

投稿論文

フランクフルト市の移民統合政策

ドイツにおける自治体の挑戦：多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで

岡本奈穂子 日本大学

キーワード：ドイツ，自治体，移民統合政策

ドイツでは、連邦政府が長く「移民国ではない」ことを前提としていたため、移民の統合政策は一部自治体での取り組みを除き、ほとんど行われてこなかった。しかし、1998年の政権交代を機に連邦レベルでも統合政策が進んだことや、統合の成否が地域活性化にも影響を及ぼすことなどから、近年、自治体においても統合政策の重要性が高まっている。

移民集住都市フランクフルト・アム・マイン市は、市住民の38.3%が「移民の指標」を有し（2009年）、統合政策における先駆的な取り組みでも知られている。その柱は、多文化局（1989年創設）と外国人代表者会議（1991年設置）である。それに加え、2010年に統合・多様性構想が策定された。この構想の特徴は、①「多文化」を超えて、住民の「多様性」を認識したこと、②ダイバーシティ・マネジメントを市政に適用すること、③市が統合政策を自己課題化したことにある。

しかし、市の教育・就学状況、就労状況の統計によると、ドイツ人と外国人の間には格差が生じている。今後の課題としては、教育や就労における社会的不平等の解消、社会的・経済的・政治的統合、様々なアイデンティティに対する承認と尊重を促す政策が求められる。

1 はじめに

ドイツ（以下、1990年の統一前は西ドイツを指す）は、第二次世界大戦後、半世紀近く「移民国ではない」ことを前提としてきたが、1998年の政権交代を機に政策転換がなされ、国籍法（Staatsangehörigkeitsrecht）改正（2000年施行）による条件付出生地主義の導入や移住法（Zuwanderungsgesetz）の制定（2005年施行）など、移民国への移行が進められた。連邦統計局が2005年に初の「移民の背景を持つ者（Bevölkerung mit Migrationshintergrund）」^{*1}（以下、「移民」）の抽出国勢調査を行い、「移民」を認知・定義したことも、「移民国ドイツ」への変容を示す象徴的事柄の一つと言える。2009年の抽出国勢統計によると、ドイツにおける移民は約1,570万人（全人口の19.2%，うち外国人は約670万人）に達している（SBA，2010：32）。

こうした変化とともに、近年ドイツでは移民の統合政策の重要性が高まっている。連邦政府によると「統合とは、永続的・合法的にドイツで暮らす全ての人々を社会に編入することを目的とする長期的プロセス」であり、「国の統合政策の目的は、移住者に経済的・社会的分野に関与する機会を、ホスト社

会の人々と同様に可能にすること」と説明されている。さらに、「移住者は、ドイツ語を習得すること、ならびに、憲法と法を熟知し、尊重し、従う責務を負う。それと同時に、移住者には可能な限り社会的分野への同権的アクセスが可能とならなければならない」と明記されている（連邦内務省HPより）。

一般的に移民の受け入れは国の権限事項であり、それ故、移民政策や統合政策に関する研究も多くは国単位での分析が中心に行われている。しかし、ドイツの場合、移民の生活全般に係る事柄についてはしばしば、彼らが居住する基礎自治体にその対応が課せられ、連邦レベルの統合政策の不備を補ってきた経緯がある。また、ドイツでは連邦制政治体制によって地方分権が発達しており、地域社会の自主性・独自性が特徴とされている。従って、ドイツにおける移民の統合の実情を知るためには、地域の実情を併せて観察・考察することが必要となる。ドイツの状況は、国レベルの統合政策を欠く日本の現状とも重なり、日本における統合政策のあり方を考える上でも参考になり得る。

本稿では、これまで日本ではあまり取り上げられることのなかったドイツの自治体における統合政策を、フランクフルト・アム・マイン市 (Frankfurt am Main) (以下、「フランクフルト」) を事例として考察する^{*2}。人口約65万人を擁するドイツ第5の都市フランクフルトは、国際金融都市であるとともに国内随一の移民集住都市でもあり、統合政策での先駆的な取り組みでも知られている。以下、自治体における統合政策の位置づけやフランクフルトにおける現状と統合政策について、社会学的な統計分析や政治学的な政策・言説分析などを併用しながら、その特徴、問題点、今後の課題について考察する。

2 自治体における統合政策

ドイツでは連邦レベルでの移民政策の不備が自治体における統合政策を促したが、連邦政府の政策転換後もさらに自治体レベルでの統合政策の重要性は高まっている。

(1) 連邦・州における統合政策の不備と自治体の統合政策

ドイツでは、外国人労働者とその家族の定住に伴う各種問題が既に1960年代から生じていたが、「移民国ではない」という基本原則の下、彼らの社会統合に関する明確な枠組みは連邦レベルでも州レベルでも存在していなかった。それが自治体に自由裁量の余地をもたらし、各自治体はそれぞれの地域の実情に応じて問題解決に取り組んだ。それ故、今日ドイツの自治体における移民の統合政策は各地で様相が異なり、その不均一性が特徴となっている (Bommes, 2007 : 108-109)。また、州の自治体条例 (Gemeindeordnung) が、地方自治の適用対象を「住民」と規定していることも、自治体における統合政策を促した重要な要因と考えられる。例えばヘッセン州自治体条例では、「自治体は、市民によって選出された機関による自由自治の下で、住民の福祉を促進する」(第1条)、「自治体は、その能力の範囲内で、住民に必要な経済的、社会的、スポーツ的、文化的な公共設備を供給する責務を負う」(第19条)と定められている。そのため、自治体は移民の統合に取り組みつつも、他方では自らの財政的負担を軽減すべく移民の規制を連邦政府に求めるなど、住民である移民と連邦政府との間で板挟みになりながら、なすべき政策を模索していた (Bommes, 2007 : 106-107)。このような状況は移住法制定により連邦レベルでの包括的統合政策が規定されるまで続き、その間、自治体はドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) などを通じて、移民の統合の必要性和そのコストの負担を連邦政府・州政府

に訴え続けた^{*3}。

(2) 自治体における統合政策の重要性増大の背景

2005年の移住法施行によってようやく連邦レベルでの統合政策が行われるようになったが、これで自治体の役割が終わったわけではない。むしろ、自治体における統合政策の重要性は以前より増大したと言ってよい。その背景には4つの要因が考えられる(Gesemann und Roth, 2009: 11-13, 21-22)。

第1に、連邦レベルの政治的・法的枠組みの変化によって、政策分野における統合政策の位置づけが格上げされたことが挙げられる。統合講座(Integrationskurs)の創設や統合計画(Der Nationale Integrationsplan)の策定などにより連邦レベルで統合政策が重要課題として認識され、それが自治体における統合政策の格上げにもつながっている。第2に、統合政策が連邦・州・市町村の共通課題として位置づけられたことが指摘される。それにより自治体は財政的負担を軽減し、また、積極的統合政策に対して住民の理解を得易くなった。第3に、統合の成否によるチャンスとリスクが認識されるようになったことも大きな要因と考えられる。グローバルゼーションによる人材獲得競争の激化や少子高齢化に伴う人口変動の中で自治体レベルでも格差が拡大し^{*4}、これからの自治体の未来は、移民によってもたらされるチャンスをいかに活用するかに係っている。移民による人口維持、人材確保、彼らが持つ潜在能力の活用のみならず、開放性や寛容性、文化的多様性を含む魅力的な投資環境や経済的立地の整備は、地域の発展に大きな役割を果たす。逆に統合の失敗は、社会給付の増大、「平行社会(Parallelgesellschaft)」の形成、犯罪や暴力行為の発生などのリスクを自治体にもたらす。恩恵を享受しリスクを回避するためには、統合政策が重要な鍵となる。その意味で統合政策は、現実的・合理的観点に立った、自治体の生き残り戦略の一つと言える。そして第4に、国際機関、EU、国の機関・組織など外部からの働きかけによって、自治体の活動範囲が拡大したことが挙げられる。例えば、連邦内務省とベルテルスマン財団が共同で実施した自治体統合政策コンテスト「成功する統合は偶然によるものではない—自治体における統合政策の戦略」(2004～2005年)には107もの自治体が参加し、言語支援、住宅供給、就労・職業教育支援、保健管理、異文化交流など様々な分野で統合政策の優劣が競われた(BS und BMI, 2005: 9)。このコンテストは、統合政策の評価にとどまらず、自治体における統合政策の可動性を示唆し、地域での統合政策推進を促す啓発的役割も果たしている。

2007年に策定された統合計画の中でも、「地域での統合を支援する(Integration vor Ort unterstützen)」が一つのテーマとして取り上げられ(PIB, 2007: 109-124)、自治体には今後も統合促進装置(Integrationsmaschinen)としての役割が期待されている(Gesemann und Roth, 2009: 12)。ただし、自治体における統合政策は、国際法、EU法、連邦法、州法の制約を受け、例えば、労働市場・社会保障政策、滞在・国籍法(二重国籍)、地方参政権、庇護申請者・滞在黙認者(Geduldete)^{*5}・非合法的滞在者への対応などへの関与には限界もある(MSF, 2011: 16-17)。

3 フランクフルトにおける統合政策——多文化局と外国人代表者会議

もともとフランクフルトは、交通の要所、商業の中心地として人々の交流拠点であったが³、1960年代以降、連邦レベルの政策によって多くの外国人労働者、庇護申請者、ドイツ系移住者(Aussiedler,

Spätaussiedler)が定住し、社会の多文化化が進行した。1980年の時点で、ドイツ国内の外国人比率が7.4%であったのに対して、フランクフルトでは既に21.4%に達している (Halisch, 2008b : 9)。

本章では、これまでフランクフルトの統合政策の柱となってきた多文化局 (Amt für Multikulturelle Angelegenheiten) と外国人代表者会議 (Die Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung Frankfurt am Main: KAV) について、その取り組みと成果、課題を検討する。

(1) 多文化局

多文化局は、1989年の市議選で社会民主党 (SPD) と緑の党の連立が誕生したのを機に、当時市参事であり緑の党の現実派⁶に属していたコーン＝ベンディット (Daniel Cohn-Bendit) が、それまでの「外国人政策」の転換を訴え、創設された。コーン＝ベンディットは、「多文化共生は多文化が調和し合うエデンの園ではなく、分裂しやすく、衝突が続く社会である」、「それ故に現実的な拘束力のあるルールが必要であり、それによつてのみ‘民主的’な統合が可能となる」と述べ、多文化局の開設があくまでも現実主義的な考えに基づいたものであることを強調している (Cohn-Bendit und Schmid, 1992 : 10-13)。それは「移民国ではない」という「理想」を説き続けた連邦政府への挑戦状とも受け取れる。また、多文化局は、マジョリティー住民に対して、移民の経済的・文化的貢献を説いた上で、彼らに対する組織的・社会的差別を戒め、同時に移民住民に対しても、ドイツの制度や法体系に適應すること、ドイツ人の価値観を尊重することを学ばなければならないと呼びかけている (AMKA, 1993 : 15)。両者を視野に入れて統合を促すというこの手法にもフランクフルトにおける統合政策の方向性が表れている。

当時、連邦レベルや他の自治体では外国人担当官 (Ausländerbeauftragte) が一般的であった中で⁷、多文化局は独自の財政で独自の活動を行う権利、移住・統合をテーマに公の場で働きかける独自の広報事業部、様々な職業分野から高度な専門資格を持つ独自のスタッフを採用する人事権を有し、「フランクフルト・モデル (Das Frankfurter Modell)」は国内外の大きな注目を集めた (AMKA, 1993 : 20-21)。多文化局の特徴は、①出身国のみならず人種、宗教、言語、世代、社会的地位等による「住民の多様性」を踏まえ、一人ひとりに必要な住民サービスを提供する実務的対応、②市内の全住民を視野に入れ、差別解消と統合を促す啓発活動、③「外国人・移民」、「統合」、「反差別」などの切り口から教育、住宅、福祉、就労など各分野の担当部局と連携・協力する行政内の横断機能の導入・確立にある (岡本, 2002 : 128-129)。しかし、多文化局創成期には、縦割りのシステムが一般的であった行政内部や、「多文化」に批判的な一部住民の中では必ずしも好意的に受け入れられた訳ではなく、多文化局が存在認知を得るまでにはかなりの時間と努力を要した (AMKA, 1993 : 25-26)。

今日、多文化局の活動分野は、高齢者と移住、差別対策、職業資格と職業、対話とコミュニケーション、健康、統合政策、紛争仲裁と予防、協同活動 (欧州・連邦レベルのプロジェクト参加)、文化活動、多文化案内 (各種団体、施設、支援組織、相談所に関する情報提供)、広報、学校と教育など多岐に亘り、それぞれの分野で各種プロジェクトが進行している。その中には、学校で子どもの母語維持⁸や多言語教育を促進するモデル・プロジェクト (mit Sprache) や子どもと同じ学校や保育施設で保護者が学ぶドイツ語講座 (Mama lernt Deutsch - Papa auch)⁹など、多文化局が州学校局 (Staatliches Schulamt) や市学校局 (Stadt Schulamt)、学校、保育施設、市民大学 (Volkshochschule) など市内外の組織と連携して取り組むプロジェクトも少なくない (AMKA, 2009 : 44, 50)。

しかし、多文化局は市行政の一部局であり、その活動には限界もある。特に局設立初期には連邦政府の政策的不備による制度的「連邦限界 (Bundesgrenzen)」の壁が数多く指摘されている。例えば、連邦・州レベルでの移民・難民・統合政策担当省の設立、移住法の制定、国籍法における出生地主義の導入、二重国籍の承認、国籍取得申請の簡易化と手続きの迅速化、差別禁止法^{*10}の制定、警官や行政職員への外国人の雇用許可など、多文化局は各種法改正の提案を連邦政府や州政府に行っている (AMKA, 1993 : 49-55)。これらの提案の多くは今日では実現されているが、今後の課題として非EU市民の地方参政権付与や外国の職業資格の承認^{*11}などが挙げられている^{*12}。

多文化局の成果は、多くの政策を考案・提案・実施してきたこともさることながら、統合政策不毛の国において「開拓者」となり、今日の統合政策に至る道筋を切り拓いてきた組織の存在そのものと言ってもよい。それは、数多くの実地活動から積み重ねてきた経験、多くの関係者・団体とのつながり、収集・蓄積された情報からも言えることである (Aybek und Straßburger, 2009 : 362)。創設から20年以上を経て、多文化局はコーディネート機関として統合政策の中心的役割を果たしている。

(2) 外国人代表者会議 (KAV)

多文化局が行政内の一組織であるのに対して、KAVは行政から独立した協議会であり、市政に対する審議機能的な役割を担っている。

ドイツでは、1990年の連邦憲法裁判所判決により、国・地方を問わず選挙権はドイツ国籍者に限ることが確定したため^{*13}、地方参政権に代わる外国人住民の市政参加の場として各地に外国人協議会 (Ausländerbeirat) が設置された。KAVも1991年に発足し、現在は第5期のメンバー37人が活動している。KAVはフランクフルトの市政組織の一部だが、その設置・役割・権限はヘッセン州自治体条例に依拠している。メンバーを選出する選挙もこの条例に基づき、選挙権は3カ月以上市内に居住している満18歳以上の外国人住民 (二重国籍者不可) に、被選挙権は6カ月以上市内に居住している満18歳以上の外国人住民ならびにドイツ国籍を取得した元外国人住民 (二重国籍者可、市職員は不可) に付与されている (G-KAV, 2006 : 13)。外国人住民が自らの代表者を選挙によって選出するという点で、外国人協議会は代表性を有する民主的な組織であり、それがKAVの「代表者 (団) (Vertretung)」という名称に反映されている。

KAVの役割は、市内の全外国人住民の利益を代表し、外国人住民に係るあらゆる問題において、市の組織に助言をすることにある。KAVは、市議会総会 (Stadtverordnetenversammlung)、各種委員会、地区協議会 (Ortsbeirat) の調査審議に参加し、発言権を有する。また、重要な問題については市議会総会や地区協議会への提案権 (Vorschlagsrecht) を持ち、必要な場合は市参事会 (Magistrat) に質問の提出や、市参事会から市議会に出された提議への意見表明も可能である (G-KAV, 2006 : 13)。ただし、決議権は保留されているため、その影響力には限界がある。

KAVからの提案 (Anregung) は、必ずしも市議会で受け入れられるわけではなく、否決されるものも少なくない。また、たとえ提案が受け入れられ政策化されても、それがKAVの提案に基づくものであると言及されることはほとんどないので、市政におけるKAVの直接的成果を把握することは難しい。しかし、KAVは選挙権を持たない外国人住民に「市民」^{*14}の役割を与え、「フランクフルト市民」としてのアイデンティティ形成に寄与している。また、KAVからの提案・質問・意見表明は、社会に対する問題提起であり、市議会・行政・住民との対話を促すという点でも有効である。その意味では、KAVの存

在自体が統合政策の手段であり過程であると言える。

しかしながら、KAVのメンバーは専門性を有するプロではなく一般の住民である。同じ名誉職ではあっても多くの市議会議員が、政策構想や各種ノウハウの習得、事務作業を所属政党のサポートに依存しているのに対して、KAVのメンバーは独力で、毎週市議会・行政から送られてくる膨大な資料に目を通し、事務をこなし、調査審議に参加しなければならない。「一連の仕事にようやく慣れた頃には5年の任期が来てしまう。そして選挙ではメンバーの約半数が入れ替わり、新たなメンバーは、また最初から仕事のノウハウを学んでいかなければならない」とKAVのギュレーゲン (Enis Gülegen) 議長は、KAVが効果的に活動が続ける難しさを語っている^{*15}。今一つの課題は、市議会・行政との関係改善である。KAVは設立から20年を経てもなお、市議会・行政の中で十分な存在認知を得ているとは言い難い^{*16}。その理由としては、先述のような体制の中で大きな成果を挙げるのが困難であること、市議会総会での決議権が保留されているため、市政における重要なファクターとは見なされていないこと、選挙での投票率が低く^{*17}、メンバーの出身国にも偏りが見られるなど^{*18}、「全外国人住民の代表」であるという説得力に欠けることなどが考えられる。他方KAV側にも、内部の勢力抗争、「外国人住民に係る問題」とは特に関係のない審議・提案^{*19}、欠席の多いメンバーへの対応など改善すべき課題がある。

4 フランクフルトにおける多文化社会と「統合・多様性構想」

多文化局やKAVの設立から約20年を経て、フランクフルトはより多様性に富む社会へと変貌を遂げている。本章ではまずフランクフルトにおける多文化社会の現状を概観し、2010年に新たに策定された「統合・多様性構想 (Integrations- und Diversitätskonzept)」の特徴を指摘する。

(1) 多文化社会の様相

(a) 人口

フランクフルトの人口は、1990年から2009年までに約2.5万人増加している(表1)。ドイツ人人口は1990年から2000年までに2万人以上減少したが、2000年以降は新国籍法により、それまで外国人としてカウントされてきた出生者がドイツ人として計算されるようになったことや(2000～2009年の累計で約1万人)、ドイツ国籍取得要件の緩和によって新たにドイツ人となった者(約3.4万人)などにより増加している。このように、少なくとも1990年以降、フランクフルトの人口は主として外国人・移民によって維持されてきたことがわかる。

フランクフルトの住民は、ドイツ人も外国人も多様化している。ドイツ国籍取得者(2000～2009年)の以前の国籍を見ると、トルコ(全ドイツ国籍取得者数の)21.3%、モロッコ11.5%、イラン9.6%、アフガニスタン6.2%、セルビア4.7%、ブルガリア0.7%と続いている(S-BSW, 2010a: 73)。一方、外国人の出身国は約170カ国(2008年)に及び(AMKA, 2009: 36)、国籍別では(2009年)、トルコ(外国人人口の)18.4%、イタリア8.2%、クロアチア7.1%、セルビア5.9%、ポーランド5.8%、ギリシア3.7%、モロッコ3.5%、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ3.1%、スペイン2.7%で、EU市民が35.5%を占めている(S-BSW, 2010a: 40)。

表 1 フランクフルトにおける人口動態 (1990～2009年)

(単位：人)

年	市人口	ドイツ人	うち移民 ドイツ人 (人口比)	外国人 (人口比)	ドイツ 国籍 取得者	外国人 出生者 (全出生 者数比)	新国籍法 適用による ドイツ人出生者 (全ドイツ人 出生者数比)	外国から の外国人 転入者	外国への 外国人 転出者
1990	622,776	467,831	–	154,945 (24.9%)	716	2,016 (32.4%)	–	18,162	12,313
1995	631,198	443,141	–	188,057 (29.8%)	2,570	2,290 (38.5%)	–	19,196	17,021
2000	624,980	444,645	–	180,335 (28.9%)	4,812	948 (15.5%)	1,168 (19.1%)	18,547	15,180
2005	630,423	462,277	69,001 (10.9%)	168,146 (26.7%)	2,471	675 (10.0%)	1,180 (17.5%)	15,850	12,409
2009	648,451	485,195	84,648 (13.1%)	163,256 (25.2%)	2,867	712 (10.1%)	955 (13.5%)	17,938	12,832
2000年から2009年までの累積数					33,942	7,804	10,864	170,191	141,280

出典：S-BW (2006, 2010a) に基づき筆者作成。

人口の流動性 (Mobilität) が高いこともフランクフルトの特徴の一つである。欧州大陸最大の国際空港を抱える地理的要因も作用して、外国人転入者・転出者の概ね 7 割近くが、直接外国からまたは外国に転入・転出している。その規模は2000～2009年の9年間でそれぞれ約17万人・14万人に上る。ここ数年の傾向として、外国からの外国人転入者は一貫して増加し、常に転入者数が転出者数を上回っている。これらの数字から、フランクフルトでは常時、住民の新陳代謝が活発に行われていることが窺える。

人口統計については、近年、ドイツ人と外国人の二分法で社会の実情を把握することには限界が生じ、フランクフルトでも2005年から統計に「移民の指標を有するドイツ人住民 (Deutsche Einwohner mit Migrationshinweis)」(以下、「移民ドイツ人」) という項目が加えられた。「移民ドイツ人」とは、①国籍選択モデル (Optionsmodell) によりドイツ国籍を有する者 (= 新国籍法によるドイツ人出生者)、②ドイツ国籍取得者、③二重国籍者、④1945年以降、ドイツ系移住者出身国 (Aussiedlerstaat) で出生したドイツ系移住者 (Halisch, 2008a : 21-23) のいずれかに該当する者を指す。移民ドイツ人は市人口の13.1%で、これに外国人人口の25.2%を加えると、「移民の指標を有する」住民の割合は38.3%に上る (2009年)。

(b) 宗教

宗教別人口 (2009年) では、カトリック約15.4万人 (市人口の23.8%, うち外国人約4万人)、プロテスタント約14.0万人 (21.5%, 約3千人) で、両キリスト教徒は1990年の約42.6万人 (68.5%) から約30万人 (45.2%) へと大幅に減少している (BSW, 2001 : 12 ; S-BW, 2010a : 20)。これ以外の宗教所属者については、住民登録上の記録がないため正確な数は把握されていないが、2003年の登録 (カトリック24.9%, プロテスタント23.8%) に基づく推計では、イスラム12.0%, 正教・他キリスト教7.5%, その他の世界宗教2.3%, 自由信仰・無所属29.5%と算出されている (Asemann, 2005 : 98)。中でもイスラム教徒は、1987年の国勢調査での約3.7万人 (Lüken-Klaßen und Pohl, 2009 : 18) から2006年の推計調査ではおよそ7.5万人 (市人口の約12%) (Schröpfer, 2007 : 203) に増加

し、存在感を示している。その内訳は、ドイツ人35.4%、外国人64.6%で、フランクフルト生まれの者は27.3%、出身国はトルコ54.0%、モロッコ18.2%、イラン6.7%、アフガニスタン6.6%、パキスタン3.5%、チュニジア1.7%、以下バングラデシュ、エジプト、アルジェリア、カザフスタン、ヨルダン、イラク等と続いている (Schröpfer, 2007 : 203-205)。

(c) 居住分布・隣人関係

市内各地区の住民の移民比率(2005年)は、中央駅周辺地区 (Bahnhofsviertel) の65.8%を最高に、隣接するグートロイト地区 (Gutleutviertel) 56.7%、市中心地区 (Innenstadt) 55.9%、ガルス地区 (Gallus) 56.7%で過半数を超えている (Dobroschke, 2006 : 79)。ただ、これらの地区はいずれも市の中心地のため、居住者以外にも通勤者、買い物客、観光・ビジネス客などの往来が多く、必ずしも閉鎖的な空間というわけではない。市全域のドイツ人と外国人のセグリゲーションを示す空間的相違指数 (Index der Segregation: IS) ^{*20}は、1988年の16から2002年の12へと減少傾向にあり、旧西ドイツ州の都市としては非常に低い数値になっている (Lüken-Klaßen, 2007 : 24)。同様に、各国籍別集団のセグリゲーションについても緩和傾向にあり、分散が進行している (Lüken-Klaßen, 2007 : 24-25)。これは、各建物・団地での外国人の比率を規定した市の住宅政策「フランクフルト協定 (Frankfurter Vertrag)」^{*21}の成果と考えられる (Lüken-Klaßen, 2007 : 41)。また、多様性指数 (Diversitätsindex) ^{*22}に基づく調査 (2008年) でも、移民の居住地が市の各地域に分散されていることが確認されている (Römhild und Vertovec, 2009 : 49)。さらに、居住地域における外国人とドイツ人の隣人関係についての市世論調査 (2010年) でも、「お互いにとてもうまくいっている」27% (ドイツ人24%、外国人36%)、「普通の近所づきあい」61% (ドイツ人62%、外国人57%) という結果で、フランクフルトでは概ね共生が成立しているものと考えられる (BSW, 2011)。このように、フランクフルトでは移民が隔離された「ゲットー」やホスト社会と移民社会が変わらない「平行社会」の形成は明確には見られない (Römhild und Vertovec, 2009 : 45)。

(2) 統合・多様性構想

2010年9月、フランクフルトの「統合・多様性構想」が可決された。フランクフルトではこれまで多文化局の個別のプログラムを通じて統合政策が行われてきたが、市としての総合的な指針はなく、その策定が課題となっていた。今回新たに策定された構想には、統合政策の基本原則、個別目標55項目、行動指針60項目が提示されており、そのベースには3つの特徴がある。

第1の特徴は、住民の「多様性 (Vielfalt, Diversität)」に着目した点である。構想の名称と、統合・多様性構想の表紙タイトル「多様性がフランクフルトを動かす (Vielfalt bewegt Frankfurt)」が示しているように、ここでは「多文化」ではなく「多様性」に眼目が置かれている。これは単なる言葉の入れ替えではない。従来、「多文化」性は主として国籍によってカテゴリー化され、同一国籍者を一集団と捉える傾向が強かったが (例えば「トルコ人」など)、実際には同一国籍者内にも民族、言語、宗教的・地域的アイデンティティ、世代、移住経験の有無、滞独期間、性別、学歴、職業、所得、社会的地位・階層などによって大きな差異が存在する。さらに、移住の経緯 (労働、避難、留学、家族結合など) や法的立場 (ビザ、合法・非合法、難民認定の有無など) によっても様々な違いがある。今日、フランクフルトの住民はこうした個別の要因によってのみならず、複数の要因が絡み合う相乗効果によって一層複雑化・多様化している。特にフランクフルトのように流動性の高い都市では、住民の属性や構成は

常時変化している。フランクフルトは、このような「多文化」の概念を超えた「超多様性(Supervielfalt)」(Römhild und Vertovec, 2009 : 37-38)を直視し、より現実に応じた統合政策を試みようとしている(MSF, 2011 : 14)。「現実重視」は、多文化局設立時からのフランクフルトの行動理念でもある。また、「多文化」から「多様性」への変化は、このところネガティブなイメージが付されている「多文化」(Multikulti)から決別し、イメージ転換を図る狙いもあると推測される^{*23}。

この「超多様性」を踏まえ、フランクフルトが採った政策が第2の特徴のダイバーシティ・マネジメント(Diversity Management)である。ダイバーシティ・マネジメントは企業における人材活用術の一手法で、従業員の多様性を企業の成果やよりよい社内環境づくり(開放性、寛容性など)につなげようという試みである^{*24}。それは、様々な属性による違いを肯定的に捉え、積極的に活かそうとする点で、差別禁止の概念よりも広範な考え方と言える。フランクフルトの新たな統合政策は、この企業戦略を市の政策として適用しようというものである。多くの国際企業が立地する土地柄を考慮すれば、フランクフルトがこのアイデアを利用しようと思いついたことも不思議ではない。「多様性政策(Politik der Vielfalt)」には、様々な経歴や言語力から創造性と革新力を引き出すこと、移民の持つ様々な違いを市の経済的・文化的発展のための資源と見なし、多様性をチャンスと捉えることなどが盛り込まれている(Nagel, 2009 : 120 ; Römhild und Vertovec, 2009 : 28)。フランクフルトのダイバーシティ・マネジメントと、高度技能保持者を選別する連邦レベルの入国管理政策は、個人重視という点では共通しているが、住民を選別する権限のない自治体の場合、高度技能保持者のみならず全住民を対象に、より包括的・総合的な政策を行う必要があるという点で違いがある。そのため、移民を彼らの弱点(不十分な言語表現力や適応能力など)で判断するのではなく、その補強を支援し、強みを発揮できるようにすることも課題の一つとなっている(MFS, 2011 : 14)。この多様性政策を実行する手段として奨励されているのが、行政・住民・各種団体間を相互に結び付ける「ネットワーク化(Vernetzung)」である。様々な背景を持つ人々がつながり合うことによって、相互理解を深め、共通の関心事として問題を共有することが可能となる。それは「平行社会」の形成を回避し、市との一体感の育成や共生の促進にもつながると考えられる(MSF, 2011 : 54-55)。

第3の特徴は、市が統合政策を自治体側の自己課題と位置づけたことである。一般的に、「統合政策は一方通行の道ではない。双方向からの社会的プロセスである」(Bade, 2007 : 22-23)とは言いつつも、本稿冒頭に記した連邦内務省の定義にもあるように、「移民側の社会適応」がより強調される傾向がある。それ故、移民への要求と彼らの達成度を測定することが統合政策の主旨となり、統合は「彼らの努力の問題」と見なされがちである。しかし、フランクフルトが立てた問いは、「受け入れ社会への適応促進のために、移民をどのように支援していくか」ではなく、「移民によって人口的に大きく変化していく都市の中で、多様な住民の要求に、自治体や地域政治がどのように対応していくことができるか」であった(Nagel, 2009 : 120)。移民の側が変わるだけでなく、移民によって都市が変わる、即ち、「自治体側の社会適応」が課題となる。統合・多様性構想には、フランクフルトのそうした自覚が明示されている。ただし、この考え方はドイツ語習得やドイツ社会の法・秩序を尊重することなど、移民側の努力の必要性を否定するものではなく、共通語・共通のルールは、統合政策の基盤として不可欠なものと思われている(MSF, 2011 : 15,64)。

フランクフルトでは、1989～1993年のSPD・緑の党の連立市政以降、キリスト教民主同盟(CDU)が第一党として市政運営を担い、2006年からはCDU・緑の党による連立市政が行われている。この

点に注目すると、フランクフルトの統合政策では緑の党が少なからぬ影響を及ぼしているものの、その方向性は既に一定程度、他党とも共有されていると考えられる^{*25}。

5 今後の課題

多文化局のナーゲル (Helga Nagel) 局長は、フランクフルトにおける移民統合は概ね上手く行っていると評価している^{*26}。しかしながら、今後の行方に影を差す不安要因がないわけではない。その一つが移民の子どもの低学歴問題である。

基礎学校 (Grundschule) 修了後の就学状況を見ると、ドイツ人生徒と外国人生徒^{*27}の間には大きな格差が存在している (表2)。公立学校に在籍する外国人生徒10,752人^{*28}の出身国は約130カ国 (2006年) に及び、トルコ (31.6%)、イタリア (8.3%)、クロアチア (7.0%)、モロッコ (5.1%) をはじめ、60%以上がかつての外国人労働者募集国 (ehemalige Anwerbestaaten) 出身者で占められている (Halisch, 2008a : 86-87 ; 2008b : 33)。これら外国人生徒の中で、大学進学につながるギムナジウム (Gymnasium) 就学者は3割であるのに対し、ドイツ人生徒では6割にも達している。この状況は過去10年間ほぼ変わっていない。促進学校 (Förderschule)^{*29}就学者の割合が外国人生徒では6.7%から9.8%に増加し、むしろ状況は悪化している。しかし詳細を見ると、国籍・性別によって就学傾向に違いがあることがわかる。概して男子よりも女子の方がギムナジウムの就学率が高く、逆に基幹学校 (Hauptschule) の就学率は女子よりも男子の方が高い。また、EU市民でかつて外国人労働者募集国であったという同じような背景であっても、イタリア人とギリシア人では大きな違いが生じている (Halisch, 2008b : 34-35, 38)。

表2 外国人生徒の学校種別就学状況 (1996～2006年)

1996～2006年の変化

	基幹学校	ギムナジウム	促進学校
外国人	16.9% → 17.5%	32.7% → 30.7%	6.7% → 9.8%
ドイツ人	5.4% → 5.5%	61.8% → 60.5%	3.9% → 5.0%

2006年の状況

国籍	基幹学校		ギムナジウム		促進学校	
	男	女	男	女	男	女
トルコ	26.4%	20.5%	17.9%	26.8%	13.4%	8.8%
イタリア	23.4%	21.3%	24.5%	28.8%	15.5%	8.6%
モロッコ	34.3%	27.1%	9.2%	11.5%	20.5%	16.0%
クロアチア	13.1%	5.7%	36.8%	56.0%	5.7%	1.8%
ギリシア	13.3%	6.3%	47.5%	54.1%	6.3%	4.1%

出典：Halisch (2008b) に基づき筆者作成。

ドイツ人と外国人の教育格差は、学校修了資格の取得状況においても見受けられる。ここで注目すべきことは、学校修了資格を持たない生徒が外国人では10.9% (ドイツ人4.3%) に達していることであ

る (Halisch, 2008a : 97-98 ; 2008b : 40)。ドイツでは就職の際、それぞれの職に対応する学校修了資格や職業資格が必要となるため、学校修了資格の有無は、将来の職業選択や生活状況にも影響を及ぼす。実際に、2006年の失業率は、ドイツ人では7.5%だが、外国人では16.5%に達している。ドイツ人失業者と外国人失業者の大きな違いは、職業教育修了資格を持たない者の割合がドイツ人失業者では45%だったのに対し、外国人では81% (2005年) に達していることである。この傾向は特に20歳未満の若年失業者で顕著に見られ、ドイツ人・外国人双方とも職業教育修了資格を持たない者が約95%を占めている (Halisch, 2008a : 136, 138-139 ; 2008b : 65, 74)。

さらに問題なのは、差別体験に関する調査で、移民の背景を持つフランクフルト住民約1,000人中半数近くが出身、肌の色、宗教などの理由で不利益を被った経験があると答え、その現場として「学校／職業教育」(31.0%)が最も多く挙げられたことである (Halisch, 2008a : 164, 208)。学校で受けた「不利益」の具体的な内容は明らかではないが、フランクフルト教育白書の担当者は、進路選択の際に教師がドイツ人児童を優先してギムナジウムに、外国人児童を基幹学校に推薦することはあり得ることだと述べている^{*30}。

子どもへの教育支援は、市と州が連携し、就学前教育 (Vorlaufkurs) やドイツ語の取り出し授業、ドイツ語&多言語教育、途中入学者のためのドイツ語集中講座、パソコンで学ぶドイツ語プログラムなどが行われている。しかしながら、先の就学状況等を見る限り、その効果は十分とは言い難い。教育の場での平等が確保されず、社会的排除が今後も続けば、移民の低学歴・失業・貧困スパイラルは一層深刻化し、それが社会不安につながる可能性も否定できない。またそれは、差別や偏見を助長し、社会の分裂を招く恐れもある。特にドイツでは、家庭における社会的・文化的背景と教育水準との間に明確な関連性が見られることから、経済的格差から教育格差への連鎖を防ぐ方策も必要であろう。

フランスの事例からも明らかのように、統合政策は参政権などの法的平等の達成や移民に受入国の言語を習得させるだけでは決して十分ではない。統合政策には、社会的・経済的・政治的統合に加えて、様々なアイデンティティに対する承認と尊重、即ち、異民族文化の多様性に対する肯定的認識と価値観をもたらすような政策が求められる (Merx, 2005)。これは、移民の子どもたちの自己肯定感の育成を促し、学習環境を整備するという点でも重要である。

6 おわりに

連邦レベルでの統合政策と「多文化」との関係について、ベルリン人口・開発研究所のクリングホルツ (Reiner Klingholz) 所長は、次のように述べている。「統合をめぐる議論では、数年前まで2つの勢力が対立していた。一方は、統合の必要性を否定し、ドイツがとうに移民国になっていた事実を無視していた。そして、もう一方は、ドイツへの移住の重要性を認識していたものの、移住者と先住者との共生を巡るあらゆるハードルは、誤って理解された多文化的寛容性 (Multikulti-Toleranz) によって乗り越えられると信じていた。真の統合は、どちらの側からも必要とされず、促進されることもなかった」 (BI, 2009 : 4)。同様の指摘は、トルコ系女性弁護士で連邦レベルの第1回統合サミット (Integrationsgipfel, 2006年7月開催) のメンバーでもあったアテシ (Seyran Ateş) からなされ、「強制結婚」などの人権侵害をも文化的特性と見なすような間違った寛容性が、結果として被害者に

我慢を強いてきたのであり、故に、異文化に対してよそよそしい寛容性を示してきただけの多文化主義者たち (Multikultis) にも、こうした人権侵害を放置し平行社会の形成に加担した責任があると批判している (Ateş, 2008 : 15, 62)。このように、連邦レベルでの多文化社会は、「移民国ではない」というある種の「願望」と、「多文化が調和しあうエデンの園」とでもいうべき「理想」との間で作られた、統合政策欠如による産物であった。これに対し、多文化局は設立当初から「文化的相違への寛容性にも、人権侵害や憲法の基本権に抵触する場合には、限界はある」と指摘し (AMKA, 1993 : 135)、現実に向き合いながらドイツ人と移民が共生するためのルール作り＝統合政策を進めてきた。そこに、連邦レベルとは異なるフランクフルト独自の多文化社会形成の試みがあった。

国際都市フランクフルトで移民問題が生じることは、フランクフルトのみならずドイツにとっても大きな痛手となるため、フランクフルトはドイツにおける「移民問題のショーウィンドー」とも言われている (丸尾, 2007 : 28)。フランクフルトのロート (Petra Roth) 市長 (CDU) は、「フランクフルトの成功の秘訣は、あらゆる観点で、外界に開かれた開放性、多様性、寛容性である」と述べている (MSF, 2011 : 7)。確かに、多文化局の創設から統合・多様性構想の策定まで、フランクフルトの統合政策には、この秘訣が活かされている。この秘訣にもう一点付け加えるとすれば、それは現実重視の姿勢であろう。現実 に即した政策を行っていくことが、結果として革新性につながり、フランクフルトを統合政策の先駆者的存在に至らしめている。ドイツが移民国への政策転換を行って約10年が経過し、フランクフルトの挑戦も多文化・統合構想の実現に向けて新たな段階に入った。フランクフルトの多文化社会が今後どう変化していくのか、その行方が注目される。

※ 本稿は、日本大学海外派遣研究員として2011年9～10月にフランクフルト市多文化局で行った調査研究成果の一部である。

*1 連邦統計局によると、「移民の背景を持つ者」とは、①1949年以降今日のドイツ領土に移住した者、②ドイツで出生した外国人、③少なくとも一方の親がドイツに移住した者がドイツで出生した外国人でありドイツでドイツ人として出生した者と定義されている (SBA, 2010 : 6)。

*2 フランクフルトの統合政策に関する主な先行研究としては、Sarkowicz (1993), Aybek und Straßburger (2009) などのほか、フランクフルト市による委託調査研究報告書が多数公表されている (Halisch, 2008a ; Römhild und Vertovec, 2009など)。また、フランクフルトは「地域における移民統合政策のための欧州都市ネットワーク (Cities for Local Integration Policies: CLIP)」に加盟し、現在、住宅政策 (Lüken-Klaßen, 2007)、異文化政策 (Lüken-Klaßen und Pohl, 2009) など報告書が公表されている。日本国内では岡本 (2002 ; 2004) のほか、自治体の委託調査報告書では川崎市 (1996) などがある。

*3 例 え ば、“Zuwanderungskommission des Bundes – Position der Städte : Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages vom 20.9.2000”, “Die Städte fordern : Bund und Länder müssen Kosten der Ausländerintegration und der sozialen Betreuung voll übernehmen” (2001.9.19) など (いずれも Deutscher Städtetag, <http://www.staedtetag.de/index.html>) を参照。

*4 ドイツ統一後の東西間の格差に加えて、2000年以降、旧西独州でも主として炭鉱業、鉄鋼・鋼鉄産業、造船業、家具・手工芸などの伝統的製造業などの旧産業地域では住民の平均所得が伸び悩み、知識集約型のサービス産業が盛んな地域では平均所得が増加するなど地域間格差が生じている (BI, 2011 : 32-33)。

*5 滞在黙認者の状況については、久保山 (2009) を参照。

*6 緑の党現実主義 (現実派 : Realo) は、1980年代以降明確になった緑の党内主要4勢力の一つで、「ラディカルな改革主義」または「原則的観点にたった改革主義」を提唱し、SPDとの連携のもとに改革政策を実現すべきとする勢力である (小野, 1994)。シュレーダー政権で国籍法・外国人法改正、移住法案作成を指揮したシリー連邦内相 (1989年に緑

の党からSPDに所属変更)もこの派に属していた。

- *7 外国人担当官は、連邦レベルでは1978年に設置されたが、自治体レベルでは大都市や先進的な自治体以外は置かれていないところも多く、社会局などが外国人の受け入れと統合を担当していた。しかし、統合政策は多くの自治体にとって優先度の低い課題であり、政党にとっても票には結び付かないことから、外国人住民向けの相談窓口の開設や各種支援プログラムの実施は、もっぱら教会や福祉団体に委託されていた。このような状況は1990年代後半まで続いた(久保山, 2009: 262-268)。
- *8 公立学校における出身言語(母語)授業(Unterricht in der Herkunftssprache)は州の管轄下であり、ヘッセン州の場合、1997年までは1～10年生で必修科目として設置されていたが、現在は任意科目になっている。対象言語は、アラビア語、ギリシア語、イタリア語、クロアチア語、ポルトガル語、セルビア語、セルボクロアチア・セルボボスニア語、スペイン語、トルコ語、スロヴェニア語、マケドニア語の11言語で、一部の授業は教員調達を含め出身国領事館によって設置されている。授業の任意科目化によって受講者数は減少傾向にあり、2009/10年度は4,817人であった(FM, 2011a, 2011b)。
- *9 1講座は150授業時間(1授業時間=45分)で、通常、3授業時間の授業が週2回行われる。受講料は1授業時間1ユーロ。2008年には119講座が開設され、1,274人が受講した(AMKA, 2009: 44)。
- *10 1990年、フランクフルト市参事会で「人種差別主義と反ユダヤ主義に対するフランクフルト宣言(Frankfurter Erklärung zu Rassismus und Antisemitismus)」が可決された。これにより、フランクフルトは差別の存在を認め、市行政内部における制度的差別を解消する意図を明示した(AMKA, 2009: 81)。さらに、2003年には全国初の差別禁止条例(Antidiskriminierungsrichtlinie)が制定された。この条例では、より包括的に、性別、出自、肌の色、言語、出身地、信仰、宗教、政治的見解、世界観、障がい、年齢、性的指向による直接・間接的差別禁止が定められている。この条例の適用範囲は市行政内部に止まるものの、申し立てがあった場合、多文化局は、告発された組織・職員に対する聴取を行い、関係書類を閲覧することができる。市行政外部での差別行為については、他の支援・相談機関への仲介や助言などを行っている(MSF/AMKA, 2007)。2006年、EU平等待遇指令に基づき、連邦レベルでも一般平等待遇法(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz)(2006年8月14日施行)が制定され、人種、民族的出身、性別、宗教、世界観、障がい、年齢、性的アイデンティティによる差別が禁止された。一般平等待遇法制定の経緯と内容の詳細については、齋藤(2006)を参照。
- *11 国外職業資格の認定を簡素化する職業資格認定法(Anerkennungsgesetz)が2011年11月4日に連邦参議院で可決された(2012年4月1日施行予定)。この職業資格認定法により、約350の職業についてドイツの資格と同等であるか審査を受ける請求権が与えられる。また、多くの職業(医師など)では国籍条項が撤廃される(BBF, 2011)。
- *12 多文化局局長へのインタビューより(2011年9月9日)。
- *13 その後、マーストリヒト条約によるEU市民権の創設に伴い、EU加盟国国籍者には郡・市町村の選挙における選挙権・被選挙権が付与される旨、基本法が改正された(1992年12月)。
- *14 ヘッセン州自治体条例では、「市民(Bürger)とは、選挙権を有する住民(Einwohner)」(第8条)と規定されている。
- *15 KAV議長へのインタビューより(2011年9月20日)。
- *16 同上。かつては、「KAVは市参事や行政部局から無視されている」という苦情提案まで出され(1996年)、後述する「統合・多様性構想」でもKAVについては全く触れられていないことから、「KAV抜きの統合構想は『統合構想』というタイトルには値しない」との提案が出された(2010年9月7日, K43)(S-KAV, 2010: 58-59)。
- *17 第1回選挙(1991年)から第5回選挙(2010年)までの投票率は、19.6%, 7.9%, 4.6%, 5.7%, 7.6%であった(S-BSW, 2010b: 8)。
- *18 第5期メンバーの国籍は、選挙の結果、ドイツ14人、トルコ13人、イタリア2人、アゼルバイジャン、中国、ギリシア、クロアチア、パキスタン、ロシア、セルビア、アメリカ各1人で、トルコ人の比率が他を圧倒している(S-BSW, 2010b: 22)。この傾向は第1期からほぼ続いている(ASWE, 1991: 29; ASWE, 1997: 14; S-BASW, 2001: 16; S-BSW, 2005: 20)。国籍別当選者数は、国籍別立候補者数にほぼ比例しており、第5期では全立候補者473人中トルコ156人、ドイツ148人、イタリア31人、ギリシア21人、クロアチア16人、中国13人、ロシア、セルビア各9人と続いている(S-BSW, 2010b: 23)。
- *19 例えば、「夏は地下鉄内の暖房を切ること」(2007年8月21日, K22)、「なぜ我市では砂糖水を飲まなければならないのか」(地下鉄や市電の駅の自動販売機にはジュース類しかないので水を置くべきという提案)(2008年8月5日, K29)など(S-KAV, 2010: 30, 43-44)。

- *20 ISは、ある地域内の特定の集団とそれ以外の集団の数を比較し、0（セグリゲーションなし）から100（完全なセグリゲーション）までの数値で表される。
- *21 フランクフルト協定は、1999年に市と住宅会社との間で交わされたもので、各建物・団地の住民は、外国人は30%、社会扶助受給者は15%、ドイツ系移住者は10%を超えないようにすべきと定められている（Lüken-Klaßen, 2007：34, 41）。
- *22 多様性指数は、市の住民を非移民ドイツ人・移民ドイツ人・外国人の3グループに分けて分布状況を見たもので、0（全ての住民が1つのグループに属する）から1（全てのグループに属する住民が均等に分布している）までの数値で表される。
- *23 ここ数年ドイツでは、「多文化」を失敗あるいは失敗の原因と見なす著作が社会的注目を集め、「多文化」にはネガティブなイメージが付された。主な文献として、Luft (2007), Ateş (2008) などがある。また、メルケル連邦首相も「ドイツにおける多文化社会構築の試みは失敗に終わった」と発言し、「多文化」社会失敗論を印象づけた（DW, 2010）。
- *24 企業におけるダイバーシティ・マネジメントは、「多様性憲章 (Charta der Vielfalt)」などを通じて連邦レベルでも進められている。「多様性憲章」は2006年に発足し、フランクフルト市も2007年に署名参加している。詳細は<http://www.vielfalt-als-chance.de/>を参照。
- *25 現市議（全93人）には、極右政党の自由投票者党 (Freie Wähler) 4人、ドイツ国家民主党 (Nationaldemokratische Partei Deutschlands: NPD) 1人、共和党 (Die Republikaner) 1人も含まれており、必ずしも全員が多文化局の考え方を支持しているわけではない。
- *26 多文化局局長へのインタビューより（2011年9月9日）。
- *27 教育分野では「移民ドイツ人」の指標がまだ適用されていないため、「ドイツ人」と「外国人」の統計を使用する。
- *28 これ以外に、フランクフルトでは3,258人の外国人児童・生徒（基礎学校も含む）が私立学校へ通っている（2008/09年度）（S-DBF, 2010：75）。
- *29 促進学校には、学習補助のための学校のほか、視聴覚・身体障がい者のための学校なども含まれているが、学習補助のための促進学校就学者の割合が最も高い。
- *30 教育白書作成担当者へのインタビューより（2011年10月25日）。

《参考文献》

- ・ 岡本奈穂子, 2002「フランクフルト市における多文化共生モデル—多文化局の戦略・政策・挑戦」日本ドイツ学会『ドイツ研究』35号, 124～134頁
- ・ 岡本奈穂子, 2004「外国人『住民』から外国人『市民』へ—外国人の市政参加 フランクフルト市外国人代表者会議の例から」日本大学経済学研究会『研究紀要』45号, 37～54頁
- ・ 小野耕二, 1994「『緑の党』の党内論争と『緑の出発88』の形成」名古屋大学『法政論集』155号, 14～17頁
- ・ 川崎市外国人市民代表者会議調査研究委員会（川崎市）編, 1996『仮称・川崎市外国人市民代表者会議調査研究報告書（答申）』川崎市市民局国際室
- ・ 久保山亮, 2009「ドイツの移民政策における自治体と中間的組織—1990年代後半からの政策転換と“統合”から締め出される『事実上の』の定住者」庄司博史編『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告83, 257～278頁
- ・ 齋藤純子, 2006「ドイツにおけるEU平等待遇指令の国内法化と一般平等待遇法の制定」国立国会図書館『外国の立法』230号, 91～123頁
- ・ 丸尾眞, 2007「ドイツ・ヘッセン州における外国人・移民の現状及び統合政策」内閣府経済社会総合研究所『ERIS Discussion Paper Series』No.184
- ・ Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (AMKA), 1993, *Zweieinhalb Jahre Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*
- ・ Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main (AMKA), 2009, *20 Jahre AmKA: 1989-2009 Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*
- ・ Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnerwesen (ASWE), 1991, *Wahl der Ausländer- und Ausländerinnen-Vertretung am 01. Dezember 1991 in Frankfurt am Main*
- ・ Amt für Statistik, Wahlen und Einwohnerwesen (ASWE), 1997, *Wahl der Ausländer- und Ausländerinnen-*

Vertretung am 9. November 1997 in Frankfurt am Main

- Asemann, K.H., 2005, "Frankfurt am Main : Die veränderte Gesellschaft und die Religion", Stadt Frankfurt am Main, –Magistrat-, Bürgeramt, Statistik und Wahlen, *Frankfurt Statistische Berichte 2/3' 2005*, S.77-150
- Ateş, S., 2008, *Der Multikulti-Irrtum*, Ullstein Verlag
- Aybek, C. und Straßburger, G., 2009, "'Politik des friedlichen Zusammenlebens' - ein Integrationsansatz mit Modellcharakter in Frankfurt/Main", Gesemann, F. und Roth, R. (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.351-365
- Bade, K.J., 2007, "Integration : versäumte Chancen und nachholende Politik", *Aus Politik und Zeitgeschichte: Integration*, Bundeszentrale für politische Bildung
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BI), 2009, *Ungenutzte Potenziale: Zur Lage der Integration in Deutschland*
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BI), 2011, *Die demografische Lage der Nation*
- Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (BS und BMI), 2005, *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik*, Bertelsmann Stiftung
- Bommers, M., 2007, "Kommunen und nachholende Integrationspolitik - Handlungsperspektiven und Handlungsspielräume", Bade, K. und Hiesseric, H-G. (Hg.), *Nachholende Integrationspolitik und Gestaltungsperspektiven der Integrationspraxis, Beiträge der Akademie für Migration und Integration: Heft 11*, V&R Verlag, S.97-123
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BBF), 2011, "Anerkennung ausländischer Berufsqualifikation" (<http://www.bmbf.de/de/15644.php>, 30.11.2011)
- Bürgeramt, Statistik und Wahlen, Stadt Frankfurt am Main (BSW), 2001, *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2001*
- Bürgeramt, Statistik und Wahlen (BSW), 2011, *Nachbarschaftsverhältnis in der Wohngegend* (Frankfurt statistik aktuell, Nr.8/2011のための内部資料)
- Cohn-Bendit, D. und Schmid, T., 1992, *Heimat Babylon: Das Wagnis der multikulturellen Demokratie*, Hoffmann und Campe
- Deutsche Welle (DW), "'Multikulti' für gescheitert" (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6118143,00.html>, 17.10.2010)
- Dobroschke, W., 2006, "Bevölkerungsstruktur in den Frankfurter Stadtteilen 2005", Bürgeramt, Statistik und Wahlen, *Frankfurter Statistische Berichte 2/3' 2006*, S.73-267
- Frankfurt am Main (FM), 2011a, KA 58 vom 17.08.2010: Die Situation des muttersprachlichen Unterrichtes an Frankfurter Schulen ([http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2894&ffmpar\[_id_inhalt\]=7179874](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=2894&ffmpar[_id_inhalt]=7179874), 28.09.2011)
- Frankfurt am Main (FM), 2011b, Tabelle 1 zur KA 58 v. 17_08_2010 (http://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/Anlage%201%20zur%20KA%2058%20vom%2017_08_2010.pdf, 28.09.2011)
- Geschäftsstelle der KAV (G-KAV), 2006, *KAV – Die Kommunale Ausländer- und Ausländerinnenvertretung Frankfurt am Main*
- Gesemann, F. und Roth, R., 2009, "Kommunale Integrationspolitik in Deutschland - einleitende Bemerkungen", Gesemann, F. und Roth, R. (Hg.), *Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft: Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S.11-29
- Halisch, J., 2008a, *Frankfurter Integrationsstudie 2008*, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration
- Halisch, J., 2008b, *Frankfurter Integrationsstudie 2008: Anhang*, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration
- Luft, S., 2007, *Abschied von Multikulti: Wege aus der Integrationskrise*, Resch

- Lücken-Klaßen, D., 2007, *Kommunale Wohnpolitik zur Integration von Migranten in Frankfurt am Main, Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetwerkes CLIP: Cities for Local Integration Policies*, Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten
- Lücken-Klaßen, D. und Pohl, F., 2009, *Intergruppenbeziehungen und interkulturelle Politik in Frankfurt, Bericht im Rahmen des europäischen Städtenetwerkes CLIP: Cities for Local Integration Policies*, Stadt Frankfurt am Main, Amt für multikulturelle Angelegenheiten
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (MSF), Dezernat XI-Integration, 2011, *Vielfalt bewegt Frankfurt: Integrations- und Diversitätskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung*
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main und Amt für multikulturelle Angelegenheiten (MSF/AMKA), 2007, *Gleiches Recht für alle!*
- Merx, A., 2005, "Was ist los in Frankreich?: Die Sprache der Gewalt" (http://www.migration-boell.de/web/integration/47_365.asp, 9.9.2011)
- Nagel, H., 2009, "Vielfalt und Gleichheit in der globalen Heimat", AMKA, *20 Jahre AmKA: 1989-2009 Amt für Multikulturelle Angelegenheiten*, S.120-121
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (PIB), 2007, *Der Nationale Integrationsplan*
- Römhild, R. und Vertovec, S., 2009, "Frankfurt vernetzt": Vernetzungs- und Vielfaltspolitik in Frankfurt am Main", Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Dezernat für Integration, *Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts für die Stadt Frankfurt am Main*, S.20-79
- Sarkowicz, H., 1993, "Modell Frankfurt: das Amt für multikulturelle Angelegenheiten und die Kommunale Ausländervertretung", Benz, W. (Hg.), *Integration ist machbar. Ausländer in Deutschland*, Beck
- Schröpfer, W., 2007, "Muslime in Frankfurt am Main – Ergebnisse einer Schätzung", Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen, 2007, *Frankfurt Statistische Berichte 4' 2007*, S.202-208
- Stadt Frankfurt Am Main, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BASW), 2001, *Wahl zur Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung in Frankfurt am Main am 4. November 2001, Frankfurter Wahlanalysen Sonderheft*
- Stadt Frankfurt am Main, Geschäftsstelle der KAV (S-KAV), 2010, *Bericht 2006-2010: IV. Wahlperiode*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2005, *Frankfurt Wahlanalysen 35: Wahl zur Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung 2005 in Frankfurt am Main*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2006, *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2006*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2010a, *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2010*
- Stadt Frankfurt am Main, Magistrat, Bürgeramt, Statistik und Wahlen (S-BSW), 2010b, *Frankfurt Wahlanalysen 51: Wahl zur Kommunalen Ausländer- und Ausländerinnenvertretung 2010 in Frankfurt am Main*
- Stadt Frankfurt am Main, –Magistrat-, Dezernat für Bildung und Frauen (S-DBF), 2010, *Privatschulen in Frankfurt a.M. Allgemein bildende Schulen in freier Trägerschaft und sonstiger Trägerschaft (ohne Förderschule)*
- Statistisches Bundesamt (SBA), 2010, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2009, Fachserie 1 Reihe 2.2*

Migrant Integration Policy in Frankfurt am Main

From the Foundation of the Department for Multicultural Affairs to the Establishment of the Plan for Integration and Diversity policy

OKAMOTO Naoko

Nihon University

key words: Germany, Municipal Authority, Migrant Integration Policy

Until the change of government in 1998, Germany insisted on the assumption “Germany is not an immigration country” and the federal government had hardly taken an integration policy for immigrants. However, with the establishment of the Immigration Law, the importance of the integration policy has increased in the federation as well as in the municipalities.

Frankfurt am Main is one of the most multicultural cities in Germany. It is famous for its progressive integration policy. About 38% of the population in Frankfurt has a migration indication. The main activities of Frankfurt’s integration policy are first the foundation of the Department for Multicultural Affairs in 1989, as the central office in the municipal authority of the city to develop focused integration measures, and second the establishment of the Municipal Foreigners’ Representation in 1991 as a means of political participation by foreigners. In addition, in 2010 the plan for integration and diversity policy was approved with three features; (i) the realistic recognition of the diverse residents in Frankfurt, (ii) utilization of diversity management as integration policy, and (iii) promotion of integration policy under the charge of the municipal authority. Overall, integration policy in Frankfurt is characterised by realism leading to innovation.

On the other hand, according to statistics, there is a clear disparity between the educational and working situations (i.e. unemployment) of German nationals and immigrants respectively. If such inequalities as these continue, they may result in future social unrest in the city. For the peace of society, the policies for maintaining the equality and promoting respect for different cultures will be as necessary in the future as they are today.