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５】

ドイツ：社会福祉としての移民・難民支援

解説者

近藤 花雪　こんどう・かゆき

社会福祉法人 日本国際社会事業団 プロジェクトコーディネーター
大学、大学院在学中のドイツ滞在を通して、移民や難民の社会統合に関心を持つ。ドイツの民間福祉団体での研修を経て、2016年９月ISSJ入職。現在は、主に、難民の背景をもつ人を含む移住者家族の支援、および、移住者コミュニティ支援を担当している。

はじめに

ヨーロッパ視察の締めくくりとなるドイツでのテーマは、「地方都市における移民・難民支援の実態を知る」。ドイツ西部ノルトライン・ヴェストファーレン州東部にあるパーダーボルン市（Paderborn）では民間福祉団体、語学学校、行政機関など計７か所を、ドイツ中西部ヘッセン州に属する独立都市であるフランクフルト（Frankfurt am Main）では語学学校と行政機関の計３か所を訪れた。

ドイツ視察のメンバーは地域日本語教育に携わる者が多く、また、ドイツの移民受入れ政策の中でも統合コースを中心とする「言語保障政策」は、しばしば日本でも紹介されている。したがって、本視察では、あえて言語だけではない、移民受入れを支える現場を網羅的に見てもらうことを目指した。パーダーボルンという日本では一切馴染みのない街を選定することとなったのは、筆者が2013年に約２か月間、主に難民支援を行う民間福祉団体で研修生として滞在した経験があったからに他ならない。約10年間のドイツ社会の変化と、研究者の端くれとして滞在した当時から、移民・難民支援に実務者として携わるようになった自分自身の視点の変化を同じ地で体験してみたいという興味だけでなく、当時、この地で実感させられた支援組織間の専門職同士の有機的な連携を他のメンバーの視点からも見て欲しいという思いがあった。

ドイツにおける移民受入れの歴史

2015年の欧州難民危機以降、日本でもその移民・難民受入れについて盛んに報道されるようになり、「優等生」として語られがちなドイツだが、つい20年ほど前までは、「ドイツは移民（受入れ）国家ではない」との自己認識のもと、社会統合をめぐる政策はなされてこなかった。実際には、戦後復興期に受け入れた外国人労働者とその家族の定住化が進展し、また、東西冷戦下において、東側諸国からの亡命希望者の急激な流入、ベルリンの壁崩壊後には旧ソ連諸国からの血統的ドイツ人の「帰還」*1など、事実上の移民受入れ国としての様相を呈していたにもかかわらず、である。1970年代にはすでに、社会統合政策の必要性が指摘されながらも、実現することはなかった。一貫した移民政策が打ち出されることとなる2000年代初頭まで、社会統合をめぐる取組みは、もっぱら民間福祉団体に委ねられてきた。

それは、様々な形で外国人を受け入れ、日本に定住する外国人住民は増加の一途をたどりながらも、「移民ではない」とする現在の日本政府の立場とも重なって見える。ドイツがどのような転換を経て、現在の姿へと至ったのか、振り返ってみたい。

第二次世界大戦後、西ドイツ政府は戦後復興に伴い圧倒的に不足する労働力、とりわけ非熟練労働者を補うため、二国間協定に基づく外国人労働者（Gastarbeiter）の受入れを積極的に行なった。これは、単年契約に基づくローテーション原則をとっており、労働力及び市場の調整弁として機能する、短期滞在の労働者と位置付けられた。しかし、ローテーション原則は程なくして破綻することとなる。受入れコストのかかる新人よりも長期的な雇用を望む経済界と、本国への長期的な仕送りを望む労働者の利害が一致したことも大きい。滞在許可の延長が可能となったことで、滞在の固定化が進展していくこととなった。同時に、外国人労働者はドイツ人が嫌がる仕事に従事する存在としても固定化していく。さらに、滞在の長期化に並行して家族の呼寄せも拡大し、外国人非労働力人口が増加していくこととなる。もはや外国人＝労働者ではなくなり、生活者としての外国人、そしてそれに伴う外国人の生活空間が出現することになったのである。

外国人問題は、あくまで労働の課題であると考えてきたド

＊注1：「アウスジードラー（Aussiedler/Spätaussiedler）」と呼ばれ、中世から19世紀にかけて旧ソ連や東欧地域へ移住した人々の子孫。認定を受けると無条件にドイツ国籍が付与される。血統的ドイツ人であったため、第二次世界大戦後には差別や迫害を受けることも多く、戦後補償の一環として積極的な保護を行った。1990年には１年間で約40万人を受け入れた。

イツ政府において、労働者ではない家族（女性や子ども）への対応は検討されてこなかった。福祉サービスの担い手であった民間福祉団体が、彼らの生活課題に対応するという形が出来上がっていった。そのような中で、1980年代には急増する外国人人口と経済の停滞とが相まって、外国人嫌悪が高まりを見せ、ドイツ社会は混乱に陥ることとなった。もはや目を背けることのできない社会の変化を受けて、「ドイツは移民（受入れ）国家ではない」とする現状認識の変更を迫られたのである。そして、1990年代後半に入りようやく、すでにドイツ社会の中にある移民の存在を認め、ドイツ社会に統合（Integration）していくことを志向する政策へと舵が切られた。

社会の現状を直視し、それに合わせて法制度を整えていく、この経験が現在のドイツの姿に繋がっていくのである。移民・難民の受入れをめぐっては、その後も様々に議論されてきているが、移民の存在を無視し、同じ生活者として暮らしていくことを軽視し続けてきた数十年間は大きな過ちであった、との共通認識がその根底にはある。

移民統合政策

移民受入れ国家としての自己認識を決定付けたのは、2004年の「移民法（Zuwanderungsgesetz）」制定である。ドイツは外国人労働者を受け入れてから実に半世紀を経て、名実ともに移民国家としての体制を整えたと言える。移民法では、労働移民の原則が示されると共に、社会統合の促進が国家の責務として明記された。すなわち、新規移民流入のコントロールと、既に国内に居住している移民の社会統合の促進という２つの側面を両輪として、移民を受け入れていくことが定められたのである。社会統合の促進については、2015年以降に取り上げられることとなるような、難民の急激な流入を想定したものではなく、あくまでも、既に国内に居住している人たちへの対応としてスタートしたことを忘れてはいけない。ドイツは、移民法と関連する諸制度という基盤がある中で、2015年以降の難民流入に直面し、それまでの経験の蓄積を活用・発展させながら対処してきたのである。そこには、初期投資として、一定の条件下で早期から社会統合のための各種サービスにアクセスさせ、労働市場に送り出すことで、将来的な社会的・経済的コストを下げることを目指すという、労働力不足に悩むドイツの本音も見え隠れしている。

なお、ドイツにおける移民の統合政策を考える際に重要となるのが、2005年の国勢調査において初めて導入された、「移民の背景をもつ人（Menschen mit Migrationshintergrund）」という概念である。これは、「自分自身または少なくとも片方の親が出生時にドイツ国籍を持っていない人」と定義されており、ドイツ国籍の有無によらずそのルーツによって分類するものである。この概念は、2005年以降、「移民」を示す統計的概念として公式に用いられている。現在、ドイツの外国人人口は総人口の約15％だが、移民の背景をもつ人は約30％にのぼる。2023年に公表された国勢調査では、類似しながらも異なる概念が新たに登場しており、「移民」として統合政策の対象となり得る人々をどのように捉えていくのか、ドイツの試行錯誤が続いていることが伺える。

統合政策の基本理念は、「支援と要求（Fördern und Fordern）」である。これは、受入れ国として、社会参加と機会均等を促進するための支援を提供するが、移民側にもドイツ語の習得とドイツ社会における基本的な価値の尊重を求めることを意味する。社会参加と機会均等の促進のためには、「学校教育と社会教育（Bildung und Ausbildung）」が重要であるとされ、その第一条件としてのドイツ語の習得を目的とした統合コースが設置されることとなった。

2015年以降、統合コースがドイツにおける移民・難民受入れの肝であるとして、日本でも取り上げられることが増えた。しかし、統合コースだけが統合政策を構成しているわけではない。言語の習得をその根幹であるとしながらも、社会参加と機会均等の障壁となっている様々な課題を解消していくための取組みが、相互に補完する形で実施されている。資格の相互認証を促進するための諸制度の整備とそれによる労働市場へのアクセスの促進、反差別の取組み、相談窓口の拡充等である。

福祉サービスとしての相談窓口

移民法において、「統合コースは……社会教育と移民に特化した相談サービスにおいて補完されなければならない」*2と明記されている。これを受け、「成人移民向け相談サービス（Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer：MBE）」と「青少年移民サービス（Jugendmigrationsdienste：JMD）」の２つが、統合政策の一環として連邦レベルで設置されることとなった。MBEは入国から３年未満の27歳以上の成人移民とその子どもを対象とし、全国に約1,500か所、

＊注２：「移民法第１章」を構成する「滞在法（Aufenthaltsgesetz）」45条より抜粋。筆者翻訳。

【表１】ドイツ６大民間福祉団体

- Die Arbeiterwohlfahrt e.V.（労働者福祉協会）
- Der Deutsche Caritasverband e.V.（ドイツカリタス連盟）
- Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.（ドイツ福音教会ディアコニー事業団）
- Der Paritätische Wohlfahrtverband e.V.（ドイツ超教派福祉連盟）
- Der Deutsche Rote Kreuze e.V.（ドイツ赤十字）
- Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V.（ドイツユダヤ中央福祉事業団）

各相談窓口に置かれている青少年移民サービス（JMD）紹介のための小冊子。サービス内容や対象者について全15言語で説明されている。

JMDは12〜27歳の青少年を対象とし、全国に約490か所で実施されている。これらの相談窓口は、連邦政府による委託を受けた６大民間福祉団体*３が独占的に担っており、職員はほぼ全て、ソーシャルワーカーや社会教育士といった国家資格を有する、対人援助の専門家である。

相談窓口では、対象者が抱える生活上の課題について相談を受け付け、ケースマネジメントを通した課題解決が目指される。その内容は、職業訓練や就労、住居といったものから、メンタルヘルスや家族関係といったセンシティブなものまで多岐にわたる。寄せられた相談に対する情報提供に終始するのではなく、適切なアセスメントに基づくゴールの設定と支援計画の策定、実行するところまでを担う。当然ながら、一相談窓口で完結するものではなく、関係諸機関、他の専門家等と領域横断的な連携が不可欠である。

社会統合は、当事者の自立を目指すものではあるが、当事者が自分の置かれた状況を適切に説明し、複雑な制度、手続きを理解した上で必要なサービスにアクセスしていくことは困難を極める。そのため、必要に応じて関係諸機関に同行し、当事者と関係諸機関とを媒介することも、この相談窓口で働く職員の重要な役割となっている。MBEでは原則として最長３年間、このケースマネジメントを受けることができる。JMDでは、個別対応であるケースマネジメントに加えて、多様なグループワークや課外活動等も提供されており、移民の背景をもつ若者の第三の居場所としても機能している。

これらの相談窓口は、各市に複数設置されており、各実施主体がそれぞれの特徴を生かした実践を行っている。統合コースを実施する教育機関と相談窓口とが一体化していることも珍しくない。それにより、統合コース参加者が抱える学習面以外の課題について、対人援助の専門家が引き受ける、という分業と連携が可能になっている。

さらに、これら２つの相談窓口以外にも、州政府レベルでの設置が定められているまたは助成を受けられるもの、各市が設置しているもの、民間福祉団体や市民団体が独自のプロジェクトとしてEUや連邦又は州の関連省庁、郡や市などから財政援助を受けながら実施しているものなど、多種多様な相談窓口やプログラムが当事者の生活空間に極めて近い場所で展開されている。いずれの場合でも、対人援助の専門職が相談窓口を担い、ケースマネジメントという視点を持った関わりがその前提となっている。当事者は、多くの選択肢の中から自らの意思で選択し、納得した上でサービスを受けることができるのである。そして、相談窓口を運営する民間福祉団体やその他の市民団体、様々な関連するプログラムを提供する主体は、とりわけパーダーボルンのような地方都市においては、組織間、そして担当者同士の横の繋がりを持って、顔の見える関係で運営されている。それにより、支援の重複や漏れを最小限にとどめ、有効かつ効率的な支援を提供することができているのである。

パーダーボルンにおける支援ネットワークの実情

パーダーボルンで訪れた７つの視察先について簡単に紹介しよう。

１.民間福祉団体

(1) Caritasverband Paderborn

６大福祉団体の１つであるカリタス連盟に属するパーダーボルン地区の独立した組織。老人ホームや幼稚園等の施設と、各種相談窓口の運営を行う。ドイツの社会福祉制度全般及び民間福祉団体の役割について話を伺った。

(2) MiCado（Migraiton integration Caritas ausländer dienstleistung organization）

カリタス・パーダーボルンの統合及び移民の専門サービス部門。

「MiCado」が州の委託を受けて行うメンタルケアセンター事業では、難民の背景のある子どもたちのグループセラピーも実施されている。室内には、子どもたちが描いた絵が飾られていた。

＊注３：【表１】参照。補完性の原則に基づくドイツの社会福祉政策において、直接的なサービスの担い手として重要な地位を占める。準公的な立場として、連邦や州の政策に関する業務や権限の委託を受けると共に、政策決定や各種委員会に専門家として参画する。政策実行主体として、自治体の重要なパートナーとなっている。高齢者福祉、医療、児童福祉等、福祉サービス全般を担う。他分野の相談窓口（教育相談、女性相談、妊娠相談、依存症相談、債務相談、障がい者相談等）を運営していることも多く、領域横断的な支援の土壌があると考えられる。

「AWO」の青少年移民サービス内のスペース。机やPCだけでなく、ビリヤード台や楽器、バーカウンターなどもあり、青少年が社会や仲間と繋がることのできる場所になっている。

主に、難民申請者への相談窓口、MBE、反差別相談窓口、メンタルケアセンターを実施している。パーダーボルン市における、最大の難民申請者への相談窓口でもある。**(5)**や**(7)**にも移動相談窓口としてソーシャルワーカーを派遣している。

(3) IN VIA Paderborn

カリタス系の民間福祉団体。統合コースを含む多様なドイツ語コース、保護者の同伴のない未成年移民のための施設、青少年のための職業訓練コース、移民女性の再就職支援プログラムなどを提供している。全ての職員がソーシャルワーカーである。

(4) AWO Jugendmigrationsdienst Paderborn

６大福祉団体の１つである労働者福祉協会（Arbeiterwohlfahrt：AWO）が運営する、青少年移民サービス。センター内には青少年が自由に利用できるスペースも完備されており、ワークショップなどにも活用されている。就職活動時に必須となるプロフィール写真を撮影する移動写真館企画は大好評だという。

AWOに出入りしている青少年のうち、メンタルヘルスの課題を抱えた若者は**(2)**MiCadoへ、職業訓練コースは**(3)**IN VIAへ、**(2)**に相談を寄せた女性を**(3)**のプログラムへ、など、それぞれのプログラムを横断しつつ、ケースマネジメントする主体が誰かを明確にしながら連携していることが窺えた。

2. 語学学校

(5) Die Sprachwerkstatt Paderborn

パーダーボルン最大規模の語学教育機関。視察時は統合コースを８つ、職業ドイツ語コースを３つ、医療従事者の資格相互認証のためのドイツ語コースを３つ提供。他にも、外国人介護人材を雇用するクリニックへのプログラム提供など、専門職を育成することにも力を入れている。**(2)**のソーシャルワーカーが定期的に学校を訪れ、移動相談窓口を提供している。

3. 政府・行政機関

(6) Jobcenter Kreis Paderborn（ジョブセンター）

連邦雇用エージェンシーと地方自治体が共同運営し、生活保障給付と職業訓練、職業斡旋を一元的に行う。労働局、社会局、自治体が協同し、求職者支援と求職者家族の生活支援を実施。ここでも、求職者へのコーチングなど伴走型の支援が提供されている。パーダーボルンにおいては移民専門の特別チームはなく、全てのチームに移民の専門家が入る仕組みをとっている。諮問機関メンバーには、民間福祉団体が名を連ねる。

(7) Koordinierungsstelle für Flüchtlingsangelegenheiten（難民問題調整部門）

パーダーボルン市の社会局内に位置付けられた一部署。ボランティアのコーディネートや地域住民からの苦情への対処、難民背景の青少年を対象とした社会参加のプロジェクトやケースマネジメント等を行う。部門職員はソーシャルワーカー。

各機関の担当者は、個別のケースで連携するだけでなく、これらの関係機関が定期的に集まり、情報交換や意見交換、今後の方針について検討する場が年に数回設けられている。

◎上写真：ジョブセンター内のセミナールーム。求職者のためのPCスキル講座なども行われている。
◎下写真：ジョブセンターで配布されている市民給付（Bürgergeld）についての小冊子。給付を受けて就労するまでの道のりが、わかりやすく描かれている。

おわりに

今回、パーダーボルンでの視察先７か所において、他の視察先の取組みや存在意義に言及されないことは一度もなかった。それくらい、日常的な業務での結び付きがあり、相互に活用し合っているということなのだろう。立場や対象者、提供するサービスは異なっていても、対人援助の専門家として共通言語をもち、当事者の強みを生かして自立を目指すという価値が共有されていることを実感させられた。同時に、圧倒的な現場力とそのフットワークの軽さは、制度だけを取り入れても、実現し得ないものであるとも感じた。誰か１人、どこか１つの組織が抱え込むのではなく、専門家同士が領域を超えて連携し合う形は、持続可能な移民受入れに不可欠な要素の１つであるように思える。「相談窓口は、福祉における社会インフラである」とごく当たり前に言い切ったカリタス・パーダーボルン代表の言葉は、社会統合に関するプロジェクトを企画・運営し、ソーシャルワークとしての移民・難民支援を実践する者として、胸に重く響くものがあった。

ドイツは、外国人労働者を受け入れてから半世紀を経てようやく大きく転換した。その転換から四半世紀を迎えようとしている今、ドイツ社会はまた、移民・難民の受入れをめぐり、大きく揺れている。揺れ動きながらも、社会の実情を直視し、現場で働く多くの専門職の声を聞き、変化を恐れずに進んでいこうとするドイツ社会の姿から、私たちは何を学び取れるだろうか。