

ドイツ・赤緑連立政権の移民・外国人政策

——政策転換をめぐる一考察

小野 一

赤緑連立，すなわち SPD（社会民主党）と緑の党の連立政権は，2005 年連邦議会選挙により，ドイツの連邦レベルでは 7 年間の幕を閉じた。その意義と限界について，各政策領域ごとの総括的評価が求められるが，そのひとつが移民・外国人政策である。国際化時代にふさわしい対応が求められながら，国家権力や社会的・制度的伝統，経済社会的要請や利害関係が交錯する中で激しい論争的となる。本稿は，移民・外国人問題と関わる政治過程を，ドイツの政党政治再編成と関連づけつつ分析する試みである。

赤緑連立政権初期のリベラルな外国人政策は，9・11 テロ事件を機に後退を余儀なくされる。その原因を，各党のプログラムの立場からア priori に帰結させたり，もっぱら外因的な要素に説明を求めることは，避けられるべきだろう。問題の特性や提出のされ方，組み合わせなどにより結末は違ってくる。外国人就労の質的变化をもたらし得るグリーンカード制が火急の問題への対応策としてほとんど抵抗なく導入されたり，治安対策への関心の高まりが移民問題に対する各党の相違を中和する結果になったり，といった具合である。政策転換に関する理論的研究もふまえて赤緑連立政権の移民・外国人政策の位置を問い，それが政党政治再編成の端緒となるのかどうかという問題についても検討する。

1. 赤緑連立政権下での政治過程

① 二重国籍をめぐる対応

国籍法 (Staatsbürgerschaftsrecht) の改正により定住外国人の子どもにドイツ国籍取得の道を開いたことは、第一次シュレーダー政権 (1998～2002 年) の特筆すべき成果である。

外国人⁽¹⁾のドイツへの移住にはさまざまな形態があるが、外国人労働者 (Gastarbeiter) もそのひとつである。西ドイツは、戦後の経済復興期の労働力不足に対処するため、外国人労働者の受け入れを政策的に促進した。その際の主要な移民送り出し国のひとつはトルコである。1973 年の石油危機を機に低成長時代に入ると、西ドイツは一転して受け入れを停止する。政府は外国人労働者が帰国することを期待したが、実際には永住の道を選ぶ者も少なくなかった。しかも、家族呼び寄せや新しい世代の誕生により、トルコ人はかえって増加した (内藤, 1991: 273)。彼らの社会的統合が重要な政策課題となったのである。

もちろん、国籍取得は唯一の道ではないし、それによりすべての問題が解決するわけでもない。だが市民権や公民権が国籍と不可分とされることが多い現状では、国籍取得を認めることが社会的統合の第一歩となることは言を俟たない。ところで国籍付与の法的根拠には、大きく分けて「血統主義」と「生地主義」のふたとおりの考え方がある。ドイツはほぼ完全な血統主義をとるため、外国人労働者の子孫など、ドイツで生まれドイツで育ちながら、ドイツ国籍を持たない者が大量に発生した。こうした不自然な状態を改善するためには、部分的ではあれ生地主義的な考え方を取り入れた法改正が必要である。

外国人問題をめぐる立場の違いは、ドイツの政党政治にも色濃く反映される。1980 年代までには、CDU/CSU (キリスト教民主社会同盟) は帰還者 (Aussiedler) 以外の外国人移民受け入れやその統合には批判的で、SPD はそれとほぼ逆の立場をとるという基本図式ができあがっていた

(Vogel/Wüst, 2003:267). その後も、看過し得ない変化はあったものの、このような対立図式は基本的に持続した。

外国人問題はシュレーダー政権の中心的テーマではなかったが、国籍法改正が政治日程化するとにわかに熱を帯びてきた (*ibid.*:272)。二重国籍は、ドイツおよびドイツ文化圏への継続的帰依を市民権付与の前提条件と考える保守派にとっては、容認し難い発想である。そうした抵抗感が最高潮に達したのは、1999年のヘッセン州議会選挙(2月7日投票)である。CDU/CSUは二重国籍反対署名運動を通じた反対派動員に成功し、同州では1991年以来の赤緑連立に代わりCDUとFDP(自由民主党)の連立による政権交代が実現した⁽²⁾。

これを受けてシリー内相(SPD)は予定していた法案の提出をあきらめ、より広範な支持の得られる案を模索した。SPDとFDPの連立政権により統治されるラインラント＝ファルツ州の態度が連邦参議院での過半数獲得のカギとなるため、FDPと妥協可能な線を探る必要があったのである。かねてから同党は、生地主義と二重国籍を容認する立場だったため、赤緑連立案との隔たりはさほど大きくない。1999年3月16日、新しい国籍法案がSPD、緑の党、FDPの共同提案として提出され、同年5月には連邦議会および連邦参議院を通過した。2000年1月1日から施行された同法(10年前に遡って適用を受けることも可)によれば、ドイツに8年以上住んでいる外国人夫婦の間に生まれた子どもは、両親の出身国の国籍を喪失することなくドイツ国籍を取得できる。23歳に達した二重国籍者は、いずれかの国籍を選ばねばならない。

新国籍法をめぐるのは、「世紀の大改革」から「小改革」まで、評価は分かれる。とはいえ、人種主義的・文化主義的なドイツの国籍観が、他のヨーロッパ諸国並みにリベラル化されたことの意味は大きい。もっとも、赤緑連立がそのために払った政治的代償は小さくはない。それゆえ、同法の成立後、次のステップ、すなわち移民法制定に向けての具体的な方策がさしあたりとられなくなったのも、驚くには当たらない(Busch, 2003:

② グリーンカード制

2000年2月、ハノーファーで開催されたCeBITとよばれるコンピュータ見本市で、シュレーダー首相（SPD）が、IT部門の人手不足解消のために外国人専門職のリクルートを是とする発言を行ったことは、多くのメディアや経済団体などで好意的に受け止められた⁽³⁾。その後3月13日には、シュレーダー首相とドイツIBM会長との間で緊急プログラムが合意されるなど、事態は速いテンポで進展する。

同年8月1日から実施されたいわゆるグリーンカード制は、IT関連の高等教育を終了したか、この部門における51130ユーロ以上の収入を証明できる非EU諸国出身の専門職労働者に対し、5年間を限度としてドイツでの就労を許可するものである。外国人専門職の就労はこれまでも例外的には認められていたものの、この制度の下では、大使館関係の手続きが簡素化されるとともに、最低4週間に及ぶ労働市場調査の義務づけも免除されるなどのメリットがある。だが、期限終了後に永住権が得られる見込みはあるとはいえ、グリーンカード所持者の地位は不安定である。それゆえ、一定の条件の下では永住が認められるアメリカのH-1Bビザなど、他国における類似の制度に比べ、ドイツの制度は魅力的でないともいえる（Kolb, 2005: 19-20）。

新規に入職したIT技術者に占めるグリーンカード所持者の割合は、7%強と推計される。佐藤忍が紹介する実態調査によれば、2001年1月12日時点でのグリーンカード所持者は4639人。調査報告書は、グリーンカード所持者1人の雇用により追加的に2.5人の職場が生まれることを確認しており、新制度施行後6ヶ月時点における雇用創出効果は17500人分ということになる。該当者は10人中8人以上が男性で、平均年齢は20歳代後半である。就職先は100人未満の小企業がおよそ6割を占め、500人以上の大企業に就職するのは5人に1人から4人に1人にすぎない⁽⁴⁾。調査

対象となった労働者の82.2%が5年後もドイツにいると思うと答え、経営者側も73.7%が期限を定めない雇用関係を希望している（佐藤，2006:130-131）。ドイツのIT景気は2001年に入って急速に下降するが、当該の技術者も当然その影響を受ける。新規の労働許可証交付件数は、2000年4月に950件のピークを迎えた後、それまでの月平均500件程度から2001年末の200件程度まで落ち込み、2002年後半になると100件程度にまで減少した。グリーンカード所持者の失業状況に関する公式統計は存在しないが、例えばミュンヘン市では100人が労働局に失業登録し（実際の失業者はもっと多いと考えられる）、このうち28人は2002年11月時点でなお失業中、38人は再就職、8人は帰国、残りの26人が不明となっている。2002年の前半は、グリーンカード所持者の失業に対応が迫られた時期である（*ibid.*:135-136）。

ドイツはEU域外からの外国人労働者には原則として門戸を閉ざしている。この方向性はグリーンカード制にも反映されており、5年間の期限などはその現れである。その一方で、この制度の下で付与される「滞在許可」という在留ステータスは、5年以上の滞在により「無制限滞在許可」に切り替わり、8年以上の滞在で「滞在権」が獲得できる。すなわちIT技術者に「滞在許可」を交付することは永住への入り口を意図的に開放することであり、労働力輸入の「留保つき禁止」というドイツの入国管理政策の一大転換（*ibid.*:128）といえる。もちろん、グローバル化経済の時代にあって優秀な専門職技術者を確保するという、戦略的意図もある。コルプは、外国人専門職のリクルートは開発途上国の発展機会を奪うという、実は排外主義の正当化と結びついた言説が信憑性を喪失した限りにおいて、グリーンカード制はパラダイム転換であると解釈する（Kolb, 2005:24）。

グリーンカード制は、移民法（2005年1月1日より施行）の審議とは並行するかたちで実現された。新移民法の下では、IT技術者も含め、高度の専門職労働者には永住も可能となる。今となっては歴史的使命を終えたグリーンカード制だが、従来の基本方針（外国人労働者の受け入れ原

則禁止)を踏襲しつつも、ドイツが事実上の移民社会へと移行する際の橋渡しとして、大きな意味を持った。

③ 移民法 (Zuwanderungsgesetz) をめぐる攻防

2000年6月頃まで、シュレーダー首相には任期中に移民法を成立させる意向はなかったようだが、上述のグリーンカード制に好意的な姿勢をとる中で、世論の関心を押しとどめておけなくなった (Busch, 2007: 410)。CDU/CSU は、政府の政策に批判的なキャンペーンの一方で移民コントロールを模索するという両義的な態度をとっていたが、FDP や労働組合は、外国人 (労働者) の処遇に関する基本コンセプトの明確化を求めた (Busch, 2003: 317)。そのような中、シリー内相は、新しい移民・外国人政策のための提言をとりまとめるべく、ジュースムート (CDU, 元連邦議会議長) 以下、各界の代表者により構成される独立委員会を設置した。こうしてこのテーマが政治アジェンダ化し、政党および各種団体がそれぞれの政策案を提示する端緒が開かれた。

2001年7月4日、ジュースムート委員会が「ドイツには移民が必要だ」との書き出しで始まる報告書を提出した時⁽⁵⁾、コンセンサスの下地は出来ていたようである (ibid.: 318)。教育、職業資格、社会的統合などと結びつけた総合的施策の重要性が認知され、経済4団体も答申に盛られた内容を遅滞なく実行に移すよう求めた。CDU/CSU の有力政治家の中には与党案⁽⁶⁾に反対の立場をとる者もいたが、シリー内相は各党や種々の委員会の意見を考慮しようと努めた。すべての党派が移民とその統合に関する基本方針について議論するというのはかつてなかったことであり、その意味で、政治的言説レベルでのパラダイム転換が進行していた (Vogel/Wüst, 2003: 274)。

9・11 テロ事件は、そうした状況を大きく変えた。市民的自由を制約する方策がとられ、外国人に対する非寛容⁽⁷⁾が強まる中、CDU/CSU は与党の移民法案にいくつかの修正を求めてきた。SPD は妥協の用意を見せ

たが⁽⁸⁾、家族呼び寄せの年齢制限など、歩み寄りの難しい争点も依然として残った。次の連邦議会選挙を見据え、対立が頂点に達したのは2002年3月22日の連邦参議院における審議である。ブランデンブルク州（首相はSPD、内相はCDU）は、基本法の規定に反して分裂投票を行ったが、同院議長を務めていたベルリン市長ヴォーヴェライト（SPD）はそれを有効な賛成票として処理した。CDU／CSUは、このような措置は憲法違反であるとして提訴する。同年12月18日に連邦憲法裁判所が違憲判決を下したため⁽⁹⁾、新移民法は不成立のままの状態が続いた。

第二次シュレーダー政権（2002～2005年）は、2003年春、移民法案を再度無修正のまま連邦議会を通過させた。連邦参議院は同意を拒み、再燃した論議は両院協議会に持ち込まれた。与党側は点数制度（年齢、出自、職業資格などを考慮）の導入により、確かな就職先証明のない者にも入国の可能性を残そうとしたのに対し、CDU／CSUは就職先証明を必須の要件として求めた。そのような中、2004年3月11日にマドリッドで起こったテロ事件を背景に、潜在的なテロリストの拘禁を求める気運がCDU／CSUを中心に高まる。緑の党の議員が、移民法が外国人警察法にすり替わってしまうような審議のあり方に苦言を呈し、赤緑連立崩壊の危機すら取りざたされた。事態はシュレーダー首相の水面下の交渉などにより打開されたが、ジャーナリズムでは、「移民問題をめぐる大連立」との論評もなされた（Busch, 2007: 411-412, 429）。

こうして2004年6月に成立した移民法は、就職先証明を必須の要件とすること、強制送還に関する規定が厳格化されたこと、統合コースへの参加が義務づけられたことなど、移民の入国規制と国家コントロールに重きが置かれたものとなった。このような結末に対し、『ターゲスツァイトゥング』紙は、「赤と緑」の改革プロジェクトが目指していたものとは似ても似つかない、と評論した。点数制度を通じた労働市場の開放を期待していた経済団体にも、不満の残るものだった。とはいえ、「ドイツは移民の国ではない」とのタテマエに固執した閉鎖的政策が実情にそぐわないこと

が広範に認知され、複雑な外国人関係の法制が整理・簡素化されたこと⁽¹⁰⁾は、重要な成果だった。

④ テロ対策・治安対策強化との関連で

9・11 テロ事件後の状況変化により、移民・外国人政策も影響を受けないはずはなかった。その行方を、国内的治安対策をめぐる政治過程と関連づけて見ていくことが重要である。そこには、ドイツ政党政治再編成の予兆も垣間見えて、興味深い。

治安対策上の理由からの市民的自由の制約は、すでに9・11 テロ事件直後から行われていた。確かにドイツは、国際テロを戦争行為と見なすアメリカ流の解釈からは距離を置いたものの、単なる国内的犯罪対策のワク内での対応が困難になったのも事実である。シュレーダー首相は事件後ただちに、欧州評議会の特別会議の招集を呼びかけた。欧州連合（EU）条約の第三の柱（司法・内務協力）のワク組みの中で、200を超えるテロ対策が取り決められたが、それを国内法に転換するための調整（訴追手続きやテロの定義、等）が、実質的には第二次シュレーダー政権の最初の立法措置となった（*ibid.*:414-415）。こうした措置の必要性に関してはおおむねコンセンサスがあったものの、連邦野党の支持は得られなかった（連邦参議院の同意は必須ではなかったもので、法案は2003年末に可決された）。CDU／CSUの側ではもっと強力な措置を求める声が強かったのである。

具体的には、非常時における連邦国防軍の国内投入問題があるが、そのために必要な基本法（憲法）改正は、3分の2以上の賛成を得られず実現されなかった。そうした中、2003年1月には、武装した男がセスナ機を乗っ取り、フランクフルトの欧州中央銀行への突撃を警告するという事件が発生する（実際には犯人は、着陸後にほとんど無抵抗で逮捕された）。これを機に航空保安のための新法案をめぐる審議が活発化する。そこには、航空機が武器として使用され、かつ他に有効な手段がない場合には武力行使も認められる（すなわち航空機の撃墜もあり得る）という条項も含まれ

る。この点をめぐり、CDU／CSU が基本法の該当箇所を改正した上で強力な措置を求めたのに対し、FDP は、撃墜条項を削除し、既存の方法で非常事態に対処すべし、との立場をとった。連邦参議院からの異議申し立てや連邦大統領の懸念にもかかわらず、連邦議会は法案を原案どおり可決した。連邦参議院の承認は必須だとの主張はなされたが、それを憲法裁判所に提訴しようとの動きは鈍く、有志の憲法訴願によってそれがなされたにすぎない。2006 年 2 月 15 日、憲法裁判所は違憲判決を下し、この規定は無効となった (*ibid.*: 415-417)。

EU 諸国に共通の逮捕令状を導入し、加盟国間での犯人引き渡し手続きを簡素化・迅速化しようという試みも、EU 法の国内法への転換が憲法裁判所により阻まれた例である。異論はあったものの、この種の法律の必要性には各党が合意するところとなり、2004 年 8 月末から施行された。その後、ドイツとシリアの二重国籍のテロ容疑者をスペイン当局に引き渡すかどうかが問われる事態が発生した。2005 年 7 月 18 日、連邦憲法裁判所は、欧州逮捕令状法に対し違憲判決を下した。

2005 年初め、「人間の尊厳を傷つける組織的行為による犠牲者を追悼する場所」における集会・デモ行進を制限もしくは禁止できる法律案が審議された。これは、終戦 60 周年に際して極右政党 NPD が、ベルリン都心でのデモ行進（新ホロコースト記念碑もコースに含まれる）を行うことを見越しての予防的措置である。言論の自由などの観点からこの法案に反対の立場をとったのは、FDP のみである。法案はわずか 5 週半で両院を通過し、当該のデモ行進は禁止された。

赤緑連立政権が提出する治安対策関連法案に対し、CDU／CSU がより徹底した対策を求め、FDP がその行き過ぎに警告を発するという構図は、いわゆる盗聴法をめぐる対応にも見られた。これは、コール政権下の 1998 年に CDU／CSU、SPD、FDP の賛成により導入された方策 (Großer Lauschangriff) に端を発するが、FDP は、2005 年の党大会決議を受けて、盗聴法そのものに反対する立場に転じていた。法案は 2005 年

6月に可決された。これと並行して、刑事手続きに遺伝子分析を導入するための法律の審議が始まった。この種の法案は、従来はすべてCDU/CSUの側から提案されていた。今回の場合は、繰上選挙（連邦議会）とその後の政界再編成を見越してか、8週間という短期間の審議で法律が成立する。その背景には、二大政党間の奇妙な利害の一致があった。SPDは、CDU/CSUの立場に歩み寄ることで個人情報への自己決定権という原則を保持しようとする一方で、CDU/CSUの側では、潜在的連立パートナーのFDPが批判的態度を強めていることに鑑み、政権交代前にSPDと共同でできる限りのことを成し遂げておきたいとの思惑が働いた（*ibid.*:420-421）。もっとも、治安立法のための「大連立」には限界があり、「反テロリズム・データファイル」の提案にみられるようなCDU/CSUの姿勢には、他党の支持は得られなかった。

2. いくつかの論点

① そもそも政策転換とは

シュレーダー政権は、改正国籍法や移民法をはじめ数々の重要な改革を行ってきた。それは、赤緑連立と中道保守（CDU/CSU+FDP）との政治的方向性の相違を政策次元で具体的に表現するものとも考えられるが、事情は単純でない。9・11テロ事件後の治安対策強化や、第二次シュレーダー政権下での経済政策への重点シフトなどを受けて、一旦はリベラルな方向に向かうかに見えた移民・外国人政策にもかげりが見えた。中道保守政権下の政策は通常考えられるほどには制限主義的ではなく、赤緑連立政権の政策は多くの人考えるほどには進歩的ではない（Vogel/Wüst, 2003:278）のである。

赤緑連立連邦政府の移民・外国人政策が、パラダイム転換と言い得るほどの変容を伴うものかどうかを検証するために、フォーゲルとヴェストの論稿は、英国の経済政策を論ずる文脈で析出されたホルの分類モデルに

言及する。社会的学習を、政策目標やテクニックを過去の経験や新しい情報に照らして適応させる意識的な試み、として定義するホールは、政策転換を3つのレベルに区別する (Hall, 1993:278-279)。第一に、政策目標も政策技術も変わらないまま微調整のみが行われる場合、第二に、政策目標は大きく変わらないままに、新しい政策手段やアプローチが、政策エキスパートが主導性を発揮する中で発展する場合、第三に、政策手段やアプローチのみならず、政策目標そのもののヒエラルヒー構造がパラダイム転換を引き起こすまでに変容を被る場合である。ここでパラダイムとは政治をめぐる解釈のワク組みであり、政策目標と達成手段を想定した概念化および問題設定がそこに含まれる。そしてこの三段階モデルは、高次元の政策転換はより低いレベルにおける政策転換を内包すると想定する (Vogel/Wüst, 2003:281 宮本, 2006:77-78)。

赤緑連立政権下での移民・外国人政策には、パラダイム転換に相当すると思われるものが多々ある。なぜなら、改正国籍法に生地主義的な要素を取り入れたことや、新移民法の制定などは、永住を前提とした移民の規制・支援策だからである。その一方で、これらの方策も少なくとも当面の間は大きな結果を伴わないことや、法制度における制限主義的な傾向が残存していることなどから、政策手段レベルでの実質的な変化を伴わないままに、政策目標レベルにおける転換が進行したのだ、とも言う。

そのようなことが起こる理由として、フォーゲルとヴェストは、ホールのいう第一段階（微調整）における政策転換と第二段階（政策手段）との関係性が自明であるのに対し、第二段階と第三段階（政策目標）との関係は必ずしもそうではないこと、それゆえ異なった政策目標のために同一の政策手段がとられ得ることを指摘する (Vogel/Wüst, 2003:282)。それには、中道保守政権から赤緑連立政権への移行についてのみならず、国際比較の上でも適合的な事例を見出せる。アメリカ合衆国が、移民政策を重要な政策分野と見なして統合のための方策を講じてきたのに対し、ドイツでは移民は望まれぬ存在だった。個々の政策手段のレベルでは、両国の移民

政策には部分的な類似性が見られるものの、政策目標のレベルでは全く方向性を異にする。図式的に言えば、アメリカが移民受け入れを基本的に支持しながら実際の対応では制限を設けるのに対し、ドイツは移民受け入れに否定的な立場をとりながら実地の対応としてはそれを受け入れているのである。さらには、第二段階（政策手段レベル）における再編成には常に政治的・経済的コストが伴うため、そうしたリスクを冒さずさしあたり政策目標レベルの転換のみを考えてみることは、政策アクターにとっては合理的選択であり得る、とも言われる（*ibid.*:283）。

フォーゲルとヴェストの議論の眼目は、赤緑連立政権のプログラムの立場が既存の外国人政策に対して大きな転換を迫るにもかかわらず、実際に行われた改革は不徹底だったことを論証することにある。だがその際に、ホールの三段階モデルを適用する手法には、若干の疑問が残る。ホールのいう第三段階には、政策目標そのもののパラダイム転換が伴うのだが、ここでは、既存のパラダイム内部で解決できない事例が増大する中で制度内部での権威関係が変化を来すとともに、外部からの圧力や言説状況にも変化がみられる。つまり、政策転換を必然的ならしめる全般的な変化が生じているはずである。そのように考えるなら、政策手段の変化を伴わないままでの政策目標次元におけるパラダイム転換というのは、形容矛盾ではないのか。別の言い方をするならば、パラダイム転換の条件はそもそも成熟していなかったのではないか。

第一次シュレーダー政権の上半期において、移民問題に関する超党派の話し合いを可能にするような言説状況の変化が見られたことが、パラダイム転換を是とする論拠のひとつとなっている。だが視野を拡げると、見え方は変わってくる。移民問題に関わるアクターは政治機構の一部にすぎないため、そこでのコンセンサスが全体で共有されているとは限らない。また、国民世論と政治エリートの意向との間に差異が生じている可能性もある。二重国籍反対署名は、ノン・エリートも含めたレベルでの言説状況の変化が不十分にしか起こっていなかったことを暗示する。さらには、移

民・外国人問題は政治アジェンダの一部分でしかない。9・11 テロ事件後に治安対策が前面に押し出される中で、あるいは第二次シュレーダー政権下では経済政策に重点がシフトする中で移民・外国人政策が周辺的な扱いしかされなくなったことは、もともと優先順位の低い移民・外国人政策が、状況変化の中で相対的重要性を低下させた結果と解釈すべきだろう。移民・外国人問題を単独でみた場合にそこでいかに大きな変化が起きているとしても、他の政策領域との競合関係上、ドイツ政治全般に劇的な変化をもたらすほどのものではなかった、ということである。

とはいえ、ドイツが基本原則として移民受け入れを拒否しながら実地の対応では受け入れているというのは、現状認識としては正当である。だが、例外的に受け入れたものが、やがて根本的な変化をもたらすことはないのか。例えば、グリーンカード制は、対象が限定的であるゆえに、さしたる反対もなく導入された。だがそれが、ドイツの移民・外国人政策への根本的な修正要因を含んでいることは、上述したとおりである。

② 移民・外国人問題を通じた政党政治再編成

フォークルとヴェストは、1998年連邦議会選挙プログラムに現れた、各党の移民・外国人政策を比較する (*ibid.*: 268-271)。いずれの党でもこのテーマは中心的な位置を占めておらず、一般論の域を出るものではないとはいえ、各党の相違はかなり明瞭に現れている。SPD と FDP が移民の制限とそのコントロールに言及するのに対し、CDU/CSU では移民制限のほうに重点が置かれる。緑の党は、少数派排除をやめることを求める。こうした相違にもかかわらず、CDU/CSU と SPD はともに、すでに入国した移民を統合するためにドイツ社会の受け入れ準備と能力が尊重されねばならない、と同じような言い方で自らの政策を根拠づける。FDP と 緑の党は難民受け入れおよびその待遇改善を支持するが、CDU/CSU はそれが濫用される危険に注意を喚起する。

各党の相違が最も顕著に現れるのが、国籍に対する基本姿勢である。

CDU/CSU にあっては、外国人への国籍付与のハードルは高い。SPD は、移民第三世代にドイツ国籍を与えるべく、二重国籍を容認する。FDP は、第二世代からの国籍付与を是とするが、二重国籍者は成人した時点でいずれかの国籍選択を求められる。この案が改正国籍法の原型となったことは、上述のとおりである。緑の党も第二世代からの国籍付与に賛成だが、申請資格（滞在5年以上）や二重国籍の扱いに関していくぶん寛容である。全般的に言って、緑の党、FDP、SPD、CDU/CSU の順に制限主義的色彩が強まる。

各党がこうした立場をとる理由については、部分的にのみ説明が可能である。新しい社会運動や平和主義にルーツを有する緑の党が、少数派の人権擁護と結びつけてリベラルな移民・外国人政策を追求することは、ある意味で自然なことである。同党の支持基盤が脱物質主義的で高学歴の新中間層であることも、無視できない。FDP の場合は少々複雑である。近年の同党では政治的リベラリズムは後退したとされるが、CDU/CSU の制限主義的な治安強化策への一定の歯止めになったことは確かである。それとともに、国境を越えた自由な人の移動は、同党の標榜する新自由主義とは整合的である。

CDU/CSU は、この問題では伝統的保守主義の立場を代弁する。それは、血統主義的な国籍観への固執や帰還者への好意的な姿勢、異文化流入に伴う社会的変化への警戒などにみられる。だが保守主義は一枚岩ではない。大政党ゆえに多様な価値観を包摂し、支持者の中には現代的価値や世俗主義、経済社会的要請に理解を示す者も少なくない。

SPD は、90年代前半の庇護権問題を経てスタンスを変えている⁽¹¹⁾。地方自治体や州レベルでは政権党として実地の政策に携わる中で理想主義を貫くには限界があったこと、それが選挙対策上有利でないことなどを考えれば、妥協は避けられなかったのかもしれない（Walter, 1995: 87）。同党も大政党ゆえのジレンマとは無縁でない。緑の党との境界領域に位置する左派オルタナティブ、労働運動や福祉国家を志向する旧左翼、新自由主

義に傾斜したモダナイザーなど、多様な立場の併存は、同党の立場を不鮮明にしている。

移民・外国人政策の展開は、政党政治的勢力関係の反映として、ある程度までは説明可能である。CDU/CSU の二重国籍反対署名運動は、同党の支持基盤における保守的意見の根強さを物語る。しかし FDP が、この問題では赤緑連立と近い立場だったため、事実上の「信号機連立」(SPD + FDP + 緑の党) が改正国籍法を成立させた。その後のグリーンカード制導入を経て、ジュースムート委員会が発足した。新移民法のための超党派の議論を可能にした背景には、上に見たような言説状況の変化があった。

9・11 テロ事件後は移民・外国人政策も守勢を強いられ、新移民法をめぐる混乱が連邦憲法裁判所の無効判決を導いたことなども、政党政治的勢力関係からの帰結以外の何ものでもない。だが注目すべきは、そこに政党政治再編成への予兆が現れていたことである。一方では、CDU/CSU の制限主義的傾向への警戒から、FDP は市民的権利擁護の立場を取り始めていた。他方、赤緑連立に関しては、すでに第一次シュレーダー政権時代に外交問題で試練を経験していたが(コソボ紛争、アフガン派兵、等)、第二次シュレーダー政権下での内務問題も連立危機を招きかねないほどシビアなものだった。こうした中で、CDU/CSU と SPD の間に協調関係が進展する。連邦参議院で過半数を割り込んで久しい赤緑連立が CDU/CSU の協力なしには重要なことはなし得ないという状況下で、治安・テロ対策との関連で事実上の大連立が成立しつつあった。

ここに 2005 年以降の大連立政権の萌芽を求める議論には、しかしながら慎重であるべきである。第一の理由は、CDU/CSU と SPD との間の相違は依然として大きいからである。移民・外国人政策に関しては価値観の相違を反映して全く異なったスタンスをとる両党の間に、協力関係が成立していることを、どう説明すべきなのだろうか。その理由の一端は、治安・テロ対策の方向へのテーマ的重点シフトに求められよう。この分野での両党の立場の類似性が、移民・外国人問題における立場の相違を中和し

ていると考えられる。つまり、治安・テロ対策における事実上の大連立とは、あくまでもアドホックでプラグマティックな協力関係として理解すべきものである。

第二の理由は、政治アジェンダ全体の中での序列関係を考えるならば、移民・外国人政策は中心テーマとはなりにくいため、ここでの改革政策の成否をもって政権の帰趨を演繹するのは性急にすぎる、ということである。それでは中心的なテーマとは何か。赤緑連立政権時代を通じて経済政策の比重が増大したといわれる。とりわけ「アジェンダ 2010」は、SPDにおける新自由主義の強まりを端的に示すものであり、そこに二大政党の収斂傾向を見る者もある。赤緑連立政権時代にすでに大連立のへ萌芽があったかどうかは、経済政策分野における両党の政治的位置を見極めつつ、個々の政策領域における協力関係の如何を検討するのが、順当であろう。

3. 暫定的結論

二期に及ぶシュレーダー政権下の移民・外国人政策は、ドイツ社会に少なくない変化をもたらすとともに、赤緑連立から大連立政権への移行に象徴されるような政党政治再編成過程にも影響を与えた。解明が待たれる理論的課題のひとつに、パラダイム転換を伴うほどの政策変容があったのか、という問題がある。注意すべきは、政治アジェンダ全体の中でこのテーマの位置づけは必ずしも高くなく、重要な変化にもかかわらず、そのインパクトは限定的ということである。政党政治再編成について論ずる場合にも、むしろ、経済政策分野における二大政党間の政治的立場の異同が重要な意味を持つ。

注

- (1) 本稿で「外国人」という場合、非ヨーロッパにルーツを持つ人という意味で使う。シェンゲン協定により域内国境を越えた移動が自由化された今、

他の EU 加盟国出身者の場合には、日常生活上はドイツ人とほぼ変わらぬ便益が得られるからである。

- (2) 二重国籍をめぐる国民投票の観を呈したヘッセン州議会選挙での敗北により、赤緑連立は、戦略的に重要な同州で地歩を失ったばかりか、連邦参議院で過半数を制し得なくなった (Busch, 2003: 312)。ただし投票行動分析 (Schmitt-Beck, 2000) を仔細に見れば、赤緑連立の敗因は、二重国籍反対キャンペーン以外の要因 (赤緑連立連邦政府へのネガティブな評価、ヘッセン州選挙民の柔軟さ、等) にも求められることがわかる。
- (3) もちろん批判的意見もある。労働組合関係では、当時 IG メタルの長だったツヴィッケルがその急先鋒だったが、キリスト教民主労働組合の議長も「労働者および失業者に対する裏切りだ」として激しい批判的態度をとった。また 2000 年のノルトライン＝ヴェストファーレン州議会選挙で、CDU の首相候補リュットガースは「インド人でなく子どもたちを」と、グリーンカード制反対キャンペーンを展開した (Kolb, 2005: 19-20)。
- (4) このことは、従前の外国人法制の下でも外国人専門職のリクルートが可能だった (多国籍) 大企業にとっては、グリーンカード制はせいぜいセカンド・オプションでしかなかった、という指摘とも符合する (Kolb, 2005: 22)。
- (5) 報告書は、移民労働力なしにはドイツは現在の経済水準を維持できないことを認め、外国人統合のための方策も見据えていた (Unabhängige Kommission "Zuwanderung", 2001)。
- (6) 法案の内容およびそれをめぐる議論については、Reißlandt, 2002 等を参照。
- (7) 反テロ法は、移民や庇護権申請者に対する制限主義的な規制強化という、永年の課題でありながら世論や連立政権内の抵抗に遭遇してなし得なかったことを、前に進める好機となったという印象をぬぐえない (Glaessner, 2003: 51)。他に小野 2002, 91~92 頁も参照。第二次シュレーダー政権の基本姿勢は、例えば「アジェンダ 2010」の中間総括として 2004 年 3 月 25 日に連邦議会で行われた演説の中にも読み取れる。「安全なくして市民権なし。市民権なくして安全なし。テロとの戦いにおいては、安全こそが市民権である。…… 国内的安全対策においてとりわけ重要なのは、警察と出入国管理である。」 (Bundesregierung, 2004: 37)
- (8) 例えば、反テロ法の議論を首尾よく行えるように、人道的措置に関するい

- くつかの条項が新移民法案から削除された (ReiBlandt, 2002: 242).
- (9) これに関する経過と論点については, Lang, 2003 等参照.
- (10) それまで 5 種類あった在留ステータスは, 期限付きおよび無期限の 2 種類の滞在許可に統合された.
- (11) 戦後西ドイツは, 出身国で政治的迫害を受けた者がドイツに保護を求める権利 (庇護権) を憲法上保障してきた. これは, 先の大戦でナチス・ドイツの民族主義的政策が, 近隣諸国に多大な損害を与えたことへの反省の証でもある. しかし政治難民や庇護権申請者が増えるにつれて, この制度の見直しを求める意見が保守勢力を中心に強まる. ついに 1993 年には, 庇護権の適用を著しく困難にする方向で法改正がなされた. これは SPD の同意によりはじめて可能となったもので (基本法改正には議会の 3 分の 2 の同意を必要とする), 同党の右転換に失望させられた人は少なくない. 庇護権問題については, 大野 1994, 143~151 頁, 参照.

参考文献

- 大野英二, 1994『ドイツ問題と民族問題』未来社
- 小野一, 2002「『9月11日』以降のドイツ政治／テロ対策のテーマ化の中でのシステム変容」『平和研究』27
- 佐藤忍, 2006『グローバル化で変わる国際労働市場／ドイツ, 日本, フィリピン外国人労働力の新展開』明石書店
- 内藤正典, 1991『ドイツ再統一とトルコ人移民労働者』明石書店
- 宮本太郎, 2006「福祉国家の再編と言説政治／新しい分析枠組み」宮本太郎編著『比較福祉政治／制度転換のアクターと戦略』早稲田大学出版部
- Bundesregierung 2004: Agenda 2010: Deutschland 2010: Unser Weg zu neuer Stärke: Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder.
- Busch, Andreas 2003: Extensive Politik in den Klippen der Semisouveränität: Die Innen- und Rechtspolitik der rot-grünen Koalition. in: Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt: Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Busch, Andreas 2007: Von der Reformpolitik zur Restriktionspolitik? Die Innen- und Rechtspolitik der zweiten Regierung Schröder. in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes: Eine*

- Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Glaessner, Gert-Joachim 2003: Internal Security and the New Anti-Terrorism Act. in: *German Politics*, 12-1.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. in: *Comparative Politics*, 25-3.
- Kolb, Holger 2005: Die Green Card: Inszenierung eines Politikwechsels. in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2005/27.
- Lang, Joachim 2003: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Zuwanderungsgesetz: I. Zur Frage uneinheitlichen Stimmverhaltens im Bundesrat. in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2003/3.
- Reißlandt, Carolin 2002: Rot-grüne Migrationspolitik und die Zuwanderungsdebatte: Vom "Paradimenwechsel" zum Wahlkampfthema? in: Eicker-Wolf/Kindler/Schäfer/Wehrheim/Wolf (Hrsg.), *"Deutschland auf dem Weg gebracht": Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Marburg: Metropolis Verlag.
- Schmitt-Beck, Rüdiger 2000: Die hessische Landtagswahl vom 7. Februar 1999: Der Wechsel nach dem Wechsel. in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2000/1.
- Unabhängige Kommission "Zuwanderung" 2001: Zuwanderung gestalten, Integration fördern. (ドイツ内務省のホームページ (<http://www.bmi.bund.de/>) からダウンロード可)
- Vogel, Dita/Wüst, Andreas M. 2003: Paradigmenwechsel ohne Instrumentenwechsel? Kontinuität und Wandel im Politikfeld Migration. in: Antonia Gohr/Martin Seeleib-Kaiser (Hrsg.), *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Walter, Franz 1995: Die SPD nach der deutschen Vereinigung: Partei in der Krise oder bereit zur Regierungsübernahme? in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1995/1.

本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号：19330031）を受けて遂行された研究成果の一部である。