

講演

ドイツ移民法・統合法成立の背景と動向¹⁾

ハンス・ゲオルク マーセン²⁾

はじめに

外国人法は欧州では今や、国家公務員法などの個別行政法の特別な分野以上の意味を持つようになってきている。外国人法並びに外国人政策は、高齢化社会の現在と未来を作り出すという意味で、欧州では日常の政治的争点となっている。2006年12月14日、15日の欧州理事会の首脳会議では、移民政策が「21世紀の幕開けとして欧州連合（EU）の最優先課題の一つ」とされた³⁾。欧州

1) 本稿は、2006年10月12日に筑波大学法科大学院にて、英語で講演した内容に加筆訂正を加え、マーセン優子が日本語に翻訳したものである。講演、紀要への掲載にあたっては、筑波大学法科大学院の新井誠、藤原静雄両教授にご尽力いただいた。ここに記して御礼申し上げる。

2) 筆者（Hans-Georg Maaßen）は、ドイツ連邦共和国連邦内務省外国人法課課長、ベルリン自由大学行政法並びに欧州法担当非常勤講師。法学博士。

3) 欧州理事会議長の決議案、理事会文書16879/06, CONCL 3, Nr. 21 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf) .

は今日、世界の移民流入の中心となっているためである。国連人口基金 (UNFPA)⁴⁾ の最新の世界人口報告によれば、世界の移民人口1億9,100万人のうち3分の1に当たる6,400万人が欧州に流入している。この様子を端的に示しているのが、毎年アフリカから地中海を渡って欧州にやってくる数千人に及ぶ移民であろう。スペインは、2005年だけでも、70万人の移民を受入れている。また一般の関心を引くことは稀だが、いわゆるグリーンボーダー (検問所のない国境地帯) や空路からの不法入国者も存在する。非合法移民は、公けに知られることはないが、一時的な現象といったものではなく継続的なプロセスであると言える。

外国人法はまた、2001年9月11日以降、テロの脅威を背景に、世間の人々の意識に上ることとなった。アメリカ合衆国で起きたテロは、外国人の犯行によるもので、その数名が、一時的に、ドイツに学生の身分で滞在していた。またマドリッド (2004年3月11日)、ロンドン (2005年7月7日) で起きたテロも、外国人または移民背景を持つ者の犯行だった。2006年7月31日にドイツで起きた鉄道爆弾テロ未遂事件もドイツの大学での学業を目指すレバノン人学生によるものであった。外国人またはその国に帰化した移民の統合 (インテグレーション) など欧州で起きている問題は、2005年の秋にフランスの都市近郊で起きた暴動によって世界中で話題になった。このような事象は、外国人法が、外国人の社会統合のための重要な手段となりうることを示している。しかしこのような問題とは別に、外国人法はまた、国際的な観光、学術交流、高資格労働者の労働市場へのアクセス緩和にも役立っている。

法律学上は、ドイツの外国人法は非常に複雑で、ほとんど手のつけられていない研究領域と言える⁵⁾。複雑な様相は、ドイツの外国人法が、国内法と欧州法との混合物であることに起因する。欧州法は外国人法及び難民法では優先的

4) <http://www.unfpa.org/about/report/2005/index.htm> 参照

5) 文献としては、Hailbronner, Asyl- und Ausländerrecht, Stuttgart 2006 ; Renner, Ausländerrecht Kommentar, 8 Auflage, München 2005 ; Maaßen, Ausländerrecht, 18. Auflage, Stuttgart 2007 などがある。

意味を持つためである。さらに、ジュネーブ難民条約（1951）や「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（1966）などの種々の国際的法的法手段が大きな影響力を持っていることもその理由である。

本稿ではまず、ドイツ国内の外国人法について触れ、その後、欧州の移民法の動向について報告する。

1 移民法による新规定の概要

欧州、なかでもドイツは、外国人の移民先として人気が高い。ドイツの経済力、社会福祉制度、生活様式の自由さなどがその理由として考えられよう。現在670万人以上いる外国人は、一時的にドイツに滞在している者ばかりではない。この数十年のうちにドイツに移住してきた外国人のうちの多くが、ドイツでの継続的な在留を望んでいる⁶⁾。欧州連合全体の人口に占める外国人の割合が4.5%であるのに対し、ドイツでは8.1%である。主な出身国はトルコ（約180万人）で、イタリア、旧ユーゴスラビア、ギリシャ、ポーランドがこれに続く。

これに加え、毎年数百万人の外国人の短期滞在者がドイツにやってくる。欧州の中心という地理的な条件も手伝って、ドイツは重要な目的国でもあり、また通過国でもあるのである。国境を越えた交流が、政治、経済、世界貿易の範囲を越えて、意味を増しているといえる。

また、庇護希望者の数も多い。しかし、送り出し国で政治的な迫害を受けている者よりも、飢餓、失業、路上生活、内戦、暴力などから逃れて来るものが多く、一般的に生活の質の向上を目指して来る者が多い。ただ、庇護希望者数は近年減少し続けており、1992年には約43万8千人であったものが、2006年にはおよそ2万1千人となっている。

6) 統計資料は全てケルン市にある外国人中央登録簿のデータによる。ドイツや欧州に住する外国人に関する統計データは、ドイツ連邦統計局 (<http://www.destatis.de/>) や欧州統計局 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) のウェブサイトからも入手可。

2004年12月31日までのドイツの外国人法は、1990年に制定されたものであった⁷⁾。この法律は、当時は、それまでの1965年の旧外国人法と異なり、外国人政策上の様々な変化に対応する時代に見合った近代的な法的手段をなすものとして、重要な改革と歓迎された。1990年の外国人法は、1992年に新しい難民庇護手続法が加わり、また1993年には、庇護基本権の改正に伴い再び改定された⁸⁾。当時の法律では、次の3点が目的であった。

- 合法に滞在し、継続的にドイツでの生活を希望する外国人とその家族に対する滞在法上の規定による統合
- 国境を越えた国際関係の促進及びドイツ外国人法の欧州連合への適合
- 欧州連合域外国からの外国人移住の制限

しかしながら、2000年初頭、ドイツでは当時の外国人法に対し、公けの議論が巻き起こった。まずは、ドイツ経済が国内の労働市場では得られない高資格の人材を必要としているのにも関わらず、外国人法では、外国人の移住が留保なしに制限されていることに対し、国内の関心にそぐわないのではないか、との意見に関する議論であった⁹⁾。当時「間違った外国人」がドイツに来ている、という見解が広まっていった。高資格の大学卒業者で、経済や学術の分野で求められている人材に対し、「間違った外国人」とは、資格を持たず、社会福祉に頼って生活し、労働市場に組み入れられない経済難民などを指した。経済界では、世界貿易のネットワークが常に密になっていくなか、グローバルな競争にドイツが勝ち残るためには、その競争に大きく貢献する企業が、ドイツにその拠点を定めることが必須である、という意見が代表的なものとなっていた。その際、外国人法は、「優秀な人材を確保するための競争」を阻むもので

7) 1990年7月9日公布の外国人法。連邦公報第一部 (BGBl. I) 1354頁参照。

8) 1993年7月23日に公布された難民手続法、連邦公報第一部 (BGBl. I) 1361頁参照。

9) 詳細は、Kissrow & Maaßen (2004) 1頁以降を参照。

あると認識されるようになったのである。激化する国際競争にあって、ドイツ経済が必要とする自由裁量の余地に十分配慮した移民政策が存在しない、というのがその理由だった。この議論の火付け役となったのは、2000年のシュレーダー独首相（当時）による「グリーンカード」発行提案である。この提案により、IT分野の外国人専門技術者の入国、滞在許可手続きが緩和された¹⁰⁾。

この公けの議論は、当初、外国からの高資格者をドイツで雇用する際の外国人法上の規定に対する批判であったが、次第に当時の外国人法に対する他の批判も加わった。なかでも、継続的にドイツに滞在する外国人の統合に関する明確な規定が外国人法にないことが、批判の対象となっていた。外国人のドイツ社会への統合が不十分であることが、社会政策上の問題としてクローズアップされるようになったのである。ドイツは移民国家か否か、という政治的な論争との関連で、外国人政策の新たな重点として「統合」が、政党の違いを越えて、関心を集めるようになった。

このような討議を背景に、2001年夏、連邦内務省は移民法に関する法案を公表した。2001年9月11日のテロ事件後には、外国人過激派対策に関するかなりの規定がこれに追加された。この移民法の制定は、法制定に関わる連邦議会と連邦参議院（州の代表）における多数派構成が異なるために、困難を極めた¹¹⁾。が、約3年という長きを経て、ようやく2004年夏にほぼ全会一致で可決され、2005年1月1日の施行に漕ぎつけた¹²⁾。

以下、この移民法の中でもドイツの外国人政策の重点をなす規定分野4点をあげて解説していく。

10) 2000年7月11日、情報通信テクノロジー部門の外国人高資格技術者に対する労働許可に関する命令が公布された（連邦公報 第一部BGBl. I、1146頁参照）。但しこの命令は、新移民法により失効した。

11) この法律の採決では、連邦参議院においてブランデンブルク州が憲法上規定の州統一票に反し、不統一票を表明したために、憲法学上興味深い問題を投げかけることとなった。最終的には、連邦憲法裁判所の判決により、採決が無効となり、立法手続きは再び繰り返された。詳細についてはKissrow & Maaßen (2004) 1頁以降を参照。

12) 連邦公報第一部 (BGBl. I) 1950頁。

(1) 労働移民

前述の公的議論の主な契機は、特に経済界の側から出た労働市場への外国人のアクセスの規制緩和に対する要請であった。移民法によって、労働移民に関する法律は様々な点で刷新された。例えば、従来、滞在許可と労働許可の手続きとが、別々に行われていたものを、内部の同意手続きにより一括することとなった。就労の許可は、労働局が内部で同意した場合、外国人局によって、一括して滞在許可資格とともに付与されることになった。外国人にとっては、申請手続き上の無駄が省かれるようになったわけである。

法的規律の中心をなすのは、経済界や学界が必要とする高資格を有する外国人専門技術者に門戸を開く、柔軟な法手段を作ろうという考え方であった。移民法は、確かに、高資格労働者にとって、かなりの改善を盛り込んだと言える。この種の人々は最初から、将来的に継続的滞在が許可される可能性が保証される。有高資格者とは、滞在法 (AufenthG)¹³⁾ 第 19 条第 2 項によれば、特殊な専門知識を持つ学者、高い地位にある教育関係者や研究助手、年収約 1,300 万円相当 (84,000 ユーロ) 以上の専門家や特別な職業経験を持つ管理職職員を指す。一緒に来る家族や後から呼び寄せる家族にも就業の権利が与えられる¹⁴⁾。しかしながら、十分な資格を持たない者や資格の全くない者にとっては逆に、移住は制限される¹⁵⁾。高資格についての規制にある条件を満たさない有資格者にとっても、基本的にはドイツでの就労の可能性は限られることになった。ただし、理由のある個々のケースに関しては、公共の利益になると認められる場合や、労働省の法規命令により許可された就労の場合は例外となる¹⁶⁾。十分

13) 英語版の滞在法も、インターネットで閲覧可。

http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122730/Internet/Navigation/EN/ActsAndRegulations/actsAndRegulations_node.html_nnn=true. この他に、ドイツ外国人法に関する英語の情報は下記を参照のこと。 <http://www.zuwanderung.de/english/index.html>

14) 滞在法第 29 条。

15) 滞在法第 18 条第 3 項。

16) 滞在法第 39 条第 1 項。

な資格を持たない外国人に対するこのような厳しい規制は、ドイツが4百万人の失業者を抱え、9.5%という高い失業率が長期化していることが理由とされている。

移民法は、外国の投資家のドイツ労働市場へのアクセスを容易にするためのものでもある。ドイツ経済や雇用に好影響をもたらすと判断される場合、自営業者の受入れを緩和する法的基盤が整った。自営業者は、通常、資本金が最低約1億6,000万円相当（100万ユーロ）に達し、10名以上の雇用を創出する場合、滞在許可を付与されることになった¹⁷⁾。

外国人留学生には、ドイツでの学業を魅力あるものにするため、アルバイトに関する規制が緩和された。大学機関の学生助手としてのアルバイトは無制限で可能となり、それに加え、民間企業でも年間90日間の就労が可能となった¹⁸⁾。この他に、移民法では、正規に学業を修了した外国人学生に求職活動のため、卒業後1年間の滞在許可を与えることが可能となった¹⁹⁾。この意図は、ドイツの高等教育を受けた専門家が、国内市場で必要とされるにも関わらず、他の工業国へ流出してしまうのを防ごうというものである。従来は、学業修了後は、規則上ドイツを出国しなければならなかった。

新移民法の施行後、これまで上記の規定によって得た経験は、概ね肯定的なものと言える。2005年には約2,300名のIT産業の外国人専門技術者が労働許可を取得、900人が卓越した資格を有するという理由で、入国後すぐに無期限の滞在許可を取得している²⁰⁾。また外国人留学生の数も、大学授業料の導入にも関わらず増え続け、18万人を超えている。ドイツの大学を卒業した外国人

17) 滞在法第21条。

18) 滞在法第16条第3項。

19) 滞在法第16条第4項。

20) 移民法評価報告書を参照のこと。

http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Navigation/DE/Service/Downloads/Downloads.html__nnn=true。さらにCernota, Der Evaluationsbericht zum Zuwanderungsgesetz, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 2006, S. 388.

のうち1,300名が卒業後ドイツで就職先を得ている。しかしながら、これまでの経過から、ドイツ労働市場の活性化に移民法が果たせる役割は、一部でしかないということも明らかになった。高資格の外国人専門技術者には、外国人法や労働法よりも、報酬、労働条件、生活条件、文化、言語、また天候などが、移住地の選択により重要な要因となるためである。

(2) 統合

他の欧州諸国と同様、ドイツはこれまで移民国家ではないと主張してきた。しかし実際には、過去半世紀に多くの外国人がドイツにやってきている。ドイツ連邦共和国の最新のマイクロセンサス（小国勢調査）によれば、ドイツに住む人の五分の一、1,530万人がいわゆる移民背景を持つ。つまり移民あるいはその子孫がドイツ全人口の20%を占めることになる²¹⁾。ドイツ国籍を持つのは、その内800万人である。これは、人口比として増え続けるグループであり、その統合が既に社会政策上の課題となっていることを示している。2010年には、40歳以下の人口の約40%が移民背景を持つこととなろう。反面、ドイツ語が十分話せず、同じ国や地域の出身者が多く住む地区に住み、ドイツ語なしで生活している人々も多く存在する。これは、今日西ヨーロッパのどの国の大都市部でも見られる現象と言える。ドイツ語の十分にできない都市部の若者は、ドイツ社会で就職先を見つけることは困難であり、このような状況が生活保護の受給や犯罪に結びつきやすい。政治も社会も、このような問題に対応していく必要がある、という理由により、移民法は外国人の統合に関する規定を初めて設けることとなった。

滞在法によれば、統合政策は、「要求と促進」(Fordern und Fördern)をを目指す。ドイツに住む外国人はドイツ社会の一員として社会に統合することが「要求」されるが、それと同時に、国はそのための基本的対策を用意し統合を「促進」する、ということである。

21) 2005年版マイクロセンサスは、右記URLよりダウンロード可。 <http://www.destatis.de>

滞在法第43条には、国の施す統合プログラム（語学コース並びにオリエンテーションコース）の最小限の枠組みが法律上が定められている。ドイツ国内に継続的に滞在する外国人は、統合プログラムへの参加の権利を得る。ドイツ語力が十分でない場合は、参加は義務付けられる²²⁾。外国人がこの義務を履行しない場合は、所管の外国人局が義務違反並びに不参加のもたらす影響について説明することになっている。参加を怠った場合、当人が滞在許可を延長する際に考慮され²³⁾、延長が認められない可能性も出てくる。社会保障給付を受けている者については、統合プログラムへ参加しない場合、その期間、給付金を減額することも可能となっている²⁴⁾。統合プログラムへの参加は、規定上継続的な在留権を得るための前提条件ともなっている（滞在法第9条第2項第2文、定住許可）。さらに、プログラム修了者がドイツ国籍取得を希望する場合、前提条件である滞在年数が通常の8年から7年に短縮される。

統合プログラムは、十分なドイツ語力を身につけるのに必要な600時間の語学コースと、ドイツの法秩序、歴史、文化を学ぶ30時間のオリエンテーションコースから成る²⁵⁾。語学コースは、基礎コースと発展コースが各300時間あるが、それも各々100時間ずつのモジュール（下位プログラム）からなっている。統合プログラムへの参加の権利を与えられた外国人は、コースを提供する団体を所定のリストから自由に選ぶことができ、参加申し込みをする。参加者は、1時間（1授業単位）につき、1ユーロ（約160円）を自己負担することが義務付けられており、残りの額は連邦政府が負担する。

既にドイツ語能力がある場合、コース担当機関がレベルテストを行い、どのプログラムから開始するかを決定する。このレベルテストの結果により、最初のモジュールまたは途中のいくつかのモジュールの一つから始めることにな

22) 滞在法第44a条第1項。

23) 滞在法第8条第3項。

24) 滞在法第44a条第3項。

25) 連邦公報（2004年12月13日）第一部（BGBl. I）3370頁、統合プログラム令第10条以降を参照。

る。途中でも「飛び級」が可能、また、自己負担により、繰り返し受講することも可能である。全体の履修時間が600時間を越えない限りにおいては、モジュールの再履修は超過料金なしで可能となる。さらに、学習速度がゆっくりのコースや通常の速度のコースから、速習コースへ移ったり、その逆も可能である。基本的には、統合コースは、全日コースで25週間となっている²⁶⁾。しかし、子どもがいたり、仕事でどうしても時間がとれない場合など、一週間最低5時間というコースに参加することも可能である。また、同様の理由で、午後コースや夜間のコースもあり、全日コースから一日数時間のコースへの変更もできる。

語学コースの基本的なテーマとしては、買い物、公共の交通手段の利用、役所での手続き、住居探し、余暇の過ごし方など、日常の場面が取り上げられている²⁷⁾。ドイツ語の手紙や電子メールの書き方、各種用紙の記入の仕方、電話のかけかた、求人応募の仕方などを学ぶ。発展コースでは、基礎コースのテーマを広げ深める。基礎コースと発展コースの修了時には、中間テストがある。これは、それまで身につけた能力の測定でもあり、また統合プログラムの修了テストの準備ともなる。

語学コースに続き、オリエンテーションコースが行われる。このコースでは、ドイツの法秩序、文化、歴史などについて学ぶ²⁸⁾。参加者は、ドイツ社会の一員としての権利と義務についての情報を得るほか、各地域の特性や文化、歴史的背景についても学ぶ。この他のテーマとしては、信仰の自由、寛容、平等など、ドイツの民主主義制度の価値観についてのものがあげられよう。

オリエンテーションコース修了時には、自主的にドイツ語で表現、理解でき、また社会生活において、第三者の助けを借りずに必要な情報を得て、将来の生活に役立てられることが求められる。修了試験は、語学テストとオリエンテー

26) 統合プログラム令第11条第1項。

27) 統合プログラムの内容や実施に関する詳細、特に最新の年次報告などについては、連邦移民・難民庁のサイトを参照のこと。<http://www.bamf.de>

28) 滞在法第43条参照。

ションコースの内容に関するテストからなる。

政治的に争点となったのは、統合プログラムの費用と、既にドイツに在住する外国人にプログラムへの参加を義務付けるか否か、という点であった。国会の立法手続中、既にドイツに在住する外国人に関しては、社会保障の給付を受けていたり、特に統合が必要であると認められた場合において、定員に余裕がある場合に限り、外国人局が参加を義務付けることができる、とすることで一致した。費用に関しては、連邦側が、州政府に対して、必要額を拠出することで解決を見た。現在連邦政府が拠出する額は、年間およそ420億円（2億6,600万ユーロ）である。これに加えて、参加者自ら支払う費用がある。社会保障を受給していない場合、授業料の約半額を支払うことになっている²⁹⁾。

さらに、移民法では、連邦内務省が、州、自治体、外国人担当代理人並びに様々な社会福祉事業実施機関などとの合意の上、全国の統合プログラムを開発することが定められており、特に、連邦、州、自治体や民間の団体の提供している既存のコースをとりまとめ、今後の開発に関する勧告を行う。

統合プログラムは、2005年1月1日実施開始以来、その意義が認められてきているといえる。2005年には、全国で統合プログラムのコース数8,200、参加者は115,000人を超えた。外国人局において、ドイツ語力不足や統合上の問題のため、コース参加を義務付けられたのは、約61,000人であった³⁰⁾。ただし、現在、統合プログラム規則の改善を検討中である。特に、統合を拒むケースの取扱いに関して討議されており、対策として、滞在許可の停止や罰金制度などが検討されている。

(3) 治安問題

外国人法は、外国人によるテロ行為や犯罪を防止するための重要な手段でもある。この際、危険人物の入国を防止すること、また、既に入国している場合

29) 統合プログラム令第9条。

30) 統合問題を担当している連邦移民・難民庁の示すところを参照。http://www.bamf.de

でも犯罪が行われておらず刑事訴追が不可能な時に、即時の送還が可能か否かが肝心である。移民法が国内の治安上持つ意味を、以下に四点を挙げて示したい。

1. 移民法では、危険人物の入国制限や強制退去に対応できるよう改善策が盛り込まれた。例えば特定の国（これをここでは以下簡単に「問題国」と呼ぶことにする）の国籍保持者は、査証の発給前に、ドイツ並びに欧州連合諸国の全ての治安当局のデータベースで調べるようになった³¹⁾。その際、当該外国人の招待者に関しても、諜報機関に登録されている人物か否かを調査する。さらに新しい法規定により、当該外国人が特にテロ活動を支援する可能性があると考えられた場合などに、治安上の理由で以前より容易に、査証の発給拒否や国境での入国拒否が可能となった³²⁾。
2. 危険人物が既に国内に入国している場合、即時に送還が可能か否かが問題となる。いわゆる退去強制令（滞在法第58a条）の導入により、滞在終了のより迅速な手続きが可能となった。退去強制令では、連邦内務省あるいは各州の内務省が、特別な危険やテロ脅威への対策として、「事実に基づく危険予測」をもとに、外国人に国外退去を命じることができる。内務省がそのような決定を下した場合、即時の執行が可能であり、権利保護に関しては、ドイツの最高行政裁判機関である連邦行政裁判所での一審のみが保障されることとなった。当該外国人にとっては、実際に送還される前の長期にわたる審級を重ねる裁判手続きができなくなったわけである。
3. さらに、合法的な滞在の取消しが可能となる退去強制事由が新しく盛り込まれた。例えば、禁止団体の指導者や、犯罪行為などを煽るイスラム原理主義過激派説教師などいわゆる「精神的テロ犯」が対象である³³⁾。
4. しかし危険人物と認められる外国人でも、その送還先において政治的迫

31) 滞在法第73条。

32) 滞在法第5条第4項並びに同第54条第5項、第5a項。

害、拷問、非人道的または品位を傷つける扱いを受ける可能性がある場合は、国際的な権利救済手段により退去強制は許されない³⁴⁾。担当局に諜報機関の情報による嫌疑しかなく、裁判上有効な証拠がないために、当該外国人に対する刑法上の手続きがとれないこともしばしばある。このような人物による危険を回避するため、移民法では、危険人物とみなされる外国人に、担当局への届け出、移動の制約、携帯電話の使用禁止などのように罰則付きでコミュニケーションの禁止を命じることができる³⁵⁾。

2006年7月31日、イスラム原理主義過激派の二人のレバノン人留学生による、ドイツの都市間列車2線への爆弾テロ未遂事件が起きた。幸い構造上のミスで爆発はしなかったが、もし爆発していたら、多くの犠牲者が出ていたところであった。この事件や2001年9月11日の米国でのテロの犯行者の一人がドイツの大学の留学生であったという事実を背景に、現在、外国人留学生によるテロ行為防止に向けて対策が検討されている。そのためには、入国前の治安対策をとっておくことが欠かせない。結果として、外国人局と治安担当局の協力体制強化が必須となるであろう。

外国人法の治安関連の規定を適用する際の基本的な問題の一つは、危険とみなされる外国人に関する多くの情報が諜報機関によるもので、通常の裁判手続き証拠資料とできないことである。というのも、情報源は守秘義務により公けにできないためである。ドイツの訴訟法の基本了解事項では、訴訟相手に反証を示す機会を与えるため、証拠資料は訴訟手続きにおいて公けにされなければならない。しかしながら、諜報機関によって得られた証拠資料の場合、文字通り証人の死を招く結果ともなりかねない。こうした事情に鑑み、現在、訴訟法

33) 滞在法第54条第7号、第55条第2項第8号。

34) 1984年12月10日の「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」第3条。1950年11月4日「人権及び基本的自由の保護に関する欧州条約」第3条。1966年12月19日の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第7条。

35) 滞在法第54a条。

の改定が検討されている³⁶⁾。

(4) 退去強制処分

外国人によるテロ危険対策としては、違法滞在者の退去強制処分も密接に関わっている。西欧諸国では、違法滞在者が送り出し国への送還を拒み、問題となっている。また送り出し国側が、受入れを拒むケースもある。これは、それらの国々にとって違法滞在者からの送金が重要な外国為替資源となるためである。違法滞在の外国人の中には、パスポートやその他の書類を処分してしまい、国籍を偽るなどして身元を隠しているものも少なくない。

このような違法滞在者の送還を容易にする目的で、移民法では、滞在に制限を加えることができる。例えば、各自治体など移動できる空間を制限する、帰国者収容施設に居住することを義務付ける、生活扶助などの社会保障を必要最低限のものに抑える、などといった対策を定めている。さらに、18ヶ月までの送還拘留が可能となった。これは、自由意志による帰還を促し、帰還に必要な書類の早期調達を可能にするためである。この他、「問題国」との受入れ協定締結によって、送還を容易にすることが定められている³⁷⁾。

身元確認を確実なものとするため、送還で問題となる国の国籍保持者が査証申請をする際は、写真撮影や指紋採取が可能となった³⁸⁾。さらに、身元や国籍に関して偽った届出をした場合の罰則が設けられた。

2 その他の改革

以上、移民法の扱うテーマの広さが理解いただけたかと思う。上記以外に重要な事項ではあるが、本稿では詳細には取り扱えないテーマとして、内政上争

36) 移民法の評価報告書を参照のこと。URLは前掲注20) 参照。

37) ドイツはこれまでに29カ国と受入れ協定を結んでいる。Lehnguth, Maaßen & Schieffer, Rückführung und Rückübernahme, Starnberg 1998 参照。

38) 滞在法第49条第3項第5号。

点となっている人道的配慮による在留並びに外国人家族のドイツへの呼寄せに関するものがある。人道的配慮による在留に関しては、庇護を要求する者、戦争や紛争地域からの難民、経済難民に、どのような条件のもとで在留権を与えるべきか、というのが論点である。外国人家族のドイツへの呼寄せに関しては、ドイツ人あるいは合法に在留している外国人の、配偶者や子どもにどのような条件のもとで在留権を与えるか、という点が議論の対象となっている。

移民法施行から約2年経過した今、ドイツの外国人法はさらに大きな改革の時期を迎えている。これは、欧州連合が外国人政策の多くの領域を既にその管轄下に置いていることに起因している。1990年代初頭、欧州連合はマーストリヒト条約により、査証法の領域で立法の権限を得た。これは、加盟国間の国境検問がなくなったため、意義のあることであった。というのも、国によってそれぞれ異なる査証規定を守るのは、国境検問廃止後は、到底不可能なことであったからである。難民に関しても、かなりの問題を抱えている欧州では、加盟国が庇護・難民政策で統一的政策をとる方向で一致した。上記に加え、最近では外国人・庇護政策のほとんど全ての領域で、欧州連合に権限が移行してきている³⁹⁾。欧州連合は、過去数年間に、外国人・庇護の分野で約11の指令を発布しており、加盟各国は欧州連合指令の国内法化を義務付けられている。例外規定が適用される英国とアイルランドを除き、欧州連合加盟国では、この指令により、外国人法の重要分野が統一化されることとなる。このうち、現在ドイツが国内法化を進める重要な4点を例として挙げ、外国人法における欧州統一化プロセスの意義について述べてみたい。

家族の再統合に関する指令（2003/86/EC）⁴⁰⁾は、欧州連合域内の国民又は欧州連合域内で長期生活している第三国国民の配偶者、子ども及び他の家族が入国、在留権を取得する際の条件を定めている。この指令は、ドイツでも現在

39) 2001年2月26日付け改正の欧州共同体（EC）設立条約（ニース条約）第61条から第69条まで。

40) EU指令の本文は、欧州連合加盟国全ての公用語で、閲覧可能である。<http://eur-lex.europa.eu/>

国内法化が進められているが、外国人が入国前に一定の語学能力を身につけていることを、査証発給の条件とすることが可能になっている。ただしこれは欧州法上の義務付けではない。ドイツでは、呼寄せられる配偶者に、既にドイツ大使館における査証取得時に、平易なドイツ語力の証明を義務付けることを定める予定である。これによって、配偶者のドイツの生活条件への適応可能性を確認しようというものである。オランダでは既にそのような規定を設けている。但し、ビジネスマンや高学歴保持者など、特定の外国人には例外を認めることになっている。

「長期間居住する第三国国民の滞在資格に関する理事会指令」(2003/109/EU)は、欧州連合加盟国の永住許可に関する異なる規定を一本化するものである。この指令によれば、第三国国民は、合法的な滞在期間が5年を超えれば永住権を与えられる。この永住権があれば、他の欧州連合加盟国でも定住ができ、労働市場へのアクセス、社会保障といった点でその国の国民とほぼ同様の権利が与えられる。例えば、ドイツに継続的に居住する第三国国民は、イタリアなどの欧州連合加盟国に移住して定住することが可能なわけである。

第三の指令は、「学術研究者に関する指令」(2003/86/EC)である。この指令により、欧州連合域外からの学術研究者の許可手続が統一される。欧州連合加盟国が、外国人研究者に、在留、高等教育機関における講義、修了資格の共通認定、労働条件、社会保障、課税に関する一定の権利を保障することを義務付ける特別な手続が定められている。また学術研究者には、欧州連合域内の他の研究機関で働けるよう、簡易な手続で域内転居も可能となっている。

最後の例は、「学生に関する指令」(2004/114/EC)である。これは学生の入国、在留また労働に関する条件を定めるものである。この指令により、欧州連合域内の大学で学業を希望する外国人学生にとっては、パリ、ベルリン、ローマなど志望大学の場所の如何に関わらず、外国人法上の条件は同一のものとなる。欧州連合域内を旅行することも可能であり、また基本的には、他の欧州連合加盟国で学業を継続することも可能となる。

3 欧州域内の統合化

欧州連合は長い間、司法政策、内政に関しては中心的役割は果たしてこなかった。しかしこの15年ほどで締結されたマーストリヒト条約やアムステルダム条約によって、状況は徐々に変化してきている。欧州の政策は、外務、財務のほか、以前であれば、農業や経済の閣僚のものと考えられてきたが、今日では、内務、法務の各大臣が政策に関わっている。2006年12月14日、15日に行われた欧州連合政府首脳の欧州理事会の決議案が示しているように、今日、国際移民は、欧州の政治アジェンダの最重要課題の一つである⁴¹⁾。グローバル化や移民の増加は欧州のどの国でも見られる現象である。また、地中海を越えて欧州に押し寄せる難民によっても明らかのように、このような現象は今後益々増え続けるであろう。

1999年タンペレで行われた欧州理事会で、欧州連合は既に将来の方針を決定しており、それ以来、移民・庇護政策の統一調整では大幅な改革が進んでいる。国境管理体制の統一化に向けての準備が行われ、また警察の協力体制も改善された。2004年には、欧州理事会は、「欧州連合における自由・安全及び司法分野の強化に関するハーグ・プログラム」と呼ばれる新規の多年次計画を採択した。このハーグ・プログラム第一部の自由に関する部分には、主に下記のようなテーマが含まれている。

1. 欧州庇護庁の設立に向けて、共通の庇護制度を2010年までに実現する。
2. 特に非合法移民対策を強化し、移民の制御と管理を改善する。
3. 移民問題に関して第三国との協力体制を強化する。協力体制の強化とは、第三国との協力で移民の管理を改善する一方、第三国が非合法移民の再受け入れを行うようにすることを指す。
4. 合法移民に関する規定を段階的に設ける。

41) 前掲注3) 参照。

5. 第三国からの移民の社会への統合を行う。ただし統合政策に関しては欧州連合レベルでの法規制はできないため、ある程度の困難が予想される。

本質的には、以上の5つのテーマが欧州の移民政策を特徴づけるものであると言えよう。ハーグ・プログラムによって、全会一致の原則から、共同決定手続きに変更された。(ただし、合法移民と統合に関しては別。) この共同決定手続きにより、内務理事会や法務理事会では、移民の分野で欧州の法令についての決議をする際に、個々の加盟各国の意見が否決される可能性も出てきた。

ここで、上記の5つのテーマの中から、一つを選び、少し詳しく見ていきたい。欧州の移民政策で特別な意味で重要性を持つ非合法移民に関する事項である。非合法移民は、単なる法改正や欧州指令の発布などによって、対応できるものではない。法的に規制するには、非常に複雑で、同時にまた個々の状況に左右されるためである。非合法移民を防止するには、欧州連合地域に接する国境警備の徹底、また送り出し国である第三国との関係強化に努める外はない。

非合法移民への効果的対策は、積極的な移民制御政策をとる欧州にとって重要な課題であり、また今後もあり続けるであろう。最近のニュースでその悲惨な状況が報道されたこともあり、地中海域並びに北アフリカを経由してくる移民が一般の注目を集めているが、ドイツにとっては、欧州連合の東欧と東南ヨーロッパの隣国地域が、これまで事実上非合法移民の対策に重要な役割を果たしてきている。中央ヨーロッパ～東欧（ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリー、スロベニア）及び東南ヨーロッパ（イタリア、マルタ、ギリシャ、キプロス）を通るのが主要な移民ルートである。とりわけ、ウクライナは、重要な通過国としてあげられよう。この国を通過してアジアの国々や旧ソビエト連邦の国々からの移民の波が欧州連合の東側国境に押し寄せるのである。さらにまた、中東からバルカン、東南ヨーロッパを通過して来るルートも、スロベニアさらにまた、多少ではあるがハンガリーの欧州連合国境を脅かしている。

上述したように、非合法移民を欧州レベルで防止するには、欧州国境を効果的、継続的に管理するしかない。そのため、2005年5月には、欧州国境警備庁

(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders = FRONTEX) が設置された。欧州国境警備庁は、欧州刑事警察機構 (ユーロポール) に並び、第二の欧州治安局としての役目を果たすことになるであろう⁴²⁾。欧州国境警備庁は、ドイツが中心となって推進し、活動を支援している。その重要課題は、欧州連合国境を守る加盟国の国境警察の協力体制づくりで、特に共同出動の際などの調整を行う。これには、非常事態における各国の専門家チームの投入、各国人事交流措置、共同送還、非合法移民の危険度分析、それに国境警察の訓練や再教育などの統一化なども含まれる。欧州国境警備庁は、この際、第三国と直接協力体制を組むことも可能であり、また非合法移民に関する基礎情報を増強するため、欧州刑事警察機構と共同で状況把握と情報分析を行う。これによって、欧州国境警備庁は、当該分野で加盟国の負担を軽減することができる。但し、欧州連合国境の実際の管理は、それぞれの国の国境警察の任務である。これは、国家主権のためのみならず、効果的な人材、資材投入のためでもある。

このほか、非合法移民対策のためばかりでなく、移民への対処、その制御のためにも、人員や設備投資の面で、送り出し国や通過国への支援が必要となる。これらの国々は、欧州連合側からの資金・技術面でのかなりの援助を期待しているのである。それに伴いハーグ・プログラムには、庇護・難民政策に、欧州連合内の統一政策にとっては補助的ではあるが不可欠な要素として、欧州連合の外交関係を強化することが盛り込まれている。欧州連合国境の移民増加の与える影響は、移民制御と制限の分野で欧州連合が結束した外交政策をとるための新たな努力を促した少なくとも一つの要因であったとも言える。

非合法移民対策上の欧州連合外交政策の重点としては以下の点があげられる。第一に、貧困と流出の原因への対策をとること、開発援助政策において移民問題を考慮に入れることで、送り出し国から欧州連合への流出の原因に関して長期的対策をとることである。第二に、特に地中海域、東欧諸国との協力体

42) 欧州国境警備庁に関する詳細は、<http://www.frontex.europa.eu> を参照のこと。

制を強化することによって、難民受入れ体制の強化に欧州連合が貢献することである。欧州委員会は送り出し国と通過国との外交上、2005年9月に「地域保護プログラム」というパイロットプロジェクトを発表した⁴³⁾。これには、通過国にとって、ジュネーブ難民条約の義務の履行、受入れ体制の強化、各地域への統合や登録の改善、移民マネジメント等が可能となるよう、欧州連合が資金面、人員・機材面での援助を行うことなどが盛り込まれている。パイロットプロジェクトの対象は、通過国としてウクライナ、ベラルーシ、モルドビア、送り出し国としてアフリカ大湖地域となっている。

移民政策での第三国との協力体制の重点の一つに、送還政策がある。非合法移民に対する対策と同様、送還の問題もまた欧州連合外交の移民政策の中心的課題の一つであると言える。欧州連合域内に非合法に入国または在留している移民は、自由意志により、あるいは必要な場合は、強制的に帰還しなければならない。国際慣習法上は自国民の再受入れが義務付けられてはいるが、この実施や、特に国籍を持たない者や第三国者の受入れには、送り出し国や通過国との再受入れ協定の締結が必要となるのが実際である。送還政策の分野では、欧州連合と加盟国の関心は変わってはいないが、この送還政策も、欧州連合全体としての移民政策との関連で見られるようになってきており、再受入れ協定の締結も、欧州連合が交渉を行うことが多くなってきている。

このほか、非合法移民の送還の際、通過国の協力も必要となる。ドイツ政府は、第三国との協力体制を検討する際にも、欧州連合の他の政治分野で送還の問題を取り上げるべきだとしている。つまり、当該国の再受入れの是非や非合法移民対策の度合いなどによって、外交、経済、開発援助政策といった全く異なる分野でも、今後の協力体制に配慮すべきであるというのがドイツの立場である。

以上ドイツの移民法、統合法の動向を概観してきたが、現在ドイツまた欧州

43) 欧州委員会文書KOM (2005) 388 確定版。

全体において、外国人法が新たな局面を迎えており、新しい解決策を模索すべき状況にあることを明らかにできたかと思う。新たな局面とは、一方でグローバル化、経済界の求める外国からの高資格者人材への門戸開放、また欧州の統合化のプロセスである。これにより、外国人法の規制の緩和が期待される。しかし他方、テロの脅威により、治安に対する要請が増した。この点では、外国人法の分野で、かなり規制の強化が求められることになるだろう。しかしながら、世界に開かれた欧州連合と治安維持という両者が考慮されるべきであり、外国人法は政策上受け入れられる形で、この緊張関係のバランスをうまくとっていく必要がある。どのような代償を払ってでも治安を優先し、外国人法や外国人政策を厳格にしていくという態度は、欧州ではもはや政策上受け入れられない。今後の治安状況の変化をまずは見守って行かなければならない。いずれにしても、ドイツ、欧州の外国人法の今後は、治安状況の動向にかなり左右されることになるであろう。