

# 移民統合をめぐる欧州都市のネットワーク

—ユーロシティーズとインターカルチュラル・シティ—

明治大学国際日本学部 教授

山脇 啓造

Keizo YAMAWAKI

日本で海外の移民政策が話題になるのは、その国の中央政府についてであって、地方自治体の政策が紹介されることはあまりない。だが、日本において先進的取り組みを進める外国人集住都市会議<sup>1</sup>など自治体と国の外国人政策にギャップがあるように、諸外国でも、自治体、特に大都市が国の政策とは異なる独自の取り組みを進める場合が少なくない。

そこで本稿では最初から移民（永住者）として外国人を受け入れる北米やオセアニアの移民国家と異なり、労働者として受け入れた外国人の定住化（移民化）が次第に進んでいく過程が日本と共通する欧州における自治体の動きに注目し、現在活発な欧州の都市ネットワークの代表的存在として、ユーロシティーズとインターカルチュラル・シティを紹介したい。どちらも多様性（diversity）がキーワードである。

## ユーロシティーズ

ユーロシティーズは、1986年にバルセロナ（スペイン）、バーミンガム（英国）、フランクフルト（西ドイツ）、リヨン（フランス）、ミラノ（イタリア）、ロッテルダム（オランダ）の6つの大都市の市長が設立した都市ネットワークである。今日では、EU内の170を超える都市

（正会員はEU内の人口25万人以上の都市）が参加し、EUの政策に都市の視点を反映させることを目指している。事務局はブリュッセル（ベルギー）にある。

ユーロシティーズでは文化や経済、環境、社会問題など7つのテーマのフォーラムを組織して活動しているが、EUの「統合に関する共通基本原則」（2004年）を、都市レベルで実施することを目指して、2006年にロッテルダム（オランダ）で会議を開いて以来、移民統合の分野でさまざまな取り組みを進めてきた。社会問題フォーラムの中にある移住と統合に関するワーキンググループでは、現在、バルセロナ（座長）、ヘルシンキ（副座長）、タンペレ、アムステルダム、ロッテルダム、オスロなど約30都市が活発に参加している。

市が評価を受けた。評価は、他都市の統合関係者が中心となって行った（ピアレビュー）。6都市の自己評価のレポートを分析したのち、実際に当該都市を訪問し、関係者の聞き取りを行い、ガバナンス、移民のエンパワメント、庁内連携、市民協働の4項目について、評価レポートを作成した。

## ②ダイブ (DIVE) [2009-2010年]

### 「欧州都市における多様性と平等」プロジェクトは、前プロジェクト同様、ベンチマーキングとピアレビューの手法を取り入れたもので、アムステルダム、ベルリン、リーズ、ローマの4都市が政策形成、サービス提供、雇用、調達の4分野で評価を受けた。プロジェクトの最大の成果は、移民統合における都市の責務を謳った「統合都市憲章」（後述）である。

## ③ミックス (MIXTIES) [2010-2012年]

このプロジェクトは、「統合都市憲章」を実践することを目指したもので16都市が参加し、セント、バルセロナ、ストックホルムの3都市が、それぞれ反差別政策、公共サービスにおける多様性の推進、ニューカマーのためのイントロダクション・コースの3分野でピアレビューを受けた。プロジェクトの成果として、3分

## ①インティ・シティーズ

### (INTI-CITIES) [2007-2009年]

都市の移民統合ガバナンスに関して一定の指標を使って評価すること（ベンチマーキング）を目的に12都市が参加してヘルシンキ、ロッテルダム、マルメ、ジェノア、デュッセルドルフ、リヨンの6都

野における政策評価のためのツールキットが作成された。

#### ④インプリメンタリング

(Imple Mentoring) [2012-2014年]

政策と実践の間のギャップを埋めることを目的に都市間の相互サポートを推進するこのプロジェクトは、これまでのベンチマーキングやピアレビューから、助言者(メンター)の活用による政策の実施に焦点を移したものである。14都市が参加し、4つのテーマ(市民の意識向上、市のサービス提供における多様性、多様な地域における参加、移民の諮問機関を通じた政治参加)ごとに4、5都市が集まり、その中で実施都市と助言都市にわ



ユーロシティーズのツールキット

かれ、新たなツールキットを作成する予定である。

#### ②統合都市会議

移民統合分野でのユーロシティーズのもう一つの大きな活動の柱が統合都市会議(Integrating Cities Conference)の開催である。前述のように、2006年にロッテルダムで第1回の会議を開いて以来、ミラノ(2007年)、ベルリン(2009年)、ロンドン(2010年)、アムステルダム(2012年)、タンペレ(2013年)で、前述のプロジェクトの成果の発表を含め、参加都市が互いの経験や知見を共有する場として、そして都市とEUの対話の場として開催してきた。

今年開催されたタンペレ会議は2日間の日程で行われ、160名の自治体関係者が欧州各国から集まり、全体会、ワークショップ、ネットワーキングセッション、タンペレ市内の視察が組まれた。EUからは、欧州委員会の内務総局(移民政策を所管)局長が参加し、参加都市の副市長(市議会議員)らと討論を行った。また、前述のインプリメンタリング・プロジェクトの中間報告も行われた。

#### ③統合都市憲章

最後に統合都市憲章について紹介したい。この憲章は前述のダイブ・プロジェクト

クトから生まれたもので、都市の多様性と平等の推進のために政策形成、サービス提供、雇用、調達の4分野での都市の責務を謳ったものである。具体的には、移民コミュニティの政策形成過程への参加を促進すること、行政が提供するサービスを平等に受けられるように支援すること、市職員の構成を市民の多様性を反映したものにする、物品やサービスの調達や入札において平等と多様性の原則を適用することなどを定めている。前述のロンドン会議の際に採択され、ロンドン、アムステルダム、バルセロナ、ベルリン、コペンハーゲン、オスロ、ローマ、ストックホルムなど17都市が署名してきた。現在、署名都市は30となっている。

#### インターカルチュラル・シティ

移住者(migrant)や少数者(minority)によってもたされる文化的多様性を、脅威ではなく、むしろ好機ととらえ、都市の活力や革新、創造、成長の源泉とする都市政策を進めるのが「インターカルチュラル・シティ」である。

ストラスブール(フランス)に本部を置く欧州評議会<sup>ii)</sup>が、欧州委員会とともに2008年の欧州文化間対話年や欧州評議会による文化間対話白書の刊行を契機に始めたプログラムである。

## (1) 欧州都市による受け入れ政策の5類型

インターカルチュラル・シティのアプローチを理解する上では、欧州都市による戦後の様々な取り組みをもとにした以下の政策の分類が有益であろう<sup>iii)</sup>。

### ① 無政策 (non-policy)

移住者や少数者は、都市にとって無関係または一時的な現象で、歓迎されない存在とみなされ、対応する必要性が認識されない。

### ② ゲストワーカー政策 (guest worker policy)

移住者は一時的な労働力であり、いずれは出身国に戻る存在とみなされる。したがって、短期的で移住者の市民への影響を最小限にするような対策がとられる。

### ③ 同化政策 (assimilationist policy)

移住者や少数者は永住者として受け入れられるが、できるだけ早く同化することが想定される。受け入れコミュニティの文化規範との違いは奨励されず、その国の一体性に対する脅威とみなされる場合には抑圧される。

### ④ 多文化主義政策 (multicultural policy)

移住者や少数者は永住者として受け入れられる。受け入れコミュニティの文化規範との違いは、法や制度によって奨励

保護され、反人種主義活動によって支援される。ただし、分離や隔離が助長されるリスクを負う。

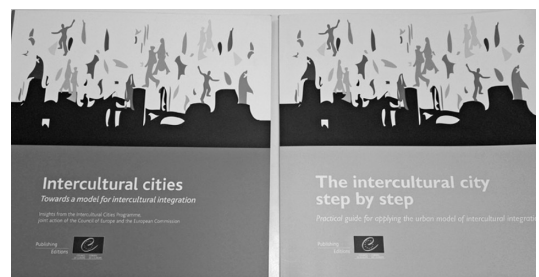
### ⑤ インターカルチュラル政策 (intercultural policy)

移住者や少数者は、永住者として受け入れられる。受け入れコミュニティの文化規範との違いを有する権利は法や制度によって保障される一方、共通の立場や相互理解、共感を生み出す政策、制度や活動が評価される。

西欧では2000年代に移民が関わるさまざまな事件<sup>iv)</sup>が起こり、それまでの移民政策を見直す機運が高まり、各国の選挙の大きな争点となった。特に、集住する移民の分離をもたらし、社会統合を阻んでいるとして、多文化主義政策への批判が高まる中で、自治体の間では多様性を尊重する新たなアプローチとして、インターカルチュラル政策を進め、異なる文化的背景を有する住民間の交流を通して社会統合を目指す「インターカルチュラル・シティ」への関心が高まっているといえる<sup>v)</sup>。

## (2) 参加都市とプログラムの概要

現在、インターカルチュラル・シティ・プログラムに参加しているのはオスロ（ノルウェー）、コペンハーゲン（デンマー



インターカルチュラル・シティのテキスト

ク)、マニジャテル（スイス）、レッジオ・エミリア（イタリア）など欧州の21都市である。これらの都市に加え、26都市が準会員都市として参加している。この中には、欧州域外の2都市（メキシコシティとモントリオール）も含まれている。イタリア、スペイン、ノルウェー、ポルトガル、ウクライナには国内ネットワークも存在する。後述のユーロシティーズと異なり、小都市も参加しているのが特徴である。

インターカルチュラル・シティ・プログラムによる具体的活動としては専門家による会員都市の政策評価、会員都市相互の視察、および関連テーマに関するセ

ミナーの開催などがある。また、各都市の政策を評価し、比較する手段として、インターカルチュラル・シティ指標が開発されている。

### ③日本の自治体との交流

国際交流基金によって、2009年から日本の自治体関係者の欧州のプログラムへの派遣や欧州の自治体関係者の日本招聘が行われてきた。2012年1月には東京で、欧州、韓国そして日本から計9都市の首長が集まる多文化共生都市（インターカルチュラル・シティ）サミットが開催された。多文化共生をテーマに欧州とアジアの自治体首長が初めて一堂に会する歴史的会議であった。続いて2012年10月には浜松で第2回サミットが、2013年10月には韓国安山市で第3回サミットが開催されている。日本では外国人住民の多い自治体を中心に「多文化共生」の取り組みが進められ、韓国では国の強力な指導のもと自治体による「多文化政策」が進められてきた。欧州と日本そして韓国の自治体が互いの経験や知見を共有することには大きな意義があるだろう。日本からは、これまで浜松市、東京都新宿区と大田区等の首長や実務者が参加している。特に積極的なのが浜松市で、インターカルチュラル・シティの理念を参考に、2013年3月

には「多文化共生都市ビジョン」<sup>v</sup>を策定している。

本稿は、『JIAMメールマガジン』（全国市町村国際文化研修所発行）に掲載された連載記事「多文化共生社会に向けて」の中のインターカルチュラル・シティとユーロシティーズに関する一連の拙稿をもとに執筆したものである。

#### （脚注）

i 外国人集住都市会議は2001年に設立され、現在、東海地方を中心に日系ブラジル人労働者の多い27都市が参加している。

ii 欧州評議会（本部フランス・ストラスブル）はEU加盟国28か国の他、南東欧諸国やロシアなどを含めて47か国が加盟する汎欧州機関。日本は1996年からオブザーバーとして参加している。

iii 以下の資料をもとに筆者が要約。

Intercultural cities: Towards a model for intercultural integration, Strasbourg: Council of Europe Publishing, pp. 22-23, 2010.

iv 英国における暴動（2001年）や同時多発テロ（2005年）、フランスにおける暴動（2005年）、オラン

ダにおける政治家と映画監督の暗殺（2002年・2004年）など。

v 同ビジョンは多様性を生かした都市づくりを施策の柱にしているが、筆者はこれを「多文化共生2・0」と呼んでいる。

インターカルチュラル・シティ

[http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/cities/default_en.asp)

統合都市会議

<http://www.integratingcities.eu/>

#### ●著者紹介

山脇 啓造（やまわき けいぞう）  
明治大学国際日本学部 教授

東京大学法学部卒業。コロンビア大学国際関係・公共政策大学院修了。総務省、法務省、文部科学省、外務省、内閣府など関係府省や、東京都、愛知県、宮城県など地方自治体の外国人施策関連委員を歴任。

専門は、移民政策・多文化共生論。