

# ドイツにおける移民法の成立過程

近 藤 潤 三

はじめに

1. グリーン・カード提唱から移民委員会報告書の提示まで—第一期
2. 移民法案提出から連邦憲法裁判所での挫折まで—第二期
3. 移民法の頓挫から成立へ—第三期
  - (1)両院協議会まで
  - (2)両院協議会での合意の模索から移民法の成立へ
  - (3)トップ会談と移民法の成立
4. 移民法の要点
5. 政治過程の特質

結び

はじめに

2005年1月に施行されたドイツの移民法には長い前史がある。2002年に一旦は成立したかに見えた移民法は手続き面の欠陥から連邦憲法裁判所で無効とされ、再び政治の場に引き戻された。そして、与野党間で激しい論争と駆け引きが続けられた末に、2004年5月に連邦首相府で開かれた与野党のトップ会談で基本的な合意が得られ、これを受けて7月に遂にドイツで初めての移民法が成立したのである。もちろん、政党レベルの議論から社会に目を移すと、移民法の制定を求める声はさらに以前から現れていたのはいうまでもない。何よりも「ドイツは移民受け入れ国ではない」という政府の公式的立場とは異なって、事実上の移民受け入れ国になっていた現実があったからである。<sup>①</sup>そればかりではない。1990年代には冷戦終結と歩調を合わせるかのように、庇護申請者や

アオスジードラーなど様々な形態の新移民が大量にドイツに到来し、その規制を巡って激しい政治的対立が生じただけでなく、排外暴力の横行はドイツの民主主義の成熟に疑問符をつけざるを得ないレベルにまで達した。<sup>24</sup>同時に、少子高齢化の進行は、経済不振と相俟ってドイツ社会の将来に黄色信号を灯し、時間の経過とともにその色が赤色信号に変わりつつあることが広く認識されるようにもなった。移民法の制定に対する社会的要求が強くなり、それへの対応を引き延ばすことができなくなったのは、そうした現実が背景になっている。

ところで、政党レベルでは、2004年に連邦大統領を退任した J. ラウが「終わりのない論議」と呼んだように、移民法については異例の長さで論議が続けられた。2000年2月23日のメッセ会場での演説でシュレーダー首相がグリーン・カード制の導入を提起したことから数えても、2004年7月の決着までに4年半を費やしている。この時間とその間に見られた紆余曲折は、シュレーダー政権の政治運営の稚拙さや政策能力の乏しさの結果と捉えるのでは不十分であり、なによりもドイツを公式に移民受け入れ国に転換するの可否かという問題自体の重さを反映していると考えるべきであろう。実際、移民法の重要な一面は、ドイツは移民国ではないという従来の国是を改めるところにあり、いわば「国のかたち」に直結するだけに利害得失だけでは片付かないレベルの問題を内包していたのである。そこで、以下ではひとまず移民法の成立に至る経過を整理し、失業問題などの重圧に苦しむドイツの政治の現状を垣間見るとともに、移民問題の重さと困難さを把握する手掛かりとしたい。

移民法が成立する過程を追跡するに当たり、便宜上、3つの時期に区分して考察することにしよう。第一期は2000年2月のグリーン・カード制の提唱を起点とし、2001年7月に移民委員会が報告書を提出するまでの時期である。これは移民法が政治的焦点に浮上する時期だったともいえる。第二期は、移民委員会の提言を受けて法案が準備され、連邦議会と連邦参議院で一旦は可決されたものの連邦憲法裁判所で頓挫するまでの時期であり、これを特徴づけるのは与野党の激しい攻防である。続く最後の第三期は、挫折した移民法が蘇り、与野党の協議を経て成立に漕ぎ着けるまでの時期である。この時期は妥協と合意の

模索に彩られており、ドイツに特徴的な合意のシステムに内在する力学が顕在化したことが看取できる。<sup>43)</sup>つまり、このように時期区分を行うことによって、移民法そのものを超えて、ドイツ政治の特質が浮き彫りになると考えられるのであり、近年、コンセンサスを基調とする政治のシステムが試練に晒され揺らいでいるという、拙著『統一ドイツの政治的展開』（木鐸社 2004年）で指摘した問題との関連からみれば、本稿は一つのケース・スタディーとして位置付けられるのである。

## 1. グリーン・カード提唱から移民委員会報告書の提示まで－第一期

移民法の制定が政党レベルで具体化したのは、前述のように2000年2月にグリーン・カード制の導入がシュレーダーによって打ち出されたことに始まる。この制度は2000年5月に政令が定められ、8月から始動したが、これに並行する形で7月に移民委員会が設置されたのである。

移民法につながるグリーン・カード制の議論は、2000年2月下旬にハノーファーで開催された情報通信技術の見本市「CeBIT 2000」の会場を訪れたシュレーダー首相の開会式での演説が発端になった。同首相は IT 関連の技術者が不足していることを取り上げ、これを補う目的で IT 技術者向けのグリーン・カードを発行し、EU 以外の国々から一定期間必要な専門家をドイツに招致する意向を表明したのである。<sup>44)</sup>

グリーン・カードとは、元来は永住権を有する外国人であることを証明するアメリカの移民ビザの一種のことである。シュレーダーはこれを模して期限付きの労働許可の取得手続きを簡略化し、外国人技術者をドイツに呼び入れようと考えたのである。その背景には、ドイツ国内で不足している IT 関連専門家の数は10万人にも上り、3万人が早急に必要とされているという実情があった。実際、情報通信部門の業界団体である BITCOM は、EU 域外から3万人の専門技術者の導入を要求していたが、それはこの部門の成長が確実に見込めるにもかかわらず、専門技術者の不足が投資と成長の足かせになっているという危

機感に支えられていた。もっとも、不足数にはもっと少なく見積もる見方が存在し、BITCOM のいう7万5千人についても連邦雇用庁が大きすぎるとしていることに見られるように、隔たりが小さくないのは事実である。だが、いずれにしても IT 専門家が大幅に不足している点に関しては認識の広範な一致があり、人材面でこのような窮状を招いた主要な原因は、マイスター制度を支柱とするドイツの硬直した職業教育制度にあるという見方が有力だった。情報化社会に移行するなかで情報通信技術の重要性はますます大きくなりつつあるが、既存の職業教育制度は急速な変化に適合できず、職業資格に基づく従来の雇用の仕組みでは既成の職業の境界線上にある情報通信技術の専門家が育ちにくいからである。

シュレーダー首相の発言は、業界団体を中心とする要求に応えたものであり、これには経済界が即座に賛成を表明した。けれどもその一方で慎重論や反対論も存在した。なかでも労働側は国外からの専門技術者の導入によって国内で企業が行うべき職業訓練と継続教育が軽視されることを懸念したのである。こうした点を配慮してシュレーダーは職業教育に努力する企業にのみ外国人専門技術者の募集を認めるなどの軌道修正をしたが、この問題を担当する連邦労働社会相 W.リースターは IT 部門の強化を急ぐ必要があるとしてグリーン・カード制を支持し、シュレーダーを援護した。

もとより労働界の反応は様ではなく、足並みは揃わなかった。ナショナル・センターであるドイツ労働総同盟 (DGB) は会長の D.シュルテが条件付きで容認する立場をとったが、最大の産別労組 IG メタルは反対の意向を表明し、ドイツ職員労組 (DAG) も反対した。労働側からこのように外国人専門技術者の招致に慎重論や反対論が出てきたのは、何よりも国内に400万人に及ぶ膨大な失業者が存在していたからである。実際、失業の不安が社会に充満し、雇用対策で苦慮しているのに、グリーン・カード制を新設して外国人に不足する職場を提供することは、素朴な疑問と反感を抱かせたのである。こうした感情は不足している人材を補充するという制度の趣旨の無理解に基づいていたが、ドイツ国内に根強く存在したのも事実だった。このような背景から、CDU は

社会に瀰漫する感情に依拠しつつ、ドイツ人の雇用優先を掲げてグリーン・カード反対論を唱え、5月に行われたノルトライン＝ヴェストファーレン州の州議会選挙では招致が有力視される「インド人の代わりに子供を Kinder statt Inder」の標語を打ち出したが、惨敗を喫する結果になった。<sup>120</sup>確かに失業に対する不安が深刻だとしても、他方で、IT 専門家の導入によって人材不足が緩和され、経済に活力が回復すれば、大量失業が好転する可能性があるのも納得しやすい道理であろう。それゆえ、不安を利用する CDU の戦術が広範な批判を浴びたのは指摘するまでもない。いずれにせよ、シュレーダー政権がドイツで最大の同州で勝利を収めたことにより、グリーン・カード制の導入は事実上決着がついたのも同然だった。

こうして IT 分野に限定して技術者を EU 以外の外国から受け入れる方針が固まり、8月から政令に基づいて受け入れ実務が開始された。<sup>121</sup>計画では最大で2万人を目標に据え、当面は1万人を導入することとして、その結果を見て枠を拡大することが予定されていた。しかし、先回りして実績に触れておくと、開始から7カ月経過した時点で6千人程度しか集まらず、目標数の達成は絶望視された。また2003年7月にはグリーン・カード政令の期限を2004年末まで延長することが閣議決定されたが、その時点までに発行されたグリーン・カードは1万4千件にとどまり、期待が大きかっただけに落胆を招く結果になった。<sup>122</sup>

それはさておき、グリーン・カード政令の実施に並行する形で7月に連邦内相 O. シリーの下に独立性を有する移民委員会が設置されることになり、その委員長には前連邦議会議長の R. ジュースムート (CDU) が就任することが固まった。この引き抜きは野党対策の色彩の濃い人事であり、シュレーダーの政権運営の特色にもなっている。同委員会は超党派的な立場から新しい外国人政策と移民政策についての実際的な提言と勧告をまとめることを設置目的としている。<sup>123</sup>表1に見られるように、メンバーにはジュースムート以外に元 SPD 党首の H.-J. フォーゲルが副委員長として入ったほか、移民研究で著名な人口学者のフンボルト大学教授 R. ミュンツ、国際法の専門家で移民問題に造詣の深いコンスタンツ大学教授 K. ハイブルンナーなどの学識者が名を連ねた。さら

に経済界と労働界から前ドイツ産業全国連盟（BDI）会長 H.-O.ヘンケル、元ドイツ商工会議所（DIHT）副会長 F.ニートハマー、ドイツ労働総同盟（DGB）執行委員 H.プッツハマー、ドイツ職員労働組合（DAG）委員長 R.イッセンなど労使を代表する人物が加わった。またその一方では、FDP 所属の前連邦政府外国人問題特別代表 C.シュマルツ＝ヤコブセン、国連難民高等弁務官（UNHCR）ドイツ駐在の R.シリングのような外国人問題や難民問題の専門家と並んで、移民を受け入れた場合に実務を担当する自治体側からドイツ都市会

表 1 移民委員会のメンバー

氏 名	現 職 など
委員長 R. ジュースムート	連邦議会議員・前連邦議会議長（CDU）
副委員長 H.-J. フォーゲル	元 SPD 党首
委員 H. アイルマン K. ハイルブロンナー H.-O.ヘンケル H. ホフマン R. イッセン C. カンエギーザー K.L. コールヴァーゲ G. ランズベルク R. ミュンツ F. ニートハマー V. エーガー H. プッツハマー R. シリング C. シュマルツ＝ヤコブセン J. シュムーデ H. シュノア P. シュピーゲル J. フォス	弁護士・公証人 コンスタンツ大学教授（国際法） ライプニッツ科学協会総裁・前ドイツ産業全国連盟（BDI）会長 ザールブリュッケン市長・ドイツ都市会議会長 ドイツ職員労働組合（DAG）委員長 ドイツ使用者団体全国連合（BDA）事務局長 ドイツ福音教会（EKD）外国人問題・エスニック・マイノリティ委員会委員長 ドイツ都市・自治体連盟事務局長 フンボルト大学教授（人口学） 元ドイツ商工会議所（DIHT）副会長 旅行会社エーガー・ツァーズ社長 ドイツ労働総同盟（DGB）執行委員 ドイツ駐在国連難民高等弁務官（UNHCR）副所長 前連邦政府外国人問題特別代表（FDP） — 前ノルトライン＝ヴェストファーレン州内相（SPD） ドイツ・ユダヤ人中央評議会議長 ドイツ司教会議移民問題委員会委員長

（出典）Bericht der Unabhängigen Kommission “Zuwanderung”；  
Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin 2001, S. 2f.

議やドイツ都市・自治体連盟の代表も参加した。これらに加え、プロテスタントとカトリックの教会の移民問題責任者やユダヤ人中央評議会議長など有力な社会団体の代表たちが参加しているのは、しばしば見られるドイツの特色といっていよいであろう。こうして移民委員会は労使の代表を中心に学識者、関係機関、社会団体の代表など立場の相違や利害のバランスを配慮した形で構成され、それ自体が後述する合意のシステムの縮図になっているのが注目される。

移民委員会の審議の過程では公聴会が開催されたほか、教会、研究機関など様々な社会団体から多くの意見書や鑑定書が提出された。また最大野党のCDUのほか、緑の党やPDSなども基本的指針や要点メモの形で方針を決定し公表した。<sup>61</sup>これらが委員会の審議に影響を与えたのは当然だが、ここではその詳細は避け、2001年7月に公表された『移民を形作り、統合を促進する』と題した報告書にだけ言及することにしよう。

移民委員会が作成した報告書の冒頭には、「ドイツは移民を必要としている。ドイツへの移民をコントロールし、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的課題になるだろう」と明記されている。<sup>62</sup>ここには移民受け入れの是非はもはや問題ではなく、導入の必要性を前提にしたうえで、どのようにして受け入れるかが問題であるという基本的認識が打ち出されている。さらに報告書の序論では、「ドイツは以前から移民受け入れ国であった」という確認がなされており、従来の政府の公式的立場が欺瞞的であったことを暗に批判している。その上で、移民は内国人の多数によって受け入れられなければならない、移民の側もドイツの政治的文化的システムに適合しなくてはならないことを訴えている。そしてこのための第一歩として位置付けられているのが移民法の制定であり、そこではドイツで誰が一時的に働き、誰が長期的に滞在することを許されるのが定められなければならないとされたのである。

この立場からいわば自明の前提とされた移民の導入に関して報告書は具体的な方策を提言している。その骨子は、受け入れる移民を6種類に分けたうえで2つのグループに整理し、全体として当面は5万人の枠を設けたことにある。<sup>63</sup>第1のグループは移民側のイニシアチブによるもので、次の3種類が含まれる。

第1は、ドイツでの就労を望む移民であり、教育水準、職業資格、家族関係、年齢、ドイツ語能力などを点数化して評価し、ポイント数に応じて滞在条件を定め、毎年設定される枠に従い、当面は2万人の枠内で導入するものである。第2は、外国人起業家で、提示する事業計画が説得力があると認められた場合に人数枠を設定せず、永住を前提に受け入れる。第3は、外国人留学生であり、人数枠を設けず、課程修了に続き滞在期間を定めて就労を認めるものである。第2のグループはドイツ側の労働需要に基づいて受け入れるグループで次の3種類からなる。第1は、労働力が不足している職種で働く労働者であるが、単純労働者を排除するため、職種があらかじめ定められ、滞在期間は5年に限定して、当面は2万人の人数枠で受け入れられる。第2は、ドイツで職業教育を受ける研修生で、人数枠は1万人であるが、職業教育修了後は評価制度に基づき、永住を含む滞在の道が開かれる。第3は、経済・学術の部門の優れた人材であり、16万マルク以上の年収があることが選別基準とされる。このカテゴリーでは人数の制限はなく、永住も認められる。

報告書ではさらに、これまで呼び寄せる家族について加えられていた年齢制限を緩和し、16歳から18歳に引き上げることを提唱している。また熱い議論が戦わされた庇護権に関しても、これを制限する方向ではなく、拡大することを求めている。従来は庇護権が認められるのは国家による政治的迫害の場合に限定されていたが、国家以外の迫害や女性に特有な性的な迫害についても庇護権を認めることを提言している。一方、こうして導入される外国人に対しては、社会的統合を促進する立場が打ち出され、ドイツ語、歴史、文化などを学習するためのコースを設けるとともに、これに参加することを移民に義務づけることが提起されているのも注目される。同時に、従来は連邦雇用庁や内務省、労働社会省など縦割り行政の弊害が目立っていた反省から、連邦難民認定庁を改組して移民に関する業務を統轄する連邦移民・難民庁を新設することとし、その下で社会的統合に向けた施策を推進するとした点も、移民政策への行政の側からの本格的取り組みを促す意味で重要である。

移民委員会の以上のような提言は、公式の移民国に転換するという確固たる

立場に立脚し、長期的展望から明確なコンセプトに基づく制度を提示しているだけでなく、様々な種類の移民に対する施策を包括的に描いている点で画期的な内容を有するものと評価できよう。同時に、従来の外国人政策の軌道を切り替えるものであるにもかかわらず、人口構造の変化のような社会変動に政策を合致させ、社会的必要に応じる性質の改革であることから、決して非現実的な理想論を追いかけていたのではないことも確認されるべきであろう。実際、「政治的に可能なことを強く志向している」ところに提言の特徴があり、<sup>93</sup>そのことは少数意見が付記されず、委員全体の総意という形をとったことにも表れているが、そうした特色は上述した委員会の構成からある程度まで説明されよう。要するに、P.ベンデルの適切な表現を使えば、「提言はこれまでの複雑な外国人法制を簡素化し、ドイツが移民国であることを初めて公言し、もっぱら守りの姿勢で特徴づけられる何十年にも及ぶ移民政策から方向転換する」ものだったのである。<sup>94</sup>

上記のように、移民委員会の審議の過程では様々な社会团体や研究機関が意見書などを提出し、論議が活発化した。そして報告書の公表を契機にして、それまで社会で続けられてきた移民の導入に関する論議は白熱して失業・景気対策と並ぶ政治的焦点になった。そうした雰囲気について S.アンゲントたちは次のように記している。「移民政策という政策分野がこれまで余りにも長く等閑視されてきたこと、そしてドイツが移民と統合の政策の根本的改革を引き続き閑却することはもはやできないということへの洞察が恰も社会を貫き通したかのように見えた。」<sup>95</sup>このような雰囲気が醸成されたことに加え、シュレーダー首相がグリーン・カード制の創設を唱えて移民法の是非の問題を政治の日程にのせる以前から議論が行われていたことを考慮するなら、提言の公表によって移民法の制定問題に最終的な決着をつけるべき局面が到来したといえよう。連邦政府は移民委員会の提言に移民を制御しつつ受け入れる土台になるものという評価を与え、野党に対して妥協の用意を求めた。一方、提言には全般的に好意的な反響があり、とりわけ移民導入に積極的な経済界をはじめとして、労働組合、教会などからも一様に歓迎されたことは特筆に値しよう。特に経済

界はドイツ産業全国連盟（BDI）など4つの使用者団体が提言を早急に実施に移すことを要望する共同声明を発表し、その実現がドイツの産業立地の改善に有益だとする一方で、受け入れる移民の社会的統合の施策にも進んで協力する用意があることを表明した。<sup>32</sup>

もちろん、最大野党の CDU・CSU も移民の導入を全面的に拒否してはいなかった。同党も長期的にはドイツを非移民国として維持することが不可能になっており、移民導入が必要となることを理解していたからである。その意味では同党の立場と移民委員会のそれとの間には埋められない溝が存在していた訳ではなく、むしろ基本的認識は共有されていたというべきであろう。<sup>33</sup>それにもかかわらず、同党は報告書を与党側との協議の土台としては受け入れなかった。その理由は、同党の見解によれば、提言が移民の拡大に一方的に肩入れしており、増大に歯止めをかける視点を欠落していたからである。ドイツには無制限に移民を引き受ける能力がないだけでなく、国内に大量の失業者が存在し雇用問題が深刻化している現状に照らせば、秩序ある移民という意味での移民の全体的な制御の中心には外国人の流入を制限する論理が据えられなければならないとされたのである。つまり、同党は大量の失業者を抱えている現状から、新たに移民を導入することでドイツ人労働者の利益が損なわれることを懸念し、移民受け入れの限界を強調するとともに、外国人よりドイツ人の利益の優先を唱え、移民政策の重心を労働市場と社会の移民への開放よりも移民の制限に置いたのである。<sup>34</sup>基本的認識が共通していても CDU・CSU のこうした姿勢が政権との歩み寄りの余地を狭めたのはいうまでもない。その結果、移民法の制定問題は与野党の対立の焦点になり、同時に、舞台は連邦議会と連邦参議院に移されることになったのである。

## 2. 移民法案の提出から連邦憲法裁判所での挫折まで－第二期

上述のように、報告書の提言は各界の主要な団体から好意的な反応を得ることができた。けれども、内容が画期的であるだけに立法化の過程では利害調整

が必要とされ、提言に修正が加えられたのは当然だった。特に連邦参議院で連立与党は多数を占めていなかったから、法律を成立させるためには CDU・CSU との調整が不可欠になった。

移民委員会の報告書を土台とする法律案の草案をシリー連邦内相は8月3日に公表した。<sup>41</sup>それは報告書の提言を大筋で踏まえているものの、野党との妥協点を探る意図からトーンを弱めた性質のものであり、その意味では後退ともいえる内容のものだった。一例として呼び寄せが許可される子供の年齢制限を見ると、移民委員会の報告書では現行の家族呼び寄せの16歳を18歳に引き上げることが提起されていたのに、シリーの草案では逆に16歳を14歳に引き下げることが盛り込まれていた。同様に、単純労働者の受け入れについてはポイント制に立脚した場合であっても可能性は乏しいと考えられたが、草案では最初からその可能性は考慮の外に置かれていたのである。<sup>42</sup>草案に関する記事で『シュピーゲル』が、広範な支持が得られていることを確認するとともに、その裏にはシリーの「包摂の戦術」があると伝えたのは、核心を衝いた鋭い指摘だったといえよう。この点を重視するなら、いささか辛辣な表現とはいえ、多方面からの要求に応じた移民法草案という「シリーの入り組んだパズルは、完成した世紀の作品ではなくて、政治的な媚の塊である」と評しても決して間違いとはいえないのである。<sup>43</sup>

ところで、連立政権の常道として、政策を法案として提出するまでには連立与党内部での調整が必要とされたのは指摘するまでもないであろう。そして移民法の場合にも、これが最初の関門になった。移民国への明確な転換を推進する路線を掲げる緑の党を法律の成立を優先する立場に引き寄せ、不満を抑えるのは容易ではなかったからである。これに加え、9月11日にアメリカで発生した同時多発テロがドイツにも激震を与え、アフガニスタンへの連邦軍の派兵やテロ対策が焦眉の課題になったために連立政権が空中分解の危機に晒されたことも調整を長引かせた。そのため、法案が固まるまでには3カ月を要し、11月8日に至ってようやく連邦議会への法案提出に漕ぎ着けた。<sup>44</sup>主要テーマに関し連立与党の内部で衝突や不協和音が表面化した例としては、脱原発で長らく

即時撤退を唱えていた緑の党が閣内不統一を露呈した所管大臣 J. トリッティン連邦環境相（緑の党）の異論を押さえ込んで段階的撤退を受け入れたことや、シュレーダーへの信任投票と抱き合わせにして辛うじて連立政権の危機を乗り切ったアフガニスタンへの連邦軍派兵決定などがある。<sup>151</sup>しかし、移民法については移民委員会での論議を土台にしていたところから法案作成段階ではそうした紛糾は生じなかった。

いずれにせよ、そうして成案がえられた法案であっても、野党はそれを基礎にした合意の可能性はありえないとの姿勢を崩さなかった。CDU・CSUの移民問題の責任者たちは、法案は外国人の流入を制限するどころか、反対に拡張しているから、同意は不可能だと宣言したのである。特に法案で予定されているいわゆる「小庇護」の拡張と呼び寄せが認められる子供の年齢制限の引き下げは野党には受け入れがたいものと映った。そうした事情から、CSUは2002年9月に予定されている連邦議会選挙でのテーマにする方針を打ち出した。これに対し、野党の中でもFDPとPDSはCDU・CSUの頑な姿勢に鋭い批判を浴びせた。こうした中でシリーは、移民受け入れについて社会に広範なコンセンサスが醸成されているだけでなく、移民導入の必要性に野党も理解を示しているところから、野党が歩み寄ってくるとの見通しを表明して法案成立に自信を示した。

連立与党では法案を3月初めに連邦議会で可決にもちこむ計算だった。そうすれば、9月に予定されている連邦議会選挙前にそれを成立させることが可能であり、選挙の主要争点から外すことができるからである。しかしこの計算どおりにことが運ぶかどうかは連邦参議院の動向にかかっていた。連邦参議院での法案の成否が見通せないのは、与党が多数を占めていなかったからである。そのため、CDUとSPDからなるブランデンブルク州の大連立政権の態度が法案の行方に決定的な重みをもつことになり、連邦参議院で同州から賛成を取り付けるために連邦政府は種々の働きかけを行うことになった。

まず3月初めまでに連邦議会を通すために、連邦参議院を睨みつつ野党との妥協が模索され、法案の修正につながるいくつかの譲歩が試みられた。その一

つは、同伴ないし呼び寄せを認める外国人の子供の制限年齢を当初に予定していた14歳から12歳に引き下げることである。流入の制限に主眼を置く CDU・CSU はこれを10歳に引き下げることを主張していたから、文字通りその中間が選ばれたといえよう。また第2に、法案の前文で流入の制限という目標が明瞭になるように書き改め、さらに労働移民についてはその受け入れが国内の需要によることがより強調されることにもなった。これらに加え第3に、難民保護につき CDU・CSU がいかなる拡大にも反対していたところから、追加される性に特殊な迫害や非国家的迫害に関連して、新たな庇護の事由をつくりだすのではなく、難民の地位の改善が目的であるとする譲歩もなされた。このような譲歩を与党側が行ったのは、移民法のようなドイツの将来像にかかわる主要問題では党派を超えた合意が必要であり、9月に予定される連邦議会選挙の争点から外したいという考慮が働いたことも見逃せない。<sup>(6)</sup> また同時に、この問題での SPD の責任者である連邦議会内務委員会の D. ヴィーフェルシュビッツが述べたように、野党も本音では賛成であり、選挙戦を意識して反対のための反対をしているだけだという認識があったことが、CDU・CSU の頑強な姿勢を軽んじ、移民法の制定を求める強い社会的圧力に晒されて同党が早晚軟化するという甘い見通しを抱かせたのも事実であろう。いずれにせよ、前記のような修正を加えたにもかかわらず、野党を賛成に転換させるまでには至らなかった。CDU・CSU はこれらの譲歩を踏まえた歩み寄りを拒否したのである。経済界、労働組合、教会もそれぞれのルートで働きかけたが、同党の反対姿勢は強硬で妥協に動かすことはできなかった。その結果、連邦議会における政府と野党の激しい応酬の末、移民法案は採決に持ち込まれ、2002年3月1日に連邦議会で政府案が可決された。賛成票321、反対票225、棄権は41票であり、移民問題に寛容な立場で知られる H. ガイスラー（元 CDU 幹事長）など CDU の3名が党の方針に反旗を翻したのが目立った。<sup>(7)</sup>

以上のようにして移民法案が連邦議会で可決されたのを受け、舞台は連邦参議院に移った。表2が示すように、連邦参議院ではシュレーダー政権を支える連立与党は多数を制していなかったから、そこでの成否は微妙な情勢だった。

こうした事情から注目を集めることになったのは、SPD と CDU が大連立を組んでいるブランデンブルク州の 4 票の動きだった。3 月 22 日の表決に当たり同州は問題の残る行動をとった。州首相 M.シュトルベ (SPD) は法案に賛成したが、内相のシェーンボーム (CDU) は反対の意思表示を行い、基本法で州は一致した表決をすべきことが定められているのに反して、分裂した対応をしたのである。問題はそれで終わらなかった。この相反する対応にもかかわらず、またシェーンボームが 2 回にわたって抗議したにもかかわらず、連邦参議院の議長に座にあったベルリン市長 K.ヴォヴェライト (SPD) はブランデンブルク州の表決を無効とせず、州首相シュトルベの表決を同州の見解として扱い、過半数ギリギリの 35 票の多数により移民法が可決されたものと宣言したからである (表 3 参照)。この取り扱いに CDU が政権を主導している諸州から異論があがったのは当然だった。会議は中断されて異常な事態になった。テューリング州からは会議の延期を求める動議が出されたが多数を得られなかったため、CDU、CSU が政権を担当している諸州の代表は退場した。議場では CDU

表 2 連邦参議院の党派構成と分布

SPD 単独	10票	CDU / CSU 単独	17票
ニーダーザクセン	6	バイエルン	6
ザクセン=アンハルト	4	ザクセン	4
		テューリング	4
SPD 主導	17票	ザールラント	3
ノルトライン=ヴェストファーレン	6		
ベルリン	4	CDU 主導	14票
シュレスヴィヒ=ホルシュタイン	4	バーデン=ヴュルテンベルク	6
メクレンブルク=フォアポンマーン	3	ヘッセン	5
		ハンブルク	3
中立ブロック	11票		
ブランデンブルク	4		
ラインラント=ファルツ	4		
プレーメン	3		

(出典) Ursula Münch, Vom Gestaltungsföderalismus zum Beteiligungsföderalismus, in: Hans-Georg Wehling, hrsg., Die deutschen Länder, Opladen 2002, S.340 および Aktuell 2003, Dortmund 2002, S.622ff より作成。

党首の A.メルケルを抑えて連邦議会選挙で CDU・CSU の首相候補に決定しているバイエルン州首相 E.シュトイバー（CSU）がヴォヴェライトが憲法違反を犯したと難詰した。同様に、ヘッセン州首相の R.コッホ（CDU）もブランデンブルク州とヴォヴェライトの行動によって憲法危機に陥ったと非難の声を発したのである。<sup>18)</sup>

もっとも、こうした展開は意外ではなく、むしろその顛末は事前に織り込まれていたことを指摘しておく必要がある。実際、ブランデンブルク州の対応に関心が集まる中で、シェーンボームはシュトルペが賛成した場合に反対を表明することを予告していたから、彼らの行動は予想通りであった。また『シュピーゲル』の暴露によれば、ヴォヴェライトがブランデンブルク州の票を一括して賛成と扱った場合には、CDU と CSU の政治家がテレビ・カメラの前で怒りの場面を演じることも事前に打ち合わされていたのであった。その意味では連邦

表 3 連邦参議院における移民法案の採決結果

州	票数	政権構成	賛 否
バーデン＝ヴュルテンベルク	6	CDU+FDP	棄 権
バイエルン	6	CSU	反 対
ベルリン	4	SPD+PDS	賛 成
ブランデンブルク	4	SPD+CDU	賛 成
ブレーメン	3	SPD+CDU	棄 権
ハンブルク	3	CDU+FDP+法治国の政勢	棄 権
ヘッセン	5	CDU+FDP	棄 権
メクレンブルク＝フォアポンマーン	3	SPD+PDS	賛 成
ニーダーザクセン	6	SPD	賛 成
ノルトライン＝ヴェストファーレン	6	SPD+同盟90・緑の党	賛 成
ラインラント＝ファルツ	4	SPD+FDP	賛 成
ザールラント	3	CDU	反 対
ザクセン	4	CDU	反 対
ザクセン＝アンハルト	4	SPD	賛 成
シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン	4	SPD+同盟90・緑の党	賛 成
テューリンゲン	4	CDU	反 対
合 計	69	賛成35 反対17 棄権17	

注：連立の場合、州首相は左側に記載した政党に所属。

（出典）Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, 2002, S. 2.

参議院の場で演じられた与野党の激突は演出された一場の寸劇だったのであり、それが明るみに出たことで国民を落胆させたことにも注意すべきであろう。<sup>91</sup>

それはさておき、ひとまずは成立したと見做された移民法の概要にここで触れておこう。<sup>92</sup>

移民委員会の提言を土台にしてシリー連邦内相が準備した法案の段階で、野党対策を考慮して既にその内容は委員会のそれとは一部が変わっていたが、上述した与野党の折衝を通じてさらに変更が加えられた。こうして出来上がった移民法では、ドイツを移民受け入れ国として開放することよりは、移民の制限に力点に移り、ここに立法の主眼があることが明示された。これまで複雑だった滞在資格については、基本的に期限のある滞在許可と無期限の定住許可の二つに整理されていることと、従来は滞在資格とは分離されていた労働許可と組み合わされているのが目新しい点である。次に中心問題である労働移民に関しては、研究者や高度の専門技術者のように専門知識を有する外国人に対しては、政府の援助がなくてもドイツ社会に溶け込めると認定される場合には人数に制限を設けることなく受け入れ、定住許可を付与するものとされた。しかしその一方で、それ以外の労働移民については新設予定の連邦移民・難民庁と連邦雇用庁が人口政策、労働市場政策、統合政策などの専門家で構成される移民評議会と共同で受け入れ人数の上限を定め、選抜を実施することになった。選抜に当たっては職業教育の修了、生活費の保証、健康上の適性に加え、年齢、家族構成、ドイツ語能力、出身国などを考慮するとされ、EU加盟の交渉を行っている国々の出身者については特別な配慮をしたポイント制を取り入れるとした。この場合、ドイツの労働市場にマイナスの影響が生じないことが前提であり、ドイツ人とEU加盟国出身者の雇用が優先されることが原則とされている。この点で、専門技術者以外の外国人は受け入れが厳しく制限され、ドイツの利害が前面に押し出される形になっている。また、この種の労働移民とは別にドイツに一定額以上を投資する用意があるか10人以上の雇用が見込める自営業者に対しては人数枠を設けずに滞在許可を与えるものとしたが、この点にも失業と経済の低迷に苦しむドイツの事情が表出している。

ドイツに居住する外国人が国外から家族合流のために子供を呼び寄せる場合、野党との妥協のとおり、その年齢の上限は12歳とされた。この点は現行が16歳、移民委員会の提言が18歳だったことと対比するとかなりの譲歩が見られる。一方、難民保護の分野では、性に特有な迫害や国家以外の集団による迫害も庇護権による保護を与える事由とすることになったが、同時に問題になっていた庇護権の乱用を防止する措置を盛り込み、負担を軽減することが図られた。

受け入れた移民をドイツ社会に統合するための方策も定められた。それは外国人向けのコースの開設であり、主眼は彼らが他者の援助を受けずに独立して生活を営めるようにすることに置かれた。そのために語学コースが中心に据えられ、法律、歴史、文化に関する基礎知識が習得できるように設計されている。また、コースへの参加は外国人の権利であるとされており、これらの点では移民委員会の提言が生かされている。しかし同時に、ドイツ語による意思疎通ができない者に対しては参加を義務づけるものとされ、さらに参加義務を履行しない場合にはペナルティが組み入れられたのは妥協の産物だった。

以上のような移民法の概略を見れば、移民委員会の提言がかなり薄まり、与野党の対立点について幅広く接近の試みが行われた跡が歴然としているといえよう。とりわけ核心というべき労働移民の導入について移民委員会の提言では6種類に分けた構想が提示されていたが、この構想は大幅に組み替えられる結果になった。けれども、ここまで歩み寄ってさえ与野党の合意には至らず、連邦議会は通過したものの、連邦参議院では紛糾し、強行可決という異常事態の中でひとまず決着がつけられたのである。

ところで、移民法が一旦は両院を通過したとしても、しかし施行までにはまだ関門が残っていた。基本法の定めによれば、法律の公布には連邦大統領の署名が必要だからである。周知のとおり、ドイツの大統領はアメリカなどと違って本来は象徴的存在であり、政治的決定権限をもたないところに特色があった。別言すると、大統領の署名は形式的行為であるというのが制度の趣旨であって、大統領は立法過程における関門としては位置付けられてはいなかった。この点に照らすと、異常事態は大統領職を政治化する事態を招き、国民が注視する中

で、移民法の帰趨は大統領の判断に委ねられることになったのである。

長くノルトライン＝ヴェストファーレン州の首相を務め、国民の間で人望のある連邦大統領J.ラウ（SPD）は即断を避け、思慮を重ねた。署名をすれば移民法は翌年に施行の運びとなり、連立与党の期待に応えることになるが、他方、その場合には連邦参議院での採決方法を違憲とする野党が連邦憲法裁判所に提訴する事態を避けられなくなるからである。さらに CDU・CSU の首相候補としてシュトイバーは、9月の連邦議会選挙で同党が勝利したら、施行を待たず即座に移民法を廃止すると公言して圧力を加えた。もちろん、ラウには署名をしないという選択肢もありえた。しかし、それは問題を残しているとはいえ両院で可決と宣言された法案に大統領がストップをかける結果になり、大統領が拒否権行使者という役割を演じることを意味したから、重大な政治問題に発展する可能性があった。いずれにせよ、署名をした場合であれ、拒否した場合であれ、大統領の決断が政治的に重大な意味を帯びるのは不可避だったが、それもまた回避したい事柄であった。こうして苦渋の決断を迫られたラウは、苦慮した末に6月20日になって遂に移民法に署名した。法律の実施に必要な大統領の署名にこの日が選ばれたのは、代表的な難民支援機関である国連難民高等弁務官の定めた世界難民の日に当たっており、移民法の性質から見て象徴的な意味を有していたからだと考えられる。署名に際してラウ大統領は、連邦参議院での混乱を国家と政治の威信を傷つけるものという苦言を呈し、憲法上のルールを逸脱した与野党を厳しく叱責した。そして自己の責任で決着をつけるのではなく、連邦憲法裁判所による判断を仰ぐのが望ましいと付け加えたのである。<sup>111</sup>

このように状況が混乱しているなかで、アレンスバッハ研究所が実施した世論調査結果が6月末に公表された。それによれば、連邦参議院での移民法の採決をルール違反とする意見が39%であり、ルールに合致しているとする16%を大きく上回っていた。その点から、強引な採決とそれを推し進めた連立与党はもとより、分裂した表決に持ち込んだ野党も国民の信頼感を損なったことは明白だった。他方、移民法自体については、それを好ましいとする意見は17%にすぎず、49%が疑問があるという結果になった。この背景には、移民導入の必

要性に関する理解が十分には浸透しておらず、あるいは必要性を理解していても雇用情勢への影響に対する懸念などから当面は見送りたいという願望が国民の間で根強い事実があった。実際、「全体としてみた場合、ドイツへの移民受け入れに賛成か反対か」という設問で、賛成は22%、反対は50%、分からないは28%という分布になったのである。<sup>132</sup> もっとも、これらの数字から、移民受け入れを拒否する空気が濃厚であると結論づけるのは早計であろう。同様の世論調査は移民委員会が作業を進めていた2000年暮れにも同研究所の手で行われているが、その折にはドイツへの秩序ある移民受け入れのために移民法の制定が必要とする意見は60%にのぼり、コメントした R.ケッヒャーが「コンセンサスは今日では党派を超えている」と記したほどだったのである。<sup>133</sup> この点を考慮するなら、一般市民のもとでは移民を全面的に拒否する意見よりは、無統制ではなく制御しつつ受け入れる意見が主流になっていたと解するのが適切であろう。

それはともあれ、両院を通過した移民法は、前述のように当初は2003年1月の施行が予定されていた。しかしこのスケジュールには狂いが生じた。ラウの署名から4週間後に、連邦参議院の採決方法を違憲だとするバイエルン、バーデン＝ヴュルテンベルクなど CDU・CSU が主導する6つの州政府が連邦憲法裁判所に訴えたからである。

一方、与野党の対立とは別に自治体で構成される都市会議も予定通りの施行は不可能との見解を8月に明らかにした。移民法の施行には細則が定められる必要があるが、その一部は連邦参議院の同意が不可欠であり、連邦議会選挙を挟んだ日程から見るとほとんど無理と判断されたからである。さらに外国人を担当する官庁に人員を配置することも必要だったが、この面でも準備が間に合わないと考えられたことも理由の一つである。<sup>134</sup>

2002年9月に実施された連邦議会選挙では、アメリカが準備していたイラク戦争に反対の立場を明確にし、夏に東独地域で発生した洪水に迅速に対処した効果で、連立与党の SPD と同盟90・緑の党が予想されていた敗北を免れ、きわどい勝利を収めた。<sup>135</sup> CDU・CSU が勝利した場合には移民法を廃止すると首

相候補シュトイバーは明言し、ベックシュタインも移民を減らし統合を強める方針を表明していたが、連立与党の辛勝でその可能性は消滅した。その結果、移民法の行方に関して鍵を握る形になったのは連邦憲法裁判所だった。

6つの州による提訴を受け、10月に連邦憲法裁判所は審理を開始した。そしてベックシュタイン、ミュラー、シリーなどを喚問して意見聴取を行った後、2002年12月18日に採決方法を違憲とする判断を下した。<sup>96</sup>そのため、移民法自体も無効になり、施行を目前にして同法は頓挫したのである。こうして移民法の制定問題は振り出しに戻ったが、国民の間で政党や議会に比べ遥かに高い威信を享受している連邦憲法裁判所が移民法のような重要な政治的テーマの行方について大きな役割を演じたことは銘記されるべき事実であろう。

確かに連邦憲法裁判所は今回は法案の内容に関する判断によってその成否を決定づけた訳ではない。しかし、挫折に追い込んだのが司法権の頂点に立つ連邦憲法裁判所であることは、やはり軽視できない事柄といわねばならない。ドイツ統一以降を振り返っても、連邦憲法裁判所が憲法の番人としての立場から主要な政策や法案の成否を決した事例は少なくない。東西ドイツ間で決着がつかず統一後に持ち越された人工妊娠中絶の容認問題、国際貢献を迫られたドイツが統一後に進めた連邦軍の NATO 域外派遣問題、難民の殺到によって浮上した、ドイツの良心と呼ばれてきた基本法16条の庇護権規定の改正問題、フランスとともにドイツが主導し EU 統合を前進させたマーストリヒト条約の批准問題などがその例である。<sup>97</sup>またその一方では、政治的に重要とはいえなくても国民的注視を浴びた判決も数多くあり、高い信頼を確保する反面でしばしば厳しい批判にも晒されてきた。注目された近年の事例としては、キリスト磔刑像判決、「兵士は殺人者だ」判決、イスラム女性教師スカーフ判決などが挙げられよう。

それはともあれ、今回、移民法に関して違憲とされたのは、既に指摘したとおり、その内容ではなく採決方法であった。すなわち、基本法51条3項で連邦参議院での州の表決は統一的にのみ行うことができると定められているのに、ブランデンブルク州が分裂して賛否の票を投じた上、これを一括して賛成票と

見做して法案が可決とされたことである。しかし採決方法が違憲とされれば、連邦参議院で可決されたことにはならず、一旦は成立したように見えた移民法は無効とされ、流産した。けれども問題はこれで片付いた訳ではない。なによりも経済界をはじめとして、労働組合、教会、自治体から移民問題に関する合意を早急に見出すことへの強い要求があったからである。グリーン・カードで注目を浴びた IT 専門家の不足はもとより、人口の高齢化が進行し、大量失業の重圧が加わってドイツが誇りとしてきた社会保障制度の信頼性が揺らいでいるなかでは、移民問題を放置したり忽せにすることはもはや許されない状況が醸成されていたのである。こうして移民法を巡る与野党の対立は延長戦にもつれ込む結果になった。

### 3. 移民法の頓挫から成立へー第三期

#### (1) 両院協議会まで

連邦憲法裁判所の判断が示された直後から、違憲とされる場合に備えていた連立与党の側からは、野党との協議を始めたという要望が表明された。同時に、その発言では譲歩をする用意があることが強調された。例えば緑の党で連邦議会院内総務に就任したばかりの K.ゲーリング＝エックार्टは、人道的な基本的要請が満たされるなら協議に柔軟に応じると明言した。またシリー内相も「明瞭な交渉の用意」がある語ったのである。<sup>11)</sup>

移民法の頓挫という新たな局面を迎え、連立与党の姿勢の軟化が顕著になったから、これに CDU・CSU が対決姿勢を緩めて交渉に応じることが焦点になるはずだった。しかし、実際には、400万人にも達する深刻な失業問題を背景にして、連邦議会選挙で中心的争点になった経済・社会政策に関するハルツ委員会の提言の具体化に社会の関心が集中し、移民法の行方に対するそれはかなり薄れたのが事実だった。というのも、2002年9月の連邦議会選挙で連立与党が辛勝し、シュレーダー政権の続投が決まると、内政上の改革方針や計画を一括した「アジェンダ2010」が策定され、公約であるハルツ・プログラムの

実現に向けたプランが次々に打ち出さるようになったからである。実際、同プログラムは3年以内に失業者数を200万人減らすという大胆な目標を掲げており、2003年1月に施行されたハルツⅠとハルツⅡでは、新設された人材サービス・エージェンシー（PSA）が失業者の人材派遣業務に乗り出すとともに、ミニ・ジョブと呼ばれる所得税控除の低賃金労働のカテゴリーや自分株式会社（Ich-AG）という制度が創設され、さらに労働局もニーズに柔軟に対応できるジョブ・センターに改組されたから、これに続いたハルツⅢ、ハルツⅣも含め、プログラムの具体的内容や目標が達成できるか否かに関心が集まったのは当然だったといえよう。そのため、移民法に関しては、対決から協議に流れが変わりつつあったものの、与野党の駆け引きが主として舞台裏で行われたことも手伝い、それまでのように世人の耳目を引き付ける熱い争点ではなくなった。<sup>12</sup> 世論に見られるこのような優先課題の変化は、視点を変えれば、生活に直結した差し迫ったテーマが突出し、これによって長期的な根本問題が後景に押し下げられるパターンの好例と見做すことができよう。

それでは、関心の希薄化という変化を受けつつ、協議への流れはどのようにしてつくられ、展開していったのであろうか。

連邦憲法裁判所の判決後、CDU・CSUの側ではヘッセン州首相のコッホのように連立与党の対話路線をまやかしとし、対決路線の堅持を唱える者も存在したが、連立与党の軟化を踏まえて指導部は協議に応じる姿勢を打ち出した。こうしてCDU所属の州首相とメルケルCDU党首、シュトイバーCSU党首（バイエルン州首相）の会議が開かれ、協議に応じるに当たって重要な条件をつけることが合意された。労働移民の導入はドイツの利害に従って厳格に制御されること、難民保護の事由はジュネーブ難民条約の原則を超えないこと、統合のための措置はドイツで暮らしている外国人にも拡張されること、以上の3点については妥協を排して貫くことがそれである。これらの要求は連立与党から見れば到底受け入れがたい強硬な内容であり、緑の党の連邦議会議員団事務局長V.ベックがCDU・CSU側の交渉の用意を疑ったように、たとえ協議の場ができたとしても難航が必至であることを予想させるものだった。こうしたな

かで FDP の連邦議院内総務 W.ゲアハルトは折衷案というべき独自の草案を準備し、これに基づいて党派を超えた合意を模索するためすべての会派の院内総務の会合を呼びかけた。FDP が間に立ち、対立で動きのとれなくなった懸案を前に進めるこの方式はたとえば1999年の国籍法の改正では功を奏した前例がある。しかし今回は連立与党の側では反応は割れ、CDU・CSU では拒否の姿勢を示したため、成功しなかった。<sup>13)</sup>

ゲアハルトの提案が不調に終わったのは、時期尚早だったという面がある。移民法の挫折から与野党協議へ一気に局面を転換させることはそれまでの経緯を考えれば無理があるだけでなく、連邦議会選挙で頂点に達した対決の構図が直ぐには崩れない以上、移民法に関しても交渉に移るまでには時間が必要とされたのは当然だからである。そして、その間は表面ではそれまでどおりの応酬が繰り返されたが、同時にその陰で状況に重要な変化が生じたのも見逃せない。2003年2月にニーダーザクセン州とヘッセン州で州議会選挙が行われたが、シュレーダー首相の地元である前者で単独政権を維持していた SPD は敗北して CDU に政権を明け渡し、フィッシャー外相の地元である後者でも CDU から政権の奪回に連立与党は失敗したのである。これにより、連邦参議院における勢力比ではニーダーザクセン州の6票が与党から野党に移り、野党の優勢は不動のものとなった。与野党の拮抗関係を背景にしたそれまでのような野党切り崩し工作の可能性は失われ、同意法案を成立に持ち込むためには野党に対する譲歩が不可欠になったのである。

移民法が流産して1カ月後の2003年1月、連邦政府はもう一度同じ法案を閣議決定した。<sup>14)</sup> 移民法の制定に対する社会からの要求は強く、またこの時点では2つの州の州議会選挙になお期待をつないでいたからである。しかし、上記の選挙結果のために連立与党もその成立を絶望視せざるをえなくなった。また2月に連邦参議院では、CDU・CSU の主導する州の賛成により、「広範な多数派に支持された合意を得る」ために法案を全面的に修正することを連邦政府に求める決議がなされた。<sup>15)</sup> これは CDU・CSU のそれまでの対決姿勢の延長線上にあったのは改めて指摘するまでもないが、他方で、この時点になると強硬路

線をとる CDU・CSU の内部にも足並みの乱れが顕在化してきた事実も見落とせない。2003年1月にゲッティンゲンで開催された CDU の首脳会議ではその兆候が見られ、1973年以来続けられてきた外国人労働者の募集停止の継続要求を外すことを巡ってメルケル、ミュラー、E.トイフェル・バーデン＝ヴュルテンベルク州首相、W.ボスバハ連邦議会副院内総務などの中での意見の衝突が明瞭になっていたからである。シュトイバーが依然として妥協の可能性はほとんどないと公言していたのに対し、ミュラーが合意に達することは可能であるとして、要求をトーンダウンさせる構えを示したのは、こうした亀裂を反映していた。<sup>6)</sup>一方、SPD の側からは譲歩の用意があることを繰り返し表明しながらも、CDU・CSU の強硬な要求は呑めず、譲歩には限界があることを指摘して、野党を牽制する動きが見られた。

ともあれ、連邦政府は連邦参議院から求められた修正要求に応じず、また連邦議会内務委員会での128項目に及ぶ野党の修正動議をも撥ねつけた。そして連邦政府が提出した移民法案は2003年5月9日に連邦議会で採決にかけられ、可決された。賛成したのは SPD と同盟90・緑の党であり、反対票を投じたのは、CDU・CSU 所属の議員と PDS の2人だった。FDP は棄権に回った。法案は前年のままで修正を加えないものだったから、発言に立った CDU・CSU の議員たちは、法案が実施されたなら移民は規制されるのではなく拡大するとして反対論を繰り返した。法案は連邦議会を通過したものの、連邦参議院では野党が絶対多数を占めていたから成立の見込みは全くなかった。そして予想された通り、6月に連邦参議院は政府案を否決したのである。

こうして焦点に押し出されてきたのが、与野党間の妥協点の模索だった。そしてこの作業は両院協議会を主たる場にして進められることになった。両院協議会は基本法77条に定められた憲法上の機関であり、連邦議会から各会派の勢力比に応じた代表16人と各州政府から1名ずつ派遣される16人で構成されるが、後者は指令に拘束されないことや、両院協議会での決定には連邦議会とは異なり変更を加えることは許されず、賛成もしくは反対のどちらかしか表明できないところなどに特色がある。このような場に難題が持ち込まれた背景には、政界

における与野党対立とは対照的に、社会にはできるだけ速やかに移民法を成立させることに対する幅広い合意があり、その圧力を無視できなくなっていたことを見逃すことはできない。実際、3月には労使の双璧ともいべきドイツ商工会議所（DIHK）会頭 L.H.ブラウンとドイツ労働総同盟（DGB）執行委員 H.プッツハマーが足並みを揃えるかのように相次いで移民法の早期成立を訴え、同法がドイツの産業立地の改善に必要であることを強調するとともに、硬直した対立で時間を空費する与野党に対して痛撃を加えた。さらにこれまでの推移に失望した各種の福祉団体や人権団体などからも制定を急ぐことを求める声明などが公表されたのである。<sup>171</sup>

そうした社会的動向を踏まえ、すでに連邦憲法裁判所の判決直後から連立与党の側に柔軟化する兆しが現れていた。しかし、それが明瞭になったのは、移民法案が両院協議会に持ち込まれ、交渉が開始されてからだった。両院協議会での審議に移る前に緑の党の連邦議会副院内総務V.ベックは現在の状態の改善ができるなら連立与党は妥協に応じるつもりであることを表明し、CDU・CSU の側でも会派事務局長の V.カウダーが同じ意向を示しつつ、連立与党の稚拙な進め方のために実際の審議に入るのは秋にずれ込むとの見通しを示して、政府側の責任を問題にした。<sup>172</sup>ともあれ、それまでは対決姿勢が目立っていたのに比べると、これを節目に様相が変わり、協議を重ねる中で与野党の間には次第に歩み寄りが見られるようになったのである。

## (2)両院協議会での合意の模索

6月に連邦参議院で連邦議会から送られた移民法案が否決され、不成立が確定すると、シリーは両院協議会に作業部会を設置し、そこで妥協案作りをすること、その部会はできるだけ早く設置すべきであることを提起した。しかし、彼もその活動開始が夏休み明けにまで遅れることを認めざるをえなかった。だが、この空白期間は同時にそれまでの熱い対立を冷却させ、冷静な判断に基づいて歩み寄りを探ることを可能にもした。作業部会は2003年9月に始動し、協議は翌年にかけて続けられた。

作業部会は州と連邦議会の各会派の代表たち20人で構成され、座長にはミュラーが就いた。緑の党を代表して部会に入ったベックは柔軟姿勢を強調して合意の成立に期待を寄せたが、CDU を代表したボスパッハは成り行きに懐疑的だった。また与党側も野党側も内部は一枚岩ではなく、CDU 所属の数人の州内相が統合法の制定に動いたことに見られるように、様々な思惑が存在していた。<sup>99</sup>作業部会の活動が本格化したのは10月からだったが、初回に議題とされた難民保護に関し、会合前から難航を予想させる動きが見られた。すなわち、座長のミュラーが難民の人道的受け入れはジュネーブ難民条約の枠内に限るという CDU・CSU の立場を繰り返し、ベックシュタインが法的には正規の資格ではない滞在認容の名目で22万人もの難民がドイツにとどまっている現実は制度に合致しないとしたのに対し、連邦政府外国人問題特別代表 M.ベック（緑の党）が滞在認容の難民のために新たな滞在資格を創設すべきと主張し、シュツットガルトでの年次総会に集まった州レベルの外国人問題特別代表たちも、多年に及ぶ滞在認容は安定した滞在資格につながるべきとの立場を打ち出したのである。こうしたことから、悲観的な見方を排していた V.ベックも前途は「極めて困難」という感想を漏らし、その他の与野党のメンバーも部会には事柄に即した議論の雰囲気があると評価しながらも、すれ違いは極めて大きいことを確認せざるをえなかったのである。<sup>100</sup>

11月に開かれた第二回の部会でも妥協に向けた見るべき進展は得られなかった。この場では労働移民の問題がテーマになったが、CDU・CSU からは外国人労働者募集の停止の継続と並んで、連立与党が計画しているポイント制に基づく非 EU 諸国からの技能労働者の導入の削除が要求された。計画では職場の確保の証明がなくても滞在・労働許可が与えられうるとされていたからである。これに対し、緑の党の V.ベックは、なるほど現時点では多数の外国人労働者に対する需要はないにしても、労働移民の計画的受け入れは移民法の主要部分であるばかりでなく、遅くとも2010年には労働市場で移民の需要が大きくなるのは確実だとして対抗した。それと同時に彼は、野党が労働移民問題で強硬な姿勢を緩和しない限り、両院協議会は失敗に終わりがねないと警告した。

こうして今回も議論は平行線を辿り、歩み寄りが極めて難しいことが明らかになった。このような状況で、SPD 側から連邦議会内務委員会委員長の C.コーネリア=ヴォルガストが、野党との妥協を得るためにはポイント制による選別手続きを制限してもよいという意向を表明して譲歩の構えを示唆したが、それは作業部会の行き詰まりを打開し、協議の破綻を回避するためだった。<sup>99</sup>

12月に開催予定の第三回の部会では統合措置が協議されるはずだったが、それまでの話し合いが不調だったため、急遽翌2004年1月に延期された。そして1月になるとさらに2月に延期された。その代わりに次回までに連邦と州の内相が妥協のための選択肢を含む具体案を作成することになった。そしてこれを連立与党から3人、CDU・CSU から3人、FDP から1人の計7人の代表からなる各党代表者会議で詰めた後、作業部会に諮ることになった。

協議の場を変更したのに伴い、歩み寄りの兆しが見られるようになった。依然として最大の対立点は労働移民の受け入れ問題であり、ここでは歩み寄りは見られなかった。けれども、呼び寄せが認められる子供の年齢制限や、後発アオスジードラーの受け入れ制限では協議が進捗した。また人道的な難民保護に関しても、CDU・CSU はその拡大に反対する基本線は崩さなかったものの、当分は故国への送還の見込のない難民の法的地位には欠陥があることを認め、その地位を改善する必要があるとして軟化したのである。こうした展開を踏まえ、連邦議会 CDU・CSU 副院内総務ボスバッハは交渉の継続は意味があると発言し、連邦議会 SPD 議員団の内務政策責任者ヴィーフエルスピュッツも対立点を残しながらも接近が見られるようになったことを確認した。同様に FDP 議員団で内務政策を担当している M.シュタットラーもすべての対立点で合意が可能とする見通しを表明した。こうして作業部会から内相会合に、さらに各党の代表者会議に交渉の場を移したことによって硬直していた対立が緩み、対立から接近へと流れが変化したのである。<sup>100</sup>

各党代表者会議ではポイント制による労働移民の受け入れ問題を巡って対立が続いたが、2月にはこの問題で移民法の全体が破綻するのを回避する動きが表面化した。会議のメンバーであるシリー内相とヴィーフエルスピュッツは野

党側が募集停止の継続要求を固執しないならば見直しの用意があることを示唆したのである。これには緑の党から異論が噴出した。例えばベックは他のすべての問題で野党が譲歩するならポイント制を取り下げてもよいと述べ、緑の党の連邦議会院内総務 K.ゲーリング＝エックハートも法案の多くの部分は野党の反対があっても成立に持ち込めるとして強硬論を唱えるなど与党側に不一致が表れたのである。一方、CDU でも柔軟対応を迫る声が公然化した。同党所属のハンブルク市長 O.ボイストがドイツは早晩労働市場で移民を必要とするから、ポイント制は考慮に値するとして与党側に歩み寄ることを求めるアピールを公表し、接近を促したのである。<sup>43</sup>

2月末に再開された作業部会ではこうして重要な進展が見られた。労働移民に関してはなによりもポイント制が削除されたのが大きい。ポイント制は職場が決まっていなくても外国人を導入することを可能にする制度であり、受け入れを柔軟化するところに主眼があることを考えれば、その削除が労働移民をドイツの国内需要に厳格に従わせることを含意し、その意味で移民法の基本的性格を変えるほどの意義を有していたということもできよう。

他方、難民問題も懸案になっていたが、故国に送還できず滞在認容でドイツにとどまっている難民についてはその地位を安定化するために独自の滞在資格を付与する方針が合意された。さらに庇護権に関しては、制定される移民法は近く確定が見込まれる EU 指針に立脚したものとすることが確認された。<sup>44</sup> 一般的効力をもち構成国で直接に適用される EU 規則とは違い、EU 指針は達成すべき目的については構成国を拘束するけれども、その方式や手段は各国に委ねるものであるが、難民保護の領域で EU 加盟国の内相による閣僚理事会で新たな指針が検討されていたのである。そこでは非国家的な迫害や性的迫害を受けたかその虞れのある者を保護する方針が固まっていたから、その動きに合わせてドイツでもこれらの人々に庇護権を認定する方向で一致したのである。<sup>45</sup> 庇護権の問題では同盟90・緑の党が拡大を頑強に主張していたのに加え、EU レベルでの方針決定がドイツで与野党を合意に向かわせたのであり、国内での硬直した対立に打開の道を開いたのが EU の動向であったのは注目に値しよ

う。EU との関連では、与野党が激突していた基本法の庇護権規定の改正が1992年末に合意された際、EU レベルでの難民保護制度の調和化が謳われていたことが想起されるべきであろう。<sup>66</sup> いずれにせよ、これまでの経緯に照らせば明白なように、こうした進展は、労働移民では連立与党が譲歩し、難民、庇護権では野党側が従来の主張を和らげた帰結であり、文字通り妥協の所産にはかならない。

このようにして大筋で与野党の合意が成立したところに新たな問題が持ち上がり、紛糾を招いた。さらに労働移民に関しても未解決の問題が残っており、決着を急ぐ必要があった。

まず後者に関しては、3月までに各党代表者会議で残った論点を詰める作業が精力的に行われた。その結果、与野党の主張をつぎはぎした折衷的な結論に到達した。すなわち、グリーン・カードによって一定数の IT 技術者に入国の道が開かれている現状に鑑み、トップ・クラスの専門家と自営業者には労働市場への参入を認めるとともに、中位程度の技能の労働者には、あらかじめ職場が確定しており、それがドイツ人もしくは EU 加盟国の労働者が見出せない職場であることを条件に受け入れる方向で決着した。しかし他方では、中位の技能労働者でも職場が定まらない場合や単純労働者については従来どおり門戸は閉ざされたままとなった。また呼び寄せが許される子供の年齢の上限は16歳とすることで落ち着いた。さらに滞在認容でドイツにとどまっていた送還が不可能な難民の処遇につき、州レベルで審査機関を設置して対処することが確認された。けれどもその一方で、彼らのために新設される滞在資格の具体的な形に関してはまだ合意が得られず、同じく受け入れた外国人に対する統合のための措置の財政負担をどうするかという点も未解決のままに残った。<sup>67</sup>

しかし3月になって治安問題が新たに重大なテーマとして浮上した。3月11日にマドリッドでテロ事件が発生したからである。スペインが米英主導のイラク戦争に協力していたことを背景に起こったこの攻撃は200人に達する死者を出す大惨事となり、それだけに世界に生じた波紋も大きかった。周知のように、ドイツはフランス、ロシアと足並みを揃えてイラク戦争に反対していたが、し

かしこの事件はドイツ社会をも震撼させた。2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロも、実行犯がドイツに在住していたことから強烈な衝撃を与えたが、今回の事件は条件次第でドイツも標的になる可能性があることを示していたからである。<sup>96</sup>このため、CDU・CSUの主要な政治家たちは、テロ組織との関わりの疑いがある外国人に国外退去を命じられる規定を移民法の中に盛り込むことを主張した。これに対しては、SPDのヴィーフェルスピュッツや緑の党のベックは容疑だけで退去処分を行うことに反対したが、そうした声は少数であり、大勢は治安問題で党派を超えた合意づくりに突き進んだ。既に同時多発テロ以来、治安責任者としてシリー連邦内相は人権の制限につながりかねない様々な対策を推進してきたが、マドリッドでのテロを受けて、「事実に基づく危険の予測」があることを条件に、外国人の国外退去を容易に実施できるようにする意向を表明した。<sup>97</sup>それによれば、例えば当該外国人が異議を申し立てた場合でも、連邦行政裁判所が審理を行うものとし、一審で決着するものとされて処分の手続きは簡略化されることになった。また故国に送還したら死刑や虐待が予想される外国人については退去処分の実施は不可能にならざるをえないが、その場合には申告義務を厳格化し、管理を強めるとともに、予防拘禁を含む処分を導入することで与野党は一致を見たのである。<sup>98</sup>

しかしながら、基本線では合意しても治安対策面での具体案を詰める段階では与野党の対立が再燃した。この間に頻繁に開かれた作業部会は4月には11回目を数えたが、残っていた統合措置の扱いについて、与党が当初想定していた外国人の統合措置への参加権を削除し、これをドイツ語能力の低い外国人もしくは外国人官庁が特に必要と認めた外国人に対する義務に改めることで合意した。またこれに従わない者には何らかの制裁を科すことについても一致した。一方、治安対策に関しては、作業部会の場で与党側は国外退去処分の決定は連邦内務省が行い、異議のある場合は一審だけではあっても司法による判断を得るものとした。これに対し CDU・CSU は、テロリストの疑いのある外国人だけではなく、過激派の外国人にも退去を命じうる規定を設けることを主張した。さらにベックシュタインは、処分の決定権は州に帰属するものとし、異議があ

っても司法による判断を待たずに即座に処分が実施可能にすべきだと唱えた。また野党側はビザの規定もより厳格化し、警察の権限を拡大することも要求した。その結果、与野党は治安対策で再び激しく対立するに至ったのである。<sup>20</sup>

### (3) トップ会談と移民法の成立

このようにして作業部会は再び膠着状態に陥った。けれども、社会からの要望に応えるとともに、政争に明け暮れているというマイナス・イメージを払拭して政党に対する信頼感を取り戻すためにも事態の打開を指導的地位にある政治家たちは迫られた。こうして移民法を最終的に決着させるべく提起されたのが政党首脳によるトップ会談である。

対立点が残されたものの、実務者による協議で到達した大筋での合意を踏まえ、移民法の成立に向けた最後の一步になったのは、シュレーダー首相、メルケル CDU 党首、シュトイバー CSU 党首のトップ会談であった。それが開かれたのは2004年5月25日のことである。そこで合意されたのは、紛糾していた治安問題に関し、テロ組織との関わりの疑いのある人物を本国に送還し、あるいは受け入れと帰化に当たって憲法擁護機関による外国人の審査を導入するなど、野党の主張に譲歩する形での対立点の処理のほか、6月30日までに与野党が協力して移民法の共同法案を仕上げることであった。<sup>21</sup>首脳会談の後、記者会見の席でシュレーダー首相は、メルケルとシュトイバーが合意づくりに積極的だったことを指摘しつつ、「我々は政治的一致点に到達した」と満足感を示した。そして移民法の成立が経済に好影響をもたらすと期待を述べるとともに、国際社会で持ちこたえようとするなら、現代的な移民法が必要であるとして合意の意義を強調した。一方、メルケルとシュトイバーも会談の成果に満足し、前者は与党との間に「幅広い共通項」ができたことを確認した。また後者も会談を通じて「喜ばしい前進」が見られたとし、移民法が明確に制限的な性格をもつことを「決定的な進歩」と高く評価した。さらにシリー連邦内相も合意が得られたことに安堵してシュレーダーの努力に感謝し、もつれた糸をほどいたとその手腕を称賛した。一方、会談には加わらなかった緑の党では代表の R.ピユテ

イコーファーが理想的な解決ではないとしながらも、合意を原則的に受け入れると表明した。さらに FDP ではシュタットラーが合意を「政党戦術に対する理性の勝利」と形容すると同時に、この妥協の基本線は FDP 党首の G.ヴェスターヴェレが提案したものであるとして、FDP の貢献を指摘してみせたのである。<sup>25</sup>

トップ会談での合意に基づき、6月17日までに O.シリー連邦内相 (SPD)、P.ミュラー・ザールラント州首相 (CDU)、G.ベックシュタイン・バイエルン州内相 (CSU) が協議し、連邦政府が用意していた法案の修正に合意した。この結果、遅くとも6月30日までには両院協議会で法案を採択し、引き続き7月9日までに連邦議会と連邦参議院で可決・成立させることになった。そして半年後の2005年1月に移民法が施行されることが固まったのである。シリーは与野党の妥協により成立の運びとなった法案を「広範な基盤に立つ」重要な改革案だとし、労働移民にとって有用な道具が遂に見出され、今後高度の技能のある者と自営業者にとって移住が容易になるところに意義があると述べた。同時に、人道的立場から受け入れるべき移民についての規制も好ましいものになったと指摘した。というのは、難民保護に関する EU の指針が取り入れられ、非国家的な迫害や性に特殊な迫害が難民認定の理由とされることになったからである。さらに治安の面についても賢明な解決が得られたことをシリーは強調している。その具体例として彼が挙げたのは、今後はテロリストもしくはその関係者の疑いのある外国人の国外退去を「事実に基づく危険予測」を理由にして命じることができるようになったことである。ドイツに入ってくる外国人の統合についてもシステムティックな仕組みが構築され、連邦がそのための負担を引き受けることになったことをシリーは新法の意義深い点であると言明した。<sup>26</sup>

**共同修正案が固まった**6月17日に連邦議会 SPD 副院内総務 H.J. ハッカーが SPD を代表して声明を発表した。その中でまず彼は、「我々の社会の将来的能力のための礎石」が据えられたとして修正案の意義を強調した。そして、「本日到達した妥協は合理的で大きな価値がある」と語るとともに、「一つの法律

がすべての関係者のコンセンサスによって担われるのは大きな功績である」と述べて賛辞を贈った。その上でハッカーは、「現代的移民法を巡る密度の濃い議論は本日得られた全体的妥協によって成功裏に終結した」と宣言し、激しい対立を含む合意までの長かった経過に終止符を打ったのであった。<sup>94</sup>その翌日には連邦議会 SPD 議員団の名で声明が出されたが、そこでは従来の「古い移民政策は望ましくない移民から身を守ることに余りにも偏っていた」として問題点を指摘すると同時に、もはや「問題はドイツへの移民を認めるかどうかにはなく、我々が移民をどのように積極的に形作り制御するのかにある」と強調し、この観点から、「我々の移民法は重要でバランスのとれた改革の作品である」とその意義を宣揚した。<sup>95</sup>そこには妥協の産物であることへの言及はなく、古い政策と対比する形でもっぱらポジティブな面に光が当てられたのである。

妥協を糊塗するかのようなこうした積極的評価が政権政党から出てくる反面で、野党の側では抵抗と阻止の戦略が奏功したとする見解が打ち出され、与党のそれと一対をなす形になった。連邦議会の CDU・CSU 会派は7月1日付で『両院協議会の本質的成果』と題した文書を発表した。そこでは「多文化的移民社会というカギのプロジェクトに向けた赤緑の本来の目標設定を阻止した」ことや、「移民の制限という原則と募集停止の原則が守られた」ことが成功として描かれている。さらに、「治安の領域で目に見える改善」が達成されたことなどと合わせ、「CDU・CSU はその中心的要求を貫徹した」として成果が謳歌されているものの、<sup>96</sup>与党に譲歩した面にはほとんど言及されていないのが特徴になっている。

SPD と CDU・CSU ではこのように移民法の意義を積極的に評価しつつ、自己の立場を貫き成果を上げたとして自賛する姿勢が目立ったが、もちろん他面では、共同案に対する不満や批判の声も存在した。例えば緑の党ではブランデンブルク州で同党の首相候補に推されている W.ヴィーラントがそれを現代的移民法からは懸け離れていると批判し、緑の党の本来の主張とは異なると述べて党の変節を暗に攻撃した。同じく同党の連邦議会副院内総務で知名度の高い H.-C.シュトレーベレも共同案では連立与党の本来の提案が著しく損なわれて

いるとし、それはドイツの政治における「輝かしい1頁では決してない」と強い不満を表明した。さらに連邦政府外国人問題特別代表M.ベックは、立場上の制約から、妥協案は実効的であるとしながらも、それによって「ヨーロッパで最も現代的な移民法が創出されたのではない」と述べ、近年中に更なる改善が必要だと指摘したのである。<sup>28</sup>

このように主として緑の党の側から批判の声が上がったが、全体としては少数だったことは否定できない。むしろ合意が遅すぎたことに不満があっても、ようやく移民法の制定が日程に上ったことを歓迎する空気が濃厚だった。それは例えばドイツ産業全国連盟（BDI）会長 M.ロゴウスキーの発言に代表されているといえよう。合意の直後に彼は、「人口発展を背景にして、将来のための我々の成長チャンスを実際にするために我々は移民を必要としている」と語って BDI の従来の主張を繰り返した。しかし同時に、移民法の合意を受けて、産業立地ドイツを高度の専門的能力を有する人々のためにますます魅力的にしなければならないと社会に向かって呼びかけた。また教会関係では、カトリック司教会議議長の大要職にある K.レーマン枢機卿が妥協案が得られたことを「民主主義の重要な勝利」と呼び、賛辞を惜しまなかった。一方、ドイツ福音主義教会（EKD）も既に7月1日に声明を発表し、「教会が期待し、社会発展のために必要な外国人法の領域でのパラダイム転換は、妥協によって端緒が実現しただけではあっても、重要な人道的改善が果たされた」ことを評価するとともに、主要な問題で関係者が合意に達したことを歓迎すると表明した。とりわけ積極性が目立つのは国連難民高等弁務官（UNHCR）ドイツ駐在部代表 S.ベルクルンドの発言であり、「移民法の成立はドイツのみならず、ヨーロッパと国際社会の難民保護にとって特別な意義がある」とし、「ドイツを遥かに超える積極的なシグナル」であると位置づけている。これに対し、福祉団体からは自由社会福祉事業全国協議会（BAGFW）議長の M.ラガティが7月9日に発表した声明で、「人道的領域での改善」があったことは認めながらも、「移民政策において緊急に必要な転換が果たされなかった」と述べたのが、批判的評価の中では注目に値しよう。<sup>29</sup>

以上で概略を見てきた経緯を辿って共同案は6月30日に両院協議会で採択された。そして7月1日に与野党ごぞつての賛成を得て連邦議会で可決され、続いて同月9日に連邦参議院でも予定通り可決された。連邦議会で反対に回ったのは PDS だけだった。ラウの後任として大統領に選出されて日の浅いケーラーが署名するのは確実だから、これによって移民法は事実上成立したのも当然であり、それとともに同法を巡る長期にわたった与野党の対立も幕を降ろすことになった。G.ハウスディングが感慨深く記しているように、「かつて連邦参議院を混沌状態に突き落としたものが今や幅広い了解を得て舞台に上った」のであり、<sup>99</sup>これによって終幕を迎えたのである。

けれども、正確には長かった対立がひとまずは終結点に達したというべきであろう。ここであえてひとまずというのは、成立が確実になった移民法が文字通り与野党のきわどい妥協に支えられており、強固な合意に基づいてはいないからである。実際、成立への最後の一押しになったのは与野党のトップ会談だったが、それは移民法に決着をつけなければ政党に対する信頼感が失われるという危機感を反映していると同時に、政党指導者を前面に立てることで党内の異論を押さえ込む役割を果たしたのであった。その意味では、このような決着の方式は、主要政党の内部で妥協に満足しない勢力が小さくなかったことを証明しているともいえよう。それだけではない。制定される移民法が社会からの期待に十分に応えているか、またドイツの将来を見据えた場合に必要と考えられる準備が概ね揃っているといえるか、さらに2004年に10カ国を加えて拡大と深化を続ける EU 統合の将来像に合致しているかなど、重要な点で疑問が残っており、これらの面から近い将来に見直しを迫られて再び政争の火種になる可能性が排除できないことも重要である。もちろん、難産の末に大枠が定まったことを考えれば、正面からの改正を避けて当分は小刻みな修正を積み重ねることで対処していく可能性が大きいし、それがドイツの政治の一般的なパターンでもあるといってよい。その点から見れば、ひとまずという限定つきではあっても、移民法が実質的に成立に漕ぎ着けたことの意義が大きいのは間違いない。ともあれ、2005年1月1日に施行された移民法の概要を次に瞥見しておく

ことにしよう。それはとりもなおさず6月17日にまとまった共同案の骨子の確認にもなるのは改めて注意を促すまでもないであろう。

#### 4. 移民法の要点

連邦内務省が作成した『移民 新しい法律』と題する冊子の序言で、シリ－連邦内相は、「連邦政府が幅広い政治的コンセンサスを追求した」ことを強調しているが、与野党の妥協の末に産まれた移民法には4つのポイントがある。労働移民の受け入れと制御、難民保護の範囲の拡大、社会的統合政策の推進、テロリズムに重点を置いた治安対策である。<sup>11)</sup>

移民法について最初に確認しておく必要があるのは、最大の眼目である移民の制御の手段として、従来は分離して複雑だった滞在資格と労働許可に関して簡素化する方向を打ち出した点である。移民法ではこれまでの5つの滞在資格が2つに整理された。一つは期限付の滞在許可であり、もう一つは無期限の定住許可である。後者はこれまでのように8年の滞在ではなく、5年の滞在を要件とすることになり、期間が短縮された。また両方に労働許可が併せて付与されることになった。これまでは滞在と就労は別々に扱われていたが、今後はそれらの許可は一体化して行政手続きにのせられて付与の可否が審査されることになった。また移民自体が多様なカテゴリーで構成されているところから、多数の官庁が移民の処遇に関与し、権限が錯綜していたが、これを改善するために連邦内務省の下に置かれていた連邦難民認定庁を発展的に解消して連邦移民難民庁を新設し、移民とその統合に関わる主要な問題を包括的に管轄することになった。なお、正規の滞在資格ではない滞在認容でドイツにとどまっている25万人に上る難民の扱いについては、認容という枠は廃止され、新たな2つの滞在資格のほかに特別の滞在許可を設けて地位の安定化が図られた。

ところで、移民委員会の提言の核心であり、社会的にも要請が強かったのは労働移民の秩序ある導入だったが、これに関しては移民法ではどのような合意がなされたのだろうか。この点から順に見ていこう。

まず1973年にとられた外国人労働者の一般的募集停止が維持されることが決まった。従って具体的に職場が確定していない限り、これまでどおり外国人は就労を目的としてドイツに移住することができないことになる。けれどもその一方で、研究者、高度の技能を有する技術者、自営業者、大学生などに対しては門戸が開放された。研究者と高度な専門技術者には一定の要件を満たしていれば最初から定住許可が与えられ、ドイツに移住することが認められた。これは既に施行されている IT 技術者向けのグリーン・カード制の枠を超えるものであり、これに伴い同制度は廃止されることになった。因みに、グリーン・カード制によってドイツに移住したのは2004年秋までで約1万7千人であり、紛糾した割りにはその実績は当初の計画をかなり下回る結果になった。

移民が認められる自営業者については、最低で100万ユーロをドイツに投資するか、あるいは最低でも10人の雇用を創出できることを条件にして移住が認められた。このカテゴリーの外国人には最初は最長で3年の滞在許可が与えられ、3年が経過した段階で事業が軌道に乗り、生計費の確保が確実であることが確かめられた場合に定住許可を付与するものとされた。

こうした開放政策はドイツの大学で勉強している外国人学生にも適用されることになった。彼らの場合、大学卒業後少なくとも1年間の在留が認められ、就職活動や就労ができるようになる。また、ドイツへの帰化を希望する卒業生が専門的スキルを有している場合には、その要件を緩和することになった。

これらの政策はいずれもドイツが必要とし、経済の活性化と成長への貢献が期待できる外国人の誘致を意図したものであるが、他方で、受け入れる対象となる外国人からは単純労働者が排除されているのが特徴になっている。その意味では、労働市場が公式に開放され、転換が図られているものの、それは限定的開放と呼ぶのが適切であろう。連立与党の当初の構想ではカナダをモデルとするポイント制度を導入し、職業的スキル、年齢、ドイツ語能力などを点数化したうえで、ドイツでの職場が確保されていなくても一定枠で受け入れることとされていたから、軌道修正の跡が歴然としている。このように厳しい限定がつけられたのは、400万人を越す失業者を抱える現状から見て、大量の外国人労働

働者の移住につながるような労働市場の大幅な開放に CDU・CSU が強く反対し、これに与党が歩み寄った結果にほかならない。移民法ではドイツ人の雇用を優先し、開放よりも制限が基調となったが、こうした形の労働移民の受け入れについては野党のイニシアチブによるところが大きいのは明白であろう。

なお、継続が決まった一般的募集停止とは別に、二国間協定に基づいてドイツが特殊な形態の単純労働者を受け入れており、これについては変更されないことにも注意が必要であろう。東欧諸国の変革の後、それらの地域では市場経済への移行過程にさしかかった経済の混乱を背景にして豊かなドイツへの移住圧力が高まったが、このような事態に対処するため、コール政権下の連邦政府は東欧諸国への支援を名目にして単純労働者の秩序ある受け入れを決定し、各国と二国間協定を結んだのである。その特色は、この枠で入国する労働者にはドイツでの長期的滞在の可能性がなく、一定期間を経ると帰国が義務づけられているところにある。2004年の時点では、外国人のドイツでの就労を認めるそうした協定には研修労働者の受け入れに関するものと請負契約労働者の受け入れに関するものの2種類がある。前者はポーランド、ハンガリー、チェコ、スロヴァキア、スロベニア、ルーマニア、エストニア、ラトビア、リトアニアとの間で締結されている。一方、後者が結ばれているのは、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、スロベニア、ルーマニア、ラトビアである。<sup>12)</sup>

次に移民法で難民保護がどう変わったかに焦点を移そう。

この分野では現行法制と比較して前進があった。というのも、保護すべき難民の範囲が拡大され、また処遇も向上したからである。前者の点では女子割礼に代表される性に特殊な迫害が難民として受け入れる事由とされ、同様に国家以外の集団による迫害を受けたかその虞れのある者も難民として認定されることになった。さらに庇護申請を却下されながら滞在を認容されている難民については、これまで3カ月ごとに滞在認容が更新され、その点から「連鎖認容」とも呼ばれていたが、従来は当面の送還を免れていただけであったのに対し、新設される連邦移民難民庁が送還停止の判断を下せば、今後は滞在認容に代えて期限つきの特別の滞在許可が与えられるほか、就労も認められることになっ

た。しかし庇護手続きをとらず送還が停止されているだけの難民は、引き続き滞在を認容されるだけであることも注意すべきであろう。一方、難民の家族呼び寄せに関しては現行のままとすることが固まった。庇護権を認められた両親もしくはジュネーブ難民条約が定める難民に該当する両親が呼び寄せることのできる子供の年齢の上限は、これにより、従来どおり18歳とすることが確定したのである。これらの変更を全体としてみれば、労働移民に関しては連立与党の譲歩が目立ったが、難民保護では野党が歩み寄り、反対していた難民の範囲の拡大や処遇の改善が移民法に盛り込まれる結果になったといえよう。このような難民法制の改善にはとりわけ教会関係者や人権団体から肯定的な評価が与えられた。

移民のドイツ社会への統合措置も移民法の重要な分野である。新たにドイツに移住する移民がドイツ語を習得し、ドイツの文化に習熟することは社会に受け入れる前提になるが、そのための講座を開設することが決まったのは、主として緑の党の主張に基づいている。しかし、講座への参加を移民の権利ではなく義務として位置づけ、講座で学習せず、あるいは不熱心な場合にはペナルティが科せられることになったのは野党の要求を反映している。ペナルティとしては社会給付の10%カットや滞在延長申請の却下などが予定されている。さらに既にドイツに居住している外国人に対しても、特に統合が必要と認定された場合には講座への参加が義務づけられることになった。シリー内相は講座参加者を年間5万人と見積もり、その費用は総額で年間2億3500万ユーロと計算しているが、これはすべて連邦政府が負担することが決定されている。<sup>3)</sup>

またドイツ語能力の重視が固まった関連で、旧ソ連・東欧地域に居住しているドイツ移民の子孫でドイツへの移住を希望する者の受け入れに対する制限が強化された。従来、ドイツに入国すると簡単にドイツ国籍を与えられるこの集団はアオスジードラーと呼ばれ、一般の外国人に比べてその地位が特権的であることが問題になっていた。そうした背景から受け入れが見直され、制限が強められてから到着する者は特に後発アオスジードラーと呼ばれ、その数も少なくなってきた。新たに制定される移民法は一般の外国人だけではなく、こ

の集団も射程に収め、ドイツ系であれそれ以外であれ、また難民であれ労働移民であれ、ドイツ国外から来る移民のすべてを包括しているのが注目点の一つになっているが、アオスジードラーに関しては、受け入れに際しての審査で実施されていた語学テストが厳しくなり、基礎知識の名の下にドイツ語のかなりのレベルが要求されるようになったのである。このテストに合格しなくても家族がドイツに在住していれば合流のためにドイツに入国できるが、その場合には直ぐにはドイツ国籍が取得できないという不利益が生じる。こうした変更の狙いについて連邦政府アオスジードラー問題特別代表を務めるJ.ヴェルト(SPD)はドイツに移住してからの統合が容易になるからだと説明しているが、<sup>41</sup>実際にはこれは副次的で、主眼は受け入れの制限にあると考えるべきであろう。

最後にテロリズムを中心とする治安対策を見よう。

マドリッドでの大規模なテロ事件を契機にこの問題が急浮上し、その対応を巡って与野党が衝突したのは上述のとおりである。しかし、与野党の妥協の結果、危険と見做される外国人に対しては州の最上級官庁もしくは連邦の決定に基づいて強制送還の措置が実施できることになった。これによってテロリズムと関わっている者や、「憎悪の説教師」と呼ばれる、反対意見の者を脅迫する宗教指導者などを比較的容易に国外退去に処す道が開かれた。この処分は「事実に基づく危険予測」に立って行われるところに新しさと問題点がある。また処分に異議が申し立てられた場合、連邦行政裁判所で一審限りの司法的判断が下されることになっており、辛うじて司法の関与が残される形になっているのも問題点とされている。なお、危険が予測されても人道的理由などから本国に送還できない人物について導入が検討された予防拘禁は、人権侵害の危険が大きいという批判を受け入れて見送られた。

一方、移住を許可する外国人のすべてについて憲法擁護機関に人物照会を行うことが決定され、移民法に盛り込まれた。この方策については、テロリストの嫌疑を外国人に無差別にかけるものという批判があったが、テロ事件後の治安を優先する空気が強い状況では少数にとどまり、与野党の合意は覆らなかった。2001年にアメリカで発生した同時多発テロ以降、人権よりも治安を重視す

る傾向が先進諸国では強まっていたが、ドイツも例外ではなく、移民法は治安優先を体現するものとなった。同法には移民委員会の提言の段階では見出されなかった治安対策が取り入れられただけでなく、外国人の人権を制限する虞れの強い規定が組み込まれたからである。

長い論議と紆余曲折をへて難産の末に誕生した移民法の概略は以上で瞥見したとおりである。それは文字通り与野党の妥協の産物にはかならない。労働移民の分野では野党の主張が色濃く表れ、難民保護では連立与党のそれが反映されていることが成立事情を端的に物語っている。いずれにしても、移民法の成立は移民受け入れ国ではないとしてきたドイツの基本的立場を転換し、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になったことも確かである。その意味では、同法の成立が戦後ドイツの憲政史の中でも画期的な意義を有するのは間違いない。けれども、当初構想されていた労働移民導入のためのポイント制が消えうせ、制限色が濃厚になったことは、そこに移民法の眼目があっただけに重大な修正であった。また人権侵害の虞れさを感じさせる治安対策も極めて問題の多いものとなっている。これらにより同法の性格は大きく変貌し、T.シュトラウプハールが評するように、「望ましいものから可能なもの」に変わった結果、「長期的に見てドイツが直面する挑戦に応じるには不十分なもの」となったのは否定できない。というも、彼が指摘するように、「秩序づけられた魅力的な移民の阻止による、2004年に確定された現状の保守は、遅くとも2020年以降にドイツで暮らす世代の豊かさにネガティブに作用するであろう」と予想されるからであり、この点については、人口変動に関する議論を通じて概ね一致した認識が形成されてきている。その意味では、成立した移民法は、「現代的で、視野が広く、未来志向的な移民法」とは呼べないという評価は間違っているとはいえない。<sup>16)</sup> 移民国を公言したことの意義は大きく、それによって扉が開かれたのが確かだとしても、ためらいが極めて強く、明確なビジョンが失われた結果、開かれたのは僅かな隙間程度にとどまったといわざるをえないのである。

## 5. 政治過程の特質

以上で略述した成立経過から明らかなように、今回成立した移民法はドイツでも近年稀に見る難産の産物である。このように類を見ないほどに成立が難航したのはなぜであろうか。ここで政治過程の特徴に目を向け、まずこの問題を考えよう。

移民法が成立までに紆余曲折を経たのは、いくつかの要因が重なったからであった。第一に挙げられるのは、移民法自体の性質である。移民法を巡る論議が始まる以前からドイツでは外国人政策に関して長く熱い論争が続けられてきた。それはドイツの将来を移民を受け入れないドイツ人だけの国として描くのか、それとも移民を受け入れ彼らが持ち込む文化を尊重する多文化社会として設計するののかという論争である。<sup>14)</sup>多岐にわたる論点を大掴みにすれば、明確に意識されていたか否かは別にして、議論の核心にはドイツを担う国民の枠をどこまで広げることが可能かという問題があったのであり、別言すれば、ナショナル・アイデンティティをどのように定義づけるかが問われていたといえよう。

周知のように、1973年に外国人労働者の新規募集を停止して以降、一時的に西ドイツ国内に居住する外国人の数が減少したものの、基調としては増大し続けた。そしてドイツ統一の年1990年には534万人に達していた。この点に照らせば、ドイツ人だけのドイツという構図は現実に追い越されて既に破綻しており、ドイツが移民受け入れ国に変貌しているのは誰の目にも明瞭だった。しかし、連邦政府はそうした実態を認めず、依然として非移民国という虚構の立場を堅持していた。さらに外国人の増大は社会の中にドイツの異邦化という不安を広げ、それがドイツ人のドイツという失われた国家像への憧憬を強めることにもなった。政治倦厭が広がる中で地方選挙の際に極右政党への傾斜が深まり、排外暴力事件が頻発したのにはそうした背景がある。<sup>15)</sup>一方、多文化社会の構想も、移民国としてのドイツの現実を踏まえてはいても、高唱される寛容が突き詰めれば異なる民族集団の並立に行き着き、社会が統合力を失って分解する可能性を孕んでいた。その意味で、どこまで移民の固有の文化を尊重するかで

多文化社会の主張は必ずしも説得力のあるビジョンを提供できず、広い支持を獲得することはできなかった。こうしてドイツ人のドイツと多文化社会としてのドイツという二つのビジョンを両極にしつつ、移民国を巡る論争はドイツの将来像を軸にしてイデオロギー色の濃厚な対立を生み出し、それが移民法にまで持ち越されて衝突が再現されることになったのである。<sup>13)</sup>

移民法の成立を困難にした第二の原因は、1980年代以降重大化していた失業問題の重圧が統一前後のブームで一旦は緩んだ後、それ以前にも増して大きな難問として浮上してきたことである。統一で社会が沸き立って間もない1993年にドイツ経済はマイナス成長を記録するほど落ち込み、喜びをもたらしたはずだった東西ドイツの統一は心の壁によって隔てられていることが問題になった。そればかりか、マイナス成長に転落したのは脆弱な東ドイツを抱え込んだことに原因があるとして、東ドイツを重荷とを感じる人々が増大した。その真因がどこにあるかはともかく、失業者が増大の一途を辿り、産業立地の再構築が重い課題となって一般市民の上ののしかかった。それまで享受してきた豊かさは将来はもはや自明のものではなくなり、安心を支えていた社会保障のシステムももはや拡充ではなく縮小がテーマになったのである。このような状況が続く中で、各種の世論調査が裏付けているように、政治の主題は雇用問題を軸に経済・社会政策に集中し、環境や男女同権などのテーマは背景に追いやられる形になった。1998年にコール政権が選挙で敗れて退陣したのは、2000年までに失業者を半減させるという公約の達成に失敗したことに主要な原因がある。同様に、2002年にシュレーダー政権が選挙で勝利はしたものの薄氷を踏むきわどい結果になったのも、失業問題の解決に成果を上げられなかったからであった。<sup>14)</sup> こうした事実を考えれば、選挙に向けた戦略として、長期的な課題を押し出す以前に、眼前の最大の課題である雇用問題で国民の安心の回復を優先することが有利と判断されたのは当然だった。同時に、様々な面から大幅な改造が必至になっているとはいえ、国民生活の安定を保証してきた国家の役割に対する国民の期待が依然として大きいところから、移民導入に対する要望が各界で強くてもドイツ人の雇用優先を掲げることが集票増大につながる事が確実

視された。このような計算に基づき、ドイツ人の雇用確保を訴える戦術をとる野党の前では、移民委員会の労働市場開放を基調とする提言が薄められ、これと軌を一にする与党が防戦を強いられるのは避けがたかった。こうして結局は与党が大幅な譲歩を余儀なくされ、移民の受け入れの制限に重点を置くことで決着が図られたのである。

以上のような原因により移民法は制定に至るまで難航する結果になったが、しかし同時に厳しい対立にもかかわらず、修正を重ねた末に移民法が成立に至った事実もやはり重要である。換言すれば、対決法案であることから、暗礁に乗り上げたまま放置されるか、再び取り上げられるにしてもかなりの冷却期間が必要とされると一般的には考えられるのに、司法の場で挫折すると直ぐに協議のテーブルに持ち込まれて結果的に成立に至ったことは、それ自体注目に値するというべきであろう。この点に視線を注ぐと、その政治過程にはドイツの特色が色濃く表れている事実が浮かび上がってくる。その特色とは、主要政党間で繰り返し妥協点が模索され、コンセンサス形成が試みられていることである。

この点を移民法の成立経過に即していえば、たたき台となる提言を作成したのが、そのために設置された移民委員会だった事実にもまず注意すべきであろう。J.v.ブルーメンタールによれば、合意のためのテーブルには3つのタイプがあり、雇用のための同盟に代表される多元主義的コーポラティズムと呼ぶタイプ、医療保険改革で見られた与野党間対話のタイプと並んで課題ごとに設置される委員会タイプが区別できる。<sup>65</sup>合意形成のメカニズムとしての委員会については、移民委員会のほかに労働市場改革のためのハルツ委員会、年金改革に取り組むリユールプ委員会が代表例であり、それらは専門家である学者以外に関係する利益団体の代表者と教会をはじめとする社会団体の代表者によって構成されているのが特色になっている。移民委員会についていえば、使用者団体代表と労働組合の代表を含んだ構成面から合意形成を目指していることが明らかであるだけでなく、委員長にCDUのジュースムート前連邦議会議長を起用したことがコンセンサスを重視する姿勢の表明であり、同時に野党対策の一環でもあったことが銘記されるべきであろう。

また提言を受けてシリー連邦内相が草案を作成し、連立与党の緑の党との調整を経て法案を準備するのにもかなりの時間を要したが、それは主要テーマについての法案成立には与党の結束が不可欠であり、ここに第一の関門があったからである。そこで得られた合意に基づき、最大の関門である野党の理解を取り付けるために、連邦議会の審議に持ち込むまでに野党との協議が水面下で断続的に行われ、法案にかなりの修正が加えられた。けれども、近づく連邦議会選挙を睨んで歩み寄りよりも対決姿勢が前面に押し出されたために、そうした努力は実を結ばなかった。このため、連立与党は姿勢を硬化させ、多数を占める連邦議会に続いて連邦参議院でも突破を目指した。しかしその強引な政治運営には新たに連邦憲法裁判所が関門として立ち塞がった。こうして強行突破を図った連立与党の目算が水泡に帰し、移民法が流産すると、改めて妥協が模索された。両院協議会を舞台にし、作業部会や各党代表者会議に場所を変えながら、決裂の危険を回避しつつ、粘り強く交渉が行われて合意点が煮詰められていったのである。そしてこれらの場でまとめきれない問題については与野党の首脳が登場し、トップ会談で最終的な決着が図られたのである。

このような経過を見ていくと、合意形成に向けた力学が働いている事実が明瞭になるであろう。経済の低迷を背景にして、シュレーダー政権が発足してから税制改革、年金改革などの改革法案が次々に政治的テーマになり、与野党の激しい攻防が繰り返されてきた。また、移民法を巡り合意の模索が続けられた2003年は、医療保険改革や労働市場改革などが進まず、ラフォンテーヌ率いるSPD がコール政権の産業立地強化に向けた主要政策を阻止して「改革の停滞」が話題になった1997年と同様に、「改革の停滞」によって特徴づけられる形になった。<sup>6)</sup> こうした事実を照らすと、以前に比べて合意の力学が弱まっているのは否定できず、かつて M.G.シュミットが「大連立国家」と特徴づけたドイツに顕著な合意のシステムが薄らいでいるのは間違いない。<sup>7)</sup> しかしその反面で、対決がクローズアップされたテーマであっても、両院協議会で妥協に向けた交渉が続けられていることも、やはり注意を要する重要な事実である。この点に関し、2003年末の『ツァイト』紙で K.ハルトウシクは「かつてない」現

象がいくつも見られるとしつつ、その一つに両院協議会が巨大な課題を抱え込んでいることを挙げ、「このように大量の交渉課題は果たして政治的にコントロールできるのだろうか」と疑問を投げかけている。<sup>88</sup>このことは、そうした問が発せられるほど両院協議会の役割が大きくなったことを物語っているが、それだけではなく、ハルトゥンク自身が注目するように、なによりもその場に持ち込まれる課題の完全な破綻を誰も望んではおらず、粘り強く交渉する姿勢が共有されていることを表しているといえよう。

同じことは各党代表者会議などについても当てはまる。既述のように、もはや両院協議会を主要な舞台にするのではなく、各党代表者会議やトップ会談で一致点を詰める作業が行われ、決着が図られるケースが目につくようになってきているが、これもまた、対決を演じる裏側で合意の形成を粘り強く追求する姿勢が依然として根強く存在することを証明している。この点では移民法が代表例の筆頭に上がるのはもはや多言を要しないであろう。けれども同時に、O.シュミットケのように、移民法と国籍法以上に「野党である CDU・CSU および FDP の密接な協力を得て仕上げられた法律は存在しない」と述べてその例外性を強調するのは適切さを欠いていることにも注意する必要がある。<sup>89</sup>また他面では、R.ヨーンが指摘するように、協議の重心が各党代表者会議やトップ会談のような「憲法外的領域」に移ったことはそれ自体として看過できない大きな問題であろう。というのも、その事実は、「立法における憲法上の紛争調整メカニズムが問題解決能力の限界に突き当たった」ことを示しているといわねばならないからである。<sup>90</sup>現に、連邦議会と連邦参議院の多数派の党派構成が背馳していた1970年代には頻繁に両院協議会が招集され、これこそが本当の立法者だとさえ呼ばれたが、その当時に比べると、近年では両院協議会が合意形成の中心舞台に位置しているとはいえない状況が現れているのは否定できない。

ところで、合意の力学という観点から移民法の場合を点検すると、なによりも与野党間で基本認識が共有されていたことに考慮を払う必要がある。厳しい雇用情勢から確かに労働開国に踏み出すことは容易ではなく、選挙戦を考慮す

れば、移民の導入を前面に掲げることは避けるのが得策と判断された。しかし、先進国に共通する少子・高齢化が引き起こす人口変動はドイツでは特に深刻であり、移住による人口の社会増がなければ1972年以降自然減の局面を迎えていたとされるほどだったから、その対策の一つとして移民を受け入れることは不可避であるという認識が党派を超えて定着するようになっていたのである。人口変動はドイツ経済の成長力をはじめとして、年金、医療など社会保障制度の根幹に関わる問題に直結しており、その重大性を考慮して連邦議会には専門家を交えてこの問題を検討する特別調査委員会が設置されていた。また、ジャーナリズムでも繰り返し人口変動が経済や社会に及ぼす影響が論じられ、人口問題はよく知られたテーマにもなっていた。<sup>11</sup> こうした背景から移民の導入はもはやその是非ではなく、方法や規模が中心論点になっていたのであり、重心が労働市場の開放にあるか制限にあるかを問わず、ドイツ経済への貢献が見込まれる限り、移民の受け入れは不可避というコンセンサスが形成されていたのである。逆にいえば、国境を閉鎖し、移民導入に反対することによって移民法を破綻に追い込むならば、与党であれ野党であれ、その政党には重大な政治責任が発生し、政権担当能力の欠如という烙印を押される危険すら存在したのである。対決から歩み寄りに急転し、協議のうでで与野党が移民法を成立させたのは、このような共通認識が土台になっていたのである。

もちろん、共通認識以外にも合意の力学が働く原因がある。その主要なものは制度面の仕組みである。第一に、ドイツでは連邦主義をとる基本法の定めにより、法案の50%から60%程度に当たる同意法の場合には連邦議会だけでなく、連邦参議院でも可決されることが必要とされる。けれども現実を目を向けると、ドイツ統一以降、両院における多数派の党派構成が食い違い、政府を支える連立与党が連邦参議院では少数派という逆転現象が常態化している。1949年の西ドイツの建国からブラント政権誕生の1969年まではそうした現象は見られなかったが、その後は頻繁になり、統一後のコール政権下では、中立ブロックの州を除き、SPD が単独もしくは主導する州が連邦参議院で多数を占めた時期は1991年初頭からの半年間と1996年4月から1998年の連邦議会選挙までの2年半

に及んだ。また1998年にシュレーダー政権が発足してからは、2002年4月以来2005年初めの現在まで少なくとも3年近くにわたり CDU・CSU が単独もしくは主導する州が多数派を形成している。このような逆転関係が生じる原因としては、国政レベルでの政治参加の回路が制限されているために連邦政府に対する不満を州レベルで表明する「制裁投票」があると考えられる。<sup>133</sup> いずれにせよ、逆転関係のため、与党は連邦参議院で多数派工作を強いられ、州の特殊事情を野党の懐柔や切り崩しに利用するケースが目立つようになっているが、他面では、移民法が典型であるように、両院協議会をはじめ憲法外の各党代表者会議などの場で歩み寄りを図り、一致点を模索することが頻繁になってきている。<sup>134</sup>

これと関連して第二に、連邦議会選挙の合間に州議会選挙や自治体選挙が度々行われる仕組みが存在することが挙げられる。例えば2002年と2003年には24カ月間に合計で11の選挙が行われた。そのため、K.シュテューヴェが指摘するように、「政党は国内のどこかでほとんど常に選挙戦を繰り広げる」のが常態になり、選挙戦が恒常化すると同時に、州議会選挙などでその都度の国政レベルの争点が問われることになる。<sup>135</sup> その代表例としては国籍法改正を方向づけた2000年のヘッセン州議会選挙が挙げられよう。州議会選挙の帰趨が連邦参議院の勢力関係を左右するのは当然だが、それにとどまらず、この例に見られるように、選挙結果が国政の行方にも強い影響を与えるところから、与野党にとって可能な限り幅広い支持を得る努力を不断に続けることが必要とされる。こうした理由により、ビジョンが明確であっても国民の理解が乏しい政策は希釈されざるをえず、結果的に歩み寄りを迫る圧力が作用することになるのである。

また第三に、与党が野党の反対を押し切って強引に法案を通した場合、抵抗の手段として連邦憲法裁判所に持ち込まれる可能性が存在している。そこで違憲と判断されれば法案は無効になり、法案成立の努力は水泡に帰す。従って、この可能性を封じるためには妥協点を探ることが必要とされるのであり、その点で連邦憲法裁判所が制度として存在する意義は小さくない。ドイツに特有な

違憲審査制の要であり、政治と法との狭間で微妙なバランスをとりつつ、憲法の番人として高度に政治的な役割を担う憲法裁判所の存在は、そこで決着が図られる案件が増えるにつれ、過重負荷が問題となる一方で、立法国家や行政国家に対する司法国家の優越の危惧すら呼び起こしている。首都機能が1999年にベルリンに移った後のドイツは一般にベルリン共和国と呼ばれるが、これに対し連邦憲法裁判所の所在地から「カールスルーエ共和国」という表現が使われるのは、その表れにはかならない。例えば、実質的にハビリタチオン制度の廃止につながる助教授制度の導入に関する2004年7月の判決の際にも、その含蓄は重大だとして『シュピーゲル』はこう記している。この判決に従えば、「社会保険法、労働法、経済法のような連邦の立法の幅広い領域で無条件に『必要な』（カールスルーエ）場合にだけシュレーダーとその仲間には法律を制定し変更することが許される。そして何が必要かは憲法裁判所が決定するのである。」<sup>104</sup>ここに見られる懸念は、無論、行き過ぎといわねばならないであろう。けれども、それを杞憂として一蹴できないところに問題が伏在していることは確認しておく必要がある。その意味でも、連邦憲法裁判所が合意のシステムの面で見逃せない役割を演じているのは確かなのである。

さらに移民法の場合には大統領が署名に応じるか否かが注目点になったのも見過ごせない。基本法では連邦大統領には政治的決定権限は与えられていない。けれども、移民法のケースは、そのような大統領でも例外的状況においては事実上一種の拒否権保有者になりうることを暗示している。無論、署名拒否という行為は基本法の定めにしたがって訴追の対象になりうるし、失職につながる可能性をも孕んでいる。しかし仮にそうした行動がとられた場合、世論に対して警鐘を鳴らし、立法機関に再考を促す効果をもつのは間違いない。この点を確かめるには、職務の範囲を逸脱したという非難を浴びながら、R.v.ヴァイツゼッカー元大統領が現職当時に行った辛辣な政党批判が大きな波紋を巻き起こしたことを想起すれば足りよう。<sup>105</sup>

同様に EU の存在も軽視できない。周知のように、EU で定められた規則は国内法と関係なく効力をもつし、指針はその目的を達成するための措置をとる

ことを義務づけるので、その実現に向けて合意を得ることが求められるからである。移民法の例でいえば、与野党の主要な争点の一つだった難民保護の枠の拡大が EU 指針によって決着の方向が定まったことがこれに該当する。このような拘束は、問題によっては EU が各国の政策を決定づけ合意を強いる役割を演じることがありうると言い換えてよいであろう。

これらに加え、連立与党も一枚岩ではないから、与党の内部でも調整を図る必要があるのは指摘するまでもない。仮に一方が他方を押し切るようであれば、最悪の場合、政権の崩壊につながる危険を伴うからである。移民法のケースでは、同盟90・緑の党が非国家的迫害などを庇護権の認定理由に加えることを頑強に主張し、これを交渉材料にしようとする SPD に圧力をかけて要求を貫く形になった。これらの諸点から明らかなように、要するに、連立政権を常態とするドイツでは、政権を掌握していても政府・与党にとっては連立内部から EU に至るいくつものレベルにハードルが存在するのであり、それらが全体として合意形成に向かわせる働きをしているといえよう。<sup>100</sup>そしてこの働きは連邦議会と連邦参議院の党派構成の背馳という今日では通例になった条件がある場合に一層強くなるのである。

もちろん、これらと並ぶ重要な要因として、主要な政治的争点についての決着を求める社会からの圧力が存在する場合があることも見落とせない。移民法のケースでは、グリーン・カード制の導入に当たって労使に異なった反応が見られたものの、移民法を巡る駆け引きが本格化したころには経済界、労働界はもとより、教会、福祉団体、人権団体などがその制定を求めるようになっていた。また世論調査が教えるように、一般市民の多くは無統制な移民の受け入れには否定的であっても、秩序ある移民を保障する移民法の制定には前向きな姿勢を示していた。事実、与野党の協議が大詰めを迎えていた2004年3月の『シュピーゲル』の報道では、「あなたは技能のある外国人を就労のために需要に応じて導入することに賛成ですか」という質問に対して56%が賛成と答え、反対としたのは41%という結果になったのである。<sup>101</sup>さらに移民法制定を求める気運の高まりをよそに対立を続ける政党に対する風圧が強くと、移民法が政党

間の「遊戯ボール」になっているとジャーナリズムが批判したように、制定に漕ぎ着けなければ政治不信がますます深まり、政党からの離反が加速することも懸念された。実際、移民法の制定が政治的テーマになった2000年末の世論調査では、61%の市民が政党はこの課題に真剣に取り組んでいないと感じていたのであり、政党がドイツへの移民の制御を真面目に考えていると感じていたのは僅か21%にすぎなかった。この事実についてR.ケッヒャーは、「政治的論争は構想力と行為能力の欠如を隠蔽する見世物の争いと映っている」とコメントし、政争がもたらすシニカルな反応の裏で失意や不満が広がっていることを憂慮している。<sup>198</sup>このような状況の下では政党の側で支持する社会団体の利害に配慮して行動する通常のパターンを超え、懸案解決の能力を示すことが必須となった。政党政治を安定させる狙いから連邦議会の解散の制限や、国庫による政党助成、泡沫政党を排除する5%条項などによってドイツでは政党は制度的に守られているが、それらは社会から政党が遊離することを可能にし、政治倦厭を広げる一因にもなっている。<sup>199</sup>こうした事情からも、与野党には抗争を続けることは許されなかったのである。

社会からのこのような圧力に押されて成立した合意では、既に指摘したように、労働移民の分野では主として CDU・CSU の主張を取り込み、他方、難民保護の分野では連立与党の立場がかなり反映された。あるいは「移民国」の立場に公式に転換したことにより連立与党が名を取り、移民の制限に重心を置く内容になったことで CDU・CSU が実を取ったと評すこともできよう。このことは、合意のシステムの中心が主要政党の妥協にあり、それが大きな転換の遂行を困難にしていることを示している。換言すれば、合意の力学は政治路線の根本的切り替えには馴染まず、いわば中程度の変換と小さな改革の積み上げによって基本的な転換につなげていくことが常道にならざるをえないといつてよい。<sup>200</sup>その点から見れば、このシステムは政策の安定性を強める一方で、変化に対応しにくいという特性を備えているのであり、難航した移民法の成立過程もそうした一面を証明する形になった。シュレーダー政権はアジェンダ2010の名の下に経済・財政・社会政策に互る幅広い抜本的改革を推進しつつあるが、

それが容易ではないのはドイツに特徴的な合意のシステムに原因があるといえるのであり、移民法の成立過程はそうした難点の一端を示していると考えられるのである。

## 結 び

多年に亘って論議されてきた移民法は2000年のシュレーダー首相によるグリーン・カード制の提唱を起点にして本格的な政治的テーマになった。そして与野党が対立を続けたあと、合意の力学が作用して妥協の努力が重ねられ、2004年になってようやく成立に漕ぎ着けた。ドイツにはこれまでに既に700万人を超える外国人が定住しているから事実上もしくは非公式の移民国になっていたが、これによって公式の移民国に転換することが決定した。従来はドイツに居住する外国人には共同市民（Mitbürger）という曖昧な地位しか認められなかったが、今後は新たに流入する人々も含め、文字通りの市民になる可能性が開かれたのである。もっとも、正確に言えば、移民法の成立によって一挙に移民国への転換が行われる訳ではないことにも注意する必要がある。現代につながる外国人に関する法制の歴史をたどると、ナチ支配下の1938年に定められた外国人警察令に行き着くが、敗戦を挟んで戦後まで生き続けたそれが廃止されたのは、ガストアルバイターの受け入れが本格化し、これに対応すべく外国人法が制定された1965年のことだった。そして短期の滞在で帰国するはずの外国人が定住化し、その規模も大きくなると、既成事実を認知する形でようやく1990年に至って外国人法の改正が行われた。そしてこれによって外国人の法的地位の安定化が図られた時、「事実上の移民状態が承認され、法的に確定された」といえるのである。<sup>11</sup>

この関連で見ると、成立した移民法もまた社会的必要の追認という色彩が濃厚であり、その限りでは法制度が現実には追いついたという消極的意義しかもないようにも解釈できる。しかし、多数の外国人が定住していても、従来は定住を予定して外国人を受け入れたことがなく、したがってまた受け入れるため

の制度が整備されていなかったことを考えれば、定住を予定して外国人を受け入れ、それに対応して社会的統合にも備えるところから、公式の移民国への転換が有する意味が大きいことは確かであろう。さらに移民受け入れ国ではないという政府の立場を一つの支えにして、ドイツの将来像をドイツ人のためのドイツとして描く傾向が根強く存在することを考慮すれば、異質な文化的背景をもつ移民の導入に舵を切ったことは、一般市民に否応なく異なる文化との共存を迫り、ドイツ人のドイツという過去に目を向けた復古的なイデオロギーや血統主義的な色彩の濃いナショナル・アイデンティティの清算を促進することになる。K.シューンヴェルダーも力説するように、「移民法は移民が単なる短期的な歴史的例外現象にすぎないという観念に終止符を打つ」ものなのである。<sup>132</sup>その意味で、移民法の成立は、現状に追いついただけでなく、外国人問題の厚い壁となっていたイデオロギーに強烈な打撃を与える点で、ドイツの国家と社会の未来像の機軸を組み替えることにもつながると考えられる。同時に、イデオロギーの壁が崩れれば、多数の外国人が住み着き、その労働力がなくてはドイツの産業が立ちいかない現実を直視した生産的な議論が展開される土壌も形成されよう。

ドイツは既にこの方向への一步を2000年初頭に施行された改正国籍法によって踏み出している。<sup>133</sup>これによって帰化の要件が緩和され、条件つきで二重国籍が容認されたことは、ドイツに在住する外国人の間にかかなりの反響をもたらした。例えば2000年には18万7千人が帰化し、翌2001年に17万8千人、そして2002年には15万5千人がドイツ国籍を取得したのである。<sup>134</sup>このように国籍の障壁を低くし、異なる文化的背景をもつ人々をドイツ人として受け入れたことは、ドイツが均質な人間から成り立っているのではなく、多様な人々で構成されていることを公認する意味を有していることは指摘するまでもないであろう。困みに、ドイツに在住する外国人のうちで最大の集団は周知のようにトルコ人だが、その数がピークだった1998年の211万人から2003年に188万人に減少したのは、<sup>135</sup>大量の帰国者が生じたからではなく、国籍法の改正を契機にして帰化の動きが高まったからにはほかならない。

このような変化をもたらした国籍法改正を考慮に入れば、移民法の制定は移民国への第二步として位置づけるのが適切であろう。<sup>64</sup> もちろん、国籍法改正はドイツに居住している外国人を対象にしたものであるから、移民国を想定した上での外国人問題の後始末というのが基本的な性格といえよう。これと比較すると、移民法は定住を予定して新たに移民を受け入れることを目指すものであり、後ろ向きではなく前向きであるところに重要な相違がある。そしてドイツの将来像に直結しているだけに国籍法改正を大きく上回る重要な意義も持っているといっても過言ではない。与野党合意が得られた際の発表で連邦内務省は改めて移民問題を「我々の社会の将来の発展にとっての決定的問題」として位置付け、またその折の声明で連邦内相のシリーは、成立の運びになった移民法は、「我々が移民を受け入れ、これからも受け入れることを承認するものであるから、わが国における立法の歴史的転回を意味する」と語ったが、<sup>65</sup> これらの評価は額面どおり受け取っても決して間違いとはいえないのである。

しかしながら、本来ならそうした意義を有しているだけに、成立した移民法で踏み出した一步の距離が短く、姿勢が及び腰であることも否定しがたい。その理由は、移民の導入に道を開くと同時に、それを制御し制限することに力点が置かれたからである。この点で、成立に至る途上で、「人口発展と労働市場での隘路のゆえにドイツが移民を必要としていることが視界から脱落した」というP.ベンデルの指摘は正鵠を射ている。同様に、移民法がもたらしたのは失望だったとしつつ、「移民に向けたドイツの開放という当初に告知されたパラダイム転換に即して測るとき、特にそのことは当てはまる」というK.シェーンヴェルダの総括も傾聴に値しよう。<sup>66</sup> 移民史研究の第一人者であるオスナブリュック大学教授 K.J.バーデを中心とし、論壇への働きかけを主眼にして活動している移民評議会が、政争の痕跡が色濃く刻まれた移民法に「次善の解決策」という冷ややかな評価を与えたのも、<sup>67</sup> これと同一線上にあるのは多言を要しないであろう。

このように本来の課題に正面から取り組むのを回避したところから、施行に移され、その効果が明らかになったとき、今回の移民法がそのままの形で維持

されるか否かは不透明であり、予断を許さないといわねばならない。人口変動に関しては多方面から予測がなされているが、生産年齢人口の縮小に伴う世代間の負担の不均衡を是正し、現状の生活水準を維持するためには大規模な移民の導入が避けられないという点で見通しは概ね一致している。この点を考えるなら、前述のように合意の力学が作用するドイツの政治では今回の移民法に小刻みな修正が加えられ、それが大きな転換につながっていく可能性も排除できない。その意味では移民国へのドイツの転換は緒についたばかりというべきであろう。

## 注

はじめに

- (1) この視点から、政府の立場は現実を糊塗する「生きるための方便」との批判をししば浴びてきた。Klaus J. Bade und Michael Bommers, Migration und politische Kultur im “Nicht-Einwanderungsland”, in: Klaus J. Bade und Rainer Münz, hrsg., Migrationsreport 2000. Frankfurt a. M. 2000, S. 168.
- (2) この点の詳細については、拙著『統一ドイツの外国人問題』木鐸社、2002年、88頁以下参照。
- (3) なお、移民法の成立までの経過については、拙稿「ドイツにおける移民法成立のクロノロジー」『社会科学論集』（愛知教育大学）42・43号、2005年参照。

### 1. グリーン・カード提唱から移民委員会報告書の提示まで

- (1) 『海外労働時報』2000年5月号参照。
- (2) Walter Ruhland, Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vom 14.Mai 2000, Düsseldorf 2000, S. 36, 53.
- (3) 政令の概略については、Pressemitteilung der Bundesregierung vom 31. 5. 2000参照。
- (4) Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, 2001, S. 1. Ausländer in Deutschland, H. 2, 2003, S. 19. 2002年秋の「グリーン・カードはそれほど多くの IT 専門家を引き付けていない」と題した報告によれば、目標達成がならなかったことに関し、導入で中心的役割を果たしたドイツ IBM 社長 E.シュタウトは経済の不調のために導入の必要性が薄れたと弁明している。Ausländer in Deutschland, H. 3, 2002, S. 20. しかし、外国人 IT 技術者がドイツを敬遠する主要な原因はほかにあり、アメリカなど

が好条件で受け入れていることや、外国人敵視の風潮が強いというイメージがドイツに不利に働いていることが大きいと推測されている。

- (5) Pressemitteilung der Bundesregierung vom 12.9.2000 u.20.11.2000.
- (6) Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 4, 2001, S. 191. ;H. 5, 2001, S. 237ff. ; Migration und Bevölkerung, Ausgabe 9, 2000, S. 1f. なお、Zuwanderung und Integration, zusammengestellt von Ekkehart Schmidt-Fink, in: Ausländer in Deutschland, H. 3, 2001, S. 5 には、移民委員会の提言と主要政党のそれとが対比する形で整理されていて便利である。
- (7) Bericht der Unabhängigen Kommission "Zuwanderung" : Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin 2001, S. 11.
- (8) Ibid., S. 83ff. なお『海外労働時報』2001年10月号参照。
- (9) Steffen Angenendt, Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001, in: Klaus J. Bade und Rainer Münz, hrsg., Migrationsreport 2002, Frankfurt a. M. 2002, S. 38.
- (10) Petra Bendel, Totgesagte leben länger: Das deutsche Zuwanderungsgesetz, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H. 2, 2004, S. 206.
- (11) Steffen Angenendt und Imke Kruse, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland 2002-2003, in: Klaus J. Bade u.a., hrsg., Migrationsreport 2004, Frankfurt a. M. 2004, S. 175.
- (12) 移民委員会での審議の過程でも経済団体は繰り返し声明などを発表して世論作りに動いた。次の文書はその若干の事例である。Bundesverband der Deutschen Industrie(BDI), Die acht BDI-Thesen zur Zuwanderungspolitik vom 20. 3. 2001.; Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Stellungnahme zum Zuwanderungsgesetz, Jan. 2001. なお、『外国人法および外国人政策雑誌』2001年5号にドイツ商工会議所(DIHT)会頭の要職にあるG. L.ブラウンと移民委員会のメンバーでもあるドイツ労働総同盟(DGB)のH.プッツハマーが移民政策におけるパラダイム転換を主唱する論考を寄せており、2003年4号には同じく委員のヘンケルも寄稿しているが、それらはいずれも経済界と労働界の立場を代弁するものと考えてよいであろう。Ludwig Georg Braun, Paradigmenwechsel in der Zuwanderungspolitik wagen.; Heinz Putzhammer, Für einen Paradigmenwechsel in der Einwanderungs- und Migrationspolitik.; Hans-Olaf Henkel, Die Steuerung der Zuwanderung durch ein Zuwanderungsgesetz aus bevölkerungs- und wirtschaftspolitischer Sicht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 5, 2001, S. 197ff u. 204ff, H.4, 2003, S. 124ff. 一方、移民委員会に所属する二人の学者も『政治と現代史から』2001年43号に寄稿し、持論を展開している。Rainer Münz, Geregelte Zuwanderung: eine

Zukunftsfrage für Deutschland.; Kay Hailbronner, Reform des Zuwanderungsrechts, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/2001, S. 3ff u. 7ff. ミュンツの基本的認識に関しては、さらに、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』（愛知教育大学）40・41号、2003年参照。

- (13) Michael Minkenberg, The Politics of Citizenship in the New Republic, in: Herbert Kitschelt and Wolfgang Streeck, ed., Germany. Beyond the Stable State, London 2003, p. 232f.
- (14) この立場は、2001年5月のポジション・ペーパーに打ち出されている。Gemeinsames Positionspapier von CDU und CSU zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung vom 10.5.2001. なお、Der Spiegel, Nr. 49, 2001, S. 22ff 参照。

## 2. 移民法案提出から連邦憲法裁判所での挫折まで

- (1) Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, vorgelegt von Bundesinnenminister Otto Schilly am 3. 8. 2001.
- (2) Vgl. Angenendt, op. cit., S. 42.
- (3) Der Spiegel, Nr.32, 2001, S. 22.
- (4) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Grünen (Bundestagsdrucksache 14/7387 vom 8. 11. 2001). 法案の名称はシリーの草案と同一である。法案の概要については、Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 1, 2002, S. 2 参照。
- (5) これらの事例については、拙著『統一ドイツの政治的展開』木鐸社、2004年、92、98頁参照。
- (6) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. 5. 2001.
- (7) 連邦議会での論戦については、Das Parlament vom 8. /15. 3. 2002 およびMigration und Bevölkerung, Ausgabe 3, 2002, S. 1f参照。
- (8) Das Parlament vom 5. 4. 2002. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 3. 2002 und 19. 12. 2002. Der Spiegel, Nr.13, 2002, S. 22ff. Heiner Adamski, Entscheidungsverfahren im Bundesrat: Problemfall Zuwanderungsgesetz, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H.2, 2002, S.221ff. 海外労働時報』2002年6月号。
- (9) Der Spiegel, Nr. 14, 2002, S. 30ff. これを伝える『シュピーゲル』13号と14号の記事の見出しは「信用破棄」と「放火犯人」という激烈なものだった。
- (10) 以下については、主に次の文書を参照した。Bundesregierung, Fragen und Antworten zum Zuwanderungsgesetz vom 22. 3. 2002. Beauftragte der Bundesregierung

für Ausländerfragen, Das neue Zuwanderungsrecht: Eine Übersicht über die wichtigsten Inhalte der geplanten Neuregelung von Zuwanderung, Aufenthaltsrecht und Integrationsförderung, Berlin 2002. Ekkehart Schmidt-Fink, Die neuen Zuwanderungsregelungen im Überblick, in: Ausländer in Deutschland, H. 2, 2002, S. 4ff. なお、成立が不確かなことを反映して、研究者による解説としては、Ulrike Davy, Das neue Zuwanderungsgesetz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 5・6, 2002, S. 171ff が存在する程度である。

- (11) Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 im Schloss Bellevue in Berlin, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 7, 2002, S. 210.
- (12) Allensbacher Bericht, Nr. 11, 2002.
- (13) Renate Köcher, Die Bevölkerung fordert ein Einwanderungsgesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. 12. 2000.
- (14) efms Migration Report, Aug. 2002.
- (15) 連邦議会の選挙結果とその分析としては、Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49-50/2002 所載の諸論文のほか、伊藤光彦「第15期ドイツ連邦議会選挙の分析」『立命館国際研究』15巻3号、2003年参照。なお、移民政策に関する主要政党の選挙綱領が、Der Schlepper, Nr.19, 2002, S. 9 に整理されていて参考になる。
- (16) Migration und Bevölkerung, Ausgabe 1, 2002, S. 1f. Der Spiegel, Nr. 51, 2002, S. 42f. この問題の憲法学的検討として、宮地基「ドイツ連邦憲法裁判所による議事手続きに対する違憲審査」『明治学院論叢』705号、2003年がある。
- (17) こうした側面から見た連邦憲法裁判所の問題については、Klaus Stüwe, Das Bundesverfassungsgericht als verlängerter Arm der Opposition, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37-38/2001, S. 35ff 参照。

### 3. 移民法の頓挫から成立へ

- (1) Der Spiegel, Nr. 52, 2002, S. 26f. efms Migration Report, Dez. 2002.
- (2) ベンデルも、当初の熱気が消失し、関心が低調になったことを指摘している。Bendel, op. cit., S. 205.
- (3) efms Migration Report, Jan. 2003.
- (4) Migration und Bevölkerung, Ausgabe 2, 2003, S. 1f.
- (5) efms Migration Report, Feb. 2003.
- (6) Migration und Bevölkerung, Ausgabe 3, 2003, S. 1f. efms Migration Report, März 2003.
- (7) 一例として、DIHK, “Das Zuwanderungsgesetz muss kommen”: DIHK-Präsident

- Braun zur Beratung im Bundestag, 13. 3. 2003 参照。
- (8) efms Migration Report, Mai 2003.
  - (9) efms Migration Report, Sept. 2003.
  - (10) efms Migration Report, Okt. 2003.
  - (11) Migration und Bevölkerung, Ausgabe 10, 2003, S. 2. efms Migration Report, Nov. 2003. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. 12. 2003.
  - (12) efms Migration Report, Dez. 2003.
  - (13) efms Migration Report, Jan. 2004.
  - (14) efms Migration Report, Feb. 2004.
  - (15) 庇護権に関する EU 構成国の内相・司法相会議での合意内容については、Migration und Bevölkerung, Ausgabe 4, 2004, S. 1f参照。
  - (16) 基本法の庇護権規定改正については、広渡清吾『統一ドイツの法変動』有信堂、1996年、236頁以下参照。
  - (17) efms Migration Report, März 2004.
  - (18) マドリッドでのテロ事件に対するドイツのマスメディアの反応については、一例として、Der Spiegel, Nr. 12, 2004, S. 140ff の特集参照。
  - (19) アメリカでのテロ後に取られた措置は、連邦内務省が編集した Bundesministerium des Innern, Nach dem 11. September 2001: Maßnahmen gegen den Terror, Berlin 2004 にまとめられており、マドリッド事件後も含む概略は、Bundesministerium des Innern, Frei und sicher leben, Berlin 2004 に示されている。
  - (20) efms Migration Report, März 2004.
  - (21) Migration und Bevölkerung, Ausgabe 3, 2004. efms Migration Report, April 2004.
  - (22) Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.5.2004. Tagesschau vom 26.5.2004.
  - (23) トップ会談についての各党の評価の詳細に関しては、Süddeutsche Zeitung vom 27. 5. 2004 参照。
  - (24) Pressemitteilung des Ministeriums des Innern vom 17. 6. 2004.
  - (25) Hans Joachim Hacker, Einigung über das Zuwanderungsgesetz erreicht-ein guter Tag für Deutschland, 17. 6. 2004.
  - (26) SPD-Bundestagsfraktion, Wir brauchen ein Zuwanderungsgesetz, 18. 6. 2004.
  - (27) CDU/CSU : Fraktion im Deutschen Bundestag, Wesentliche Ergebnisse des Vermittlungsausschusse, 1. 7. 2004, S. 6.
  - (28) Süddeutsche Zeitung vom 18. 6. 2004.
  - (29) Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), Gemeinsame Äußerung zur Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes durch den Deutschen Bundestag, 1. 7. 2004. Vertreter des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) in Deutschland,

Chancen für Flüchtlingsschutz nutzen, 9. 7. 2004. Süddeutsche Zeitung vom 18. 6. 2004. Präsident der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW), Zuwanderungsgesetz, 9. 7. 2004.

- ⑩ Götz Hausding, Ein langes Vermittlungsverfahren fand nunmehr seinen Abschluss, in: Das Parlament vom 12. /19. 7. 2004.

#### 4. 移民法の要点

- (1) 以下については、Bundesministerium des Innern, Zuwanderung-das neue Gesetz, Berlin 2004 のほか、dass., Einzelheiten des Zuwanderungsgesetzes, 4. 8. 2004.: Innenpolitik, Nr. 3, 2004, S. 4ffなどを参照した。なお、G.レンナーの論考は移民委員会の提言、当初の政府の法案、成立した移民法を比較検討していて参考になる。Günter Renner, Vom Ausländerrecht zum Zuwanderungsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 8, 2004, S. 266ff.
- (2) 田中信世「生産年齢人口の減少に歯止めをかけられるか—ドイツ新移民法の概要」『フラッシュ』72号、2004年。ただし、田中が移民法に関し、「ドイツ国内の失業者の就労を促進することを最優先」したことが移民委員会という「諮問委員会の諮問の趣旨を生かして」と記しているのは正しくない。それは移民委員会の意図ではなく、野党への譲歩の結果だからである。
- (3) なお、統合講座の概要と見込まれる受講者数などについては、Martin Zwick, Weg aus Sprachlosigkeit, in: Integration in Deutschland, H. 4, 2004, S. 4f参照。
- (4) Info-Dienst Deutsche Aussiedler, Nr. 46, 2004, S. 4.
- (5) Thomas Straubhaar, Kommentar, in: Migration und Bevölkerung, Ausgabe 5, 2004, S. 2.

#### 5. 政治過程の特質

- (1) この論争の一例としては、CDU所属の現職（当時）の連邦内相とSPDの重鎮である前ノルトライン＝ヴェストファーレン州内相との新聞への寄稿が興味深い。Manfred Kanther, Deutschland ist kein Einwanderungsland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 11. 1996.; Herbert Schnoor, Deutschland ist ein Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik, in: Frankfurter Rundschau vom 21. 5. 1996. なお、移民法が政治テーマ化するまでの潮流に関しては、Heiner Adamski, Braucht Deutschland ein Einwanderungsgesetz?, in: Gegenwartskunde, H. 2, 2000, S. 217ffが概観に役立つ。
- (2) この点に関し、拙稿「統一ドイツの右翼問題」『社会科学論集』34号、1995年参照。

- (3) この意味で O.シュミットケが「移民とナショナル・アイデンティティのイシューが政党政治における分極化と動員のための手段に使われた」と指摘しているのは正しい。Oliver Schmidtke, From Taboo to Strategic Tool in Politics: Immigrants and Immigration Politics in German Party Politics, in: Werner Reutter, ed., Germany on the Road to “Normalcy”: Policies and Politics of the Red-Green Federal Government, New York 2004, p. 175.
- (4) 前掲拙著『統一ドイツの政治的展開』79頁以下参照。
- (5) Julia von Blumenthal, Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43 / 2003, S. 9f.
- (6) この点については、横井正信の一連の論稿（「シュレーダー政権の改革政策(1)(2)」『教育地域科学部紀要』（福井大学）57・58号、2001・2002年、「シュレーダー政権の改革政策と2002年連邦議会選挙」同誌59号、2003年、「第2次シュレーダー政権とアジェンダ2010(1)」同誌60号、2004年）が有益である。
- (7) Manfred G. Schmidt, Germany: the Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer, ed., Political Institutions in Europe, London 1996, p. 62ff.
- (8) Klaus Hartung, Schwer vermittelbar, in: Die Zeit, Nr. 51, 2003. 両院協議会での連邦議会側の会派別人数配分に関し、2004年に CDU・CSU が与党に有利だと連邦憲法裁判所に提訴し、同年12月に是正を命じる判断が示されたのは、両院協議会の役割が大きくなったことが背景にあると考えるべきであろう。この問題については、Jörg Kürschner, Bundesverfassungsgericht fordert neue Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses, in: Das Parlament vom 20. / 27. 12. 2004 が詳しい。
- (9) Schmidtke, op. cit., p. 172.
- (10) Roland Johne, Bundesrat und parlamentarische Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50-51/2004, S. 11.
- (11) ここではその若干の事例として、Lothar Julitz, Ohne Zuwanderung schrumpft die Bevölkerung in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 4. 1993.; Klaus F. Zimmermann, Wohlstand durch Fremde, in: Die Zeit vom 24. 11. 1995.; Bernd Oswald, Ohne Zuwanderung sinkt die Bevölkerung, in: Süddeutsche Zeitung vom 24. 1. 2001 を挙げるにとどめる。なお、最近の例では、Der Spiegel, Nr.4, 2004 の「最後のドイツ人 老人共和国の途上で」と題した特集のほか、「社会の高齢化」というタイトルの Das Parlament vom 22. 11. 2004 の特集号がある。
- (12) Klaus Stüwe, Konflikt und Konsens im Bundesrat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50-51 / 2004, S. 26.
- (13) Ludger Helms, Deutschlands “semisouveräner Staat”, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43 / 2003, S. 3ff.; Reimut Zohnhöfer, Institutionelle Hemmnisse

für eine kohärente Wirtschaftspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18-19/2003, S. 9ff. なお、立法期ごとの同意法の比率と連邦参議院の同意が得られなかった法案の数などについては、Roland Lhotta, Zwischen Kontrolle und Mitregierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43 / 2003, S. 20 参照。因みに、2003年の世論調査では、連邦参議院の影響力を制限することに関し反対意見が多数を占めている。Der Spiegel, Nr.42, 2003, S. 52.

- (14) Stüwe, Konflikt und Konsens, op. cit., S. 26
- (15) Der Spiegel, Nr.34, 2004, S. 44.
- (16) 拙著『統一ドイツの変容』木鐸社、1998年、188頁参照。
- (17) このような認識は、改革の停滞を説明するために拒否権プレイヤー理論を援用する研究で強調されている。Reimut Zohlnhöfer, Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998-2002, in: ders. u.a., hrsg., Das rot-grüne Projekt, Wiesbaden 2003, S. 399ff. Gerd Andreas Strohmeier, Zwischen Gewaltenteilung und Reformstau, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 51/2003, S. 17ff.
- (18) Der Spiegel, Nr.12, 2004, S. 46.
- (19) Köcher, op.cit.
- (20) この問題は戦後ドイツで確立された政党国家の揺らぎと表現できる。前掲拙著『統一ドイツの政治的展開』190頁以下参照。
- (21) M.G.シュミットはこれを「中道の政治」と特徴づけている。Manfred G. Schmidt, Immer noch auf dem “mittleren Weg”?, in: Roland Czada und Hellmut Wollmann, hrsg., Von der Bonner zur Berliner Republik, Wiesbaden 2000, S. 491ff. もっとも、原則よりも政治的に可能なことを優先するシュレーダーの政権運営の手法が中道への傾斜を強めていることも見逃せない。Uwe Jun, Sozialdemokratie in der Krise, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H. 3, 2004, S. 328.

## 結び

- (1) Renner, op. cit., S. 266. 改正外国人法を検討した広渡も、「新法は移民国型の法制度との論理的対応関係をよく示すものになった」とその意義を評価している。広渡、前掲書、205頁。
- (2) Karen Schönwälder, Kleine Schritte, verpasste Gelegenheiten, neue Konflikte: Zuwanderungsgesetz und Migrationspolitik, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H.10, 2004, S. 1206.
- (3) 国籍法改正については、佐井達史「外国人政策の新展開--ドイツ国籍法改正を手掛かりに」『ドイツ研究』35号、2002年参照。
- (4) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Migration und Asyl, Nürnberg 2004, S.

81.

- (5) Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Daten-Fakten-Trends: Strukturdaten der ausländischen Bevölkerung, Bonn 2004. S. 19.
- (6) 連邦内務省の広報誌も移民法を「第二步」と規定しているが、何に向かってなのかが明示されていないところにも妥協の痕跡が垣間見える。Innenpolitik, Nr. 3, 2004, S. 4.
- (7) Pressemitteilung des Bundesministeriums des Innern vom 17. 6. 2004.; Bundesinnenminister Otto Schilly zum Abschluss der Verhandlungen zum Zuwanderungsgesetz. シリーは2004年7月1日の連邦議会の発言でも移民法を「歴史的転換点」と呼んでいる。Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 7, 2004, S. 251.
- (8) Bendel, op.cit., S. 211. Schönwälder, op.cit., S. 1205.
- (9) Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, H. 8, 2004, S. 293.

\*本稿は科学研究費補助金・基盤研究B「ドイツ社会国家の成立・変遷とそれを巡る論争および学説」による研究成果の一部である。