慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	非移民国から公式の移民国家へ：ドイツの移民政策におけるパラダイム転換か?
Sub Title	From a Non-immigration country to an immigration country : a paradigm shift in German immigration policy
Author	昔農, 英明(Sekino, Hideaki)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2011
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.104, No.3 (2011. 10) ,p.441(89)- 465(113)
JaLC DOI	10.14991/001.20111001-0089
Abstract	近年ドイツは事実上の移民国家から公式の移民国家へと転換したが, このことが, 法制度的な側面だけではなく, その政策方針の内実においても変化したことを意味するのかどうかを本稿において検討した。その検討の結果, 近年策定されたドイツの移民受け入れ, ならびに, その統合政策は, 国内労働市場の保護とドイツ社会の持続的変容の抑制という労働市場政策ならびに内国秩序管理政策を重視する政策方針に基づいている点を明らかにし, 現在のところ, 政策のあり方はこれまでとは必ずしも大きく変化するものではないことを論じた。 Recently, although Germany has shifted from a defacto immigration country to an official immigration country, this study verifies whether this phenomenon is not limited to legal system aspects and signifies a factual change in policy direction. As a result of this investigation, Germany's recently formulated acceptance of immigrants, as well as its integration policies, reveals that they are based on the protection of the domestic labor market and labor market policies, such as suppression of continuous change in German society, as well as policy directions placing importance on domestic order management policies. Moreover, this study argues that, presently, the state of policies will not necessarily change greatly from what it has been.
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20111001-0089

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

非移民国から公式の移民国家へ―ドイツの移民政策におけるパラダイム転換か?―
From a Non-Immigration Country to an Immigration Country –A paradigm Shift in German Immigration Policy–

昔農　英明(Hideaki Sekino)

近年ドイツは事実上の移民国家から公式の移民国家へと転換したが，このことが，法制度的な側面だけではなく，その政策方針の内実においても変化したことを意味するのかどうかを本稿において検討した。その検討の結果，近年策定されたドイツの移民受け入れ，ならびに，その統合政策は，国内労働市場の保護とドイツ社会の持続的変容の抑制という労働市場政策ならびに内国秩序管理政策を重視する政策方針に基づいている点を明らかにし，現在のところ，政策のあり方はこれまでとは必ずしも大きく変化するものではないことを論じた。

Abstract
Recently, although Germany has shifted from a defacto immigration country to an official immigration country, this study verifies whether this phenomenon is not limited to legal system aspects and signifies a factual change in policy direction. As a result of this investigation, Germany's recently formulated acceptance of immigrants, as well as its integration policies, reveals that they are based on the protection of the domestic labor market and labor market policies, such as suppression of continuous change in German society, as well as policy directions placing importance on domestic order management policies. Moreover, this study argues that, presently, the state of policies will not necessarily change greatly from what it has been.

「三田学会雑誌」104 巻 3 号（2011 年 10 月）

非移民国から公式の移民国家へ

——ドイツの移民政策におけるパラダイム転換か？——*

昔　農　英　明

（初稿受付 2011 年 6 月 16 日，
査読を経て掲載決定 2011 年 10 月 19 日）

要　　旨

近年ドイツは事実上の移民国家から公式の移民国家へと転換したが，このことが，法制度的な側面だけではなく，その政策方針の内実においても変化したことを意味するのかどうかを本稿において検討した。その検討の結果，近年策定されたドイツの移民受け入れ，ならびに，その統合政策は，国内労働市場の保護とドイツ社会の持続的変容の抑制という労働市場政策ならびに内国秩序管理政策を重視する政策方針に基づいている点を明らかにし，現在のところ，政策のあり方はこれまでとは必ずしも大きく変化するものではないことを論じた。

キーワード

移民国家，移民法，高度人材，選別的政策，労働市場政策，内国秩序管理政策

1. はじめに

ドイツは近年まで「事実上の移民国家」であったにもかかわらず，長年「非移民国」としての公式見解を表明してきたが，近年これを改め，移民国家型の法政策を策定し，「移民国家」であることを正式に宣言するようになった。こうした政策転換をどのように評価するのかについては，ドイツ国内外において，多くの研究者が論じており，その論点は極めて多岐にわたるが，代表的な見解は次のようなものであろう。

ドイツ移民史研究のパイオニアであるクラウス・バーデ（Klaus J. Bade）らは，今回の移民法の制定が極めて遅きに失した政策変化であるとしながらも，ドイツが移民の受け入れと定住を適切に管理しうる法的・制度的な手段を持った公式の移民国家となったことを全般的には評価している。(1) バーデらは，「非公式の移民国」と「公式の移民国」という定義的な区分を示し，前者を入移民が出

＊　移民政策とは，移民の受け入れと，その統合の 2 つを包含する政策を意味している。

（1）　Klaus J. Bade und Jochen Oltmer, “Mitteleuropa. Deutschland,” *Enzyklopädie: Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München, hrsg. v. Klaus J. Bade, Pieter C. Emmer, Leo Lucassen und Jochen Oltmer, 2007, 168–169.

移民よりも恒常的に超過しており，受け入れ国に長期的に定住する移民が客観的にも存在し，また移民自身においても，そうした自己認識が存在しているにもかかわらず，政府側は移民国としての公式の見解を示さず，正規の移民法制と移民政策が欠如している国家とし，後者の「公式の移民国」を，多くの移民が定住している事実に基づいて移民法政策が策定されている国家とした。そのうえで，バーデらは，ドイツは遅くとも 1980 年代初頭には，法的条件を除いて，社会的・文化的にはすでに非公式の移民国であったとし，公式の移民国となるための法的諸条件に関しても，1990 年の外国人法の改正，1999 年の国籍法の改正，さらに 2004 年の移民法の成立をもってクリアするに至ったと論じた。

同様に，ドイツの社会学者ミハエル・ボンメス（Michael Bommes）も，1980 年代後半以降から今日にかけての移民政策に関する法的・制度的な変化を「正常化のプロセス（Normalisierungsprozess）」であると評価している[(2)]。ただこの「正常化のプロセス」は，ボンメスによれば，経済のグローバル化と福祉国家の再編を背景として生じており，彼は，移民の受け入れと統合は，個々人の統合能力に応じて，選別的に実施される側面も有する点を指摘した[(3)]。

また政治学の立場から，現代ドイツの移民問題を論じた近藤潤三も，バーデらの見解と同様に，近年のドイツの政策変化を好意的に評価している[(4)]。近藤は，この政策転換により定住外国人と新規の移民が，ドイツの市民として受け入れられ，統合される可能性が高まると同時に，これまでの「多文化主義か非移民国か」という不毛なイデオロギー対立が弛緩し，与野党が歩み寄ることによって移民国家ドイツの現実を直視した，よりプラグマティックな移民政策が提示されるようになったと，移民政治のあり方も質的に変化したことを指摘した。

他方で，ドイツ移民史，社会史を専門とする矢野久は，主に 1950 年代から 70 年代のドイツの外国人政策を実証的に検討して得られた知見から，上記の先行研究における移民国家ドイツの近年の政策転換を「正常化のプロセス」と捉えることに対して批判的見解を示している。矢野は，戦後ドイツの外国人政策は「国家の側がドイツ社会の基本構造を保持し，保護する観点から外国人を眺め，その外国人法を展開してきたと考えられる」とし[(5)]，そうした基本構造は，ドイツの国内労働市場の保護政策と内政ないしは内政秩序政策によって支えられたものであると主張した[(6)]。

そのため，矢野は，長年にわたり労働市場政策と内国秩序管理政策を重要視する政策方針が掲げ

（2） Michael Bommes, “Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland zwischen institutioneller Anpassung und Abwehr,” *Migrationsreport 2006*, hrsg. v. Michael Bommes und Werner Schiffauer, Frankfurt am Main, 2006, 9.

（3） Ebd., 9–29. 久保山亮も Michael Bommes と同様のことを指摘している。久保山亮「ドイツの移民政策」小井土彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店，2003 年，117–178 頁。

（4） 近藤潤三『移民国家としてのドイツ』木鐸社，2007 年。

（5） 矢野久『労働移民の社会史』現代書館，2010 年，250 頁。

（6） 同上書。

られてきた経緯から，ドイツが公式の移民国であることを認め，それに伴う法政策を策定したとしても，それがこれまでの国民と外国人との関係を根本から変えることに直結するものになるとは言えないと主張した。

矢野は，とりわけ近藤が，歴史的観点からドイツが外国人を統合の対象としてどのように位置づけてきたのか，またドイツの移民国家の転換とその現状をどういった立場からどのように批判的に検討したいのか，その視点が必ずしも明確ではないと指摘している[(7)]。この指摘は重要である。というのも私見では，上記先行研究は，たしかに移民国家ドイツの「正常化のプロセス」を楽観的に捉えているわけではないものの，ドイツの近年の政策転換を批判的に分析するという視点が必ずしも十分とは言えず，とりわけ近藤は，移民国家ドイツを考察するうえで鍵となる「平行社会」や「統合」といった概念を，それらがドイツにおいてどのような政治的な文脈の中で議論され，使用されているのかを批判的に検討せずに用いている感が否めないからである。

また移民国家への一連の転換を「正常化のプロセス」と捉えることは，正しい判断であるにしても，こうした転換が，従来のドイツ人対外国人との間の経済的，社会的，文化的な不平等性の是正につながりうるものであるのか，もしくは新たな不平等性が再生産されることになるのかという点については，なお慎重に検討されなくてはならない。つまり，このような政策転換を分析する際には，マジョリティ・マイノリティ問題における非対称的な権力関係を視野に収めておくことが不可欠となるからである。もとより，マジョリティとマイノリティの関係を二項対立的に捉えることは，現実を極めて単純化するだけではなく，そうした関係性を固定的に捉えることにつながる問題点がある。ドイツ国内では，移民や難民に対する不当な差別に反対し，彼・彼女らの地位改善を訴えている多くのドイツ人が存在することも事実である[(8)]。それにもかかわらず，マジョリティ側の移民政策策定の論理を明らかにすること，とりわけキリスト教民主同盟（以下 CDU）・キリスト教社会同盟（以下 CSU）などの保守派の議論を中心に，その議論がはらむ問題性を指摘することは極めて重要である。それは以下の 2 つの理由による。

第 1 に，現政権与党である CDU・CSU の政治的影響力の大きさである。ドイツでは政策形成においてさまざまなステーク・ホールダーが関与することにより，各党派の主張がすりあわされた政策が生み出される傾向にあるとされる。ただそうした中でも，現政権与党である CDU・CSU 等の保守派の政策形成に与える政治的な影響力は極めて大きい。また近年のドイツの移民政策に関する政治的な動向を見てみると，移民政策は保守派の主張に沿うような形で策定される傾向を強めている。第 2 に，保守派が唱えるリベラルな政策において見られる非リベラルな問題点を詳細に分析す

---

(7)　同上書，252 頁。

(8)　その 1 つの事例として，ドイツではキリスト教徒の教区市民による難民保護活動が行われている。それについては，例えば，以下を参照されたい。昔農英明「「ワイルドゾーン」の「民主化」に向けて――ドイツ市民による難民保護活動の事例分析」『年報社会学論集』23 号，2010 年，71–83 頁。

る必要がある。わが国では，保守派の移民統合に関する議論の問題点として，保守派の政治家が唱える主導文化論争が挙げられるが，保守派の政治家が唱える中立的な価値の順守を基本とする移民政策の方針においても，重大な問題点が確認できることにも注目し，分析する必要がある。

以上の2つの点から，保守派による移民政治の議論の中身を検討することは，政策方針の内実を明らかにするうえで不可欠であると考える。

以上の点をふまえたうえで，本稿では，連邦レベルの政治討論，各党の政策方針を分析することを通じて，ドイツが主に2000年代以降において，移民の受け入れと統合に対してどのような政策対応を行おうとしているのか，移民国家ドイツの政策方針の内実を明らかにする。

本稿の結論を先取りして言うならば，たしかに，ドイツは，近年，公式に移民国家へと転換し，移民国型の法政策を導入するようになったが，他方で，ドイツの移民政策の政策方針の内実を見てみると，労働市場政策ならびに内国秩序管理政策の2つのファクターが移民政策の柱となっており，移民受け入れと統合は，選別的かつ制限的に行われている。したがって，ドイツの移民政策においては，とりわけ戦後ドイツの外国人政策が歴史的に労働市場政策と内国秩序管理政策との2つの政策方針によって成り立っていたとする矢野の指摘した側面が，今日においても連続しているということが明らかである。

以下，本稿では，まず第2節において，成立した移民法の中身，ならびに，移民法制定への経緯を概略的に説明する。つづく第3節においては，移民受け入れに焦点を合わせ，各政党の政策方針の異同を検討し，移民受け入れの政治上の議論において確認できる移民受け入れの論理を明らかにする。最後に第4節では，前節で検討した移民受け入れの論理をふまえたうえで，移民の統合の基本方針を明らかにする。

2. 移民法の制定に向けて

2–1　移民法の中身

移民法の成立の経緯ならびにその政治上の議論を検討する前に，移民法の中身を確認しておく。本稿は移民法の中身を検討することが主目的ではなく，またそうした中身に関しては，すでに先行研究が明らかにしているので，ここでは要約的にその中身に触れておくにとどめる。[(9)] 2004年7月9日に成立し，2005年1月1日に施行された移民法[(10)]は，国籍法，庇護手続法などのさまざまな法律の

(9)　移民法の概要は，Bundesgesetzblatt; Günter Renner, “Das Zuwanderungsgesetz: Ende des deutschen Ausländerrechts?,” *IMIS-Beiträge*, Vol.27, 2005, 9–24; Norbert Cyrus and Dita Vogel, “Germany,” *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue*, eds. by Jan Niessen, Yongumi Schibel and Cressida Tompson, Brussels/Düsseldorf, 2005，近藤，前掲書，久保山，前掲書を参考にした。

束の総称であり，そのうちの 1 つが外国人の出入国，滞在管理を行う滞在法（Aufenthaltsgesetz）である。同法はこれまでの外国人法に置き換わって成立したものである。

滞在法では，これまでの滞在許可に関する法制度が再編されて，5 種類の滞在資格が期限付きの滞在資格（befristete Aufenthaltserlaubnis）と無期限の滞在資格（unbefristete Niederlassungserlaubnis）の 2 種類に集約された。またこれまでの滞在許可と労働許可の 2 種類の許可も一本化された（いわゆるワンストップ・ガバメント）。加えて，こうした 2 種類の滞在資格は，滞在目的に応じて交付されることになった。その目的とは，以下の 4 項目にわたるものであった。

第 1 が，教育目的に応じた交付（滞在法 16–17 条）であり，卒業後求職のための 1 年間の滞在許可証を交付する規定（同法 16 条）などが設けられた。第 2 が，就業目的に応じた交付（同法 18–21 条）であり，高度人材の受け入れ規定（同法 19 条）や，自営業者の受け入れ規定（同法 21 条）が設けられた。第 3 が，人道目的の交付規定（同法 22–26 条）であり，窮状ケースのための滞在許可証の交付（同法 23a 条），滞在法 60 条により規定された非国家主体による迫害[(11)]，ジェンダー特有の迫害を受けた外国人に対する滞在許可の交付ならびに国外退去を猶予された外国人への滞在許可証の交付（同法 25 条）などが規定された。第 4 が，家族呼び寄せ目的の許可証の交付規定（同法 27–36 条）である。

受け入れに関する規定に加えて，統合規定（同法 43–45 条）も設けられ，語学講習（600 時間）ならびにオリエンテーション学習（30 時間[(12)]）を内容とする統合講習が実施されることになった。さらにセキュリティ対策として，国外退去強制命令の規定（同法 58a 条）が設けられたことに加えて，組織再編として，連邦難民認定庁が，難民認定と統合講習の実施・開発を主な任務とする連邦移民難民庁に置き換えられた。

2–2　移民法案提出までの経緯

先行研究ですでに明らかにされているように，統一前後のドイツは，公式上は非移民国であったにもかかわらず，実際には難民などの多くの外国人の流入に直面した[(13)]。こうした点からもわかるように，ドイツはすでに事実上は移民国家であり，現実の人の流れに合致した移民政策を策定することが不可欠であった。しかしながら，連邦政府は，そうした政策を策定することを拒み続け，それどころか，難民問題を基本法の庇護権規定の改正[(14)]によって処理し，移民法を制定する必要性をうや

（10） 正式名称は，「移住の統制および EU 市民，外国人の滞在と統合の規制に関する法律（Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionbürgern und Ausländern）」である。

（11） 非国家主体による迫害とは，反政府ゲリラやテロ組織などの国家機関に属さない主体による迫害のことを言う。

（12） ただし，2007 年の制度改正により授業時間は 30 時間から 45 時間に拡大された。

（13） 近藤潤三『統一ドイツの外国人問題――外来民問題の文脈で』木鐸社，2002 年。

むやにしてしまっていた。

1993 年の基本法庇護権規定の改正を境にして，難民申請者のドイツへの流入は大幅に減少し，外国人問題は解決されたかのようにも見えた。しかしながら，依然として解決されていない定住外国人への二重国籍付与の問題などの外国人統合の課題，また移民法制定という課題は積み残されたままであった。[15]

基本法の庇護権規定改正以降において，定住外国人の統合問題と移民法制定という 2 つの政策課題は，「移民国（Einwanderungsland）」と「多文化社会（multikulturelle Gesellschaft）」をキーワードとして盛んに論議されるようになった。特に 1993 年のゾーリンゲン事件[16]以降，リベラル左派政党，教会，連邦外国人問題特別代表らが，新たな移民受け入れと定住外国人の国籍付与の容易化を強く主張するなど，移民国，多文化主義論争は活発となるかのようにも見えた。しかしながら，東西統一直後から続いていた経済の好況も束の間のものとなり，ドイツ経済はその後，急速に低迷した。1994 年には，国内経済は戦後最低と言われるほどに落ち込んだ。失業率が上昇し，移民法を制定するためのコンセンサスを得るまでには至っていなかった。[17]

ところが，2000 年に現行教育システムの不備により，ドイツ国内における IT 技術者の人材不足が明らかになった。連邦政府は，経済界からの圧力によって，ドイツ国外から IT 技術者を受け入れ，そうした外国人に 5 年間の労働許可を与える「グリーンカード制」を設けた。このグリーンカード制の導入により，にわかに移民受け入れ論争が再燃した。そうした中，シュレーダー政権は，移民法の制定を具体的な政策議題に乗せ，連邦内務省内に，CDU 所属で連邦議会議長を務めた経歴があるリタ・ジュスムート（Rita Süssmuth）を委員長とする移民委員会（Zuwanderungskommission）を設けた。

2001 年 7 月に出された移民委員会の報告書は，[18] 冒頭「ドイツは移民を必要としている」という出だしで始まるように，ドイツは経済のグローバル化と少子高齢化・労働生産人口の減少により，人口政策的，および労働市場政策的な観点から移民が必要であると指摘した。同報告書では，1954 年

（14） ドイツではナチズムの歴史的な過去の反省により，基本法（憲法にあたる）の中で，政治的な迫害を受けた外国人に庇護の請求権を認める規定を設けていたが，1970 年代以降，申請者が急増したために，1993 年に申請者の流入を抑制するための法改正を行った。

（15） Thomas Faist, “How to define a Foreigner? The Symbolic Politics of Immigration in Germany Partisan Discourse, 1978–1992,” *West European Politics*, Vol.17 (2), 1994, 50–71.

（16） ゾーリンゲン事件とは，1993 年にノルトライン・ヴェストファーレン州ゾーリンゲン市において，ドイツ人の若者がトルコ人家族の居住する住宅に放火し，これにより 5 人が焼死した事件のことである。

（17） Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München, 2001, 322–330.

（18） Unabhängige Kommision, “Zuwanderung”, *Zuwanderung gestalten. Integration fördern*, Berlin, 2001.

から今日にかけてドイツに3,100万人のドイツ人と外国人が流入し，2,200万人がドイツを去ったことからも，ドイツは長年にわたって移民国家であったのは事実であると指摘し，「ドイツは移民国家ではない」というドグマは，移民および統合政策の基本指針として不適格であり，その転換を図ることが不可欠であるとした。(19)

また，経済的な観点からの労働移民の受け入れ政策に関しては，追加的な雇用機会を創出し，労働市場の需給関係に適合するような質を重視した受け入れを行うことを目標とし，そのために高度人材の流入を積極的に行うべきであると指摘した。他方で，それ以外の低資格移民に関しては，季節雇用労働者を除いて受け入れは考慮されないとした。国内労働市場に適合的なフレキシブルな労働移民受け入れの目玉となったのがポイント・システムであった。(20)

さらに統合政策の方針として，移民の有する多様な文化を尊重すると同時に，移民がドイツ人と同等に社会に参加できるように支援すること，ドイツ語の習得ならびに法令と憲法の順守を強化することが掲げられた。(21)

オットー・シリー（Otto Schily）連邦内務大臣（社会民主党：以下SPD）は，この移民委員会の答申に基づいて，2001年8月に，移民法に関する内務省案を発表し，与野党との協議を開始した。同年9月には政府案を決定し，2001年11月に同法案を連邦議会に提出した。次節では，移民の受け入れに関する各党の見解の異同を整理し，移民受け入れ政策のありようを検討する。

3. 移民受け入れ政策の中身

3–1　選別的な移民受け入れ政策の策定

SPDと同盟90／緑の党（以下，緑の党）の両党は，2001年11月8日に，共同で移民法案を連邦

---

(19) Ebd., 1.

(20) ここで言うポイント・システムとは，具体的には，以下のようなシステムのことである。受け入れの対象となる移民のタイプは，2つのタイプが議論された。一方は，入国当初から永住を許可される移民のタイプであり，もう一方は，期限のある滞在資格から無期限の定住資格へと滞在資格が変更できる移民のタイプである。前者の対象となるのは，専門技術者，自営業者，経済・学問領域で先駆的な業績をあげている人である。後者は，ドイツの労働市場において不足する人材などである。これらの受け入れにおいては，双方の移民のタイプとも，受け入れの年間上限数が定められ，受け入れの選抜基準としてポイント・システムが利用される。ポイント・システムでは，年齢，学歴，職歴，ドイツ語能力，ドイツでの滞在経験などのファクターが点数化され，100点を満点として評価がされる。その点数をもとに該当する移民を受け入れるかどうかが決定される。さらには，ポイント・システムは，移民が期限つきの滞在資格から無期限の滞在資格へ移行する際の判断材料としても利用される。当初の移民法案では，移民委員会の答申に基づくポイント・システムが盛り込まれていた。しかしながら，後述のように，2003年の移民法制定の議論の中で廃止されることになった。2005年施行の移民法は，当初考えられていた移民法よりも受け入れのタイプを限定した内容を持つ移民法に後退した。詳しくは，Ebd., 94–101。

(21) Ebd., 2.

議会に提出した。[22] 同年 12 月の連邦議会における同法案の審議において，シリー連邦内務大臣は，法案が主に 4 つの項目からなるものであることを指摘した。第 1 に，同法案は，移民のよりよい「管理」と「制限」を可能にするものであり，第 2 に，ドイツ固有の経済的な利害に合致する受け入れ，第 3 に，国際法上ならびに基本法上，人道的義務を忠実に履行するための受け入れ，第 4 に，他国からやってきた人々のよりよい統合を行うための規定を持つものである点を強調した。[23]

シリーは，同法案の目的が，まずは「移住者の制限（Begrenzung von Zuwanderung）」にあることについて触れ，「制限」なくしては移住者の「管理（Steuerung）」に取り掛かることはできないと，法案の目的が，なによりも移民の「制限」と「管理」にある点を強調した。そのうえで，シリーは，ドイツ連邦産業連盟とドイツ商工会議所連合会だけではなく，労働組合，すべての経済団体が移民法の制定を要求しており，グリーンカード制が，約 1 万人の高度人材の受け入れにより，約 2 万 5,000 から 3 万の追加的な雇用を生み出しているという点で，移民受け入れが，ドイツの国内労働市場を取り巻く状況の悪化ではなく，その改善につながるものであると指摘した。[24] このようにシリーは，移民の受け入れにおいては，経済政策的，労働市場政策的な観点を考慮に入れると同時に，管理と制限に重点を置くべきだとした。

連邦政府が「管理」と「制限」の 2 つの点を強調したのは，同法案の第 1 条に「外国人の入国（省略）の促進」と明記されており，この点について，野党が政府法案の中身を批判すると予想されたからであった。実際，野党は政府法案の中身と政府の政策意図とは矛盾していると批判した。CDU 所属で当時連邦副院内総務の職にあったヴォルフガング・ボスバッハ（Wolfgang Bosswach）は，政府与党の移民法案は，表題とは異なり，高度人材だけではなく，それ以外の労働移民の流入に加えて，人道的な観点からの難民や家族移民のさらなる流入につながるものとなり，法案は政府与党が主張するような数の制限ではなく，むしろ拡大を目的とするものであると主張し，政府法案に賛同することはできないとした。ボスバッハは「ドイツは古典的な移民国家ではなく，その歴史的，社会的な事実からそうなることもできない」として，ドイツは包括的な形で移民・難民を受け入れるようなアメリカ，カナダ，オーストラリアなどの移民国家とは異なると主張した。[25]

CDU・CSU 側が移民の受け入れに否定的であったのは以下の理由があった。ボスバッハによれば，1973 年当時ドイツには 400 万人の外国人が居住し，このうち 260 万人の外国人が社会保障費用支払い義務のある就業に従事していた。ところが，今日人口は 730 万人に増加したにもかかわらず，社会保障費用支払い義務のある就業従事者はおよそ 200 万人であるにすぎないのであり，この主要な原因は家族呼び寄せにあるとした。そしてボスバッハは，1973 年から今日にかけて，外国人失業

（22） Bundestag Drucksache（以下 BT-Drs.）14/7387.
（23） Bundestag Plenarprotokoll（以下 BT）14/208, 20510.
（24） BT 14/208, 20512.
（25） BT 14/208, 20515.

者の割合は自国民の2倍に増加し，社会給付を受給する外国人の割合に至っては3倍にのぼるとした。ドイツ国民の大多数がそのような政治を拒絶し，およそ3分の2が，より多くの移民が来ることを望んでいないとした[26]。したがって，ボスバッハは，我々は新たな移民を呼び寄せるのではなく，すでにドイツに定住している移民の統合のみが必要だと強調し，ドイツ国民を含めた職業あっせん，再教育，資格取得の促進を行うことが先決だと主張した[27]。

「移民の無制限の拡大がもたらされる」ないしは「移民・難民＝福祉の負担」とする論法は，これまでもとりわけ CDU・CSU の政治家の間で幾度となく繰り返し用いられてきた。これに対してシリーは，野党 CDU・CSU は制限ではなく，「移民の流入阻止（Verhinderung von Zuwanderung）」をもくろむものであると懸念を表明し[28]，また他の与党議員も CDU・CSU の議論の手法は，移民問題を政治的に利用し，ドイツ国民の不安と誤解をいたずらにあおりたてる，ポピュリズム的な論法であると批判し，CDU・CSU はいい加減に扇動的な議論から抜け出ることが必要ではないかと論じた[29]。

このように CDU・CSU 側は，移民受け入れに反対の姿勢を示したものの，もっともそのことはすべての移民を受け入れないことを意味するものではなかった。ボスバッハらは，CDU・CSU の政治家たちが 1980 年代から 1990 年代初頭の基本法の庇護権規定の改正に関する連邦議会の討論において再三にわたって繰り返した「ドイツは移民国家ではない」という従来の公式見解を表明したのではなく，ついにドイツが「古典的な移民国家」とは異なる新たな種類の移民国家となっている点を認めた。この点は，これまでの CDU・CSU の移民受け入れに関する見解とは大きく異なるものであった。ボスバッハは CDU・CSU が政策目標として掲げる移民受け入れの姿勢を次のように指摘した[30]。

> もちろん我々が「もっとも賢い頭脳（die klügste Köpfe）」をめぐる世界的な競争に参加しなくてはならないことは正しいことです。特別な学術的資格や職業的な能力を持ったトップクラスの外国人も，ここドイツで働くように我々が努めなければ，我々は損失を被ることになります。それは我々に対して継続的に助けを与えてくれる人々です。

経済のグローバル化による産業構造の変化の中で，もはや高度人材などの獲得は不可避であり，その受け入れが必須であることは，CDU・CSU 側も否定しがたい事実であった。しかしそれは，政府が提出した移民の流入を促進するような新たな法案の策定ではなく，現行法の範囲内でできうるこ

（26） BT 14/208, 20515.
（27） BT 14/208, 20515–20517.
（28） BT 14/208, 20511.
（29） BT 14/208, 20511.
（30） BT 14/208, 20515–20516.

とだと主張した。保守政党が，移民受け入れはもはや不可避であるという認識に立っているという点は，ボスバッハが緑の党のケルスティン・ミュラー（Kerstin Müller）に対して，途中質問を行った際の発言内容においても確認することができる。

ミュラーは，野党 CDU・CSU が，政府与党が連邦議会に提出した移民法の制定に反対しているのに，CSU が政権与党であるバイエルン州政府は，介護労働者を募集している点を指摘し，同党の連邦議会における主張とバイエルン州で実際行われている政策内容は矛盾しているのではないかと質したのに対して，ボスバッハは，同州の政策は看護師や介護士の受け入れを可能とする 1973 年の募集停止例外令（Anwerbestoppausnahmeverordnung）に則って行われており，何ら問題はなく，なおかつ州政府は，ドイツ語の十分な能力と職業訓練資格を有し，ヨーロッパ地域出身である外国人を採用している点で，CDU・CSU の連邦議会における主張と矛盾するものではないと反論した。(31)

このように CDU 側は，高度人材の受け入れは必須であるという立場に立っており，また熟練労働者の受け入れに関しても，ドイツの国内労働市場の保護とドイツ国民などの資格再取得などを優先させることを条件として，ポイント・システムによって制限的・選択的に移民を受け入れることを提起していた。(32) これは原則的には，与党 SPD 側の主張と一致するものであった。(33)

このようにリベラル左派系の政治家だけではなく，保守系政党の政治家も，経済のグローバル化に伴う産業構造の変化の中で，ドイツも国外から移民を受け入れなければならないという認識に立っていることが分かる。議論の軸は，これまでのように，ドイツが移民国家かそうではないかという点にあるのではなく，どのような移民をどれだけ受け入れるのかという点にあった。政権与党，野党ともども，極めて優秀な頭脳を持った高度人材などの受け入れは不可欠であるという点では共通認識に立っていた。

そのため問題となったのは，移民に対してドイツの労働市場をどれだけ開放するのかという点であり，労働市場政策と人口政策的な観点から移民の受け入れを行う必要があるのかどうか，また人道的な受け入れ政策をいかに行うのかをめぐって，与野党間において大きな対立が生じた。

例えば，SPD 所属のリュディガー・ファイト（Rüdiger Veit）は，ヨーロッパでは出生率が国際的に見ても劇的に低下しており，ドイツは 2050 年には人口が今よりも 2,000 万人も減少すると予想されるために，人口政策の観点からこの人口減少をすべてではないにしろ，部分的に移民によってカバーすることが求められるとした。(34) また緑の党のミュラーも，労働市場の必要性に応じて，まず注意深く移民に対して扉を開き，2010 年以降に人口政策的観点から移民を受け入れることが先決であると主張した。(35)

---

(31) BT 14/208, 20518–20519.
(32) CDU Bundestagsfraktion, *Zuwanderung steuern und begrenzen. Integration fördern*, 2001.
(33) SPD, *Die neue Politik der Zuwanderung. Steuerung, Integration, innerer Friede*, 2001.
(34) BT 14/208, 20525–20526.

このようにSPD，緑の党の各党議員が人口政策的な観点から移民を受け入れるべきだと主張したのに対し，野党であった自由民主党（以下FDP）も移民の広範な受け入れが必要であるとした。連邦議会において発言に立ったマックス・シュタットラー（Max Stadler）も，政府与党が示した見解と同様に，人口政策的な観点からの移民，人道的な受け入れ，そして外国人統合の3つの課題を遂行することが重要であると指摘した。[36]

このようにSPD，緑の党，FDPが労働市場政策，人口政策的な観点から広範な移民の受け入れを行うべきであると主張したのに対して，CDU・CSUの見解はそれらとは真っ向から対立するものであった。ボスバッハは，現行の外国人労働力の募集停止と移民の制限が公共利益になるのに対して，政府与党の移民法においては，この方針に反する規定が多く見られる点を批判した。その批判の要点は，第1に，移民法案の第18条は外国人の就業について一般的に規定しているにすぎず，特定の職業的，学術的資格について言及していないこと，第2に，第19条のみが高度人材の受け入れを規定していること，第3に，第20条は「選別手続き（Auswahlverfahren）」において具体的な雇用関係の証明がなくとも移民の流入を可能にすることであった。[37]

もっともSPDや緑の党，FDPによる移民の積極的な受け入れの主張も，あらゆる種類の移民を積極的に受け入れるということではなかった。シリー内務大臣が，同法案の趣旨は移民の管理と制限にあると言ったように，高度人材を中心とする労働市場にとって有益な移民の受け入れは積極的に推奨しながらも，他方で人道的な移民の受け入れは，厳しく制限するべきだとされた。

シリーは，人道的な保護を実施することは必要であるとしながらも，法案の中身である非国家主体による迫害，ジェンダー特有の迫害を受けた難民の保護に関する規定は，これまで適切な保護を受けることができなかった難民を法的に保護するために設けられた規定であり，難民流入の拡大につながるものではない点を何度も強調した。[38] SPDのファイトも，野党は今日よりも1人の難民も多くやってくることはない点を理解していないと批判し，[39] あくまでも難民の地位改善を図るのが法案の趣旨である点を強調した。

これに対してCDU・CSUは，非国家主体による迫害やジェンダー特有の迫害を条約難民の要件とすることに反対した。CSU所属のエルヴィーン・マルシェヴスキー（Erwin Marschewski）は，非国家主体による迫害，ジェンダー特有の迫害を条約難民の要件とすることは，そうした難民の家族も呼び寄せることにつながり，全体として移民の拡大をもたらすことになると主張した。[40]

以上のように，SPD，緑の党，FDPは，労働市場政策的な観点，および人口政策的な観点から，

（35） BT 14/208, 20518.
（36） BT 14/208, 20520–20522.
（37） BT 14/208, 20513–20514.
（38） BT 14/208, 20512.
（39） BT 14/208, 20526–20527.
（40） BT 14/208, 20528.

高度人材の受け入れだけではなく，より広範な移民受け入れを提起した。しかしながら他方で，難民などの受け入れに関しては，一定数の受け入れは求められるとしながらも，福祉国家維持の観点から，極めて抑制的な受け入れにとどめるべきだとした。

こうした各党議員の発言に見られた選別的な移民政策の方針を唯一批判したのが，民主社会主義党（以下 PDS）であった。同議会において発言に立った同党のローラント・クラウス（Roland Claus）は，政府与党の法案は，有資格の専門家が歓迎される一方で，「危険な移民（gefährliche Zuwanderung）」を排除することが主張され，難民の権利については改善どころか部分的に悪化が見られ，また不法移民の地位改善については全く触れられていないなど，政府与党の移民法案が「差別的な」項目を含んでいる点を批判した。(41)

以上見てきたように CDU・CSU や SPD，FDP，緑の党の見解が一致していたのは，グローバル化による国際的な経済競争の中でドイツが勝ち抜くには，高度人材などの移民の受け入れが必須であるという点にあった。

政府与党は，2002 年 2 月の連邦議会の内務委員会の法案修正提案を受けて，(42) 法案の第 1 条を「この法律は，連邦領域における外国人の入国，滞在，就業，統合の促進に関して規定するものである」から「この法律はドイツ連邦共和国の外国人流入の管理と制限に寄与するものである。同法はドイツ連邦共和国の統合能力ならびに経済的，労働市場政策的利害への配慮のもとに移住を可能にし，かつ成立させるものである」と修正し，移民受け入れは抑制的かつ制限的に行われる点を法律上明文化した。

3–2　選別的な受け入れ政策策定の背景——持続的な社会変容の抑制の論理

移民法案をめぐる激しい討論は，論戦の場が連邦議会から連邦参議院に移った後も続いた。2002 年 3 月に移民法案が採決された連邦参議院においても，移民の拡大がもたらされる点，難民の受け入れの問題点をめぐって論争が繰り広げられた。

まず連邦参議院の審議において冒頭発言に立った CDU 所属で，ザクセン州首相のクルト・ビーデンコップフ（Kurt Biedenkopf）は，グリーンカード制を通じて IT 技術者の受け入れを認めつつも，労働市場政策，人口政策的な観点から移民を受け入れることに対しては，以下の理由から反対する姿勢を示した。(43)

> ここで言及されている移民とは，ヨーロッパの文化圏からの移民ではないのです。この事実は議論の中で十分に触れられずにいました。しかしながら，そうした移民は，甚大な結果をも

---

(41) BT 14/208, 20524.
(42) BT-Drs.14/8395.
(43) Bundesrat Plenarprotokoll（以下 BR）774, 132.

たらすことになります。

ビーデンコップフの言う「甚大な結果」とは，政府の移民法案によって生じる移民の流入が，ドイツ社会の「持続的な変容」をもたらすということであった。今日においてEUは東方に拡大し，現在の3億7,700万人からおよそ5億人もの人々を包含する労働市場が成立することになる。そうしたEU域内における自由移動は，東欧諸国の新規加盟国の人々に対しても漸次認められることになり，そのような中で東欧諸国の人々に対してもドイツの労働市場を新たに開くことになる。ビーデンコップフは，東欧諸国からの移民受け入れに加えて，さらに多くの移民，しかも非ヨーロッパ地域からの移民を受け入れる法律を作ることが，ドイツ社会の大変容をもたらすことにつながると主張し，政府与党の移民法を成立させることはできないとした。(44)

このようにビーデンコップフは，文化的，社会的な観点から「ヨーロッパの文化圏」の外側から流入し，社会に「甚大な結果」をもたらすような人口政策的な移民受け入れに難色を示した。これに対してザールラント州首相を務め，CDU内の移民委員会（いわゆるミュラー委員会）の座長として委員会報告書の取りまとめに奔走したペーター・ミュラー（Peter Müller）は，経済的観点から，人口政策的な移民の受け入れを行うべきではない点を強調した。ミュラーは，ドイツは「古典的な移民国家」よりも極めて「高い移民圧力（hohe Zuwanderungsdruck）」に見舞われているという現状認識を示し，なおかつ，ここ数十年でドイツに居住する外国人は倍増したにもかかわらず，社会保障支払い義務のある外国人は大幅に減少していると，またも連邦議会においてボスバッハが用いた論法を繰り返した。ミュラーは，そのためにドイツは「労働市場に関係する移民」ではなく，「社会保障制度に依存する移民」の流入という問題を抱えていると論じた。(45)

ヘッセン州首相のローラント・コッホ（Roland Koch）(46)もミュラーの主張同様に，今やCDU・CSUもグローバル化した経済の中で，古い国民国家の境界の時代とは異なる移民法を必要としているという認識に至ったとしながらも，自治体の移民統合能力，負担受け入れ能力という観点から，移民の統合について以下のように発言した。(47)

> それ（＝移民統合の負担問題）は，この国になお数万人もしくは，数十万人の追加的なコンピューターエンジニアに職場を供給するという抽象的な問題とは無関係です。――それどころ

---

(44) BR 774, 132–133.

(45) BR 774, 135–136.

(46) コッホは，2000年におけるヘッセン州の州議会議員選挙において，当時のシュレーダー政権の政策課題であった国籍法の改正問題に関して，定住外国人に二重国籍を認めるとする連邦政府与党の方針に対するネガティブ・キャンペーンを実施して，ヘッセン州議会議員選挙において勝利した。これにより，政府与党であったSPDは，連邦参議院での法案の可決の際に必要な過半数の議席数を失うことになり，二重国籍の導入を拒絶していたCDU・CSUの主張に譲歩せざるを得なくなった。

(47) BR 774, 141–142.

かおそらく彼らは我々を助けてくれます。むしろ（こうした問題は），20 万人の人々が 1 年間にドイツにやってきた場合に，何万人もの非ドイツ語話者の子供が毎年幼稚園にやってきて，それがフランクフルトの大都市圏の我々にどのような影響をおよぼすのかということと関わってくるのです。

コッホは，そうした場合には毎年移民の 10 %から 15 %がヘッセン州の州都フランクフルトにやってきて，そうした人々に対して少なくとも 3 年から 5 年かけて，ドイツ語を習得させ，学校や居住地域，職場に統合させることが必要となり，さらには，文化的な理由から協力的でない移民の配偶者をもドイツ社会に編入させなくてはならないなど，正味の流入数以上に問題は膨れ上がり，自治体は極めて過重な負担を強いられると論じた。そしてコッホは，これにより自治体の負担能力が限界に達することは目に見えていると，移民拡大につながる政府法案を批判した。[48]

以上のように CDU などの各州首相は，ドイツ社会における文化的，経済的，社会的な観点から，移民の受け入れには限度があるとした。CDU の政治家は，移民の受け入れは，政府が管理できる数であれば認められるものの，管理が困難になるような数の受け入れは，ドイツ社会の「持続的な変容」をもたらし，労働市場におけるドイツ人と移民との競合関係を招くことにつながるために認められないと主張した。[49] こうした主張をしていたのは，CDU・CSU などの保守系の政治家だけではなかった。以下のシリーの発言において確認できるように，与党も CDU・CSU の政治家の主張に同意していた。

ドイツは古典的な移民国家とは異なり，移民過程の包括的な管理の試みを放棄してきました。それにより近年社会保障制度に関係する移民と労働市場に関係する移民との間のいびつな関係（Ungleichgewicht）がもたらされたのです。（今言及した）2 つの文とも（ある文書からの）引用であります。その引用元となる文は，2001 年 6 月 7 日の CDU の連邦委員会の決議，すなわち，いわゆるミュラー文書において確認することができます。2 つの文は問題の所在を的確に表現しています。ジュスムート委員会とシュティーグラー委員会（Stiegler-Kommission）は，各最終報告書で同様の見解に至っています。[50]

このようにシリーは，政府与党，野党とも移民問題に関して共通の認識に立っていることに言及

（48） BR 774, 142.

（49） BR 774, 154.

（50） つまり，シリーは，移民法制定のための連邦内務省の諮問委員会である移民委員会（通称ジュスムート委員会），ならびに移民法案を検討するために CDU 内に設けられたミュラーを座長とする委員会，および SPD 内に設けられたルートヴィッヒ・シュティーグラー（Rudwig Stiegler）を座長とする移民委員会が，ドイツの労働市場と社会保障制度を取り巻く状況を考慮に入れて移民の流入を制限・管理する必要があるという点で同じような見解に至っていると指摘したのであった。

し，そのうえで，バイエルン州首相のエドムント・シュトイバー（Edmund Stoiber）の発言を引き合いに出して，この両方の移民が「まじりあった」現状は，社会扶助費用の支出の増大の観点と給与所得税収入の減少という観点から問題であり，上記の「いびつな関係」が正されるべきであるとした。こうした発言の趣旨は，労働市場に関係する移民の受け入れを促進し，社会福祉に依存する移民の流入を制限するというペーター・ミュラーのそれと根本的に同一であった。もっともシリーは，労働市場に関係する移民の受け入れについても，以下の点を何度も強調した。(51)

> 法律の 39 条に基づく，いわゆる標準的な手順では，求人が国内の求職者によって埋めることができない場合において，外国人に就業するための滞在許可が交付されることになります。国内の求職者の優先権（Vorrang）は，これにより法的体系の中で保障されているのです。労働市場への悪影響は，この法律の明確に示された文言により発生しえないのです。

ドイツ人の労働市場への参入を優先的に認めることは，野党 CDU・CSU の主張により政権与党が譲歩せざるを得なかった点であった。もっとも SPD などの議員も，ドイツ人の労働市場へのアクセスの優先権を認めることを歓迎した。(52)

最後に発言に立った，バイエルン州選出のギュンター・ベックシュタイン（Günter Beckstein）同州内務大臣は，同移民法案を批判したうえで，移民国家ドイツのあり方を次のように指摘した。(53)

> 我々は，我々の国において，世界に開かれた寛容な社会（weltoffene und tolerante Gesellschaft）を望んでいます。我々は多文化的な移民社会（multikulturelle Einwanderergesellschaft）を望んでいるわけではないのです。その欠点が我々の国民の大多数により，長所よりも大きく評価されているのです。

「多文化的な移民社会」ではない「世界に開かれた寛容な社会」とは，どのような移民社会を含意しているのか。「世界に開かれた寛容な社会」という標語は，CDU・CSU の公式文書の説明では，ドイツがこれまで多くの移民を受け入れてきた社会であることを意味するとされる。だが，これまでの議論を整理すれば，その説明とは異なる移民社会が含意されている。

「世界に開かれた」とは，経済のグローバル化の中で，高度人材を獲得することは，もはや不可欠であり，そのためにドイツはこうした人々に対して入国の門戸を積極的に開放することを意味する。こうした人々は，ボスバッハやコッホに言わせれば，「我々を助けてくれる人々」であり，シリーや

（51） BR 774, 156.

（52） 例えば，SPD 所属でブランデンブルク州首相のマンフレート・シュトルペ（Manfred Stolpe）や，ノルトライン・ヴェストファーレン州の内相，フリッツ・ベーレンス（Fritz Behrens）などは，ドイツ人の労働市場アクセスの優先権を認める政策を策定することに支持を表明した。

（53） BR 774, 170.

ミュラーに言わせれば,「労働市場に関係する人々」である。そうした人々は，ドイツ人によっても埋めることができない職場を補完できる人々である。ただドイツ社会が「世界に開かれて」いるためには，まずドイツ人の雇用と生活の保障が優先されるべきであり，ドイツ人の経済的権益の保持・増進が最優先事項とされた。

したがって，ドイツ国民のそうした優先権が維持され，管理可能な範囲内において移民が受け入れられることは，ドイツ社会の秩序と安定にとって障害とならないために,「我々」は「世界に開かれ」そして「寛容」でいられるのである。ビーデンコップフらの発言からも確認できるように，そうした寛容性は，ヨーロッパの文化圏以外からやってくる非ヨーロッパ系の移民に対しても，その流入数が管理しうる数であれば成立し，受け入れの門戸は開かれ，移民は大きな問題とはならないことを含意している。

しかしながら，ひとたび「労働市場に関係する移民」の流入よりも,「社会保障制度に関係する人々」の流入が超過すれば，そうした人々は数の上からも，またそのうちの少なからぬ数がヨーロッパ以外からやってくることにより，ドイツ社会の「持続的な変容」がもたらされることから，そうした場合には，ドイツは「閉じた」,「非寛容な」姿勢を全面的に押し出すことになる。

以上のような CDU・CSU，SPD の主張からも明白なように，移民の受け入れ政策は，社会的，経済的，文化的な観点からドイツ社会の持続的な変容を極力抑えようとする意図をもって策定された。そうした点に，ドイツでは，なぜ多文化的な政策が否定され，統合政策が推奨されるのかの理由があった。

4. 移民統合の方針

4–1　多文化主義の否定と統合の強調

以上，どのような移民を受け入れるべきかについて，各党の見解の相違とその背景を論じてきた。本節では，移民受け入れ後に問題となる統合の具体的な方針・中身を保守派の見解を中心に検討し，その方針の問題点を論じることにしたい。

まず CDU が 2001 年に公表した統合政策の基本方針を見てみる。その方針によれば，統合とは以下のように説明されている。

> 統合とは，（移民が）固有の文化的なアイデンティティを放棄することなく，受け入れ国の社会的，経済的，精神文化的，法的構造へ結びつくことを意味する。統合の目標は，ドイツにおける社会的，経済的，政治的，文化的な生活における同権的な参加の可能性のことである。統合は，法への忠誠，言語能力，受け入れ社会における共生の基礎の尊重を前提とする。統合はまた，現行の法・憲法秩序の範囲内において固有の文化的・宗教的特性を保持する可能性を包

含する。統合とは同化を意味しない。その目標は，受け入れ社会の文化と生活形態への移民の完全な同一化ではない。

CDU の文書においては，伝統的な同化は否定されている。統合は法・憲法秩序という中立的かつ普遍的な価値規範に基づいて実施され，ドイツ国民と移民との対等な関係，そして移民の文化の尊重が提起されている。こうした方針は SPD や緑の党の方針と基本的に同一である。(54)

2004 年に連邦議会に提出された，統合方針に関する SPD と緑の党の共同提案では，共生のための基礎には，人権の不可侵性，個人の自由，法の下でのすべての人の平等，男女の平等，宗教の自由と国家と教会の分離といった普遍的な憲法の価値規範が根本にあるべきであり，「平和に満ちた共生のための基礎は，移民によっても自覚された我々の憲法上の価値秩序への所属にある」とした。(55) 他方で，共同提案では「寛容は，成り行き任せ（Beliebigkeit）や無関心を意味しない。基本法が軽視される，もしくは極端主義が我々の社会，我々の価値と法的システムに逆らう場合には，国家は対処しなくてはならない」と，移民の統合への留保要件にも触れられている。

このように CDU・CSU および SPD，緑の党の統合方針においては，統合はリベラルな価値に依拠するという点で共通性が見られる。しかしながら，与野党においては，なぜ統合政策が必要であるのか，移民の統合をどのように捉えるのかという点において見解の相違があった。とりわけ与党である緑の党と野党であった CDU・CSU との間において認識の差が見られた。以下ではこの点を確認したい。

CSU 所属で CDU・CSU 連邦会派内政担当のハンス・ペーター・ウール（Hans-Peter Uhl）は，統合問題に関して，2001 年 12 月の連邦議会において次のように指摘した。(56)

ここで継続的な生活を希望するにもかかわらず，長年にわたってドイツ語を学ぶことを拒絶するあまりに多くの外国人がいるのです。我々はそれをもはや甘受することはできません。

ウールは，今日ドイツではこのような「平行社会（Parallelgesellschaft）」の中で育った，「統合の意志のない」外国人の子供において，以下のような負の連鎖が生じていると指摘した。すなわち外国人の若者は，ドイツ語を学ばないために学校修了資格を得られず，職業教育も就業もままならないがゆえに，しばしば犯罪に走ることになるのだと指摘した。ウールはそのような犯罪に走る若者の多くがトルコ系やユーゴスラヴィア系の若者であると言い，それに続けて次のように指摘した。

我々の大都市においては，そこにとどまるドイツ人の生徒が異国的なマイノリティ（exotische Minderheit）を形成している基幹学校のクラスがあり，ドイツ人がほとんど住んでいないような居

（54） BT-Drs.15/4394.
（55） BT-Drs.15/4394.
（56） BT 14/208, 20533.

住地区，しかも非常に長い通りにある地区があります。いったいそこでは誰が誰を統合しているのでしょうか。たとえ我々は，このような一部の外国人があふれかえった事態（Überfremdung）をもとの状態に戻せないとしても，（省略）我々は，少なくともこうした形でのさらなる間違った発展を防がなければなりません。

CDU のトーマス・シュトロープル（Thomas Strobl）も，こうした事態を以下のように憂慮した。シュトロープルは，新法の導入に伴い，2050 年には外国人の割合がドイツ全土で 18 %から 20 %となり，その割合が 50 %を超える多くの都市が出てくることにより，「移民の拡大を通じて，ドイツ人住民は多くの都市と地域で自国においてマイノリティになってしまう」と主張した。(57)

ここで保守政党の政治家が問題としているのは，統合されていない外国人があまりに多く存在することにあるだけではない。それに加えて，保守政党の政治家が問題としているのは，マジョリティ国民の側が有しているマイノリティを管理統治する能力が，「統合の意志のない」外国人で「あふれかえってしまった」ために正常に機能していないということ，さらに，そのような統治しうるマジョリティと統治されるマイノリティとの権力関係が逆転する恐れがあることであった。

保守派は，問題は，受け入れ社会側の政策的な無策の問題ではなく，定住外国人がドイツ語を学ばず，ナショナルな空間の中に異様な「平行社会」を形成し，これにより主流国民の統治が十分におよばない領域を生み出したことにあると主張した。したがって，統合問題の原因は，ドイツ社会への統合を拒んできた外国人の側にあるのだという発想があり，外国人を管理する能力を有するドイツ人が，その能力を十分発揮できるような正常化された状態を，自分たちの手で取り戻すべきだとした。

このように保守派の政治家は，移民たちが自分たちのコミュニティの中で自閉的に生活していることを問題視していた。しかしながら，このような「平行社会」の出現には，そもそもマジョリティ側の政治力学が大きく影響していた点を無視することはできない。1960 年代，70 年代のドイツの外国人労働者の居住政策を検討した矢野によれば，高度成長期に流入した外国人労働者やその家族がドイツに居住するに当たって直面した大きな問題の 1 つは，居住場所の確保にあった。(58) 外国人は，ドイツ人にとっては住宅市場の競合相手とみなされ，家屋所有者，家主，ドイツ人住民は外国人住民と隣接して居住することを拒絶した。行政はこうした住民感情を考慮に入れた外国人住宅政策を実施したのであった。(59)

古い建物やひどい設備，相応に安い家賃を持つ家屋からなる一定の市街地や通りに，外国人家族が集中する事態は，外国人労働者の相対的に低い購買力の結果でもあったが，しかしそれ

（57） BT 15/031, 2343.
（58） 矢野，前掲書。
（59） 同上書，233 頁。

は外国人住民の意図によるものではなかった。[60]

つまり平行社会の出現は，1つには「ドイツ人住民の態度を背景にして展開された居住政策」[61]が大きく影響していた。それにもかかわらず，保守派政治家らは「平行社会」が生じた原因を，一方的に外国人に帰した。

したがって保守派の政治家からすれば，まずは「統合の意志のない」移民をドイツ社会に統合させるようにドイツ語を学ばせることが先決であり，これに対しマイノリティの文化などへ政策的に配慮することは後景に退くことになる。CSU のハルトムート・コシュイック（Hartmut Koschyk）の発言にも見てとれるように[62]，保守派はドイツ社会の中で文化交流（Kulturaustausch）を推進したとしても，文化交流によってドイツ社会やドイツ文化そのものの変容を認めるわけでは決してなかった。コシュイックは，ベックシュタインの多文化社会否定発言や「ドイツを古典的な，多文化的な移民国家にする」政府法案を批判し，「我々は多文化的な社会（multikulturelle Gesellschaft）を欲していない」とするボスバッハの主張[63]と同様に，「多文化的な移民社会」は拒絶されるべきものと主張した。

この点について，CDU のラインハルト・グリンデル（Rheinhard Grindel）は，我々は外国人とドイツ人が平和に共生することを望んでいることを指摘しつつも，そのためには外国人は，統合への覚悟（Integrationsbereitschaft）と統合能力（Integrationsfähigkeit）がなくてはならないと指摘したうえで，次のように主張した。[64]

> 我々はドイツ語を話すことができ，もしくはドイツ語を少なくとも遅滞なく学んでおり，我々の法律——国家と宗教の分離もそうですが——を尊重し，ゲットーの形成（Gettobildung）や平行社会の達成に努めない移民を期待します。平行（Nebeneinander），もしくは，多文化主義（Multikulti）ではなく，社会的・文化的な共生（Miteinander）が重要となるのです。

彼はこのように「共生」を口にしつつも，ムスリム改革者を自認するバッサーム・ティビィ（Bassam Tibi）というムスリム系のドイツ市民の言葉を引き合いに出して，統合を次のように指摘した。[65]

> ヨーロッパは西洋的なアイデンティティ（westliche Identität）を有しており，多エスニック的な居住地域（multiethnisches Wohngebiet）になってはならないのです。ムスリム移民はヨーロッパ的な価値のもとに統合されるべきで，ヨーロッパをムスリム化するように企ててはなら

（60） 同上書，233 頁。
（61） 同上書，235 頁。
（62） BT 15/031, 2331.
（63） BT 15/031, 2320–2321.
（64） BT 15/044, 3659.
（65） BT 15/044, 3661.

ないのです。

先述のように統合は，法や憲法といった普遍的な価値のもとに行われるものとされたが，この中立的，普遍的な価値とは，グリンデルによれば，「ヨーロッパ的な価値」であるとされた。この点は，統合政策の具体的中身を提示した CDU の移民政策に関するポジション・ペーパーにおいても確認できる。[66] 以下がその引用である。

> （しかしながら）統合は平行社会の存立と相いれない。さまざまな社会的グループ化またはエスニック・グループ化が，持続的に結び合わさらないで並立するという意味での多文化社会は受け入れられないものであり，それは社会の連帯とアイデンティティの喪失につながる。統合は文化的な多元性の肯定を包含する。しかしながら，憲法の基本的な価値が移民の文化の立場と対立する際には，寛容への申し立ては成立せず，制限のない憲法秩序への義務という原則が有効となる。ドイツの共生の基礎には，多文化の成り行き任せ（multikulturelle Beliebigkeit）ではなく，キリスト教，ユダヤ教，ギリシア・ローマ哲学，ヒューマニズム，ローマ法と啓蒙により特徴づけられたキリスト教的西欧文化の価値秩序がある。統合はこうした価値秩序が受け入れられることを前提とする。

この CDU の公式見解において注目すべき点は，法令順守，男女平等などの普遍的な価値が共生の基礎にあるのではなく，むしろギリシア・ローマ哲学，ローマ法といったヨーロッパ的要素が重要となる点が強調されており，ヨーロッパと非ヨーロッパという対立軸において統合が論じられていることにある。CDU はギリシア・ローマ哲学，ローマ法などといったヨーロッパ的な価値と法令順守，男女平等といった普遍的な価値を明確に区別しておらず，むしろ CDU は，このような普遍的な価値はヨーロッパ発祥のものである点を強調し，ヨーロッパ的な価値としての普遍的な価値を非ヨーロッパ的価値の上位に置くことを正当化している。

オーストラリアの移民問題を研究している飯笹佐代子や関根政美も，オーストラリアのシティズンシップ政策を検討する中でこうした問題点を指摘している。[67] 飯笹や関根によれば，白人マジョリティ側は，リベラルな価値規範が，ギリシア・ローマ時代からヨーロッパ人により受け継がれてきた伝統的な価値であるとして，ヨーロッパの非ヨーロッパに対する優位性を暗に誇示するような論理に立っているという。こうした論理に立てば，ドイツの統合政策においても，ヨーロッパ文化の非ヨーロッパ文化に対する優越性が誇示されかねない危うさが包含されている。保守派の議論においては，移民はリベラルな価値規範にしたがうべきだとされつつも，その主張においては，ヨーロッ

（66） CDU, a.a.O., 17–18.

（67） 飯笹佐代子『シティズンシップと多文化国家——オーストラリアから読み解く』日本経済評論社，2007 年；関根政美「白豪主義終焉からシティズンシップ・テスト導入まで——多文化社会オーストラリアのガバナンス」『法学研究』83 号 2 巻，2010 年，32 頁。

パ的な文化・価値規範にしたがうべきだとする主導文化的な発想のあることが顕著に見てとれる。

他方で，政権与党であった緑の党のマリールイーゼ・ベック（Marieluise Beck）は，移民がドイツに統合されていない現状は，CDU が 1982 年から実に 16 年間にもわたって政権を担ってきた間に，移民の統合政策の策定を怠ってきたことにその原因があるとした。またその結果，移民は，職業資格や教育機会から排除されて，彼らの多くが失業状態にあるのだと指摘し，現在の移民統合における問題の根本原因は，保守政党側の無策ぶりにあることを批判した。(68)

さらにベックは，移民の社会的・経済的な権利についてだけではなく，文化的な権利の問題に関しても言及した。ベックは，移民法の策定において問題となるのは，第 2，第 3 世代の外国人を文字通り「外国人（Ausländer）」としてではなく，我々の社会に帰属する「市民（Bürger）」としてみなすかどうかということであり，社会が移民を通じて多元化していくことにより，ドイツの社会の様相が著しく変化することを積極的に受け入れるかどうかにあるのだと論じた。こうした見解は，移民によるドイツ社会の変容をできるだけ抑えようとした CDU の政治家たちの見解と対照的であった。したがってベックは，マジョリティ側が移民の文化とどのように関わるかが重要であると論じ，例えばイスラムという新たな宗教が，ドイツ社会において問題のあるものとして可視化されて，抑制されるよりも，むしろ他宗教の人々を承認し，敬意を示す寛容性が，統合政策を行う際の前提になるという認識を示した。(69)

もっともベックもこの移民法に関する連邦議会の議論の中で，移民の文化や宗教の承認に関する具体的な政策の方針・構想を示すことはなかった。むしろベックは，現在外国人などの若者による犯罪や暴力行為が社会問題となっており，この問題を解決し，統合を進める鍵となるのは，ドイツ語だと論じるにとどまった。近年の緑の党の公式見解を見ても，たしかに移民の母語は重要であり，それをなおざりにすることはできないとしながらも，移民にとっては「ドイツ語を学び，話し，理解することが統合のための中心的な鍵となる」という点が強調されている。(70)

このようにドイツ語が統合の鍵となるという点に関しては，緑の党の主張は，CDU・CSU 所属の政治家の主張と何ら変わるものではなかった。CSU のマルシェヴスキーは，統合においては，第 1 に，新規に流入してくる者だけではなく，すでにドイツに居住している者に対して統合への参加義務を強化すること，第 2 に，統合コース参加への義務を履行しない者に対して実効的な制裁措置を設けること，第 3 に，ドイツ語を学ばせることと憲法と我々の価値規範を認知させることが重要であると論じて，移民をドイツ社会に統合させなくてはならないと主張した。(71) こうした統合政策に

（68） BT 15/044, 3650.

（69） BT 15/031, 2329–2330.

（70） Bundnis 90/Die Grünen Bundesfraktion, *Drin ist Drin. Die grüne Integrationspolitik*, 2007, 3.

（71） BT 15/044, 3657.

対する CDU・CSU 側の見解は，SPD や FDP 所属の議員の見解と同じであった。

SPD 所属でラインラント・ファルツ州の州内務大臣を務めるヴァルター・ツーバー（Walter Zuber）は，統合の成功の鍵となるのは，移民が「ドイツ語知識」を習得し，「我々の社会的秩序」を認知することにあり，移民には，統合コストに積極的に協力することが求められるとした。[72] また同様に FDP 所属のシュタットトラーも，統合の鍵となるのは，ドイツ語であり，移民がコストの負担に関わると同時に，統合コースへの参加義務が履行されない場合には移民に対して制裁を実施することが必要であり，逆に積極的に統合されようとする者には，ドイツ国籍取得の容易化などの恩恵を与えるべきだとした。[73]

このように保守派とリベラル左派との間においては，統合問題が政府側の無策に原因があるのか，それとも移民自身がドイツ社会に統合されようとせず，移民自身がゲットーや平行社会を生み出したのだという点に関して見解の相違があったものの，統合政策の具体的な中身における与野党間の違いは，移民受け入れに関する政治的な対立よりも相対的に小さいものであった。

このように統合政策の方針においては，高度人材などを受け入れる移民国家となる想定はあっても，多文化的な移民社会が想定されているわけでは決してなかった。あくまでもドイツ人の経済的，社会的権益の保持と増進が最優先事項であり，そのような中で，管理可能な移民が受け入れられることが目指され，またそうした秩序と安定を維持するために多文化的な政策ではなく，ドイツ語の習得，ドイツの法令・価値規範の学習という，移民をドイツ社会に統合させるための統合政策が不可欠であるとされた。そうした点で，移民統合政策に関する与野党の政策路線は基本的に一致していた。

ドイツが多文化的政策ではなく，統合政策を策定するのは，移民がもたらす多元性を受け入れ，社会がそれを承認しつつも，持続的な社会変容を抑制するために，受け入れ社会の秩序管理を重んじようとする政策意図が働いていることは明らかであった。

4–2　治安（セキュリティ）維持の強化

受け入れ社会の秩序管理を強化する政策方針は，移民法の議論の中でも次第に重視されるようになった。[74] その背景には，2004 年 3 月にスペインのマドリードで起きたテロが大きく関係していた。すでに移民法の議論はポイント・システムや難民問題などをめぐって停滞していたが，[75] これにより移

（72） BR 789, 184.

（73） BT 15/031, 2338.

（74） 移民法案は，2003 年 5 月に連邦議会を通過した。しかしながら，同法案は同年 6 月の連邦参議院では否決され，結局のところ，CDU・CSU の議員らにより主張されていた両院協議会の場で，移民法の協議が行われることになった。

（75） Süddeutsche Zeitung, 02.02.2004; Spiegel Online, 10.02.2004; Süddeutsche Zeitung, 04.05.2004.

民法の重要課題として治安問題が加わり，移民問題と治安問題は結びつけられて議論されるようになった。[76] 両院協議会でもこの問題が議論され，治安に関する新たな規定が盛り込まれることになった。

両院協議会においては，移民法案58条に，治安対策のために「国外強制退去命令（Abschiebungsanordnung）」と題する58a条の規定が盛り込まれることになった。[77] この規定は「州の最高機関は，外国人に対して，ドイツ連邦共和国の安全上の特別な危険もしくはテロの危険の予防のために事実に裏付けられた予測をもととして，事前の国外退去命令なしに，国外強制退去命令を発することができる。国外強制退去命令は即時執行され，そのための告知を要しない」というものであり，国家の裁量権を強化する狙いがあった。また労働市場の保護の観点からも，協議においては，法案第20条のポイント・システムの規定が削除された。

移民法案は，移民の受け入れの制限をより強めると同時に，内国秩序管理の方針をより強化したものとなった。こうして2004年7月に移民法案は連邦議会，および連邦参議院で採決され，法案は成立した。同議会の審議では，CDUのミュラーやボスバッハらは，これまでの与野党協議による移民法案修正の成果としては，第1に，労働市場の保護の観点からポイント・システムが廃止されたこと，第2に，無資格ないしは低資格の移民の受け入れを防止するために募集停止原則が維持されたこと，第3に，治安の維持のための諸規定が設けられたことを挙げた。[78]

CDUのミュラーは，移民の受け入れにおいては，原理主義者やテロリストの移住のリスクを抑制し，憎悪を扇動する者や治安を危うくする者を追放するために，誰を国外に退去させるのかを明確にすることが不可欠であるとし，[79] シリー内相も憎悪を扇動する者，治安を乱す者は国外に速やかに追放することが重要であるとした。[80] ミュラーは「我々の知っているすべての移民法は，第1に，移民の利益のためにある法律ではなく，受け入れ国の利益にかなう法律」であるとして，受け入れ国の利害に沿うために移民制限法が与野党協議により成立したことは重要だとし，[81] この制限法はドイツが「多文化的な移民社会」になることを防ぐものであると指摘した。[82]

他方で緑の党のベックは，今回の移民法をめぐる妥協では，人道的な規定を成立させるという点では成果があったとしつつも，労働移民の受け入れで法案の中身が後退したこと，また治安問題を外国人問題と同一視する傾向があることに懸念を表明した。[83] またPDSのペトラ・パウ（Petra Pau）も，同法案は近代的な移民法ではなく，治安法だと批判を強めた。[84]

（76） Reuters Deutschland, 09.05.2004; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.05.2004.
（77） BT-Drs. 15/3479.
（78） BT 15/118, 10713–10715 ; BR 802, 338–339.
（79） BT 15/118, 10711–10712.
（80） BT 15/118, 10721.
（81） BR 802, 338.
（82） BT 15/118, 10723.
（83） BT 15/118, 10707–10711.

このようにして，ドイツの移民法は，経済的な移民の受け入れと人道的な移民の受け入れの双方を規定しつつも，国内労働市場の保護と内国秩序管理の2つの政策的な柱を重視する法律として成立した。

5. おわりに

「はじめに」で指摘したように，たしかにドイツはこれまでの事実上の移民国家である状況から，移民法と移民政策を策定する公式の移民国家へと政策の転換をし，これにより，論理的には，従来よりも移民の諸権利が保障され，移民が将来的にはドイツの市民として統合される可能性が増すことになった。

しかしながら，本稿において，政治上の議論を検討することによって，移民の多くがそのような恩恵を被ることができるかどうかは不透明であることが明らかとなった。むしろ国家は，ドイツにとってどのような移民が有益であり，受け入れる価値があるのかという国益を重視する政策方針を掲げており，国家は経済のグローバル化による経済競争の激化に直面する中で，それに対応するために戦略的に移民の受け入れ政策を実施しようとしている。

移民法の制定においては，本稿の考察によって，国内労働市場の保護の観点が重視されていることが明らかとなった。移民法では，ドイツ国民の労働市場へのアクセスを優先的に認めることが明示されたように，国内労働市場の保護の観点から，新規移民の流入が規制されることになった。またドイツにおける雇用の創出に寄与する点から，高度人材の受け入れが特に重視されている。逆に募集停止例外令が維持される中で，季節労働者を除く，不熟練と半熟練労働者の受け入れは原則的に実施されない。また難民の受け入れも，極力，抑制的に実施されるという政策方針がとられている。

本稿の検討から明らかになった点としては，さらに，移民のもたらす文化的な多元性が称揚されつつも，ドイツ社会の持続的な変容を抑止する意図から，ドイツ語の習得・法令順守が重んじられて，多文化的な政策よりも統合の観点が強調されているということである。また治安の観点からテロ活動への関与の疑いがある外国人を通常の法的手続きなしに裁量により追放できる規定が設けられるなど，内国秩序管理を強化する規定が設けられた。

ドイツの外国人政策は，歴史的には労働市場政策的側面と内国秩序管理政策的な側面を包含してきたことが言われている。2000年代以降の移民政策においても，労働市場政策的側面と内国秩序管理政策的側面の両面が政策の柱となっている。とりわけリベラル左派だけではなく保守派もが，ドイツが移民国家へと転換することを認めたのは，移民を受け入れず，一時的な統合政策を実施することよりも，高度人材を受け入れ，現在定住している移民，ないしは新規に流入する移民を積極的

---

(84) BT 15/118, 10715.

に統合した方が全体的なコストの面からも，また経済的なメリットの面からも得策であるという目算があった。

（日本学術振興会特別研究員 PD）