

移住の波のなかでのドイツの外国人政策

井 上 勉

1 グローバル化と国民国家の相対化

現在、地球上の人間・社会・国家はますます相互に接近し、入りくみあい、影響を及ぼしあっている。人間・社会・国家のそれぞれのレベルでそのような状態にある。どのレベルでも他からの影響をあまり受けない単独自存というものは今ではほとんど許されない。

電子メディアの普及発達によって地球的規模で即時的にコミュニケーションが行われる。ものの流通はグローバル化し、マネーは一国におけるあるささいな要因に即座に反応して世界を駆けめぐり、環境破壊もまさに地球的規模の問題である。ある地域や国における紛争も周辺へ大きく影響を及ぼす。国家間の戦争や内乱によって多くの人々が難民となって国境を越えて移動する。大規模な人の移動は、世界における経済格差によっても起こる。よりよい生活を求めて人々は労働者として他の国に流入し、しばしばそこに定住化する。こうしたさまざまな領域における動きに一国内の単独・独自の政策では対応できないし、世界の情勢はそれを許さない。グローバル化のなか、一国の政策も変貌した、また変貌しつつある国内・国外の情勢に即応していかなければならないことはいうまでもない。

本稿では、こうした地球的規模での変動、とくに大きな国際的移動の圧力のなかで、ドイツに入国し、定住化している外国人に対しての政策的対応を問題としてとりあげる。

近代以降、国際社会は国民国家間の相互作用の場として形成されてきた。各国家は相互に主権をもって他国からの影響の排除に努めながら相互に関係しあい、国内的にもやはり主権をもって国民を排他的に統治してきた。しかしこの国家主権というものがグローバル化の現在、揺らぎ、

相対化しつつある。ヨーロッパ諸国はEUとして諸国家統合の途上であり、1999年1月からは国家主権の一つである独自通貨についての権限が統合され、すでに統一通貨が通用している。また、EU諸国に属する国の人々は、各国の国民としての権利である市民権とならんで、EU市民権も享有している。さらに、国家の枠を下の方に越えた地域間の政治的経済的協力——一例を挙げればドイツ・フランス・スイスの国境地域におけるもの——も進んでいる。このように、国民国家というものは上のレベルでも下のレベルでも敷居が低くなりつつある。

EUという枠を別にしても、市民権というものの享有主体が自明のものではないようになってきている。従来、市民権は国民が享有するものであり、国民とはその国の国籍を有する者のことである。しかし外国から労働者が入ってきて、彼らが定住するようになると、国籍と市民権との間にずれが生じてくる。人権は所属する国家とはかかわりなく、個人として普遍的に有する権利であるから、国籍をもたない者、すなわち外国人にも認められなければならないからである。こうして、国境を超えた人的移動の波のなかで、国の政策として、定住化した外国人をどのようにして国家に統合していくか、彼らに国籍を取得させて統合するか、国籍とは別に市民権を認めて社会に統合するかという課題が生じてくる。

2 移民国ドイツ

アメリカ合衆国や、カナダ、オーストラリアなどは典型的な移民国として形成されてきた。先住民がいるそれぞれの土地にさまざまな国から人々がやってきて、先に来た人たちによってまず国家が造られ、そのあとも人々を迎え入れて、そうして増大した人口によって産業が発展し、国として成長してきたのである。そして国の進路はあとの人口流入や国際関係によって変化してきている。一方、ヨーロッパの先進諸国はまずすでにそこに住んでいる人々を統合して国民国家として発足したが、第二次世界大戦後の諸条件によって外国人労働者が多数入国し、今ではイギリスも含めて「新しい移民大陸ヨーロッパ」¹⁾ということがいわれている。

ドイツもその「新しい移民大陸ヨーロッパ」の一つであり、しかも最

大の移民受け入れ国である。戦後の経済復興のなかで、ドイツもフランスなどとならんで外国から大量の外国人を労働者として導入した。ドイツではそれは1955年から始まり、1973年まで続いたが、募集停止の時にはすでに260万人を超える労働者が、そしてその家族も含めると400万人の外国人がドイツに在住していた。その後の展開のなかで紛争地からの避難民なども多数ドイツに入国し、1997年の時点で、ドイツ国内の総数約8200万人の住民のうち、約740万人が外国人である。

この総人口の約9%を占める外国人のうち、もっとも多いのがトルコ人であり、1997年の時点で約210万人である。トルコ人は労働者として1961年からドイツにやってくるが、今ではトルコ人のほぼ7割が第2世代・第3世代である。そしてドイツ在住のトルコ人のうち、もはや帰国を考えていない者は83%にのぼる²。また、トルコ人を含めて、ドイツに滞在している外国人の半数以上が10年以上、約30%が20年以上ここに住んでいる。つまりドイツにいる外国人は事実上、すでに移民化しているのである。

ドイツの多数の外国人が滞在期間について移民化しているだけでなく、その事実はドイツの産業構造にも表れている。彼らはGDP（1993年）の約9%を稼ぎ、就業人口はドイツ全体で約10%を占める³。また社会保障の分野においても彼らの存在なしにはもはや考えられない。彼らは社会保険負担金の約8%を支払っており⁴、ドイツ人における高齢化、少子化のなかで、年金制度はこれからは比較的若い年代の多い外国人をあてにせざるをえないのである。こうして、人口問題においても、社会保障制度においても、産業政策・労働政策においてもドイツはすでに移民国化している。ドイツはこれからも外国から人を迎え入れなければ国家として立ち行かないという現実と直面しているのである。

3 「ドイツは移民国にあらず」

1973年の外国人労働者募集停止のあと、家族の呼び寄せが急増し、ドイツに滞在している外国人が移民化の傾向を示し始めた。これに対応してシュミット政権のもと、外国人オムブズマンの制度が作られ、その初代として就任したキューンは、1979年に政府に提出した「覚書」のなか

で、西ドイツ出生の外国人労働者2世に帰化請求権を認めることや、一定期間在住の外国人に地方自治体議会の選挙権を認めることなどの、外国人をめぐる社会情勢の変化に対応した政策展開の必要性を指摘した⁵。

1982年に交代したコール政権はしかし、「ドイツは移民国にあらず」という原則のもとに政策をすすめた。すなわち、すでに事実として存在している移民は統合し——というより、同化を促し——、そしてこれ以上の外国人の流入は阻止するという政策である。その具体化が外国人法の改正（1990年7月成立、91年1月から施行）であった。新外国人法は、外国人法の専門家リットシュティークによれば、「かつてのガストアルバイター、その配偶者と子、およびその他の外国国籍の内国人（Inländer fremder Staatsangehörigkeit）にはじめて移民の地位を作り出した」ものである。その根拠は、①滞在上の地位が、滞在期間に応じた法的に次第に安定していくこと、②出身国になお残る家族の追加的移住の権利が認められたこと、③「容易化された帰化」の制度が設けられたこと、などである⁶。こうした、すでに移民化している国内の外国人を統合する一方、現在以上の移民国化は絶対阻止しようというのがコール政権の方針であった。そのため新法では、新規流入の外国人の滞在が長期化するのを防ぐため、新たに「滞在承認 Aufenthaltbewilligung」の制度が設けられた。

こうしたコール政権の外国人政策に対してSPDや緑の党から批判があいつぎ、SPDのある議員は「政府案は、90年代の国際的移動の時代の標識を見誤ったものであり、ドイツ連邦共和国を移民国でないともはや規定することはできない。移住の波はボタン一つで止められるようなものではない。世界に不自由と経済的困窮が存在するかぎり、それは、まったく確実に終わりなき出来事である」、と述べた（広渡1995年7-8ページ）。

移民を国に統合するなら、彼らに対してもとからの内国人と同等の権利と機会が認められなければならない。そして市民権は社会的・経済的領域だけでなく、政治的領域においても認められる必要がある。少なくとも地方自治体レベルでは、そこに一定期間居住している外国人にも政治的共同決定の権利が認められるべきである。

1989年2月、SPDが政権を担当するハンブルク市とシュレースヴィヒ・ホルシュタイン州で、外国人住民に選挙権を賦与する法改正がいついで実現した。これに対して、外国人の選挙権を全面的に否認するCDU/CSUの側から、この改正選挙法の違憲審査が連邦憲法裁判所に申し立てられた。連邦憲法裁判所は1990年10月、上の外国人への選挙権賦与はいずれも憲法違反であり、無効であるとの判決を下した。その根拠は、基本法28条1項2文「州・郡および市町村においては、Volkは、普通・直接・自由・平等・秘密選挙に基づいて作られている議会を有しなければならない」におけるVolkの概念は、同20条2項「すべての国家権力はVolkに由来する」におけるそれと同じであり、そして後者におけるVolkとはドイツ人（基本法116条1項により、ドイツ国籍者および潜在的なドイツ国籍保有者＝東欧などの民族ドイツ人）のことであるという点にある、とされた⁷。

この判決におけるVolkの観念は「ドイツは移民国にあらず」というコール政権の政策と相応するものである。その政策は東欧からのドイツ系移住者と庇護申請者への対応にも表れる。

東西対立の冷戦構造の緩和・終結により、ソ連や東欧からの出国が容易になって、1980年代の後半からドイツ系移住者（Aussiedler）の入国者数が急激に増大した。例えば1989年にはその数は約35万人であった（広渡1990年3ページ）。また同じく1980年代の後半になってドイツに庇護を求める者の数も急増した。1970年代半ばまでは毎年の庇護希望者数は1万人を超えることはまれであったが、88年には前年の約57000人から一挙に10万人の大台にのり、その後毎年増えつづけ、1992年は過去最高の438000人余りを記録した（広渡1995年65ページ）。さらに、89年11月に東西ドイツの国境が開かれて、「東」から「西」へ入ってくる人々（Übersiedler）もおびただしく、そのほか外国人労働者の家族の追加的移住も加えて、例えば1989年だけで80万人近くの新規移住者があった（広渡1990年4ページ）。

このように増えつづけるドイツ（西）への入国者のなかで、とくに庇護を求めるドイツ系以外の人々——AussiedlerとÜbersiedlerはドイツ国籍者であると自動的に認められる——に対する嫌がらせが1990年秋から

増えはじめ、91年9月にはザクセンのホイヤースヴェルダで極右主義者やスキンヘッドの若者たちによる外国人・難民収容所への襲撃があった。こうした外国人への襲撃はその後も勢いを増し、92年11月には旧西のメルンで、庇護申請の新たな入国者ではない、定住しているトルコ人の住宅が放火される事件があり、外国人敵視はさらに昂じた段階に入った。

急増する入国者に対する保守党政府の反応も外国人排除という点でこうした極右の方向と一致していた。押し寄せる庇護申請者をシャットアウトするために、政府は庇護請求権を定めた基本法16条の修正をめざして動き、1991年夏から秋にかけて連邦議会で基本法の庇護権規定を修正するかどうかをめぐって激しい議論が交わされた。そして92年8月22日にロクトックでネオナチによる庇護申請者収容所に対する襲撃が行なわれると、連邦議会議長ジュースムート（CDU）と連邦内相ザイタース（CDU）はこれを庇護権修正のために「即刻」のイニシアティブをとる契機とした⁸。

一方、SPD党首エンゲホルムはたまたま同じ8月22日に開かれた少数の指導部会議において、従来の党の路線を根本的に転換させる、社会・保安・庇護政策のための「緊急綱領」を決定した。ここでは、外国人の帰化権・二重国籍、内戦難民、移民受け入れ法、庇護手続除外者、庇護政策のヨーロッパ的調和化、ドイツ系移民の流入制限等の問題が扱われていた。この一括提案をした理由としてエンゲホルムは、庇護請求権が政治的庇護を求める以外の理由、つまり経済的理由で利用されていることに触れ、こうした動機を切り離すことで庇護権の基本思想を維持するのだと述べた（大野1993年15ページ）。この提案に対し党内から多くの異論が出たが、連立与党は庇護政策についてSPDと協議を開始し、12月6日に4党間の妥協が成立した（大野1993年19ページ）。

この妥協のなかで、まず庇護権についてみると、庇護請求権を定めた基本法16条における「政治的に迫害されている者は庇護権を享有する」という文言は残されたが、これを実質的に無効にするものが付け加えられた。すなわち「EC加盟国またはジュネーブ難民協定およびヨーロッパ人権協定の適用が保証されている他の第三国から入国するものは庇護権を享有しない」という文言と、これに関連する補充協定、すなわち今日

の状態から、ポーランド、チェコスロバキア、オーストリアおよびスイスについては安全な第三国であると確定される、というものである（大野1993年20ページ）。これはつまり政治的迫害からの庇護を求めて来た者であれ、紛争による難民や経済難民であれ、陸路でドイツの国境にたどり着いたものはそこで完全にシャットアウトされるということである。この法修正が実際このことを目的にしているのであることは、ザイターズがはっきりと明言していた。すなわち「ドイツへの難民流入は基本法16条の修正によって著しく制限され、庇護申請者の3分の2は庇護手続を要求しえなくなる。とくにドイツの隣接国から入国する庇護申請者は直ちに退去させられる。これは全庇護申請者の80%をなしている」ということである（大野1993年19ページ）。

もう一つ、ドイツ系移住者（Aussiedler）についてであるが、コール政権は、ソ連や東欧からやってくる、基本法116条1項にいう「ドイツ民族への所属性 *deutsche Volkszugehörigkeit*」をもつ者の入国を制限するようというSPDなどからの要求を断固拒否してきたが、この「庇護妥協」で流入者数の制限と、戦争結果清算法（1992年12月11日可決）の発効後に生まれる者はもはやドイツ系移民の子孫とはなり得ない、ということが取り決められた。

庇護権修正は93年7月1日に発効した。このあと、庇護手続を請求しえた者の数は顕著に減少した。これ以前、難民の激増以来、最終的な庇護承認率は3-4%に低下していたが、承認されなかった者の大部分は経済難民、つまり経済的な理由で入国を図ろうとした者であるとみなされている。政府は「ドイツは移民国にあらず」の大原則のもと、押し寄せる経済的な理由での移民希望者を庇護権修正によってくい止めたのである。ハーバマスはこの法修正を批判し、連邦共和国は庇護権以外の法的オプションを移住希望者に可能とする移民受け入れ政策を必要としているのに、庇護権の「濫用」という表現はその事態を覆い隠すものである、と述べた⁹。

4 うしろ向きのドイツ

1991年夏から秋にかけての庇護権をめぐる連邦議会での論議で、これ

とならんで、ドイツは移民受け入れ国か否かということと、基本法116条1項のドイツ民族所属規定を削除するか否かが問題になった。前者については、上でみたように、CDU/CSUは「ドイツは移民国にあらず」という立場で一貫しており、またSPDなどもすでに早くから主張しているように、ドイツはすでに移民国であると認めよ、というものであった。さらにドイツ民族所属規定についていうと、連立を組むFDPの院内会派会長ゾルムスはこの規定は非常に拡張解釈されていると指摘したが、CDU/CSUの立場は「ドイツ人はすべて先祖の故郷へ帰る権利をもつ」というコール首相の言葉に要約される¹⁰。これに対して、SPDは116条1項を問題視し¹¹、ニーダーザクセン州首相シュレーダーはこの条項は時代遅れであると述べ、さらに、ドイツ系移民に対しても移民割り当て制で対処しなければならないと主張した（大野1992年29ページ）。

基本法116条1項の「ドイツ民族への帰属性」は連邦被追放者法（1953年制定）の「ドイツ民族に属する者 *deutsche Volkszugehörige*」と対応し、これは後者の第6条で「その者の出身地において自らがドイツ民族に属するものであることを自認していた者であり、その自認が、血統、言語、教育、文化などの一定の要素によって確認される者」とされている（広渡1990年25ページ）。この「ドイツ民族に属する者」の概念は、「その出身国において」を除いて、ナチス政権、帝国内相の1939年3月29日の回状における「ドイツ民族に属する者」の規定とそっくり同じである（広渡1990年54ページ）。フライブルク大学教授オーベルンデルファーは、連邦共和国基本法は、庇護権規定などによって共和主義的国家理解への道を開いているが、他方しかし、116条1項などを指示しながら、基本法はドイツ・ナショナリズムの伝統のなかで民族的土台（*völkisches Substrat*）に基礎をおいている、と指摘する（広渡1990年11-12ページ）。

1871年に発足した国民国家、ドイツ帝国は民族主義的国家であった。その国民のアイデンティティはまさに今みた「ドイツ民族に属する者」の定義と同じであった。コール政権のドイツ国家の自己理解もこのような意味での民族主義的なものであり、うしろ向きのものである。先に触れた新外国人法の内務省案では、「ドイツ民族への所属性によって本質的に規定される社会の同質性を放棄すること」を避けるために法改正が必

要であるといわれ、外国人を「ドイツ民族の純潔性を失わしめるがゆえに排除すべき存在」とみなす主張が政府・与党内部で公然と行なわれていた¹²。

政府のこのようなドイツ国家観は「ドイツは移民国にあらず」という主張・政策と同一のものである。それは、ドイツ国内にすでに多数の移民を抱えており、さらに移民を受け入れなければ国家として立ち行かないドイツの現実を完全に無視している。ドイツは移民を必要としているのだ。だからこれからはドイツという国は「ドイツ民族」にこだわる民族主義的なものではありえない。

5 ドイツ人の脱「民族」化

保守派の政治家たちは、その立場どおり保守的な、つまり民族主義的な方向で政策を追及・実行しているが、国民は必ずしも過去志向ではない。すでに上でいったように、1991年夏から秋にかけて、基本法改正をめぐる政党間で激しい論議が連邦議会でくりひろげられると、それは「外国人が問題である」という雰囲気や社会に醸成し、9月17日にホイヤースヴェルダで外国人・難民収容所に対する右翼ヤスキンヘッズによる襲撃が発生した。住民はそれに拍手喝采した。しかし全体的な反応はそれとは異なり、マンハイム選挙研究会のアンケートの結果は、右翼の意図とは逆の効果が生じたことを示した。多数の外国人がドイツに住むことを「ノーマル」とみる者は91年9月にはドイツ人の44%、「ノーマルでない」とみる者は54%であったが、翌月は前者が60%、後者は38%と逆転した。この結果についてドイツ第2テレビ放送（ZDF）の「政治バロメーター」は、アンケートを受けた者の87%が基本法に根をおろした庇護権をよいと考えている、とコメントした（大野1992年37ページ）。

このように、ドイツ人全体としては、多数の外国人がドイツに居住することに拒否的に反応しないということは、他方で、東欧のドイツ系の人々を必ずしも同胞視しないということと関連しているだろう。1993年のビーレフェルトのエムニット研究所によれば、ドイツ系移住者（Aussiedler）がドイツにやってくる権利をもっているという回答が22%余りであるのに対して、個別的な審査が必要であるとするものが約47%、

出身国にそのままとどまるべきだというのが30%であった¹³。

また、民族主義的志向から二重国籍を絶対認めようとする政府のやり方とは相違して、『シュピーゲル』誌による1993年の世論調査では、外国人が帰化をする際、二重国籍を認めてもよいとする回答は53%、反対は38%であり、しかもCDU/CSU支持者においても49%対40%で二重国籍肯定派が多かった（宮島1997年222ページ）。

政治家の考えとは相違して、国民自身の方は民族主義的態度から抜け出しつつあるのが見てとれる。高橋も論文「ドイツ人の〈脱国民化〉？」¹⁴でそのことを確認している。若い世代の西ドイツ人の多くは東ドイツからの移住者と東欧からの移住者を等しく外国人視する傾向にあり、また民族主義的な歴史意識、国民意識から解除されつつあるという。極右的な思想をもった若者たちもいるが、彼らは自らを歴史的パースペクティブのなかにおいて見る知性をもたず、彼らにおける極右現象はイデオロギー的なものではないとのことである。

H. ホルノカは1987年の世論調査のデータに基づいて、連邦共和国の政治制度のなかで育ってきた世代においては、その国民的アイデンティティは、血統や言語・文化など、はたまた強いドイツマルクなどといった「政治以前の所与」（ハーバマス）から離れ、民主主義的政治体制そのものに移ってきていることを示している。また、社会学者のレプジウスも、「政治秩序が憲法によって具体化された形態を取り、その秩序は個人の参加権によって自ら規定され、正当化されるという、そうした政治秩序の考え方を受け入れるようになったことに、連邦共和国の政治文化が本質的に変わってきた事態が見うけられる。それに対して、政治秩序はエスニックな、または歴史的な、文化的な特性によって限定された国民（ネーション）が〈運命共同体〉としてもつ集団的な独自の価値と結びついている、といった想念は色褪せてきた……」と1988年に述べている¹⁵。

6 前を向いたドイツと真の統合へ向けて

オーベルンデルファーは、民族的文化的に同質の民族共同体といったものは妄想的な考えである、こういうものに別れを告げて、政治的迫害を受けている者や移民を迎え入れ、普遍の人権を保障する共和主義的憲

法国家の形成をめざすべきである、というようなことをいっている¹⁶。また、CDU内のリベラル派である元幹事長ガイスラーも、ドイツ社会の危険は高齢化や移民社会の現実に対する適応能力の欠如にある、ドイツ社会は労働者・消費者・納税者・年金保険料支払い者として外国人の受け入れを必要としており、ドイツ人は彼らと共生していかざるをえない、これからのドイツ国家は憲法に忠誠を誓う多文化的な共和主義的なものでなければならない、というふうにいっている¹⁷。

つまり、さまざまな文化的・民族的背景をもった人々がすでに国内に暮らしており、将来さらに多くの異質な出自の人々が入国してくることが確実であるから、国家というものはどうしても共和主義的なものとならなければならないのである。過去の世紀の民族主義的国家ではなく、未来を向いた共和主義的国家が形成されなければならない。こうした国家は「国家における権利の平等によって、その他のすべての差異を革命的に否定」するものである（広渡1995年19ページ）。共和国民たるには、まさに共和国民であるという意味と共和国憲法への忠誠だけがあればよい。

しかし、その他のすべての差異を革命的に否定するといっても、それは公的政治的レベルのことである。ハーバマスは民主主義的法治国家を二つのレベルに分けて考える。すなわちすべての市民を包括する政治文化の次元と、さまざまな下位文化の次元である。移住してきた人々はその国の憲法上の諸原則への対応を求められるが、共通の政治文化を超えた同化まで要求されることはない（ハーバマス1993年a 6ページ）。1789年の革命によって成立したフランスでは例えばフランス語以外は禁止されたが、これからの共和主義的国家は、このようなものでなければならないだろう。「国家公民 Staatsbürger」¹⁸ないし共同市民（Mitbürger）の真の統合のためには、国家生活を二つの領域に分けて、公的領域ではすべての市民の権利と機会の平等を図り、私的領域ではさまざまな文化的背景をもった各人の自由と独自性を認めることが必要である¹⁹。だが、ドイツにおいて今の現実はこの理想からほど遠い。

10年も20年も滞在していて「外国人」のままである人が多いということや、2世・3世が「外国人」であるというのは何かがおかしいのであ

る。新外国人法によって帰化がある程度容易化されたあとも外国籍の人々が多いのにはいろいろ理由がある。彼らがドイツの国籍を取得する気にならないのは帰化するにあたって元の国籍を放棄しなければならないということが第1の原因である²⁰。元の国籍を放棄することによって、身につけたこれまでのアイデンティティを否定することになったり、親族や友人関係のつながりが失われたりするからである。それにまた、リットシュティークも指摘するように、若い外国人は16歳になったら国籍を取得できるというが、それでは遅いのだ²¹。子供たちがドイツ人と一緒に学習していても、彼らが外国人として扱われていることがドイツ社会のなかに社会化していく上での障害になっている。彼らがパスポート上、外国人であるということが彼らを除け者にする。「完全なドイツ語能力、標準的知識の習得、ドイツの社会的規範の内面化、役割ないし価値観念といったものは青少年時代にすでに彼らの人格構造に組み込まれて」²²いて、だから彼らは外国人ではなく、通常の内国人そのものである。しかし彼らはやはり「外国人」なのだ。

彼らが「外国人」であるということが——帰化しても差別がすぐになくなるとは楽観できないが——社会的および政治的市民権を彼らに対して制限している。彼らの大部分が選挙権を求めているが、それは基本法におけるVolkという言葉の解釈上認められない、と判決されている。社会的権利においても差別されている。連邦オムブズマンのシュマルツ＝ヤコブゼンが1994年に提出した報告書でも、ドイツ人と比較して、所得水準、学歴、職業的資格のいずれにおいても外国人住民は平均的に低い位置にあり、かつ失業率が高い、と報告されている（広渡1995年13-14ページ）。

このように自分自身の故郷においてよそ者であり、二級の市民であり続けさせられていると、遅かれ早かれ相当な軋轢と抵抗の潜在力が形成されていくだろう、その兆候はすでにあると、フランクフルト市多文化局のコーン＝ベンディットは指摘する²³。こうした危険についてトルコ人自身の側からもいわれている。ハンブルク大学教授のケスキンはこういっている。「同等な国民として社会に受け入れられれば、彼らも自分自身を真にこの国の不可分な一部としてみれるようになる。今の政策が続

いたとして、将来2・3世がこの差別と疎外に甘んじるとは思えない。今に大きな反発、抗議行動が起こってくるだろう。」(野中1993年193ページ)

そういう兆候が、いや兆候ではなく、プロテストの動きがすでに事実として一部あることを久保山の論文は描いている(久保山1997年55-59ページ)。ハンブルクやベルリンといった大都会では定住外国人は都市の一定地域に集住し、彼らは自己のアイデンティティを出身国でも居住国でもない、自分たちが今住んでいる地域に見出し、そこでピア・グループ(仲間集団)を結成する傾向がある。1980年代に入ると、トルコ人を標的とした外国人排斥の空気が醸成され、これに呼応してスキンヘッズやネオナチが登場し、彼らの暴力を伴う外国人排斥に反応するかたちで、トルコ人の若者を中心とする新しいタイプのピア・グループが生まれてきた。すなわち、外国人排斥や差別的な空気に対して、積極的に、時にはこちらも暴力をもって対抗していこうとするグループである。89年1月にベルリン市議会に共和党が入り、それに刺激されたり、またCDU市議の強硬な発言や一部の新聞メディアの扇動的な記事に煽られて、スキンヘッズやネオナチの活動が活発化し、これに対応して、ギャング化したピア・グループが結成され、スキンヘッズによる襲撃への報復が行なわれるということが繰り返された。

久保山は、80年代末から90年代初頭にかけてのピア・グループ隆盛期には、ベルリンとハンブルクでの外国人への自治体選挙権賦与の頓挫、外国人法改正という彼らの政治参加への期待を裏切る出来事が続いたことを指摘し、彼らは政治空間において自分たちの利害を代表するものは何もないと感じ、ポピュリズム的な反国家意識から自己のテリトリーのコントロールへと向かったのだという。

7 新国籍法と今後の課題

1998年10月、16年間続いたコール政権から、SPDと90年連合・緑の党の連立でシュレーダー政権へと交代した。この新政権のもとで、99年5月21日、新しい国籍法が成立した(発効は2000年1月1日)。改正法の要点は、まず、ドイツに8年以上滞在する外国人を父または母としてド

イツに生まれた子供は、自動的にドイツ国籍を得るということと、23歳まではドイツ国籍と第2の国籍の両方をもてるという限定された二重国籍の制度が設けられたこと、そして23歳の時点でどちらかの国籍を選択するということである。シリー連邦内相は、「この年齢層の外国人は同年代のドイツ人と同じ権利をもつことに深い関心を寄せており、そのためにドイツで生まれ育つ外国人子弟にドイツ国籍を認めることが非常に重要」である、と述べた²⁴。自己決定能力のある年齢まで、周囲の同年代の人間と同じ国籍をもち、しかも家族とも同じ国籍を保有できるこの新しい制度は、外国人子弟の社会化と社会編入にとって画期的なものである。新国籍法は、従来の国籍規定の血統主義に出生地主義を加味して、ドイツは国籍制度において移民国型に近づいた。

成人の帰化については、必要な滞在年数をこれまでの15年にかわって8年とすることで容易化が図られた。新しい国籍法はしかし政府にとって一つの妥協でしかなかった。当初予定されていた全面的な二重国籍導入は²⁵、CDU/CSUの猛烈な反対キャンペーンにあい、また連邦参議院で絶対過半数を失ったことで、二重国籍法案は可決不可能となった。

今後の外国人に関する重要な政治課題は、移民法の制定と定住外国人への地方レベルでの選挙権賦与の件であろう。

上で述べたように、基本法の庇護権規定によってドイツに庇護を求めてきた件数の内、最終承認される率が3-4%にまで低下したということは、残りのものは政治的迫害以外の理由、つまり経済的理由のものが圧倒的多数であることを意味しているとみなされた。コール政権は、このドイツによりよいチャンスを求めてやってくる人々の波を、移民法制定ではなく、庇護権規定の修正で押しとどめた。基本法修正のあと、庇護手続を申請しえた者の数はいちじるしく減ったが、その移動の圧力が消え去ったのではない。経済的動機や紛争あるいは自然災害による、地球規模での人の移動の圧力は、法律修正という「ボタン一つで止められるようなものではない」。人口流入の圧力と同時に、自国の人口問題や労働政策上の問題という、受け入れなければならない必要性もあるのである。保守派の一部を除き、もうずっと以前から、広範な方面で移民法の制定・移民政策の策定を求める声があがっている²⁶。

次に、外国人の地方参政権についてであるが、ハンブルク市とシュレーズヴィヒ・ホルシュタイン州での外国人への選挙権賦与に対して連邦憲法裁判所から違憲の判決が出たことについて先に触れた。連邦憲法裁判所の憲法判断は最終的なものであるから、この判決によって憲法解釈の枠内で外国人に選挙権を与えるかどうかの議論には終止符が打たれたことになる。判決後、SPDや緑の党は、地方自治体議会については外国人住民にも選挙権を認める規定を新設するという、基本法改正に向けてイニシアティブをとることを表明した²⁷。

新しい国籍法によって8年の滞在で帰化できることになり、帰化という手段で外国人の政治的参加は容易になったかもしれないが、しかし地方自治はそこに住んでいる住民の権利であり、それは国籍とはかかわりないものというべきである²⁸。地方議会においては一定期間地域に居住する外国人にも選挙権が認められなければならない。国を共和主義的に形成していくのならば、共同市民も政治に参加できなければならない。EU市民権によって、EUに所属する国の国民は自国だけでなく、現在その人が一定期間住んでいる域内の地方議会でも選挙権を行使することができるが、EU加盟のオランダ、デンマーク、アイルランド、スウェーデン、フィンランドではEU諸国民だけでなく、非EU諸国民にも地方参政権を与えている。EU諸国以外では、ノルウェーとスイスの一部の州が外国人に選挙権を認めている。

最後に、日本では1952年以前に「日本国民」となっていた旧植民地出身者が、対日平和条約発効によって「外国人」の身分とされてしまい、以来再びさまざまな差別のなかで日本に暮らしている。彼らの2世・3世は、アイデンティティが揺れ動いているといっても、日本で生まれ、成長してきていて、内国人以外の何ものでもないだろう。在日韓国・朝鮮人のおかれている状況は、ドイツに永く住んでいるトルコ人のそれと似ている。1970年代に入る頃から在日2世が種々の権利要求の運動を始めたが、参政権についても70年代半ばから在日韓国・朝鮮人のあいだでいわれてきた²⁹。

ところで、参政権は「国民固有の権利」であり、外国人には無縁のものとされてきたが、1995年に、外国人に地方選挙権を賦与することにつ

いて憲法上の支障はないとする最高裁の判例があった。さらに、1998年には、在外日本人の衆・参両院の比例区選挙を可能にするための公選法改正が行なわれたが、この法改正では在外日本人の地方レベルの参政権は問題外とされている。だがこれによって同時に、参政権は一律に「国民固有」なのではなく、「国民」に対しては国政レベルが、「住民」に対しては地方レベルが、それぞれ対応することがはっきりした。外国人の地方参政権を求める根拠がここに明らかになった³⁰。

1999年9月2日、韓国の金首相は東京で小淵首相と会談した際、在日韓国人の地方参政権の実現を求め、小淵首相は「真剣に検討している」と答えた（産経新聞、1999年9月3日）。そしてその後、自民・自由・公明3党の連立へ向けた政策協議において定住外国人参政権問題も話し合われることになっているという報道があった（産経新聞、1999年9月8日）。この問題については日本でもようやく解決に向けて進みだしたようである。

注

- 1 D. トレンハルト編著『新しい移民大陸ヨーロッパ——比較のなかの西欧諸国・外国人労働者と移民政策』 宮島喬他訳 1994年 明石書店。
- 2 久保山亮『脱ナショナル・アイデンティティに向けて——トルコ人第二世代におけるピア・グループ形成と「地域」アイデンティティ』（日本ドイツ学会『ドイツ研究』24号、1997年、51ページ）。
- 3 シューマッハーは、外国人労働者が——外国人が労働者ではなく、雇用者である場合も少なくない——ドイツの産業構造に深く組み込まれており、仮の話として、もし彼らがドイツを去ったとしたらドイツの産業は大きな影響を受けざるをえない現実を描いている。
Vgl. Schumacher, Harald: *Einwanderungsland BRD*, Düsseldorf 1995, S. 55-59.
- 4 坪郷實『国民国家と新しい市民社会の狭間で』坂井榮八郎・保坂一夫編『ヨーロッパ=ドイツへの道——統一ドイツの現状と課題』1996年 東京大学出版会 169ページ。
- 5 広渡清吾『西ドイツの外国人と外国人政策（1）』（東京大学社会科学研究所『社会科学研究』41巻6号、1990年、7ページ）。
- 6 広渡清吾『ドイツ外国人法制の新段階——ドイツ統一後の政策展開』（同上

- 『社会科学研究』46巻4号, 1995年, 20-21ページ).
- 7 高田篤『外国人の選挙権 — ドイツ連邦憲法裁判所違憲判決の論理』(日本評論社『法律時報』64巻1号, 1992年1月, 86-87ページ).
 - 8 大野英二『ドイツにおける庇護政策の転回点』(岩波書店『思想』833号, 1993年11月, 14ページ).
 - 9 ユルゲン・ハーバマス『ドイツはノーマルな国民国家になったのか』三島憲一訳(同上『思想』832号, 1993年10月, 22ページ), 同『ヨーロッパ要塞と新しいドイツ』(1993年a) 三島憲一訳(同『思想』833号, 1993年11月, 8ページ).
 - 10 大野英二『ドイツにおける難民問題と庇護政策』(同上『思想』822号, 1992年12月, 27-28ページ).
 - 11 SPD院内会派会長フォーゲルは, 基本法116条は修正されねばならない, 116条ではなお依然として1937年の国境のドイツから出発しているが, だれもこれを保持しようとは欲しない, と述べた. 大野1992年35ページ. なお, この条項においては, 「1937年12月31日の状態におけるドイツ帝国の領域内に受け入れられていた者」は「ドイツ人」であると規定されている.
 - 12 内藤正典 『トルコ人のヨーロッパ — 共生と排斥の多民族社会』1995年 明石書店 52-53ページ.
 - 13 宮島喬『ヨーロッパ社会の試練』1997年 東京大学出版会 218ページ.
 - 14 高橋秀寿『ドイツ人の「脱国民化」? — ヨーロッパ統合期におけるドイツ「国民」概念の変容』西川長夫・宮島喬編『ヨーロッパ統合と文化・民族問題 — ポスト国民国家時代の可能性を問う』1995年 人文書院.
 - 15 ユルゲン・ハーバマス『遅ればせの革命』三島憲一他訳 1992年 岩波書店 58-59ページ.
 - 16 Köpf, Peter : *Stichwort. Ausländerfeindlichkeit*, München 1996, S. 83f.
 - 17 Geißler, Heiner : *Kein Grund zur Angst. Ein Plädoyer für eine multikulturelle Gesellschaft*. In : *Der Spiegel*. 7. 10. 1991, S. 23.
 - 18 レブジウスの言い出した用語. この対語は「民族としての国民Volknation」.
 - 19 ドイツに次いで多数の移民を抱えるフランスでも, 90年代に入って, 近代国民国家形成以来の同化主義に対する反省から, 国家統一の理念として「統合」ということがいわれている。「統合」の実現した社会とは, 「文化的・社会的・道徳的独自性の存続が受け入れられ, 社会全体がこうした多様性・複雑性によって豊かになることが真実であると認識される」ような社会のことである. そしてこの理念においては, 国家の単一性と社会の多様性を保障する

- ために公的空間と私的空間が明確に区別される。中野裕二『統合原理を模索するフランス』宮島喬編『現代ヨーロッパ社会論——紛争のなかの変容と葛藤』1998年 人文書院。
- 20 トルコ人の約90%はドイツ国籍取得の条件を満たしているが、ほとんどの人は取得をあきらめている。野中恵子『ドイツの中のトルコ——移民社会の証言』1993年 柘植書房 190ページ。なお、ドイツ在住の外国人全体として、帰化率はヨーロッパで最低である。
 - 21 *Doppelte Staatsbürgerschaft : Das überfällige Signal? Ein „Blätter“-Interview mit Helmut Rittstieg.* Im Internet, <http://www.comlink.de/cl-hh/m.blumentritt/agrl120s.htm>, „Blätter“: *Blätter für deutsche und internationale Politik.* Zu dieser Zeitschrift, vgl. <http://www.blaetter.de/>.
 - 22 Ibrahim, Salim: *Die „Ausländerfrage“ in Deutschland. Fakten, Defizite und Handlungsimperative*, Frankfurt/Main 1997, S. 88.
 - 23 Cohn-Bendit, Daniel/Schmid, Thomas: *Heimat Babylon. Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hamburg 1993, S. 338.
 - 24 Vgl. *Deutschland. Zeitschrift für Politik, Kultur, Wirtschaft und Wissenschaft.* Societäts-Verlag, Nr. 4/1999, D1, S. 8f. (日本語版翻訳: シュレヒト典子/マンフレッド・シュレヒト)。
 - 25 例えばオランダでは1995年から完全二重国籍が認められている。野中恵子『ゾーリンゲンの悲劇』1996年 三一書房 152ページ。
 - 26 1998年末、ノルトライン・ヴェストファーレン州で、州政府の一つの部門としてゾーリンゲンに「移民センター」が開設された。これは従来のドイツにはなかった試みである。この機関は、ドイツ社会の多民族・多文化社会への発展という構想のもとでの教育・研修センターである。森廣正『ドイツにおける外国人問題をめぐる最近の動向』(法政大学大原社会問題研究所 『大原社会問題研究所雑誌』474号, 1998年5月, 43-44ページ)。
 - 27 高田1992年90ページ。広渡清吾『ドイツの外国人問題と国籍』百瀬宏・小倉充夫編『現代国家と移民労働者』1992年 有信堂高文社 61ページ。
 - 28 フランスでは近年、「新しい市民権」という言葉のもとで、国籍から自由な市民権が構想されていて、そこには自治体政治への定住外国人の参加の問題も含まれる。伊藤るり『「新しい市民権」と市民社会の変容——移民の政治参加とフランス国民国家』宮島喬・梶田孝道編『統合と分化のなかのヨーロッパ』1991年 有信堂高文社。ドイツでもすでに1981年にトルコ人グループが「定住権」という言葉で類似の考えを提示しており、SPDや緑の党はこれ

- を政策に採り入れている。広渡, 1992年, 67ページ。
- 29 江橋崇・襄重度「外国人の参政権——前提は何か」(岩波書店『世界』596号, 1994年6月, 144-145ページ)。
- 30 田中宏「グローバル化と日本社会の多民族・多文化化のゆくえ」(教育科学研究会編 国土社『教育』631号, 1998年10月, 8ページ)。

(1999年9月27日脱稿)

Die deutsche Ausländerpolitik in der Einwanderungswelle

Tsutomu INOUE

In der allgemeinen Globalisierung leben viele Ausländer in hochindustrialisierten europäischen Ländern und es gibt bis heute Bewegungen einer weiteren Immigration. Dies ist auch in Deutschland der Fall. In dieser Abhandlung werden politische Maßnahmen zur Ausländerfrage in der Bundesrepublik behandelt.

Im wirtschaftlichen Aufschwung im Anschluß an die Nachkriegsjahre wurden viele ausländische Arbeitnehmer in Deutschland aufgenommen. Zum Zeitpunkt des Anwerbstopps 1973 waren bereits ca. 4 Millionen Ausländer einschließlich ihrer Angehörigen im Land. Später kamen weitere Ausländer als Familienangehörige, Flüchtlinge oder Asylbewerber nach Deutschland. 1997 sind es 7,4 Millionen einer Gesamtbevölkerung von 82 Millionen. Darunter ist die größte Ausländergruppe aus der Türkei mit ungefähr 2,1 Millionen Bewohnern. Sie besteht zu ungefähr 70% aus der zweiten und dritten Generation. 83% aller Türken in Deutschland haben nun keinen Rückkehrwillen mehr. Aus dieser Tatsache ist ersichtlich, dass hier lebende Ausländer Immigranten geworden sind und die Bundesrepublik jetzt ohne Zweifel Einwanderungsland ist. Wegen der deutlichen Verringerung im Nachwuchs bei Deutschen

braucht das Land wirklich auch zukünftig Einwanderer nicht nur aus industriellen Gründen, sondern wegen des eigenen Bevölkerungsrückgangs und der Überlastung der Sozialversicherung.

Die Kohl-Regierung, die 1982 die Macht übernahm, verfolgte unter dem Motto, Deutschland ist kein Einwanderungsland, ihre Ausländerpolitik. Die erste wichtige Gesetzgebung in dieser Richtlinie war das 1990 erlassene neue Ausländergesetz. Es zielt zum einen auf die Integration der schon lange im Land ansässigen Ausländer, zum anderen auf die Verhinderung der weiteren Einwanderung.

In der zweiten Hälfte der 80er und zu Beginn der 90er Jahre gab es einen enormen Zufluss von zweierlei Art. Menschen kamen als Aussiedler aus Osteuropa und der Sowjetunion. Die anderen waren solche, die auf Grund des Artikels 16 GG Asyl suchten. Aber einen großen Teil von ihnen sah man an nicht als politisch Verfolgte, sondern als solche, die aus ökonomischen Gründen in Deutschland einreisen wollten. Die Kohl-Regierung erklärte ihre Bereitschaft, gerne die erstere Gruppe aufzunehmen. Hingegen versuchte sie, die Einreise der letzteren Gruppe unbedingt zu verhindern. Zu diesem Zweck änderte sie die Asylrechtsregelung im Grundgesetz.

Solche Ausführung ihrer Politik orientierte sich an dem deutschen Nationalismus, in dessen Geist das Deutsche Reich (1871-1945) gegründet war und den das NS-Regime stark betrieb. Aber anders als die Kohl-Regierung scheint heute die deutsche Öffentlichkeit, vor allem die jüngere Generation, ziemlich ‚entnationalisiert‘. Das zeigt sich an mehreren Umfragen. Nach dem Angriff auf das Ausländer- und Flüchtlingslager in Hoyerswerda durch Rechtsextremisten hielten es 60% der Befragten als normal, dass viele Ausländer in der Bundesrepublik leben. Davor waren es nur 44%. Nach einer anderen Umfrage glaubten nur 22%, dass die Aussiedler eigentlich Recht haben, nach Deutschland zu kommen.

Angesichts der Entnationalisierung der deutschen Öffentlichkeit und

des unhaltbaren Einwanderungsdrucks von außen sollte nun das deutsche Staatsbild republikanisch, nicht nationalistisch, sein und die Ausländerpolitik in dieser Richtung durchgeführt werden.

Nach der 16-jährigen Kohl-Regierung ergriff 1998 die Linke unter der Koalition von SPD und Bündnis 90/die Grünen die Macht. Beide Parteien hatten seit langem behauptet, Deutschland sei ein Einwanderungsland und gefordert, dass die Politik demgemäß betrieben werde. Im Mai 1999 erließ die Schröder-Regierung das neue Staatsangehörigkeitsrecht. Nach dem Reformgesetz erhalten Kinder ausländischer Eltern mit der Geburt in Deutschland die deutsche Staatsangehörigkeit und können auch eine zweite bis zum 23. Lebensjahr besitzen. Dadurch können sie als Deutsche unter Deutschen aufwachsen und brauchen zugleich keine Angst zu haben, die Verbindung zum Familienkreis zu verlieren. Bei der Beratung des Gesetzes äußerte Bundesinnenminister Schily seine Ansicht von einer republikanischen Nation und betonte einen multikulturellen Sinn des Rechts: Ein modernes, aufgeklärtes Verständnis von Nation könne nur auf dem gemeinsamen Willen zu einem friedlichen Zusammenleben und gemeinsamer Gestaltung der Zukunft sowie auf einem Bekenntnis zu den Grundwerten einer freien Gesellschaft aufgebaut werden. In diesem Sinne bilde das neue Recht die Grundlage für ein friedliches und einander bereicherndes Zusammenleben unterschiedlicher kultureller Prägungen.

Man könnte sagen, dass mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht die deutsche Ausländerpolitik der Wirklichkeit Deutschlands als Einwanderungsland etwas gerechter geworden ist.