

論 説

欧州における市民統合法制の現在

佐 藤 俊 輔

1. 序論—市民統合とは何か—
2. EU における市民統合法制の進展
3. 市民統合の対内的次元—新規入国移民を中心として
4. 市民統合制度の対外的次元—移民政策との連関の生成
5. 市民統合法制の含む法的諸問題
6. 結語—変容する市民権とその意義—

1. 序論—市民統合とは何か—

「多文化主義は死んだ」—2006年7月7日、イギリスのデイリー・メール紙がロンドンでの爆弾テロ騒動から1年の後に報じた記事である。長い論争の後に提示されたこの見解は、1970年代から続いてきた多文化主義の失敗を示唆しているかに見える。そして多文化主義の退潮は何もイギリスのみに限られたことではない。現在、欧州の多くの国において同様の現象が繰り返し指摘され⁽¹⁾、それと入れ替わるかのように、ともすればナショナリズムの復権ともみえる移民制限的な政策が打ち出されている⁽²⁾。なか

(1) 欧州における多文化主義の退潮を扱ったものとして、例えば次を参照のこと。Steven Vertovec and Susanne Wessendorf (eds.), 2010, *The multiculturalism Backlash : European discourses, policies and practices*, Oxon and New York ; Routledge.

(2) Martin A. Schain, “The State Strikes Back : Immigration Policy in the

でも本稿が着目しようと試みるのは、移民に対して欧州諸国で軒並み採用されるようになっている「市民統合 civic integration」政策である⁽³⁾。

市民統合政策とは、文字通り国外から移住した移民を各国市民へと統合していこうとする政策であり、滞在権・永住権の許可や海外からの入国許可を得るために、外国人に対して統合のための試験・講習・契約が課されるという政策である。その際、試験や講習の中心的な内容を構成するのは当該国家の (i) 言語, (ii) 歴史・文化の修得である。この市民統合政策はオランダを嚆矢としてフランス、ドイツ、イギリス、デンマークなど欧州の諸国、更には EU へ広まりつつあるが、これらの政策はしばしば当該国家の言語や価値・文化の内面化を移民に義務付け、そうでない移民には市民権を保証しないように見えるが故に、移民へ積極的に市民権を与え、多様な文化を保護しようとする多文化主義とは対照的な政策と位置付けられる。

この点は 2 つの意味で重要である。第 1 に、各国間の移民統合に関するモデルが変容していることが伺われるためである。例えば、市民統合政策への収斂の議論に先鞭をつけたジョプクは、この点について「多文化主義」「同化主義」のように従来まで各国の政策枠組みを特徴付けるとされていた分析枠組みがもはや意味をなさず、市民統合政策へと収斂していると述べている⁽⁴⁾。しかし、このような市民統合政策への収斂は本当に生じているのだろうか。本稿はこのようなジョプクによる収斂仮説に対して、イギリス、フランス、オランダ、ドイツ、デンマーク、ベルギーという欧

European Union”, *The European Journal of International Law*, Vol. 20 (1).

(3) 現在、永住権の取得に際して当該国の言語・社会に関する試験を課している国はイギリス、エストニア、オーストリア、オランダ、ギリシャ、チェコ、デンマーク、ドイツ、フランス、マルタ、ラトビアの 11 カ国が存在する。また、海外から移民が入国する際に試験を課している国はイギリス、オランダ、デンマーク、ドイツ、フランスの 5 カ国である。

(4) Christian Joppke, 2007, “Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe”, *West European Politics*, vol. 30 (1): 1-22.

州6カ国の法的な制度枠組みを比較し、市民統合政策の法制度的な拡散とそれが含む問題点を示すとともに、収斂の有無・程度について検証を行う。これにより、いわば市民統合の論争についての基礎研究を行うことを意図している。

もうひとつ重要な点は、市民統合政策がこれまで余り結び付けられてこなかった2つの概念を明確に結び付けたことである。単刀直入に言うならば、それは移民と市民権である。従来、移民は市民権の言説の中にその居場所を有しては来なかった。1950年に出版され、現在では既に市民権研究の古典とされる T. H. マーシャルの議論においても、市民権は基本的に国家という政治的共同体と結び付けられており、国家内部に存在する社会的階級という不平等のシステムに対置される国民間の平等の原理として認識されていた⁽⁵⁾。しかし、その際に国民ではない外国人に市民権を与えることについては殆ど意識すらされていなかったと言える。

このような市民権を国籍と等置するような国民国家の在り方は、戦後西欧諸国で外国人の定住が一般化するとともに現実との齟齬を生じ始めた。ある国家の内部に居住する人間が必ずしも国民のみではないということが認識され、明らかになるにつれて、移民への市民権付与は議論の俎上にのぼるようになった。その1例として挙げられるのは、トマス・ハンマーにより展開された「デニズンシップ」の議論である⁽⁶⁾。ハンマーは外国人が大量に定住している現実を踏まえ、従来の国民と外国人の2項対立ではなく、その狭間に定住外国人を置いたシティズン／デニズン／エイリアンという3段階の類型を提示した。彼はこの図式に基づき「デニズンシップ」を提唱し、定住外国人の権利拡大を強調した。居住に基づいた権利付与を正統化した点で、国民国家の原則に一定の留保を付けたと言える。これと

(5) T. H. マーシャル、トム・ボットモア『シティズンシップと社会的階級：近代を総括するマニフェスト』法律文化社、1993年（岩崎信彦、中村健吾 訳）

(6) Tomas Hammer, 1990, *Democracy and the Nation State*, Avebury. （近藤敦監訳『永住市民と国民国家』明石書店、1999年）

は別の形で、より根本的な部分から国民国家と市民権の結び付きの自明性を疑わせ、問題化したのは、「人であること (パーソンフッド)」自体に権利の基礎を置こうとするソイサルの議論であった⁽⁷⁾。彼女は国でも居住地でもなく、人であること自体に権利の基礎を求めることによって、EC や ILO によるポストナショナルな人権の拡大を強調し、国家による市民権付与のシステムの重要性の低下を唱えたのである。例えば、EU 市民権というトランスナショナルな権利付与の在り方は、このような方向性を加速するものだと言えるだろう。

このような先行研究の現状に位置づけるとき、市民統合の法制度が移民の統合度と市民権の付与を結び付けたことには重要な、しかし両義的な意義が読み取れる。即ち、一方でこのことは国民と外国人との間に意識されることなく存在していた国家の境界線の内側へと移民が入っていく道が用意されたということであり、先に述べた国民国家の理念と現実との齟齬を埋めようとする移民を国家へ包摂し、統合する試みが自覚的になされ始めたということである。しかし他方でより国家に統合され「市民」としての資格を身に付けた移民だけが市民権を付与され、国家の領域内に滞在することを許されるのだとすれば、それは一方では国家によって、その内側に入ってもよい移民とそれにふさわしくない移民とが選別され、後者を排除することを意味する。これは、むしろグローバル化と地域統合の結果として弱体化しつつある国籍と市民権の結びつきを再強化しようとする「再国家化」の試みにも見える。このように裏側から理解されるとき、市民統合の法制度は市民権の付与に条件を付すことによって移民の流入・定住を制限しようとする移民政策上の道具としての役割も果たしうる。本稿で後述するように、海外から入国したいと望む新規移民に対し、今日では多くの国で統合のための試験を課すようになっている。それは移民統合政策が単に国境内部における社会統合政策としてだけでなく、外部からの移民流入

(7) Yasemin Nuhoğlu Soysal, 1994, *Limits of Citizenship*, The University of Chicago Press.

を管理する国境管理政策へとその機能を拡大したことを意味しており、この点について多くの研究者によって激しい批判が加えられている⁽⁸⁾。このような市民統合の二面性についてどのように捉えれば良いのか。法制度を概観することによって議論の基礎となる欧州各国の現状を提示し、これに批判的な分析を加えることが本稿の第2の意図である。

これまで市民統合政策の定義とその有する意義について簡単に述べてきた。以下では、これらの政策がどの程度欧州に拡散しているのか、そしてその結果として収斂していると言えるほどに各国の法制度が変容し、共通項を増していると考えられるのか、またそれら市民統合政策の本質は移民の統合にあるのか、排除にあるのかという諸点について論じていきたい。この目的のため、まず次節ではEUのレベルでの法的枠組みの変容を概観し、第3節では新規入国する移民へのプログラムへ焦点を当て、市民統合の法制度を比較する。第4節では市民統合制度が海外からの入国以前に適用される、対外的な次元について分析する。その後、第5節ではその法的な諸問題とEU法による制約の可能性を分析し、次いで市民統合と各国の政策収斂の有無、及び市民統合による包摂と排除の問題、それらを通じた市民権の変容という問題について考察を加えることで結びとする。

2. EUにおける市民統合法制の進展

欧州規模で市民統合法制が流布していることの一因としてEUの一連の政策・法制度が挙げられる。なかでも最も多く言及されるのは、2004年11月に加盟国閣僚によって構成される司法内務理事会で合意された移民統合

(8) 市民統合へ批判的分析を加えた文献として、例えば Sara Wallace Goodman, 2011, “Controlling Immigration through Language and Country Knowledge Requirements”, *West European Politics*, Vol. 34 (2). 及び El-speth Guild, Kees Groenendijk and Sergio Carrera, 2009, *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham and Burlington: Ashgate.

政策の「共通基本原則」である⁽⁹⁾。11箇条から構成されるこの基本原則は、包括的に移民統合政策の方向性を定めており、それ自体は一般的で、抽象的な合意である。第1条で「移民統合は、全ての移民と加盟国の居住者とは相互に順応し合うダイナミックかつ双方向のプロセスである」⁽¹⁰⁾と定めているところからも伺える通り、移民の統合に対して前向きに、寛容な政策を打ち出しているように見える。

しかし、そこには市民統合法制に関する広範な合意もみてとれる。例えば、基本原則の第2条は「統合はヨーロッパ連合の基本的諸価値への尊重を伴う」⁽¹¹⁾と定める。この場合、ヨーロッパ連合の基本的諸価値とは何を指すのだろうか。これについては第2条の補足説明のなかで「自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重、法の支配を含み、更に尊厳、自由、平等及び非差別、連帯、市民の権利及び公正が記された基本権憲章の各条の尊重をも含むものとする」とされるが、加えて「EUに住まうものは誰でも各国法と同様にこれら EU の基本的諸価値にも適合し、それを支持すべき」であり、「これらの諸価値と両立しない見解や意見は、移民のホスト社会への統合の成功を阻害し、全体として社会に有害な影響を与える可能性がある」とされている点には、2001年の9.11テロ事件を境に高まっていた移民への警戒感が見て取れる⁽¹²⁾。また基本原則の4条は「ホスト社会の言語、歴史、制度についての基礎知識は統合に不可欠であり、移民がこれらの基礎知識を得られるようにすることが統合の成功に欠かすことが出来ない」としており、2条に続いて後述する市民統合講習の必要性を確認するものとなっている。

以上に見たように、これらの共通基本原則は各国の担当閣僚の合意であ

(9) Council of the European Union, 2004, *Immigrant Integration Policy in the European Union*, Brussels, 19 November 2004, 14615/04 (Presse 321). p19-24.

(10) Ibid. p19.

(11) Ibid. p19.

(12) Ibid. p19.

り、法的に拘束力を有するものではないとはいえ、2004年までにはEUで移民の統合にはホスト社会の基本的な諸価値と知識を教えることが不可欠だという認識は生まれていたと言えるだろう。しかし、実はそれ以前のEU指令のなかにもこれらの合意の淵源は存在していた。

この観点からは2つの指令が重要である。ひとつは「長期居住者である第3国国民の地位に関する指令（Council Directive 2003/109/EC）」⁽¹³⁾であり⁽¹⁴⁾、もうひとつは「家族の再結合に関する指令（Council Directive 2003/86/EC）」⁽¹⁵⁾である。前者は「長期居住者指令」と通称され、EU市民でない者、つまり第3国の国民であって申請以前の5年間にわたり加盟国の領域内に合法的に継続して居住している者に長期居住者の地位を付与し、社会権とそれに付随する自由権や、追放からの保護などを与えるとした指令である。これらは移民に対してEU市民に比肩する（comparable）権利を与えるとしたタンペレ・プログラムに基づいて提案された指令であり⁽¹⁶⁾、移民に対しEUレベルで統一的な地位を与えようとする画期的な試みであった。しかし、このような欧州委員会による試みにはオランダ、ドイツ、オーストリアを中心とする一部加盟国の強い抵抗があり、およそ3年間にわたる交渉の末にその平等主義的な性質は大きく後退した。

長期居住者指令の草案に、加盟国が新たに挿入した条文として挙げられるのが「加盟国は第3国国民に対して国内法に合致した統合条件を満たすよう求めることが出来る⁽¹⁷⁾」とした第5条第2項であり、これらによっ

(13) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L 16/44, 23. 1. 2004.

(14) 当該指令の立法過程・内容の詳細な分析を含む、EUの第3国国民に関する包括的研究として、土谷岳史「EUと民主的シティズンシップ—第3国国民の包摂を中心に—」『日本EU学会年報』第25号、2005年を参照。

(15) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family unification, OJ L 251/12, 3. 10. 2003.

(16) Tampere European Council 15 And 16 October 1999, Presidency Conclusions

て EU 法上の長期居住者の地位を認める最終的な権限とその際に付される条件は EU ではなく加盟国の手に留保された。これとほぼ同一の条文は家族再結合指令にも見出すことができる。それが、健康保険への加入や収入の証明を要求することと並んで「加盟国は第 3 国国民に対して国内法に合致した統合基準を満たすよう求めることが出来る⁽¹⁸⁾」と定めた第 7 条第 1 項である。これらの指令は必ずしもそれらの統合条件及び統合基準を定めることを加盟国に義務付けているわけではないが、しかしこれらの条文が挿入されたことによって、加盟国が移民に対して何らかの条件付けを行うことが EU から認められたと見る事が出来る。EU の一連の指令は、移民への権利付与の決定権の在り処が加盟国にあることを示すとともに、その権利付与に際して一定の統合条件を課すことを正統化する役割を果たしたと思われる。このような動きは既にヨーロッパ規模の潮流となっており、現在までに市民統合政策を導入しているヨーロッパの国家は、永住権の取得については 11 カ国、海外からの家族結合に際して統合条件を課している国家は 5 カ国に上る。第 3 節では、前者の各国領域内へ移民が入った後の統合についてその法制度を比較する。

3. 市民統合の対内的次元—新規入国移民を中心として

移民が市民となるためには、現在では 3 つの段階が想定されるようになっている。ひとつはその領域へ入国を行う段階であり、次に入国して永住権取得までの段階であり、3 つ目が国籍取得の段階である。第 3 の段階で

(17) 原文は “Member States may require third-country nationals to comply with integration conditions in accordance with national law” (2003/109/EC, Article 5. 2)

(18) “Member States may require third-country nationals to comply with integration measures in accordance with national law” (2003/86/EC, Article 7. 1). “統合条件” と “統合基準” の相違は原文中の “conditions” と “measures” の相違に由来している。

ある国籍取得に際して言語などに関する試験を法的に定めている国は、かなり早くから存在する。本稿で着目するのは、それが徐々に第2、第1の段階へと拡張されているという現象である。

そのため、本節では移民が入国した後に、帰化を申請する以前までの市民統合の対内的な次元について比較を行う。比較の目的はまず①移民に対してどのような要求がどの程度課され、対象は誰なのか、②それはどのような意図と効果を有するものなのかを明らかにすることである。それを通じ、各国間の制度的な収斂の有無と、市民統合が包摂的なものなのか、排除的なものなのか、その性格が明らかになるだろう。

先述の通り、本稿で扱うのはオランダ、ドイツ、フランス、イギリス、デンマーク、ベルギーの6カ国である。いずれも、永住権付与のためには当該国の言語と社会についての知識を証明することを移民に要求しており、EU指令からの適用除外を受けているイギリス、デンマークを除き、他の4カ国は永住権付与のための市民統合を、EU長期居住者の地位を付与するための条件ともしている。しかしながら、統合の責任を誰に求めるか、必要とされる知識の内容とレベルはどの程度のものかについて、依然として各国には相違がある。

まず、オランダ、フランス、ドイツ、デンマークでは定住を目的とする滞在を認められた移民は公的な統合プログラムへの参加を義務付けられている。更にドイツを除く3カ国では統合契約への署名を求められる。統合契約では統合プログラムの内容が示されており、それを一定期間内に遂行することを約束することとなる。また、現在ドイツでも統合契約の導入が検討されている。その他の前提条件を満たしていれば、これらの諸国では統合プログラムを最後まで果たした移民は、永住権やEU長期居住者の地位の付与に相当だと認められる。

イギリスではよりパターンリスティックでない方式が用いられている。定住の可能な滞在許可を取得した者は必ずしも契約を結ぶことやプログラムに参加することを義務付けられてはいない。ただし、2007年4月から無

期限の滞在許可を申請しようとする場合には、イギリスの言語と社会に関する「連合王国の生活」試験に通過するか、或いは英語と市民権に関する講習に参加することが求められるようになっている。

また、ベルギーでは永住を目的とする移民に対しては、言語やベルギー社会に関する試験・プログラムは設けられていない。但し、連邦制を採用するベルギーでは、移民の入国や国籍の取得は連邦の権限に属するが、移民の統合は下位の地域や共同体に属する。そのため、フランドレン地域では統合契約への署名と統合プログラム参加が義務付けられている。

表 1 はこれら諸国の制度を簡潔に表にまとめたものである。言語試験のレベルは CEFR (ヨーロッパ言語共通参照枠組み) により表わされており、これは A1-2・B1-2・C1-2 までの 6 段階に分けられる。A1 が最も初級のレベルであり、A が初心者、C が熟達した言語使用者である。以下では、歴史的・政治的文脈についての言及は必要最小限にとどめ、各国の法制度を中心に論述することとした。

3. 1. オランダにおける市民統合法制

オランダはしばしば市民統合モデルの先駆けとされている。これはひとつには、オランダが市民統合制度を導入した時期が他の諸国より明らかに早かったことに拠っている。

現行の統合法 (Wet inburgering) は 2007 年 1 月に発効したもので、これは 1998 年の新規入国者統合法 (Wet inburgering nieuwkomers) を置き換えたものである。そのため 1998 年法はしばしば市民統合の先駆けだとされるが、注意深く観察してみれば、現行の統合法に比較して統合を強制する志向は明らかに弱かったことが分かる。というのも、このときには新規に入国する移民に対して 12 カ月・600 時間にわたり言語教育・市民教育・労働市場への参入準備を内容とする統合講習が義務付けられたが、特定のレベルへ達するということは必要とされず、また講習に参加しなかった場合にも料金は課され得るとされたものの、実際に制裁がなされた例は殆どなか

表 1. 合法的居住を目的に入国する移民を対象とする市民統合

	市民統合の形式	内容・レベル	制裁 — 1. 永住権付与の不許可 2. 在留許可の更新不許可 3. 行政的科料 4. 社会扶助の取消・減額
イギリス 2007年4月導入	・無期限滞在申請者への「連合王国の生活」試験；言語スキルの不十分な移民は講習へ参加可能	・B1レベルの言語、及び連合王国の生活に関する知識；講習への参加者には最低でも1レベルの進歩	1
オランダ	・新規入国者その他への統合契約・プログラム ・入国後3年半以内の「統合試験」通過	・A2レベルの言語、及びオランダ社会に関する知識	1, 3, 4
ドイツ	・新規入国者その他の移民への統合プログラム ・プログラムの最終試験通過の必要	・B1レベルの言語、及びドイツの法制度・文化・歴史に関する知識	(1), (2), 3, 4
デンマーク	・新規入国者への統合契約 ・プログラム・言語試験通過の必要 ・「能動的市民権」テスト	・B1レベルの言語、及びデンマーク社会・文化・歴史に関する知識	1, 4
フランス	・新規入国者への統合契約・プログラム ・言語スキルの不十分な移民は居住1年目に講習修了の必要	・A1, 1レベルの言語、及び社会に関する知識	(1), (2)
ベルギー (フランデレン)	・新規入国者・その他への統合契約・プログラム ・試験通過は義務づけられない	・A1レベルの言語、及びフランデレン地方・ベルギーの社会に関する知識	3, 4

※表は Anita Böcker and Tineke Stirk, 2011, “Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration?”, *European Journal of Migration and Law* Vol. 13, Table1, p161を参考に筆者作成

ったのである。これらの点から1999年には3分の1の外国人しか職を得られず、福祉の利用者の47%が外国人となっていたオランダの状況を反映して打ち出された積極的な移民統合の手段であって、むしろ多文化主義的な政策が継続されていたとみることもできる。

しかし、オランダの既成政党を批判するとともに、寛容な移民政策を批判したフォルタインの殺害をきっかけに義務付けと強制の側面が前面に出るようになる。2002年にはキリスト教民主主義のバルケネンデを首班とする内閣が成立した後、同年の第2次バルケネンデ内閣の組閣合意において統合法をより制限的に改正することが宣言された。その後、当初の市民統合政策に支配的だった多様性の尊重のレトリックはオランダ社会の価値と規範を教え込むことにとって代われ、統合の責任は政府ではなく移民にあるとされていく⁽¹⁹⁾。

改正統合法は2006年7月に議会を通過し、2007年1月に発効した。これにより、永住権取得のために統合試験が義務付けられると同時に、従来の国家による統合プログラムは廃止された。統合講習は私的な団体によって担われることとなったため、移民は自らの資金で講習に参加せねばならなくなったが、そのことが市民としてのオランダ社会の基本的な諸価値に対する尊重を確保することになると考えられた。こうして文字通り、誰もが自らの統合に責任を持つこととなったのである。

統合法によると、統合試験の対象となった人々は3年半のうちに試験を通過せねばならない⁽²⁰⁾。対象はEU/EEA 諸国以外からの18歳から65歳までの移民で、滞在の目的が一時的でない者であり⁽²¹⁾、これには新規入国

(19) 詳細は Baukje Prins and Sawitri Saharso, 2010, "From toleration to repression: The Dutch backlash against multiculturalism" in Steven Vertovec and Susanne Wessendorf (eds.), 2010, op. cit. p. 79 参照

(20) Article 7 (1), *Wet inburgering*. 2007年法では海外からの統合試験を通過した人々は3年半のうちに、そうでない人々は5年のうちに試験を通過せねばならないとされていたが、2008年にこれらの期間はいずれも3年半に短縮され、統一された。

者のみならず、既に居住している移民も含まれる。また、宗教的な伝道者は一時的な滞在であっても統合試験に通過せねばならない。試験には230ユーロが必要となり、不合格であった場合、永住権の付与は不許可ともされうることとされ、その場合は短期の在留許可を申請し直さねばならない。統合と市民権の付与が結び付けられたことで、移民にとって統合は事実上の義務となっている。

3. 2. フランスにおける市民統合法制

当初フランスでは統合のためのプラットフォーム、移民の家族に対する半日の指導が1998年にジョスパン政権において導入されていたが、これは長期にわたるプログラムではなかった。それが大きく変わるのは2003年7月ラファラン政権によって、より野心的な受入・統合契約（Contrats d'accueil et de l'intégration）が立ち上げられた際のことであり、その着想はオランダやケベックに得られたと考えられる⁽²²⁾。統合契約は1日の市民教育と200-500時間のフランス語講習からなっていたが、オランダの場合と比較して、フランスでは市民統合の強制的な側面はそれ程強くはなかったと言える。統合契約への参加は義務的なものではなく、2003年のサルコジ法では10年間の合法的居住の許可を「共和国的統合」、即ちフランス語とフランス共和国を規定する原理に関する知識の有無へ依存させるとされたものの、統合契約との関連は明示的なものではなかったためである⁽²³⁾。

このような曖昧さは2006年7月に発効したサルコジ法IIによって統合契約が義務化されたため、一定程度は修正される。「望まれない移民」から「選ばれた移民」への根本的な転換を行おうとした同法は、高度な技能労働者には門戸を開き、逆にそうした技能を有さない労働者や難民に対して

(21) Section 3 and 5 (1), *ibid.*

(22) Haut Conseil à l'Intégration (HCI), 2001, *Les parcours d'intégration*. Paris: La documentation française. P47-48.

(23) Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité, no 2003-1119.

はこれを閉じようとしたものであり、統合契約の義務化もこの方向に沿ったものであった。「外国人の入国と居住及び難民の権利に関する法」⁽²⁴⁾では社会への共和国的統合を果たすことで10年間の居住許可 (carte de resident) を与えるとしており、その統合の度合いはフランス語のスキル及びフランス共和国を規定する諸原則への敬意、及び個人的な関与を考慮に入れて評価されると定められた⁽²⁵⁾。こうして、統合契約と居住許可はここでも結び付けられていったと言える。

それでは、統合契約の内容はどのようなものなのだろうか。最初に契約への署名が行われた後、最大15分 (10分間の口頭試験・70点と5分間の筆記試験・30点) によってフランス語の習熟度が試験される。これに通過した場合は言語講習を免除されるが、達しなかった場合には400時間を上限とする言語講習への参加が義務付けられる。また男女平等や世俗主義、法の支配、基本的自由などに関する市民教育が6時間、フランスの社会生活に関するセッションが1-6時間行われる。統合契約は1年間で終了し、終了の際には統合契約を果たしたかどうか評価される。全てを果たした者については修了証が発行されるが、もし講習を欠席し、或いは契約を履行していないとされた者は居住許可の交付、更新に消極的な影響を及ぼすとされる。但し、フランスでは居住許可を取得するための統一的な試験が存在するわけではなく、統合契約の不履行がそのまま居住許可の不許可につながるとは定められていない。統合の重点は言語よりもむしろフランスの価値の尊重と社会への参加に置かれているため、統合の有無の判断には一定の裁量の余地があると考えられる。

3. 3. ドイツにおける市民統合法制

フランスの統合契約では外国由来だということがしばしば否定されるのに対し、ドイツの統合講習はむしろオランダ由来とされることが市民統合

(24) Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

(25) Article. L. 314-2. Ibid.

制度の正統性を増しており、内生的な由来が余り強調されない⁽²⁶⁾。しかしそれ以前にも東欧やロシアに残ったエスニック・ドイツ人のために、ドイツは1990年代から統合講習を設置している。ドイツへの帰還許可のために試験が課せられ、帰還の後も6ヶ月間の講習を受けるもので、新たな統合講習はこれを非EU・非エスニック移民に拡大したものとも言える。

ドイツの統合講習は、新移民法（2005年1月1日発効）⁽²⁷⁾とその細目を定めた統合講習に関する命令⁽²⁸⁾によって規定され、2007年に全国統一のカリキュラムが定められている。統合講習にはドイツの法秩序・文化・歴史の知識を学ぶオリエンテーション講習（45時間：民主主義における政治、歴史と責任、人々と社会の3つのモジュールに分かれる）と言語講習（600時間、後に900時間へ拡大）があり、ドイツ語による基本的なコミュニケーションがとれない移民には言語講習への参加が義務付けられた。ドイツに住んでいる移民であっても失業手当を受取っている者、特別に統合の必要がある者にも講習への参加が義務付けられる⁽²⁹⁾。その他の移民も、EU市民とともに自発的な参加が可能である⁽³⁰⁾。統合講習は筆記・口答試験による統合試験通過によって終了し、通過した場合には統合講習修了証明書が与えられる⁽³¹⁾。また、この証明書は帰化に際しても有効な証明となる⁽³²⁾。講習の費用の大部分は連邦によって賄われることとなったが、同時に移民には1時間につき1ユーロの手数料が求められている。

(26) Christian Joppke, 2007, op. cit.

(27) 正式には、移民管理・制限及び連邦市民・外国人の居住・統合規正法（Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern）。以下、Zuwanderungsgesetzとする。

(28) Integrationskursverordnung.

(29) Section 44 (a) (1) and (2), Zuwanderungsgesetz.

(30) Section 44 (4), ibid.

(31) Section 17 (4), Integrationskursverordnung.

(32) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2007, “Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs”, from <http://www.bamf.de>

これらの統合条件を満たさない場合は滞在許可の更新は拒否され得るのみならず⁽³³⁾、統合講習への参加義務を反復し、明確に違反した場合には永住許可の付与も拒否され得ることが定められている⁽³⁴⁾。また、経済的な制裁も存在し、不参加の移民には社会扶助が削減される他、近年の移民法の改正によって1000ユーロまでの罰金も導入されている。

以上からドイツの市民統合の法制度は、費用の大部分を移民でなく連邦が賄う点でオランダほど厳しくはなく、権利としての統合の側面が見られるが、統合講習への不参加に対する制裁の厳格さや統一的な試験を課している点でフランスよりも義務的な側面が強いため、両者の中間的な事例と解することが出来る。このような二面性は2001年、統合講習のアイデアがジュスムート委員会のもとで最初に議論された際から存在しており、最終的に合意された新移民法にまで一貫して見出すことができる。同法が43条で非 EU 圏からの新規入国者に参加の権利を付与しながらも、43条 a 項ではドイツ語での簡単な会話ができないものには参加の義務があると定める点には明らかにその支援と義務の二面性が現れている⁽³⁵⁾。

3. 4. デンマークにおける市民統合法制

現在、デンマークにはオランダと並び最も積極的な市民統合制度が敷かれている。デンマークの市民統合制度を規定しているのは1999年の外国人統合法（2006年に改正）⁽³⁶⁾であり、同法は2004年の1月1日に発効した成

(33) Section 8 (3), Zuwanderungsgesetz.

(34) Section 9 (2), *ibid*.

(35) Patrick Stevenson and Livia Schanze, 2009, "Language, Migration and citizenship in Germany: discourses on integration and belonging" in Guus Extra, Massimiliano Spotti and Piet van Avermaet (eds.), *Language Testing, Migration and Citizenship: Cross-National Perspectives on Integration Regimes*, New York and London: Continuum International Publishing Group.

(36) 以下では英語版を参照した。Cosolidation Act No. 839 of 5 September 2005 on Integration of Aliens in Denmark.

人外国人のためのデンマーク語講習に関する法⁽³⁷⁾によって補完されている。

1999年法は移民のデンマーク社会への参加、自立、デンマークの基本的な諸価値・規範の理解を促進することを目標として、各自治体に移民統合のための責任を負わせるものであった。更に2002年7月1日に統合法への修正がなされ、移民は地方当局と統合契約を結ぶことが義務付けられた。契約の対象者はデンマークに合法的に居住する移民であるが、EU/EEA諸国及び北欧諸国からの移民は対象とならない。契約は言語講習への参加と可能な限り迅速な経済的自立を内容とし、とりわけデンマーク社会への参加促進のための就労プログラムが用意されている点はデンマークの移民統合制度の特徴的な点である⁽³⁸⁾。この点は導入プログラム期間中に支払われる手当の額にも表れており、ドイツでは国民同様の社会扶助が支払われるのに対し、デンマークの「導入手当」は意図的に通常社会扶助よりも低い額に設定されている⁽³⁹⁾。

2004年法によると言語講習はそれぞれ1、2年に及ぶ3つのコースに分けられ、3年を上限として行われる。そのため、講習は最大で2000時間ほどに及ぶ。統合プログラムの第2の部分成すのが就労促進のプログラム(activation measures)であり、これも3つの段階に分かれている。まず職業教育やカウンセリングなどの段階(第1段階)から、インターンなど職業訓練を経て(第2段階)、そして雇用に至るまで(第3段階)をプログラムとし、移民を雇用した企業には半年間補助がなされる。

これらのプログラムは無料で提供される一方で、全ての移民に対して義務化され、その達成を3カ月ごとに行われるフォローアップに依って監督される。従わない場合は導入手当が削減もしくは停止され⁽⁴⁰⁾、プログラ

(37) Act No. 375 of 28 May 2003 on Danish courses for adult aliens.

(38) Anja Wiesbrock, 2009, “Discrimination instead of Integration?: Integration Requirements for Immigrants in Denmark and Germany” in Elspeth Guild, Kees Groenendijk and Sergio Carrera. Op. cit. p309-310.

(39) Ibid. p302.

ムの終了は永住許可を受けるための条件ともされている。2006年7月1日以降、永住権の取得には2年半の正規雇用の期間も条件として課されており、労働市場への参加が一貫して要件とされている点がデンマークの市民統合を他より厳格なものとしている。また、2011年からデンマークの社会と文化・歴史に関する「能動的市民の試験」が課されるようになり、厳格化が進んでいると言えるだろう⁽⁴¹⁾。

3. 5. イギリスにおける市民統合法制

イギリスでは1981年の英国国籍法⁽⁴²⁾に基づいて、帰化に際する語学試験は行われてきた。しかし、イギリスでの生活の知識を課すようになったのは、2002年の国籍・移民・難民法⁽⁴³⁾によってである。2005年に発効して間もなく、2007年4月2日から同法はイギリスに定住しようとする者にも拡大されるようになった。このとき、成績の達しなかった者は英語(ESOL3: ほぼCEFR B 1に相当)と市民教育のクラスに参加し、一定の進捗を示すことによって無期限の滞在権を申請出来るとされている⁽⁴⁴⁾。しかし、上述の諸国で見たような統合契約にあたるようなプログラムやそれに付随する制裁も設けられていないため、市民統合制度への収斂というテーゼに一定の反証を与える事例と言える。

3. 6. ベルギーにおける市民統合法制

ベルギーではワロニーやフランデレンといった地域圏によって移民の統合が担われているが、ワロン地域では市民統合のための義務的プログラム

(40) Section 30 and 31, Integration Act

(41) 「能動的市民」試験 Active citizenship exam の詳細については http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/permanent-residence-permit/active-citizenship/active-citizen-exam.htm

(42) British Nationality Act.

(43) Nationality, Immigration and Asylum Act.

(44) Immigration Rules 33B 及び33F.

は行われておらず、フランス語やワロン社会の知識を問うような試験も課されてはいないため、移民の統合は非常に緩やかに行われている。ブリュッセル地域やドイツ語共同体においても独自の統合政策は採用されていない⁽⁴⁵⁾。これに対して、フランデレンでは1990年代からオランダ語の講習とベルギー社会の基礎的な知識、価値・規範についての講習が存在していた。2004年4月より、EU/EEA 以外からの新規移民に加えて司祭やラビなどの宗教伝道者には義務的に課されるようになっていく。講習は無料で行われているが、講習への不参加は50-5000ユーロの罰金を科せられる。しかし、試験の導入が視野に入れられてはいるものの、現状では到達すべき知識レベルが定まっているわけではなく、講習に参加することのみが義務とされている。滞在許可や永住権の取得は連邦政府の専権事項とされているため、講習への不参加がサンクションへ結び付くことはないが、フランデレンに政策権限がある公営住宅への入居のみは、将来的に限定されることになる⁽⁴⁶⁾。以上のように、他の諸国に比べれば依然として強制的な要素は小さいものの、ここでもやはり自発的な受入れというよりは義務的な統合という側面が強まりつつある。とりわけ2006年以降、講習はベルギー外で出生したベルギー人やベルギー以外を出身とする親を持つ者、更には社会扶助や失業手当などを受けているオールドカマーにも適用されるようになり、その対象も徐々に拡大している。

4. 市民統合制度の対外的次元—移民政策との連関の生成

第3節で論じた通り、様々なプログラムや試験を通じて、移民をホスト社会へ統合する市民統合の法制度は多くの国で採用されるに至り、そこに

(45) Piet Van Avermaet and Sara Gysen, 2009, “One nation, two policies: language requirements for citizenship and integration in Belgium” in Guus Extra, Massimiliano Spotti and Piet van Avermaet (eds.), op. cit. p118.

(46) Ibid. p116.

は明らかに移民への統合の義務付けと強制が前面に表れてきたと言うことが出来る。しかし、それと同様の現象は入国から永住権獲得までのみではなく、その前後の段階でも観察することが可能である（表2）。

表から読み取れるように、帰化手続きにおいては6カ国の内で4カ国までが統一的な試験を導入している。残り2カ国の内、フランスは担当官との間の面接を通じてフランス語と、フランス国籍によって与えられる権利・義務の知識が試験される。ベルギーでは帰化に際しての試験はなく、言語的な条件も存在していない。以前から言語試験を課していた国も多いが、それはもともと担当官による面接によって確認されていたか（オランダ・ドイツ・デンマーク・フランス）、十分なものと想定されていた（イギリス）のであって、統一試験の導入は2000年代に入ってからのものであろう。また、帰化試験と永住権のための試験導入の前後関係は一概には述べ

表2. 入国許可・永住権・国籍取得における市民統合試験の導入

	帰化	永住権	入国許可
イギリス	2004 B1 2005 「UK の生活」 試験	2007 B1及び 「UK の生活」 試験	2010 A1
オランダ	2003 A2及び 社会に関する知識	2007 A2及び 社会に関する知識	2006 A1— 2011 A1
ドイツ	2007 A2 2008 法制度・社会・生活 環境に関する知識	(2005 B1及びドイツ 法秩序・文化・歴史 に関する知識)	2007 A1
デンマーク	2002 B1 2006 B2及びデンマーク 文化・歴史・社会に 関する知識	2002 (レベル特定せず) 2007 B1 2011 「能動的市民」(文 化・歴史・社会に関 する) 試験	2010 A1—
フランス		(2007 A1, 1及び 社会に関する知識)	(2007 A1, 1)
ベルギー (フランデレン)	なし	なし (統合プログラムは永 住権の取得とは関係せず)	なし

※表は筆者作成。年号は発効した年、() 内は永住権の取得に直接結び付けられてはいないことを意味する。

られないが、デンマークの事例のように永住試験の導入が帰化試験の難易度を上昇させる場合もある。

また、ベルギーを除く諸国で家族の再結合のための事前試験が導入された点も共通している。オランダ・ドイツ・イギリス・デンマークでは言語と社会の知識に関する試験を通過することが家族再結合のためのヴィザを取得する前提条件とされており、フランスのみが言語の能力が不十分であった場合にも入国を認めている。また、フランスとドイツではEUの家族結合指令の国内法化と合わせ、当該制度が導入されており、オランダ・モデルがEUを通じて拡散したとされる由縁である。また、イギリス、デンマークでも法制度の準備を行う中でオランダの海外統合法に対する明示的な言及がなされている。

4. 1. オランダにおける海外統合法制

オランダでは海外での家族移民の統合というアイデアは2003年中道右派政権の成立時に結ばれた連合協定に遡り、2006年3月に海外統合法⁽⁴⁷⁾の発効という形で結実した。政府のメモランダムに拠ると、新入国者の周辺化を防止、統合プロセスの促進を目的として導入がなされたもので⁽⁴⁸⁾、直接的には「オランダ語・オランダ社会の初歩的知識を有していない」外国人に対しては在留許可を与えないことが出来るとの修正が外国人法に挿入されたのである⁽⁴⁹⁾。

この試験は申請者の居住する場所のオランダ大使館・総領事館で電話に依って行われ、内容はオランダ社会についての知識とオランダ語の知識を

(47) Wet inburgering in het buitenland.

(48) Kees Groenendijk, 2011, "Pre-departure strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?", *European Journal of Migration and Law* Vol. 13: 1-30.

(49) Leonard F. M. Besselink, 2009, "Integration and Immigration: The Vicissitudes of Dutch 'Inburgering'" in Elspeth Guild, Kees Groenendijk and Sergio Carrera, op. cit.

問うものの2つである。オランダ社会については、1) 地理、2) 歴史、3) オランダ憲法、政府、民主主義、立法制度、4) 言語、5) 育児と教育、6) 健康保険制度、7) 労働と収入について行われ（市民の基礎知識について15分、言語について15分、それぞれ最低70点と16点を獲得せねばならない）、350ユーロが必要となる。永住権のための統合試験と同様、この試験のための準備は個々人に依って行うほかなく、練習問題が70ユーロで販売されている。

対象とされるのは家族再結合のためのヴィザを申請する者で、非 EU/EEA 諸国からの移民か、宗教の伝道者である。ただし、アメリカ、オーストラリア、カナダ、韓国、日本、ニュージーランドの国民の家族は試験を免除されており、この免除は EU 諸国と同程度の経済、社会、政治的發展をしているために正統化されている⁽⁵⁰⁾。オランダ語で下位の中等教育を受けたスリナム人も除外されている。その他、除外は労働許可を所持する場合、自営の場合、知識移民の場合、難民居住証を所持するものの家族である場合になされる。試験は当初90%程度の合格率であったが、合格率高すぎるために2011年に難易度が A1-から A1へと引き上げられている⁽⁵¹⁾。

4. 2. フランスにおける海外統合法制

フランスの海外統合制度は2007年に導入された⁽⁵²⁾。草案段階でのメモランダムでは明示的に EU の家族再結合指令についても言及が成されるときともに、先例としてオランダの海外統合法へも言及されている⁽⁵³⁾。しか

(50) Sergio Carrera and Anja Wiesbeck, 2009, “Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy”, CEPS report. P19.

(51) Kees Groenendijk, 2011, op. cit. p 13.

(52) Loi no. 2007-1631, 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile.

(53) Sergio Carrera and Anja Wiesbeck, 2009, p14.

しながら、オランダ・モデルを採用した場合にはフランス憲法にある家庭生活の権利に抵触する可能性が疑われたこと、EU 指令との両立可能性について疑問があったことから、ヴィザの発効に際して言語試験の通過を要件とすることは見送られた。

その代わりに、申請者の語学力が不十分であった場合（A1. 1. に満たない場合）にはフランス政府の費用によって2ヶ月までの講習が受講できることとされた。更に講習を終了した時点でそれでも不十分である場合には、フランスに入国後、統合契約のもとで言語講習を受けることとされている。また共和国の価値に関する市民統合試験も行われ、男女平等、世俗主義、法の支配、基本的な人と物の諸自由・安全、市民権の行使（とりわけ義務かつ自由な教育へのアクセス）などがその内容である⁽⁵⁴⁾。6問中5問正解できなければ、ヴィザの発行に先立って3時間の講習が課せられるが、いずれにしてもヴィザの発行不許可にはつながらない。

対象は家族結合のためのヴィザを申請する第3国人だが、幾つかの適用除外が存在する。第1にフランス語を使用する教育機関か、フランス人学校で最低3年の中等教育を受けた場合、第2にフランスで1年以上の高等教育を受けた場合、第3に公的な秩序に関する問題（戦争など）でトレーニングを受けることが困難だった場合である。フランス語圏からの移民が多いことを反映して教育による免除が多くなされていることが特徴である。

4. 3. ドイツにおける海外統合法制

ドイツの海外統合制度はEU指令を国内法へ置換する法律によって規定されている⁽⁵⁵⁾。オランダの海外統合法と同様、家族再結合のために言語試験を課すものであり、その免除対象もオランダの項で指摘した6カ国にイスラエルを加えた7カ国からの家族再結合である。他方でオランダとの

(54) Ibid. p 17-18.

(55) Richtlinienumsetzungsgesetz of 19 August 2007

相違点も幾つか存在する。第 1 に市民的な要素や社会生活に関する知識の試験はなく、言語のみが対象となるということ。第 2 に試験の準備がしばしば困難なオランダの場合と異なって、ドイツの試験とそれに備えた講習はゲーテ・インスティテュートによって世界中で行われ、試験の料金も平均 50 ユーロとオランダに比べて大幅に安価に行われているということである⁽⁵⁶⁾。

4. 4. デンマークにおける海外統合法制

2010 年 11 月から発効したデンマークの海外統合制度も、やはり家族再結合のために入国する移民及び宗教の伝道者に対してデンマーク語及びデンマーク社会に関する試験を課すものであり、2006 年に議論が始められた際にはオランダをモデルとして考えられていた。しかし、現行の制度はオランダの海外統合とは大きく異なるものとなっている。

最も大きな相違は、この試験がその他の要件について出国前に審査を行い、短期の入国を認めた上で、デンマークの国内で行われるということである。また、オランダやドイツで見られたような西欧の国々を出身とする移民への免除は存在しない。試験のコストも低く、準備のためのキットはインターネット上でダウンロードが可能となっている。

4. 5. イギリスにおける海外統合法制

イギリスでは、2006 年に高度技能労働者、2008 年に技能労働者に対して既に言語の試験が課されていた。このため、2010 年 11 月 19 日に導入された家族再結合の際の英語の試験はこれを拡張したものを見ることができる。英語力が雇用の機会を増大させることと、オランダ・モデルの成功とに言及しつつ、試験を課すことは正統化されている⁽⁵⁷⁾。英語が主要言語であ

(56) Kees Groenendijk, 2011, p14.

(57) Home Office, 2008, *Marriage Visas : Pre-entry English Requirement for Spouses Consultation Paper*. London : HMSO.

る16カ国からの移民については試験の免除がなされており、これはかつての大英帝国の有したカリブ海周辺の旧植民地に当たっている。

5. 市民統合法制の含む法的諸問題

ここまで概観した通り、いわゆる「市民統合」の法制度は国籍や永住権の取得のみならず、海外からの家族呼寄せに際しても言語やホスト社会に関する試験を義務付けるように拡大している。もちろん直接的な法制定の狙いは移民の統合を促進することであるが、その背後には統合の失敗の認識があり、更には移民をいかに効率的に制限し管理するかという意図も見える。オランダで合格率が高すぎるとして海外からの統合試験の難易度を引き上げたことはこの点を明示的に示したものだといえるだろう。実際、デンマーク、オランダの事例では永住権申請の大きな減少が報告されており⁽⁵⁸⁾、統合のための試験やプログラムの厳格化、拡大が進むことは、少なくとも移民にとって国家の境界線が高まることを意味する。統合の促進という自由主義的な理念は、常にその背後に非自由主義的な強制や排除を含んでおり、ともすればその天秤は後者に傾き得る。そうだとすれば、各国による市民統合・海外からの統合の法的な義務付けはどこまで許容されるのだろうか。以下ではEU法による制約がどの程度まで行われうるのか、その可能性について論じてみたい。

5. 1. 比例性原則による制限

EU法で第3国からの移民の地位と権利を規定する基本的な2次法として長期居住者指令(Directive 2003/109/EC)及び家族再結合指令(Directive 2003/86/EC)の2つが存在しているが、そのいずれもが長期居住者の地位の付与、家族再結合に際して各国に広い裁量の余地を認めていること

(58) Anita Böcker and Tineke Stirk, 2011, op. cit. p174.

は既に述べたとおりであり、市民統合法制はむしろそれら指令によって正当化されている部分がある。

しかし、それにもかかわらず統合のために課される条件・基準は無制限なものとも言えない。例えば、欧州議会によって家族再結合指令の幾つかの条文が基本的人権に反するとして無効を求める訴訟が起こされた際、欧州司法裁判所 (ECJ) は「統合の概念が定義されていないという事実は、加盟国に共同体法に反するような方法を採用する権限を付与するものではない」との判断を示している (EP v Council)⁽⁵⁹⁾。家族再結合の権利が共同体法上の権利であることが確認されたことによって、権利への制限は厳格に解釈されねばならず、統合のための方策も適切性と比例性の原則に従わなければならないと言える。後に、家族移民に対して一定の収入の証明を求めた Chakroun 判決でも、ECJ は「家族再結合の許可は基本原則であって、指令第 7 条 1 (c) によって与えられる権限は厳格に解釈されねばならない。更に加盟国に認められた裁量は、指令の目的一家族の再結合の促進一と、その実効性を覆すやり方で利用されてはならない」として同じ趣旨の議論を展開している⁽⁶⁰⁾。また、最近になって欧州委員会は家族再結合に関する緑書を提出し⁽⁶¹⁾、やはり統合基準が認められるかどうかは、それらの手段が指令の目的にかなうか、比例性原則と補完性原則を尊重しているかによって判断されると述べ、具体的な基準として準備のための手段 (テキストや講習) があるか、それらは手に入りやすいか (場所、手数料) を示している。

このように考えるとき、現在の統合試験の義務的性格がどの程度まで許容され得るのか、疑問が呈される。海外からの統合制度についてみれば、

(59) Case C-540/03, European Parliament v Council [2006] paragraph 70.

(60) Case C-578/08, Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken, paragraph 43.

(61) CEC, 2011, Green paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC), COM (2011) 735 final. p4参照.

その制裁が厳しすぎる可能性がある。例えばフランスを除けば、多くの国では統合試験に失敗した場合には半自動的に入国許可が降りないこととなるが、これ自体が指令の趣旨と添うものか疑わしいとする見解もある⁽⁶²⁾。とりわけ、350ユーロの手数料を課し、大使館・総領事館で試験を行うオランダなどは上記の欧州委員会の基準からも問題がある。

海外からの統合のみでなく、永住権取得のための統合試験・プログラムについてもやはり比例性の原則が適用される必要があり、制裁や費用の大きさについて統合という目的との間で比較衡量が行われねばならない。明示されないことも多いが、在留期間には一定の上限が定められているために永住権申請に対する不許可は結果的に国外への退去へとつながる。ドイツやフランスのように統合試験での失敗や講習への不参加が在留許可の更新不許可につながる場合は尚更である。また、デンマークの課す正規就労の義務も他の国と比較すれば明らかに厳しい要件である。加えて統合講習やプログラムの費用を誰が拠出するのも問題である。フランス、デンマーク、ベルギーのように国家が賄う場合も多く、1時間に1ユーロを負担するドイツの場合も必ずしも法外な負担とは言えないだろう。しかし、全てを移民に負担させるオランダの場合は問題となりうるように思われる。市民統合の要件が過大なものになりすぎれば、いつの間にか、市民権を取得して安定した居住権を取得することが、統合の前提ではなく報酬へと転換してしまい、最も統合をされねばならない人々が試験やプログラムを通過できないという逆説が生じてしまう恐れがある。

5. 2. 非差別法による制限

第2に、市民統合法制は共同体法の定める非差別・平等処遇の原則に反している可能性がある。EC条約の13条はEUに性別、人種または民族的出自、宗教または信条、身体的障害、年齢、性的傾向に基づく差別と闘う

(62) Kees Groenendijk, 2006, "Family Reunification as a Right under Community Law", *European Journal of Migration and Law* Vol. 8 (2). p224.

ため、適切な行動をとることを認めており、更に2000年には反差別のために2つの指令(Directive 2000/43/EC, Directive 2000/78/EC)が採択されている。後者は雇用に際しての反差別を広く定めたものであり、前者は人種とエスニックな出自に基づく差別に対する保護を目的としている。反人種差別指令と通称される同指令は、ある者が他の者と異なって扱われる直接差別の場合のみならず、一見中立的な慣行や基準によって実質的に差別が起こる間接差別をも禁止している。そうだとすれば、統合試験や言語試験は特定の社会・教育的背景を有する者や、特定の年齢層に対しては関節差別に該当する。それだけでなく、オランダ・ドイツでは特定の集団、つまり西側諸国からの移民(アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本、韓国等)は明示的に試験を免除されており、問題がある。

この点についてヒューマン・ライツ・ウォッチは、2008年のレポートの中でこれを国籍に基づく直接差別だと批判した⁽⁶³⁾。同レポートは出身国の社会経済的発展の度合いは、当該国の国民がある国の市民となるか、或いはその意思を持っているかは明確な関連がないと述べている。また2010年3月には人種差別撤廃条約の履行状況を監視する人種差別撤廃委員会も、同様の点について「西洋」と「非西洋」との間の国籍に基づく差別だと認めた⁽⁶⁴⁾。同委員会はオランダが「海外における市民統合制度における「非西洋」の国民への差別的な適用を撤廃するために、現行の立法を見直すよう」求めている。事実、EU/EEA 諸国とこれらの諸国を除いた場合、海外からの統合制度はイスラム諸国からの移民に対して不均等に大きな割合で適用されることになる。

しかし、EU 法において上述の反人種差別指令は第3国の国民に対して適用されないという欠点を有する。同指令の第3条2項は「国籍に基づく

(63) Human Rights Watch, 2008, *The Netherlands : Discrimination in the Name of Integration*, New York : HRW.

(64) The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), 2010, *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, CERD/C/NLD/CO/17-18. paragraph 5.

差別」と、「第3国国民の入国・居住、及び第3国国民の法的地位に由来するあらゆる取扱いに関する条文・条件を損なうものではない」とされているため、上述のような国籍に基づく差別の主張は、反差別指令によっては行えない。更には第3国国民に対する特別の定めがなされていることから、現状では市民統合の法制度が差別とされる可能性は非常に限定されていると言わざるを得ず、統合試験やプログラムへの参加を義務付けられないEU市民との懸隔は逆説的な形で大きくなっている。

しかし、反差別を共同体法の基本的原則とすることによって、ECJは移民に権利を与える可能性を僅かながら残している。Mangold v Helm 事件において、ECJは年齢に基づく差別の禁止を共同体法の一般原則として認め、個々の指令とは独立にその効力を認めている⁽⁶⁵⁾。同判決からは年齢以外の反差別についても一般原則と認められるのかどうかを読み取することは困難であるが、指令とは独立に移民の権利が認められる可能性も、皆無ではないと言えるだろう。

6. 結語—変容する市民権とその意義—

本稿ではこれまで欧州6ヶ国における市民統合法制の出現から、厳格化及び拡散の傾向を明らかにし、それが含む法的な問題点及びEU法による制約の可能性を論じた。以下では、第1にそのような市民統合法制の拡大が果たして移民統合政策の収斂を表していると考えられるのか、第2にそれは移民の国家への統合を意味するのか、それとも国家からの排除を意味するのかという問いに対し暫定的な解答を与えることを試みる。

ここまでの事例分析を念頭に置いてみれば、市民統合法制が欧州の多くの国で採用され、海外からの家族呼び寄せへ拡大されていることは事実として否定すべくもない。しかし、それが直ちに同一の移民政策への収斂を

(65) Case C-144/04, Mangold v Helm, [2005]. Paragraph 75-78.

意味するわけでもない。特に「再国家化」というテーゼがしばしば想起させるような、排外主義的・同化主義的なナショナリズムへの回帰が起きているとは到底言えないだろう。同化主義の政策をとってきたとされるフランスでは市民統合法制はむしろ義務としての性格が弱い。これは「共和国的統合」が重んじられる結果、自発的な社会への参加が重視されたためだと言える。統合契約は一種の社会契約とのアナロジーで捉えられたために、契約が義務であってはならないと考えられたのである。例えば、統合高等審議会は2001年のレポートで統合契約は「受入れ社会へ参加しようという移民の意思を示す」ものだと述べ、その自発的要素を強調していたのである。

逆に、多文化主義の政策を採用しているとされた国が、一様に移民に制限的な政策へ転じたとも言えない。オランダはそのような転換の典型とされるが、イギリスのように多文化主義的とされる国家では市民統合制度の採用は非常に遅く、他の国と比較しても条件は比較的易しい。同様に多文化主義に分類されることの多いスウェーデンでも未だに市民統合の法制度は採用されていない。

また連邦制を採用し、しかも多言語の国家である場合には、市民統合制度の採用には慎重となることが予想される。市民統合の制度では主にナショナルな価値・文化と、言語の習得が柱とされるが、このような制度の背景には、文化的に同質で言語的にも一体の国民国家が想定されている。しかし、例えばベルギーのような国家ではそのいずれもが政治的な論争の対象となりやすく、国家規模での立法への取り組みは容易でないと考えられる。以上のみをとっても、単に各国がオランダ・モデルへ収斂していると言うことは出来ず、まして多文化主義を同化主義へ対置した上で、前者が後者へ歩み寄っているという単純化された図式には与することが出来ない。

このような多様性は市民統合制度が持つ2面的な性格にも由来している。市民統合制度が導入されたことによって、多くの国で移民統合と国境

の管理というそれぞれ異なった次元の政策が結び付けられたがために、それぞれの政策が有する統合と排除という一見相反する性格も結び付けられたのである。

勿論、文字通りの市民統合の目的は移民を市民として統合することである。それぞれ固有の政治的文脈によって規定されているとはいえ、統合をより促進するために必要とされる要因は各国に共通性があつた。それは移民の経済・社会的な状況の改善と、ホスト社会の価値・文化を移民へ受容させることである。ドイツの統合講習の目的は「第3者の手助けや介入なしに移民が日常生活を行えること」とされているし、オランダでは新規入国者が雇用先を見つけ、可能な限り早期に経済的自立をすることが挙げられ、イギリスで無期限滞在のために「連合王国の生活」試験が導入された際には「永住する移民は可能な限り経済的に活発で、国家に負担をかけず、社会へ統合されていなければならない」として正当化がなされた。

しかし、各国による統合の要請は、極端な形で裏返せば経済的負担となる移民や、男女平等・世俗主義・民主主義といった価値を受容しない移民は受け入れないという意思の表明でもある。統合契約の間は移民への社会扶助を国民より減額しているデンマークの事例や、宗教指導者が一時滞在であっても統合試験を受けなければならないオランダの事例はそれぞれ象徴的である。このため、特定の義務と負担を移民に負わせ、一方的に同化を迫る点では同化主義的であり、EU 移民統合政策の基本原則が目指す双方向的な適応というレトリックからの距離は遠い。むしろ、市民統合は試験と講習を通じて統合可能な移民を選別し、ナショナルな共同体を再強化しようとする試みだとみることできる。

但し、このときに評価が難しいのは、市民統合制度は多分にポスト・ナショナルな性格を強く持っているという点である。とりわけ、フランスやデンマーク、イギリス、オランダなど多くの国で社会への市民としての参加が強調されており、多文化主義の政策で顕著であつたエスニック・マイノリティへの集団的権利の付与という側面は薄れている。むしろ、個人の

自律性が強調される傾向があり、個々の移民が統合のための義務と責任を負うという点、その際に受入れ社会の自由主義的・民主的な諸価値を受け入れることで統合がなされるとする点ではハーバーマスの述べた「憲法的愛国主義」との共通性も多い⁽⁶⁶⁾。そうだとすれば、市民統合の法制度が抱える問題は一層複雑である。なぜなら、その場合に市民統合が抱える排除の問題は、極右的な政治勢力による排外主義やネオナショナリズムの台頭ではなく、今では我々が普遍的なものとして前提する「市民」というカテゴリーそれ自体が含む排除性の問題となるからである。

収入と教育そして言語力を有する移民にのみ市民権を付与しようとする市民統合の法制度は、民主主義の基盤を改めて問い返す問題だと言える。それは19世紀において「財産と教養」を持つ市民のみが選挙権を行使できるとされたことを想起させる。かつて J. S. ミルは「国家が、その市民として生まれたあらゆる人間の教育を、ある一定の標準まで要求し強制すべきであるということは、ほとんど自明の公理ではなからうか」(『自由論』)と述べた。自由主義には、人間が自由を行使する市民となるために、非自由主義的な強制を行っても良いという逆説が当初から含まれており、市民統合はその古くからの現象のひとつの新しい形態だとも考えられる。そうだとすれば、市民統合それ自体の是非はそれが何の目的で導入され、それが目的のために最も適合的で制約が少ない手段なのかを問う比例性原則と、普遍的な言葉を用いて特定のな人々へ不利益をもたらしてはいないかという非差別原則へと求められる他にない。しかしながら、これらの点を判断するためには市民統合の法制度がどのような意図と構造的要因・政治的文脈によって出現・厳格化・拡散していったのか、その中で EU が果たした役割はどのようなものなのかという法成立の政治過程に関する分析と、市民統合法制は果たして本当に移民統合に寄与するのかという實際上

(66) Jan-Werner Müller, 2007, Is Europe Converging on Constitutional Patriotism? (And If So: Is It Justified?), *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 10 (3), 377-387.

の効果に関する分析からのフィードバックが欠かせない。本稿は市民統合法制に関して法制度的な観点からの比較を志したものであったために射程の外となったが、これらの問題については引き続き稿を改めて論じることとしたい。

本稿は早稲田大学特定課題研究助成費（課題番号2011A-816）による研究成果の一部である。