

## ドイツにおける外国人の政治参加 (講演要旨)

大西 楠テア

公開セミナーの共通テーマ「手間をかける暮らし」においては、人々が交流し、他者を理解して「みんなにとっての正義」を形作っていく実践をデモクラシーとして評価している。この共通テーマに対して、本講演においては、公共にとって必要なこと、社会の在り方について、外国人と「一緒に決める (mit entscheiden)」という視点からの考察を行う。すなわち、ドイツにおける外国人の政治参加に関する制度の考察を通じて、ドイツにおける外国人の社会統合の在り方にアプローチする。

そもそも、ドイツにおける外国人の社会統合とはどのような問題なのだろうか。ドイツは戦後復興期に外国人労働者を募集し、石油ショック後の不景気を受けた募集停止後、これらの外国人労働者が帰国せず、定住化したという歴史を持つ。とりわけ、宗教や文化的な背景の異なるトルコ人労働者の定住化については、第二世代・第三世代の在独トルコ人についてもドイツ社会への統合が不十分であること、ドイツ人社会と外国人社会が分離しているという平行社会 (Parallelgesellschaft) の成立が社会問題化した。

外国人の社会統合をすすめるため、ドイツは1990年に外国人法を改正し、一定期間の合法滞在後は無期限の滞在許可や家族呼び寄せを権利として請求できる制度を導入することで、外国人の法的地位を安定化させた。さらに、2000年の国籍法改正では部分的に出生地主義を導入し、外国籍の両親から生まれた子供にドイツ国籍を付与し、18歳から23歳までの時点で両親の国籍またはドイツ国籍のいずれかを選択する制度を設けた。加えて、2004年の移住法 (Zuwanderungsgesetz) は統合講習の制度を設けた。現在のドイツは、この統合講習を中心にした統合政策を展開している。

2004年の移住法はドイツに入国・滞在する外国人の「制御と統合」を目的とし、入国させるべき人を選別的に受け入れるとともに、入国後のドイツ社会への統合を促進するための法制度的な基礎をつくりだした。その際、ドイツは「支援と要請 (Fördern und Fordern)」を統合政策の標語とし、外国人が社会統合の前提となるドイツ語力を身につけ、ドイツ社会についての知識を深めるための統合講習を提供するとともに、ドイツ語力が不十分である外国人には統合講習への参加を義務付けている。

しかしながら、移民の統合は、主として法の外にある社会的要素に規定される。社会統合のプロセスは、職業生活上の成功、地域社会での共生、ドイツ社会への帰属意識の醸成など、個々の移民が経験する生活関係の総体にかかわるため、統合の促進は移民と受け入れ社会との間に生じる相互作用に依存せざるを得ない。そこで、外国人が受け入れ社会の一員として、公共的な決定に参画するための前提を作り出す制度が重要となる。

そのような制度の一例として、フランクフルト市では外国人代表者会議 (KAV) の制度がある。外国人代表者会議は、フランクフルト市に多文化局が設立された際に、多文化共生の

推進にあたって外国人自身の関与が必要であるとの理念のもとに設立され、市政に対する審議・諮問機関としての役割を与えられている。すなわち、行政に対する意見表明（提言・議会での意見表明・報告書の発行）を行っている。外国人代表者会議は、3 カ月以上市内に居住する 18 歳以上の外国人住民により選挙される。被選挙権は、6 カ月以上市内に居住している 18 歳以上の外国人住民ならびにドイツ国籍を取得した元外国人住民に付与される。外国人代表者会議は、外国人の代表からなる機関が市政に対して意見を述べる点で外国人の政治参加を実現するものであり、また行政を正統化する機能を果たしている。

ドイツにおいては、かつて外国人への地方参政権付与が議論されたことがあった。すなわち、1989 年にハンブルク州およびシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州で外国人を地方議会の選挙権者に加える法改正が行われた。しかしながら、この法改正に対してはただちに憲法裁判所に対する抽象的違憲審査の訴えが提起され、憲法裁判所はハンブルク州およびシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州の改正法を違憲であると判示した。

憲法裁判所の論理は次の通りである。第一に、基本法 20 条の「国民 (Volk)」、すなわち国家を形成する人間の総体であるところの国民 (Staatsvolk) は、国籍者の総体と解釈されなければならない。そのため、国民主権原理における「国民」に外国人を含めることはできない。確かに、外国人人口の増加によって治者と被治者の不一致が生じているが、これは帰化を容易化する立法によって解消されなければならない。第二に、州や自治体の議会について定めた基本法 28 条の「国民 (Volk)」もまた基本法 20 条と同様に国籍者に限られる。国家権力の民主的正統化基盤は連邦 - 州 - 自治体の全てのレベルで同一でなければならない。基本法 20 条と統一的に解釈されなければならない。なぜならば、基本法 28 条は自治体構成員の「参加」の要素を強化しているのではなく、民主的正統化基盤の統一性を保障しているからである。

以上のとおり、ドイツにおいては、外国人参政権は禁止されている。しかしながら、広義の政治参加については比較的広く認められている。すなわち、市民社会内部における団体結成、政治的意見表明の自由は認められるとともに、外国人代表者会議のような形で地域行政に対して外国人の意見を取り込む制度が存在している。こうした制度の存在は「手間をかける暮らし」にとって望ましいものと評価することができよう。多文化共生施策に外国人の視点を取り込むこと、公共的な決定に外国人が参与することは、外国人がドイツ社会への帰属意識を持つことを促し、受け入れ社会と外国人双方の対話に資するからである。