

[研究報告]

戦後ドイツの変貌「民族国家」から「移民国」へ —社会と政策の変化を通して多文化主義の軌跡を考察する—

田 村 穂*

戦後、ドイツは多くの外国人労働者を受け入れてきたが、ドイツは21世紀に入るまで「移民国」であることを認めず、移民統合政策を実施してこなかった。その結果、ドイツ語を理解しない外国人の増加、移民が集住する「並行社会」が社会問題として顕在化することになる。本稿では、ドイツが外国人労働者を受け入れてから現在まで、どのような経緯をし、なぜ現在の移民統合政策を採用するに至ったのかについて社会の変化と政策の変化を合わせて整理した。そして、21世紀に入ってからの「移民政策」「移民統合政策」を俯瞰し、中心的な政策である「統合コース」と「社会的都市プログラム」の特徴を整理した。そのうえで、社会統合の4分類を用いて、ドイツが移民統合政策を通じてどのような社会を目指しているのかについて考察を行った。「民族国家」が「移民国」へと変貌する過程とその課題を明らかにした。

キーワード：移民統合政策，社会的都市プログラム，統合コース，多文化主義

はじめに

日本では、「技能実習」や「特定技能」といった外国人労働者の受け入れが増加している。少子高齢・人口減少社会で、人手不足が深刻な日本では今後も外国人労働者の受け入れが増加していくと考えられる。しかし、周知のように、欧米諸国のいずれの地域をみても、移民を受け入れてきた結果、さまざまな社会問題を抱えている。

移民受入国としては、アメリカ、カナダ、イギリス、ドイツ、フランスなどがあげられる。それらの中でも、ドイツは、いくつかの点で日本と類似している。当初、外国人を労働力として政策的に受け入れてきたこと、国籍の概念に「血統主義」を採用していることが挙げられる。加えて、ドイツは、ドイツ語とドイツ文化をアイデンティティとした民族(Volks)国家であり、国民が民族というつながりを有している点でも似ている。そのため、日本がこれから外国人を労働力として受け入れていく際に、ドイツの経験から学べることは多い。

ドイツは、21世紀に入ってから、「移民の社会統合」を目指してきた。しかし、最近では、2015年の難民危機をきっかけに、極右政党の台頭や、ペギータといった移民排斥運動の活発化など、社会統合が成功しているとは言いがたい状況が続いている。そこで、本稿では、ドイツの外国人労働者の受け入れから移民としての受け入れへの政策転換を整理し、ドイツ社会が経験してきた社会問題とその解消のために努力してきた経緯の過程を歴史的に明らかにする。

第1節と第2節において、外国人労働者の受け入れ政策が移民の社会統合政策へと変化してきた過程を政策の

変化に注目して3つの時期に分けて整理する。移民への変遷を扱った先行文献は、杉町(2000)、近藤(2013)、安保(2016)があげられる。いずれもすぐれて社会的な精緻な分析を行っている。しかし、政策の変化に注目した分析は行われておらず、本稿の整理を通じてドイツの移民統合政策に新たな視点を与えられると考えている¹⁾。第3節では、移民の社会統合について、先行研究でどのような議論が行われてきたのかを紹介し、ドイツの社会統合の在り方について検討を行う。

1. ドイツの移民統合政策

はじめに、ドイツは21世紀に入るまで移民統合政策を採用してこなかった事実を強調しておきたい。そして、1950年代から70年代まで政策的に受け入れたガストアルバイターが、「移民」としてドイツ社会に定住するまでには、企業側からの要請や社会の変化など、様々な紆余曲折がある。本稿では、ガストアルバイターを受け入れはじめた1955年から現在までを、政策の変化に注目して3つの期間に区切って、「外国人労働者」がどのように「移民」へと変容してきたのかを整理する²⁾。

1.1 第1期 外国人労働者の時代(1955～73年)³⁾

1950年代に入るとドイツは高度経済成長期を迎え、農業から工業へ経済全体での人手不足が広がっていった。ドイツ政府は、送り出し国からの要請を受けながら、1955年にイタリアと「イタリア人労働者募集・仲介のための協定」を結んだ。しかし、その後も失業率は下がり続け、人手不足が深刻になったため、1960年スペイン、ギリシャ、61年トルコ、63年モロッコ、64年ポルトガ

*総合政策学部

ル、チュニジア、68年ユーゴスラヴィアと同様の協定が結ばれた⁴⁾。一連の協定によってドイツに受け入れられた外国人労働者が、ガストアルバイター(Gastarbeiter)である。

この時期の特徴は3つあげられる⁵⁾。まず、ガストアルバイターは「ローテーション原則」に基づき、一時滞在者として受け入れられた。当初、ガストアルバイターは労働許可と滞在許可の二重管理がなされており、労働許可を持っていない者には滞在許可が下りなかった。つまり、ガストアルバイターとして入国した外国人は、ドイツに滞在している間は常に労働者であったため、第1期の外国人労働者の失業率は、ドイツ人の失業率よりも低かった。

2つ目の特徴は、ドイツ人労働者の優先雇用である。ガストアルバイターを雇用する際に、その求人がドイツ人では満たされないことを確かめるため、労働局による「労働市場調査」を受けなければならなかった。また、外国人労働者の受け入れは単純労働に限られており、熟練労働者の人手不足は、ドイツ人の再教育によって補填される方針が採用された⁶⁾。これによって、「ドイツ人労働者は熟練工や職員層への『社会的上昇』が可能となった⁷⁾。しかし、その代償として、労働市場が二重化し、ガストアルバイター出身国の外国人労働者とドイツ人労働者の間には大きな隔たりができたことが指摘されてきた⁸⁾。

そして3つ目が、外国人労働者の「労働組合、社会保障への統合」である。これは、外国人労働者の賃金、社会的権利をドイツ人労働者と同等にすることでドイツ人労働者を守ろうとする労働組合からの要望を受けたものである⁹⁾。ただし、滞在許可の延長が失業手当の受給期間しか認められなかったため、失業手当の受給資格を喪失し、社会扶助の対象になった場合は滞在許可の更新が認められなかった¹⁰⁾。

ガストアルバイターのその後に大きな影響を与えたのが、1971年労働許可令である。この労働許可令によって、5年以上適法に就労した労働者はさらに5年間の特別労働許可を取得できるようになり、外国人労働者の地位が安定した。これは、外国人労働者による「山猫スト」だけでなく、職業訓練費などのコスト削減を意識した企業側からの要望によって実現した¹¹⁾。

第1期の外国人労働者数の推移をみると、イタリアと協定を締結した1955年には、79.6万人だった外国人労働者数は、10年後の1965年に約121.7万人へと増加している。1967年には、鉱工業生産の不振から、経済成長率がマイナスとなり、ドイツ国内の失業率が上昇した影響で¹²⁾、外国人労働者数は減少した。しかし、翌年には景気が回復し、外国人労働者数は再び増加する。その増加の中心となったのが、ユーゴスラヴィア人とトルコ人で

あった¹³⁾。外国人労働者の数は、新規労働者募集が停止される1973年まで増加を続け、約259.5万人にまで増えた。

外国人労働者の増加に伴って、家族の呼び寄せも増加した¹⁴⁾。外国人労働者の家族の増加は、外国人の「社会統合」に関する懸念を増大させた。特に、外国人児童が1965年から1970年にかけて約5倍に急増し、「学校の外国人児童統合能力を上回る」という認識が広がった¹⁵⁾。

トルコ人をはじめとする非EC国出身者は、ドイツ人にとって文化的に異質な人々であり、彼らの増加によって、国民が外国人労働者の受け入れに抵抗感を抱くようになる¹⁶⁾。1969年の選挙で社会民主党(SPD)への政権交代を境に、外国人労働者受け入れ制限へと舵を切ることになる。そして、1973年のオイル・ショックを契機に新規労働者募集が停止される。

1.2 第2期 外国人労働者から外国人へ(1973～98年)

新規労働者募集が停止され、オイル・ショックによる不況がガストアルバイターの帰国を促した結果、外国人労働者数は73年から78年にかけて3割近く減少した。しかし、外国人労働者が減少したにも関わらず、外国人数はほぼ一定のままであった。これは、新規募集停止が「帰国すれば二度とドイツには来られない」という意味を持っており、帰国せず定住を選んだ外国人労働者にとって、家族を呼び寄せるインセンティブとして作用したと考えられる¹⁷⁾。ガストアルバイターの定住や、家族の呼び寄せによって、1973年以降、外国人失業率はドイツ人失業率を上回るようになる¹⁸⁾。

ガストアルバイターの定住において、大きな役割を果たしたのが、上述の1971年労働許可令である。労働許可令に基づいて、特別労働許可を得たガストアルバイターで、5年間中断することなくドイツに適法に滞在した者は「無期限の滞在許可」を申請することができた¹⁹⁾。また、8年間適法に在住すると「滞在権」を申請することが可能であり、「滞在の長期化に伴い、滞在資格を向上させていくことができた」²⁰⁾。

このように、一時滞在前提として受け入れられたガストアルバイターだったが、企業のコスト削減という目的によって彼らの地位の安定化が図られた。その結果、ガストアルバイターは、長期滞在が可能となり、移民へと変化していった。

当時のドイツにおいて、外国人の「社会統合」が議論されなかったわけではない。連邦政府外国人問題特別代表のKühnは、1979年に発表した「キューン・メモ(Kühn Memorandum)」において、外国人の子どもや家族の状況を分析している。Kühn(1979)は、「すでにある問題や近い将来に迫っている問題がすぐに解決されない場合、解決不可能で致命的な結果になる恐れがある」とし²¹⁾、長期的な統合政策が早急に必要であると指摘し

ている²²⁾。しかし、キューン・メモは、当時の政府の公式見解として認められることはなく、政策に反映されることはなかった²³⁾。

その代わりに採用された外国人政策が、「帰国促進政策」と「一時的な統合政策」である。これは、滞在が長期化している外国人に「帰国」か「同化」を求めるものであった²⁴⁾。元来、ドイツでは、「有機的で文化的、言語的、あるいは人種的な共同体」、つまり「分解不可能な固有の民族共同体 (Volksgemeinschaft) として²⁵⁾」国民 (ネーション) が認識される。そのため、21 世紀に入るまでの移民統合とは、この民族共同体への同化が求められたのだ。

その最たるものが、血統主義に基づいた「国籍法」である。これによって、ドイツ生まれの移民第 2、第 3 世代であってもドイツ国籍を取得できないまま、法的に不安定な地位に置かれていた。1970、80 年代に生まれた彼らは、「ロスト・ゲネラティオン (Lost Generation)」とも呼ばれ、「学歴、資格、言語能力などの様々な面でハンディを負った移民の若者が大量に排出されることになった」²⁶⁾。

1980 年代以降は、ドイツ社会と交わることのない「並行社会」が社会問題として認識されるようになる。「並行社会」が形成される要因として、石川 (2012b) は、2 つのセグリゲーションを挙げている。まず 1 つ目が、ロスト・ゲネラティオンのような移民の若者が、深刻な雇用不安に晒され、顕著な労働市場の分節化が見られる「社会経済的セグリゲーション」。そして、移民の存在を認めなかったために、団体や親族ネットワークなどの移民コミュニティが代替的なインフラの機能を果たし、閉鎖的なコミュニティ形成が進む「文化的セグリゲーション」である²⁷⁾。つまり、「帰国」か「同化」かの選択が求められた際、どちらも選ばなかった (あるいは、選ばなかつ

た) 外国人は社会から無視されるようになり、閉鎖的な移民コミュニティに集住するようになった。

1990 年の外国人法改正をもって第 3 期への転換点としている先行文献もあるが、外国人法改正の主な点は「帰化要件の緩和」「入国制限の強化」である²⁸⁾。確かに、この時期には、多文化主義の傾向もみられるが²⁹⁾、積極的に多文化主義を肯定し、社会統合が目指されたわけではなく、移民統合政策への転換点とは考えにくい。1998 年に、保守派のキリスト教民主・社会同盟 (CDU・CSU) 政権から、革新派の SPD・緑の党政権へと政権交代が起こった。特に、緑の党は移民の統合を以前から掲げており、ここから「移民の社会統合」に向けて政策が変化していく。

2. 第 3 期 外国人から移民へ (1999 年～)

2.1 移民政策の外観

1998 年 10 月 27 日のシュレーダー政権発足以降、連邦政府の政策は急速に移民の社会統合へと転換していく (表 1)³⁰⁾。

2000 年の国籍法改正によって、帰化要件の滞在期間が 8 年に短縮され、第二世代は親が一定の条件を満たせば、出産と同時に国籍が付与されることになった (出生地主義の一部採用)。これにより、長期滞在が見込まれる外国人の子どもがドイツ人と同じ権利を有することになったという点で、移民国へと大きく前進した。さらに、国籍法は 2014 年に改正され、条件付きで二重国籍が容認された³¹⁾。また、裁量によらない国籍取得手続きが整備されたという点で、2008 年の「連邦統一帰化テスト」の導入は、大きな意味を持つ。

そして、その後の移民統合政策の方向性を決定付けたのが 2001 年に「移民」独立委員会 (Unabhängige Kommission “Zuwanderung”) が発表した報告書「移民

表 1 ドイツの移民統合政策

年	施策	概要
1999 年	社会的都市プログラム	社会的・経済的セグリゲーションの解消が目的の都市再開発プログラム
2000 年	国籍法改正	出生地主義の一部採用
	グリーンカード制導入	IT 人材の優遇措置
2001 年	移民独立委員会 「移民を形作る統合の促進」	移民統合政策の必要性を指摘
2004 年	移民法 (滞在法)	初めて移民に言及した法律、移民統合政策の推進を強調
2005 年	ハルト IV 法	長期失業者の労働市場への統合
2006 年	統合サミット	移民が政策対象ではなく、政策主体として初めて政治に参加
2007 年	「国民統合計画」	持続的な統合政策の基盤をなす計画書
2008 年	連邦統一帰化テスト導入	裁量によらない国籍取得手続きが実現
2014 年	国籍法改正	二重国籍の一部容認

(出典) 筆者作成

を形作る統合の促進 (Zuwanderung gestalten Integration fördern) (以下:本報告書)」である。本報告書は、ドイツが既に移民受け入れ国になっていることを認めたくえで、移民の社会統合が必要不可欠であることを強調している³²⁾。その分野は、教育、労働市場、住宅等、社会のあらゆる側面からの社会統合の必要性を指摘している。

本報告書を受けて、移民法の草案が作成され、与野党間での鏝迫り合いの末、2004年に移民法が制定された³³⁾。

移民法では、①労働移民の受け入れと制御、②滞在許可の簡易化、③難民保護の範囲拡大、④社会統合政策の推進(統合コース)、⑤治安対策が盛り込まれた。近藤(2007)は「事実上移民受け入れ国になっている現状に合致させたばかりでなく、労働市場の限定的開放などによって未来に向けて一步を踏み出す内容」であり「戦後ドイツの憲政史の中でも画期的な意義を有する³⁴⁾」としている。しかし、成立過程で与野党間の妥協によって成立したため、ポイント制の導入が見送られた等、不十分な内容となったとの指摘もある³⁵⁾。

失業者対策としてのハルツ改革は、2002年ハルツ委員会報告書に始まり、2003年ハルツⅠ法、ハルツⅡ法から、2004年ハルツ法Ⅲ法、2005年ハルツ法Ⅳ法まで続く。羽森(2017)は、ハルツ改革の考え方は、①労働市場サービスと政策の効率性及び効果の増強、②失業者の労働市場への編入、③労働市場の規制緩和による雇用需要の喚起の3点にあるとまとめている³⁶⁾。ハルツ改革は、すべての失業者を対象としていたが、失業率の高さ、帰国せずに「失業扶助」や「社会扶助」を受け取る外国人への反発等を考えると、外国人の社会保障への依存傾向の対応策としての意味が大きかったと考えられる。

2006年には、統合サミットが開催された。統合サミットは、連邦、州政府や教会、社会团体だけでなく、移民団体も参加し、市民の社会統合について交渉を通じた合意形成を目指すものである。統合サミットの結論としては、具体的措置が必要なテーマが6つ設定され、それぞれについて作業部会を設置することが決められた³⁷⁾。近藤(2007)は、統合サミットに移民が政策対象ではなく、政策主体として参画した点で大きな進歩であると評価している³⁸⁾。これに対し、矢野(2010)は「政策対象から政策主体へのパラダイム変換は実はまだ開かれてはいない」と否定する立場をとる³⁹⁾。

統合サミットの結論を受けて策定された「国民統合計画(Der Nationale Integrationsplan)」は、上述の6つのテーマに加えて、文化教育やスポーツを通じた統合、メディアの役割など、統合についてより具体的な方向性を示すものになっている⁴⁰⁾。渡會(2012)は「国民統合計画」の特徴を①移民による自助努力の強調と②地方自治体の役割の強調にまとめている⁴¹⁾。前者の特徴は、統合

コースへの参加の義務化、後者は「社会的都市(Soziale Stadt)プログラム」における自治体の役割など、具体的な政策に反映されている。

2.2 統合コース

統合コースはドイツ移民統合政策の根幹をなすものであり、移民にドイツ語、文化、歴史、法律に関する知識を提供し、市民としてドイツ経済社会で生きることを可能にすることが目的である。

2005年移民法に含まれる滞在法(Gesetz über den Aufenthalt)において、長期滞在者を対象とする統合コースの実施が定められた。当時、統合コースの中身は、ドイツ語講座600時間と、30時間のオリエンテーション(法律、文化、歴史等)であったが、現在の統合コースは、ドイツ語600時間、オリエンテーション100時間である。統合コース修了者は、「移民のためのドイツ語試験(Deutsch-Test für Zuwanderer, 以下DTZ)」を受けることになっており、「ヨーロッパ言語共通参照レベルB1」が目標水準となっている。

統合コースへの参加者は、「参加が義務付けられた人(滞在法§44a)」と「参加する権利を有する人(滞在法§44)」に分類される。前者は、基本レベルのドイツ語ができない長期滞在者、失業手当Ⅱ・社会手当受給者、庇護申請者給付受給者と当局から義務付けられた人が含まれる。後者に含まれるのは、上記以外の在留者である。

失業手当Ⅱ・社会手当や庇護申請者給付を受け取っている人は、適当な理由なく統合コースへの参加を拒否すると給付の減額や停止といった措置を受けることになる。

統合コースへの参加を義務付けることは、文化的同化政策だという批判がある一方で、石川(2012)は、「全体としては、幅広い分野から『ドイツ社会』の理解を促進する内容であり、社会的・経済的セグリゲーションを防止する意図で構成されている」と評価している⁴²⁾。

ここで問題となっているのは、オリエンテーションコースで教えられる「ドイツの文化、歴史」であろう。ドイツでは、移民統合政策の推進と並行して「ドイツの主導文化」に関する議論が行われてきた⁴³⁾。ドイツは民族国家であり、独自の歴史、文化を有してきた。その歴史、文化は、「移民国である」ことを認めたからといって変化するものではないという意識が根底にある。

連邦移民・難民庁の業務統計によると、2020年までに統合コースの対象者となったのは3,398,460人で、そのうち約7割の2,435,902人が統合コースに参加している⁴⁴⁾。

コース修了後のDTZの結果は、2015年以降B1水準の割合が低下しており、2020年は約半数がB1に到達できていない。受験者の種類別にB1達成者の割合を見ると、「失業給付Ⅱや難民給付を受給していて統合コース

の受講を義務付けられた人」の割合が約 36～44%と受験者全体よりも低い結果となっている。これは、小林 (2009) が指摘するように「ドイツ語習得という本来の目的ではなく、統合コースへの参加自体が目的化し」ていることを裏付けるデータといえる⁴⁵⁾。

2.3 「社会的都市プログラム」

「社会的都市プログラム」はドイツ政府が 1999 年から推進している都市再開発プログラムの名称である。このプログラムの目標の 1 つが「移民の社会的・経済的セグリゲーションを解消し⁴⁶⁾、社会統合を促進すること」である⁴⁷⁾。

プログラム創設当初は、社会住宅などのハード面への支出に限られ、都市政策としての意味合いが強かったが、現在では、地域の雇用創出など、ソフト面の活動も対象となっている。このような経緯から、都市政策として分析する論文が多い一方で、移民の社会統合という側面からも注目されている⁴⁸⁾。

社会的都市プログラムは、市民参加が前提となっており、「事業者会議」や「住民協議会」といった住民が参加する場で地域独自の取り組みが計画されている⁴⁹⁾。それを自治体が支援し、州、連邦政府、EU が資金的に支援する構図となっている⁵⁰⁾。

連邦政府の支援対象は 2007 年までは建築投資だけであったが、2007 年以降は地域経済や雇用政策、青年および教育政策、統合のための追加措置へと拡大された。年間予算も 2007 年に、7,000 万ユーロから 1 億 1,000 万ユーロへと増額された。2020 年からは、「社会的結束 (Sozialer Zusammenhalt)」と名称を変えて継続している⁵¹⁾。2020 年度に連邦政府は、528 プログラムに対して合計約 1 億 8,000 万ユーロの資金援助を行っている。

これとは別に、2007 年から 2013 年には EU の欧州社会基金 (ESF) から 1 億 6,400 万ユーロが拠出された。EU の支援対象は、「①地区の教育環境の向上とそれによる雇用機会の改善、②長期失業者と若者、特に移民の背景を持つ人の労働市場への統合、③地域経済および労働市場の強化と経済アクターの結合強化」となっており、こちらも移民の社会統合としての機能が期待されている⁵²⁾。

社会的都市プログラムの注目すべき点は、移民をドイツ社会に統合するだけでなく、ドイツ最大級のモスクに交流センターを設けるなど、移民文化の理解につながるような活動が含まれていることである。これまで、多文化主義の弊害だと考えられてきた閉鎖的な移民コミュニティを地域資源として活用する視点を生み出す。この社会的都市プログラムの意義について、石川 (2012) は「国家やその制度、あるいはエスニシティや既存のコミュニティといった先験的に理解される紐帯」ではなく「居住を基盤として多様性を織り込みながら」新たな関

係を構築していくと評価している⁵³⁾。

このように、第 3 期に入ると、社会の実態に合わせるように移民統合政策が矢継ぎ早に実行されてきた。特に、国籍法改正は、民族国家であったドイツにとって、国家の在り方を変えるような大きな意味を持っていたと考えられる。一方で、統合コースの受講を義務付けたり、帰化要件に「帰化テスト」を設けるなど、移民側の自助努力、ドイツ社会への同化を求めている側面も無視できない。

次の項では、移民の社会統合について、Hartmann and Gerteis (2005) の分類を用いながら、ドイツが目指す統合の在り方を分析する。

3. 社会統合は何を意味するのか

移民の社会統合は 21 世紀のヨーロッパにおいて最も重要な政策課題の 1 つであり、最も議論されているテーマである。しかし、「社会統合」が何を指しているのか、その最終目標が何なのか、について明確な答えは未だ出ていない。本節では、統合の定義に関する議論を整理してみたい。移民の社会統合に関して議論されてきたのが「いかに移民を社会に統合するのか」という、社会統合の在り方である。

永吉 (2020) は、伝統的移民国であるアメリカとカナダの社会統合を「人種のつぼ＝同化主義」と「モザイクモデル＝多文化主義」と整理したうえで、21 世紀に入ってから「市民的統合 (civic integration)」が主流になってきたと指摘している。

「同化主義」は、様々な集団が社会に溶け込むことで、社会統合が達成されるという思想である。しかし、「あまりにも異質な人たちの増加が同化を困難にすることや、マイノリティ文化を蔑ろにすることへの批判が高まった⁵⁴⁾。その後、それぞれの集団の文化を尊重する「多文化主義」が注目されるようになり、イギリスをはじめ多くのヨーロッパ諸国で多文化主義が採用された。しかし、あまりにも多文化主義を推し進めた結果、移民の民族回帰、社会分断を引き起こしてしまい、2000 年代に入って「多文化主義は失敗した」と叫ばれるようになる⁵⁵⁾。

そして、現在主流となっている「市民的統合」は、移民が受け入れ国の言語、文化、法律等の知識を身に付け、「自由民主的価値」を有する市民となることを期待するものである⁵⁶⁾。「市民的統合」を政策として最初に行なったのはオランダであり、言語教育を含む「統合コース」が市民的統合の代表的な政策である。

ただし、「市民的統合」と「多文化主義」は二者択一ではなく、「市民的統合」によって共有される「自由民主的価値」が「多文化主義」には欠かせないと理解される⁵⁷⁾。

以上の永吉 (2020) とは少し違う立場で移民の社会

統合を整理しているのが、Hartmann and Gerteis (2005)である⁵⁸⁾。Hartmann and Gerteis (2005)は、「同化主義」と「多文化主義」の2項対立という図式は、論争を生みやすく危険だとし、社会統合を4つに分類して、一括りで論じられることの多い多文化主義をより細かく整理している。

Hartmann and Gerteis (2005)は「連帯の基礎」が個人 (individuals) か集団 (groups) かという違い (横軸)に加え、「結束の基礎」が文化や歴史のような「本質的な道徳的絆 (Substantive Moral Bonds)」によるものか、法律のような「手続き的規範 (Procedural Norms)」によるものかという違い (縦軸) で社会統合を分類している (図1)⁵⁹⁾。

「同化主義 (Assimilationism)」は、個人を連帯の基礎とし、結束の基礎を道徳的絆に置く。これは、外部との境界 (誰がその国に所属しているのか) を明確に持った社会統合であり、21世紀に入るまでのドイツで採用されていたように、民族共同体への編入が求められる。この社会統合の形では、個人の差異を取り除くことで社会への編入を達成しようとするため、内部集団が弱体化、あるいは存在しない⁶⁰⁾。

「コスモポリタニズム (Cosmopolitanism)」は、個人を連帯の基礎とするのは同化主義と同じであるが、手続き的規範に結束の基礎を置く。そのため、民族共同体の

ような、外部との明確な境界がなく、差異による対立が最も少ない包括的な社会統合の形である。

上記2つは異なり、集団に連帯の基礎を置くのが、「断片化された多元主義 (Fragmented Pluralism)」と「相互作用多元主義 (Interactive Pluralism)」である。

「断片化された多元主義」は、手続き的規範を結束の基礎とするのが特徴である。つまり、法律を遵守することだけが求められ、国の文化や歴史を理解することは求められない。そして、内部集団 (宗教、民族等) に連帯の基礎が置かれるため、集団の権利が法律によって約束される。結果として、各人の関心は、国ではなく、内部集団の内側に向けられるようになり、内部集団の結束がより強固になる。つまり、国家の境界が曖昧になる一方で、内部集団の境界が強調され、認識されるようになる。

「同化主義」と「断片化された多元主義」は、明確な境界を1つだけ持つ点で共通している。「同化主義」において外部との境界となっていた国家は、「断片化された多元主義」では内部集団に取って代わられる。これについて、Hartmann and Gerteis (2005)は、「意味のある共有された価値のコンセンサスがなければ、(内と外を) 区別できる文化的基準がなく、社会の限界がどこにあるのかを明示できない (筆者訳、括弧内は筆者補記)」と指摘している⁶¹⁾。

他方、「相互作用多元主義」は、結束の基礎を道徳的絆

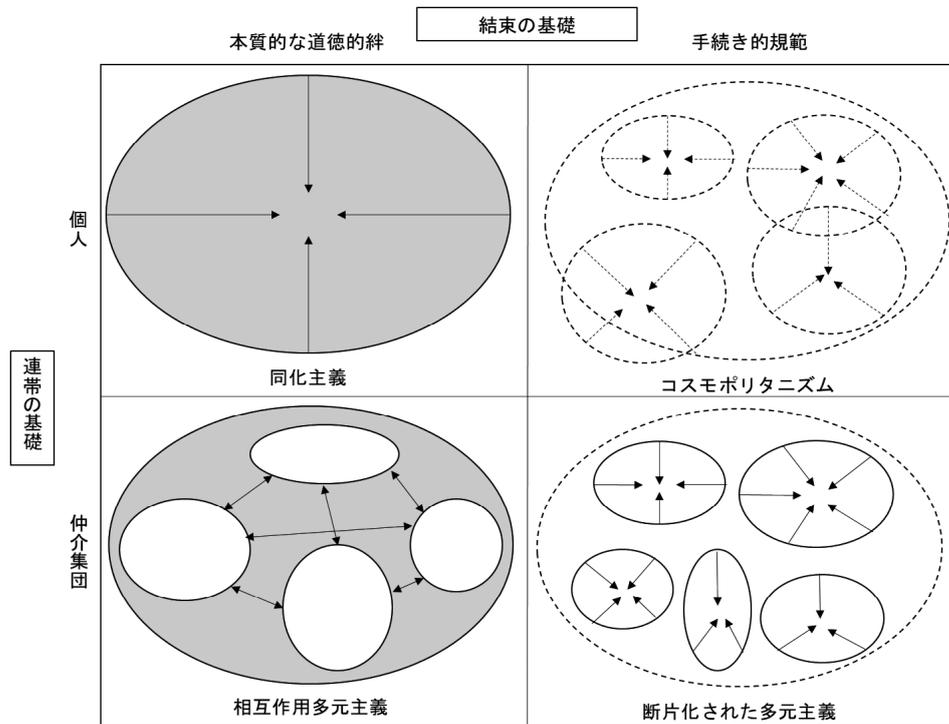


図1 社会統合の4分割

(出典) Hartmann and Gerteis (2005) p.224-225 (筆者訳)

に置くため、国家とその外部との境界を明確に有する。また、連帯の基礎を集団に置くため、内部集団の結束も強固なものになる。ただし、国の文化や歴史への理解が求められるので、個人の関心が集団の内側ではなく、集団の外側に向けられるのが大きな特徴である。

道徳的絆に置くのは「同化主義」と同じであるが、「同化主義」が道徳的絆を「在る」もの (something that “is”) とする一方で、「相互作用多元主義」では、集団間の相互作用によって現れるものと定義づける⁶²⁾。

この枠組みでドイツの移民統合政策を検討してみると、上述のように21世紀に入るまでは、「同化主義」が主流であった。それは、国籍法のように、外部との境界（ドイツ国籍を有しているかどうか）を明確に持ち、「統合という名の同化」が求められた⁶³⁾。しかし、当時の社会の実態としては、同化できずに周縁化された外国人が、民族や宗教を基盤とした閉鎖的な内部集団を形成するようになったように「断片化された多元主義」であった。

ドイツが民族国家として認識され「同化主義」が採用されていた頃は、「ドイツ人であること」がドイツに所属していることと同義であった。しかし、「断片化された多元主義」は、外部との境界が曖昧になる。ドイツ人という集団は全体ではなく、内部の1つの集団として認識されてしまう。その結果、「ドイツ人であること」とドイツに所属することは同義ではなくなった。

21世紀に入ってからは、「統合コース」を実施しており、引き続き「同化主義」に近い政策が主流となっている。一方で、統合サミットに移民団体が参加したように、移民コミュニティを単位として社会に組み込む「相互作用多元主義」の方向性もみられる。「同化主義」や「相互作用多元主義」は、文化を結合の基礎とするため、「同じ文化を共有する者」が全体社会となり、外部との境界が明確になる。つまり、その「共有される文化とは何か」という議論はあるものの、21世紀に入ってからの移民統合政策は「ドイツ社会とは何か」を再定義する過程といえる⁶⁴⁾。

では、「同化主義」と「相互作用多元主義」を同時に目指すことが可能なのか。ここで注目するのが、「社会統合の主体」である。「誰が主体となって社会統合を進めるのか」に注目してドイツの移民統合政策を分析してみたい。

まず、「同化主義」的政策である「統合コース」は、国家が主導して講座時間数や内容を決めている。また、民族国家の根幹をなしていた国籍法を決めるのも国家である。つまり、「同化主義」的社会統合の主体は国家であり、国単位で移民の社会統合が目指される。

一方で、「相互作用多元主義」の方向性が見られる統合サミットでは、「市民社会の強化」がテーマにあげられているように、国家とは別の次元における社会統合が

目指される。さらに、「社会的都市プログラム」は市民参加が前提とされていることから、地域社会が主体となって外国人の社会統合が目指されていることが分かる。

つまり、21世紀に入ってからのドイツの移民統合政策は、国単位では「同化主義」、地域単位で「相互作用多元主義」的社会統合が目指されているといえる。

むすびにかえて

ドイツは戦後、政策的に2国間協定にもとづいて外国人労働者を受け入れてきた。一時的滞在者として受け入れた外国人労働者は、企業のコスト削減という目的によって、法的地位の安定化が図られ、定住者へと変化した。滞在が長期化するだけでなく、家族の呼び寄せや移民第2第3世代の誕生など、外国人はドイツ社会に根付いていく。しかし、ドイツは「移民受け入れ国ではない」との主張を変えず、移民統合政策は採用されなかった。その結果、1980年代以降、ドイツ語が話せない外国人や、外国人の子どもが増加し、ドイツ社会と交わることのない移民の並行社会が社会問題として認識されるようになった。

そして、1998年の政権交代を契機に、連邦政府の政策は移民の社会統合が目指されるようになる。移民の社会統合は、労働市場への統合だけではなく、教育、市民社会、住宅など、社会のあらゆる側面から実施された。そして、ドイツの民族共同体の中心であった国籍法までもが改正され、移民をドイツ社会へ統合する努力がなされてきた。

Hartmann and Gerteis (2005) の社会統合に関する4分類をもとにドイツの移民統合政策を分析すると、1998年以前は、「同化主義」に近い政策が採用されていた。しかし、同化できなかった外国人が独自の閉鎖的コミュニティへと集中し、並行社会が存在していたことから、社会の実態としては、「断片化された多元主義」のような状況であった。

21世紀に入ってからの移民統合政策では、国単位では「同化主義」が目指される一方で、地域社会においては「相互作用多元主義」の側面もみられる。両者の共通点としては、道徳的絆を結束の基礎とするため、外部との境界を明確に有する点にある。つまり、移民統合政策を通じて「ドイツ社会とは何か」を再定義し、外部との境界を明確にする過程にあるといえる。

ドイツの経験から日本が学べることは、日本の外国人労働者の受け入れは、統合政策とセットで行われる必要があるということである。20世紀のドイツのように、長期的な統合の視点が欠けたまま、外国人労働者がなし崩し的に移民へと変わってしまうと、移民の社会統合は困難を極める。外国人労働者が移民へと変わり、並行社会

が顕在化する前に、外国人を日本社会に統合していく努力が必要である。

参考文献

- 1) Klaus J. Bade(2017): *Migration-Flucht-Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘. Erinnerungen und Beiträge*. Karlsruhe, Loeper Verlag. は、SPD・緑の党の連立政権下において、政策が統合政策へと大きく転換したと指摘している。
- 2) 外国人労働者から移民への変遷を扱った先行文献は、杉町真由美 (2000) :「戦後ドイツにおける外国人労働者政策の推移」『人間文化科学研究集録』pp.15-27, 近藤潤三 (2013) :『ドイツ移民問題の現代史: 移民国への道程』木鐸社, 安保裕美子 (2016) :「国籍法改正に関する仏独比較: 移民流入によるネーション理解の揺らぎをめぐって (2)」『横浜国際社会科学研究所』第20巻第4, 5, 6号 pp.315-332があげられる。両者とも1955年以降を3つの時期に分けて論じており、第1期から第2期への転換点がガストアルバイターの新規募集が停止された1973年という点は一致している。しかし、第2期から第3期への転換点が異なる。杉町 (2000) は、第3期への転換点を、初めて長期的な統合の概念が提唱された、1979年のキューン・メモ (Kühn Memorandum) としている。近藤 (2013), 安保 (2016) は、外国人法が改正された1990年までとしている。
- 3) 1990年の東西ドイツ統一以前の議論はすべて「旧西ドイツ」に関するものである。
- 4) 矢野久 (2010) :「労働移民の社会史: 戦後ドイツの経験」現代書館 p.29, 参照
- 5) 近藤 (2013) 前掲 p.131, 参照
- 6) 矢野 (2010) 前掲 p.61, 参照
- 7) 矢野 (2010) 前掲 p.75, 引用
- 8) Wolfgang Seifert (1995): *Die Mobilität der Migranten. Die berufliche, ökonomische und soziale Stellung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik*, Belrin, Ed. Sigma. S.166, 参照
- 9) Peter Kühne, (2000): 'The Federal Republic of Germany: Ambivalent Promotion of Immigrants' Interest.' In R. Penninx and J. Roosblad (Eds.) *Trade unions, immigration, and immigrants in Europe, 1960-1993: a comparative study of the attitudes and actions of trade unions in seven West European countries*. New York, Berghahn, pp.43-44, 参照
- 10) 中村圭介 (1988) :「西独における外国人労働者政策の展開」『日本労働協会雑誌』第30巻第8号 p.60, 参照
- 11) 近藤潤三 (2002) :『統一ドイツの外国人問題: 外来民問題の文脈で』木鐸社 p.60, 参照
- 12) 経済企画庁 (1967) 「年次世界経済報告 第2章海外諸国の経済動向 3. 西ドイツ」参照
<https://www5.cao.go.jp/keizai3/sekaikeizaiwp/wp-we67/wp-we67-01203.html> (最終閲覧 2022年1月6日)
- 13) 矢野 (2010) 前掲 p.25, 参照
- 14) 家族の呼び寄せについては、外国人労働者に可能な限り長く働いてもらいたいというドイツ企業側の要望によって、規制が緩和されてきた (矢野 (2010) 前掲 p.33, 参照)
- 15) 矢野 (2010) 前掲 p.35, 引用
- 16) 近藤 (2002) 前掲 p.60, 参照
- 17) 近藤 (2013) 前掲 p.142, 参照
- 18) 森田桐郎, 他 (1998) :「国際労働移動と外国人労働者」同文館 p.38, 参照
- 19) 無期限の滞在許可の申請の条件は、① (中断なしの) 5年間の適法な在住②特別労働許可を有していること③口語ドイツ語で意思疎通がとれること④しかるべき住居の確保⑤その子どもがドイツの義務教育を受けることの5つである (近藤 (2002) 前掲 p.70, 参照)。
- 20) 近藤 (2002) 前掲 p.71, 引用
- 21) Heinz Kühn (1979): *Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland-Memorandum des Beauftragten der Bundesregierung*,. Bonn p.2, 引用
- 22) Kühn (1979) 前掲 p.3, 参照
- 23) 矢野 (2010) 前掲 p.40, 参照
- 24) 伊藤亜希子 (2017) :「移民とドイツ社会をつなぐ教育支援: 異文化間教育の視点から」九州大学出版会 p.37, 参照
- 25) ブルーベイカー (2005) 『フランスとドイツの国籍とネーション: 国籍形成の比較歴史社会学』明石書店 p.16, 引用
- 26) 石川真作 (2012a) :『ドイツ在住トルコ系移民の文化と地域社会: 社会的統合に関する文化人類学的研究』立教大学出版会 (発売 有斐閣) p.147, 引用
- 27) 石川 (2012a) 前掲 p.62, 参照
- 28) 矢野 (2010) 前掲 p.43, 参照
- 29) 石川真作 (2012b) :「第5章『移民国家』ドイツの社会空間: 『並行社会』と『統合』の狭間で」, 石川真作, 渋谷努, 山本須美子; 編『周縁から照射する EU 社会: 移民・マイノリティとシティズンシップの人

- 類学』世界思想社, p.156, 参照
- 30) これ以前から, 地方自治体単位では社会統合を目的とした政策が実施されていたが, 本論文では連邦政府の政策に焦点を当てているため, 転換点は1998年の政権交代としている。地方自治体単位の移民統合政策については, 岡本奈穂子(2012):「フランクフルト市の移民統合政策:ドイツにおける自治体の挑戦:多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで」『移民政策研究』第4号, pp.97-113などがある。
- 31) 改正前は, 外国人の両親から生まれた子どもは, 原則23歳の誕生日までに国籍を選択しなければならなかった。しかし, 改正後は, 21歳の時点で, 8年以上ドイツに滞在したか, 6年以上ドイツの学校に通った場合, 国籍を選択しなくてもよくなった。(Der Spiegel 27.3.2014 Einigung der Großen Koalition: Deutschland vergibt mehr Doppelpässe (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/doppelpass-grosse-koalition-einig-bei-doppelterstaatsbuergerschaft-a-961155.html> 最終閲覧:2019年5月20日)
- 32) Unabhängigen Kommission “Zuwanderung” (2001): *Zuwanderung gestalten Integration fördern*, Berlin p.1, 参照。
- 33) 移民法成立の過程については近藤潤三(2007):『移民国としてのドイツ:社会統合と並行社会のゆくえ』木鐸社が詳しい。
- 34) 近藤(2007)前掲 p.152, 引用
- 35) 近藤(2007)前掲 p.152, 参照
- 36) 羽森直子(2017):「ドイツの労働市場改革の功罪」『流通科学大学—経済・情報・政策編』第26巻第1号 pp.61-78
- 37) ①統合講座の発展, ②ドイツ語習得の促進, ③良質な教育と職業教育の確保, ④女性の生活状況の改善, 男女平等, ⑤現場での統合の支援, ⑥市民社会の強化の6つのテーマが設定され, それぞれに作業部会が設置された(近藤(2007)前掲 p.195, 参照)。
- 38) 近藤(2007)前掲 p.170, 参照
- 39) 矢野(2010)前掲 p.247, 引用
- 40) Die Bundesregierung. (2007): *Der Nationale Integrationsplan*, Berlin
- 41) 度會知子(2012):「ドイツ地方自治体における『統合政策』の実践:ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに」『移民政策研究』第4号, pp.144-158 参照
- 42) 石川(2012a)前掲 p.68, 引用
- 43) 佐藤裕子(2021):「ドイツの主導文化論とホロコースト」『関西大学人権問題研究室紀要』第81巻, pp.11-27 参照。
- 44) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2020*, 2021
- 45) 小林薫(2009):「ドイツの移民政策における『統合の失敗』」『ヨーロッパ研究』第8巻, p.127, 引用。
- 46) セグリゲーションを解消するために6つの課題が挙げられている。①市民参加②地域経済の活性化③地区センター, 地区事務所の設置④社会, 文化, 教育, 余暇のインフラの整備⑤住宅の質の改善⑥生活環境への配慮(石川(2012a)前掲 p.5-12, 参照)
- 47) 石川(2012a)前掲 p.78, 引用
- 48) 都市政策として分析したものとしては, 新保奈穂美, 太田尚孝(2020):「ドイツ・ベルリン市における社会都市プログラムを通じたコミュニティガーデンへの行政支援」『都市計画論文集』第55巻第3号, pp.799-806などがあげられる。他方, 移民の社会統合としての分析は, Schulze-Böing, M., (2018) “Man muss sich Sisyphos als glücklichen Menschen vorstellen”: Ein Konzept für kommunale Integrationspolitik, *Stadtforschung und Statistik: Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 31 (2), pp.51-60 や, 田村穂(2023)「ドイツ『社会的都市プログラム』の移民政策としての成果」『移民政策学会』第15号, pp.128-145 があげられる。
- 49) 太田尚孝, 大村謙二郎, 有田智一, 藤井さやか(2006):「旧東独都市における総合的市街地再生の試み,」『都市住宅学』第55号, pp.60-61 参照
- 50) 山本健兒(2007):「ドイツの都市政策における『社会的都市プログラム』の意義」『人文地理』第59巻第3号 p.213, 参照
- 51) これ以降, 特に断りがない場合, 「社会的結束プログラム」と「社会的都市プログラム」を合わせて「社会的プログラム」と呼ぶ。
- 52) 石川(2012a)前掲 p.79, 引用
- 53) 石川(2012a)前掲 p.93, 引用
- 54) 永吉希久子(2020):『移民と日本社会:データで読み解く実態と将来像』中公新書 p.175, 引用
- 55) 永吉(2020)前掲 p.174-184, 参照
- 56) Sara Wallace Goodman (2010): ‘Integration Requirements for Integration’s Sake? Identifying, Categorising and Comparing Civic Integration policies’, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.36, No.5, p.754, 参照
- 57) 永吉(2020)前掲 p.191-192, 参照
- 58) Hartmann D. and J. Gerteis (2005): ‘Dealing with Diversity: Mapping Multiculturalism in

Sociological Terms.’ *Sociological Theory*, 23(2), pp.218-240

- 59) この4分類のうち、「同化主義」以外の3分類が「多文化主義」であり (Hartmann and Gerteis (2005) 前掲 p.224, 参照), 安達智史 (2013): 『リベラル・ナショナリズムと多文化主義: イギリスの社会統合とムスリム』勁草書房, これまでの多文化主義への批判の多くが, 「コスモポリタニズム」や「断片化された多元主義」に向けられていると指摘している。
- 60) ただし, 公共圏に出てこない限り, 私圏における宗教上の慣習等は見過ごされる (Alexander, J. (2001): ‘Theorizing the “Modes of Incorporation”:

Assimilation, Hyphenation, and Multiculturalism as Varieties of Civil Participation.’, *Sociological Theory* Vol.19(3), p.241, 参照)。

- 61) Hartmann and Gerteis (2005) 前掲 p.230, 引用
 62) Hartmann and Gerteis (2005) 前掲 p.232, 参照
 63) 伊藤 (2017) 前掲 p.37, 引用
 64) 石川 (2012a) は, 「社会的都市プログラム」について「地域を再生する事業であるとともに, 移民国となったドイツが多様性を織り込んだ新しい『社会』の構築に向かおうとするプロセスでもある」と評価している (石川 (2012a) 前掲 p.93-94, 引用)。



The Post-War Transformation of Germany, an “Ethnic Nation” to “Immigration Nation” — Examining the Trajectory of Multiculturalism through Societal and Policy Changes —

Minoru Tamura

Summary

Following World War II, Germany welcomed a substantial influx of foreign workers. However, the acknowledgment of Germany as an “immigration country” did not materialize until the 21st century. Throughout this period, the country refrained from implementing comprehensive immigration integration policies, resulting in a surge of foreign individuals with limited understanding of the German language. This led to the emergence of “parallel societies” where immigrants clustered, posing a significant societal challenge. This article delves into Germany’s trajectory from accepting foreign workers to its status, elucidating the societal shifts and policy evolutions that paved the way for the adoption of contemporary immigration integration policies. In the 21st century, a holistic examination of “immigration policy” and “immigration integration policy” is provided, with a particular focus on pivotal strategies like the “Integration Course” and the “Social City Program.” Employing a framework comprising four categories of social integration, the article critically assesses Germany’s aspirations through immigration integration policies, portraying the metamorphosis from an “ethnic nation” to an “immigration country.” The complexities and challenges inherent in this transformative process are thoroughly explicated. The analysis underscores Germany’s commitment to shaping a society characterized by social cohesion and inclusivity, shedding light on the multifaceted dimensions of the transition. The article aims to provide a comprehensive understanding of Germany’s journey, offering insights into the motivations and implications behind the transformation into an “immigration country” and the concurrent challenges faced in achieving societal integration.

Keywords: Immigration Integration Policy, Social City Program, Integration Course, Multiculturalism