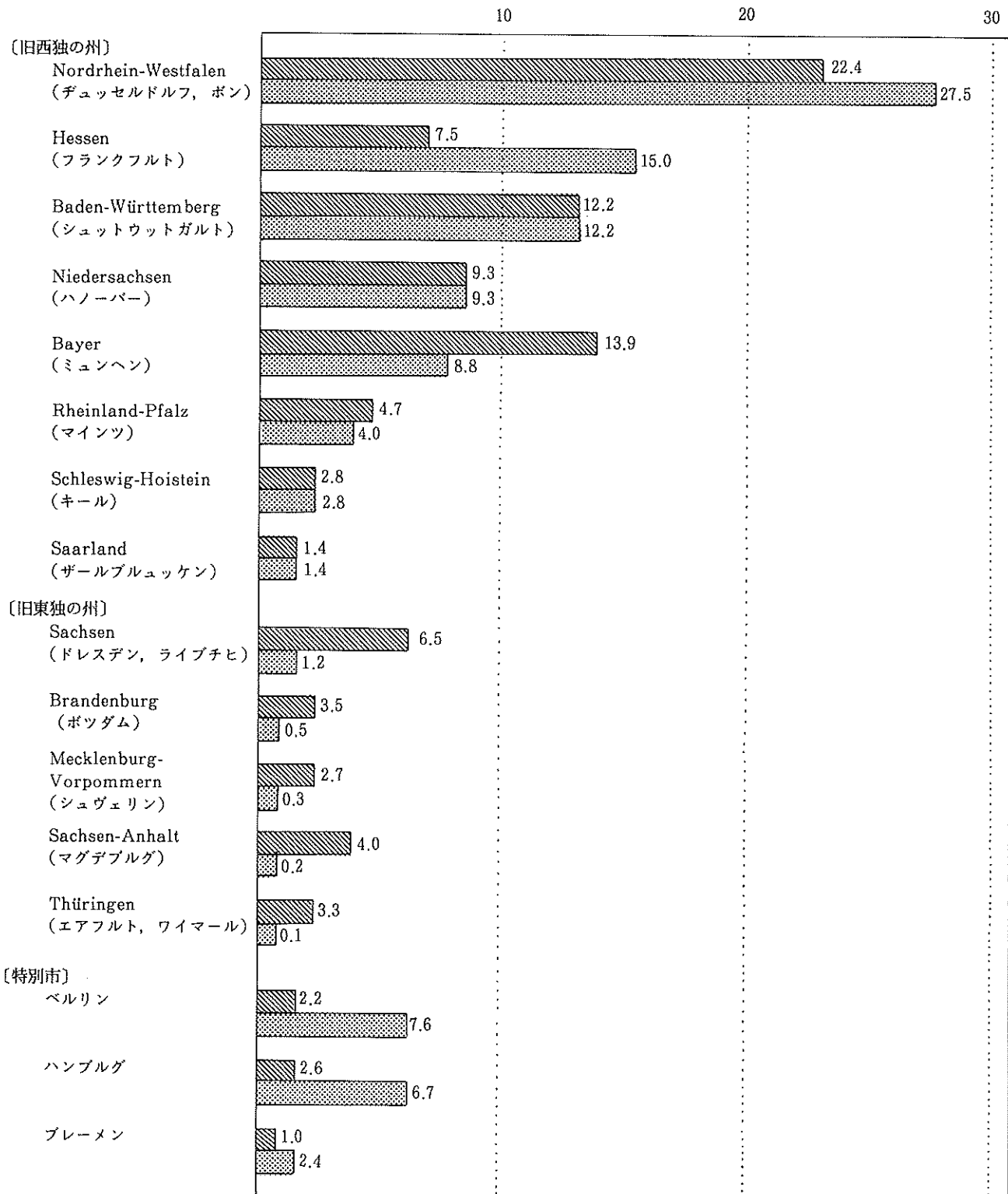
③決定が出るまでの期間、申請者は国内各州・特別市の移民センターに振り分けられ、居住施設が提供される。申請者受入の比率は各州・特別市（旧東独の州を含む）の経済規模に応じて定められている（受入比率については、図-2参照）。

④政治亡命を認める決定が下された場合には、当受入局から期限の定めのない滞在許可が与えられる。

⑤政治亡命が認められなかった場合には国外退去が命ぜられ、本人がそれに従わなかった場合には、強制出国の手段がとられる。



従って、申請者は政治亡命申請中（長い場合は申請から決定迄2年間以上要する）地方政府から居住施設が提供されるばかりでなく、生活保護まで受ける事ができる。これは地方政府の財政負担の問題も引き起こしている（後述）。

図-2 州・特別市間での難民受入比率（単位：％）



() 内は主な都市名

(出典：シュピーゲル誌)

 90年通年
 91年上期
 } 各合計100%

4 政治難民増加がもたらす問題点

(1) 社会的問題

政治難民の増加がもたらす社会的問題については、将来的には不透明であるものの、現在のところ失業者の増加等の問題は起きていない。これは、以下の理由によるものと思われる。

①政治難民の承認数は、全政治亡命申請者の5%程度にとどまっております、人数的には決して大きくない事（1990年は10,000人程度）。

②政治亡命申請中の労働は認められていない事。

③申請が却下された後もドイツ国内にとどまる一部の不法就労者についても、慢性的な労働力不足であるドイツ経済にとりむしろプラス要因となっている事。なお、この点について、ドイツ経済研究所（在ケルン）は以下の通り指摘している。

「1989年初頭以来、ドイツは160万人以上のドイツ系移民・旧東独国民・外国人（政治難民、経済難民）を受入れ、労働機会を提供した。この間、失業者数は45万人減少している。つまり、労働市場に参入した難民が、失業者の雇用機会を悪化させることは無かったのである。これは、難民は職業選択にさほどこだわらず、ドイツの失業者とは競合しなかった事を意味する。」

(2) 財政的問題

前記の社会的問題よりも、財政的問題、つまり地方政府（各州・特別市）の財政負担の問題が深刻である。前述の通り、政治亡命申請者は、各地方政府の経済規模に応じて振り分けられているが、当該申請者の急増に伴い、各州政府・特別市では規定以上の受入を要請されているのが実情のよう

である（例：ブレーメン特別市では毎月165人の受入枠に対して、本年8月は656人の受入を要請された。このため、同市では連邦政府の割当に関わらず受入数に上限を設けることを決議した）。

地方政府は政治亡命申請中の者に対し住居の確保・生活保護の義務があるため、申請者の増加による居住先の不足（ドイツ国内で250万人分のアパートが不足との試算もある）、これに伴う財政負担の増加が問題となっている。また申請から承認・却下までの決定には長い場合は2年以上かかる事、却下の場合には行政地方裁判所に取消の訴訟を提起できる事から地方政府の財政負担問題は長期化する傾向にある。

5 政治難民問題に関する今後の政策

東欧諸国が政治的に不安定である中で今後も政治亡命申請者数は増加するであろうと予想される。そのような状況下において、連邦政府がどのような政策を行っていくかが注目されている。現在連邦議会において議論が行われている最中であるが、連邦政府としては政治難民の受入れを減らす方向で既に合意ができており、今後はその具体策の検討に論点は移っていくと思われる。現段階で議会において検討されている政策は次のように纏められる。

①現行の庇護手続法の強化（対象国の制限・受入数の制限・猶予期間の短縮等）

②包括的な移民法の新たな制定

③基本法（憲法）の改正

以上の内、②、③については各政党から賛否両論が出ているものの、①については賛成が多数を占めている（表-2参照）。①の内容は以下の通りである。

(1)政治亡命容認国の制限

現在、政治亡命を認めている主な国は表-1の25カ国である。この中にはポーランドのように自由主義がかなり進行している国も含まれており、今後は共産主義から自由主義への移行状況を見つつ、政治亡命容認国から除外していく。

(2)受入数の制限

現在は政治亡命を希望してきた者に対し、国境で追い返すことなく全て受け入れてきた。これが前述のとおり地方政府の財政負担問題を引き起こしていることから、今後は各地方政府の受入能力により、申請受付枠を設定する等政治亡命申請者数を制限していく。

(3)猶予期間の短縮

現在は政治亡命が認められずに国外退去命令がでた場合、命令から国外退去までは6カ月間の猶予期間が設けられているが、この期間を短縮する。

〔まとめにかえて〕

難民問題は、世界の難民数が5億人と試算されるほど世界的拡大を見せており、特にドイツにおいては今後更に深刻化する事が予想される。その主な背景に、本文中述べたソ連・東欧各国の政治的、社会的、経済的变化がある。当該諸国では自由主義経済への移行が進むにつれて、例えばILO予測では1992年には2,200万人に達するとされている失業者が発生し、彼らが難民化するとの懸念もある。特にソ連においては、流通システムの不整備に伴う食糧供給問題の悪化等、潜在的に難民を生み出す要因があるのみならず、1993年に予定されている国外渡航の自由化により、ソ連国民の国外流出が今以上に容易になる事が予想される。

EC統合を目前に控え西欧各国で国境を今以上に低くしようという動きが進んでいる現在、ドイツ連邦政府・ドイツ連邦議会がどのような処方箋を提供していくのか、他国の動向も併せ興味のあるところである。

表-2 主要政党の立場

	賛 成	反 対
庇護手続法の強化	CDU/CSU FDP, SPD	
移民法の制定	FDP	CDU/CSU SPD
憲法の改正	CDU/CSU	FDP, SPD

CDU：キリスト教民主同盟、CSU：キリスト教社会同盟
FDP：自由民主党、SPD：社会民主党（野党）