

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1】

# 「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

## スペイン都市の「共生」づくりを垣間見る

この連載は、移住者の受入れや「共生」に関わる実務家を主体とする、欧州視察旅行から生まれた。今回はスペインについて、研究者の立場から情報提供・同行をした私が文脈の説明を担当することになった。だが、限られた紙幅のなかで、移民政策の全容は説明できない（スペインにおける移民受入れの特徴については先月号の本コーナーや、小井土 2019を参照）。そこで今回は、スペインの自治体における移民・マイノリティの社会的包摂を象徴する「反うわさ戦略（Anti-Rumour Strategy）」の取組みを例に、「共生」の土壌づくりについて話題提供をしたい。

「反うわさ戦略」は、スペイン第2の都市・バルセロナの市役所が2010年に開始した、市民参加型の公共政策である。行政、NGO、地域の自治組織や移民団体が協力して研修・ワークショップや祭り、SNSでの情報発信などを企画する。移民に関する否定的なうわさや偏見を減らすことを通じた、多様な住民のあいだの交流と相互理解をめざす。欧米諸国での排外主義の高まりなどを背景に、優良実践として欧州15都市以上に広がり、カナダやメキシコ、モロッコなどでも自治体研修に取り入れられてきた。

キャッチーな名前で注目される「反うわさ戦略」だが、これ単体でフェイクニュースやヘイトスピーチに対する特効薬となることはない。しかし、「反」「うわさ」「戦略」という3要素の組み合わせには、外国人が急増した2000年代から、経済危機に苦しんだ2010年代、そしてコロナ禍に始まった2020年代の今日に至るまで、地道に「共生」の担い手を育んできたスペイン社会の実践知が詰まっている。

## 「反(予防・対抗)」：変革を恐れず、公共機関の役割を問い直す

「反うわさ戦略」の設計思想に迫るには、その前史を知る必

### 解説者

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——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。

要がある。地中海に開かれた港町バルセロナでは、1992年の五輪開催が決定したところから、外国人労働者の受入れに関する議論が、専門家の間で始まった。行政が準備した相談窓口（Care Service for Immigrants, Emigrants and Refugees : SAIER）に、労働組合や言語支援団体、医療関係者が揃うワンストップ体制を1989年に整備した他、1998年には反差別・人権講習や差別被害者による告発を支援する市立の反差別局（Office for Non-Discrimination）を設置した。

21世紀に入ると、統一通貨ユーロの導入と関連したバブル経済を背景に、スペイン全体で外国人人口が急増した。そして2000年代半ばまでに、6か月以上の滞在で図書館や子どもの公教育、緊急医療などへのアクセスが保障される住民登録制度の積極活用（制度自体は1990年代に整備）や、就労や地域への定着を根拠に滞在を正規化する仕組みの本格運用が始まった。バルセロナでも、就労はもちろんのこと、留学や老後生活など多様な目的での移住が増えた。また、隣国モロッコやスペイン語圏の中南米諸国だけでなく、新しい経済機会を求め、パリなどの古い集住地ではなくバルセロナに来る華人が増えるなど、出身地や言語の面でも多様化が進んだ。街の10人に1人、地区によっては4人に1人が外国人であることが当たり前になった。

お金を稼ぐだけではなく、まっとうに自分の存在や仕事を認められたい。その上で自分や家族の暮らしを良くするためにも、地域の担い手になりたい。そう願う外国人住民の存在



バルセロナの街角に掲げられた「反うわさ戦略」イベント案内（2018年10月、筆者撮影）

に、日常において顔を合わせる行政や外国人支援団体の職員、そして一部の地域住民は気付いていった。同じころ、少子高齢化から仕事や地域活動の担い手が不足した。首都マドリードが急速に国際化した影響で、商都バルセロナの優位が揺らいでもいた。

「共生」の機会と社会的必要があるのに、既存の外国人住民政策は外国人にもマジョリティにも届いていない。

そんな危機感を共有する行政の専門家や研究者、そして地域で活動する様々な団体が何度も顔を合わせて議論し、多様性を活かした街づくりの総合計画を作ることになった。同じころ、移民が出身文化を維持することを認める英国でも、主流文化への同化を強調するフランスでも、移民の多い郊外での「暴動」などが問題となっていた。どちらも同根で、多様な人々の「共生」がトラブルや葛藤を伴うことから目を逸らし、文化などの違いのせいにした。行政の場当たりの対応は、地域の課題を人々が一緒に乗り越えることから育まれる街の新しい文化や暮らしの価値の代わりに、隔離と嫌悪、そして差別を助長した。

「反うわさ戦略」の「反（アンチ）」には、「アンチエイジング」のように、起きうる問題を予測し、先回りして積極的に対応する意味合いがある。バルセロナの「共生」のための総合計画は、欧州他国の経験から学び、「間文化主義（インターカルチュラリズム）」を基軸に据えた。住民が互いの文化の違いを尊重しつつも、交流を通じて一緒に変化してゆく。この過程における公共機関の新しい役割を模索するなかで、「うわさ」が注目を浴びることとなる。

## 「うわさ」：興味や不安を起点に、住民ぐるみの取組みのタネをまく

バルセロナ市役所は、前述の総合計画を作るにあたって、移民に関する市民の意識調査を市内各所で実施した。そこで浮上した最大の課題は、地域や学校での、外国人に対する無



様々なルーツを持つ人々が暮らす、バルセロナ旧市街ラバル地区（2019年、筆者撮影）



知や偏見と、それらを反映しながら人々に広がる「うわさ」であった。この結果は、滞在や労働をめぐる法的な問題や、言語の壁にばかり注目していた多くの職員に、驚きをもって受け止められた。

「人の噂も七十五日」といえども、「〇〇市は外国人が多くて危ないらしい」「△△人が違法行為をしている」といった語りは、ただの一過性の噂ではない。特定の集団に関する偏見やステレオタイプは、多様な人々の街での共生を妨げ、教育や仕事における移民・マイノリティの可能性を封じ込め、個人や社会全体の不満や損失につながるものが、様々な研究により証明されている。同時に、公共機関が「事実」をもって噂を否定しても、逆に噂やその変種を広めるだけであることも知られている。噂の多くには、事実の一端と、嘘や誇張が混ざっている。事実の拡散は重要だが、噂が広がる背景にある、未知の状況に対する人々の不安に対処しない限り、状況は変化しない。

「反うわさ戦略」は、草の根から地道に反論するしかない噂の特性を逆手に取り、「共生」づくりの象徴とする企みであった。もっとも、課題も成果も捉えづらい「うわさ」の問題に行政が取り組み、市民の税金を使うことには、市役所内部でも抵抗があった。そこをあえて、2010年に総合計画を公表する際に「うわさ」への対抗を主要課題に挙げ、マスコミや市民の意表を突いた。背水の陣で政策の具体化を迫られた市役所は、部局の垣根を越えて、教育や保健衛生など様々な場面で直面する「うわさ」の特定に取り組んだ。それに基づき、一人で

も多くの一般市民が「うわさ」を鵜呑みにせず、草の根から反論できる「反うわさエージェント」になるための研修を、文化人類学者や演劇関係者と一緒に企画した。政策に興味を持った市民団体や商工会議所、移民団体、そして個人が集って、研修や各組織独自の取組みを共有する「反うわさネットワーク」を結成した【図】。

| 「反うわさ戦略」                                   |                    |            |                       |
|--------------------------------------------|--------------------|------------|-----------------------|
| 対象となる「うわさ」の特定（以下の12項目が主なもの）、対抗戦略、反証データ収集など |                    |            |                       |
| 1. 移民の増加                                   | 「移民が多すぎる」          | 7. 共生と市民道徳 | 「市民道徳に欠ける」            |
| 2. 福祉制度                                    | 「福祉給付を受けてばかりだ」     | 8. 住居      | 「同郷者で固まって住んでいる」       |
| 3. 税金                                      | 「脱税している」           | 9. 教育制度    | 「学校教育のレベルを低下させる」      |
| 4. 商業                                      | 「営業規制を守っていない」      | 10. 公共空間   | 「公共空間の使い方が悪い」         |
| 5. 健康保険制度                                  | 「健康保険制度を崩壊させる」     | 11. 職業     | 「教育レベルが低い」「我々から仕事を奪う」 |
| 6. アイデンティティ                                | 「我々のアイデンティティを失わせる」 | 12. 統合     | 「社会の重荷であって、統合されない存在だ」 |

「反うわさエージェント」  
講習などを通じて養成  
日常の中で「うわさ」  
に反論

「反うわさネットワーク」  
NGO、移民団体、  
自治会、商店会など  
+個人参加

イベント等の開催

出典：上野（2019）より転載





重工業で栄えたビルバオを象徴する世界遺産の運搬橋「ビスカヤ橋」(2019年9月、筆者撮影)

こうした市民ぐるみの連携体制は、一朝一夕にできたわけではない。特に重要だったのは、教育やソーシャルワークの分野でいち早く間文化主義の理念が取り入れられ、多様な人々との「媒介（メディエーション）」をする専門職が確立しつつあったことである。彼らは、言語の通訳とは別の立ち位置から、文化・習慣の違いを背景とする対立が起きる前に、学校や地域での相互理解ワークショップを開いたり、トラブル発生後の解決に当たる。

迷えるマジョリティの不安や関心と、そこに届くことのできない「共生」の専門家たちのもどかしさ。「反うわさ戦略」の実践レシピの多くは、両者の接点を探るものである。例えば、180近くの国籍を持った人々が住み、300以上の言語を話しているバルセロナでは、マジョリティにとっては未知の言葉を話す人々が、街角に集まっていることへの恐れと興味からくる「うわさ」が絶えない。これに対抗する「反うわさ戦略」の取組みとして、例えば「移民ツアー（Migrantour）」がある。「〇〇人が××に集って違法行為をしている」というような噂があることを意識しつつも、街の変化に対するマジョリティの懸念や無知を頭ごなしに否定しない。特定の言語を話す人々が集う場所を、まずは関係する移住当事者と一緒に歩き、エスニック食料店や宗教施設を訪問してみることから、「うわさ」を学びほぐす。説明するのは簡単だが、実際にツアーを企画・実行するには解説の技量や、コース設定のノウハウが必要となる。この場合、国際平和・異文化理解に関する社会教育の専門家集団が「反うわさネットワーク」に加わったことで、企画が実現している。

「反うわさ戦略」は、こうした小さな企画と、関係者の連携の積み重ねでしかない。したがって、包括的な反差別法制的対象であるヘイトクライムに対しては非力である。しかし、社会の多様化に不安と関心を寄せている、無数のマジョリティ住民の迷いを解きほぐし、少数ながら一部の人々が嫌悪を暴力行為へとエスカレートさせることを許さない社会を作ることとは不可能ではない。「うわさ」は、迷えるマジョリティを巻き込む話題性を持ったネタであるだけでなく、それを起点に、多様な住民を媒介する専門職の仕事に光を当て、「共生」の関係人口を増やすためのタネでもあるのだ。

## 「戦略」：小手先の局所戦術から、柔軟で広がりのある長期戦略へ

移民に対する偏見・ステレオタイプに対抗する取組みは世界中にあるが、その多くが、1つの団地や学校での短期的な取組みに終わっている。ところが、噂への対抗、ひいては「共生」の土壌づくりは、息の長い取組みを続けることでしか実現しない。この取組みが、その場限りの「戦術」ではなく、長期的な「戦略」であることを強調する理由はここにある。

実際、2010年に開始された「バルセロナ反うわさ戦略」は、すでに15年近くも続いている。いまでは550以上の市民団体が「反うわさネットワーク」に加盟し、各団体の強みを活かした取組みをまとめた「反うわさカタログ」に厚みを持たせている。市役所は、この取組みを主導するいくつかの団体・個人を「研修」「地域別活動」などの班に分ける。各班のメンバー同士は密接に連絡を取り合い、参加者どうしをつなぐ方法を考える。毎年、参加団体が一堂に会する振り返りの機会があるほか、5年ごとに活動計画を改訂するたびに、参加者がフィードバックをするための戦略会議を催している。

こうした活動への参加者、とくに外国人や移民の子弟を多く含む当事者の「反うわさ戦略」に対する評価は、時に手厳しい。地中海地域の人道危機を背景に増えた難民・庇護申請者を「社会の荷物」と決めつける眼差しや、コロナ禍で顕著になったアジア系住民への偏見の問題に有効な実践を打ち出すことができているか。新しい課題が、次々と戦略会議の俎上に載る。しかし、迷えるマジョリティに分かりやすい言葉で、複雑な問題を解説することは難しい。こうした葛藤のなかで、「バルセロナ反うわさ戦略」はマンネリ化を避けながら新陳代謝を繰り返し、新たな参加者を獲得している。

もうひとつ、「反うわさ戦略」がバルセロナの局所的な取組みにとどまらず、文脈の異なる様々な街で、実践のレパートリーや知恵を共有する仲間を増やしているのも、その戦略らしさである。今回のスペイン視察では、そうした仲間のひとつであるビルバオも訪問した。

ビルバオは、スペイン有数の工業都市としての歴史や、独自の少数言語文化を有するがゆえのアイデンティティをめぐる葛藤、あるいは近代化の矛盾に向き合うなかで発展した市民運動や社会的連帯経済の活発さなどにおいて、バルセロナと類似している。しかし、移民の増加や多様化、そして社会統合政策をめぐる議論は、バルセロナに比べると緩やかに進んできた【表】。バルセロナに比べ、地域コミュニティへの外国人当事者の参画が当たり前になっていなかったり、無知からくる偏見が根強いなかで、ビルバオ市役所の移民受入れ政策を作り上げてきた担当者たちは、あえて「反うわさ戦略」を導入した。狙いはバルセロナと同じく、自治体内部や迷えるマジョリティに移民受入れや多様性をめぐる議論を呼び起こすことにあった。しかし、バルセロナほど多様な草の

根からの参加は見込めなかった。そこで、噂の特定や反論の効果測定に正確を期し、大学のある地区で試行した。また、政治家や医療関係者といった、発言に社会的影響力と責任の大きい人々の参加を重視した。そして、取組みが定着しつつあるいま、「反うわさ戦略」とは別にビルバオ市役所が注力してきた、移民女性起業家の支援といったプロジェクトとの融合を通じて、次第に外国人当事者の参加が実現しつつある。

バルセロナのような先発都市と、ビルバオのような後発都市の交流は、一方通行ではない。確かに、多様なアクターが激しく議論するバルセロナの方が、最新の課題を取り入れやすい。しかし、政治家や公共機関職員が慎重にコミットせざるをえないビルバオの方が、きめ細かな政策評価が可能なこともある。なお、2017年から毎年、スペイン各地で「反うわさ戦略」を取り入れた都市の関係者20名以上が集まり、共催イベントなどを企画する会議も開かれている。「戦略」は、都市の垣根を越えて練り直されるものでもあるのだ。

|     | バルセロナ                                                              | ビルバオ                                                 |
|-----|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 規模等 | 市内人口：約180万人<br>外国人人口比：約25%<br>都市圏人口：約500万人<br>(全国2位)               | 市内人口：約35万人<br>外国人人口比：約12%<br>都市圏人口：約100万人<br>(全国10位) |
| 共通点 | 近代工業化の先進地→脱工業化と人口の多様化<br>活発な市民運動や社会的連帯経済<br>地域独自の言語文化や制度→外国人統合への関心 |                                                      |
| 相違点 | 移民統合政策【先発】<br>政治的变化【活発】                                            | 移民統合政策【後発】<br>政治的变化【緩やか】                             |

出典：「Eurostat」などから筆者作成

おわりに

スペインの都市における「共生」づくりの取組みは、単なる政策にとどまらず、一人でも多くの住民が、豊かな暮らしづくりの積極的な担い手となることを目指している。豊かな都市生活には、異なる意見と行動様式をもつ人々がもたらす活気が欠かせない。そして、まとまりづらい異質な都市住民たちは、それでも共同生活しなければ生活を維持できないという矛盾を抱えている。その本質は、スペインでも日本でも変わらないはずだ。

かくいう私も、大阪府の国際交流協会で「反うわさ戦略」



ビルバオ市役所職員との意見交換（2024年7月）



ビルバオ名物の小皿料理ピンチョスをつまみながら、「うわさ」について考えるイベント（2018年、ビルバオ市役所HPより）

を紹介する機会を頂いたことがある。噂と向き合う必要について共感の声を頂く一方で、日本社会のマジョリティが深く考えてこなかった「移民」について語る場を作ることの難しさも感じた（岩城 2021も参照）。

「共生」の矛盾を前に、人々が自分の殻に閉じこもってしまう言い訳に「文化」を使うのか、違いへの不安を十人十色の方法で自分ごと化し、克服するなかで新しい「文化」を創ってゆくのか。恐れと葛藤を乗り越えて後者に向かうには、移民受入れや多様性に関する議論を密室から解き放ち、多くの迷える仲間と、様々なスキルや当事者性をもった専門家を巻き込むことが必要だ。行政や一部関係者だけのものでない、多くの人々に届き、響き合う「まちづくり」としての多文化共生の夢を追っているか。スペイン都市はそう問いかけてくる。

注）「反うわさ戦略」を要素ごとに分けて捉える発想は、新居みどり氏に頂いた。また、多文化共生の民主的な広がりをめぐる問題について、スペイン都市から得た発想を日本語化するうえで、「響き合う『多文化共生』フォーラム～自分のことばをつくり、つながる～」(2024年2月24日、神戸定住外国人支援センター主催・神戸国際コミュニティセンター共催)の題目と内容にヒントを得た。この場を借りて感謝したい。

【参考資料】

- ・岩城あすか（2021）「反うわさ戦略について考える」『真面目国際交流協会 月刊情報誌 めろん』162号（2021年3月1日発行）。
- ・上野貴彦（2019）「移民をめぐる認識転換に向けた住民参加の拡大と継続——バルセロナ「反うわさ」にみる間文化主義と公共圏の再編」『移民政策研究』11号。
- ・小井土彰宏（2019）「後発的移民受け入れ国スペインに学ぶ政策革新——分断された政策空間の統合をめざして」『中央公論』133巻6号。
- ・ダニエル・デ・トーレス（2020）、「反うわさ戦略の作り方」欧州評議会（上野貴彦訳）。
- ・田村明（1987）『まちづくりの発想』岩波書店。

※次号12月号は、「海外における外国人包摂事情シリーズ2」として、国立国際医療研究センター国際医療協力局・藤田雅美氏が執筆を担当します。