

国際人流は、国境を越えた人の流れです。

各国にはそれぞれの国際人流があり、流れの受けとめ方も様々です。その中に、日本へのヒントもあるでしょう。海外における外国人の包摂事情をご紹介します。

【海外における外国人包摂事情シリーズ3】

スペイン： 在留の正規化の仕組みと 移民支援の現場

はじめに

本誌10月号に、2024年夏に実施したスペインの視察についての座談会が収録され、これを受けて、11月号、12月号で、上野氏、藤田氏による報告が掲載された。今回は、これに引き続いての3回目の報告として、弁護士両名の目から見たスペインの実情についてお届けしたい。

座談会や前2回の報告でも触れられているとおり、スペインは、2000年頃以降に極端に早いスピードで外国人住民の受け入れが進んだという点が特徴的である。

そもそも地理的には、スペインは、欧州最南端でアフリカと向かい合い、その領有する諸島を地中海や大西洋に有し、アフリカ大陸北端にも自治都市を擁するといった複雑な環境にある。また、歴史的にも中南米を中心に広範な旧植民地や旧属領を有することもあり、陸路・海路・空路で様々な由来の人々がスペインを目指してやってくる。そのような背景もあって、2000年代以降に急激に流入した外国人住民のバックグラウンドは混沌としており、ひと言で表現するのは難しい。

建前上は「移民」ではないとの政府の立場の下でなし崩し的に外国人住民が増加してきた日本と比較すると、スペインはこの問題に正面から取り組み、ともすれば大混乱になりかねない「移民」問題に対して官民が様々な処方箋を迅速に出して社会を発展させてきたように見える。

スペイン視察で得た学びは多岐にわたるが、今回はこのうち、非正規滞在外国人の「正規化」という場面に焦点を当てて実情をご紹介します。

スペインの外国人人口

まず、スペインの外国人人口の急増ぶりを改めて確認しておく。日本と比較しても、その増加カーブは極端な急傾斜であることがおわかりいただけるであろう。

このグラフからもわかるとおり、スペインでは2000年以降の20年間強の間に、外国人人口が6倍程度にも増加している。外国人の対人口比率も15%に迫る勢いを見せていて、なお止まる様子がない。

解説者

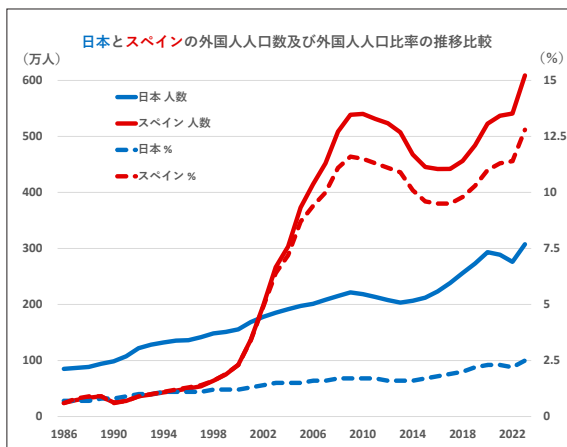


関 聡介 せき・そうすけ

埼玉県志木市出身。1993年弁護士登録（東京弁護士会）。法科大学院教員、司法研修所教官を経て、現在は日本弁護士連合会の多文化共生社会の実現に関するワーキンググループ副座長などとして活動する傍ら、NPO法人国際活動市民中心（CINGA）副代表、外国人ローヤリングネットワーク（LNF）共同代表などを務める。近著に『多文化社会を支える自治体～外国人住民のニーズに向き合う行政体制と財産保障』（旬報社・2023年）など。趣味は旅行（特に離島巡り）。

小田川 綾音 おだがわ・あやね

神奈川県出身。2009年弁護士登録（第一東京弁護士会）。難民や無国籍者の法的支援に携わり、2022年度から日本弁護士連合会の人権擁護委員会難民国籍特別部会副部長、今年度から第一東京弁護士会の人権擁護委員会第7特別部会（国際人権）部会長を務める。近著に、共編著『日本における無国籍者一類型論的調査－』（無国籍研究会編／UNHCR駐日事務所・2017年）、「改正」入管法が成立、露呈した難民認定制度の構造的な課題」（『法学セミナー』823号収録／日本評論社・2023年）など。趣味は身体を動かすこと。



OECD「Trends in International Migration」各年版及び「International Migration Outlook」各年版の「Table A.1. Stocks of foreign population in selected OECD countries」の数値から筆者調製

そして、前述のとおり混沌としたバックグラウンドの外国人が流入する中で、非正規滞在となる当事者も少なくなく、この非正規滞在者に対する対応が大きな課題である。

スペイン政府の
非正規滞在者に対する対応

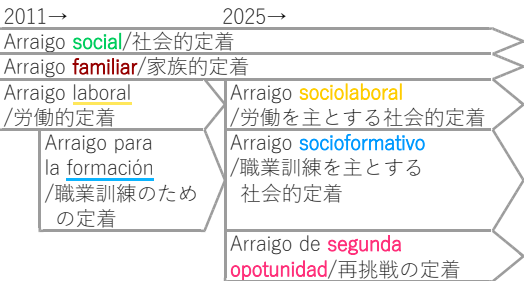
急増する非正規滞在者に対して、スペイン政府は積極的に正規化を進めて早期に社会の一員として活躍する途を開いてきた。正規化にはいくつかのルートがあるが、大きく分ければA：常設的な正規化ルートと、B：臨時のルートに分かれる。

先にB：臨時ルートについて見てみると、これは日本風に言えば、時限立法によって1回性の相当規模の在留特別許可（いわゆるアムネ스티）を行うものである。1986年以降これまでの20年間に5回実施されており、合計100万人以上の外国人非正規滞在者が正規化された。（日本の近年の在留特別許可数の平常値は年間1,000人台程度であり、これだけで日本の1,000年分近くに相当する！）

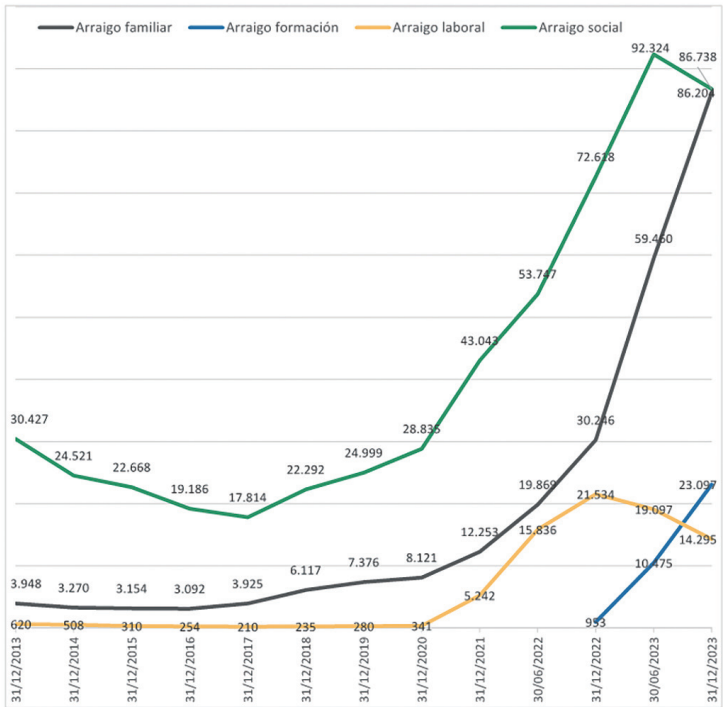
年	申請数	許可数	許可率
1986	43,815	38,294	87.14%
1991-92	142,170	114,423	80.48%
1996	25,128	21,294	84.74%
2000	272,482	264,153	96.94%
2005	691,655	576,506	83.35%

出典:Newtral誌2024年4月12日ウェブ記事“Las regularizaciones extraordinarias de inmigrantes en España” (Javier Villaverde) に掲載された表のうち、arraigo正規化を除いた部分を抜粋して整理したもの。

それとは別に、スペインの特徴的なA:常設的な正規化ルートとして、「arraigo（定着）」に基づく在留許可（以下「arraigo正規化」と表記）の制度が存在する。これは、法令で予め定められた複数の定着類型（arraigo）ごとに要件を定め、いずれか1類型の要件を充足すれば非正規滞在者を正規化する、というプログラムである。現行制度は2011年に3類型が設定された制度が原型であるが、その後4類型に拡充され、本年には5類型にさらに拡充される予定である。



Evolución personas con autorización de residencia inicial por arraigo en vigor según tipo de arraigo, 31 diciembre de 2013 - 31 diciembre de 2023



出典：スペイン 包摂・社会保障・移民省「ESTADISTICA DE PERSONAS CON AUTORIZACIÓN INICIAL DE RESIDENCIA POR ARRAIGO—Datos semestrales desde el 30 de junio de 2013 al 31 de diciembre de 2023」より。

左下の図のように、各arraigo類型によって定型化された正規化へのプロセスが法令に基づいて示され、非正規滞在者が計画的に正規化されているというのが、日本との大きな違いである。

そして、上記の各arraigo類型ごとの許可要件も一義的に制定されて公表されており、当事者も支援者も、自分に合った1類型を選択した上で、該当する許可要件の充足に向けて合理的な準備を進めている。この点は、ともすれば暗中模索的になりがちな日本の在留特別許可を目指す弁護士として、大変羨ましく感じる状況であった。

上の折れ線グラフのとおり、arraigo正規化に基づく滞在許可により在留する人々は、2023年末にはarraigo 4類型合計で21万人に達している。2024年秋のスペイン政府の発表によれば、2025年以降はarraigoを5類型に拡充するとともに許可要件の緩和も進め、年間30万人の正規化を目指すとのことである。

このように、スペイン政府は、arraigoの類型設定及び要件設定を通じて計画的かつ着実に非正規滞在者の正規化を進め、人権を救済すると同時に、非正規滞在者の蔓延による社会の不安定化を防止し、さらには、社会の正規構成員として彼らを迎えることによって国家としての活力を維持しようとしているように見受けられる。日本にとって学ぶべき点は大いにある、と感じる。

正規化・移民支援の現場から（バルセロナ）



CC OO-CITE 本部の入居する建物

それでは、ここからは、正規化手続の最前線の様子を見てみよう。

◆CC OO-CITE本部（スペイン労働者委員会 外国人労働者情報センター、Via Laietana 16, 08003, Barcelona）

2024年7月8日にまず訪問したCC OO-CITEは、各地に拠点を展開し、労働組合に関連する広範な活動を行っている団体だ。バルセロナ中心部の本部においては、そのような多様な活動の一環としてarraigoに基づく在留正規化を目指す当事者を支援する活動が実施されていた。

労働者委員会とはいえ、arraigo正規化の手続全般について精通している模様である。地方政府からの助成金を得て、申請手続全般の支援がシステマチックに実施されていた。

具体的には、相談を実施して正規化の申請が必要だと判断された事案については、申請書類作成～申請予約に至るまで無料で支援を行い、必要に応じて申請同行も行うとのことであった。そのためにカウンセラー14名体制を組み、うち半数は弁護士資格者とのことである。

スペインでは、arraigoに基づく正規化の他にも、難民性やEU市民とのつながりといった類型での正規化ルートも存在するところ、CC OO-CITEでは豊富な経験をもとに各当事者の最適解を追求しており、被支援者の正規化成功率は9割以上を維持しているとのことであった。

その意味では、ここは、正規化を目指す当事者にとっての、頼りがいのある「ワンストップセンター」の機能を果たしているものとの印象を持った。また、支援の道筋が確立されているからか、説明スタッフも明るく自信に満ちており、日本の在特支援現場のような悲壮感(?)は感じられなかった。

◆TOP MANTA(“CAN BATLLÓ” /Carrer de la Constitució 19, 08014 Barcelona)

バルセロナでは、トップ・マンタ (TOP MANTA) の拠点も見学した。これは、NHKの「国際報道2023：スペイン 移民自身による自立への取り組み」にて紹介されたことで、日本でも知られるようになった組合組織である。

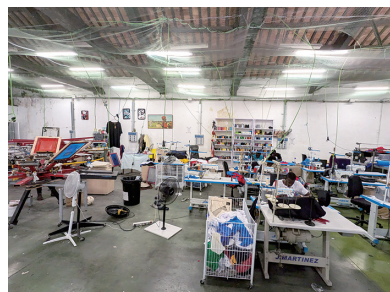
バルセロナの中心部に近い縫製工場の跡地にカン・バトリョ



(CAN BATLLÓ) という複合空間が形成されているが、労働者協同組合トップ・マンタの製造拠点は、その一角にあった。

スペインでは、非正規滞在者が「MAN TA」(マント) を路上に広げてコピー商品を販売する姿がよく見られる。この路上販売生活からの脱出とarraigo正規化を念頭に、組合方式によるオリジナル“正規”商品（Tシャツ等の衣料品）の製造拠点が設けられた。この拠点で縫製工などとして一定期間継続雇用されることで、非正規滞在者がarraigoに基づく正規化を果たすのである。1人正規化できると、次の非正規滞在者が雇用されてarraigo正規化を目指す——というサイクルが生み出されている。前向きかつ持続可能な取り組みとして、まさに“目からうろこ”状態だった。

なお、繁華街にはこれとは別に直営店舗があり、魅力的な商品をたくさん販売していたので、我々もお土産を多数購入した。



正規化・移民支援の現場から（ビルバオ）

◆Koop SF 34 (Harrobi Plaza 4, Ibaiondo, 48003 Bilbao)

ビルバオへの移動後に私たちが訪ねた「Koop SF 34」は、移民の社会労働統合を支援する団体だ。ビルバオのサンフランシスコ近郊地域に住む、サハラ以南出身の人々によって創設された。移民に向けられた汚名と闘い、多文化主義を尊重し、移民が様々な方法で社会に貢献できることを示そうと、起業や新規事業開発の支援活動を行っている。移民の人たちの間では、「困ったら、あの赤い建物に行くといい」と、口コミされていると聞いた。

「Koop SF 34」は、arraigo正規化手続に必要な労働と住民登録を支援している。特に新型コロナウイルスがパンデミックとして大流行した時期以降は、800人以上の移民のために、住民登録を支援してきた。この取り組みは、ビルバオの行政当局と協議して、その理解の上でなされているため、ビルバオ社会で受け入れられているということだった。

文字通り“赤い建物”の中に入ると、まず、広い多目的ホールがあった。この空間では、様々な社会、文化、スポーツプロジェクトが実施されている。私たちが訪ねた日は、アフリカ出身のインストラクターの男性が子どもたちにテコンドーを教えていて、私たちにも迫力あるテコンドーの実技を演習を見せてくれた。

別の空間には、衣服を縫製する作業スペースがあった。た



くさんのミシンや縫製のための機器、道具、布が備えられ、黙々と作業する人たちがいた。細い竹のような葦で仕切られ、大きなテーブルが置かれた部屋は、事務所スペースだ。同じ場所で法律相談も実施しているとのことだった。その日は、若者が、働きに出ている親の幼い子どもを世話して、絵を描くなどして遊んでいた。

“赤い建物”の外にも、活動スペースがあった。「Koop SF 34」の活動を知った資産家が寄付してくれたという建物の中は、動画や映像を制作するためのスタジオになっていた。内部にはいろいろなセットがあり、撮影に必要な照明・カメラなどの

機器のほか防音設備も備わっていた。スタジオや機器は無償で使えるので、多くの若者がTikTokやYouTubeなどに配信するためのコンテンツ制作のために利用しているという。非正規滞在の移民は、こうしたスペースを利用して様々な事業や活動を行い、それが、arraigoによる正規化の一助になっている。

こうした空間で得られた収入は、80%は本人が取得し、20%は運営費用として「Koop SF 34」に還元される仕組みになっている。こうして、「Koop SF 34」の活動は、利用する移民によっても支えられている。移民が生計を立てるために自らの手で事業を生み出そうとし、そうすることによって収入を得るだけでなく、移民のための組織と施設を現実的に維持することにも貢献する体験を通して、社会の正式な一員としてのアイデンティティをも育んでいく。そのプロセスを、生き生きと感じることができた。



◆MME (MUJERES MIGRADAS EMPRENDEDORAS: 女性移民起業家の会、Zabalbide Kalea 17, bajo lonja, Ibaiondo, 48006 Bilbao)

MMEという、バスク地方に生きる世界各地からの移民女性に起業の支援をする団体も訪問した。その事務所に入ると、まず目に飛び込んできたのが、白い壁に記された様々なインスピレーションの問いかけ、デザイン性の高い絵文字を含んだキャッチフレーズだった(冒頭の報告者写真参照)。ピンクやオレンジの柔らかな文体で描かれ、見た目がポップでお



洒落。この事務所内の装飾は、メンバーたち自身で企画しリノベーションしたそう。この場に集い話をしていたら、何かいいアイデアがでてくるかもしれない、そんな風に思える空間だった。

創設者のベルガラ氏はキューバ出身。ビルバオで起業し、広報PRの仕事をしてきた。これまで起業した移民女性同士の横のつながりはなく、自身の経験を踏まえ、女性がお互いに支え助け合い、移民女性の可能性を引き出し、移民女性に向けられた偏見を打ち破り、発展に貢献するようなネットワークの創設が長年の夢だったという。

出身国のボリビアで陶芸経験があるU・M・アチャタ氏は、起業に関心があっても、家庭がありなかなか行動に移せなかったが、この会の存在を知り参加することで、エンパワーされたという。勤められ、女性が複数の役割を担う多面的な側面を持つことを1つのオブジェで表現して制作した作品を出展したところ、賞を受賞。そのオブジェを手にして、「自分にもできるんだと勇気づけられました」と明るい表情で語ってくれた。

翌日、彼女は、ほかにも湯飲みやコーヒーカップなどの作品を見せてくれた。広く一般に販売するまでには至っていないものの、いずれ陶芸作品を通じて起業したいとのことだった。私たちは、彼女の想いを乗せた作品との出会いに刺激を受け、それぞれ気に入ったものをお土産に購入して持ち帰った。移民女性の起業を支える取組みと、起業して生きていこうとしている移民女性の存在にエネルギーをもらい、改めて「共生」を考える機会になった。



※本稿を作成するにあたり、本シリーズ第1/2回解説者の上野貴彦氏/藤田雅美氏から情報/写真提供を受けた他、スペイン在住の柴崎いずみ氏には現地訪問時の同行通訳から帰国後の資料収集・翻訳まで多大な援助をいただいた。この場を借りて感謝を申し上げる。