

ドイツの移民・難民を対象とする統合コースの基本理念と現実

吉 満 たか子

広島大学外国語教育研究センター

1. はじめに

ドイツ連邦共和国（以下ドイツ）の移民・難民の受け入れの歴史は、第二次世界大戦直後の1946年、連合国救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 通称 UNRRA）がバイエルン州ニュルンベルク近郊のラングヴァッサーにあった捕虜収容施設を、ラトヴィアやエストニアからのいわゆる Displaced Persons¹⁾ の受け入れ施設として使用したことに始まる。1949年に発布されたドイツ連邦共和国基本法では「政治的に迫害される者は庇護権を享有する」という原則が掲げられ、1953年には連邦難民認定局（Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge）が設置された。1965年には連邦難民認定庁（Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge）へと格上げされ、2005年の移民法（Zuwanderungsgesetz）により連邦難民認定庁は連邦移民難民庁（Bundesamt für Migranten und Flüchtlinge, 以下 BAMF）となった。職員40名で始まった連邦難民認定局は、その後の難民増加に伴い職員の増員が行われた。現在のBAMFは、国内の48か所に支部や難民受け入れセンターを持ち、フルタイム当量²⁾ 7,300の規模となっている³⁾。

迫害を受けた難民以外にも、ドイツは1955年から1968年まで、外国人労働者、いわゆるガストアルバイター（Gastarbeiter）の受け入れを積極的に行ってきた。戦後の復興期の労働力不足を補うため、1955年にイタリアと協定を結んだのを皮切りに、1960年にはスペインとギリシャ、1961年にはトルコと、1963年にはモロッコ、1964年にはポルトガルと、そして1968年にはユーゴスラビアとも協定を結び、ガストアルバイターを呼び寄せた。その結果、1951年から1961年の間にはドイツでは、人口に対する外国人の比率は1%から1.2%へと微増しただけであったが、1971年には5.6%にまで増加した。

1973年のオイルショックを機にガストアルバイターの募集は停止され、その時までドイツへ来たガストアルバイターに対しては帰国も推奨された。しかし、スイスの作家マックス・フリッシュが言ったように「呼んだのは労働力だった、来たのは人間だった⁴⁾」。政府の思惑とは裏腹に、多くのガストアルバイターは帰国せず、家族をドイツへ呼び寄せて定住の道を選んだ。1976年12月から1980年11月までのドイツ社会党（SPD）と自由民主党（FDP）の連立政権は、ガストアルバイターを「移民」として認め、彼らを社会へ統合することを目指したが、1982年に政権がドイツキリスト教民主同盟（CDU）とキリスト教社会同盟（CSU）の連立政権に交代すると、方針が大きく変わり、ガストアルバイターには再び帰国が促された。1985年にギュンター・ヴァルラフの『Ganz unten.』（邦訳タイトルは『最底辺—トルコ人に変身して見た祖国・西ドイツ』）がベストセラーとなり、西ドイツに暮らすトルコ人ガストアルバイターの置かれた劣悪な労働環境やドイツ人から受ける差別が広く知られるようになると、「外国人問題（Ausländerprobleme）」の議論が活発になった。

ガストアルバイターだけではなく、ドイツには Aussiedler（アウス・ズィードラー、「立ち退か

された人」,「強制移住者」の意)や,Übersiedler(ユーパー・ゾイドラー,「引っ越してきた人」,「移住者」の意)と呼ばれる「在外同胞」も多く移住してきた。Aussiedlerとはプロイセン時代のドイツ東方領土(オーデル=ナイセ線以東のポーランドやシレジア)へ移住したドイツ人の末裔や,第2次世界大戦末期にルーマニアや旧ソ連においてドイツ系であるがゆえに迫害を受けドイツへ移住した帰還移住者を指す。また,Übersiedlerは旧東ドイツから旧西ドイツへ移住した人を指す。昔農(2014)によれば,1950年から1987年には約140万人,1988年から1992年には約142万のAussiedlerがドイツへ移住した。また,1949年の建国から1961年にベルリンの壁が構築されるまでに380万人の旧東ドイツ人が旧西ドイツに流入した⁵⁾。

このように第2次世界大戦後,事実上多くの移民を抱えながらも,ドイツは自らを決して「移民国家」と認めてこなかった。しかし2005年には「移民法」が施行され,「連邦難民認定庁」が「連邦移民難民庁」となったことから分かるように,現在ではドイツは「移民国家」であることを自認している。そして,移民や難民がドイツ社会へ溶け込むための「Integrationskurs(統合コース)」を行っている。

本稿では,この統合コースの基本理念と実情を考察する。また,現在の統合コースが抱える問題についても言及する。

2. 統合コースの基本理念

2.1 新移民法準備委員会による報告書

2005年の移民法制定および現在の移民政策の基礎となったのは,2001年7月に,Unabhängige Kommission zur Vorbereitung eines neuen Zuwanderungsgesetzes(新移民法の準備に関する独立委員会,通称Kommission „Zuwanderung“)が出した報告書『Zuwanderung gestalten – Integration fördern(移民の受け入れを設計する – 統合を支援する)』(本稿では以下「報告書」とする)である。この委員会は2000年9月に,当時の連邦内務大臣オットー・シリー(Otto Schily)が設置した委員会で,元連邦議会議長で教育学者のリタ・ジュースムート(Rita Süsmuth)が委員長を務めた。323ページにわたるこの報告書のまえがきでジュースムートは次のように述べている。

Deutschland ist faktisch ein Einwanderungsland. Menschen sind gekommen und geblieben – andere sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt oder weiter gewandert. Zuwanderung ist zu einem zentralen öffentlichen Thema geworden. Die Anerkennung der Realität ist an die Stelle von Tabus getreten. Sachlichkeit bestimmt zunehmend die öffentliche Auseinandersetzung. (S.1)

ドイツは事実上,移民国家である。人々がやってきて,ドイツに残った。故郷に戻った人もいれば,他の国へさらに移住していった人もいる。移民は重要かつ一般的なテーマとなった。現実を認めることがタブーでなくなった。公正な態度が,世間がこの問題と向き合うことに対して,ますます決定的な役割を果たしている。(吉満訳)

この言葉からも分かるように,ドイツはこれまで多くの外国人を受け入れてきた移民国家であるにもかかわらず,移民の問題を広く議論することを避けてきたのである。しかし,少子高齢化による人材不足を補うために,また人材不足の根本的な解決策として人口構造そのものを変えるためには,もはや移民受け入れの議論を避けて通ることはできなくなったのである。そして,移民の問題を議論する際には「公正な態度」が重要なのである。事実この報告書は,これまでのド

イツの移民政策を概観し移民の歴史にも触れつつ、移民を受け入れることの影響やメリットを長期的な視点で述べている。また様々なデータを提示し、それらを分析した結果として、具体的な提言および勧告を行っている。

2.2 報告書における統合政策の理念

報告書の第4章「共に生きる (Miteinander leben)」では、ドイツではこれまでも様々な移民統合策が行われてきたが、社会の結束に重点を置いたものであったことが指摘されている。多くの人々の関心が、ドイツの文化的なアイデンティティや共有している価値観をいかにして保つかということに集まっており、政策もそれに立脚していたという。したがって、これまでは移民がドイツの文化に同化すること (Assimilation) が期待されてきたのである。しかし今日では、ドイツ社会で生きる多くの人々が外国で生まれ、外国の文化的背景を持っている。これは決して特殊なことではないし、ドイツの文化を豊かにしてくれるものでもある。したがって、単なる同化ではなく、互いの文化を尊重して共生するための統合 (Integration) が必要となる。このような観点から、報告書では統合を次のように捉えている。

Integration zählt zu den besonderen Herausforderungen des Miteinander. Zu regeln sind nicht nur die kurzfristigen, sondern die längerfristigen Integrationsprozesse. Voraussetzung dafür ist der gemeinsame politische Wille. (S.200)

統合は、(移民と受け入れ側) 双方にとって特別な挑戦である。短期的な統合プロセスのみならず、より長期的なプロセスも設計しなければならない。そのための前提となるのは、政治の意思が共有されることである。(吉満訳)

その上で、移民側と受け入れ側の思惑が、以下のように述べられている。

Die Neuankömmlinge wollen akzeptiert und willkommen sein. Wer nur geduldet ist, kann sich nicht wohlfühlen. Sie wollen fast alle Arbeit und nicht Sozialhilfe, suchen eine gute Schul- und Berufsausbildung, wollen mit Deutschen leben ohne ihre Herkunft (Identität) aufzugeben. Die Einheimischen erwarten, dass ihnen keine Nachteile durch Zuwanderung erwachsen, dass sie mit den Zuwanderern Deutsch sprechen können und dass sie als Aufnahmegesellschaft ihre Identität bewahren können. (S.200)

ニューカマーは受け入れられ、歓迎されたいと思っている。誰だってお情けでそこにいるだけでは、気持ちよく過ごすことはできない。ニューカマーのほとんど全員が仕事に就きたいと思っており、生活保護を望んでいるわけではないし、良い学校教育そして職業教育を受けたいと思っている。そして自分たちの祖国 (アイデンティティ) を放棄することなく、ドイツ人と共に生きたいと思っている。ドイツ人は、移民によって不利益が生じないこと、移民とドイツ語で話ができること、そして受け入れ社会の者として自分たちのアイデンティティが守られることを望んでいる。(吉満訳)

しかし双方の思惑に配慮しつつも、統合のためには移民側に次のようなことが必要であるとも述べている。

Die Bereitschaft zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse sowie die Anerkennung des Grundgesetzes, seiner Werte und unserer Rechtsordnung sind notwendige Bedingungen für die Integration. (S.200)

ドイツ語を習得する心構え, そして(ドイツの)基本法と基本法の価値, そして我々の法秩序を承認することは, 統合にとって必要不可欠な条件である。(吉満訳)

報告書はこのような理念に基づき, 統合を「移民の教育 (Bildung von Zuwanderern)」、 「労働市場への統合 (Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt)」、 「社会的・文化的統合 (Soziale und kulturelle Integration)」、 「ドイツにおける移民に対する認識 (Wahrnehmung von Zuwanderung in Deutschland)」、 「統合の法的側面 (Rechtliche Aspekte der Integration)」の5つの観点から考察し, オランダとスウェーデンの移民統合政策を参考にしながら, ドイツにおける移民に対する初動支援 (Erstförderung) への提言を行い, 同時に初動支援を実施するために必要な費用の試算も行っている。

2.3 初動支援としての統合コースの理念

ドイツの統合コース (Integrationskurs) は, オランダとスウェーデンのプログラムを参考にしている。いずれの国も 90 年代に新しい移民政策のコンセプトを打ち出しており, 報告書ではそれを次のように評価している⁶⁾。

- オランダおよびスウェーデンは, 統合政策を政治の優先的な課題として捉え, 新しい担当省庁を設置することで制度化した。
- オランダおよびスウェーデンは, 成人の移民に対する初動支援を統合政策の要としており, 入国後すぐに初動支援を行っている。
- 統合コースでは, 受け入れ国の言語に加えて, 文化, 政治および労働市場についても学ぶ。
- オランダおよびスウェーデンでは, 統合コースへの参加認定を広範囲にわたり行っている。
- オランダでは, 統合コースへの参加が認定されたニューカマーに対しては, コースへの参加を義務付けている。不参加の場合へのペナルティも定められてはいるが, 実際には科されていない。
- オランダおよびスウェーデンでは, 統合プログラムに対して大規模な国家予算が準備されている。

これらの評価のうちドイツの統合コースに最も影響を与えたのは, 移民に対して言語だけでなく受け入れ国の文化や政治, 加えて労働市場についても学ぶことを制度化しているという点である。報告書によれば, スウェーデンでは担当部局が地元の企業と連携し, 潜在的な雇用者との面接をカリキュラムの一部に加えているという。また, オランダでは統合コースを導入することにより, 移民の失業率が低くなったという効果が見られたという。しかしながら, オランダでは移民のオランダ語の習得が十分ではないこと, また統合コースの実施に関して政府の統制が十分でないことなどの問題も生じている。これらを踏まえて, 報告書では統合コースについて次のような提言を行っている⁷⁾。

- ドイツも新たに移民として入国した者に対する統合コースを行うべきである。

統合コースではドイツ語だけでなく、ドイツの法秩序の原則および政治のシステム、社会生活と就職のオリエンテーションにも重点を置く。

- ドイツ語コースの受講時間は個々の言語および教育のレベルにもよるが、最低でも 600 時間とする。またコース修了時には参加証明書を発行し、試験を科すことにより成果を確認する。
- ドイツに長期滞在しようとするニューカマーはすべて支援の対象とすべきである。本委員会は以下の人々も支援の対象と考える。
 - ・ シュペート・アウスズィードラー⁸⁾ (Spätaussiedler / 後期帰還移住者) およびその家族
 - ・ 第三国からの外国人労働者とその家族
 - ・ 庇護認定を受けた者
 - ・ 外国人法⁹⁾ に従って受け入れられたその他の難民
- すでに長期にわたりドイツに滞在している移民のうち、ドイツ語の知識を全く有しない、あるいは十分でない者は、毎年的人数制限を設け、その枠内で支援を受けられるようにすべきである。特に失業者や職業資格を持たない者には、コースへの参加を通じて状況を改善する機会が与えられるべきである。
- 上記の支援対象移民には、ドイツに入国後すみやかに統合コースの目的や受講する機会があることについてアドバイスがなされ、参加申請ができるようにすべきである。同時に移民には「コースに参加し、それぞれの社会的・経済的状况に応じて参加費を支払う」という契約を結ぶことを義務付けるべきである。コースの参加で成果が得られた場合には、参加費の一部を返金するべきである。
- 統合コースに参加して成果を挙げた者には、例えば永住許可の取得に必要な滞在年数を 5 年から 4 年に引き下げるなどの優遇措置を与えるべきである。
- 将来的には永住許可の前提条件として、十分なドイツ語能力を証明することが求められるべきである。
- 生活保護や失業手当を受給する移民は、統合コースへの参加を義務とする。参加できるにもかかわらず参加しない場合には、生活保護費や失業手当の減額が望ましい。
- ニューカマーは入国後可能な限りすみやかに、遅くとも 3 年以内には統合コースに参加する権利を有する。

これらの提言は „fördern und fordern“ という原則に基づいている。fördern は「支援する」、fordern は「要求する」を意味する。つまり、「受け入れ側は支援をするが、移民側もドイツ語を習得し、統合されるための努力が要求される」ということである。

報告書では、「ドイツ語の習得」の位置づけについて次のように述べられている。

Das Erlernen der deutschen Sprache ist eine wichtige Voraussetzung für die Integration von Migranten. Nur wer über ausreichende Deutschkenntnisse verfügt, kann berufliche, soziale und kulturelle Chancen nutzen. (S.257)

ドイツ語の習得は移民の統合にとって重要な前提条件となる。必要十分以上のドイツ語ができる人だけが、職業的、社会的そして文化的に活躍するチャンスをつかむことができるのだ。

(吉満訳)

報告書が想定した移民が到達すべき語学レベルは、次のような記述から読み取れる。

Gegenwärtig werden verschiedene Modelle diskutiert. Sie gehen davon aus, dass die dauerhaft in unserem Land lebenden Zuwanderer die Chance bekommen müssen, gleichberechtigt am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben teilzunehmen. Dabei besteht Übereinstimmung, dass hierfür rudimentäre Sprachkenntnisse nicht ausreichen, sondern deutsche Sprachkenntnisse in Wort und Schrift erforderlich sind. Integrationsförderung darf sich aber nicht allein auf die Vermittlung von Sprachkenntnissen beschränken, sondern muss auch über die Grundzüge unserer politischen und sozialen Ordnung unterrichten. (S.257)

現在、様々なモデルが議論されている。いずれのモデルも次のようなことを前提としている。すなわち、長期にわたり我々の国で暮らしている移民には、社会生活および経済生活に（ドイツ人と）同じ権利を持って関与できる機会が与えられるべきであり、そのための共通認識は、ごく簡単なドイツ語が話せる程度では十分ではなく、ドイツ語の読み書きが必要だということである。しかし統合支援はドイツ語の習得だけに限定されてはいけない。我々の政治と社会の秩序のアウトラインも教えなければならない。（吉満訳）

つまり、移民がドイツ社会に統合されるためには、サバイバルのためのドイツ語では十分ではなく、法制度のアウトラインを理解できるだけのドイツ語が要求されている。欧州評議会の定める言語共通参照枠（CEFR）は、初学者レベルである A1 から、母語話者と同等レベルを示す C2 まで 6 段階のレベルを設定している。上記の記述で望まれているドイツ語のレベルをこれに照らし合わせると、ドイツ人と同じ権利を持ち社会生活を送るためには、A1 や A2 レベルでは不十分であり、B1 から B2 レベル程度のドイツ語力が必要とされていることが読み取れる。CEFR では B1 および B2 レベルのドイツ語が次のように規定されている¹⁰⁾。

B1 – Fortgeschrittene Sprachverwendung

Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben.

B1 – 中級レベルの言語使用

明瞭な標準ドイツ語で、かつ仕事や学校、余暇など自分にとって身近なテーマであれば要点が理解できる。ドイツ語圏を旅行する際に遭遇するような場面では、ほとんどの場合に必要な対応ができる。身近なテーマや自分の興味のある分野について、簡潔に表現できる。自分の経験や出来事について話すことができ、自分の夢や希望、目標などを詳しく述べることができ、自分の計画や意見について論拠を挙げたり、説明したりできる。（吉満訳）

B2 – Selbständige Sprachverwendung

Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im

eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fließend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.

B2 - 自立した言語使用

具体的なテーマや抽象的なテーマの複雑な文章の大意を理解できる。自分の専門分野では議論も理解できる。自然かつ流暢に意思疎通ができ、母語話者とも互いに無理なく会話ができる。様々なテーマについて、明確にかつ細かい点も表現でき、時事問題について自分の立場を表明でき、自分とは異なる立場の長所や短所を述べることができる。(吉満訳)

例えば、ドイツの大学に外国人が入学する場合、要求されるドイツ語のレベルはC1からC2レベルである。職種にもよるが、ドイツ人と同等に職業生活を営むためには、B1もしくはB2レベルではまだ十分とは言えない。しかし社会生活においては、B1レベルに到達していれば、隣人とのコミュニケーションも可能であり、日常生活においては言語面で特に不自由しない。

ドイツ語コースについては、子供を持つ親のためのコースや女性に特化したコースを設置することも提案されている。加えて、子供が学校や幼稚園に行っている時間帯にドイツ語コースが開講されることや、学校や幼稚園の中でドイツ語コースを開講することも提案されている。これは、子供が通う学校に母親も通うことで、母親が学校に対して親近感を覚えることを期待してのことである。学校に対してポジティブな感情を持つことで、母親は子供の学校教育に対してもより積極的に関与することが期待されるからである。また、女性に特化したコースはイスラム教徒への配慮からである。

3. 統合コースの現実

3.1 開始時の統合コース

2001年に報告書が出されて以降さらに議論が重ねられ、2005年1月1日に移民法（Zuwanderungsgesetz）が施行された。この移民法の規定に基づき、統合コースが開始された。統合コースは「ドイツ語の授業」とドイツの法制度や社会生活について学ぶための「Orientierungskurs（オリエンテーションコース）」の2つから成る。開始時当初の統合コースは、600授業時間（1授業時間は45分）のドイツ語コースと30授業時間のオリエンテーションコースで構成されていた。ドイツ語コースは300時間の基礎コース（Basiskurs）と300時間の発展コース（Aufbaukurs）の2段階に分けられた。ドイツ語の学習経験がある参加者は、クラス分けテストを受け、その点数に応じて3つのカテゴリーに分類され、それぞれに合ったクラスへと振り分けられた。したがって、統合コースの参加者全員が600時間の授業を受ける訳ではなく、また必要に応じて、自費で復習コースに通うことも可能であるとされた。

2006年7月にBAMFのワーキンググループが出した報告書『Integrationskurse - Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung（統合コースー最初の経験と参加者アンケートの考察）』によれば、2005年の統合コースの参加者数は115,158名で、開講されたコース数は8,196であった。参加者の内訳は、24,651名（約21%）が新しくドイツに来た移民、68,696名（約60%）がすでに長期間ドイツで生活している外国人、そして21,811名（約19%）が後期帰還移住者であった。また、参加者の91%は通常統合コースに参加したが、2%は読み書きから始め

るコース(Integrationskurs mit Alphabetisierung)に参加した。そして、1.7%は青少年向きの統合コース(Jugendintegrationskurs)に参加し、5.3%は子供を持つ親のための統合コースまたは女性のための統合コース(Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs)に参加した。

また、同じく2006年7月には、内務省が移民法に対する評価報告書を作成した。そして同年12月には、民間の調査機関であるランポール・マネージメント社が内務省の委託を受け、統合コースの評価報告書を作成した。この2つの評価報告書のいずれもが、ドイツ語コースに関して、B1レベルに到達するためには600時間では足りないことを指摘している。また、ランポール・マネージメント社による評価報告では、オリエンテーションコースには30時間が与えられているが、教師および受講者はその重要性を見出していないことが指摘された。そして、オリエンテーションコースのカリキュラムを開発し標準化すること、および修了試験の開発と標準化が提案された¹¹⁾。

CEFRの各レベルの修了目安時間は、例えばゲート・インスティトゥートでは表1のように設定されている¹²⁾。

表1：CEFRのレベルと修了に必要な授業時間数

CEFRのレベル	修了するまでに必要な授業時間数 (1時間 = 45分)
C2	250時間以上
C1	120 - 140時間
B2	240 - 260時間
B1	180 - 200時間
A2	120 - 140時間
A1	120 - 140時間

この目安によれば、ドイツ語を学んだことのない学習者がA1レベルから始めてB1レベルを修了するために必要な授業時間数は420時間から480時間、B2レベルを修了するためには、660時間から740時間が必要となる。統合プログラムのドイツ語授業時間数は600授業時間であるので、理論的にはB1からB2レベルに到達することが可能である。しかしこの時間数は、そもそもヨーロッパの市民を前提としている。つまりフランス語やイタリア語といったヨーロッパ言語を母語とする者がドイツ語を勉強することを前提としている。明記はされていないが、そこには一般的な学校教育も前提として含まれている。しかし、統合プログラムに参加する移民には、出身国で十分な教育を受けていない人たちも多く含まれている。丸尾(2007)によれば、2006年のランポール・マネージメント社によるアンケート調査では、ドイツに滞在している外国人の3.9%が全く学校教育を受けておらず、学校教育を受けた期間が7年から10年の者の割合は28.7%、6年以下の者の割合も16.4%であり、十分に初・中等教育を受けていない者がかかりの数に上ることが分かった。

外国語の学習、特に成人の学習では、学校教育において培われた学習技術や習慣、そして学習に対する価値観や姿勢が大きな影響を及ぼす。ランポール・マネージメント社の調査結果を日本の教育制度に当てはめると、中学卒業程度の者が3割、小学校に通った経験しかない者が2割近くを占めることになる。そのような学習歴の人たちが、ドイツ語を600時間学んだだけでB1レ

ベルに到達することは非常に困難であるのは明らかである。また、ドイツの法秩序や社会的秩序、そして文化的な差異をドイツ語で「学ぶ」ということは、抽象的な概念操作が必要であり、高度な学習能力が必要である。これを30時間という短期間で行うことは、さらに困難であることは想像に難くない。

3.2 現在の統合コース

統合コースの実施に関する詳細は、Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler（外国人および後期帰還移住者に対する統合コースの実施に関する法令、通称 Integrationskursverordnung 統合コース法）によって定められている。この法令は2005年に発布されて以降、2007年、2012年そして2017年に改正されている。2005年の法令では、統合コースは600授業時間のドイツ語コースと100授業時間のオリエンテーションコースから成ると規定されていた。それが、2007年の改正では、オリエンテーションコースの時間数が100授業時間から45授業時間へと削減された。ところが2012年にはオリエンテーションコースは65授業時間とされ、2017年の改正では、オリエンテーションコースが再び100授業時間となった（表2）。

表2：統合コース法の改正による授業時間数の変遷

	2005年	2007年	2012年	2017年
ドイツ語コース	600 UE	600 UE	600 UE	600 UE
オリエンテーションコース	100 UE	45 UE	60 UE	100 UE
合計	700 UE	645 UE	660 UE	700 UE

1 UE (Unterrichtseinheit/ 授業時間) = 45 分

ドイツ語コースは、統合コース法により Basiskurs（基礎コース）と Aufbaukurs（発展コース）の2段階に分けられ、それぞれがさらに3つのモジュールに細分化されている。各モジュールは100授業時間である（図1）

Integrationskurs 統合コース						Orientierungskurs オリエンテーションコース
Sprachkurs 言語コース			Aufbaukurs 発展コース			
Basiskurs 基礎コース			Aufbaukurs 発展コース			100 UE
Modul 1 100 UE	Modul 2 100 UE	Modul 3 100 UE	Modul 4 100 UE	Modul 5 100 UE	Modul 6 100 UE	

図1：法で定められた統合コース

統合コースの実施機関は、民間の語学学校や専門学校、カルチャーセンターなど様々であるが、BAMFの発表では2018年11月の時点で、8,027か所で統合コースが開講されている¹³⁾。代表的な実施機関の1つが、Volkshochschule（市民大学）である。市民大学は全国に899校¹⁴⁾があり、生涯教育の拠点となっている。例えば、ベルリン市のフリードリヒスハイン＝クロイツベルク地区（Friedrichshain-Kreuzberg）の市民大学では、2019年の1月に表3¹⁵⁾が示すようなドイツ語コー

スとオリエンテーションコースが開講されている。この市民大学では、文字の読み書きができない人のための A0 コースや、母語の文字がラテンアルファベットではない人のためのコース、そして進度がゆっくりのクラスなど、学習者に配慮したコースが提供されている。また、同じレベルのコースが異なる時間帯で開講されている。

表3に示したように、1つの段階(=1つのモジュール、100授業時間)の授業回数は20回もしくは25回である。全20回のコースは週4回、全25回のコースは週5回にわたり授業が行わ

表3：Friedrichshain-Kreuzberg の市民大学において2019年1月に開講予定のドイツ語コース

コース名 (対応モジュール)	UE	実施方法の例	備考
A0 Alpha (Modul 1)	100	月・火・水・木・金の 9:00-11:30 (全33回)	読み書きができない人が対象
A0 Zweitschrift (Modul 1)	100	月・火・木・金の 9:00-12:15 (全25回)	母語の文字がラテンアルファベットではない人が対象
A1.1 (Modul 1)	100	月・火・水・木・金の 9:30-12:45 (全25回)	午後の講座および週4回(全20回)の講座もある
A1.2 (Modul 2)	100	月・火・木・金の 9:00-13:00 (全20回)	午後の講座および週5回(全25回)の講座もある
A1.3 Langsam (Modul 3)	100	水・木・金の 13:15-16:30 (全25回)	統合コースの参加を義務付けられており、A1.1およびA1.2を終えた人が対象。進度がゆっくり。
A2.1 (Modul 3)	100	月・火・木・金の 9:00-13:00 (全20回)	週3回(全25回)の夜間講座もある
A2.1 Langsam (Modul 4)	100	月・火・水・木の 13:00-17:00 (全20回)	統合コースの参加を義務付けられており、A1レベルを終えた人が対象の少人数クラス
A2.2 (Modul 4)	100	月・火・水・木・金の 9:30-12:45 (全25回)	週4回(全20回)午後の講座もある。
A2.2 Zweitschrift Langsam (Modul 5)	100	月・火・水・木の 9:00-13:00 (全20回)	統合コースの参加を義務付けられており、A2.1修了程度の知識がある人が対象。進度がゆっくり。
B1.1 (Modul 5)	100	月・火・水・木の 9:00-13:00 (全20回)	週4回(全20回)の夜間講座もある
B1.1 Zweitschrift (Modul 4)	100	月・火・水・木・金の 14:00-17:15 (全25回)	統合コースの参加を義務付けられており、A2レベル修了程度の知識がある人が対象。
B1.2 (Modul 6)	100	月・水・金の 14:00-17:15 (全25回)	週3回(全25回)の夜間講座もある
B1.2 Zweitschrift (Modul 5)	100	月・火・木・金の 9:00-12:15 (全25回)	母語の文字がラテンアルファベットではない人で統合コースの参加を義務付けられている人が対象
Orientierungskurs	100	月・火・木・金の 9:00-13:00 (全20回)	2018年12月開講のコースは週3回(全25回)の夜間コース。

れるので、4週間ないしは5週間で1つの段階を修了することになる。したがって、理論的には600授業時間を半年程度で修了することが可能である。しかし移民の人たちは、例えば語学留学をする日本人学生のような立場にはない。家族の世話や仕事を抱えている人たちもいる。また、前述のランポール・マネジメント社の調査によれば、「自宅及び友人とどれだけ頻繁にドイツ語を話しますか」という問いに対して、調査対象となったドイツ在住の外国人の約60%が「ほとんど話さない」もしくは「全く話さない」と回答している（丸尾2007）。このような状況で、ゼロからドイツ語を初めて半年間でB1レベルに到達するというのは、容易ではないことが推測される。

3.3 統合コースが抱える問題

2005年の開始時に統合コースの受講者数は111,158名であった。2017年には376,000人に受講資格が与えられた。そして2005年の開講コース数は8,196であったが、2017年には189,000となっている。新移民法準備委員会が行った統合コースへの提言はその大部分が実現されたが、急激な移民の増加により、新たな問題も生じている。

その1つは教員確保と教師の待遇をめぐる問題である。BAMFによる2018年4月の„Zulassungskriterien für Lehrkräfte in Integrationskursen“（統合コースの教員認定規定）¹⁶⁾によれば、統合コースの教師は、大学を卒業していることが前提条件である。例えば、ドイツの大学で「外国語としてのドイツ語」や「第2言語としてのドイツ語」を専攻し（副専攻も可）学位を取得している者や、ドイツ語や外国語（英語やフランス語など）の教員資格のある者は、特に教育歴が無くとも認定される。しかし、それ以外の専門分野で学位を取得している者には、500または1,000授業時間の成人に対する教育歴が必要とされ、教育歴がない場合には所定の専門教育機関において70または140授業時間の研修を自費で受ける必要がある。このような規定は、統合コースの「質」を管理する上では重要であるが、それゆえに人材確保が難しくなっている。

次に統合コースの教師の待遇をめぐる問題も生じている。統合コースの教師への報酬は、当初1授業時間（45分）あたり20ユーロ（約2,600円）であったが、複数回の見直しが行われて現在は35ユーロ（約4,550円）と決められている。教師は基本的に「非常勤講師」であり、社会保険費は自己負担となる。「外国語としてのドイツ語」に関するインターネット・フォーラム„Forum Deutsch als Fremdsprache”¹⁷⁾への2013年12月の投稿によれば、当時の時給は1授業時間30ユーロ（約3,900円）であったが、この時給で1週間あたり25授業時間、年間45週間にわたり授業を担当した場合の試算では、手取りの年収は約17,000ユーロ（約221万円）であった。現在では時給そのものは若干上がってはいるが、不安定な雇用状況であることに変わりはない。筆者もドイツ語を教えているが、教師の仕事は授業時間内だけのものではない。授業の準備だけでなく、授業後には課題の添削などの作業もある。場合によっては1時間の授業に対して、それと同じもしくはそれ以上の時間がかかることもある。しかし、非常勤職では、もちろんこれらの仕事への対価が支払われることはない。2015年10月12日付のフランクフルター・アルゲマイネ紙（Frankfurter Allgemeine）の電子版¹⁸⁾も、統合コースの教師の手取り月収は、最も多い場合で2,800ユーロ（約364,000円）で、これは学校教諭の給与の6割から7割程度の収入でしかなく、それゆえに辞めざるをえない統合コースの教師がいることを伝えている。

また、授業そのものについても教師は苦勞している。ドイツ内務省が管轄の「連邦政治教育センター（Bundeszentrale für die politische Bildung）」のオンラインマガジン„fluter“には、2015年

12月15日付で次のような現場の声が紹介されている¹⁹⁾。言葉のままならない外国で移民として存在することが受講者に大きなストレスを与えることは想像に難くないが、その影響は教師にも及ぶのである。

... Jeden Tag ist man mit neuen Fragen oder Problemen konfrontiert. Auf die Nachfrage „Warum warst du gestern nicht im Unterricht?“ bekommt man mitunter Antworten wie „Mein Mann wurde in der Flüchtlingsunterkunft verprügelt.“ In solchen Situationen ist es schwer, einfach mit der Konjugation eines Verbs weiterzumachen.

日々、新しい質問や問題に直面する。「どうして昨日は授業を休んだの？」という問いには時として次のような返事が返ってくる。「夫が難民宿泊所で殴られたの」と。そんな状況では、動詞の人称変化を学ばせることすら難しい。(吉満訳)

また、2016年2月12日付の„Zeit online“の記事²⁰⁾は、オリエンテーションコースにおいて、「女性の役割」をテーマとした授業の議論を紹介した上で、異なる文化背景を持つ移民にドイツの価値観を教えることの困難さを教師の発言と共に伝えている。

“Man muss sich von dem Wunsch verabschieden, dass die Leute nach dem Kurs geläutert und 100 Prozent auf unsere Werte geeicht sind”, sagt Claudia Berten. Die große Herausforderung komme erst nach dem Kurs, und die komme auf alle zu: “Eine Haltung kann man nur im Zusammenleben mit anderen verändern.”

「コースを修了したら人々の認識が変わって、私たちの価値観を100パーセント理解するだろうという希望は捨てなければならない」とクラウディア・ベアテンは言う。真価が問われるのはコースの修了後であり、それはすべての受講者に当てはまると。「考え方というのは、他人と共生することでしか変えられないのです。」(吉満訳)

ドイツ政府やBAMFにとって最も重要であるコースの成果も、限定的であると言える。2017年9月18日付の南ドイツ新聞(Süddeutsche Zeitung)の電子版では、BAMFが2016年に統合コースを受講した移民は約340,000人で、うち133,050人が修了したと取材に答えたことを報じた。同記事には、多くの移民は受講登録をするが授業には参加しておらず、病気や妊娠、転居などの理由から受講を中断するケースも多いという専門家の分析も掲載している²¹⁾。また、BAMFの発表した統計では、2017年に統一コースの参加者でB1レベルに到達したのは全体の48.7%であり、参加者の40.8%がA2レベルに到達している²²⁾。これらの数字は移民の統合の度合いを示すものではないが、ドイツ語の習得については多くの移民が苦勞をしていること、そして習得には時間がかかることを示している。

4. まとめ

本稿では、ドイツの統合コースの基本理念と実情を考察した。統合コースの基本理念は、移民法を作るための委員会が作成した報告書の一部である。移民法成立の背景には、少子高齢化およびグローバル化による人材不足を補うという経済的な理由があるが、報告書では単に経済的な側面だけが述べられている訳ではない。流入してくる移民のみならず、その家族の呼び寄せや二世・

三世の教育や文化的なアイデンティティなどに関する問題についてもデータを基に分析・予測され、将来を見越した具体的な対応策が提言されている。統合コースに関して言えば、理想と現実には隔たりがあるものの、概ね提言に沿って具現化されている。これは報告書そのものの妥当性を示すものであり、移民法も「理念ありき」で成立したと言える。

現在のドイツでは、ガストアルバイターの二世・三世にあたる移民の背景を持つドイツ人が、芸能やスポーツ、文化や学術、政治や経済など多くの分野で活躍している。彼らはドイツで生まれ、ドイツで育ったドイツ人である。つまり、移民受け入れの真価は30年先、あるいは50年先に発揮されるのである。統合コースの効果や評価も短期的には表れるものではないし、そのあり方は今後変化する可能性もある。日本でも実質的な移民の受け入れが始まるが、外国人への日本語教育や統合についての議論や法整備は、場当たり的に行われているとしか思われぬ。持続可能な経済を実現するために外国人労働者を受け入れるのであれば、長期的な展望が必要である。近い将来、目下ドイツが抱えている問題を日本が抱えることは明らかである。その意味でも、ドイツの移民政策やその理念を知ること、そして継続して注視することは、今の日本人にとって非常に重要である。本稿では触れなかったが、今後は統合コースの枠組みだけでなく内容にも踏み込んで、ドイツと日本の移民に対する言語教育政策を比較し考察したい。

注（すべての URL は2018年12月現在のもの）

- 1) Displaced Persons は「強制移住者」を意味する。ベン・シェファードによれば、この名称は1940年代に連合国側がヒトラーの犠牲者を指すために使うようになったという。
- 2) Vollzeitäquivalenten (VZÄ, 英語では Full-Time Equivalent) はフルタイム当量と呼ばれ、フルタイムの職員が従事する時間を1とし、パートタイムの職員の従事する時間をそれに対する比率で換算し算出した数量を指す。
- 3) 連邦移民難民庁のホームページ(<http://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite-node.html>)を参照。
- 4) „Man hat Arbeitskräfte gerufen, und es kamen Menschen.“ は Max Frisch (1911-1991) が、Alexander J. Seiler (1928-) 監督のドキュメンタリー映画『Siamo italiani - Die Italiener. Gespräche mit italienischen Arbeitern in der Schweiz (私たちはイタリア人だーイタリア人たち。スイスのイタリア人労働者たちとの対話)』(1964)に寄せた言葉。移民をめぐる議論では、現在でもよく引用される。
- 5) <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138015/uebersiedler-aus-der-ddr-und-auswanderer-aus-deutschland> を参照。
- 6) „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ 257 ページを参照。
- 7) „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ 261 ページを参照。
- 8) 後期帰還移住者とは、1993年1月1日以降にドイツへ戻ってきた旧ドイツ東方領土や旧ソ連へのドイツ人移住者およびその末裔 (Aussiedler) を指す。
- 9) この報告書が出された2001年4月の時点では、外国人法 (Ausländergesetz) が存在していた。外国人法は2004年12月31日に廃止されている。
- 10) <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/> を参照。
- 11) 2つの評価報告書については、丸尾 (2007) を参照。
- 12) <https://www.goethe.de/resources/files/pdf157/wintersemester2018-20191.pdf> を参照。
- 13) „Liste der zugelassener Integrationskursträger“ は BAMF のホームページからダウンロードが可

能。

- 14) ドイツ市民大学連盟 (Deutscher Volkshochschulverband) のホームページを参照。 <https://www.volkshochschule.de/>
- 15) VHS Friedrichshain-Kreuzberg のホームページを参照に作成した。
<https://www.berlin.de/vhs/volkshochschulen/friedrichshain-kreuzberg/kurse/>
- 16) www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Lehrkraefte/kriterien-zulassung-fuer-zusatzqualifikation-pdf.pdf?__blob=publicationFile を参照。
- 17) Forum Deutsch als Fremdsprache: <https://www.deutsch-als-fremdsprache.de/>
- 18) www.faz.net/aktuell/wirtschaft/menschen-wirtschaft/die-integrationskurse-fuer-fluechtlinge-in-deutschland-sind-ueberlaufen-13850196-p2.html を参照。
- 19) <https://www.fluter.de/voll-auf-integrationskurs> を参照。
- 20) <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2016-02/integrationskurs-berlin-fluechtlinge> を参照。
- 21) www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-sprachkurse-zur-integration-werden-haeufig-abgebrochen-1.3670747 を参照。
- 22) www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/InGe/inge-node.html を参照。

参考文献

- 昔農英明 (2014). 「移民国家ドイツ」の難民庇護政策. 慶應義塾大学出版会.
- 本間浩 (2003). ドイツにおける難民保護と難民庇護手続法. 『外国の立法』 216. 66-114. 国立国会図書館調査及び立法考査局.
- ベン・シェファード (2015). 遠すぎた家路—戦後ヨーロッパの難民たち. 河出書房新社.
- 前田直子 (2012). 移民向け統合コースに関する一考察—オリエンテーションコースに参加して. 『獨協大学ドイツ学研究』 65. 153-186. 獨協大学.
- 丸尾真 (2007). ドイツ移民法における統合コースの現状および課題. ESRI Discussion Paper Series No.184. 内閣府経済社会総合研究所.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017). Curriculum für einen bundesweiten Orientierungskurs.
- Hang, S./Zerger, F. (2006). Integrationskurse – Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung. Ein Projekt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Abschlussbericht.
- Kommission „Zuwanderung“ (2001). Zuwanderung gestalten – Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“.

ABSTRACT

The Basic Concepts and Reality of the Integration Course for Migrants and Refugees in Germany

Takako YOSHIMITSU

Institute for Foreign Language Research and Education

Hiroshima University

This article presents the basic concepts and reality of the integration course for migrants and refugees in Germany.

In Germany, the Immigration Act came into force in 2005. The law was drafted based on the report by the Independent Commission on Migration. In this 323-page report, “Zuwanderung gestalten – Integration fördern”, various facts pertaining to immigration, potential problems to be solved, and basic concepts of living together are presented. On this basis, the Commission has made various recommendations.

The Commission considers that the German language is the key to integration and has examined the integration programs of other countries, especially the Netherlands and Sweden. Based on the Dutch and Swedish models, the Commission came up with the basic concepts for the integration program in Germany.

Most of the Commission’s concepts and recommendations have been realized. In 2017, approximately 189,000 courses were offered. However, the rapidly increasing number of immigrants and asylum seekers is also causing problems. Japan is preparing to allow migrants in the near future, and will certainly face the same problems as Germany. The German approach and experiences may give Japan suggestions as to possible solutions.