

ヨーロッパ諸国における 外国人包摂のための仕組みとその実情

「海外事情」のコラムはこれまで、日本と諸外国の「人流」の背景や今後の展望などについて、その国を熟知された方々に解説をしていただいています。その観点はこれからも続けていきますが、同じく「海外事情」としては、諸外国での外国人受入れや共生施策あるいは統合施策も興味深く、そうした事情を知ることによる日本へのヒントもあると思います。

今般、様々なご関心をお持ちの方々が、ヨーロッパ諸国を視察旅行され、その実情や気づきをシリーズで寄稿いただけることになりました。今回は、そのシリーズのキックオフとして、視察旅行実施の経緯や一部のご参加者の問題意識、気づきの一端などについて座談いただきました。

今後の号では、「日本との人流を辿る」シリーズと「海外における外国人包摂事情」シリーズの両方を織り交ぜてお伝えしていきます。

新居：今回、「NPO法人国際活動市民中心（CINGA シンガ）」が主体で行いましたヨーロッパの視察ツアーについて、経緯と趣旨を簡単に説明します。私たち CINGA は、地域で外国人支援の現場に関わる専門職たちによって20年前に設立されて、外国人相談事業や地域日本語教育などの活動を行っています。いま世界において、外国人住民支援の実務を担っているのは基礎自治体とともに NGO や NPO など市民活動組織であり、そこで市民ボランティアや専門職が活動していると思います。

ですが、日本においても外国人受入れ政策が進む中で、地域において自分たちと同じ視点で活動されている海外の団体や組織の専門職の人に会って、どういう実務をされているのか、どのような専門性が必要で、どう資金を持ってきて、どう政策を実際に展開しているのかを見たいという気持ちがあって視察を決めました。

視察国を決めるにあたって、「非営利組織や市民活動組織において専門職が仕事をしている国がいい」、そして「それぞれ政策が違う国を違う視点で見たい」「複数都市を比較しながら見に行った方がいい」となり、スペイン、スウェーデン、デンマーク、ドイツ訪問となりました。

今回はそれぞれの国の視察テーマを組み、スペインは「ワーカースコープや連帯経済と非正規移民の正規化」、スウェーデン、デンマークでは「公共図書館における多文化サービ

ス」、「政策的にドイツを見習え」という言葉をあちこちから聞くので、ドイツでは「地方の小さなまちを訪問し、そのまちで移民・難民が受けることができるサービスを、特に言語保障政策の視点から丁寧にみる」とテーマを決めていきました。出発前にそれに沿った研究者を招いて、公開型のオンライン勉強会を複数回行い、政策や概要を学んでから各地を訪れました。いずれの国も、国としての取組みというより、ひとつひとつ街・都市が主体的な取組みをされていました。そこで多くの人に会い、大いに語り合いました。今回は、30日間に及ぶ視察の中でも、スペインの視察参加者が集い、何を感じ、学んだのかをざっくばらんに語り合いたいと思います。

上野：私は研究者ということで、フィールド調査では現地の人々とお話を伺って、特定のテーマを多角的に調べ、日本に伝えることが多いです。そうではなく、日本で実務をされている方々が、ご経験も踏まえて直接に海外の現場をみた際の、主観的な感想を伺いたいという気持ちがありました。日本や近隣諸国の研究者であれば、実務の方との交流が多いかもしれませんが、ヨーロッパ研究については、そうした対話がむしろ減ってしまっている気がします。私の研究分野は国際社会学といわれていて、国家間関係だけでは読み解けないグローバルな現象、例えば人の移動などを、世界各地の事例を念頭に分析してきた蓄積があります。ところが、日本社会のなかの多文化共生であるとか、移住のバックグラウンドを持つ人々たちをめぐる研究がメジャーになってきた反面、日本とその周りの国々の事情にもとづくテーマ設定が増えています。

これが悪いことだとは全く思いません。ただ、例えば欧州各地に CINGA の皆さんが行かれて、びっくりするくらい根本的にものの考え方が違うことがあったと思うのですが、そういう「浦島太郎の経験」をきっかけに物事を深く考える機会は、実は日本がすごく多文化社会になって、そうした話が日々の現実になっていく中、逆に減ってしまっているのではないかと懸念しています。そういう意味で、実務の人が今のヨーロッパを見たらどうなのだろうという関心がありました。

まず、スペインという国と、その社会の多様性をめぐる特徴を簡単に整理します。大前提として、スペインはかつての世界帝国であり、中南米諸国だけでなくフィリピンなどとも、植民地支配とその残滓^{ざんし}をめぐる複雑な関係を抱えています。あるいは、フラメンコなど典型的な「スペイン文化」が実はロマ・マイノリティの培ってきた文化芸術と深く関係していたり、バスクやカタルーニャなど、国内にいくつもの少数言語文化地域があったりします。

そもそも多様なスペインですが、実は外国人人口について

だけいえば、2000年には人口の3%以下だったのが今では14%ぐらいで安定しています。スペインも少子高齢化していますが人口は微増しており、総人口5,000万人弱のうち、700万人ぐらいが外国人です。こうした変化は21世紀になってから、そういう意味では日本よりさらに急激に、顕著になったわけです。

さらに、ラテンアメリカの人が急増した地域もあれば、例えばパルセロナの旧市街にはパキスタン人が集住している地域もあります。移民の出自や背景など、多様性のあり方そのものが多様化するのが21世紀のグローバル化の特徴とされますが、スペインはその過程を圧縮した形で経験しました。

もともと多様な社会に、さらに多様な人々が急激にやってくる。これは世界共通の傾向なのですが、変化がとりわけダイナミックに見えるのがスペインだといえます。その結果として、「共生」のために様々な単発の取組みをやるだけでは、社会は変わらないということを皆さんが分かっている。つまり、

来年には外国人移民の出自や背景の構成が大きく変わっているかもしれない。また、ある都市で成功した取組みを、例えば独自の社会制度や言語文化のあるカタルーニャ地方のパルセロナの取組みを、首都のマドリードにただ移植してもうまくいかないというのが、ある意味では常識化しているのです。

小手先の「戦術」ではなく、自分たちの過去と現状をよく分析し、未来のあるべき方向性を見据えた「戦略」として、街の人たちが街づくりを考えています。移民政策には国家しかできないことも多いですが、少なくとも「共生」のための一部の取組みが地域化しつつ戦略化している。そこを見ていただけたら、とても面白いと思います。

ひるがえって日本の状況について考えてみると、すでに2006年ぐらいに総務省が「多文化共生」の公式定義を出し、理念の共有は進んでいます。それを実践するための戦術も、現場の方がヨーロッパの実践をよくご存知だったりして、驚くこともあります。決定的に足りないのは、多様な人たちと生きていくための課題と展望や、それに関わる取組みについて街全体で考え続けるための、長期戦略ではないでしょうか。

確かに、リーマンショックやコロナ禍のような状況ひとつで、人の流れは変わってしまいます。それでも、移住者はつねに街のメンバーとして存在する。そういう人たちを含めた「我々」らしさはいかなるもので、どうしたら公正な社会をともに作れるのかを自問し続ける。そのための長期的な眼差しを育てるための真剣さが、どこの社会にも必要なのではないかと思います。

解説者

新居 みどり にい・みどり



京都府出身。東京外国語大学多言語多文化教育研究センター、国際移住機関(IOM) コンサルタントなどを経験し、2011年よりNPO法人国際活動市民中心(CINGA)でコーディネーターとして勤務。地域でも、外国人ルーツの子どもたちの学習支援教室に関わりつつ、民生・児童委員を務めて、地域における共生について日々実践模索中。

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

体制と財源保障』(旬報社・2023年)など。趣味は旅行(特に離島巡り)。

上野 貴彦 うえの・たかひこ



都留文科大学教養学部比較文化学科専任講師。スペインを起点に、移住者・マイノリティとの「共生」に向けた都市戦略の形成や、それに関する世界的な都市間連携について、「反うわさ戦略」やインターカルチュラル・シティ構想の欧州と東アジアにおける展開などに注目して研究している。近著に『多様性×まちづくり インターカルチュラル・シティー 欧州・日本・韓国・豪州の実践から』(山

脇啓造氏との共編著/明石書店・2022年)など。

藤田 雅美 ふじた・まさみ



東京都出身。信州大学、山形大学、国立国際医療センター、WHO(西太平洋地域事務局、ベトナム・カンボジア・ミャンマー事務所)などを経て、2018年より国立国際医療研究センター国際医療協力局に勤務し、現在は連携協力部長。みんなの外国人ネットワーク(MINNA)運営委員、みんなのSDGs事務局長、長崎大学客員教授。近著は『SDGsを問いつ

全保障』(共著/法律文化社・2023年)、『新型コロナパンデミック下の医療と移民』(共著/明石書店・2023年)など。趣味は野球。

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会長、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一』(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。

今回、訪問先に選んだバルセロナとビルバオには、似ている点と真逆な点があります。バルセロナはスペイン第二の都市、地中海に面した港町で、日本でいえば横浜とか神戸のような、どんどん新しいことをやっていく気風があります。スペイン発の共生・反差別実践として有名な「反うわさ戦略」も自分たちが最初に始めたのが誇りです。

もちろん新しいことをやれば、今度は移民の子ども世代とか、新しく来た人たちとか、難民の人たちとか、いろいろな人たちが関わっていく中で別の葛藤も生じていく。その中で迷走しつつも、新しい人とアイデアを巻き込んで進んでいく。そういうタイプの町です。

一方でビルバオは、より重工業中心に発展してきて、石油危機のおおりを大きく受けた歴史があります。こちらも港町なのですが、血統にもとづく「バスク民族」観が20世紀末まで一部で根強く残っており、それと複雑に絡み合ったテロの問題が尾を引き、移民受入れへの対応が遅れました。

しかし、そうだからこそ、もう「我々」のあり方をめぐる紛争を繰り返さないために、どちらかというトップダウンで行政が市民社会と密接に関わりながら、バルセロナなどの先進的な取り組みを取り入れてきました。トップダウンといっても、今回訪問した移民女性起業家の団体など、非常に多様な背景を持った草の根の人たちが参加し、ときにはバルセロナなどよりも緻密な長期計画を作っています。的確な表現かは分かりませんが、「うさぎと亀」のようなふたつの都市を比較して見てもらえたらいいなと思いました。

新居：というスペインを含め、「こうした視察旅行をするけれど、行きませんか」と、CINGAの全会員に呼びかけをしたら、お二人の弁護士さんが手を挙げて下さいました。それぞれ、参加のご関心などを教えて下さい。

小田川：CINGAのメーリングリストで海外視察の案内が流れてきた時、前に裁判を担当した無国籍者の難民のことを想起しました。その当事者の方は、旧ソ連（現ジョージア地域）の出身で旧ソ連崩壊という政治的混乱の中で無国籍となり、2010年来日して難民申請。難民不認定となり、2015年に難民不認定処分取消等を求める裁判を受任しました。一審では敗訴しましたが、2020年に東京高裁で勝訴判決*1を受け、難民として保護された方です。この方は、出身国を出てから来日するまでの約17年間、旧ソ連から欧州まで実に14か国を巡りました。しかし、欧州では保護されず、出身国を出て約27年目にして日本でようやく保護されたという稀有な事例です。彼のエピソードの中で、訪れた先々の欧州の国で難民申請をしたけれど保護されず、とりわけスペインでは支援も受けられずホームレスになる等、生活がとても大変だったと聞き、印象に残っていました。彼が訪れたのは25年以上も前のことですが、それから四半世紀を経て、スペインは今どんな風に難民や移民と向き合っているのだろう

かに関心を持ちました。

もう1つ、彼が欧州を移動する中で、唯一心が安らぐ場所が図書館だと言っていました。これも記憶に残っていて、欧州における図書館とは、難民の人たちにとってどんな場所なのだろう、実際に見てみたいと思いました。

今回の視察を通して、私が出会った難民が、かつて欧州で体験したであろう様々な苦労にも思いを巡らせながら、現在の欧州での取り組み、今欧州で生きている難民や移民の人たちのことを知って、学べたらいいなと思い参加しました。

*1：東京高裁令和2年1月29日判決（判タ1479号28頁）

関：私も、スペイン訪問とスウェーデン訪問の部分に参加しましたが、弁護士としては小田川さんと似た視点を持っていました。それに加えて、私の場合は、普段から弁護士会で在住外国人に対する「ワンストップ」的な相談対応、つまり一元的相談窓口に関する施策推進に関連する委員会活動をしているので、そのような実践例を見ることにも興味と期待を持って参加しました。

創立20年を迎えたCINGA自体、そもそもはワンストップ対応を目指して設立された団体でもあります。具体的には、様々な職種の専門家がCINGAのメンバーとなり、在住外国人の方々からどんな相談が来ても適切な専門家を割り当てて対応し、たらい回しすることなく解決に導く、というコンセプトで設立され運営されてきた団体です。さらに日本全体についてみれば、2019年度から新しい外国人労働者の受入れ政策が本格的に開始されるとともに、全国の自治体における一元的相談窓口（ワンストップセンター）の設立が目下進められているというタイミングにあります。CINGAの21年目以降の活動と日本各地の一元的相談窓口の活用との兼ね合いで、今後の実践へのヒントが得られることを期待しました。

なお、スペインについては「反うわさ戦略」という施策の存在を事前に聞いており、強い興味を持ちました。日本では、一元的相談窓口の設置が進む一方で、差別・偏見問題、ヘイトスピーチ問題が一向に解決しないという悩みもあります。それとの関連で、「反うわさ戦略」と関連施策から何らかの解決のヒントが得られることも期待されました。

他方、スウェーデンについては、図書館が在住外国人向けのワンストップ対応の拠点になっている可能性があると感じました。日本の図書館の可能性が広がるヒントが得られるのではないかと感じつつ、日本を出発しました。

新居：NPOとかNGOで活動されている方々は、なかなか視察に行くことができないことが多いのですよ。だから、会うNPOやNGOの職員たちも誘いました。藤田さんも「行きます」と言ってくださった。

藤田：グローバルヘルスという業界で仕事をしていて、おも

にWHOでHIV対策に取り組んできました。20年間の東南アジア諸国駐在を経て6年前に帰国して以降、現在の職場が参加する「みんなの外国人ネットワーク（MINNA）」が外国人支援の在り方を試行錯誤するなかで、シンガさんから貴重なアドバイスをもらってきました。そのシンガさんが、外国人相談、日本語教育中心の現在から「次のフェーズ」を考えるために海外視察を計画していると、数年前より新居さんから聞いていました。それがいよいよ実現することになったので、とてもわくわくして休暇をとって参加しました。

私の職場が来年4月に「国立健康危機管理研究機構」になるのですが、外国人・移民の課題を健康危機管理のなかでどのように位置づけたら良いのかを模索しています。健康危機管理にはリスクコミュニケーションとコミュニティエンゲージメント（RCCE）という大事なアプローチがありますが、それと「反うわさ戦略」との間に大きなオーバーラップがあるのではないかと考えています。

さらに大きな視点でみたときに、世界の複合危機に対する複合的解決策のようなものを探すなかで、2年前から社会的連帯経済について勉強してきました。ちょうど1年前にバルセロナに行って、この社会的連帯経済の実際について多くを学んだのですが、移民のことはよく分からなかったのが、今回、移民サイドから同じまちを見たいと思いました。スペインの社会的連帯経済は、日常生活を支える保健・福祉・教育を含めたあらゆる分野の人たちが、暮らし方や仕事の仕方を含めた広い意味での経済活動を自分達でつくりだしつつ、それぞれの余白を寄せ合って「つながりの経済」圏づくりを進めてきました。それが、地域を超えて、さらには国を超えてつながり、スペイン政府のリーダーシップに基づく「持続可能な開発に向けた社会的連帯経済の推進」に関する国連決議（2023年）に至りました。そのような基盤のあるところに、移民統合の新たなアプローチが生まれてきた、その現場における息吹を今回の視察で体感することができました。

新居：さて、そうしたご関心で皆さんに参加していただいたヨーロッパ4か国の視察旅行ですが、これから今日お集まりの皆さんを含む10人で、その詳細な報告をシリーズで『国際人流』に寄稿していきます。読者の皆さんに、視察を追体験していただけるよう、そして「この国でこうした取り組みが行われている」というご紹介から、読者の皆さんがそれぞれに日本に参考になるメッセージを感じていただければ嬉しいと思います。

来月のバルセロナ・ビルバオ（スペイン）らリレーのバトンを繋いでいきますが、皆さんが視察を通して一番印象に残ったことを一言ずつチラ見させていただけますか？

小田川：私は、バルセロナ・ビルバオでお会いした方々のお話から、移民・難民の人たちが、在留許可を得て正規に仕事をし、受入先の社会の一員になっていく、それができるよう

に、行政職員、政策立案者、当事者団体等関係者が協力し合い移民・難民を支えていく、そうした連携が取れていて、実際に機能しているのだなと実感しました。また、お会いした方たちの前向きな姿勢や笑顔が印象に残りました。

関：スペインでは、国家や自治体の政府が、差別や偏見はダメなんだというメッセージを公にかつ効果的に発していて、それが移民や支援者を含む人々の活動にとって大変強い後ろ盾になっているということが、印象的でした。

スウェーデンでは、移民の方々が図書館に気軽にやって来て、図書館のPCを教えてもらいながら使いつつ、役所に提出する書類の作成サポートを図書館員から受けるなど、図書館がワンストップ対応の重要拠点になっているというのが、印象的でした。

藤田：移民・難民の人たちが受入国社会で自分の居場所・役割・誇りを見出し、受入国社会が移民・難民の人たちとともにすでにある価値を再発見しながら新しい社会を真剣に作って行こうとする姿の一端を垣間見ることができました。その背景、ドライビング・フォースとして、長年育まれてきた社会的連帯経済が機能しているのを確認できたことが大きかったです。

上野：非正規滞在の正規化、「反うわさ戦略」、多様な文化的背景を持った人たち向けの媒介的ソーシャルワークなど、1つひとつの実践例には不十分な点も多くあります。しかし、場当たり的にそのときの社会課題に対する「決定打」に期待し、上手くいかないと諦めてしまうのではなく、移民・難民など多様な背景を持った人たちをフルのメンバーに入れての長期的なまちづくりの戦略を立て、完璧ではないが施策を打ち出し、良かったら改良し、ダメだったら別の案をと、サッカーのパス回しのように考えていくところにスペイン都市の凄みを感じます。

新居：私は、移民・難民受入れと統合のための実務を担う組織の職員の専門性とその職業人としての熱い思いに惹かれました。バルセロナやビルバオにおける行政職員や協同組合の人たちの「連帯」に対する思い。また、スウェーデンやデンマークの公共図書館の使命とそれを支える図書館司書たちの思い。そして、ドイツ、バーダーボルンやフランクフルトのソーシャルワーカーや語学教師たちの思いです。

続きは、それぞれの担当者が視察で感じた思いの丈を記事にいたします。読者の皆様、最新の欧州事情をどうぞお楽しみに。

※次号11月号のこのコーナーは、上野貴彦氏が執筆を担当し、「『共生』をつくる人を育む―バルセロナとビルバオの反うわさ戦略から」を掲載予定です。