

4 ドイツの外国人統合政策

齋藤 純子

目次

I 移民国家ドイツの現状	IV 統合サミットの開催と全国統合計画の採択
II 移住法の制定と統合講習の導入	V その他の取り組み
III 統合講習の実績と改善	

I 移民国家ドイツの現状

ドイツは長年にわたり移民国家とはみなされてこなかった。しかし、高度成長期の外国人労働者の受入れとその後の家族呼寄せ、また「ベルリンの壁」崩壊以降の旧ソ連・東欧圏からの難民やドイツ系住民の帰還を含む外国人の流入によって、実際には移民国家としての性格を強めていった。

ドイツが移民国家であることをいわば公式に裏書きすることになったのが、2006年6月に公表された2005年マイクロセンサス（小規模国勢調査）の結果⁽¹⁾である。連邦統計庁はこの調査において初めて「移民の背景を有する人」という新しい概念を採用し、「移民の背景を有する人」が1530万人に達し、総住民人口の19%を占めることを明らかにした。

「移民の背景を有する人」とは、現在の連邦共和国成立後にドイツに移住してきた者及びドイツ生まれの外国人（第1世代）並びにドイツ人として生まれたその子（第2世代以降）を含めていう。政策の基礎となる官庁統計として、従来の「外国人」統計の範囲を超える「移民の背景を有する人」の統計が公表されるようになったこと自体、示唆的である。

ドイツに居住する「移民の背景を有する人」は多様である。

国籍別内訳を見ると、外国人730万人に対しドイツ人800万人となっており、ドイツ人の数が外国人の数を上回っている。このようなドイツ人には、移住してきた外国人で帰化した者、後発帰還者（Spätaussiedler）、後発帰還者の子、移住してきた外国人のドイツ生まれの子で帰化した者又は出生によりドイツ国籍を取得した者⁽²⁾が含まれる。

なお、帰還者（Aussiedler）とは、かつて東方に移住したドイツ人の子孫で、居住地での迫害や差別を理由として旧ソ連・東欧圏からドイツに受け入れられる者をいい、1993年以降受け

(1) 2006年6月6日の発表時の記者会見でのヨハン・ハーレン（Johann Hahlen）長官の談話による。連邦統計庁の“Leben in Deutschland - Mikrozensus 2005, Pressekonferenz am 6 Juni 2006” <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pk/2006/Mikrozensus/Mikrozensus_06.templateId=renderPrint.psml> に関連資料へのリンクがある。その後、2007年5月4日に詳細な調査結果が発表された。Statistisches Bundesamt, *Pressemitteilung*, Nr.183 vom 04.05.2007 <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/05/PD07_183_12521.psml> 参照。調査報告書は連邦統計庁のウェブサイトからダウンロードできる。

(2) 1999年の国籍法改正（2000年施行）において、血統主義を原則としてきたドイツで初めて出生地主義が採用され、一定の要件を満たす外国人の子は出生によりドイツ国籍を取得することが可能となった。

入れの者を特に後発帰還者という⁽³⁾。

移住の経験の有無によって区分すると、自ら移住してきた人（第1世代）が3分の2強を占める。3分の1弱を占める、第2世代・第3世代の存在は、移民の背景を有しないドイツ人の人口減少を特に若年層において補うものとなっており、ドイツでは25歳未満の4分の1、5歳未満の3分の1弱が移民の背景を有する者である。

ドイツの住民の構成（2005年）

移民の背景を有しない人（6710万人）			
移民の背景を有する人 （1530万人）	自ら移住してきた人 （1040万人）	外国人	560万人（36%）
		帰化ドイツ人	300万人（20%）
		後発帰還者	180万人 ⁽⁴⁾ （12%）
	自ら移住してきたのではない人 （490万人）	出生時からのドイツ人	270万人（18%）
		外国人	170万人（11%）
		帰化ドイツ人	50万人（3%）

（注） *Leben in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, SS.74-76に基づき筆者作成。

移民の背景を有する人は、移民の背景を有しないドイツ人よりも教育水準が低い。例えば、一般学校教育を修了していない者が約10%（移民の背景を有しないドイツ人は1.5%）を占め、職業教育を修了していない者は51%（同前27%）と半数を超える。

その就業状況（25歳～65歳）を見ると、移民の背景を有しないドイツ人と比較して、就業率が低く（62%対73%）、労働者（ブルーカラー）の割合が高く（48.5%対24%）、製造業・商業・飲食業で働く者の割合が高い（64%対50%）。また女性の就業率が低い（52%対67%）。

II 移住法の制定と統合講習の導入

外国人の定住化の実態に合わせて、外国人に対する政策も、ドイツ社会への「統合（Integration）」を促進するものへと転換せざるを得なくなった。この政策転換を象徴するのが、2004年に制定され、2005年1月から施行された移住法⁽⁵⁾である。

移住法により、従来の外国人法に代わる「連邦領域における外国人の滞在、職業活動及び統合に関する法律（滞在法）」が制定された。新しい滞在法には「統合の促進」という章が設けられ、「連邦領域に適法にかつ継続して生活している外国人が、ドイツ連邦共和国の経済的、文化的及び社会的生活に統合されることは、促進される」（第43条第1項）という原則が明記され、具体的措置として「統合講習（Integrationskurs）」を導入することが定められた。さらに、統

(3) 帰還者の流入規制のために1993年の戦争結果清算法により新たに「後発帰還者」というカテゴリーが設けられ、従来の「帰還者」よりも厳しい受入条件が課せられることとなった。

(4) 1999年の国籍法改正により、同年8月以降、後発帰還者は帰化手続によらず特別な証明書（「後発帰還者であること」の証明書）に基づいて国籍を付与されることとなった。これはこれらの者のみの数であって、それ以前に受け入れられて帰化した後発帰還者は含んでいない。

(5) 正式名称は「移住の制御及び限定並びに連合市民及び外国人の滞在及び統合の規制のための法律」。Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004, *BGBI.* S.1950.複数の法律の制定及び改正を定める一括法である。そのうち滞在法の2007年8月の第7回改正までを含む邦訳及び解説については、調査及び立法考査局ドイツ法研究会訳「2004年7月30日の連邦領域における外国人の滞在、職業活動及び統合に関する法律（滞在法）」；戸田典子「ドイツの滞在法—「外国人法」からEU「移民法」へ」『外国の立法』No.234, 2007.12, pp.4-112を参照。

合講習の実施の詳細について「統合講習令」⁽⁶⁾が定められた。

統合講習は、ドイツ語習得のための基礎・発展講習（各300時間）とドイツの法秩序・文化・歴史を学ぶオリエンテーション講習（30時間）の2つの部分から成る。

ドイツ語習得の目標は、「第三者の援助又は仲介によらず、日常生活のあらゆる事柄を自立して処理することができるようになるまで、(…)連邦領域の生活事情に習熟する」ことである（滞在法第43条第2項）、「自らの環境の日常生活において言語に関して自立して行動することができ、自己の年齢と教育水準に応じた会話を行い、文字で自己を表現できるようになった」ときに達成される（統合講習令第3条）。修了試験として、「(外国)言語のための共通欧州準拠枠組」⁽⁷⁾のB1レベルのドイツ語能力証明書試験が行われる。ただし、受講者はその受験や合格を義務付けられていない。外国人のためのドイツ語講習はこれまでも実施されてきたが、移住者のカテゴリー（外国人労働者、難民、帰還者など）別に提供され、所管官庁もばらばらであった。これを改め、継続して滞在する⁽⁸⁾外国人に対し連邦政府の責任としてドイツで生活するのに必要な知識を与えることとし、ドイツ語能力の達成目標についても客観的な基準を採用したのである。

オリエンテーション講習については、統一的なカリキュラムはない。

統合講習への参加は、権利と同時に義務として定められている。すなわち、継続して滞在する外国人には最初に滞在許可を与えられたときに統合講習に1回参加する権利が与えられる。一方、ドイツ語能力が不十分な外国人は、統合講習への参加を義務付けられる。例えば、統合講習に参加する権利を有する外国人のうち簡単なドイツ語会話ができない者、市町村の外国人担当官署や社会給付の認定機関から参加を指示された者等である。そしてこの義務を果たさない者には制裁措置（滞在許可の延長の拒否、社会給付の減額）がある。

後発帰還者には統合講習に無料で参加する権利が与えられる。EU市民である外国人とその家族は、参加の権利はないが、空席の範囲内で参加が認められる。

統合講習の実施責任者は連邦移住難民庁であるが、実際に講習を行うのは、連邦移住難民庁が認可した民間及び公の事業者である。

講習の経費は、連邦移住難民庁が負担する。外国人は、原則として1時間あたり1ユーロ（約167円）を自己負担しなければならない。

Ⅲ 統合講習の実績と改善

統合講習の参加者は、2005～2006年の2年間で約25万人に達する⁽⁹⁾。ただし、修了者はそのうち43%に留まる。さらにそのうち修了試験の受験者は63%、合格者は45%に過ぎない。滞在法は講習の参加者として新規の滞在許可取得者を想定しているにもかかわらず、その割合は

(6) Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung-IntV vom 13. Dezember 2004 (2004年12月13日の外国人及び後発帰還者のための統合講習の実施に関する命令)、BGBl.S.3370。滞在法第43条及び連邦被追放者法第9条の規定に基づき連邦政府及び連邦内務省が定めた。

(7) 欧州評議会によって定められたヨーロッパ共通の言語能力の基準。各段階について詳しくは、吉島茂・大橋理枝訳・編『外国語教育Ⅱ 外国語の学習、教授、評価のためのヨーロッパ参照枠』朝日出版社、2004、p.25参照。この基準は6段階（A1, A2, B1, B2, C1, C2）から成り、後者ほど高度のレベルとなる。

(8) 「継続して滞在する」とは、原則として、期間1年を超える滞在許可を保有している場合又は18か月を超えて滞在許可を保持している場合である。

29%弱に過ぎず、6割近くは以前から滞在している者である。

実地調査によれば、講習参加者の4割近くが滞在期間3年以上、しかも約1割は滞在期間が10年を超える者であった⁽¹⁰⁾。また、連邦移住難民庁のデータによれば、2006年9月末までに講習への参加を義務付けられた者は、参加の権利を有する者全体の33.4%、新規移住者では3分の2以上、以前からの移住者では18.5%⁽¹¹⁾である。新聞報道によれば、「多くの移民はドイツ語講習を贈り物とみなし」喜んで参加しているという⁽¹²⁾。

2006年末現在、講習の実施機関として、全国で1,851の事業者が認可されている。その内訳は、市民大学・市町村の施設が565、教育機関が255、民間の語学学校・専門学校が346となっている。認可を受けた事業者の約8割がドイツ語講習の経験を10年以上有する⁽¹³⁾。

2006年には8,165の講習が開始された。講習の種類は、一般対象が6,673と最も多く、他に、非識字者向け805、子どものいる人・女性向け618、青少年対象64、その他5となっている。これらの講習に対し、連邦政府は年間約1億4000万ユーロ（約234億円）を支出している。

滞在法中の「統合の促進」の章の規定は、2007年8月に改正された⁽¹⁴⁾。章の名称が「統合」に改められ、原則規定については、外国人の統合は「促進される」と同時に「要求される」と改められた。統合を外国人本人と受け入れる社会との双方向の作業と捉える、外国人統合政策における「促進」と「要求」の原則が明記されたことになる。

具体的には、市町村の外国人担当官署等の統合講習への参加命令に従わない者には、最高1,000ユーロ（約16万7000円）の過料を科するなど、参加の義務の強制力が強化され、外国人自身にも統合への努力を要求する姿勢がより明確に打ち出された。また、統合講習の目的として「外国人にドイツの言語、法秩序、文化及び歴史を伝えることに成功すること」が明記され、講習の成果を求めることがはっきりした。前出の調査を通じて、講習実施機関が修了試験を必ずしも重視しておらず、試験合格者の少ないことが明らかになったためである。

そのほか、ドイツ語能力が不十分なドイツ国籍保有者も、外国人に準じて空席の範囲内で受講が認められることになった。

(9) 統合講習の実績については、連邦内務省がランボール・マネージメント (Rambøll Management) 社に委託して行った調査の報告書 Bundesministerium des Innern, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz, Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse*, 2006 <http://www.bmi.bund.de/Internet/Content/Common/Anlagen/Themen/Zuwanderung/DatenundFakten/Evaluation_Integrationskurse_de.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/Evaluation_Integrationskurse_de.pdf> が2007年1月に公表され、滞在法の規定に基づく連邦政府の報告書 Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 16/6043 (Erfahrungsbericht der Bundesregierung zu Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse nach § 43 Abs.5 des Aufenthaltsgesetzes) が2007年6月に連邦議会に提出されている。後者の報告書は前者の調査結果も取り込んでいる。以下の記述は、特に注記しない限り、後者の報告書による。

(10) ランボール社のアンケート調査による。Bundesministerium des Innern, *ibid.* (9), SS.36-37を参照。

(11) *ibid.*, SS.23-24による。

(12) Florentine Fritzen, "Integriert in 600 Deutschstunden", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. Mai 2007, S.3.

(13) Bundesministerium des Innern, *ibid.* (9), S.25による。

(14) Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union (BGBl. S.1970) により改正された (第7回改正)。

IV 統合サミットの開催と全国統合計画の採択

2006年3月、ベルリンの外国人集住地区の基幹学校の教師たちが、暴力の跋扈する学校の荒廃を市当局に訴えたことが報じられた事件をきっかけに、外国人の統合が政治課題として再浮上した。危機感を抱いた連邦政府は、4月初め、この問題を包括的に討議するためのサミットを開催して統合構想を決定する方針を発表した。

2006年7月14日、アンゲラ・メルケル（Angela Merkel）首相の主宰により「統合サミット」が開催された。会議には、連邦政府、州政府、地方自治体連合組織、移民、宗教団体、関係団体・官庁の代表及び個人86名が出席した。この会議は1回限りのものでなく、「全国統合計画」策定のための出発点と位置付けられた。同年秋には、計画策定のために6つの作業部会（「統合講習の改善」「幼児期からのドイツ語教育」「教育・職業教育・労働市場」「女性・少女の状況の改善」「地域での統合」「統合と市民社会（文化、スポーツ、メディア、ボランティア、学術）」）が設置され、検討を開始した。

翌2007年3月23日、作業部会から10のテーマについて報告書が提出され、これらをまとめた『全国統合計画 新たな道—新たなチャンス』（¹⁵）が7月12日の第2回統合サミットで採択された。「連邦、州、地方自治体及び市民社会の統合への取組みを初めて共通の基盤の上に置く」⁽¹⁶⁾この計画は、202ページにも及ぶもので、公的機関及び民間団体による統合のための406の施策と自主的な公約が掲げられている。

統合講習について見ると、作業部会から、ドイツ語講習の成果を上げるために授業時間数を受講者のニーズに応じて900時間まで増やすこと、修了試験の受験を義務付けることなどが提言されており、連邦政府は、その実現の検討を約束している。そのほか、例えば、経済団体は、移民の若者の職業教育の機会を拡大すること、スポーツ団体は、1989年から実施されている「スポーツを通じた統合」プログラムの評価を行うことや、指導者・コーチに対して「異文化間スポーツ」研修を行うことなどを約束している。

このように統合計画は、総花的に各機関・団体の取組みをまとめたものに過ぎないようにも見える。しかし統合計画策定の狙いは、体系的な政策文書の作成よりも、むしろ作成過程を通じて社会全体として統合への気運を高めることにあったと言えよう。実際、第2回統合サミットに向けては、例えば、政策のすり合わせのために連邦のマリア・ベーマー（Maria Böhmer）移住難民統合専門委員と全州の統合問題担当相との会議が2度にわたり行われたほか、生徒や学生など80名を集めて「若者統合サミット」が開かれるなど、様々なレベルで議論が行われ、その提言内容が全国統合計画に取り込まれた。

外国人の統合に当たっては、外国人自身の対応と同様に、自国民の啓蒙が必要であることは、ベルリン州政府の外国人オンブズマンを長く務めたバルバラ・ヨーン（Barbara John）氏も指摘したところである⁽¹⁷⁾。

(15) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), *Der Nationale Integrationsplan Neue Wege - Neue Chancen*, Juli 2007. <<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.property=publicationFile.pdf>>

(16) “Nationaler Integrationsplan - Kurzfassung für die Presse”, S.1. <<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan-kurzfassung.property=publicationFile.pdf>>

(17) 国立国会図書館調査及び立法考査局主催の国際政策セミナー「人口減少社会における外国人問題について—ドイツの実例に学ぶ—」の講演会（平成18年9月21日）での発言。講演の概要は、『れじすめいと』No.121, 2007.3及び『国立国会図書館月報』No.550, 2007.1, pp.20-23を参照。

今後、連邦政府は、統合促進措置のために年間約7億5000万ユーロ（約1254億円）を支出する予定である。2008年秋には、統合計画の進捗状況の検証のために第3回サミットが開催されることになっている。

V その他の取組み

ドイツでは、統合の鍵は教育と並んで職業にあると考えられている。2006年8月、一般平等待遇法が制定され、雇用・教育・物品サービスの提供等の分野での人種及び民族的出自による差別が禁止された⁽¹⁸⁾。

他方、2006年12月、連邦政府の支援を受けて、ドイツを代表する大企業4社により、社会の多様性を認め偏見のない労働環境を作ることを目的とする「ダイバーシティをチャンスとして ドイツにおける企業の多様性憲章」という運動が開始された。2007年9月までに123の機関・企業が憲章に署名し、約110万人の従業員がカバーされている⁽¹⁹⁾。

また、政府レベルでイスラム教徒との対話を求める動きも始まっている。2006年9月26日、ヴォルフガング・ショイブレ（Wolfgang Schäuble）連邦内相の呼びかけで、各レベルの政府の代表とイスラム教徒各15名で構成される「ドイツ・イスラム会議」が創設された。

今後の会議では、キリスト教会と同様にイスラム教団体にも公法上の団体としての地位を認めるかが議論の焦点の1つとなると見られている。もしそのようになれば、公立学校でのイスラム教育が可能になるほか、イスラム教団体に社会の様々な領域での合意形成過程への参加の道が拓かれることとなるだろうが、キリスト教会を始めとするドイツの主流社会の反対は根強い。

（さいとう じゅんこ 海外立法情報調査室）

【付記】 統合講習令は、2007年12月5日の第1次改正令（BGBl. S. 2787. 12月7日公布、12月8日施行）によって、2007年8月の滞在法改正に対応し、全国統合計画に盛り込まれた改善の提言を採用する改正が行われた。すなわち、①オリエンテーション講習については、時間数を45時間に延長し、全国統一の修了試験を実施すること、②非識字者、子持ちの女性、青少年など特に援助の必要なグループを対象とする統合講習においては、ドイツ語講習の時間数を900時間まで延長できること、③統合講習は、修了試験の受験までを含めてはじめて修了と認められること等が定められた。

(18) 齋藤純子「ドイツにおけるEU平等待遇指令の国内法化と一般平等待遇法の制定」『外国の立法』No.230, 2006.11, pp.91-123を参照。同法の邦訳を含む。

(19) Press-und Informationsamt der Bundesregierung, *Pressemitteilung*, Nr.365, 2007. 9. 28 < http://www.bundesregierung.de/nn_1494/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2007/09/2007-09-28-boehmer-charta-der-veinfalt.html >