

ドイツ地方自治体における「移民統合政策」の現状と課題
——ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに——

Integration Policy in Practice

Analyzing incongruities of German migration policy in local contexts

渡會知子 (ルートヴィヒ・マクシミリアン・ミュンヘン大学博士課程)

Tomoko Watarai (Ludwig-Maximilians-University Munich)

キーワード：移民、統合政策、福祉国家、地方自治体、当事者の意思

1. 問い——移民統合の「現場」への視点

「ドイツは統合政策的に目覚めのときを迎えた」という高らかな宣言とともに「国民統合プラン」(2007年)が発表されて以来、ドイツでは、移民の社会統合に向けた多くの政策プログラムが立案・遂行されてきた。しかしながら、「統合政策」の実質的な遂行主体として責任を負っている地方自治体の活動については——それが政策とその被影響者の現実的な接点を用意しているにもかかわらず——ほとんど分析されていない。本報告では、報告者がミュンヘンで行ったインタビュー調査をもとに、地方自治体における移民支援の現状と課題について検討する。

2. 背景——福祉国家政策の転換と移民政策の重点化

ドイツにおいて移民統合が社会政策の重点的な課題となったのには、いくつかの要因がある。2005年の小国勢調査によって「移民の背景をもつ人」の割合が、ドイツに居住する人口の約5分の1を占めることが明らかにされたこと、彼らがドイツ国内の労働力人口として将来的にも無視しえないこと、失業者や低学歴層といった社会的支援を必要とするグループに移民が比較的集中していること、かつての「ガストアルバイター(外国人労働者)」の高齢化とともに、医療や老人福祉サービスを必要とする移民が増えてきたこと、などである。だが、こうした「常識的」な要因とは別に、近年の移民政策の重点化には、より包括的な、ドイツの福祉国家政策の転換の影響がある。

周知のように、ドイツは近年、「活発な福祉国家から、活性化する福祉国家へ」というスローガンでまとめられるような福祉国家改革に着手してきた。すなわち、福祉国家の役割は、もはや市民にケインズ主義的な福祉を提供することにあるのではなく、むしろ市民の積極的な「自助」を促し、経済的な「自立」と社会的な「自己責任」を活性化することにあるという方針である。長期失業者は、職業訓練に従事するか公的に斡旋される仕事を引き受けることで「自立への意思」を表わさない限り、失業手当を十分に受け取ることはできなくなった。移民も例外ではない。移民の場合はさらに、「統合への意思」と努力が求められる。先に述べた「国民統合プラン」においても、例えば「統合クラス」と呼ばれる語学コースへの積極的参加とドイツ語能力の取得が強く要求されていた。また、地方行政においては、住民のボランティアな参加と協働を促すような運営が求められ、そのための組織改革が進められてきた。まとめるなら、近年のドイツの社会政策・移民政策は、「当事者の意志」を活用することに特別な焦点を当てることを共通の特徴としている。

3. 方法——「当事者の意思」という焦点

以上のような背景認識のもと、本報告では、地方自治体の議論において移民の意思＝主体性がどのようにテーマ化されているのか、またそれは移民支援に携わる組織や団体にとってどのような意味を持つのかという点について、分析を行ってみたい。参照されるのは、学術文献だけではなく、各種の移民支援プログラムの報告書やパンフレット、フライヤー等の公刊物および、報告者が2007年から2010年までミュンヘン市において断続的に行ってきた47件の関係者へのインタビューである。インタビューの対象者は、ミュンヘン市役所の社会事務所の担当者、教会系の福祉団体のソーシャル・ワ

ーカー、移民の自助組織の代表者、市の労働共同体（ARGE）の担当者、公立・非公立の移民支援団体の代表者、そしてその受益者としての移民等であり、ミュンヘン市において移民支援に携わる諸団体を性格別にできるだけ均一にカバーするよう心がけている。

4. 分析——非協力なのか、不可能なのか

移民の主体性や統合のための努力といった論点は、政策、行政、現場のソーシャル・ワーカーの間でそれぞれ微妙に異なった重心をもって語られる。しかし調査を通して浮かび上がるのはとりわけ、それらが移民の間で特に別様の、ときには矛盾を含んだ語られ方をするということである。簡略化してまとめるなら、次のことが言える。

（１）近年の政策的議論において「当事者の意思」は、「問題解決の原動力」と位置付けられ、行政組織においても「効果的サービスの遂行を保証するもの」として重要視される。だがそのテーマ化の方法は、いずれも一面的である。というのもそこでは、移民が移民政策の方針に従い、ソーシャル・ワークの効果的な遂行のために協働する限りで——つまりは「政策遂行者側の意思」に沿う場合に——それが「当事者の意志」と見なされるにすぎないからである。しかしながら、移民個人や自助グループにおいて話題にされるのはむしろ、第三者によるコントロールからの「逃避への意思」といえるもの、すなわち自らの自由な選択の可能性が制限されることに対する拒絶である。こうした「意志」は、政策的にはむしろ移民の「怠惰」や「非協力」としてテーマ化（批判）されることが多い。

（２）だが、移民において「やりたがらない(nicht wollen)」ということは、実は「できない(nicht können)」ということと紙一重であることが多い。例えば、小学校における親と教師の懇談会(Elternabend)に移民の親の出席率が低いことが問題とされる。彼らは「子どもの教育に関心を持たない」あるいは「教育環境の改善にたいする努力を怠っている」と批難されがちであるが、実際は、「そもそもそのような懇談の機会があることを知らなかった(出身国にはなかった)」、また知っていたとしても、「自分のドイツ語能力に不安があるから出席できない」「自分自身が高等な教育を受けてこなかったため、懇談会でばかにされるのが怖い」といった理由が不参加の原因となっていることも多い。「非協力」(nicht wollen)の問題は、「不可能」(nicht können)の問題として再考される必要がある。

（３）移民の間に、新たに提供され始めた多くの公的サービスにたいする「不信感」があることも、協働を妨げる要因となっている。これは、ドイツ政府が移民への包括的な社会的支援を長らく怠ってきたことの帰結でもある。また、移民に語学習得や職業従事などを在留の条件として課す一方、地域の環境改善のために移民による奉仕（「ボランティア」）を強く要求する——あるいはそれに依存する——移民政策の二面性にたいする拒否感も強い。このような「溝」は、ドイツ人ソーシャル・ワーカーの側にもある。すなわち、たとえ移民が公的サービスを求めてやってきたとしても、どのように対応していいかわからない、文化的違いから間違いを犯してしまうのが怖いという理由で、移民の背景を持つクライアントを避ける事例も見られる。

5. 展望——統合政策のゆくえ

以上のような現場からのフィードバックを受けて、問題解決のための試みも行われつつある。当初もてはやされていた移民ボランティアは、その持続可能性という視点から批判的に検討され、公共善のための動員には公的な資金援助が伴われるべきであるという認識が共有され始めている。また、公的機関への付き添いや書類記入の手伝い、学校見学等、移民が公共サービスや公的空間にアクセスしやすくするための対策や、公的機関における移民の雇用およびドイツ人職員の多文化教育なども進められている。

近年、国家レベルで「移民政策」が重点化されたことの意義は強調されてしかるべきである。しかし、実質的な「移民統合」は、地方自治体における矛盾や断絶、そして理解と改善といった実践を通して進められている。ドイツの統合政策のゆくえを見据える上で、ローカルな取り組みへの目配りが今後も欠かせない。