

投稿論文

非正規滞在者の「シティズンシップ」 ——ドイツにおける国家と市民社会アクターの行動

久保山 亮 立教大学兼任講師

キーワード：シティズンシップ，非正規滞在者，市民社会アクター

移民や外国人のシティズンシップの権利要素をめぐる議論では非正規滞在者はほとんど対象とされない。主権国家の権限と法治を侵すとみなされる非正規滞在者に対しては、国際法や国際機関からの働きかけによる権利保障も期待できないため、非正規滞在者主体の活動が困難な環境では、市民社会アクターの役割が重要となる。ドイツにおける2010年以降の非正規滞在者の社会的権利の獲得の進捗過程とその要因、問題点を、市民社会アクターと、国家および地方行政との相互作用の側面から、現地調査に基づいて動的に報告・分析する。

1 問題の所在：非正規滞在者¹の「シティズンシップ」と市民社会アクターの役割

シティズンシップは、法的地位（国民国家の成員資格）、権利と義務、市民（国民）社会のアイデンティティの複合的な概念から構成される制度として定義づけられてきた。外国人との関連では、帰化や出生による国籍取得と並んで、権利の概念に注目されて論じられることが多い。ソイサル（Soysal, 1994）は、伝統的なシティズンシップの議論が、国民国家の枠組みを自明の前提としていることを批判的に捉え、シティズンシップの権利の多くが1950年代～1970年代にヨーロッパにきた外国人労働者とその家族、庇護権をもつ難民に与えられてきた事実をあげて、シティズンシップの権利はもはやナショナルなシティズンシップにではなく、欧州人権条約や国連人権宣言などの国際法や国際規範に基づく普遍的な人権概念に支えられた「人であること」に由来するようになったと主張した。1990年代以降のヨーロッパに限れば、外国人への権利付与は、税ベースの福祉給付の制限や難民庇護申請者（以下、庇護申請者と略す）への大幅な給付・サービスの削減など制限的な傾向もみられるが、合法的な滞在者には、少なくとも、シティズンシップの含意する権利の中核をなす基本権（ここでは、憲法で認められた人間の生存・生活に欠くことのできない範囲の市民的・社会的権利と定義しておく）はおおむね保障されている。しかし非正規滞在者に関しては、シティズンシップの権利は果たして保障されているだろうか。

ソイサルの主張とは逆に、アーレント (Arendt, 1961=1972) は、国民国家システムの中で、無国籍者を例に「いかなる政治的地位とも関わりなく人間であるという事実のみに由来する権利」などありえず、国籍と法的地位をもつ市民として初めて私たちは人権を享受しえると語った (Arendt, 1961=1972: 275-277)。「法的地位」をもたない非正規滞在の外国人には、ソイサルの言うような「人であること」に由来するシティズンシップの権利は保障されていない。シティズンシップの権利をめぐる境界線は、市民 (国民) と非市民との間よりも、法的地位をもつ合法滞在者とそれをもたない非合法滞在者との間に鮮明にひかれるようになっていく。彼らの置かれている状況は、どのような移民カテゴリーにもまして、この「人権と国家主権の結合」(アーレント) という現実を見せつける。非合法の入国や滞在が、主権国家の権限と法治を侵す存在とみなされるため、国際法の規定も及びにくく、国際社会からの働きかけもほとんどない^{*2}。

そこで、問われているのは、第一に、国民国家が与える「法的地位」をもたない外国人に対して、どのようにして、「いかなる法的地位とも関わりなく人間であるという事実のみに由来する権利」を保障するのかである。第二に、無国籍者に対して国家が当初は、その「政治的地位の欠如」を理由にその責任を放棄したように、「法的地位の欠如」を理由に、人権保障の責任を拒否するならば、そして国際法と国際機関の力にも期待できないのならば、市民や当事者を主体としたボトム・アップでの権利獲得の道はないのかということである。この場合、当事者主体の運動がまず考えられるが、非合法状態で滞在している彼らの運動形成や直接行動は限られている。市民社会アクターの役割、市民社会アクターと国家との関係が、問題の焦点とならざるをえない。

これらの問題提起を受けて、本稿では、欧米諸国の中でも厳格な入国管理政策と非正規滞在者に対する最も厳しい姿勢を貫いてきた国の一つであるドイツを事例として、非正規滞在者へのシティズンシップの権利部分、特に社会的権利、具体的には、医療を受ける権利と子どもの学校教育を受ける権利の付与に関して、市民社会アクターの活動、また市民社会アクターと国家および地方行政との相互作用が果たしてきた役割を、2010年からの継続的な現地調査に基づいて明らかにする。対立する利害と思惑を抱えるアクターたちがどのように人道的なコンセンサスを達成しえたのかを探る。

日本の移民政策研究に対して、本稿がドイツを事例とする理由は次の3点である。第一にドイツの移民政策や合法的滞在者についてはすでに数多く論じられてきたが、非正規滞在者についての報告や分析は皆無と言ってよい。このため自明の前提としてドイツの外国人定住者を合法的滞在者に限定しており、合法的な滞在者と非合法滞在者との間に引かれてきた境界が意識されていないことである。第二に、厳格な入管法制に組み込まれた制度規定が、彼らへの権利付与を妨げてきたというドイツの顕著な特異性があること。第三に、非正規滞在それ自体が刑事訴追の対象となり、市民社会アクターの活動が活発なヨーロッパのなかでも、イギリスやフランスなどのように非正規滞在者自身の運動や活動による権利獲得の道 (これについては、Chimienti, 2011) は閉ざされており、かつ国家による滞在正規化の道もほぼ閉ざされている (久保山, 2010) という条件の下では、市民社会アクターの活動が唯一の権利付与への道を開く可能性をもっていることである。

本稿での分析が現地調査に基づくのは、第一に、ドイツでも非正規滞在者へのまとまった研究が

少ないこと、わけてもシティズンシップの側面からの継続的な調査研究がほとんどないことによる。非正規滞在者に関する先行研究として、ライプツィヒ市での現地調査に基づくドイツにおける非正規移民に関するパイオニア的研究として位置づけられるアルト (Alt, 1999) の、制度や政策よりも非正規滞在者のライフヒストリーや彼らが抱える問題に重きを置いた実態調査、アルト・フォーダー (編) (Alt and Fodor [eds.], 2001) の法制度や権利についての 1990 年代までの実態に関する報告、比較的近年のものとして、キールス・コヴァチェヴァ (Cyrus and Kovacheva, 2010) の非正規移民の規模や彼らを取り巻く環境の包括的な報告、非正規移民の実態や権利をアクターの相互作用よりも構造的アプローチにより静態的に説明しようとしているヴィレメス (Wilmes, 2011) のケルン市の事例研究などがある。しかしいずれも、非正規滞在者への権利付与における市民社会アクターの役割を、動態的かつ長期間にわたって継続的に追ってきたものではない。第二には、市民社会アクターの活動、政府および行政側とどのようなやりとりがかわさっていたかは、先行研究では全く解き明かされておらず、当事者への聞き取り調査に基づく以外には明らかにできない。

本稿の構成は以下の通りである。第一に、入管法制度が、どのように彼らを社会的権利の剥奪へと追い込んできたかを明らかにする (2 節)。第二に、国家・行政に対して、市民社会アクターの活動や働きかけ、対話が、この入管法制度および医療と就学の権利に関して、どのように国家の側から譲歩を引出し、地方行政との協働という新たな段階に入り、非正規滞在者の権利獲得を前進させてきたかを追う (3 節)。最後に議論をまとめ、ドイツの事例の特異性にも触れながら、市民社会アクターの役割と問題点、シティズンシップ制度への影響を論ずる (4 節)。

2 ドイツの非正規滞在者の社会的権利：そのアクセスを阻んできた特異な障害

ドイツには、非正規滞在者の社会的権利へのアクセスを阻んできた特異な入管政策上の法制度がある。

一つは、コール政権下の 1991 年外国人法で導入された、公共機関による非合法滞在者の通報制度である。同法は、一方ではゲストワーカーとして渡独したトルコ人労働者とその家族のような古典的な「定住者」の法的地位を「歴史的に 1 回限りの措置」として安定化した。しかし新たな移民と彼らの定住をどう制限するかに焦点がおかれた制限色の強いものだった (久保山, 2003)。外国人滞在への管理が強められたのも、その特徴の一つだった。

特に、公立学校や雇用行政を含む公共機関による外国人情報の外国人局への伝達が体系的に定められ、非合法滞在者についての速やかな通報が法的に義務づけられた。裁判所などの司法機関や労働局、自治体の住民登録のような特定の機関は、扱ったすべての外国人に関する情報を外国人局に伝達すること、その他の公共機関は外国人局からの照会に対して、外国人の個人情報を伝えること、そして非合法滞在者についても、発見次第、速やかに外国人局へ通報することが義務づけられた (外国人滞在法 86 ~ 91 条、特に 87 条 2 項、外国人滞在政令 62 ~ 76 条)。

問題はこの公共機関の範囲であるが、非合法滞在者の場合、外国人滞在法運用の一般行政指針 (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz, 以下 AVV と略す) では、警察はもちろん、

雇用行政である連邦雇用エージェンシーとその下位機関、自治体の雇用関係部局であるジョブ・センター、公立学校、公立の高等教育機関、各自治体の社会局や青少年局など、ドイツの社会生活で欠かせない、福祉国家の主要機関がすべて含まれている (BMI, 2009)。出生証明書交付を行う役所も含まれている^{*3}。非合法滞在者の権利享受がほぼ不可能にされているだけでなく、福祉国家システムそれ自体が、非合法移民摘発のネットワークとして機能している。

第二の障壁は、1982年に外国人法に取り入れられ、91年外国人法から、現行の外国人滞在法にも受け継がれた、非合法入国・滞在の幫助への処罰 (罰金もしくは5年以内の禁固刑、現外国人滞在法96条、刑法典27条) である。ブローカーの手引きや組織的な非合法滞在者の送りこみを罰するのが本来の目的であったはずのこの規定は、付帯条項なしに一般的・抽象的に規定されているだけで、広い解釈が可能のため、非合法滞在者を人道的に援助しようとする人たちへの足かせとなってきた^{*4}。

ドイツの特異な、福祉国家システムと連携したこれらの入管政策上の管理と統制は、非正規滞在者の社会的権利へのアクセスを著しく制限してきた。

社会保険が適用される正規の就労を望む者は、社会保険番号と所得税カードが必要になるが、使用者が滞在権や就労資格について問わなくても、被用者の社会保険加入の申請や税務署への届けによって、就労資格の有無が必ず明らかになり、外国人局への通報につながる。虚偽の番号を届けたとしても、役所間のデータ照合で露見することになる。そればかりか自治体のジョブ・センターは、管内の事業者について、従業員数、社会保険料納付のデータ、税務署のもつ給与支払いのデータをチェックしており、疑わしいケースがみられる場合、違法就労の摘発に動くこともある (Stobbe, 2004)。社会保険が適用されない非正規就労であっても、非合法の滞在と無許可就労が露見する可能性は十分にありえるということである。

医療面でも社会保険の加入は、公共機関の通報義務によって不可能である。民間の医療保険の加入にも、滞在資格 (パスポートの提示) が必要となること、社会保険が適用される正規就労に就くケースは極めて少ないことなどにより、非正規滞在者は無保険状態に置かれているのが通常であり、医療費の負担は不可能に等しい。庇護申請者給付法 (1993年) では、庇護申請者、滞在許容による滞業者に、発作などの最低レベルに限った医療費の国家負担を定めている。これは、憲法で認められた権利として非合法滞業者にも適用されうるものであり、彼らにもこの範囲での医療費の請求資格がある^{*5}。しかし医療費の請求と支払いは、外国人局への通報義務のある当該自治体の社会局が行うため、権利の行使は不可能である。外国人滞在法では金品ないしは報酬を受け取っての支援行為を、非合法滞業者への幫助と解釈しているために、医師や看護師、医療機関の関係者の側には、非合法滞業者への治療や援助も、上記の「非合法滞在の幫助」にあたるのではないかという不安と危機感が強くあった。

子どもの学校への就学も、住民登録の提示と学校側の通報義務が障害となってきた。違反すれば校長が罰せられる可能性がある。ドイツで居住者に義務づけられている自治体での住民登録は、外国籍者の場合、自動的に外国人局へ伝えられるため、非合法滞業者はすぐに露見する。通報義務のある役所が交付する子どもの出生証明書も求められることがある。

一般市民の間でも、非合法滞業者への警戒は強く、彼らの社会生活を困難にしている。例えば、

不動産業者や家主も、外国人に滞在資格もしくはその前提となる住民登録証の提示を求めることが多い。また、質問表の記入を通してパスポート番号や滞在権の内容を含む個人データの提出を求め、家主組織のデータバンクなどに伝えられる。非合法滞在であれば、ほぼ間違いなく露見する。住居の賃貸には、負債のリストに載っていないことの証明書 (Schufa) の提出が求められることが多いが、これも滞在資格がなければ申請できない。

3 非正規滞在者の社会的権利付与に向けて：国家と市民社会アクターの相互作用

(1) 市民社会アクターの支援活動

こうした非正規滞在者の社会的権利へのアクセスの困難に対して、市民社会の側からはどのような働きかけがなされてきたのだろうか。まず支援活動をあげることができる。

第一には、医療面での支援活動がある。非正規滞在者が匿名かつ無料で（もしくは支払い能力に応じた自発的費用負担で）医療を受けられるようにする活動が、各地で広がってきた。活動は二つに大別できる。一つは、1990年代初頭の難民の大量入国後、庇護申請を却下され、非合法滞在する難民が多く出たことに対応して生まれたインフォーマルな支援ネットワークから発展したNGOによる医療支援があり、1990年代後半にその起源をさかのぼることができる。もう一つは、2000年代からのカトリック系の福祉団体「マルタ騎士団」による医療活動である。医師会も人道的立場から強い関心を示し、非正規滞在者の医療支援に協力するようになってきた^{*6}。

医療支援NGOは、各組織の政治的背景はさまざまであるが、活動は共通している。無報酬で医師、看護師、薬剤師、助産婦、ソーシャルワーカー、通訳らが参加・協力し、何らかのコンタクト・ポイント（人もしくは、事務所）を通して、患者に医師や医療機関を紹介している。手術や検査を必要とする場合には提携している病院へ送る。同時に、これらNGOは、非正規滞在者が安全に医療を受けられる権利を求めて、後述の「匿名の健康保険証」などの制度をそれぞれの地域で行政側に提案してきた。こうしたNGOのグループはドイツの30都市以上に広がっており、これらのグループの全国レベルでのネットワーク化と連携も活発になっている。マルタ騎士団は、福祉団体の建物やカトリック系の病院のなかに、医師や看護師が待機する診療所を開き、直接診療するとともに、病状に応じて、病院を紹介している。

第二に、福祉団体が、非正規滞在者の相談やケアにもあたってきた。しかしこれは、上で述べた処罰対象となる非正規滞在者への支援活動にあたるため、2010年までは、非公然活動として行われ、団体の活動を大きく制約してきた^{*7}。

第三に、カトリックの修道会のメンバーによるNGO（例えばSOLWODI）やカトリック系のロビー組織（例えばカトリック非合法移民フォーラム）が1990年代から、非正規滞在者への独自調査をもとにして、彼らへの基本権の保障を求めて、連邦政府への請願、ロビー活動を行ってきた。また、後者はプラットフォームとして、非正規滞在者への支援にあたるNGO、福祉団体、教会のグループなどの多様なアクターをネットワーク化し、市民社会アクターによる連邦政府や州行政への請願、対話の申し入れの道を広げてきた。

さらに、1983年から始まり広がった「教会アジール」の活動も、非正規滞在者の支援に関わってきた。滞在資格を失った庇護申請者の保護だけでなく、(難民以外の)非正規滞在者に住居を提供してきた^{*8}。

(2) 市民社会アクターの運動と国家の反応：権利享受の障害となってきた入管規制の緩和

①市民社会アクターの働きかけと世論喚起：人道援助の刑事訴追をめぐる

市民社会アクターは非正規滞在者への個別の支援活動や基本権保障の要求だけでなく、彼らの権利享受を困難にしている入管法制度の改革を求めて、連邦政府・地方行政に対する働きかけや世論喚起の活動も行ってきた。移住法制定へと動く2000年代の前半に、非正規滞在者への援助活動に対する刑事訴追の可能性と、公共機関の通報義務に対して、ドイツの福祉団体、教会(特にカトリック教会の司教会議)、NGOなどから問題提起がなされるようになった(久保山, 2007)。

とりわけ福祉団体・教会・NGO、医師会は外国人滞在法96条の改正もしくは撤廃で、非合法滞在の幫助を刑事罰の対象から外すことを強く求めてきた。これに対し、連邦内務省の高官は、人道的見地からの援助者を法的に訴追するようなことはしない、捜査の過程でそうした人々には配慮する、今までに起訴や判決を受けた例はないと主張していた(Stange, 2006)。与党政治家たちも、子どもの通学や人道的な援助活動に関しては、関与者たちを法的に処罰することはないと繰り返し表明し、医療と就学で、警察による検挙や検察による起訴の例はないとしていた(VoB, 2006)^{*9}。連邦政府も2001年に、子どもの義務教育については、国外退去義務の如何にかかわらず権利があること、この権利行使を助ける行為は刑事罰の対象にしないことを表明していた^{*10}。もともと96条の処罰規定は、ブローカーによる手引きや組織的に非合法滞在者をドイツに送り込もうとする行為に対するもので、国内の人道的援助者への処罰は1982年の法案起草者たちの念頭にはなかった。

しかし「人道的援助」といってもどの範囲までを含むのかは明示されておらず、特に定義もされていない。例えば、住居が見つけれられない非合法滞在者に、住宅を賃貸した場合、援助は営利性を帯び、96条に該当する。教会が滞在資格を失った難民に保護を提供する「教会アジール」の支援活動は、市民社会の側から見れば、法に抵触するにしても、人道的側面は否めず、灰色の領域に映るが、教会アジールに対する国家側の一貫した否定的態度および度重なる刑事訴追の例からすれば、人道的援助の範囲外として扱われている。

さらに、個々のケースについて刑事訴追に向けて捜査を開始するか、起訴するかは決定も、連邦ではなく、州レベルの内務・検察当局の権限にあり、全国レベルで統一した明確な基準があるわけではない。上記の連邦レベルでの官僚や政治家の発言とは裏腹に、刑事捜査が行われた例があり、そのなかには起訴や罰金刑の判決を受けたケースもある^{*11}。現場では警察から警告を受けたなどの例も過去に出ている(Zabel, 2001)。連邦側はこの領域での各州の刑事当局の行動を必ずしも把握してはならず、教会アジールの運動に関わるケースが多いこともあって、起訴されたケースを「人道的援助」とはみなしていない。

人道的援助に対する刑事当局の行動には、捜査の中止や不起訴が多いが、これは市民社会と人道援助の従事者に対する、国家の側の一種の「警告」ともとれる。教会アジールの場合「威嚇」の意

味すらあると考えられる^{*12}。問題は警告や威嚇にとどまらない。最終的に刑事罰を受けなくても、人道援助の従事者からすれば、その象徴的意味は非常に重い。彼らに対して、非正規滞在者への人道的立場からの援助は、禁固刑をもって罰せられる、社会的に容認しえない行為であるという烙印を押ししたことになる^{*13}。つまり非正規滞在者への人道的援助を明確に刑事罰の対象から外すかどうかの問題は、従事者と彼らの活動への法的な安全の保障の是非だけでなく、彼らの活動の「社会的な正統性」と「市民社会からの認知」という普遍的な意味をもっている。

②国家の反応：連邦政府・与党政治家の姿勢の変化と改正措置の問題点

そうしたなかで、2000年代前半のカトリック教会を中心とした市民社会アクターのロビー活動や世論喚起が効果を現わす^{*14}。連邦政府周辺で、非正規滞在者の基本権に関する問題への一定の理解が進み、マスメディアもこの問題を取りあげるようになり、2000年代半ばになって、連邦政府のなかで動きが出てくる。

まず、非公式な形で政府側が、公共機関の通報義務に関してリベラルな姿勢を示唆した。連邦内務省の高官と保守のキリスト教民主同盟の政治家が、公開会議の場で、自治体などの公共機関が、利用者の身分を知ることなく、医療と社会福祉に関しての援助・相談などを行う場合、外国人局への通報義務の問題は生じない、通報義務が生じる公共機関とは、例えば、給付の開始や認可を決定する立場にあり、滞在権の確認が必要になるような場合であり、社会教育などの指導者・教師・ソーシャルワーカーなどの場合、非合法滞在を「推測」しているだけなら、通報義務は生じないと示唆した(Stange, 2006)。

公式には、2005年に発足したキリスト教民主・社会同盟・社会民主党の大連立政権は、初めて連立協約で非合法滞在者の基本権問題を取りあげ、内務省にこの問題の精査を求めた。これを受けて、連邦内務省は2007年に報告書を出す。従来の基本権の保障を否定する姿勢を維持しつつも、人道的援助については、過去に刑事罰が確定した例はなく、人道的援助への刑事訴追の可能性は誇張されて論議されていると述べ、特に医師の場合は滞在資格にかかわらず施療する義務があり、刑事罰の対象にはなりえないことを明言した(BMI, 2007)^{*15}。

国家の側が、支援活動側と世論からの改革論議に対して公に関心と反応を示したのはこれが初めてだった。内務省側は、通報義務の撤廃には基本的に応じられないとしながらも、実際の人道的援助に96条の規定を適用することはありえないとした。一定の修正が必要であることも示唆し、内務省のなかで何らかの形で改革に向けた議論が出ていることをうかがわせた(Ibid)。

これにすばやく反応する形で、カトリック教会の非正規滞在者支援の専従事務所であり、ドイツの非正規滞在者支援とロビー活動のプラットフォーム的存在として活動してきたカトリック非合法移民フォーラムは、内務省の報告書への論評を出すとともに、非正規滞在者支援者への刑事訴追制度と、公共機関の通報義務の廃止ないしは緩和を求める書簡を内務省へ送った^{*16}。

法律専門家たちによるフォーラムの論評と書簡を高く評価した連邦内務省は、カトリック司教会議直属の政策提言のためのシンクタンクであり、連邦政府の各部局に強いパイプをもつロビー活動組織でもある「カトリック・ビューロー」の移民政策担当者にコンタクトを取り、2009年7月の省

内のAVVの策定会議に招き、直接交渉した。カトリック教会のロビー活動組織と内務省の直接の折衝で、外国人滞在法の改正を避けて、滞在法運用のAVVに盛り込む形で、10月に二つの重要な改革が行われた^{*17}。

ひとつは、運用指針として、「職業としてもしくは社会的に認められたボランティア職として、法で定められかつ認められた職務」である行動は、刑事罰の対象とはならなくなった。刑事罰の対象から外された職業には、医師や看護師、司祭・牧師、教員、弁護士、判事なども含まれ、「職務」の定義として「人間として尊厳のある生活を送れるようにするために、またそれによって当該外国人の困窮と無力を助ける目的で行う、人道的理由に基づく社会的なケアとカウンセリングも含まれる」とことわっており、明らかに非正規滞在者への援助活動の明確な除外を意図している。

カリタスなどの巨大福祉団体は、これまで移民への施策やケアの中核を担ってきたが、非正規滞在者支援の刑事訴追の可能性に加えて、連邦・州政府、自治体からの補助金・プロジェクトや公共の教会税に依存して活動している立場から、非正規滞在者への援助は非公然的な形で行わざるをえなかった。これにより、非正規滞在者へのカウンセリングなどの活動を公然化させ、懸念なく非正規滞在者への援助活動や窓口を増やすことができるようになった^{*18}。ただ、援助が職員やボランティア職としての勤務の範囲ではなく、私人の性格の強い行動として行われた場合、この規定は適用されない^{*19}。例えば、教会アジールの活動家の支援は、これに該当するかどうか微妙な位置に置かれている。

二つ目は、公共機関の通報義務に関して、救急治療に限り、医療に携わる医師、薬剤師、助産婦、ソーシャルワーカーなどを含む病院職員、社会局の職員は、刑法典で定められた患者情報の守秘義務が優先されることになった。救急治療はむろん庇護申請者給付法で保障される最低限の医療にあたり、非正規滞在者に対して、初めて救急治療の権利を国家が保障したことになる。

しかし、実際には医療支援団体の報告では、各地の自治体で、費用を負担する社会局が、当事者が管轄自治体に居住しているかを確かめるために詳細な個人データの提供を求める（非正規滞在者は住民登録されていない）、費用を当事者が払えないことの証明（銀行口座）が難しいなど、実際の適用が難しい。救急治療かどうかは医師が判断するため、救急治療でない場合、費用を負担する病院側が拒否するなどのケースが起きている^{*20}。実際には運用は困難となっていた。

③子どもの就学をめぐる公共機関の通報義務の撤廃とその問題点

国家の側の反応は、これにとどまらなかった。子どもの就学とそれを可能にするための就学に際しての公立学校の通報義務撤廃を求める要望に一定の対応がなされた。与党であり、非正規滞在者の公共機関の通報義務の撤廃・緩和に最も消極的だった保守のキリスト教民主・社会同盟の連邦議会会派の内部で、非合法滞在の子ども就学をめぐる議論が進んでいた^{*21}。実行には至らなかったものの、2008年3月に公開会議の場で、非合法滞在者であっても子どもの就学は促す方が好ましく、就学での学校側の通報義務は撤廃することで、会派内で合意したと、同盟の議員が発表した^{*22}。これを受けて、連邦議会選挙後の第二次メルケル政権の連立協定で、滞在権のない子どもの就学の権利を容易化することが盛り込まれた。2010年7月には、これに向けて、コール政権下の国連の子ど

もの権利条約批准での外国籍の子どもへの適用留保を撤回した。2011年11月には、複数の州政府が、連邦参議院で、公立の学校、幼稚園、託児所、その他の公立教育機関の通報義務を撤回する外国人滞在法改正を発議し、連邦議会を通過、成立した。

しかし、教育行政は州の高権である以上、子どもの就学をどのような手続きで認めるかは、州政府の権限にある。非合法滞在の子どもに就学義務もしくは就学の権利を認めているかどうかでも州の間で違いがある。実際、各州の学校教育法、行政規則での、非正規滞在者の就学は、「義務教育制度」として扱われているか、「教育を受ける権利」にとどまるか、あるいは定義が明確でないか、まちまちとなっている。

カトリック非合法移民フォーラムの州政府への非公式なインタビュー調査(2014年)では、「学校に通える」と回答するが、州法にそれを明記していない州が多かった^{*23}。就学義務がない州では、理由として、非正規滞在の児童は、法執行上、国外退去義務があるので、「通常の滞在」をしていないとみなされるというものが多い。逆に、住民登録法でいう「住居」(「居住と就寝に用いる閉ざされた空間」)があるという意味で居住しているとみなすため、就学義務が生じるとする州もあった。学校教育法で、明確に、「国外退去義務のある児童」にも就学義務があると明記している州もある。

さらに問題なのは、実際の児童の就学登録の手続きでの障害である。州政府や自治体の行政が各公立学校側に、非正規滞在の児童の就学に際して、滞在資格の確認は必要ないこと、非正規滞在であっても、外国人局へ通報してはならないことを明確に通達する必要がある。もともと、ドイツの州としては初めて、ベルリン州の社会民主党・民社党(現左翼党)連立政権が、2002年～2006年の連立合意の中で、滞在資格のない外国人の権利状態を、人道的に最低限の水準の保障へと引き上げると明記した。これに従いベルリン州は子どもの就学で滞在権の提示を必要としない取り決めをもつ。ハンブルク州やフライブルク市などでは、就学に児童の滞在地位を把握する必要はないこと、学校の教務には通報義務はないという見解・通達を出し、各校長との協議なども行った(Brügel, 2005; Alt, 2005)。

しかし、こうした措置は一部の地方行政にとどまり、調査では「通える」と回答しているにもかかわらず、住民登録の提示がネックになっていた。このため、ノルトライン・ヴェストファーレン州では州の通達で、住民登録もパスポートも提示を求めてはいけないことになっており、ハンブルク州は改めて2009年に、教育相が学校教育関係者に住民登録の提示を求めるべきではなく、住民登録の提示がないことを理由に就学を拒否してはならないとする指示を出している。逆に出生証明書の提示を求める州もある。さらに学校単位での違いもあり、提示を求めないケースや賃貸契約書の持参で代替するケースもある^{*24}。2015年に出された調査報告でも、大部分の地域で、就学にあたり、住民登録や出生証明書を求める公立学校が多く、非正規滞在者の児童の就学は進んでいない(Funck, u. a., 2015)。

(3) 医療をめぐる州と自治体の取り組み：市民社会アクターと州政府の協働

2010年代以降、市民社会アクターの長年の呼びかけに応える形で、合法滞在外者を政策的対象としてきた自治体や州政府が非正規滞在者の抱える問題に肯定的関心を寄せるようになり、市民社

会アクターと地方行政との協働がみられるようになる。特に医療を受ける権利でこの動きが顕著となっている。

もともと自治体の保健局は、通報義務のある機関に入っていないうえ、感染防止法に基づき保健局が設けている性的感染疾病の相談所は、同19条で匿名での診察・検査・治療が保障されているため、早くから非正規滞在者が駆け込める医療相談窓口としての役割を強めていた(Nitschke, 2005)。これは非正規滞在の女性の性産業での就労や人身売買という問題とも絡んでいる^{*25}。プレーメン州では、保健局が、医療支援のNGOと連携して、非正規滞在者への匿名での医療サービスの提供を行ってきた^{*26}。

各地の非正規滞在者の医療支援のNGOと医師会は、非正規滞在者が拘束され国外退去にされる不安や可能性をもつことなく医療を受ける権利を享受できるようにするため、当事者の名前や法的地位が伏せられた「匿名の保険証」の導入を、2000年代から州政府や自治体行政に訴え続けてきた。管轄行政である州政府側の態度は硬直的で、提案を否定していた^{*27}。他方で、医療保険を運営する社会保険金庫団体の代表は、2014年の非公開の会合で、「匿名の保険証」の検討に前向きな姿勢を表明していた^{*28}。

ニーダーザクセン州でも、医療支援のNGOが、同様に「匿名の保険証」導入を訴え、州政府への働きかけを繰り返してきた。政権が社会民主党と緑の党の連立に交代した後、緑の党からの発議で、この提案が受け入れられた。州政府は、社会保険金庫の同意を得て、2016年から、ハノーファー市とゲッティンゲン市で、3年間のモデルプロジェクトとして「匿名の医療保険証」制度をスタートさせた。両市の医療支援NGOに運営を委託し、医療保険金庫(AOK)が事務手続き・会計作業を担い、州政府が年間予算枠(50万ユーロ、約7500万円)の中から費用を支出する^{*29}。3年間のモデルプロジェクトの結果をみて、州全域に広げることになっている。州政府の取り決めで、警察は、このNGOの事務所、保険証の交付所、医療機関とその周辺には近づけないことになっている。

医療支援のNGOが2000年代から導入を求めてきたベルリン州でも、2018年からニーダーザクセン州と同様の方式で、州全域を対象に運用が始まっている。ハンブルク州、また移民の多いノルトライン・ヴェストファーレン州でも、5都市で、試験的に、庇護申請者給付法に基づき医療費を肩代わりする社会局が交付する医療診療券を「匿名化」し、NGOと教会系福祉団体が運営する配布所で交付を始めている。警察は同様に、配布所、医療機関とその周辺には立ち入れない^{*30}。

これらの制度では、庇護申請者給付法で定めた範囲での医療が原則であり^{*31}、これを超える医療対象(慢性病やガンなど)については、ニーダーザクセン州の場合、医師会や医療保険金庫などの代表が集まる評議会で、保険証適用の可否を決める^{*32}。また匿名の医療保険証プロジェクトと同時に、非正規滞在者の滞在正規化の相談窓口を、NGOに委託して、州の予算で賄う形で同時にスタートしている^{*33}。他の州のなかには、これらの州の行動をみて、「匿名の保険証」の検討を始めた州政府も出ている。このように、地方行政がNGOの要望に応える形で、制度の枠組みを整備し、長年非正規滞在者の支援で経験やノウハウを蓄積してきたNGOに運営を任せるという形で、地方行政とNGOの協働が進んでいる。

しかし享受できる医療の範囲を、(憲法裁判所の判断に基づく)庇護申請者給付法で定められた範囲

を超えて、保険医療の範囲全体に拡大するためには、連邦政府の抜本的な法改正が必要であり、市民社会アクターにとって残されている重要な課題の一つである。

4 まとめ：市民社会アクターの課題・シティズンシップの変容

ドイツでは、非合法滞在・就労だけでなく、非合法滞在者への支援自体が、法的に刑事訴追の対象となりうること、および公共機関が通報義務を負っていることが、非合法滞在者の権利付与への大きな足かせとなってきた。2000年代前半から始まった市民社会アクターの政府側への働きかけと世論喚起は、2000年代末以降、連邦政府および州政府から一定の譲歩を引き出した。非正規滞在者への人道支援を刑事訴追の対象から外し、子どもの就学にあたっては公共機関の通報義務を撤廃し、医療を受ける権利では、公共機関への通報義務の撤廃や医療保険への正式な加入には至らなかったものの、「匿名の保険証制度」の導入にこぎつけた。保険証交付やそのためのカウンセリング、医療を受ける空間では、非正規滞在者の安全を保障し警察は一切介入しないという取り決めを確保できたという点では、公共機関に非正規滞在者の通報を義務づけ、非正規滞在それ自体を丸ごと刑事処罰の対象としてきた国家の方針に風穴を開け、「サンクチュアリ」的圏域をドイツに初めてもたらしたと評価することもできる。これらのボトム・アップの政策形成は、ドイツの移民政策形成では、前例のない初めてのことである。

しかし、享受できる医療サービスの範囲の拡大には、連邦政府による法制度面での改革を避けて通れず、子どもの就学については中央政府を動かして得た成果が、ローカル・現場レベルで機能しないという連邦制の制度特有の問題も起きている。

ドイツの市民社会アクターが連邦政府の譲歩を引き出した最大の要因は、ドイツに特異な、国家から準公的地位を与えられたカトリック・プロテスタント教会と国家とのコーポラティスト的な協力関係にある。ドイツでは、移民への援助や福祉供給、移民政策の策定の両面で、保守主義的なコーポラティズムの伝統を背景に、国家により準公的地位を認められ、政府機関と太いパイプをもち、世論でオピニオンリーダー的な役割を果たす中間的組織（教会、労組、福祉団体）が、重要な役割を果たしてきた（久保山，2009）。政教分離を明確にしているフランスなどと対照的に、聖職者は公務員であり、公共の教会税により教会の運営は賄われ、保守政党のキリスト教民主・社会同盟とカトリック教会の結びつきは歴史的に強固で、司教会議の意向や政策策定にあたっての政府側との協議は、政策決定に一定の影響を及ぼしてきた。2010年のAVV策定での人道援助の刑事処罰からの除外、救急医療での通報義務の解除は、カトリック教会のロビー組織と連邦政府との恒常的な協力関係なしには考えられなかった。このドイツの特異な政治文化が、市民社会アクターのロビー活動と対話への働きかけが成功した不可欠の要因となった。

さらに、ドイツのカトリック教会のロビー組織が、医師会とともに、連邦行政を説得するだけの対話・議論を惹起しうる高度な法的専門性をもっていたこと^{*34}も大きな要因だった。「匿名の保険証」の導入に先鞭をつけたニーダーザクセン州の事例でも、市民社会の援助活動側が、医師会、警察、外国人局、社会局や保健局の担当職員との間で、定期的なフォーラムでの対話や公式・非公式

の接触を通して論議を積み重ねて一定の信頼関係を構築してきたことと、州政府を動かすだけの専門性の高さをもっていたことが、強く働いていた。

非正規滞在者自身が主体となつての運動形成や活動が難しい国では、市民社会アクターが、規範起業家として、専門性の高いプラットフォームを通して、公的・準公的アクターに人道的規範を浸透・受容させ、官僚行政と法律専門家の意識にそれを内面化させることが課題となる (cf. Finnemore and Sikkink, 1998)。すなわち、いかにして対立的利害と思惑を抱える公的、準公的なアクターを対話と協議へと巻き込んでいくか、いかにしてそのために必要な信頼関係を構築し、法制度や医療に関する専門性を高めて行政を説得できるか、それによって行政組織のキーパーソンや与党政治家の人道意識を動かすことができるかが、非正規滞在者の権利獲得の鍵となる。その場合、ニーダーザクセン州の事例は別にして、連邦や州の政権政党が保守政党であるか、リベラルな政党であるかといった政党政治上の問題は重要な要因とはなっていない。

しかし注意すべきことは、ドイツの場合、国家は、彼らの権利享受を妨げてきた入管規制を部分的に緩和し、地方行政による「匿名の保険証」制度を黙認しているだけで、彼らの権利の保障自体には踏み込んでいないことである。国家が非正規滞在者の権利保障を拒否する一方、市民社会アクターの援助活動の深化、市民社会アクターと地方行政の活動への国家の側からの一定の「許容」は、国家が責任を負うべき基本権と法の保護が非正規滞在者には及ばないという制度的構造を固定化させたまま、市民社会が代わりにその役割と責務を負うという意味での「補完主義」を強める危険をはらんでいる。

この問題は、医療活動をめぐるNGOとマルタ騎士団との対照によくあらわれている。非正規滞在者への支援NGOと教会アジールの活動では、従事者たちは国家などからの公的な資金は一切使われておらず、寄付や協力者の無報酬の活動で支えられていることを強調していた一方、自前の診療施設を誇るマルタ騎士団の医療活動は政府からの資金援助を受けていることを認めていた^{*35}。ベルリンの場合、NGOのグループは、マルタ騎士団が年間多額の資金援助を州政府から受けていることに批判的で、資金受領を拒否してきた。グループ側は、非正規滞在者が一般市民として、自分が選んだ医師や病院のもとで、通常の保険医療を受けられるようにするのが最終目的であって、活動はそれまでの過渡的な代替措置でしかなく、資金援助を受けて医療活動を拡充することは、構造の固定化につながるという立場をとっている^{*36}。

この対立点は、非正規滞在者への人道援助をめぐる国家と市民社会の関係を鋭くついている。市民社会アクターと地方行政がアンガージュすればするほど、その活動は国家の入管規制の強化や難民受け入れの制限と、相補的な機能を果たし、非正規滞在者に対する法制度・政策の根本的な改革による彼らの権利保障からは遠ざかるというディレンマである。市民社会はその「負の帰結」を負い、こぼれてくる人たちの人権保障を担うという分業体制となる。

しかし分権型のドイツでは、外国人滞在法の執行は、自治体の外国人局とそれを監督する州内務省に任されている。州政府は州内務省をかかえ、自治体は外国人局をかかえ、外国人滞在法の解釈で、リベラルな判断が可能となっており、ここに非正規滞在者への入管規制を緩和する可能性が開かれていることも付言しておきたい^{*37}。

それでは、市民社会アクターによる非正規滞在者への権利アクセスの進捗は、単なるシティズンシップの拡張と考えてよいのだろうか。ヨプケ (Joppke, 2010=2013) は、二重国籍の増加、欧州市民権の出現、外国人住民への帰化政策のリベラル化や権利付与による「外国人の市民 (国民) への近似化」の進行で、シティズンシップは価値の薄い「軽い制度」へと変わってきたと主張している。少なくともドイツの事例でみてきた非正規滞在者への権利アクセスの進捗は、この「シティズンシップという制度の軽薄化」という流れの中に位置していると考えられる。

しかも、非正規滞在者への支援が進んだ時期と同時並行で進んだ、新自由主義的な構造改革のしわ寄せや、欧州統合と市場経済化の中で取り残された東側諸国の低所得層の労働力移動の過程と一体化する形で、「シティズンシップの軽薄化」が進んでいる。例えば、医療支援の現場では、庇護申請者、国外退去義務のある難民や非正規滞在者への支援として始まった活動が、近年では、福祉国家改革や、EUの東方拡大に伴う医療保険制度が弱い東欧諸国からの労働者の移動によって、国内の医療保険制度から取り残された多様な社会層の支援へと変わりつつある。つまり、合法的な滞在資格をもたない外国人の医療を受ける権利が拡張される一方で、本来シティズンシップで保護されていたはずの合法的滞在資格を持つ外国人や国民の医療を受ける権利が弱体化するという過程とセットになって、「シティズンシップの軽薄化」が進行しているのである。

- *1 本稿では、基本的に「非正規」の用語を用いるが、合法性との対比など現行法に違反しての滞在が問題となる論述では、「非合法」の用語も用いる。
- *2 人権宣言や子どもの権利条約などの国連の協約や欧州人権条約に照らせば、各国政府には非合法滞在者にも基本権の保障が求められるが、実効性に乏しい。
- *3 このためドイツ国内には、国籍どころか出生証明書すらない子どもが多くいることが推測される。これは子どもの将来の社会生活に深刻な影響を及ぼす (Franz, 2006)。実際に外国人局に通報するかどうかは、地域の役所によって異なる (2010年3月26日ベルリン, Medi Büro, Huschke 氏への聴取)。
- *4 外国人法での処罰規定はむしろ、刑法典の規定を根拠にしている。非合法滞在への幫助を、刑法上の処罰対象にしているのは、欧州諸国のなかではおそらくドイツだけだと考えられる (2010年3月11日ベルリン, Katholisches Forum Leben in der Illegalität (KFLM), Knickenberg 氏への聴取)。
- *5 憲法裁による、滞在資格にかかわらず、すべての居住者に最低限の医療が保障されるとする判断に基づく (2010年3月11日, Knickenberg 氏への聴取)。
- *6 現在のクライアントには、公的医療保険に加入していないドイツ人、EU域内の東欧諸国出身の自国で医療保険に加入していない労働者が多い。
- *7 2007年4月30日ミュンスター, カリタス Klein-Reid 氏への聴取。
- *8 2013年3月12日ベルリン, 教会アジール活動家 Quandt 氏への聴取。
- *9 しかし過去にはこの主張と食い違うケースも多くでてくる。例えば、ベルリン市では就学児童の滞在権を不問とする協定があったが、警察が学校前で身分証チェックをする事件も起きていた (Alscher, u. a., 2001)。
- *10 2001年2月の連邦内務省の連邦議会請願委員会への請願への回答 (A1-937 106-2/7)。
- *11 2006年にボンの市立幼稚園が非正規滞在の児童を受け入れ、刑事訴追が検討されたが、非合法滞在を確定させた要因ではないとして、不起訴になった (2010年3月11日, Knickenberg 氏への聴取)。2009年にA市で、非正規滞在者の医療支援グループを立ち上げた医学生が刑事訴追可能かどうか捜査された (2010年3月26日, Huschke 氏への聴取)。同年H市で、非合法滞在の母子を匿い、子どもを就学させた牧師が起訴され、2審で牧師の援助の有無と無関係に母子は非合法滞在を続けていたと判断、無罪となったが、判事は人道的援助だからと

- いって法に抵触しないとは限らないと警告 (Schelberg, 2009)。司法では、本人の非合法滞在の継続に十分な影響を与えているかが判断基準として採用されることが多く、連邦内務省の報告書 (BMI, 2007) もこの基準を判断の中心にしていた。しかしこの基準は過去の判例に多いものの、確定的ではないとされていた (Jung, 2005)。
- *12 関係者への聴取でも同意見だった (2010年3月26日, Knickenberg氏, Asyl in der Kirche, Mittermeier氏への聴取)。
 - *13 2010年3月11日 Knickenberg氏への聴取。背景に、ドイツでの伝統的な認識として、軽犯罪や軽い過失を意味する秩序違反 (Ordnungswidrigkeit) と、刑法典に基づく刑事罰対象の違法行為とが、明確に境界づけられていることにある (Ibid.)。
 - *14 2010年3月26日, Knickenberg氏への聴取。
 - *15 薬剤師を含めて医療関係者の診察・治療活動を、事実上刑事罰の対象にしないことは、すでにこの以前から、連邦側により公式・非公式の形で示されており、司法レベルでも共通認識となっていた (2010年3月11日, Knickenberg氏への聴取, 3月18日 Malteser Medizin スタッフ (匿名) への聴取)。
 - *16 2010年3月26日, Knickenberg氏への聴取。
 - *17 Ibid. この時点では、刑法典の修正が必要となることも、外国人滞在法自体の改正の障害になっていた (Ibid.)。
 - *18 例えば、2007年にミュンスター市のカリタスでの聴取では、非正規滞在者への関わりを否定する職員がいる一方、ヘッドの職員は、彼らへのケアや相談を行っていることを認めたとうえで、当時はこの事実は伏せるように要請を受けた (2007年3月20日, Tebel氏, 4月20日, Klein-Reid氏への聴取)。2009年にAVVが公表された後、カリタスは、非正規滞在者への人道的援助を行っていることを積極的に広報し、市民の理解を求めるフライヤーを出した。カリタスによれば、すでに1995年の時点で、全国で相談に訪れる人たちの20人に1人、あわせて約5700人が、滞在資格のない外国人で、その4分の1は難民庇護の申請を却下された人たち、5人に1人は滞在資格が延長されなかった人たちだった (Schäfers, H, Caritasumfrage zu statuslosen Ausländer, in: *caritas-Caritas Europa zur Migration*, 1995, zit. nach Lederer, 1997.)。
 - *19 2010年3月11日, Knickenberg氏への聴取。
 - *20 2014年9月11日ベルリン, Medi Büro スタッフ (匿名) への聴取。
 - *21 2010年3月26日 Knickenberg氏への聴取。
 - *22 Ibid. 2009年に控えていた連邦議会選挙のため、合意を行動に移すことは断念したとされる。
 - *23 以下の記述は、2014年9月4日, KFLM, Breuer氏への聴取に基づく。
 - *24 Ibid.
 - *25 2010年3月18日ベルリン, 保健局のスタッフ (匿名) への聴取。
 - *26 2017年3月13日ブレーメン, 保健局のMohammad氏への聴取。
 - *27 2011年3月4日ベルリン, 公開会議でのベルリン州保健大臣, Norbistrath氏 (社会民主党) の発言。
 - *28 2014年9月4日, Breuer氏への聴取。
 - *29 以下のニーダーザクセン州の制度についての記述は、2017年3月6日ハノーファー, Medinetz Hannover, 3月9日ゲッティンゲン, Medinetz Göttingen スタッフ (匿名) への聴取に基づく。
 - *30 2017年3月16日, ベルリン, 会議でのベルリン州保健省のDeininger氏, ノルトライン・ヴェストファーレン州保健省のReinecke氏, ハンブルク州労働・社会省のKatzera氏の報告, および三氏への聴取。
 - *31 実際には、医師のなかにはこの規定を知らず、法の範囲を超える治療をしているケースが少なくない (2017年3月13日, B市NGOスタッフ [匿名] への聴取)。
 - *32 2017年3月6日, Medinetz Hannover スタッフ (匿名) への聴取。
 - *33 2017年3月6日, Karagh 相談員 (匿名) への聴取。
 - *34 2010年3月26日, Knickenberg氏への聴取。
 - *35 2010年3月18日, Malteser Medizin スタッフ (匿名), 26日 Huschke氏, 2014年9月11日, Medi Büro スタッフ (匿名) への聴取。
 - *36 2010年3月26日 Huschke氏, 2014年9月11日同スタッフ (匿名) への聴取。
 - *37 例えば、ミュンヘン市では、妊娠した非合法滞在の女性に与えられる滞在許容を、妊娠7か月目から与え、出産後も滞在許容を引き続き付与し、滞在許容の延長もしくは滞在許可の交付を検討するという形で、外国人滞在法の運用を緩和しはじめている。

《参考文献》

- 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
- 久保山亮, 2007 「ドイツにおける非合法移民と国家——規制強化と基本権保障との間で」鈴木江理子・渡戸一郎・APFS 編『在留特別許可と日本の移民政策——「移民選別」時代の到来』明石書店, 82~201 頁
- 久保山亮, 2009 「ドイツの移民政策における自治体と中間的組織——1990 年代後半からの政策転換と“統合”から締め出される『事実上の定住者』」庄司博史編『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告 No. 83, 257~278 頁
- 久保山亮, 2010 「5つの滞在正規化レジーム——ヨーロッパ15カ国とEUの非正規滞在・就労への『正規化政策』の比較」近藤 敦・塩原良和・鈴木江理子編『非正規滞在者と在留特別許可——移住者たちの過去・現在・未来』日本評論社, 251~302 頁
- Alscher, S., u.a. 2001, *Illegal anwesenden und illegal beschäftigte Ausländerinnen und Ausländer in Berlin: Lebensverhältnisse, Problemlagen, Empfehlungen*, unpublished.
- Alt, J., 1999, *Illegal in Deutschland: Ergebniszusammenfassung des Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten in Leipzig*, Von Loeper Literaturverlag.
- Alt, J., 2005, Umgang mit illegaler Zuwanderung und illegalem Aufenthalt: Bestandsaufnahme und Ausblick, im K. Barwig, und U. Davy (Hg.) *Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? : Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern*, Nomos.
- Alt, J., und Fodor, R., 2001, *Rechtlos? Menschen ohne Papiere: Anregungen für eine Positionsbestimmung*, Von Loeper Literaturverlag.
- Arendt, H., 1961, *The Origins of Totalitarianism, Part2, Imperialism*, Harcourt, Brace and World (=1972, 大島道義・大島かおり訳『全体主義の起源・第二部』みすず書房)
- Brügel, D., 2005, Schulbesuch von Kindern ohne Aufenthaltsstatus, im K. Jünschke und B. Paul (Hg.) *Wer bestimmt denn unser Leben? Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus*, Von Loeper, S.126-132.
- Bundesministerium für Innern (BMI), 2007, *Illegal aufhältige Migranten in Deutschland. Datenlage, Rechtslage, Handlungsoptionen. Bericht des Bundesministeriums des Innern zum Prüfauftrag „Illegalität“ aus der Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005, Kapitel VIII 1.2*, Februar 2007, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (BMI), 2009, *Migration, Integration; Flüchtlinge; Europäische Harmonisierung, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26. Oktober 2009*.
- Chimienti, M., 2011, Mobilization of Irregular Migrants in Europe: a Comparative Analysis, *Ethnic and Racial Studies* 34(8), pp.1338-1356.
- Cyrus, N. and Kovacheva, V., 2010, Undocumented Migration in Germany: Many Figures, Little Comprehension, in A. Triandafyllidou, (ed.) *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, Ashgate.
- Finnemore, M. and Sikkink, C., 1998, International Norm Dynamics and Political Change, *International Organization* 52(4), pp.887-917.
- Franz, A., 2006, Lebenssituation, soziale Bedingungen, Gesundheit: Menschen ohne Krankenversicherung, im J. Alt, und M. Bommers (Hg.) *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, VS Verlag, S.180-190.
- Funck, B., u. a. 2015, „Es darf nicht an Papieren scheitern“: *Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen*, GEW.
- Joppke, C., 2010, *Citizenship and Immigration*, Polity Press (=2013, 遠藤 乾ほか訳『軽いシティズンシップ——市民, 外国人, リベラリズムのゆくえ』岩波書店)
- Jung, R., 2005, Strafbarkeit von Menschen in der Illegalität und deren Helfer und Unterstützer, in BAG Asyl in der Kirche, *Dokumentation. Zwischen Bleiberecht, Illegalität, und Abschiebung*, Berlin.
- Lederer, H. u. a. 1997, *Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*, FES.
- Nitschke, H., 2005, Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere als Aufgabe des öffentlichen

Gesundheitsdienstes: Erfahrungen und Perspektiven, im K. Jünschke und B. Paul (Hg.) *Wer bestimmt denn unser Leben?, Beiträge zur Entkriminalisierung von Menschen ohne Aufenthaltsstatus*, Von Loeper.

- Schelberg, P., 2009, *Freispruch nach Flüchtlingshilfe, Infoblatt von Westfalen*.
- Soysal, Y., 1994, *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*, University of Chicago Press.
- Stange, H., 2006, Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration und ihre impliziten Annahmen über Motive und Ursachen, in J. Alt und M. Bommes (Hg.) *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, VS Verlag, S.139-147.
- Stobbe, H., 2004, *Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten: Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers*, Universitätsverlag.
- Voß, J., 2006, 'Illegale' unter uns: Was ist die Aufgabe der Kirche? im J. Alt und M. Bommes (Hg.) *Illegalität: Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik*, VS Verlag, S.27-31.
- Wilmes, M., 2011, Irregular Migration and Foggy Organisational Structures: Implications of a German City Study, in M. Bommes and G. Sciortino (ed.) *Foggy Social Structures: Irregular Migration, European Labour Markets and the Welfare State*, Amsterdam University Press, pp.117-140.
- Zabel, U., 2001, Aus der Beratungsarbeit mit Zuwanderern ohne Aufenthaltsrecht und Duldung im Caritas-Migrationsdienst Berlin, in K. Bade, (Hg.) *Integration und Illegalität in Deutschland*, Beltz, S.91-100.

“Citizenship” of Irregular Migrants: Focusing on the Activities of Civil Society Actors and State in Germany

KUBOYAMA Ryo

Rikyo University

Key Words: citizenship, irregular migrants, civil society actors

In the debate on the citizenship rights of migrants and foreigners, we have paid little attention to the questions regarding irregular migrants. The idea that the fact of irregular migrants residing in its own territory endangers the jurisdiction and the sovereign rights of state is still dominant. Hence, no one could expect any remedy for the improvement of irregular migrants' access to the citizenship rights at international level. In the context of the difficulty in mobilizing the irregular migrants, we have to shed light on the roles and the activities of civil society actors.

This article seeks to explain the dynamic interactions between the central (federal) government, regional governments and civil society actors regarding the irregular migrants' access to social rights and to elucidate the problems in improving their access to fundamental rights, on the basis of the continual field research conducted since 2010 in Germany.