

ドイツにおける国家成員資格の検討——世代内正義・世代間正義の観点から

日本女子体育大学
講師 中村 安菜

I. はじめに

世代間正義という視点が登場して久しいが、その研究は、従来、社会保障問題と関連して論じられることが多く、個別の事例研究への当てはめは未だ不十分な状態にある。本稿¹は、ドイツにおける外国人問題を世代間正義の観点から考察することを目的としている。すなわち、ドイツ国内の外国人を対象として、世代内・世代間正義双方の観点から問題を分析し、問題の所在を、過去・現在・未来という連続する文脈の中から具体的に明らかにしていく。なお、本稿は、その結論において、このような外国人の世代間正義の問題に対する具体的な解決策が提示されることまで含むものではない。この問題に対する具体的な解決策が何かということを示すためには、今後さらに研究を重ねる必要がある。

ドイツの外国人問題は、これまでも数多くの研究の蓄積がある。しかし、世代間正義の問題として外国人問題を考察するという視点は、これまで十分に行われてこなかった²。ドイツ国内における外国人問題は多岐にわたるが、ここでは、ドイツの国家成員資格の問題を特に取り上げ、世代内・世代間正義の観点から考察していく。

国家成員資格の設定は、その国家に属する国民の範囲を決定する作業であり、憲法や国家論とも結びつく、国家・国民双方にとっての重要事項である。国家成員資格は国籍と無批判に同一視されており、国籍は個人と国家を結ぶ「法的紐帯³」であると当然に理解されてきた。加えて伝統的に、国民概念の設定は国家の専権事項とされてきたが、この点についても、これまで十分な検討はあまり行われてこなかった。例えば、ドイツでは、19世紀に現在の国籍法の原型が制定されて以来、20世紀末まで、国籍法の基本原則として血統主義を採用し、それに基づいた国民概念を形成し、外国人の帰化を容易には認めなかった。

しかし、これは国籍の範囲の変容可能性それ自体を否定するものではなかった。事実、外国人の増加が原因となり、2000年に出生地主義を導入した改正国籍法を成立させ、一定の要件を満たす移民の子に、生来的なドイツ国籍の取得を可能とし、同時にそれまで段階的に引き下げてきた帰化のハードルをさらに引き下げ、外国人にドイツ国籍取得の可能性を広げた。つまり、国籍法の改正によって、ドイツは、それまで堅持してきたドイツ国民の概念を大きく修正したのである。そして、国籍法改正に伴う国籍概念・国民概念の変更が、ドイツ国内の外国人の世代内正義・世代間正義の問題を惹起することとなった。つま

¹ 本稿は、2016年度法哲学会学術大会ワークショップ「高齢化社会と世代間正義」において報告した内容を論文にしたものである。

² アウスジードラーの就労問題や社会保障問題を移民の世代別に考察した論稿はあるが、移民一般の問題としてではなく、また、世代間正義という意識は強調されていない。近藤潤三「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状—ロシア・ドイツ人を例にして—」社会科学論集第38号（1999）

³ 江川英文他『国籍法〔新版〕』3頁（有斐閣、1989）。

り、世代内正義の問題として、ドイツ国籍の生来的取得に必要な要件を満たすことができる外国人と、それが不可能な外国人との格差問題、世代間正義の問題として、国籍法改正以前からドイツに在住する外国人と、改正後に出生した外国人の子との間のドイツ国籍へのアクセスに関する格差の問題などを挙げるのであり得るのである。なお、2015年以降の移民・難民の大量流入という現象は、ドイツに、世代間正義だけではなく、国家の在り方というより本質的な問題をも突き付けている。つまり、ドイツの外国人問題と国民概念の問題は、現在進行形であり、今後も注目していく必要がある。

こうした状況も鑑み、国籍という概念を、ドイツの外国人問題を通して、世代内・世代間正義の問題として再検討する意義はあると考える。その理由として、第一に、従来研究されてこなかった観点であるということ、第二に、国籍の問題は、社会保障制度における世代内正義の問題と容易に結びつくと同時に、憲法上の問題、すなわち外国人の人権の問題や法の下での平等といった問題とも結びつくことからである。本稿では、まず、ドイツの人口と国内の状況について統計を基に明らかにし、その後、ドイツにおける外国人問題を時系列で概観する。その上で、ドイツの国家成員資格における世代内・世代間正義の問題について検討することとする。むろん、ドイツにおける外国人問題を世代内・世代間正義の観点から論じることは、より広い示唆を得る契機となり得る。本稿の究極的な目標は、ドイツを一つのモデルケースと捉えることにより、単に超高齢化社会の到来が避けられず、移民国家化していかねばならないと言われている日本の現状に対して、ドイツの外国人問題への対応と国民概念の変化、及びその問題を世代内・世代間問題として検討することから得られる示唆を還元することである。

II. ドイツ国内の人口と外国人（移民）の数⁴、及びドイツ国内の状況の概観

ここで、現在のドイツ国内の人口増加について簡単に触れておく。ここでは、特に、ドイツへ移民・難民が殺到した2015年とその前年の2014年の統計を比較して紹介し、難民を含む外国人のドイツへの流入状況を明らかにする。

急激な「難民」のドイツへの流入が世界中のメディアを通して報道された2015年のドイツ全体の人口は、約8200万人であった。これは、前年と比較すると1.2%の増加で、1992年以降最も高い増加率の記録となっている。このような高い増加率の直接的な原因は、移民・難民の急激な増加にあると説明される。

統計の数字から、実際に増加した人数は、約114万人となる。2015年にドイツ国内で移住登録をした外国人数は約200万人に登る一方、約86万人の外国人はドイツ国外へ移住したからである。ちなみに、2014年の統計を見ると、ドイツへ移住した外国人数が約134万人、ドイツ国外へ移住した外国人数が76万人であることから、約57万人の外国人がドイツへ移住した計算になる。つまり、2014年と比較すると、2015年の外国人増加数は倍加し

⁴ <https://www.destatis.de>（最終確認日2016年11月11日）。本章で紹介する統計は、ここで確認したものである。

たことになる。

上記の統計から、ドイツ国内に移住・定住する外国人の数の増加は明らかである。ドイツ全人口 8200 万人の内、ドイツ国民（ドイツ人）は約 7350 万人（前年比-0.2%）を、外国人は約 870 万人（前年比+14.7%）を占める。なお、ドイツの国勢調査では、「移民の背景を持つ者（Migrationshintergrund）」というカテゴリーが設けられている。このカテゴリーは、2005 年のマイクロセンサスにおいて初めて登場した概念で、ドイツ国籍を有するドイツ国民も、移民などを含む外国人も包摂しうる概念である⁵。すなわち、現在のドイツ連邦共和国成立後にドイツに移住してきた者、ドイツ生まれの外国人、ドイツ人として生まれた移民 2 世、及びそれ以降の世代を含むものである。例えば、イタリアからドイツへ移住してきた祖父を持つドイツ国民は、「移民の背景を持つ者」となる。「移民の背景を持つ者」の数は、2015 年時点で全人口の約 21%、すなわち 1700 万人余りを占める⁶。単純な計算をすれば、ドイツに住んでいる者の 5 人に 1 人は、「移民」と何らかの関連を有していることとなる。

このように、人口統計からもドイツが移民の存在を除外しては成り立ちえぬ国家であるということが示される。また、後述するが、ドイツが「移民国家」であることを自認して久しい。この「移民国家」であることの自認を基本路線として、ドイツは国内の移民・難民に対し、「統合」を「要求」し、それを「促進」する政策を打ち出してきた。

しかし、移民・難民などの外国人を「統合」することを基本方針とすることは、彼らに対してドイツが単純に好意的・親和的であることを必ずしも意味しない。また、外国人数の増加に伴うドイツ国内全体の人口増加を統計が示す一方で、ドイツが、自らを取り巻く国際的（EU の情勢も含む）・国内的状況に鑑み、従来の「統合」方針をそのまま継続する保証はない。ドイツは、過去において、移民の受け入れ自体を抑制する傾向が強く、後述するガストアルバイターの定住化に代表されるように、国内に定住した外国人とその家族・子孫を対象とした「統合」政策を展開してきた。しかし、現在の「移民国家」ドイツは、人口減少と進む少子高齢化傾向への対応策として、自国に受け入れる移民をより厳格に選別し、ドイツにとって「望ましい」外国人のみを自国社会に包摂しようとする姿勢を以前よりも一層鮮明に打ち出している（なお、不法移民はこの中に含まれていない）。ドイツの移民政策の在り方と変化は、ドイツ国内において一種の世代間問題・世代内問題を引き起こす大きな要因の 1 つであろう。

⁵ Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Bevölkerung mit Migrationshintergrund –Ergebnisse des Mikrozensus 2015-, Fachserie 1 Reihe 2. 2, Statistisches Bundesamt Wiesbaden 2016, S. 4.

⁶ Cf. Statistisches Bundesamt Fn. (5)S. 36 (Eckzahlen zur Bevölkerung nach Migrationsstatus und ausgewählten Merkmalen).

III. ドイツにおける外国人問題と、その対応：第二次世界大戦終結から現在まで

本節では、ドイツが、第二次世界大戦以降、その問題の内容は時代に応じて異なるものの、一貫して外国人問題を抱え続けてきたことを、時系列的に紹介する。具体的には、ドイツ国内の外国人、すなわち移民が社会問題として認識された経緯や、この問題に対するドイツの対応を紹介することになる。本節の意義は、次節において外国人問題に内在する世代内・世代間正義の問題を考察する前に、ドイツの外国人問題の歴史的推移を明らかにすることにある。

A) 外国人問題発生機の契機：ガストアルバイター（Gastarbeiter）の定住化

第二次世界大戦終結後から間もなく、冷戦が始まった。アメリカ（西側）とソ連（東側）との境界線となった東西ドイツも、この冷戦と無関係ではありえなかった。東西ドイツは、冷戦による東西の緊張関係の下、相互への移住を制限され、また、1961年にベルリンの壁を構築された。その結果、西ドイツは、経済活動を支えるために必要な労働力の不足に悩まされることとなったのである。そこでドイツは、労働力不足問題解消とドイツの経済成長のための「労働市場政策⁷」として、1955年のイタリアとの協定を皮切りに、モロッコ、ポルトガルなど数か国と外国人労働者募集協定を結び、それらの国からガストアルバイターの受け入れを開始したのである⁸。

ガストアルバイターとは、「ガスト」、すなわち「お客さん」であり、ドイツで雇用期間中労働に従事し、その期間が終了した後は本国に帰国することを前提とされていた外国人の季節労働者のことである。彼らは、西ドイツの「経済の奇跡」（Wirtschaftswunder）と呼ばれる戦後復興を影で牽引した存在だった。ガストアルバイターの受け入れは、ベルリンの壁建設以降、さらに促進された。募集が停止された1973年時点で、ドイツには260万人のガストアルバイターが存在した。

ガストアルバイターの積極的受け入れという当時のドイツの姿勢は、1965年に制定された外国人法（Ausländergesetz vom 28. 4. 1965）においても顕著である。1930年代後半に整えられた移民の流入に関する法制度⁹が、ガストアルバイターの受け入れに対応しきれないものとなったため、1965年に新たに外国人法が制定されたのである¹⁰。ガストアルバイターの積極的受け入れという当時のドイツの事情を斟酌して制定された1965年の外国人法は、移民受け入れへの開放性という自由主義的性格が誇られた¹¹。

⁷ 広渡清吾「西ドイツの外国人と外国人政策（一）」社会科学研究第41巻第6号6頁以下（1990）。

⁸ BADE, K. J.: Paradoxon Bundesrepublik; Einwanderungssituation ohne Einwanderungsland in: Deutsche im Ausland- Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart, C. H. Beck München: 1992, S.393f.

⁹ 例えば1937年に制定された旅券・外国人警察及び登録制度並びに証明書制度に関する法律（BGBl. I, 589）や、外国人警察令（BGBl. I, 1053）などが挙げられる。

¹⁰ BGBl. I, 353.; KANEIN, W./ RENNER, G.: Ausländerrecht, Kommentar; Ausländergesetz und Asylverfahrensgesetz mit materiellem Asylrecht sowie arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften, C. H. Beck: München 1992, S. 1.

¹¹ 広渡清吾「ドイツ外国人法制の新段階—ドイツ統一後の政策展開—」社会科学研究第46巻第4号54頁

しかし、1973年の第一次オイルショックによって、ガストアルバイターの新規募集は停止された。これによって、ドイツ国内へ流入する外国人労働者の数は減少するが、それと反比例する形で、ドイツ国内の定住外国人数が増加するという現象が起こった。その原因は、雇用期間終了後もドイツに留まったガストアルバイターによる家族の呼び寄せ、ドイツ国内における子どもの出生といった定住化である。労働のための中長期的滞在と雇用期間終了後の本国への帰還というガストアルバイターに対するドイツの想定とは大きく異なり、彼らは、期間労働者から定住移民へと変質したのである。このガストアルバイターの定住化が、戦後ドイツにおける外国人問題の主要な原因の1つとなった。

B) 外国人問題の顕在化と「移民国家ではない」というドイツの自認

ガストアルバイターの定住化、つまり「ガスト」ではなくなった移民の存在は、徐々にドイツ社会の抱える問題の1つとして認識されるようになっていった。

現在のドイツは、移民・難民の大量流入という現状からも明らかなように、移民受け入れ国家（移民国家）である。しかし、21世紀に入るまで、ドイツは、自らを「移民国家（Einwanderungsland）ではない」と認識していた。このような自己認識の背景には、19世紀までのドイツが空前の移民輸出国だったという歴史的事実がある。この自己認識は、第二次世界大戦後も存続し、1977年にも政府の基本方針として確認されていた。この自己認識は、ガストアルバイターの定住化が始まった1970年代前半から1980年代前半のドイツにおいて、根強いものがあつたのである。

「移民国家ではない」というドイツの国家アイデンティティを軸として、外国人問題を解決するための2つの政策が示された。第一は、定住化した移民に対し、本国への帰国を促進する政策である。この政策は、1983年の帰国促進法の制定という形で実際に実施されたが、ほとんど効果がなかった。逆に、ドイツの総人口に占める外国人の割合は、年々上昇していった¹²。

第二の政策は、定住化した移民をドイツ社会へ「統合」（Integration）する政策である。ドイツ社会への移民の「統合」政策については、外国人問題が顕在化し始めた1978年の時点で、ドイツ国内で生まれた移民2世への帰化請求権の付与、一定期間の在住を根拠とした移民への地方選挙権付与、移民2世などに対する教育・職業要請の機会の充実など、外国人法制への具体的な提言が、初代外国人オンブズマンだったH.キューン（Heinz Kühn）によってなされていた¹³。しかし、このような「統合」政策へのドイツ政府による着手は、1990年代後半を待たなければならない。

1980年代、ドイツでは、定住化したガストアルバイターに加え、庇護希望者や難民の数が急激に増加していた。1953年から1988年までの庇護希望者・難民受け入れ数の統計は、

以下（1995）。

¹² ライナー・ミュンツ（近藤潤三訳）「移民受け入れ国になるドイツ——回顧と展望」社会科学論集第40・41合併号246頁、261頁（図1）（2003）。

¹³ 広渡・前掲注（11）「ドイツ外国人法制」7頁。

1年に平均して2,8000人ほどを記録している。その数が、1980年代後半に入ると7万人台、さらには10万人台にまで急増したのである¹⁴。1980年代後半から1990年代前半には、ドイツがEU圏全体の6~7割の難民を引き受けるという事態まで生じた¹⁵。

ドイツに難民が押し寄せる原因の1つが、ドイツ基本法16条で規定されていた「個人の基本権としての庇護権」(以下、庇護権規定)であった。この規定によって、基本法は、「個人としての外国人がドイツ連邦共和国に対して「政治的に迫害されている」ことを理由にその「庇護」を求めた場合、その理由が存在するならば、それを受け入れるべき義務を負担することとしたのであり、逆にいえば、そのような要求を提示する個人としての外国人の「権利」(=主観的権利)を認めた¹⁶」のである。庇護権規定に基づき、庇護を求める外国人(庇護希望者)は手続きが終結するまでドイツに滞在する権利や実体的審査などを受ける権利を認められ、また、庇護権を承認された庇護権者は労働市場の状況に拘らず、職種や経営などの限定なしに付与される特別労働許可(一定の要件を備えた者には無期限で付与)を与えられるなど、手厚い保障を受けることができた¹⁷。

庇護権希望者の出身国は、年代ごとに若干の相違が見受けられるものの、庇護希望者の増加と反比例して、その承認率は低下していった。庇護希望者数が10万人を超えた1988年の申請率は8%強にとどまっており、1969年の87%強の承認率(庇護希望者は約12000人)とは明らかに対照的である。承認率の低下は、経済難民の増加にあるとされている¹⁸。

経済難民の増加に伴う庇護希望者の低い承認率は、庇護希望者に対する手厚い審査という庇護手続の在り方自体に疑問を投げかけることとなった。従来の庇護手続への在り方に対する疑義などを背景として、1993年、基本法16条が改正され、基本法16a条が設けられると同時に、庇護手続法(1982年に外国人法から独立して制定された、庇護の承認を求める手続きについて定めた法律)が改正された。この改正の主眼は、庇護権を援用できない場合を設定することによって、その実質的な使用を制限することにあつた¹⁹。

庇護希望者の増加は、庇護を希望し、審査を受けている期間中の庇護希望者数の増加という問題だけではなく、庇護の申立を却下された者の問題も惹起した。例えば、庇護の申立が却下されても、人道的理由から強制送還されないことが確定した者は、労働許可について一定の待機期間が設けられる。その待機期間の間は就業できないため、その者はいわゆる生活保護に頼らざるをえないこととなる。このような者たちに対する社会扶助の経費

¹⁴ 広渡・前掲注(11)「ドイツ外国人法制」65頁。

¹⁵ 広渡・前掲注(11)「ドイツ外国人法制」65頁。

¹⁶ 広渡・前掲注(7)「西ドイツ」63頁。

¹⁷ 広渡・前掲注(7)「西ドイツ」63頁。

¹⁸ 広渡・前掲注(7)「西ドイツ」62頁。なお、庇護希望者数の推移(1966~1988)については、61頁以下に統計が示されている。

¹⁹ 広渡・前掲注(11)「ドイツ外国人法制」69頁以下参照。新設された16a条は、EU加盟国、又は「難民の法的地位に関する協定ならびに人権および基本的自由の保護に関する条約の適用が保障されているその他の第三国から入国する」庇護希望者に対し、その庇護権の援用を排除する規定である。この規定により、陸路でドイツに入国し、庇護を希望することはできなくなった。

が1988年で約15億マルクに及んだと報告されている²⁰。

定住化したガストアルバイター、すなわち移民に加え、庇護希望者・庇護権者の増加という社会現象は、ドイツが外国人問題も含む外国人問題というより大きな社会問題を抱えているという現実を浮き彫りにした。ドイツは、「移民国家ではない」という従来からの国家アイデンティティを標榜しつつも、外国人問題の顕在化というドイツ社会の現実と直面し、対処していかざるをえなくなっていたのである。

C) アウスジードラー (Aussiedler) の大量流入と外国人に対するドイツ国内の反発

庇護希望者・庇護権者に続き、冷戦終結前後の1980年代後半、アウスジードラーがドイツへ大量に流入した。このアウスジードラーのドイツへの殺到現象が、ドイツ国内における反外国人感情を醸成する一因となったのである。

アウスジードラーとは、1953年に制定された連邦被追放者法²¹第1条第2項第3号において設定された概念であり、「全般的な追放措置²²が終結した後（1950年以降）、外国の行政下にあるかつてのドイツ東方領土、ダンツィヒ、ソ連、ポーランド、チェコスロヴァキア、ハンガリー、ユーゴスラヴィアなどを離れた、もしくは離れる者」（カッコ内は筆者）の中で、「ドイツ国籍保持者、又はドイツ民族所属者（deutsche Volkszugehöriger）」である者を意味する²³。

なお、連邦被追放者法にいう「ドイツ民族所属者」とは、連邦被追放者法第6条によると、「ドイツ民族に属する者であることをその出身国において自認し、この自認が、血統、言語、教育、文化などの一定の事実によって確認される者」と定義される。例えば、祖先にドイツ国籍保有者がいた場合、ナチス時代に発行された文書・証明書などの提出で血統上ドイツ民族とのつながりがあると証明され、かつ、そうであることを自認する者はドイツ民族所属者であることが認められたのである。ドイツ民族所属者であるということは、その者が「基本法116条1項の意味でのドイツ人」に該当することになるため、その者には自動的にドイツ国籍が付与された。

アウスジードラーの概念が登場した背景には、全般的な追放措置終了以降も、旧東方領土から追放されたドイツ人（ドイツ国籍保有者・ドイツ民族所属者）、つまり被追放者が大量にドイツへ「帰還」し続けていたという事実がある。ドイツ（西ドイツ）政府は、被追放者を戦争の被害者とみなし、彼らを保護する道義的義務があるとして、積極的に受け入

²⁰ 広渡・前掲注(7)「西ドイツ」67頁。同論文70頁(注22)では、庇護希望者の不就業と社会扶助コストの増大の相関関係、及び庇護希望者に対する動労市場へのアクセスを認めることの問題点が指摘されている。

²¹ BGB I, S. 201

²² この「追放措置」についての詳細は、詳細は佐藤成基『ナショナル・アイデンティティと領土 戦後ドイツの東方国境をめぐる論争』50頁以下（新曜社、2008）参照。

²³ ただし、「当該領域から追放されたことがなく、かつ1952年3月31日までに当該地域に帰還し、1945年5月8日以降初めてその地を居住地として定めた場合」は、ドイツ民族所属者であってもアウスジードラーの定義から除外される。

れた。そのため、戦争終結後、毎年2万人前後の人々がドイツへ移住し、1960年の時点でドイツは国内に970万人の被追放者を抱え、その総人口に占める割合は21.5%にまで上昇していたのである²⁴。そこで、基本法における「被追放者」の法的地位を連邦被追放者法の制定によって明確化し²⁵、その中でアウスジードラーの概念が新たに設けられた。

ドイツは、「民族帰属」という概念をチャネルとしてドイツ国民と認められた者に対し、ほぼ無条件に西ドイツへの移住を認めたともいえよう²⁶。

アウスジードラーは、ドイツ民族所属性を基準としてドイツ国籍の保有を認められ、ドイツ国民となることから、「国籍保有者＝国民、国籍非保有者＝外国人」という従来の二分法を打破する存在だったといえる²⁷。このアウスジードラーの地位は、子孫も継承することができた。

東西冷戦という国際情勢を背景に、1960年代以降、アウスジードラーは、ドイツ国内において、非民主的・抑圧的な社会主義国家における政治体制の下で虐げられ、結果としてドイツという「自由の国」へ脱出してきた「社会主義国家の犠牲者」である「在外同胞」という象徴的な存在として位置づけられ、反共主義キャンペーンに利用された²⁸。

アウスジードラーが「在外同胞」である以上、彼らは法的にもドイツ国民であり、アウスジードラーの問題はドイツ人の問題でもあるとみなされた。この意識は、アウスジードラーを対象とした社会保障制度にも強く反映されている。アウスジードラーに対する社会保障は、ドイツ国内の他の移民や庇護希望者・庇護権者と比較すると格段に優遇された、手厚い内容であった。このような社会保障制度を通して、アウスジードラーは、ドイツ社会へ「統合」されていったのである。

アウスジードラーへの社会保障政策は、生活面全般の範囲に及んだ²⁹。第一に、ドイツ到着時に与えられた歓迎金である。アウスジードラーは、入国最初の数日の小遣いとして、連邦政府から成人に150マルク、子供に75マルクが与えられ、彼らを受け入れた州政府からは家族一人につき30マルク又は15マルクが支給された。第二に、生計を支えるための補助政策が整えられていた。ドイツに「帰還」した直後のアウスジードラーは失業状態であるが、「これに対しては出身地での職業に対応した失業手当」の支給と、失業扶助が支給された。保険料を全く負担していない場合でも、失業手当の最低レベルがアウスジードラーには保障された。このような優遇措置は、年金制度にも見られた。ドイツでの就労のために必要な職業技能訓練やドイツ語の語学講習に通う期間中も、一定の範囲で政府や州から生計への援助が行われただけでなく、これらの訓練や講習を彼らは無料で受講するこ

²⁴ 佐藤成基「国境を越える「民族」—アウスジードラー問題の歴史的経緯—」社会志林第54巻第1号30頁、58頁(2007)。

²⁵ 佐藤・前掲注(22)「ナショナル・アイデンティティ」87頁。

²⁶ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」67頁。

²⁷ 広渡・前掲注(7)「西ドイツ」24頁。

²⁸ 佐藤・前掲注(24)「国境を超える」30頁以下。

²⁹ 近藤潤三(1998)「ベルリンのトルコ人青少年の生活状況と意識：ベルリン市外国人問題特別代表部の調査から」社会科学論集第37巻124頁以下参照(1998)。

とが可能だったのである。また、「帰還」当初に収容される施設を出た後は、アウスジードラー用の住宅に入居することができるなど、細やかな支援も充実していた。

このような一種の「恩恵」とも呼べるアウスジードラーへの手厚い社会保障が可能だった理由は、アウスジードラーがドイツの総人口において絶対的少数者であったためである。ドイツ国内の絶対的な少数者であったということと、加えて、ドイツの経済的な「奇跡の復興」に際しての労働力供給源や人口減少への歯止め役といった役割をアウスジードラーが一定程度果たしたことが、ドイツにとって、アウスジードラーに対し手厚い社会保障を与えた理由であった。同時に、アウスジードラーにとっては、社会保障政策により、他の移民よりも優位な形でドイツ社会に「統合」され、ドイツ社会に溶け込んでいくことを可能とした。

しかし、冷戦終結の1989年前後の時期にアウスジードラーのドイツへの殺到が始まったことによって、アウスジードラーを取り巻くドイツ国内の状況は大きく変化し始めた。統計によると、東西ドイツ再統一以前のアウスジードラーの流入は、1958年の13万人をピークに、1年に2万～5万人ほどであった。これに対し、1988年には20万人に突如として膨れ上がり、その翌年には38万人に到達するような勢いで増加した³⁰。この殺到友ともいえる数の増加、すなわちアウスジードラーの「帰還」は、1999年まで続いた。

このような急激な数の増加は、ソ連の影響下にあった東欧諸国全般において、ペレストロイカの影響により出国禁止措置が大幅に緩和されたことと、東欧諸国での民族意識の高まり、また、経済不況に苦しむ東欧諸国がアウスジードラーの出国を認めることで外貨を獲得しようとする経済的要因などいくつかの要素が相互に関連しあった結果であった³¹。

冷戦終結とアウスジードラーの急激な増加は、アウスジードラーに対するドイツ人の反感を醸成する契機となった。この反感は、アウスジードラーに対する新たな認識、すなわち、アウスジードラーは言語的・文化的な「よそ者」であり、国内の移民と同様に外国人のカテゴリーに含まれる者であるという認識を生み出し、ドイツ社会の中に広まっていった。さらに、ドイツ人の住居、就労先を奪う脅威となる経済難民³²や、特にアウスジードラーの若年層を指して犯罪増加を促す「社会的時限爆弾³³」であるという負のイメージが、アウスジードラーに対するドイツ人の反感を一層募らせた。このようなネガティブな認識や反感³⁴は、アウスジードラーに従来与えられていた手厚い社会保障についての不満や批判に加え、アウスジードラーの受け入れ自体に対する不寛容へとつながっていったのである。

アウスジードラーに対する反感やネガティブな認識がドイツ社会に広がった理由は、単

³⁰ Bundesverwaltungsamt Der zentrale Dienstleister des Bundes (Spät-)Aussiedler und ihre Angehörigen Zeitreihe 1950 – 2015 Herkunftsstaaten 参照。

³¹ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」54頁。

³² 四釜綾子「ドイツ系帰国者 Aussiedler 受け入れ政策と統合問題 —移民と血統主義のはざま—」庄治博史編『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83 163頁以下(2009)参照。

³³ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」88頁。

³⁴ アウスジードラーに対するネガティブな認識や反感がドイツに広がっていたことを示すデータが、近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」58頁以下に掲載されている。

純に彼らの数が急激に増加したことによるアウスジードラーの「可視化」だけではなく、以下の点も挙げることができる。

第一に、冷戦が終結し、ソ連や東欧諸国といった旧社会主義国家によるドイツ系住民への「抑圧」が存在しなくなった以上、アウスジードラーはもはや保護すべき「在外同胞」ではなくなったとドイツ側には受け止められた。冷戦終結前後のアウスジードラーのドイツへの殺到は、もはや出身国による圧迫が原因ではなく、むしろ経済的豊かさへの憧れといった、非政治的な要因が主要な動機になっているという見方がドイツ社会に広がったのである³⁵。

第二に、冷戦終結前後にドイツに「帰還」したアウスジードラーのドイツ語能力が、それ以前のアウスジードラーと比較して著しく低下したという事実が挙げられる。従来から、一定水準以上のドイツ語能力が、アウスジードラーの地位を獲得するために必要なドイツ民族所属性を証明するものとして重要視されてきた。ドイツ語を母語、もしくは家族共通の言語として使用していたということが証明された場合、ドイツ民族に属する者であると推察 (*Vermutung*) されたのである³⁶。語学能力が重要視された理由は、伝統や文化の継承は、まず言語を通してなされるものであり、さらに、言語能力が、証明することの困難な客観的事実を容易なものにするためである。その者が話すドイツ語が、方言であっても、客観的事実として認められた。しかし、1980年代後半以降のアウスジードラーのドイツ語能力は、それ以前のアウスジードラーのそれと比較して著しく劣る傾向にあった。ドイツ語が「父母もしくは祖父母の言語³⁷」と化しているといわれるほど、アウスジードラーの中には、ドイツ語を理解できず、話すことができないアウスジードラーも多かった。

第三に、技術水準の差異も、アウスジードラーに対するネガティブな認識を生み出した理由の1つに挙げられる。アウスジードラーがその出身国において習得してきた職業的知識・技術は、先進国ドイツでは既に通用しない場合が多かった。結果として、アウスジードラーの多くは、それまでと同等・同様の職種・職階に就くことは困難となり、畢竟、出身国におけるよりも低い職業地位に就くこととなった。中には、ドイツでの就労競争から脱落した者もあり、特に未熟練労働者の場合には、失業する者も少なくなかった³⁸。この失業率の問題は、アウスジードラーのみではなく、ドイツ国内の移民全体が抱える問題である。事実、ドイツ国内の移民の失業率は、2010年の時点で15.8%を記録しており、ドイツ全体の失業率4.6%³⁹と比較すると、その率の高さが明らかになる。また、就学・進学率についても、移民はドイツ国民と比較すると相対的に低い傾向にあり、今後、ドイツは外国人の失業や教育問題にもさらに対処する必要がある。

不十分なドイツ語能力と労働における技術水準の差異は、アウスジードラーの文化的・

³⁵ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」60頁。

³⁶ BVerwGE 102, S. 214.

³⁷ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」88頁。

³⁸ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」92頁参照。

³⁹ <http://data.oecd.org/germany.htm> (最終確認日2016年11月8日)

社会的な「統合」を困難なものにするという結果を生み出した。言語に加え、異なる習俗を有するアウスジードラーは、「在外同胞」であるというコンセンサスを失い、ドイツ社会への「統合」が困難な外国人というレッテルを社会によって貼られたのである。

アウスジードラーの急激な増加は、再統一直後のドイツ社会にとって、「厄介な問題」のトップクラスと位置づけられた⁴⁰。例えドイツが経済大国であろうと、アウスジードラーの無制限の受け入れや手厚い社会保障は、その絶対数が少なかったからこそ可能だったのである。押し寄せるアウスジードラーの流れは、実際に彼らを受け入れる各州の財政を大きく圧迫し、「統一したばかりのドイツ国内で住宅不足や失業など数々の深刻な問題を発生させるという危機感⁴¹」をドイツ社会に抱かせた。巨視的観点からアウスジードラーの受け入れを考えるならば、人口構成面、及び経済・財政的メリット⁴²が大きかったが、ドイツ社会に広がったアウスジードラーへの反感や危機感に対処するため、ドイツ政府は、原則として来るもの拒まずという姿勢を掲げつつ、一方でアウスジードラーの大量移住を阻止する政策をとるようになった。これは、実質的には従来のアウスジードラー政策の基本方針の抜本的修正であった。具体的な政策として、第一に、急激なアウスジードラーの流入を阻止するため、後発アウスジードラー（Spätaussiedler）という新しい概念を設け、従来のアウスジードラーとは区別した。後発アウスジードラーは、「ドイツ民族帰属」を理由として不利に扱われたことを自らで証明しなければならないなど、従来のアウスジードラーよりも著しく厳しい受け入れ条件を課された。しかも、1993年1月1日以降出生した者には、後発アウスジードラーの地位も適用されないこととなった⁴³。加えて、年間のアウスジードラー受け入れ数にも上限が設けられた。第二に、ドイツの財政負担軽減などを目的とした社会保障政策の削減である。例えば、失業手当の支給が廃止され、年金についても削減が行われた。また、1989年まで認められていた12か月間ドイツ語講習を受ける権利も切り下げられ、6か月に改められ、加えて、就労のための職業訓練に関する支援も後退した。

アウスジードラーの急増によるドイツ国内での反アウスジードラー感情と、ドイツ経済の圧迫という現実、アウスジードラーへの手厚い社会保障の後退という政策へとつながった。反アウスジードラー感情が、数の急増に加え、語学能力の低下などによって生じたことは既に述べた。ドイツ語能力の低いアウスジードラーに対する社会保障や支援の後退は、結果として、アウスジードラーのドイツ社会への順応を阻害し、彼らの「統合」を困難にしたのである。

⁴⁰ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」61頁。

⁴¹ 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」68頁。

⁴² 近藤・前掲注(2)「ドイツにおけるアウスジードラー問題の系譜と現状」84頁以下参照。人口構成面、及び財政面におけるアウスジードラー受け入れのメリットがまとめられている。

⁴³ 佐藤成基「血統共同体」からの決別—ドイツの国籍法改正と政治的公共圏」社会志林第55巻4号41頁(2008)。

D) 「移民国家」への転換 — 「移民国家」という自己認識と国籍法改正

1973年以降、ガストアルバイターの定住化が進んだことによって、ドイツの総人口に占める外国人の割合は年々上昇していった。1980年代後半から、この移民国家化と呼べる現実への対応が必要であるとして、外国人の選挙権や当時の帰化制度の有する問題点の指摘や、それらの問題への対処の必要性を論じた提言が多く登場した。それらの提言を受け、ドイツは、1990年に外国人法（Ausländergesetz vom 28. 4. 1965）の根本的改正に踏み切った（以下、新外国人法）。1990年の改正に際して政府が掲げた基本方針は、既存の外国人の「統合」と、新規外国人労働者の移入抑制であった。

既存の外国人の「統合」とは、移民の滞在法上の地位を安定させることを意味した。すなわち、ガストアルバイター募集協定によってドイツに入国・定住した外国人とその家族を対象として「法律のレベルで初めて移民の地位（Einwandererstatus）を創設⁴⁴」し、移民をその地位のまま、ドイツ国内での法的不安定性を解消することを目指したのである。それまでの外国人法制と比較すると、新外国人法は、格段に移民対応型の要素を含んだものとなっていた。具体的な改正内容として、一定の要件を満たした移民に対し無期限滞在許可や滞在権⁴⁵の請求権を認めたことや、従来の要件を格段に引き下げた帰化制度の創設⁴⁶などを挙げることができる。定住化した移民をドイツ社会へ「統合」するための施策は一

⁴⁴ RITTSTIEG, H.: Das neue Ausländergesetz : Verbesserungen und Probleme, in : Das neue Ausländerrecht, BARWIG/ HUBER/ LÖRCHER/ SCHUMACHER/ SIEVEKING(Hrsg), Nomos: Baden-Baden 1991, S. 23ff

⁴⁵ 新外国人法は、滞在法上の地位を従来と比較してより細かく種別化した。滞在認可

（Aufenthaltsgenehmigung）という上位概念の下に、①滞在許可、②滞在権、③滞在承認、④滞在権限という地位を設定したのである（新外国人法5条）。①滞在許可は、ドイツに滞在する目的は関係なく、「特定の目的への拘束なしに滞在が許される場合」に付与される。この「滞在許可」は、従来の外国人法において既に設けられていた地位で、新外国人法において移民（外国人労働者）とその家族のドイツ国内での地位を安定させ、「統合」を進める手段として、改善された。②滞在権は、8年以上のドイツ国内在住を条件として、期限も就労の条件もつかないもので、その法的身分としての安定性は滞在許可よりも強い。③滞在承認は、新外国人法において新たに創設された概念で、その28条によると、「一定の、その性質に従って一時的な滞在のみ必要である目的のために、滞在が許される場合」に付与される。職種に関わらず、ドイツ国内での就労・労働・その他の目的で滞在する場合の地位である。この場合は、滞在目的を変更することはできず、滞在期間の延長は官庁の裁量によって例外的に認められるにすぎない。④滞在権限は、滞在許可や滞在承認を与える要件のない、非常の場合（Härtefällen）について、「国際法上の理由、緊急の人的理由、又はドイツの政治的利益の擁護のために」外国人に滞在を認めるもので、日本の入管法でいう「特定活動のための在留資格」に機能的に準じるものである。

Cf. KANEIN/ RENNER Fn. (10) S. 72ff. 広渡・前掲注(11)「ドイツ外国人法制」25頁参照。

⁴⁶ 福田善彦「ドイツの国籍法改正と二重国籍問題」神奈川大学国際経営論集 No. 21 179頁（2001）参照。16歳以上23歳未満の外国人で、合法的に8年以上ドイツに滞在し、かつ6年間ドイツで教育を受け、さらに犯罪行為によって処罰を受けたことがなく、ドイツ国籍の取得によって元国籍を放棄・離脱する者（新外国人法85条）、元国籍を放棄・離脱し、犯罪行為によって処罰されたことがなく、社会保障を受けることなく自身と家族を養うことができる経済的基盤を有している場合、1995年12月31日までに帰化を申請する者、又は年齢に関係なく15年以上ドイツに合法的に滞在している者（新外国人法86条）などがこの容易化された帰化の対象者である。新外国人法85条・86条では、元国籍の放棄を求めているが、帰化申請者の母国が国籍保有者の国籍離脱を認めない場合などは、例外的に二重国籍が認められることを規定している。「容易化された帰化」のための要件を満たした者の帰化申請は、「原則として」（in der Regel）承認される。

定の功を奏し、1993年以降、新外国人法に基づく帰化申請者の数は増加していった⁴⁷。

上記の「統合」と逆に、新規移民の受け入れ抑制が新外国人法の第二の基本方針であった。この基本方針に沿うように、新外国人法10条は、就労を目的とする3か月以上の滞在について、「法令（労働滞在令・労働助成法）で定める基準に従ってのみ」滞在承認または滞在許可を与えることを規定した。この規定は、従来の外国人労働者受け入れを中止することを法律的に初めて明らかにしたものであるといえる。

なお、新規移民の抑制は、一部の職種や人的グループには適用されなかった。ドイツは、新規移民の抑制という原則に対する例外を規定した募集中止例外令を制定し、特定の専門家や25歳未満のオーペア契約者、看護師などドイツ社会にとって有益な人々に対して滞在許可・滞在承認・労働許可を付与したのである。さらに、募集中止例外令は、特定の国家からの出身者に対して、職種・資格を限定せずに労働許可を与えることをも規定していた。指定された国家は、ヨーロッパ圏の国家が多く、アジアでは日本のみが指定を受けた⁴⁸。最近のドイツにおいて顕著である「望ましい」移民の選別は、この時期にその萌芽を見つけることができる。

新しい移民を抑制し、既に国内に定住している移民を外国人のままドイツに「統合」しようとする試みは、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州における外国人選挙権に関連する選挙法改正に対して連邦憲法裁判所が違憲判断⁴⁹を下したことによって頓挫した。

この訴訟は、1989年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の地方議会選挙法改正に端を発している。かねてより外国人のより一層の「統合」促進を提言してきたSPDが、自党の主導下にあった同州において、地方議会選挙法を改正し、ドイツ国内の定住期間5年以上の外国人を対象に、相互主義に基づき申請による地方自治体議会への選挙権を付与することとしたのである。連邦憲法裁判所は、この改正が基本法28条1項2文に違反するとして違憲判断を下した。この判決の中で、連邦憲法裁判所は、「国家権力に由来する国民は、基本法に規定されているドイツ国籍保持者と、基本法第116条1項において平等視される人間によって形成され」とし、その「国民への帰属（Zugehörigkeit）」は、「平等な国家市民たる地位のための法的前提である国籍を通じて」なされるという見解を示した上で、「ドイツ連邦共和国の居住性（Einwohnerschaft）」を理由とした国籍法改正の可能性を認めつつも、「総人口に対する外国人の割合の著しい増加を理由」とした「国民に関する憲法上の概念」の変更（＝国籍法の改正）を明確に否定した。この連邦憲法裁判所による否定の背後には、「民主主義的理念」への適合、すなわち「民主主義的な政治的権利の保持者と、一定の国家的支配権による支配との間の堅固な合意」という考えがある。そしてその理念は、「出発点において適格なものであるが、ドイツ人としての資格と国家権力保持者としての国民

⁴⁷ ロジャース・ブルーベイカー、佐藤成基、佐々木てる監訳『フランスとドイツの国籍とネイション 国籍形成の比較歴史社会学』286頁（明石書店、2005）。

⁴⁸ KANEIN/ RENNER Fn.(10) S. 71. なお、EU加盟国は、EU領域内における移動・移住の自由が既に保障されていたため、この指定国家に含まれていない。

⁴⁹ BVerfGE 83, 37.

への所属という両者の統合（Junktim）を喚起するものではない。・・・(略)・・・このような状況の下では、ドイツ国内に長期間居住し、合法的に定住し、ドイツ人と同様にドイツの国家権力に服従する外国人に対してドイツ国籍取得の条件を軽減するような国籍法の規定を設けることによってのみ、(外国人が国家権力保持者としての国民となる) 可能性がある」という。

この判決は、選挙権を通じた国家権力の行使が国民（ドイツ国籍保持者）にのみ認められることを明らかにし、移民を移民のまま社会的・政治的にドイツへ「統合」する道を閉ざした。一方、エスノ的要素の濃い国籍法を前提とする基本法 116 条のドイツ国民の定義が絶対的・不変的なものではなく、従来の国民概念が変更されたならば、それに合わせて外国人への参政権付与の可能性も生じる可能性を示すものでもあった。

この連邦憲法裁判所判決、1990 年の「再統一」後に旧東ドイツで頻発した外国人排斥運動、そして第 4 次コール政権が掲げた国籍法の包括的改正への道、そして何よりも国籍法の抜本的改正が不可避の問題であるという政府・各政党間での共通認識によって、国籍法改正への道筋は、徐々に形成されていった。そして、国籍法を改正するためには、外国人の「法的」な「統合」のための手段として、従来よりも充実・拡大した帰化制度の創設と、それに付随する重国籍問題の処理が必要とされたのである。しかし、CDU/CSU が重国籍の許容に激しい拒絶の態度を示したため、国籍法改正へすぐに着手されなかった。

その代替措置のような形で、新外国人法が、基本法中の庇護権規定と庇護手続法の改正に伴い⁵⁰、1993 年に改正された。この改正により、新外国人法で設けられた「容易化された帰化」規定が修正されたのである。具体的な修正点として、第一に、「帰化申請＝請求権」であることが明確になったこと、それに必要な手続きが簡素化されたこと、第二に、15 年以上の滞在年数を要件とする帰化申請について、1995 年末までの申請という時限規定が削除され、一般的制度になったことが挙げられる。つまり、帰化の要件を従来よりもさらに緩和することにより、帰化によって外国人の「統合」を目指すというのが、1993 年の時点でドイツが採った政策であった。

1993 年の新外国人法改正以降も、外国人・移民を「統合」するための体制整備の必要性、そのための国籍法改正の不可避性という共通の意識を、政府と各政党は有していた。しかし、CDU/CSU 対 SPD 及び緑の党という、重国籍の処理をめぐる対立は容易に解消せず、国籍法改正は暗礁に乗り上げていたのである。

国籍法改正へのこのような足踏み状態は、1998 年に SPD と緑の党による赤緑連立政権が成立したことによって解消され、ドイツ国籍法の「近代化（Modernisierung）⁵¹」が進

⁵⁰ この改正によって、庇護権は制限され、「安全な第三国」「安全な出身国」からの入国者に対し、庇護権は認められないこととなった。これは、庇護権の取得が陸路によるドイツへの入国では困難になることを意味した。

⁵¹ GNIELINSKI, T.: Die Reform des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Eine Analyse und Bewertung der vorliegenden Gesetzesvorhaben, Peter Lang: Frankfurt a. M. Berlin Bern Paris Wien 1999, S. 77.

められ、最終的に 1999 年の国籍法改正にこぎつけた⁵²。

1999 年 1 月、内務大臣シリー（SPD）が、出生地主義の導入、重国籍の一般的許容、さらなる帰化の容易化などを盛り込んだ国籍法改正法案を発表した。この改正草案に対し、CDU/CSU は、全国規模で「2つのパスポート」と呼ばれた国籍法改正法案への反対運動を展開した。この運動の中では、外国人の「統合」を最終目的としつつ、重国籍容認が「統合」を阻害する要素となることが強調された。その後、ヘッセン州議会選挙における SPD の敗北を契機として、SPD は、FDP が掲げたオプション・モデル⁵³の採用を決定し、重国籍について CDU/CSU に対し一定の譲歩を行った。

その後、SPD、緑の党、そして FDP の 3 党共同国籍法改正修正案が連邦議会に提出されたことによって、国籍法改正は連邦議会で審議されることとなった。CDU/CSU も 3 党共同の改正修正案に対抗する形で法案を提出したり、法務委員会における審議を拒否したりするなど多くの波乱があった。しかし、最終的に、連邦議会において賛成 365、反対 184、棄権 39 という結果で国籍法改正案は 1999 年 5 月 7 日に可決され、続いて 5 月 21 日には連邦参議院においても可決された。そして、改正国籍法 2000 年に発効した⁵⁴。

この国籍法の主な改正点は、出生地主義の導入と、重国籍容認とそれに伴うオプション・モデルの導入である。

出生地主義の導入は、最大の改正点であった。19 世紀に現在のドイツ国籍法の原型が登場して以来、ドイツ国籍法の基本原則として血統主義が貫かれてきたが、この改正によって、出生地主義による国籍取得が法的に認められたのである。ドイツ国内で出生した両親が外国人の子は、親のどちらかが 8 年以上合法的にドイツ国内に滞在し、かつ滞在権又は 3 年にわたり無期限の滞在許可を有する場合に、出生によってドイツ国籍を取得することが可能になったのである。こうして、ドイツ国内で出生した移民 2 世・3 世に対し、生来的なドイツ国籍取得の道が明確に開かれた。なお、この改正国籍法は、ドイツ人の両親を持つ子の一部に対し、ドイツ国籍取得の道を閉ざした。すなわち、1999 年 12 月 31 日以降外国において出生し、かつそこで恒常的な生活を営んでいるドイツ国民の親の下に生まれた場合、その子は、ドイツ国籍を取得できなければ無国籍になる場合を除き、改正国籍法 4 条 1 項の適用を受けず、ドイツ国籍を生来的に取得しないこととなったのである⁵⁵。

重国籍の容認は、出生地主義の導入、及び改正国籍法 29 条のオプション・モデルと密接

⁵² H. K. ルップ『現代ドイツ政治史 ドイツ連邦共和国の成立と発展』482 頁（彩流社、2002）。

⁵³ オプション・モデルとは、元来 SPD 寄りの態度を示してきた FDP が、「長期滞在する外国人の子の統合促進法案」（Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Integration von Kindern dauerhaft in Deutschland lebender Ausländer）において示したもので、両親のどちらか一方が最低 10 年以上ドイツ国内に合法的に滞在している場合、ドイツ国内で出生した子にドイツ国籍の生来的取得を認めるという制度である。この場合、その子は、多くの場合重国籍となる。重国籍は、23 歳に達するまで認められるが、23 歳になる時に、ドイツ国籍か外国籍かのどちらかを選択しなければならない。国籍を選択しない場合、その者は、ドイツ国籍を喪失することとなる。

⁵⁴ Cf. BT-Drs. 14/867, BR-Drs. 269/99.

⁵⁵ この場合、その子のドイツ人の親が、子の出生から 1 年以内にドイツ在外公館に子の出生を届出れば、子はドイツ国籍を留保することができる。

に関連している。改正国籍法 29 条は、出生地主義に基づきドイツ国籍を取得した子が重国籍となる場合、「23 歳になるまでに、ドイツ国籍と外国の国籍のいずれを選択するか決めなければならない」ことを定めている。国籍法改正をめぐる議論の中で最大の争点となった重国籍問題は、結果として二重国籍の部分的な容認という、SPD と CDU/CSU の妥協形に収まったのである。

23 歳になった重国籍者は、国籍法の規定によれば、ドイツ国籍か外国国籍を選択しなければならない。外国国籍を選択した場合、その者はドイツ国籍を喪失する。逆にドイツ国籍を選択した場合には、それ以上の重国籍状態を回避するため、外国国籍を喪失したことを証明する義務を課されることとなる。23 歳の誕生日の時点で親の国籍を放棄もせず、ドイツ国籍も申請しなかった場合は、ドイツ国籍取得の権利を失う⁵⁶。しかし、ドイツ国籍を選択した場合でも、親の国籍を放棄することが不可能である場合や、親の属する本國法により二重国籍が認められる場合には、その限りではない。

改正国籍法の内容と整合性をとるため、外国人法 85 条・87 条も同時に改正⁵⁷され、帰化申請のために必要なドイツ国内での滞在期間が 15 年から 8 年へと短縮された。つまり、帰化へのハードルがさらに低いものとなったことを意味する。

ドイツの国籍法は、19 世紀中頃にその原型が登場して以来、一貫して血統主義を基本原則としていた。その血統主義は、ナチス時代に頂点に達し、そこでの「血統」は多分にエスノ的な要素が強調されたものだった。このような血統主義を土台として形成されたドイツの国民概念は、「血統、言語そして文化的伝統の中に生きている民族精神⁵⁸」や、外国人に対する排他性を特徴とするドイツの国家観⁵⁹とも容易に結びつくものであった。国籍法改正の段階において、エスノ的血統主義は既に過去のものとなっており、議論の中で強く意識されることはなかったものの、1999 年の国籍法改正は、従来のエスノ的な国民概念との決別と、「移民国家」であることの自認の起点を意味するものと理解できよう。改正国籍法の成立は、ドイツがその国家理解・国民概念を大きく変更する端緒だったのである。

E) 外国人問題に揺れるドイツ — 「統合」の継続と「再国民化」

2000 年、当時のシュレーダー首相は、IT やバイオテクノロジーなどの分野において労働力が不足していたため、その解消を目的としたグリーンカード制導入を提案した。これは、IT 技術者を 5 年以内の滞在期間で EU 域外から受け入れる制度で⁶⁰、この制度により、IT 分野の外国人専門技術者の入国と滞在許可手続きが緩和されたのである⁶¹。

⁵⁶ 鈴木規子「ドイツ国籍法改正と EU 市民権に関する一考察」法学政治学論究第 45 号 243 頁（2000）。

⁵⁷ 外国人法 85 条・87 条の具体的な改正内容について、福田・前掲注（46）193 頁以下を参照。

⁵⁸ HEINELT, H. / LOHMANN, A.: Immigration im Wohlfahrtsstaat, Rechtspositionen und Lebensverhältnisse, Leske Budrich: Opladen 1992, S. 23ff.

⁵⁹ 広渡・前掲注（11）「ドイツ外国人法制」19 頁。

⁶⁰ 戸田典子「ドイツの滞在法 — 「外国人法」から EU 「移民法」へ」外国の立法 234 4 頁（2007）。

⁶¹ ハンス・ゲオルク マーセン「講演 ドイツ移民法・統合法成立の背景と動向」筑波ロー・ジャーナル 2 号 109 頁（2007）。

シュレーダー首相のこの提案は、当時の外国人法に対する批判的な公の議論がドイツで展開される契機となった。その議論とは、ドイツ経済が国内の労働市場では獲得できない高資格の人材を必要としているにもかかわらず、外国人法が外国人の移住を留保なしに制限しているため、「優秀な人材を確保するための競争」の障害になっている、一方で、いわゆる経済難民等の「間違った外国人」がドイツにやって来ているというものである⁶²。

この議論は、「望ましい」移民の獲得という国際レベルの競争にドイツが遅れをとることになるという批判を中心としていた。具体的には、従来の外国人法では、外国人受け入れを抑制する姿勢が強く、官庁の権限は錯綜し、入国・滞在・就労に係る手続きも複雑で時間がかかるといふ批判である⁶³。しかし、批判の対象は、次第に、継続的にドイツに滞在する外国人の「統合」に関する明確な規定を当時の外国人法が有していないという点に移っていった。外国人のドイツ社会への「統合」の不十分さが、社会政策上の問題としてクローズアップされることとなったのである⁶⁴。

そこで、ドイツ政府は、批判の対象となっている従来の外国人法制を抜本的に見直すことを決意し、2001年夏に移民法（Zuwanderungsgesetz）の法案を連邦議会に提出した。同年9月に発生したアメリカの同時多発テロ事件を受け、その法案には、外国人過激派対策に関する規定が数多く追加された⁶⁵。その後、連邦参議院における採決が憲法問題となるなど、移民法の成立は困難を極めた⁶⁶。しかし、最終的に2004年7月に成立し、2005年1月1日から一部を除き施行された。1999年の改正国籍法を起点とし、2004年に辿り着いた移民法を転機として、ドイツは「移民国家」に公式に方向転換した⁶⁷。これは、ドイツの移民政策にとって歴史的な転換だったといえる。

この法律によって、ドイツは積極的に移民の「制御（Steuerung）」と「統合（Integration）」に乗り出した⁶⁸。それを示すように、移民法中の滞在法（Aufenthaltsgesetz）では「統合の促進（Förderung der Integration）」という章が設けられている。この滞在法によると、統合政策は、「要求と促進（Fordern und Fördern）」を原則とする。ドイツに適法に、かつ継続的に滞在・生活している移民はドイツ社会の一員として社会に統合されることが「要求」され、それと同時に、国はそのための基本的対策を用意し統合を「促進」するのである⁶⁹。この原則の具体的措置として、ドイツ語能力の習得を目指す語学コースと、ドイツの

⁶² マーセン・前掲注（61）108頁。

⁶³ 戸田典子「【短信：ドイツ】移民、難民、外国人労働者—新たな移民法制の成立—」外国の立法 214 184頁（2002）。

⁶⁴ マーセン・前掲注（61）109頁。

⁶⁵ マーセン・前掲注（61）109頁。

⁶⁶ 移民法成立に至るまでの経緯については、戸田・前掲注（63）「移民、難民、外国人労働者」184頁以下を参照。

⁶⁷ 近藤潤三「現代ドイツの「移民の背景」を有する人々と国外移住 —移民国ドイツの現状—」社会科学論集第45号41頁（2007）。

⁶⁸ 大西 楠・テア「グローバル化時代の移民法制と家族の保護 —家族呼び寄せ指令とドイツの新移民法制—」東京大学社会科学研究所『社会科学研究』第65巻第2号158頁（2014）。

⁶⁹ マーセン・前掲注（61）112頁。

法秩序、歴史、文化を学ぶオリエンテーションコースから構成される「統合コース (Integrationskurs)」が移民に提供されることとなったのである⁷⁰。2006年にメルケル首相の呼びかけによって開催された統合サミットは、様々な批判・評価を受けたが、外国人問題でサミットを開催するという構想自体は評価されるべきであり、外国人問題が政治からの本格的アプローチを受ける対象であることを明らかにしたものであるといえよう⁷¹。さらに、2006年に一般平等待遇法が制定され、雇用・教育・物品サービスの提供等の分野における人種及び民族的出自による差別が禁止されるなど、統合コース以外にも、様々な「統合」政策が採られた。

しかし、最近のドイツでは、この「統合」に対抗し、「国民国家に向かうベクトルが表面化」が顕著になっており、こうした動向が「再国民化 (Re-nationalization)」と呼ばれている⁷²。「再国民化」という動向が顕著になった背景には、2005年(フランスとオランダが国民投票で欧州憲法条約を否決)以降に徐々に広まっていた欧州懐疑主義の波の一層の高まりを契機とする、国の内と外から「国家」と「国民」の在り方の意味を模索しようとする動きがあった。欧州懐疑主義は、ユーロ危機やギリシャの財政危機を通してEU加盟国内部における支配・被支配の関係が鮮明化され、EUから財政支援を受ける加盟国のEU離脱まで取りざたされたことによって、EU加盟国内の一部でさらに高まった。その結果、これまでのEUを中心としたヨーロッパの在り方を離れ、「国家」と「国民」の在り方と意味を問う、換言すれば「国家」と「国民」の両面での「境界」の再確定の模索が始まったのであり、その意味で「再国民化」が進行している⁷³。「ユーロ解体」・「ユーロ離脱」・国家主権の再強化と「国民」概念の再確定といった主張が一定の支持を集めている現状は、「再国民化」の動きを示すものである。このような動向と関連して注目されているのが、2013年に誕生した「ドイツのための選択枝 (AfD)」である。この政党は、反ユーロを掲げて結成され、2015年以降、急速に右傾化したといわれている⁷⁴。

加えて、ドイツは、EUに対する懐疑主義の高まりと同時に、2015年以来、中東・アフリカから急増した難民への対処に追われた。難民の大量受け入れをメルケル首相が決定したものの、各地の行政による対応スピードを上回る数の難民がドイツに殺到したため、ドイツ国内では難民受け入れに対する反対運動や、極右勢力による難民収容施設への襲撃な

⁷⁰ 前田直子「移民向け統合コースに関する一考察 ―オリエンテーションコースに参加して―」獨協大学ドイツ学研究 65号 153頁 (2012)。なお、この論文は、統合コースの具体的・詳細な内容、及び実体も報告している。

⁷¹ 参照：近藤潤三「ドイツにおける移民政策の新局面 ―「統合サミット」の政治過程―」社会科学論集第45号 1-40頁 (2007)。

⁷² 中谷毅「「再国民化」と「ドイツのための選択枝」―移民問題およびユーロ問題との関連で―」高橋進他編『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ 新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』83頁以下 (法律文化社、2016)。

⁷³ 高橋進「エスノ・リー所ナリズムの隆盛と「再国民化」―「国家」・「国民」の分解か「礫岩国家」化か―」高橋進他編『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ 新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』23頁以下 (法律文化社、2016)。

⁷⁴ AfDについて、詳細は中谷・前掲注(72)参照。

どが相次いだ⁷⁵。また、難民の大量流入以前からの国内経済不況や、2001年にアメリカで起こった同時多発テロ、2006年にドイツ国内で起こったレバノン人学生による電車爆破未遂事件などに代表されるテロの脅威も、反移民・反イスラムの動きを生み出す要因となった。このような反移民・反イスラムの動きも、「再国民化」の動きの代表であるといえよう。特に反イスラム的傾向については、ベルリンなどでの教育崩壊や移民による「平行社会」（移民がホスト国の社会と交わらない）の形成など、連邦政府肝いりの「統合」政策の破綻が議論され、その延長線上で2010年、メルケル首相による「多文化共生の失敗」発言がなされた⁷⁶。加えて、ドイツ連邦銀行理事であったザラツィンの著書『自滅するドイツ』がベストセラーとなり、彼の主張に対し、ドイツ社会が何らかの形で支持していることを明らかにした。反移民・反イスラムの動向については、2014年以降に生じた社会運動、すなわちPegida運動も忘れてはならない。ドレスデンで2014年10月に始まったPegida運動は、AfDとは異なる「中道の中の右翼」であり、この運動による「イスラム化批判はむしろあいまいなもの」とされるとされる⁷⁷。2015年1月後半以降、主要メンバーの脱退により、この運動は一時沈静化した。2015年夏にヨーロッパを目指す難民・移民の数が急増したことにより、Pegida運動は同年9月に参加者を再び増大させた⁷⁸。

2017年はEU加盟国内部で多くの選挙があり、各国で極右政党の躍進が懸念されたが、2017年6月の段階では、まだ極右政党が政権与党となった例は生まれていない。ドイツでも連邦議会選挙が予定されているが、3月のザールラント州議会選挙でCDUが大差で勝利したことから、9月に予定されている連邦議会選挙でもメルケル首相率いるCDUが勝利するという見方が有力である。現在のドイツは、EU加盟国の中心であるが、国内・国外の情勢を鑑み、1つの「国家」として、今後、「統合」を基本方針とする姿勢を維持するのか、又はその方針を修正するのか、再検討する可能性も生じえよう。

IV. 国家成員資格の再検討 —世代内・世代間正義の観点から

ここまで、ドイツの外国人問題について、第二次世界大戦後から現在までの時系列に沿って概観してきた。この外国人問題の中には、様々な世代内・世代間正義の問題が含まれている。例えば、社会保障制度問題や就労問題などは、その代表であろう。

ここからは、国家成員資格の問題について、世代内正義・世代間正義の観点からの検討を試みることにする。

⁷⁵ 中谷・前掲注(72) 83頁。

⁷⁶ 中谷・前掲注(72) 85頁。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』199頁以下(木鐸社、2007)参照。<http://www.bbc.com/news/world-europe-11559451> (最終確認日2017年5月2日)

⁷⁷ 坪郷實「Pegida現象と「現実にある市民社会」論」高橋進他編『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ—新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』106頁(法律文化社、2016)。

⁷⁸ 坪郷・前掲注(77) 117頁。

A) ドイツの国籍法

世代内・世代間正義の問題として国家成員資格について考察する前に、国家成員資格を規定する基本的な法律、すなわちドイツの国籍法について、整理をしておく必要がある。

ドイツの国籍法の原型は、19世紀中ごろに制定されたプロイセンの国籍法である。この法律は、プロイセン国民と外国人とを区別する基準を設定することを目的としていたことから、居住主義に依らず、基本原則として血統主義を採用した⁷⁹。それ以降、1999年の改正まで、一貫してドイツの国籍法は血統主義を基本原則としていた。

この血統主義の最大の特徴は、エスノ的要素の濃いものであるという点であった。1999年に改正された国籍法は、1913年に制定され、第二次世界大戦後も数度の改正を経たものであった。1913年という年は、既に国際社会におけるドイツの孤立が深まり、ドイツ人が戦争（第一次世界大戦）への予兆を感じていた頃である⁸⁰。そのため、この国籍法制定の背景には、兵員として動員できるドイツ国民の人口を確保するという現実的な目的があった。このような目的があったため、1913年の国籍法では、血統主義のエスノ的な要素が強調されたのである。そして、このような要素は、第二次世界大戦後もほぼそのまま継承された。

ドイツ国籍法の血統主義は、ドイツ国内に移民が増加し、外国人の存在が社会問題として認識されるようになった結果、そのエスノ的要素の濃さを再び強調されることとなった。例えば、ドイツ民族所属性を有するアウスジードラーへの自動的なドイツ国籍付与に対し、ドイツ国内の移民の帰化率が低いままであるという対比が、血統主義のエスノ的要素を強調したのである⁸¹。1966年から1974年の間に、外国人の両親から生まれた子どもの数は140%増加し、その結果、出産全体に占める外国人の割合は、1966年の4.3%から1974年の17.3%に急上昇した⁸²。しかし、1990年代にドイツが外国人法制を改正し、帰化の要件を緩和したにもかかわらず⁸³、ドイツ国籍取得が困難であるという移民間の認識や、ドイツ国籍取得に際しての元国籍放棄の制度（1993年の外国人法改正によって元国籍の放棄は絶対的なものではなくなった）などが原因となり、移民の帰化率は低い数字にとどまった⁸⁴。加えて、重国籍の容認をめぐる1999年の国籍法改正の際の議論の根源も、その頃には血統主義のエスノ性の強調を自覚する傾向は大きく後退していたとはいえ、やはりエスノ的な血統主義と無関係ではない。

外国人問題の顕在化から約20年の時間が国籍法改正に至るまで必要であり、そしてその改正の内容が、国籍を基盤として形成されてきた国民概念を大きく変更するものだったことは既に述べた通りである。

⁷⁹ BERGMANN, W./ KORTH, J./ ZIEMSKE, B.: Deutsches Staatsangehörigkeits- und Paßrecht 1. Bd., 3. Aufl. Heymanns: Köln Berlin Bonn München 1995, S. 14.

⁸⁰ ISAY E.: Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz und zu den deutschen Staatsangehörigkeitsverträgen, Alfred Metzner: Berlin 1929, S. 2.

⁸¹ ブルーベーカー・前掲注(47) 277頁。

⁸² ブルーベーカー・前掲注(47) 275頁以下。

⁸³ 1993年の外国人法改正については、MANGOLDT, H.: Ius Sanguinis und ius soli Prinzip in der Entwicklung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts, StAZ 2 (1994) S. 40f 参照

⁸⁴ ブルーベーカー・前掲注(47) 286頁。

B) 世代内正義・世代間正義の観点からの国家成員資格の検討

世代内正義の問題や世代間正義の問題は、ここ近年、注目を浴びている研究課題である。ここでは、まず、本稿における世代内正義と世代間正義の定義について簡単に述べた後、国家成員資格（＝国民）の取得をトリガーとして、どのような問題・影響が生じるのかを検討する。なお、本校における世代内・世代間の区分は、絶対的なものではなく、あくまでも暫定的な区分である。政策や状況の変化に応じて、この区分に変化が生じることは当然にあり得るし、1つの問題が世代内問題であると同時に世代間正義の問題であることもあり得る。

まず、世代内正義の問題とは、現在ドイツ国内にいる外国人と現在のドイツ国民との間に生じている差異、もしくは現在ドイツ国内にいる外国人同士の間が生じている差異の問題を指す。例えば、ドイツ国内の失業率は全体的に高い数値を示しているが、その中でも一部の外国人のカテゴリーが特に高い失業率を示している⁸⁵。もしくは、IT分野など特定の専門技術・知識を有する外国人はドイツにとって「望ましい」移民として積極的に受け入れられ、容易に合法的な滞在許可を取得することができるが、そのような専門技術を有さない外国人は、正規の滞在許可を取得すること自体が困難になっている。このような労働市場における差異は、世代内正義の問題と位置づけられるだろう。

次に、世代間正義の問題とは、過去のドイツ国民と現在のドイツ国民との間に、もしくは現在と将来のドイツ国民との間に生じる・生じうる差異の問題や、過去の移民と現在の移民との間に生じた差異などを指す。過去・現在・将来のドイツ国民との間に生じる差異として、国民の範囲の違いを挙げることができる。また、後者の事例として、例えばアウズジードラーに対する社会保障政策の充実の度合いに関する差異が挙げられる。

外国人問題から派生する世代内正義・世代間正義の問題は多岐にわたるが、ここでは、外国人問題における国家成員資格（国民）の問題に焦点を当てることから、過去と現在の移民との間の差異（＝世代間正義の問題）と現在の移民間の差異（＝世代内正義の問題）に絞って検討する。

まず、世代間正義の問題として、国籍取得がポイントとなる。すなわちドイツ国籍取得へのアクセスの難度の差異の問題が、正義感正義の問題として挙げられる。上述のように、ドイツの国籍法がエスノ的な血統主義を基本原則としていたことから、戦後の長い間、定住外国人の数が増加しても、彼らをドイツ国民の枠内へ取り込もうとする動きは生まれてこなかった。原則として、ドイツ国籍を取得できる者はドイツ人に限定され、外国人の帰化承認率は低かった。その帰化の承認率の低さが、帰化申請への外国人の意欲を低下させ、結果として帰化の申請・承認数が減少するという循環構造となっていたのである。その国

⁸⁵ 近藤潤三「ドイツにおける外国人の生活実態 —職業と所得を中心に—」社会科学論集第34号（1995）では、1970年代・1980年代から1990年代前半の外国人の失業率について、ドイツ人との比較や、専門知識を有する外国人と半熟練労働者・未熟練労働者の外国人との間の比較などについて、詳細に検討し、ドイツ人と比較によって明らかになる外国人の失業率の高さ・所得格差を指摘している。外国人の高い失業率は、現在でも続いている。

家の国籍を取得する手段は、概ね、出生による生来的取得と帰化の2つに分類される。帰化が容易ではない以上、ドイツ国内の外国人にとって、ドイツで出生し、定住する移民2世であったとしても、ドイツ国籍の取得は困難だった。ドイツの外国人法制は、1993年の外国人法改正前にも一度改正され、帰化の要件を緩和していた。1966年から1974年の間に、外国人の両親から生まれた子どもの数は140%増加し、その結果、出産全体に占める外国人の割合は、1966年の4.3%から1974年の17.3%に急上昇していた⁸⁶。しかし、外国人法制の改正による帰化要件緩和にもかかわらず、ドイツ国籍取得が困難であるという移民間の認識や、ドイツ国籍取得に際しての元国籍放棄の制度（1993年の外国人法改正によって元国籍の放棄は絶対的なものではなくなった）などが原因となり、移民の帰化率は低い数字にとどまっていたのである⁸⁷。民族的ドイツ人であるアウスジードラーに対する自動的な国籍付与に対し、ドイツ国内の移民の帰化率が低いままであったという対比は、ドイツの血統主義のエスノ的要素を強調することになったといえよう⁸⁸。

しかし、1999年の国籍法改正を分水嶺として、ドイツ国籍を取得への広い扉が、外国人に対して開かれた。出生地主義の導入と重国籍の容認・国籍選択制度の導入は、ドイツで出生した移民2世・3世に対し、生来的なドイツ国籍の付与を認めるものである。また、出生地主義導入に伴い、帰化の要件がさらに緩和されたことによって、移民1世にもドイツ国籍へのアクセスは、過去と比較すると、その容易さを格段に増した。この国籍法改正は、「ドイツ国籍保有者＝ドイツ国民」（アウスジードラーもドイツ国籍保持を認められる者であるから国籍保有者に含まれる）という理解に基づいた国民概念を根本から修正し、その概念の枠組みを大幅に拡張するものだった。この枠組みの拡張に対応する形で、2005年以降、「移民の背景を有する者」という人的カテゴリーが設けられた。そのカテゴリーに属する者は今やドイツ人の5人に1人の割合となっていることは、既に紹介した通りである。

次に、世代内正義の問題として、現在の移民間に生じている差異に焦点を当てて検討する。この検討の中では、「国家成員資格」を国籍という狭い範囲で理解するのではなく、「ドイツ社会を形成している人」という広い意味で用いることとする。このような意味を用いる理由は、グローバル化している現在、ドイツ国籍を有しないが、中長期的にドイツに在住している外国人も、ここでは議論の対象に含めるためである。

そこでポイントとなるのが、ドイツが推進する「統合」政策である。ドイツは、国内に定住する外国人に対し、ドイツ社会・文化に適合することを要求し、いわゆる統合コースを移民に提供している。この統合コースの受講が、移民の「統合」への入り口となろう。統合コースで提供されるドイツ語講習は、外国人を外国人のままドイツ社会へ実質的に「統合」するために必要である。ドイツの「統合」政策は、多文化共生の概念と密接な関連を有しているといえる。

⁸⁶ ブルーベーカー・前掲注（47）275頁以下。

⁸⁷ ブルーベーカー・前掲注（47）286頁。

⁸⁸ ブルーベーカー・前掲注（47）277頁。

しかし、この「統合」をめぐり、現在の移民間に世代内正義の諸問題が派生する。第一に、ドイツによる移民の選別の問題である。移民法の制定からも明らかなように、ドイツは、受け入れる移民を厳格に選別し、特殊な専門技術・知識を有する「望ましい」移民を対象に滞在を許可している。つまり、ドイツへ就労目的で移住したいと希望する者が「望ましい」移民であるとドイツに判断されなければ、その者は、正規の滞在許可を取得することができず、ドイツで就労する機会を得ることができないのである。いわゆるドイツへの「扉」の開放性の度合いは、その移民個人の能力に負うところが大きくなっている。

この移民の選別に加え、移民間の教育格差・就労格差も、世代内正義の問題であろう。例えば「統合」コースから落ちこぼれてしまった者は、ドイツ語能力が不十分な場合が多い。そしてそれは、学校での学力の低さとなって表れ、結果として高等教育を受ける機会を失う。さらには、過密化された現在のドイツ労働市場の中で選択できる職種も少なく、場合によっては就労自体が困難になる。事実、十分な教育を受けることができず、十分な専門知識を有さない移民の失業率は、高い数値を示している。移民の学力の低下は、実際、学校教育の崩壊（例えばリュトリ学校の崩壊）という教育問題やそこから派生する就労問題にとどまらず、多文化共生の失敗という外国人問題の一環としてドイツ社会に認識され、2006年の統合サミット開催という政治レベルの問題にもつながった⁸⁹。むろん、出生地主義によって生来的にドイツ国民となった者の中でも、その育った環境によって、ドイツ語能力や学力に差が生じる。これらの能力差が原因となって、国民でありながら社会に「統合」されていない者も存在しうる。

移民の選別問題、教育格差・就労格差の問題は、将来のドイツ社会の在り方の問題にもつながる。合法的にドイツに定住する移民、及びその子孫は、国籍法改正によってドイツ国籍へのアクセスは容易である。このことから、移民の流入が今後も継続した場合、ドイツの総人口は増加し、「移民の背景を有する者」の数も同様に増加することとなる。一方、国家成員資格へのアクセスが困難である外国人について、今後、ドイツはどのように対処していくのであろうか。換言すれば、このような外国人をドイツは「統合」するつもりなのか、またどのように「統合」するのであろうか。ドイツは、増加する難民に対処するため、「統合」コースの言語教育政策対象者を拡大させる政策を打ち出し、「移民国家」としての社会形成を今後さらに促進させる姿勢を見せているが、メルケル首相による「多文化共生の失敗」発言に代表されるように、現在の社会・国際情勢を見ると、この「統合」路線が今後も継続されるという保証はないのである。

本節のまとめとして、世代内正義・世代間正義の観点から国家成員資格の問題を考えた時、この2つの問題は、今後のドイツ社会の在り方自体に大きな影響を及ぼすものであるといえる。国家成員資格に関する世代間正義の問題は、国籍法の改正によって解決したかのように考えられる。しかし、現在のドイツ、EU、そして国際社会の情勢に鑑みると、移民の背景を有するドイツ人個人のアイデンティティという別の問題が生じてくる。国籍と

⁸⁹ 近藤・前掲注(71)「ドイツにおける移民政策の新局面」2頁以下参照。

国家への帰属意識が一体であるとは限らない現在、このアイデンティティの問題は、今後のドイツ社会の在り方にも大きな影響を及ぼす要素である。また、世代内正義の問題からは、国籍法を改正し、外国人の「統合」を推進することによって生じた差異の問題を紹介した。この差異の問題は、今後の社会保障制度の行方にも大きく影響する。世代内正義・世代間正義の問題は、従来、年金やその他の社会保障制度の公平性という観点からの研究を主としている印象を受ける。しかし、国家成員資格の問題から世代内正義・世代間正義を検討すると、社会保障をも含むより大きな問題、すなわち国家の在り方の問題についての考察にもつながる。

V. 終わりに

世代内正義・世代間正義の問題は、国家の在り方にもつながる重要な問題であることが、国家成員資格の検討から明らかになった。国家成員資格から派生する世代内正義・世代間正義の問題に対する解決策は未だ理論的に成熟しておらず、今後さらなる検討が不可欠なことはいうまでもない。むしろ、その検討においては、ドイツ社会の現状を十分考慮に入れなければならない。2000年以降、ドイツは、外国人の移民に対し「統合」政策を実施し、ドイツ社会に包摂しようとする姿勢をとっているが、近年のヨーロッパにおいて顕著になっている「再国民化」の動きは、反移民・難民運動の例からも明らかのように、この「統合」政策に対抗するものである。2017年の西ヨーロッパ各国で行われる選挙において、現在、極右政党が勝利した例はないが、「再国民化」の動きが、将来、ドイツの「統合」政策に大きな影響を与える可能性は否定できない。「統合」政策に歯止めがかけられるような事態となった場合、ドイツ国内の外国人の中で、ドイツ国籍を取得できた現在の移民（「統合」された移民）と、ドイツ国籍を取得できない将来の移民（「統合」から排除された移民）という世代間区分が生じる可能性もある。

翻って日本の状況を鑑みれば、3.11以降、多文化共生社会の創設の主張が脚光を浴びている。多文化共生社会の創設に向けて、現在、各自治体レベルで様々な政策が実施されている。しかし、いずれも自治体レベルにおける政策であり、国家レベルでの本格的な取り組みは、未だなされていないように思われる。また、その政策の内容も不統一で、地域的なばらつきがあることも否定できない。

定住外国人の数が増加し、将来到来するといわれている超高齢化社会に対応するためにも、日本は、今後、移民国家としての国家の在り方を模索し、具体的な政策を実施していく必要があることは、多くの研究が指摘していることであり、本稿もそれを否定するものではない。しかし、ドイツの例を見ても明らかのように、移民国家となること、移民国家として国の在り方を確立することは、容易ではない。もし日本が多文化共生社会という国の在り方を今後模索していくのであれば、世代内の観点に留まった政策のみでは不十分であり、世代間正義の観点を取り込むことにより、従来の研究では不十分になりがちであっ

た、過去・現在・未来にまたがる広い視野を持った施策を講じる必要があるであろう。

(2017.6.1)