

ドイツにおける移民統合政策 —言語教育を中心に—

奥田 誠 司

はじめに

9・11同時多発テロ以降、ヨーロッパでもイスラム過激派によるテロが相次いだことから、移民との共生のあり方を巡り、議論が起きている。イギリスやオランダでは寛容な多文化主義の見直し、都市郊外の暴動を受けたフランスでは従来の普遍主義のもとでの同化政策の限界が指摘されている。ドイツでもトルコ系移民のコミュニティが「平行社会」(Parallelgesellschaft)と見られ、多数派社会への順応不足が問題視されている。独自の移民社会を形成し、ドイツ社会に融け込まない傾向への反発は、トルコのEU加盟への反対論にも繋がっている。

連邦統計庁のデータによれば、ドイツには「移民の背景」(Migrationshintergrund)を有する者が、総人口の5分の1に相当する1,530万人いるという。ドイツ系の帰還者や帰化した者などドイツ国籍保有者が800万人で、外国籍の730万人を上回っている。多様性は社会を豊かにする一方、文化的摩擦や宗教的対立も引き起こす。本稿では第2次世界大戦後、大量の移民を受け入れ、ベルリンの壁の崩壊やEUの東方拡大の中で、移住や雇用を求める人々の流入と向き合ってきたドイツの移民統合政策の現状と課題を探ってみたい。

1. 新移民法の統合コース

2005年1月1日に施行された移民法(Zuwanderungsgesetz)では、「統合の促進」という章が設けられ、統合コースを通して外国人が第三者の援助なしに、自立して日常生活が送れることを目的としている。この統合コースは原則として、ドイツ語で簡単な意思疎通ができない新規の移

民に対して義務化されている。ただし、外国人の約30%を占めるEU市民は、ドイツ国内法よりもEU圏内の自由な移動、就労を定めたEU法の規定が優先されるため、参加の義務はない。また、二国間協定に基づく季節労働者や企業内転勤による駐在員等も対象外となっている。すでに長期間ドイツに居住する外国人や後期ドイツ系帰還者（Spätaussiedler）には、受講の権利が与えられている。長期滞在外国人は在留許可更新時に係官との会話を通じて、ドイツ語能力の評価が行われ、不十分と判断される場合には統合コースの受講が勧められる。

講習プログラムは、600時間のドイツ語コースと30時間のオリエンテーションコースに分かれており、週25時間の全日制授業の形態をとっているが、子どもの世話や職業的な理由で参加が不可能な場合は、1週間あたり最低5時間まで軽減することができる。ドイツ語コースは、各300時間の基礎コースと発展コースから成り、それぞれ100時間ごとに3つのモジュールが設定されている。すでに一定の言語知識をもっている者は、レベル分け試験を受け、能力にあったクラスに振り分けられる。

語学コースのテーマとしては、買い物や住居、公共交通機関の利用、余暇の過ごし方など日常の場面が数多く取り入れられている。オリエンテーションコースでは、ドイツの法秩序（国家構成、選挙権、州と自治体、法治国家、社会福祉の原理、基本法、住民の義務）、歴史（ドイツ連邦共和国の成立と発展）、文化（人間像、時代の理解、規則指導、宗教的多様性）が扱われる。ドイツ語学習の到達目標は「欧州共通参照枠」（GER）により、A1（基礎レベル）からC2（熟達レベル）までの6段階のうち下から3段階目に相当するB1レベルである。B1とは、明瞭に話された標準語であれば、仕事や学校、趣味などの身近な事柄についての要点を理解でき、旅行の際に遭遇する大抵の状況に対処できる。また日常的なテーマや個人的な興味に関して、簡潔に理路整然と意見を述べたりすることができる水準である。

費用は受講者が1授業時間につき1ユーロを支払い、残りは連邦移民難民庁が負担する。2006年までに全国1,851の市民大学（VHS）、地域施設、語学学校等が認可を受け、5,800以上の場所で講習が開設されている。2005年、2006年の2年間で248,682人（女性が63.3%）が統合コースを受講し、長期滞在外国人が58.6%、新規移住者が28.7%、後期帰還

者が12.7%を占めた。受講者のうち107,879人が講習を修了し、68,434人がドイツ語基礎統一試験（ZD）を受けたが、合格したのは48,750人であった。

2. 移民の児童・生徒の言語教育

移民法では外国人の子どもたちの教育については記載されていないが、経済協力開発機構（OECD）が2000年に実施した「生徒の学習到達度調査」（PISA）の結果を受けて、活発に議論されるようになった。ドイツは参加32カ国中、読解力で21位、数学的リテラシーと科学的リテラシーはいずれも20位と振るわず、大きな衝撃をもたらした。ドイツの生徒の学力分布は他国と比べて幅広く、とりわけ移民を背景にもつ者の点数が低かった。2003年、2006年調査では若干の改善がみられたが、移民の生徒では依然として基礎レベル以下（6段階の習熟度レベルのうちIあるいはI未満）の割合がかなり高く、あわせて特徴的なのは両親とともに移住してきた移民1世よりも、ドイツで生まれ育った移民2世の方が、成績が良くないという点である。たとえば、数学的リテラシー（2003年）で見ると、第1世代では移民の背景をもたない生徒（ドイツ人）との差がマイナス49点であるのに対し、第2世代ではマイナス71点となっている。

また社会階層による差異が顕著であり、各州間でも学力レベルの歴然たる格差が存在することが明らかになった。全体として、伝統的な三分岐型を維持し、アビトゥーア試験の問題を州文部省が統一的に作成する「中央アビトゥーア」（Zentralabitur）の制度をとる南部諸州（バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク）が上位を占め、社会民主党（SPD）が政権を握り、総合制学校の導入を推進してきた都市州を含む北部諸州（ブレーメン）の成績が低調であった。PISAの結果が公表されて、ドイツでは就学前段階の言語教育や全日制学校の拡充、各州文部大臣会議（KMK）を中心とした教育スタンダードの設定等が進められてきた。

多くの州では、就学前の子どもたち全員にことばの発達状況をみる調査を実施している。ここで言語能力が不十分と判定されると、基礎学校入学までの半年間、ドイツ語コースの受講が義務づけられる。2007年度

のベルリンの調査（Deutsch Plus）では、ことばの促進支援が必要と判断された子どもの割合は、出身言語がドイツ語では10.4%であるのに対し、非ドイツ語では51.5%と高くなっている。支援を最も必要としたのは、ドイツ語が出身言語ではなく、通園経験をもたない子どものグループ（72.5%）であった。ベルリンではトルコなどからの移民系の児童・生徒の割合が50%を超える地区もあり、家庭での親子の会話はトルコ語、テレビ番組も衛星で送られてくるトルコ語放送となると、子どもたちはますますドイツ語から遠ざかってしまう。そして母親が結婚のため、母国トルコからドイツ語の知識もなく移住してきた場合には、就学前の子どものドイツ語教育には何の貢献もできず、状況はさらに深刻である。

ガストアルバイターとしてドイツにやってきた第1世代の場合、当初は数年の就労後、帰国することを前提としていたため、系統的にドイツ語を学習する機会はなかった。言葉を話せないことから、社会になじめず、孤立化が進む原因となった。第2世代以降の子どもたちは、ドイツの学校制度のもとで学ぶが、その多くは低学歴にとどまっている。大学進学課程のギムナジウムに通うドイツ人生徒の割合が44.7%であるのに対し、外国人は21.2%、トルコ国籍に限っていえば13.2%である。対照的に問題校とされる基幹学校ではドイツ人が14.8%、外国人が40.5%であり、修了書を取得せずに中退していく外国人生徒は17.5%（男子：21%、女子：13.7%）にもなる。教育の水準が十分ではないので、労働市場に参入できず、外国人の失業率は国全体の2倍以上に達している。子どもの学力は社会的な要因に強く影響されており、教育の公正さや機会均等という観点から、ドイツ語が母語でない移民子弟など不利な学習状況にある者への一層の配慮が求められる。

3. 統合サミット

2006年3月、ベルリンのノイケルン（Neukölln）にあるリュトリ（Rütli）基幹学校で生徒の暴力におびえた教職員が、廃校の嘆願書を市当局に提出した。授業は成り立たず、教員は緊急時に助けを求めるとの携帯電話を握り締めて教室に入るほど学校は荒れていた。生徒の83.2%はアラブ系やトルコ系の移民で、前年度の卒業生で企業の実習生として採用さ

れた者はいなかった。この事件をきっかけに、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、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、統合構想をまとめる方針を発表した。2006年7月14日、アンゲラ・メルケル（Angela Merkel）首相の主宰により、第1回統合サミット（Integrationsgipfel）が開催された。会議には、連邦政府、州政府、地方自治体、移民団体の代表など86人が参加し、6つの作業部会（①統合コースの改善、②早期のドイツ語教育、③教育・職業教育・労働市場、④女性・少女の状況の改善、⑤地域での統合支援、⑥市民社会強化のための統合活動）が設置され、具体的措置を策定することとなった。

2007年7月12日の第2回統合サミットでは、約400の誓約を含む「国民的統合計画」（Nationaler Integrationsplan）が採択された。ところがトルコ系組織は、移民法の改正（呼び寄せる外国人配偶者の最低年齢が16歳から18歳に引き上げられ、入国前に基礎的なドイツ語能力の証明が義務づけられた）に抗議し、サミットをボイコットした。語学知識の要件は、日本、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドからの移民には適用されておらず、これはトルコ人社会に蔓延する強制結婚の防止を目的としているといわれている。EUは近年、比較的小さな周辺国の新規加盟を認めて拡大し続けてきたが、トルコについては周知のように、加盟国の態度はなお厳しい。トルコがEUの一員になれば、人口でいうとドイツに次ぐ大国となることから、EU域内のイスラム勢力の増大に対する警戒感は強い。

改正移民法では、統合講習への参加命令に従わない者には最高1,000ユーロの過料を科し、社会扶助の一部を削減するなど外国人自身にも統合への努力を要求することが明確にされた。2007年11月には国民的統合計画の作業部会による検討結果を受け、移民向けの統合コースに関する実施要領が、以下の通り改正された。

- 統合講習の効果を高めるために柔軟性のある時間割を導入するとともに（最高助成1,200時間まで）、反復受講の可能性を定める。
- 若年層や女性のグループおよび非識字者や特別な言語教育支援を必要とする人々を対象とする講習においては、ドイツ語コースに900

時間までの時間数を確保する。

- 通常の645時間より少ない時間で目標に到達できる参加者に対しては、430時間で修了できる速習コースを設ける。
- 連邦統一テストの導入と授業時間の45時間への延長により、オリエンテーションコースを充実させる。
- 参加者の学習意欲を向上させるため、良い成績で修了した受講生にはコース料金の一部を返還する形で、経済的インセンティブを与える。
- 「欧州共通参照枠」の言語水準 A2～B1 を証明するための習熟度別テストを導入する。
- 受講義務者のうち、失業手当を受給し、統合コースの受講料を免除されている者には交通費が支給される。

連邦政府はまた、移住経験のある企業経営者の協力を得て、2010年までに1万の研修生のポストを確保し、若年移民の就労への移行を支援することを表明した。このほか統合計画には、学校を中退した移民に対する語学学習機会の提供、移民女性の権利確立を支援するプログラムの実施などが盛り込まれている。

4. イスラム教徒との共存——結びにかえて

言葉によるコミュニケーションと並んで、統合にとってもう一つの核心的課題がドイツ社会と移民の固有文化との折り合いである。その象徴的な事例が、ムスリム女性のスカーフ問題である。1998年、バーデン・ヴュルテンベルク州でアフガニスタン出身の女性が、スカーフの着用を理由として教員の採用を拒否される事件が起きた。この決定の是非は司法の場に持ち込まれ、最終的には2003年9月に連邦憲法裁判所で判決が下された。その主旨によれば、公立学校におけるスカーフ着用については宗教的多元主義の視点から、立法者が適切な法令を定めることが必要であり、このような法的基礎なしに行われた決定は無効であるとされた。要するに裁判所は、現行の州法におけるスカーフ禁止を是認しなかったが、今後のことは連邦を構成する各州の法規制に委ねられることになっ

た。この判決を受けて、バーデン・ヴュルテンベルク州では学校法を改正し、公教育に携わる者の宗教的中立性の原則にしたがって、教員のスカーフ着用の禁止が確認された。

同州ではまた、2006年より帰化の規定に関して、個人の思想・信条を問う国籍取得テストが導入された。たとえば「ニューヨークのテロやマドリードの列車爆破テロの犯人をテロリストと考えるか、それとも自由の戦士と見るか」「妻が夫に従順でない場合、夫は妻に暴力をふるってもよいという発言に対してどう考えるか」など、大半はイスラム教徒を念頭に置いた質問事項となっている。ヘッセン州でも「ドイツとヨーロッパにおける知識と価値に関する手引書——文化、歴史、政治事情に関する100の質問」が公表され、帰化を申請する者はこのテストに合格することが必要で、さらにドイツ基本法に対する宣誓を行うことが求められた。こうした背後には、預言者ムハンマドの風刺画騒動や移民女性が家族の名誉を汚したとして肉親によって殺害される、いわゆる「名誉殺人」(Ehrenmord) がドイツ国内でも続発していることなどが考えられる。

欧州の市民社会の柱は民主主義と寛容であり、宗教も批判の対象となる。ただし、移住者も信仰と緊密に結びついた習慣を有しており、基本的的人権に抵触しない限り、宗教的自由は尊重するというのが肝要である。統合のプロセスとは相互的なものであり、受け入れ側も自らが属するコミュニティが少数派、特にイスラム系住民をどう扱っているかを見つめるべきである。日常生活で失業、差別、排斥など社会的困難に追いやられたムスリム移民の若者たちが、アイデンティティを過度に宗教的屬性に求め、テロ行為に走るのもあって、宗教だけに責任を帰すべきではない。ガストアルバイターの受け入れから半世紀が経過しても、お互いの考え方を理解するのは難しい。自由な社会は多様な存在を認めなくてはならないが、全体における最小限のコンセンサスなしには、社会はその多様性に耐えることができない。統一的な基準を策定するため、対話がなされるようになったのは一つの成果である。しかし、人種の偏見や外国人嫌悪といった、法的規定によって直ちに変わることが難しい問題も存在する。時間はかかるとしても、率直に意見を述べ合うことで、思い込みによって相手を判断していたことから、徐々に相互理解へと近づいていくことが不可欠である。

参考文献

- Birg, Herwig: *Integration und Migration im Spiegel harter Daten*, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.04.2009.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: *Integrationsbilanz für das Jahr 2006*.
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.): *PISA 2000 — Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*. Leske+Budrich, Opladen, 2002.
- Luft, Stefan: *Deutsche Großstädte zwischen Parallelgesellschaft und Integration*, Politische Studien, H.409, 2006.
- Spielhaus, Riem: *Die Integration religiöser Symbole*, Internationale Politik, September 2007.
- Süssmuth, Rita: *Zusammenhänge sehen, Chancen nutzen*, Internationale Politik, März 2006.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Statistisches Jahrbuch 2007. Für die Bundesrepublik Deutschland*.
- Stern, Nr.49 vom November 2007. *Viele Schüler sind dem Leistungsdruck nicht gewachsen. Experten fordern die Ganztagschule für alle*. S.60 – 70
- <http://www.berlin.de/sen/bildung/schulqualitaet/lernausgangsuntersuchungen>
- http://www.bildungsbericht.de/daten2008/bb_2008pdf
- <http://www.integration-in-deutschland.de>