

難民受け入れ国としてのドイツ

法政大学 佐藤 成基

「歓迎」するドイツ

2015年9月5日、EU域内で最初に入った国で難民申請を行わなければならないとしたダブリン協定を破り、ドイツ政府はハンガリーで滞留していた難民の入国を認める決断をした。ドイツのメディアは、ミュンヘン駅に電車で到着した難民たちを歓迎する大勢のミュンヘン市民たちの姿を映し出した。これは難民受け入れに消極的な他のヨーロッパ諸国との対照を際立たせることになった。

現在、2015年にはドイツに80万から100万人の難民の到来が予測されている。これは世界の各国と比べて突出した数字であるばかりでなく、連邦共和国建国以来過去最高だった1992年の44万人（この当時はドイツへの庇護申請者の数は他国を圧倒していた）をも大きく上回っている（表参照）。

このような数字を見る限り、ドイツは他国にまさって難民に「寛容」であるように見える。今回メルケル首相が、「庇護権に上限はない」と述べてドイツの「寛容」な姿勢を打ち出しているのは、軍事力ではなく「ソフトパワー」（環境や人権など）でリーダーシップを握ろうとするドイツの世界戦略と受け取ることもできるだろう。しかし首相の戦略がどうであろうとも、また市民がいかに華々しく難民を「歓迎」しようとも、これだけ大量の数の難民（庇護申請者）に法的地位を認定し、認定期間中の最低限の生活を保障し、その後の定住化を促すためには、ドイツの国家がそれ相応の体制を用意していなければならない。そこで、その受け入れ体制について概観してみたい。

難民の受け入れ体制

①「難民」の認定手続き

まずは誰を「難民」として受け入れるか否かを認定する法的手続きである。ドイツには「政治的に迫害された者は庇護権を有する」とした有名な基本法16a条（1993年まで16条2項）があり、これがドイツの「世界で最も寛容」な（とされる）難民政策を象徴するものとして注目されている。しかしながら、ドイツ政府（西ドイツ時代も含め）はこれまで、この規定を限定的に解釈・運用することにより、むしろ難民の受け入れを制限してきたのである。

ドイツで難民受け入れが問題にされるようになったのは、アジアからの難民が増加し始めた1970年代半ばからである。当時の西ドイツは、外国人労働者の受け入れを停止したばかりで、公的に「非移民国」を標榜するようになっていた。そのようななか西ドイツ政府は、庇護を求めて流入する外国人の数を制限するため「政治的な迫害」の概念を厳格に解釈し、庇護申請者の労働を一定期間禁止し、彼らに与えられる社会給付を削減し、ヴィザの所持を必要にするなどの方策をとった。このような庇護権の限定化は、1993年の基本法16条改訂へとつながっていく。この改訂により、「安全な第三国」を経由して入国した庇護申請者には庇護権は認められないことになった。隣国がすべて「安全な第三国」とされたため、実際に16a条によって庇護権を得られた庇護申請者の数はわずかなものになった。最近10年間をみると、庇護権が付与された者は庇護申請者全体の1%前後に過ぎない（2014年は1.8%）。16a条は現在、実質上ほとんど機能していないのである。

その代わりに機能していたのは、ジュ

ネーブ難民協定だった。ドイツ政府はこの国際協定に従ってかなりの数の難民を「難民」と認定しており、2007年以降その割合は全庇護申請者の10%から30%台にのぼっている（2014年は24.0%）。現在この「協定難民」には16a条での庇護該当者とほぼ同等の権利が与えられおり、両者を含めて「難民」と呼ぶことが多い。しかしこのジュネーブ協定に基づく地位も、基本法改定後の16a条3項の規定により、「政治的迫害のない国」（「安全な出身国」）からの申請には原則認められないことになっている。

庇護申請が却下された難民には国外退去義務が発生する。しかし、彼らにはドイツでの滞在が事実上可能となるような、いくつかの救済的措置が与えられていた。まず彼らには、人道上の（送還されれば死刑や拷問を受ける可能性、健康状態など）ないしは現実的な（パスポート不所持など）理由から、本国送還が行政裁量で差し止められることがあった。このような地位を「黙認」と呼ぶ。「黙認」された「事実上の難民」は、働けない、移動の自由がないなど活動の制限が多く、その法的地位は不安定だが、更新を繰り返すことでドイツでの滞在を延期することができた。また、申請を却下された難民は（弁護士の助力を得て）行政裁判所に不服申し立てをすることもできた。裁判係争中も「庇護申請者」として滞在を許可されたため、裁判が長引けば、その期間事実上ドイツでの滞在を続けることができたのである。

「黙認」や裁判係争中など、こうした法的に不透明で複雑な「グレーゾーン」を含めると、難民がドイツに滞在できる事実上の可能性はかなり高くなる。世界の難民を引きつけてきたドイツの「寛容さ」の実態は、この広いグ

レーゾーンにあったと言えるだろう。実際に庇護申請者が本国に送還される可能性は低い。2014年に出国義務を負っている庇護申請者(15万4191人)のなかで、「黙認」されている者が7割以上で、実際に出国した者は約14%にとどまっている。これはヨーロッパ諸国の中でも最低レベルの割合である。近年、長期間「黙認」の状態にある者に安定した滞在資格が与えられる傾向にはあるが、ドイツにおける難民の多くが、このグレーゾーンの中で滞在を続けている。

② 負担の配分

次にあげられるのは、負担配分の仕組みである。庇護申請者のための収容施設の設置、食費や光熱費、社会給付など、難民を庇護申請者として受け入れるためにはそれ相応のコストが発生する。この負担の配分をめぐるこれまで連邦、州、市町村の間で抗争があったが、現在は州が負担することになっている。ドイツに出国した難民は各州の納税額と人口に基づいて決められた割合(「ケーニヒシュタイン基準」と呼ばれ、毎年変更される)にしたがって割り振られる。さらに各州政府は、それぞれの基準で庇護申請者を州内の郡ないし市町村に配分し、そのコストの一部を負担している。

体育館、旧兵舎、空き地での仮設テントなどに庇護申請者たちを収容する役割を直接担っているのは市町村である。また、「収容力の限界」を訴え、難民制限を要求する声も市町村レベルから上がることが多い。難民受け入れに対する不満や反感を緩和するためにも、全国レベルでの「公平」な負担配分の仕組みは不可欠である。

③ 統合

3つめは難民をドイツ社会に統合のための体制である。すでにドイツでは2005年の移民法により、滞在資格を持つ全ての外国人に対し、ドイツ語とドイツ社会のルール・歴史を教える「統合コース」が、連邦政府の負担で全国各地に設置されている。統合コースの受講は彼らにとって権利であるとともに、義務にもなっている(滞

在資格の延長や帰化申請の際に修了証が求められる)。難民・庇護該当者の地位を得ていない外国人はこの統合コースを受講することはできないが、近年は彼らの統合をより迅速に実施するため、庇護申請者にも別枠でドイツ語コースが設置されるようになってきている。

難民受け入れという「挑戦」

「われわれは成し遂げる」と述べ続けるメルケルの「寛容」な政策は、10月に入って連立与党内からも厳しく批判を受けるようになった。100万人近く(あるいはそれを超える)庇護申請者の到来は、これまでの難民受け入れ体制にも大きな圧迫となっているのである。

認定手続きに関しては現在、その迅速化が強く求められている。そのために連邦政府が州政府との合意のもとで試みようとしているのは、第一に特に「安全な国」とされるバルカン諸国からの難民(約3割をしめる)と内戦状況にある中東諸国からの難民を出身国において分別し、特に「安全な国」からの庇護申請者の手続きを迅速化することである。第二に、庇護申請を却下された難民を可能な限り迅速に本国に送還することである。これにより、先に述べた「グレーゾーン」は縮小されることになるだろう。

受け入れ負担に関しては、すでに「過重負担」「限界の超過」といった声が全国の市町村や州から上がり、連邦に財政的援助を求めている。連邦政府は税収の配分方法を修正して州の難民収容負担の軽減をはかろうとしているが、財源それ自体の限界もあり、増税の可能性も議論されている。となれば、国民の反発も高まることになるかもしれない。

統合の問題については、滞在資格を得る可能性の高い庇護申請者に対して統合コースの受講を認め、彼らの「できるかぎり早い統合」を目指すことになっている。近い将来統合コースの拡充、ドイツ語教師の増員が求められることになるだろう。

このように現在、大量の難民の到来に対して現実的な対応が緊急に求められている。多くの主要政治家が口にするように、これはドイツにとって1990年の再統一以来の大きな「挑戦」である。

表：庇護申請者数の推移

□ 10万人以上

年	人
1971	5,388
1972	5,289
1973	5,595
1974	9,424
1975	9,627
1976	11,123
1977	16,410
1978	33,136
1979	51,493
1980	107,818
1981	49,391
1982	37,423
1983	19,737
1984	35,279
1985	73,832
1986	99,650
1987	57,379
1988	103,076
1989	121,315
1990	193,063
1991	256,112
1992	438,191
1993	322,599
1994	127,210
1995	166,951
1996	149,193
1997	151,700
1998	143,429
1999	138,319
2000	117,648
2001	118,306
2002	91,471
2003	67,848
2004	50,152
2005	42,908
2006	30,100
2007	30,303
2008	28,018
2009	33,033
2010	48,589
2011	53,347
2012	77,651
2013	127,023
2014	202,834
2015, 1-9月	303,443

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Aktuelle Zahlen zu Asyl (September 2015) および Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asyl in Zahlen, 15. Auflage (2006) をもとに作成