
ドイツの新移民法案について

福田善彦

1. はじめに

ドイツ初の移民法案は、2001年8月3日内務省案¹⁾として発表され、一部修正の上、11月7日政府案として閣議決定された。同法案（滞在法、EU市民自由移動法の2新法と関連諸法の一部改正からなる法案）の中核は「滞在法案」であり、滞在法案は1990年成立した現行「外国人法」を全面的に改正するものである。（なお、以下月日のみ記載の場合はすべて2001年）

シリー内相は、本来の日程として、移民法案につき与野党の意見を聞いた後、9月26日に政府案として閣議決定し、12月末までには両議会で可決成立との段取りを表明していた。ところがこの日程は、9月11日の予想外の同時多発テロの影響を受けて大幅に延期され、11月7日ようやく閣議決定をみたものであり、今後両院を通過するか否か、成立するとしてそれは何時頃になるかの見通しは現時点（12月上旬）では明確ではない。このような状況変化に伴い現在までに入手した法案は上記8月3日の内務省案のみであるので（一部修正の上11月7日閣議決定された法案は未入手）、本稿ではこれをもとに、新移民法案が必要となった経緯、同法案、特に滞在法案の特徴並びに連立与党の同盟90・緑の党（以下緑の党）及び野党第1党のキリスト教民主同盟（以下CDU）・キリスト教社会同盟（以下CSU）との交渉における問題点及び修正点を検討してみたい。

2. 1990年の現行外国人法

現行外国人法は1990年に旧外国人法を抜本的に改正したものであるが、その改正目的は、事実上定住化した大量の外国人労働者とその家族の地位を安定化し、ドイツ社会への統合を促進し、もって社会的平和を確保するとともに、新規の流入を抑制し、その定住化を阻止することにあった。この目的に沿って滞在許可も、どの滞在目的でも滞在が長くなることにより上位の滞在許可を付与する従来の方式を改め、全体的な概念として滞在認可を置き、その下に一方では従来の（期限付き又は無期限の）滞在許可及び（無期限の）滞在権を、他方では新に一時的にしか滞在を認めない滞在承認あるいは滞在権限を設け、さらにこの他亡命手続き進行中の滞在保障としての滞在許与、EEC 諸国民滞在法に基づく EEC 諸国民滞在許可²⁾などが設けられた。この新方式により新規移入者の定住化の阻止が図られたが、滞在許可制度はいはば建て増しが続き複雑な様相を帯びることとなった。また、定住外国人のドイツ社会への統合については、同外国人法による帰化の容易化及び1999年の国籍法改正以外みるべき方策はとられなかった。

加えて、90年外国人法の成立と前後する時期から、東西対立解消に伴い、限られた通常の労働力受け入れとは別に、亡命希望者（実態はかなりの部分経済難民）、ドイツ系帰還移住者が急増したため、政府は引き続きその対策に迫られ、前者については93年6月の基本法の改正の結果、ピークの92年約43.8万人から、2000年には約7.9万人に、また、後者も連邦被追放者法の諸改正により最高の90年約39.7万人から2000年には約9.6万人にそれぞれ大幅な減少をみた。

（2）外国人の流入問題については、以前から2つの考え方が対立していた。その一つは、定住化した外国人はドイツ社会に統合するが、これ以上の流入と定住化は抑制するというもので、政党では主として CDU、CSU がと

る立場であり、上記の90年外国人法も当時政権を担当していた両党の考え方を反映したものであった。その二は、ドイツを移民国と位置付け、開かれた移民政策と外国人との共生を宗とする統合政策を追求もので、主として緑の党、社会民主党（以下 SPD）、ある程度自由民主党（以下 FDP）もこれに入れることができる。近年社会の高齢化と少子化、これに伴う人口減少の見通しが強まると、ドイツでも後者、つまり積極的な移民受け入れへの政策転換を求める声が次第に高まってきた。

3. 赤緑連立政権発足後の移民法制定に対する政府及び各党の態度

（1）1998年10月、16年振りに政権の座についた SPD に緑の党が加わった通称赤緑連立政権が発足したので、同政権は以前からの両党の主張である移民法の成立にいよいよ着手するのではないかと考えられた。すでに選挙前の98年7月 SPD 内政担当のゾンターク＝ヴォルガスト議員は国籍法的大幅改正と移民の年間クォーター制を含む移民法の制定を主張していた。ところがいざ政権を担当する段になると移民法問題に対する SPD 首脳部の態度は慎重姿勢に変わり、同年10月28日に締結された連立協定では、緑の党が出した移民法制定の要求は受け入れられず、国籍法改正を柱とする外国人統合政策のみが盛られたに過ぎなかった。同年11月シリー内相（SPD）は失業者の多い現状では移民も移民法も必要でないと言明し、その消極姿勢を明らかにした。

このような政府の姿勢は、折からの国籍法改正に伴う二重国籍問題をめぐり争われた99年2月のヘッセン州議会選挙の敗北により一層強まった。

ところが2000年に入ると政府の消極姿勢に変化が起る。経済界の強い要望に基づき、同年3月シュレーダー首相が提案した IT 専門家の大量募集（所謂グリーン・カード制度）は、73年以来の労働移民募集中止の放棄、需要に応ずる労働移民の再開を示唆するものとして注目を浴びた。グローバル化時

代の最良の頭脳の獲得競争という新たな状況に対応し、労働力受け入れの必要が、特に経済界から起こったわけである。また、高齢化と少子化による人口減少に対応する移民受け入れの声も大きくなってきた。このような事態を前にして、シリー内相は2000年7月 CDU のジュスマート前連邦議会議長を長とする超党派的な独立移民委員会（通称ジュスマート委員会）を発足させ、包括的な移民法策定のための報告書を依頼した。同報告書は2001年7月4日政府に提出されところ、政府側のこのような動きに平行して、これより前あるいは後に CDU/CSU、緑の党、FDP、PDS（民主社会主義党—旧東独党の後続政党、野党）も次々と移民問題に関する決議を発表した。

このうち、FDP は野党ながら基本的に政府に歩調をあわせる姿勢を示しており、PDS は広く国境を開放すべしとのユートピア的な「人権の移民政策」を主張するのみで、移民分野では政治的重要性をもっていない。従って後述の内務省案との関係で重要性をもち、これに影響を与えられる党は野党第1党の CDU/CSU 及び連立与党ながら独自の人道主義的移民政策をとなえる緑の党であるので、内務省案に先立ち CDU/CSU 及び緑の党の主張ならびにジュスマート委員会の報告のポイントを紹介しておきたい。

（2）CDU/CSU の立場

両姉妹政党は早くから包括的な、つまり流入の制限と定住外国人の統合の双方を含む移民法案の必要性を主張していた。すでに99年3月16日 CDU/CSU は両党の国籍法改正案を連邦議会に提出した際に、同時に「現代的外国人法」および「統合と寛容」と題する2つの動議を提出した。両動議は否決されたが、前者は長期適法に滞在する外国人の統合および非 EU 諸国からの外国人の流入制限と犯罪外国人の滞在終了に必要な外国人法の改正点を列記したもの、後者は特に外国人統合のための包括的計画の策定を要求し、それに含まれるべき事項を記載したものである。いずれの動議もこれ以上の外国人の流入を制限し、ドイツ社会の変質をもたらしさないような統合の促進を狙ったものといえるが、流入制限と統合を連携させて包括的に取り扱ってい

る点に特色があった。

ついで2001年に入ると、遠からず発表されるであろう政府の移民法案を念頭に、先ず CDU と CSU は移民問題に対する両党の立場の相違をすりあわせた共通ポジション・ペーパー³⁾を5月10日に発表した後、6月7日 CDU 全国委員会による移民法構想⁴⁾の可決、さらに7月3日 CDU/CSU による政府に対する移民法案の提出を求める動議⁵⁾と続くが、CDU 移民法構想が他の2者とくらべ詳細であることを除けば、3者とも基本ラインはほぼおなじである(若干異なる点はある、例えば、CDU/CSU のポジション・ペーパー及び動議では、亡命権につき濫用が減少しなければ、基本法上の権利から制度的保証への転換を再検討すべきだ、とあるのに対し、CDU 移民法構想では、現在転換の必要はない、とある)。ただし、両党、特に CDUリベラル派と CSU の違いがその後盛んに報ぜられることになるが、それは力点の置き方、政治戦略の違いに起因する場合が多い。

これらの文書に共通する特徴点は、これまで「ドイツは移民国である」との現状認識をもつ CDU 内のリベラル派とそう見ない CSU との間をとって、「ドイツは古典的な移民国家ではない」と表現することにより、両姉妹政党はともに初めて「移民国家ではない」との従来の端的な公式定義から一步踏み出す表現をとった点は目新しいが、移民政策と統合政策とを包括的にとらえた上、移民流入を制限し、定住者をドイツ社会へ強力に統合することを重視している点では一貫性がある。すなわち(a)移民・統合政策は欧州文明を基礎としたドイツの国民的、文化的アイデンティティーの上に立てられるべきであること、(b)移民は人口減少と高齢化傾向を緩和はするものの、それで埋合わせることは不可能であり、国内労働力の活用、教育、家族、職業等の政策分野での措置をもって人口変動に対応すること、(c)移民はドイツの統合能力に合わせて制限し、国益と国民的アイデンティティーを考慮に入れた調節を行うこと、(d)亡命権濫用を制限するため、迅速な亡命手続き、送還の厳格な実施、(d)戦争・内戦難民は一時的受け入れを原則とすること、(e)子の

呼び寄せの年齢制限は教育、職業上の統合を容易にするため現行の16才から10才以下に引き下げること、(f)労働移民は労働市場に需要があり、かつ、内国人で埋められない場合に限ること、さらに、かかる移民はすべての種類の移民の全体的クオーターの枠内で行い、クオーターは政府が毎年連邦参議院の同意の下に確定し、クオーターに入れる人物は年齢、学歴、職業、ドイツ語知識等々を基礎とした点数制により選択すること、(g)統合はドイツ語の習得、キリスト教的西洋的文化の価値秩序の受け入れを意味し、統合講座への参加を義務付け、平行社会の形成を阻止すること、などを挙げている。

(3) 緑の党の立場

緑の党は先ず2000年11月13日同党議員団及び党内移民問題担当者の作成した移民政策の3本柱構想⁶⁾を発表、ついでこれに基づく同党の移民法構想の決議⁷⁾を2001年3月11日の党大会において可決した。

同決議の要点をまとめると、緑の党は「ドイツは移民国である」との立場に立って、移民受け入れの3本柱をたて、第1の柱は経済的理由からの移住であり、部門別に柔軟な割り当て制をとること、第2の柱は政治的、人道的理由からの受け入れ、第3の柱は法的請求権に基づく移民（家族合流、亡命者）であり、後の2者はことの性質上制限を設けられないとして、移民流入の制限を重視するCDU/CSUの立場と真っ向から対立する内容である。また、統合については、ドイツ語の習得の必要、基本法の尊重は緑の党もCDU/CSUも同じであるが、緑の党が多様な文化的伝統の受け入れと相互影響を強調しているのに対しCDU/CSUはキリスト教的文化、ドイツ的アイデンティティーの保持を重視しており、また、統合講座への参加をCDU/CSUが義務としているのに対し、緑の党は請求権としているなど基本的な考え方の相違がうかがわれる。

(4) 独立移民委員会（通称ジュスムート委員会）

2001年7月4日政府に提出された同委員会の報告書「移民を形成し、統合を促進する」は膨大なものであるが、同報告書概要及び新聞報道⁸⁾をもとに

まとめると、その特徴は次ぎのようなものである。まず、ドイツは事実上以前から移民国であるが、これまで全体構想が欠けていたので、人口減少と高齢化に対する予防措置をとり、これが経済発展、革新能力、労働市場に対し与える悪影響を阻止しなければならないとして、労働力市場の需要に基づく労働移民も、また、人口統計学的理由に基づく移民の受け入れも認め、クォーター制と点数制を導入し、人数もかなり具体的数値を示したものである。その場合外国人労働力を6種類に分け、①自営業（人数制限なし、無期限滞在）、②高資格者（年約2万人、無期限滞在）、③学生（人数制限なし、期限付き滞在）、④研修員（年1万人以下、期限付き滞在）、⑤不足労働力（年約2万人、期限付き滞在）、⑥幹部社員・学者（人数制限なし、期限付き／無期限滞在）、従って初年度の移民を約5万人と見積るとともに、移民評議会は毎年②、④、⑤の最大人数を決定すること、滞在・労働許可は期限付きと無期限に2種類に削減すること等を提言している。

統合政策も詳細で、移民と統合契約を締結し、言語、労働市場、社会問題コース600時間への参加を義務付けること、学校では外国語としてのドイツ語、ドイツ語によるイスラム宗教時間を平常授業として採用することなどを提言、また、統合コースの年間経費を615百万マルクと見積額も出している。

4. 移民法内務省案

（1）2001年8月3日、「移民の調節と制限並びにEU市民及び外国人の滞在と統合の規律に関する法律案」（通称移民法案、閣議決定前であるので内務省の案）がシリー内相により発表された。その際のシリー内相の声明⁹⁾によると、(a)本法により、現行の外国人法およびEEC諸国民滞在法はそれぞれ「滞在法（連邦領域における外国人の滞在、就業、統合に関する法律）」及び「EU市民自由移動法（EU市民の一般的な自由移動に関する法律）」の両新法に置き換えられ、また、亡命手続き法、外国人集中登録簿法、国籍法、

連邦被追放者法、亡命申請者給付法、その他の法律がそれぞれ一部改正されるが、その核心は外国人法の全面的改正であること、(b)法案は種々の委員会および各党、団体などの勧告、助言を受け入れ、特にジュスムート委員会、CDU 移民委員会の勧告、助言を受け入れて作成されたことを強調した。

(2) 上記(b)の点から、この法案をコンセンサス方式で成立させようとのシリー内相の意図が読みとれる。すなわち、本法案は連邦参議院の同意をも必要とするものであるが、この同意には、与党州だけでは過半数に4票不足し、どうしても与野党連立の州1ないし2州の支持が必要となるので、具体的には CDU 移民委員会（議長は党内リベラル派のミュラー・ザールランド州首相）の意見を最も考慮に入れたとしている。

また、法案は州、政党、関係団体との話し合いの後、9月26日に閣議決定の上、議会に提出するとのスケジュールも声明の中であわせ述べられたが、これは99年国籍法改正に当り二重国籍問題がテーマ化されヘッセン州議会選挙に破れた苦い経験から、移民問題が2002年の総選挙の際の選挙戦のテーマとならぬよう、引き続き野党とのコンセンサスを得ながら、年内に早期成立させたいとの意向を示唆するものであった。

(3) シリー内相が声明の中の概要説明において、現行外国人法の重要な改正部分として挙げている諸点にそって、その主要部分をみてみよう。

1. 滞在法の新構成

(a) 外国人法は出入国、滞在、労働、外国人統合等を含む包括的な新規則である滞在法に置き換えられる。それとともに移民政策のみならず、はじめて外国人統合政策に関する規則も同一の法律に加えられ、また、移民政策に関しては、従来別建てであった労働許可の重要規定と滞在許可もはじめて一本の法律にまとめられ、整理整頓される。これに対応し、今までの滞在許可と労働許可の二重許可制は煩雑であるとして、内部的同意手続きの一本に代えられる。この結果、申請者は今後外国人局と労働局の双方ではなく、外国人局だけに行け

ばよいことになると思われる。

- (b) 在留資格の数は、現在滞在権限（非常の場合の滞在の許可）、滞在承認（一時的滞在の許可）、期限付き及び無期限の滞在許可、滞在権（定住の許可）に分かれているところを、期限付きの「滞在許可」と無期限滞在の「居住許可」の2種類に削減され（ジュスムート委員会も同様の勧告をしていた）、滞在法は滞在の目的（教育、就業活動、家族合流、人道的理由）に従って外国人滞在を規律する。従来は滞在資格の数が多く、それがあつた程度滞在の目的に相応したものであり複雑であるだけでなく、一時滞在から長期滞在への移行は原則的には認められなかったが、滞在法の下では期限付き滞在許可から無期限¹⁰⁾の居住許可への移行は原則可能となる¹⁰⁾のが現行法との大きな違いである。

- (c) 従来の連邦外国人難民認定庁を拡充し新に連邦移民難民庁が設置される。同庁は包括的な滞在法に対応し、労働移民の受け入れ制、定住外国人の統合計画の実施など包括的な任務を担う。

2. 労働移民（就業活動）

外国人法及び労働許可法はこれまで移民制限と募集中止の原則に基づき、労働のための入国は原則禁止であつたが、今後、労働市場の需要とドイツの利益に合致し、変化する状況に適切に反応できる柔軟な労働力調節の方針に転換することとしたのが特徴である。その意味で73年以來の労働者募集中止の放棄をも意味する。また、手段は多層的となる。その中には次に述べるように、国内需要に基づかない（人口統計学的理由を念頭にいった）点数制により限られた数の資格のある労働力も国の利益になると認めれば受け入れる選択制も導入している。

すなわち労働力受け入れに5方法がある。①従来からあるが制限的にしか行われなかつた手続、つまり需要があるが、内国人では埋められない場合の労働力の受け入れである（滞在法第18条、以下明示のない限り滞在法

の条項)。ただし今後は地域的、部門別の状況が重視され、地区の労働局が受け入れを決定する。決定は裁量によるものの、原則禁止の時代にはこれはネガティブに働いたが、¹¹⁾ 今後はそうではなく逆に働くとしている。② IT 専門家など高資格者、これらの者には最初から居住許可が与えられる。(第19条)。③必要な場合、補足的に限定された数の選択手続きによる移民の受け入れ(第20条)。その目的はドイツの経済的利益と発展に貢献し、かつ、ドイツへの統合能力のある者の受け入れにあり、具体的な労働需要の有無に関するものではない¹²⁾ としているので、そこにはある程度人口統計学的考慮が含まれているであろう。「ドイツは移民国ではない」との立場からの決別でもある。選択は点数制により一定の基準(年齢、職業資格、職業経験、家庭状況、ドイツ語知識、ドイツとの関係、出身国等)に従って行われる。滞在資格として居住許可が与えられる。選択では EU 加盟候補国(つまり中・東欧諸国)の国民が特別に考慮されるだろうとしている。連邦移民・難民庁及び連邦労働局が移民委員会の参加の下で選択制による移民の最高数を確定する。しかし、シリー内相は人口統計学的理由による移民拡大に反対する CDU/CSU の反発を考慮して、「必要な場合」、「補足的に」、「限定された数」との非常に控えめな言葉を用いている。④ドイツの大学を卒業した外国人学生はこれまで帰国しなければならなかったが、今後国内就職は高資格者として可能であり、それどころか他の工業国に移住しないよう阻止すべきだという。卒業後求職のため1年間滞在も許可される(第16条)。⑤ドイツの経済や雇用にプラスとなる自営の人々の移住。最初3年の滞在許可、ついで居住許可が付与される(第21条)。このほか⑥就業目的ではなく家族合流、人道的理由により移住した者の労働市場へのアクセスを部分的に容易化している。

CDU/CSU は労働移民については、前記3.(2)のとおり、人口統計学的理由による移民に反対するだけでなく、需要に応じ、かつ、内国人で埋められない場合の労働力受け入れについても、これに人道上の及び請求権

に基づく移民受け入れ等すべてを含む全体的クォーターを政府が決め、点数制により選択し、流入を厳しく制限するとの立場であるので、③以外枠を設けていない内務省案とかなりの相違がある。なお、専門的労働者の不足に悩む経済界は政府案の上記労働力受け入れ方法を強く支持している。

3. 家族合流

ここでの問題は、子の呼び寄せ年齢の制限（第32条）につき、家族的結合を重視するか（その場合基本法の基本的人権の部分に入る第6条の「一家族は——特別の保護を受ける」が根拠とされる）、統合のため早期の語学教育を重視するかで対応が異なり、緑の党、ある程度 SPD は前者、CDU/CSU は後者の立場をとる。現行外国人法では子を後から呼び寄せる場合の年齢制限は16才であるが、EU 委員会は EU 各国に18才までの子との基準を提案している。法案では、亡命認定者、ジュネーブ条約難民の子の場合、家族と一緒に入国（ただし引越しはプロセスであり、時間的幅のあることは容認される）の場合、高資格者の子である場合、選択手続きの枠内での入国者の子の場合請求により、ドイツ語が十分な子の場合やその他の場合も裁量により18才までの子の合流は可能。それ以外の呼び寄せは従来の16才までを12才までに引き下げる。この点、後述のように緑の党は18才への引き上げを、CDU/CSU は少なくとも10才への引き下げを要求、争点の一つとなったが、シリー内相と各党とのこの点の交渉はかなり賃金交渉的なものとなり、その意味で最終的にはある程度妥協のし易い分野であろう。

4. 人道的受け入れ

次の5. とともに、保護を受ける者と出国させる者の区別を明確にし、不法滞在者の減少と帰国の迅速化をねらっているのが特長。本来非合法入国であり、国外退去させなければならないが、帰国すれば安全が保証されず、保護を要するとの理由で滞在を容認（送還の中断）され、不確定な状態に置かれている者が約26万人おり、これらの処置が特に問題となっている

た。シリー内相は帰国できない者と帰国義務を意図的に逃れようとする者
とを峻別し、前者には保護するだけでなく期限付き滞在許可（労働も可能）
を与えてその地位を安定させ、後者は強制退去させるというもの。容認と
いう中途半端な制度は廃止される。

5. 出国義務

出国義務のある者は、出国収容施設に住むことを義務付け、厳しく出国
を促す。問題国の国民からビザ申請があった場合は、その段階で写真と指
紋をとり、同一性の確認を確保する。これは多くの場合、旅券等を隠蔽し
て帰国を困難にしているケースが多いためである。指紋については後に緑の
党の強い反対に出あったが、予想外の同時多発テロ事件もあってシリー内
相は押し通すことができた。

6. 社会給付

これまで、出国義務のある者と亡命申請者は3年を経過するとより内容
のよい連邦社会援助法上の給付を受けられるので、滞在終了を遅らせよう
とする刺激となっていた。従ってこれを回避するため、全期間にわたり給
付内容の悪い亡命申請者給付法上の給付（大体実物給付）を受けさせると
いうもの。

7. 統合

統合講座参加への請求権を与え、逆に参加義務も課し、また参加、不参加に利益、不利益を結びつけ、実質的な統合促進を図ることが特徴である。
前述のように CDU/CSU の案は参加の義務を、緑の党は参加への請求権
を強調していたが、その中間の立場をとっている。すなわち、(a)国の統合
計画の最低枠（ドイツ語講座、ドイツにおける法秩序、文化、歴史の入門）
を法的に規定する、(b)長期滞在する者は講座参加の請求権をえる。滞
在6年以下の者、ドイツ語が不十分な者は、参加義務があり、非参加の場合、
滞在延長のときそのことが考慮される。(c)講座参加で成果があがった場合、
帰化申請の期限を8年から7年に短縮する。

8. EU 市民（EU 市民自由往来法）

EU 市民の入国、滞在に関する諸法令をまとめ、一層簡素化した。EU 市民の滞在許可は廃止し、届け義務だけとする。代わりに証明のために滞在権の証明書が発給される。本法は現行法の場合と同様 EEA（欧州経済領域）の非 EU 国民（つまりノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタインの国民）にも適用される。

9. 亡命手続き

亡命者の受け入れを厳しくするため、亡命権者に3年後長期滞在権を付与する前に、出身国の情勢が変化しているか否かを再審査し、認定の前提条件が最早ない場合は認定を取り消すことにするとして、亡命者の取り扱いを厳しくした。その他亡命手続きの迅速化などの改革がある。

10. 国籍法の改正

外国人法中の帰化手続き、二重国籍の例外的容認に関する諸規定が国籍法に移され、国籍の得喪に関する諸規定はすべて国籍法一本にまとめられる。帰化手続きが外国人法に規定されていたのはドイツ統一までは国籍法改正に手をつけられなかった事情もあったものと考えられる。この他、「直接的な帝国国籍」、「領邦」などウィルヘルム皇帝時代以来の古い言葉も一掃される。

5. CDU/CSU の法案に対する見解とシリー内相の対応

（1）内務省案発表後の与野党の反応

シリー内相は前述のとおりその声明の中で、野党 CDU 移民委員会の報告に十分配慮したと述べていたが、内務省案に対する反応は様々であり、CDU 内リベラル派（例えばミュラー CDU 移民委員会議長）がコンセンサスを可能とみたのに対し、CSU の党首シュトイバーは、流入制限が明確となっておらず、支持できないとの強硬な立場を早くもとった。与党緑の党も

CDU/CSU とは逆の立場から、このままでは受け入れられず、特に家族合流の年令制限問題、非国家的迫害等人道的問題で修正が必要としたが、野党 FDP は基本的に賛成の立場であった。

CDU と CSU との間の法案に対する評価の相違は、来年の総選挙において移民問題をテーマとするか否かの選挙戦の戦略の問題にも波及し、これはさらに誰を CDU/CSU の首相候補にするか（移民問題を選挙戦のテーマとしようとする CSU 党首シュトイバーかテーマ化を希望しない CDU 党首メルケルか）の問題をも誘発した。

(2) しかし CDU と CSU は内部対立¹³⁾にも拘らず 8 月 23 日共同で法案に対する両党の見解をまとめて発表し、シリー内相の反応をみることとなった。それによると：

CDU/CSU の法案に対する同意は移民の制限と調節の目標が実際に達成されるか否かにかかっているとして、特に(a)高資格者、自営業者、学生の無制限な受け入れには同意できず、また、選択手続きによる労働移民は CDU・/CSU が常に反対してきた人口統計学的理由による移民形態であり、20条（選択手続きによる移民）の削除を要求する、(b)家族合流のための子の呼び寄せ年令制限を12才に引き下げているが、以前から10才以下を主張する同党にとっては不十分である、(c)移民の統合に要する経費に連邦がどの程度負担するのかも明らかでない、と批判した。

(2) シリー内相はこれまで寄せられた批判点は注意深く検討するとして、9 月 2 日ミュラー CDU 移民委員会議長、CSU のベックシュタイン・バイエルン州内相と会談をもち、CDU/CSU とのコンセンサスに強い期待を寄せた。ミュラーはこの会談の印象からシリーより譲歩があるとみたが、ベックシュタインは新法により移民を増加させようとしていると批判、CDU と CSU の対立が公然化した。メルケル CDU 党首は連立与党内の協議の結果を待つべきだとして事態の沈静化を図った。一方 6 日シリー内相と緑の党との会談も論争点の中心である子の呼び寄せ年令の18才への引き上げ及び非国家

的・女性特有の迫害を亡命理由として明記すべしとする緑の党の要求につき一致することなく終わった。

（３）シリー内相はこれらの会談を経た後、９月７日、先に８月３日発表した移民法に関する声明中の概要説明を若干訂正して再度提示の上、各党からの個別的批判点に対する同内相の見解をもあわせ発表した。こうすることにより各党の主な批判の所在を明らかにし、それに対し一応の反論を行なうとともに各党の一層の歩み寄りを求めた。すなわち：

１．移民法案の概要説明については前回と殆ど変更はないが、ただ選択制に基づく労働移民の受け入れにつき、あらたに「この制度は幾年か後にはじめて適用される。おそらく2010年前ではないであろう」との文句を追加し、CDU/CSU、特にCSUのこの制度に対する強い反対態度に配慮を示した。

２．各党の主要な個別的批判点に対する見解としては一

批判１．「法案は外国人法の厳格化及び難民の地位の悪化を含んでいる」（緑の党からの批判）：これは亡命者、難民のうち出国義務のある者を、出国できない者と出国義務を国籍の隠蔽などで意図的に免れようとする者との厳格に分けて取り扱うことを狙ったものである。これまで双方とも保護を要する者として滞在を容認してきたが、今後容認を廃止し、前者に対しては滞在の容認を滞在許可に代えたのは明確な改善であると反論。

批判２．「女性特有の及び非国家的迫害の犠牲者の保護が明記されていない」（緑の党からの批判）：このグループの保護についても今まで滞在が容認されていたに過ぎなかったが、批判１．でも述べたとおり、きちんと滞在許可が付与されることとなり、実際の改善がなされると反論。従来非国家的迫害の犠牲者の保護については、保護論と責任帰属論とがあり、ジュネーブ難民条約は保護論に立つが、連邦行政裁判所は1994年の判決以来、難民法上の保護を国家機関による迫害もしくは責任

帰属論に従い国家が責任を負う迫害に限定している、との事情があるの¹⁵⁾で、緑の党としてはこの点是非改善の上それを明記させたいのである。

批判3.「3年後の亡命認定者の再審査」(主として緑の党からの批判) : 出身国にいかなる迫害状況もなくなれば、引き続き保護を認める理由はないとしてつぶねている。

批判4.「子の呼び寄せ年齢制限の規則に対する批判」(呼び寄せ年齢限度の現行16才から12才への引き下げに対し CDU/CSU は引き下げがまだ不十分とし、緑の党は逆に18才への引き上げを求めているもの) : 一方で18才までの家族合流請求権を与えている場合が広く設けられていること、他方で子の統合を改善するために、子が母国に教育のため送られ、16才で再び呼び戻されるようなケースは統合上回避されるべきであるので12才への引き下げは妥当と反論した。

批判5.「法案は統合経費の連邦と州との間での分担についての言及がない」(主として CDU/CSU からの批判) : 今後政治的話し合いが行われるべきであるとして、妥協の用意があることを示した。

批判6.「法案は移民の制限を含んでいない」(CDU/CSU が強く批判してる点) : この批判に対し、一方では、多くの移民制限措置をとっていること、例えばビザ申請の際の本人確認の確保のため指紋押印、写真を求めること、出国義務者を収容する出国施設の導入、亡命申請者と出国義務者に対する社会給付の長期的引き下げ、本人証明及び国籍のごまかしを犯罪要件としたこと等をあげ、他方では専ら移民制限の原則から規定するのではなく、経済上の理由から柔軟な調節を可能にすることが必要であり、人道上の理由からの労働移民の拡大は意図していない、と反論した。

批判7.「法案は主として人口統計学的理由からの移民を規定している」(CDU/CSU が強く批判している点) : 選択手続きは政府が幾年かの後に必要とあれば非常に慎重に使用するであろう追加的な最適な調節

手段であるとして、大がかりに実施するものではないとの印象を与えるべく防戦していたが、制度そのものを取り下げるとの態度は示さなかった。

6. 同時多発テロと移民法案

(1) 9月11日の米国での同時多発テロは目下論議中の新移民法案の成り行きにも大きな影響を与えた。テロがおそらくイスラム原理主義者の手で行われ、その容疑者が長年合法的にドイツに滞在したことが明かになるに及び、かかる新たな社会的雰囲気の下では、非 EU 諸国からの合法移民の拡大は住民の理解をえられず、それどころか移民の流入にはより厳しいコントロールを求める声が大きくなること必至として、法案の成立は困難となるとの見方が強まった。¹⁶⁾ 人権団体も外国人敵視増大への憂慮から移民法を一時延期することを求めた。14日シュレーダー首相は法案中止の予測を否定したものの、シリー内相は、テロ容疑者が現行法の下でドイツに滞在した事実¹⁶⁾に鑑み、新たな保安法を考えねばならず、そのため移民法案の論議は後回しにするとして、9月26日予定の閣議決定を延期した。さらに、テロ後の最初の州議会選挙である9月23日のハンブルグ州議会選挙では、新たな情勢の効果が早速現れ、法の遵守と秩序維持を重視する新政党（シル党）が票を伸ばし、全体として保守議席が増加する結果となった。

(2) 事態の急変に伴い、野党 CDU/CSU は、先ず SPD と緑の党の一致した法案の提示を待つとして、次第に議会に対決するとの姿勢に変わっていった。

一方連立政権内のシリー内相と緑の党との移民法案の交渉は難航し、一旦10月24日に延期されていた移民法案の閣議決定は11月7日へさらに延期された。

7. 緑の党への妥協

(1) シリー内相は、対テロの一環として第2新保安法案(14の法改正を内容とするパッケージ)の成立を急ぐ必要に迫られた。このためシリーは同法案と移民法案の2つの案件のうち前者の成立を優先することにし、第2新保安法案について緑の党からの譲歩引き出しを容易化する方法として、移民法案では緑の党に譲歩する戦術にでた。このことは、移民法案におけるCDU/CSUとの妥協を一層困難にするものであった。¹⁷⁾

(2) 緑の党は11月7日、党幹部の粘り強い交渉の結果、移民法案の修正に成功したとしてその成果を発表した。同党が特に評価するシリー内相の譲歩は2点あり：(a)家族合流：子の呼び寄せ年齢制限は現行の16才から12才に引き下げる原案に対し、2才引き上げ14才とすること、(b)最大の成果は、国外退去保護が非国家的迫害にも適用され、ジュネーブ難民条約難民として認められること、このことは性にに基づく迫害にも適用されること、が受け入れられたことである。

8. 政府案の閣議決定

(1) 11月7日、シリー内相の提出した移民法案は閣議で可決された。

その際のシリーの声明中の概要説明¹⁹⁾は9月7日の概要説明をほぼ踏襲しているが、その間の特に緑の党との交渉などをふまえて若干の修正があった。上記緑の党の発表と重複するが、主なものは次のとおりである。

(a) 選択制(点数制)による労働移民の受け入れの開始時期につき、9月7日の文書では「おそらく2010年前にはないであろう」との文言は消えている。野党向けの言葉であったといえる。

(b) 子の呼び寄せ年齢制限を12才から14才に引き上げたこと。

(c) 人道的理由に基づく滞在権につき、迫害が女性特有の理由及び非国家的理由に基づく場合も考慮されることが明記されたこと。しかしシリー内相は CDU/CSU の批判するような亡命理由の拡大をなんら意味しないという。すなわち現行の外国人法第51条 1 項はすでに「外国人は身体、生命または自由に対する危険に基づく人道的理由から国外退去されてはならない」と規定しており、このような者が国外退去からの保護を受けるのは従来通りであるが、しかし、これまでの滞在容認の制度は廃止されるので、代わりにより確実な期間限定の滞在許可が付与される。つまりこの法案は国外退去保護だけでなく、保護の必要性が終わるまでの間の滞在権が付与されるべきであることを規定したに過ぎない。しかも遅くとも 3 年後には避難の理由がまだ存在するか否かが再審査される。従って亡命理由の拡大につながるものではないというわけである。要するに緑の党に譲歩したとはいえ実質的な違いはあまりなく、歯止めもあるとの立場をとっているが、CDU/CSU は次に掲げる声明の中でこの問題を取り上げており、今後とも論争点の一つになるであろう。

(2) 政府案に対し、1 日早い 11 月 6 日、CDU/CSU 側の声明²⁰⁾ が発表されたが、その中で、最上位の目標は、国家的利益に即し、移民の制限と調節が確実に実施されることであるところ、政府案では亡命理由（女性特有の及び非国家的迫害の場合への亡命権の拡大）および家族合流の範囲が一層拡大され、統合経費の問題も不明であり、特に移民制限の明確な文言が目標として設定されていないところよりみて、シリー内相は緑の党への譲歩により、CDU/CSU とのコンセンサスから一層離れたと批判した。

9. その後の与野党の動き

(1) この法案の連邦議会における第一読会はその後 12 月 13 日に行われる

ことに決った。与党が多数を占める連邦議会を通過するのは困難ではないであろう。しかし同法案は連邦参議院の同意を要するものであるところ、与党は同参議院の同意に必要な69票の過半数の35票に4票足りない。この不足票は SPD と CDU の大連合州政権のブランデンブルク州（4票）とブレーメン州（3票）特にブランデンブルク州の4票を獲得すれば達成されるわけであるので、今後同州の去就が注目される。

一方労働移民を必要とする経済界及び人道面を重視する教会は元来 CDU/CSU の支持基盤であるにも拘らず、移民問題に関しては政府を支持、コンセンサスへの圧力を高めており、従来の観念では律しきれない捻じれ現象を起こしている。

（2）CDU/CSU では、特にシュトイバー・バイエルン州首相兼 CSU 党首が移民の制限の強硬論者であり、法案は制限という目標に逆らうものとして引続きこれを拒否し、移民の制限、亡命権濫用の制限、家族合流の年令制限の引下²¹⁾の3条件を政府が飲まなければ妥協はありえず、妥協がなければ（政府が大連合の州政権抱き込みに成功し法案を成立させた場合でも）移民問題を2002年の総選挙の選挙戦のテーマとすることを主張している。シュトイバーの狙いは、9月11日の事件以後の外国人コントロール強化を求める社会的風潮を追い風として、移民法案反対の明確な立場をとることにより、そのプロフィールを強め、CDU/CSU の首相候補の座を射止めようとするものである。これに対し CDU のメルケル党首はシュトイバーをおさえ、首相候補ポストを手に入れようとしているものの移民法に対する姿勢は明瞭ではない。（追記：その後首相候補はシュトイバーに決った。）

10. おわりに

CDU/CSU の移民法に対する考え方は、前述のとおり両党が共通のポジション・ペーパーを採択するなど、これまでにすり合わせを行っているので、

基本的な点で大きな相違はないであろう。両党の立場は、これ以上の受け入れはドイツの統合能力を越えるとの現状認識から、移民政策は真に必要な範囲内に流入を制限し、統合の方に精力を使うべしとの考えであり、その意味であらゆる種類の流入に対し総枠を毎年定めるべきであるとして、「制限」に重点をおいている。

シリー内相は、労働力流入の原則禁止は放棄し、労働力の需要と国益に適した調節と制限のための柔軟な手段を創設したいとの考えから、選択制の枠は設けるが、総枠を設けず、弾力的に運用できる体制を描いている。緑の党は人道的観点を強調し、移民流入に制限を設ける考えは殆んどない。しかし同党は党としての特徴を出せる若干の人道的修正を確保できるのであれば他は譲歩するのであろうか。このように3者3様の違いはあるが、CDU／CSU から多数の修正点が提出される由であるので、政府側がCDU／CSU に対し大幅に譲歩しない場合、移民問題は間もなく始まる2002年の選挙戦のテーマに持ち込まれる可能性があり、法案の成り行きは今後を待たねばならない。

注

- 1) 連邦外国人問題オンブズマン局：www.bundesauslaenderbeauftragte.de/aktuell/zuwanderung.pdf
- 2) 広渡清吾「統一ドイツの法変動」（有信堂高文社、1996）中の「外国人労働者・移住者・難民—外国人法制の新展開」
- 3) *Blaetter fuer deutsche und internationale Politik* 6/2001
- 4) CDUホームページ：www.cdu.de/politik-a-z/parteitag/beschluss070601.htm
- 5) BT-Drs. 14/6641
- 6) *Blaetter fuer deutsche und internationale Politik* 12/2000
- 7) 緑の党ホームページ：www.gruene-fraktion.de/uthem/innen-recht/index.htm
- 8) 連邦内務省ホームページ：www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix-

47177. htm 及び2001年7月12日付 FAZ
- 9) 連邦内務省ホームページ：www. bmi. bund. de/dokumente/Artikel/ix-50819. htm
 - 10, 11, 12) 前掲1) の内務省案中のそれぞれ条文説明117頁, 111頁, 118頁
 - 13) CDUホームページ：www. cdu. de/presse/archiv-2001/pr135-01. htm
 - 14) 連邦内務省ホームページ：www. bmi. bund. de/dokumente/Artikel/ix-55740. htm
 - 15) 「Nichtstaatliche Verfolgung und deutsches Auslaenderrecht」 Reinhard Max, ZAR 1/2001
 - 16) 2001年9月15日付 FAZ 等
 - 17) 2001年10月30日付 FAZ 等
 - 18) 緑の党ホームページ：www. gruene-fraktion. de/uthem/innen/011107zuwanderung. htm
 - 19) 連邦内務省ホームページ：www. bmi. bund. de/dokumente/Artikel/ix-62109. htm
 - 20) CDUホームページ：www. cdu. de/politik-a-z/zuwanderung/061101. htm
 - 21) Weltホームページ2001年12月10日付