

欧州における移民の社会統合と教育政策

— 『移民統合政策指標』と『移民の子の統合』報告書から見るドイツとスウェーデン—

European Integration and Education Policies: Germany and Sweden in “Migrant Integration Policy Index” and “Integrating Immigrant Children into Schools in Europe”

丸山 英樹*

MARUYAMA Hideki

Abstract

Many European nations have shared the vision for their immigrants' integration and have conducted surveys to analyze the status and to find future political directions. This is because the proportion of immigrant background children has grown up to two to nine percent of the total population, and such nations have tried to make all immigrants have as equal rights as all European Union citizens. One of the valuable surveys for policy analysis on the integration of immigrants is the “Migrant Integration Policy Index (MIPEX)” which has been mainly led by British Council with support from the EU. MIPEX consists of six indicators based on 140 policy statements and laws and provides comparable and reliable data. Sweden's score in MIPEX is the highest in the participating 28 nations, while Germany is in the middle.

Education is one of the crucial issues for their integration. Eurydice, the information network on education in Europe, summarized the situation across nations/regions of education for the integration of immigrant children into schools. The report, titled “Integrating Immigrant Children into Schools in Europe” provides information about education policies and practices concerning immigrant children and intercultural education. The report shows that all the European nations ensure the right to education for all children and support immigrant families. It also clarified that the evaluation for education practice on intercultural approaches are taken in limited places. For class level practice, Germany separates immigrant children from the natives while Sweden puts them all together in classroom.

This commentary note introduces two reports about the MIPEX in 2007 and the education for integration in 2003 and mainly describes the situation in Germany and Sweden with each country's backgrounds. The findings from the field study which the author conducted in 2008 are also introduced at the end as the limitation of comprehension of the above reports. The author recognizes the indicators and comparison should be carefully referred to local-level contexts in Sweden widening the “integration” concept and Germany having more participation of the natives in practice.

*国際研究・協力部・研究員

はじめに

1999年5月1日のアムステルダム条約⁽¹⁾以降、多くの欧州諸国では現在、移民の統合政策が共通課題となり、域内における比較調査も増加し、法の整備もされてきている。2002年3月15、16日にバルセロナで開催されたEU加盟国代表者会議により、流動性と情報交換は、正式に教育システムの目標に関する詳細なプログラムの不可欠な一部であると承認され、移民の子ども達の統合についての教育システムの方策が最重要課題となった。これは欧州において、およそ2%~9%の外国籍の滞在者が居住し、移民の比率が大きくなっているためである⁽²⁾。

古くは1977年7月25日の欧州理事会の指令(Directive)⁽³⁾により、欧州共同体(当時)における移民労働者の子ども達のための教育施策が初めて扱われた(Eurydice, 2004)。近年の指令では、移民の子ども達とは、同伴されているか否かに関わらず、第三国の国籍を持つ未成年と定義され、EU市民と同等の権利を持つように求められている⁽⁴⁾。指令2000/43/ECでは、受け入れ国(以下、ホスト国)は国籍に関わらずすべての移民の子ども達に平等な処遇を与え、第三国の状況への偏見を伴わずに、教育を提供する責任を持つと示した。

欧州諸国において政策やEU指令等に参考になるデータが求められ続けている中、一つの指標として、EU諸国の協力を得てブリティッシュ・カウンシルが中心となってまとめる『移民統合政策指標(Migrant Integration Policy Index)』がある。これは、欧州における移民の社会統合のための政策(以下、統合政策)の方向性とその達成度合いを示し、統合政策を比較可能なデータとしてまとめ、各国がそれを用いることで政策を改善できるようにすることを目的としている。

また、教育政策に特に注目して比較した報告書には、欧州教育情報ネットワーク(Eurydice)がまとめたものがある⁽⁵⁾。Eurydice(2004)が出版した『欧州における移民の子ども達を学校へ統合する(Integrating Immigrant Children into Schools in Europe)』は、命題「各教育システムは、どのように移民の学童を統合することを試みているのか」について調べた結果である。統合に関連する教育政策として重視されているのは、子ども達へのホスト社会の公用語と自らの母語を学習・維持する教育、成人対象の言語教育、教育への公平なアクセス、移民が求める宗教教育への対応、移民第二世代以降のアイデンティティ、多数派が異文化を学ぶ教育機会を内包する異文化間教育、移民の子ども達が中途退学しないよう保護者の参画の促進などが課題として挙げられる。

欧州における移民への教育政策は、子ども達の学校教育を中心的に扱うものの、保護者の参画や成人教育を含むものであり、また移民の就職支援や国籍取得等といった社会制度の政策との関連が強い。そこで本稿では、近年の欧州における移民に関する政策のための資料となっている報告書『移民統合政策指標』と『欧州における学校への移民の子ども達を統合する』の2冊を主に紹介する形で、欧州諸国の移民政策の現状を示す。特に国内における移民の割合の高いドイツと、後述するように「指標」が最高値であるスウェーデンについては、国別報告書も参考にし、各国内における背景を加えて記す。両国とも都市部に移民が多いが、ドイツは経済的な出稼ぎを受け入れた歴史を持つため、彼らの定住化を想定していなかった。スウェーデンには移民の後に、近年は難民を受け入れてきた経緯があり、国内における福祉制度の延長に移民政策がある。そうした両国の制度の違いが「指標」でわかり、報告書によって両国における教育の重点課題が異なることがみられる。

I. 移民統合政策指標(MIPEX)

1. MIPEXとは

『Migrant Integration Policy Index (移民統合政策指標。以下、MIPEX)』は、British Council (2007) による報告書で、移民に関する政策を指標化したものである。MIPEXの目的は、欧州における移民の統合政策に関する、客観的かつ比較およびアクセス可能なデータを測定し、それを用いることで統合政策の改善に貢献することである。MIPEXには25の欧州連合(EU)加盟諸国と3か国の非加盟諸国⁽⁶⁾における移民⁽⁷⁾の統合に関する政策を測定するものである。MIPEXを作成するにあたり、大学、研究所、シンクタンク、基金、非政府組織(NGO)など25団体で構成されるコンソーシアムが設置され、2004年に最初の報告書を出版した。以降、ブリティッシュ・カウンシルと移民政策グループ(Migration Policy Group)が主導して、2年おきに統合政策の進捗状況を報告している。研究デザインは大学等からの専門家によるもので、確認のための追加的調査も専門的に行われている。出版には欧州共同体(European Community)のINTI(第三国市民の統合に向けた準備行動)プログラムが協賛している。

今回のMIPEXは、移民の完全な市民権取得への道を多面的に示すものとして、6つの政策分野をカバーしている。すなわち、労働市場アクセス、家族呼び寄せ、長期滞在、政治参加、国籍取得、反差別であり、それぞれの政策指標の最良事例を欧州の最高水準とし、その水準に各国がどれほど近づいたかを示している。測定には、現行の法令および政策に関する140の指標を用いて、移民達が欧州社会に参加できる機会を多面的に捉え、また、多くの政策分野(統合プログラム、教育アクセス、保健など)は横断的であることに留意している。各指標において最高水準であれば満点(3点)とし、不十分である場合は2点が、遠くおよびない場合に1点がつけられた⁽⁸⁾。国によってその指標を示す関連の法令や政策が存在しない場合も1点が与えられ、得点の1~3を0~100に再計算して示されている。これら140の指標は、上記の6分野4つの側面へ分類された(表1参照)。

今回の指標は、2007年3月1日時点での調査がもとになっており、同じ基準で測定されたため「ベンチマーク」として比較が可能である。これを使って参加諸国は、自らの統合政策を振り返ることができるが、当然のことながら、各国政府だけが統合を可能にするわけではなく、市民社会や移民個人がそれぞれ役割を持っている。そのためMIPEXは、まず各関係者が事実にもとづいた議論をする際の基盤として用いられることが期待されている。

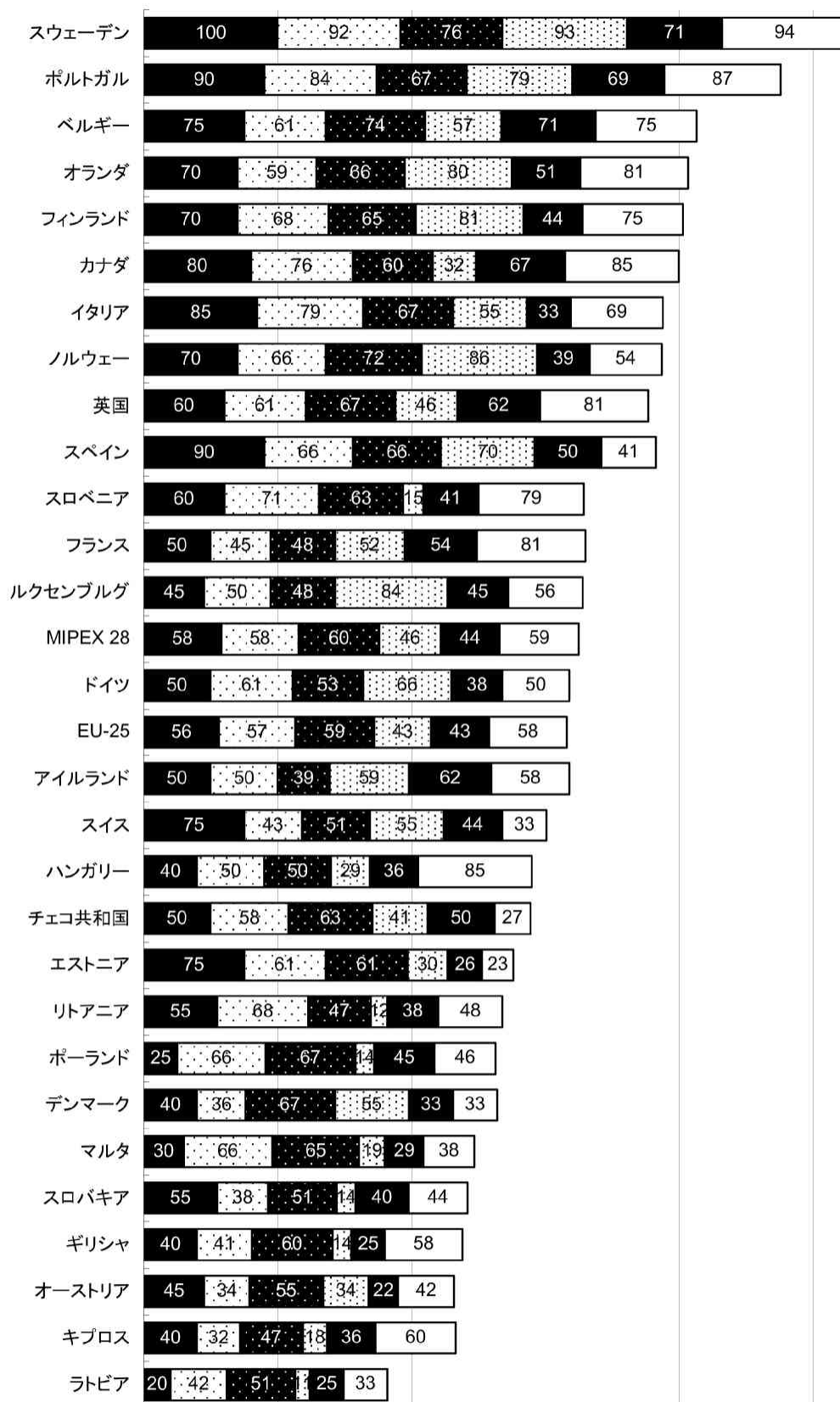
MIPEXに参加した国々は、オーストリア、ベルギー、カナダ、キプロス、チェコ共和国、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、ラトビア、リトアニア、ルクセンブルグ、マルタ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリスの28か国であった。それらの国々の指標を合計し降順に並べたのが図1で、ここから全体の傾向として最良事例までには道半ばであることが言える。スウェーデンは特に高い水準にあり、ドイツはMIPEX参加28か国の平均とそのうちEU加盟25か国の間にあり、ちょうど平均である。高い傾向があるのは9か国(北欧諸国、西地中海諸国、BENELUX⁽⁹⁾、カナダ、英国)であった。他方で、水準が高くないのは、バルト海諸国、東地中海諸国、中欧諸国、デンマークであった。

表1：MIPEX の概念とドイツ・スウェーデンの指標

分野	次元	内容	ドイツ (%)	スウェーデン (%)
労働市場へのアクセス			50	100
	該当者	移民が何らかの仕事から排除されていないか。	33	100
	労働市場の統合施策	労働市場の要求に移民が適合するために政府が何を行っているか。	50	100
	就業の保障	移民がすぐに失業しないか。	75	100
	権利関係	移民が労働者として持つ権利は何か。	50	100
家族呼び寄せ			61	92
	該当者	どの移民が親戚のスポンサーか。どの親戚が彼らのスポンサーか。	60	100
	取得条件	家族と同居することに必須条件、テスト、受講などが課されていないか。	40	80
	立場の安全	家族と同居する権利を政府は保護しているか。	75	88
	権利関係	家族の者はスポンサーと同じ権利を持つか	70	100
長期滞在			53	76
	該当者	長期滞在許可を得るまでどれぐらい必要か。	40	70
	取得条件	該当者は制限的な条件を強いられないか。	24	70
	立場の安全	どれほど容易に移民は長期滞在許可を失うか。	64	79
	権利関係	長期滞在者は、生活の中で国民と平等なアクセスを持つか。	75	83
政治参加			66	93
	参政権	EU以外出身移民は選挙に立候補できるか。	0	100
	政治的自由	移民は入党する、または自らの団体を形成する自由を持つか。	100	100
	諮問機関	政府は移民の代表と組織的に諮問しているか。	69	75
	政策実施	政府は移民に積極的に政治的権利について知らせているか。政府は移民団体に補助金を出しているか。	90	100
国籍取得			38	71
	該当者	市民権を得るまで移民はどれぐらい待たされるか。その子ども・孫は生まれた時に国籍取得できるか。	50	50
	取得条件	該当者は制限的な条件を強いられないか。	31	81
	立場の安全	どれほど容易に移民は国籍を失うか。誰が撤退から免除されているか。	30	90
	二重国籍	帰化している市民または国で生まれた子ども達は二重国籍を持つことができるか。	50	50
反差別			50	94
	定義と概念	宗教・信条、民族・人種、国籍による差別は罰せられるか。	63	100
	適用分野	生活のどの分野に反差別の法令は適用されるか。	75	100
	強制力	被害者は訴訟を起こすことが奨励されているか。	56	83
	平等政策	平等団体と政府はどのような役割か。	14	100

British Council (2007)より著者作成

図1: MIPEx の合計指標



指標は左から、労働市場アクセス、家族呼び寄せ、長期滞在、政治参加、国籍取得、反差別である。

注：MIPEx 28は全参加国の平均；EU-25はEU 参加国の平均

British Council (2007)より著者作成

2. ドイツの指標と特徴

ドイツでは難民、家族の呼び寄せ、一時的労働者は減少しているのが現状である。ポーランドからは季節労働者をはじめ、2004～06年における就労のための流入は増加したが、最も多かった長期滞在移民の分類は、家族呼び寄せであった。そのため、近年における政策議論の中心は、高度な技術を持った外国人の呼び込み、国家統合計画の内容、家族呼び寄せ権利の制限についてである。また、2007年にドイツがEU議長を務めた時、EU内の最良事例の情報交換を重視したのも国内事情によると言える。2006年5月には、内務省は州（Länder）が国籍取得試験の内容を決定できるように定め⁽¹⁰⁾、7月には第1回統合サミットが国家統合計画を準備し、そこでは統合コース、言語訓練、労働市場における統合、文化的多元性、ジェンダーについて焦点をあて、また、家族呼び寄せの待機期間が延長された。2007年10月には、連邦憲法裁判所が二重国籍の禁止を認めた。

表1のドイツの割合を参考にしながら MIPEX の各分野を見ると、次のようになる。

- 労働市場アクセス：2005年改正の滞在法のもと、移民が自営業を始めるには、多くの条件が付けられた。すべての業界においてEU市民と同等の権利を得るためには、移民には最低5年の勤務が必要となり、他方では職業訓練、奨学金による支援の増加がさらに求められている。移民労働者は労働組合に入れるが、現行の労働許可では転職は困難である。
- 家族呼び寄せ：1年の合法的滞在をもって、移民は配偶者または登録されたパートナーを呼び寄せることができる。ただし、子ども達や親、祖父母は、さらに扶養者の収入の証明などが必要である。原則として政府によって移民の立場は保護され、家族の者も3年以内に自動的に滞在許可を得られるようになっている。
- 長期滞在：申請中や国外滞在の期間を除外したドイツ滞在5年の後、長期滞在が認められる。条件として高い収入、高度なドイツ語テスト⁽¹¹⁾の合格、ドイツ社会に関する統合テストの合格が必要である。滞在許可を持つ者は1年以上、国外に出ていることは認められないが、ドイツ人と同等の健康管理、住宅に関する権利を持つ。
- 政治参加：移民はどの政党にも入り、自らの政党を立ち上げることも可能である。地方選挙の選挙権は与えられ、しかし被選挙権は持たない。地方自治の裁量が大きいため、連邦による諮問、実施に関する調整が求められる。
- 国籍取得：ほとんどの移民は、ドイツ国籍の申請のために8年以上の滞在が必要である。子どもや孫は、出身国の国籍を取得する前に、追加的条件が必要である。帰化するには、言語テストと統合テストの合格、犯罪歴の確認、十分な収入の証明が必須である。二重国籍は、将来帰化が予定されている移民および困難な条件下の外国籍の者にのみ許されている。
- 反差別：各種差別は裁判所の判断に任されている。ただし、2006年8月には待遇均等に関する一般法が成立し、現在すべての差別が禁止されている。強制力は多様な分野に適用されているが、法令は実際の裁判で被害者を支援するNGOの法的根拠を制限している。政府は積極的な行動施策を特に持ち合わせていない。

一般市民の考えとして、約半数（48.1%）のドイツ人が、移民の家族呼び寄せを支持している。32.7%が、移民は容易にドイツ国籍を取得できるようになるべきだと考え、4分の1以上がEU諸国外からの移民は退去させる、40.1%が失業中の移民は退去させるべきと考えている。他のEU諸国と異なり、45.2%のドイツ人はEU外からの合法移民には同等の権利を与えるべきと考えている。47%は広がる民族差別への政府の対応が不十分であると考え、3分の2が行政の積極的な行動施策を支持し、29.4%は労働市場における民族差別は法で罰せられるべきと考えている。

表 2 : ドイツおよびスウェーデンの移民に関する背景一覧

移民に関する情報	ドイツ	スウェーデン
第三国市民の比率	5.6%	2.9%
外国生まれの者の比率	12.9%	12.2%
第三国市民の数	4,612,420	266,731
第三国市民の多い都市	フランクフルト(16%)、ミュンヘン(16%)、アウグスブルグ(14%)	マルメ(7%)、ヨテボリ(6%)、ストックホルム(6%)
最大の出身国 (3か国)	トルコ、セルビア・モンテネグロ、クロアチア	イラク、セルビア・モンテネグロ、トルコ
流入した第三国市民の数	335,827	31,624
長期滞在移民の最大分類	家族呼び寄せ(42.6%)	家族呼び寄せ
登録済み難民数	21,029	24,322
留学生数	186,014	20,359
第三国市民の就業率	47.9%	46.4%
ネイティブとの差	-20.6%	-27.6%
第三国市民の失業率	23.0%	22.9%
ネイティブとの差	+13.5%	+15.1%
国籍取得者数	117,241	39,573
国籍を取得した第三国市民の出身国上位3か国	トルコ、セルビア・モンテネグロ、イラン	イラク、セルビア・モンテネグロ、イラン

British Council (2007)より著者作成

3. スウェーデンの指標と特徴

スウェーデンの場合、移民の数は増加し続けており、EU 外からの流入としては家族呼び寄せと難民が、就労や留学よりも多くなっている。表 2 で示された通り、人口のうち約 3% が移民で、スウェーデンの大都市であるマルメ、ヨテボリ、首都ストックホルムに移民が多い。イラク、セルビア・モンテネグロなど紛争などによる難民も多いが、トルコからはクルド系の政治難民もいる。就労に関連して、スウェーデン人と EU 外市民の間における就業率の差は、27.6%ポイントある。

報告のあった2006年だけでも 1 月には国籍法が変更され、移民の申請内容に不正確な情報があると市民権を取り消すことができるようになった⁽¹²⁾。4 月には子ども達や学童への差別や劣悪な扱いを禁止する法律ができ、中道右派連立政権が誕生した後の 9 月には、1998年に設置されたスウェーデン統合局 (Swedish Integration Board) が閉鎖された。

次に、表 1 に示されている MIPEX の各分野を見ていこう。スウェーデンは全分野においてトップ水準にあるが、いくつかは100%に達していない。

- 労働市場アクセス：この分野では MIPEX のすべての指標を満たしている。移民は最低 1 年の許可で、EU 市民のように自営業を始めることができる。失業中の移民は、スウェーデン語の授業と職業訓練を受けるための支援が政府によってなされている。また、2 年間の滞在によってすべての者はスウェーデン人と同様に学習のための奨学金に応募できる。

- 家族呼び寄せ:ここでは取得条件および立場の安全を除き、100%であった。収入にかかわらず、1年の登録された滞在によって家族を呼び寄せることができる。また、3年後にはすべての家族が滞在許可を申請することができ、就労、教育、健康管理、住居に関する平等な権利を持つことができる。
- 長期滞在:合法的滞在が5年を経過すると長期滞在許可の対象となる。この5年間においては、連続した6か月あるいは非連続の10か月以上、スウェーデンから出ることはできない。生活や住居の証明など申請は高額であるが、ネイティブと同等の権利を持つことができ、他国での居住も認められる。
- 政治参加:合法的滞在が3年経過した者は、選挙権を持ち、地方選挙への被選挙権も持つ。政党への参加や自らの政党結成により政府助成金を受けることも可能である。
- 国籍取得:有資格者と二重国籍においてスウェーデンには課題がある。スウェーデン人の配偶者は滞在3年で国籍取得ができるが、移民で北欧諸国出身者は2年、その他の国では5年は待つ必要がある。第2世代以降の移民は、出生による国籍取得ではなく、原則15歳までに申請することができる。
- 反差別:法令や制度上、すべての差別は禁止されている。ただし強制力についてのみ、登録された組織が、被害の明確でない場合でも、平等を求められれば、100%になるだろう。

一般市民の認識として、スウェーデン人の3分の2が、移民は家族呼び寄せを当然とし、スウェーデン人と同等の権利を持つべきだと考えている。16.1%が失業中の移民は排除すべきだと考え、これはEU諸国の中ではデンマークに次ぐ低さである。EU諸国で最高となる86.2%の者が、民族的多様性はスウェーデン文化を豊かにすると考えている。68.7%が政府は差別に対してさらに取り組むべきと考え、67.3%が労働市場における積極的な行動施策を支持している。

II. 『欧州における学校への移民の子ども達を統合する』報告書

欧州教育情報ネットワーク (Eurydice) は、欧州委員会により教育分野における情報・経験を共有するために1980年に創設された。現在は、30の欧州諸国によるネットワークで、欧州の教育システム情報の主な仕組みとその発展について情報提供をする。Webで多くの情報が提供されているが、その中でも移民に対する教育についてまとめたものが『欧州における移民の子ども達を学校へ統合する (Integrating Immigrant Children into Schools in Europe)』(以下、『移民の子の統合』)である。これは、Eurydiceに参加する各国・地域によって収集された情報をもとに作成され、次の内容を扱う6つの章からなる。

第1章: EUにおける統合政策と協力の全体像

第2章: 人口統計学的傾向を、欧州統計局 (Eurostat) の2002年データと OECD-PISA 2000の指標を用いて提示

第3章: 移民の子ども達の教育権および支援施策

第4章: 統合施策の検証

第5章: 移民の学童が母語能力を維持し、自らの文化的遺産に気づかせる施策の具体例

第6章: 当局が異文化間アプローチを学校教育の中でどのように促進しているかを検証

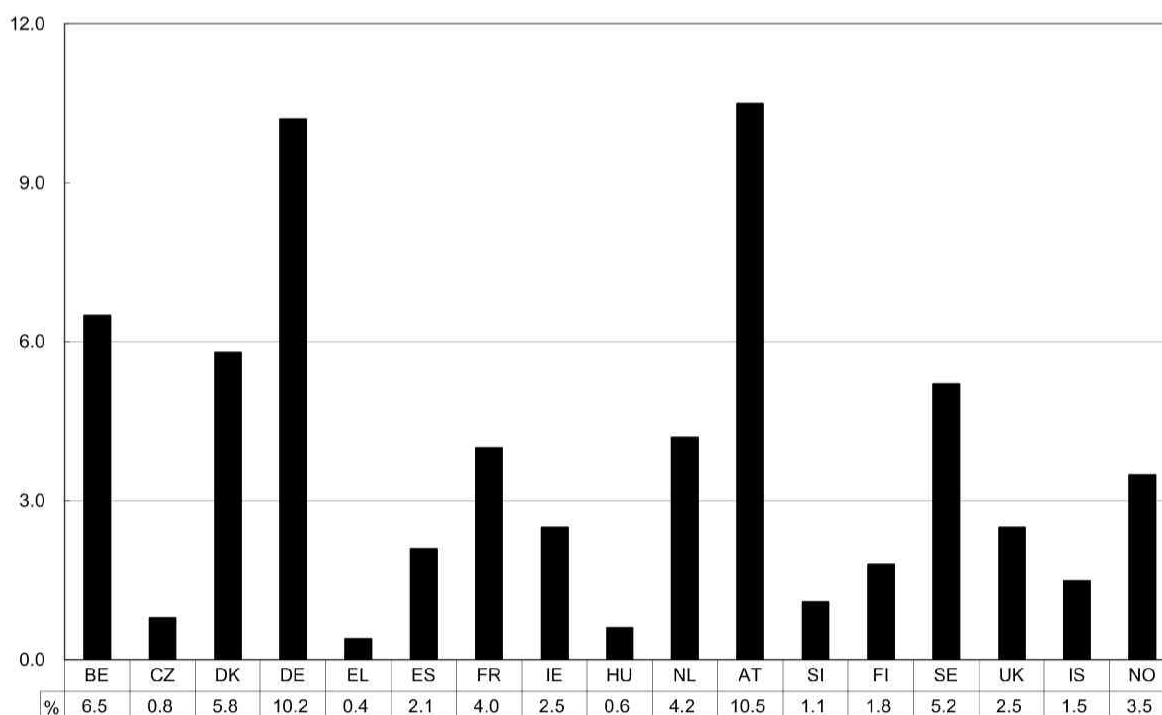
『移民の子の統合』では、移民の子どもを欧州内外の他の国から来た子どもとし、その両親・祖父母はホスト国で滞在し、または難民・違法移民である者としている。ジプシーなど特定の国の中での移民に対する施策は、この定義に従う場合のみ扱っている。報告書でまとめられた情報は、各国代表者からの提供、主要な欧州の政策文書、欧州統計局と OECD-PISA 調査からのものである。

本節では、この『移民の子の統合』報告書に加えて、国別報告書として出版されたドイツ(2003/04)とスウェーデン(2003/04)も資料とする。

1. Eurydiceの調査結果

欧州評議会・理事会(Council of Europe)が、教育システムへの移民の子ども達の統合について、次の3分野で行動がとられるべきだと勧告している。すなわち、彼/彼女らの特別な教育ニーズに教育システムを適応すること、通常の学校カリキュラムにおいて出身国の言語と文化についての授業を含むこと、すべての者に異文化間教育を促進することである。これは15歳以下の外国籍人口を見ることにより、その必要性が分かる(図2)。例えば、ドイツ全国の平均として10人に1人が外国籍を持つ学童である。また教授言語(ほとんどの場合において多数派の言語)の習得が、子ども達に限らず保護者にも必要であることが、図3から読み取れる。

図2 : 2001年1月1日時点における15歳以下の外国籍の者の比率

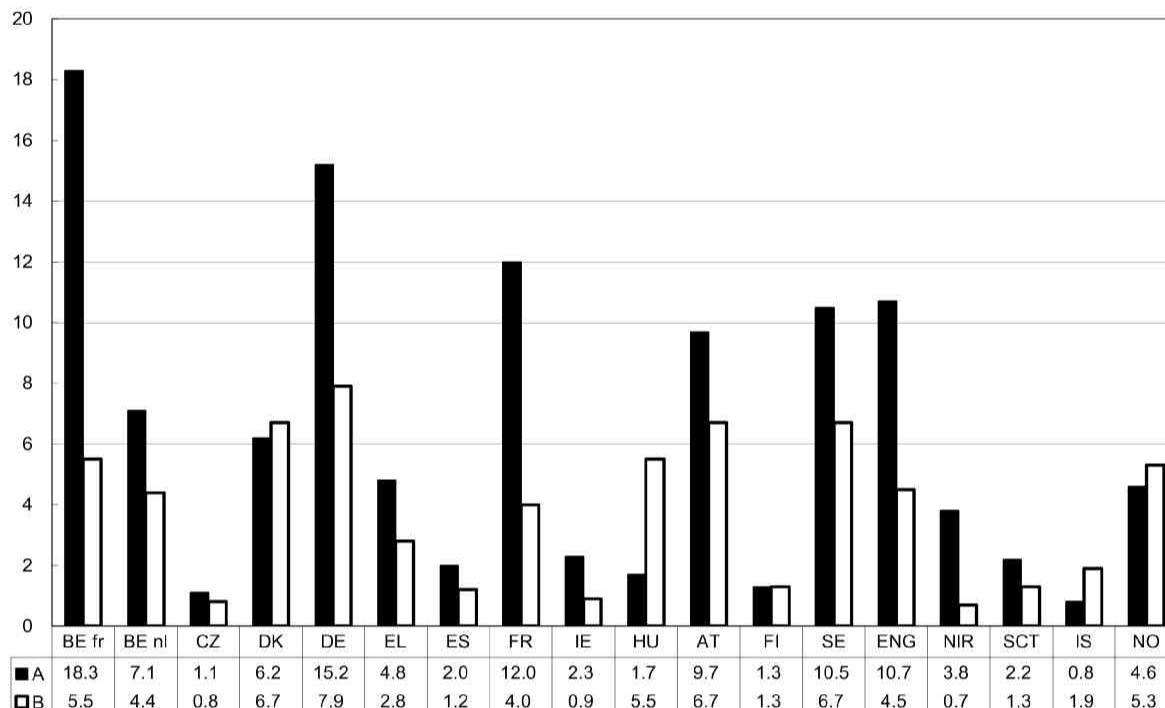


BE:ベルギー、CZ:チェコ、DK:デンマーク、DE:ドイツ、EL:ギリシャ、ES:エストニア、FR:フランス、IE:アイルランド、HU:ハンガリー、NL:オランダ、AT:オーストリア、SI:スロベニア、FI:フィンランド、SE:スウェーデン、UK:英国、IS:アイスランド、NO:ノルウェー(以下、同様) Eurydice (2004)より著者作成

次に、教育を受ける権利や義務教育、制度上の学校サービスについて、ほとんどの国では移民か否かに関わらず、義務教育の権利を保証していることが分かった。教育を受ける権利は、滞在国において合法的滞在の身分になくとも、暗黙に認められている国々が多い⁽¹³⁾。対照的に、学校には何

の義務も課されていない国々もあり⁽¹⁴⁾、入学手続きの際に滞在許可状況を示す必要がある。スウェーデンでは、滞在期間が条件となっている。滞在許可を申請中あるいは期間限定の滞在許可を持つ子ども達は、教育権を持つが、通学する義務はなく、欧州諸国において通学の権利が義務と分離している唯一の例である。義務教育段階以前の学齢は、教授言語を学ぶことに支援が与えられている。また、移民であるか否かに関わらず、食堂、学校の設備や課外活動、保健サービスなどの義務教育段階の学校のサービスは受けられる。スウェーデンでは通学用交通手段は無償である。

図3：外国生まれの親を持つ15歳児の割合と家庭で使用する言語が教授言語と異なる家庭の割合



A：親が外国生まれ(%）、B：家庭で話す言葉が異なる(%)

BEfr:ベルギー仏語圏、BEnl:ベルギー蘭語圏、ENG、NIR と SCT で英国の一部

注：データ欠損はオランダ

Eurydice (2004)より著者作成

学校は、移民の子どもだけでなく保護者に対する支援を行うことが多い。それは子どもに通学してもらい、ホスト国の学校制度内における進路の情報にアクセスしてもらうためである。同時に、学校と家庭の間で共有される情報の質を向上させることにもなる。そこで、学校についての説明が保護者にどの程度行われているのかを見てみると、表3のようになる。ここでは学校システムに関する情報が書面として提供されているのか、通訳、補助をしてくれる人がつくのか、移民の家族に特別に会合が持たれるか、就学前教育の情報が提供されているかを示している。ドイツでは書面による情報提供のみであるが、スウェーデンには書面はないものの、通訳がつく他、特別な会合と就学前教育の情報が提供されている。通訳は新学期や新たに入学したばかりの子どもを持つ家族に対して提供されている。

他方、子どもに対する教授言語の教育が十分でない場合、EU 諸国では次の2つの施策が取られている。一つは「統合モデル」呼ぶことができ、移民の子どもは同年齢のネイティブと同じクラスに入り、一般の授業の中で個別に支援を受ける。ここでは移民の子どもには追加的授業がなされる

こともある。もう一つは「分離モデル」で、ネイティブから分けられた移民の子ども達はまとめて特別な授業を受ける。一般のクラスに合流することもあるが、言語能力などにより長期間にわたり分けられたままのこともある。表4はそれらのモデルを一覧に示したものである。ドイツでは「分離モデル」が用いられ、スウェーデンではそれに加えて「統合モデル」と放課後に補習が行われている。これら2モデル内では、さらに、言語ニーズ、カリキュラム分野で必要な学習ニーズ、少人数制学級の3つの学校レベルでの取り組みが見られる。

表3：学校等における移民への情報提供の種類

	BE fr	BE de	BE nl	CZ	DK	DE	EL	ES	FR	IE	HU	NL	AT	FI	SE	Eng/WLS/NIR	SCT	IS	NO
A			○		○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
B	○	○			○				○	○				○	○	○		○	
C	○	○	○	○			○		○	○		○		○	○	○	○		
D								○						○	○	○			
E			○					○				○		○	○	○			

A：学校システムに関する文書による情報、B：通訳者の提供、C：特別な情報提供者、D：移民家庭への特別な会合、E：就学前教育に関する情報

BEfr:ベルギー仏語圏、BEde:ベルギー独語圏、BEnl:ベルギー蘭語圏、Eng/WLS/NIR と SCT で英国

注：データ欠損はスロベニア

Eurydice (2004)より著者作成

表4：教育システムにおける移民の子どもに対する支援

	BE fr	BE de	BE nl	CZ	DK	DE	ES	FR	IE	NL	AT	SI	FI	SE	Eng/WLS/NIR	SCT	IS	NO
A	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
B		○			○				○		○				○		○	
C	○	○	○	○		○	○	○		○		○	○	○				○
D				○		○						○						
E					○		○				○			○	○		○	

A&B は、統合モデル。C&D は、分離モデル。

A：教室内で提供される支援を伴う統合、B：教室から離れて提供される支援を伴う統合、C：移行的支援、D：1年以上の長期支援、E：学校の規定時間外で提供される支援。

BEfr:ベルギー仏語圏、BEde:ベルギー独語圏、BEnl:ベルギー蘭語圏、Eng/WLS/NIR と SCT で英国

注2：データ欠損はギリシャ、ハンガリー

Eurydice (2004)より著者作成

また、教員による支援体制として、ドイツ、ギリシャ、スロベニア、スロバキアの教員は、移民の生徒が抱える言語的、教育的課題への対応に関する特別研修を受けている。この4か国では「分離モデル」に対応した組織的な調整がなされているのである。また、一般的に欧州ではサポート教員が様々な施策に対応しており、教科との関連において言語教育・指導ができるようになっている。教員研修においても、移民の家族と協働することに重点がおかれており、移民に対応する教員には特別手当や業務の軽減などの方針が取られている国々もある。

また、学校レベルでの移民文化の認識として、欧州諸国では対となっている方針がある。すなわち、一方で移民の生徒に一つの公用語を習得させ、学習が容易になるので統合を促進しつつ、他方では移民の母語と文化を維持するというものである。母語に対する支援は、子ども達の学習能力を発達させることになり、またアイデンティティの確立を保証するものである。その関連する施策について、スウェーデンでは市町村レベルが責任をもっており、週に何時間かの授業外の時間で行っ

ている⁽¹⁵⁾。学校の日常生活への適応でまず挙げられるのは、宗教関連のものである。宗教による祝日は学校行事には組み込まれていないことが多いが、ドイツでは学校に申し出ることで休みを取ることができ、スウェーデンでは地方レベルで休みを取ることのできる日数が定められている。特定の教育活動として、ドイツでは体育と水泳は男女混合で行われるが、学校は移民の保護者のリクエストがあれば、男女を分けて授業をしなくてはならない。それができない場合、移民の女子生徒は授業に参加しなくても良い。スウェーデンでも同様に、保健体育では特にイスラーム教徒（ムスリム）の場合には学校は男女別に教えることを選ぶことができる。服装について、スウェーデンの場合、全身を覆うブルカを着用したムスリム女子生徒に対して授業中と試験の間は顔を隠すことを認めず、教室の外では自由としている。日本のような給食が提供されていない国が多いため、ムスリムの食事制限については特に方針がない。提供されている国では食堂で宗派による食事の選択ができるようになっている。

今日、欧州のすべての教育システムではカリキュラムの中に異文化間の関係を扱われている。これは異文化間アプローチと呼ばれ、学校が異なる文化による多様性を扱うことを可能にし、3つの次元（文化多様性の学習、国際的次元の理解、欧州の次元の理解）を具体化しているものである。異文化間アプローチは、教科横断的な状況と個別の教科学習の中へ取り込むように定義されることが多いが、それに対する評価はまだ限られた事例しかない⁽¹⁶⁾。

2. ドイツの国別報告書より

移民の子ども達の定義は、ドイツに比較的長期間生活しており、ほとんどの場合ドイツ国民ではない親を持つ者である。すべての移民の子ども達は6歳からドイツ人と同様の権利と義務を持ち、「州（Länder）間における学校システム標準化に関する相互合意（Hamburger Abkommen）」によって通学の義務が規定される。移民の出身として、外国人の中で27%を占めるトルコ系移民が最大の移民集団で、次いでイタリア人移民が多い。近年は東欧諸国からの移民が増加している。子ども達に絞ると、43%がトルコ系の背景を持ち、7.9%のイタリア系、7.2%の旧ユーゴスラビア系である。

学校においてドイツ語に問題がない場合は一般のクラスで移民の生徒も授業を受ける。およそ40%の移民の子ども達が就学前段階における言語教育を必要とし、ほとんどの州で提供されている。また、旧東ドイツでは移民の数が少ないため、母語教育は実施されていない。なお、これらの義務教育段階の言語教育は無償である。

教員研修では、異文化間教育に関する内容はまだ含まれていないが、外国語、世界地理、社会科学でその一部が扱われている。また外国語としてのドイツ語の研修では、異文化間教育を扱っている。今後は、全教科において、また授業構成の中に、異文化間の視点を含めることが目標にされている。さらに、教科書における偏見を監視し、パイロット的な取り組みへの評価を行い、多文化事業や国際ネットワークを強化し、学校とソーシャルワーカーなどの連携を目指すことになっている。

3. スウェーデンの国別報告書より

スウェーデンにおける移民とは、外国生まれで、スウェーデンに移住し、国内で永住許可を得た者である。そして外国の背景を持つ者とは、外国生まれでスウェーデンに移住した、あるいは両親のいずれかが外国生まれの者としている。

「すべての者に学校教育を」は、スウェーデンにおける教育の基本イデオロギーであるため、どのような条件であっても、就学前、義務教育、後期中等教育において教育を受ける権利が保証され

ている。就学前教育は市町村が管轄し、固定された教育予算は政府が負担している。国家教育局（National Agency for Education: NAE/Skolverket）が、スウェーデン語を母語としない保護者を持つ児童の情報を毎年収集している。

スウェーデンの公式統計としては、出生地をもとに登録がなされている。そのため、その人が何語を話すかというデータはなく、クルド人移民はクルド人としてではなく、例えばトルコから移民したという形で統計に出ている。そのような制限があるが、2002年12月31日段階でスウェーデンの人口89万人中の約10万人（11.8%）が外国生まれで、そのうち移民は約4万人ほどである。この5年間でスウェーデンに移住した者の出身国は、イラクが最大で、次いで旧ユーゴスラビア、ドイツ、イラン、ボスニアの順である。ドイツからの移民は、セルビア・モンテネグロの難民である。ほとんどの移民は、ストックホルム、ヨテボリ、マルメといった都市部に集中している。

就学前の学校に通学しなかった者には、「オープン・プレスクール」が提供されている。それは、子どもだけでなく保護者も共に学ぶ場となり、無償である。スウェーデン語の他、社会の仕組みなどの授業が提供され、学校では彼らの母語を使うサポート教員が配置される。移民の子ども達の学校の成績は、スウェーデン人と同様の基準でつけられる。義務教育および後期中等教育段階では外国語としてのスウェーデン語の授業を受けることができ、教員はスウェーデン語を外国語として教えるよう研修を受けることが近年は多くなっている。また、移民の生徒は自分の母語を学ぶ機会を保証されている。

ムスリム女子の場合は自らが最も快適な服装で通学することが認められており、授業内容によっては男女別で提供されている。ただし、対面コミュニケーションが教育プロセスにおいて重要であるため、教室でのブルカ着用の禁止の他、すべての学校が同様の措置を取ることをNAEは認めた。

学校はすべての保護者と生徒を年に2度集め、「個別発展のダイアログ」を実施している。ここでは、保護者に生徒の学力や進捗状況が知らされる他、スウェーデン語との通訳がつき、学校と家庭のつながりを促進している。

教員研修には国によるガイドラインはないため、異文化間アプローチは各教員養成機関による。また、評価の取り組みはまだ少なく、NAEの年次統計資料で示されるいくつかのデータが存在する程度である。

おわりに

欧州諸国では移民の社会統合に関する政策が重点課題として認識されており、指標化することで各国の比較と課題を洗い出し、同時に経験を共有するためにMIPEXが使われている。だが、参加した国々が異なる文脈を持っていることから、単純にこの指標で示された「最良事例」としての目標が普遍的ではないことに留意すべきであろう。教育政策と実践に関しても、各国における必要性が異なることもあり、多様な取り組みが行われている。どの国も教育を受ける基本的権利を保障し、ホスト国の教育システムでは言語の教授が重視され、移民の母語と文化の維持も積極的になされている。また、異文化間教育アプローチは学校、教室レベルで行われ、教員養成・研修にも導入され、その評価は今後の課題であることが分かった。

本稿では、その移民に関する政策・法令の現状を指標化した結果、トップに位置づけられたスウェーデンと平均のドイツを見てきた。スウェーデンでは、その社会福祉制度の強みが指標に大きく影響しており、政策や制度面での充実ぶりがうかがえた。

しかし、制度が整っていれば MIPLEX のような指標は高くなるが、例えば移民を支援するスウェーデン人の市民活動について調査を行えば、スウェーデンが統合に最高水準の社会的背景を持つ国であるとは言いにくいことになるかもしれない⁽¹⁷⁾。移民問題は労働問題と直結しており、ネイティブの失業率との差がドイツよりもスウェーデンの方が大きいのは、難民が多いためとはいえ、就職の際に不利な条件下にある移民の姿が想像される。Larsson と Sander (2007) が指摘するように、長らく同質的な社会を構築していたスウェーデンの歴史の中でこの40年ほどで急激に宗教的背景の異なる移民が流入し、それを受け入れることが「統合」であると考えられるようになる。移民・難民を受け入れることによって、スウェーデン人がかつて持っていた優生的な考え方を政治的正当性のため隠される一方で、他方では実質的に「統合」は同化の要求を意味している可能性はある。

ドイツにおいても、国際学力調査の結果が悪かった原因として移民家庭が取り上げられ、特に言語教育に課題があることが知られている。最近まで「ドイツは移民の国ではない」という立場を取り続け、最も良い統合は同化であると移民寄りである緑の党でさえも発言したことがある。本来、統合とは歩み寄りであるため、ドイツの統合政策には、異文化間教育が重要な役割を持つことが考えられる。その点において、移民が主体となって活動する団体にドイツ人も少なからず参加していること⁽¹⁸⁾は、今回取り上げた報告書のいずれにも扱われていないが、重要な点である。

日本政府は、2006年8月20日にはインドネシア政府と介護士・看護師候補者受け入れについて経済連携協定を交わし、2008年8月には205名の候補者が来日した⁽¹⁹⁾。2009年1月12日にはフィリピン政府と同様に交わし、早ければ4月1日には候補者が来日することになる。日本において外国籍の者は人口比1.7%⁽²⁰⁾で、地域的な偏りがあるが、地方自治体だけでは対応できない制度的な側面については、国が取りまとめる必要が将来的に出てくるであろう。欧州の経験がそのまま日本に役立つことは稀であろうが、その経験の蓄積を参考にする価値はあると思われる。

参考文献・Web サイト

British Council (2007). *Migration Policy Index*. Brussels: Author.

Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration (2007) *Encouraging Diversity - Strengthening Cohesion Integration Policy in Berlin 2007-2011*. Berlin: Author.

Erzan, R. & Kirişci, K. (2008). *Turkish Immigrants in the European Union: Determinants of Immigration and Integration*. New York: Routledge.

Eurydice (2003). *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe Country Report: Germany*. Brussels: European Commission.

Eurydice (2003). *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe Country Report: Sweden*. Brussels: European Commission.

Eurydice (2004). *Integrating Immigrant Children into Schools in Europe*. Brussels: European Commission.

Larsson, G. & Sander, Å. (2007). *Islam and Muslims in Sweden: Integration or Fragmentation?* Berlin: Lit Verlag.

Leclercq, J. M. (2003). *Facets of Interculturality in Education*. Council of Europe.

Luedtke, A. (2009). Fortifying Fortress Europe? The Effect of September 11 on EU Immigration Policy, in Givens, T.E., Freeman, G.P and Leal D.L. (eds.) *Immigration Policy and Security*, Routledge, pp.130-147.

OECD (2006). *Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003*. Paris: Author.

佐藤裕子 (2007) ドイツの移民テストと主導文化—多文化主義からの離脱—『関西大学人権問題研究室紀要』55: 1-17

長島啓記 (2003) ドイツにおける「PISA ショック」と改革への取組『比較教育学研究』29: 65-77.

永田佳之 (2005) 『オルタナティブ教育』新評論

- 林良子 (2006) EUの複言語主義-学力低下と移民児童の増加に対するドイツ教育現場の試み-『近代』神戸大学近代発行会, 96: 35-48
- 丸尾眞 (2007) ドイツ移民法における統合コースの現状及び課題『ESRI Discussion Paper Series No.189』内閣府経済社会総合研究所
- 丸山英樹 (2006) 滞日ムスリムの教育に関する予備的考察『国立教育政策研究所紀要』136: 165-174.

Migration Integration Policy Index (<http://www.integrationindex.eu/>)

Eurydice (<http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice>)

注記

- (1) アムステルダム条約は EU 憲法と位置づけられ、それによって域内における人の移動などに関する法律を作ることができる根拠となっている。詳細は駐日欧州委員会代表部 (http://www.deljpn.ec.europa.eu/union/showpage_jp_union.history.1.php) など参照。なお、本条約以前から域内の移民に関する政策に必要性などについて共通認識は存在したことは述べるまでもない。
- (2) フランスでは5.6%、ドイツは8.9%、英国では4.2%、北欧諸国は80年代以降、積極的に難民を受け入れてきたこともありスウェーデンでは5.3%、デンマーク5.0%、フィンランド1.9%。
- (3) 規則 (Regulations) は直接加盟国に適用され、各国における立法手続きを必要としない。指令 (Directives) は、加盟国は目的を達成する義務を負うが、達成の方法や形式については任されている。決定 (Decisions) は、特定の国あるいは全加盟国に対し、当事者のみを束縛する。勧告と意見 (Recommendation and opinions) は拘束力を持たない。
- (4) ただし、フランスやベルギーなどにおいて国内法より、移民に非寛容であるという指摘もある。
- (5) その他、OECD でも報告書を発行している。例えば、2000年の OECD-PISA 最初の調査サイクルの結果分析の時点から、移民を背景に持つ家庭の場合はパフォーマンスが低いことが指摘されており (長島, 2003)、2006年には PISA2003年調査の結果と追加的調査の結果を用いて、移民の子どもが多い17か国 (豪州、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、ルクセンブルグ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スウェーデン、スイス、米国、香港、マカオ、ロシア) を分析対象として、移民の教育に関する報告書『Where Immigrant Students Succeed (邦題: 移民の子どもと学力)』を発行している。なお、本稿で扱う Eurydice 報告書では OECD-PISA のデータも用いられており、他方で OECD (2006) にはその報告書のデータが用いられている。
- (6) カナダ、ノルウェー、スイスは、情報共有と将来の参考とするため参加した。これにより、現在 EU に加盟していない国々とも、似通った欠点あるいは異なる解決策などを共有し、EU 外あるいは大西洋を越えた場所では水準がなぜ異なるのかなどの議論を進めることができる。
- (7) 報告書では「移民」とは、第三国市民で EU 加盟国において合法的に滞在する者としている。
- (8) 例えば、家族呼び寄せでは、呼び寄せられるのが配偶者と登録したパートナーの両者とも無条件で資格を得るならば、満点がつけられた。配偶者のみの場合は2点、年齢制限や他の条件がある場合は1点であった。
- (9) ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ。
- (10) これにはイスラーム教徒に差別的な内容が含まれるとして、批判を受けた州もあった。
- (11) B1レベルのドイツ語。これは要点が理解でき、簡単かつ理路整然と話すことができる水準で、2005年の国籍法改正以降、それを達成するため600時間の学習義務が生じている。なお、欧州言語における語学力の基準は次の通りである: 初歩 (A1&A2)、基本 (B1&B2)、応用 (C1&C2)。
- (12) しかし個人、子どもの背景には最も配慮すべきこととなっている。
- (13) ドイツ、エストニア、スペイン、キプロス、ラトビア、ハンガリー、マルタ、スロベニア、フィンランド、英国、

ブルガリア、ルーマニア。

- (14) デンマーク、リトアニア、ポーランド、スウェーデン、アイスランド。
- (15) その他、フランス、ルクセンブルグ、オーストリア、フィンランド、英国では、義務教育内のオプションとして提供されている。
- (16) 例えば、チェコでは学校へ監査官が訪問し、校長と教職員が教育青年スポーツ省のガイドラインに従っているかを個別に評価をする。デンマークではフォルケスコレ関連法で言及されている学校実践をデンマーク評価院（Danish Evaluation Institute）が行う。イギリスでは、学校が生徒個人の発達を涵養していない点を指摘し、教育水準評価院（Ofsted）による報告書が発行されている。またノルウェーでは、最近発行された教師用補助教材が用いられ、多文化的視点をはぐくむ取り組みを見ている。また、教員養成・研修においては、異文化間アプローチを内容に組み込む国々が多い。
- (17) 科学研究費補助金(19730531)による2008年10月25～29日に著者が実施した現地調査（ストックホルム、ヨテボリ、マルメ）では、移民たちが中心的に実施する活動が多く見られたものの、スウェーデン人の参加が少なかった。
- (18) 同科研費による2008年10月21～23日に著者が実施した現地調査（ベルリン）での聞き取り。
- (19) 厚生労働省（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other21/>）2008年12月21日アクセス。
- (20) 法務省（<http://www.moj.go.jp/PRESS/080601-1.pdf>）および統計局（<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/tsuki/>）のデータより。

（受理日：平成21年3月4日）