

ZOOM  
UP

# 異なる文化を持つ人々が暮らす

—各国の取り組みを海外事務所よりレポート—

日本に住む外国人の数は約 322 万人で過去最多となったことが発表された。今後も在留外国人数の増加またその多国籍化が見込まれる中、地域住民としての外国人との共生が課題となっている。

本特集では、世界の移民動向と日本国内の外国人に対する政府方針を紹介した上で、クリアロンドン事務所、パリ事務所、シドニー事務所、シンガポール事務所より各国の取り組みをレポートするとともに、多くの移民を受け入れているドイツについてもご紹介する。〔(一財)自治体国際化協会ロンドン事務所〕

1

## 世界的パンデミックおよびその後の国際移住の動向

国際移住機関 (IOM) 駐日事務所 代表 望月 大平

国際的な移住は、グローバル化が進んだ現代社会において、経済、社会、政治といった私たちの日常生活に複合的にかかわる非常に複雑な現象である。国際移住機関 (IOM) の「2022 年世界移住報告書」では、移住を人々の人生や背景に関わる幅広いさまざまな動きや状況として捉えている。また、移民に関しても、国際的に合意された定義はなく、IOM は、国内か国境を越えるか、一時的か恒久的かに関わらず、またさまざまな理由により、本来の住居地を離れて移動する人という一般的な理解に基づく総称と捉えている。

国内か海外かを問わず、移住や移民に関するメディアの報道を私たちが見ない日はほぼないが、その多くが否定的なものや不幸なニュースだ。また、公共、政治、社会的価値、移住に関する政策に影響を及ぼす一部の悪辣なグループにより、フェイクニュースなどの正しくない情報や、移住や移民に関するネガティブなイメージが利用されていることも認識する必要がある。

国際的な人の移動は、人類の歴史の中で途切れることなく行われてきたが、否定的な見解や議論によって、比較的小規模な現象であるにもかかわらず、大きな問題として報道されることが多い。2022 年に国連経済社会局人口 (UN DESA) が発表した国際移民ストックによると、その数は 2 億 8,100 万人であり、世界の総人口の 3.6% に過ぎない。国際移民の数は、移動の手段の多様

化により常に増加傾向にあるものの、その多くは居住を目的として国境を越えるのではなく、経済的機会の追求、紛争・自然災害からの避難を目的としている。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) のグローバル・トレンド・レポート 2022 では、同年末時点で紛争や迫害により故郷を追われた人の数が初めて 1 億人を越えたことが報告された。

2020 年以降の新型コロナウイルス感染症の世界的蔓延 (パンデミック) においては、世界中の国々が一斉に出入国に関する厳しい規制措置を取り、そして移動に際しては保健衛生に係るさまざまな規定が課されることになった。その結果、世界的な人の移動は第二次世界大戦後以降はじめて劇的に減少することになった。国際民間航空機関 (ICAO) の統計によると、2020 年の世界の商業旅客機の乗客数は 2019 年比 60% 減少した (図 1)。

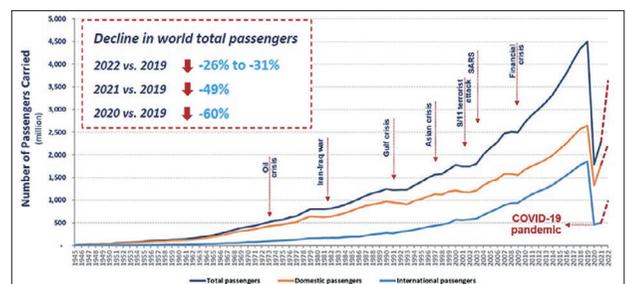


図 1 1945 ~ 2020 年の世界の商業旅客機の乗客数 (ICAO 作成) (注 1)

長期間にわたり人の移動を規制・禁止したことによる影響は大きく、国際的な人の移動の規模はパンデミックが終焉した現在でも以前のレベルまで戻っていない。その結果、先進国などの移民受入れ国で労働力が不足するようになり、それらの国々が入国管理政策を急遽修正する事態となった。また、多くの国々が、インフレの加速と経済成長の鈍化という文脈に加え、ウクライナでの戦争の影響によるエネルギーおよび食糧危機といった経済的課題の中で綱渡りの状況に置かれている。

パンデミックからの社会経済復興においては、従来より経済的に優位にあった国が徐々にパンデミック前の状態に戻つつある一方で、それ以外の国々では貧困が進んできており、世界的な不均衡がますます顕著になっている。さらに、気候変動の影響により、干ばつの長期化や豪雨による洪水が多発しているほか、海面の上昇や資源の枯渇化は、開発途上国の経済活動に深刻な影響を与えている。これらは、資源をめぐる地域内の紛争発生を誘発し、治安の悪化や経済的困窮から逃れる人々が増加する一因となっている。

特に2023年に入り、欧州や米国その他経済的機会が豊富な国々へ命の危険を冒して移動する非正規移民が増加傾向にある。その証拠に、地中海では2023年9月の段階で約2,500人の移民が命を落としており、この数は過去6年で最も多い数である。また、中・南米各国から、メキシコ、米国を目指す移民も増加しており、2023年9月時点で約1,000人の移民が行方不明または死亡している。

このような悲観的な状況がある一方で、パンデミック下の状況においては、移民が社会的マイノリティーでありながら、受入れ国の社会経済活動に不可欠な存在として可視化されたことも事実である。特にアメリカやイギリスにおいては、3割以上の医師、2割近い看護師が外国出身者で占められていることが注目を集めた。また、多くの移民が、清掃、家事代行、配送、農業、建設など我々の生活を維持していく上で不可欠な公共サービスを維持するような仕事に従事しているが、同時にそれらは新型コロナウイルス感染症の感染をはじめとする健康リスクが高い業種でもあることも明白になった。

新型コロナウイルス感染症の世界的感染が広がった2020年当初、国際的な移動が大幅に制限され、全世界的に経済活動が急激に縮小されたことから、国際移民の出身国への送金が約2割減少し、途上国の経済に大きな打撃を与えると予想されていたが、同年の国際送金額は2019年比で2.4%減少に止まった。国際送金は移民の出身国の社会経済開発、失業率および貧困率の低下に寄

与するものであり、移民が世界の経済発展に多大な貢献をしていることの証左の一つである。その額は、先進国から途上国に向けた政府開発援助（ODA）の3倍以上、2019年以降外国直接投資（FDI）をも上回っている（図2 赤線）。

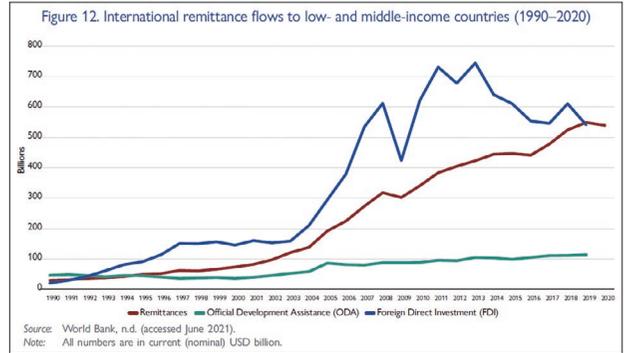


図2 中低所得国への国際送金フロー (World Bank 作成) (注2)

2023年広島で開催されたG7サミットで採択されたコミュニケでは、安全で秩序ある正規の移住の有益性に言及されている。今後、移民の社会経済への貢献を最大限生かし、同時に非正規の国際的な移動を減少させるためには、国際社会が2つの方策を取ることが必要である。

1つ目は、非正規移動の原因となっている気候変動の影響による自然災害、紛争、経済機会の欠如といった諸問題に対処するために開発途上国への支援を強化していくことである。

2つ目は、現在そして未来の移民の世界経済への貢献をエビデンスに基づいて評価し、そのポテンシャルを最大限活用するため、先進国ならびにその他受入れ国が正規移住のための施策を拡充させていくことである。

世界中どの国であっても移民の出身、経由、受入れ国になる可能性があることを鑑みれば、多国間の協力なしにこれらを実現することはできない。「持続可能な開発目標」(SDGs) および人の移動に関する初めての国際協力枠組みである「安全で秩序ある正規の移住のためのグローバルコンパクト」(GCM) を指針にし、各国政府がこれらに掲げられた目標の実現に向けて協調していくことが求められている。

日本においても、今後人口減少が加速し、労働力不足が深刻になることが予想される中、国の社会経済の維持・発展のために不可欠な存在として移民を捉え、国際的な枠組、人権を遵守しながら、多文化共生社会を実現するために必要な政策を社会全体で考えていくことが必要だ。

(注1) World Migration Report 2022, p.35

(注2) World Migration Report 2022, p.40

## 在留外国人数の推移

我が国における在留外国人数は増加傾向にあり、リーマンショックや東日本大震災の影響による一時的な減少は見られたが、2019年末には約293万人と過去最高となった。その後、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響を受け、在留外国人数は若干減少したが、2022年12月末現在においては約308万人と過去最高を更新しており、30年前の約132万人と比べると約2.33倍と大幅に増加している（2023年6月末には約322万人とさらに増加している）。最近では、南米諸国出身日系人などに加え、アジア諸国出身の外国人が大きく増加しており、国籍・地域の多様化が進んでいる。

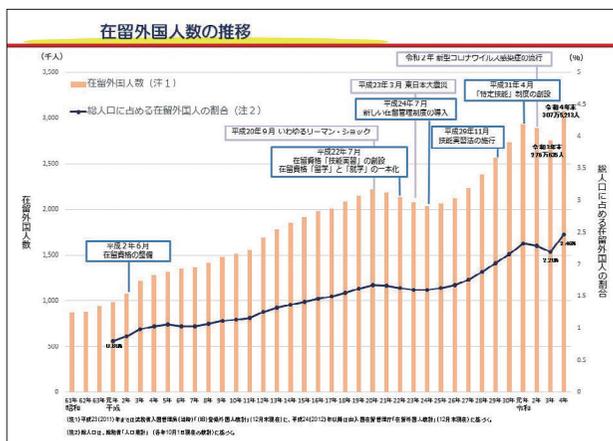


図1 在留外国人数の推移

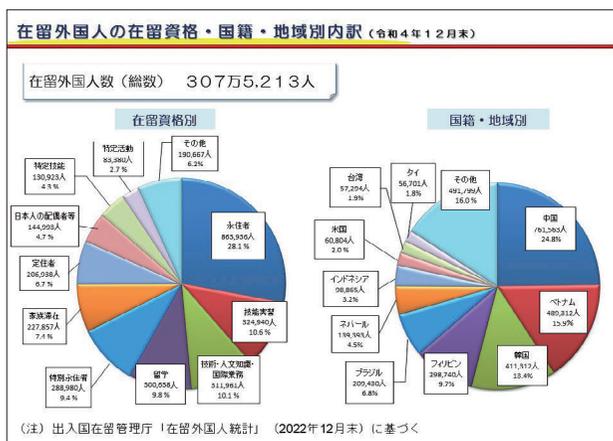


図2 在留外国人の在留資格・国籍・地域別内訳 (令和4年12月末)

## ロードマップ策定経緯

在留外国人数が増加する中、中小・小規模事業者をはじめとした人手不足の深刻化を踏まえ、2018年6月、「経済財政運営と改革の基本2018」において、生産性向上や国内人材確保の取組を強力に推進しつつ、就労を目的とする新たな在留資格（現在の「特定技能」）を創設し、外国人材の受入れをさらに進めていくこととされた。

さらに、同年7月、政府は、「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」を閣議決定するとともに、同日の閣議口頭了解において、一定の専門性・技能を有する新たな外国人材の受入れおよび我が国で生活する外国人との共生社会の実現に向けた環境整備について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な検討を行うことを目的とする関係閣僚会議を開催することとした。

そして、外国人材の受入れ・共生のための取組を、より強力に、かつ、包括的に推進していく観点から、同年12月、同会議において総合的対応策を決定した。その後、毎年総合的対応策を改訂して施策を充実させ、受入れ環境の整備に向けた取組を進めたが、短期的な課題への対応にとどまっていた。

こうした中、関係閣僚会議の下、外国人との共生社会の在り方、その実現に向けて取り組むべき中長期的な課題について調査し、関係閣僚会議に対して意見を述べることを目的として有識者会議が開催され、2021年11月、同会議から関係閣僚会議の共同議長である法務大臣に「意見書」が提出された。そして、当該意見書を踏まえ、2022年6月、政府は、関係閣僚会議において、我が国が目指すべき外国人との共生社会のビジョン、その実現に向けた2026年度までを対象期間とする中長期的な課題および具体的施策を示す「外国人との共生社会の実現に向けたロードマップ」（ロードマップ）を決定した。

## ロードマップの概要

ロードマップでは、外国人との共生社会の実現に向けて目指すべき外国人との共生社会の3つのビジョン、当該ビジョンを実現するために取り組むべき中長期的課題



2023年5月25日に英国立統計局は、2022年に英国の移入者が移出者を約60万6,000人上回ったと発表し、過去最多の人数となった。この数字を受け、リシ・スナク首相は移民が多すぎるとコメントした。このような状況にある英国において、政府および自治体はどのような課題にどう取り組んでいるのか、本稿ではクリアロンドン事務所主催「英国多文化コミュニティ政策交流プログラム」の訪問機関を取り上げて対応を紹介したい。

## 「統合」と英国政府の方針

2021年の統計では英国人口の14.5%にあたる約960万人が外国生まれであると言われている。日本における在留外国人数は2023年6月末時点で約322万人となり過去最多となったが、日本の人口に占める割合は2.5%であることから、英国における移民の多さがうかがえる。

日本での多文化共生にあたる概念は、英国では「統合(integration)」という言葉で表され、イングランドにおいて統合は「あらゆる背景を持つ国民が、権利や責任、機会に基づいて、生活し、働き、学習し、交流できる、強固に統合されたコミュニティ」と定義されている。この定義は、住宅・コミュニティ・地方政府省が発表した「統合コミュニティ戦略提案書」(2018年)に記載されている。この統合を、国・地方で実現するためにとるべき行動として、英語教育の強化、経済的機会の増大、有意義な社会的接触の促進など、統合政策の発展分野が示されている。

その後策定されたのが「統合コミュニティアクションプラン」(2019年)である。政府が全国的に統合を促進するために実施する70の行動を定め、英語学習、リーダーシップの強化、難民支援、統合アジェンダを推進するための学校との連携などの活動が含まれている。

## 英国自治体の対応

次に、クリアロンドン事務所で開催した「英国多文化コミュニティ政策交流プログラム」で話をうかがったグレーターマンチェスター合同行政機構、マ

ンチェスター博物館、イズリントン区の対応を紹介する。  
※本プログラムの報告書をクリアのウェブサイトに掲載しているのは是非ご覧ください。

### 〈グレーターマンチェスター合同行政機構〉

グレーターマンチェスター合同行政機構(GMCA)では、医療、教育、雇用などの不平等問題を担当する職員から話をうかがった。GMCAのオフィスはロンドン市内から列車で北に2時間ほどの場所にある。GMCAはマンチェスター市を含む周辺10自治体により構成される英国初の合同広域行政体であり、280万人以上の人々が暮らす、国内でも経済規模の大きな地域である。



GMCAを構成する10自治体  
出典：GMCA作成資料

街には多様な民族的背景を持つ人が暮らしており、医療、教育、雇用などさまざまな面で不平等の問題が深刻な地域でもある。これらの問題に取り組むためには、地域の問題として一括りにするのではなく、民族的背景、年齢、性別などその人自身や取り巻く環境で一人一人異なる個人の問題として捉えて課題に取り組む必要があると考えられている。

GMCAは、住民が、平等に公共サービスを利用しているか、実際に誰が利用していて、誰が利用しにくくなっているのかを調べている。また、「Equality Panel」という平等を推進するための委員会を設置している。具体的には、7つの委員会が設置され、各委員会は約20人

のボランティアによるアドバイザー（諮問機関）のような形で運営されている。それぞれの委員会のテーマは、「若者」「障がい者」「人種の平等」「高齢者」「LGBT」「女性」「さまざまな宗教的な背景を持つ人たち」である。

委員会が出されたさまざまな意見を政治家や政策決定者に届けることによって、多様な声を反映させた、よりよい政策を進めることができると考えられている。担当者によると、課題として、マイノリティの意見を取り上げることが難しく、不利益を被っている人たちの意見に耳を傾ける仕組みが必要とのことであった。



GMCA のオフィスにて職員より説明を受ける英国多文化コミュニティ政策交流プログラムの参加者

### 〈マンチェスター博物館〉

GMCA と他機関がともに地域の課題に取り組んでいる事例として、マンチェスター大学の附属博物館であるマンチェスター博物館の職員から話をうかがった。

この博物館は英国最大の大学博物館であり、約 450 万点の自然史、生物学、歴史的な収蔵品を保有している。また、文化間の理解を深め、より持続可能な世界を構築することを使命としている。

マンチェスター博物館は GMCA と協力して、社会的孤立、コミュニティの課題、公衆衛生、市民の参加など多くの地域の課題に取り組んでいる。

GMCA を構成する 10 自治体の人口の 16% が南アジア系であることから、彼らが英国やマンチェスターの文化に与えた影響や文化的な交流に焦点を当てたギャラリーが博物館内にあり、コミュニティ・リーダーを含む 30 人の南アジア系メンバーにより企画されている。

南アジアにルーツを持つ来館者からは、自分たちも英国社会の一部であると感じられた、といった声が寄せられている。移民がマンチェスターに暮らしていることをこのギャラリーで理解していくことで、移民に対する認識の変化も促している。

### 〈イズリントン区〉

イズリントン区では難民や移民の支援を担当する職員の方から区の取り組みをうかがった。

イズリントン区はロンドンに 32 ある区のうちの一つで、人口は約 25 万人である。区内では所得格差が大きく、住民の民族的背景も多様であり、個々人に応じた対応が求められているという。

区ではアフガニスタン難民を受け入れている。通常の難民受け入れでは、どう受け入れるか個別に審査を行うが、アフガニスタン難民は緊急で受け入れなければならない状況だったため、通常の審査はできず、一時的にホテルに滞在してもらうこととなった。ホテル滞在は一時的な措置であり、区内外問わず住居を見つければそちらに移ることになる。区内のホテルで約 20 家族を受け入れ、その後、うち 12 家族は区内で住居を見つけることができた。慣れた土地を離れた、複数回引っ越しするのは精神的に負担となるため、ホテル滞在後の住居は区内で見つけられるのがよいと考え、サポートしている。

また、英国ではどのような料理をつくっているのかを知ってもらうために、ウェルカムパッケージという紅茶やトマト缶など日常的に使う食料品のセットを配布し、これを通じて英国のスーパーで購入できるものを示す取り組みも実施している。

### 今後の課題

2016 年に、英国内の社会統合に関する状況が、政府が目指す姿と乖離している旨の問題提起があったことから、政府は社会統合に関する報告書を取りまとめているところである。そこには、社会統合を推進するために解決すべき課題として、「社会統合を推進するための国家的枠組み・戦略の欠如」「社会的結束を弱めようとする存在」「認識されず、支援されない被害者の存在」「地方自治体や公的機関の能力、支援、説明責任の欠如」「社会的結束と強いコミュニティの構築」が挙げられる見込みで、報告書は今後公表予定である。

過去から多くの移民を受け入れてきた英国であっても課題は尽きない状況である。多様で複雑な状況の中、英国の自治体がどのように課題に取り組んでいるのかを知ることで、日本国内の課題に対応する際の参考となれば幸いである。

## 移民の背景を持つ市民の増加

自分自身または両親のどちらかが移民であることを示す「移民の背景を持つ」市民がドイツ社会に占める割合は2021年にはドイツ統計局によれば約27%になっている。10年前の2011年には約19%であった。外国籍の市民の割合は約14%であったが、ウクライナからの避難民を受け入れた2022年には15%を超えた。この数字が示していることは、ドイツ社会が多くの移民を受け入れ、急速に変化しているということである。

この背景には移民をめぐるドイツ社会、政治の変化がある。メルケル前首相は2005年に首相に就任し、2021年まで16年にわたって首相を務めたが、2000年に当時野党だったキリスト教民主同盟（CDU）の党首となった。当時のCDUは移民政策に制約的な主張が多く、ドイツは移民国ではない、との主張をして社会民主党（SPD）と緑の党の連立政権が2000年に実施した国籍法の改正に非常に強く抵抗していた。価値観の変化と移民の増加の現実の下で、移民政策により寛容なSPDと緑の党は法改正を目指した。当時の改正では両親のどちらかがドイツに合法的に8年以上滞在していれば子どもはドイツ国籍を得られ、21歳までに親の国籍かドイツ国籍を選択することになった。現在はこの選択義務も緩和され、二重国籍も広く認められている。

その後2005年にメルケル CDU 党首を首相とする CDU と SPD の大連立政権が成立し、政策は継承された。移民と難民の受け入れと社会統合の問題はメルケル政権が続く間も折に触れて政治争点となり、反イスラム・デモが繰り広げられたりした。2013年に登場した反ユーロと反移民の右翼ポピュリスト政党「ドイツのための選択肢（AfD）」も次第に勢力を拡大した。

メルケル前首相は CDU の中でもリベラルな政治家であったが、2015年には市民対話集会ではついに、ドイツは移民国であるとの認識を示した。このように、移民を受け入れたドイツ社会は近年大きく変化している。現在では移民の背景を持つ閣僚もいるし、連邦議会議員の約11%が移民の背景を持っている。この大きな変化を

前提として共生と社会統合の問題を考えなければならない。

## 多文化共生社会の展開

第二次世界大戦の敗戦によってドイツは多くの東部領土を失い、避難してきた人々を地域に統合した。また東西に分断されたことにより、東ドイツからも人を受け入れた。高度成長期には移民労働者を協定国から受け入れた。その後石油危機後に、協定による労働者の受け入れは停止されたが、家族の呼び寄せによる定住も進んだ。1980年代になると難民・庇護申請者が増加した。戦前への反省から基本法（憲法）に政治難民の庇護規定があることがドイツの寛容な難民受け入れ政策の背景である。冷戦後のユーゴスラビア紛争による難民急増により受け入れには一定の制約がかけられたが、2015/16年の欧州難民危機時に多数の難民を受け入れたことが示すように、寛容な政策は続いている。これは経済がメルケル政権時代からずっと好調であり、失業問題がほぼなかったことと、AfDのような反対の声は上がっても、なお社会の多数が寛容な政策を支持しているためでもある。

血統主義による国籍の伝統の上に立つドイツで多文化共生が良く聞かれるようになったのは1980年代である。既存の家父長的・保守的な価値観に挑戦する緑の党の登場によって、移民・難民問題でも積極的な議論が為されるようになった。緑の党が政権に参画するのは1998年のシュレーダー政権の発足からであるが、地方レベルではより早くから政権を担っていた。

連邦レベルでは外国人の社会統合を担当する政務次官級の担当者が1978年以来設置されてきたが、2005年のメルケル政権発足以来、首相官邸に移民・難民・社会統合担当の政務官が設けられ、さまざまな共生のための政策が展開され、プロジェクト予算の配分もなされている。2021年末に発足したSPD、緑の党、自由民主党（FDP）によるショルツ政権も移民・難民政策には積極的であるため、連邦（国）レベルでの共生政策にも積極的な姿勢が見られ、多くのプロジェクトが実施されている。また、ドイツは連邦国家であり連邦を構成する州の

権限が非常に大きいこともあり、共生政策も州によって違いがあり、そのことが共生をめぐる政策の多様性の高さに寄与している。

## 「社会統合に関する自治体クオリティ・サークル」

移民・難民の社会統合は、連邦、州、自治体という多様なレベルで行われている。それらをまとめる試みも為されており、連邦の支援によって自治体レベルで結成された「社会統合に関する自治体クオリティ・サークル」はバーデンビュルテンベルク州の州都であるシュトゥットガルト市（人口約63万人）が幹事となって34の自治体、NGOや学術組織、財団、連邦機関が協力している。この有志自治体を中心としたワーキンググループは、社会統合のベストプラクティスを共有し、成果を比較共有するためのモニタリングを行い、多くの勧告や報告書を作成している。

この「自治体クオリティ・サークル」は2015/16年の欧州難民危機後には、自治体こそが社会的共生と社会的安定を実現する実験場として、難民との共存の成功例を可視化させ、自治体の実践的な成功例を国レベルの社会統合政策に反映させていくべきであるとの提言をまとめている。そして自治体のみならず、企業、宗教団体など社会を構成する多様な団体との協働を求めている。

このサークルは2023年には自治体レベルの多様な移民団体との緊密な協力を求める報告書を公刊している。財政規律が厳しく、財政的制約の大きいドイツの自治体が政策を実施するためには、主に移民とその背景を持つものによって運営され、公的な活動を行う多様な団体と日頃から緊密に協力することが重要であるが、そのことを多様な事例の調査などによって報告書として可視化している。日常的な関係を構築しておくことによって、コロナ禍やウクライナ戦争などの危機においても安定した活動ができることも指摘されている。このように自治体を中心としながらも、学術団体、財団、NGOなどと協力してポジション・ペーパーを随時発表して公的な認知度を高め、政策を共有するシステムができていたことが、場当たり的ではない共存政策の背景ともなっている。

## マイノリティーへの対策ではない共存政策

上記サークルの幹事となっているシュトゥットガルト

市のような西ドイツの大都市は、外国人比率も高く、移民の背景を持つ市民はさらに多い。もはや一部の市民やマイノリティーではなく、その存在を抜きにして社会の構成は考えられない。前出の「ドイツは移民国」であるとの認識はシュトゥットガルトではさらに早い時期から議論されていた。そしてこのような状況は多くの西ドイツ地域の大都市で一般的であった。そうすることによって、現実を直視し、多様な社会のなかで、言語教育など問題のある部分を常に改善し、移民の中でも問題を抱えやすいグループを特定しつつ、政策を包括的に改善していく試みが続けられている。シュトゥットガルト市には毎年約2万人の新たな外国籍市民が加わるとされているが、その出身も多様である。EU諸国からの移入、中国やインドなどからの留学生、難民など、共存と社会統合のための政策は全く異なる。多様な政策を同時に推進し、包括的な政策を展開すること、自治体と市民社会が一層緊密な協力関係を構築していくことが社会統合と共存の鍵となる。

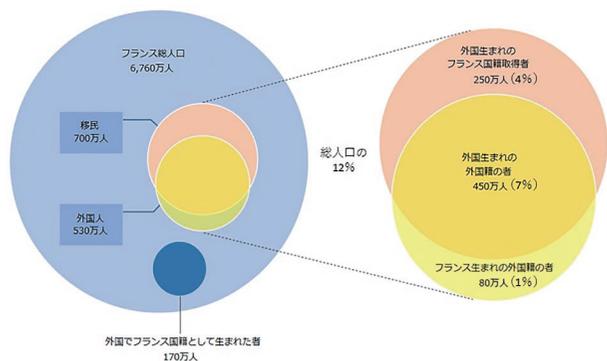
## 衰退する地域と共存の課題

共存や社会統合の試みが進んでいたドイツ社会にとっても2015/16年の難民危機は大きな衝撃であった。特に、既に共存政策が安定して推進されていた地域とは異なる東ドイツ地域において衝撃は大きかった。2023年には再び難民・庇護申請者が急増しており、隣接する中東欧諸国からの非合法的な入国も多い。ドイツ統一から33年を経ているが、東ドイツ地域は産業が集積し構造転換に成功した地域と、産業が失われ人口流出によって高齢化が進み、社会が縮小している自治体の差も大きい。また、社会主義の時代には僅かな外国人労働者しかいなかったため、東ドイツ地域では外国人比率は今日でも明らかに西ドイツ地域よりも低い。そして統一後に入国した難民の比率が高くなっている。このことが社会統合と共存の問題を難しくしている。右翼政党AfDが東ドイツで強い支持を得ている背景にはこのような移民をめぐる社会構造の違いがある。

東ドイツ地域でも前出のサークルのメンバーとなっているライプツィヒ市のような大都市では多様な政策が展開されている。より小さな自治体レベルでの不安の解消に十分な支援が行われるか否かが、今後の共生社会の行方に大きな影響を与えるであろう。

## フランスにおける移民の定義とその概要

フランスでは、移住した者のうち、「外国生まれの外国籍の者」および「外国生まれのフランス国籍取得者」を「移民」と定義しており、その人口は2021年1月現在、約700万人である。



移民・外国人の割合 [フランス国立統計経済研究所]

## 社会統合政策および共和国統合契約

外国人受入れ政策には、大きく分けて2つのモデルがある。1つは、民族、人種、宗教などの属性の違いによる集団を認め、その社会的機能を重視する多文化共生モデルであり、もう1つは、公の場面ではこのような属性の違いによる承認は行わず、外国人に対してその国の国民と社会への溶け込みを促し、受入れ国のアイデンティティと一体性の保持を図る社会統合モデルである。

フランスは一般に後者であり、社会統合政策として「共和国統合契約」が実施されている。

### (1) 契約の概要

フランスで長期にわたり生活するために、外国から移住する者がフランス社会に適応していく上で最低限必要な知識とフランス語能力を身につけることを目的とし、受入れ国であるフランスが移民に対して研修を実施し、移民はその研修を修了するという、国と外国人との間で結ばれる契約のことである。

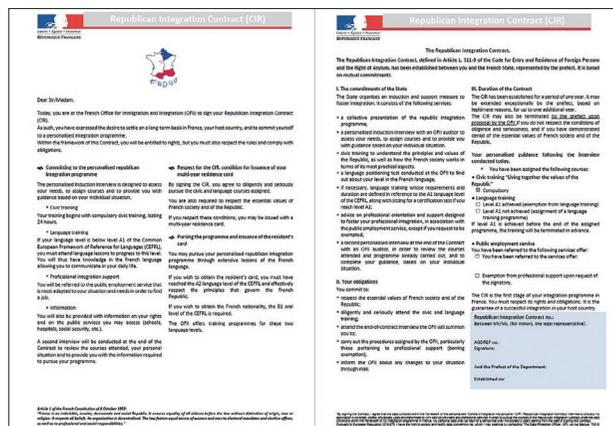
### (2) 対象

フランス滞在を初めて許可され、定住することを希望

する16歳以上のすべての外国人が対象となる(一部例外あり)。対象者は、入国後に契約を結び、契約に定められた研修を契約後1年以内に修了しなければならず、履行の状況は、滞在許可証の更新可否を判断する上で考慮される。

### (3) プログラムの内容

共和国統合契約への署名は、5年間の共和国への統合プロセスへの従事を意味する。この契約により、公民教育および語学教育、それにフランス移民統合局(OFIG)のプラットフォームでの個別面談を受けることができる。



### 共和国統合契約書の書面

## 国の施策と主な機関

移民政策は国の所管であり、複数の省庁にまたがり実施されているが、その中心的な役割を果たしている省庁が内務省である。国の社会統合政策を推進していくにあたり、重要な役割を果たすのが以下の関係機関である。

### (1) フランス移民統合局 (OFII)

2009年、内務省の所管の下に設立され、フランスに長期滞在することを許可された外国人の、最初の5年間の社会統合を担う行政機関である。主な業務は、外国人の入国後の受入れに関する手続き、健康診断業務、共和国統合契約の実施・運営、家族の呼び寄せなどに関する手続き、亡命希望者や難民の受入れ、外国人の帰国支援などである。

### (2) 地方長官

州および県に国の代表者である地方長官が置かれ、地

方レベルでの国の政策の展開や地方自治体の法適合性の統制を図っている。よって、語学習得、包括的支援、教育、就職支援など外国人の社会統合政策の地域レベルでの展開についても、地方長官が所管している。

### (3) 地方自治体

地域に大きく影響するため、さまざまな権限の行使を通じ、より多くの住民を地域に溶け込ませる社会統合施策が進められている。特に新しくその土地に入ってくる外国人が、その地域に定着し、円滑に日常生活を送れるよう支援を行っている。

### (4) アソシアシオン

非営利団体（NPO）の総称であり、フランス語教育や市民教育、権利へのアクセスや法的手続きの支援など外国人の社会参入のために現場における多くの直接的な支援を行っている。国や自治体は、公的な支援枠組みを通じて、このようなアソシアシオンの活動に助成を行っている。現在、フランスでは1,500近くのアソシアシオンが、外国人の受入れと社会統合のために活動している。

## モントルイユ市の事例

パリ東方に隣接し、面積8.92km<sup>2</sup>、人口10万9,897人（2020年）。移民の割合が非常に高いパリ近郊のモントルイユ市では、住環境、言語、教育、権利へのアクセスといった観点から都市計画に至るまで、さまざまな分野において部局横断的に政策が進められている。

外国人比率は18%、移民人口は25%（うちマグレブ三国32%（アルジェリア18%、モロッコ8%、チュニジア6%）、その他のアフリカ諸国29%、ポルトガル5%、その他のEU諸国13%、EU以外の欧州諸国4%、その他17%）となっている。サブサハラ諸国ではマリ系移民が多いとされるが、アフリカだけでなく、EU内東欧移民も許可不要のため増えている。

市の施策は、第一にフランス語能力、第二に権利へのアクセスや市民生活の方法の提供が中心に置かれ、さまざまな主体と協働して行われており、市は言わばオーケストラの指揮者のようにそれぞれの主体とのコーディネートを行う立場にある。特に、移民問題を可視化することが重要と考えられており、社会統合担当部局は、それ単体だけでなく、部局横断的に各部局と政策形成を行い、社会統合の観点から意見を言うことが求められる組織となっている。中でも住環境と密接に関係する都市計画は、極めて重要な分野とされている。

市は、社会統合施策について、アソシアシオンからプロジェクト提案を受けて、市の意向も調整の上、契約して支援している。市にとっては、アソシアシオンと協力することにより、アソシアシオンを通じて現場を知り、また市だけではできない範囲をカバーできるというメリットがある。実施するプロジェクトは優先順位をつけており、フランス語、権利へのアクセス、文化、共生、反差別などの分野で行われている。施策の実施に当たっては、移民の出身国が100以上にものぼることから、国籍や民族により内容を分けることはされておらず、また、前提としてフランス国家としての価値や政教分離を根底に置いた上で取り組まれている。

施策を実施するにあたり、移民へのアクセスは文化イベントやスポーツを通じて行われている。文化イベントは、音楽イベントや、市民と移民がさまざまな文化を相互に知るイベントなどが実施されている。スポーツ活動を通じて市民と移民の交流を進めることもある。市での好事例として、反人種差別のための2週間というイベントがあり、市民と移民でのタブーのない議論や、人種差別に関係する映画の上映などを通じて、相互の先入観をなくすことを目的とした内容となっている。

フランス語については、市で独自に教育部を設けて学習支援を行い、約800人が市の受講生として、アソシアシオンが支援している受講生をあわせると約1,000人がフランス語の学習支援を受けている。具体的には、市内各地域で市やアソシアシオンが言語コーディネーターを登録して、ほとんど読み書きできないレベルからレベル別にフランス語学習支援が行われている。学校年度と同じタイミングの9月に開講され、受講料として支払われる年25ユーロは、使用される文具の購入費用に充てられている。モントルイユ市のフランス語学習支援においては、国が行う移民向けの共和国統合契約に含まれない大人も支援対象となっている。また、学校には、国により設置された移民向けクラスがあることから、市が実施している内容は、当該クラスで課される宿題をこなすための支援となっている。一般に、2～3歳の子どもはすぐ言語を習得できるが、10代だと難しく、十分教育が受けられないと非行に走り悪化していくという傾向が見られることから、アソシアシオンなどがそうした青少年を支援するなど、教育を重視した施策が行われている。

本稿はクレアレポート517号「フランスの地方自治体における社会統合政策」および自治体国際化フォーラム364号P10～11より抜粋・引用したものです。

## オーストラリアの多文化社会

オーストラリアは2021年の国勢調査によれば、全人口約2,542万人のうち51.5%が海外生まれ、または両親のどちらか（もしくは両方）が海外生まれである。また、人口は年々増加しており、2023年6月時点における前年度比増加率は2.4%となっているが、そのうち移民による増加は約83%に上るなど、オーストラリアでは多文化・多宗教な背景を持った人々が暮らしている。

クレアシドニー事務所では、日本の地方公共団体や地域国際化協会の職員などを対象に、オーストラリアにおける多文化主義政策の先進的な取り組みについて、活動現場の視察や関係者との意見交換会などを行う「豪州多文化主義政策交流プログラム」を2010年度より開催している。2022年度のプログラムでは、11月14日から19日までの6日間、ビクトリア州のメルボルン都市圏において、政府機関や学校、NPOなど合計9つの機関を訪問し、参加者は主に、教育、コミュニティ支援、雇用・就労支援、生活支援、防災などの施策や取り組みについて知見を深めた。本稿では、2022年度のプログラムにおける訪問先の事例から、オーストラリアにおける多文化主義政策に関する取り組みを紹介する。

## 行政構造

オーストラリアの基本的な行政構造は、連邦政府、州・特別地域（州等）、そして地方自治体の3層制となっている。州等に広範な権限があり、学校教育、病院、消防、福祉、交通などの広範な住民サービスを提供している。多文化主義政策においても州等が中心的な役割を担い、多文化主義政策に関する計画や戦略を策定している。

### 〈ビクトリア州政府〉

2023年6月末時点で国内人口の約26%が居住するビクトリア州では、2021年の国勢調査によれば、約30%は海外生まれでその出身国は200か国以上に上る。49.1%は両親のどちらかが海外生まれ、27.6%は家庭内で英語以外の言語を話すことと示されている。さらに、住

民の20人に1人がLGBTIQ+当事者とされており、多様な背景を持った人が他の州等よりも比較的多く居住していると言われている。

ビクトリア州政府では、Department of Families, Fairness and Housing（家族・公正・住宅省）が多文化共生に関する業務を所管しており、同省は、州内の多文化・多宗教な背景を持った住民や、女性、若者、LGBTIQ+など、さまざまな住民に対する支援やサービスを提供している。

例えば、州政府全体の政策立案やプログラムの実施にあたり、州の第三者委員会であるVMC（ビクトリア州多文化委員会）と連携しながら、州内の多文化コミュニティの考えを政策に反映するための取り組みを行っている。また、若者に対する支援では、若者が地域社会で自分のアイデンティティや文化に自信を持ちながら、安心・安全に生活できるよう、健康・教育・雇用など多方面から支援するプログラムを数多く提供している。

なお、LGBTIQ+に関する政策立案やLGBTIQ+への理解を深めるイベントの開催は同省が行っているが、州内の多様なLGBTIQ+コミュニティとは同省のみならずLGBTIQ+コミュニティ担当委員、州政府の各省庁のいずれもが双方向でつながっている。これにより、助言・相談を行う関係性が築かれている点が特徴的である。



ビクトリア州政府職員とプログラム参加者

### 〈コリンウッド英語語学学校〉

ビクトリア州に移住したばかりの子どもは、現地校に編入する前に英語の「聞く・話す・読む・書く」のレベルテストを受けることとされている。入学が難しいと判断された場合、集中的に英語を学習するため、州立の英語専門学校に通うことになるが、そのうちの1つである「コリンウッド英語語学学校」は、5歳から18歳までの子ども向けに、6～12か月程度の期間で集中的な英語学習の機会を提供している。現地校への編入準備ができたかどうかの判断は、卒業判定試験のような形によらず、生徒の授業中の様子やオーストラリアの学校習慣への理解度、英語で表現することに対する自信などを総合的に評価することにより行われる。難民、難民申請中、移民など多様な生徒がおり、国外退去の強要や難民キャンプ、拉致、誘拐などのトラウマを持っている生徒もいることから、メンタルヘルスも考慮した教育方法を取り入れていることが特徴的である。



学習風景：コリンウッド英語語学学校のホームページより

### 〈ビクトリア州消防庁〉

災害時に、多様な言語・文化的背景を持つコミュニティに対して、正確かつ迅速に情報を伝達することは重要である。ビクトリア州消防庁では、コミュニティの属性把握や理解のため、州政府の他部局や地方自治体から収集した情報、国勢調査データから、居住者のリテラシーや経済状況を分析・マッピングし、防災情報の伝達手段を検討している。情報伝達の際は、翻訳を前提に考えるのではなく、情報の受け取り手のニーズを考慮した上で、伝えたいメッセージを明確にし、コミュニティによっては「やさしい英語」を使用するなどの工夫を行っている。庁内に Multicultural Liaison Officer（多文化リエゾンオフィサー）と呼ばれる、多文化コミュニティの対応に特化した専門人材を配置していることが特徴的で、防災

啓発や地域イベントへの参加、消防署の見学の受入れなどを通して、多様な住民と消防庁をつなぐ役割を果たしている。



ビクトリア州消防庁の視察の様子

## おわりに

オーストラリアでは国民の多くが移民の受入れに同意しており、さまざまな国からの移民が国内経済の成長や社会全体にメリットをもたらすという意識がある。多文化主義の思想が社会全体に浸透しているオーストラリアでは、行政だけでなく、多様な関係機関や地域社会がそれぞれの役割に応じ、一体となって多文化主義政策に沿った取り組みを展開していることがわかる。

日本は、オーストラリアのように移民政策を採っておらず、両国に歴史的・社会的背景の違いはあるものの、2022年末時点の在留外国人数が過去最高を記録する中、在住外国人が地域社会の構成員として生きていくための施策がますます求められていると言えるだろう。オーストラリアでは、本稿で紹介した事例以外にも、さまざまな機関で多文化政策に係る多くの取り組みが行われているが、このような取り組みは、日本における多文化共生の地域づくりや、地域の国際化政策の企画立案などに参考となるのではないだろうか。

## シンガポールにおける外国人受入れの概況

シンガポールは、外国からの労働者の受入れ政策に力を入れてきた。東京 23 区よりも 100km<sup>2</sup>ほど大きい面積の都市国家で、資源を持たず、人口規模も小さいため、経済成長戦略の一環として、外資誘致と一体となり、有能な外国人の受入れに積極的に取り組んできた。少子化も進んでおり、外国人労働者の積極的な受入れは成長戦略の柱の 1 つとなっている。シンガポール政府が発表した「Population in Brief 2022」では、2022 年 6 月時点で、人口約 564 万人のうち、シンガポール国籍を有する国民が約 355 万人、永住権者が約 52 万人、定住外国人が約 156 万人となっている。人口比率を見ると、シンガポール国民は全人口の約 63% で、永住権者と定住外国人が全人口の約 37%、定住外国人のみでも、全人口の約 27% を占めている。外国人の内訳を見ると、建設現場などで働くいわゆる出稼ぎ労働者である単純労働許可取得者 (Work Permit : WP) が 58% (うちメイドが 16%) と最も多く、駐在員などの雇用許可取得者 (Employment Pass : EP) 11%、中級技術者である S パス取得者が 11%、それぞれの配偶者・家族が 16%、学生 4% となっている。少子化が急速に進んでいるシンガポールでは、外国人の受入れを縮減していくと、高度人材やサービス業などで必要な労働力を確保できなくなり、活力を維持していくことが困難になるおそれがある。

このような事情により、外国からの労働者の受入れ政策に力を入れてきたシンガポールでは、外国人でも住みやすい環境作りを進めていくことが必要不可欠であった。そのため、外国人の受入れとともに、地域住民との融和に向けた取り組みを行っている。

## シンガポールにおける人民協会による取り組み

多文化共生で大きな役割を果たしているのは人民協会である。人民協会は、人民協会法 (People's Association Act Chapter 227) に基づき、シンガポールの与党であ

る人民行動党 (PAP) が地域活動や次世代の地域社会の指導者の育成などを行う拠点として 1960 年に設置した文化社会青年省 (MCCY) 所管の法定機関である。活動内容としては「民族の融和と社会的結合」の促進を目的とし、地域住民を対象とした社会・文化・教育・スポーツ活動の企画運営や支援を行っており、シンガポールで大規模なイベントとなる旧正月恒例のチンゲイパレード (シンガポールの文化を織りなす中国系、マレー系、インド系、ユーラシア系の人々が一堂に会してパフォーマンスを披露するイベント) などの文化行事も人民協会が主催している。また、外国人や新しく国民になった新国民 (シンガポールにとっての元外国人) がシンガポールの文化や習慣を理解し、地域住民との交流機会を持つために島内ツアーやさまざまな親睦イベントを企画・開催している。さらには、政府と地域社会の懸け橋として、政府が発表した政策を住民に分かりやすく各言語で説明したり、対話の機会を提供して住民の声を関係政府機関に届けたりする役割も担っている。人民協会の予算は、収入の多くが政府からの補助金となっており、支出は施設の管理運営経費や人件費、各種イベントや講座開催の経費などとなっている。

シンガポール内には人民協会が所管する 100 を超えるコミュニティセンター／クラブ (CC) が設置されており、各地域での生涯教育や青少年育成、民族融和などの活動やさまざまな講座を受講できる施設となっている。また、言語や宗教に関係なく地域住民の交流の機会となるさまざまな講座はシンガポール国民以外の外国人も受講することができ、人民協会が開設している「onePA」のウェブサイトから入会登録すれば、すべての CC の講座を受講することができる。講座の種類も民族料理教室からスポーツアクティビティ、子どものための絵画教室などさまざまである。

## 地域活動への参加プラットフォームの提供

人民協会や CC といった地域社会政策を担当する機関の取り組みについて前述したが、これらは外国人にも同

様に適用される。例えば、地域住民への政策説明会などには、外国人も参加することが可能であり、人民協会やCCが提供しているプログラムや地域活動には、外国人も国民と同様に参加することができる。通常のプログラム以外にも、新国民や永住者を対象に、シンガポールを理解してもらうためのプログラムや、地域住民との親睦プログラムも提供されている。このように、人民協会などが提供する国民の民族融和に向けたプラットフォームは、基本的に外国人も組み込まれたかたちで提供されており、国民同様地域に溶け込むための機会が用意されている。

## 新国民への対応

外国人とは状況が異なるが、新国民に対しては、国民となるにあたってのケアを行っている。人民協会では、新国民にシンガポールの文化慣習を理解してもらうためのツアーや、地域住民との接触機会を作るための親睦プログラムなどを用意している。また、2009年に設立された国家統合委員会は、国籍を取得したばかりの新国民と地域社会の橋渡しをする活動に資金援助をしている。

## 外国語教室の運営

前述した地域活動への参加プラットフォームの1つとして、シンガポールでは、CCにおいて数多くの外国語教室が安価で開催されている。受講者は近隣住民が中心だが、さまざまな社会階層の人がそれぞれ目的を持って受講している。各言語の教師は、言語によって母語話者もいればそうでない者もいるが、人民協会の担当職員が授業の抜き打ちの見学を行い、評価や指導をするなど、一定程度のレベルが確保されるようになっている。言語の種類もさまざまで、外国人でも受講が可能であり、英語や中国語などのシンガポールにおける使用言語も学ぶことが可能である。

## 異文化理解の機会提供

人民協会が主導し、住民1万5,000人の意見を取り入れて設計、2017年に完成したアワー・タンピネス・ハブは、異なる背景、人種、年齢の住民や訪問者などが集い、交流し、絆を深めるための空間として提供されており、行政サービス施設、コミュニティセンター、福祉施設、図書館、スポーツ施設（サッカー場、体育館、プール）、スーパー、飲食店、ホーカー（飲食ができる屋台

村）、個人で所有することが難しい娯楽施設（ボウリング場、巨大スクリーン）などから成る巨大複合施設である。



アワー・タンピネス・ハブ内の広場「FESTIVE PLAZA」。同広場に設置された巨大スクリーンでは、世界各国の映画などが上映され、2023年9月17日には「君の名は。」が上映された

2023年4月、クレアシンガポール事務所は同施設で行われたHari Raya Bazaarにブース出展し、日本の観光情報などを発信した。周りのブースではブルネイ大使館やヨルダン大使館による自国の情報発信が行われ、多くの施設があるが故にさまざまな世代の市民が集まる場が、諸外国への理解を深める場としても機能している一端が窺えた。子どもたちがブースの前を通りかかることも多く、幼い頃から異文化に触れる機会が生活に密着していることで、多文化理解の一助となっているのかもしれない。



「Hari Raya Bazaar」に出展時の様子。隣のブースはブルネイ大使館