みんぱくリポジトリ
国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnolo

変わる移民政策：ドイツの移民政策における自治体と中間的組織：1990年代後半からの政策転換と“統合”から締め出される「事実上の定住者」

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 久保山, 亮 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.15021/00001180

庄司博史編『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　83：257−278（2009）

ドイツの移民政策における自治体と中間的組織

― 1990 年代後半からの政策転換と“統合”から締め出される「事実上の定住者」―

久保山　亮

1. はじめに―進む統合政策の転換と置き去りにされる“セカンドクラス”の定住者たち

日本では，ドイツの地方・地域レベルでの移民政策に関してまとまった報告はこれまでなかった。そこで本章では，先進的な都市の施策の紹介ではなく，ドイツの平均的な自治体での移民政策のありかたを，移民が最も多く居住してきた州の１つ，ノルトラインヴェストファーレン州を例に，著者によるミュンスター市（同州）での調査（2007 年・継続中）をまじえ，ドイツの移民政策全体のなかに位置づけ，１つ１つのアクターとその政策ネットワークに触れながら体系的に説明してみたい（2・4 節）[1)]。そのうえで，ドイツの移民統合政策を担ってきた中間的組織の役割とそうしたシステムの他の諸国との比較（3 節），1990 年代後半から進んできた統合政策の変動と自治体側の姿勢の変化に焦点をあてる（5 節）。

さらに，統合政策の対象から外され，忘れられている「事実上の定住者」たちの存在（6 節）をとりあげる。私たちが先進諸国の移民政策や移民の定住を論じるとき，“古典的な”合法移民（1950〜1970 年代初頭に来た労働移民とその家族）を対象としていることが多い。しかしドイツを初めとするヨーロッパの受け入れ諸国では，そうした「古典的な移民」の法的地位の安定化や国籍取得制度の改善の一方で，主に難民から構成される法的地位の弱い定住者が増加することで，定住移民の間で，滞在資格や権利享受で格差が広がっている（久保山 2003）。後者の人たちは，合法と非合法の境界というべきグレーゾーンに置かれることで，滞在や就労が容易に「非合法化」しやすい状況にある（久保山 2007）。この人たちを「グレーゾーンの移民」と名づけておくことにする。特に，冷戦終焉後，民族紛争の増加や体制変動による難民の増加と，EU ぐるみで進められた難民受け入れの制限，そして東欧諸国からの労働移動も加わり，ドイツでは，グレーゾーンの移民と非合法移民とからなる「セカンドクラスの定住者」の層が広がってきた。

2. ドイツの移民政策
──権限を握る連邦・州に対して自治体行政の限界

ドイツの移民政策は，中央政府が政策の決定や予算・施策の管理を行い，それを地方レベルにおろしてゆく集権的なシステム（例えば，フランスやスウェーデン）に対して，州政府の存在や半官半民的な中間的組織（intermediary organizations）の介在にみられるような分権性の強いシステムに担われており，なかでも特異な点は，州政府の権限の強さにある。連邦制をとるドイツでは，連邦政府は立法権の多くを握るが，州にも連邦と競合しない範囲で大幅に立法権が認められているほか，連邦法の執行も州が行い，その際に州政府はさらに独自の行政規則や指針を設けている。これらの点は，移民政策でも同様である（久保山 2003）。連邦参議院や内務大臣会議を通じて，州政府が結束して中央政府である連邦の方針をくつがえすことで，事実上の「拒否権行使」を行うことも可能となっており，州政府の行動は，ドイツの移民政策のキーポイントともいえる[2)]。

ローカルレベルでも，自治体は，州が定める自治体法（Gemeindeordnung）の枠内で，与えられた政策課題を執行するのが基本で，この点は，移民政策でも変わらない。移民の社会統合で何が施策の柱となるかは，教育や社会サービスを含めた広義での福祉国家制度の違いに左右される。賃金協定など労使関係に対する法的な保護と規制の強さ，長期の安定就労に支えられる社会保険，伝統的な職業訓練制度，男性稼得者世帯に照準を合わせた移転支出といった特徴をもつドイツの福祉国家制度のもとでは，移民の社会統合は，若者の職業教育と労働市場への統合が鍵を握ると考えられており，連邦の社会統合向け予算も，その多くが職業教育関連に振り向けられてきた。住宅市場への政府介入の強いヨーロッパでは，住宅供給（セグリゲーションの防止など）も社会統合の重要課題の1つとされる。しかしドイツの場合，前者は連邦の労働行政（労働市場政策の専門機関）に，後者でも社会住宅や公社住宅の建設は連邦と州が担当しており，大都市といえども，自治体が独自に社会住宅の建設を行う権限や予算はない。

日本でも知られている「外国人会議（Ausländerbeirat）」も，州が，自治体法で，メンバー選出方法・活動内容・権限などをかなり細かく定めている。ドイツの教育政策はほぼ全面的に州の文部科学省が握っており，準備学級の設置や母語教育，宗教教育の扱いなども州政府が枠組みや内容を決めている。自治体が行う統合政策上の措置も，実際には，州政府が企画・統括するプログラムや枠組の一環として行われる（州政府からおろされたプロジェクト）のが通常で，それも中間的組織に委託されることが多い。

しかも，統合政策や移民に対する施策でも，州政府（州の政権の構成）の政治的意向に左右されやすい傾向がある。典型的な例として，母語教育の推進，帰国を前提と

した統合政策か，積極的にドイツ社会への参加を目指す政策か，国籍取得者の率，送還者の数などで，州政権が保守政権か，社会民主党（以下 SPD と略す）・緑の党の参加する政権かで，違いが出てくる。統合政策を担当する部局も，リベラルな州（ノルトラインヴェストファーレン州，ブレーメン都市州など）では社会（労働）省や家族・青少年省が，保守的な州（バーデンビュルテンベルク州など）では，内務省に置かれている。入国管理を主たる任務とする内務省よりも，住民への社会政策を担当する省庁のほうが，定住化を肯定的に捉え，統合政策に積極的に取り組むことになる。ドイツでは，査証から滞在資格への切り替えや滞在資格の延長は，自治体の外国人局が行うが，実際には州の内務行政の出先として，州内務省の統率と指揮に従って行うため，自治体それ自体──リベラルな市長がいる，あるいは SPD と緑の党が市議会をおさえているにしても──としての影響力行使はほぼ不可能となっている。

こうした事情のもと，ドイツでは，一部の大都市を除き，自治体行政がとれる政策には限界があるいう見方が多く，自治体の移民政策に関する研究や調査も非常に少ない。これに対して，ローカルな意味で重要な役割を果たしているのは，むしろ中間的組織，なかでも巨大な予算・人員・組織規模をもつ全国ネットの福祉団体である。

3. 巨大な福祉団体の役割と移民の自助団体の限界 ──ドイツの特異なシステム

ドイツの政治システムでは，国家と民間の間に，幅広く”半官半民的”な中間領域が広がっている。公共政策の多くの分野で，国家が，①準公的な地位を認め，全国的な組織として集権化された既存の中間的組織に多くの業務や権限を委託し（プロジェクトの委託や補助金の交付），②また政策決定や行政内の協議に参加させてきた。特に，労組・教会・五大福祉団体などがそれにあたる。特に五大福祉団体は，他の諸国であれば行政が直接担うような各種の社会サービス（例えば高齢者や障害者のケアや介護，社会教育，それらの施設建設と運営，救急サービスなど）を，連邦と州の委託により，地域レベルで供給してきた。

五大福祉団体とは，ユダヤ系の頂上福祉団体を除く，①カトリック教会のもとで組織され，保守政党 CDU（キリスト教民主同盟）とつながりの深いカリタス（Deutscher Caritasverband），②プロテスタント系のディアコニー（Diakonisches Werk），③ SPD 系で，労働運動と社会主義運動を源とする AWO（労働者福祉協会・Arbeiterwohlfahrt），④ドイツ赤十字（Deutsches Rotes Kreuz），⑤全国各地のさまざまな福祉・社会活動団体が結集したドイツ超教派福祉団体（Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband）を指す。そのなかでも，超教派団体を除く 4 つが，移民に対する活動で重要な役割を果たしてきた[3]。最大規模で，最も古い歴史をもつカリタスは 19 世紀半ばの社会主義運動に対抗

する形での保守主義勢力による救貧活動から発展してきたが，そのほかの団体は，第一次大戦前後の不安定な時期に，社会問題や福祉供給の必要性への覚醒とともに創設された。

人員，活動，予算規模で，カトリック系のカリタスと SPD 系の AWO が抜き出ている。1980 年代初めの時点でカリタスは，家電コンツェルンのジーメンス社の従業員を上回る人員を抱えてすらいた（Thränhart 1983）。それぞれ 2 大政党である CDU，SPD と実質的な系列関係をなしており，各自治体でも政党のヘゲモニー関係が活動に影響している。例えば，SPD が強いルートヴィヒスハーフェン市では，市長も議会も SPD がおさえていたため，AWO はプロジェクトの実施や政策への関与などで優位に立ち（AWO のトップは SPD 会派の議員でもあった），SPD はプロテスタント教会の活動団体とも協力関係にあったのに対し，カリタスは明らかに不利な立場に置かれていた（Filsinger 1992）。戦後一貫して CDU の牙城で，カトリック教会の司教座が置かれているミュンスター市では，カリタスが他の団体を圧倒する形で市街地をほぼおさえ，他の団体は周縁部や郊外地区での活動をカリタスと分け合う形になっている。

財政面では，①連邦や州からの委託費用のほか，②寄付や有料の社会サービス，③教会系の場合は，教会税からの配分収入もある。教会系のカリタスとディアコニーの場合，教会税を管理する司教区が配分するため，その司教区の方針や税収入でかなりの差が出る[4]。司教座のあるケルンやミュンスターの場合，カリタスに有利になる。予算のほぼ半分を占める連邦や州からのプロジェクトの獲得は，財政や人員の維持にも影響するため，各団体はかなりのライバル関係にある[5]。全国ネットで広がり，自治体ごとに各地区に相談所や事務所を構えると同時に，傘下に各種の小団体を抱える一方，連邦政府とも太いパイプをもつ巨大な福祉団体は，きわめてローカルな存在でもある。福祉団体は，連邦と州から事業の委託を受けるほか，連邦・州レベルでの政策決定や協議機関にも必ず参画しており，地域レベルでも，自治体の社会局などと連携を密にし，議会の各政策分野の委員会で，専門委員として参加していることが多く，当然，移民政策でも自治体の重要なパートナーとなっている。カリタスや AWO は政党を通じて自治体議会に議員を出していることもある。

地域レベルでの移民政策での福祉団体の役割は，次の 3 つに分けられる。①主に連邦と州からの委託や独自予算で，カウンセリングやプログラム，講習会などの実施，②（地域によって）自治体からの委託による難民や帰還ドイツ人の受け入れ業務・ケア，③自治体行政，議会委員会，円卓会議で，政策決定に間接・直接に関与。実際には福祉団体が，自治体レベルでの統合政策の実行主体となっており，自治体は，一部の先進的な大都市（ベルリン，エッセン，フランクフルト，ミュンヘン，ケルンなど）を除き，福祉団体に任せる形で，あるいは何かのプロジェクトを立ち上げるにしても福祉団体や他の関係機関に実施・運営を委ねる形で進めてきた。著者が調べている

ミュンスター市の場合でも，管轄の社会局では 10 人に満たない人員で，ほとんど法で定められた帰国者（Aussiedler）の統合政策にしか関与しておらず，相談窓口も移民の若者や女性のためのプログラムも福祉団体が担っていた。

国家が，受け入れた移民のケアや福祉を，教会や福祉団体に委託するというドイツの方式は，19 世紀後半のポーランド人，イタリア人労働者の時代からの伝統ともされる（Thränhardt 1983）。終戦後の難民や東欧からの被追放民へのケアも福祉団体が担い，1960 年代のゲストワーカーの受け入れと家族合流でも，連邦政府はこの慣例を踏襲した[6]。準公的な地位を与えられた中間的組織が社会的資源の配分や政策決定への関与におけるメンバーシップを独占する，こうした国家コーポラティズムでは，新たな組織や移民の自助団体（self-help organization）が参入する余地は少ない。歴史的に見ても，中間的組織の選択や公認，組織への国家活動の一部委託や補助金・税収の配分は，公正・中立な政治的過程を経たものではなく，福祉団体の指定や特権的地位，福祉供給市場の寡占は，民主主義的な手続きの正統性から多くの疑義を残している。国家と社会の双方に公認された全国組織が，行政の官僚組織的弊害や入管政策的な利害を超え，統合政策の中核を担い，連邦・州・自治体の各行政レベルとの太いパイプを生かし，移民への規制的な政策への歯止めや行政への圧力団体としても機能するという長所がある一方で，他の組織（組織的利害）や移民団体のシステムへの参入を阻む排他性が問題となる。

このドイツのシステムの特異性は，他の移民受入れ国と比較するとよくわかる。ここで，Soysal（1994）の移民の “Corporation Regime” や Schmid（1990）が分類した福祉供給の類型をふまえて，次のような比較を試みた。国家の福祉供給のタイプと，移民の自助団体もしくはエスニック団体の統合政策への関与という軸を交差させることで，ヨーロッパの伝統的な移民受け入れ国の，定住者政策（immigrant policy）での中間的組織・移民団体関与のパターンを，次の 4 つに分けることができる（表 1 参照）。

1 つは，スウェーデン（表右下）のように，国家が福祉供給を独占する一方（中間的組織が介在する余地はほとんどない），エスニック団体が移民政策に大幅に参画するタイプがある。中間的組織ではなく，エスニック団体を通して，予算やプロジェク

表 1　定住者政策（Immigrant Policy）と，移民団体および福祉団体の関与度（著者作成）

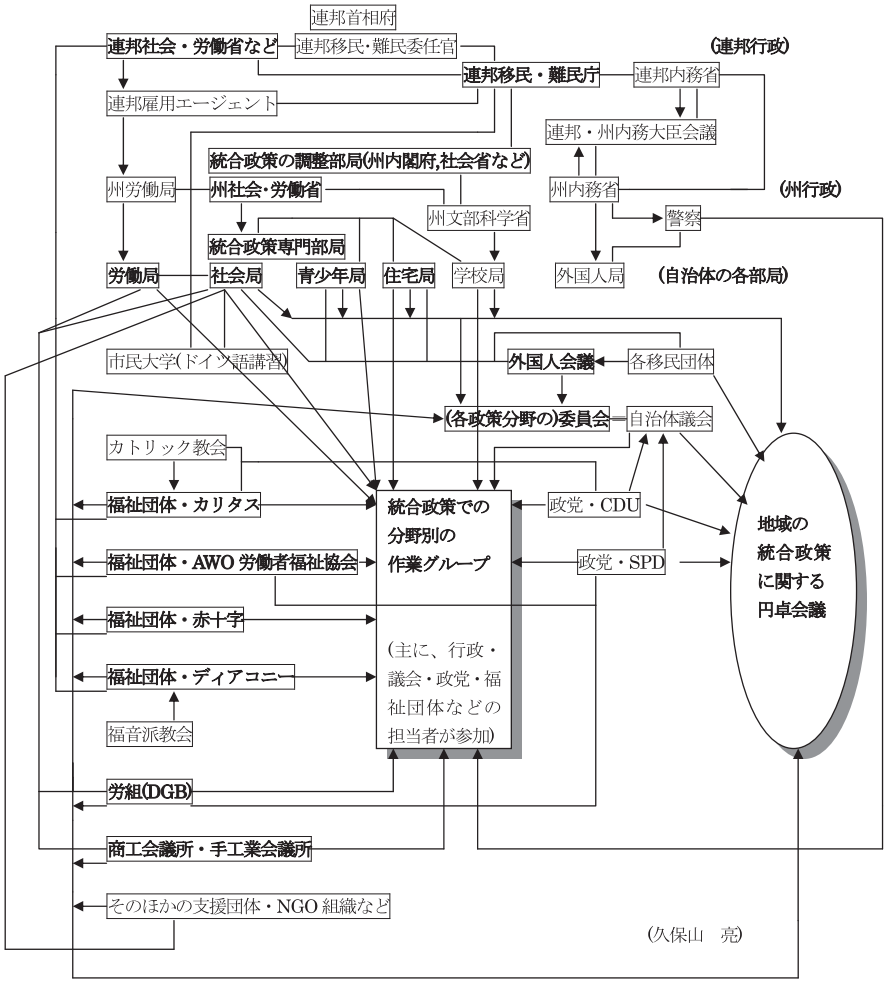
定住者政策の決定 福祉供給の傾向	定住者への施策で 移民団体の役割が限られている	定住者への施策で 移民団体の役割が大きい
分権的 民間・中間団体の関与が強い	ドイツ	オランダ　アメリカ（？）
集権的 民間・中間団体の関与は弱い	フランス　イギリス	スウェーデン

トをおろし，エスニック団体は政策協議にも参加する。次に，福祉供給の民営化や多元化が進むイギリス（表左下）も，もともとは国家による直接供給が伝統で，地域行政のカラード移民への差別や不利な扱いが論争の的となってきた。国家集権の強いフランスとともに，中間的組織も移民の自助団体もその役割は限られている。イギリスとアメリカは，自由主義的な政治文化が強く，団体組織それ自体が，国家による認知や補完主義的な原則からは独立した形で発展してきた一方，移民の社会統合への国家の関与が比較的弱いタイプでもある。

民間に対して国家の福祉供給が限られているアメリカでは，社会サービスなどで自助組織やボランティア団体の活動のウエイトが高い。民間団体による難民へのケア活動の財政負担も，公共資金ではなく，個人や法人からの寄付・基金が中心となっている（Tress 1998）。連邦でも地方でもエスニック団体のロビー活動は活発で，地域の労働市場や経済活動でエスニック・コミュニティの果たす役割も大きい。3 番目のパターンとして，「列柱社会」のオランダ（表右上）は，国家と中間的組織との関係でドイツと似た歴史展開を経ているため，宗教と政党の位置関係に沿って組織された中間的組織の役割は大きく，それら系列団体の福祉供給に占めるウエイトも高い（近年は変化している）。国家は逆にこの伝統を生かして，エスニック団体の育成や組織化を推進し，既存の中間的組織と同様の役割を負わせるシステムを形づくり，エスニック団体は政策決定にも参与してきた。スウェーデンやオランダに比べ，保守主義の強いドイツ（表左上）は，既存のシステムへの新規参入を認めず，移民を新たなアクターとして育てるよりも，福祉団体の新たなクライエントに位置づけ，福祉団体による移民へのパターナリスティックな福祉供給というパターンを定着させてきた。

4. 地域レベルの移民政策──多様なアクターの存在と役割

地域レベルの移民政策に占めるアクターとその役割を，連邦・州・自治体の 3 つのレベルから，図 1 にまとめてみた。ドイツの自治体行政では通常，社会局が外国人の受け入れと統合を担当している。さらに青少年局，住宅局，学校局もそれぞれの分野で統合政策に関与している。他方で，労働局は連邦レベルの雇用行政に組織され，学校局や外国人局は州の上位機関により統制され，自治体行政からの独立性が強い。議会の各政策分野別の委員会には，議会外のメンバーも加わる。行政の各部局，外国人会議の代表や福祉団体，民間の専門家などで，議決権はなく，あくまでも専門家としての説明役かつオブザーバーにとどまる。大都市のような一部の自治体には，社会局の内局あるいは外局として，移民統合政策の専門部局──ベルリン，ブレーメン，マンハイムなどの委任官（Beauftragte）やフランクフルトの多文化局，ケルンの（市長直属の）異文化間政策室，ミュンヘンの社会局異文化間協力部など──が設けられて



直線は、相互間の緊密なつながり・協力関係、もしくはプロジェクトや統合講習の委託を表す
矢印は、上位機関による統制・指令関係、もしくは作業グループ、会議、議会への参加を表す
(本文での記述及び、ミュンスター市での聞き取り調査などに基づいて、著者作成)

図１　ドイツの連邦・州・自治体レベルの移民統合政策のアクターとその相関関係

いることもある。連邦の委任官の権限は弱いが，自治体の場合は，ベルリンのように，プロジェクトの立案や推進はもちろん，各部局や他のアクターとの調整・統合の機能を果たしていることもある。こうした専門部局の重要な役割の１つとして，移民の訴えの受理や地域住民との対立の仲裁（例えばモスク建設）がある[7]。

近年では，これらのアクターと，労組と経済団体，政党の代表，一部の支援組織などが集まって，統合政策の各分野に，作業グループを設置する自治体が増えている。しかしここでも，実働体である福祉団体が多くの役割を担っている[8]。福祉団体には，

過去数十年にわたる経験とノウハウの蓄積があり，委員会や会合，プログラムの作成などさまざまな場面で自治体の担当者との長年のコンタクトがあり，都市の郊外部など規模の小さい自治体ではコンタクトはさらに密になる[9]。

入管行政を担う外国人局は，同じ自治体組織のなかに位置している（社会局もしくは内務・秩序局のなかに置かれていることが多い）にもかかわらず，その業務の特異性や州内務省の指揮下に置かれている事情から，自治体の他の部局（外国人の受け入れや統合に対応・担当する部局を含めて）とはかなり独立した関係にある。自治体は，外国人局の事務組織化や人事面で裁量をふるうことができるにとどまる（Scheffer 1999）。

地域レベルでの統合政策に対する連邦政府の役割は２つあり，１つは各福祉団体へのプロジェクトや相談窓口の委託，補助金の交付で，連邦と州の共同税の一定割合の拠出という形で州政府も財源を負担している。もうひとつは，2004 年に旧難民認定庁を鞍替えした連邦移民・難民庁による統合講習の委託や統合政策の研究・モニタリング，プロジェクトのコーディネイトである。移民・難民庁は調整役とシンクタンクの役割を果たしているが，分権性の強い連邦行政のなかで，移民政策の専門省庁ではないことを強調しておきたい。

州レベルでは，ノルトラインヴェストファーレン州を例にすると，統合政策を担当するのは社会（・労働）省で，州の内閣府にはこの社会省を中心に横断的に統合政策のコーディネイトを行う作業グループが 1994 年から設置されており，これらの予算で決定権を握っているのが，州議会の移民政策の委員会である（Rütten 2001）。州社会省は州文部科学省とともに，地域レベルでの定住者向けの施策（義務教育への就学，学校教育での補習的措置，職業教育での支援など）を福祉団体，市民大学などに委託している。特に，各学校での母語教育・準備学級の設置，ドイツ語の補習・宿題手伝いの実施，福祉団体に委託される親へのカウンセリングはいずれも州によるもので，自治体行政はほとんど関与していない。州は，自治体を対象に都市開発や住宅供給での移民支援のプロジェクトなども実施してきた。

図の左側には，ドイツで（高等教育への進学者を除く）すべての義務教育修了者を対象にした職業教育に関わるアクターが位置している。ドイツの職業教育は，いわゆる OJT による事業所レベルでの訓練と職業学校での受講との二元システムで構成され，資格取得が就職で不可欠となる。連邦雇用エージェントと州労働局は，労組や経済団体と協力しながら，親をまじえたカウンセリングや事業所での訓練先が見つからない移民の若者などを対象にした特別なプログラムを実施したり，地元の事業主に移民の訓練生の受け入れ枠を割り振るなどの策をとっている。ここも労使及び労働行政の管轄にあるため，自治体の入る余地はほとんどないが，ケルンやハンブルク，ビーレフェルトなど一部の都市では，自治体がイニシアティブをとって，地域の労働行政

や労使，社会教育施設と協力して，受け入れ先の見つかりにくい外国籍の若者に特化した，訓練応募に必要なスキルやドイツ語能力の向上などを内容とする時限的プログラムを組んだり，相談の窓口を開いたりしてきた。

こうしたことから明らかなように，自治体行政は，連邦の予算で自治体に課せられる帰国者への措置を除けば，統合政策それ自体にはほとんどタッチしてこなかった。例えば，2003 年の外国人の相談窓口やカウンセリングの財政負担は，連邦が 47.5%，福祉団体が 28%，州が 23%だったのに対し，自治体は 1.5%に過ぎなかった（BAMF 2004）。日本で私たちが想像するのと違い，ドイツの平均的な自治体にとって（特に保守政党が首長や議会を占める自治体），①帰国者及び旧ソ連圏からのユダヤ系移民の受け入れと統合，②紛争難民と（審査の長期化した）庇護申請者の受け入れが，移民政策上のトップ課題というよりも，そのほとんどをなしている[10]。これらは，連邦の庇護手続法，州の自治体法で各自治体に義務づけられており，いかなる理由があっても自治体は拒否できない。このため，多くの自治体では，社会局のなかに，必ず帰国者と難民の受け入れを担当する部局があり，この部局が，定住者の統合政策や外国人会議への対応を兼任するというパターンになっている。一部の大都市などリベラルな自治体では，「委任官」など，定住者への政策を担当する部局を別に設けることが多く，州からおろされる政策もここが担うことになる。しかし外国人委任官（近年では，「移民委任官」などの呼称も）を置いていないところが多く，大都市や先進的な自治体以外では，役所には，外国籍者が気軽に相談に訪れることができる窓口は少ないか皆無なのが実情で，むしろ主要福祉団体が各地に開いている相談窓口が中心的役割を果たしてきた[11]。福祉団体は，連邦・州からの委託予算や独自資金で，ソーシャルワーカーや専門家を雇い，ドイツ語，子どもたちの補習や放課後，若者への文化活動の提供，ニューカマー女性の社会的スキル習得など，地域でのさまざまな移民向けプロジェクトを実施するほか，相談窓口では，内容に応じて，プログラムや制度の紹介・申請の手伝い，各機関（社会局，保健局，労働局，あるいは病院や学校など）の担当者に取り次いだりしている。2004 年の移民管理法（Zuwanderungsgesetz）施行後は，連邦からニューカマーへの相談窓口を委託されている。

こうしたなかで，自治体にとれる数少ない施策として，住宅供給への統合政策的な介入をあげることができる。移民のおよそ 8 割は，人口・規模上位 100 の都市に居住しており（Barth 2001），平均して，農村部と比べると，都市はその 2 倍，中核都市になると 3 倍の外国人比率（約 15%）を抱えるとされる（Schfffer 1999）。そうした移民の居住比率の高い，比較的規模の大きい都市が，独自の裁量で，間接的に統合政策をリンクさせることのできる政策として住宅政策がある。自治体には，住宅建設の財源や権限はないが，住宅供給の段階で一定の，また中・大都市ならば都市計画を利用して，介入する余地はあり，住民層の偏りや外国籍住民のセグリゲーションを抑止する

ような施策を打つことは可能であり，この点で自治体側の姿勢が問われている（Feldhoff und Scheffer 1994; Krummacher und Waltz 1999）。一部の自治体で実際にとられてきた施策は，2つあり，1つは，法で認められた自治体の社会住宅や公社住宅の供給・入居者の選抜の権限を利用して，特定のエスニック集団に偏らないように工夫するというものがある。公的資金が多く投入されている場合，自治体行政の介入余地も大きくなる。もうひとつは，ブレーメン市が先進的に導入して成功したもので，民間の住宅会社から住宅供給権（賃貸者選択の権利）を自治体に委ねてもらい，代わりに，管理人業務，入居者へのサービス，家賃不払い時の保証者を行政が引き受けるという施策である（Feldhoff und Scheffer 1994）。さらにこのヴァリエーションとして，民間会社への優遇的な融資と引き換えに，住宅探しでも家賃や住宅の質でも圧倒的に不利な立場にある住民層，特に外国籍者や障害者，公的扶助の受給者の人たち優先的に割り当てる契約を結ぶという方法がとられることもある（Feldhoff und Scheffer 1994）。

外国人会議は，ノルトラインヴェストファーレンを含む3つの州では，自治体法で一定人口の自治体に設置が義務づけられており，州の自治体法は選出法や法的な権限まで規定していることが多い[12]。その “Beirat” という言葉（＝直訳すれば「補佐会議」，英語に直せば，“Advisory Council/Board”）が指すように，あくまでも提言や説明を行う補佐的な役割にすぎないが，主力のメンバーは行政の各部局とつながりがあり，多くの自治体で議会委員会にも出席している。自治体では，外国人だけでなく，こうした補佐的な，提言と協議を行う会議は，多くの政策分野で設けられている。カッセル，ドルトムント，マンハイム，シュトゥットガルトなどの中規模都市では，10名程度の市議会議員と（行政から代表者が加わる都市もある），ほぼ同数（1名少なくされていることが多い）の外国人会議メンバーが参加して，協議機関として，委員会を構成している。しかし外国人会議は権限の弱さに加え，予算が少なく，オフィスもないことが多く，メンバーの自治体政治や政策に関しての知識不足，内部での政治的対立（地方参政権のあるEU市民の参加が少ないために，各地で人口比率の高いトルコ系移民団体がドミナントになっている）などのために，政策決定への影響力が弱い場合が大半で，議会との関係が断絶しているケースすらある（Krummacher 1998; Liebau 1999）。この状況自体は現在も変わらない。

他方で，政治参加への第一歩もしくはその暫定的なオータナティブとして出発したはずの外国人会議は，行政や福祉団体と移民とをつなぎ，時にはそのコーディネイトにあたるという新しい役割を果たしつつある。同じ同胞が参加する外国人会議は，（とくに外国人が直接駆け込める窓口の少ない自治体で）外国人にとって，駆け込みやすい機関となっており，メンバー（連絡先などは当然公開される）は，地域の定住者の相談相手や案内者の役割も果たすようになっている。行政や福祉団体の側も，現場への水先案内や移民の側との手近なコーディネイター的な役割を，認めつつある。特に，

社会局や青少年局，学校などの各機関が問い合わせ先として利用するようになっており，政治参加や意思決定に参画できないという問題を残しながら，行政側から移民政策分野の「補助的」的役割を担わされつつある。

移民団体は，プロジェクトなどの経験を通じて，社会局や福祉団体の担当者とコンタクトを築いているが，その公式的な関与は，円卓会議などの中立な協議機関への参加にとどまっていることが多い。いくつかの先進的な都市では，移民の側の行政への影響力も強く，ベルリンのように移民団体が委任担当官の協議パートナーであったり，上記のように外国人会議のメンバーと，議会，行政が協議機関を構成していることもある[13]。

こうした多様なアクターの存在は，政策ネットワークの構築という課題を残している。行政レベルでは，専門部局（委任担当官や多文化局）のある先進的な都市（フランクフルトやエッセン，ベルリン，ミュンヘンなど）が，行政内の各部局（社会局，青少年局，学校局，首長直属の部局など）をつなぐ，統合政策上のネットワークを進めてきたが，多くの自治体では，統合政策上の横のつながりの弱さを抱えていることが指摘されてきた（Krummacher 1998; Krummacher und Waltz 1999; Rütten 2001）。しかし，上記のように作業グループや円卓会議の設置がこの数年増えており，状況は変わりつつある。

5. 1990 年代後半から進む転換
――一方向的政策から双方向的政策へ，統合から平等へ

ドイツの地域レベルの移民政策は矛盾に満ちたものだった。一方では，1978 年に早くも連邦に委任官が設置され，研究者やジャーナリズム，市民運動，福祉団体，ソーシャルワーカー，労組，緑の党や SPD，連邦・州・一部の自治体の担当者たちの間で，遅くとも 1980 年代初頭から，社会統合や多文化政策，異文化間教育が活発に論じられ（その象徴が有名なキューン・メモだった），地域レベルの取り組みの重要性が強調されていた。しかし現実には，戦後初めて迎えた大量失業と福祉国家の危機，連邦の保守政権への転換，1980 年からの難民の急増という動きとともに，連邦と州は基本的に移民の定住を制限する入管政策を続け，大半の自治体行政にとって，移民の統合政策は最も優先度の低い（というよりも無関心の）課題の 1 つだった。外国人会議の「看板」と「現実」は，この矛盾をまさに体現してきた。

自治体行政の消極姿勢は，1990 年代に入っても変わらず，逆に一部の地域では増える難民の存在と各地で目立つ低家賃住宅の不足を結びつけて，政党政治家がキャンペーンに利用するなど，移民排外的なショービニズムの動きすらあった（久保山 2005）。福祉団体の側も，自治体の多くは移民の統合や彼らが定住の過程で抱える問

題に，ほとんど取り組んでこなかったと評価している[14]。これには，連邦の給付が切れた失業者に扶助（日本の生活保護にあたり，大量失業で増大している）を給付しなければならないなど，1980 年代から顕在化する自治体の財政危機，すでに述べてきた制度や権限の限界もあるが，自治体側にとって差し迫った課題ではなく，政党にとっても票にはならず，福祉団体任せですませる問題としてしか受け止められていなかった。

1990 年代後半から変化が訪れる。まず先進的な自治体や州政府の担当者たちのコンセプトや考えが変わる。それは，一方向的に「統合」を進める政策から，平等の達成を目標に掲げる双方向的な「マイノリティ政策」という視点への転換だった。それに伴い，①就学前の施策，学校と職業訓練といった橋渡しに重点を置く施策，②（マイノリティとしての視点から）反差別という新しい施策，③移民を，統合すべきクライエントとしてではなく，専門家として育てる，移民団体の結成をむしろ支援・奨励し，団体の関与を強める，ドイツ人住民よりも平均して起業意欲の高い移民の自営業や投資を勧奨し，移民の多い地区の経済発展に寄与させるなど，移民コミュニティのもつ自助能力や資本を積極的に生かす政策などが提案されている（Filsinger 2002; Rütten 2001; Krummacher und Waltz 1999）。

この変化は，明らかに連邦と州の動きと連関していた。すなわち，一方で 1998 年からの SPD と緑の党の連立政権下で，移民の側に寄った政策転換──出生地主義を加味した新しい国籍付与制度，他の受け入れ国でも進む移民政策での選別的政策へのパラダイム・シフト（久保山 2003; 2005），連邦の統合政策への踏み込み──がある。一貫して入管政策に偏っていた保守の CDU も，移民管理法の制定をめぐる論議の中で，2001 年に初めて統合政策の総合的な指針や構想を発表した。他方で州の政策にも似た動きが現れ，ノルトラインヴェストファーレン州では，やはり 1990 年代後半から，差別防止的措置と，州内の 2,400 の移民団体の社会・文化活動を促進させる新しいプログラムをスタートさせている（Rütten 2001）。

ドイツでは，定住外国人は，都市のなかでも（郊外でも旧市街でも），長期失業者，低所得層や公的扶助の受給者，単身の中・低所得層，単親世帯，高齢者・年金生活者，大学生，職業訓練中もしくは訓練を受けていない若者の多い，インフラや住宅の質が悪く，経済活動も停滞気味の地区に集中していることが多い。そうした移民の空間的セグリゲーションを，1980 年代～1990 年代前半までのように，一方的に移民たちの社会文化的孤立や統合意欲の欠如に帰したりするのではなく，住宅政策や都市計画それ自体の見直しや，逆に住民のニーズと購買力に適した移民の自営業を生かしての活性化など，双方向的な考え方をとるようになってきた。住宅供給の問題と住宅市場での移民への差別に原因があることを認め，公共の資金援助で建設された住宅への外国籍者の入居を容易化したり，地域の住宅供給のアンバランスに手を打つような施策

（Rütten 2001）へと，次第に焦点が移ってきている。

戦後のドイツでは，外国人への差別や排外的言動を言い表すことばが，「外国人に敵対的・友好的（ausländerfeindlich/-freundlich）」という表現に限られ，「レイシズム（Rassismus）」は，政治的左翼の典型的用語もしくはナチズムを暗示するにとどまり，どちらかといえばタブーに近い扱いを受けてきた。複数の自治体が，差別対策（Antidiskriminierung）に強い意欲をもつようになったことは，初めて「差別の存在」を公に認め，政策として打ち出すということであり，これは問題認識上のかなり大きな転換といえる。EU が差別防止の「命令」を出したこと[15]も追い風になり，福祉団体や労組も差別対策活動を始めている。具体的内容としては，ミュンヘン市が設置した差別対策ビューロー（Anti-Diskriminierungsbüro）のように，①個人からの訴えを受理し，支援措置や当事者双方へのカウンセリングを提供するほか，②構造的・制度的差別にも恒常的モニタリングで取り組み，③広報活動や公共部門の職員への反差別教育などを行っている（Krummacher und Waltz 1999）。

パイオニア的存在であるケルン市の差別対策ビューロー（ADB）の場合，1995 年から市とノルトラインヴェストファーレン州政府の援助を受けながら，民間組織として活動している。ADB は，ミュンヘン市などのように，個人の訴えの受理，構造的・制度的差別への取り組み，広報・啓発活動のほか，州の公認を受けてカウンセリングなど差別対策活動の基準やメソードの作成，市及び州内のさまざまな統合政策上のアクターとの差別対策面でのネットワークの構築にあたっており，特に州内の差別対策ビューローのネットワークの中心となっている（Larroussi 2004）。1998 年には，市議会の決議に基づき，市行政（異文化間政策室），福祉団体（カリタスの差別対策ビューロー），NGO（ADB）の三者協力が制度化され，2001 年にはドイツで初めて差別対策委任官（Antidiskriminierungsbeauftragte）が設置された。委任官を通じて，三者は情報交換，差別行為の記録・蓄積・分析，カウンセリング法の体系化を図ってきたほか，差別対策の行政指針の制定，2004 年には，各機関への差別対策の普及のため，青少年局，警察，市異文化間政策室，福祉団体，労組，ADB，フォード社の代表などが集まる差別対策の作業グループを発足させた（Larroussi 2004）。

これらの先進的な自治体の動きとともに，2000 年に入り，自治体全体として行政の移民政策への姿勢に少しづつ変化が起きている。1 つは，行政の関心の高まりで，第 2 に，上記のようにコンセプトの転換や見直し，それに伴う新しいタイプの施策の導入があり，さらに作業グループや以前にはわずかな自治体にしかみられなかった円卓会議の設置である。ノルトラインヴェストファーレン州では，州政府が自治体に移民統合政策に取組むよう圧力をかけるようになっており，ミュンスター市を初めとするそれぞれの自治体では，コンセプトの見直しのほか，従来のように「ただ意見を述べ合うだけで終わるのでなく，それぞれのアクターに何らかの役割や責任を負わせる」

（Krummacher 1998）という意味での役割分担，アクター間のネットワーク化なども課題として論議されている[16]。特に作業グループへの政党や議会の取り込みは重要で，自治体側の消極姿勢の一因は，経済団体を含む議会以外のアクターが一致して統合政策への取り組みを進めようとしても，予算や条例制定の決定権を握る議会が動かなかったり，行政の担当者が福祉団体や外国人会議の協力を得て，何かのイニシアティブを起こしても，議会レベルで頓挫するといったパターンにもあった。こうした変化の背景には，移民とドイツ人住民双方の世代交代がある。ドイツで生まれ育った世代が大多数を占めるに至って，連邦議会や政党の幹部職を含め，社会の各分野に移民の2，3世が進出するようになり，制度や法を熟知した彼らが影響力を強め，効果的に問題や要求をアピールできるようになってきた一方，ドイツ人住民の側も，子どもの時から移民の存在を当たり前の現実として育ってきた世代へと代わってきたことがある[17]。平等を求めるマイノリティ政策や移民の能力や資本の活用はまさにこの現れであり，1世とナチ時代に育った人々を含む旧世代の時代と違い，地域の生活者として自治体に取り組みを求めるようになったのは自然の成り行きといえる。

そうしたなかで，2004年の移民管理法施行で，連邦政府は統合政策のコンセプトを大幅に変えた。「移民国」としてのアイデンティティを事実上受け入れ，連邦政府が移民の社会統合に責任を負うことを初めて認め（それまでは統合に予算を出しても，責任の所在は定めていなかった），2005年から統合講習を連邦の費用で実施している[18]。しかし，連邦は，帰国者（Aussiedler）を含む渡独後3年以内のニューカマーの移民だけを対象とすると責任範囲を限定し，このため州政府が長期定住者を対象とすることになった。これに従い，福祉団体は，新たにニューカマーへの無料の相談窓口を連邦から委託されるようになり，州政府は福祉団体におろすプロジェクトを定住者対象のものへと焦点をあてるようになる。しかしここに“統合”の対象から締め出され，社会の隅に追いやられた定住者たちがいる。

6. 転換の陰で──統合政策から締め出され，住民扱いされない「グレーゾーンの移民」

1980年代初頭から段階的に続けられてきた難民の社会的権利の制限と1991年の外国人法によって，ドイツに居住する外国籍者は，滞在権の安定性や社会的権利の異なる層へと分断されるようになった（久保山 2003）。一方にはEU市民，権利付与の進んだ旧ゲストワーカーとその家族，庇護権を得た難民がおり，彼らは1998年の国籍取得制度の改正でさらに有利になった。他方で，庇護権の申請者，紛争難民，滞在目的・期間が限定された移民，国外退去を猶予する「滞在黙認」という資格でとどまっている人たちがおり，彼らは逆に，家族合流や連邦の給付，就労活動などの社会的諸

権利を制限され，永住への道がほぼ閉ざされている。2003 年末の統計によれば，約 770 万人の在住外国籍者のうち，およそ 100 万人近くがそうした「セカンドクラスの移民」だった。特に，庇護申請者，紛争難民，滞在黙認の所持者は，法的に正式な「合法滞在者」とはみなされておらず，彼らの滞在資格は（移民管理法を構成する）外国人滞在法には規定されていない。法的地位の弱さや就労制限のゆえに，彼らの生活や定住は「非合法化」へと追い込まれやすい状態にある[19]。こうした「合法」と「非合法」の境界に置かれている定住者の人たちを「グレーゾーンの移民」と呼んでおきたい。彼らのなかには明らかに定住化している人たちも多いが，移民管理法の施行後も，居住歴の長さにかかわらず，統合政策の対象から厳格に外されている[20]。彼らに対する「統合政策」は，福祉団体と NGO の独自資金による限られた努力にとどまっている。

難民は，定められた自治体の区域内での居住を強いられ，区域外への訪問や旅行には，地域の外国人局の許可が必要となる。法的に正式な滞在資格とはみなされていないために，統合政策の対象外となっており，彼らもまた地域の居住者でありながら，上記で述べたような地域の統合政策上のプログラムにも一切参加できない。自治体の難民の受け入れは福祉団体に委託されることもあるが，彼らの定住や社会統合に関してとなると，福祉団体側では，予算の限界のため（彼らのドイツ語講習や社会統合に関しては，連邦も州も補助や委託を一切出していない），打つ手は限られ，法的側面でのアシスト（費用や弁護士・通訳の確保）と，カウンセリングが多かった[21]。福祉団体は，自前の予算で彼らへの数少ないプロジェクトを賄ってきた。ミュンスター市のカリタスの場合，難民のドイツ語学習への意欲は他の定住者よりも高いにもかかわらず，統合講習を受ける権利もなく，希望者の中から，予算の許す範囲内で，限られた少数にドイツ語講習を提供している[22]。

就労活動も極端に制限されており，現在は 1 年間の待機後に就労が認められるようになったが，ドイツ人・EU 市民・滞在権をもつ外国人，つまり彼らよりも法的地位の「高い」外国人が受けない，かつ使用者が正当な理由で雇用しない仕事に限って，就労できることになっている。地域の労働局での手続きは時間を要し，数ヶ月かかることもあるうえ，「滞在黙認」を受けている人の場合，数ヶ月単位での延長が多く，使用者は，事務手続きの負担と時間，滞在権の不安定ゆえに雇用できる期間の見通しがたたず，彼らを雇用する動機を弱めることになる。会社側が短期期限の労働許可の更新をひんぱんに申請しなければならないケースも多く見られる（Kühne und Rüßler 2000）。難民・滞在黙認所持者の就労先は，求職者が容易に見つからない建設業，清掃業，造園土木，飲食業，クリーニング業，タクシー会社及びマクドナルド（いずれも深夜業務）などが多く，非合法での就労も避けられなくなる。

このため，彼らに特化された給付（庇護申請者給付法という法で細かく規定されている）に依存せざるをえない状況に追い込まれている。この給付の水準は，日本でい

う生活保護にあたる給付の７割以下におさえられ，現物給付が中心で，給付を担当する自治体には，なるべく現金給付を少なくするように法で求められている。自治体によっては業者に食料袋の配布を委託しており，非人間的な水準のケースが見られることは，ソーシャルワーカーや福祉団体から指摘されてきた。スーパーでクーポン券を使わされるのも当事者にはつらいことである。滞在資格の意味で──「庇護申請者」「滞在黙認」という名称はスティグマ化され，ドイツ人や外国籍者の間で蔑視すら生んでいる──そして，国家からの給付に頼らざるをえない地位に追い込まれることで，彼らは二重の意味で「存在の正統性」を剥奪され，ショービニストの視点からは，高度福祉国家への「寄生」とみなされ，外国人への暴力の対象になりやすい。これらの点は，労組が強く雇用や賃金水準が比較的安定していた製造業や建設業で現業労働者として働くことが多く，そのために福祉給付の受給率が低く，しかも統合政策の対象でもあった旧ゲストワーカーとその家族の定住化とは対照的である[23]。

就労制限のために社会保険への加入も難しく，医療は，この給付法とそれに基づく行政内での指針及びそれに基づく現場（自治体の社会局）での裁量で許された範囲に限られている。具体的には，がまんできない痛みを伴う場合や妊娠時などで，眼鏡や（義歯［ぎし］や義肢などの）人工補装具の支給も許されないことがある。さらに，難民の子どもたちに就学義務が適用されていない州（バイエルンなど）すらあり，ノルトラインヴェストファーレン州のように適用されていても学校局はドイツ人の児童に比べ，就学義務の徹底には取組んでいない[24]。学校に通う子どもたちは，自治体の施策にも参加できず，学校を卒業しても，例外的なケースを除き，高等教育も職業教育も受けられない。職業教育の代替的なプログラム（ドイツ語授業が中心）が福祉団体や教会によって限られた範囲で提供されている。市民大学での受講も数少ないオータナティブの１つで，リベラルな姿勢の自治体が市民大学などと協力して行うケースもまれにある（ビーレフェルト市など）。ミュンスター市での複数の福祉団体への問い合わせでも，団体の担当者たちは打つ手のない状況だった。ミュンスター市内では，ドイツ超教派福祉団体に加盟している難民支援団体（GUAA）が，そうした行き場のない難民の若者たちに職業教育の代替的なプログラムを提供しているが，予算のために受け入れ人数が限られ，「焼け石に水」の状態となっている[25]。医療では，近年非合法移民やこうした立場のグレーゾーンの移民たちに医療を原則的に無料で提供する活動が，医師や活動家たちのネットワークと福祉団体とによって広がっている（久保山2007）。しかし連邦側は，彼らへの統合政策を拒否する姿勢を続けている[26]。

7. おわりに──中間的組織の活動と意味

最後に，NGO への関心が高い日本であまり関心がもたれていない中間的組織の活

動について参考になりそうな点をいくつかピックアップしておきたい。一口に地域レベルといっても，政治的・行政的権限の配分，利益媒介の構造などは，各国の社会により異なり，どのようなアクターとその関係がポイントとなるかに，注意を払う必要がある。ドイツの場合，自治体行政の行動には限界があり，逆に，民間領域と公共領域をつなぐ中間的組織の活動（補完主義）がポイントとなる。日本も道州制がかなり現実味を帯びた議論の対象となってきており，統合政策で強いイニシアティブを握ってきた州政府の役割や成果にも着目する必要があろう。福祉団体の活動は，一方で小規模の NGO の参入を阻み，公共の事業やプロジェクトを寡占するという問題があるが，他方でその人的資源や全国レベルの組織化，現場経験を生かし，意見や提言の集約力が高く，政策決定への影響力も強いという長所がある。福祉団体は，教会や労組とともに，その影響力の強さを生かして，ドイツの移民政策に人道的な局面を加え，制限化への歯止めとなる役割を果たしてきた。

日本の赤十字を見てもわかるように，ドイツの福祉団体は，全国各地域に広がり，さまざまな分野の専門家を抱え，現場をよく知る巨大な組織である。現場での活動だけでなく，大学で資格をとったソーシャルワーカーや臨床心理士が，実際の活動のなかで，経験やケースを集め，分析したり，大学や行政と協力したりして研究調査なども行っている[27]。いわば，民間や現場の側からの「頭脳」（情報収集・分析力，提言能力）ともいえる。また，日ごろの活動のなかで，行政側と太いパイプができており，行政側も現場を知る専門・活動家として中間的組織に信頼を置いている。また，中間的組織としての柔軟性を生かして，移民を積極的に雇用している（移民２・３世にとっての就職先の１つ）。ゲストワーカーの高齢化に伴い，福祉団体に勤務する同じエスニック・コミュニティの２・３世のソーシャルワーカーがケアするなどの例もある。また自治体や中間的組織の従事者に，統合政策での再教育の機会を州政府が設けている。経験の収集や研究者の成果，政策策定をリンクさせ，従事者を育てており，著者がたずねた中間的組織や難民支援団体でも専門家としての訓練の機会を多く設け，提供していた。日本でも，大学と自治体との間で，そうした教育プログラムを発展させてゆくことは考えられないだろうか。

他方で，限られた数の中間的組織が「市場」を寡占する国家コーポラティズムでは，移民団体と，伝統や権威のない NGO 組織の参入困難という構造的な問題がある。移民自身の自助団体は増え，ローカルレベルでは自治体や福祉団体とともに協議のテーブルにつくことはできても，連邦や州の政策決定ではほとんど関与できず，個々のエスニック集団ではなく，既存の中間的組織を通じて，意思や利害を伝達してゆくことになる。NGO では，例えば，難民政策で政府を厳しく批判してきた Pro Asyl（全国組織）が，現場や出身国の状況をよく知る専門家として，行政や中間的組織から評価されており，近年は，緑の党などを通して行政への影響力も強め，滞在資格の正規化を

審査する州の委員会（これについては，久保山 2003）のメンバーにもなっている。

注

1) ここでいう移民政策は，“immigration policy” よりも “immigrant policy” を意味する。
2) 連邦と州との関係を円滑化し，各州が足並みをそろえるという意味から，移民政策上の重要な決定は，①州政府の代表が集まる連邦参議院，②連邦と州の内務大臣から構成される会議で決定される。連邦の法案や計画も，人口や経済規模が大きい州（バイエルン州，ノルトラインヴェストファーレン州）が決定に反対すると，決定には至らないこともある。あるいは特定の州のオプトアウトが認められることもある。
3) 傘下に多くの系列の地域団体や市民団体を抱えていることが多く，超教派福祉団体は，教会などと無縁の，また比較的新しく結成された小団体が多く加盟し（障害者福祉から託児グループ，難民保護，社会教育などさまざまな分野の団体），これらの団体の利益や意向を中央にくみ上げる役割を果たしている。
4) ミュンスター市カリタスの移民部門統括責任者・Barbara Klein-Reid さんへのヒアリング（2007 年 4 月 30 日）。
5) 福祉団体の担当者はこの点を認めたがらないことが多いが，Klein-Reid さんは逆に強調していた。同様の指摘は，Thränhardt（1983）もしている。ミュンスター市のカリタスでは，おおよそ 45％が連邦と州からの補助及び委託予算による収入で，55％が教会税からの収入となっており，Klein-Reid さんによれば，各地域の福祉団体のほぼ同様の割合だという。
6) 1962 年にゲストワーカーとその家族へのケアについて，連邦政府は赤十字を含む 4 福祉団体への委託を開始した（Barth 2001）。その際にナショナリティ別におおよその割り当てが決められた。カリタスが，カトリックがほとんどを占めるクロアチア人や南欧諸国の国籍者を受け持ち，（実は SPD の支持者の多い）トルコ人やそのほかのムスリム系移民は AWO に，正教会のギリシャは，プロテスタント系のディアコニーというように，委託やプロジェクトの策定では，一定の割り当て的な基準が存在してきた。しかしこれはあくまでも連邦政府の委託事業についての取り決めであって，制度的に定められているものでは決してなく，シュレーダー政権が 1999 年に出した連邦の統合政策指針でこの国籍別の振り分けは正式に廃止された（Barth 2001）。移民はどの団体にも駆け込むことができる。しかしこの慣例自体は，長年の福祉団体の活動や事業委託のなかで半ば固定化している面もあり，今もこの国籍区分は残っている。
7) 連邦首相府に置かれ，オンブズマン機能をもたない連邦の委任官との大きな違いである。
8) Klein-Reid さんへのヒアリング。
9) ミュンスター市外国人局内で相談窓口を担当するカリタス職員 Christoph Tebel 氏へのヒアリング（2007 年 3 月 20 日）及び Klein-Reid さんへのヒアリング。
10) 帰国者の受け入れコストは連邦が負担するが，庇護申請者の場合は，州の補助以外はほとんどが自治体の負担となる。
11) ミュンスターでは長くカリタスは外国人が駆け込める唯一の窓口だった（Klein-Reid さんへのヒアリング）。市社会局には外国人住民が直接接触できるような窓口は一切ない。
12) 古い数字だが 1997 年にノルトラインヴェストファーレン州で 142，ヘッセン州で 129 の自治体が設置していたが，そうした法規定のない保守的なバイエルン州は，外国籍者比率の高い州の一つでありながら，わずか 16 の自治体にとどまっていた（Liebau 1999）。
13) ブレーメン（都市州）のように，外国人の文化団体の頂上団体を結成させ，そこから，市の

文化会議（Kulturbeirat）や，都市州としての作業グループ（Landeskoordinierungskreis Ausländerpolitik）への参加を通じて，政治的決定に間接的に影響を及ぼせるようにされている場合もある（Feldhoff und Scheffer 1994）。

14）Klein-Reid さんへのヒアリング。彼女は，1970 年代に学生ボランティアとして移民の子どもたちの補習を手伝い，1980 年からカリタスで移民へのソーシャルワークに長年従事してきた経験をもつ。この行政への評価は彼女の同僚たちの一致した見解でもある。Filsinger（2002），Krummacher und Waltz（1999）も同様の指摘。この点は，ドイツの福祉団体や自治体研究者の一致した見方といってよい。

15）2006 年に立法化，連邦の相談機関設置，トルコ系移民への有利な判決も出ている。

16）Klein-Reid さんへのヒアリング。しかし，平均的自治体でのこうした過程はまだ始まったばかりの段階だという。

17）一部は，Klein-Reid さんの教示にもよる。彼女によれば，2005 年のフランス各地での暴動も，ドイツの自治体当局者たちに強い衝撃を与え，「放置すればフランスの二の舞になりかねない」として統合政策への取り組みを加速させたという。1999 年の国籍取得制度改正の際も，ドイツ人住民の大多数が出生地主義への転換を支持していた（久保山 2000）。

18）2005 年から導入された統合講習（Integrationskurs）は，600 時間以下の 3 期に区切られるドイツ語講習（日常会話，役所での会話，読み書き，手紙の書き方など）と，30 時間の社会講習（社会生活に必要な知識，ドイツの法秩序・文化・歴史など）からなる。連邦移民・難民庁が地域の成人教育団体や市民大学に委託する。コース終了時にテストが行われ，参加の証明証取得は，EU 域外出身者の場合，無期限滞在許可への切り替えの条件（の 1 つ）となっており，国籍取得でも，裁量で滞在要件が短縮される可能性がある。ドイツ語力が欠けている場合には外国人局が参加を義務づけることがある。難民には参加資格はない。

19）庇護申請を却下されながら，何らかの理由（出身国での状況や送還後の扱い，出身国政府による引き取り拒否，書類の不備，人道上の理由など）で送還できない人たちなどに「滞在黙認」が交付されている。定期的に外国人局に所在確認の届出をせねばならず，人によっては数週間ごとに延長の審査があり，精神的な圧迫は大きい。文字通り制限された生活をよぎなくされ，その就労や生活が非合法状態に陥りやすい環境に置かれている。延長されなければ，退去を迫られる。滞在が長期化して事実上の定住状態に入っていたり，子どもがドイツ語を覚えて学校に通っていれば，非合法でも滞在を続けざるをえなくなる。

20）例えば，2002 年 8 月時点の統計では（BBM 2003），滞在黙認を受けていた人たちのうち，7 年以上この資格で暮らしてきた人たちが，19 万人以上，全体の 6 割近くを占めていた。

21）庇護申請者は，本格的に審査するかどうかを見極める第一段階の間（最低 6 週間から最長 3 ヶ月間）は，連邦の定める施設での居住が義務づけられ，第二段階（審査の長期化）から，州を通じて，自治体に振り分けられる。連邦の一次施設と，地方でも自治体により異なるが，大きな都市の場合，受け入れの実際業務は，やはり福祉団体に委託されることが多い。自治体の受け入れ施設の運営，そこでのソーシャルワーカーによるケアやカウンセリング，通訳の派遣や弁護士の紹介などがある。

22）費用の問題で（講師料など），現在市内 2 箇所に，各 20 人分を開くにとどまっている。

23）例えば 1995 年の統計では，生活保護にあたる社会扶助の受給率は，旧ゲストワーカー世帯はドイツ人の比率を下回るほど低かった一方，住宅手当も社会扶助も帰国者の受給率の高さが目立っていた（Büchel・Frick・Voges 1996）。91 年の統計では，トルコ国籍者の世帯主の所得源は，80.6％が就労活動で，社会扶助受給は 3.1％に過ぎなかった（Velling 1995）。

24）Klein-Reid さんへのヒアリング。

25）GUAA 担当者へのヒアリング（2007 年 3 月 16 日）。2007 年度はわずか 16 名分。統合政策の対象にならない子どもたちに，文化活動など放課後のケアを行うプロジェクトも実施していた。数少ない財源の 1 つに EU（European Refugee Foundation）からのものがある。

26）シリー内相（当時）の会議での発言（Deutscher Caritasverband 2004）。

27）ノルトラインヴェストファーレン州の場合（2000 年），福祉団体の移民担当職員の 56％がソーシャルワーカーか社会教育の資格を，4 分の 3 が外国語能力をもっていた（ISA 2000）

文　献

久保山亮

2000 「ヨーロッパ統合とドイツの市民権──EU 加盟国間での市民権政策の収斂とドイツの国籍法・外国人法改正」『平成 10〜11 年度　文部省科研費補助金・国際学術研究成果報告書』55–66 頁。

2003 「ドイツの移民政策──移民国型政策へのシフト？」小井土彰宏編『移民政策の国際比較』117–178 頁　東京：明石書店。

2005 「欧州諸国における移民政策と国内政治──1990 年代後半のイギリスとドイツの中道左派政権における制度改革の比較」山口二郎ほか編『市民社会民主主義への挑戦──ポスト「第三の道」のヨーロッパ政治』189–222 頁　東京：日本経済評論社。

2007 「ドイツにおける非合法移民と国家──規制強化と基本権保障との間で」渡戸一郎ほか編『在留特別許可と日本の移民政策──「移民選別」時代の到来』82–101 頁　東京：明石書店。

BAMF (Bundesamt für Migration and Flüchtlinge)

2004 *Migration und Asyl in Zahlen*. Nürnberg.

Barth, W.

2001 Von der Ausländerbetreuung zur Migrationssozialarbeit. In Mehrländer, U. (Hrsg.) *Einwanderungsland Deutschland*, pp. 195–212. Bonn: Dietz.

BBM (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration)

2003 *Migrationsbericht 2003*. Berlin und Bonn.

Büchel, F., J. Frick and W. Voges

1996 Sozialhilfe als Integrationshilfe für Zuwanderer in Westdeutschalnd. *DIW-Wochenbeiricht* 48/1996.

Deutscher Caritasverbandes, e.V., (Hrsg.)

2004 *Zuwanderung und Integration gestalten: Zukunft gewinnen*. Integrationskongress des Deutschen Caritasvergandes. Berlin.

Feldhoff, J. und T. Scheffer

1994 Aussiedlerinnen, Asylsuchende und ausländische Wohnbevölkerung. In R. Roth und H. Wollmann (Hrsg.) *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, pp. 584–604. Opladen: Leske und Budrich.

Filsinger, D.

1992 *Ausländer im kommunalen Handlungskontext: Eine empirische Fallstudie zur Bearbeitung des „Ausländerproblems“*. Berlin: Verlag für Wissenschaft und Bildung.

2002 Die Entwicklung der kommunalen Integrationspolitik und Integrationspraxis der

neunziger Jahre. *IZA*, 2/2002: 13-20.

ISA Planung und Entwicklung (Schneider, K. und C. Dox)

2002 *Migrationssozialarbeit der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen: Tätigkeitsspektrum und Angebotsstrukturen: Abschlussbericht*. Münster.

Krummacher, M.

1998 Zur Partizipation von Migranten als Ressource nachhaltiger Stadtentwicklung. *IZA* 3-4/1998: 16–21.

Krummacher, M. und V. Waltz

1999 Kommunale Migrations- und Integrationspolitik. Berthold, D. u.a. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*, pp. 465–488. Opladen: Leske und Budrich.

Kühne, P. und H. Rüssler

2000 *Die Lebensverhältnisse der Füchtlinge in Deutschland*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Laaroussi, S.

2004 Eine Perspective aus der Praxis der Antidiskriminierungsarbeit. In Deutscher Caritasverband, e.V. (Hrsg.) *Zuwanderung und Integration gestalten.* pp. 101–105. Berlin.

Lenninger, P. F.

2002 Kommunale Migrantenarbeit in europäischen Grosstadten am Beispiel der Stadte Mannheim. *IZA* 2/2002: 21–27.

Liebau, T.

1999 Ausländerbeiräte: Politische Partizipation von Migranten in der Kommune. In Berthold, D. u.a. (Hrsg.) *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*, pp. 465–488. Opladen: Leske und Budrich.

Rütten, A.

2001 Integration geht alle an—die Gemeinden, die Länder, den Bund und Europa. In U. Mehrländr und G. Schultze (Hrsg.) *Einwanderungsland Deutschland: Neue Wege nachhaltiger Integration*, pp. 143–160. Bonn: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Scheffer, T.

1999 Ausländerpolitik in der Kommune. In H. Wollman und R. Roth (Hrsg.) *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, pp. 764–779. 2.völlig überarb. und akt. Auflage. Opladen: Leske und Budrich.

Schmid, J.

1996 Wohlfahrtsverbände in Westeuropa: zur Bedeutung nationaler Entwicklungspfade in der Sozialpolitik. In T. Rauschenbach, u.a. (Hrsg.) *Von der Wertgemeinschaft zu Dienstunternehmen*. pp. 428–455. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Soysal, N. Y.

1994 *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Thränhardt, D.

1983 Ausländer im Dickicht der Verbände: Ein Beispiel verbundgerechter Klientenselektion und korporatischer Politikfromulierung. *NP-Sonderheft* 7: 62–77.

Tress, M.
1998 Welfare state type. labour markets and refugees: A Comparison of Jews from the former Soviet Union in the United States and the Federal Republic of Germany. *Ethnic and Racial Studies* 21(1): 116–137.
Velling, J.
1995 *Immigration und Arbeitsmarkt: Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlag.