

投稿論文

リベラルな移民国家における 難民保護の質的変容 ドイツの事例から

昔農英明 日本学術振興会

キーワード：リベラルな移民国家，難民保護，ネオ・リベラリズム

本稿の目的は、ナチズムの歴史的過去を通じて第二次世界大戦後に成立したドイツのリベラルな難民政策が、質的にいかなる変化を遂げていったのかを、広義の移民政策との関係の中で明らかにすることにある。具体的には以下の3つの点を明らかにする。第1に、戦後の冷戦体制の中でドイツの難民政策はどのように実施されていたのかという点、第2に、「非移民国家」という公式テーゼと難民政策がいかなる関係性を有していたのかという点、第3に、ドイツが公式の移民国家へと変貌を遂げる中で、難民政策はいかに変化したのかという点である。

1 はじめに

近年西欧諸国においては、1970年代以降続けられてきた労働移民の受け入れを停止する政策方針が変更され、新たに移民を受け入れる政策が策定されることでリベラルな移民国家へと転換するケースがみられるようになった。本稿で言うリベラリズムとは、個人の権利、平等、自由放任経済を尊重する理念をさし、リベラルな移民国家とは、そうした理念を国家存立の基盤とするリベラルな国家(自由主義国家)のうち、公式の移民政策を策定している国家である(Hollifield, 2004; Joppke, 2007)。

西欧諸国においてリベラルな移民国家へと転換した典型的なケースが、ドイツである。ドイツは周知のように、これまで多くの定住外国人を抱える事実上の移民国家であったにもかかわらず、「非移民国家」の政策指針を堅持し、結果、彼らの社会統合を放置してきた。ところが1990年代後半以降、事実上の移民国から公式の移民国へと転換し、こうした過程により、ドイツは移民国家としての正常化への第一歩を歩むようになったと評価されている(近藤, 2007)。リベラルな移民国家では、労働移民、難民、家族呼び寄せ移民などのあらゆる種類の移民が定住を前提に受け入れられる。

そうした一方で、このリベラルな移民国家は、海外から高度技能移民を積極的に受け入れ、逆に人道的な観点からの移民の受け入れを制限する選別性に特徴づけられた移民政策を構築しているとも指摘されている(Joppke, 2007; Bommes, 2008; 久保山, 2003)。こうした選別的な政策が策定

される背景には、今日、政治・経済・社会体制のあらゆる領域においてイデオロギーとして圧倒的に優位であるネオ・リベラリズム(新自由主義)が影響している(塩原, 2005)。ネオ・リベラリズムは市場の自由を最大化するとともに(Harvey, 2005=2007)、個々人が福祉に依存せず、経済的に自立することを促進するためのイデオロギーである(渋谷, 2003)。これにより、市場原理の徹底と福祉国家機能の再編・縮小が進められ、その中で経済的貢献度が高く、再生産費用が低く抑えられる高度技能移民の受け入れが積極的に行われるようになった。したがって移民は、経済に対する貢献が顕著にみられる、ないしは経済的に自立している限りにおいて、受け入れ国において諸権利を享受する傾向が一段と強まっている。

さて、リベラルな移民国家において、ネオ・リベラリズムのイデオロギーの影響を受けた選別的な移民政策が策定されているとすれば、移民政策においては、高度技能移民の積極的な受け入れと人道的に受け入れられる移民の排除という二項対立図式が成立するものと想定されるが、このような図式は実際上成立していると言えるのであろうか。本稿では、ナチズムの歴史的な過去により難民保護が特別な意味合いを有しているドイツの難民保護を事例として分析することにしたい。

ドイツの難民問題に関する国内外の先行研究には、ドイツ難民法制を法的に解釈するものや難民政策の変遷を概説するものが多くある一方で^{*1}、難民政策が、その上位区分としての広義の移民政策とどのような関係性を有しているのか^{*2}、そしてそのような関係性の中で、難民政策はいかに変化してきたのかが、既存研究では必ずしも明らかとなっていない。

以上の点を踏まえた上で、本稿では、ドイツの難民政策が質的にどのように変容したのかを、広義の移民政策との関係性の中で明らかにする。本論で用いる資料は、連邦議会議事録(Bundestag Plenarprotokoll: 以下BT)、連邦参議院議事録(Bundesrat Plenarprotokoll: 以下BR)、連邦議会資料(Bundestag Drucksache: 以下BT-Drs.)、政府機関刊行資料、二次文献などである。

2 難民受け入れの法的根拠

ドイツにおける難民受け入れは基本法(憲法)、庇護手続き法などさまざまな法規定に依拠して実施されている。まずは今日ドイツで行われている難民受け入れにおいて法的に使用される諸概念を整理することにしたい。

ドイツの難民保護は、基本法の規定をもとに行われている。1949年に成立したドイツの基本法の16条2項2文(現行16a条1項)では、「政治的に迫害されている者は庇護権を享有する」と定めている。国際法では難民の庇護権を付与する権限は国家の裁量権にあると解釈されるのが一般的であるが、ドイツでは庇護権は国家の裁量ではなく、難民個人の請求権として認められており、そうした点で他国の難民保護法制と比較して画期的であると評されている(本間, 1985)。そうした法規定を設けた背景には、ナチズムの歴史的な過去がある。基本法の制定委員会のメンバーの多くがナチズムの恐怖政治を経験し、他国で保護を受けることができた、もしくは受けることができなかった悲惨さを目の当たりにした。ドイツの基本法の庇護権規定はこうした背景のもとで成立した(Münch, 1992: 17)。

同法における政治的な迫害は、一般的には庇護を享有しうるに値するような、国家もしくは国家に準ずる主体による迫害を被ったか、もしくは出国に際して、その蓋然性が著しく高いと判断される場合に付与される。

第2に、この基本法の庇護権規定における庇護権が付与されなかった場合でも、それ以外の法的資格で、ドイツにとどまることができる可能性がある。その一つが、滞在法60条1項にもとづく保護であり、これは難民条約が規定する、出身国に送還した場合に、その出身国において生命、身体、自由に何らかの迫害を受けるおそれのある場合に付与される。具体的には、非国家主体による迫害やジェンダー特有の迫害において認められる。基本法の庇護権と区別するために、小庇護と通称されることがある。

第3に、滞在法60条2, 3, 5, 7項に従って、人道的、国際法的観点から滞在許可を取得できた人々である。

第4に、滞在許容(Duldung)にある難民である。この取り扱いを受けた人は当該居住地域の外国人局に、3カ月ないしは6カ月ごとにその滞在のための申請を行わなくてはならない。こうした取り扱いはあくまでも国外退去が猶予されたという行政措置にすぎず、彼らはドイツから出国する義務があるが、その多くがドイツに数年以上とどまり、事実上移民化している。滞在許容の扱いを受けた外国人は、その大多数が庇護申請を却下され、国外への出国を猶予された難民である(Laubenthal, 2008: 10; BT-Drs.16/5065: 201)。彼らは近年まで事実上就労が禁止されてきた。また彼らに対する給付も社会扶助より30%から35%ほど減額され、原則現物の形で実施される^{*3}。

今日の難民保護においては、1970年代以降の難民受け入れ制限政策の構築にともない、庇護権規定が極めて狭義に解釈されている。そのため基本法庇護権規定にもとづいて庇護権を得た者の数は極めて少なく、申請者全体のうち数パーセントにとどまる。その一方で基本法の庇護権規定に該当する難民ではないものの、人道的な観点から補完的に保護を受けた者の数が庇護認定を得た者の数に比較して多い。ドイツの難民保護は政治的迫害を受けた者への庇護権の保障とそれ以外の形での保護から成り立っている。例えば2008年の申請者20,817人のうち、基本法16条にもとづいて庇護の認定を受けた者は233人(全体の1.1%)であるのに対して、小庇護の認定を受けた難民は7,058人(全体の33.9%)、滞在法60条2, 3, 5, 7項に従って保護を得た者は562人(全体の2.7%)であった(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009: 45)。また滞在許容の扱いを受けた外国人は2006年時点で174,980人であった(BT-Drs.16/5065: 201)。

3 「非移民国家」におけるドイツの難民政策

(1) リベラルな難民政策

冒頭指摘したように、戦後のドイツは長年にわたり定住を前提とする移民を受け入れない非移民国家であったが、ナチズムの歴史的な経緯から難民を受け入れ、難民個人の庇護権を尊重する政策を実施してきた。ただドイツのリベラルな難民保護は、冷戦体制における政治的バイアスに大きく依拠していたことも事実であった。ドイツの難民受け入れは、冷戦体制下では東欧諸国出身の難民を受

け入れるという形で機能しており、それにより難民保護は寛大に行われていた (Münch, 1992)。そのような状況では、申請者の出身国が東欧諸国であれば申請者が政治的迫害を受けたかどうかはさして問題とはならない時期があった。当時の連邦議会の議論においてもこの点を確認することができる。

1965年にバイエルン州の国境管理当局が、明らかに政治的な迫害を受けていない者を東欧の出身国に送還したことがメディアを通じて明るみになると、翌年の連邦議会において、与野党の政治家が連邦内務省の政策対応を批判した。このときに論点となったのは、基本法上の政治的被迫害者には該当しない、もしくはその他人道的な理由での保護も必要としない、いわゆる「経済難民」を送還すべきかどうかという点に加えて、こうした「経済難民」は潜在的には政治的な被迫害者にあたるかどうかという点であった。

連邦議会の審議の中で、まずキリスト教民主同盟 (以下 CDU) に所属するロールマン (Dietrich Rollmann) が、当局がドイツの国境付近において難民を予備審査し、そのうちの何人かを庇護申請を受けさせずに出身国に送還したことにに関して、シェファー (Hans Schäfer) 連邦内務次官に対し、政治的な被迫害者だけではなく「経済難民」にも庇護申請の門戸が開かれているべきではないかと指摘した (BT, 5/16 : 611)。他方で、野党の社会民主党 (以下 SPD) に所属するフォッケンハウゼン (Hermann Schmitt Vockenhausen) は、より踏み込んで政府の対応を批判し、「経済難民」に対する連邦内務省の対応を以下のように質した (BT, 5/16 : 612)。

われわれの基本法の16条の規定では、共産主義の東側諸国において発生している状況がいまだに考慮されてこなかったことと、現状は人道的な観点、また公正な点からも到底満足できないということを内務次官、あなたは自覚しているのですか。われわれが保護の欠陥を放置するならば、こうした事態は、われわれ自由主義的な国家にとって容認されることではないでしょう。

これに対してシェファー連邦内務次官は、昨年からこうした難民の送還が実施されないようにし、今後も行われぬようにする政策方針を明日、明後日にも行われる予定の連邦・州の内務大臣による会議 (以下内務大臣会議) において決議する方向で調整しているとする答弁を行った。

また連邦内務次官が、ドイツから送還されたハンガリー出身の難民が出身国において出国および旅券規定の違反により執行猶予の付いた禁固刑になった点を把握していると、CDUのギウリニ (Udo Giulini) 議員の質問に答えたことに対して、自由民主党 (以下 FDP) のメルシュ (Karl Moersch) 議員は、以下のように「経済難民」を潜在的な政治的被迫害者と前もって捉えられるのではないかと発言した (BT, 5/16 : 615)。

内務次官、私はあなたの答弁から、送還された難民は出身国において基本的に政治的な迫害を被るわけですから、最初から庇護の概念を適用することを想定できるものと結論付けてもよいのでしょうか。

連邦議会の与野党議員の発言からもわかるように、ドイツに庇護を求めてやってきた難民が政治的被迫害者には該当しない場合であっても、出身国に送還され、共産主義政権によって西側自由主義諸国に逃亡した罪が問われるならば「経済難民」は結果として政治的な被迫害者と同等ではないかと認識されていた。連邦議会議員が政府側の対応を批判したことを受けて、1966年の内務大臣会議において、難民申請を却下され、ドイツからの出国義務が課せられた難民であっても、人道的、手続き的な観点から国外退去が猶予され、ドイツでの滞在が認められる決定がなされた。国外退去を猶予された東欧諸国出身の難民は、通常2年後に滞在許可を取得することができた(Münch, 1992: 46-47)。彼らは難民収容施設ではなく個別の住居に住むことができ、のちに難民に対して禁止されるようになった就労に関しても、この当時は就労許可が問題なく発行され、難民は就労することができた(Münch, 1992: 62)。

(2) 抑制的な難民受け入れ政策への転換

1960年代までのリベラルな一面を有していた難民政策は、しかしながら、1970年代以降に流入する難民が量的・質的に変化したことにより大きく変容するようになった。1970年代以降、ドイツでは外国人労働者の受け入れ停止により、難民保護制度を利用して入国を試みる者が増えた。また第三世界において内戦・紛争が増加し、流入する難民数は増加することになった。これによって、1960年代までは原則数千人台で推移していた難民申請者数は、1976年に1万人に達し、1980年には10万人の大台を超えることになった。またその出身地域の構成を見ても、1968年にはヨーロッパ系の難民の割合が93%、非ヨーロッパ系の割合は7%であったのに対して、1977年にその構成は逆転し、ヨーロッパ系が25%に対して非ヨーロッパ系の難民の割合はおよそ75%となった(Münch, 1992: 63)。

こうした「経済難民」は庇護権の「乱用者」として見られ、そうした乱用者数を抑制するために難民受け入れ制限策が実施された。その政策の内容は、難民申請者のドイツへの入国制限、難民認定の厳格化、難民の就労の禁止、社会扶助の削減、収容施設への受け入れの推進であった。さらに1980年代後半以降には、庇護の「乱用者」だけではなく、難民申請者総数を抑制するためには、もはやナチズムの歴史的過去によりタブーとされていた基本法の改正を行うことが不可欠であると、保守派が強硬に主張するようになった。その論拠として提示されたのが、「ドイツは移民国家ではない」という公式見解であり、さらに法改正の推進を後押しする効果を持ったのが、欧州統合にともなって進められていた共通難民政策の策定であった。以下ではこの2つの点を検討することにしたい。

1986年にキリスト教社会同盟(以下CSU)所属のシュプランガー(Carl Dieter Spranger)連邦内務次官は、「経済難民」の受け入れに関して「ドイツは移民国家ではない」とする公式見解を持ち出して、その受け入れを次のように否定した(BT, 11/106: 7328)。

われわれは移民国家ではありません。われわれは多文化・多民族社会を得ようと努めるわけではありません。その出身国において、いわゆる多文化・多民族社会における共生が完全に失敗してしまったために、庇護権申請者の多くがドイツに逃走してきたのです。

実質的な移民である「経済難民」を締め出すために利用された「ドイツは移民国家ではない」とする論理は、連邦議会におけるCDUの議員の主張においても確認できる。CDUのオルデローク (Rolf Olderog) は、この小さな人口密度の高いドイツには、すでに200万人もの失業者がおり、70万人の難民を含む470万人の外国人がいるという状況で、これ以上の難民の受け入れは、社会統合のコストとエスニック・コンフリクトに対処できる限度を超えるものとなり、不可能だと主張した。さらにオルデロークは、ドイツ国外からのヒトの受け入れは、東ドイツから流入するユーバージードラーと、ドイツ系であることを理由に行われる迫害から逃れてくるアウスジードラーに絞られるべきだと主張していたが (BT, 10/246 : 18998) *4, これを繰り返すように次のような発言をした (BT, 11/106 : 7332-7333)。

基本法の再統一の規定はいったいどうなるのでしょうか。われわれには多民族・多文化社会となることを望む代わりに、民族の統一を堅持しようとする義務はないのでしょうか。

ドイツは移民国家、多文化社会ではないし、そうした国家になることも欲しているわけではない。われわれが行うべきことは難民の受け入れではなく、ユーバージードラーやアウスジードラーという在外同胞の受け入れであり、冷戦体制の中で分断されたドイツ国家の再統一であると主張した。政府与党は「政治的な単位と民族的な単位とが一致しなければならないと主張する一つの政治的原理」としてのナショナリズム (Gellner, 1983=2000 : 1) を楯にして、その障害となる難民受け入れの制限、すなわち基本法の改正を強硬に主張した。「ドイツは移民国家ではない」とする公式見解が、事実上の移民である難民の排除の論理として機能した (Bade and Bommers, 2000 : 187)。

基本法改正の主張を推進するための追い風となったのが、1980年代末以降、政治・経済統合へと発展を遂げていった欧州統合であった。欧州連合 (以下EU) は1987年に単一欧州議定書を締結し、域内での出入国管理を撤廃する方針を掲げた。それと同時にEUは、域外からやってくる難民を適切に管理するために、EUレベルでの共通難民政策を策定するようになった。政府与党はこうしたEUレベルでの動きを基本法の改正を行う口実として利用した。例えば当時の連邦内務大臣ザイターズ (Rudolf Seiters) は、庇護権のヨーロッパ的調和化の観点から、EUがドイツの庇護権に合わせるのではなく、ドイツがEUの共通政策の基準に合わせるべきだと主張した (BT, 12/79 : 6475)。

他方でドイツ統一前後の国内では、難民流入数の増大により、外国人に対する暴力事件が多発した。とりわけ冷戦期にドイツ人住民と外国人とを分離する政策がとられていた東ドイツでは、統一後、新たに割り当てられた受け入れの負担が生じたことで難民に対する反感が強まった。CDU・CSUは、こうした事態はドイツ人住民の排外主義の表れではなく、庇護権を乱用した「経済難民」の大量流入に対する不満の表れだとし、事態を正常化するためにも基本法の改正を急ぐべきだとした。

こうした一連の主張により基本法の改正は決定的となった。1992年末に与野党は庇護に関する政策妥協をし、翌年基本法の庇護権規定は改正された*5。この改正によりドイツの難民受け入れは大きく後退することになった。

4 公式の移民国家における難民保護

(1) 難民保護のための政策改善

冷戦体制の影響を受けたドイツの難民保護は、冷戦の崩壊にともない、重大な転換を迎えることになった。難民保護は、冷戦時代においては西側諸国の「リベラルな人道性」を誇示しうる道具的性格を有していたのであり、そうした性格は、冷戦の崩壊とともに失われることになったからである。冷戦の崩壊はそれと同時に、ドイツが移民国家へ転換することを可能にする状況を生み出した。すなわち冷戦体制だったからこそ正当化されていたユーバージードラーやアウスジードラーの受け入れは、冷戦の崩壊ならびにドイツの統一を経て終息の方向へ向かい、ドイツが「非移民国」の公式見解を堅持しなければならないとは必ずしも言えなくなったからである。このことが、ドイツが移民国家へと転換する必要条件となったとすると、その十分条件となったのは、高度技能移民の不足という国内経済事情であった。

さてそうした中で、難民保護はいかなる方向に向かうことになったのであろうか。これまでの検討からも明らかなように、ドイツの難民政策は1970年代以降、極めて非リベラルな性格を強めていったが、もっともそれは、全面的に非リベラルな政策となったわけではなかった。ドイツは2000年代以降、国内で不足する高度技能移民を呼び寄せるために移民法を制定し、正式に移民国家へ転換したが、それに際しては、そうした移民受け入れと同時に難民の受け入れに関しても議論され、いくつかの点で改善策が打ち出された⁶。難民政策が全面的に非リベラルなものとならずに改善策が提示されたのは、西欧諸国がリベラルな理念を重視していることにその理由がある(Hollifield, 2004)。リベラルな移民国家は、自由放任経済の推進のために、経済的な観点からの移民を積極的に受け入れる一方で、個人の権利や平等を尊重する立場から、人道的な移民受け入れを行うことも必要とされるからである。

それゆえ2004年に成立した移民法においては、非リベラルな性格が強かった難民保護において、いくつかの改善規定が成立した。第1に、非国家主体による迫害を受けた難民、およびジェンダー特有の迫害を受けた難民に対して、小庇護にあたる法的地位が付与されることになった(同法60条1項)。第2に、滞在許容の措置を受けた出国義務を有する外国人が18カ月をこえてドイツに滞在する場合には、彼らに対して滞在許可が交付されることになった(同法25条5項)。第3に、人道的見地から保護が必要な出国義務を有する外国人に対して、個別に滞在許可の交付を勧告できる窮状ケース委員会の設置に関する規定が設けられた(同法23a条)⁷。

もっとも移民法制定の目的の大部分は、先述のように高度技能移民の呼び寄せにあった。ドイツは他の先進諸国同様に、近年、より一層、福祉国家の統合能力が減退しており、政府は社会福祉の負担増につながるような移民を受け入れることはできないとする一方で、福祉国家の機能を維持することにつながる移民は積極的に受け入れたいという思惑があった(Bommes, 2008)。したがって連邦議会の移民法制定をめぐる討論においても、福祉国家にとって負担となる難民の受け入れを抑制することが何度も言明された(BT, 14/208)。

(2) 国外退去を猶予された難民などに対する正規化措置

さて上記移民法において成立した難民保護の改善策のうち、国外退去を猶予された難民などを対象とする改善措置の実際の効果はどの程度のものであったのだろうか。移民法制定以降、滞在上の法的資格が不安定である外国人のうち、数万人に滞在許可が交付されたが、滞在許容の廃止と呼べるほどには滞在許可の交付は行われず、依然として15万人以上の滞在許容の取り扱いを受けた者がいた。そのため再び具体的な解決策が模索され、滞在許容の取り扱いを受けた者に滞在許可を交付するための残留規定 (Bleiberechtsregelung) が制定されることになった。

これにともない2006年以降、国外退去を猶予された難民などを念頭に、彼らの滞在資格取得の条件が変更された。2006年11月に内務大臣会議が開催され、残留規定に関する規則が議決された。さらに翌年の滞在法の改正時には、同法において残留規定 (同法104a条, 104b条) が新設された。この残留規定の成立により、国外退去を猶予された難民などは滞在年数 (単身の場合には8年以上, 家族をとまう場合には6年以上), ドイツ語能力, 生計維持能力, 犯罪歴のないことなどを条件として、滞在許可を取得できることになった。また仮に自活できなくても、一定条件のもと暫定的に滞在許可が得られることになった。その延長の条件は2009年までに生計維持能力のあることが認められる場合であるとされた。

国外退去を猶予された難民を念頭に置いた正規化措置 (Altfallregelung) は、これまでも何度か実施されてきた (Cyrus and Vogel, 2005 : 22-23)。過去に実施された正規化措置においても、今回の正規化措置と同じように、生計維持能力, ドイツ語能力, 犯罪歴のないことを条件に正規化が認められた。そうした一方で、今回の法改正の特徴としては、次の2点を挙げることができる。第1に正規化された数がこれまでで最大の数であったこと*8。第2にドイツに残留するために必要不可欠となる労働市場へのアクセスの制限が緩和されたことにある。

これまで難民は、ドイツ入国1年間は就労が禁止され、それ以降も内国人優遇原則に従って、正規雇用で雇われることが極めて困難な状況にあった。それが2007年に就業手続き令が改正されて、合法的に4年間ドイツに滞在すれば、ドイツ人と同等に労働市場へのアクセスが認められるようになった (Laubenthal, 2008 : 10)*9。

こうした国外退去を猶予された難民などに対する政策方針は、2007年の連邦議会におけるショイブレ (Wolfgang Schäuble) 連邦内務大臣の発言にも見られるように、近年の統合政策の基本方針を踏襲したものとなっている (BT, 16/94 : 9545)。同議会においてショイブレは、移民の統合支援・推進の一方で、移民自身の統合への意思や能力を問うことが重要であり、そうした点で統合政策においては「促進と要求 (Fördern und Fordern)」という基本指針が重要となると主張した。このように政府側が求める統合への義務をクリアできる者に対して、権利を付与するという政策方針が言明された。またそのために、これまで移民に対して閉ざされる傾向が強かった職業教育市場や労働市場へのアクセス条件も緩和される方針が示された。

この統合政策の方針は、難民への権利付与の条件にも適用された。連邦議会においてショイブレが残留規定の趣旨を説明したときに、左翼党のイェルプケ (Ulla Jelpke) 議員がこうした人々には就労が保障されていない点を批判したことに対して、ショイブレは即座に反論し、難民の労働市場への

アクセス条件を緩和することを提起した(BT, 16/94 : 9546)。こうした政策方針のもと、難民がドイツでの残留を認められるには、社会給付に依存しないような「統合能力」や「統合への意志」が問われた。連邦内務次官アルトマイヤー(Peter Altmaier)は残留規定の立法化の趣旨を「滞在を許容されようがいまいが、長期的にドイツに滞在する者は何年にもわたって国家の給付が払い込まれるのではなく、生計費を自らの力で労働により稼ぐ実効性を持つべきであります」と説明した(BR, 835 : 225)。

こうして2007年、滞民法改正にともない成立した残留規定により暫定的に滞在許可を取得した多くの難民などは、2009年末までに就労により自活することが求められた。もっとも、これまで事実上就労が禁止されてきた難民が、短期間で自活要件をクリアすることは困難であった。生計維持条件をクリアできない場合には、法的な残留規定により滞在許可を得たおよそ39,400人のうち29,000人あまりの外国人が、2009年度末に滞在許可を失い、滞在許容の地位に逆戻りするおそれが強まっていた。そのため残留規定を延長するべきかどうか議論となった。与党CDU・CSUは、その延長に否定的であったが、SPDや野党FDP、緑の党は「統合の意志」もしくは「統合能力」を問うことを条件として残留規定の期限の延長を主張した(BT, 16/214 : 23274-23279)。こうした圧力もあって、最終的にCDU・CSUも延長を受け入れた。2009年12月3日から4日にかけて行われた内務大臣会議において、残留規定の2年間の延長が決定された*10。

(3) 難民の「潜在性」を有効活用する

こうした残留規定における統合の基本方針の浸透は、国外退去を猶予された外国人に対して一定条件のもとに滞在許可を交付するという内容を盛り込んだ労働移民管理法(2008年に成立、2009年1月施行)においても顕著にみられた。連邦政府は同法案の提案理由を「国際的な高度専門技術者獲得競争におけるドイツの態勢を強化し、……国外退去を猶予された外国人の潜在的な力をドイツの労働市場のためによりよく利用すること」(BT-Drs.16/10288)とした*11。

労働移民管理法成立の背景には、ドイツの高度技能移民の圧倒的な不足を軽減することとドイツに定住している人々の統合を促進するという政府の政策方針があった。ドイツはすでに高度技能移民の受け入れを目的とする移民法を制定していたが、期待されたほどに、そうした移民は集まらなかった。そのため受け入れのハードルをより低くして、高度技能移民の入国を容易化するとともに、すでにドイツ国内にいる移民の活用が不可欠とされた。

そのため連邦政府は、2008年7月に「ドイツにおける専門技術者層の基盤安定化に対する労働移民の貢献」と題する政策方針を発表した(Pressemitteilungen Bundesministerium des Innern vom 16.07.2008)。その政策の方針は、①新規EU加盟国出身の大学教育修了者に対する労働市場へのアクセスを2009年1月に解禁、②新規加盟国の自由移動の例外規則を2011年まで維持する(ただし季節労働者は必要に応じて受け入れを決定)、③高度技能技術者の移住要件である年収の金額制限を86,400ユーロから、63,600ユーロに引き下げる、④統合を通じてドイツ文化に習熟し、ここで職業教育を修了した、国外退去を猶予された若い外国人の潜在性を有効利用する、⑤外国で取得した学業・職業資格の公的認可の条件を緩和、職業資格の互換性を高めることなどであった。この政

策方針においては、国外退去を猶予された難民もその政策の対象外ではないことがわかる。出身国において専門職にあった難民であれば、それを有効に活用しようとする政府の意図が読み取れよう。

こうして連邦政府は、同年に労働移民管理法案を連邦議会に提出した。同法案の審議において、SPDのファイト(Rüdiger Veit)は、国外退去を猶予された外国人への滞在許可の交付を可能とする規定が政策的に必要となる理由を以下のように説明した(BT, 16/179:19017)。

われわれは一方であまりに低い出生率とわれわれの社会保障システムがもはや機能していないことについて悲嘆にくれてきました。他方で、われわれは滞在が許容されているだけで、安定的な滞在資格を持たない人々を、場合によっては、強制的にでも送還してきました。こうした理由から連立政権と各州の内務大臣が幸いにも残留規定を策定し、これにより5万人の人々が展望を持つことができたのです。しかしそれは十分ではありません。一方でわれわれの経済にとって特別な形で役立ちうる人々に対してドイツから出て行くように命じ、他方で新たな有資格の労働移民が必要であるというのは、かなりおかしなことでもあります。

またSPDのユラトヴィチ(Josip Juratovic)も次のように主張した(BT, 16/179:19010)。

私は、私の事務所において難民としてドイツにやってきて、われわれの社会に統合されているにもかかわらず、いまや送還されることになっている家族と定期的な話し合いを行っています。……かれらはドイツ語を話し、市区において社会参加をしています。年長の子供たちには職業教育への求人オファーがあります。この子供たちはわれわれの明日の専門技術者です。この悲劇的な運命を通じ、われわれの中で、はっきりしていることは以下のことです。すなわち、われわれは一刻も早くドイツに暮らしている送還を猶予された庇護申請者の潜在性を活用するべきだということなのです。

難民の「潜在性を活用する」という点は、政府・与野党の政策方針と一致するものであった。この方針には、移民だけではなく、国外退去を猶予された難民なども従わなくてはならないように、統合の方針は、すべての移民・難民に対して例外なく適用される傾向を強めていると指摘できる。

5 おわりに

最後に結論的考察を行いたい。ナチズムの歴史的な過去により成立したドイツの難民保護は、東欧出身の難民を優先的に受け入れるという点でリベラルな性格を有する保護体制であった。ところが1970年代以降は、その政策方針から一転して、難民受け入れを制限する政策方針が取られるようになり、難民の入国が制限され、難民認定は厳格に行われるようになった。そうした難民排除の論拠となったのが「ドイツは移民国家ではない」とする公式見解であった。これにより難民受け入れは大幅に制限され、ナチズムの歴史的過去によりタブーとされていた基本法の庇護権規定が改正されるに至っ

た。

しかしながら、これによってドイツの難民政策が全面的に非リベラルとなったわけでもなかった。2004年の移民法成立にともなって、基本法上の庇護認定者には該当しないものの、補完的な保護を必要とする難民に対して、より安定的な法的地位を与える規定が設けられ、難民保護におけるリベラルな性格を維持する政策的な試みがなされた。また2006年および2007年には、難民などに対する正規化措置が実施された。このようにリベラルな移民国家においては、経済的な観点からの移民受け入れと同時に、人道的な観点からの移民を受け入れることも要請される。もし人道的な保護をないがしろにすれば、リベラルな国家の存立基盤を危うくするものとなるからである。

だが他方でヨプケ (Christian Joppke) によれば、リベラルな国家の政策目標は、非リベラルな手段を用いて達成される側面を有するとされる。というのも、もともとリベラリズムが想定する個人とは、経済的に自立した個人であり、リベラルな国家はその点で非リベラルな一面を包含しているからである (Joppke, 2007)。そうしたリベラルな国家が包含する非リベラルな側面は、ネオ・リベラルなイデオロギーによって補完・強化されることは容易に想起される。それはリベラルな移民国家の移民政策においても現出することになる。

今日のドイツの難民保護においても、このネオ・リベラリズムのイデオロギーが浸透していることが本論の検討から確認できる。国家としては、本来ならば、市場の自由の論理を推進する上で障害要因となる難民保護はできれば避けたい。しかしながら他方で、リベラルな国家は個人の権利保障もないがしろにすることはできないという制約もある。であるならば、両者の論理を両立させるには、難民個人が国家に依存することなく、経済的に自立する限りで、その権利が保障されるということが政策方針となるだろう。

ドイツの難民が直面する困難とは、まさにこの点にある。本来、人道的な観点から諸権利が保障されるべき難民の権利は、市場の自由の論理と矛盾しないという観点から付与されるかどうかが決定的になることになる。これでは、長年にわたり就労や職業教育へのアクセスが困難であった多くの難民は、社会的に排除されることになる。

冒頭指摘した選別的な移民政策において一般的に想起される高度技能移民の受け入れと難民の排除という単純な二項対立図式は、今日のリベラルな移民国家の政策内容と合致するものとは言い難い。ただし選別的な移民政策策定の理念的な支柱の一つとなるネオ・リベラリズムは、難民保護にも少なからず影響を与えており、難民保護は、市場還元主義的な性格を強める移民政策の論理に則って実施される点も看過できないと結論付けることができよう。

※ 本論文は、2009年度の移民政策学会春季大会 (2010年3月13日) における報告ならびにそれに対する質疑応答を受けて、大幅に加筆修正したものである。同大会で司会を務めて下さった近藤敦先生、ならびに質問をいただいた先生方、とりわけ井口泰先生、水鳥能伸先生に感謝を申し上げたい。

*1 例えば、Münch (1992)、大野 (1993)、本間 (1985) などがある。

*2 本稿では、難民政策を広義の移民政策の下位区分として位置づける。

*3 1993年の基本法の庇護権規定改正にともなって成立した庇護申請者給付法により支給される。

- *4 ユーバージェードラーとは、冷戦時代、東西に分断されたドイツにおいて、東ドイツから西ドイツへ越境した人々のことである。アウスジードラーとは、かつてドイツの東方領土に移住した人々の末裔であり、彼らの中には第二次世界大戦末期、および戦後において、ドイツ系であることにより旧ソ連、東欧諸国において迫害を受けた者がいた。アウスジードラーは、ドイツ人を法的に規定した基本法116条にもとづいて、ドイツへの帰還者として受け入れられた。詳しくは、近藤(2002)を参照のこと。
- *5 基本法の庇護権規定の改正に関しては、大野(1993)がその政治過程およびその法改正の中身を論じているので詳しくは立ち入らない。
- *6 リベラルな難民保護の維持には市民社会の難民保護も関係している。それに関しては、昔農(2010)を参照されたい。
- *7 他方で難民保護の後退につながる規定も設けられた(庇護手続き法73条2a項)。難民としての資格認定を得た者も、3年以内にその資格の取り消しが有効となるかどうか審査されることになった。これにより2008年には、審査対象36,906件のうち、16条の庇護権の認定の取り消しが2,007件、小庇護の資格の取り消しが4,165件あった(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009: 60)。
- *8 内務大臣会議による残留規定で24,527人が、さらに2007年の滞在法改正にともなう残留規定により39,412人(このうち29,039人が暫定的な取得)が、滞在許可を取得した(BT, 17/7: 463)。
- *9 さらに難民などに対しては職業教育支援もほとんどなされてこなかったが、2009年に連邦奨学金法による奨学金受給へのアクセスも緩和された。また残留規定により滞在許可を取得した人に対する職業教育支援プログラム(職業あっせん、職業訓練の促進)が2008年9月よりスタートした。このプログラムは連邦労働省が主導し、約3400万ユーロ(日本円で40億円)が拠出され、2010年10月まで行われることになっている(Das Nationale Thematische Netzwerk im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, 2009)。
- *10 残留規定で滞在許可が延長されるのは、以下のいずれかの条件をクリアする者とされた。①過去6カ月間に少なくとも半日労働に従事しているか、もしくはこれが遅くとも2010年1月末までに、来る6カ月間において行われる場合、②2007年7月以降に学校教育、職業教育を修了し、もしくは現在それを受けて、将来的に自活し統合が期待される者、③現在上記条件を満たさない者に関しては、就業を得るために努力していることが証明される場合とされた(Bundesministerium des Innern, 2009: 233)。
- *11 滞在法に新たに18a条(就業目的の滞在許可交付規定)が設けられ、国外退去を猶予された外国人は、熟練労働市場における勤め口があることを証明できれば、安定的な滞在許可を獲得できるとされた。その具体的条件は、①ドイツで有資格の職業訓練・高等教育を修了した場合、②出身国で取得した職業資格などがドイツで認められ、2年以上それにふさわしい職業に従事している場合、③有資格の職業教育を前提とする就業に3年以上従事しており、滞在許可申請前の1年以内において家族のための生計費用を公的扶助に依存することなく稼ぐことができる、熟練労働者である滞在許可を受けた外国人の場合だとされる。

《参考文献》

- ・アーネスト・ゲルナー(加藤節監訳)、2000『民族とナショナリズム』岩波書店
- ・大野英二、1993「ドイツにおける庇護政策の転換点」『思想』833号、岩波書店、13～39頁
- ・久保山亮、2003「ドイツの移民政策—移民国型政策へのシフト?」小井土彰宏編『移民政策の国際比較』明石書店、117～178頁
- ・近藤潤三、2002『統一ドイツの外国人問題』木鐸社
- ・———、2007『移民国としてのドイツ』木鐸社
- ・渋谷望、2003『魂の労働—ネオリベラリズムの権力論』青土社
- ・塩原良和、2005『ネオ・リベラリズムの時代の多文化主義』三元社
- ・昔農英明、2010『『ワイルドゾーン』の『民主化』に向けて—ドイツ市民の難民保護運動の事例分析』関東社会学会『年報社会学論集』23号、71～82頁
- ・デービッド・ハーヴェイ(渡辺治監訳)、2007『新自由主義—その歴史的展開と現在』作品社
- ・本間浩、1985『個人の基本権としての庇護権』勁草書房
- ・Bade, K.J. and Bommers, M., 2000, "Migration und politische Kultur im ‚Nicht-Einwanderungsland‘," in K. J. Bade and R. Münz (eds.), *Migrationsreport 2000: Fakten- Analysen- Perspektiven*, Campus, pp.163-204
- ・Bommers, M., 2008, "Integration findet vor Ort statt" - über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik," in M. Bommers and M. Krüger-Potratz (eds.), *Migrationsreport 2008: Fakten- Analysen- Perspektiven*, Campus,

pp.159-194

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2009, *Asyl in Zahlen*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Bundesministerium des Innern, 2009, *Migrationsbericht*, Bundesministerium des Innern
- Cyrus, N. and D.Vogel, 2005, "Germany," in J. Niessen, Y. Schibel and C. Tompson (eds.), *Current Immigration Debates in Europe. A Publication of the European Migration Dialogue*
- Das Nationale Thematische Netzwerk im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, 2009, *Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine*
- *Deutscher Bundestag Drucksache*
- *Deutscher Bundestag*
- *Deutscher Bundesrat*
- Hollifield, J.F., 2004, "The Emerging Migration State," *International Migration Review* 38(3), 885-912
- Joppke, C., 2007, "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in western Europe," *West European Politics* 30(1), pp.1-22
- Laubenthal, B., 2008, "Two steps forward, one step back: Recent trends in German migration policy," *CeSPI Country paper*
- Münch, U., 1992, *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*, Leske+Buderich

A Qualitative Change of Refugee Policy in a Liberal Immigration Country

A Case Study of Germany

SEKINO Hideaki

Japan Society for the Promotion of Science

key words: liberal immigration country, refugee protection, neo-liberalism

The purpose of this study is to analyze a qualitative change of German refugee policy in the context of immigration policy. Through the analyses, the following points were made clear. Liberal German refugee policy, which came into existence based on the experience of Nazism, was influenced by the politics of Cold War. Refugees coming from the eastern European countries were protected generously regardless of whether they were politically persecuted or not. However this liberal policy changed since 1970s, as the number of economic refugees increased. German federal Government excluded these people for the reason that Germany is not an immigration country. However, we can't conclude that recent refugee policy became completely illiberal on this ground. Liberal states are requested to accept refugees, because they are formed on the basis of liberal ideas like individual freedom and equality. Therefore, German refugee protection was improved through a new immigration law in 2004, in order to keep up liberal refugee protection. However, this improved refugee protection tends to be affected by neo-liberal ideology.