

ドイツの移民政策における「統合の失敗」

小林薫

はじめに

2008年5月、日本とインドネシアの政府間で経済連携協定(EPA)が発効し、8月7日、日本で看護師や介護士になることを目指す205人のインドネシア人が来日した。国家政策として外国人労働者を本格的に受け入れるのはこれが初めてとなった。

これは過去10年の政財界の動きに表れている。1999年7月に閣議決定された「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」は、専門職、熟練労働に就く外国人労働者を積極的に受け入れていくという内容であった¹。また、2004年4月には日本経団連が、「外国人受け入れ問題に関する提言」を発表し、その中で外国人研修生制度を見直すことで本格的な外国人労働者導入に言及している。そして、移民や外国人労働者に関するシンポジウムが政府主導で開催されている²ことから、日本政府の関心の高さが伺われる³。

このようなシンポジウムが行われる際には、必ずと言ってもいいほどドイツの移住法⁴(Zuwanderungsgesetz)と言語や文化の習得を目標とする統合コース(Integrationskurs)が言及され、ドイツの移民政策の専門家が国内外から招かれている。現在でも移民国家か否かの議論に結論が出ていない⁵ドイツが移民政策を初めて導入したことに日本の有識者が注目しているのである。

しかし、移住法が施行された2005年には、移住法の目玉であった統合コースの問題点について早くも指摘されており、「統合の失敗」として悲観的な認識が共有され始める。したがって、ドイツの移民政策は日本の有識者に注目されるほどには、ドイツ国内で評価されているとは言えないのが現状である⁶。

本稿では、ドイツの移民政策導入の背景、概要を示した上で、ドイツで批判されている「統合の失敗」とは何かを論じる。

ドイツにおける移民政策の議論

ドイツの移民政策である移住法は98年の政権交代に始まる。2000年に連邦政府が総合言語構想(das Gesamtsprachkonzept)を発表⁷し、同年9月12日にオットー・シリリー(Otto Schily)内相(当時)が独立移住委員会⁸(Unabhängige Kommission Zuwanderung, 以下、移住委員会)を設置し、移住法を立法化するために21人の有識者を集めた⁹。当初は、外国人の入国基準に年齢、学歴、職歴、語学力を得点化してポイント換算するポイント制¹⁰を導入することで、有能な外国人労働者を積極的に受け入れていく議論がされていた。しかし、ポイント制導入はドイツが移民国家であることを認める意味を持つとして保守派の反発があった。また、2001年9月の同時多発テロ発生で、移民に対する世論の不信感が高まったこともあり、ポイント制を廃し、保守派に配

慮することで移住法は成立した。

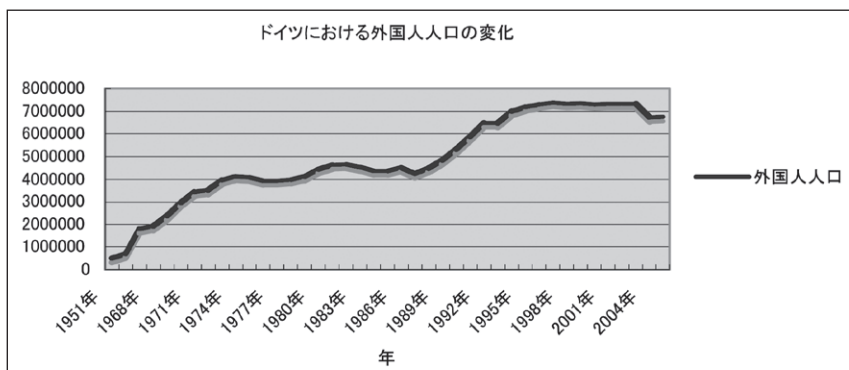
移住法はドイツ初の移民政策であったという意味では歴史的転換という大きな意味を持っていた。しかし、その成立に際して政治的な駆け引きや譲歩が伴ったことで当初から政策に対する悲観的な評価が上がっていた¹¹。

移民政策の導入

ドイツで移民政策の必要性が唱えられた背景について、①90年代の不況と移民、難民の流入、②98年SPD／緑の党政権成立、③同時多発テロ、の三つの時期に着目することができる。

① 90年代の不況と移民、難民の流入

1950年代に始まった西ドイツの「奇跡的経済復興（Wirtschaftswunder）」は深刻な労働者不足を引き起こした。これを補うために「ガストアルバイター（Gastarbeiter¹²）」と呼ばれる外国人労働者を募集した¹³。ドイツ語Gastが客を意味することから長期滞在をしない人という意味が込められている¹⁴ように、当初は出稼ぎ労働者として受入れられていた。1973年のオイルショックで「ガストアルバイター」は募集停止¹⁵されるが、彼らは母国にいる家族をドイツに呼び寄せ始め、1972年に約353万だった外国人人口は1973年に約400万人、1974年には約413万人に増加する。この間、ドイツ政府は「ガストアルバイター」の自主的帰国支援政策¹⁶を行うが効果はほとんどなく、外国人人口はその後増加を続ける。1980年に約450万人に達した後は横ばい状態が続き、その後1989年には約485万人、1990年の約534万人となった。そして、現在ではドイツの総人口の約1割弱である約730万人を占めている。



Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migration, Asyl und Integration in Zahlen*, August 2006 S.79. より作成

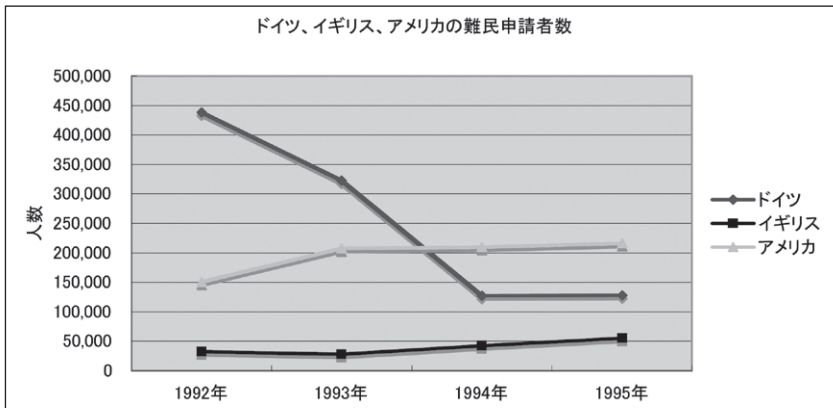
このような外国人人口の増加にも関わらず、90年以前には大きな社会問題とされ

てこなかったのは、彼らが経済的に自立しており、比較的、社会に統合されていると見なされていたことが主な理由である。70年代後半から80年代前半には、外国人労働者はドイツ人よりも劣悪な労働環境のもと低賃金で働いている問題が指摘されていた¹⁷。しかし、1985年当時の失業率はドイツ人が9.3%に対し外国人労働者が13.9%¹⁸というように、現在のような二倍以上の開きはなかったことから、彼らは経済的に比較的自立しているとされた。

しかし、1989年に始まる旧共産圏の崩壊、旧東ドイツを吸収する形でのドイツ統一は予想以上の財政負担となり、ドイツ経済は悪化し、失業率は上がる。ドイツ人の失業者も増えたが、外国人の失業率はその二倍とも三倍とも言われる¹⁹。ただでも困窮する経済状況の中、多くの外国人が失業手当や生活保護などの社会保障制度に依存していること、失業した外国人が日中から路上で目につく存在になったことはドイツ人の心情を逆撫でた。このようなドイツの経済悪化の中で、外国人に対する反感に更なる追い打ちをかけたのは難民の大量流入であった。

戦後、ドイツは多くの難民を受け入れてきたが、冷戦中は国境を越える人や難民申請者は少なかった。それが1989年に起きたベルリンの壁崩壊で一変し、ドイツに大量の難民が流入することになった。ドイツは旧共産圏に接しており、東欧諸国に地域紛争が多発したという要因から89年から91年にかけて難民申請者が急増し、92年には40万人を超えた。

このようにホスト社会の受け入れ能力を超えるほどの移民、難民流入は社会を混乱させた。この難民流入を阻止する目的で、1993年7月1日に基本法16条が改正され、基本法16条「政治的に迫害された者は庇護権を有する」にa項「安全な第三国を経由してドイツに入国した者にはこの条文を適用しない」ことが加えられた²⁰。しかし、ドイツの周辺国は内戦状態でも無政府状態でも独裁国家でもないため、空路かつ直行便で入国する以外は難民とは見なされなくなったのである。したがって、ドイツで難民申請を行うことが事実上不可能になり、1993年以降の難民申請者数の激減につながっている。



UNHCR Statistic²¹より作成

このように基本法16条改正で難民申請者を減少させることには成功した²²が、難民を社会がどう受け入れるかについての具体的施策はなかった。そのような理由もあり、92年から93年にかけて外国人襲撃が頻発し、ドイツ統一から2001年までの約10年間に100人以上の外国人がネオナチ等の襲撃で命を落としている²³。大量の移民、難民の流入で国内に外国人が溢れたことは、経済的に逼迫するドイツ社会の脅威と映ったことは否定できない。しかし、暴力による外国人排斥事件の頻発は、ドイツ社会で波紋を広げることになった。そして、外国人をいかに社会で受け入れていくかについての世論が高まる契機となったが、98年の政権交代までに移民政策が具体的に動くことはなかった。

1991年から2000年までの外国人排斥事件(犠牲者数ではなく件数)

	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
殺人	3	4	2	0	0	0	0	0	1	1
殺人未遂	0	28	18	8	8	11	8	10	11	9
傷害	236	576	727	494	372	307	406	384	386	569
放火	335	608	287	81	37	27	26	23	29	34
その他犯罪	1852	5120	5687	2908	2051	1887	2513	2228	1856	N.A.
合計	2426	6336	6721	3491	2468	2232	2953	2644	2283	3594

Daten und Fakten zur Ausländersituation, *Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen*, 2002,S.59.より作成

② 98年SPD／緑の党政権成立

ドイツで移民政策が最初に唱えられたのは70年代後半である²⁴。しかし、外国人問題が選挙に利用されることはあっても、移民政策が包括的に議論されることはなかった。また、90年代に入ってから、移住法成立を牽引したSPDですら政党の支持母体が労働組合であることを理由に、当初は移民政策に消極的であった²⁵。

しかし90年代半ば、平均して10%を超える高い失業率が毎年続いているにも関わらず、移民労働力への依存は強まっていた。サービス業の中でも特に看護、介護、清掃業などいわゆる3K労働には、94年は9万3000人の外国人労働者が従事していたが、99年には12万7000人にまで増えており、全体の四分の一を外国人労働者が占めるまでになっている²⁶。2001年には東欧諸国から介護労働者受け入れ制度を発足させていることから、移民労働者を必要としていたことがわかる。このように移民政策導入の背景には、特定業種に移民労働力が必要であったことが挙げられる。

当初、移民労働者受け入れに消極的であったSPDであったが、技能労働者不足が深刻化しているという財界からの声を受け、2000年2月、シュレーダー首相(当時)がグリーンカード制によるIT技能労働者の受け入れを提唱する。そして同年5月に政令制定、8月に開始²⁷というように異例の早さでの対応であった。また、翌月2000年9月に移住委員会を発足させ、本格的な移民政策に着手している。その移住委員会は「ドイツ

は移民を必要としている。ドイツへの移民のコントロールし、移住した人々を統合することは、今後数十年の最も重要な政治課題になるであろう²⁸」と述べている。したがって、既存の移民をいかに労働市場に取り入れていくかだけではなく、新たな移民労働者を視野に入れていることがわかる。移民政策導入の背景には、人的資源の確保によって国際競争力をつけたい財界への政治的、経済的な配慮があったことも重要な点である。

③ 同時多発テロ

2000年9月の移住委員会で移民政策の具体的な議論が始まり、2001年7月にその内容が発表されたが、その直後に同時多発テロ発生した。これが移民政策の内容に影響を与える契機となった。

欧州各国には戦後、外国人労働者とその家族、留学生、難民というように多くのイスラム系住民が生活しており、西ヨーロッパ諸国には平均して全人口の5%前後のイスラム系住民が暮らしている²⁹。テロ以前から、宗教的、文化的相違に基づく移民への嫌悪や偏見が存在していたが、同時多発テロ発生により「イスラーム・フォビア³⁰」となって、イスラム系住民への反感や不信感が表面化した。また、同時多発テロの計画や準備段階で欧州諸国にテロリストのネットワークが存在していたことが明らかになり、欧州各国民に不安や脅威を与えた。ドイツも例に漏れず、ドイツに留学経験のある元学生が同時多発テロ実行犯の一人であったこと、そして彼がドイツ留学中に過激なイスラム主義に傾倒していったことは社会に大きな衝撃を与えた³¹。

このように、ホスト社会はイスラム系住民への差別と偏見を増大させる一方で移民は宗教や同胞社会に安全や居心地良さを求めてホスト社会に背を向け始める。ホスト社会と移民がお互いに心理的、物理的に距離を置くことが、「統合の失敗」の悪循環とつながる。

連邦内務省は、「2001年9月11日の後—テロへの対策(Nach dem 11.September 2001 Maßnahmen gegen den Terror)」を2004年に発表している。その中で、イスラム系移民青少年のホスト社会への統合問題を宗教的観点や暴力行為に着目して研究する必要性を挙げ、イスラム過激主義と移民統合に言及している³²。また、2005年施行の移住法の要点が、①労働移民の受け入れ、②難民保護、③社会的統合政策の推進、④治安対策³³、であることから、外国人をテロリズムや治安問題と結びつけていることがわかる。このように、同時多発テロ以降、移民政策は治安維持の色を帯びていったことが重要な点である。

機能しない「統合コース」

2005年1月1日に移住法が施行され、ドイツ語能力が不十分な移民は統合コース参加の義務を負うことが定められた³⁴。統合コースによって、ドイツ社会で自立的に生きていくために必要最低限のドイツ語能力を移民が身につけることで、それによって職業的、社会的、経済的、文化的機会平等を得ることができるとされる³⁵。それによってホスト社会からの周縁化、孤立化を防ぐ目的がある。

統合コースはドイツ語コース(Deutschkurs)とオリエンテーションコース(Orientierungskurs)の二部構成で、それぞれ600時間、30時間である³⁶。ドイツ語コースでの言語習得が統合コースの大きな柱をなすが、ドイツ語コース修了後に実施されるオリエンテーションコースもドイツの法律、歴史、文化、価値規範を習得するための重要なカリキュラムである³⁷。2006年12月31日現在、全国1851のVHS(Volkshochschule、以下、市民大学)、地域施設、語学学校等が統合コース実施の認可³⁸を受け、5800カ所を超える場所で統合コースが開講されている³⁹。

統合コースの構造

統合コース = ドイツ語コース(600時間) + オリエンテーションコース(30時間)

ドイツ語コース

- * ドイツ語コースは100時間ずつの六段階(A1.1, A1.2, A2.1, A.2.2, B1.1, B1.2)
- * 学習速度はフルタイムコースかパートタイムコースでの参加、コースの切り替えは可能
- * ドイツ語コースでは講師の監督下で職業訓練が可能(ただし、授業にカウントされない)

オリエンテーションコース

- * 法秩序、歴史、文化等を学ぶ

統合コースのコンセプト

- * それぞれの受講者の目標レベルに合わせる

修了証明(統合コース政令17条)

- * ドイツ語コースは基礎統一試験ZD(Zertifikat Deutsch)取得
- * オリエンテーションコースは修了テストあり

2005年施行の統合コース⁴⁰

移住委員会の委員長を務めたリタ・ジュースムト(Rita Süßmuth)は、「ドイツの移民政策は国際的に注目を浴びているだけでなく、他の欧州諸国のモデルになるだろう⁴¹」と移住法施行直前の2004年秋に語り、ドイツの新しい移民政策に自信を見せていた。

しかし、統合コース開始直後から統合コースの不参加とドロップアウトの問題、統合コース修了者のドイツ語能力不足の問題が指摘される⁴²。2005年は60783名に統合コースが義務づけられていたが、実際に参加したのは32596名であった⁴³。したがって2005年だけで既に約3万人の不参加者を出している。また、2005年と2006年両年の総参加者数35万9047人のうち、約三割に当たる10万7879人しか統合コースを修了していない⁴⁴。

この統合コースの不参加者と未修了者の問題は2006年7月の連邦議会で議題となり、エドムント・シュトイバー(Edmund Stoiber)ら一部の保守系政治家は、これらの不参加者と未修了者への制裁論を唱えるほど議論が白熱した⁴⁵。

*Befriedigend minus*⁴⁶ 「成績“良マイナス”」

*Ein knappes Ausreichend*⁴⁷ 「かろうじて“可”」

以上はベルリンの地方紙Der Tagesspiegelにおける統合コース参加者と修了者のドイツ語能力に関する記事の見出しである。その中で、読み書きができない参加者が多くことで授業そのものが成立していないこと、また、統合コース修了者のドイツ語能力が十分でないことなど、統合コースの問題について書かれている。

2005年と2006年の二年間で、統合コース修了者10万7879人のうち6万8434人がドイツ語基礎統一試験ZDを受験し、4万8750人が合格している⁴⁸。これは、統合コース修了者の約6割しかドイツ語基礎統一試験ZDを受験しておらず、また受験者の約7割しかドイツ語基礎統一試験ZDに合格していないことを示している。

このような統合コースの不参加者、ドロップアウト者の問題、また統合コース修了者のドイツ語能力の低さは、「統合の失敗」としてメディアによって報じられ、移民政策に対する疑問や不信感が共有されていった。そしてついに、首相自らが移民政策に対し何らかの行動を示さないことには移民政策への批判が収まらなくなった。

その発端は2006年3月にベルリン市の移民集住地区ノイケルン(Neuköln)で起きたリュトリ基幹学校(Rütli-Schule)の問題である。全校生徒の約80%を移民子弟で占めていたリュトリ基幹学校では、教師が生徒に暴力を振るわれ、いつでも助けを求めることができるように教師が携帯電話を手放せないほどに学校崩壊が進んでいた。このような校内暴力の結果、これ以上は教育を継続することは困難であるとして、リュトリ基幹学校教師全員の連名で学校廃校の要望書をベルリン市教育長に送付した⁴⁹。

この事件はドイツ全国に衝撃を与えた一方で、このような学校崩壊はリュトリ基幹学校だけの問題ではなく、ドイツ全国の移民子弟を多く抱える学校では多く見られる問題であるとして、学業不振、校内暴力、学校崩壊と移民子弟の問題を結びつける報道が連日続いた。

その一連の報道の翌月4月、メルケル首相本人が統合サミット(Integrations-Gipfels)を3ヶ月後の7月に実施することを決断している⁵⁰。これは政府の統合政策に対する不信感がこれ以上拡大することを牽制する目的があった。その統合サミットでは、移民統合の改善のために1年後の2007年7月までに国家統合計画(Nationaler Integrationsplan)策定⁵¹と第二回統合サミットが行われることも発表された⁵²。政府は移民政策実施に際し、長い年月と巨額の資金を投入してきた。しかし、改善策を出さざるを得ないほどに移民政策への不信感が高まり、「統合の失敗」という認識の拡大が収まらないことを統合サミット開催自体が示している。

「統合の失敗」とは？

目に見える形で移民統合の効果が表れていないことに対し、「統合の失敗」としてテレビや新聞などのメディアでは連日のように報じられている。しかし、「統合の失敗」とは何かについて論じられることはほとんど皆無である。「統合の失敗」と広く認識されているが、大きく分けて、①統合コースの失敗、②「統合の失敗」というドイツ社会の意識、が混同されている。そこで次に「統合の失敗」を二つに分けてその問題点を論じる。

① 統合コースの失敗

統合コースの不参加者やドロップアウト者を多数出していること、統合コース修了者にドイツ語能力不足の問題があることは事実である。しかし、参加者に全面的に非があるとするのはではなく、原因が分析されるべきである。

統合コースをドロップアウトした理由(複数回答可)

理 由	人数	%
妊娠	673	70.5%
就業	653	68.4%
心理的もしくは健康上の問題	479	50.2%
子どもの世話	377	39.5%
モチベーションの低下	373	39.1%
統合コースのレベル(低過ぎる、もしくは高過ぎる)	272	28.5%
母国への帰国	210	22.0%
参加時間の不都合	162	17.0%
親族の病気	158	16.6%
その他	119	12.5%
合 計	954	

Bundesministerium des Innern, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Dezember 2006, S.52.

以上の表は、統合コースをドロップアウトした理由を統合コース提供機関が独自に集めたものである⁵³。ドロップアウトは「サボり」の問題と認識されているのが実情である。しかし、実際には妊娠、就業など不可抗力な理由が上位二位を占めているのが分かる。また、その「サボり」に該当するのが、ドロップアウト理由の約四割を占めるモチベーションの低下であろう。

しかし、「60歳過ぎの今からドイツ語を学んでも仕方ない⁵⁴」、「新しい法律でドイツ語を学ぶことになったらしい⁵⁵」、「時間の無駄⁵⁶」、「参加するように言われた上に有料の理由が分からない⁵⁷」などの意見は参加者の中からは少なくない。また、

「ジョブセンター(職業安定所)に言われて来た⁵⁸」という声もある。特に失業手当や生活保護の受給者の手続きには、統合コースの参加証や修了証が必要な書類となる。したがって、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がちであることは否定できない⁵⁹。これら参加者にとっては、ドイツ語学習のモチベーションを維持する難しさは必然と言える。

また、日常生活の中でドイツ語を必要としない人にとっても、統合コース参加の理由を実感することは難しい。ベルリンのクロイツベルク(Kreuzberg)やヴェディング(Wedding)のような移民集住地域では、子どもの教育から、買い物、病院、出産までトルコ語が通じるため、ドイツ語が話せなくとも日常生活をする上で不自由はない。「統合コース以外でドイツ語を使用することはない⁶⁰」、「クロイツベルクに住んでいる限りはドイツ人と関わる機会がないので、トルコ語だけで十分⁶¹」、「何かあった時には同胞が助けてくれる⁶²」と言う話は珍しくない。このように日常生活の中でドイツ語の必要性が全く感じられない参加者にとって、統合コースの目的は共有されづらい。

したがって、統合コース参加は自己義務(Selbstverpflicht)として、不参加者に罰金等の制裁を課す⁶³ことが、学習意欲を上げる効果があるわけではない。むしろ統合コースに参加することでどのような利点と将来図があるのかということ個別に提示することなしには、統合コース参加へのモチベーションを上げることはできないであろう。

コースレベル不適合

統合コースをドロップアウトした理由の約三割に、授業のレベルの不一致が挙げられている。「先生の言っていることも授業も全く分からないし、誰も助けてくれない⁶⁴」とドロップアウトしていく参加者がいる。ドイツ語を全く話した経験がない者、講師の言うことを全く理解できない参加者、アルファベットから学ぶ必要のある者⁶⁵など、同一クラス内における参加者のドイツ語能力には大きな差がある⁶⁶。しかし、その一方で、統合コースには、ドイツ語の日常会話も読み書きも全く問題がない参加者⁶⁷もいる。ドイツ語講師が「彼にとっては授業が簡単過ぎてつまらなかったのだろう⁶⁸」と述べるように、授業レベルが低過ぎることを理由にドロップアウトしている者もいる。

従来からドイツ語コースの改善が指摘されていた⁶⁹が、今後は出席時間数ではなく、個々人のドイツ語能力が重視されることが決定されている⁷⁰。これによって従来のドイツ語コースに満足できなかった参加者の学習意欲を上げる効果が期待できる。このように統合コース自体に改良の余地が多分にあるにも関わらず、参加者のモチベーションの低さや「サボり」ばかりが批判され、それが「統合の失敗」として認識されている問題がある。

授業の質

ドイツでは、ゲーテ・インスティトゥートのドイツ語授業の質が一番良いという認

識が共有されているが、VHS(市民大学 Volkshochschule)のドイツ語コースも授業内容が工夫されており、ゲーテ・インスティトゥートに劣らず授業の質は高い⁷¹。講師により授業の雰囲気異なるので、「あの先生の授業が楽しいけど、あの先生の授業は楽しくない⁷²」と担当講師で授業を選択する参加者も多い。その一方で、「あの先生は自分を不愉快にさせる。先生と合わない⁷³」と、講師と相性が合わずにクラスを辞めていく参加者も一クラスに数人出る。

現在、統合コースの講師に特別な資格はない。講師は、①外国語としてのドイツ語(Deutsch als Fremdsprache)、または第二言語としてのドイツ語(Deutsch als Zweitesprache)を学んだ者⁷⁴、②BAMFで所定の認定を得た者⁷⁵、③①と②の両方に該当しない者はBAMFが認可した機関でのみ授業を行うことを2009年12月31日まで許可されている⁷⁶。その結果、統合コース講師の資格は、①で30.6%(常勤)、29.4%(非常勤)、②で9.9%(常勤)、8.5%(非常勤)、③で59.5%(常勤)、62%(非常勤)となっている⁷⁷。このデータから、講師の約6割が専門的な訓練を受けずに授業を行っていることが分かる。もちろん、専門教育を受けたことがなくとも実地で学んだ優秀な講師は多くいるが、専門的な教授法を習得することで授業の質を更に上げることが可能であろう。そこで、授業の質の向上のために講師育成の専門教育や共通資格の設置が統合コースの改善点として挙げられ⁷⁸、無資格の講師が後置講師資格(Nachqualifizierung der Lehrkräfte)を取得することが2010年までの緊急措置として発表された⁷⁹。

また、妥当な報酬が講師に支払われていないという指摘がある⁸⁰。講師が十分な報酬を得ることは、授業に対するモチベーション維持と授業の質に関わる。そこで講師の報酬を上げるため、授業料を現行の1時間2.05ユーロから2.35ユーロへの引き上げが検討されている。しかし、授業料値上げに対しては参加者だけでなく、「お金のある人しかドイツ語コースを受けることができなくなる⁸¹」と講師からも反発があり、授業料引き上げも講師の報酬の引き上げも未定のままである⁸²。

授業の質は統合コース参加者の理解度やモチベーション維持に大きく関わっている。したがって、講師の資格、再教育、待遇改善など統合コースは更なる改善が必要とされている。

託児施設の不足

統合コースのドロップアウト理由の約四割に子どもの世話が挙げられている⁸³ことも注目すべき点である。現在、保育所や小学校の空き教室を利用して、母親もしくは両親のための統合コースが実施されている。これは、子どもの教育のためにドイツ語習得が必要とされ、統合コースの特別対象者に定められているためである⁸⁴。しかし、子どもがいることで統合コースの参加が難しいという状況がある。ベルリン市VHS(市民大学)ミッテ(Mitte)校の託児所利用料は子ども一人当たり一学期間7ユーロ50セントと高額ではないが、三カ所の教室に限られている⁸⁵(2007年9月現在)。このように託児所が併設された統合コースが少ないため、多くの場合は子どもの面倒を見てくれる親類、知人に頼っているのが現状である。「今まで3歳の双子の娘の面倒を見てくれて

いた夫の姉妹がトルコに帰国したので、子どもの面倒を見てくれる人が見つかるまではドイツ語コースに通えない⁸⁶」と、統合コースの継続参加を見合わせる者もいる。また、統合コースに参加しても、子どもの送迎を理由に授業を早退することは多く見受けられる。そして、幼い子どもだけを自宅に残して外出することができないため、午後の統合コースに通うことは難しいという声もある⁸⁷。このような託児所不足問題は国家統合計画でも指摘されており⁸⁸、早期解決が必要となっている。

このように統合コース自体が参加者のモチベーションを維持できない欠陥や問題を多く抱えているという点では「統合コースの失敗」といえる。しかし、この「統合コースの失敗」が「統合の失敗」と混同されているだけでなく、参加者の問題とされている問題がある。

②「統合の失敗」というドイツ社会の意識

「統合の失敗」として移民政策への批判や不信感が連日のようにメディアで報じられている。次の見出しは、新聞、雑誌の表紙、一般大衆紙における移民に関する記事の一部である。

「多文化主義への疑念 (Skepsis gegenüber Multikulti⁸⁹)」

「多文化主義は失敗した (Multikulti ist gescheitert⁹⁰)」

「多文化主義のまやかし—どのようにドイツにおける統合が失敗するのか (Die Multikulti-Lüge—Wie die Integration in Deutschland scheitert⁹¹)」

「ドイツのイスラム教徒—無名の隣人—彼らは何者で、何を考え、どのように暮らしているのか (Muslime in Deutschland, Unbekannte Nachbarn, Wer sie sind, wie sie denken, wie sie leben⁹²)」

「統合されない者はドイツを去れ! (Wer sich nicht integriert, muß Deutschland verlassen!⁹³)」

これらは扇情的な見出しの一部に過ぎない。移民が統合コースをドロップアウトする、統合コースの効果が疑わしい、移民は社会保障制度に依存している、移民の犯罪率が高い⁹⁴、移民子弟の通う学校は崩壊している、など移民問題に関する報道は、テレビ、新聞、雑誌などのメディアを通して、連日繰り返されている。移民政策のトップを務めている連邦政府の移民統合問題特別代表マリア・ベーマー (Maria Böhmer) ですら、「多文化主義の夢は崩れた (Der Traum von Multikulti ist gescheitert)」と移民政策に対する悲観的な見解をメディアで度々述べるほどである⁹⁵。

しかし、学校崩壊で問題となった移民集住地区ノイケルンの移民系の高校生が社会科の授業の一貫として移民統合会議に参加している⁹⁶こと、二言語教育を行って成功を収めている学校の実例⁹⁷、移民集住地区クロイツベルクの子ども達が高地域のドイツ人の子ども達を招待してミニ・サッカー大会を行って交流をしたこと⁹⁸などをメディアが好んで取り上げることはほとんどない。このように問題ばかりがクローズアップされるばかりで、移民統合への努力や成功の例が報じられることは極端に限られている。

そもそも移民統合が移住法施行から三年という短期間で達成できるものなのか、移民の統合には一世代、二世帯、三世帯という長期的視野が必要なのではないか、という冷静な提起がメディアでなされることはほぼ皆無である。むしろ「メディアの多くが向ける敵意⁹⁹」によって、移民は犯罪者、コスト負担、危険な存在など社会の重荷¹⁰⁰として表象され、「統合の失敗」がメディアを通して共有されている。

マス・メディアは社会的不平等を温存する機能を持つと同時に、変革に向けての社会的統合を容易にする機能も併せ持つという指摘¹⁰¹、政治と日常の媒介(Mittler zwischen Politik und Alltag)としての重要な役割を担うという指摘がある¹⁰²。移民との共生や多文化主義的な価値をホスト社会全体で共有するメディア政策は可能であろう。今後、公共的メディアの機能が検証される必要性があり、「統合の失敗」を移民自身の問題としてだけでなく、ホスト社会側の問題としても検討される必要がある。

統合政策の対象者

2007年7月12日の第二回移民サミット開催に際し、トルコ系諸団体によるボイコット運動があったことはメディアでも大きく取り上げられた¹⁰³。そのボイコットの理由は移住法改正であり、トルコ系移民団体からは反トルコ人法(Anti-Türken-Gesetz)と非難された。

移住法改正で、ドイツに入国する移民のドイツ語能力証明と年齢制限が定められた¹⁰⁴。これによりドイツ在住の配偶者と暮らすためには、ドイツ入国前にドイツ語基礎能力の証明が必要となった。しかし、この移住法改正では、スイス人、アメリカ人、イスラエル人、オーストラリア人などの配偶者にはドイツ入国前のドイツ語習得は義務づけられていない¹⁰⁵。トルコ系移民などの配偶者だけに入国前のドイツ語証明が義務づけられたことについては、改正移住法が「反トルコ人法」であり、差別主義的であるという主張に異論はないであろう¹⁰⁶。

このように統合政策の対象者は集団別にダブルスタンダードが存在しているのも事実であり、「反トルコ人法」は的を得た批判といえる。しかし、移民が統合政策を批判することすら「統合の失敗」とされる風潮がある。「統合の失敗」が何を意味しているのかが論じられることなく、「統合の失敗」という言葉だけが一人歩きしているのである。

ドイツの多文化主義

現在のドイツ社会は他の西欧諸国同様に、広義の意味で多文化主義的に構成されており、ドイツに多くの外国人がいるという状況をホスト社会が受容していると社会学者ベルント・ヴィンター(Bernd Winter)は述べる¹⁰⁷。外国人を多く抱えない都市であっても、ドイツ社会が移民問題に直面していることはメディアを通じて周知の事実である。このように日常生活空間において外国人に慣れているという点で、ヴィンターが述べる「広義の意味での多文化主義的受容」がなされていると言える。

しかし、ドイツでは、帰化申請を行う移民が極端に少ないことは80年代から指摘されている¹⁰⁸。合法的滞在が15年、犯罪歴がなく経済的に自立していること、ドイツ語能力、ドイツ社会の知識、そして帰化申請には高額のコスト¹⁰⁹がかかるなど国籍取得のハードルは高い¹¹⁰ことにも原因がある。しかし、国籍取得の要件を満たしているにも関わらず帰化申請をしない人も多い。その理由に「二級ドイツ人」になるよりは、外国人として差別される方が納得できるという心理的な戦略が指摘されている¹¹¹。

ドイツは人口の約1割を移民で占め、事実上の移民国家である。しかし、「外国人排斥臭の漂う内向きさ¹¹²」、「ドイツ国民の大半が、一つの民族、一つの運命共同体という思想を脱せずにいる¹¹³」、「移民嫌い¹¹⁴」という指摘されるように、ドイツ人と「その他」の境界線を取り払うまでに至っていない。文化や言語を習得しても、対等な社会の構成員として扱われないことを移民は日常生活から実感している。それが統合政策に対する不信感の原因となり、結果としてドイツ語習得のモチベーションを持たず、ドイツ語習得の効果が表れないという悪循環につながる。

このように様々な原因と複雑な構造によって「統合の失敗」が起きている。それにも関わらず、移民がホスト社会に統合されようとするモチベーションが低いという認識が「統合の失敗」として共有されている。

おわりに

ドイツはIT、看護、介護分野でも移民労働者を必要としていることは既述した。しかし、実際にこれらの分野で働こうとしている労働者は、英語使用という言語的にハンデが少なく、将来的には永住権や国籍を取れる見込みがあるアメリカやカナダを選択する傾向にあるという。したがって、ドイツで働くことに魅力を感じている外国人労働者はドイツ人が考えているほどには多くない。実際、当初2万人を目標としていた2000年のIT労働者へのグリーンカードビザであったが、開始から7ヶ月で6千人しか集まらず、2004年まで措置を延長しても全部で約1万4千人しか集まらなかった¹¹⁵。したがって、専門職労働者にとってはドイツがさほど魅力がある国とは言えないにも関わらず、移民労働者に言語、文化面で非常に高いハードルを課しているのである。これは良質な労働者獲得の国際競争に遅れにつながる。

今回の日本のインドネシアからの医療従事者の受入れも同様の現象が起きた。給料は現地に比べて格段にいいにもかかわらず、応募者は予定の半分以下にとどまった¹¹⁶。その理由として、日本語試験や国家試験のチャンスが一度しか与えられず、不合格の場合には帰国となるため、日本で働くハードルが非常に高いわりに、メリットが少ないことが挙げられている。

当然、社会から周縁化されている移民を統合し、構成員として社会の取り込んでいくことは重要である。しかし、「我々の国に住みたいのなら言語、文化を習得すべきである」というホスト社会側の高圧的な姿勢は、移民が移住先を選択するという現代においては時代錯誤である。

いわゆる移民問題は、移民自身の存在や行動に直接的な原因があるというわけで

はなく、むしろ、政策を動かすホスト社会側の問題であるという指摘がある¹¹⁷。したがって、「統合の失敗」は移民側だけでなく、ホスト社会側の問題、姿勢も検証される必要がある。

そもそも政策実施から数年しか経過していない。それにも関わらず「統合の失敗」として悲観的な認識を社会全体で共有することは、統合政策に最大限の効果を引き出すためのプラスの作用があるとは考えられない。統合コース自体の改善、諸制度の改善、移民に対するホスト社会の意識、メディアの機能など移民政策が改善されることは当然である。しかしそれ以上に「統合の失敗」とは何かについて冷静に見直され、長期的かつ俯瞰的な視野で統合政策に取り組むことが「統合の成功」の第一歩であろう。

- 1 トヨタ自動車名誉会長の豊田章一郎が会長を務める財界人による政府諮問機関によって答申された。
<http://www5.cao.go.jp/98/e/keikaku/menu.html>
- 2 2004年より外務省とIOM(国際移住機関)共催のシンポジウムが行われている。ドイツの移民政策に関して国内外の政治家、専門家に言及されている。<http://iomjapan.org/archives/symposium.cfm>。2007年1月27日に神戸山手大学で「多文化と共生社会を育むワークショップ シンポジウム〈多文化共生と多文化摩擦〉」が開催され、ドイツの移民労働研究者の井口泰 関西学院大学教授、神戸大学の中川聡史 助教授が「ドイツ・ベルリンにおける外国人と多文化共生」を講演している。2007年10月23日、24日にはドイツの移民政策に関するシンポジウム「移住と統合—日本と他国の比較について」(早稲田大学/ドイツ—日本研究所主催;IOM協力)が開催されている。
- 3 内閣府経済社会総合研究所がイギリス、フランス、ドイツの各国の移民政策に関する報告書を出していることから移民政策に関心を示していることが伺われる。「英独仏における外国人問題への取り組み及びその課題に関する調査研究」経済社会総合研究所 2007年4月26日。「ドイツ移民法における統合コースの現状及び課題」ESRI Discussion Paper Series No.189 経済社会総合研究所 2007年8月10日
- 4 移住法(Zuwanderungsgesetz)の正式名称は「滞在法及びEU連合移動自由法(Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU)」である。脚注では略号ZuwGとする。
- 5 現在、ドイツが移民国家か否かについて公式見解はなく、各政党の公式見解は異なる。社会民主党(SPD)は、「Deutschland ist ein Einwanderungsland(ドイツは移民国家である)“とする一方で、キリスト教民主同盟(CDU)は、2001年5月10日に“Deutschland ist kein klassisches Einwanderungsland und kann es auf Grund seiner historischen, geographischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten auch nicht werden.(ドイツは古典的移民国家ではないし、歴史的、地理的、社会的状況から今後ともそうではない)”という声明をCSUと共同で出している。両政党の移民国家に関する見解は政党HPに掲載されている。
- 6 2006年3月10日にIOMと外務省共催により東京で行われたシンポジウム「外国人問題にどう対処すべきか—外国人の日本社会への統合に向けての模索」に移住委員会座長を務めたリタ・ジュースムトがパネリストとして呼ばれた。しかし、「統合コースは改善の余地がある」と発言しており、移住法に肯定的な日本人専門家とは対照的であった。
- 7 Hauschild, Christoph. Die Integrationskurse des Bundes, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol.25 (2005), S.56.
- 8 委員長がリタ・ジュースムト(Rita Süßmuth)であることから通称ジュースムト委員会(Süßmuth Kommission)と呼ばれる。
- 9 Bundesministerium des Innern, Vorwort,in:*Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Zuwanderung gestalten - Integration fördern)*, Juli 2001.
- 10 この制度は移民国家カナダが採用している。
- 11 移民研究者クラウス・バーデ(Klaus Bade)はポイント制廃止など当初の移住法の目標が達成されていないことに失望する声明を出している。Bade, Klaus, *Nachholende Integrationspolitik*

- in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol.25 (2005), S.218.
- 12 近年、ドイツでは「ガストアルバイター」は使用を避けられる傾向にあり、学術やジャーナリズムでは括弧をつけて「ガストアルバイター」、または『いわゆる「ガストアルバイター」(so genannt Gastarbeiter)』と記述される。定住している彼らに対し、長期滞在をしない人を意味する Gast は、彼らの状況を正確に表していないだけでなく、用語それ自体に排他的、差別的なニュアンスを含んでいるとされる。
 - 13 1955年にイタリア、60年にスペインとギリシャ、61年トルコ、63年にモロッコ、64年ポルトガル、65年チュニジア、68年ユーゴスラビアと二国間協定を結び、1973年のオイルショックを機に募集停止となっている。Bade, Klaus J., Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S.72.
 - 14 „Gast“ ist nur, wer nicht auf Dauer bleibt. Bade, Klaus J., Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S.72.
 - 15 募集停止に関する連邦政府通知 1973年11月27日 (Pressmitteilung der Bundesregierung zum Anwerbestopp vom 27.November 1973.)「外国人労働者制限に関する対策(“Maßnahmen zur Eindämmung der Ausländerbeschäftigung”)
 - 16 1983年11月28日成立の「外国人の帰還の用意を促進するための法律」によって、一人平均22000DM(約150万円)と、工場閉鎖などの事情に見舞われている際には、自主的帰国者の財政支援 (finanzielle Angebote für freiwillige Rückkehrer) は追加として一人10500DM(約60万円、当時)支払われている。佐藤忍「ガストアルバイター時代の終焉」大原社会問題研究所雑誌 No.368 1989年 P.23; Bade, Klaus J., Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S.83.
 - 17 Bade, Klaus J., Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S.78.
 - 18 Bade, Klaus J., Jochen Oltmer, *Normalfall Migration*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S.78.
 - 19 96年以前の外国人の正確な失業率は公開されていないが、97年はドイツ全体が12.7%に対し、外国人は20.9%、2002年はドイツ全体が10.8%に対し、外国人は18.8%、2005年はドイツ全体が13%に対し、外国人は25.2%。地域や職種によって異なるが外国人は平均して二倍近くの失業率となっている。Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migration, Asyl und Integration in Zahlen*, August 2006, S.106.
 - 20 小林宏晨「難民問題と庇護権：連邦憲法裁判所判例における庇護基本権の問題点」法学紀要 41 1999年 P.147-256
 - 21 UNHCR (Population Data Unit), *Asylum applications submitted in industrialized countries, 1980-1999*, November 2001. <http://www.unhcr.org>
 - 22 基本法16条の精神が、戦前に多くのドイツ人が国外で難民として受け入れられたことにあつたため、a項追加による「庇護妥協 (Asylkompromiss)」は国内で大きな論争になった上での改正であった。Der Spiegel (11 Januar, 1993) の特集“Platz unterm Katzentisch (小さい机下の場所)”で、政治家や有識者からの16条改正に関する声が寄せられている。16条を改正すべきという意見、ドイツだけが負担を負わないように欧州各国の支援を仰ぐべきであるという意見、16条の精神から改正すべきではなく、別の対処方法を模索すべきという意見などがある。なお、1993年は基本法16条改正問題で連日議論になっている。
 - 23 久保山亮「ドイツの移民政策 移民国型政策へのシフト？」移民政策の国際比較 駒井洋監修 明石書店 2003年 P.160
 - 24 ドイツ連邦共和国初の外国人担当相ハインツ・キューン (Heinz Kühn) が、いわゆる「キューン・メモ (Kühn-Memorandum)」で外国人の統合政策や国籍付与の改善を述べている。このメモは78年に書かれ、79年に公表されたもので、ドイツは事実上の移民国家であることが述べられている。Herbert, Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*, Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, S.245f.
 - 25 久保山亮「ドイツの移民政策 移民国型政策へのシフト？」駒井洋 (監)『移民政策の国際比較』明石

- 書店 2003年 P.157
- 26 久保山亮「ドイツの移民政策 移民国型政策へのシフト？」駒井洋(監)『移民政策の国際比較』明石書店 2003年 P.156
- 27 近藤潤三『移民国としてのドイツ—社会統合と平行社会のゆくえ』木鐸社 2007年 P.111
- 28 Bundesministerium des Innern, *Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Zuwanderung gestalten—Integration fördern)*, Juli 2001, S.11.
- 29 内藤正典「イスラーム世界をめぐる危機の連鎖 イラク、トルコ、ヨーロッパ」世界 No.756 岩波書店 P.262
- 30 内藤正典「イスラーム世界をめぐる危機の連鎖 イラク、トルコ、ヨーロッパ」世界 No.756 岩波書店 P.262
- 31 1992年から8年間、ハンブルク工科大学に在籍していたエジプト人留学生モハメド・アタはドイツ留学中に過激なイスラーム主義に傾倒していった。川村陶子『「文明の衝突」と国際文化交流 —ドイツの事例から—』成蹊大学文学部国際文化学科『国際文化研究の現在 境界・他者・アイデンティティ』柏書房 2005年 P.51-52
- 32 Bundesministerium des Innern, *Nach dem 11. September 2001 Maßnahmen gegen den Terror*, März 2004, S.202f., 230f.
- 33 Bundesministerium des Innern, *Zuwanderung – das neue Gesetz*, 2005, S.1.
- 34 統合コースは、統合コース政令 (Integrationskursverordnung) によって実施されている。2004年12月13日 認証、Ausfertigungsdatum: 13. 12. 2004, Integrationskursverordnung vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370) 脚注では略号 IntV と記す。
- 35 連邦内務省の移民統合の目的は、言語的統合 (sprachliche Integration) により職業的統合 (berufliche Integration)、そしてそれが社会的統合 (soziale Integration) になるという。言語習得はその根幹を成すとされる。
http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_759140/Internet/Content/Themen/Integration/PolitischeZiele/Integration_der_bei_uns_lebenden_Id_19051_de.html
- 36 2007年7月12日に行われた第二回統合サミット (Integrationsgipfel) と国家統合計画 (Der Nationale Integrationsplan) 発表で、統合コースの一部内容変更が行われた。
- 37 ドイツ語コース修了後にオリエンテーションコースが実施されるのは、オリエンテーションコースの授業内容理解のためにはドイツ語能力が必要であるという理由である。Storr, Christian (Hrsg.), *Kommentar zum Zuwanderungsgesetz. Aufenthaltsgesetz und Freizügigkeitsgesetz/EU*, R. Boorberg Verlag, 2005, S.275.
- 38 §18 ; §19 Abs. III IntV.
- 39 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Integrationsbilanz für das Jahr 2006*, März 2007, S.10.
- 40 Hauschild, Christoph, Die Integrationskurse des Bundes, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol.25 (2005), H. 2, S.58.
- 41 Süßmuth, Rita, Evolving transnational communities, in: *D+ C Development and Cooperation*, October 2004, P.367.
- 42 移住法施行から半年後の2005年6月に新聞社が地方自治体の移民問題担当者にインタビューを行っている。その中で、ベルリン市で外国人問題代表を務めるギュンター・ピーニング (Günter Piening) は、「移民関係の諸機関は移民統合や移民問題にもっと積極的に関わるべきである」と述べている。Gülfirat, Suzan, „Piening: Integration geht voran Ausländerbeauftragter legt Bericht vor“, *Der Tagesspiegel*, 25 Juni 2005.
- 43 Bundestag, *Integration fordern, Blickpunkt*, Mai 2006, S.45.
- 44 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Integrationsbilanz für das Jahr 2006*, März 2007, S.3.
- 45 „Merkel zieht positives Fazit des Integrations-Gipfels – Initiative für Aktionsplan :“Ein fast historisches Ereignis“ in :*Berliner Morgenpost*, 15 Juli 2006, S.2.
- 46 Junge, Barbara, *Der Tagesspiegel*, 12.11.2006.
- 47 Junge, Barbara, *Der Tagesspiegel*, 19.12.2006.
- 48 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Integrationsbilanz für das Jahr 2006*, März 2007, S.12.

- 49 近藤潤三『移民国としてのドイツ—社会統合と平行社会のゆくえ』木鐸社 2007年 P.172
- 50 近藤潤三『移民国としてのドイツ—社会統合と平行社会のゆくえ』木鐸社 2007年 P.171
- 51 統合コースの改善策ではなく、途中報告書が2007年6月30日までに出来ることは移住法43条5項で定められていた。
- 52 統合サミットに対しては移民団体の代表者を集めただけのパフォーマンスに過ぎないという批判が、移民系団体やメディアからは上がった。
- 53 BAMF(連邦移民難民庁)のコントロールシステム (das Controlling-System des BAMF)はドロップアウト者を管理していないため、ドロップアウトの理由も把握されていない。
- 54 フィリピン人女性ドリー(1945年生まれ、1994年来独) 自宅 2006年5月7日
- 55 ドイツ居住歴21年のドミニカ国出身40代男性RJ VHSクロイツベルク校 2006年12月13日
- 56 オリエンテーションコース参加の在独2年の20代のトルコ人男性 VHSクロイツベルク校 2006年12月10日
- 57 2005年統合コース開始とともに参加した1994年来独の60代前半のフィリピン女性は、ドイツ語能力が低く、一番下のA1についていくのが困難のため、補習で有料の他のコースを薦められたが、義務である上に実費を払うことに反発してA1でドロップアウトした。クロイツベルクの自宅 2006年5月7日
- 58 フィリピン人女性ドリー(1945年生まれ、1994年来独)クロイツベルクの自宅 2006年5月7日
- 59 授業にほとんど参加しない者が、参加修了書を受け取るために最終日に授業に来ることが見られる。また、ほとんど出席していない者に対しても参加修了書を発行しており、オリエンテーションコースは形式化している。就職活動のために一度も参加していない在独2年のコロンビア人男性ディエゴ(1981年生まれ)はオリエンテーションコースの修了書が自宅に郵送されてきたという。ドイツ語講師宅にて2007年1月7日
- 60 1997年来独の30歳のトルコ人女性デレク VHSクロイツベルク校 2007年1月16日
- 61 1989年来独のトルコ人女性ナギハン(1970年生まれ) VHSクロイツベルク校 2006年9月28日
- 62 2005年来独のトルコ人女性エミネ(1986年生まれ) VHSクロイツベルク校 2007年1月16日
- 63 統合コースの義務者が統合コース参加拒否することで生活保護、失業手当が減額されることは、改正前から移住法44条a項で定められていたが実行されていない。Bundesministerium des Innern, *Zuwanderung—das neue Gesetz*, 2005 S.4によると、最大で10%減額されるとされている。
- 64 1994年来独のフィリピン人女性ドリー(1945年生まれ)クロイツベルクの自宅 2006年5月9日
- 65 ロシアからのドイツ系帰還移民女性オクサナ(30代)は、日常生活の中で学んだと本人が述べるように最低限のドイツ語を話すことができる。しかし、書き言葉には問題があるため、グループワークの際には筆者に文章を書かせていた。キリル文字とラテン文字は異なり、書くことにコンプレックスがあるとと言う。VHSクーベニック校 2005年9月8日 また、ラテン文字が母語ではない参加者にはドイツ語読み書き(Deutsch - Lesen und Schreiben)のコースがある。
- 66 筆者は、2005年9月 VHSクロイツベルク校でA1.1参加、VHSクーベニック校でA1.2参加。筆者は、2007年1月16日から2月25日までVHSクロイツベルク校でB1参加。
- 67 ドイツ居住歴の長い男性や父親が「ガスタルバイター」だったため、幼少時にドイツで多少の教育を受けたことがある人は、講師の話している内容を理解していることが多く見受けられた。VHSクロイツベルク校 2005年9月
- 68 ドイツ語講師ドリスは、在独17年のトルコ人男性メティ(60代)がドロップアウトした理由について述べている。VHSクロイツベルク校 2007年2月1日
- 69 「移住法後の統合コースの評価(Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz)」は、現行の600時間では全ての参加者がB1の会話レベルに到達していない。この目標を達成するためには900時間までの時間延長を視野に入れて予算を組むことを考えなくてはいけないだろうと述べている。Bundesministerium des Innern, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Dezember 2006, S.241.
- 70 2007年7月の国家統計計画で、ドイツ語能力が不足している受講者には、授業時間を900時間に延長し、ドイツ語能力が認められる場合は既存のドイツ語コースにこだわることなく、特別インテンシブ会話コース(Sonderkurs-Intensivsprachkurs)などへ柔軟にコース変更が可能になる見直しが発表された。
- 71 筆者は2005年9月、2006年9月から12月、2007年1月から2月まで全部でA1.1、A1、2、B1の午前、午

- 後コースをそれぞれ1回、B2の計5回、VHSのドイツ語コースに参加している。
- 72 2004年から在独のパナマ人男性ハイメ(1978年生まれ) VHSフリードリッヒシャイン校 2006年10月25日
- 73 トルコ人男性メティ(60代)は、講師と合わないことを理由に統合コースを辞めた。2007年1月31日 VHSクロイツベルク校 B1コース
- 74 §15 Abs.I IntV.
- 75 §15 Abs.II
- 76 §15 Abs.III
- 77 Bundesministerium des Innern, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Dezember 2006,S.73
- 78 Bundesministerium des Innern, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Dezember 2006,S.27.
- 79 Bundesregierung, *Der Nationale Integrationsplan*, Juli 2007 S.40.
- 80 Bundesministerium des Innern, *Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz*, Dezember 2006,S.134.
- 81 ドイツ語講師カリン VHSフリードリッヒシャイン校 2006年11月2日
- 82 Bundesregierung, *Der Nationale Integrationsplan*, Juli 2007 S.42.
- 83 妊娠、子どもの世話は女性のドロップアウト理由と考えられるが、データは男女別で出していないことが注意点である。
- 84 統合コース政令4条IV項で、親権を持つ親が子どもの教育に支障のないレベルのドイツ語習得が義務付けられており、特に子育てをする若い移民女性が統合コースの重点的な対象となっている。これは彼女達の職業的自立だけでなく、子どもと接する時間が長い母親は子どもの養育に密接に関わるため、ドイツ語が必要であるという認識によるものである。
- 85 2006年9月には、託児所は一カ所、かつ午前中のみ利用に限られていたことから、託児所不足問題への対策は進められている。
- 86 トルコ人女性ライハン(1983年生まれ)は、2006年6月でA2を修了するが、子どもを見てくれるあてがなくなったため、2006年の9月からのコース参加を見合わせ予定であるという。ベルリン市コトブサートア駅前 2006年6月7日
- 87 2004年来独コロンビア人女性(1975年生まれ) VHSクロイツベルク校 2007年1月16日
- 88 Bundesregierung, *Der Nationale Integrationsplan*, Juli 2007, S.42.
- 89 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 März 2006, S.10.
- 90 *Der Tagesspiegel*, 4. Dezember, 2006.
- 91 *Focus*, Vol.15, 10 April, 2006.
- 92 *Stern*, Vol.42, 12 October, 2006.
- 93 *Bild*, 1.April, 2006.
- 94 外国人犯罪とドイツ人犯罪について数値を出して比較する記事は多い。しかし、そのほとんどは失業率が考慮されていないなど数値の出し方に問題がある。次のタイトルはシュピーゲル誌の表紙を飾った外国人の犯罪についての特集記事である。この記事も数値を出すことで外国人犯罪の多さを示そうとしている典型的な例である。„Zeitbomben in den Vorstädten“ *Der Spiegel*, 16 1997, S.78ff.
- 95 移民政策が政治的目標として完全には成功していないという意味であり、統合政策の失敗であるという意味ではないと後に弁明されている。Focus, 17 October 2006. しかし、第二回統合サミット開催前日に、トルコ系移民団体がボイコット活動を行った際にも同じ発言をしている。„Can Merkel's Integration Summit Deliver More than Just Promiss?“ *Spiegel Online*, July 11 2007.
- 96 2007年に行われた若い学生向けの移民統合会議にトルコ系、イラク系移民の高校生が参加していた。社会科の先生に薦められての参加で、会議の様子を授業で発表するという。移住委員会座長を務めたリタ・ジューストは「素晴らしい先生だ。そんな先生が増えて欲しい」と述べていた。ベルリン市チェコ大使館 2007年2月9日
- 97 ベルリン市内のニュルティンゲン小学校では80年代から二言語教育モンテソーリ学級を始めており、

- ドイツ人、外国人の双方の親から高い評価を得ている。杉原千秋「移民と教育 ドイツの首都ベルリン、トルコ人の子どもたち」社会民主。566 2002年 P.37.
- 98 2006年ワールドカップの時期に合わせて、クロイツベルク地区が子どもの国際交流を目的として行っている。地域雑誌等では開催を大きく宣伝され、100を超える子どものチームが参加したが、公共的メディアで大きく取り上げられることはなかった。
- 99 アルブレヒト・キーザー 嶋崎正樹(訳)『ドイツ 根強い血統主義「民族共同体」と移民の戦い』世界岩波書店 9月2006年 P.292.
- 100 Müller, Daniel, *Massenmedien und die Integration ethnischer Minderheiten in Deutschland*. Problem-aufriiss - Forschungsstand — Bibliographie, Transcript, 2005, S.112
- 101 湯浅俊彦 差別的表現と「表現の自由」井上俊(編)『岩波講座現代社会学24 民族・国家・エスニシティ論』集 岩波書店 1996年 P.167
- 102 Jäger, Siegfried, Das Fremde und die Medien. in: *Medien-Impulse*, Vol.31, März 2000, S.17.
- 103 Rey, Manfred, „Boycott sorgt für Ärger“, *Der Tagesspiegel*, 12.7.2007.
- 104 その他、6年または8年以上ドイツで難民申請者として滞在し、犯罪歴もなく、経済的に自立して、十分なドイツ語能力を持つ者については合法的滞在を認め、労働制限についても2009年までに解除することを発表した。しかし、2007年7月現在、この条件に該当する者はドイツ国内に約18万人いると言われるが、その中の数パーセントしか恩恵に預かれないと難民団体は指摘する。„Can Merkel’s Integration Summit Deliver More than Just Promiss?“ *Spiegel Online*, July 11 2007.
- 105 Dernbach, Andrea, „Türken lassen Zukunft offen“, *Der Tagesspiegel*, 14.7.2007.
- 106 移住法改正に対しては、ドイツの政治家からも基本法6条の結婚と家族の保護 (Schutz von Ehe und Familie) の精神に反するとして大きな非難があった。また、配偶者が「移民」と見なされているか否かについて別途議論が可能であろう。しかし、本稿では議論しない。
- 107 Winter, Bernd, *Gefährlich fremd. Deutschland und seine Einwanderung*, Lambertus Verlag, 2004, S.98.
- 108 トーマス ハンマー, 近藤 敦 (監訳)『永住市民(デニズン)と国民国家—定住外国人の政治参加』明石書店 1999年 P.113
- 109 80年代では、最高で5000マルク(約30万円)程度かかった。近藤敦(監訳)『永住市民(デニズン)と国民国家—定住外国人の政治参加』明石書店 1999年 P.115; また、現在でも書類作成を専門家に依頼することで最低でも1000ユーロが必要という。ドイツ在住15年のタイ人女性パパラティオン(1967年生まれ) VHSフリードリッヒシャイン校 2006年11月6日
- 110 その後、1991年から1993年の時限立法で改正された外国人法85条および86条で、ドイツ育ちの若者と15年以上の合法的滞在者に簡易的な帰化申請権が認められるが、急激な帰化申請増加にはつながってはいない。近藤敦(監訳)『永住市民(デニズン)と国民国家—定住外国人の政治参加』明石書店 1999年 P.161
- 111 „Bürger zweiter Klasse“, *Der Tagesspiegel*, 23 März 2007.
- 112 アルブレヒト・キーザー、嶋崎正樹(訳)『ドイツ 根強い血統主義「民族共同体」と移民の戦い』世界岩波書店 9月2006年 P.290.
- 113 アルブレヒト・キーザー、嶋崎正樹(訳)『ドイツ 根強い血統主義「民族共同体」と移民の戦い』世界岩波書店 9月2006年 P.291
- 114 シュテファン・タイル『「移民嫌い」の不安と誤解』*Newsweek* 20(11) 37 2005年 P.37
- 115 近藤潤三『移民国としてのドイツ—社会統合と平行社会のゆくえ』木鐸社 2007年 P.111
- 116 『インドネシアから看護師の「卵」来日』2008年8月8日 産経新聞
- 117 デイートリッヒ・トレントハルト、宮島喬他(訳)『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』明石書店 1994年 P.65

Germany's "Failed Integration" Immigration Policy

Kaoru Kobayashi

Symposiums on accepting foreign laborers organized by the Japanese government have become more frequent in recent years. In these symposiums, the cases of the German Immigration Law (Zuwanderungsgesetz) and the Integration Course (Integrationskurs) where immigrants are taught German language and culture are often introduced. Furthermore, experts on German immigration policy are invited from across Japan and from abroad. This development has increasingly attracted the attention of Japanese experts.

However, unforeseen problems of Germany's immigration policy emerged after the Immigration Law was passed in 2005, and the notion of "failed integration" became widely accepted in Germany. Therefore, in contrast to the strong interest shown towards Germany's immigration policy in Japan, in the domestic environment, its immigration policy is less valued in Germany.

In this thesis, the background of introducing Germany's immigration policy is divided into the following three (3) periods; 1) economic recession and the inflow of immigrants and refugees in the 1990s, 2) platform of the SPD/Greens political party in 1998, and 3) terrorist attacks of September 11, 2001.

1) Economic recession and the inflow of immigrants and refugees in the 1990s

Following Germany's reunification, foreigners in Germany lost their jobs and faced serious unemployment. To make matters worse, immigrants and refugees from the former Eastern block flowed into Germany and the numbers were far beyond the capacity Germany could absorb. This created a heavy burden on the social security system in Germany and the foreigners were regarded with hostility and antipathy. This led to violent attacks instigated by Neo-Nazi sympathizers and even ordinary Germans. Therefore, the need to integrate the foreigners into German society became the focus of immigration policy debate in the mid-1990s.

2) Platform of the SPD/Greens political party in 1998

In the 1990s, despite the high unemployment rate which reached over 10%, some sectors depended considerably on the foreign labor force, particularly in health care professions and in the cleaning industry. This in turn heightened the need for the introduction of foreign workers in Germany. The business sector pressed the government for skilled foreign workers to ensure its struggling economy could compete in the international economy. Therefore, the reason to introduce foreign workers in Germany was not only as a remedy to deal with a labor force shortage, but also to respond to pressures from the business sector.

3) Terrorist attacks of September 11, 2001

Not long after the details of Germany's new immigration policy was publicly announced, the terrorist attacks of September 11, 2001 occurred. This in turn exacerbated antipathy and prejudice against the Muslims in Germany, and the immigration policy took on an added function to maintain public order by integrating foreigners into the host society.

For the reasons explained above, Germany's Immigration Law was finalised in 2005. However, its effectiveness was soon in doubt and the notion of "failed integration" became widespread in public opinion. However, the immigration policy viewed as "failed integration" must be further examined. Here, the notion of "failed integration" will be discussed in two aspects including; 1) failure of the Integration Course and 2) widened acceptance of the notion of "failed integration" in Germany.

1) Failure of the Integration Course

Problems of non-participation and drop-outs in the Integration Course and the participants' inadequate level of the German language cannot be overlooked. However, these issues do not stem only from the participants, and are also attributed to the defects of the Course and the overall system itself. The Course fails to maintain the interest of its participants, in which they find difficulty in having a reason and goal to join and take part in the Course. Consequently, Germany's immigration policy has to be reassessed in order to be improved and subsequently reformed.

2) Widened acceptance of the notion of "failed integration" in Germany

The role of the mass-media in spreading the image and notion of "failed integration" throughout German society must be acknowledged. Therefore, the function of the media itself in bringing about this outcome must be reviewed.

Germany's immigration policy has been criticized as a case of "failed integration" not long after its implementation and the immigrants are often regarded as the cause of the failure. Yet various policy reforms are required, such as improving the Integration Course and the strategies, as well as reviewing the function of the mass-media.

Therefore, "failed integration" is not only the responsibility of the immigrants, but also of the host country. There are still a number of defects within the policy itself that must be improved. Hence, it is too hasty to conclude that Germany's immigration policy is an example of "failed integration" at this stage, but "failed integration" itself has to be discussed to succeed in integrating immigrants into the host society.