

ドイツにおける移民の社会統合政策

バーデン＝ヴュルテンベルク州とザクセン州での聞き取り調査から

Immigration and Social Integration Policy in Germany

Interview Survey in Baden-Württemberg and Sachsen

佐藤 久美

Kumi SATO

1. はじめに

日本は、人口減少時代を迎え、その処方箋の一つとして移民の受入の是非が議論されているⁱ。しかし、日本人にとって、戦後長期にわたって形成されたいわゆる「単一民族神話」(小熊,1995)のもと、移民受入への国民的合意はたやすいものではないと思われる。一方で、欧米諸国に比べて少ないとは言え、日本国内にはすでに外国籍住民や外国生まれの住民が暮らしている。こうした外国にルーツをもつ人々は、日本国内では、経済活動が活発な東京圏や東海地方に多く居住するが、過疎地域にも少数ながら居住している。東日本大震災によって、被災地の農山漁村に外国人研修生や日本人の妻となった外国人が散らばって居住していることに、多くの日本人が気づかされた(鈴木,2012)。こうした地域では、NPOやボランティアが運営する日本語教室が、在住外国人の日本語教育や生活支援において重要な役割を果たしている。

本稿は、移民の受入をめぐる議論を考える参考のため、そして、日本の現状での外国籍

住民支援策の向上へのヒントを得るため、ドイツの地方における、外国にルーツをもつ人々に対する行政の取り組みを調査した結果の報告である。調査地としてドイツを選んだ理由は、第一に、かつてドイツは、外国人の受け入れに対して、日本と同様純血主義的政策をとってきたからである。ドイツは長年にわたり「ドイツは移民国ではない」との立場から積極的な在住外国人政策をとってこなかった。それが2005年の新移民法の制定により大きく立場を変更し、近年ではドイツはEU諸国の中でも最も移民の受け入れ数が多くなっている。

ドイツを調査地とした第二の理由は、ドイツ国内における移民分布の大きな地域差である。ドイツにおいて外国籍住民は旧西ドイツ地域に集中する(図1)。それは、移民にとって、経済活動が盛んな旧西ドイツ地域のほうが職を得やすいからであり、日本において、いわゆるニューカマーの外国籍住民が東京圏や東海地域に多い状況と同じである。しかし旧東ドイツ地域にも国外をルーツとする住民はいる。ドイツが移民受け入れに大きく政策を転換した背景には、日本と同様人口問題があった。現在ドイツの総人口は横ばいの状態にあるが、いわゆる純血ドイツ人だけでは人

ⁱ 例えば、岩田・日本経済研究センター編(2014)は、「海外からの移民を年20万人受け入れる」という方策を提示している

口は減少している。移民の流入と移民の比較的高い出生率がドイツの人口減少を食い止めているのである。しかし旧東ドイツ地域は、移民の流入もほとんどなく、東西ドイツの経済格差のため旧西ドイツ地域へ人口が流出している。東北地方など日本の過疎地域と同様の人口問題を抱えている。旧東ドイツ地域での外国人政策がどうなっているかを知ること、今回の調査の目的の1つであった。現地調査では、移民の人口割合の多い旧西ドイツ地域と少ない旧東ドイツ地域からそれぞれ一つの州を選び、移民の状況と政策について、

聞き取り調査を行った。選定した州は、旧西ドイツ地域からはバーデン＝ヴュルテンベルク（Baden-Württemberg）州、旧東ドイツ地域からはザクセン（Sachsen）州である。バーデン＝ヴュルテンベルク州では、特に移民が集中するシュトゥットガルト（Stuttgart）市を中心に調査を行った。

本稿では、まず、ドイツの移民政策の変遷と、社会統合政策、特に移民向けのドイツ語教育を概観したうえで、2つの調査地域での調査結果を報告する。

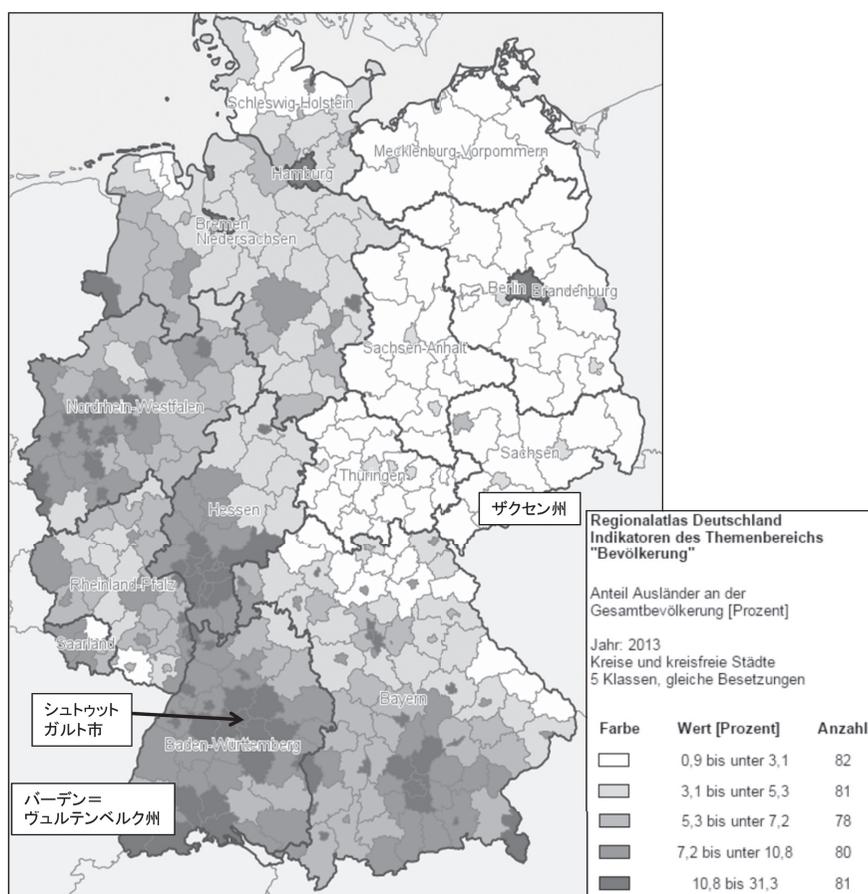


図1 ドイツ国内の外国人比率の分布（2013年）

外国人が総人口に占める割合（%） ドイツ連邦統計局Web-GISで作成
<https://www-genesis.destatis.de/gis/genView?GenMLURL=https://www-genesis.destatis.de/regatlas/AI002-1.xml&CONTEXT=REGATLAS01>

2. ドイツの移民政策の変遷

2013年時点でのドイツの人口約8000万人に占める外国籍保有者は9.0%であるが、ドイツ国籍を保有していても、自分自身または親世代などが移民としてドイツに入ってきた「移民の背景を持つ人々 (Personen mit Migrationshintergrund)」を加えると約20.5%に達している。移民の背景を持つ人々には、①1949年以降に現在のドイツ連邦共和国に移住した人、②ドイツで生まれたすべての外国人、③ドイツ国籍を取得した外国人、④少なくとも両親の片方が移民であるか、もしくはドイツで生まれた外国人、が含まれる。

第二次世界大戦後、西ドイツは労働力不足解消を目的として、1955年から1968年までにイタリア、スペイン、ギリシア、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアと雇用双務協定を結んで、労働者を積極的に受け入れてきた。彼らは「ガストアルバイター (Gastarbeiter, ゲスト労働者)」ⁱⁱと呼ばれ、補助的な労働力として、いずれは本国に帰っていく人々としてみなされていた。

1973年に第一次石油危機の発生によってドイツ経済が停滞すると、同年11月に外国人労働者の募集は停止され、翌74年には、新しく入って来る人々を制限する一方ですでに滞在している人々に対しては帰国を促進するようになった。

しかしながら、政府の思惑とは反対に、彼らはいったん帰国すると二度とドイツには出

稼ぎに來られないことを恐れ、むしろ、本国から家族を呼び寄せるなどして西ドイツでの長期滞在を選択したのである。また、ドイツ人世帯と比べ、外国人世帯には子どもの出生も多かった。

1978年には、当時のSPD (社会民主党) と FDP (自由民主党) の連立政権 (連邦首相はSPDのヘルムート・シュミット) による社会民主主義的政策の一環として、彼らをガストアルバイターとしてではなく、出身国への帰国を前提としない「移民」であると認め、彼らの西ドイツ社会への統合を目指すとする見解が示された。

しかし、1982年にCDU (キリスト教民主同盟) とCSU (キリスト教社会同盟) の同盟政権への政権交代 (首相: ヘルムート・コール) が行われると、統合政策は停滞し、外国人労働者を帰国させる方向へと進んだ。「ドイツは移民国ではない」という主張がなされ、83年に時限立法された帰国促進法によって、外国人労働者とその家族には、奨励金を支給して帰国させる政策がとられた。それでも、政府の期待した通りに帰国したのは、全体のわずか5%程度であった。

このような状況下で「外国人問題 (Auslanderproblem)」という言葉で、外国人をどのように位置づけるかという議論がなされるようになった。

進展があったのは、1990年に「外国人法」が改定され (施行されたのは91年)、EC域外からの外国人の新規流入が抑制されるようになったのと同時に、合法的な外国人長期滞在者に対して法的な地位の改善と帰国の容易化による社会的・経済的統合の促進が図られたことである。90年代後半には、移民がドイツ社会に溶け込まないで、独自の社会を形成しているとする「並行社会 (Parallelgesellschaft)」の進行が不安視される

ⁱⁱ ドイツ連邦統計局は「1950年以降に現在のドイツ連邦共和国の地域に転入した人々、その子孫、および外国人。People with a migrant background are those who have immigrated to Germany since 1950, their descendants, and the foreign population.」と定義している。
<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/PersonsMigrationBackground/Current.html>
(2015年5月13日最終閲覧)

ようになっていた。

1998年には、総選挙でCDUが敗れ、SPDが政権をとると、移民の社会的統合についての議論が再びなされるようになり、「移住から統合へ（Integration statt Zuwanderung）」との主張がなされるようになった。1999年には国籍規定において出生地主義が導入され、二重国籍を認めた新国籍法が採用された。両親ともに外国人であってもどちらかが8年以上ドイツに合法的に滞在しており、なおかつドイツで出生した子どもは、外国籍を取得した場合でもドイツ国籍を取得できるようになったのである（ただし、18歳から23歳までの間に国籍を選択することが義務づけられ、選択を行わない場合はドイツ国籍を失うことになっている）。それまで純然血統主義に基づいていたドイツの国籍法に出生地主義が導入されたとして、改正を推進してきたSPDや緑の党の政治家たちは、「ドイツが『血統共同体』から決別し、『近代的』『市民的』な、『ヨーロッパ水準』の『民主主義国家』へと転換する第一歩である」と述べた。ドイツが自らを移民受け入れ国として認めたのである。

2005年1月には、新移民法が施行された。移民法の重要な内容の一つに移民のドイツ社会への「統合」（Integration）が挙げられる。その背景には、ドイツでは、ドイツ社会から遊離した移民による「並行社会」が形成されつつあり、これが将来のドイツ社会に脅威を与える恐れがあることから、移民をドイツ社会に統合することが不可欠であるとの認識がある（石川, 2012）。

ドイツ内務省が2014年10月に発表した『Migration und Integration: Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland』の巻頭言で、内務大臣のDr. Thomas de Maizièreは、次のように述べている。「ドイツの住民の5分の1の人々は移民の背景を

持っており、かれらの2分の1の人々はドイツ国籍を持っている。これらの数字はドイツは移民国となったことを示している。ドイツは住むのに魅力的な国だとみなされているのである。技能労働者、高技能労働者を必要としている我々にとっては、すばらしいニュースではないか」。さらに、急激に増加しているドイツに入国する難民についても、ヨーロッパのロールモデルとして、リーダー的な役割を求められているが、すべての人を受け入れるわけにはいかず、知性を持って移民に対応しなくてはいけないと述べている。その上で、統合政策の目的は、誰もが、権利と義務を持ち、合法的にかつ永続的に社会に平等に参画できることを可能にすることにあるとしているⁱⁱⁱ。

3. 新移民法とドイツ語教育

前節で言及した「新移民法」とは、正式には「移民法：移民を管理および制限し、かつEU加盟国市民および外国人に関する滞在および統合を規定するための法律（Zuwanderungsgesetz, Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländer）のことで、2004年7月30日に成立、2005年1月1日施行された。新移民法の骨子の一つは、移民に対し連邦政府が、ドイツ語およびドイツの社会事情を学ぶ移民統合コースを実施することであった。

統合コースは約600時間のドイツ語講習と約30時間のドイツ事情を学ぶオリエンテー

ⁱⁱⁱ 英語版『Migration and integration: Residence law and policy on migration and integration in Germany』
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/migration_and_integration.html
(2015年5月17日最終閲覧)

ション講習で構成された。その後、ドイツ語講習は最大900時間までに延長され、ドイツの法秩序、文化および歴史を内容とするオリエンテーション講習も45時間に延長された。どちらも修了テストがある。移民統合コースを管轄する連邦移民・難民局の通達（日本語版）には、次のように書かれている。

ヨーロッパ連合に加盟していない国からやってきた外国人は、ドイツに無期限で滞在するためには、いくつかの条件を満たさなければなりません。その一端として、ドイツ語の十分な知識、ドイツの法や社会秩序、生活に関する基礎知識を持っていないてはならないのです。社会融合講座（筆者注：移民統合コースのこと）に合格すると、この条件を満たしたことになります。また場合によっては、普通より早く帰化することができます。

さらに社会融合講座で得たドイツ語の知識により、ドイツでの生活がしやすくなり、労働市場でのチャンスが高まります。^{iv}

ここでのドイツ語習得への強調は、仕事や生活をしていくためのコミュニケーション手段としての共通語の習得なのであって、アイデンティティ形成の基盤を言語に求めているのではないので、「同化政策」とはいえないとの見方もできる。しかし、移民統合コースにおいて、移民はドイツ語能力だけではなく、オリエンテーション講習によって、自由や民主主義、あるいは自己統治という普遍的な価値を身につけていることが統合上必須であるとされた。ドイツ語講習とオリエンテーシ

ョン講習は密接に結びついている。例えば、ドイツ語学習は、移民の配偶者呼び寄せの条件でもあったが、これは、特にトルコ人たちムスリムに対しては、「配偶者呼び寄せの条件としてドイツ語の習得を義務づけることは、自由や民主主義などの普遍的価値の学習につながることで、彼らの啓蒙化や彼らを抑しとどめている家父長的なコミュニティからの脱出を促し、ひいてはムスリム女性のドイツ社会への進出を促進することになる」（昔農、2015）という、移民たちに価値観の転換をせまる側面も持っている。いずれにせよ、ドイツの移民統合政策は「言語を通じての統合」に力点がおかれている。

なお、ドイツでは、国籍を問わず16歳までの義務教育期間には、学校教育を受けなければならない。したがって、移民の子弟たちには、義務教育によってドイツ語教育が教授される。ドイツ語能力が劣る子どもには、特別授業が用意される。

4. バーデン＝ヴュルテンベルク調査

バーデン＝ヴュルテンベルク州では、まず州の社会統合省で、事務官からドイツ及び州の社会統合政策の概要の説明を受けた。内容は、概ね前節のとおりであり、事務官は言語教育の重要性を力説した。バーデン＝ヴュルテンベルク州のみ社会統合省を有することであった。ドイツでは、各州間での教育内容・制度等に関して調整を図るための常設の各州文部大臣会議が設置されているが、教育権限は各州にある。

バーデン＝ヴュルテンベルク州の中でも、移民は都市部に集中し、特にシュトゥットガルト市に多い。そこで、シュトゥットガルト市統合局で詳しい聞き取り調査を行った。

^{iv} http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kursteilnehmer/Merkblaetter/630-009_merkblatt-zum-antrag-auf-zulassung_japanisch.pdf?__blob=publicationFile

以下は、2013年8月に行った聞き取り調査と現地収集した資料に基づく記述である。

Baden Wuerttemberg の首都であるシュトゥットガルト市は、ドイツ南部に位置する産業都市であり、市の住民、60万人のうち、22パーセントは外国人であり、40%は移民の背景を持つ住民である。また、56%の子どもたちは移民の背景を持っている。また、住民は170カ国以上からの人々であり、120以上の言語が話されている。ドイツの中で、最も移民の数の多い都市の一つであり、国際的で多文化の都市である。シュトゥットガルト市は人口の高齢化と少子化という問題に直面しており、移民の受け入れは特に重要な課題である。市内の家庭の82%において18歳以下の子どもがいない。移民を除くと、市内の家庭の10%のみが子どもがいるという状況である。

移民を維持し海外企業の投資を呼び込むためには、また、シュトゥットガルト市の経済的な繁栄のためには、移民統合を成功させる事が非常に重要であることを早くから認識していたことから統合政策に関して先進的に取り組んで来ている。ダイムラー・クライスラー、ボルシェ、ヒューレット・パッカード、IBMなどの企業にとって必要とされる技能労働者を増やすためには、効果的に移民を統合していく事が必要であるとの認識によるものである。

シュトゥットガルト市では、移民や難民が居住する場所についても統合が進むように配慮を行なっている。約15年前に当時の市長がシュトゥットガルトにゲッターを作らないようにするために、近隣の住民とコミュニケーションがとれるような住宅政策を行なった。高級住宅街にも彼らのための住宅を準備した上で、人種も偏らないように配置するように計画をすすめたのである。また、フリータウ

ンハウスの入居者も様々な人種が居住するように配慮した。

市は、移民の統合に関して、真に国際的な都市となるべく将来を見据えた政策プログラムと活動を開始させ、他の都市に先駆けて総括的な対策をおこなうためのPact for Integrationを2001年に策定した。

Pact For Integration の主な目的は次の三点にある。一番目に誰にとっても平等な機会を持つこと、二番目に平和的な共生を進める事、三番目に文化的多様性を肯定的な資産として積極的にとらえるにようにすること、である。

文化の違いや国籍を超えて、すべての市民が必要とする質の高いサービスを提供する、という計画のもとに次のような15分野のアクションを策定した。行政スタッフによる様々な文化への適応性を強化すること、異なった文化を持ったスタッフによるチームを構成すること、異文化間の統合のためのガイドラインをつくること、移民組織との密接な関係をつくること、状況をよく監視していくことなどによってこれらのアクションを実践していく。

1. 教育を通しての統合、
2. 職業における統合、
3. 社会的な統合、
4. 近隣地域における統合、
5. 市民が関わる事による統合、
6. 政治への参加、
7. 宗教間の対話、
8. ビジネスや科学を活発にするための国際性、
9. 国際性と文化の多様性、
10. スポーツを通しての統合、
11. 我々の国際都市における安全と安心、
12. 市の行政内における文化多様性の促進、
13. 移民と統合における都市間の協力ネットワークの構築、

14. The Stuttgart Partnership One World,

15. 広報とメディア。

以上のうち、いくつかの項目について詳述する。

・教育を通しての統合について。

特に、教育を通しての統合は非常に重視している。二カ国語および多言語教育、およびドイツ語を第二言語として早い段階から学ぶことで、その後の人生において社会から排除されることを防ぐために進めている。両親も子どもたちが勉強出来るように支援することが求められる。ドイツでは、16歳以下の子供はドイツ国籍がなくても、また、不法滞在であっても学校に行かなければならないという法律があり、学校に来ない場合は、警察が介入し罰金となる。いつ、ドイツ国内に入っても1年間は必ず、ドイツ語を学ばなくてはならない。特に母親の教育は重要であり、Mum Learns Germanというプログラムも用意している。トルコ人、アラブ人の母親は教育に関心がないので、まずそうした母親を教育する必要がある。そのため、教会や社会团体など、市は500のパートナーを持っている。ドイツ中央政府が補助金を出してくれるので、祭りや、各国料理の食事会、音楽会などのイベントを開催し、我々はパートナーとともに活動を行っている。

・政治への参加について。

市では、移民の政治的および社会的な参画を奨励している。非ドイツ人に対して地方選挙に参加するように呼びかけている。ドイツのパスポートを持たないシュトゥットガルトの住民は、選挙によって選ばれた移民、地域の相談機関、任命された専門家や市の相談員によって構成されている International Committee の代表に投票する事ができる。また、国籍が異なる市民が参加する会議を開催し、政策についての意見を吸い上げている。

・市の行政内における文化多様性の促進につ

いて。

行政スタッフの文化多様性も進んでいる。シュトゥットガルト市の社会統合局の9人のスタッフは、トルコ、イタリア、チェコ、ユーゴなど、9人全員が外国のバックグラウンドを持つ。自分自身もドイツ生まれだが、父親がイタリア人である。

市の行政内の外国人の被雇用者についての2007年時点のデータでは、肉体労働のレベルではドイツ人が999人に対して外国人は688人、事務レベルでは、ドイツ人が5254人に対して外国人は432人、幹部レベルではドイツ人が3500人に対して外国人が94人、運営レベルではドイツ人が727人に対して外国人は5人となっている。我々は、移民の背景を持つ人々であっても、学業成績さえよければ、行政でも採用するということを広く伝えるように努力を行っており、Your City—Your Future という名目のキャンペーンのもとで、実習生を採用している。統合をすすめるために行政にも関わってほしいからである。また、ドイツ国への帰化を促すようなキャンペーンも行っている。

・宗教間の対話について。

数の多いムスリムに対しては、ムスリム・コミュニティーに積極的に働きかけ、リーダーシップのとれる若い人々の育成をするプログラムをつくって、市の統合活動に積極的に関わるように促している。また、移民の組織同士を連携させる事も大切である。ムスリムに対する差別や偏見と闘い、隣人同士のトラブルを減らし、ムスリムやムスリム・コミュニティーの統合を進めるための Islam Forum の立ち上げの支援も行っている。

・都市間の協力ネットワークの構築について。

国際的な協力も行っている。市は、ヨーロッパの機関の密接な協力のもと、情報交換を行ないながら、統合を成功させるため

の戦略を促進するために、Cities for Local Integration Policy (CLIP)^v を2006年5月に立ち上げ、ヨーロッパ各国、各地域の30都市が加盟した。都市間でそれぞれの経験を共有し、移民の研究をするために、著名な研究機関とともに定期的なミーティングを各都市まわりもちで毎年二回開催している。

Stuttgart Pact for Integration は2003年に UNESCO によってCities for Peace Prize を授与され、ドイツ国内および国際的に評価をされた。市は、様々なレベルと様々な部門による統合に向けた努力について、より実体的にその成果を評価している。例えば、ドイツ国内のどの市と比較しても最も犯罪率は低く、移民の背景を持つ人々の失業率も最も低いことが挙げられる。

The Pact For Integration の成立には、できるだけ多くの異なった部局や利害関係者を巻き込みながら、統合政策室を先進的に立ち上げた当時の市長の力強い後押しがあった。また、統合とは、移民だけでなく、受け入れ側のドイツ人コミュニティーにとっても同様に実践されるべきであるとして、双方を巻き込むための二つの方向性を持ったプロセスである (Schuster, 2009)。

^v 現在の加盟都市は次の通りである。Amsterdam (NL), Arnsberg (DE), Antwerp (BE), Athens (GR), Diputació de Barcelona (ES), Bologna (IT), Breda (NL), Brescia (IT), Budapest (HU), Copenhagen (DK), Dublin (IE), Frankfurt (DE), Helsinki (FI), Istanbul (TR), Izmir (TR), Kirklees (UK), Lisbon (PT), Liège (BE), City of Luxembourg (LU), Matarò (ES), Malmö (SE), Prague (CZ), Sefton (UK), Stuttgart (DE), Sundsvall (SE), Tallinn (EE), Terrassa (ES), Torino (IT), Turku (FI), Valencia (ES), Vienna (AT), Wolverhampton (UK), Wroclaw (PL), Zagreb (HR), Zurich (CH).
<http://citiesofmigration.ca/elibrary/clip-cities-for-local-integration-policy-network-website/>
(2015年5月21日最終閲覧)

5. ザクセン調査

ザクセン州では、2014年8月に州都ドレスデンにあるザクセン州社会問題・消費者保護省で聞き取り調査を行った。以下が、回答の概略である。

在住外国人の国籍別割合（2012年）は、ドイツ全体では、トルコ人22%、ポーランド人7%、イタリア人7%、ギリシア人4%、クロアチア人3%であるのに対して、ザクセン州では、ベトナム人8%、ロシア人8%、ポーランド人8%、ウクライナ人6%、中国人4%、トルコ人4%であり、トルコ人の割合が低い。イスラム教徒の割合も低い。ドイツのイスラム教徒の98%は旧西ドイツに居住する。

ベトナム人は、東ドイツ時代に同じ社会主義体制だということで、やってきたガスタールバイターである。ベトナム戦争から逃れるための難民もいた。多くは帰国したが、残った人たちもいた。最初は、製造業の仕事に従事していたが、後に起業する人たちも出てきた。レストランや食品野菜などの販売で成功する人々もいる。ドイツ人に比べベトナム人は教育熱心で大学へ進学する子供の比率も高い。

近年になってザクセンにやってくる外国人の約4割はEU諸国からである。次いで多いのがアジア諸国からの35%であるが、この多くは在住ベトナム人の血縁者と、中国からの留学生である。そのほかロシアやウクライナなどの旧ソ連圏からが約10%である。ザクセンでは、留学目的の外国人の割合が全国平均の3倍である。

ザクセン州に住むドイツ人と外国人の人口の社会動態を比較したとき、ドイツ人は流入数より流出数が多く、外国人は流入数と流出数がほぼ等しい、外国人の数は少ないので、ザクセン州の人口の社会動態は流出過多である。東西ドイツの統合以降、1993年から1997

年の間に東欧のドイツ系住民の帰還があり、一時的に人口が増加した時期があったが、それ以外は人口の減少が続いている。男女別では、女性のほうが流出数が多い。社会減だけでなく、出生数の低下により自然減でもある。

難民の受け入れに関しては、まず中央政府が各州に受入の割り当てをする。そして、州政府が州内の自治体に割りふる。ザクセン州も13の市と郡に割り振っている。難民は一箇所に集中しないように、分散して居住させている。

移民・難民に対しては、入国して間もない時のほうがドイツ語勉強熱が高いので、その時に勉強させる。ドイツ語講習への支援のほか、博物館やトラムのディスカウントなどで生活支援をしている。外国人向けの生活ハンドブックは、英語、フランス語、ベトナム語、アラビア語、ペルシャ語、ロシア語、ドイツ語の各国語版を用意している。

東西ドイツ統合直後は、旧東ドイツの経済は低迷し、失業率が高かったが、今は変わりつつある。ただし、同じ旧東ドイツの中でも南北の地域差があり、北の経済は弱い。専門的な知識をもった人材の需要は高まっており、移民の受入についても、「Open doors for smart heads」がスローガンになっている。

6. おわりに

ドイツは、第2次世界大戦後、継続的に労働移民を受け入れて来たが、今世紀に入ってから自らを移民受け入れ国として認め、しっかりと統合政策を打ち出した。統合政策の中では、教育、特にドイツ語教育に最も力を入れている。すべての子どもに早期教育と義務教育を通じて言語教育を実施することを重視している。そして、子どもの言語環境に大きく影響するとして母親を巻き込むた

めの対策も行われている。

シュトゥットガルトは、他の都市に先駆けて、言語だけでなく、きめの細かい具体的な統合政策を打ち出している。ゲッターをつくらない、移民の集住地区をつくらないとする住宅政策である。そこには、移民たちを *Stuttgarters* として受け入れていこうとする覚悟が認められる。移民にも積極的に市政に関わってもらうために行政側にも移民背景のスタッフを積極的に採用している。社会統合局のスタッフは全員、移民の背景を持っていた。

また、シュトゥットガルト市は、ドイツ国内のみならずEUの他の都市とネットワークを構築するために、2008年に *Cities for Local Integration Policies for Migrants (CLIP)* を立ち上げ、ヨーロッパの移民統合プログラムにおいてリーダー的役割を果たしている。移民受け入れの問題は、一都市、一国で解決出来るものではない。ヨーロッパの各国で移民の持つ多様な力を都市政策に生かす試みが進んでいるのである。

旧東ドイツ地域に位置するザクセン州は、西ドイツ側と違い、仕事を求めてやって来る移民は少なく、現在は、クルド、インド、パキスタン、中東などからの難民の受け入れ対策に力が注がれている。ドイツの言語教育の統合コースは、ドイツにおける長期滞在を希望する外国人もしくは移民に対して参加を促すものであるが、ザクセン州では言語教育も難民向けが中心となっており、難民を受け入れる事になった値域の人々は、それまで接する機会の少なかったイスラム教文化への適応にむしろ戸惑っているとのことだった。ここに移民受け入れと言語教育に関するドイツの東西間の違いがあった。

日本では、近年になって人口減少のもたらす社会がもたらす問題点などが真剣に議論されはじめ、本格的に移民を受け入れるべきと

の主張もなされるようになったが、いまだに、その方向性について、国民のコンセンサスを得るための大きな取り組みはなされていない。外国にルーツを持つ子どもたちの教育の必要性も認識されるようになり、文部科学省は「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受入状況等を調査・分析することにより、受入体制の充実に資することを目的」として、1999年から2004年まで全国のすべての公立小・中・高等学校、中等教育学校、特別支援学校を対象にした調査を行なった。その結果、2004年の調査では、「日本語指導が必要な外国人児童生徒数は28,575人」で対前年度比12.5%増の調査開始以来最も多い数となった。

しかしながら、日本では、外国人には就学義務を課しておらず^{vi}、前述の調査では、学校に行っていないために、調査対象から外れている子どもたちについては、しっかりと把握されていないのが実情である。^{vii} 文部科学省内部でも外国人の子どもにも義務教育を課すべきかどうか、という議論は始まってはいるものの、いまだ方向性は打ち出されていない。

日本では、1990年以降、日本語を理解しない外国人労働者が入って来て、言語教育の重

要性が認識されだした。しかし、外国人向けの言語教育は、受け入れ地域のボランティアに頼っているのが現状である。日本語教育の資格者であっても、日本語教育で生活を維持させるのは困難な状況にある。一方で、ドイツの言語教育は、ドイツ語教育の専門訓練を受けた教師によって実施されており、そのための予算も確保されている。

ドイツの移民統合政策には批判もある。言語コースから脱落する移民や意味を見いだせない移民などの存在から、言語政策は成功していないとの評価もある。それらの批判やドイツ国内でのイスラムに対する危機感や嫌悪感を受けて、施行以来、年々学習時間や授業で扱われるテーマは変化しており、授業時間も延長されている。移民が自らの将来のために学ぶという意識を持ちながら授業に価値を見だし、かつ、彼らをドイツ社会へより統合するように政策を行わなければ、国民の理解のもとで統合は進まないという背景がある。

ホスト社会の言語の習得の強調は、同化政策につながるとの指摘は重要である。しかし、移民が受け入れ先の国で法的に保護されるためには、その国の法律やシステムを理解する必要がある。言語がわかれば、より自分たちの法的権利も理解出来ることにつながり、主張もできるようになる。災害などの緊急時も自助できる。日本に現在在住する外国人への支援や、今後の日本への移民受入の議論を有意なものにするために、ドイツの統合移民政策から学ぶことは多い。

謝辞：今回の調査にあたり、バーデン＝ヴュルテンベルク州のMs. Claudia Grimaldi, Landeshauptstadt Stuttgart, Abteilung Integration, Referat Koordination und Planung des Oberbürgermeisters（シュトゥットガルト市統合同局 市長との調整と企画部門）と、

^{vi} 文部科学省ホームページによれば「外国人については就学義務が課せられていませんが、その保護する子を公立の義務教育諸学校に就学させることを希望する場合には、これらの者を受け入れることとしており、受け入れた後の取扱いについては、授業料不徴収、教科書の無償給与など、日本人児童生徒と同様に取り扱うことになっています。」
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001.htm (2015年5月21日最終閲覧)

^{vii} 文部科学省では、平成17年度から平成18年度にかけて、外国人の子どもの就学支援方策等についての調査研究を行う「不就学外国人児童生徒支援事業」の一環として、南米出身の日系人等のいわゆる「ニューカマー」が集住する自治体を中心に、外国人の子どもの不就学の実態調査を委嘱した。その結果について、ホームページで公開を行なっている。
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/clarinet/003/001/012.htm (2015年5月21日最終閲覧)

ザクセン州のPro. Dr. Martin Gilo Mdl, Der
Sachsische auslanderbeauftragte (ザクセン州外
国人担当コミッショナー) に大変丁寧にご説
明をいただきました。謝意を表します。

文献

石川真作 (2012) 『ドイツ在住トルコ系移民の文
化と地域社会』 立教大学出版会
岩田一政・日本経済研究センター編 (2014) 『人
口回復：出生率1.8を実現する戦略シナリオ』 日
本経済新聞社.

小熊英二 (1995) 『単一民族神話の起源：「日本人」
の自画像の系譜』 新曜社
鈴木江理子編著 (2012) 『東日本大震災と外国人
移住者たち』 明石書店
昔農英明 (2015) 『「移民国家ドイツ」の難民庇護
政策』 慶應義塾大学出版会株式会社
Schuster, W. (2009) Stuttgart Pact for Integration 2009,
City of Stuttgart.