

ドイツにおける外国人労働者のインテグレーション（一）

——概念と政策——

小林 勝

はじめに

一 「インテグレーション」の概念について

二 ドイツ連邦政府の政策

おわりに

はじめに

ドイツには現在、八百万人もの外国人が在留している。この在留外国人のドイツ社会への「インテグレーション」が、ここ四半世紀の間、重要な社会的、政治的問題となっている。

いうまでもなく、すべての外国人の「インテグレーション」が問題となっているのではない。まず、断るまでも

なく、外国人観光客が先の数には含まれておらず、問題視もされていない。また国際条約に基づいて滞在している外交官や軍人およびその家族が、外国人法の適用対象ではなく、また「外国人問題」の対象とならないこともいうまでもない。さらに、日本人のように外国人法の適用対象であるとはいえ、数も少なく、不法滞在や不法就労といった問題を引き起こしているわけではないので、これまた「外国人問題」の検討対象とはされていない。⁽¹⁾

以上の外国人を除くと、ドイツに滞在している外国人は次の三つのグループに大別される。

- ① 欧州共同体 (EC) / 欧州連合 (EU) 加盟国および欧州経済領域 (EEA) 協定締結国の国民
- ② EC / EU および EEA 域外の発展途上国の国民
- ③ 難民

①のEC / EU加盟国の国民は、この三グループの中では特権的地位を有している。EC / EU加盟国の労働者は、一九六八年一〇月五日採択の「共同体内における労働者の移動の自由に関する理事会規則」に基づき加盟国内での、したがってドイツでの、就職・労働のための出入国および居住の自由を享受しており、原則として一般法たる外国人法の適用対象外である（同規則第二条第二項。加盟国国民の配偶者や子供で第三国国籍の者も原則として外国人法の適用対象外である）。

ちなみに、一九八六年に加盟したスペインとポルトガルについてEC法の「労働者の自由移動の原則」が適用されたのは一九九三年一月一日からである。また一九九二年のEEA協定と翌年の議定書により、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェーの国民とその家族は、一九九四年一月一日より、EC / EU加盟国の国民と同じく

「労働者の移動の自由」をドイツ国内において享受できることとなった。

②の大部分は、かつて「ガストアルバイター」としてドイツに働きに来た労働者とその家族である。彼らはその国籍国がEC/EU加盟国ではないために出入国と居住の自由を有しておらず、法的に不安定な立場に置かれている。もつとも多いのがトルコ人であるが、ECとトルコとの協定に基づき、トルコ人は特別な地位を有している。⁽²⁾

③は難民認定を申請中の者、すでに認定された者、さらにいわゆる「割り当て難民」である。国内での政治的圧迫から逃れて来た者、アジア、アフリカの紛争地帯から入国して来た者や、東欧の社会主義体制の崩壊によって生じた政治的・経済的混乱や民族紛争から逃れて来た者等、ドイツでは多数の者が難民認定を申請しているが、正式に「難民」と認定されるのは少数である。

ドイツで今日、「外国人問題」の討議の対象となっているのは、②と③のグループである。現在では①に属するイタリア人、スペイン人、ポルトガル人、ギリシャ人は、かつては「ガストアルバイター」として大量に入国した②のグループに属し、「外国人問題」の討議対象であった。しかし、ECの共同市場の一応の完成、加盟国の拡大、市場統合の深化とともに、彼らのドイツへの出入国や在留は基本的に制限を受けなくなり、また社会からも認知されるようになり、「外国人問題」の主たる討議対象ではなくなった。

③の難民の増加は八〇年代に顕著となり、次第に深刻な問題となった。憲法にあたる「基本法」に政治的迫害を受ける者の庇護権を認める条項を持ち、難民に寛大であったドイツには、特に冷戦構造の動揺、解体とともに難民が押し寄せ、一九九二年には「庇護」申請者は四三万八二〇〇人に上った。この難民問題は、②のグループの問題に代わって「外国人問題」の主要な対象となった。しかし、一九九三年に基本法第一六条と難民法が改正され、

「庇護」を申請すること自体が厳しく制限されるようになり、一九九四年の申請者は一二万七千人へと、すなわち一九九二年の三〇%以下に急減した。⁽³⁾

②のグループの問題は、九〇年代には難民問題の後景に退いた感があるが、これが、ドイツがこの四半世紀の間苦闘し続けてきた「外国人問題」である。かつて募集・派遣協定に基づいてドイツに入国し、労働者として働いてきた彼らの多くは、ドイツ国籍を取得するでもなく、さりとて故国に帰るわけでもない。不安定とはいえ、ドイツに滞在する権利を認められている。世代が代わり、今や二世、三世が過半数を超えるようになった。こうした人々の存在が雇用、教育、社会保障、治安等、社会生活の様々な面で摩擦を引き起こしている。これをどう解決するかをめぐって、「外国人問題」の議論がなされてきた。

その中でも、トルコ人の「インテグレーション」が困難を極めている。彼らの多くは大都市や中都市に集まって「ゲットー」を形成し、宗教的・文化的な違いも大きく、生活習慣も異なり、目立った存在である。そのため、外国人排斥の標的となっている。

小論では、外国人労働者のドイツ社会への「インテグレーション」の実態を検討する準備として、先ず「インテグレーション」の概念を、次に一九九〇年代初めまでの連邦政府の「インテグレーション」政策の変遷を簡単に検討しておきたい。

一 インテグレーションの概念について

「統合」という言葉を最近よく耳にするようになった。特によく耳にするのがヨーロッパ共同体の「統合」、す

なわち「欧州統合」等、地域経済統合についてである。この「統合」にあたるドイツ語が「インテグレーション（インテグラツィオン）」「Integration」である。

ヨーロッパ経済共同体（EEC）は、欧州六カ国が域内でのモノ、ヒト、カネ、サーヴィスの自由な移動を保障するべく、すなわち「共同市場」の完成を目的として創設したものである。この共同体はその後拡大し、一九九二年にはマーストリヒト条約、すなわちヨーロッパ連合（EU）創設条約が調印され、翌年から発効した。ちなみにEUとは、既存の三共同体（ヨーロッパ経済共同体、ヨーロッパ石炭・鉄鋼共同体、ヨーロッパ原子力エネルギー共同体）を修正し、これに共通安全保障・外交政策と司法・内務協力という二つの協力制度を加えて統括したものであり、「欧州統合」の深化を示している。

修正されたEC条約（マーストリヒト条約によりヨーロッパ経済共同体はヨーロッパ共同体「EC」に名称を変更した）に基づき、一九九九年には「通貨同盟」が成立した。

「共同市場」ないしは「域内市場」の完成、さらには「通貨同盟」によって、「経済統合」が進み、加盟諸国の通商・貿易政策や通貨・金融政策の権限は共同体に委ねられた。しかし、税政策（関税を除く）と財政政策の権限は、共同体意思による一定の制約を受けているとはいえず、基本的には加盟国の主権の下に留め置かれている。

このようにヨーロッパ共同体の「経済統合」の度合いを示す「共同市場」ないしは「域内市場」や「通貨同盟」も、加盟国の国家主権を制約するとはいえず、あくまでも国家主権の存在を前提としたものである。「経済統合」とは、加盟国の国家主権の存在を前提とした上での相互の接近をはかるプロセスをいうのである。

経済の一体化は、これまでの歴史においては、領土の「併合」によって、すなわち武力の行使や威嚇によって他

の国や地域を自国の主権下に置くことよってなされるが多かった。ヨーロッパで進行している「経済統合」は明らかにこれとは異なる。

このように、一般的には、「併合」には強制、激しい摩擦・抵抗、不平等といった否定的なイメージがつきまとうのに対し、「統合」には自発性、相互の受け入れ、少ない摩擦、平等といった肯定的なイメージがある。⁽⁴⁾

この「併合」と「統合」の関係に類似しているのが、外国人の「同化」(「アシミレーション」と「統合」(「インテグレーション」)の関係である。

外国人を移民として受け入れたアメリカ合衆国のような移民国や、労働者として合法的に受け入れた大量の外国人が長期残留することになったヨーロッパ諸国では、早くから外国人の「インテグレーション」に関する議論が始まり、今日でも議論されている。しかし、この概念についての統一的で厳密な理解が生まれるには至っていない。

この「外国人のインテグレーション」という概念は、わが国では、外国人問題の専門家の間は別として、いまだ市民権を獲得していないし、政府も「外国人のインテグレーション」を政策として掲げたことは⁽⁵⁾ない。その理由はいろいろ考えられる。

第一に、在留外国人は長い間、全人口の1%にも満たなかったため、外国人問題が国政上の最重要課題となることはなかったことである。これは、これから検討するドイツとは異なる。

第二に、長い間、在留外国人といえ、主に在日韓国人・朝鮮人のことであつたが、彼らは差別から身を守るために「目立たぬように」との努力をしており、日本人と日本社会との大きな摩擦を起こしていないことである。いうまでもなく「在日」の歴史は古く、戦前・戦中に遡ることができる。第二次大戦後に様々な理由から残留を余儀

なくされた在日韓国人・朝鮮人の多くは、長い間、日本社会の底辺や周縁部で生活していたが、十分な日本語能力を身につけていたし、日本文化にも順応していた。今や世代が代わり、二世、三世、四世の時代となっているが、彼らは日本で生まれ育ち、日本語能力や日本文化の受容の点でも全く問題はない。

第三に、現在二六万を超える超過滞在の外国人労働者がいるが、彼らを送還することには何らの法的問題もなく、政府も彼らの「インテグレーション」など初めから眼中になかったためである。日本は、単純労働力の不足を、八〇年代にこの超過滞在の外国人労働者で補ってきた。九〇年以降はこれに加えて、中南米出身の日系労働者が加わった。日系労働者の入国・滞在は一九九〇年の出入国管理及び難民認定法の改正によって合法化されたものであり、今日では推計で二三万人に上っている。日系外国人には定住化傾向の増大が認められるものの、全体としては帰国指向が強く、総数が現在の水準で留まるかぎり、彼らの「インテグレーション」が国政上の焦点となるような事態は当面は考えられない。

さて、ドイツでも社会学者の間で、外国人の「インテグレーション」の問題が討議されている。多くが「インテグレーション」と「アシミレーション」とを区別しているが、両概念についての統一の見解が生まれるにはいたっていない。

対照的な二つの見解を挙げておこう。一つは、社会学者エンドルヴァイトの見解⁶⁾である。彼によると、「アシミレーション」とは、ある文化体系に属する者が、他の文化体系の中にあつて、その文化を内部化することなく、その文化の基準どおりに行動することである。内部化が起こり、これまでの文化体系を捨て、新しい社会に受け入れられる場合が「インテグレーション」である。ここでは、両概念は社会文化領域において使用されており、外国人

が、居住する社会の文化をどの程度受容しているかで区別されている。

もう一つは、シッフアーの見解である。⁽⁷⁾彼は、外国人の持ち込む異文化に対して国家が取る措置を次の三つに分類し、説明している。

第一が「アシミレーション」である。これは、国家が、外国人に自己の文化を捨て、受け入れ国の文化を取り入れるように働きかける場合である。この措置は、今日まで、多くの国民国家が取ってきたし、今でも取られている。これは、受け入れ国の国民文化の中に埋没し、消滅することを要求するものである。ここでは、自己のアイデンティティーは何も残らない。

第二が「インテグレーション」である。これは、国家は経済的、社会的諸関係への外国人の可能なかぎりの同権的参加を追求するが、彼の異文化は個人的範囲に留まるかぎりにおいて尊重され、保護される場合である。受け入れ国の文化を強制しない点で「アシミレーション」とは異なる。外国人個人の文化的アイデンティティーは尊重されるが、外国人の文化が受け入れ国の文化に取り入れられることはない。

ただし、彼のアイデンティティーがどこまで尊重されるかは不明である。特に、これが受け入れ国の社会生活の本質的構成要素である基本的確信と対立する場合である。

第三が「インサーション」である。これは、外国人がその文化を保持、展開することを、個人的レベルにとどまらず、集团的レベルにおいても認め、それを受け入れ国の文化の一要素として承認する場合である。この場合、外国人集団の文化は、受け入れ国の文化の中にモザイクのように入り、受け入れ国の文化との完全な同権を保障され、集团的自治を認められる。これは、多文化社会を認める立場である。

このように、シッフアーにおいても出身国の文化の保持が「アシミレーション」と「インテグレーション」の区別に決定的意味を持つ。しかし、それはエンドルヴァイトとの理解とは全く異なる。シッフアーの「アシミレーション」の概念は至極常識的であり、我々の観念とも一致する。

問題は、彼の「インテグレーション」の概念である。彼の説明からも明らかのように、「インテグレーション」とは、文化領域に適用される概念というよりも、社会構造的な概念ではなからうか。要するに、外国人を、彼が居住する社会の中に、平等な市民として組み込むことを本質的な内容とする概念であり、外国人が出身文化を保持するかどうかには中立的な概念ではなからうか。

両概念をこのように適用領域を異にするものと理解する立場からは、「アシミレーション」を伴わない「インテグレーション」はもちろんのこと、「インテグレーション」を伴わない「アシミレーション」さえも原理的には想定が可能となる。ただし、基本的人権に普遍的価値を認め、これを憲法原則とする民主主義的国家においては、強制的な「アシミレーション」政策を取ること自体が不可能であり、後者の想定はあくまでも原理的のみに可能である。もつとも、非民主主義的国家においては、今日でもこの政策が実際に行われていることは忘れてはならない。

社会学者とは異なり、ドイツの政治家は「アシミレーション」と「インテグレーション」の両概念を厳密に定義することなく使用している。

責任ある政治家を自任する者の間には、外国人政策の重点的課題を「アシミレーション」だと公言する者はほとんどいない。彼らが口を揃えて主張するのは「インテグレーション」である。これは明らかに「アシミレーション」に否定的なものを、「インテグレーション」に肯定的なものを見ていることの表れである。

すなわち、シツファアの説明と同じように、「アシミレーション」とは、外国人が、受け入れ国の生活に完全に順応し、出身国の文化、習慣等の特徴的メルクマールを捨てること、または捨てさせることと理解されていると思われる。すなわち、言語、思考方法、生活・行動様式のどれを取っても受け入れ国の住民との区別が出来なくなることである。

これに対して「インテグレーション」とは、外国人が受け入れ国の経済、雇用、教育、地域社会生活等に組み込まれることであるが、「アシミレーション」とは異なり、出身国の文化、習慣等の特徴的メルクマールを捨てることは必要ではなく、外国人が自分のアイデンティティーを保持したまま受け入れ国の社会構造の中に差別なく組み込まれることと理解されていると思われる。

我々は、政治の世界で語られる外国人の「インテグレーション」という概念を、「アシミレーション」との対比で、とりあえずこのように理解したが、後述するように、実際の政策を検討すると、外国人の「インテグレーション」政策はこの概念に基づいてなされているわけではないことがわかる。

たとえば、ドイツ政府はドイツは移民受け入れ国でも多文化社会でもないという立場を表明し続けており、外国人あるいはドイツ国籍を取得した元外国人が、異質な文化をもつ集団としてドイツ社会に根付くことを防ごうとしている。そのため、ドイツ政府の「インテグレーション」政策は事実上「アシミレーション」の道具という位置付けを与えられているのである。なぜなら、ある文化を保持し、次世代に受け継がせることは、単独では非常に困難であり、集団的にのみ行えることだからである。このような出身文化の集団的保持を否定する「インテグレーション」の行き着く先は「アシミレーション」とならざるを得ないのである。

アメリカの教育学者リストが指摘しているように、ドイツ政府には、トルコ系ドイツ人、ユーゴ・スラヴィア系ドイツ人等が存在し得るとは思いもよらないのである。⁽⁸⁾ 移民社会アメリカでは、「インテグレーション」とはシツプターの分類する「インサーション」である。

二 外国人労働者に対するインテグレーション政策の歴史

ドイツ連邦共和国政府の外国人労働者政策は、重点の置き所、「インテグレーション」の対象範囲等で、次の幾つかの時期に区分することができる。⁽⁹⁾

第I期……一九五五年から一九七三年まで

これは、二国間の労働者募集・派遣協定を締結し始めた一九五五年から、募集中止にいたる一九七三年までの時期である。

外国人労働者は、受け入れが開始された当初は数も少なく、彼らの「インテグレーション」は全く問題にならなかった。また六〇年代は、ドイツ経済は一時的な不況に陥ることがあったとはいえ、成長を続け、総じて労働力不足の状態にあつたため、外国人の長期滞在が特別な問題を孕んでいるという認識はまだ拡がらず、真剣な討議がなされるというような状況にはなかつた。しかし、漸く一九七〇年代初め、外国人数が四〇〇万人近くに達した頃から、外国人労働者の募集の賛否、引き起こす諸問題についての論議が始まつた。

ところで、戦後の西部ドイツは、戦争による破壊と敗戦に伴う経済的混乱・麻痺によって発生した大量の失業者

に加えて、失った領土からの帰還者や追放者、復員軍人や帰還捕虜、ソ連が占領した東部ドイツ（一九四九年にはドイツ民主共和国、東独が建国された）からの難民を抱え、これらの大量の人々の食料、住居、職の確保に苦しんでいた。

しかし、「冷戦」の勃発は西部ドイツの経済復興と国際社会への復帰を速めた。米英仏の三国占領地域に対するマーシャル・プラン（一九四七年）に基づく援助や通貨改革（一九四八年）は、ドイツの東西への分裂を決定的にしたが、それは同時に、西部ドイツの経済復興の基礎を築いた。

そして、急速な復興を開始した西部ドイツには一九四九年にドイツ連邦共和国が建国され、一九五六年には外国人労働者を受け入れる国となっていた。

当時のドイツ（以下、ドイツ連邦共和国を指す）にはまだ登録失業者が一〇〇万人以上もいたが（失業率五・六％）、農業は労働力不足に悩んでいた。ドイツ人の失業者の中には、労働時間が不規則で、重労働かつ低賃金の農業労働に就こうとする者はほとんどおらず、農家の子弟でさえ都会に出て仕事を探している有様であった。こうした中、ヴェルテンベルク、バーデンの農民組合がイタリアから三〇〇〇人の農業労働者を受け入れた。これが外国人労働者の戦後最初の組織的受け入れだったとされている。⁽¹⁹⁾

これを契機にドイツ政府はイタリア政府と一九五五年一月二二日に募集・派遣協定を結び、外国人労働者の積極的受け入れを開始した。この協定に基づき、翌年からイタリア人労働者のドイツへの流入が始まった。しかし、まだ量的にも少なく、ドイツ経済における外国人労働者の雇用は無視しうる程度のものであった。外国人労働者が量的に重要な意味を持つのは漸く一九五九／六〇年の好況の時からであり、その雇用者数は一九六一年の五四万九

千から一九六六年の一二〇万へと急増した。⁽¹¹⁾

ドイツへの外国人労働力の流入は、他のヨーロッパ主要国と比べて遅かった。理由は、独自の労働力供給源があったからである。失った領土からの帰還者や追放者が九〇〇万人、東独からの難民が三〇〇万人、加うるに、ファシズム時代にドイツに送り込まれ、ドイツにそのまま残った多数の強制労働者がいた。⁽¹²⁾

しかし、一九五五年の再軍備開始による労働力人口の兵員等としての吸収、一九五九/六〇年の高い経済成長率による求人数の増加、一九六一年の「ベルリンの壁」構築による外部からの労働力供給の途絶等とともに、労働力不足は次第に深刻となった。これに拍車をかけたのが、就学期間の長期化であり、労働時間の短縮や休暇日数の増加であった。

労働力不足が労賃の上昇を通じて経済成長率を鈍化させることを危惧した政府と経済界は外国人労働力の導入に積極的となり、政府は以下の国々とも二国間の募集・派遣協定を締結した。スペイン（一九六〇年）、ギリシャ（一九六〇年）、トルコ（一九六一年）、ポルトガル（一九六四年）、チュニジア（一九六五年）、モロッコ（一九六五年）、ユーゴスラヴィア（一九六八年）、韓国（一九七〇年）である。このうち、チュニジア、モロッコ、韓国からの募集は少なく、外国人労働者問題においてこれらの国の出身者の占める比重は小さい。

この二国間の募集・派遣協定は、二つの募集形態を規定していた。⁽¹³⁾一つは、連邦雇用庁が派遣国内に設置した出先機関である「ドイツ委員会」を通じて募集する方法である。外国人労働力を必要とする企業は、管轄の労働局（職業安定所）に希望する人数、性別、年齢、国籍、技能・資格等の必要事項を記載して申請する。労働局は、①ドイツ人の中に該当する労働力が見つからないこと②ドイツ人と平等の賃金が支払われること③適当な住居が確保

されていること等を確認したうえで、連邦雇用庁を通じて出先機関に希望を伝える。出先機関は派遣国の管轄官庁とともに、前科の調査や健康診断を行って、応募者の中から選択する。企業は労働者一人につき一定額の金銭を、手数料および集団渡航費として連邦雇用庁に支払う。

もう一つは、企業が直接に特定の労働者を指名して入国・滞在許可の交付を内務省の外国人局に申請する場合である。指名されるのは、たいいてい、すでに雇用している外国人労働者の知人、友人、家族である。労働局による審査手続き、連邦雇用庁の出先機関による審査手続きはだいたい上記の募集方法と同じであるが、企業は手数料を支払う必要がないこと、適当な住居の確保が要件とされていないこと、人選に関して派遣国が関与していないので、資格を持った専門労働者の獲得も可能となる等の点で異なっている。

受け入れた外国人労働者は、いつの頃からか「ゲストアルバイター（ゲスト労働者）」と呼ばれるようになった。その総数は、一九六四年には一〇〇万人を超え、その後、拡大の一途をたどり、ドイツの経済発展には不可欠な存在となった。

ところで、注目されるのは、これらの二国間の募集・派遣協定には、外国人労働者のローテーション原則についての取り決めがなされていないなかったことである。ローテーション原則とは、受け入れた労働者の滞在期間を一定期間に限り、新たな労働者と入れ替えるという原則である。

これは、経済界が、当初から、採用した外国人労働者を長期に抱えておくことに関心をもっていたことを反映したものである。いうまでもなく、個別企業にとっては、仕事を覚えた外国人労働者を継続的に雇用するほうが、絶えず新たな外国人労働者と入れ替えるよりもコストが低い。また、外国人労働者も、一―二年で帰国することには

関心を持っていなかった。といって当初から永住を目的にドイツに来たわけでもない。大方の目的は家族の経済状態の改善、すなわち故国への送金と貯蓄であり、一—二年ではなく数年働いてまとまった金を持って故国に帰るとであった。

実際、外国人労働者の大半は数年後に帰国していた。すなわち、ローテーション原則は一—二年のそれとしてではなく、数年のそれとして、強制されるまでもなく、ある程度は働いていた。

国際労働力移動の要因は実に複雑であり、個別の詳細な検討が必要であるが、二国間の協定を締結して労働力を送り出す派遣国側の目的は、国内の高失業率の緩和、外貨獲得、技術の習得等にある。募集に応じる労働者はすべてが失業者であるというわけでもない。募集国と派遣国との間の賃金格差が大きければ大きいほど、職に就いている労働者の応募の割合は高まる。

いったん派遣労働者としてドイツに渡航すると、帰国することにはためらいが生じる。派遣国の経済成長率が失業率を減らすに十分ではなく、受け入れ国と派遣国との経済格差が縮まらず、自国と自分の未来に希望が持てない場合には特にそうである。帰国しても経済的安定や安定的な雇用が確保されているわけではないからである。そのため、外国人労働者の中にはドイツに残り、働き続けるものが増加していった。特に、トルコ人の場合がそうであった。

目覚ましい経済復興を遂げつつあり、経済が右肩上がりの成長をしていたこの時には、ドイツの国家と企業の間心は、安価で良質かつ均質の外国人労働力を、いかに効率よく大量に調達するかであった。そのため、国家が外国人労働者を受け入れる際にローテーションを原則とみなしていても、将来の問題の発生を未然に防止するためにこ

れをどう実施するのか、特にそのための法的整備をどうするかについては、ほとんど議論のないままであった。

そのため、募集・派遣協定が締結された当初、外国人の入国・滞在や労働許可に関する規制は、戦前の法律によって行われていた。⁽¹⁴⁾ すなわち、外国人の入国・滞在は「外国人警察令」によって、労働許可は「外国人労働者令」によってである。これらの諸法が外国人労働者の受け入れという新たな状況の要請に適合したものではないという認識は漸く五〇年代末から六〇年代初めに浸透し、前者に代わっては一九六五年に外国人法が成立した。後者も一九五九年の法令によって代わり、さらに「雇用促進法」第十九条に基づく「非ドイツ人労働者の労働許可に関する法令」（一九七一年）によって代わった。その後、これらの法律には若干の変更が加えられたが、本質的な部分の変更はなされなかった。

ドイツにおける外国人の入国・滞在許可と労働許可は、上記からも明らかなように、二種類の法律によって別個に規制されており、ドイツで就労するには、滞在許可証と労働許可証という交付官庁を異にする二種類の許可証の取得が必要である。これは他の多くの国と異なっている。例えば、わが国における外国人の入国・在留資格には、在留期間のみならず就労許可の有無、許可される職種、就労時間の制限の有無が付随している。

二種類の法律によるドイツでの規制は実に複雑であった。先ず、労働許可は滞在許可を取得しなかり交付されない。しかし、たとえ滞在許可を取得していても、就労禁止という条件が付されれば労働許可は交付されない。

また、労働許可が交付されるか否かは、上記の「非ドイツ人労働者の労働許可に関する法令」第一条によれば、「労働市場の状況と展開次第」である。

一九六五年一〇月一日施行の外国人法は、外国人の滞在請求を権利として規定しなかった。外国人の滞在は原則

的に禁止し、例外的に許可するというものであり、滞在許可は国家の恩恵であるという思想の産物であった。したがって、この外国人法には、受け入れた外国人労働者の滞在等に関する規定も存在していなかった。これは、外国人労働者の受け入れがもたらす結果を予測することができなかったためであり、またドイツは移民受け入れ国ではないという考え方によるものでもあった。同法は、外国人の滞在許可の交付、更新、制限等を自ら規定することなく、これを連邦と州の行政規則に委ねた。そのため、異なった処理がなされる余地を残した。例えば、家族の呼び寄せに関する規定である。これについては、連邦の行政規則には何の規定も存在せず、州の間で異なることがあった。

このように、六五年外国人法は滞在請求権という考え方を採用していなかったため、すでにドイツに合法的に滞在している外国人が、外国人法の規定する諸条件を満たし、滞在許可の更新を申請しても、認められるという保障はなかった。極端に言えば、すでに有効な滞在許可を取得していても、当該の外国人を退去させることが可能であった。

このことは、外国人法第二条第一項の規定が示していた。すなわち、「滞在許可は、外国人の存在がドイツ連邦共和国の利益を害しない場合に与えることが許される」という規定である。「ドイツ連邦共和国の利益」という概念は、立法の当初から「政治的、経済的、労働政策的あるいはその他の性質のすべての関連する観点」と広く解釈されており、特に経済状況や労働市場の状況を指していた。⁽¹⁵⁾

これらの立法によって、外国人労働者は不要になつたらいつでも帰国させうる法的手段が整えられた。このことは、外国人労働者に期待されていたのは、不況期には先ずもって整理の対象となるべき労働力としての機能であつ

た。

この雇用調節的機能は、一九六六／六七年の経済不況に際してうまく働いた。すなわち、外国人労働者数は一九六六年六月の一三〇万から一九六八年一月には九〇万に減少した。一九六六年秋からの一年間には約五〇万人、全外国人の四六％がドイツを去った。しかし一九六六／六七年の経済不況は短期間に克服され、ドイツ経済は再び一九七三年まで成長を続け、外国人労働者数は一九七〇年には一九〇万人に、一九七三年には二六〇万人にまで増加した。⁽¹⁶⁾

入国した外国人労働者の滞在の更新は二年ごとになされた。しかし、一九七一年には前述のとおり「非ドイツ人労働者の労働許可に関する法令」が制定され、五年以上適法に就労している外国人労働者には、五年の「特別労働許可」が与えられるようになった。これは、事実上、政府が自らローテーション原則を放棄したことを意味していた。

一九六〇年代にドイツに滞在していた外国人の年令層は、主として二〇才から四〇才までの健康な人であり、配偶者を同伴する者もいたが、大半は独身者あるいは単身者であり、故国に家族を残していた。そのため、外国人の社会保険加入者の比率は六七％以上であり、これはドイツ人の三九％に比して明らかに高い。⁽¹⁸⁾このように、ドイツにとって外国人労働者は社会的コストの安い労働力であった。

六〇年代に外国人による家族の呼び寄せが進まなかったのは、彼らがドイツ滞在を短期的なものともみなし、帰国指向が強かったためである。同居を望む夫婦や家族の権利を保障することはドイツでは当然と考えられており、六五年外国人法にも家族の呼び寄せを直接に制限する条項はなかった。ただ、六五年六月の州内務大臣常設会議の決

定により、家族の呼び寄せには①すでに一年以上滞在していること②扶養能力があること③適した住居があること④配偶者と二一才以下の子供に限る、という条件の充足が必要とされることになった⁽¹⁹⁾。しかし、この条件は決して厳しいものではなかった。

そのため、外国人の家族呼び寄せは次第に拡大していった。例えば、ノルトライン・ヴェストファレン州で家族を伴っていた外国人は一九六六年には一八・五%であったが、一九六八年には三五%に上昇している。ただし、外国人の既婚婦人の九〇%は就労しており、この時点での家族の呼び寄せとは、主として扶養家族の呼び寄せではなく、稼ぎ手としての妻の呼び寄せであり、子供は故国に残されることが多かった⁽²⁰⁾。

七〇年代初めには、外国人労働者の平均在留期間の長期化、家族の呼び寄せが増加し、外国人の雇用が社会政策的および教育政策の問題を引き起こすという議論が生まれ始めた。しかし、まだ外国人政策に社会政策的、教育政策的観点を取り入れられることはなかった。

第II期……一九七三年から一九七九年まで

これは第一次石油ショックから第二次石油ショック頃までの時期である。募集が中止され、「インテグレーション」の課題が掲げられた。概ね、外国人労働者の滞在と労働に関する法的地位の安定化、強化が図られた時期でもある。

ドイツの外国人労働者の雇用をめぐる経済的、社会的環境は、一九七三年の第一次石油ショックにより激変した。すなわち、第四次中等戦争の勃発とともにOPEC諸国は原油価格を一挙に四倍に引き上げ、これが世界経済に

深刻な打撃を与えた。ドイツとても例外ではなかった。以後、ドイツでは大量失業が常態化した。企業の人員整理はドイツ人労働者をも襲ったが、外国人労働者の失業率はドイツ人労働者のそれを上回り、彼らははまたもや雇用調整の単なる手段でしかないことが明らかになった。

この第一次石油ショックは外国人の雇用と在留に伴う諸問題を顕在化させ、労働市場政策一辺倒の観があつた外国人政策を変更させる契機となつた。

政府は一九七三年の「外国人雇用のための行動プログラム」で政策の転換を明らかにした。新政策の柱は三つある。すなわち、①新規流入制限②帰国促進③在留外国人の「一時的インテグレーション」である。⁽²¹⁾

外国人労働力は「過剰」であるという認識の下に、ドイツが受け入れる外国人労働者の人数を必要な水準にまで削減しようという措置が①と②である。すなわち、とりあえず外国人の新規流入を阻止する緊急措置によつて現状を凍結し、「過剰な」外国人労働力の流出を促しつつ、必要な数にまで減少させるといふのである。すでにドイツ経済にとつて外国人労働力は不可欠な存在であり、これへの依存から完全に脱却することは不可能であつた。そのため、「行動プログラム」はドイツ経済にとつて外国人労働者の雇用は依然として必要であることをはっきりと表明している。

②の帰国促進とは、強制的な措置によつて帰国させることを意味しなかつた。ドイツの経済発展に貢献し、すでに長期に滞在している外国人労働者とその家族を、「過剰」になつたという理由だけで即刻強制的に故国に送り返すことは、法的にも、外交的にも、また倫理的にも不可能であつた。ローテーション原則を破り、外国人に長期在留の道を開いたのは政府自身であつたから尚更であつた。

このように、外国人がドイツになお長期にわたって滞在することは不可避であった。そこで掲げられたのが、③の外国人の「一時的インテグレーション」という方針である。ここでの「インテグレーション」とは、外国人に人間たるにふさわしい生活環境を保障する、という程度の非常に抽象的で曖昧な概念であった。

この「一時的インテグレーション」は、外国人に対してというよりも、ドイツ国民向けのメッセージという性格が強い。なぜなら、この「一時的」という修飾語には、個々の外国人がどんなに長期間滞在しても、いずれは故郷に帰ってもらう、という国家の意思が込められているからである。いうまでもなく、帰国してもらいたいという外国人に対して「一時的インテグレーション」を提示しても、外国人が身分の不安定を敏感に感じ、この提示に懐疑的になるのは避けられなかった。身分的安定こそが、その社会に積極的に溶け込もうという主体的、積極的姿勢と努力を生み出す前提であるからである。

政府はこの基本方針に基づき先ず一九七三年一月二三日、EC加盟国以外の外国人労働者の募集をストップするという措置を取った。

しかし、募集を中止しさえすれば外国人労働者とその家族は漸次的に流出するはずだという政府の思惑ははずれだ。多くの外国人失業者は、景気が回復するまで待つという選択をしたからである。なぜなら、これまでは、帰国しても景気の回復を待つて再びドイツに入国し、就労するという選択肢があったが、募集中止措置により、この選択肢がなくなったからである。故国に帰ったからといって、安定的な職が待っているわけではなかった。そのため、外国人労働者の間にはドイツへの残留指向が強まるとともに、家族を呼び寄せる者も次第に増加した。

このことは表1からも読み取れる。すなわち、一九七三年の募集中止によっても外国人数は減少せず、一九七八

表 1：外国人労働者数と社会保険加入者数

| 年 | A 外国人数 (単位：千) | B 社会保険加入者数 (単位：千) | B/A (単位：%) |
|------|---------------------|-------------------------|---------------|
| 1960 | 686.2 | 279.0 | 40.7 |
| 1968 | 1924.2 | 1089.9 | 56.6 |
| 1969 | 2381.1 | 1372.1 | 57.6 |
| 1970 | 2976.5 | 1948.9 | 65.5 |
| 1971 | 2976.5 | 2240.7 | 75.3 |
| 1972 | 3526.6 | 2352.3 | 66.7 |
| 1973 | 3966.2 | 2595.0 | 65.4 |
| 1974 | 4127.4 | 2286.6 | 55.4 |
| 1975 | 4089.6 | 2033.7 | 49.9 |
| 1976 | 3948.3 | 1920.8 | 48.6 |
| 1977 | 3948.3 | 1869.4 | 47.3 |
| 1978 | 3981.1 | 1864.1 | 46.8 |
| 1979 | 4146.8 | 1937.4 | 46.7 |
| 1980 | 4453.3 | 2013.4 | 45.2 |
| 1981 | 4629.8 | 1900.3 | 41.0 |
| 1982 | 4666.9 | 1771.9 | 38.0 |
| 1983 | 4534.9 | 1709.1 | 37.7 |
| 1984 | 4363.6 | 1608.1 | 36.9 |
| 1985 | 4379.9 | 1536.0 | 35.1 |
| 1986 | 4512.7 | 1544.7 | 34.2 |
| 1987 | 4630.2 | 1624.1 | 35.1 |
| 1988 | 4489.1 | 1656.0 | 36.9 |

Bischoff/Teubner, Zwischen Einbürgerung und Rückkehr, 3. Aufl., Berlin 1992, S. 21

年においても一九七三年の数字を維持していた。これは、家族として呼び寄せられた者やドイツで生まれた者の総数が、帰国する外国人の数を埋めていたことを示している。また、外国人の社会保険加入義務者総数と全外国人に占めるその比率が同期中にそれぞれ二五九万五千人、六五・四％から一八六万四千人、四六・八％へと大きく減少しているのは、失業者が増加しただけではなく、呼び寄せられる妻子やドイツ生まれの外国人二世の数が増加したことを反映したものである。

家族の呼び寄せを阻止すべく一九七五年以降には様々な措置が取られた。例えば、外国人の密集地域であるベルリン、ケルン、ハノーファー、シュツットガルト等の都市は、外国人が新たに住むことを禁じた。また、南独二州は家族の呼び寄せの待機期間をそれまでの一年から三年に引き上げた。さらに、子供の呼び寄せの年令制限が二〇才以下から一八才以下へと引き下げられた。⁽²²⁾

外国人労働者はドイツ人労働者と同じく、月額で一定以上の賃金収入がある場合、社会保険等への加入義務があり、失業すれば失業手当を受給できる。また家族の呼び寄せや子供の誕生による外国人労働者の扶養家族の増加は、ドイツ社会のコスト負担を増加させる。長期不況と大量失業という状況下では、ドイツ国民には、外国人労働者とその家族は「社会国家」に寄生するお荷物の存在と映り、彼らに対する反感、敵対心、社会的摩擦が醸成されることとなった。

また職を巡ってドイツ人労働者とも競合するようになった。ただし競合する職種は、技能・資格の高くない、賃金の相対的に低い、いわゆる「単純」労働に属するものである。日本ほど急激ではなかったが、ドイツでも、石油ショック以降、産業構造の転換、製造業の自動化が徐々に進み始め、こうした職種の絶対数は減る傾向を示した。こうした職種での外国人労働者とドイツ人労働者の競合は、社会的摩擦を強める一因となった。

上述したように、募集中止は外国人の減少をもたらすどころか、却って家族の呼び寄せを増加させた。これがまた、外国人の長期残留指向を強めることになった。呼び寄せられた外国人二世は、時とともに故郷との関係が薄らぎ、一世以上にドイツへの残留を希望するようになったからである。

こうした状況の下では、政府の「一時的インテグレーション」という方針自体が破産するのは必然であった。状

況は「一時的インテグレーション」ではなく、真剣で「完全なインテグレーション」を要求するところまで進んでいたのである。

そのため、政府の「一時的インテグレーション」に対しては早くから教会、慈善団体、労働組合から批判が浴びせられていた。彼らは、すでに四〇〇万人の外国人が生活の基盤をドイツに置いている事実を直視し、同等の市民として社会に受け入れるように政府に要求していた。

こうした批判を受けて政府は一九七七年春、外国人政策の基本方針を発表した。それは①ドイツは移民受け入れ国ではない②外国人労働者を今後長期にわたって必要とする③募集中止政策は維持する④帰国の意思と能力を支援する⑤外国人労働者と家族の法的身分を保障する⑥社会への「インテグレーション」を支援する、というものであった。⁽²³⁾

この基本方針は、「一時的インテグレーション」という言葉を使用していない点、また法的身分の保障を挙げている点で、一九七三年の「外国人雇用のための行動プログラム」から一歩進んだ。

実際、この方針に基づいて、外国人労働者の法的地位の若干の改善が実現した。例えば、一九七八年一〇月には、外国人法関連の行政規則が改正され、十分な住居を確保していること、五年以上適法に滞在していること等の条件を満たす場合には、「期限の付かない滞在許可」(unbefristete Aufenthaltserlaubnis)を、八年以上適法に滞在している等の条件を満たす場合には、「滞在権」(Aufenthaltsberechtigung)を取得することが可能となった。また、一定の条件の下に外国人青少年に「特別労働許可」の申請権を認めたこと(一九八〇年)などである。⁽²⁴⁾

しかし、この基本方針の考え方が、以前のものとは大きく変化したわけではない。なぜなら、この基本方針を貫

ている考え方は、ドイツを移民受け入れ国とはしないことにあり、またドイツ経済の必要とする数を上回る外国人労働者とその家族はいずれ帰国してもらおうということにあったからである。

政府はこの基本方針を実施するべく一九七八年、「外国人労働者とその家族のインテグレーションのための連邦政府委嘱官」を任命した。初代委嘱官にはノルトライン・ヴェストファレン州の前首相であり、ドイツ社会民主党(SPD)の政治家であったハインツ・キューンが任命された。

第Ⅲ期……一九七九／八〇年

この時期は、キューン「覚書」が出され、これを契機に「インテグレーション」の様々な提案が登場した時期である。⁽²⁵⁾

在留外国人の漸増傾向と在留の長期化は、それまでの政府の外国人政策の前提、すなわち個々の外国人の在留は一時的なものであり、外国人の総数の削減は可能であるという前提の誤りを明らかにした。それとともに外国人政策をめぐって様々な政策案が出された。

政府の政策を批判したものとして注目されるのは、初代の外国人問題連邦政府委嘱官であったキューンが一九七九年に公表した「覚書」である。彼は、政府の外国人政策はあまりにも労働市場政策的観点が強すぎ、社会政策的観点が軽視されていると批判した。

彼はさらに、これまでの「一時的インテグレーション」の方針を批判し、ドイツが「事実上の移民受け入れ国」となっていることや、大多数がかつて「ガスタルバイター」として入国し、すでに長い間住みついている外国人

とその子供に対する社会的責任がドイツに存在することを認めべきであり、もはや彼らを労働市場の状況次第で変化せうる変数とみなすべきではない——と主張した。特に、ドイツに留まることを希望している二世や三世に対しては、「留保のない、永続的なインテグレーション」を提示すべきだと主張した。

この「覚書」の重要な要求項目は以下のとおりである。

- ① 外国人の「インテグレーション」の構想を提示し、実施すること。
 - ② ゲットーの形成を阻止すること。
 - ③ 外国人青年の就職と職業教育の障害を除去すること。
 - ④ ドイツで育ち、あるいは生まれた外国人にドイツ国籍を選択する権利を付与すること。
 - ⑤ 外国人への社会相談サービスを拡充すること。
 - ⑥ 「インテグレーション」を容易にするために、外国人法と国籍法を変更すること。
 - ⑦ 外国人に地方参政権を付与すること。
- この「覚書」を巡っては議論が起こり、外国人の「インテグレーション」についての様々な構想が各方面から出された。

しかし、シュミット政権（SPD/FDPの連立）が一九八〇年三月一九日に決定した外国人のインテグレーション政策に関する『指針』は、クーン『覚書』を必ずしもすべては採用しなかった。とはいえ、外国人二世の「インテグレーション」を重視する姿勢を示した。すなわち、外国人二世の学校・職業教育の改善や国籍取得条件の緩和の方針である。しかし、何よりも問題だったのは、ドイツが事実上の移民受け入れ国となっており、一九五

五年以前の状態に押し戻すことはできないという事実を認めようとしなかったことである。

第IV期……一九八一年から一九九〇年まで

この時期は、第二次石油ショックを原因とする経済不況と反外国人感情の拡大の中で、リベラルな外国人政策の転換がなされ、厳しい政策の導入が試みられた時期である。

シュミット政権は一九八一年一月一日、外国人政策の基本的姿勢を閣議決定した。それは①ドイツは今後も移民受け入れ国とはならない②用意のあるすべての外国人を法的、経済的、社会的に「インテグレーション」する③文化的同化を強制しない④国籍取得を含む「完全なインテグレーション」を行う用意がある」というものであった。

同政権はこの閣議決定によって、外国人の「完全なインテグレーション」に真剣に取り組むこと、「インテグレーション」とは文化的同化を強制するものではないこと等、リベラルな姿勢を鮮明にした。しかし、バート・ヴェルテンベルク州(一九八一年九月二九日)やベルリン(一九八一年一月二〇日)等の州レベルでは、家族の呼び寄せを厳しくする措置が実施された。

シュミット政権は、このような野党や世論の圧力のため、厳しい政策の実行に移らざるをえなかった。すなわち、一九八一年二月二日の決定において、外国人の存在が社会的・政治的緊張を高めることを理由に、家族の呼び寄せを一層困難にする措置を取ることを諸州に勧告した。具体的には①呼び寄せ可能な子供の年令をそれまでの一八才以下から一六才以下に引き下げる②片親が本国にいる場合には子供を呼び寄せることを禁じる③ドイツで生

まれ、あるいは成長した外国人二世が、配偶者を呼び寄せるには、本人が一八才以上、結婚期間が一年以上、在独期間が八年以上、独立した生計が可能であるという条件を満たしていなければならない、といものであった。⁽²⁶⁾

なお、この結婚期間が一年以上という制限は、バイエルン州とバーデン・ヴュルテムベルク州では三年以上に引き上げられた。この南独二州の措置は連邦憲法裁判所の違憲判決が出される一九八八年夏まで続いた。

一九八二年三月には、野党CDU/CSUが政権を握る諸州が共同で、「外国人の流入削減と帰国準備奨励法案」を連邦参議院に提出し、連邦政府に圧力をかけた。これを受けて政府は、同年七月一四日の閣議で、外国人労働者の帰国を促進する措置を講ずることを決定した。しかし、呼び寄せ可能な子供の年齢を一六才から六才に引き下げたことは、閣内でFDPの反対に遭い、決定できなかった。⁽²⁷⁾

ついで一九八二年一〇月に登場したコール政権(CDU/CSUとFDPの保守・中道連立)は、外国人政策を四大緊急政策の一つとして掲げた。同政権の基本的姿勢は、①ドイツは移民受け入れ国ではないし、今後もそうはならない②外国人の流入をこれまで以上に効果的に制限する③帰国の意思と能力を支援する④「インテグレーション」の目的は帰化でなくてはならない⑤この政策を実施するために外国人法を改正する、というものであった。⁽²⁸⁾

外国人労働者の帰国奨励策はすでにシュミット前政権において掲げられていたが、コール政権は外国人政策の重点をこれに移した。帰国奨励への重点の移動とともに、「インテグレーション」の目的が変化したことが注目される。すなわち、長期に滞在している外国人に対しては、「インテグレーション」を提示するが、その目的は帰化でなければならないという。これは、出身国の国籍の保持を認めたまま外国人労働者をドイツ社会に「インテグレーション」するという選択肢を提示することを事実上拒否するものであり、彼らに、帰国か、さもなくば帰化か、の

二者択一を迫るものであった。これはしかし、国籍の取得条件が厳しい当時の状況では、外国人に帰国を迫るものであった。

しかし、具体的な政策となると、連立与党内では意見が対立した。特に、家族の呼び寄せを厳しく制限することには、外国人問題に関してリベラルな姿勢を取っていたFDPが反対した。そのため、コール政権は明確な具体策を打ち出せず、連邦、州、市町村からなる委員会を召集して具体策を諮問した。⁽²⁹⁾

同委員会の一九八三年二月二四日の報告は、外国人労働者とその家族の「インテグレーション」が外国人政策の本質的な課題であることを宣言し、外国人をしてドイツ連邦共和国の社会生活にできるだけ完全かつ同権的に参加せしめることをうたっている。また同報告は、外国人が自己のアイデンティティを保持できるようにすることも強調している。このアイデンティティは異国での拠り所となり、自発的帰国の前提条件になるものだという。

一見すると、この報告は外国人の「インテグレーション」を真剣に考えているかのような印象を与える。しかし、同報告の主な提案を見ると、その狙いが明らかとなる。

すなわち、

- ① 失業手当や生活保護を受けている外国人は、滞在権を持たない場合には退去させる、
- ② 呼び寄せ可能な子供の年齢を六才に引き下げる、
- ③ 二世が自分の配偶者を呼び寄せることを全面的に禁止する、
- ④ 家族の呼び寄せや安定した滞在資格の取得の条件として、外国人に「主體的なインテグレーションの成果」を、すなわち経済的自立、一定水準の住居の確保、法秩序の遵守を要求する、

⑤二世の帰化の条件を緩和するが、帰化しない場合は、大学の奨学金等を与えない、等の諸提案である。

このように、この報告は、外国人全員を追い出そうというものではない。ドイツにとって必要な数の外国人のみに「インテグレーション」の対象とし、不要な外国人を強制的に帰国させようというのである。すなわち、現に職に就いている外国人ではなく、失業している者等「非生産的な」外国人を帰国させようというのである。

家族、とりわけ子供の呼び寄せに厳しい条件を課すことを提案しているのは、彼らが将来的には過剰な労働力となるという考えからだけではない。六才以上の子供を故国に残している場合、一家揃つての生活は故国に帰ることによつてしか実現されないことは明白であり、帰国を促すことを狙つたものでもあつた。

この報告は外国人の人権を無視するものだとして教会、労働組合、野党の批判を浴びた。特に、呼び寄せ可能な子供の年令を六才以下にするという案には、連立政権を担っていたFDPも反対した。そのため、この報告に盛り込まれた提案の多くは実施できなかつた。

しかし、それでもコール政権は、総選挙後に帰国促進策の実施に漕ぎ着けた。すなわち、一九八三年一月に外国人帰国準備奨励法を時限立法として成立させ、金銭の支給等の特典を与えて外国人の帰国を促進しようとした。³¹⁾

対象者は、EC加盟国以外の募集国から入国した労働者であり、企業の倒産や工場閉鎖によつて失業し、あるいは半年以上短時間労働を強いられ、帰国する意思を持っている者である。対象者が一九八四年六月末までに申請し、成人した子供を含めて一家全員が同年九月末までに出国するという条件を満たすと、国家より一〇五〇〇マルクが、未成年の子供一人につき一五〇〇マルクが支給される。

この法律に基づいて帰国する者には、年金保険や社会保険の被用者負担分の返還がなされることとなった(通常の場合は二年間待たなくてはならない)。また、公的な優遇措置が施されている預金を中途解約しても、特典を喪失しないこととされた。さらに、企業年金の請求権に対する補償も行われることとされた。

この法律には様々な問題点があった。まず、第一に、一家全員の帰国を条件としているため、ドイツで育ち、ドイツに留まりたいという二世の意思を全く考慮していない点である。第二に、この法律の施行(一九八四年二月一日)以前にすでに長期に失業している者を対象外としたことである。第三に、金額が低すぎ、帰国を決断させるほどの魅力はなかったことである。

この制度を利用した外国人労働者は家族を含めて三〇万人程度であり、明らかに期待はずれの数字である。

また、一九八六年二月には、帰国する外国人労働者が故郷で住宅を取得することを財政的に支援する法律を通じた。外国人労働者の帰国の促進を狙ったものであることはいまでもない。

一九八二年以降は、六五年外国人法が、四〇〇万人以上の外国人が生活の基盤をドイツに置いているという現実にながわらず時代遅れとなっており、したがって改正の必要があるという認識が浸透した。また、新しい外国人法の条文は厳密に規定し、行政の恣意的裁量の余地をできるだけなくし、法的安定性を確保するべきだという点について、与野党の考えも一致した。しかし、具体的にどのようなように変えるべきかについては意見は一致していなかった。

各政党や政府が外国人法の改正案を提出し、討議している間に、ドイツは新たな難問に直面し始めていた。「ベルリンの壁」の崩壊(一九八九年)と東西ドイツの統一(一九九〇年)を契機としたソ連・東欧の社会主義体制の動揺・解体、冷戦構造の解体が、ドイツに大量の人々を引き寄せたのである。ソ連・東欧にいたドイツ人の血を引く

人々、東独からの移住者、政治的もしくは「経済的」難民が大量にドイツに押し寄せた。ドイツの世論は以前にも増して感情的に反応し、一九八八年、八九年には極右勢力の地方議会進出を許し、外国人襲撃事件が頻発するようになった。襲撃の標的となったのは、とりわけトルコ人であった。このような「外国人問題」の再燃の中、コール政権が野党の反対を押し切って漸く一九九〇年五月に外国人法の改正に漕ぎ着けた。

第IV期……一九九一年以降

新外国人法は一九九一年一月一日に施行された。

同法は4つの滞在資格を設けた。

第一に、「滞在許可」(Aufenthaltslaubnis)である。これは、最も一般的な滞在資格であり、期限の付くものと、期限の付かないものがある。「期限の付いた滞在許可」は更新可能であり、この資格を保持する者は、五年後に一定の要件を満たすと「期限の付かない滞在許可」の取得を申請することができる。

この「滞在許可」あるいは次に挙げる「滞在権」を持つ外国人によって呼び寄せられる家族と、彼らのドイツで生まれあるいは成長した子供に与えられる滞在資格は、「期限の付いた滞在許可」である。この場合は「家族の同居」という目的のために付与されるので、呼び寄せる外国人の持つ滞在資格に依存する資格である。すなわち、呼び寄せる外国人が滞在資格を失えば、呼び寄せられる家族も滞在資格を失う。ただし、この家族の滞在資格の従属的性質や目的拘束性は永久のものではなく、五年の合法的滞在等一定の要件を満たせば、独立の「期限の付かない滞在許可」の取得を申請することができる。

満一六才に至るまでにすでに八年以上引き続きドイツに滞在している外国人子弟は、無条件に「期限の付かない滞在許可」が与えられる。また、この要件を満たさなくても、八年以上引き続きドイツに滞在している外国人子弟にも、一定の要件の下に、「期限の付かない滞在許可」が与えられる。

第二に、「滞在権」(Aufenthaltsberechtigung)である。これは目的による制限を受けず、条件を付加することも許されず、期限もつかず、強制退去の条件も厳しく、最も安定した独立の滞在資格である。この資格は、八年以上「滞在許可」を持っていた者が、一定の要件を満たした場合に申請することができる。

第三に、「滞在同意」(Aufenthaltsbewilligung)である。期限付きで、目的を限定された滞在資格である。外国人留学生、季節労働者、ビザ相互免除協定のない国からの観光客や親族訪問者に交付される滞在資格である。滞在目的が厳格に規定されているため、更新の余地はない。

第四に「滞在資格」(Aufenthaltsbefugnis)である。これは、国際法や人道上の理由、政治的な理由から外国人に与えられる滞在資格である。戦争・内戦状態にある地域からの外国人に特別に与えられる一時的な滞在資格である。

九〇年外国法において特に重要な点は、家族の呼び寄せの権利、長期滞在後の定住資格取得の権利、二世・三世が国籍国での生活に順応できなかった場合に再びドイツに戻る権利、ドイツ国籍取得の権利を、一定の条件の下ではいえ認めたことである。

これは、すでに長期に滞在し、ドイツに生活の基盤を置いている外国人が事実上の移民であることを法的に認めたことを意味する。しかし、政府が、ドイツは移民受け入れ国ではないという主張を降ろしたわけではない。

しかし、この時期の「外国人問題」に関する主要な関心は、すでに外国人労働者とその家族の問題にはなく、大量に流入しつつある難民問題に移っていた。

世論は外国人労働者問題と難民問題を区別していたわけではなかった。多くのドイツ人にとっては、すでに定住している外国人も、新たに難民として流入して来る外国人も、いずれも同じ外国人であり、豊かなドイツを食い物にする排斥すべき人々であった。世論は、ドイツにいる約七〇〇万人の外国人の過半数、すなわち四〇〇万人が、かつて「ガストアルバイター」としてドイツに「請われて」来た労働者であり、彼らが呼び寄せた家族やここで生まれた子供達であることを、すっかり忘れており、止めどもなく大量に流入してくる難民に不安を感じ、外国人全体に憎悪、反感を抱き始めたのである。政府が効果的な難民政策を実施できなかったことが、この傾向を助長した。理不尽な世論の中にあつて、外国人労働者とその家族は、とりわけトルコ人は、身を守るためにますます内向きになった。

外国人への襲撃の多発、ドイツ人と外国人との相互不信という状況にあつては、どんなに「インテグレーション」の美辞麗句を並べても、それが失敗するのは当然であった。連邦政府外国人問題委嘱官であったFDPの政治家リゼロッテ・フンケが一九九一年七月に、政府の無策によって助長されているドイツ人と外国人との間の相互不信を嘆いて辞任してしまったことが、この事実を象徴的に示している。

コール政権は、七〇〇万人に膨れ上がった外国人を前にしても、相変わらずドイツを移民受け入れ国にはしないというテーゼに固執し続け、「インテグレーション」と「インサーション」とを分けるシツファアの立場に立っていた。すなわち、外国人とりわけトルコ人に対して、彼らがドイツ社会の中で、集団的にイスラムの文化を展開す

ることは許さないというメッセージを送り続けた。

終わりに

新外国人法は初めて、一定の要件の充足を条件としてではあるが、外国人が家族を呼び寄せることや定住することを権利として認めた。また、国籍取得条件を緩和した。これは、六〇年代以降に流入した外国人労働者とその家族が今後もドイツに留まること、すなわち、彼らの大部分が、社会学的には事実上の移民であり、ドイツが移民国となっていることを法的に認めたことを意味する。しかし、コール政権は、ドイツは移民受け入れ国ではないことを繰り返し表明していた。

確かに、この表明が、ドイツはこれまでのように難民を無制限には受け入れない、またすべての外国人に門戸を開くような移民受け入れ国にならないという程度の意味なら、批判されることはない。しかし、問題はその点にあるのではなく、この表明が、事実上の移民に対して、彼らがドイツ国籍を持っていないという理由から、同等の市民として受け入れることを拒否する口実となり、またドイツ国民の彼らに対する反感を煽ることになっていることにある。

彼ら、特にゲットーを形成しているトルコ人のほとんどは、ドイツ国籍こそ取得してはいないが、すでに文化、宗教、言語、民族を異にする事実上のマイノリティーにほかならない。⁽³²⁾ いうまでもなく、国際法上、マイノリティーには、文化、宗教、言語の面でのアイデンティティーの保持に関して、集団的権利が認められている(市民的及び政治的権利に関する国際規約第二七条)。ドイツに在住するトルコ人のような移民労働者とその家族が、国際法に

いう「少数民族」にあたるかどうかは論争のあるところであるが、少なくとも「少数民族」に準じた取り扱いを受けるべき存在になっていることには疑いの余地がない。したがって、憲法秩序による制約を除けば、彼らの「インテグレーション」は原則として無条件とすることが望ましい。その意味で、「インテグレーション」と「インサーション」をことさらに区別する態度は、「インテグレーション」の障害となっているといふべきであろう。

- (1) 「外国人法」が全く適用されない若しくは修正適用される外国人の種別の詳細については広瀬清吾「西ドイツの外国人と外国人政策」『社会科学研究』（東京大学社会科学研究所）四一卷六号所収、二六頁以下参照。
- (2) 欧州経済共同体（EEC）およびその加盟各国とトルコの間には一九六三年に連合協定が締結され、一九七〇年の付属議定書により、遅くとも一九八六年一月一日までに、「労働者の移動の自由」を漸次的に実現し、その規則は両者で構成される連合理事会が決めることとなっていたが、これは今日に至るも実現していない。しかし、一九八〇年の連合理事会決議により、トルコ人労働者には一定の権利が認められた。たとえば、EEC加盟国で一年以上「合法的に」働いているトルコ人労働者は、同一国、同一の使用者の下で同一の職業に就くという条件の下に、雇用の継続と滞在の権利を取得する。三年以上「合法的に」働いた場合は、同一国、同一職業であれば、別の使用者の下で働く権利を取得する。一年以上「合法的に」働いた場合は、同一国内での職業を自由に選択する権利を取得する。詳細は、Günter Renner, *Ausländerrecht in Deutschland*, München 1998, S. 211ff.
- (3) *Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland*, S. 69: *Asyl nach der Änderung des Grundgesetzes*, S. 346ff. なお、「ドイツにおける難民問題と庇護政策の転回については、大野英二著『ドイツ問題と民族問題』（未来社、一九九四年）第四章、第五章を参照。
- (4) 「インテグレーション」を、自立的な社会単位が自立性を失ってより大きな社会単位となる過程と理解し、この過

- 程における自発性とか強制とかという手段の相違を問わない定義の仕方も存在する（衛藤藩吉他著『国際関係論（第二版）』（東大出版会、一九八九年）八〇頁）
- (5) 経済企画庁が民間のシンクタンクに委託した研究の報告書『外国人労働者と経済社会の進路』（経済企画庁総合計画局編、一九八九年）は、「インテグレーション」という外国人労働者の受け入れの仕方に言及している。この報告は、外国人労働者を積極的に受け入れることを前提としたものではなく、外国人労働者の受け入れパターンを基本的に「現状放置型」、「閉鎖型」、「出稼ぎコントロール型」、「インテグレーション」の四つに分けて、その影響を検討したものである。
- (6) Günter Endruweit, Gastarbeiter zwischen türkischer Identität und deutscher Integration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 3/1982, S. 141.
- (7) Eckart Schiffer, Der Spiegel, 40/1991, S. 55.
- (8) Ray C. Rist, Education and Marginality: The Situation of the Guestworkers in Germany, in: Interchange. A Journal of Education Policy. (Deutsch) in: Delfef Bischoff/Maria Heinz (Hrsg.): Arbeitsmigration und ihre sozialen Folgen. Der Beitrag der Wissenschaft zu ihrer Bewältigung. Publikationen der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin -Deutsche und Ausländer- Nr. 33, Berlin 1982, S. 26. なお、この報告はトルコはクルド人問題を抱えており、また旧ユーゴ・スラヴィアは解体された。
- (9) 時期区分と政策内容については、Karl-Heinz Meier-Braun, 40 Jahre "Gastarbeiter" und Ausländerpolitik in Deutschland, in: Sozialer Schutz von Ausländern in Deutschland, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1996, Baden-Baden 1997, S. 35ff.
- (10) Ebenda, S. 31f.
- (11) Jan Vink, Die Funktion der gegenwärtigen Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik, in: Axel Schulte u.

- a. (Hrsg.), *Ausländer in der Bundesrepublik*, Frankfurt am Main 1985, S. 14.
- (21) Hartmut Esser/Th. Hammer, (Hrsg.): *Work in European Immigration Policy*, 1988, S. 169.
- (22) Detlef Bischoff/Werner Teubner, *Zwischen Einbürgerung und Rückkehr. Ausländerpolitik und Ausländerrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1991, 3. Auflage, S. 35.
- (14) ただし一九四九年五月二三日のドイツ基本法(一憲法)の施行によって効力を失った法令や適用されなくなった条項もあり、また難民法(一九五三年)のなごりに新たに施行された法令もある。
- (21) 以上 Kostas Dimakopoulos, *Die Aufenthaltserlaubnisrecht im Einwanderungsprozess - ein Anachronismus ?*, in: Klaus Barwig/Klaus Lörcher/Christoph Schumacher (Hrsg.), *Aufenthalt-Niederlassung-Einbürgerung. Stufen rechtlicher Integration*, Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 1986, Baden-Baden 1987, S. 16ff.
- (21) Hugo Reister, *Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik*, Berlin 1983, S. 42.
- (21) Steffen Angenendt, *Ausländerforschung in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und inhaltliche Entwicklung eines aktuellen Forschungsbereiches*, Frankfurt a. M. und New York 1992, S. 155.
- (21) Helmut Rittstieg, *Gesellschaftliche und politische Perspektiven des Ausländerrechts*, in: Ansay, Trugrul/Gessner, Vilkmair (Hrsg.), *Gastarbeiter in Gesellschaft und Recht*, München 1974, S. 57.
- (21) Hans-Peter Welte, *Praxishilfen Ausländerrecht*, Neuwied Krefel Berlin 1993, Bd. 1, C9, E33.
- (22) Dorothee Frings, *Frauen und Ausländerrecht*, Baden-Baden 1997, S. 20.
- (22) Detlef Bischoff/Werner Teubner, a. a. O., S. 48.
- (22) Drothee, a. a. O., S. 23.
- (23) Detlef Bischoff/Werner Teubner, a. a. O., S. 49f.

- (24) Jan Vink, a. a. O., 25. なお一九八〇年代後半における滞在資格の種類とその内容及び取得条件、労働許可の種類とその内容及び取得条件については、中村圭介「西独における外国人労働者政策の展開」『日本労働協会雑誌』三四八号(一九八八年八月)所収の表を参照のこと。
- (25) 以下 Detlef Bischoff/Werner Teubner, a. a. O., S. 50ff.
- (26) Hans-Peter Welte, a. a. O., Bd. 1, C9.
- (27) Karl-Heinz Meier-Braun, a. a. O., S. 36.
- (28) Detlef Bischoff/Werner Teubner, a. a. O., S. 52.
- (29) Dorothee Frings, a. a. O., S. 24; Karl-Heinz Meier-Braun, a. a. O., S. 37.
- (30) Kommission "Ausländerpolitik" aus Vertretern von Bund, Ländern und Gemeinden, Bericht, Bonn 1983.
- (31) 以下 Detlef Bischoff/Werner Teubner, a. a. O., S. 56f.
- (32) トルコ人の第一世代とは異なり、第二・第三世代とドイツ社会・文化との距離はそれほど大きくない。しかし、第二・第三世代の多くはゲットー育ちであり、学校教育、職業教育、雇用の面での「インテグレーション」が不十分なため、言語、文化の面でもドイツともトルコともつかない中途半端な状態におかれている。その意味で、このトルコ人マインオリテーターの社会は、本国社会のミニチュアではない。