

CLAIR REPORT

ドイツにおける外国人政策をめぐる諸問題

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 135 (February 28, 1997)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

〒102 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビルディング19階
TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目 次

はじめに-----	1
第1章 ドイツにおける外国人の現状-----	3
第1節 ドイツにおける外国人数等について-----	3
第2節 外国人に関する諸問題-----	4
第2章 外国人労働者に係る諸問題-----	6
第1節 外国人労働者導入の経緯-----	6
第2節 外国人労働者の位置づけ-----	6
第3節 外国人労働者の募集停止と定住化-----	7
第4節 外国人労働者をめぐる1980年代以後の動向について-----	7
第3章 ドイツにおける難民・帰還者問題-----	10
第1節 戦後旧西ドイツの難民受け入れに関する態度-----	10
第2節 1980年代後半以降の庇護申請の状況-----	10
第3節 難民受け入れ基準の強化～ドイツ基本法旧第16条及び旧庇護法の改正-----	11
第4節 ドイツにおける帰還者問題-----	14
第4章 ドイツの外国人統合化政策の概要-----	16
第1節 ドイツの行政システム-----	16
第2節 連邦政府レベルの政策例-----	18
第3節 州政府レベルの政策例-----	18
第4節 地方自治体レベルの政策例-----	18
第5章 ドイツの学校制度と外国人教育-----	20
第1節 連邦と州政府の役割-----	20
第2節 ドイツにおける外国人子女に対する教育方針の変遷-----	21
第3節 ベルリン州の教育制度と外国人教育-----	22
本稿の結びにあたって-----	30
参考文献等一覧-----	31
収集文献-----	33

はじめに

このレポートは、平成8年6月にCLAIR調査課が内なる国際化等に関連してヨーロッパで実施した調査の結果をとりまとめたものである。

我が国の内なる国際化の現状については、平成5年度に学識経験者等からなる地域国際化懇話会が設置され、平成6年度まで2か年にわたる検討結果が報告書としてとりまとめられている。しかしながら、同懇話会では、諸外国が同様な課題に対してどのように対処しているかという点については体系的に取り組むことが出来なかったため、平成7年度にアメリカにおける最近の動向を実態調査した。

本年度は、昨年度に引き続き、外国人労働者等の受け入れに関して長い歴史を持ち、我が国と共通点も多いオランダとドイツに焦点を当てながら、ヨーロッパの状況を調査し、日本の自治体の参考になる事項を取りまとめることとした。本稿は、ドイツにおける難民問題及び外国人労働者等の子女に対する教育について記述したものであり、CLAIR本部の水田寿雄（調査部調査課）、竹内文紀（同左）が共同で執筆した。

今回の調査では英語で記述された資料の入手が困難であったこともあり、本稿に係る情報の正確さが一部損なわれていることも考えられないわけではない。そのようなおそれがある場合には、巻末の文献リストから適宜必要な資料を探し出し、それを参照して補っていただければと思う。これらの文献は、CLAIRの図書館に保管されている。

記

1 調査期間

1996/6/4 - 1996/6/20

2 調査団の構成

平山義康（前調査部長）、水田寿雄（調査課、愛媛県）、竹内文紀（同左、鹿児島県）、泉清隆（同左、長崎県）

3 調査項目

- (1) 人口、移民流入状況に関する統計データ
- (2) 移民等に対する政策措置の概要
- (3) 難民の受け入れ状況とその処遇

(4) ドイツ基本法第16条の改正状況

(5) 外国人労働者等の子女に係る教育

4 情報収集の相手方機関名等

< Berlin >

E.-O.-Plauen Grundschule (Wrangelstr.136 10997)

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales (Potsdamer Str.65 10785)

Carl-v.-Ossietzky-Oberschule (Gesamtschule) (Blücherstr.46-47 10961)

Senatsverwaltung f. Schule, Jugend u. Sport (Storkower Str.133 10407)

< Köln >

Deutsches Institut für Urbanistik Köln (Lindenallee 11 D-50968)

< Osnabrück >

Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien (IMIS) Universität Osnabrück
(FB 1 D-49069)

< Brühl >

キリスト教団体関係者（日本人）(Stephan Str.25)

第1章 ドイツにおける外国人の現状

今回の海外調査における調査対象国としてドイツ連邦共和国（以下、「ドイツ」と言う。）を選んだ理由は、日本と同様本来は移民国家ではなかったこの国が、労働力の不足を補うための外国人労働者の導入、政治的難民の受け入れを行う中で、それら外国人との共生を目指し、どのような措置を講じているかを調べるためであった。

本稿では、ドイツの外国人問題の現状について、難民問題を中心に簡潔に紹介するとともに、教育の分野において、外国人の生徒のために採られている措置について記すこととしたい。

第1節 ドイツにおける外国人数等について

まず、1995年時点のドイツにおける外国人数は概ね表1のとおりである。

表1 1995年の外国人数^{※1}

民族名等	人口(単位：千人)
トルコ人	2,014
ユーゴスラビア人	798
イタリア人	586
ギリシア人	360
ボスニア・ヘルツェゴビナ人	316
ポーランド人	277
クロアチア人	185
オーストリア人	184
スペイン人	132
ポルトガル人	125

この他にも多種多様な民族が居住し、全体では約717万人の外国人が生活していると言われている。また、過去4年間における外国人数の推移は表2のようになる。

表2 過去4年間のドイツにおける外国人数の推移

年	外国人人口(単位：万人)
1992	649
1993	688
1994	699
1995	717

1993年時点でのドイツの人口は約8,119万人であり、人口全体の約8.5%が外国

^{※1} 表1、表2はともにドイツより取り寄せた関係資料に基づいて作成したもの。

人という状況である。

第2節 外国人に関する諸問題

現在、ドイツでは、次の3つのカテゴリーに含まれる外国人に関して、その処遇が問題となっている。

1 外国人労働者及びその家族

旧西ドイツは1955年から1973年までの間、二国間協定に基づき、相当数の外国労働者を受け入れてきた。これは、戦後の経済復興の過程で生じた労働力不足を補うための方策であり、当初は、外国人労働者の旧西ドイツでの就労は、一時的なものと考えられていた。

しかし、現実には、外国人労働者が自らの家族を旧西ドイツに呼び寄せ、旧西ドイツでの定住を選択するようになり、ドイツ社会における外国人労働者やその家族の処遇が問題となっている。

2 避難民

旧西ドイツは第二次世界大戦中、各国にドイツからの難民を受け入れてもらった経験を踏まえ、ドイツ基本法旧第16条に政治的に迫害を受けた者は庇護を与えられる旨の規定を設け、多くの難民を受け入れてきた。

しかしながら、90年代以降、ドイツへ流入してくる難民は急増し、ドイツ基本法の改正という問題をからめ、難民の取り扱いについて議論がなされている。

3 帰還者^{注2}

帰還者とは、ポーランド、旧ソ連、その他の東ヨーロッパ地域からドイツへ入国してくるドイツ系市民のことであり、ドイツ基本法上は外国人でない。ポーランドから旧ソ連のバルト海沿岸地域、その他の東ヨーロッパ諸国には、多くのドイツ系市民が居住しており、これらの地域の共産化に伴い、ドイツ系市民が迫害を受け、ドイツへ逃亡した場合、これを受け入れる規定をドイツは基本法上に用意していた。

主として1980年代の半ば頃まで、旧西ドイツはかなり緩やかな条件で帰還者の地位を認めてきた。しかしながら、1980年代の後半以降、東ヨーロッパ諸国の民主化に伴い、帰還者の数は増加し、その扱いが問題となっている。

上記1～3の問題については、第2、3章においてその概要を述べることとする。

※（参考）次ページの表3はベルリンの外国人問題担当機関で収集したドイツに居住している外国人に係る関係資料である。

^{注2} 野川忍著「外国人労働者法」信山社 1993年 を参考にした。

表3 ベルリン、ドイツ、EUにおける外国人

	ベルリン			ドイツ			EU	
	1994	1995	%	1994	1995	%	1993	%
外国人の合計	419,202	435,698	100.0	6,990,510	7,173,866	100.0	19,272,000	100.0
EU諸国出身者	68,482	85,394	19.6	1,776,297	1,811,748	25.3	7,470,400	38.8
EU諸国外の出身者	350,720	350,304	80.4	5,214,213	5,362,118	74.7	11,801,600	61.2
EU以外のヨーロッパ諸国	263,763	259,559	59.6	4,033,309	4,108,576	57.3	5,771,700	29.9
内訳								
トルコ	138,959	137,889	31.6	1,965,577	2,014,311	28.1	2,573,700	13.4
旧ユーゴスラビア	73,053	78,923	18.1	1,298,960	1,350,212	18.8	-	
ポーランド	27,627	30,029	6.9	263,381	276,753	3.9	438,800	2.3
アジア	47,122	48,784	11.2	662,400	702,923	9.8	1,853,300	9.6
アフリカ	11,727	12,303	2.8	292,100	291,169	4.1	2,999,000	15.6
アメリカ	15,192	15,807	3.6	179,700	183,019	2.6	957,100	5.0
オーストラリア、ニュージーランド	787	824	1.9	8,800	9,186	1.3	102,600	0.5

※ 無国籍の者は、分類はしなかったが合計には含まれている。

第2章 外国人労働者に係る諸問題

第1節 外国人労働者導入の経緯

戦後の旧西ドイツは、急速な生産力の回復と第二次世界中に本来労働力となる男性の青年層を数多く失っていたことがあいまって、極端な労働力不足に陥ることが予想されていた。戦後の一時期、旧西ドイツの労働力不足を補ったのは、東ドイツから逃亡してきた市民、東ヨーロッパ出身の外国人労働者であったとされている^{注3}。しかし、東ヨーロッパ諸国からの労働者の採用は、1961年の「ベルリンの壁」構築以来、非常に困難なものとなっていった。

東ヨーロッパからの労働者の採用に代わり、1950年代後半以降、労働力不足を補うために導入されたのが、各国との二国間協定に基づく外国人労働者（ガストアルバイター：Gastarbeiter）である。各国からの外国人労働者の招へいは、1960年代を通して活発に行われ、1973年に終了している。二国間協定の締結国及び締結年次は表4のとおりとなる。

表4 ドイツと各国との2国間協定締結年次

協定締結年次	協定締結国
1955年	イタリア
1960年	スペイン
1961年	トルコ
1963年	モロッコ
1964年	ポルトガル
1965年	ギリシア、チュニジア
1968年	ユーゴスラビア
1968年以降	韓国及びフィリピン

外国人労働者は、1955年の8万人を皮切りに、1960年には約34万人、1965年には累計約120万人に達し、急速な勢いで旧西ドイツ社会に導入されていった。1966年から1967年の間、経済の停滞にともない一時求人採用が中止されたものの、その後再開され、1969年には約160万人、1973年には過去最高の約260万人に達したとされている。この外国人労働者の募集・採用は、連邦雇用庁によって行われ、採用された外国人労働者は旧西ドイツの産業発展に重要な役割を果たすこととなった。

第2節 外国人労働者の位置づけ

旧西ドイツ、外国人労働者送り出し国の双方にとって外国人労働者の旧西ドイツにおける就労は、一時的なものであると考えられていた。

^{注3} “Temporary employment of migrants in Europe” : REEKS RECHT & SAMENLEVING

各国から招へいされた外国人労働者は、一般的にドイツ人が就きたがらない単純な仕事に就くことが多く、出身国でどのような資格を有していたかということなどは、十分に考慮されたわけではなかった。

このような状況から、ドイツ人は外国人労働者を高い職業資格や権利を持たない、下層な階級に位置する者というイメージを持つようになってしまったのではないかという指摘もある。

第3節 外国人労働者の募集停止と定住化

外国人労働者が旧西ドイツの各企業で就労し職業的スキルを高めていくにつれ、外国人労働者たちの旧西ドイツでの就労期間は徐々に長くなる傾向にあった。就労期間の長期化に伴い、旧西ドイツ政府は外国人労働者たちに、母国の家族を旧西ドイツに呼び寄せることを認めるようになるが、このことは外国人労働者たちの旧西ドイツでの定住化に道を開く一つの要因となった。

外国人労働者の募集は、1973年、オイルショックによる経済の停滞の時期と前後して終了する。EC各国からの労働者はかなりの部分が本国に帰ったが、外国人労働者の中には、引き続き旧西ドイツでの就労を希望する者もいた。外国人の労働者の募集停止後、イタリア人は10人中9人が本国に帰ったが、ユーゴスラビア人は10人中5人、トルコ人は10人中3人しか本国へ帰還しなかったと言われている。1973年の時点で旧西ドイツに滞在していた外国人労働者の、旧西ドイツにおける平均滞在年数は4年であったとされている^{註4}。

外国人労働者が旧西ドイツでの就労の継続を希望した背景として、本国との経済格差、家族の呼び寄せにより生活の本拠自体が旧西ドイツに移ったこと、またユーゴスラビアに関しては、共産主義政権の統治のもとでの生活より自由な旧西ドイツでの生活が好まれたなど様々な理由があったと言われている。一方、旧西ドイツの産業界にとっても、熟練し、よく働く多数の外国人労働者は生産活動の維持にとって重要な存在となっていたという点も指摘されている。

1983年から1984年にかけて、旧西ドイツ政府は、帰国する外国人労働者に1人あたり1万5千マルクの奨励金を出し、帰国を促進したが、この方策は財政負担の割に効果が乏しかったとも言われている。第1章第2節でも述べた外国人労働者の旧西ドイツにおける就労が一時的なものであり、いずれは本国に帰るとする「ローテーション原理」は、外国人労働者を導入した他の西ヨーロッパ諸国がそうであったように、外国人労働者の定住という中で崩壊していくこととなった。これは外国人労働者を導入した段階で、旧西ドイツが想定していなかった事態であった。

第4節 外国人労働者をめぐる1980年代以後の動向について

外国人労働者の募集停止も外国人労働者の雇用が全くなくなったという訳ではなく、募集停止後間もない1974年11月の時点でも、鉱業、食品産業、ホテル、レストラン等の職業分野で外国人労働者の需要はあり続けるものと予測されていた。限定的ではあるが、特定の職業

^{註4} “Temporary employment of migrants in Europe” : REEKS RECHT & SAMENLEVING

においてドイツ人の労働者が確保できない場合、それらの職業に係る労働許可は外国人労働者に対しても発行されていた。

外国人労働者の存在に関しては、各方面で様々に異なる態度が採られていた。1980年代の中頃には、建設業界における東ヨーロッパからの労働者の採用に反対する運動が展開されたり、フランクフルト市のように公共事業における東ヨーロッパからの労働者の下請けに対する規制の強化を決定したところもあった。旧西ドイツの企業の雇用主で構成されている組織も、賃金の安い外国人労働者の採用による不公平な競争について、これを不満とする意向を表明していた。しかし、一方で、ある程度熟練した、ないし本来高い職業的資格を持った外国人労働者は労働市場の底辺と頂点の間のギャップを埋めるものであるとして、外国人労働者を評価し、その立場を弁護する声もあった。旧西ドイツ企業の雇用主の側も、地方の労働市場などで必要な労働力の確保が困難と判断された場合などに外国人労働者の採用を行っていた。

外国人労働者の採用に関しては、東西ドイツの統一後、新たな動きが見られる。ドイツは主として、東ヨーロッパ諸国と協定を結び、一定数の外国人労働者を受け入れることとしたのである。しかし、この協定は、1960年代の外国人労働者導入時の経験を踏まえ、外国人労働者がドイツに家族を呼び寄せすることを認めず、また、雇用する企業の側にも、就労期間の満了後には、外国人労働者を確実に本国へ帰すよう義務付ける内容となっている。また、1991年、ポーランド、ハンガリー、チェコスロバキアの市民がドイツに来る際のビザ所持義務が廃止されてからは、当初、旅行者として入国し、政治的な理由による亡命の申請を行う者もあったとされている。参考までに1989年から1991年までの非EU諸国出身者に対する労働許可の発行状況を示すと表5のとおりである。

表5 1989年から1991年までの非EU諸国出身者に対する労働許可発行状況^{注5}

年 度	1988年	1989年	1990年	1991年
労働許可総数(人)	424,392	495,021	630,974	926,123

外国人労働者が比較的低賃金で雇用され、その結果として公正な競争が阻害されているという主張は依然としてあり、ドイツ政府は1992年に所要の法整備を行っている。それは、ドイツ連邦の労働事務所や関係機関に対し、必要な労働許可なしに就労している外国人を摘発するために各事業所を抜き打ちで検査する権限を与えるというものであった。これは、労働許可に関する法律の適正な執行と、外国人労働者が彼らの同僚であるドイツ人と同一の賃金、待遇を受けることを確実にものとするための措置であった。

ドイツに在住する外国人の中でも、労働者としてドイツに来た外国人は大きな比率を占めている状況にある。これらの外国人の処遇に関しては、その定住化が進む中で、第4章以下において示すような様々な行政的施策が講じられている。

外国人労働者のドイツでの定住という問題に関して、ベルリン市でインタビューをした

^{注5} “Temporary employment of migrants in Europe” : REEKS RECHT & SAMENLEVING

Ausländerbeauftragte des Senats Berlin ^{注6} の地位にあるバーバラ・ヨン(Barbara John)氏は、「経験的に言って、外国からドイツに働きに来た外国人が本国に帰るかどうかは、5年が一つの境になる。ドイツで5年過ごせば、なかなか本国には帰らない。さらにドイツに来て15年たてば、本国に帰っても、周囲から失敗して帰ってきたと思われるということで、絶対に帰ろうとはしない。」と語っておられた。外国人処遇の第一線で活躍してこられた方の、外国人労働者たちの一面の心理を描写した言葉として大変興味深いものがあった。

^{注6} Ausländerbeauftragte des Senats Berlin : ベルリンの外国人問題担当官のこと。外国人係る諸政策に責任を負う役職。

第3章 ドイツにおける難民・帰還者問題

第1節 戦後旧西ドイツの難民受け入れに関する態度⁴⁷

旧西ドイツは、難民の受け入れに関しては寛容な姿勢を示していた。難民受け入れに関する法的根拠は、西ドイツ基本法旧第16条第2項2文（ドイツ基本法現行第16条a第1項）及び旧庇護法等である。現行第16条a第1項は、「政治上の理由で迫害されている者は、庇護権を享受する。」（Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.）となっている。

戦後の旧西ドイツには、この条項を頼りに多くの難民が流入したと言われている。

難民として、この「庇護権」の享受を申請した者が、実際にそれだけの理由を有するか否かを判断するのが、連邦難民認定庁であり、難民認定の手続きはここで一括して行われている。

従来の難民認定のシステムでは、かなりの時間をかけて難民申請の処理が行われており、当初の申請の処理にも1年近くを要していた。申請者は最終的にその適否が判定されるまで、旧西ドイツに滞在できたことは言うまでもない。

仮にこの申請が認定庁に拒否された場合も、申請を拒否された者は、当該行政処分の取り消しを求める行政訴訟を起こすことができるとされており、訴訟手続き進行中に、申請者の母国にその者を難民と認定しうる特段の事情が生じた場合、再度申請を行うこともできた。一度、訴訟が提訴された場合、最終的な判定が出されるまでには、なお数年を要することとなり、最終判断で認定拒否が妥当なものとなっても、即座に国外退去を求められるわけではなかった。また、申請を拒否された者についても、その生命や自由が脅かされるような国には追放されることはなく、人道的理由により、なおしばらくの滞在が許される場合もあった。難民としての認定を求めた者は、その最終的な手続きが終了するまで、共同宿泊所で生活することとなる。自ら思うままに自由に生活できるわけではないが、衣食については保証されていた。

このように、西ドイツ基本法旧第16条や旧庇護法に基づく難民の受け入れは、かなり緩やかなものであった。旧西ドイツがこのような条項を設け、難民を受け入れたのは、第2次世界大戦中、ドイツから流出した難民を各国が受け入れてくれた、その経験を踏まえてのことと言われている。

しかしながら、前述したとおり、一度難民としての申請を行えば、かなり長期間にわたり旧西ドイツに滞在できたわけであり、西ドイツ基本法旧第16条に基づく「庇護権」が、経済上の理由でドイツに滞在する手段として使われたのではないかという指摘もなされている。また、共同宿泊所の運営にもかなりの費用を要していた。

第2節 1980年後半以降の庇護申請の状況

旧西ドイツに庇護を申請して入国する者の数は、1980年代末頃から急速に増え始める。表6は1986年から1994年までのヨーロッパ各国に対する庇護申請の件数である。

⁴⁷ 野川忍著「外国人労働者法」信山社 1993年 を参考にした。

表6 ヨーロッパ各国への庇護申請件数^{註8}

	オランダ	ドイツ	ベルギー	フランス	イギリス	デンマーク	スウェーデン	ルウエー
1986	5865	99.650	7650	23.400	4800	9300	14.600	2700
1987	13.460	57.400	6000	24.800	5150	2750	18.100	8600
1988	7486	103.100	5100	31.600	5100	4650	19.600	6600
1989	13.898	121.300	8100	58.750	10.000	4600	32.000	4450
1990	21.208	193.050	12.950	56.000	30.000	5300	29.350	3950
1991	21.615	256.112	15.220	44.829	57.700	4583	26.495	2976
1992	20.346	438.191	17.754	30.000	24.600	13.876	19.108	4689
1993	35.399	322.559	26.883	26.507	28.500	14.351	37.581	12.876
1994	52.576	127.210	14.340	26.044	32.830	6650	18.507	3881

表6に示されているとおり、ドイツへの庇護申請数は1990年以降特に顕著な伸びを見せている。1992年には43万人に達しており、他のヨーロッパ諸国と比較しても格段に多い数である。

第3節 難民受け入れ基準の強化～ドイツ基本法旧第16条及び旧庇護法の改正

第2節で述べたような難民の急速な流入により、1992年当時、ドイツに滞在する難民は120万人に達していたと言われ、ドイツへの亡命申請の処理に係る膨大な労力、国内における難民の処遇の在り方等様々な問題が生じてきた。このような状況を背景として、旧庇護法や旧ドイツ基本法の改正が行われたのものである^{註9}。

まず庇護法の改正は、政府与党のキリスト教民主・社会両同盟(CDU/CSU)、自由民主党(FDP)及び野党の社会民主党(SPD)の間で合意が成立し、1993年3月26日の連邦議会で議員の3分の2以上の賛成(賛成521票、反対132票)により可決、同年7月1日に発効した。連邦参議院でも3分の2以上の議員が賛成していたとのことである。新庇護法は、庇護申請に対する処理を、実際に政治的迫害を受けている者に限定することを目的としている。

新庇護法を巡る合意が各政党間で成立した際、庇護に対する基本的権利を改正してドイツ基本法の新条文16条aに盛り込むことでも意見の一致を見ていた。庇護権に係る申請期間の短縮、偽装した庇護権申請者の追放を目的としたドイツ基本法旧第16条の改正は、1993年6月に行われることとなった。

改正されたドイツ基本法第16条aの条文とその内容は次のとおりである。

^{註8} 「Aliens A statistical summary 1994」:オランダのVNGで収集した資料から。

^{註9} 第3節については、在日ドイツ大使館の公報資料を参考にした。

○ ドイツ基本法現行第16条a

Art. 16a [Asylrecht] (1) Politisch Verfolgte genießen Asylrecht.

(2) ¹Auf Absatz 1 kann sich nicht berufen, wer aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften oder aus einem anderen Drittstaat einreist, in dem die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist. ²Die Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaften, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen, werden durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, bestimmt. ³In den Fällen des Satzes 1 können aufenthaltsbeendende Maßnahmen unabhängig von einem hiergegen eingelegten Rechtsbehelf vollzogen werden.

(3) ¹Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können Staaten bestimmt werden, bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, daß dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet. ²Es wird vermutet, daß ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird, solange er nicht Tatsachen vorträgt, die die Annahme begründen, daß er entgegen dieser Vermutung politisch verfolgt wird.

(4) ¹Die Vollziehung aufenthaltsbeendender Maßnahmen wird in den Fällen des Absatzes 3 und in anderen Fällen, die offensichtlich unbegründet sind oder als offensichtlich unbegründet gelten, durch das Gericht nur ausgesetzt, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme bestehen; der Prüfungsumfang kann eingeschränkt werden und verspätetes Vorbringen unberücksichtigt bleiben. ²Das Nähere ist durch Gesetz zu bestimmen.

(5) Die Absätze 1 bis 4 stehen völkerrechtlichen Verträgen von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften untereinander und mit dritten Staaten nicht entgegen, die unter Beachtung der Verpflichtungen aus dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Anwendung in den Vertragsstaaten sichergestellt sein muß, Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylbegehren einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Asylentscheidungen treffen.

○ 訳文^{注10}

「(1)政治的被迫害者は庇護権を享受する。(2)ヨーロッパ共同体の加盟国もしくは、難民のは、法的地位に関する協定及び人権と基本的自由の保護に関する条約の適用が確保されている第三国からの出国者は、第一項を援用することができない。第一文の要件があてはまるヨーロッパ共同体以外の国は、連邦参議院の同意を必要とする法によって定められる。第一文の場合には、滞在終了措置は、これと異なる法的救済の定めにかかわらず執行することができる。(3)連邦参議院の同意を必要とする法により、そこにおいて法制度、法適用及び一般的な政治的情况により、当地で政治的な迫害ないし非人間的もしくは屈辱的な刑罰または取扱いがなされていないとみなされるような国を定めることができる。かかる国からの外国人は、自らが政治的に迫害されているという推定を導く事実を立証しない限り政治的被迫害者とは見なされない。(4)滞在終了措置の実行は、第三項の場合もしくは、一見して根拠がないか、あるいはそのように見なされる場合には、当該措置の法的効力につき重大な疑いがある場合に限り、法により中断される。これに関する審査の範囲は限定することができる。時機に遅れた申し立ては却下することができる。詳細は法により定める。(5)第一項から第四項までの定めは、ヨーロッパ共同体の加盟国同士の、もしくはその適用が条約締結国において確保されねばならない難民の法的地位に関する条約を遵守する第三国との、国際法上の協定に反しないものとする。庇護の求めを審査する管轄に関する定めは、庇護の決定に相反する判断を含むものとする。」

^{注10} 野川忍著「外国人労働者法」信山社 1993年 中の訳文による。

基本法、庇護法の改正は難民の庇護申請に関して次のような影響を与えることとなった。

まず、戦争・内戦地域からの難民は、ドイツの新外国人法に基づく滞在許可を有している限り、庇護権を請求できないこととなった。つまり、戦争・内戦地域からの難民は、外国人法第32条aに基づき期限付きの滞在許可を取得し、この期間は庇護権の請求ができないこととされたのである。

次に迫害のない安全な第三国からドイツにやって来た外国人は、現行の基本法第16条a第1項を主張できない。欧州連合加盟国とジュネーブ難民条約^{註11}及び欧州人権条約の適用が保障されている他の欧州諸国は、「安全な第三国」とみなされる。これは、政治的亡命受け入れ制度のあるEU諸国を経由してドイツに来た難民についても庇護請求権は認められないということの意味する。

ドイツ政府は、この改正を、政治的に迫害されている者の庇護に対する基本的権利そのものを制限するものではなく、実際には経済的あるいは他の理由でありながら、政治的迫害を受けた者と称してドイツに来る多数の移住希望者の庇護請求権を制限しようとするものであると説明している。

このような法律改正により、迫害のない国から来た外国人の庇護申請に係る処理、庇護請求権の甚だしい乱用等を犯した者に対する処理の迅速化が図られることとなった。航空機で到着した者で、政治的迫害のない国からの庇護申請者又は有効な書類を所持していない庇護請求者を、入国前に拘留し、迅速に送還することもできるようになった。

この庇護法やドイツ基本法旧第16条の改正が、庇護権申請者の削減にどの程度効果を挙げたかについては、明確な資料を入手することができなかったが、表6の庇護申請件数ののみを見た場合、基本法の改正がなされた1993年の申請件数は322,559件（前年比115,632件の減）、1994年は127,210件（前年比195,349件の減）とドイツへの庇護申請件数は確かに減少している。

しかし、この難民審査基準の強化は、一方でドイツに難民として入国を希望したものの、これらの法改正により難民として認定されなかった申請者から大きな反発を招いた。認定を拒否された申請者は、庇護請求権の制限を目指す新庇護法はドイツ基本法に反するものとして、連邦憲法裁判所に相当数の違憲訴訟を提訴するに至った。この裁判では、新庇護法の合憲性と共に同時期に行われたドイツ基本法旧第16条の改正の妥当性が審議されることとなった。

ドイツの裁判制度において、連邦憲法裁判所は、他の全ての憲法機関から独立した、基本法の遵守を監視する機関である。連邦憲法裁判所は、各連邦機関の間の紛争に判断を下すことや、連邦法及び州法と基本法との整合性を審査することを主な任務としており、今回提訴されたような訴訟に関しては、連邦憲法裁判所は最高裁となる。

1996年5月14日、連邦憲法裁判所は、1993年に行われた旧庇護法の改正は合憲であり、基本法旧第16条の改正についても、これを妥当とする判断を示した。連邦憲法裁判所は、当該判決を下した理由として、各法の改正が民主主義的手続きのもとで行われ、改正内容

^{註11} 正式には「難民の地位に関する条約」という。この条約は、第2次世界大戦前後の政治的・社会的変動のためにヨーロッパを中心に大量の難民が発生したことを契機に、その保護を図り、問題解決のための国際協力を促進することを目的として作成されたものである。同条約は、1951年の国連総会で採択されている。

も基本法で定めた人間尊重の精神を犯していないこと、1993年の法改正はドイツの庇護法と欧州諸国の法規との整合性を図ろうとしたものであることなどを挙げている。

ドイツにおける難民の流入規制を目的とした法律の改正は、アメリカ合衆国カリフォルニア州の「プロポジション187」^{注12}とは幾分異なっているとの印象を受ける。前者は要件に該当しない難民を入国する段階でチェックしようとするものであり、後者は不法とはいえ、既にアメリカ合衆国内において生活をし、様々な行政サービスを受けている移民に対して、彼らがこれまで受けていた行政サービスをカットしようとするものである。

ドイツでの調査の際、インタビューをさせていただいた有識者に対して、ドイツが「ドイツの良心」とさえ言われた基本法上の難民受け入れ規定を改正してまでも難民の流入を規制したことについて、社会一般の受け止め方はどうであったかを尋ねたところ、一様に「他に方法がなかった。」という答が返ってきた。プロポジション187に対するような強固な反対はなかったようである。

ドイツの難民問題に関しては、最近新しい動きがある。ドイツは、旧ユーゴスラビア地域からの難民を本国へ帰還させる方針を打ち出した^{注13}。旧ユーゴスラビア地域の紛争による難民をドイツはこれまで数十万人単位で受け入れているが、旧ユーゴスラビア地域での停戦合意が成立し、情勢が安定してきたこともあり、1996年10月から1997年3月までは、難民の自主的な帰還を促し、1997年4月1日以降は難民を強制的に帰還させさせるという方策を採ろうとしている。

ドイツがこのような措置を採ろうとする背景には、難民の受け入れに伴う財政負担の問題があるとされている。一例を挙げれば、首都であるベルリンはこれまで約5万人のボスニア等からの難民を受け入れており、これはドイツ以外のEU諸国が受け入れた難民の数と比較してもかなりの数である。難民を収容する施設などの運営のために、ベルリンは年間約7億ドイツマルク（約500億円）の支出を行っている。

停戦合意がなされたとはいえ、住宅の90%以上が内戦で破壊され、生活に必要な物資も不十分な状態で、これから厳冬を迎える本国へ難民を帰還させることについては、かなりの批判があるとのことである。強制的な帰還を実施する時期を来年4月以降としたのも、このような点を配慮したためとされている。

第4節 ドイツにおける帰還者問題^{注14}

外国人労働者、難民と並んで、ドイツの外国人政策において、もう一つ問題となっているのが帰還者である。

帰還者は、ドイツ基本法上は外国人ではない。現状では、ポーランド、旧ソ連、その他の東ヨーロッパ諸国からの入国が続いている。ドイツ基本法第116条では、ドイツ人を「本法におけるドイツ人とは、他の法律に別段の定めのない限り、ドイツ国籍保有者、または1937

^{注12} CLAIR SUMMARY No.9(1996.4)参照。

^{注13} 1996年10月16日、Osnabruck University のProf.Dr.Gyorgy Szell 氏と懇談した際、同氏から提供を受けた情報による。

^{注14} 野川忍著「外国人労働者法」信山社 1993年

年12月31日現在、ドイツ領内に、ドイツ民族籍を有する難民もしくは被追放者またはその配偶者もしくは子孫として居住している者をいう。」と定義づけている。歴史的、地理的に見れば、ポーランドから旧ソ連のバルト海沿岸地域や、その他の東欧諸国にも多くのドイツ人が居住していたのである。

戦後、これらの地域が共産化され、ドイツ人が追放・迫害されたり、圧政を逃れて逃亡してくる場合、旧西ドイツはその受け入れを基本法に明文化して定めたのである。

従来はかなり緩やかな基準でこれら帰還者を受け入れていたが、冷戦が終結した1980年代の後半以降、帰還者の数は急増し、ドイツ政府も対応に苦慮している状況である。1991年には、帰還者の申請手続きを厳格化し、帰還者をコントロールする措置を採った。しかしながら、潜在的な帰還者予備軍は2,000万人とも言われ、国籍認定や、言語・文化の問題など受け入に際しても様々な配慮が必要であり、ドイツの外国人問題の1つとなっている。

第4章 ドイツの外国人統合化政策の概要

第1～3章で記述したとおり、ドイツには文化、宗教、入国の経緯などが異なる様々な外国人が多数生活している。これらの外国人の処遇に関するドイツの基本方針は、「統合化(Integration)」であると考えられる。第4章においては、第1節でドイツにおける行政システムについて簡潔に説明した後、第2節以下で、外国人の統合化を目指したドイツの政策措置について、外国人労働者に関する例を取り上げてみたい。

第1節 ドイツの行政システム^{注15}

ドイツの行政システムは、一般的には連邦、州、地方自治体の3つの段階で捉えることができる。

ドイツは連邦制をとる国家であり、連邦の各州は単なる地方行政単位ではなく、独自の国家としての側面を有する。各州はおのおのが州の憲法を有しているが、この州憲法は、ドイツの基本法に定められている共和国、民主主義、社会的法治国家の原則に添うものでなくてはならない。

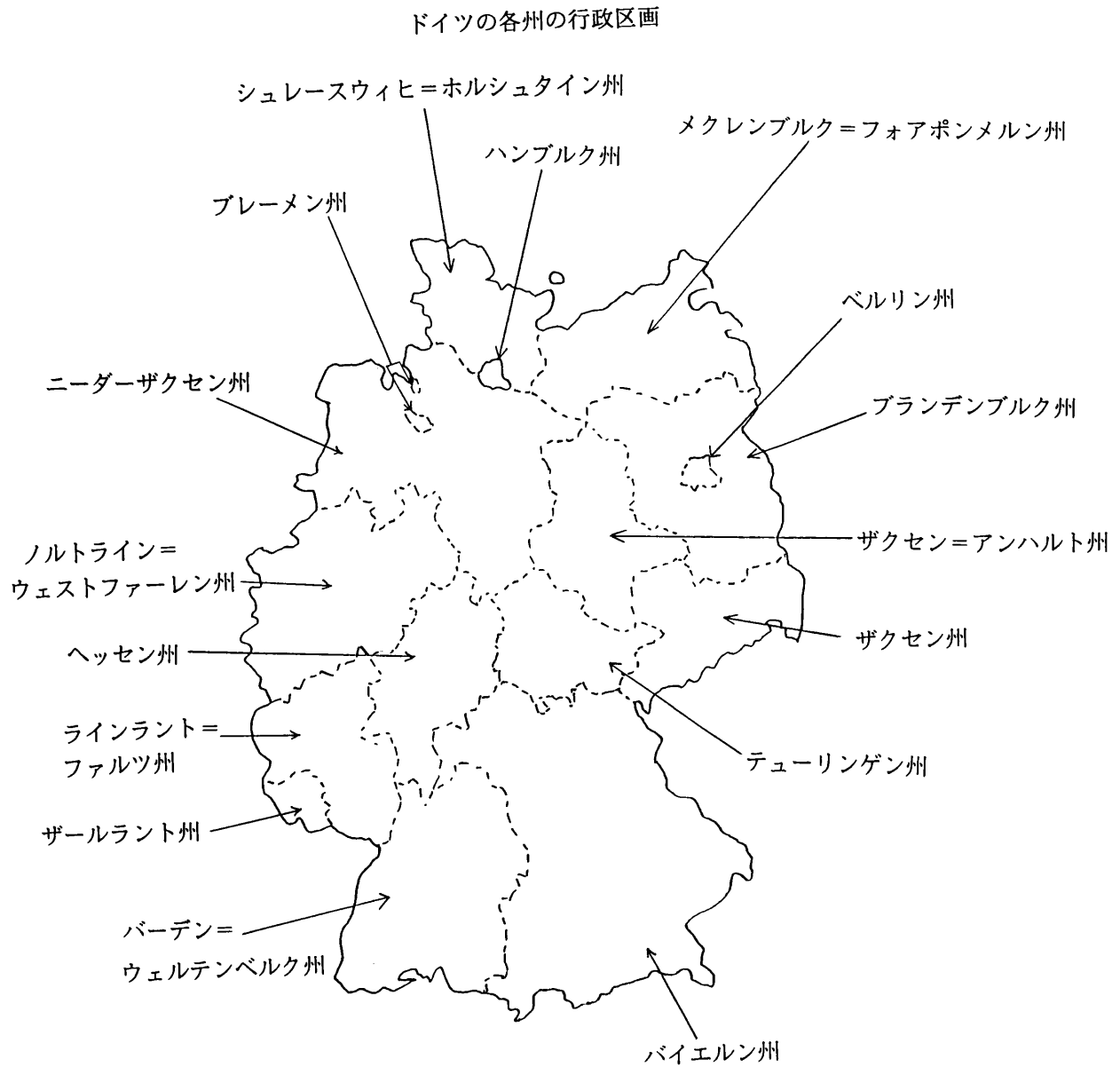
連邦政府は、連邦議会、連邦大統領、連邦政府などにより構成される。連邦が独自で行う行政としては、外交、通貨・貨幣制度、航空、税法の一部、連邦国境警備、連邦軍の業務などがある。

州政府は連邦政府が専属的な立法権を持つ領域に関しては、立法権を有しない。連邦政府と競合する法律分野については、連邦が法律で規定しない限りにおいて、州が立法権を有する。民法、刑法、経済法などの分野もこれに含まれるが、現実には、統一的規定が必要なものが多く、州の権限としては存在しないことが多い。個別分野の立法は、連邦による大綱法的規定の範囲内で各州に委ねられている。これには、大学制度、自然・景観保護、土地利用計画、水利経済などがある。なお、ドイツにおける州政府の行政区画については次ページの図1を参考とさせていただきたい。

ドイツの基本法は、地方自治体の自治権を明確に保障している。地方自治体は、地域共同体に関わる全ての事柄を、法律に則り、自らの責任において処理する権利を有する。市町村法の制定は州の管轄となっている。地方自治体の組織形態は州により異なる場合もあるが、その実務の内容は、どの州においてもほぼ同一であると言われる。地方自治体の権限の及ぶ領域としては、近距離公共交通、地域道路の建設、電気・水道・ガスの供給、都市計画が挙げられる。その他、学校、劇場、博物館、病院、スポーツ施設、プールなどの建設及び運営、さらに成人教育と青少年保護も市町村など地方自治体の管轄領域に属している。

^{注15} ドイツ大使館から入手した資料「ドイツの実情」を参考に作成した。

図1



第2節 連邦政府レベルの政策例

旧西ドイツから統一後のドイツに至る間、ドイツは在留している外国人の統合化を目指した政策を常に展開していた訳ではない。第2章でも述べたとおり、1983年～84年にかけて、帰国する外国人労働者に1人当たり1万5千マルクを支給し、帰国を促進する政策が採られたこともあった。その後、外国人労働者に関しては、社会的統合化を目指した政策が採られることとなるが、具体的には次のような政策が行われてきた。

- (1) 「外国人被用者のためのドイツ語協会」の設置とその助成
- (2) 若い世代の外国人労働者に係る職業教育の質的改善
- (3) 職業相談を通じた雇用安定化政策
- (4) ソーシャルワーカーの育成と支援

これは、外国人労働者やその家族が官庁へ書類を提出する際の通訳・補助を行ったりするソーシャルワーカーの育成と支援である。

- (5) 外国人に対する情報提供誌の作成

第3節 州政府レベルの政策例

今回訪問したベルリン州の場合、全人口3,452,284人に対し、外国人人口は419,202人と全人口の約12.1%が外国人という状況である(1994年12月31日現在)。とりわけ、Kreuzberg(33.1%)、Wedding(27.4%)、Tiergarten(24.7%)^{注16}など極端に比率の高い地域がある。日本の市町村においては、群馬県大泉町(9.36%)、東京都港区(8.35%)、静岡県小笠町(8.30%)^{注17}などの市区町村が外国人比率の高い市区町村として挙げられることがあるが、ベルリンの特定地域においては、日本よりかなり高い比率で外国人が集中している地域があることが分かる。

州政府が採っている政策の中で最も大きなものは、統合化を目指した教育政策であると考えられる。ドイツでは、教育は州政府の所管事項である。教育分野における外国人統合化政策については、今回の調査においてかなりの資料・情報を収集している。州政府の教育施策については次章で詳述することとしたい。

第4節 地方自治体レベルの政策例

地方自治体レベルにおいては、外国人労働者に対する住宅政策、文化支援政策が展開されている。政策展開の例には次のようなものがある。

- (1) 外国人労働者やその家族のためのカウンセリングプロジェクトの実施等
- (2) 外国人文化団体の文化的プロジェクトの支援

^{注16} 「BERICHT ZUR INTEGRATIONS-UND AUSLÄNDERPOLITIK」参照

^{注17} 各都道府県の95年12月末現在の外国人登録者数、95年10月1日国勢調査数値により算出。

(3) 情報提供・PRキャンペーンの実施

(4) 社会的な補助金による住宅供給プロジェクトにより建設された住宅の一定割合（一例として15%程度）を外国人労働者などに割り当てる

ドイツでは、連邦政府から地方自治体に至る様々なレベルの行政機関が外国人の統合化政策に関与している。統合化政策全体を見た場合、州が教育行政を所管していることもあり、州政府や住民に身近な行政機関である地方自治体が果たす役割が大きいようである。

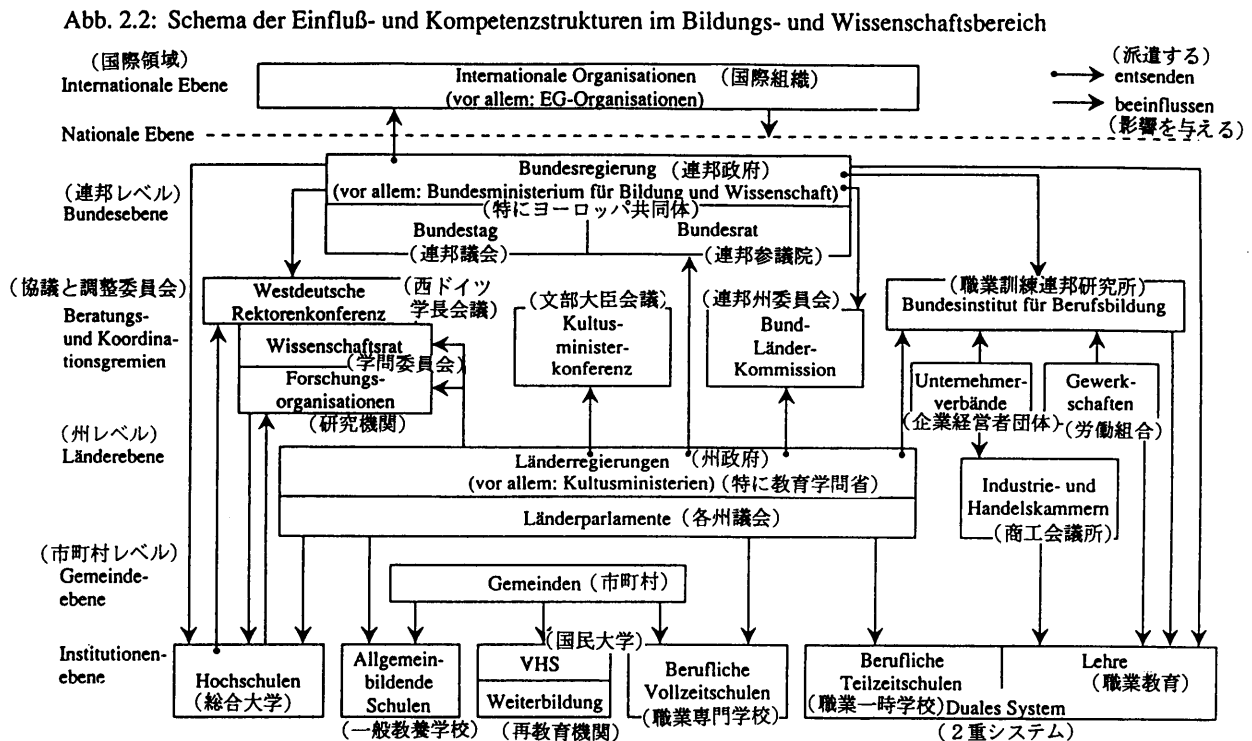
第5章 ドイツの学校制度と外国人教育

第1節 連邦と州政府の役割

学校制度に関する権限については、連邦政府の権限ではなく州政府の権限に属する。ドイツには16の州があり、それぞれの州にそれぞれの独自の教育制度が存在する。それを連邦レベルで調整する機関として、各州の文部大臣による文部大臣会議（KMK）がある。文部大臣会議で決議される政策の内容は全員一致の原則で決められる。それを各州に持ち帰り各州で法制化されることになる。図2はドイツにおける連邦と州及び関係機関の関連図である。

州には学校に関する包括的な権限がある。原則として、個々の州の憲法規定、法律及び命令で規定される。そして、それらが教育の目標を規定し、就学義務、学校設立と維持、地方自治体の学校設置者への関与、教師の養成と継続教育、学校監督、学校行政、学校生活と活動の形成への親と教師及び生徒の参加、学校における生徒の地位、授業料の免除と教材の無償供与並びに奨学金について規定している。^{注18}

図2 教育と学問の分野における権限と勢力図^{注19}



^{注18} 「ドイツの学校と大学」玉川大学出版部参照

^{注19} 「Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland」参照

第2節 ドイツにおける外国人子女に対する教育方針の変遷

ドイツにおける外国人子女の教育方針は、外国人の流入と、その後の定住化によって下記のように変化していった。

1 帰国することを前提とした教育（ローテーション原理）

初期の外国人に対する教育は、労働協定により移住してきた外国人労働者で、一定期間が来たら自国に帰ることになっていた者を対象としていた。彼等の移住は一時的なものであり、とりあえずドイツに滞在する間、生活が困らないようにドイツ語とドイツ文化の教育が行われた。また帰国したときのことを考えて、母国語と自国文化の教育も行われた。これはドイツ社会への統合を目指しているものではなかった。

2 統合化を目指したもの（定住化が進んできたときの教育について）

外国人労働者が増加し、その定住化が進むにつれて、外国人労働者の子女の教育が問題になってきた。そして、外国人のドイツ社会への統合が問題になった。そこで、教育目標が外国人のドイツ社会への統合を目指したものになった。外国人の子供達がドイツの社会において不利益でない教育を受けれるように意図されて進められた。実際には、ドイツの教育システムに組み込むための準備学級（分離したもの）が設けられ、集中的な授業が行われた。ただし、現実には準備学級が長くなりすぎ、ドイツ人とは分離されたままになり、統合化があまり進まなかった。

3 より統合化を目指し、かつドイツ国民の意識の変化を目指したもの（異文化・多文化教育）

そこで統合化を一步進めて、より円滑な相互理解を目指し、またドイツ人の国際化を目指した教育が進められた。まず、ドイツ語がしゃべれない外国人生徒を最初からドイツ人と同じ教室に入れて普通の授業を行い、ドイツ語に関しては特別クラスを設置して課外授業で補習するようにした。その結果、最初からドイツ人と一緒のクラスになることにより、社会的に分離された状況に陥ることなく、外国人のより円滑なドイツ社会への統合が進んだ。また、ドイツ人にとっても異文化への理解が進み、お互いに分離がない社会になることが期待される。

これらは歴史的に変化してきたものであるが、実際にはドイツにおいては各州に独自の教育制度があるので、このパターンが全ての州において該当するものではない。

また、全ての外国人に対して、異文化教育が行われているわけではなく、依然分離教育が行われているところもある。現在も色々な教育方法が考えられている。

しかし、外国人子女の教育において問題になっているのは、いかに外国人子女の立場に立った教育が行われるかである。ドイツでは、現在も外国人の数は増えており、外国人に対する不利益な待遇も増えている。そこで、彼らをドイツの社会に彼らの不利益にならないように受け入れることが目標になっている。そこでは、外国人自身の教育だけでなく、ドイツ人自身に対する教育も重要になってくる。^{註20}

^{註20} 文部省資料参照

第3節 ベルリン州の教育制度と外国人教育

教育制度は州政府によって独自に整備されている。それにより州毎に独自に運用されているので、一概にドイツ全体の教育制度として説明することは困難と考えられる。そこで、州の教育制度に関しては、今回訪問したベルリン州について記すこととする。

1 ベルリン州の教育制度

ベルリンは都市州である。ベルリン州における教育行政は、文部省「Die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport」が所管している。

ベルリン州は、州内の学校に関する立法上の権限を有している。州立の学校における授業料は免除されており、教科書と学習教材は無料で配られる。また生徒がそれらを保持することは許されている。私立学校は州の監督下におかれている。ベルリン州の中には23の特別区があり、区には小学校と中高等学校（職業学校を含む）の設立と維持と教師の雇用に対する権限がある。

次ページの図3はベルリン州の教育システムを図式化したものである。

ベルリン州においては義務教育は児童が6歳になったときに始まり、その後10年間継続される。

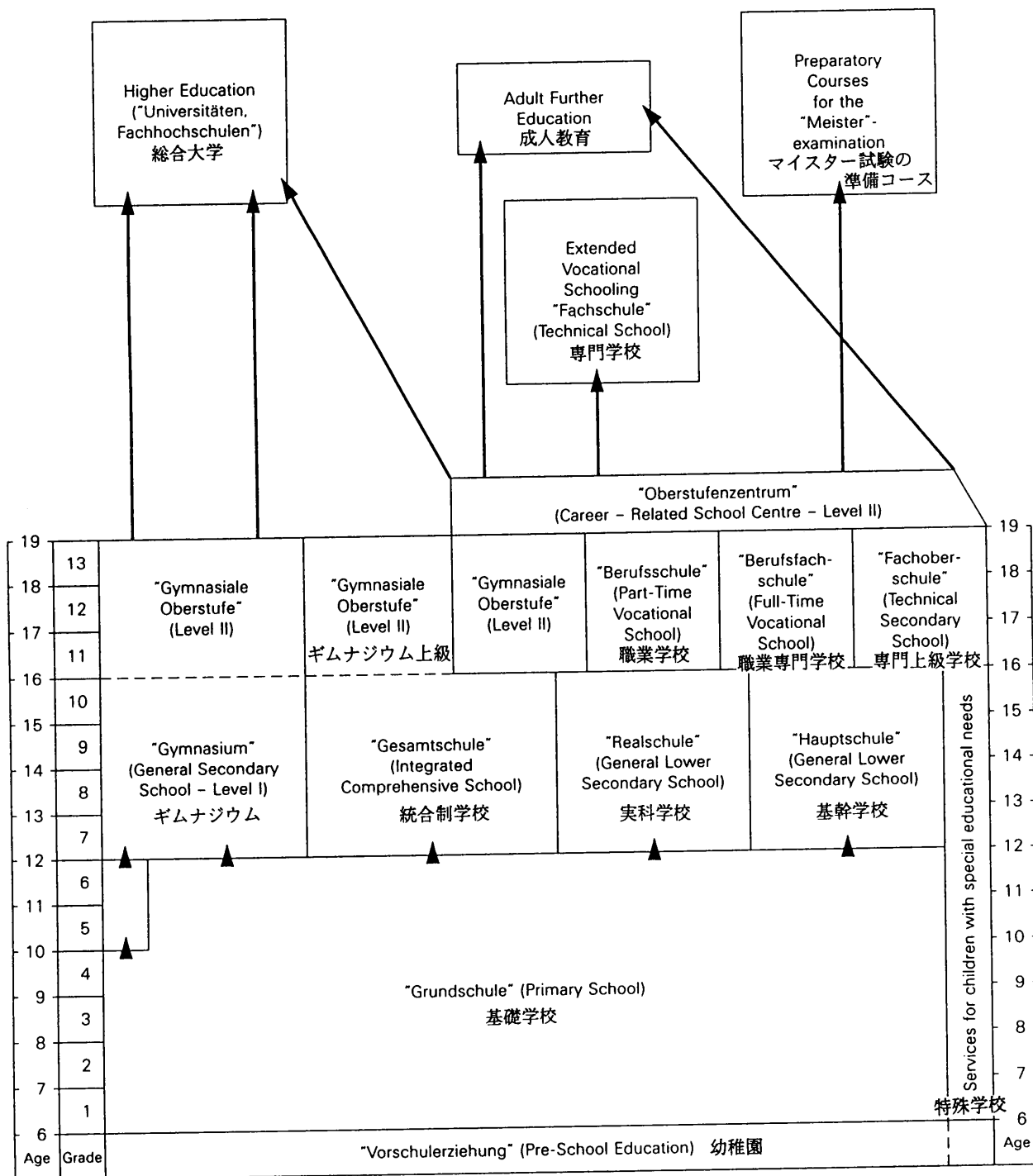
5-6歳時に、学校に行く前の幼稚園クラス「Vorschulische Einrichtungen」があるが、ここでの参加は任意である。

幼稚園クラスの後には、基礎学校「Grundschule」が始まり、これが6年間続くことになる。基礎学校での5～6学年で次の学校の選択に対する準備がなされる。その後は、ギムナジウム「Gymnasium」、実科学学校「Realschule」、基幹学校「Hauptschule」、統合制学校「Gesamtschule」のいずれかに進学することになる。ギムナジウムは、大学進学を目指した生徒のための学校である。実科学学校は、職業教育制度へ進むための修了証書を取得するためのものである。基幹学校は、それ以外の生徒が通学することになっている。一方、統合制学校は、12歳の段階において将来が決められなかった生徒のために、より将来の選択の幅を持たせた学校として設立された。前者の3つの学校に転校できるか、又は同等の資格が取得できるようになっている。一般的な授業内容はそれぞれの学校において調整されており、学校間の転校は生徒の希望・成績により可能である。

更に16歳以降は職業教育がはじまる。そこでは、職業訓練学校における職業教育と、企業における職業訓練が行われている。そこで生徒は職業に関する資格を取り、それをもとに企業に就職していくことになる。

また、別の進路として、ギムナジウム上級段階から大学に進学することもできる。義務教育を修了後も成人大学等があり、そこでも色々な教育が行われている。

図3 ベルリンにおける学校システム^{注21}



^{注21} "School in Berlin" 参照

2 ベルリン州における外国人教育

ベルリン州においても1968年から、労働力不足による外国人労働者（トルコ人、ユーゴスラビア人、ギリシャ人、スペイン人、イタリア人等）の流入が起こった。ベルリン州においては、外国人労働者の子供達も6歳から16歳までの間にベルリンに住んでいる場合は、ベルリンの学校に行かなければならないことになっている。

ここでは、外国人生徒のために行われている措置について記すこととする。

(1) 外国人生徒数の推移について

表7はベルリン州における全生徒数に対する外国人生徒数の割合の推移を示している。

表7 ベルリン州における外国人生徒数の割合の推移

学校年度	外国人生徒の割合	学校年度	外国人生徒の割合
1969/70	1.9%	1980/81	15.5%
1970/71	3.9%	1981/82	17.8%
1971/72	4.3%	1982/83	19.2%
1972/73	5.3%	1983/84	19.9%
1973/74	6.3%	1984/85	20.0%
1974/75	7.2%	1985/86	20.7%
1975/76	7.9%	1986/87	21.5%
1976/77	8.3%	1987/88	22.3%
1977/78	9.2%	1988/89	22.8%
1978/79	10.7%	1989/90	22.9%
1979/80	12.8%	1990/91	22.7%

現在、ベルリンにおける全生徒数は減少しているが、外国人生徒数の割合が増えている。これはトルコ人の増加によるところが大きい。また、これらの数字は、外国人の家族が長い間ベルリンに滞在するようになり、そしてやがて永住することになったことを示している。

1990/91年度の学期において、ベルリン州の全生徒数は187,709人いたが、そのうちの外国人生徒数は42,565人であった。彼らが在籍している各学校種別毎の全生徒数における外国人生徒数の割合は下記の通りである。

「Grundschulen」 = 23.1%

「Hauptschulen」 = 48.5%

「Realschulen」 = 23.1%

「Gesamtschulen」 = 23.9%

「Gymnasien」 = 12.3%

表8は、東西ドイツ統一後の1994/95学年におけるベルリン州の各学校種別毎の全生徒数における外国人生徒数の割合である。

Tabelle 16
Nichtdeutsche Schüler an Berliner öffentlichen Schulen, Schuljahr 1994/95

Schulart	Berlin - West 西ベルリン			Berlin - Ost 東ベルリン			Berlin insgesamt ベルリンの合計		
	Schüler 学生数の合計	davon Nichtdeutsche		Schüler 学生数の合計	davon Nichtdeutsche		Schüler 学生数の合計	davon Nichtdeutsche	
		absolut 外国人	in %		absolut 外国人	in %		absolut 外国人	in %
Grundschulen 基礎学校	108.060	26.829	24,8	101.644	2.816	2,8	209.704	29.645	14,1
Hauptschulen 基幹学校	10.131	4.821	47,6	3.153	132	4,2	13.284	4.953	37,3
Realschulen 実科学校	14.244	3.320	23,3	13.291	192	1,4	27.535	3.512	12,8
Gymnasien ギムナジウム	41.968	4.957	11,8	38.094	296	0,8	80.062	5.253	6,6
Gesamtschulen 統合制学校	24.717	5.568	22,5	27.021	659	2,4	51.738	6.227	12,0
Schulen für Lern- u. Geistigbehinderte 学習・知的 障害者の学校	3.455	1.164	33,7	4.556	28	0,6	8.011	1.192	14,9
übrige その他の Sonderschulen 特殊学校	1.973	375	19,0	2.583	32	1,2	4.556	407	8,9
Insgesamt 合計	204.548	47.034	23,0	190.342	4.155	2,2	394.890	51.189	13,0

Quelle: SenSchulSport

(2) 外国人教育の方針について

ベルリン州においては、ベルリンに住んでいる外国人の子女を普通の学校システムに統合するようにしている。そして、その生徒を分離して特定の国籍のために別の学校を設立しない政策をとっている。統合化のプログラムは、これらの子供達が教育の現場から最大の利益を得て、ドイツ人の生徒と同じような教育機会を与えられることを意図している。

(3) 外国人子女のための準備クラスについて

外国人の生徒が言語の授業で内容についていけない場合は、彼らは初等・中等教育段階において、彼らの年齢、教育状況、言語能力によって特別な言語の準備クラスに入ることになる。普通のクラスに入るための準備期間は2年間続き、そこでは15人以下のグループで、ドイツ人の先生によって集中的なドイツ語教育が行われている。また、必要な場合は、彼らの母国語を教えるために外国人の教師が雇われている。

準備段階の終わりにおいて、それぞれの生徒について進学するにはどのような学校がふさわしいかどうか決定される。

(4) クラス編成について

通常、外国人の生徒はドイツ人の生徒と同じクラスで教えられている。一般的に外国人の生徒数は新学級時に30%以上は超えてはならないとされている。しかし一般のクラスにあまりに外国人が多い場合、外国人のみのクラスが出来る場合がある。これらのクラスのカリキュラムは、一般的なクラスのものとは変わらない。

今回訪問したベルリン州のKreuzberg（クロイツベルグ）地区の「Grundschulen」では外国人生徒数が70%を超えていて、外国人とドイツ人との混合クラスと外国人のみのクラスで編成されていた。ただし実際には、23の特別区に同じように外国人が住んでいるわけではない。表9ではベルリン州の区毎の外国人数とその割合を示している。

表9 ベルリン州における人口及び外国人数 (1994.12.31)^{注23}

地区名	全人口	外国人人口	外国人の割合
Mitte	80,955	6,414	7.9%
Tiergarten	93,728	23,158	24.7%
Wedding	166,094	45,428	27.4%
Prenzauer Berg	144,567	7,219	5.0%
Friedrichshain	105,038	5,630	5.4%
Kreuzberg	156,514	51,749	33.1%
Charlottenburg	180,273	32,588	18.1%
Spandau	217,148	24,623	11.3%
Wilmerdorf	143,738	18,736	13.0%
Zehlendorf	99,669	9,636	9.7%
Schöneberg	154,251	33,963	22.0%
Steglitz	190,129	18,324	9.6%
Tempelhof	190,666	17,633	9.2%
Neukölln	314,503	58,635	18.6%
Treptow	106,552	4,467	4.2%
Kopenick	108,840	3,547	3.3%
Lichtenberg	166,258	13,911	8.4%
Weissensee	54,131	1,834	3.4%
Pankow	108,037	3,451	3.2%
Reinickendorf	254,300	23,578	9.3%
Marzahn	161,726	5,647	3.5%
Hohenschönhausen	119,686	5,586	4.7%
Hellersdorf	135,481	3,445	2.5%
ベルリン州の合計	3,452,284	419,202	12.1%

^{注23} “BERICHT ZUR INTEGRATIONS-UND AUSLÄNDERPOLITIK” 参照

(5) 外国語教育について

ベルリン州においては、第5学年からドイツ語以外の外国語を英語・ラテン語等の中から必ず受けなければならないことになっている。ただし、外国人生徒の場合は「Grundschule」「Hauptschule」でドイツ語の追加の授業を受ける代わりに、この外国語の授業が免除されている。

しかし、次に「Realschule」「Gymnasium」へ進学するためには、この外国語の授業を受けおこななければならない。このため、外国語の授業を免除された外国人の子供達は「Realschule」「Gymnasium」へ進学することができない。また同様に外国語の授業が免除された生徒が第7学年において「Gesamtschule」に進学した場合、彼等はそこのカリキュラムに追いつくために英語の課外授業を受けなければならない。

1981/82年度から、トルコ人生徒は、一部の学校において、最初に習う外国語としてトルコ語を選択することが出来るようになった。しかし、これらの子供達も、次に「Realschule」「Gymnasium」「Gesamtschule」に進学する場合は、外国語として英語の授業を受けなければならない。

(6) 修了証書の取得について

「Hauptschule」においては、外国人の子供達が希望し、修了証書を取得することが可能であれば、第12学年まで在学することができる。

子供達が14・15歳時にドイツに移住してきて、彼らが「Hauptschule」を終了することが出来ないほどの低い学力しかない持っていない場合、統合コースに最大2年間通うことが出来る。そこで、彼らはドイツ語と、またドイツの文化等について教えられる。

特別なケースでは、生徒は一般の学校に転校することが出来る。彼らがドイツ語の基礎と一般的な教養が十分に備わっていて、彼らがあまり苦勞せずに一般の学校の授業を受けることが出来る場合に、担当者会議において決定される。そこから一般の学校に進学して、そこで修了証書を得ることが出来る。

統合コースから一般的な学校に移ることが出来ない生徒にとっては、2回目の修了証書を取得する機会として、義務教育の終了後に受ける成人教育の場がある。

(7) 外国人子女のための母国語・母国文化等の授業について

文部省は、外国人の子供達が彼らの母国語、母国の歴史、地理など付加的な授業を受ける資金を補助している。この補助金は、主に外国人のための授業の教材、教師の人件費等に使われる。そして、これらの授業は、それぞれの国の領事館の関与の下、親の同意を条件に行われている。なお、ベルリンの学校においては、外国人の生徒のパーセンテージが高く、また現在も増加しているため、文部省は全ての教師を対象に「外国人の生徒を扱うための準備コース」を設置している。

(8) 職業教育について

中等教育以降においては、大学に入るための教育と職業教育がある。その職業教育においては、職業訓練学校における職業教育と、実際の企業においての実習を通して行う職業訓練がある。そこで職業訓練期間（見習い期間）を過ごし、職業に関する資格を取得することになっている。生徒が企業で職業訓練を受けるためには、まず企業に願書を提出して、その企業に採用されなければならない。企業はその生徒の成績により採用するようになっている。また、企業において職業訓練を受けた場合、一部の生徒は、その企業で就職できるようになっている。

ドイツ人の子供達と比べて、企業においての職業訓練を受ける外国人の生徒数は非常に少ない。16歳から20歳までの若い外国人のおよそ25%は職業訓練機関にいるが、同年代のドイツ人の半分以下の割合である。特に外国人の少女達は不利な立場にいる。なぜなら、家父長的な社会から来ている少女達の親たちが、現在生活している社会の基本的な価値観である男女の平等な権利について未だに認識していないからである。しかし、外国人少女達の教育に関しての一般的な傾向が、数字のうえで実態的に好転している。1987年の1年間において、職業訓練機関にいる外国人の少女達の数は10%上昇した。少数の職業に対する、また実用的な訓練を必要とする仕事に対する顕著な集中は減少している。そして彼女たちは求人市場において、よりよい機会を得るようになっている。

職業訓練の領域における若い外国人の立場が未だに改善されていない理由は、資格または修了証書が不十分だからである。これら不十分な修了証書等は、彼らが企業で職業訓練を受けることを難しくするだけでなく、彼らが第一に就職を希望する企業に願書を提出することさえ思いとどまらせている。それでも修了証書を持っている若い外国人は、それを持っていない者より職業訓練機関を探すことにおいて多くの機会を得ている。若い外国人の間にはより有利な修了証書を得ようと努力する傾向があるので、彼らの就業環境は将来改善されていくものと考えられている。

3 現在の問題点

以前は外国人労働者の子女に対する教育が大きな問題であったが、今は地域紛争等による難民の増加、東側社会の崩壊に伴う帰還民の増加により、外国人が増えている状況にある。以前と比べると外国人の質が変わってきていると言われている。

また、ドイツにおいては、必須科目の中に宗教教育がある。当初はキリスト教のみであったが、現在は新たに増えた外国人、特にトルコ人に対してイスラム教を教える特別学校が出来た。キリスト教においては、カトリックとプロテスタントの間では話し合いがもたれ、宗教教育上の軋轢はなく、特に問題はなかった。しかし、イスラム教においては、穏健派と急進派があり、それぞれで更に分裂している。また、過激なことを教えているものもある。教育が州政府の管理の及ばないところで進められていて、ドイツ社会と対立することが教えられている事例もある。また、本来はトルコ人に関する教育はトルコ政府の理解と協力のもとに行われることが望ましいわけであるが、トルコ政府と対立する立場の者が教えている場合もあり、反社会的な教

育をしているとして、そのことが問題になっている。これらの一部の学校をドイツ当局がどのように管理するかが問題である。

一般的な問題としては、ドイツ統一に伴う経済的負担増によって予算が減少し、教育の質が低下しているという問題がある。全ての予算が削減されていく中で、教育予算も例外ではない。その結果、付加的なものとして提供されてきたものがまず削られた。具体的には、課外授業として行われた教材とその指導員の人件費の削減である。これは、直接に外国人教育を対象にした措置ではないが、外国人子女の家庭は貧しい場合が多く、課外授業を受ける生徒が多いという現実があり、実質的には外国人生徒に対するサービスが削られるという結果となっている。

本稿の結びにあたって

本稿は、平成8年6月に実施したヨーロッパにおける移民政策等の調査結果に基づき、ドイツにおける外国人政策の現状について、特に難民問題と州政府の所管事項である教育施策に重点を置いて取りまとめたものである。

ドイツにおいて、外国人労働者は「国民総生産に毎年1000億ドイツマルクの貢献をする」と言われている。ドイツの企業の中には、外国人労働者の割合が40%を超える企業もあるとのことである。ドイツにおける外国人は決して小さな存在ではない。

ドイツでは在留外国人との共生を目指した様々な施策が展開されており、州政府、地方自治体もその推進に不可欠の存在となっている。しかし、第3章や5章で記したとおり、厳しい財政事情を背景として、州政府、地方自治体などは処遇方針の見直しや予算の削減を行わざるを得ない状況にある。状況は必ずしも楽観できるものではない。

前出のバーバラ・ジョン(Barbara John)氏は、これらの点に関して次のように話された。

「連邦政府は入国政策や外国人を受け入れる制度を作るが、外国人のドイツ社会への統合化を実際に行い、その責任を負うのは州政府や自治体である。外国人の問題について、連邦政府レベルの政策と州、自治体レベルの政策において、緊密な連携を取ることが必要だと思う。」

「ガストアルバイター」と呼ばれる外国人労働者とその家族の社会的統合化、各地で多発する地域紛争に伴う難民の急激な流入など、外国人政策という点に関して、ドイツは現在でも様々な問題に直面している。

参考文献等一覧

このレポートを執筆するにあたり、主に参考とした文献、資料等をまとめて以下に示す。

第1章

野川忍 著 「外国人労働者法 ドイツの成果と日本の展望」 1993年 信山社

第2章

REEKS RECHT & SAMENLEVING, “TEMPORARY EMPLOYMENT OF MIGRANTS IN EUROPE”,
1994

第3章

“Aliens A statistical summary 1994”, オランダのVNG (Verenging van Nederlandse Gemeenten)で収
集した資料

在日ドイツ連邦共和国大使館広報資料等

野川忍 著 「外国人労働者法 ドイツの成果と日本の展望」 1993年 信山社

財団法人自治体国際化協会 「CLAIR SUMMARY No.9 ポロポジション187～米国カリフォル
ニア州における不法移民問題～」 1995年

第4章

在日ドイツ連邦共和国大使館提供資料「ドイツの実情」

Die Ausländerbeauftragte des Senats “BERICHT ZUR INTEGRATIONS-UND AUSLANDERPOLITIK”
1995年

第5章

天野正治他 著 「ドイツの学校と大学」 1996年 玉川大学出版部

“Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland”

文部省資料

“School in Berlin”

Die Ausländerbeauftragte des Senats “BERICHT ZUR INTEGRATIONS-UND AUSLÄNDERPOLITIK”
1995年

その他の参考文献

大西建夫 編 「ドイツの政治 連邦制国家の構造と機能」 1992年 早稲田大学出版部

大西建夫 編 「ドイツの経済 社会的市場経済の構造」 1992年 早稲田大学出版部

大西建夫 U.リンス 編 「ドイツの社会 民族の伝統とその構造」 1992年

早稲田大学出版部

坂中英徳、斎藤利男 著 「出入国管理及び難民認定法逐条解説」 1994年 日本加除出版株
式会社

細見卓 監修 「外国人労働者－日本とドイツ－ Gastarbeiter in Deutschland und Japan」 1992年

河合出版

手塚和彰他編、神奈川県労働部労政課企画 「シリーズ外国人労働者⑤ 外国人労働者と自治体」 1992年 明石書店

佐藤忍 著 「国際労働力移動研究序説」 1994年 信山社

百瀬宏・小倉充夫 編 「現代国家と移民労働者」1992年 有信堂

収集文献（コピー）

NO	文献名	収集先	区分
1	Metropolis: An International Forum for Research and Policy on Migration and Cities	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係
2	News Release Communique March 22 1996 Lucienne Robillard announces the creation of four Canadian research centers for immigration and integration	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係
3	Immigration and the Metropolis: Centres of Excellence for Research on Immigration and Integration	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係
4	Ergänzende DOKUMENTATION betreffend "Asylsuchende und Flüchtlinge"	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係
5	Evangelische Kirche in Deutschland, 15.November 1994, An die Konferenz der Ausländerfarrer	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係
6	DAS NEUE AUSLÄNDERGESETZ EINREISE, AUFENTHALT UND NIEDERLASSUNG AUSLÄNDISCHER ARBEITNEHMER UND IHRER FAMILIEN	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係
7	"Politisch Verfolgte genießen Asylrecht"	Deutsches Institut für Urbanistik	移民関係

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 135 号	ドイツにおける外国人政策をめぐる諸問題	1997/2/28
第 134 号	アメリカの交通体系と土地利用計画	1997/2/14
第 133 号	オランダにおける移民労働者等統合化政策	1997/1/31
第 132 号	韓国の住民登録制度について	1997/1/31
第 131 号	シンガポールの行政機構 - 運輸・通信行政を中心に -	1997/1/31
第 130 号	オーストラリアにおけるボランティア活動の現状	1997/1/31
第 129 号	民願事務処理制度	1997/1/16
第 128 号	英国の国家予算と地方団体 - 構造と編成過程、1996年度予算案の概要 -	1996/12/25
第 127 号	韓国地方公務員の人事制度について	1996/12/25
第 126 号	英国（イングランド）の継続的成人教育	1996/12/24
第 125 号	アメリカの州・地方政府の経済政策 - 6州の企業誘致政策を中心に -	1996/11/22
第 124 号	イギリスにおけるアイデンティティ・カードをめぐる議論と共通番号制度	1996/10/31
第 123 号	英国のコミュニティアケアと高齢者福祉	1996/9/27
第 122 号	大韓民国の第 15 代国会議員総選挙について	1996/9/17
第 121 号	欧州評議会と地方自治体	1996/8/30
第 120 号	米国におけるボランティア活動 - その理念と実態 -	1996/8/15
第 119 号	米国の州及び地方自治体における情報通信政策	1996/6/28
第 118 号	英国における環境づくりの新方向 - グラウンドワークの理念と実践 -	1996/5/15
第 117 号	英国の新交通システム - Light Rapid Transit (and Related) Systems	1996/4/15
第 116 号	米国における国家都市捜索救助システム - FEMA と US & R 隊 -	1996/3/1
第 115 号	大都市圏における広域的行政対応の事例	1996/2/15
第 114 号	英国地方団体の人事制度	1996/2/1
第 113 号	マレーシアの地方自治	1995/12/25
第 112 号	英国の 1995 年統一地方選挙	1995/12/8
第 111 号	大韓民国の 1995 年統一地方選挙	1995/12/8
第 110 号	オーストラリアの地方自治体概説	1995/10/30
第 109 号	シンガポールの地域行政	1995/10/6
第 108 号	済州道における総合開発計画	1995/9/22
第 107 号	地方団体と芸術支援	1995/9/22
第 106 号	オーストラリアにおける姉妹都市交流の動向	1995/9/22
第 105 号	フランス地方選挙のあらまし	1995/7/20
第 104 号	タイの教科書にあらわれた「日本」	1995/7/10
第 103 号	大韓民国の地方選挙について	1995/6/20