

投稿論文

ドイツ地方自治体における 「統合政策」の実践

ミュンヘン市におけるインタビュー調査をもとに

渡會知子 横浜市立大学

キーワード：地方自治体, 行政改革, 実践における統合政策

本稿の目的は、ドイツ連邦共和国政府が近年掲げる「移民の社会統合」という政策課題が、市町村自治体において、実際にどのように遂行されているかを考察することにある。主にミュンヘン市における取り組みを事例としながら、とりわけ以下の諸点を見ていく。①連邦政府による「統合」概念は、市によって、移民の課題としてではなく、むしろ自治体の義務として再定義されたこと、②統合政策は、連邦政府の指針によって新規に取り組みられたというよりも、自治体では90年代から進められてきた「新制御モデル」による行政改革と、「異文化開放」に関する独自の取り組みの延長上に遂行されたこと、③同じく90年代よりミュンヘン市で行われてきた、福祉に携わる多様なアクターの連携体制（「REGSAM」）の構築が、移民支援の欠損や問題点を明らかにする上で大きな役割を果たしたこと、そして④移民による公的サービスの認知や活用という課題に対して、移民の背景を持つ住民との新たな協働が行われ始めていること、である。いずれにおいても、自治体の制度的条件が、統合政策の実施に欠かせない資源となっている。ドイツの統合政策の行方を立体的に考察するために、国家のビジョンとはある種独立した論理で遂行されている自治体の移民支援の姿を描き出したい。

1 社会統合の「現場」への視点

2007年、ドイツ連邦共和国（以下、ドイツ）政府は「国民統合計画（Der Nationale Integrationsplan: NIP）」を発表し、今後、移民の社会統合を、政策の重要課題に位置づけることを宣言した。NIPの中で連邦政府は、「ドイツは統合政策的に目覚めのときを迎えた」と高らかに謳い（Die Bundesregierung, 2007: 9）、労働、教育、介護、メディア、スポーツその他の領域で統合への包括的支援を行うことを約束した。その対象項目の多さと領域の広さを見れば、確かにドイツは、再三疑問視されてきた旧来の自己認識——「ドイツは移民国家ではない」——を抜け、名実ともに「移民国家ドイツ」へ向けて大きな一歩を踏み出したと言える。

本稿の目的は、この「移民の社会統合」という政策課題が、市町村自治体において、実際にどのように遂行されているかを考察することにある。ローカルな移民支援の取り組みについてはすでに、NIPの「中間決算」としてまとめられた報告書（『現場における統合』）が総論的に取り上げ（BMVBS,

2008), また各自治体からも個別に報告書が出されている^{*1}。しかしながら, 数多くのケース・スタディが積み重ねられる一方, 相対的に見えにくくなっているのは, 成果として数値化される以前の変化, あるいは成果の背景にある努力やコンフリクト, 初発の問題認識のズレなど, 現場の——失敗も含めた——ダイナミズムである。本稿では, 移民支援の取り組みに関して独自の「伝統」を有する一方, アクター間の「コミュニケーション不足」が問題として認識されてきたミュンヘン市の取り組みを例に, 政策的議論とは必ずしも一致しない「実践における統合政策」の諸相に迫りたい。

2 「移民政策」重点化の背景と特徴

(1) 法的・政治的展開

まずは, 「国民統合計画」に至るまでの移民をめぐるドイツの法的・政治的状况について簡単に触れておきたい。

ドイツでは, 1990年代を通して, 徐々に外国人政策における地殻変動が進んだと言われている^{*2}。その起点となるのが, 1990年の外国人法の全面改訂であった。これはドイツに長年在住している外国人の法的地位の安定化を図るものであり, 彼らの定住が保証されるとともに, 「いずれは出身国に帰る人々」という, それまで外国人労働者に対して持たれていた前提を大きく修正することを意味していた。その一方で, 冷戦の終結と旧共産圏諸国の政治的不安定化に伴って爆発的に増えた難民の流入に歯止めをかけるべく, 1993年に庇護手続法が改正される。この時期の庇護申請者数は1992年にピークを迎え, その数は年間40万人を超えている(BAMF, 2009: 105)。とりわけ, 人口と経済力に応じて一定割合の庇護申請者を収容することが義務づけられていた各自治体は, 受け入れ体勢が追いつかないことに加え, 外国人に対する暴力事件や庇護申請者収容施設を狙った放火事件などが多発したことにより, 社会的・経済的に大きな負担を抱えることになった(Herbert, 2001: 286-322)。庇護手続法の改定によって難民の庇護権が制限されると——排外的事件がやむことはなかったものの——庇護申請件数は大幅に減少し, ドイツ社会は一定の落ち着きを取り戻すことになる。その一方で, 人口統計的に移民は「必要」であるという見解も, 徐々に形成されていった(Herbert, 2001: 312-313)。1998年に社会民主党と緑の党の連立によって誕生したシュレーダー政権は, 2000年に「グリーン・カード制」を導入し, これによって, IT分野に限定して, EU以外からの外国人技術者が簡素な手続きで労働許可を取得できるようになった^{*3}。同政権では国籍法の改正も進められ, 同年, 出生地原則を取り入れた改定国籍法が施行されている(Herbert, 2001: 332-333)。

「国民統合計画」の直接の根拠法となったのは, 2005年に施行されたいわゆる「移住法(Zuwanderungsgesetz)」である。これは稀に見る難産だった。2000年7月に専門家や実務家による超党派的協議の場(「移住委員会(Unabhängige Kommission “Zuwanderung”)」)が設置されたところから数えても, 2004年7月の成立まで, 実にまる4年が費やされている。そこで繰り返された与野党の熾烈な駆け引きと連邦憲法裁判所まで巻き込んだ議論は^{*4}, まさに「移民国家ドイツ」という自己認識へ向けての転換点を示していた。移住法では, 労働移民が制限され, テロリズムに重点を置いた治安対策が強化された一方で, 難民保護の範囲の拡大と統合政策の推進が盛り込まれた。とりわけ統合政策について付言するなら, 移住法では「統合コースの開発と実施」, 「移民専門の相談の実施」および「移民問題に関する学術的研究の遂行と情報の提供」などが, 新設された連邦移民難民庁

の課題として明記された。「国民統合計画」は、この法律に基づき、統合サミット(2005年11月から政権に就いていたメルケル首相の提唱によって開催)および、それに続く統合フォーラムを通して策定されたものである。

(2) 国民統合計画の特徴

国民統合計画の内容についても、その特徴を2点に絞って見ておきたい。

第1に、基本的立場として、「統合」のためには受け入れ社会と移民との双方の努力が重要であることが確認されながらも、とりわけ後者による参加の必要が強調されている。「国民統合計画」の冒頭近くでは、例えば次のように述べられる。

決定的に重要なのは、移住者が、われわれの社会での生活に積極的に関わり合いを持ち、われわれの基本法とわれわれの法的秩序の総体を無条件に受け入れ、とりわけ、ドイツ語の習得を通してドイツへの帰属を目に見える形で示す覚悟である。これは、主体的イニシアチブ、熱心な努力、そして自己責任を要求するものである(Die Bundesregierung, 2007: 13)。

ここで移民による自助努力が強調されていること自体は、理解しにくいことではない。というのも、移民の側に「統合への用意(Integrationsbereitschaft)」が欠けていることは、長年、移民を批判する際の中心的テーマになってきたからである。「移民の社会統合」が、当事者による参加なしに立ち行かないこともまた、事実である。

第2に——これは近年のドイツにおける統合政策について一般的に言えることだが——、地方自治体の役割が前面に押し出されているという点が挙げられる。国民統合計画においては、各州政府が貢献すべき課題も細かく列挙されてはいるものの、とりわけ市町村レベルの取り組みの意義が強調されている。例えば、NIPの中の次のような箇所を引いてみよう。

統合は現地で決まる! 移民の背景をもつ者ともたない者とが実際に会うのは、地方自治体や都市の中の、ある区域や近隣界限においてである。統合が成功するか失敗するか、それは地方自治体において現れる。ここにおいてこそ最も明らかに、統合の成果が——しかしながら問題もまた——感受されうるのである。統合とは、したがって、居住区において、現地の行政において、また職場や学校、保育園において、移住者との協力のもと行われなくてはならない(Die Bundesregierung, 2007: 24)。

当然のことではあるが、「統合政策」は、市町村自治体における具体的な取り組みを離れては実現されえない。政府はここ数年、自治体によるローカルな活動を奨励するために、さまざまな促進策をとってきた。例えば、内務省とベルテルスマン財団は、各自治体における移民支援の成功例を表彰するコンテストを主催し、自治体相互の意識の向上を図った(Bertelsmann Stiftung & Bundesministerium des Inneren, 2005)。また、連邦政府と州政府によって主導されるプログラム「社会都市(Soziale Stadt)」も、ローカルな移民支援プロジェクトに対して、多額の資金提供を行う母体となっている。

しかしながら、こうした動きは、当の自治体のある種の「ジレンマ」に置くことにもなった。というのも、

市町村自治体は、連邦あるいは州レベルの計画を、局所的な条件や問題に応じて実行に移していかなくてはいけない一方で、連邦や州の政治に対しては限られた影響力しか行使することができないからである (Sozialreferat München, 2008 : 21)。各市町村には、したがって、政策の一般性と問題の個別性を架橋するための工夫が要求されることになる。以下では、統合政策が実際にどのように遂行されているのか、ミュンヘン市を事例に見ていきたい。

3 「統合」概念の解釈替え

ドイツ南部のバイエルン州の州都であるミュンヘン市は、人口約135万人を擁し、ベルリン、ハンブルクに次いで、ドイツで3番目に大きな地方都市である。2010年発行の「ドイツ地方自治体統計年鑑」(Deutscher Städtetag, 2010)によると、ミュンヘン市における外国籍住民の割合は23.0%であり、人口50万人以上の大都市の中では、シュトゥットガルトの22.7%を抜いて、ドイツで最も高い割合となっている。「移民の背景をもつ人々」*5を合わせると——つまり移民第一世代と第二世代の総和は——、ミュンヘン市の人口の35.9%を占めるに至る。

社会統合というテーマに関してミュンヘン市を際立たせているのは、しかしながら、移民の数の多さだけではない。ミュンヘン市は、1972年、ドイツの自治体としては初めて包括的な外国人調査を実施し*6、その結果、外国籍住民による直接選挙で選ばれた代表者から成る「外国人評議会 (Ausländerbeirat)」を、市の諮問機関として1974年に設置している。ミュンヘン市は、四半世紀前から移民支援に重点的に取り組んでおり、移民政策に関しては、ある種の「伝統」を有していると言える (Sorg & Syoldatis, 2009)。

さて、連邦政府が「統合政策」へと大きく舵を切って程なく、ミュンヘン市は「統合」に関する独自の態度表明を、『インターカルチュラルな統合概念—ミュンヘン市の統合政策における原理と構造』(Sozialreferat München, 2008)にまとめている。それによると、ミュンヘン市のスタンスは、次のように規定されている。

統合ということであれわれが理解しているのは、社会的な中心領域に移住者が順応しそこに結び付けられていく長期にわたるプロセスであり、それは機会の平等という目的を表している。こうしたプロセスの成功のためには、移入者だけではなく、受け入れ社会のメンバーもまた同様に責任を持っている (Sozialreferat München, 2008 : 12)。

ここでは、国民統合一計画と同様、受け入れ社会と移民との相互の努力が重要だという理解が下敷きになりながらも、全体としては明確に、前者の努力に強調点が置かれている。すなわち、連邦政府が移民に自助努力を要求していたような強制的性格はフェイドアウトし、「統合」を移民の問題ではなく、むしろ自分たちの問題として描く自己規制的なトーンが前面に出されている。このような「統合」の解釈は、もちろん、一朝一夕に出来上がったものではない。「インターカルチュラルな統合概念」の草案を作る過程では、ミュンヘン市役所の「異文化課 (Stelle für interkulturelle Arbeit)」による調整のもと、さまざまな福祉団体や移民組織、外国人評議会などと50以上もの会議が重ねられた (Sorg&Syoldatis, 2009 : 9)。草案は、そうした「関係者」あるいは「当事者」たちとの綿密な議論

の結果、生み出されたものである。この概念の策定に携わった異文化課の職員は、次のように語る。

私たちが強調するのは、行政の側、あるいは市議会、そもそも市の側です。というのも、結局、移民には、彼らが何をすべきかなんて言えませんから。(移民と)議論をすれば、みんな言うんですよ、あなたたちも適応しなくちゃいけないって。だからこれは、私たち自治体としての自己義務化なんです。私たちはこの冊子の中で、移民が何をしなくてはいけないかということは書いていません。そうではなく、私たち自治体が何をしなくてはいけないかということを書いているのです*7。

このような見解は、しかしながら、言われているほど簡単に成り立つものではない。というのも、移民を「統合」へ動機づけることが必ずしも容易ではないこと、さらには移民支援が「きれいごと」では済まされないことは、現場に近い彼らこそ経験してきたはずだからである。では何がこのような、「自己義務化」という視点を信憑性のあるものとして支えているのだろうか。その背景を見るためには、自治体の行政内部で進められてきた組織改革の試みと「異文化開放 (Interkulturelle Öffnung)」の促進に関する取り組みについて触れておく必要がある。

4 組織改革という「前史」

(1) 新制御モデルの導入

組織改革は主に、「新制御モデル」の導入によって行われた。新制御モデルとは、もともと、「行政マネジメントのための自治体共同機構 (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: KGSt)」によって提案された構造改革の指針であり (KGSt, 1993), 90年代を通して、ドイツ国内のかなり多くの自治体に導入されている*8。このモデルの特徴は、「成果」、「競争」、「サービスの向上」、「顧客志向」といった経済的観点を行政の中に導入する点にある。その主な狙いは、「官僚主義的ヒエラルヒーの解体」と、それによる「業務の効率化」であった (Langer & Langer, 2008)。新制御モデルの導入以降、すべての行政サービスは「プロダクト」、そして行政サービスの利用者は「顧客」と呼ばれるようになる。こうした「経営志向」の新制御モデルは、当時、財政の健全化を喫緊の課題としていた諸自治体によって、行政のスリム化とコストの削減のために導入された。しかしながら、個々の職員にとってそれが意味したのは、単なる財政健全化以上のもの、すなわち、従来の「前提」を大きく覆す働き方の変化であった。というのも、それまで職員は「何をしたか」という仕事の「量」によって査定されていたのに対し、新制御モデルのもとでは、「それによってどのような成果があったか」という「質」によって査定されるようになったからである。例えば、従来、査定の対象項目となっていたのは、ただ「何時間勤務したか」、「何件の面談をこなしたか」ということであり、「面談の結果、顧客が解決策を見つけることができたか」は必ずしも問われてこなかった。だが現在では、明確に、「顧客満足度 (Kundenzufriedenheit)」といった項目が査定基準の中に盛り込まれている*9。新制御モデルは結果として、職員に行政サービスの「受け手」——それがどんなマイノリティであったとしても——を意識させ、自らの仕事の「影響」について考える自省的視点を浸透させることになった*10。

(2) 「異文化開放」への取り組み

新制御モデルの導入と並行して語られるようになったのが、「異文化開放」である。「異文化開放」という概念はもともと、80年代に「外国人専門のソーシャル・ワーク (Ausländersozialarbeit)」が学問として制度化されていく過程で、従来の公的制度のあり方に対して批判的検討が行われたことに由来している。すなわち、文化的背景に対する職員の無理解や、制度設計の分かりにくさなど、移民が制度を利用する上で障害となっている要因をできるだけ取り除くべきであるという考えが提出された (Filsinger, 2002 : 5)。言い換えれば、外国人を制度的弱者にしているのは制度そのものであると見る観点であり、ソーシャル・ワークにおける大きな視座の転換だったと言える。この概念は、ミュンヘン市ではまず青少年局 (Jugendamt) において導入され、新制御モデルを「手段」として位置づけた「ミュンヘン・モデル」が彫琢されていった (Handschuck&Schröer, 2000 : 155)。制度論として改めて確認されたのは、移民とはそもそも非常に多様な個人の集まりに違いなく、したがってあるグループに特定のサービスを用意するよりもむしろ、既存の施設が、利用者の多様性に耐えるほどの柔軟性を備えるべきであるという方針である (Filsinger, 2002 : 14-15)。1995年には「他者性への能力 (Fremdheitskompetenz)」に関する定義が策定され、ミュンヘン市の行政職員の活動の基礎となるべき能力として、市議会において承認されている (Handschuck & Schröer, 2000 : 159)。

以上のような概念の彫琢と並んで、ミュンヘン市では行政職員の「異文化能力 (Interkulturelle Kompetenz)」を高める研修が行われてきた。「異文化能力」ということで意図されているのは、単に外国語能力の向上だけではない。むしろ、異なる文化圏の風習や身振り、礼儀などに対する知識を職員があらかじめ身につけておくこと、それによって移民の背景をもつ住民が、公的施設において常に心地よくサービスを受けることのできる環境を用意することを指している。具体的な内容としては、自分たちも三世代も遡れば何らかのかたちで「移住」してきた者が多いことを確認するワークショップから、異なる宗教や習俗について学ぶレクチャー、さらには、馴染みのない外国人氏名の聞き方からパソコンでは打てない文字の扱い方まで、実に細かく幅広い*11。「異文化開放」のもうひとつの柱は、移民の背景をもつ職員およびインターンシップの割合を増やすことにある。ミュンヘン市の人事・組織局は、2000年代に入って、インターンシップの応募者の審査基準を変更した。すなわち、かつての審査過程においては、ほぼ学校の成績だけで合否が決まっていたのに対して、現在では「社会的能力」、とりわけ異文化能力と外国語能力が大きく評価されるようになっている。その結果、移民の背景をもつインターンシップ者の割合は21%から40%に跳ね上がり、2007年に連邦政府の移民・難民・統合担当官によって催されたコンテスト「教育における文化的多様性・公的サービス部門」で、1位を獲得するに至った (Sorg & Syoldatis, 2009 : 9)。

主に現場における批判的検討から練り上げられてきた「異文化開放」概念は、国民統合計画においても鍵概念として盛り込まれている。このことの意義は非常に大きい。というのも、連邦政府がこれを、行政組織だけではなく病院から学校まで、あらゆる公的施設が取り組むべき課題として位置づけたことによって、個別に行われてきた現場での仕事が一気に推進されることになったからである。例えば、ミュンヘン市内で小学校の異文化開放に取り組んできた福祉団体の職員は、かつては訪ねて行っても事の重要性を理解してもらえない、あるいは門前払いになることも少なくなかったと言う。それに対して、連邦レベルでの義務化が行われてからは、さまざまな施設から——積極的であるか、しぶしぶであるかは異なるにしても——ともかく「認知」してもらうことが容易になり、それによって協働するためのスター

ト地点に立つことができるようになったと語る。一方、異文化開放への取り組みがいわば「義務づけられた」側に位置するジョブ・センター^{*12}の役員は、「ここ数年で見られた組織的変化は何ですか」という質問に対して、「移民というテーマにそもそも気づいたことですよ!」と答えた。こうした変化は、確かに、統合の成果として数値化される「以前」の変化である。しかし、実際の業務においては、ほとんど決定的に重要だと言ってもよい、大きなはじめの一步である。

人事・組織局は、異文化課との協力で、これまで合計3,104人の市職員の異文化研修を行ってきた。そのうち半数近く(約1,400人)の職員教育は、2008年から2010年の間に行われている。この間には、非公立の福祉団体の職員約400人に対しても、異文化開放に関する研修が実施された(Sozialreferat München, 2010: 40)。2012年には、ジョブ・センターの職員を含む「社会市民事務所(Sozialbürgerhäuser)」^{*13}の全職員約1,800人への異文化研修が完了する予定である(Sozialreferat München, 2010: 68)。

以上見てきたように、連邦政府による方針は、自治体における移民支援にとって大きな後押しとなった。ただしそれは、自治体組織内部において以前より進められてきた、働き方の変革や意識の向上という、それ自体非常に骨の折れる下地の形成があつてはじめて、実際的な効力を発揮したと言える。また、連邦政府が打ち出した「統合」という目標が、ミュンヘン市において「制度の問題」として位置づけられた理由も、「新制御モデル」の導入や「異文化開放」への取り組みを背景としてはじめて理解することができる。

以下では、実際の移民支援の現場へとさらに降りてみよう。

5 移民支援の現場の論理

はじめに確認されるのは、実際の移民支援の場において「統合」という言葉が使われることが非常に少ないということである。というのも、移民の間では「統合」は「同化」と同義に受け取られることも多く、移民に直接接することの多いソーシャル・ワーカーたちは、この言葉の使用が移民の態度を硬化させ、彼らとの協働を困難にするリスクがあることに意識的にならざるをえないからである。「統合」とは、いわば、移民支援の実践においてはできるだけ避けておいた方がよい「厄介な」言葉であるといえる。にもかかわらず、「統合」という語が、パンフレットやホームページ等で奇妙なほど多用されているのはなぜなのか。これに関して、プロテスタント系の福祉団体である「ディアコニー(Diakonisches Werk)」の職員は次のように説明した。

ドイツ連邦移民難民庁ですよ、例えば。統合のための助言(Integrationsberatung)というものを私たちはやらなくてはいけないんですけど、なぜかという、政治が要求するから、つまり、私たちに助成金を出してくれるところが、この言葉の使用を要求するからです。私たちとしては実際のところ——これに関しては多くの人が同意してくれると思いますけれど——問題となっているのはこっち(パンフレットを指さして)、社会参入と機会の平等だと思っています。それが、私たちがみなさんと一緒に達成したいことなんです。

先に引用した、ミュンヘン市における「インターカルチュラルな統合概念」の策定者も、自分たちとし

て使いたい用語は実際のところ「統合」ではなく、「異文化開放」なのだと述べている。

「統合」という概念のレリバンスが後退するのは、もちろん、言葉だけの問題ではない。具体的な移民支援の場においては、社会統合という政治的目標も背景に霞んでしまうことが多い。ミュンヘン市役所の社会局で「移入後の統合支援」を担当する職員は、難民の受け入れを例に次のように説明する*14。

時としてそれは、まったく具体的な援助サービスなんです。人々が助けを必要としているから、やらなくちゃいけない、という。それが統合かどうかなんて……もちろんそれは統合なんでしょう。しかしですね、それは優先的な関心事じゃありません。というのも、優先的でなくてはいけないのは、まず人々が援助されるということだからです。彼らには住宅が必要ですし、ドイツ語を習わなくてははいけませんし、健康診断も受けなくてははいけません。多くの場合、境界はぼやけてしまうんです。純粋な……何と言えはいいか、援助サービスと統合サービスの境界です。簡単じゃないですよ、区別は。

このように実際に移民支援に携わる人たちの発言を見てくると、現場における支援活動が、政府のビジョンとは別の、固有の論理で動いていることが見えてくる。近年の移民政策を強く牽引している「統合」に関する事柄は、移民支援の現場において、いわば図と地が反転するように、背景へと退く。替わって前景に出てくるのは、政策的枠組みに規定されつつ、時にはそれを「利用」しながら、問題を解決していこうとする実践の数々である。

6 多様なアクターとの連携

地域の移民支援を担っているのは、当然のことながら自治体行政だけに括られない、実に多様なアクターである。とりわけドイツでは、「五大福祉団体」*15と呼ばれる組織の存在が大きく、地域の移民支援においてもほとんど決定的に重要と言っていい役割を果たしている。また、連邦政府や州政府による補助金や、ドイツ国内だけではなくヨーロッパレベルでの社会基金等を資金源とした大小の移民支援プロジェクトも、数多く展開されている。さらに、外国人評議会や、国別の自助組織（「ギリシア人協会」や「トルコ人協会」など）も、地域の外国人住民が援助を求めることのできる相談窓口となっている。ミュンヘン市ではこれに加えて、市内に13の「社会市民事務所」が市の管轄で設置されており、住民の福祉に対して包括的なサービスを提供している。

「新制御モデル」は、前述したように、当初は行政「内部」の改革を対象とするものだった。しかし、「プロダクト」ごとに「対象とする人々」や「達成すべき課題」などを明確化する作業が実際に行われてみると、行政によるサービスだけでは完結しえないことがはっきりした。そこで、「プロダクト」の企画書においてすでに、五大福祉団体によって代表される「非公立の運営母体 (Freie Träger)」との提携が明記されるようになる。公立と非公立の運営母体の協力関係は、それまでもすでに個別契約のかたちで行われていたが、KGStはこうした関係性を整序し、新制御モデルの欠損を補うべく、1998年に青少年局の「契約マネジメント」をテーマとした報告書を作成している (KGSt, 1998)。

この間、ミュンヘン市では、同一の居住区で活動する福祉団体の連携を促進するべく、「ミュンヘンにおけるソーシャル・ワークの地域ネットワーク (Regionale Netzwerke für Soziale Arbeit in

München: REGSAM)」という機構を、市のイニシアチブによって1993年に設立している。REGSAMは、市内全域を16に分割した「REGSAM区域」にひとつずつ設置されており、それぞれのREGSAMのもとに、青少年、幼児、高齢者、家庭等をテーマにした「専門作業部会」が置かれている。専門作業部会としてさらに「移民」や「介護」などが独立して設置されるかどうかは、各々の区域の判断に任せられている。専門作業部会の主な活動は、①同一地域で活動する福祉団体の情報交換、②それを通じた地域の課題の確定、③相互のサービスの調整である。専門作業部会の上には、それぞれの専門作業部会の代表者とその地域の社会市民事務所の代表、また市役所の社会局の担当者らによって構成される「地域作業部会」が置かれている。さらにその上には、すべてのREGSAM区域の代表者から成る事務局が設置されており、全体の活動を統括している。

REGSAMが作られた理由のひとつに、サービスを提供する組織間の「コミュニケーション不足」という問題認識があった。すなわち、同じ地域で活動しているにもかかわらず、それぞれが個別にサービスを提供しているという、相互の関係性の欠如である。その結果、同種のサービスが複数の母体から提供されるという重複が見られる一方、いかなるサービスによってもカバーされない問題が取り残されるという偏りが見られた。REGSAMは、こうしたサービスの空白と非効率を解消し、ミュンヘン市の各区域で活動する公立・非公立の運営母体が縦横に連携しながら地域の需要をカバーするための有効な媒体となっている。

7 制度と利用者のあいだの溝

それぞれの福祉団体が地域の問題を全体的に把握することができるようになった一方で、移民支援に特殊な課題もまた認識されてきた。それはとりわけ以下の3点にまとめられる。

第1に、移民にサービスそのものの存在を周知することの難しさがある。いかに多くのサービスが用意されていたとしても、それが対象者に知られなければ、利用されることはない。ミュンヘン市では、「異文化開放」という指針のもと、90年代から各種パンフレットの多言語翻訳が行われてきた。しかしながら、次第に明らかになったのは、文字による宣伝という方法そのものに限界があることである。というのも、サービスの受け手となっているのは、実際、母国語であっても文字を読む習慣のない人たちが多く、また——これが第2の問題になるが——、援助サービスに対して漠然とした不信感を抱いている人も少なくないからである。移民による不信感は、とりわけ、公的援助に対して大きい。例えば、ミュンヘン市の社会市民事務所に所属している「居住区ソーシャル・ワーカー (Bezirkssozialarbeiter: BSA)」は、住民への自宅訪問を行うことがある。自宅訪問は、一人暮らしのお年寄りの家に郵便物が溜まっている、あるいは児童虐待の疑いがあるといった「異変」に気づかれたときに行われるが、しかし小さな子を持つ母親に授乳の方法や抱き方をアドバイスするといった日常的支援としても行われている。だが、移民の背景を持つ母親は、公的組織の職員が自宅まで来ることに慣れていない、あるいはそれに対してむしろ抵抗感を持っていることも多い。「何か子育てにまずいところを見つけれられて批判されるのではないか」、「母親失格と言われて、子どもを取られてしまうのではないか」、あるいははっきりと、「もしかすると自分たちの不利になることをしに来ているのではないか」という疑いもしばしば口にされる。彼女たちは、BSAが訪ねてきても、「何も問題はない」と答えるばかりで、たとえ子育てに悩みがあったとしてもなかなか相談することはないという^{*16}。社会局の職員は、次のよ

うに語る。

私たちは、ただ最善のことをやりたいと思っているだけです。そうでしょう。けれども、そうした家庭においては、私たち(社会局)は概して「介入局」だと認知されてしまうのです。つまり子どもを親から引き離すところだと。「あの人たち、うちには絶対に入れたくない。むしろRGU(健康環境局)の人たちに協力してほしい」ってね。だって看護師さんたちは、つねに「いい人」たちですから。移民は、だから、できるだけお医者さんを頼ろうとするのです。彼らだって、来てくれますからね。けれども、社会市民事務所や居住区ソーシャル・ワーカーが自発的に訪ねていくとなると……難しいですね。

このような移民たちの不安は、BSAに対する理解不足に基づくところが多いものの、まったく根拠のないことでもない。実際に居住区ソーシャル・ワーカーとして活動していたことのある行政職員は、現場では、「援助」と「介入」の難しい決断を迫られる場面があると語る。例えば、さまざまな援助にもかかわらず家庭環境が悪化した場合、居住区ソーシャル・ワーカーは適切な時点で判断を下し、子どもを親から離すという介入に踏み切らなくてはいけない。そうした問題が家庭裁判所に持ち込まれると、青少年局が聴取され、居住区ソーシャル・ワーカーの所見が参考として提出される。「だから、居住区ソーシャル・ワーカーというのは、単にそうした『いい人』たちとは……何というか、違うんですよ」(社会局職員)。「介入」に踏み切れれば、その家庭と協働していくことはますます困難になる。しかし「厳格な手段」に訴えなくてはいけないときもある。先の社会局の職員は、それを「目的の葛藤(Zielkonflikt)」と表現した。

第3点は、移民への批判として頻繁に語られてきた「統合への用意の欠如」に関係する。ドイツ語を習得する意欲が低く、同国人の輪の中に留まろうとする人々がいることは確かである。しかし、現場での直接的支援を通して浮かび上がってきたのは、移民において「やりたがらない」ということは、実は「できない」ということと紙一重である場合も少なくないということである。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^{*17}。移民による「非協力」の問題は、「不可能」の問題として再考される余地がある。

8 新たな試み

(1) 「移民による移民支援」

こうした問題を解決し、制度と移民との橋渡しをするために、新たな取り組みも行われている。2007年に、ミュンヘン市社会局と市民イニシアチブによって設立された「ポンティス(Pontis)」というプロジェクトもそのひとつである。このプロジェクトは、すでにベルリン市で成功していた移民支援モデルを、ミュンヘン市へと導入したものである。その特徴は、大きく分けて3つある。

ひとつは、人員構成である。このプロジェクトの「職員」はすべて——マネジメントを担当するプロジェクト長を除いて——、自らも移民の背景を有する人々から構成されている。「移民による移民支援」の主な狙いは、移民が地域の支援サービスを利用しようとする際の、心理的および言語的障害を取り除くことにある。職員が自らと同じ文化的背景を有し、さらに母国語で相談を受けることができるならば、移民が公共サービスに最初にアクセスする際に感じる躊躇や困難を著しく減らすことができる。

ふたつ目は、業務の内容である。ポンティスが提供するサービスは「道案内」に限られている。すなわち、子育て相談や職業斡旋といった具体的な支援を行うのではなく、むしろ、どこに行けばそのような支援を受けることができるのか、適切な機関へと「誘導」することに業務が絞られている。時には、公的機関への付き添いや書類記入の手伝いなども行うが、それより先の支援を行うことはない。ポンティスの職員が「ソーシャル・ワーカー」ではなく、「統合の道案内人(Integrationslotsen)」と呼ばれている所以である。ポンティスに採用された移民には、あらかじめ、ミュンヘン市内の公的施設とその役割、サービスの種類等について、体系的な研修が施される。

3つ目は、制度的位置づけである。ポンティスの職員は、自発的なボランティアに加え、長期失業中であることを指す、いわゆる「ハルツIV受給者」によって構成されている。ドイツでは、2003年から2005年にかけて段階的に行われた労働市場改革（「ハルツ改革」）の結果、第II失業給付（一般に「ハルツIV」とも呼ばれる）を受ける者は、その受給の条件として、公共善の促進に寄与する労働に時給1ユーロほどの賃金で従事することが義務づけられている。ポンティスの「ハルツIV受給者」とは、この「1ユーロ・ジョブ」の枠で、ジョブ・センターから派遣されてきた人々である。ポンティスはしたがって、福祉や社会貢献に関心のある移民失業者を有効に活用するための仕組みでもあった。

(2) プロジェクトの最適化への道のり

ポンティスは、移民支援機関からも移民の利用者からも好意的に受け入れられ、その意義はすぐに認められた。他方で、プロジェクト運営の難しさは、立ち上げとほぼ同時に、あるいはその準備段階ですでに明らかになっていた。それはすべて、上記の3番目の点に関係している。

ベルリン市において、「ハルツIV受給者」の移民を活用することには特に問題がなかったと言われる^{*18}。というのも、ベルリン市では長期失業者が非常に多く（全体の失業率は14.1%、移民の失業率は26.6%に上る）(Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, 2010)、したがってプロジェクトに適した人材をリクルートすることも比較的容易だったからである。一方、全体の失業率が5.8%、移民の失業率も10%にとどまるミュンヘン市において(Sozialreferat München, 2010)、このことは必ずしも簡単ではない。それに加えて、ベルリン市において「長期失業中」であることは、失業率がドイツで最も低い大都市のひとつであるミュンヘン市に比べて、スティグマになりにくかったと言われる。少なくとも、ベルリン市のプロジェクトに従事していた移民たちは、路上に出てチラシを配るなど、積極的にプロジェクトをアピールし、自ら表に立つことを厭わなかった。しかしながら、ミュンヘン市で同じプロジェクトを立ち上げようとしたときに見られたのは、まったく異なる態度だった。すなわち、ポンティスに採用された「統合案内人」たちは、口々に、「チラシ配布など、公共の空間に出て行く仕事は、できれば避けたい」と延べ、プロジェクトの設立式典でも、「自分たちをハルツIV受給者としては紹介しないでほしい」と言った。記念式典は、結局、彼らの意向が汲まれ、その点は明言されずに行われた。

ポンティスの立ち上げ当時のメンバーは、その後それぞれの生業を見つけるか、新たに職業訓練に

就くなどして、現在は1名を除いて全員、新しいメンバーに代わっている。その1名も、今では社会市民事務所から報酬を受け取る正規の職員として雇用され、積極的にプロジェクトの発展に携わっている。プロジェクトを離れて行った「統合案内人」たちも、ポンティスでの仕事そのものは「やりがいがある」と言い、「1ユーロ・ジョブ」の枠組みでこのような業務に就けたことを非常に喜んでいた。ただし、彼らが長期失業中である以上、やがては正規の労働市場へと戻って行くことが前提とされてもいた。このことは、プロジェクトを継続させていく上での大きな不確定要素になっている。というのも、常に新たに職員研修が必要であり、またスタッフが抜けた後すぐに適当な人員が補填される保証もないからである。2009年からは、「移民による移民支援」という、ポンティスと同様のコンセプトに基づきながら、「統合案内人」1人に対して月に400ユーロの報酬が支払われる「リーガ (LIGA)」という別の移民支援プロジェクトも活動を始めている。

9 おわりに

ミュンヘン市における移民支援は、「新制御モデル」や「異文化開放」といった概念の導入による行政改革と、地域の移民支援に携わる多様なアクターの連携と調整といった絶え間ない努力を通して、すでに長い間進められてきており、そして現在も進められている。そうした活動を牽引する関心は、「統合」という政治的目的とは必ずしも同一ではなく、しかもその多くは、「統合」の「成果」として報告書や統計に上ることのない、葛藤も孕んだ地道な作業から成り立っている。もちろん、自治体ごとに人口、政策、社会経済的背景などが大きく異なる事情を鑑みれば、ミュンヘン市の事例をしてドイツの市町村自治体の「代表」とすることはできない。自治体ごとの独自色の強いドイツにおいて、このことはとりわけ強調しておくべきである。しかしながら、「統合政策」の遂行が、連邦政府の方針のみで完結するのではないこと、むしろ自治体の工夫と戦略を大いに必要としていることは、一般に妥当する。重要なのは、そこで作用しているさまざまな論理の固有性と関係性を、注意深く考慮に入れることである。「統合」とは、いわば、各関係主体の問題認識や戦略の差異を含むことによって、全体として駆動することが可能になっているプロジェクトであると言える。ドイツにおける社会統合の行方を立体的に考察するために、政策的議論と並んで、各自治体の取り組みについての洞察が欠かせない理由である。

※ 本稿を推敲する過程で、査読審査員の先生方から非常に示唆に富む批判とアドバイスを頂いた。ここに記して、感謝申し上げます。

*1 例えば、これまでの取り組みを総括したものとして、ケルン市の統合評議会 (Integrationsrat der Stadt Köln, 2009) や、フランクフルト市の多文化局 (AmKA, 2010) による報告書がある。

*2 以下の記述は、主に Herbert (2001) および近藤 (2007) を参考にしてしている。

*3 「グリーン・カード制」は、2005年に、それを包含する移住法が施行されたことによって廃止されている。

*4 詳細な過程については近藤 (2007)、移住法の詳しい内容については戸田 (2007) を参照。

*5 2005年の「マイクロ国勢調査 (Mikrozensus)」から導入されたカテゴリーで、両親のうち少なくとも一方が移民である人口を含む。

*6 調査名は「ミュンヘンにおいて増加する外国人住民の比率に関する自治体政策の諸側面 (Kommunalpolitische Aspekte des wachsenden ausländischen Bevölkerungsanteils in München)」である。

*7 以下の記述で参照するインタビューはすべて、筆者が2007年から2011年にかけてミュンヘン市で行った調査に基づい

ている。インタビューの対象者は、ミュンヘン市役所社会局の職員、教会系・非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、ジョブ・センターの役員、その他、各種基金にもとづき地域で活動している移民支援プロジェクトの代表者および一般住民としての移民等、合わせて47件である。

- *8 ただし、導入の方法と影響が自治体によってかなり多岐に渡ることは注意が必要である。Langer & Langer (2008 : 308) 参照。
- *9 プロダクト評価のための「データ一覧表 (Datenblatt)」2008年版 (ミュンヘン市行政内部文書) による。
- *10 こうした組織改革の過程では、容易に想像されるように、職員の激しい抵抗があったことも事実である。ただし、社会局に長年勤務する職員は、かつての働き方について、「管理の方法としては確かにラク」ではあったものの、「書類を右から左にまわしている感覚」もあったと述べる。新制御モデルが、職員の間で——非常に時間をかけてではあるが——受け入れられていったのは、「自分の仕事の成果が見える」という、実際的なやりがいの向上に繋がったからだ、その職員は見ています。他方、行政サービスの利用者を「顧客」と呼ぶことについては——従来のお役所対応を刷新するものとしてポジティブに受け取る職員もいる一方——いまま抵抗を感じている職員も少なくないようだ。日常の業務では、「市民」あるいは「クライアント」という用語も多く用いられている。
- *11 異文化課の職員への聞き取りに基づく。また、実際にミュンヘン市の青少年局で異文化開放の取り組みを進めてきたS. HandschuckとH. Schröderの論考も参照 (Handschuck & Schröder, 2000)。
- *12 失業給付と社会扶助の支給および、職業と職業訓練の斡旋を行う連邦政府と市町村自治体による協同組織であり、ミュンヘン市では2011年1月より、それまでの「ARGE (Arbeitsgemeinschaft)」から「ジョブ・センター」へと組織名が変更されている。この組織の業務内容と法的位置づけの問題点については、武田 (2010) を参照。
- *13 ミュンヘン市におけるジョブ・センターは、市内に13カ所ある社会市民事務所の中に設置されている。社会市民事務所の業務については後述。
- *14 難民の庇護手続については本間 (2003)、庇護申請者の支援についてはアジア福祉教育財団難民事業本部 (2007) を参照。
- *15 五大福祉団体の性格と役割については、久保山 (2009) 参照。
- *16 AWO (五大福祉団体のひとつ) でトルコ人の母親への支援を行う職員への聞き取りに基づく。
- *17 注16に同じ。
- *18 以下の記述は、ポンティスのモデルとなったベルリンにおける先行プロジェクト「ディ・ブリュッケ (Die Brücke)」（ドイツ語で「橋」を意味する) の発案者 (兼初代責任者)、他2名の職員へのインタビューに基づく。

《参考文献》

- ・アジア福祉教育財団難民事業本部, 2007『ドイツにおける条約難民及び庇護申請者等に対する支援状況調査報告』
- ・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」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
- ・近藤潤三, 2007『移民国としてのドイツ』木鐸社
- ・武田公子, 2010「ローカルな『貧困との闘い』の可能性」『彦根論叢』382号, 81~101頁
- ・本間浩, 2003「ドイツにおける難民保護と難民庇護手続法」『外国の法律』216号, 66~114頁
- ・AmKA (Amt für multikulturelle Angelegenheiten), 2010, *Die Chronologie des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main*
- ・BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), 2009, *Migrationsbericht*
- ・Bertelsmann Stiftung & Bundesministerium des Inneren (eds.), 2005, *Erfolgreiche Integration ist kein Zufall*, Verlag Bertelsmann Stiftung
- ・BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), 2008, *Integraion vor Ort*
- ・Deutscher Städtetag, 2010, *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 97/2010*
- ・Die Bundesregierung., 2007, *Der Nationale Integrationsplan*
- ・Filsinger, D., 2002, Expertise. *Interkulturelle Öffnung Sozialer Dienste*. Regiestelle E & C der Stiftung SPI
- ・Handschuck, S. & H. Schröder., 2000, Interkulturelle Orientierung als Qualitätsstandard sozialer Arbeit, in, G. Auernheimer (Hg.), *Migration als Herausforderung für pädagogische Institutionen*, Opladen, pp. 147-180

- Herbert, U., 2001, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland*. Verlag C. H. Beck
- Integrationsrat der Stadt Köln., 2009, *Integration durch Partizipation*
- KGSt., 1993, Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen, *Bericht 5*
- KGSt., 1998, Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, *Bericht 12*
- Langer, M. & M. Langer., 2008, Beratung im Kontext des Neuen Steuerungsmodells in der Kinder- und Jugendhilfe, in *OSC 15(3)*, pp. 307-320
- Sorg, U. & F. Szoldatits., 2009, Interkulturelles Integrationskonzept der Landeshauptstadt München. Integrationspolitik mit Tradition, in *K3. Das Magazin des Kreisjugendrings München-Stadt 12(1)*, pp.9-10.
- Sozialreferat München., 2008, *Interkulturelles Integrationskonzept*
- Sozialreferat München., 2010, *Interkultureller Integrationsbericht*
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg., 2010, *Statistisches Jahrbuch*

Integration Policy in Practice

Local strategies and challenges

WATARAI Tomoko

Yokohama City University

key words: implementation of integration policy, Localized governance responsibility, new public management in local administration

This paper addresses the question of how the National Integration Plan (NIP) is implemented in each municipality in Germany. By referring to interviews with migrants, public servants and social workers engaged with the incorporation of migrants into the German society in Munich, I will highlight some local attempts and dynamics of how this “integration” is carried out in practice. Following the declaration of the NIP, the city of Munich published its own understanding of integration. It redefined the concept as a responsibility of the local authorities, not as a demand for unconditional engagement of migrants. The local integration policy is therefore mostly conducted as a part of administrative reforms that has been carried out since the 90’s. A networking program of local welfare organizations in Munich, named “REGSAM”, was of crucial importance to find migrants’ needs and distribute budget to cover formally bypassed demands. Still accessibility to the public institutions remains to be improved. Aiming to inform services and reduce the hesitancy of migrants to visit the offices, the city of Munich introduced a project model employing migrants to give initial help for migrants. The practical attempts toward “integration” are, generally, conducted on the basis of local resources and structures, which do not necessarily follow the political interest of national integration. The “integration” is, in this sense, operated neither by the federal government alone, nor by the local authorities, but rather by making use of divergences of their concerns and strategies.