

新しい移民流入国としてのスペイン ——社会統合政策の形成と市民社会の反応

深 澤 晴 奈

はじめに

スペインは、19世紀末から1970年代にかけてはアメリカ大陸やヨーロッパ諸国へ移民を送り出していた国であり、1980年代半ばまでは、どちらかといえば移民の流出国であった。移民の流入数が流出数を上回るようになったのは、1975年のフランコ独裁の終焉とそれに続く民主化移行期を経て、1986年にEC加盟が実現した頃であった。その後、1990年代半ば以降に、外資流入などによる安定的な経済成長を遂げ、この経済ブームに乗って徐々に外国人労働者の労働市場への流入と定着が進んだ。そして、2000年代前半から半ばにかけての経済バブル期に移民の流入数が急増した。その数は、1999年の約75万人から2010年の570万人と激増し、全人口に占める移民の割合も2000年代の10年間に、1.8%から12.2%へと急上昇した(図表1)。この時期の年間平均流入者数は50万人以上であり、年間受け入れ数がOECD諸国中アメリカに次いで第2位となるなど、スペインは短期間のうちに紛れもない移民受け入れ国へと変貌した。

移民の出身国についてみると、1990年代までは、主に隣国モロッコの出身者が移民労働者の多くを占めており、続いて主に退職後を地中海沿岸地域で過ごすイギリスやドイツなどのヨーロッパ諸国出身者が目立っていたが、2000年代前半の経済バブル期には、主にラテンアメリカ諸国や東欧諸国からの移民労働者が大量に流入し、より多様性をもつ移民受け入れ国となった。2000年代後半には、EU加盟国となったルーマニアやブルガリアからの移民労働者がさらに増加し、2012年の時点では、ルーマニア出身者がモロッコ出身者を上回って最も多く、続いて他ヨーロッパ諸国出身者、ラテンアメリカ諸国出身者となっている(図表2)。さらに、2000年以降のスペイン国籍取得者数も80万人にのぼっている(図表3)。これは、出身国によって国籍取

図表1：住民登録済外国人数
(1999～2013年)

年	人数 (人)	全人口に対する 割合(%)
1999	748,954	1.8
2000	923,879	1.8
2001	1,370,657	2.2
2002	1,977,946	3.3
2003	2,664,168	4.7
2004	3,034,326	6.2
2005	3,730,610	7.0
2006	4,144,166	8.4
2007	4,519,554	9.2
2008	5,268,762	11.4
2009	5,648,671	12.0
2010	5,747,734	12.2
2011	5,751,487	12.2
2012	5,711,040	12.1
2013	5,546,238	11.7

出所：INE (Instituto Nacional de Estadística [スペイン国立統計院]) のデータより作成。

図表2：出身国別の住民登録者数
(上位10ヶ国) (2012年)

出身国	人数 (人)	全外国人数に 対する割合(%)
ルーマニア	897,203	15.6
モロッコ	788,563	13.7
イギリス	397,892	6.9
エクアドル	308,174	5.4
コロンビア	246,345	4.3
ドイツ	196,878	3.4
イタリア	191,901	3.3
ボリビア	186,018	3.2
中国	177,001	3.1
ブルガリア	176,411	3.1

出所：INEのデータより作成。

図表3：スペイン国籍取得者数
(2000～2012年)

年	人数 (人)	全外国人数に 対する割合(%)
2000	11,999	1.2
2001	16,743	1.2
2002	21,805	1.1
2003	26,556	0.9
2004	38,335	1.2
2005	42,829	1.1
2006	62,339	1.5
2007	71,810	1.5
2008	84,170	1.5
2009	79,597	1.4
2010	123,721	2.1
2011	114,599	1.9
2012	115,557	2.0
総数(2000～2012)	810,060	

出所：Anuario de estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Empleo y Seguridad Socialのデータより作成。

得までにかかる年数が異なるという選別的な国籍付与要件に起因するものである。特にラテンアメリカ諸国出身者等を優遇するものであり、通常はスペイン国籍獲得には10年の居住が要件になっているが、彼らはスペインに2年居住するのみで二重国籍を獲得することが可能である。

スペインに目立って移民が流入するようになった1990年代は、脱工業化とグローバル化の只中であり、スペインの経済成長は、観光業、サービス業、農業、建設業といった特定の業種に集中していた。そして、この経済成長モデルがそのままスペインの移民流入モデルとなった。その上、労働監査が緩いことなどによりインフォーマル経済が広く根付いた二重労働市場が形成されており、そこに非正規の移民労働力が拡大するセクターも現れた。経済成長による労働力の需要増加に加え、少子高齢化、国内各地域の不均等な人口分布、女性の高学歴化と労働市場への進出拡大など、国内労働市場における人口動態の変化も移民の流入に間接的に追い打ちをかけた。¹⁾

法制度についてみると、スペインがECに加盟する直前の1985年、厳格な入国管理政策を求めたECやシェンゲン協定加盟諸国からの圧力により、外国人に関する初めての基本法（正式名称は、「スペインにおける外国人の権利と自由に関する組織法」。以下、「外国人法」とする）が制定された。続く1990年代の移民政策は、厳格な法律はあれども実際には自国への非正規な入国を許してしまうという、いわば「容認された非正規状態」を

¹⁾ Ana López Sala, “Managing Uncertainty: Immigration Policies in Spain during Economic Recession (2008-2011),” *Migraciones Internacionales* 7, no. 2 (2013): 39-69, 40.

特徴としていた。²⁾ つまり、不法入国であれども一旦入国してしまえば国内における取り締まりが緩く、そのうえインフォーマル経済が拡大した労働市場へのアクセスが容易なため、彼らはそのまま移民として国内に定着することができたのである。そしてそれは、非正規移民の正規化特別措置を繰り返すことで解決されてきた。正規化特別措置は、政権の左右を問わずこれまでに6回実施され、総計約150万人が身分を正規化した。2000年には、移民の増加や政治的・社会的変化に後押しされるかたちで外国人法が改正され、2000年代を通じて法修正（2001年、2003年、2009年、2011年）が重ねられた他、必要に応じて非正規移民の正規化措置を含む細則（2004年）などが付されてきた。このように、2000年代の移民政策は、受け身的であった1990年代の政策に対して、先取り型に変化したと指摘されている。³⁾ これは、より効率的な非正規移民対策や国境警備策が導入されたことや、国内労働市場のニーズをより正確に予測するようになったことにもよるが、⁴⁾ とくに、2004年の社会労働党（PSOE）政権成立以降、移民に関する政策が様々なレベルの行政府・組織間の協力や移民の出身国との協定を通じておこなわれるようになった点も指摘できる。

本稿では、こうした新しい移民流入国としてのスペインにおいて、この現象に対するスペイン社会の反応を、移民の社会統合政策という切り口から検討したい。そこで、以下では、社会統合政策の政策形成過程に注目し、移民受け入れ社会となった市民社会がどのように関与してきたのかについて考察する。そして、スペインの統合政策を特徴づける要素は何か、さらにはスペイン独特の統合モデルのようなものを見いだすことはできるのか、ということについて分析を試みる。

1. 移民の社会統合政策

移民の社会統合については、20世紀の大部分を通じて、英語圏を中心に同化か多文化主義かの議論がなされてきたが、これらの議論に対する批判の上で、現在、一般にヨーロッパ諸国でいわれる社会統合、すなわち、同化主義を乗り越えて、移民の文化や母語の維持は尊重しながら社会に編入されていくといった含意が形成されてきた。21世紀に入ると、こうした議論に加え、社会統合を一般化して述べるのではなく、個々の社会の特性を考慮する必要性がより強調されるようになっていく。以下で述べるとおり、移民受け入れ後発国であるスペインにおいても、すでにスペインに存在する多様性を認識しながら移民の社会統合を論じる努力が積み重ねられている。⁵⁾

また、移民の社会統合について述べる際、言語、宗教、アイデンティティなどの文化的

²⁾ Antonio Izquierdo, “El modelo de inmigración y los riesgos de exclusión,” *Informe Foessa 2008* (Madrid: Cáritas, 2008): 210-42.

³⁾ López Sala, “Managing Uncertainty,” 41.

⁴⁾ 例えば、国境警備に関しては、EUとの海域警備の連携、移民の雇用に関しては、正規移民の流入促進のために出身国における雇用制度を設置すること、その際に参照するための職業別求人カタログを県別に作成する政策などが新たに取り入れられた。

⁵⁾ Dirk Godenau, Sebastian Rinken, Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, Gorka Moreno Márquez, *La integración de los inmigrantes en España: una propuesta de medición a escala regional* (Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014), 25.

差異を問い、文化変容 (aculturación) の戦略を強調する論調もあるが、統合のプロセスには、文化だけではなく、ネイティブ集団と移民集団、あるいは異なるエスニック集団間などといった異なる集団間に、社会的・政治的・経済的な違いが存在することから、移民政策を分析する際にはこの点が重要な要素となる。⁶⁾ さらに、社会統合は、政策などの具体的 (material) な基盤と社会の対応といった公共性 (cívica) という2つの基盤から成り、移民と受け入れ社会の双方向からのプロセスで移民の社会編入を進めることで社会的結束 (cohesión social) が促されることとなる。⁷⁾ 他方で、移民の社会統合の実践の場においては、それぞれの国の歴史や制度がその国の統合の哲学に影響を及ぼすこととなる。⁸⁾ フランスやイギリスではその顕著な例が見られるが、スペインにおいて統合の哲学が確立していると判断するには時期尚早であろう。⁹⁾ ただ、次節以降で検討するように、統合政策におけるスペインの特徴が見い出されつつあるのではないかと考え得る。その要点をあらかじめ示しておく、一つはスペインの地方分権制度である自治州制度と関連するものであり、もう一つは市民社会の統合政策への関与の仕方と関係するものだと考えられる。

ここで一旦、スペインの移民政策について整理しておく、一方では移民の出入国に関する出入国政策・国境管理、他方では入国した移民に対する社会サービスや社会統合政策と類別することができる。このうち、出入国管理政策・国境警備は中央政府の権限下にあるが、社会サービスや社会統合政策については、その大部分が自治州や市町村といった地方政府の管轄の下にある。スペインでは自治州制度と呼ばれる地方分権が発達しており、医療、教育、住居、職業訓練、雇用といった移民の社会統合に関連する分野の全般もしくは大部分の権限を有しているのは自治州 (Comunidades Autónomas [全17州]) である。中央政府は、これらの分野の基本法制定や特定分野への助成金付与などをおこなうものの、実質的な運営は各自治州の裁量でおこなわれている。これは、次節で述べるとおり、社会統合政策が国レベルよりも先に地方自治州で取り組まれてきた要因ともなっている。

したがって、スペインの移民政策を分析する際には、社会統合政策の大部分の権限を有する地方自治州の多様性を考慮しつつ検討することが肝要である。移民政策に関して言うと、この多様性は、移民の不均等な分布、受け入れ先の自治州や市町村の社会構造や経済状況の違い、政権党の政策方針の差異などにみられる。次節では、こうした自治州の多様性を考慮しつつ、スペインが移民受け入れ国へと変貌していくなかで、市民社会がどのように社会統合政策の形成過程に関わってきたかについて見ていきたい。その際ここでいう市民社会 (civil society) とは、市民社会のアクター (civil society actor) としてのスペイン人と、彼らによる NGO、労使団体、宗教団体など、公的組織でない団体を通じた移民の社会統合に関する活動という意味で用いる。

⁶⁾ Antidio Martínez de Lizarrondo Artola, “La integración de inmigrantes en España: el modelo patchwork”, *Migraciones* 26 (2009): 115-46, 118.

⁷⁾ Miguel Pajares, *La integración Ciudadana: Una Perspectiva para la Inmigración* (Barcelona: Icaria Antrazyt, 2005).

⁸⁾ Adrian Favell, *Philosophies of integration: immigration and the idea of citizenship in France and Britain* (Houndmills: Macmillan-Palgrave, 2001).

⁹⁾ Martínez de Lizarrondo, “La integración de inmigrantes en España,” 119.

2. 社会統合政策の形成期：市民社会の反応と地方自治州の対応

現在では多くの自治州や市町村に移民部局や移民事務所が設置されているが、移民流入が始まった1980年代の時点では、行政は移民に対する支援や社会統合政策についてほとんど何も整えていないに等しいものであった。しかも、民主化移行期を経たばかりの市民社会はあまり活発とは言えず、NGOなども未発達なものだった。教会関連組織などが生活困窮者への支援活動をおこなっていたものの、移民労働者の問題までをカバーしてはいなかった。こうした時期に目立って移民労働者に対する支援をおこなっていたのは、労働組合であった。1980年代後半には代表的な全国労組が移民部局を設置し、移民労働者の労働契約や賃金をめぐるトラブルといった労働関連分野だけではなく、住居確保や家族呼び寄せに関する書類作成といった生活面までの広範にわたる支援を始めていた。¹⁰⁾ 元々それ以前にも労組内にスペイン人出移民のための部局が存在し、そこが次第に入移民にも対応する部局となった経緯があるものの、労働組合が移民に対する支援をいち早く始めた理由としては、主に、スペイン人たち自身が移民労働者だった時代の経験や、かつて労働運動指導者たちがフランコ独裁を逃れて政治亡命したヨーロッパやラテンアメリカ諸国で手厚い支援を受けた歴史的な記憶、労働組合活動の理念として労働者全体の連帯と権利擁護という思想があったと考え得る。

1990年代になると、移民流入数の増加にともない、移民保護団体が次々と創設されるようになった。¹¹⁾ この現象は、スペイン人たちの誰もがそう遠くない過去に家族や近い人が移民として外国に出て行った記憶を有しており、移民者への連帯感を抱く人々が多いことと関係があるとも言われている。¹²⁾ 他方で、同じ時期には、移民自身による自助団体も組織され始めた。¹³⁾ そして、こうした移民保護団体や移民の自助団体の間には、各地域で徐々に緩やかなネットワークが形成されていった。さらに、国レベルでの統一した社会統合プログラムが不在だったため、各自治州が独自の統合プランを作成する傾向が広がっていった。1993年にはカタルーニャ州が自治州による初の移民統合プログラムを作成し、

¹⁰⁾ スペインの二大労働組合である労働者総同盟(UGT)と労働者委員会(CCOO)が移民労働者に対応する部局を創設したのは、それぞれ1986年と1991年であった。それ以前には出移民(emigración)部門があり、それが次第に入移民(inmigración)にも対応する部署となり、1990年代には移民(migraciones)専門の部局となった。

¹¹⁾ 代表的な団体として、1991年に創設されたRed Acoge(移民保護ネットワーク)や同年に創設されたAESCO(América, España, Solidaridad y Cooperación[アメリカ-スペイン連帯協力])などがある。

¹²⁾ アランゴ(Joaquín Arango)教授(マドリッド・コンプルテンセ大学・社会学)に対するインタビュー、2012年9月5日。以下、Joaquín Arango, Gemma Pinyol, Servei Solidari, Elena Sánchez-Montejano, Lorenzo Cachón, Sebastian Rinkenに対するインタビューは、平成24-26年度科学研究費補助金・基盤研究A(海外学術)「選択的移民政策の国際比較——新自由主義／新保守主義と国民国家の境界再編成」(研究代表者：小井土彰宏)の調査に同行しておこなった際のものである。

¹³⁾ 代表的な団体として、モロッコ出身移民によって1989年に設立されたアティメ(ATIME: Asociación de Trabajadores Inmigrantes Marroquíes en España)、エクアドル出身者によって1997年に創設されたルミニャウイ(Rumiñahui)などがある。

2000年代初頭までに大部分の自治州で独自の移民統合プログラムが策定された。¹⁴⁾ 先に述べたとおり、これらの統合プログラムには各々の自治州の多様性が表れており、医療、教育、雇用支援などの程度や行政機構の枠組みなどに相違が見られる。それは、例えば、学校教育における言語支援の取り組み、非正規移民に対する職業訓練、医療、生活保護へのアクセス権の程度が自治州によって異なるというものである。ただ、そうした異質性を有しつつも、統合プログラムの実施分野や性格についてはどの自治州のものにもある程度の共通性が保たれている。¹⁵⁾ また、大部分の自治州の統合プログラムでは、移民と受け入れ社会の双方向からの統合プロセスが重視され、移民と同様に自国民もまた統合プロセスの共同責任者であると定義づけられたものとなっている。

3. 国レベルの社会統合政策へ

こうした自治州や市民社会の動きがあるなかで、1990年代半ばには、国レベルでも、移民について何らかの統合政策を策定する必要に迫られていた。このようななか、PSOE政権下の1994年、市民社会のネットワークを利用して、労働省移民局のイニシアティブによる「移民の社会統合のためのフォーラム」(Foro para la Integración Social de los Inmigrantes)が創設され、初めて、行政、市民社会、移民の3者が対話する場が組織された(図表4)。¹⁶⁾

このフォーラムには、行政、市民社会、移民からそれぞれ10名が代表者として参加し、年に2～3回開催される総会や常設委員会で移民が抱えている問題や行政サービスに対する意見を取りまとめ、毎年、政府に提出する報告書を作成している。議長は代々移民専門の研究者が務めており、通常は、政権が変わる4年に一度、

図表4：移民の社会統合のためのフォーラム組織図



¹⁴⁾ Fundación Primero de Mayo, *Los planes de las Comunidades Autónomas para la integración social de las personas inmigrantes* (Madrid: Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2003), 25, Lorenzo Cachón, *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración* (Barcelona: Anthropos, 2009), 289-90.

¹⁵⁾ Martínez de Lizarrondo, “La integración de inmigrantes en España,” 122, 131.

¹⁶⁾ このフォーラムは中央政府が主催しており、主に首都マドリードで活動する組織や全国組織の代表が参加しているが、こうした形態のフォーラムが各自治州や移民が多く居住する市町村でも創設されている。

議長や事務局も交代している。

フォーラムは、政府に対して移民の社会統合に関する構想を提案し、問題があるテーマについては新たな法律を制定するよう要求することができる。ただ、位置付けとしては移民政策に関する政府の諮問機関であるため、実際にはここで提出された市民社会や移民からの要求が政策に直接的に影響を与えることはできない。この点について、移民擁護の市民団体やNGO組織からは、移民の統合分野で活発な活動をしているにもかかわらず政策決定の文脈では交渉権を持つことができないため、力を尽くして意見を取りまとめても最終的に政策に反映されることがないとの不満も出ている。¹⁷⁾ 他方で、同じく市民社会のメンバーとしてフォーラムに参加している経営者団体や労働組合は、移民政策に関する政労使会談という主に労働移民受け入れ政策を扱う別の文脈で交渉権を持ち、政治的要求を政策に直接反映する権限を有している。とくに労働組合は、フォーラムの市民社会代表として最も積極的な活動をしている組織のひとつであり、政労使会談においても、フォーラムでの市民社会の要求を強調しつつ、自身の政治的要求を実現してきている。¹⁸⁾ この点、移民をめぐる議論において、労働組合は、政策形成と市民社会の両面に積極的に関与し両方をつなぐ役割を担う位置にあるとも言える。

国レベルでは、その後、国民党 (PP) 政権下の2001年に、「グレコ・プログラム」(Programa GRECO: Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración [外国人と移民の管理及び調整に関する包括的プログラム]) が策定されたが、これは社会統合よりも移民のコントロールに重点を置いたものと解釈されている。¹⁹⁾ したがって、2000年代初頭においても、国レベルの包括的な社会統合プログラムは存在しないままであり、国と自治州が統合プログラム作成に向けて共同作業を開始するような動きもないままであった。

しかしながら、2004年のPSOE政権成立後、移民の急増や市民社会での活動の活発化といった現実の後押しもあり、こうした状況が変化し、社会統合プログラムが国レベルでの包括的な戦略となり得る方向転換がおこった。ひとつには、財政面において、2005年に、「移民の受け入れと統合及び教育補助のための助成金」(FAAIRE [Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes y Refuerzo Educativo]) が導入され、これによって初めて国と各自治州の統合プログラムの間に繋がりが生まれた。²⁰⁾ これは自治州や市町村に対して、移民の社会統合の促進を目的とした活動に特化して付与される助成金であり、年間予算約2億ユーロが充てられた。助成対象分野は、移民の受け入れ初期支援、教育、社会サービス、雇用、住居、医療、子供と若者、待遇の平等、(社会) 参加、女性、啓発

¹⁷⁾ セビージャ・アコヘ(Sevilla Acoge[移民支援団体])付属教育及び労働に関する多目的センター「イタカ」(ÍTACA)タバレス(Esteban Tabares)所長に対するインタビュー、2005年8月12日。SOSラシスモ(SOS Racism [人権団体])ゴンサレス(Xavier González) 移民担当に対する文書による質問、2005年11月17日。

¹⁸⁾ 移民のクォータ制に使用する県別職業求人リストの作成方法や不法移民正規化の方法などの要求を通してきた経緯がある。深澤晴奈「スペインの移民政策と労働組合——2005年不法移民正規化措置をめぐって」『スペイン史研究』第23号(2009年)、26-37頁。

¹⁹⁾ Antonio Izquierdo, “El Greco suspende un parcial (Balance de la inmigración en España 2000-2003),” Vicenç Navarro (Coord.), *El Estado de Bienestar de España* (Madrid: Tecnos, 2004), 121-59.

²⁰⁾ Martínez de Lizarrondo, “La integración de inmigrantes en España,” 124-25.

(sensibilización)、共発展 (codesarrollo) の12分野であり、各自治州は国と協力協定を結ぶことで財政支援を受け、それぞれのプランを遂行した。国は経済的な援助をおこなうものの、基本的にはそれをどの分野にどのように投資するかについては各自治州の裁量に任されていたため、それ以前の各自治州の活動との継続性が保たれたとも言える。

もう一つの転換点となったのは、2007年に、国レベルでの包括的なインテグレーション戦略としては初めて、「市民と統合に関する戦略的プラン」(PECI [Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración]) が打ち出されたことである。²¹⁾ PECIの戦略的分野は、先の助成金の機軸と一致している。PECI作成の過程では、それまでの「移民の社会統合のためのフォーラム」での経験や主張が取り入れられ、結束した社会 (sociedad cohesionada) を創りあげる点が強調された。そこで、フォーラムに参加する多様なレベルの行政府・市民社会・移民の間で議論が重ねられ、作成過程で3者の合意を得る努力が図られた。これは、PECIの理念である、「元からいる市民 (ciudadanía autóctona) と移民してきた市民 (ciudadanía inmigrada) の双方向からの働きかけと最大限の合意」を作成の過程においても試みる事が目的だったためである。²²⁾ こうして、PECIは、一方では各自治州の統合モデルを結束させることが試みられつつ、他方では社会の最大限の合意を目指すという、国が関与した初めての社会統合政策となった。さらに、PECIによって行動枠組みが示されることで、各自治州は、それぞれの多様性を保ちつつも、この枠組みの範囲内で助成金を得て統合プログラムを遂行していくこととなったのである。

4. 社会統合政策と地域主義

先に述べたように、スペインでは地方分権が発達しており、自治州制度の下、各自治州が独自の方法で移民の社会統合政策をおこなってきた。本節では、独自の言語を有し、近年は、「ネーション」として「独立」を目指そうとする勢力が台頭するなど、とくに地域主義の傾向が強いカタルーニャ州で、この地域主義に移民を取り込もうとする政治的意図と関連するとも捉えられ得る社会統合政策の例を取り上げたい。

カタルーニャ州は国内で最も経済が発展しており、かつて1960年代～70年代にすでに多くの国内移民労働力を受け入れてきた歴史がある。そのため、その当時から移民労働者に対する支援がおこなわれ、移民の統合政策の緩やかな枠組みが形成されてきていたため、1990年代以降に国外からの移民が急増した際には、すでに移民受け入れの素地が、実務的・組織的枠組みでも、市民社会における「メンタル面」でも出来上がっていた。²³⁾ 実際、先に見たように、1993年にスペインで初めて移民の社会統合プログラムが制定されたのはカタルーニャ州においてであった。他方で、カタルーニャ州政府は、地域主義の観点から、

²¹⁾ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *PECI (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010)*, (Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2007). 2011年には、2011-2014年版として、*PECI II (II Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014)*, (Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2011) が発行された。

²²⁾ Lorenzo Cachón, *La «España inmigrante»*, 278.

²³⁾ ピニョル (Gemma Pinyol) 元移民担当長官補佐(2010-11年)に対するインタビュー、2014年3月17日。

民主化以来、中央政府に対して自治拡大に向けた強い主張をしつつ、広範な権限を獲得してきた。これは移民関連政策に対しても同様に見られるものである。州政府の主張は、出入国管理政策と社会統合政策は切り離されるべきではない、なぜならば、社会統合政策は、流出入管理、開発援助政策、非正規移民対策、社会政策といった政策全体から取り組まれるべきものであるからである、というものである。²⁴⁾ これはつまり、「ネイション」を目指したさらなる権限拡大に向けて、中央政府に対して、実質上自治州の権限下にある移民の社会統合政策だけではなく、国家の権限である移民の出入国政策・国境管理についてもカタルーニャ自治州の権限とせよと要求する姿勢と言えよう。

社会統合政策についても、カタルーニャ州は非常に積極的な取り組みをおこなっている。それはNGOやボランティアを最大限に活用した言語学習支援やカルチャー教室、州や市役所の潤沢な統合政策関連資金などに現れている。重要なことは、これらの活動は大部分において独自の言語であるカタルーニャ語を第1言語として実施されている点である。統合政策は州政府の強い地域主義政策にしたがっており、まず移民がカタルーニャ語を習得しカタルーニャ文化を理解することが最優先されるため、統合プログラムではできる限り移民に母語の通訳が付くことになっている。仮にある講座で1つの教室に10の別の言語を話す生徒が集まっている場合、可能な限りそれぞれの言語の通訳10名を入れるという徹底ぶりもみせている。²⁵⁾ この取り組みは、カタルーニャの政治的な自己決定権を確立するためにはカタルーニャ語の振興を、そして話者の増加を、との論理から生じているものであり、カタルーニャ「ネイション」の構築に向けた「カタルーニャ人」育成の一貫とも捉えられる。民主化直後から州知事を20年以上務めたプジョル (Jordi Pujol) は、かつて、「カタルーニャ人とは、カタルーニャに住み、カタルーニャで働き、カタルーニャ人になりたい者のことだ」と述べたが、州政府の政策は、移民が言語と文化を通じてカタルーニャ人であると意識する、つまり移民にカタルーニャ人としてアイデンティティを再構築させることにある種の意義を見い出しているとも考えられる。実際に政治的意図が示されている訳ではないが、移民の社会統合に力を注ぐことが、「ネイション」の構築を目指しカタルーニャ地域主義を追求するための実利主義的な戦略であるとすれば、極端な話では、カタルーニャ地域主義者にとっては、スペイン語が母語でありカタルーニャにおける生活に不自由することはないラテンアメリカ出身移民よりも、移民先の第1言語としてカタルーニャ語を学習する、すなわち、スペイン語ではなくカタルーニャ語とカタルーニャ文化を維持する主体となる可能性が高い例えばパキスタンやインド出身移民の方を歓迎するのが本音であると示唆されることもある。²⁶⁾ カタルーニャ州はEU外諸国からの移民を最も多く抱えており、その出身地も最も多様な州のひとつである。そうしたなかで、移民の多様性を尊重しつつ

²⁴⁾ Àngel Miret i Serra, “La gestión de la división de competencias en materia de inmigración,” ZAPATA-BARRERO, Ricard (coord.), *Políticas y gobernabilidad de la inmigración en España* (Barcelona: Ariel, 2009), 51-71, 62.

²⁵⁾ Servei Solidari (社会教育サービス財団) のフランコリ (Ramón Francolí Martínez) 代表に対するインタビュー、2014年3月19日。

²⁶⁾ サンチェス (Elena Sánchez-Montejano) CIDOB 財団移民担当部局リサーチフェローに対するインタビュー、2014年3月21日。

も、カタルーニャ「ネイション」の構築を追求する地域主義を全面に押し出しながら社会統合政策に力を入れるという現象が生じているのである。

おわりに

スペインでは、移民流入急増という現実を前にして、この状況に対処すべく、全国各地で市民社会を最大限に取り込みながら統合政策が進められてきた。当初は国レベルでの統一した統合プログラムが不在だったため、各自治州が独自の統合プランを作成しており、全体的にみると、政策分野においては共通の特徴を有しているにもかかわらず、各々の自治州がそれを適用する方法には違いが見られ、一見、各々の自治州が多様で異なるモデルを提示しているようであった。だが、国レベルでの包括的な戦略プランPECIが策定されたことによって、各自治州のモデルは、異質ではありつつもスペイン全体の統合政策の範囲内にあり、それぞれがこの範囲内のヴァリエーションとしてスペイン・モデル全体に相乗効果をもたらしつつ影響を与えていると捉えられるようになった。²⁷⁾ こうして、各自治州の異質性を利用した国レベルでの統合政策の包括的な枠組みが出来上がり、同時に、統合政策に特化した助成金の創設によって各自治州を支援するというかたちがスペインの社会統合政策の特徴となっている。マルティネス・デ・リサロンドは、これを「パッチワーク・モデル」と名付け、スペイン独自の統合モデルが形成されつつあるのではないかと指摘している。²⁸⁾

これに関して、PECI起草者の1人であり、「移民の社会統合のためのフォーラム」の議長も務めていたカチョンは、PECI作成にあたっては、他諸国の統合プログラムを模倣したということではなく、むしろ他諸国の例を参照しなかったものであろうがそうはせずに、独自に作成したものとなったと述べている。²⁹⁾ PECIの性格は、すでにスペイン社会に存在する多様性・多文化性 (multiculturalidad) を認識し尊重しつつ、しかし、「多様な文化に属する人々の間のコミュニケーション、批判的な対話、相互関係、相互作用を模索することを推進しようとする」インターカルチュラリズム (interculturalidad) の方針から成るものである。³⁰⁾ こうしたことから、市民社会と移民の相互合意をともなった双方向からの統合政策を立案するというEUの「統合に関する共通基本指針」(Principios Comunes Básicos sobre Integración) の目標を達成した最初のケースは、結果的にスペインだったとの評価もある。³¹⁾ これは、移民受け入れ後発国として、他諸国のそれまでの経験

²⁷⁾ Martínez de Lizarrondo, “La integración de inmigrantes en España,” 119.

²⁸⁾ Ibid., 143. マルティネス・デ・リサロンドが指摘するように、このモデルを検討する際には、南欧福祉モデルの影響や非熟練労働者に頼る労働市場と彼らの定住という面も考慮すべきだが、これらの点については稿を改めて論じたい。

²⁹⁾ カチョン (Lorenzo Cachón) 教授 (マドリード・コンプルテンセ大学・社会学) に対するインタビュー、2014年3月26日。

³⁰⁾ Lorenzo Cachón, *La «España inmigrante»*, 286.

³¹⁾ カチョン教授に対する同上インタビュー。EUの基本方針 (EU司法内務委員会規則 [2004年11月19日]) については、Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 363及びCachón, *La «España inmigrante»*, 268を参照。

を取り入れつつ、2000年代を通じて短期間で統合政策形成への努力が積み重ねられた結果、スペインの統合政策に双方向からの社会統合やインターカルチュラリズムの考え方が盛り込まれるという、いまや他のヨーロッパ諸国よりも先取りしたかたちが存在することを意味するとも言えよう。そして、これは、2000年代後半には、スペインが、移民流入数だけではなく統合政策や市民社会の対応においても移民受け入れ国となったことを示すひとつの指標と捉えられるだろう。

ただ、2010年代に入ると、世界経済危機の煽りを受けて2008年から2011年にかけてスペイン経済が急速に悪化し、その影響で移民労働者の流入が途絶えたことや、2011年のPSOEからPPへの政権交代などにより、移民をめぐる状況に変化が起きている。2000年代には、好景気のなかでいかに労働力を獲得するかに焦点が置かれていたが、経済危機により移民労働者の流入が途絶えたことから、その後は、失業に陥った移民に対して自発的な帰国を促す支援策を強化するといった急速な政策転換がみられる。³²⁾ 社会統合政策についても、PP政権は、前年度には1500万ユーロだった統合関連助成金を2012年度には財政危機を理由に0ユーロとし、突如統合プログラムを廃止せざるを得なくなった市町村や経営難に陥ったNGOが多数出現した。他方で、経済危機が長引くことで、移民が職を奪うのではないかという不安感が広がりバックラッシュが発生する潜在性や、今後、移民の二世代が成長するにともない困難に直面する懸念があることも否定できない。³³⁾

いずれにせよ、経済危機や政権交代をきっかけとした政策転換が起きているのはいるものの、今やスペインの移民政策は急速に成熟の段階に入っているとも言えよう。本稿で示してきた経緯を考えると、移民の社会統合政策において、移民支援組織、労使団体、移民団体などを通じて市民社会が地域レベルで行政と結びつき、ネットワークが構築された状況は、統合政策がある意味で成功しているかたちだと言えるのではないか。

※本稿は、平成25年度文部科学省「卓越した大学院拠点形成支援補助金」の研究成果の一部である。

³²⁾ ただし、2003年から2011年の間に帰国支援策を利用したのは計14,000人のみである。大部分の移民は失業してもスペインに残っているのが現状であり、全体としては、移民流入数は減ったとはいえ急減しているわけではなく、定住移民数は高止まりしている。López Sala, “Managing Uncertainty,” 57.

³³⁾ リンケン(Sebastian Rinken) アンダルシア州移民研究所所長に対するインタビュー、2014年3月11日。