

ドイツ移民統合政策のゆくえ

Perspectives on Integration policy in Germany

前田直子（獨協大学非常勤講師）

Naoko Maeda (Dokkyo University)

キーワード： ティロ・ザラツィン、移民、統合政策、連邦政府移民・難民・統合専門官

1. はじめに

2010年夏、ドイツ連邦共和国（以下、ドイツ）ではかつてないほどに「統合（Integration）」という言葉がメディアに取り上げられ、移民をめぐる活発に議論された。きっかけとなったのは、ベルリン州政府の元経済大臣で当時ドイツ連邦銀行の理事を務めていたティロ・ザラツィン（Thilo Sarrazin）の著作、『自滅するドイツ（Deutschland schafft sich ab）』である。そこで本報告では、ザラツィンをめぐる論争と其中で高まっていった移民統合政策をめぐる議論に着目し、政府のこれまでの同政策への取り組みを概観するとともに、ザラツィン論争が与えた影響と統合政策の今後のゆくえについて考察を加えることとする。

2. ザラツィン論争をめぐる

2010年8月末、ザラツィンの著作『自滅するドイツ』が出版された。彼はこれまでとりわけイスラム教諸国出身の移民に対する差別的な発言によってたびたび世間を騒がせてきたが、同書もその挑発的な内容ゆえに出版前からメディアに取り上げられ、大きな反響を呼んだ。最初の反応は主に政治家や世論に影響力を持つ人々からで、嫌悪にも似た激しい批判であった。しかしすぐにそれに反発するように人々の間からザラツィンを肯定する声が聞かれるようになり、その後はこれら世論に影響された政治家たちの間で、政治課題としての統合をめぐる議論が高まった。つまり、ザラツィン論争をきっかけとして、政府による統合政策への従来の取り組みが見直しを迫られるようになったのである。

3. 戦後ドイツの移民統合政策の経緯

ドイツにおける国レベルでの統合政策の着手は、現在の連邦政府移民・難民・統合専門官の前身である「外国人とその家族の統合のための連邦政府専門官」（以下、統合専門官）が創設された1978年に遡る。50～60年代にかけての二国間協定による外国人労働者の受け入れ、およびその後の彼らの滞在の長期化と家族の呼び寄せの増加は、外国人政策に統合という新たな課題を提起した。そしてそのための包括的な提案を作成する機関として、1987年11月、統合専門官が設置されたのである。1980年には、同専門官を含む各方面からの提案をもとに政府決議が出され、そこで初めて国レベルで統合が言及された。これは政府による統合政策への本格的な取り組みを予感させる出来事であったといえる。

しかし、80年代初頭に、景気の停滞や失業率の高さなどを背景として外国人排斥の動きが活発になり、さらに「ドイツは移民受入国ではない」とする保守政党が政権に就くと、外国人政策は統合よりも新規流入の制限や帰国促進に重点が置かれるようになった。それに加え、当時の連邦内務大臣が外国人に対してしばしば攻撃的な発言や提案をしたことにより、政府と統合促進を訴える統合専門官との間に確執を生んだだけでなく、外国人および彼らを支援するドイツ人たちに失望とあきらめをもたらした。これにより80

年代、統合政策は停滞期ともいうべき時代を迎えた。

一方、90年代に入ると、2つの新たな流れによって、統合政策はドイツの外国人政策の大きな柱として定着することとなる。すなわち、一つには、庇護申請者やアウスジードラーといった新たな人の流入とそれを契機とした外国人襲撃事件の頻発を前に、すでに長くドイツに住む外国人の統合を促進しようとする声が高まったこと、もう一つには、ヨーロッパ統一に向けた動きの中で、ヨーロッパ共通の移民難民政策とヨーロッパの枠組みにおける統合政策が不可避となったことがあった。それに伴い、1997年には統合政策を担当する統合専門官が法的発展を遂げた。具体的には、1978年の創設以来初めて、その役職や職務、職権が外国人法に規定され、統合を担当する政府の機関として正式に位置づけられたのである。これにより、政府の統合政策への取り組みが確固たるものとなった。

90年代後半から2000年にかけては、統合政策はさらに大きく転換していく。新たに政権についたドイツ社会民主党（SPD）と緑の党は、すでに連立協定において移民の統合に取り組むことを明らかにし、まずは国籍法の改正に着手した。2000年にはドイツ史上初めて、国籍取得の原則に出生地主義を取り入れた国籍法が発効し、外国人を両親に持つ子も一定の条件下で出生とともにドイツ国籍を取得することができるようになった。その後2005年には、統合コースの導入など、外国人をドイツ社会に統合するための政策を規定した初めての法である「移民法」が発効し、統合専門官の扱いも次官レベルへと引き上げられた。これは、統合がまさに国の重要課題に位置づけられるようになったことを示していた。

そのことをさらに明確にしたのは、2005年11月に新たに首相となったアンゲラ・メルケルであった。彼女は移民の統合を政府の重要案件になったと公言し、その担当者である統合専門官をさらに大臣格へと引き上げた。そして現統合専門官のベーマーとともに、統合サミットやイスラム会議の実現に尽力した。実際に、2006年には公の場としては初めて、政府関係者およびドイツ社会の指導者たちに移民団体の代表者たちを交えた統合サミットが開催され、2007年には国のすべてのレベルに統合への参加を義務づける「国民的統合プラン」が策定された。ここにきて統合はまさに全国民が取り組むべきものとして認識されたのであった。

4. 統合政策のゆくえ

ザラツィン論争は以上のような統合政策の発展を経て起こったものであった。そしてこれを契機として、再び過去への揺り戻しを思わせるような発言や政策提案が出されるようになった。すなわち、政府連立与党でもある極右政党から「ドイツは移民受入国ではない」という見解が出され、メルケル首相からも多文化社会への試みは「失敗した」との発言が飛び出したのである。政策面でも、イスラム教の授業の導入など統合促進に向けた提案がなされる一方で、統合を拒否する移民に対する制裁の厳格化など、移民に対する要求を強化する提案も出されるようになった。そしてこうした傾向に対し、移民たちがドイツでの生活に不安を覚えるようになったという報告もなされている。その意味では、ザラツィンをめぐる一連の騒動をきっかけとして、ドイツの統合政策は後退の兆しを見せ始めたといえなくもない。ただし、近年ヨーロッパ各地に見られる右傾化や、ドイツでもこれまで何度か経験してきた揺り戻しなどを考慮すると、ザラツィン論争をドイツにおける統合政策の後退期の始まりと位置づけることは時期尚早であろう。むしろ今回は、80年代および90年代初頭に見られた外国人敵視が再燃せず済んだという点に目を向けるべきなのかもしれない。いずれにせよ、今後の動向が注目される場所である。