

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

DOI	10.11501/10310074
論題 Title	移民国ドイツにおけるダイバーシティ社会実現の課題—多 様性・寛容・統合—
他言語論題 Title in other language	Issues in Building a Society of Diversity: Immigration in Germany
著者 / 所属 Author(s)	山口 和人 (Yamaguchi, Kazuto) / 国立国会図書館調査及 び立法考査局専門調査員 行政法務調査室主任
書名 Title of Book	ダイバーシティ (多様性) 社会の構築: 総合調査報告書 (Building a Society of Diversity: Interdisciplinary Research Project)
シリーズ Series	調査資料 (Research Materials) ; 2016-3
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2017-02-28
ページ Pages	31-44
ISBN	978-4-87582-795-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	多くの移民、難民を受け入れることにより「移民国」となっ たドイツにおけるダイバーシティ社会構築の課題、特に外 国人排斥の動きに対抗する連邦政府の取組を近年の動向を 交えて紹介する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

移民国ドイツにおけるダイバーシティ社会実現の課題

—多様性・寛容・統合—

山口 和人

目次

はじめに	3 政治教育
I 移民国ドイツの課題	III 難民問題の試練 2015-2016
1 戦後ドイツの移民国への変化	1 難民数及び庇護申請件数の急増
2 ドイツ統一後の移民・外国人排斥の問題	2 極右勢力の犯罪の多発
II 多様性・寛容・統合実現の課題	3 「右翼ポピュリスト政党」AfDの躍進とその主張
1 1998年政権交代後の動き	4 統合法の制定
2 連邦政府のプログラム	おわりに

はじめに

現代のドイツは、連邦政府も自認するとおり移民国 (Einwanderungsland)⁽¹⁾ であり、2015年現在において、既に全人口の約21% (約1712万人) が「移民の背景を有する人々」⁽²⁾ に属する。このうち外国人住民は、2015年現在で全人口の約9.5%に相当する約777万人である⁽³⁾。ドイツがこのような社会となったのは、第2次世界大戦後の西ドイツが、経済成長期の人手不足を多数の外国人労働者の受入れによって解決したこと、これらの人々の多くが家族を呼び寄せてドイツに定住したこと、EU構成国として、EU域内の人の自由移動に伴うEU構成国出身外国人が多く定住するようになったこと、ユダヤ人や独裁体制に批判的な人々を迫害したナチス時代への反省から、政治難民を比較的寛大に受け入れてきたこと (ドイツ連邦共和国基本法 (以下「基本法」という) 第16a条・庇護権の保障⁽⁴⁾) 等の事情による。

しかし、その一方で、外国人や異文化に属する人々に敵意を抱き、暴力をもってこれらの人

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成29(2017)年1月18日である。

- (1) 2000年代においても、永住目的の移民の受入れに反対するキリスト教民主同盟(CDU)及びキリスト教社会同盟(CSU)は、このEinwanderungの用語が、永住を前提とする移住を意味することから「ドイツは移民国ではない」と頑強に主張していた(広渡清吾「第8章 国際移住の法システム—ドイツ法とEU法を素材にして—」同『ドイツ法研究—歴史・現状・比較—』日本評論社, 2016, p.258(注6))が、現在では、ドイツが移民国であることは、両党も参加する大連立政権の様々な文書において明確に記述されている。
- (2) 「移民の背景を有する人々」(Personen mit Migrationshintergrund)とは、連邦統計庁(Statistisches Bundesamt)の定義によれば、1949年以後、ドイツ連邦共和国の現在の領域に移住した人々、ドイツで出生した全ての外国人、及びドイツ人としてドイツにおいて出生した者であって、少なくとも片方の親がドイツに移住し又は外国人としてドイツで出生したものをいう。この定義についてはStatistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2016*, S.65. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2016.pdf?__blob=publicationFile> 参照。
- (3) 後出の表「ドイツ各州の「移民の背景を有する人々」及び外国人の人口並びにその対人口比(2015年)」参照。
- (4) 政治的に迫害された者が庇護を求める権利は、元々基本法第16条第2項で保障されているものであったが、ドイツ統一前後の中東欧諸国の体制の崩壊に伴い、多数の難民がドイツに殺到して庇護の申立てを行ったため、これを制限するため1993年6月28日の第39次基本法改正法律(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) vom 28. Juni 1993, BGBl. I S.1002)で、従来の保障規定を新設の基本法第16a条に移すとともに、庇護権の援用について詳細な制限規定を設けたものである。この改正によって、庇護の申立ては急減したが、後述のとおりシリア情勢の悪化などにより、2015年には、44万件以上に激増した。

々を排斥しようとする極右主義⁽⁵⁾の勢力も根強く存在する。特に、ドイツ統一後の旧東独地域においては、極右（ネオナチ）による外国人排斥の暴力が荒れ狂った。また、これに触発される形で増大するイスラム過激派のテロや極左の暴力も、多文化共存の障害となっている。

加えて、特に2015年の大量の難民の流入を契機とする極右の暴力的攻撃の激化と「右翼ポピュリズム」政党の台頭、これに引きずられる形での既成政党の一部の強硬な移民・難民政策の主張⁽⁶⁾は、欧州各国の動向とも相まって多文化共存社会の実現に対する大きな問題を提起している。

このような諸問題を克服して、多様性（Vielfalt）、寛容（Toleranz）及び様々な文化的背景を有する人々の社会への統合（Integration）を実現すべく、連邦政府を始めとする国家機関、政党、諸団体などは多大の努力を払ってきた。この努力の成果において、「人間の尊厳の不可侵」と「自由で民主主義的な基本秩序」を守ることを最重要の任務としてきたドイツ連邦共和国の民主主義の真価が問われているとさえ言うことができる。

本稿では、Iで移民国ドイツの現状と、特にドイツ統一後の移民・外国人排斥の動きを概観し、IIで連邦政府を中心とする多文化共存社会実現の努力について、2001年以降のプログラムの展開を中心に紹介する。最後にIIIで、近年深刻となっている難民問題の現状を紹介し、今後の行方を展望することとする。

I 移民国ドイツの課題

1 戦後ドイツの移民国への変化

第2次世界大戦後の約70年間に、ドイツ全体に関わる様々な人口移動があった。まず、大戦前にドイツ領であった地域からの、1250万人に及ぶドイツ系の避難民（Flüchtlinge）及び被追放者（Vertriebene）の流入、ドイツの東西分断に伴う、東独から西独への数百万人の避難民の流入、1960年代の経済成長期を中心とする数百万人の外国人労働者の受入れとその呼び寄せた家族の定住、海外在留ドイツ人の帰還、1990年のドイツ統一前後の東欧の体制崩壊等に伴う難民の流入、ドイツ統一後の東から西への人口流出、さらに、EU域内の移動及び居住の自由化⁽⁷⁾による、EU構成国民のドイツへの移住、そして、現時点では特に中東を始めとする紛争地域からの多数の難民の流入などである。

特に、ダイバーシティとの関係で重要なのは、既にドイツには、旧来のドイツ人とは言語、文化及び宗教を異にする人々が数多く定住するに至っているという事実である。それは主として、ドイツに定住した外国人労働者とその家族、紛争地域から流入し定住した難民、他のEU構成国からドイツに移住した人々などである。

連邦政府や州政府は、これらの人々をドイツ社会に統合するため、「ドイツ語の習得」を必

(5) 極右主義（Rechtsextremismus）については、学術的及び政治的論議の中でおおむね一致した特徴として、次の諸点が挙げられる。攻撃的ナショナリズム及びショーヴィニズム（排外的な愛国主義）、外国人敵視及び反ユダヤ主義、異なる考え方、異なる生活及び異なる外見を示す人々の拒絶、家父長的な性差別、ナチズムの犯罪の国粋主義的な過小評価、その相対化及び否定、権威主義的政治秩序の追求、軍国主義的諸価値の過度の強調といったものである。Wolfgang Frindt und Siegfried Preiser, „Präventionsansätze gegen Rechtsextremismus“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 11/2007, 12.03.2007, S.32.

(6) 連邦議会に議席を有する政党の中で最も保守的といわれるCSUの連邦議会議員団は、2017年1月上旬の会議で、移民受入数の上限の設定や難民申請手続の迅速化、厳格化など、移民及び難民にとって厳しい態度を打ち出した一連の決議を採択した。CSUウェブサイト <<https://www.csu-landesgruppe.de/klausurtagung-2017>>

(7) 1993年11月1日に発効した欧州連合条約（マーストリヒト条約）によって改正されたローマ条約（マーストリヒト条約により欧州経済共同体設立条約から欧州共同体設立条約に改称）第8a条（現在の欧州連合運営条約第20条、第21条）により、欧州連合市民権の一内容として規定された。

須の条件としてきた。その条件を満たしてドイツの法及び社会秩序に反しない限り、文化や宗教の相違は容認され、むしろ「多様性」の表れとして肯定されてきた面もある。こうして、多くの移民、難民がドイツに定住することとなり、「ドイツは移民国ではない」という、キリスト教民主同盟 (CDU) 及びキリスト教社会同盟 (CSU) の否定的な態度にもかかわらず、ドイツは名実ともに「移民国」となったのである。

しかし、後述するように、特にドイツ統一後、旧東独地域を中心として、移民、外国人を排斥する極右の暴力が激化したほか、2015年から現在にかけても、紛争地域からの多数の難民がドイツに殺到したことにより、一部国民の反発が強まっている。イスラム過激派によるテロは、ドイツでも発生しており、このことが更に国民の不安をあおり、排外主義が付け入る余地を与えているともいえる。ドイツが今後順調に「ダイバーシティ社会」を構築していけるかどうか、大きな試練の時を迎えていると言えよう。

2 ドイツ統一後の移民・外国人排斥の問題

1990年10月3日に実現したドイツ統一により、基本法の「人間の尊厳の不可侵」と「自由で民主主義的な基本秩序」がドイツ全土に及ぶこととなった。しかし、それも束の間、既に90年代の初め (特に1991年から1994年にかけて) には、東欧やアジアからの難民の流入の急増という状況もあり、統一ドイツにおいて、極右主義、外国人排斥、及び非寛容が、衝撃的な形で表れていたことが指摘されている。東独ロストック市のリヒテンハーゲン地区では、1992年8月に亡命申請者センターがネオナチによって放火されたり、火炎瓶を投げ込まれたりする事件が発生し、その建物に居住していたベトナム人多数が警察の保護もないまま避難するという事態が生じた。近隣住民は、ネオナチの行動を制止するどころか、拍手喝采して激励したという⁽⁸⁾。同じく東独ザクセン州のホイアースヴェルダーでも大規模な反移民デモが行われ、これらの行動に伴う排外的、人種主義的 (rassistisch) 及び極右主義的な権利侵害は、連邦全土で大きな注目を集め、多くの国民を驚がくさせたといわれる⁽⁹⁾。

西独地域においても、メルンあるいはゾーリンゲンにおいて、トルコ人住宅がネオナチによって放火されトルコ人母子らが犠牲となった。このような恐るべき攻撃は、既に90年代前半において、西独においても外国人憎悪が存在することを示した⁽¹⁰⁾。だが、統計上は、長年にわたり東独において、その人口に比して外国人排斥及び極右的権利侵害が特別に多いことが明白であるという⁽¹¹⁾。すなわち、2015年においても、同年の憲法擁護報告書 (Verfassungsschutzbericht) に記録されている極右的動機による暴力行為は、メクレンブルク・フォアポンメルンにおいて、人口100万人につき58.7件、ブランデンブルクにつき51.9件、ザクセン49.6件、ザクセン・アンハルト42.6件、ベルリン37.9件、そしてテューリンゲン33.9

(8) カール・ハインツ・ヤーンケほか著、大串隆吉訳・解説『ドイツにおける難民襲撃事件と青年問題・現地からの報告—ロストック：1992年8月、暴力の拡大・原因・結果』<https://tokyo-metro-u.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=856>; 熊谷徹『新生ドイツの挑戦』丸善, 1993, pp.15-28 参照。

(9) Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer (新規加入州に関する連邦政府の受託者), *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2016* (「ドイツ統一の現状に関する連邦政府の年次報告2016」), S.10. <https://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Redaktion/DE/Downloads/Publikationen/Berichte/jahresbericht_de_2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3>

(10) *ibid.* なお、ロストック、メルン及びゾーリンゲンの放火事件については、前掲注(8)のほか、増井三夫「現代ドイツにおけるネオナチ・ユゲントの文化(4)」『上越教育大学紀要』Vol.17, No.2, 1998.3, pp.512-528; 山本知佳子『外国人襲撃と統一ドイツ』岩波書店, 1993 参照。

(11) Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, *ibid.*

件であり、西独各州の平均である 10.5 件を明白に上回っている⁽¹²⁾。

なぜ東独地域において、長年にわたり、その人口に比して、より多くの極右の暴力が横行しているのか。ベルリン自由大学のリヒャルト・シュテース教授 (Prof. Dr. Richard Stöss) は、東独地域の極右主義の基礎は、「反ファシズム」であったはずの、旧ドイツ民主共和国において築かれたと指摘する。すなわち、教授の言う、同国の「国家社会主義」(Staatssozialismus) が、権威主義的かつナショナリスティックで、外国人敵対的な傾向の発生を助長した。また、1980年代における労働条件や生活条件の悪化に対する不満の増大と共に、極右的な抗議運動も発展し、それがサブカルチャーとしての環境へと濃密化していったというのである。⁽¹³⁾

東独地域の人々の一部が有する極右主義的心情が、40年間にわたる社会主義統一党 (SED) の権威主義的支配と関連を有するとの説が正しいとすれば、その呪縛を解くことは容易な作業ではないであろう。また、SED の独裁とナチズムの独裁を同一視することはもちろんできないが、東独地域においては、ナチスが権力を掌握した 1933 年以降、権威主義的な独裁体制が支配してきたのであり、長年にわたり東独地域に「自由で民主主義的な」政治秩序が欠けていたのは事実である。そして問題は、政治体制の変革だけではなく、独裁体制の下で育った市民をいかにして民主主義的政治秩序を守り、発展させることのできる市民にするかという、政治教育の問題に帰着する。その点から、次章第 2 節で紹介する、多様性、寛容及び統合を実現するため 2001 年以降展開された取組が、市民、特に若年層の政治教育を中核としていたことは、極めて自然なことである。

表 ドイツ各州の「移民の背景を有する人々」及び外国人の人口並びにその対人口比 (2015 年)

州名	人口 (千人)	「移民の背景を有する人々 (外国人を含む)」の人口(千人)	左の人口比 (%)	うち外国人人口 (千人)	左の人口比 (%)
旧東独諸州					
ブランデンブルク	2,464	145	5.9	62	2.5
メクレンブルク・フォアポンメルン	1,601	78	4.9	41	2.6
ザクセン	4,057	221	5.4	123	3.0
ザクセン・アンハルト	2,231	112	5.0	62	2.8
テューリンゲン	2,153	106	4.9	57	2.6
旧西独諸州					
バーデン・ヴュルテンベルク	10,766	3,015	28.0	1,387	12.9
バイエルン	12,735	2,718	21.3	1,355	10.6
ブレーメン	663	195	29.4	92	13.9
ハンブルク	1,773	510	28.8	248	14.0
ヘッセン	6,115	1,735	28.4	816	13.3
ニーダーザクセン	7,850	1,400	17.8	543	6.9
ノルトライン・ヴェストファーレン	17,666	4,519	25.6	1,886	10.7
ラインラント・プファルツ	4,019	840	20.9	342	8.5
ザールラント	988	182	18.4	80	8.1
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	2,840	374	13.2	156	5.5
ベルリン州	3,486	967	27.7	513	14.7
ドイツ全土	81,404	17,118	21.0	7,772	9.5

* 各州別人口は千人単位で表示しているため、その合計は、ドイツ全土の各人口とは必ずしも一致しない。

** 外国人人口は、「移民の背景を有する人々」のうち、「自らが移住の経験の有する外国人」と「移住の経験を有しない外国人」の数を合計したものである。なお、連邦統計庁によれば、2015 年末には、同年中の外国人の大量入国のため、その数は約 865 万 2000 人、全人口に占める割合は 10.5% に達している。

(出典) Statistisches Bundesamt, „Bevölkerung nach Migrationshintergrund und Bundesländern, Bevölkerung 2015 nach Migrationshintergrund“. <<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund/Tabellen/MigrationshintergrundLaender.html>> (連邦統計庁の 2015 年のマイクロセンサスの結果); Statistisches Bundesamt, „Bevölkerung“. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/_lrbev02.html> に基づき、筆者作成。

(12) *ibid.*, S.10f.

(13) Richard Stöss, „Geschichte des Rechtsextremismus“, 12.9.2006, 連邦政治教育センター (Bundeszentrale für Politische Bildung) ウェブサイト <<http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41907/geschichte-des-rechtsextremismus>>

II 多様性・寛容・統合実現の課題

1990年代に旧東独地域を中心に激化した極右勢力による外国人排斥の暴力に対して、連邦政府を始め関係諸機関は、手をこまねいて傍観していたわけではない。連邦内務省(Bundesministerium des Innern)による個別のネオナチ組織の禁止⁽¹⁴⁾、連邦及び州の憲法擁護庁(Verfassungsschutzamt)のような情報機関による対策のほか、州の警察等による取締りももちろん行われた。一方で、難民の急増にブレーキをかけるため、1993年6月28日の基本法改正法により、庇護権の申立ての条件が厳格化された⁽¹⁵⁾。

また、1992年から1996年の5年間、連邦のモデルプログラムとして、「攻撃及び暴力に反対する行動プログラム(Aktionsprogramm gegen Agression und Gewalt)」が実施された。このプログラムは、フランクフルト・アム・マインの「社会活動及び社会教育研究所」が、連邦家族・高齢者・女性・青少年省(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)と合同で実施したものである。

しかし、これらの取組も、対症療法的なものであったり、継続して行われなかったりしたことなどにより、極右主義の防止に大きな効果を挙げたとは言い難い。例外的に継続的活動と言えるのは、連邦政治教育センター(Bundeszentrale für Politische Bildung)や州の政治教育センターにより、東西分断時代から西独において継続され、ドイツ統一後は、全土に拡大された政治教育の活動(後述)である。

1 1998年政権交代後の動き

連邦政府を中心とした国家機関が、単に対症療法的にはなく、継続的、長期的視野(特に若年層の政治教育という観点)から、社会の多様性、寛容及び統合の実現に向けて継続的に取り組むようになったのは、1998年の連邦議会総選挙の結果実現した社会民主党(SPD)と緑の党の連立によるシュレーダー(Schröder)政権の成立以降、特に2001年以降のことである。この年以降、連邦全土を対象とした行動計画(プログラム)が、数年間を単位として、続々と実施された。さらに、外国人敵視のイデオロギー的中心とみなされた極右政党国民民主党(NPD)を禁止する申立ても、この年の初めに、連邦議会、連邦参議院及び連邦政府の3つの憲法機関から、連邦憲法裁判所(Bundesverfassungsgericht)に対して行われた⁽¹⁶⁾。

(14) 基本法第9条第1項は、結社の自由を保障するが、同条第2項は「その目的若しくはその活動が刑事法律に違反するもの、又は、憲法的秩序若しくは諸国民の間の協調の思想に反する」団体は禁止されることを定める。基本法により特別の地位と役割を認められている政党の禁止の場合(第21条第2項)と異なり、団体の禁止には、連邦憲法裁判所の裁判を要しない。

(15) 前掲注(4)参照。

(16) NPD禁止の申立てと、その手続が2003年3月18日の連邦憲法裁判所第2法廷の決定により打ち切られた経緯については、拙稿「海外法律情報ドイツ 連邦政府、NPDの禁止を連邦憲法裁判所に申立て」『ジュリスト』No.1196, 2001.3.15, p.102; 同「海外法律情報ドイツ 連邦憲法裁判所、NPDの違憲性審査手続を打ち切り」『ジュリスト』No.1249, 2003.7.15, p.113参照。

NPDの禁止手続は、上記のとおり2003年に一旦打ち切られたが、2013年12月3日、各州政府の代表機関である連邦参議院は、NPDの禁止を求める申立てを改めて連邦憲法裁判所に対して行った。これに先立つ2012年12月14日に、連邦参議院は、ほぼ全会一致で、NPDの禁止の申立てを連邦憲法裁判所に提起することを決議した。決議によれば、NPDは、違憲政党であり、その目的及び支持者の行動は、自由で民主主義的な基本秩序を侵害し、ひいては除去することに向けられている。その政治路線は、積極的戦闘的、攻撃的な基本的姿勢によって規定されている。そして、連邦参議院は、NPDを反ユダヤ主義的、人種主義的及び外国人敵対的な姿勢を有し、ナチズムと本質的な親近性を有する政党と規定した。そして、このことは、連邦と各州の内務省によって収集された膨大な資料によって証明されるとした。しかし、この申立てに対し、2017年1月17日に連邦憲法裁判所第2法廷は、NPDが自由で民主主義的な基本秩序に反する活動を計画的に行っていることを認定しつつも、そのような活動が成果を収めることが可能であると認めるに足る具体的根拠が存在しないこと等を理由としてこれを退けた。Urteil vom 17. Januar 2017 – BvB 1/13. 連邦憲法裁判所ウェブサイト <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html>

ドイツにおけるダイバーシティ社会の構築という観点からは、同性間の共同生活に一定の保護を与える生活パートナーシップ法 (Lebenspartnerschaftsgesetz vom 16. Februar 2001, BGBl. I S.266) が 2001 年に制定され、その後、連邦憲法裁判所の判例とこれを受けた数次の法改正を通じて、現在においては異性間にのみ認められている婚姻とほぼ同等の法的保護が与えられるに至っていることも重要である。また、この 2 年前の 1999 年 7 月には、国籍法の改正 (Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts vom 15. Juli 1999, BGBl. I S.1618) ⁽¹⁷⁾ が行われ、従来の血統主義に出生地主義の要素が加えられて、ドイツで出生した外国人の子の多くにドイツ国籍が与えられるに至ったこと、ドイツへの帰化が容易となったことも注目される。

SPD と緑の党の連立政権は 2005 年で終了したが、これらの諸措置及び改革立法の多くは、その後の政権構成の変化にもかかわらず、現在まで継続されている。

しかし、同時に 2001 年 9 月 11 日には、米国でイスラム過激派による同時多発テロが発生し、容疑者の一部が居住していたドイツにおいても、イスラム過激派に対する警戒心が高まり、国際テロリズム対策が必要となるなど、ダイバーシティ実現にとって深刻な課題を提起する状況が生じてきた。また、連邦政府を中心としたダイバーシティ社会構築の努力にもかかわらず、ナチス党と類似の名称を有する「国民社会主義地下組織」(Nationalsozialistischer Untergrund: NSU) なる組織による、民族的憎悪に基づく連続殺人事件 ⁽¹⁸⁾ が 2001 年から 2006 年にかけて発生していたことが、2011 年になって初めて発覚した。そして、長年にわたりこれを摘発できなかった連邦及び州の憲法擁護庁を中心とする捜査体制の不備が重大な問題とされ、連邦議会に調査委員会が設置されて詳細な検証が行われた。調査委員会は、2013 年 8 月 22 日に、1,300 頁余に及ぶ最終報告書 ⁽¹⁹⁾ を取りまとめ、調査結果を報告した。しかし未解明の問題が残っているとの理由で、2013 年総選挙後の第 18 立法期(「立法期」とは連邦議会の任期。第 18 立法期は 2013 年から 2017 年までの 4 年間)においても、新たな調査委員会が設置され、この事件に関する検証作業を続行している。

このような事情を踏まえ、次節では、2001 年から本格的に展開された連邦政府のプログラムを紹介するとともに、それ以外の一般的な政治教育の取組を紹介する。

2 連邦政府のプログラム

以下では、多様性を擁護し、極右主義に対抗する連邦政府のプログラムの内容及び特色を時系列的に紹介する。

(1) 「寛容と民主主義に賛同する青少年—極右主義、外国人敵視及び反ユダヤ主義に反対して」
(2001-2006 年)

プログラム「寛容と民主主義に賛同する青少年—極右主義、外国人敵視及び反ユダヤ主義に反対して」(Jugend für Toleranz und Demokratie - gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus) の主な目的は 2 つあり、外国人敵視と人種主義に反対する青少年に、社会的及び職業的な支援を与える一方、極右的姿勢又は行動様式に陥る危険のある青少年を社会の中心

(17) この改正については、拙稿「海外法律情報ドイツ 出生地主義を取り入れた国籍法の改正実現」『ジュリスト』No.1161, 1999.8.1, p.5 参照。

(18) 容疑者は 3 人であり、被害者は、トルコからの移民 8 人、ギリシャからの移民 1 人及び警察官 1 人である。

(19) Deutscher Bundestag, „Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes“, Drucksache, 17/14600, 22. 08. 2013.<<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/146/1714600.pdf>>

に取り戻す、というものである⁽²⁰⁾。

プログラムは、3つの部分、すなわち、ENTIMON（寛容の実践、暴力との闘い、移民の統合、市民として信念を主張する勇気の増進、政治的基本知識の伝達を目的とする）、CIVITAS（東独を対象とし、移動相談チーム、被害者相談所及び諸機関のネットワークにより、民族的・文化的・社会的少数者の承認、保護及び彼らに対する尊重の念の増進を目的とする）及びXENOS（学校、職場等における外国人敵対的、人種主義的及び差別的傾向を駆逐する実践的諸措置を講じるもの）に分けられ、前二者については、連邦家族・高齢者・女性・青少年省が、XENOSについては、連邦労働・社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales）が担当した⁽²¹⁾。また、プログラムの効果を学術的に検証するため、複数の研究所が委託を受けた⁽²²⁾。

ENTIMONの数多くのプロジェクトの実例として、青少年を主な対象にベルリンのアンネ・フランクセンターが開催したアンネ・フランク展示会や、子どもや若者を主な対象としてコトブス市の「法律・社会協会」が、暴力、極右主義及び犯罪を予防し、社会的能力と寛容を身に付けてもらうため実施した、社会教育的、法教育的活動等がある⁽²³⁾。

プログラムの期間が終了に近づくにつれ、その効果と継続の必要性に関する議論が、政治家、学者、社会活動家、ジャーナリスト等によって行われた。2005年の連邦議会議員総選挙の結果、SPDと緑の党の連立政権は終了し、その後、SPD、CDU及びCSUの大連立政権が成立していた。この状況の中で、ロナルト・ポファラ(Ronald Pofalla) CDU幹事長が、このプロジェクトは、極右政党NPDがメクレンブルク・フォアポンメルン州の議会に進出することを阻止できなかったことに見られるように、非効率だったと主張したのに対し、2002年以降、CIVITASの評価の責任を負ってきた「ビーレフェルト大学紛争及び暴力総合研究所」のヴィルヘルム・ハイトマイヤー(Wilhelm Heitmeyer)教授は、メクレンブルク・フォアポンメルン州におけるような長期的経済問題[極右的傾向を助長するような失業や貧困の問題]は、短期間のプロジェクトによっては除去することができないと指摘した⁽²⁴⁾。

このような論議を経て、連邦政府は、新たな行動計画「多様性は役に立つ。多様性、寛容及び民主主義に賛同する青少年」及び「民主主義の専門家—極右主義に反対する相談ネットワーク」の実施を決定した。

(2) 「多様性は役に立つ。多様性、寛容及び民主主義に賛同する青少年」及び「民主主義の専門家—極右主義に反対する相談ネットワーク」(2007-2010年)

プログラム「多様性は役に立つ。多様性、寛容及び民主主義に賛同する青少年」(VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie)は、社会的統合、文化間の学習、反人種主義的教育、宗教間の学習、文化的・歴史的アイデンティティ、青少年に対する極右の働きかけとの闘い、民主主義と寛容の教育、民主主義的市民社会⁽²⁵⁾の強化を重点的なテーマとし、対象

(20) Frindte und Preiser, *op.cit.* (5), S.33.

(21) *ibid.*

(22) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Abschlussbericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“*, 31.10. 2006, S.11-13, S.43. <http://www.vielfalt-mediathek.de/media/abschlussbericht_zum_aktionsprogramm.pdf>

(23) *ibid.*, Anhang, S.118f.

(24) Frindte und Preiser, *op.cit.* (5), S.34. このプログラムの詳細の紹介及び評価については、前掲注(22)の報告書参照。

(25) 以下で市民社会(Zivilgesellschaft)とは、国家と経済界を除く、団体及び個人を総称して使われている。市民社会の概念の一般的な定義とはほぼ一致するものである。市民社会の一般的な定義については、川西晶大「G8サミットへのNGO・市民社会の関与」『レファレンス』No.688, 2008.5, p.92. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999665_po_068805.pdf?contentNo=1> 参照。

は、「構造の弱い」(strukurschwache) 地域⁽²⁶⁾ 及び自治体の青少年、外国人敵対に親近性を覚える「教育から遠い」環境にある青少年、子ども及び年少の青少年、移民、親、教育者、教師、社会教育に携わる者、地方の影響力あるアクターのグループ等である。⁽²⁷⁾

プログラムは、3つの柱から構成される。第1の柱は、地方(主として市町村及びその上位の郡のレベル)の行動計画であり、民主主義発展のプロセスの統御と、極右主義、外国人敵視及び反ユダヤ主義(Antisemitismus)に反対する地方の結束の持続的発展の手段となると位置付けられている。第2の柱は、モデルプロジェクトの促進であり、極右主義、外国人敵視及び反ユダヤ主義に対抗する新たなコンセプトの発展の検証等を行うこととされる。例えば、4つのテーマ単位のうち第1の「歴史上及び現在の反ユダヤ主義との取組」では、ホロコーストに関する教育活動、移民青少年における反ユダヤ主義がテーマとされた。第3の柱は、プログラムの内容をなす各プロジェクトの方向付け、コミュニケーション、評価及び研究等であり、進行中のプロジェクトへの助言、プロジェクトの広報、プロジェクト全体の進行管理、学術的評価が行われることとされた⁽²⁸⁾。

一方、プログラム「民主主義の専門家—極右主義に反対する相談ネットワーク」(kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus)も3つの柱から構成されており、第1の柱は、州全体にわたる相談ネットワークと移動相談チームの設置、第2の柱は、テーマを持ったモデルプロジェクトの促進、例えば、「市民社会の強化。構造の弱い農村地域における極右主義に反対する行動戦略」といったものである。第3の柱は、プロジェクト全体を統括する機関の任務領域及びプログラムの評価である⁽²⁹⁾。

両プログラムの全体的評価に当たった「ドイツ青少年研究所」(Deutsche Jugendinstitut. 以下 DJI という)は、①青少年世代における極右主義、外国人敵対及び反ユダヤ主義との取組という基本的方向を維持すること、②両プログラムの構造に関して、シナジー効果を活用することができるようにするため、従来以上に各部分を相互に関連させること、③民主主義を促進する活動及びそのアクターの定着を持続的なものとする意味で、既存の地域構造を対象とすること、を勧告した⁽³⁰⁾。その他の学術的評価も肯定的なものであり、両プログラムの内容を2011年以降も継続することが決定された⁽³¹⁾。

(3) 「寛容を促進する一権限を強化する」及び「民主主義を強化する運動」(2011-2014年)

プログラム「寛容を促進する一権限を強化する」(Toleranz Fördern – Kompetenz Stärken)は、(2)のプログラム「多様性は役に立つ」を引き継いだもので、その目的は、民主主義的市民社会の強化、民主主義と寛容の教育、社会的統合、文化間・宗教間の学習、文化的・歴史的アイデンティティ、青少年に対する極右主義的働きかけとの闘いであり、対象となるのは、構造の弱い地域の青少年、極右的傾向をもった青少年、子ども、親及びその他の教育権者、教育者及び教

(26) 「構造の弱い地域」とは、経済的発展から取り残され、雇用機会の少ない地域のことであり、特に東独地域の経済的に貧しく、極右活動の温床となりやすい農村部を指す概念として用いられている。

(27) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Abschlussbericht der Bundesprogramme „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“*. Förderphase 2007-2010, S.5. <https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Abschlussberichte/Abschlussbericht_barrierefrei.pdf>

(28) *ibid.*, S.5f.

(29) *ibid.*, S.11-13.

(30) *ibid.*, S.40

(31) *ibid.*, S.40f.

師、地方の影響力ある国家及び市民社会のアクター等であるとされる⁽³²⁾。

プログラムの内容は、「多様性は役に立つ」と同様、3つに分かれるが、全く同じものではなく、第1は地方の行動計画であり、第2はモデルプロジェクト、第3は、州全体にわたる相談ネットワークの構築である⁽³³⁾。

一方、プログラム「民主主義を強化する運動」(Initiative Demokratie Stärken)は、極左主義及びイスラム過激主義に反対する取組を展開するもので、前者と並行して、連邦家族・高齢者・女性・青少年省によって実施された⁽³⁴⁾。これは、2009年の連邦議会総選挙の結果、従来の大連立政権与党SPDが野党となり、CDU、CSU及び自由民主党(FDP)の保守・中道政権が成立したことで、従来極右主義対策のみでは不十分で、極左主義やイスラム過激派に反対する政治教育も必要であるという意見が強まった結果と見ることもできる。

(4)「民主主義を体験する!極右主義、暴力及び人間性への敵対に反対する行動」(2015-2019年)

2015年1月1日に開始された連邦プログラム「民主主義を体験する!極右主義、暴力及び人間敵視に反対する行動」(Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit)は、民主主義、自由及び法治国に対する攻撃や、人間の価値の不平等というイデオロギーを社会全体の問題と捉え、国家と市民社会の努力によって、これらの問題に強力に対処しようとするものである⁽³⁵⁾。具体的には、極右主義、人種主義、反ユダヤ主義、イスラム教ないしイスラム教徒に対する敵対、反シンティ・ロマ主義(Antiziganismus)⁽³⁶⁾、ウルトラナショナリズム、同性愛嫌悪(Homophobie)、暴力を準備するサラフィズム(Salafismus)⁽³⁷⁾ないしジハーディズム(Dschihadismus)⁽³⁸⁾、左翼の軍事組織等が、民主主義ないし人間性に敵対する現象の例として挙げられる。

[32] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Abschlussbericht des Bundesprogramms „Toleranz Fördern – Kompetenz Stärken“*, Juni 2014, S.10. <<https://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de/fileadmin/de.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken/content.de/Downloads/PDF/TFKS-Abschlussbericht.pdf>>

[33] *ibid.*, S.10-12.

[34] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *Abschlussbericht des Bundesprogramms „Initiative Demokratie Stärken“*, Juni 2014. <<https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Abschlussberichte/Abschlussbericht-IDS.pdf>>

[35] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Über Demokratie leben!“ <<https://www.demokratie-leben.de/bundesprogramm/ueber-demokratie-leben.html>>

[36] シンティ・ロマは、古くはインドに起源を有し、ペルシャや小アジアを経てヨーロッパに移住してきた民族であり、かつては「ジプシー」と呼ばれ、ドイツでは「ツィゴイナー (Zigoiner)」と呼ばれているが、シンティ・ロマの人々は、これらをいずれも蔑称として拒否している。ナチス時代には、ユダヤ人と同様、迫害の対象となり、多くの人々が殺戮された。Antiziganismusは、ドイツで定着している用語で、直訳すれば「反ツィゴイナー主義」となるが、上記の点を考慮し「反シンティ・ロマ主義」と訳した。

ドイツのシンティ・ロマの全国組織として、ドイツ・シンティ・ロマ中央評議会 (Zentralrat Deutscher Sinti und Roma) がある。同評議会ウェブサイト <<http://zentralrat.sintiundroma.de/>>

[37] 連邦内務省によれば、サラフィズムとは、イスラムの預言者ムハンマドと初期のイスラム教の先駆者たちによって実践された元来の真正なイスラムを守ることを標榜し、専らコーランとスンナ (預言者の伝統) を拘束力あるものとみなしているという。現代の政治的サラフィズムは、ドイツにおいて近年急速に勢力を拡大してきたイスラミズム (後述) の一形態であり、きわめて急進的な特色を有し、ドイツ社会の安全にとって特に危険な存在であるとみなされている。イスラミズムとは、イスラム教とは区別される、宗教的な装いをした政治的過激主義の一形態である。このイデオロギーの中心的構成部分は、あらゆる生活領域に関わるものと解釈されたイスラム法 (シャリーア) が普遍的に適用されることを要求するものである。イスラミズムのイデオロギーは、シャリーアを神によって定められ、拘束力ある、不可侵かつ不可変的なものであり、国家、法及び社会のあらゆる領域における人間生活の秩序であると理解しているという。Bundesministerium des Innern, „Salafismus“. <http://www.bmi.bund.de/DE/Nachrichten/Dossiers/Salafismus/salafismus_node.html>

[38] 連邦政治教育センターによれば、ジハーディズムとは、過激なイスラミズムの軍事的形態で、ジハード (聖戦) を暴力によってでも遂行すべきであり、これに参加することは、全てのイスラム教徒の義務であると理解している。ジハーディズムのイデオロギーの特徴は、イスラム教のあらゆる革新を厳しく拒絶するところにあるという。Bundeszentrale für Politische Bildung, „Dschihadismus“. <<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/jugendkultur-islam-und-demokratie/125174/dschihadismus>>

このプログラムは、上記の現象に対抗し、多様で、非暴力的で、民主主義的な共存のためにドイツ全土で日常的に活動している多数の団体や市民を支援するものである⁽³⁹⁾。

担当省である連邦家族・高齢者・女性・青少年省によれば、プログラムの実施は、連邦家族及び市民社会問題庁（Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben）に委託され、同庁が管理部署を設置し、DJI がプログラム全体の評価を、DJI とその他の研究所が各プログラム分野の学術的協働の任務を分担することとなっている⁽⁴⁰⁾。プログラムは、主として次のような各分野に分けられる⁽⁴¹⁾。

・民主主義のためのパートナーシップ

ドイツ全土の市町村団体（都市、郡及び市町村の連合体）が、「民主主義のためのパートナーシップ」と呼ばれる連携を行うことに対して支援を行うものである。この連携により、自治体の政治・行政から、教会や市民活動の団体などの市民社会に至るまで、責任ある者が集まり、地域の具体的事情に適した戦略を展開する。このプログラムのため、全国から 234 の自治体を選定され、助成を受けて、プログラムの目的に適った催物の実施、教材の作成、プログラムへの参加者を増やすための広報活動等を行っている。

・州の民主主義センター

連邦家族・高齢者・女性・青少年省は、2007 年以降、州の各省と連携して、州全体にわたる相談のネットワーク作りを行い、例えば極右の暴力の被害者が立ち直るための相談に応じたり、移動相談チームを設置したり、極右団体から脱退したい者の相談に応じたりしてきた（前述 (2) 及び (3) 参照）。そして、16 州全てにおいてこのようなネットワークの調整機関が作られ、これまで極右主義、人種主義及び反ユダヤ主義に関する情報を把握してきた。このプログラムでは、こうした従来の州の調整機関を「州の民主主義センター」に発展させ、各州の民主主義的文化の強化の役割を担わせることとした。

・集団的な人間性敵対の現象及び農村地域における民主主義強化のためのモデルプロジェクトの支援

この分野では、「人種主義及び人種主義的差別」「反ユダヤ主義の現代的形態」、「反シンティ・ロマ主義」、「イスラム教及びイスラム教徒への敵対の現代的形態」、「同性愛及びトランスジェンダーへの嫌悪」等の集団的な人間性敵対に取り組むモデルプロジェクトが対象となる。また、そのような人間性敵対に反対する活動において、農村及び構造の弱い地域の条件に焦点が当てられ、特に若者の民主主義的文化の強化、紛争・問題解決の新たな形態の試みなどがプログラムの内容となる。さらに、就学前児童における人種差別や宗教、性別、性的アイデンティティを理由とする差別等も取組の対象となる。

・過激化阻止のためのモデルプロジェクトの支援

この分野では、過激化阻止や紛争事態との建設的かつ民主主義的な取組の試みが対象となる。例えば、インターネットやソーシャル・メディアにおける過激化阻止の有効な方策が発見されれば、地域的特色などを考慮し、他のケースにも応用が可能となる。

(39) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, *op.cit.* (35)

(40) *ibid.*

(41) 以下の記述は、前掲注 (35) の資料に基づく。

(5) その他の戦略、行動計画

(i) 「過激主義防止及び民主主義促進のための連邦政府の戦略」

2016年7月13日、連邦政府は、連邦内務省と連邦家族・高齢者・女性・青少年省から共同提出された「過激主義防止及び民主主義促進のための連邦政府の戦略」(Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung)⁽⁴²⁾を閣議決定した。国内治安の維持を担当する省と、多様性の促進を担当する省が共同して1つの戦略を取りまとめ、提出した点に、治安の維持と民族的・文化的多様性を両立させなければならないという現在のドイツの困難な状況が表れていると言える。この戦略は、連邦、州及び地方自治体並びに市民社会の協力により実施され、連邦政府は、次の諸目標を今後とも重点的に追求するものとされている⁽⁴³⁾。

- ・急進化と暴力に対抗する防止措置により、ドイツの民主主義を強化し、社会をより安全なものとするために本質的に貢献すること。
- ・人間の尊厳の保護及び尊重並びに社会的連帯を、多様性を特色とする社会において強化すること。
- ・地域において民主主義のために献身している人々、自己又は家族のために助力を必要としている人々、又は過激主義の組織からの離脱を望む人々を、包括的な相談体制で支援すること。
- ・理不尽な事柄に対して、市民として自己の信念を主張する勇気 (Zivilcourage) 等により、体験された民主主義とその価値を強化すること。

(ii) プログラム「参加を通じた連帯」

以上のほか、既に2010年以降、連邦政府は、プログラム「参加を通じた連帯」(Zusammenhalt durch Teilhabe)によって、民主主義に賛成し、過激主義に反対する市民社会の活動を促進している。このプログラムは、連邦内務省が担当し、その主目標は、団体活動のアクターを強化し、団体の内部と対外的関係における民主主義を強化することであるが、紙幅の都合上、詳細は省略する。⁽⁴⁴⁾

3 政治教育

ナチスの独裁とその残忍な犯罪行為を許してしまったというドイツ史の経験から、ドイツでは、民主主義、多元主義及び寛容といった価値を国民の意識の中で強固なものにすべく、政治教育が極めて重視されている。その中心として、連邦政治教育センター⁽⁴⁵⁾により、民主主義的参加と過激主義の防止の強化に役立つ多様な教材が提供されている。連邦政治教育センターは、催物、印刷物、視聴覚及びオンラインを通じた情報提供により、現下の、そして歴史上のテーマを取り上げている。様々に異なる教材は、市民が政治的・社会的諸問題と批判的に取り組み、能動的に政治生活に参加するような動機付けと能力を与えるべきものとされている⁽⁴⁶⁾。

(42) Die Bundesregierung, *Strategie der Bundesregierung zur Extremismusprävention und Demokratieförderung*. <<https://www.bmfsfj.de/blob/109002/5278d578ff8c59a19d4bef9fe4c034d8/strategie-der-bundesregierung-zur-extremismuspraevention-und-demokratieforderung-data.pdf>>

(43) *ibid.*, S.11.

(44) プログラムの詳細については、連邦内務省ウェブサイト内の紹介 <<http://www.zusammenhalt-durch-teilhabe.de/>> 参照。

(45) 「2001年1月24日の連邦政治教育センターに関する命令」によれば、連邦政治教育センターは、連邦内務省の所管に属する法人格のない連邦施設であり(同第1条)、政治教育の諸措置を通じて、政治的事実関係に対する理解を促進し、民主主義的意識を強固なものとし、及び政治的な協力活動に対する心構えを強化する任務を有する(同第2条)とされている。

(46) Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, *op.cit.*(9), S.72.

なお、連邦政治教育センターに対応して、各州にも政治教育センターが設置されており、州レベルにおいて同様の活動を行っている。

III 難民問題の試練 2015-2016

1 難民数及び庇護申請件数の急増

2010 年から始まったチュニジア等のアラブ諸国の民主化の動きは、中東地域の平和的な民主化を促進させるかに見えたが、シリア、イラク等では、逆に内戦が勃発したり激化したりし、多くの難民が発生した。特にシリアでは、アサド政権派、反政府派、そしてイスラム過激派 IS の三者が入り乱れての凄惨な内戦が繰り広げられている。

シリア難民は、隣国のトルコやヨルダンに逃れたほか、ヨーロッパを目指し、ドイツでの定住を望む人々も少なくなかった。その動きが頂点に達したのが、2015 年である。

連邦統計庁 (Statistisches Bundesamt) の速報値による集計によれば、2015 年の 1 年間で、約 200 万人弱の外国人がドイツに入国し、約 86 万人の外国人がドイツを出国した。したがって、差引約 114 万人の外国人が 1 年間で増加したことになる。前年の 2014 年には、134 万 3000 人の外国人が入国し、76 万 6000 人の外国人が出国したので、その差は、57 万 7000 人であった。すなわち、2015 年の外国人増加数は、2014 年に比べほぼ 2 倍となった⁽⁴⁷⁾。また、2015 年中に申し立てられた庇護申請は、初回のものに限っても 44 万 1899 件に上った (うち 36% がシリアからの難民によるものである)⁽⁴⁸⁾。

連邦政府は当初、難民を寛大に受け入れる態度を表明していた⁽⁴⁹⁾ が、入国する難民の数が予想をはるかに上回っていたこと、2015 年の大晦日にケルン駅前外国人を中心とする集団が、大規模な性犯罪事件を起こしたこと、イスラム過激派によるテロがドイツ国内でも続発したこと等の事情から、従来の移民・難民政策に一定の修正を加えざるを得なくなった。2015 年の秋以降、ドイツは、隣国オーストリアとの国境管理を開始し、不法に同国に滞在していた難民の受入れを停止した。2016 年春には、EU とトルコとの取決めにより、ギリシャに不法に上陸した難民がトルコに送還されることとなった。これらの措置により、2016 年のドイツへの難民数は激減した⁽⁵⁰⁾。

2 極右勢力の犯罪の多発

以上の状況を背景として、2015 年には、極右的及び外国人排斥的権利侵害が著しく増加している。過激主義的犯罪行為の数は、2015 年において、2001 年に政治的動機による犯罪行為の報告部署の設置以来、最高の水準に達したという。政治的動機による犯罪行為の中で、右

(47) Statistisches Bundesamt, „Nettozuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern im Jahr 2015 bei 1,1Millionen“, Pressemitteilung Nr.105 vom 21. März 2016. <https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/03/PD16_105_12421.html>

(48) Statistisches Bundesamt, *op.cit.*(2), S.42, „Asylbewerberinnen und –bewerber 2015“.

(49) 2015 年 8 月 31 日のメルケル首相の記者会見での発言。„Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel“. 連邦政府ウェブサイト <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>>

(50) 連邦政府によれば、ドイツに庇護を求める難民は、2015 年には 89 万人に達したが、2016 年には、同年 11 月末時点で 30 万 5000 人が登録されたにとどまるという。連邦政府ウェブサイト <https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Jahresbericht_2015_2016/01_Migration-Integration/1_Flucht-Asyl/_node.html>

翼的動機によるものは、ドイツ国内で、22,960件登録され、前年に比べ、34.9%増大した⁽⁵¹⁾。このうち、特に外国人敵視の行為が増大しており、難民宿舎の襲撃による犯罪は、2014年の170件から、2015年の894件へと増大し、前年に比べ、5倍超に達している⁽⁵²⁾。

3 「右翼ポピュリスト政党」AfDの躍進とその主張

「ドイツのための選択肢 (Alternative für Deutschland. 以下、AfD と略)」は、元々、反ユーロを掲げて2013年4月に結成された政党であるが、党内のいわゆる「リベラル派」と「保守派」の抗争の結果、後者が主導権を握り、また、東独地域の反イスラム運動「ペギーダ」と結び付いたことにより、政治学やジャーナリズムの世界で、反移民、反イスラムを掲げる「右翼ポピュリスト政党」と位置付けられることになった⁽⁵³⁾。同党は、結党後の各州議会選挙で多くの議席を獲得するとともに、全国的な世論調査でも常時10%を超える支持率を確保し、2017年秋に予定される連邦議会議員総選挙でも、いわゆる阻止条項 (全国レベルで政党に投じられた第2票の5%以上又は選挙区選挙で3議席以上獲得した政党のみが、第2票に基づく議席配分を受けられるとの連邦選挙法 (Bundeswahlgesetz) 第6条第4項の規定) を突破して議席を獲得することが現実視されている。

同党が2016年4月30日から5月1日にかけてシュトゥットガルトで開催した連邦党大会において採択した基本プログラム⁽⁵⁴⁾においては、信仰、良心及び信仰告白の自由を無制限に認めるとする一方、「自由で民主的な基本秩序、我々の法律並びに我々の文化のユダヤ・キリスト教的及び人道主義的基礎に反するイスラムの信仰実践に対して、AfDは、明確に反対する。」⁽⁵⁵⁾、「イスラムは、ドイツにふさわしくない。イスラムの普及及び絶えずその数を増すイスラム教徒の存在に、AfDは、我々の国家、社会及び価値秩序にとっての大きな危険を見るものである。」⁽⁵⁶⁾として、ドイツ国内でイスラム教徒が増大することに対する警戒感をあらわにしている。

確かに、現行のドイツ連邦共和国基本法は、宗教に関して完全に価値中立的な立場をとっているわけではない。基本法前文の冒頭には、「ドイツ国民は、神と人々に対する責任を自覚し」と書かれているし、宗教教育を公立学校における正規の授業科目と規定している (同法第7条第3項)。また、基本法第140条の規定によってなお効力を有するとされるワイマール憲法第139条は日曜日及び祭日の法的保護を規定している。これらの規定がキリスト教的価値観を暗黙のうちに前提としていることは明白である。また、国の重要政策の審議に当たって、経済界や労働組合の代表と並び、カトリック教会や福音教会 (プロテスタント) の代表が参加することも多い。しかし、同時に基本法は、第4条で信仰・良心の自由を規定するほか、「何人も、その性別、血統、種族、言語、故郷及び門地、その信仰、宗教的又は政治的見解を理由として不利益を受け、又は差別されてはならない。」 (同法第3条第3項第1文) と規定し、信仰及

(51) Bundesministerium des Innern, *Verfassungsschutzbericht 2015*, S.25. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Multimedia/vsb-2015.pdf?__blob=publicationFile>

(52) *ibid.*, S.50.

(53) AfDの党内抗争とその背景については、佐藤公紀「「ドイツのための選択肢」の分裂とその背景」『ドイツ研究』No.50, 2016, pp.146-157 参照。

(54) Alternative für Deutschland, *Programm für Deutschland. Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland*, Beschlossen auf dem Bundesparteitag in Stuttgart am 30.04/01.05.2016. <https://www.alternativefuer.de/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf>

(55) *ibid.*, S.48.

(56) *ibid.*, S.49.

び宗教的見解を理由とする差別の禁止を明記している。このような差別の禁止が、国と私人との間だけではなく、私人間においても妥当することは、ドイツの一般平等取扱法（Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006, BGBl. I S.1897）が明確に規定している⁽⁵⁷⁾。

また、AfD の中にも反ユダヤ主義的発言をした政治家が存在し、その者の取扱いをめぐって、2016年7月にバーデン・ヴュルテンベルク州議会の同党会派が分裂してしまったという事態も生じており、「ユダヤ・キリスト教的伝統」なるものの保持が AfD の一致した価値観なのか疑わしいところである。さらに言えば、世界の宗教の多くが、宗派間の対立やこれに伴う非人道的行為を歴史上経験しており、キリスト教もその例外ではないことは、30年戦争や北アイルランド紛争などを見れば明らかである。イスラム過激派のテロを容赦なく取り締まる必要があるとしても、基本法の「人間の尊厳の不可侵」と「自由で民主主義的な基本秩序」という価値観をめぐると「キリスト教対イスラム教」の宗教対立に還元するとすれば、大きな誤りと言うべきであろう。

4 統合法の制定

2016年8月6日から、その主要部分が施行された統合法（Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, BGBl. I S.1939.）により、認定された難民の住所指定が法的に可能となった。すなわち同法の規定により、各州は、認定された難民であって、なお十分な社会保険義務を負うだけの仕事を持っていないか、又は職業教育の途上にあるものに対し、3年間の期間を定めて、具体的な住所を指定することができる。この可能性により、社会的隔離を防止ことができ、統合が容易となるとされる⁽⁵⁸⁾が、むしろ難民が特定の地域に集中することを防止するという治安維持上の考慮が優先されていると見ることもでき、また、農村部に住所を指定された難民が、容易に地域の人々に受け入れられるかどうか、疑問の余地なしとしない。

おわりに

以上のとおり、ドイツにおけるダイバーシティ社会の実現は、ドイツの移民国への移行とともにドイツにとって不可欠の課題となっているが、昨今の状況は、この課題の達成に暗い影を落としていると言えることができる。しかし、「移民の背景を有する人々」が全人口の5人に1人を超えた現在、排外主義的な主張が一時的に多くの人々の心を捉えたとしても、過去のドイツに戻ることは、もはやあり得ない。多くの紆余曲折を経ながらも、ドイツは今後ともダイバーシティ社会を構築していくことであろう。

(やまぐち かずと)

(57) 詳細については、本報告書中の藤戸敬貴「包括的差別禁止法の諸相—ドイツ、スウェーデン、英国—」参照。

(58) 統合法の概要については、渡辺富久子「立法情報【ドイツ】難民の統合を促進するための法改正」『外国の立法』No.269-1, 2016.10. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10202192_po_02690107.pdf?contentNo=1>