

## 2005年の移民法成立以降に見られるドイツの難民庇護の質的変容

昔農英明（慶応義塾大学大学院社会学研究科博士課程）

キーワード：事実上の難民、滞在許容、経済的自立性

### 1. はじめに

本報告の目的は、近年の「事実上の難民（De-facto Flüchtlinge）」に対する法制度改正が難民の社会的・経済的状況にどのような影響を与えているのかを難民庇護専門家へのインタビュー調査を通じて明らかにすると同時に、ドイツが非移民国から移民国へと変貌を遂げるなかで、これまで難民受け入れを制限してきたドイツの難民庇護政策が、質的にどのように変容しているのかを分析することにある。

これまでの国内外のドイツ難民庇護研究においては、難民庇護申請者の受け入れ政策とそれにとまなう庇護手続き、認定方法の問題がおもな分析の対象であった。そのいっぽうで、「事実上の難民」の問題に関しては、この問題が重要であるにもかかわらずあまり扱われてこなかった。そうした点を踏まえたうえで、本報告では、難民庇護政策により副次的に生じた事実上の難民問題の社会的実態を明らかにする。

ドイツは周知のように、長年堅持してきた「ドイツは移民国家ではない」とする姿勢を改め、公式に移民国家であることを表明するようになり、新たな移民の受け入れと定住外国人の統合を策定する方針を掲げるようになってきた。

他方で、これまで難民の流入・滞在を厳しく制限してきた難民庇護政策においても、近年、大きな変化が見られるようになった。これまで庇護申請を却下され、送還を猶予された事実上の難民はドイツから出国する義務を有するために、彼らがドイツに定住する傾向があっても、その統合を認めない方針を掲げてきた（Kühne und Rübler 2000）。事実上の難民の多くが、6か月ごとに、場合によっては3か月ごとにその滞在の更新を申請しなくてはならない「滞在許容（Duldung）」という不安定な地位にあり、彼らのほとんどが事実上就労を禁止され、基本的に生活に必要な最低限の給付しか受け取ることができないなど社会的に排除されてきた。しかしながら、2006年に開催された連邦および州の内務大臣会議における残留規定（Bleiberechtsregelung）の決定、2007年の滞在法（Aufenthaltsgesetz）の改正、2009年の労働移民管理法（Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz）の制定のなかで、事実上の難民に対し、一定条件のもと滞在許可を交付する規定が設けられ、これまで難民に対して閉ざされてきた労働市場へのアクセスも、漸次、緩和されることになった。

### 2. 難民庇護のアンビバレントな状況

こうしたリベラルな難民庇護政策の実施により、滞在許可を取得し、新制度の恩恵を受けることができた難民がいる一方で、多くの難民は、目下のところ、その法的な恩恵からは排除されている。その要因は、これまで社会・経済的な統合政策の対象とはみなされてこなかった難民に対して、経済的に自立できることを条件として、滞在許可を交付するという方針にある。

例えば、2007年に改正された滞在法の規定によれば、難民は自活できる収入があることなどの、ある一定条件をクリアできた場合に滞在許可を取得できるが、仮にその収入条件をクリアできない場合にも、難民は滞在許可を暫定的に取得できるとした。その場合には2009年末までに社会福祉に依存せず、自活できるだけの収入を得ることができれば、2010年以降も滞在許可を更新できるとした。し

かしながら、難民はこれまで労働市場の参入から排除されてきており、2007年以降、難民への労働市場へのアクセスが緩和されたが、多くが非正規雇用からなる二次的労働市場において職場を見つけることが精一杯とされる。また先行研究が明らかにしているように、少なくない難民が、高度な職業技能資格を有しているが(Kühne und Rübler 2000)、ドイツには出身国で取得した職業技能資格を認める、資格の互換的な制度がないために、外国人は一般的に不熟練・非熟練の労働に付かざるを得ない傾向が強い。こうした難民を取り巻く制度的な障壁により、滞在許可を暫定的に取得した難民の多くが滞在許可を更新するための要件である、自活するための収入を確保できないでいる。

そのため、改正滞在法により滞在許可を取得した難民およそ35000人のうち80%以上の難民が滞在許可を暫定的に得たが、2009年末に滞在許可を暫定的に得た難民のほとんどがその滞在許可を失い、滞在許容の地位に戻ると危惧されている。

さらに今日ドイツで不足する高度職業技術者を確保する目的で作られた労働移民管理法も、事実上の難民の法的地位改善に寄与するものであるとは今のところ言い難い。新法では難民が滞在許可を取得できる要件として、送還を猶予された外国人が、高度な職能技術を要する職種に就業していることを証明できることが必要であるとした。しかしながら、この規定は滞在許容の地位にある難民にとっては、ほとんど実効性のない規定となっている。

### 3. 難民庇護政策の質的変容

ドイツ政府は、ドイツが非移民国から移民国へ転換するという政策方針のもと、移民に対して従来の国民・外国人の二項対立図式に縛られない諸権利の保障を行う一方で、「福祉国家の危機」の観点から、社会福祉に依存せず、経済的に自立した外国人の受入れと統合を促進する政策を策定していると言われている(Bommes 2008; Michalowski 2006)。

近年のリベラルな難民庇護政策はこうした外国人統合政策の基本方針を踏襲している。たしかに難民庇護に関する法制度改正は、難民の人権を一定程度考慮したものではあるが、それ以上に経済的に自立しているか、あるいは有用であるかどうか、難民への滞在許可の交付において非常に重要となっている。こうしたリベラルな傾向が見られる近年の難民庇護政策の問題点を、難民保護に精通するドイツのノルトライン・ヴェストファーレン州にある難民庇護協議会(Flüchtlingsrat NRW)、カトリック教会系の福祉団体であるカリタス(Caritas)、福音主義教会系のデアコニー(Diakonie)などの難民庇護専門家に対して行ったインタビュー(Experteninterview)を通じて分析を試みることにしたい。

#### 参考文献

- Bommes, Michael, 2008, “>Integration findet vor Ort statt<- über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik,” in: Michael Bommes und Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.), *Migrationsreport 2008*, Campus.
- Michalowski, Ines, 2006, “Qualifizierung oder Selektion? Die Dynamiken der Neuformulierung einer Integrationspolitik,” in: Anne Walter, Margarete Menz und Sabina de Carlo (Hrsg.), *Grenzen der Gesellschaft. Internationale Migration und soziale Strukturbildung*, IMIS Schriften 14, Universitätsverlag Rasch.
- Kühne, Peter und Harald Rübler, 2000, *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland*, Campus.