

早稲田大学審査学位論文(博士)

スウェーデン福祉国家における〈移民〉の包摂

－サブナショナル・レベルからの考察－

Inclusion of “Immigrants” in the Swedish Welfare State

－An analysis from national and sub-national level－

早稲田大学大学院社会科学研究科

地球社会論専攻 EU 地域研究・比較環境政治研究

清水 由賀

SHIMIZU, Yuka

2018 年 12 月

スウェーデン福祉国家における〈移民〉の包摂
–サブナショナル・レベルからの考察–
Inclusion of “Immigrants” in the Swedish Welfare State
–An analysis from national and sub-national level–

目次

序章 課題設定	1
序-1 問題意識	1
序-1-1 研究の問いと目的	
序-1-2 研究の背景	
序-2 研究の方法、先行研究、本研究の意義	4
序-2-1 研究の方法	
序-2-2 先行研究と本研究の学問的意義	
序-2-3 本研究の社会的意義	
序-3 本研究の範囲と概念定義	10
序-3-1 本研究の範囲	
序-3-2 概念定義	
序-3-2-1 〈移民〉	
序-3-2-2 〈統合〉と〈包摂〉	
序-3-2-3 〈スウェーデン福祉国家〉	
序-3-2-4 〈サブナショナル・レベル〉	
序-4 本論文の構成	29
 第一部 スウェーデンにおける〈移民〉包摂の歴史	
第1章 スウェーデンにおける〈移民〉受け入れの歴史	31
1-1 〈移民〉受け入れの歴史の時代区分	31
1-2 移入者(フロー)・定住者(ストック)の推移と現状	36
第2章 ナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点と展開	39
2-1 ナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点	39
2-1-1 「外国人政策」の始まり	
2-1-2 「外国人政策」から「移民・マイノリティ政策」へ	
2-2 その後の展開	45
2-2-1 難民受け入れ制度改革	

2-2-2 「移民・マイノリティ政策」から「移民政策」「統合政策」へ	
2-2-3 「統合政策」から「新規移民の社会参入支援」へ	
第3章 サブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点と展開	53
3-1 サブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点	53
3-1-1 移民相談窓口/移民局の始まり	
3-1-2 国-地方間協力の始まり	
3-2 その後の展開	65
3-2-1 移民相談窓口/移民局から難民受け入れセンターへ	
3-2-2 市民センターの始まり	
第4章 〈移民〉包摂の具体的な施策	71
4-1 間接的/普遍的施策への包摂	71
4-2 直接的/選別的施策による包摂	77
4-2-1 スウェーデン語教育	
4-2-2 母国語教育と文化保持支援	
4-2-3 移民に対する情報提供・通訳サービス	
4-2-4 コミュニオン選挙への選挙権・被選挙権	
4-3 年表	84
第5章 〈移民〉包摂の起点とスウェーデン福祉国家	89
5-1 労使関係	91
5-2 合意形成型政治	93
5-3 包括的福祉システム	95
5-4 国際環境とリーダーシップ	96
第二部 サブナショナル・レベルからみる〈移民〉包摂の現状	
第6章 サブナショナル・レベルの地域分類	99
6-1 地域分類	99
6-2 地域分類ごと〈移民〉動向と課題	105
6-3 地域分類ごとの移民動向まとめ	118
第7章 地域分類ごとの事例	119
7-1 大都市の事例	119
7-1-1 ヨーテボリ FA 地域＞ヨーテボリ	
7-1-2 スtockホルム FA 地域＞ボートシュルカ	

7-2 大規模地域の事例	.....136
7-2-1 ヴェクショーFA 地域＞ヴェクショー	
7-2-2 ブレキング FA 地域＞カールスクローナ	
7-3 小規模地域の事例:ソーシェレ、アリエプルグ、アルヴィツヤウル	.....144
第8章 事例の分析	.....153
8-1 地域分類ごとの課題と対応の多様性	.....153
8-1-1 地域分類ごとの課題	
8-1-2 地域分類ごとの対応	
8-1-3 地域分類ごとの市民センターの設置動向	
8-2 政府間協力のあり方	.....164
終章 結論と課題	.....167
終-1 総合考察と結論	.....167
終-2 今後の課題	.....171
引用・参考文献	.....173
謝辞	.....187

序章 課題設定

序-1 問題意識

序-1-1 研究の問いと目的

スウェーデンは古くから民族・文化的に多様性の高い国であったわけではない。それに関わらず、なぜ移民統合政策に関する国際的指標（「移民統合政策指標：MIPEX」）で、最近 10 年ほどトップに位置づけられているのか？古くから民族・文化的に多様性が高いことではなく、スウェーデン福祉国家の構造的特徴が関係するのではないか？というのが本研究が始まった当初の問いであった。

本研究ではその仮説を検証するため、まず以下の問いを立てた。

- ① そもそも 2010 年代現在の政策枠組みに至る起点となったのはいつか？
- ② なぜその時代が起点となったのか？スウェーデン福祉国家の構造的特徴との関係はあったのか？
- ③ 起点となった時代と、2010 年代¹とはどのようにつながるのか？

続いて、上記③を明らかにするために、さらに以下の問いを立てた。

- ④ 2016-17 年現在においては具体的にどのような移民統合・包摂の取り組みがなされているのか？

さらに、④を研究する過程で以下の新たな問いが生じた。

- ⑤ 地域ごとに移民の統合・包摂に関する課題と対策のあり方は異なるのではないか？
- ⑥ 地域ごとの多様性を包含したスウェーデンにおける移民統合・包摂政策の特徴をどのように説明できるか？

したがって本論文は、スウェーデンにおける移民統合・包摂政策の特徴を、起点となった時代から 2010 年代につながる歴史研究と、2016-17 年現在の取り組みに関する事例研究とそれをベースにしたサブナショナル・レベルからの考察、という二つの主な方法を使った。事例研究は主に 2016-17 年に行ったフィールドワークに基づいている。それらの分析により、当初の問いであったスウェーデンにおける〈移民〉統合・包摂政策と福祉国家の構造的特徴との関係を、立体的に描写・考察することを目的とした。

次項では、上記研究の問いの背景についてさらに詳しく述べる。

¹ 2017 年現在の移民統合・包摂政策は 2010 年に導入された制度が今に続いている。本研究の範囲については序-3-1 を参照されたい。

序-1-2 研究の背景

上述の通り、スウェーデンでは古くから民族・文化的多様性が高かったわけではなく、むしろ、ヨーロッパで最も同質性の高い国の一つであった[SOU 1974:69, 23; *TEMPUS* 1984:16]。先住のマイノリティは、サーミ人が1万人、スウェーデン北部に住むフィンランド人（トルネダル・フィン人）が3万人、そして1780年に入国が許可された際に移入したわずかなユダヤ人がいる程度であった [SOU 1974:69, 23; Hammar 1985: 22]。人口の99%以上が同じ言語を話し、同じ国家の歴史を共有し、同じ宗教（キリスト教ルター派）に属し[*TEMPUS* 1984:16]、同様の状況が少なくとも1960年代初頭まで続いた[Hammar 1985: 22]²。また、スウェーデンを代表する歴史家ヘルマン・リンドクヴィストは1927年に制定された外国人法は労働市場の保護に対する要求とあからさまなレイシズムの混合の結果であるとして、「わが国の国民が世界に稀なほど同質で人種が混ざっていないという価値を評価しすぎることではない。したがって（略）人びとの流入を制限することは重要である」という法案の文面を紹介した[Lindqvist 2000: 391]。なかでもユダヤ人の流入を阻止しようとし、外国人法が1937年に改正された際もユダヤ難民には門戸を閉じていた[Byström & Frohnert 2013: 17]、というのが1930年代末までのことである。

それが2016年末現在では、総人口のうち「外国籍者」は8.5%、「外国出身者」（外国籍者と国籍取得者を合わせた概念）は17.9%、「外国のバックグラウンドをもつ者」（外国出身者と、両親ともが外国生まれの国内出身者を合わせた概念）は23.2% [SCB 2017/03/21] と、本人自身が外国で生まれスウェーデンに移住した者と本人はスウェーデン出身でも両親ともが外国生まれの者を合わせると、総人口の5人に1人以上となっている。これらには親のどちらかが外国出身の国内出身者は含まれていないため、日本で一般に「外国につながる」「外国にルーツのある」と言われる、親のどちらかのみが外国出身の国内出身者も合わせるとさらに多くなる。また、総人口の出身国を合計すると202ヶ国・地域に上り³[SCB 2017/06/08]、ほぼ全世界と言って良い。スウェーデンを除く出身国の上位10ヶ国はフィンランド、シリア、イラク、ポーランド、イラン、ユーゴスラビア、ソマリア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ドイツ、トルコであり、これらの国の出身者を合計しても全外国出身者の5割程度[SCB 2017/06/08 より算出]と、出身国の多様性も大きい。いまや多民族・多文化社会であることに疑いはなく、スウェ

² Hammar [1985: 22]では「少なくとも20年前までは」と表現しているが、本書が出版されたのは1985年であるため、1960年代初頭を指していると考えられる。

³ 出身国不明者は除く。国連加盟国は193、日本が承認している国196、オリンピック・サッカーW杯予選参加国・地域は203である。

ーデン政府もその点を現代スウェーデンの特徴として海外に発信する⁴。

一方、受け入れた難民・移民の社会的統合・包摂の枠組みについては、すでに触れた通り国際比較分析で代表的な「移民統合政策指標：MIPEX」では、2007年の第2回から2015年の第4回まで3回連続で総合第1位とされ[MIPEX 2005, 2007, 2011, 2015]、最近10年弱の間で引き続き高い評価を受けている。移民の社会的統合・包摂は多様な政策分野を横断し、その範囲もプロセスも多様である。その全体像を捉えるために複数の国際機関が指標の整理・開発を試みている[清水 2017b: 218-219]が、そのなかで、プロセスについては対象としていないけれども、最も広範にわたる政策分野を網羅し、それらを実証するための指標の数と対象国の多さで秀でているのが、「移民統合政策指標 MIPEX」である。MIPEX は、その前身となった 2005 年の「ヨーロッパ市民権と包摂に関する指標 European Civic Citizenship and Inclusion Index」から、政策分野・指標、比較対象国、協力団体を拡充し続けており、その最新のものが 2015 年の「MIPEX IV」である。そこでは 8 つの政策分野（労働市場、家族再結合、教育、政治参加、永住、国籍取得、反差別、保健医療）を計 167 の指標で分析し、比較対象国は 38 にまで拡大した。また、主催・協力団体は、MIPEX IV に関しては移民政策グループ（Migrant Policy Group）・バルセロナ国際問題センター（Barcelona Center for International Affairs）が主催、EU は第 2 回から協賛しており、協力団体は MIPEX IV では世界各国 40 団体にまで拡大した。移民統合政策に関する国際比較指標で最も定評があると言って良い。

なぜ、1960 年代初頭までヨーロッパで最も同質性の高い国の一つであったスウェーデンが、2010 年代では移民の社会的統合・包摂の分野で世界で最も評価されるようになったのか。この現象をどのように説明できるのか、というのが本研究の最初の問題意識であった。そこで本研究ではまず、①そもそも起点となったのはいつか？という問いを立てた。この問いに対する答えは容易に導き出せる。なぜならば 1960 年代末になるまで移民の統合・包摂に関する政策は存在せず、1960-70 年代に次々と新たな制度・政策が導入されていったためである。先行研究でも見解は統一している。次に、②なぜその時代が起点となったのか？スウェーデン福祉国家との関係は？という問いに対しては、先行研究でも分析がされているが、触れられていないファクターもある。一方、③起点となった時代と、移民統合・包摂政策の現在の到達点である 2010 年代とはどのようにつながるのか？という問いに答えるためには、④2016-17 年現在においては具体的

⁴ 例えばスウェーデン公式観光ウェブサイト Visit Sweden, “This is Sweden: A Society Facing the Future” <<http://www.visitsweden.com/sweden/Featured/Sweden-Beyond/Society/This-is-Sweden-A-Society-Facing-the-Future/>> (2015/06/06 アクセス)

にどのように統合・包摂されているのか？という問いに答える必要がある。そしてそのためには、事例研究が不可欠であった。なぜならば、移民の社会的統合・包摂と言っても、移民側としては出身国・地域、移入の背景や在留資格、性別、年齢、滞在年数、母国での教育・就業経験など多様であるのと同様に、移民が実際に生活をする地域の事情も、地理的条件、就業機会、財政状況、受け入れ住民の意識、文化混合度など、一国のなかでも多様なためである。また、地方分権の進むスウェーデンでは社会保障・福祉の現金給付は国が行うが、現物給付は地方自治体が行う。移民向けのサービスも、国の現金給付のプログラム以外は地方自治体が独自に実施しており、現状を知るためには事例研究は不可欠である。

その事例研究を行う過程で生じた研究の問いが、⑤地域ごとに移民の統合・包摂に関する課題と対策のあり方は異なるのではないかと⑥地域ごとの多様性を含めたスウェーデンにおける移民統合・包摂政策の特徴をどのように説明できるか？というものである。スウェーデン国内の複数のコミュニン（基礎自治体）を訪れると、地域ごとに民族・文化的な多様性の度合いが異なることは明らかである。そのようななかでは、生じる課題も求められる対策も当然異なってくるはずである。そこで本研究の主要な目的であるスウェーデン福祉国家における移民統合・包摂政策の特徴の説明を、より現実に即した形で行うためには、地域ごとの多様性を踏まえる必要があるだろう。スウェーデン統計局は「移民統合 Integration」に関する報告書を2008年から毎年発表しているが、そのうちの一つに「地域」の観点から全国を4つの地域分類で分析したものがある[SCB 2010]。本研究の第二部はそれを分析枠組みとし、事例をより広い範囲の地域分類に一般化し、スウェーデン福祉国家における移民統合・包摂政策の特徴の立体的な描写を試みた。

以上が、本研究における問いと目的の背景である。

序-2 研究方法、先行研究、本研究の意義

序-2-1 研究方法

本論文全体を通した研究方法は、構造・機能に着目をした一国研究の比較政治分析である。さらに細分をすると、第一部では歴史研究から長期的な時間軸でのスウェーデンにおける移民の社会的統合・包摂のための政策の特徴を記述し、第二部では2016-17年に行なったフィールドワークに基づく複数の事例研究から空間的な多様性をふまえた移民包摂構造の特徴を記述している。どちらもナショナル・レベルとサブナショナル・レベルの双方の視点から分析しており、終章で両者を総合的に考察することで、スウェーデン福祉国家における移民包摂の構造を立体的に描写・考察することを目指した。

事例研究は、スウェーデン国土の最も大きな地理的地域分類である北部(Norrland)・中部

(Svealand)・南部(Götaland)のそれぞれを含み、また第6章で詳述する機能的な地域分類である大都市・大規模地域・中規模地域・小規模地域のうち、中規模地域を除くすべての地域で行なった。具体的には、南部大都市の事例としてヨーテボリ(Göteborg)・コミューン、中部大都市の事例としてボートシュルカ(Botkyrka)・コミューン、南部大規模地域の例としてヴェクショー(Växjö)・コミューン、カールスクローナ(Karlskrona)・コミューン、北部小規模地域の事例としてソーシェレ(Sorsele)・コミューン、アルヴィツヤウル(Arvidsjaur)・コミューンでフィールドワークを行なった⁵。

序-2-2 先行研究と本研究の学問的意義

以下ではまず、本研究の問題意識に近いスウェーデンの先行研究を整理し、続いて日本におけるスウェーデンの移民の統合・包摂に関わる研究を整理する。本研究のユニークネスは、サブナショナル・レベルからスウェーデン福祉国家における〈移民〉包摂の特徴を分析している点にある。特に第二部の方法として、事例研究を地域分類ごとの統計分析と総合して一般化し、それをもとに帰納的に全国的な特徴の記述を行うことで、地域分類ごとの多様性を含んだスウェーデン全体の特徴を描写した点にあると言える。このような分析視角はフィールドワークと文献研究により得た筆者オリジナルのものであるため、独自性は高いと言える。またそれを、先行研究を参考にして整理した歴史研究と総合して、時間軸・空間軸の双方の視点から特徴を抽出した点にも独自性があると言えるだろう。

続いて、スウェーデン福祉国家における難民・移民の受け入れやその社会的統合・包摂を直接扱ったものではないが、本研究に関係する研究アプローチを整理する。近年、欧州福祉国家研究では民族・文化的多様性の拡大が福祉国家に与える影響について、スウェーデン福祉国家研究では、スウェーデン・モデルの変容について、頻繁に議論が行われている。これらはヨーロッパ全体でもスウェーデンでも、現実の社会問題が深刻度を増している、もしくは変化が急速に起こっているという点で、重要なテーマである。本研究は、これらの問いに直接答えるものではないが、前者については民族・文化的な対立が比較的大きくならず済んでいるスウェーデンの事例を提供できるという点で貢献し、後者についてはスウェーデン・モデルの変容に影響を与えていると考えられる移民の視点から捉え直す材料を提供できるという点で貢献する。また、どちらの研究アプローチに対しても、サブナショナル・レベルに着目をしたという点で類例は少ないため、一定の貢献をしようと言えるだろう。

総合して本研究は、移民の包摂という視点から見た福祉国家像である点、また、サブナショナル・レベル、またはナショナル・レベルとサブナショナル・レベルとの関係に着目をして分析し

⁵ 本稿の事例研究では小規模地域の例としてソーシェレでの取り組みに関連する自治体としてアリエプルグ(Arjeplog)・コミューンの例も取り上げている。

たという点で、既存のスウェーデン福祉国家像に新たな光を当てたものとも言えるだろう。

本稿の問題意識に最も近い先行研究としては、歴史的分析で優れたものにはボレビ (Karin Borevi) [2012; 2013; 2014] が、福祉レジーム論に基づく国際比較で優れたものにはセインズベリー (Diane Sainsbury) [2012] が、福祉国家の視点からではないがコミュニティ・レベルに着目した数少ない研究で詳細な実証的・歴史的研究を行ったものとしてサーシュトランド (Sarstrand) [2007]、サーシュトランド・マレコビク (Sarstrand Marekovic) [2011] がある。ボレビ [2012] は、スウェーデン福祉国家の「市民(デモス)」的側面と「民族(エトノス)」的側面、「権利」ラインと「義務」ライン、などの規範的な対立軸の視点を組み込つつスウェーデン福祉国家における移民の統合・包摂のあり方とその意味の歴史の変遷を考察しながらも、長期的にはスウェーデンにおける移民の統合・包摂は、一般法からの例外を設けるという形で消極的な権利を認める多文化主義よりも、積極的な権利を認めている点で普遍主義的福祉国家制度に結びつけられており、「多文化政策」と呼ぶことすらはばかれるとする。それと関連して、ヨーロッパにおける「市民統合への収斂」の流れとはスウェーデンは一線を画している点も指摘する[Borevi 2013; Borevi 2014; Borevi *et al.* 2017]。セインズベリー [2012] は福祉レジーム論に基づき、移民の権利について、三つの福祉レジーム間の違いと福祉レジーム内での国家間の違いを詳細に分析した。三つの福祉レジーム間の違いについてはエスピン・アンデルセン [原著 1990, 邦訳 2001] の脱商品化概念を移民分析にも適応できるように操作しながら、実証的にそれが移民の社会権にも当てはまることを明らかにした。さらにそれに止まらずに、同じ福祉レジーム内でも福祉国家間で移民包摂にも違いがあることを、政治分析で明らかにした。後者の分析については第 5 章で詳しく紹介する。サーシュトランド [2007]、サーシュトランド・マレコビク [2011] は福祉国家研究には位置づけられないが、コミュニティにおける移民包摂の取り組みを歴史的に研究した数少ないものであり、資料性が高い。本稿第 3 章は主にこれらの研究に基づいてサブナショナル・レベルにおける移民包摂の起点と展開を論述した。

その他、スウェーデンの研究者による移民の統合・包摂に関する研究には、以下のものがある。まず、移民政策研究ではハンマー (Hammar) [1985, 1991] が先駆的なものとして挙げられる。ハンマー [1985: 7] は「移民政策 immigration policy」を (a) 入国管理政策 (regulation of flows of immigration and control of aliens) と、(b) 移民統合政策 (immigrant policy) の二つにより成り立つものとした。そして (b) 移民統合政策は、移民の生活状況に影響を与えるすべての政策分野から成り立つものであり、それらは直接的な場合も間接的な場合もあり、前者を「直接的移民統合政策 direct immigrant policy」、後者を「間接的移民統合政策 indirect immigrant policy」と整理した [1985: 9-10] 点で画期的であった。「直接的移民統合政策」は、移民に特殊なニーズを満たすための政策であり、通常、移民の背景をもたない人びとは対象としない一方、「間接的移民統合政策」は市民一般を対象とする公共政策であると同

時に、移民に有利に働いたり不利に働いたりすることで移民にも影響を及ぼす[1985: 9]。本稿はこの間接的または直接的移民統合政策の分類方法を踏襲したうえで、福祉国家の特徴や福祉国家における各種政策・施策の特徴を表す際の「普遍的」「選別的」という分類と合わせ、「間接的/普遍的施策」、「直接的/選別的施策」とした(第4章参照)。この分類により、移民の生活状況に影響を及ぼす各種政策・施策を普遍主義的福祉国家と表されるスウェーデン福祉国家論の文脈で理解することができた。

次に労働市場との関わりで移民研究を行ったものとしては、労働移民・難民と労働市場の関わりを詳細に論述した最初の研究としてルンド&オルソン(Lundh & Ohlsson)[1999]があり、労働組合全国組織(LO)が移民の受け入れ・統合に与えた影響についてはヨハンソン(Johansson)[2013]、ヤルシン(Yalcin)[2013]などがある。ヴィックストレム(Wickström)[2013]は60-70年代の政治概念が「適応」から「統合」へと転換した議論の経緯を詳細に考察した。

日本の研究者によるスウェーデンにおける移民の統合・包摂に関連する研究には篠田[2014a; 2014b]、小川[2014]などが、外交政策の視点から移民に注目する研究としては清水謙[2009; 2013]などがある。篠田[2014b]は、EUや国連等の社会的包摂概念を整理した上で、スウェーデンにおける移民統合政策の歴史を振り返り、その現在に至る特徴を、①労働市場への包摂を通じた、移民の統合、②平等主義に基づく社会権、③個人主義的で、かつまた寛大な文化統合の3点にまとめた。ただし、このような特徴はEU内で大きな潮流となっているワークフェア的労働市場への包摂(社会投資国家の言説)とは異なり、再分配政策の重要性を強調する言説の方が一般的であり、普遍主義的福祉への包摂が混合されているのが特徴であると論じた。小川[2014]はデンマークとスウェーデンにおける移民をめぐる包摂／排除の違いを、北欧デモクラシーのナショナル・レジーム、民主レジーム、社会レジームの形成局面の違いから説明する⁶。これら3つのレジームから両国の政治発展をみると、デンマークでは、ナショナル・レジームという政治的課題が先行し、政治的規定力を持ち続け、結果、北欧の福祉国家デモクラシーでありながら同時にリベラル・ナショナリズムの要素を持つ固有のレジームに至った。一方、スウェーデンではナショナル・レジームの問題が大きな影響を持つことはなく、コーポラティズム型の社会レジームが民主レジームの確立に先だって正統性を獲得し、また社会民主党が社会と国家の関係の近いレジームの擁護者となったことで、結果、社会包摂ステイティズムが確立した。このような違いが移民政策の「政治化」の程度の違い、包摂の政治の

⁶ Rothstein, Bo. 1986, *Den socialdemokratiska staten: Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads och skolpolitik*. Lund: Arkiv. ss. 110-135 を参考にした議論である。ナショナル・レジームとは変動する対外環境の中での国民国家の安定を、民主レジームとは(男女)普通選挙権、責任内閣、政党システムの安定といったデモクラシーの定着を、社会レジームとは政府-労使・社会団体関係や福祉国家といった社会制度の合意体制を指す[小川 2014:2]。

違いを生み出す条件となったと説明する[小川 2014:1-9]。一方、清水謙[2009]は人種生物学への反省、道義的責任から積極的外交政策が推進され、それに付随する寛容な移民政策の形成に影響を与えたと分析し、清水謙[2013]はその寛容さとは裏腹に 1970,80 年代に「移民問題」が徐々に表面化し、1990 年代末から 2000 年代初頭には「移民の安全保障化」が完了したと分析する。

いずれの研究でもスウェーデンでは「寛容」な難民・移民の受け入れと、その統合・包摂政策がとられてきたという点は共通認識となっており、その背景や特徴を政治・外交・福祉の視点から分析しているが、本稿で行うサブナショナル・レベルの分析も加えることで、その実態をより立体的に捉えることができるのではないだろうか。

続いてスウェーデン福祉国家における難民・移民の受け入れやその社会的統合・包摂を直接扱ったものではないが、本研究に関係する研究アプローチを整理する。大きく分けて次の三つのアプローチがある。A) 福祉国家と難民・移民との関係に関する研究、B) 欧州福祉国家における社会的包摂/排除と移民に関する研究、C) スウェーデン福祉国家研究、の三つである。それぞれの研究アプローチを簡単に説明して、本研究が貢献しうる学問的意義について述べたい。

A) 福祉国家と難民・移民との関係に関する研究

90 年代以降欧州諸国で「多文化主義の失敗」が広く言われるようになってから、2000 年代以降、移民の増加（多様性の拡大）と福祉国家（再分配政策）に対する支持や実際の再分配の縮小に因果関係があるかどうかについてさまざまな研究が行われた[Castles & Schierup 2010]。しかし民族・文化的多様性の拡大と福祉国家の規模の小ささを関連づける研究の代表的なものがアメリカを対象としており、もともと福祉国家の拡大を阻んだのと、福祉国家が成立した後に移民が増加したヨーロッパ諸国とでは事情が異なることが指摘された。そして、ヨーロッパ諸国を対象とした実証研究では、民族・文化的多様性の拡大と福祉国家の縮小との間に因果関係はないとする研究が複数なされている[Banting & Kymlicka 2006, Crepaz 2008 など]

B) 欧州福祉国家における社会的包摂/排除について

近年ではむしろ、民族・文化的多様性の拡大は福祉国家の縮小を迫るというよりも、ネイティブ市民に対しては福祉国家の維持・拡大を求める一方で、移民に対しては福祉給付の削減を求める「福祉排外主義」「福祉ショービニズム」が、社会的包摂の流れの裏側で起こっているとする議論が頻繁に行われている[Kymlicka 2015; ヨブケ邦訳 2013; 水島 2012]。水島[2012]がタイトルに『反転する福祉国家』とつけたことは、端的にそのことを表している。「寛大」な国ぐにの代表として知られていた北欧諸国のほぼすべて（デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド）で移民排斥を主張する極右政党が議会入りを果たし、政党政治のキャステ

イングボートを握るようになってきていることに注目が集まっている[小川 2017]。また、デンマークにおける「福祉ショービニズム」について、「福祉国家」を支える柱である税制改革の政治過程を具体的に分析しその実相を明らかにした研究としては倉地[2018]がある。

一方、〈移民〉の福祉受給に対する〈ネイティブ市民〉の反発という政治的対立を一旦わきに置き、社会全体の貧困や格差の拡大に注目をしても、移民問題は避けては通れない。社会的排除状態にある人びとのなかで、移民がネイティブ市民よりも高い割合を占める傾向があるためである⁷。高橋[2010]は雇用・教育・福祉・住宅・医療などさまざまな政策領域における包摂と排除に関する比較政治の著書であるが、そのなかで移民に関して一章を設けている。社会的包摂/排除と移民統合については序-3-2-2 で詳述する。

C) スウェーデン福祉国家研究

そして、上記の格差の拡大や社会的排除の広がりやスウェーデンでも生じている。かつて世界で最も平等な国として知られたスウェーデンであったが、1990 年代以降、特に 2000 年代半ば以降で格差は拡大している[秋朝 2016]。また、そのうち移民の占める割合が国内出身者よりも高いことは、他のヨーロッパ諸国と同様である。そのような文脈で、かつての「モデル」は現在も残っているのか、もし残っているとすれば何が変わり何が変わっていないのか、という点はスウェーデン福祉国家研究の近年の大きな関心の一つである[秋朝 2014; 2016; 2017 など]。斉藤[2014]は高齢者介護の分野について、その供給と編成の変化の様子を明らかにしている。

以上、スウェーデン福祉国家における難民・移民に関連する先行研究のアプローチを整理した。すでに述べた通り、本研究はこれらのテーマに直接答えるものとはなっていないが、国際的な研究に対しては民族・文化的な対立が比較的大きくならず済んでいるスウェーデンの事例を提供できるという点で貢献し、スウェーデン福祉国家研究としては移民の視点で新たな材料を提供できるという点で貢献する。また、どちらに対してもサブナショナル・レベルに着目をしたという点で、一定の貢献をしようと言えるだろう。

序-2-3 本研究の社会的意義

2015 年時点で出身国とは別の国に住む人びと、つまり国際移民は世界全体で 2 億 4300 万人、世界総人口の約 3.3%にのぼった[OECD 2016: 23]。EU・EFTA 加盟国では、極端に割合の高いルクセンブルクとリヒテンシュタインを除いても平均 11.3% (2016 年 1 月 1 日時点) [Eurostat 2017/04/10 より算出]、OECD 加盟国では平均 10% が外国生まれである (2013 年時点) [OECD 2014: 9]。さらにそこに 2015 年には「欧

⁷ ユーロスタットでは「移民統合 Migrant integration」の指標の中に「社会的排除 Social exclusion」の項目がある。Sainsbury [2012]でも実証的に明らかにされている。

州難民危機」と呼ばれるような、過去 30 年で最大の難民数が短期間に欧州各国に庇護を求め、混乱が生じる事態が発生した。頻発するテロとも相まって国境管理が重要な議題として議論されたが、今後定住が進むにつれて社会的統合・包摂はさらに重要となる。移民の社会への統合・包摂には、短期的には住宅、語学教育、保健・医療サービス、福祉サービスなどが必要とされ、長期的には教育・職業訓練、差別・ゼノフォビア（外国人嫌悪）への対応、政治・社会参加の促進、セグリゲーションの緩和などが必要とされ、課題は政策分野を横断する。これらをすべて行うのには、費用がかかる。しかし、限定的で安上がりの対応では、長期的な視点での統合に失敗して周辺化された人びとを多く生み出し、政治的コストを発生させるリスクを伴うと EU 議会は警告を発する[Konle-Seidl and Bolits 2016: 9]。このようななか、難民を対象とした労働市場における統合政策については、導入されてから一定程度の期間が経ちその結果を検証できる国として、スウェーデンは EU 諸国のなかではほぼ唯一と言われる[Martín et al. 2016: 9]ように、1960 年代末から移民の社会的統合・包摂への取り組みを積極的に行ってきたスウェーデンの歴史と現在の取り組みに関する研究は、社会的な意義もあると言えるだろう。

一方でスウェーデン自身が現状では大きな課題に直面している。特に労働市場参加について就業率の国内出身者との差や失業率の高さ、失業状態の長期化は大きな問題として取り上げられている⁸。セグリゲーションの進行も社会問題となっている。また、そのような状況に加えて 2015-16 年の大量の難民の受け入れがあり、「移民問題」は人々が最も関心をよせる政治的な議題に上がるようになった[Eriksson, *Dagens Nyheter* 2017/12/31]。2017 年現在、スウェーデンにおいても移民の社会的統合・包摂は最重要政策課題の一つである。

序-3 本研究の範囲と概念定義

序-3-1 本研究の範囲

本研究の目的は、数十年単位の時間軸と、サブナショナル・レベルに着目した多層な空間軸で、スウェーデンにおける移民を社会的に包摂するための政策や公的取り組みの特徴を抽出・説明することである。したがって、時間軸・空間軸双方について、比較的広い範囲での推論を試みている。第一部の歴史研究ではスウェーデン国内において移民が公的な議論に取り

⁸ 例えば 2016 年 8 月時点で国内出身者で高校教育以上の者の失業率が 4.3%である一方、非ヨーロッパ出身者に限定すると 21.2%、さらにそのうち高校教育未満の者では 43.5%にのぼり、非ヨーロッパ出身者で高校教育未満の者は約半数が失業状態にあることが大きく報道された[Cederblad in *SuD* 2016/08/12]。さらに、失業は長期化しており、なかでも難民として移入した者の 10 人中 6 人は就労するのに 10 年以上かかっていることが指摘されている[SCB 2015a ; SCB 2015b]

上げられ始めた 19 世紀末からをその範囲に含んでいるが、主には移民を包摂するための政策が形成される起点となった 1960 年代から、2017 年現在運用されている制度が導入された 2010 年頃までを対象としている。

第二部の事例研究をベースにしたサブナショナル・レベルからみる移民包摂の現状の分析では、2016-17 年に行なった現地調査に主に基づいている。事例研究は、スウェーデン国土の最も大きな地理的地域分類である北部 (Norrland)・中部 (Svealand)・南部 (Götaland) のそれぞれを含み、また第 6 章で詳述する機能的な地域分類である大都市・大規模地域・中規模地域・小規模地域のそれぞれも含む⁹。

2015 年には「欧州難民危機」と呼ばれるほど短期間に多くの国外避難民が発生し、欧州各国に庇護を求める者が急増した。なかでもドイツ・スウェーデンなどは多くの庇護申請者を受け入れ、それに伴い政策対応や方針転換が迫られたが、この点に関しては実際に地方自治体における難民・移民の受け入れやその政策に影響が及んだ点については事例研究で触れているものの、本稿の主な考察の対象とはしていない。

序-3-2 概念定義

ここでは、本論文の 4 つのキーワードである〈移民〉、〈統合〉と〈包摂〉、〈スウェーデン福祉国家〉、〈サブナショナル・レベル〉について、概念定義を行う。

序-3-2-1 〈移民〉

まず、本論文の主題である〈移民〉概念について整理する。〈移民〉は複数の側面から整理される必要のある多義的な概念である。ここでは①在留資格でみる〈移民〉、②人口統計上の〈移民〉、③政策上の〈移民〉、つまり法令・公的機関による〈移民〉関連概念の使用法という三つの側面から整理する¹⁰。①については移民庁（入国管理を所管する）の統計に基づき整理する[Migrationsverket 2018/01/04]¹¹。②については主にスウェーデン統計局の人口統計 (Befolkningsstatistik) に基づき整理する[SCB]。③については各種法令、法令のもととなった政府調査報告書 (SOU)、省調査報告書 (Ds)、公的機関名称に基づきまとめている。

⁹ 事例研究では中規模地域は取り上げないが、分類ごとの統計上の考察では中規模地域も対象に含んでいる。

¹⁰ この他にも政治的言説での使用法や日常生活での使用法なども異なると考えられるが、本稿では研究の対象を政策としているため、この三側面のみを取り上げる。

¹¹ Migrationsverket (2018/01/04) “Översikter och statistik från tidigare år” <<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>>

まず、①法的地位、つまり在留資格による分類には大きく分けて、家族関係によるもの¹²、就労によるもの¹³、就学によるもの、庇護によるものがある。北欧市民¹⁴・EU/EEA 協定加盟国市民¹⁵は在留資格は必要ない。このうち庇護によるものは「庇護申請者」と「難民等」に分けられる。「難民等」には第三国定住難民(クォータ難民)、条約難民、国際的保護を必要とする者¹⁶、人道的理由による在留許可者¹⁷、その他¹⁸がある。これらすべての「スウェーデン国籍を有しない者」は外国人法に基づき「外国人 utlänning」とされている[Migrationsverket 2015/09/03]¹⁹。

②人口統計上の分類には、次のものがある。「外国籍者 utländska medborgare」、「外国出身者 utrikes födda」²⁰、「外国のバックグラウンドをもつ者 utländsk bakgrund」の三つである。「外国籍者」の中には、無国籍者、国籍不明者、不明国国籍者²¹も含まれている。一方、二重国籍者でそのうちスウェーデン国籍を持つ者は除かれている。次の「外国出身者」は外国籍者とスウェーデン国籍取得者を合わせた概念であり、現在の国籍を問わず、外国生まれの者がここに含まれる。最後の「外国のバックグラウンドをもつ者」は、外国出身者と、両親ともが外国生まれの国内出身者を合わせた概念である。これと対比する概念として「スウェーデンのバックグラウンドをもつ者」があるが、これは両親ともが国内で生まれた国内出身者と、親のどちらかのみが外国生まれの国内出身者を合わせた概念である。つまり、外国出身の親をもつ者の中でも両親ともが外国生まれの場合のみ「外国のバックグラウンドをもつ者」と定義されている。

この人口統計上の分類のうち、公式に〈移民〉とされているのは自身が外国から移住した「外国籍者」と「外国出身者」のみであり、外国生まれの親をもつ国内出身者である「外国のバ

¹² 家族呼びよせには難民等以外の家族も含まれている。家族呼びよせ全体のうち難民等の家族は 1985-2015 年で平均すると 24%を占める (Migrationsverket 2016/04/14 から筆者算出)

¹³ 2008 年からは EEA 加盟国以外からの労働者受け入れを開始した。

¹⁴ 北欧市民は 1954 年に北欧共通労働市場協定が締結されてから自由に入国・労働ができる。

¹⁵ 1995 年から EU に加盟し EU 域内移動者は増加を続けていたが、2014 年 5 月には、国内移動者と同等とみなし、EU 加盟国国籍者の登録を廃止した。

¹⁶ 主に以下 3 つの事由による ①死刑・拷問等の非人道的処罰、②内戦、環境災害、③性及び同性愛による迫害

¹⁷ ①身体的事由、②非人道的な状況、③強制送還不可、④法令 (例: 恩赦)

¹⁸ 良心的兵役 (戦争) 拒否者 (1996 年末廃止)、事実上の難民 (1996 年末廃止)、一時的許可、時限立法 (子どもとその家族)、過去に発行された一時的許可、(強制送還の) 履行障害、がある (Migrationsverket 2016/04/14)

¹⁹ Migrationsverket (2015/09/03) “Ordförklaringar” <<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Ordforklaringar.html#u>> 2018/01/12 アクセス

²⁰ 外国生まれの者を同義語として用いる。

²¹ 存在しなくなった国の国籍者がここに含まれる。例えば 2006 年まで一つの国であったセルビアモンテネグロが二つの国に分かれ、それ以前の国は存在しなくなったため、この統計分類に含まれる人口が 2006 年から急増している [SCB 2017/03/21]。

ックグラウンドをもつ者」、さらには「スウェーデンのバックグラウンドをもつ者」に含まれる親のどちらかのみが外国生まれの国内出身者は、〈移民〉とはされていない。しかしこの定義も、2000 年以前のさまざまな〈移民〉という概念の使用法を整理し、統計上の分類も改正した結果である[Kulturdepartementet 2000; 清水 2016b; 清水 2015a]。そこに至るまでの〈移民〉とその社会的統合・包摂のための政策に関連する概念の変遷が次の③である。

③政策上の〈移民〉、つまり法令・公的機関による〈移民〉関連概念の使用法は時代に応じて変遷してきた²²。受け入れた〈移民〉の社会的統合・包摂に関する政策を指す用語については次項で詳しく説明するが、ここでは便宜上、〈移民統合政策〉としておく。それを整理したものが以下の表である。

政策上の〈移民〉概念

年代	〈移民〉 関連概念	〈移民統合政策〉 関連概念	使用例
～ 1960 年代末頃	「外国人 utlänning」	「外国人政策 utlänningspolitik」	1944 年「外国人庁 Statens <u>utlänningskommission</u> 」 1967 年「外国人問題に関する調査委員 会 <u>Utlänningsutredningen</u> 」 1968 年「外国人政策に関するガイドライ ン (Prop. 1968:142. <i>Angående riktlinjer för utlänningspolitiken</i>)」
～ 1980 年代中頃	「移民 invandrare」	「移民・マイノリティ政策 invandrar-och minoritetspolitik」	1968 年「移民調査委員会 <u>Invandrarutredning: IU</u> 」 1969 年「外国人庁」→「移民庁 Statens <u>invandrarverk: SIV</u> 」へ 1975 年「移民及びマイノリティ政策に関 するガイドライン (Prop. 1975:26. <i>Om riktlinjer för invandrar-och minoritetspolitiken</i>)」

²² 〈移民〉に関する政策で最も広義のものは〈移民政策〉であるが、そのなかには〈移民〉の受け入れに関する政策、〈移民〉を受け入れた後の社会的統合・包摂に関する政策、さらに〈移民〉(難民)を送り出す国に対する対外援助政策の三つにより構成される[清水 2015b: 47]。そのうち、本論文で主題となっているのは、受け入れた後の社会的統合・包摂に関する政策である。ただしこれは受け入れ政策とも密接に関係しているため、適宜受け入れに関する政策についても言及している。

～ 1990 年代末頃	「移民 invandrare」	「移民政策 invandrapolitik」	1986 年「移民政策(prop. 1985/86:98 <i>Om invandrapolitiken</i>)」
～ 2000 年代末頃	「移民 invandrare」	「統合政策 integrationspolitik」	1998 年「スウェーデン、未来、多様性： 移民政策から統合政策へ(Prop. 1997/98:16. <i>Sverige, framtiden och mångfalden: Från invandrapolitik till integrationspolitik.</i>)」 ²³ 1998 年「統合庁 <u>Integrationsverket</u> 」 が SIV から独立して設立→2007 年閉鎖 され Migrationsverket へ吸収 2000 年「移民庁 SIV」→「移民庁 Migrationsverket」へ改称
2010 年 頃～	「新規移入者 ／新規移民 nyanlända (invandrare)」	「新規移民の社会参入 支援 nyanländas etablering」	2009 年「新規移民の労働市場参入支 援: 専門的支援を伴う個人の責任(Prop. 2009/10:60. <i>Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering: egenansvar med professionellt stöd</i>)」 2010 年「特定の新規移民のための参入 支援に関する法律」(<i>Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare</i> (2010: 197))

[筆者作成]

政策の変遷については第 2 章で検討するため、ここでは政策上の〈移民〉関連概念の変遷に着目して整理したい。

まず 1960 年代末まで主に使われていたのは、「外国人 utlänning」という用語である。外国からの移入者という現代の広義の〈移民〉の意で一般的に用いられていた。例えばスウェーデンで最初の〈移民統合政策〉に関するガイドラインやその策定のために設置された調査委員会は、それぞれ「外国人政策に関するガイドライン」、「外国人問題に関する調査委員会」と呼ばれた。実際、人口統計上の分類でいう「外国籍者」が〈移民〉のほとんどを占めていたと推測さ

²³ マイノリティに焦点を当てた政策からの転換は 1986 年でその点では 1986 年法の延長だが、それを「移民政策から統合政策へ」としてパラダイム・シフトを打ち出した[Borevi 2012:69]

れる²⁴。しかし 60 年代には「外国人」は否定的な意味合いを持つようになり、代わりに「移民 invandrare」が使われるようになった²⁵[Hammar 1985: 19]。

1960 年代末から 2000 年代末頃まで〈移民〉を指す用語として最も長く政策用語として用いられたのは、「移民 invandrare」である。これは移出 (utvandring) に対する移入 (invandring)、移出民 (utvandrare) に対する移入民 (invandrare) であり、出入りを表した用語と言えるだろう。「外国人 utlänning」は「外国」が強調されている²⁶一方で、「移民 invandrare」は「外から来た」人であり、「外から来た」人びとの社会的統合・包摂に関する政策の重要性が認識され、さまざまな施策が導入された 1960 年代末以降、長く用いられてきた。ただし政策の名称は政策方針の変化とともに少しずつ変化してきた。まず初めて多文化主義を採用した 1970 年代は〈移民〉とマイノリティとを並列させて「移民・マイノリティ政策」、多文化主義を見直した 80 年後半からはマイノリティとの並列をやめて「移民政策」、さらにマイノリティに焦点を当てた政策からの転換方針を 1986 年から引き継ぎつつ、それを「統合政策」としてパラダイム・シフトした[Borevi 2012: 69]のが 1990 年代末である。「統合」の重視は 1998 年の「統合庁」の設置にも見られる(第 2 章参照)。

しかしながら本来「外から来た」人びとを指す用語であった「移民 invandrare」は、しばしばスウェーデン生まれの「移民 invandrare」の子どもにも用いられ(=invandrarbarn)、また、「移民 invandrare」という用語は「私たち／かれら」という二分法の思考にもつながっていると、公的機関における〈移民〉概念の使用法を再度整理することが必要となった[Kulturdepartementet 2000: 9]。1998 年に政府は〈移民〉概念の使用法を整理する作業グループを立ち上げ、2000 年に文化省がその最終報告書を提出した。そのなかで提言されたのが、〈移民〉に関連する新たな②人口統計上の分類である「外国のバックグラウンドをもつ者」と、〈移民〉向けの特別な施策はスウェーデンにやってきて間もない初期に限ること、である[Kulturdepartementet 2000]。前者の提言は 2002 年から統計局の統計に反映され、後者に関しては実際の導入までにさらに時間を要し、2010 年から実施された。

そして、2010 年頃からは、〈移民〉は基本的にスウェーデンに移入して 2 年以内の「新規移

²⁴ 「外国出身者」の統計分類項目が出来たのが 2000 年以降であるため、当時の統計がない。

²⁵ 60 年代末以前でも「移民 invandrare」は全く使われていなかったわけではない。例えば 1968 法における内務大臣の発言で「移民」が出てきている[Prop 1968: 142, 107]。しかし、毎年発行される議会年鑑概要で、1965 年版には「外国人労働者 Utländsk arbetskraft」、「外国人」の項目がある一方、「移民」はなく[Bjerlöv, Torsten och Riksdagen (1965), 1965 Års riksdag översikt, Stockholm : Norstedt, I ss. 704-705, II s.173]、1975 年版には内務省の項目の中に、「移入 Invandring」があり、その中で 1975 年ガイドラインの概要が記されている[Lindmark, Sture och Riksdagen (1975), Riksdagens årsbok 1975, Stockholm : Riksdagens tryckeriexpedition, ss. 371-376]。

²⁶ スウェーデン・アカデミーが編纂するスウェーデン語辞書 *Svensk ordbok* (2009) によれば、外 (= ut) と国 (land) が合わさった用語である。

民 *nyanlända (invandrare)*」に限られるようになっている。2009 年の政府提出法案「新規移民の労働市場参入支援: 専門的支援を伴う個人の責任」、そして 2010 年の「特定の新規移民のための社会参入支援に関する法律」がそれである。〈移民〉とされる対象範囲が狭められたと同時に、その社会的統合・包摂のための政策を表す用語も「統合政策」とすることは 2000 年代末以降控えられてきている[SOU 2006:79; 2015 年 8 月 27 日労働省政治アドバイザーインタビュー]。(新規移民の社会参入支援については2-2-3参照)

以上のように、③政策上の〈移民〉概念は時代を経るごとに変化し、対象範囲が細分化されてきた。かつて外国からやってきた人はその国籍に関わらず「外国人」とされ、〈移民〉≡「外国人」であったが、今では「外国人」とは、スウェーデン国籍以外のスウェーデン在住者を指す²⁷。その代わりに使われるようになった「移民」も、時代を経るごとに実態とはそぐわなくなったこと、また政策の対象範囲を限定する必要性から、2017 年現在では「新規移入者 *nyanlända* / 新規移民 *nyanlända invandrare*」が〈移民〉を指す用語として最も一般的に用いられている。スウェーデンに移住した当人の滞在期間が長期化したり、移住した当人の子どもであるスウェーデン生まれの次世代が増加するにつれて、「外国人」もしくは「移民」と呼ぶにはふさわしくない人びとについては出来るだけ〈移民〉概念から外し、〈移民〉に含まれなくなった人びとについては、スウェーデン〈市民〉のなかでの差別や格差の問題として捉えられるようになったと言える [清水 2016b: 4]。

以上のように、本論文の研究対象となっているスウェーデンにおける〈移民〉は、その用語に含まれる対象者、そしてその用語そのものが時代と状況に応じて変遷してきており、そこに、スウェーデンにおける〈移民〉とその社会的統合・包摂のための政策の特徴や理念が表れていると考えるため、本稿ではここからは、多くの場合「〈移民〉」と表現することになっている。ただし、時代を特定した記述を行う場合や、外国出身者に関する統計を分析している箇所など、〈移民〉に含まれる範囲が自明の場合には、煩雑さを避けるために「〈 〉」を外している。また、統計を示す際等、適宜①在留資格上での分類や②人口統計上の分類による用語を用いる。①在留資格上での分類については自身で移住をした狭義の「移民」と、移住せざるを得ない状況下におかれ「難民等」となった者を分けて「難民・移民」とする場合もある。

序-3-2-2 〈統合〉と〈包摂〉

次に、受け入れた〈移民〉の社会的統合・包摂に関する政策を表す概念について説明したい。すでにこれまでに何度も使用しているように、本稿では多くの場合、〈統合〉と〈包摂〉を並列して書いている。なぜならば、〈移民〉という法的地位、人種・民族、

²⁷ 入国管理法は現在でも「外国人法 *Utlänningslagen*」、英語では「*Aliens Act (2005:716)*」である。

言語・文化的背景、などの点で国内出身者もしくは〈市民〉²⁸との間に「差異」の存在する人びとの政治・経済・社会生活に関わる政策の呼称として、〈統合〉は時間的・空間的に比較的汎用性がある概念であるが、2017年現在のスウェーデンでそのような政策を表す用語として、また長期的な視点でスウェーデンにおけるそのような政策の特徴を表す用語としては、適切でない場合があるためである。

「外から来た」人びとである〈移民〉を、どのように定義づけ、どのように受け入れるのか、ということについて、時代とともにその方針も、使用される用語も変わり、また用語の意味そのものも変遷して来たため、長期的な時間軸で分析を行っている本論文では、それら時代ごとの違いを超えて表現することのできる概念が必要である。また、本研究は一国研究であるが、国際比較の視点を持った一国研究であるため、国際的な汎用可能性も考慮に入れる必要がある。その際、時間的・空間的に比較的汎用性の高い用語は、〈統合〉であると言えるだろう。2017年現在、欧州で最も一般的に使用される概念は「統合 integration」「統合政策 integration policy」である。例えば国連難民高等弁務官（UNHCR）は「（地域における）統合とは、法的・経済的・社会的・文化的側面にまたがる複雑で段階的な過程である」と表現し²⁹、難民の受け入れ国における労働市場参入については「労働市場における統合 labor market integration」と表現する[UNHCR Policy Development and Evaluation Service 2013]。その根拠には、国連、EUなどの国際機関による用語使用がある。次にEUにおいても同じく「統合」を使用しており、EU統計局であるユーロスタットは2010年4月の移民統合に関する閣僚会議宣言（Zaragoza 宣言）に基づいて「移民統合指標 Indicators of immigrant integration」を開発し[European Union 2011]、「移民統合統計 Migrant integration statistics」としてEU加盟各国の統計を公表している。その指標分野は①雇用、②教育、③社会的包摂、④アクティブ・シティズンシップの4つに分けられ、それぞれの指標として以下のものが用いられている。①雇用では就業率、失業率、労働力率、②教育では教育水準（高等・中等・初等教育また初等教育未満の割合）、30-34歳の高等教育修了割合、教育・訓練からの初期離脱割合、15-29歳のNEET割合、③社会的包摂では中位所得（国民全体の中位所得に占める移民の中位所得の割合）、貧困のリスクにある割合（可処分所得が国民全体中位所得の60%未満の人口割合）、物質的剥奪率（必要もしくは望ましいと考えられる物質を買うことのできない人の割合）、居住環境（住宅所有

²⁸ シティズンシップに関する詳細な論考はヨブケ著、遠藤ら訳[2013]『軽いシティズンシップ』が代表的な研究である。

²⁹ UNHCRは「地域における統合（Local Integration）」としている。UNHCR “Local Integration” <<http://www.unhcr.org/local-integration-49c3646c101.html>>（2016/10/25 アクセス）

率、狭小住宅居住率、居住費用の過大負担率（居住費用が可処分所得の 40%を超えている人口の割合）、働き手が働けていない世帯の人口割合）、そして④アクティブ・シティズンシップについては国籍を取得した移民の割合、永住または長期的居住許可を取得した移民の割合、を挙げている[European Union 2011:10; Eurostat]³⁰。また、欧州委員会移民・内務総局（2014）は「ヨーロッパ移民統合モジュール European Modules on Migrant Integration」では、①移入直後の導入段階、②受入れ国側の取組み、③移民側の取組み、という 3 つのモジュールで整理した「ヨーロッパ移民統合モジュール European Modules on Migrant Integration」も開発している。モジュール①では言語教育プログラム、社会導入コース、（受講者・コース提供者双方に向けた）動機づけ構造、言語・社会導入コースの習得レベルの評価、モジュール②では差別対策、公共サービスへの平等なアクセス、労働市場への平等なアクセス（社会レベル・職場レベル・移民個人レベル）、移民受け入れと移民に対する人びとの認識の改善、モジュール③では政治参加、市民参加、インターカルチュラル政策、という具体的な内容が挙げられている[European Commission, DG Home 2014:7, 清水 2017:219]。また、すでに本研究の問題意識で取り上げた、2015 年時点では Migrant Policy Group・バルセロナ国際問題センターが主催し、EU が協賛し、世界各国 40 団体が協力をして開発した「移民統合政策指標 MIPEX」も挙げておく必要があるだろう。すでに述べたようにこの指標が現段階では世界各国における〈移民〉の社会的統合・包摂の枠組みを評価するものとしては最も広範にわたる政策分野を網羅し、詳細な指標で、最も多くの国を比較しているものであると言える。したがって、「統合」「統合政策」という用語は、国際機関の間では最も一般的に用いられていると言えるだろう。

しかしながら〈統合〉は、その概念自体が一種のイデオロギー[Hajjat 2004: 9-23, 森 2016:19-22 より]であり、その目標とは裏腹に「袋小路」に入らざるを得ないということ、スウェーデン「統合庁」の下で 2004～2006 年に実施された「構造的差別」に関する一連の調査報告の最終報告書は指摘した。そしてその提言に基づき 2007 年には「統合庁」が廃止されている（本稿 2-2-2 参照）。森[2016:19-22]によるフランスにおける「統合」「排除」「差別」概念の整理は示唆的である。フランスでは 1980 年代から多様なアプローチで移民研究が進められ、1990 年代から「移民問題」を考えるための中心概念として「同化（assimilation）」、「編入（insertion）」に代わり、「統合

³⁰ European Union (2011)で挙げられている指標の中で 2018 年 1 月 17 日現在の Eurostat では公表されていないものについては除き、公表されているものについては追加した。例えば④アクティブシティズンシップについて、European Union (2011)では「議員に選出された移民の割合」も指標にあったが、2017 年現在 Eurostat では公表されていない。

(*intégration*)」というパラダイムが使われるようになった。一方で 1990 年代末からは「差別 (*discrimination*)」という枠組みで移民当事者の主体的経験に注目をした研究も増えてきたという。森[2016:19-22]は一般に「差別」は自分では変えることのできない属性にかかわる差異を根拠にして特定の個人や集団に対してなされる「不平等な扱い」にかかわるものであり、「排除」は何らかの差異を根拠にして、特定の個人や集団がある場所からおしのけられ、恩恵、機会、アクセスなどを剥奪され「取り除かれること」にかかわるものであると整理する。さらに「差別」は人種・エスニシティ・文化などの差異を根拠にしたカラー・コンシャスな形で用いられることが多いのに対して、「排除」は貧困問題などの「社会的排除」の文脈でカラー・ブラインドな形で用いられることが多いことを付け加える。そしてフランスにおける差別、排除を考える上で重要な鍵の一つとなるのが「統合」概念であり、「移民は統合されなければならない」というイデオロギーが、差別、排除に加担している可能性を示唆する。さらにこの「統合イデオロギー」は、政治家が用いる「実践カテゴリー」としての「統合」概念を、社会学者が「分析カテゴリー」と混同して使用することで、「分析」の名を借りて「統合イデオロギー」を支え、強化している、という統合論批判を行なったアブデラリ・アジャットの主張 (Hajjat 2004: 9-23) を紹介しており、「統合」概念を使用することの危険性を指摘する[森 2016: 19-22]。この指摘は 2006 年スウェーデンの構造的差別に関する調査委員会の指摘と通ずるものと言えるだろう。

以上から、〈移民〉に関わる分野横断的政策課題や施策の集合を最も端的に表すことができ、欧州で最も一般的に使用される用語は「統合」「統合政策」であるが、上記のような指摘や、スウェーデンで政策名称としては「統合」が使われなくなっていることを踏まえ、本稿では〈包摂〉概念も用いることとしている。続いて、〈包摂〉概念についても整理する。

〈包摂〉は 2017 年現在の先進諸国の経済・社会的な発展に関する一つのキー概念となっている。「社会的包摂」は、「社会的排除」概念が 1980 年代末にフランスで定着し[北垣 2006: 247; 福原 2011: 1; 宮本 2013: 4]、1990 年代末からは EU で議論が始まり、これに対する処方箋として唱えられるようになった概念である[宮本 2013: 4]。その国際的な背景を整理した宮本[2013]によれば、「社会的包摂」に関する議論が先進各国で共通して起きたことには共通の背景がある。第一に、脱工業化・グローバル化による雇用と家族の揺らぎ(=「新しい社会的リスク」)と地域経済の衰退や移民層の増大という社会構造的背景があり、単なる「貧困」ではなく、多元的な要因が複合的に作用しあって生まれる「社会的排除」が問題になったため、これまでの「弱者」に対する選別主義的な現金給付ではなく、排除的に作用している要因(技能の欠落、家族ケアの必要、

コミュニケーション能力の不足など)を解決しながら人々の社会参加と就労を拡大する必要が高まったことがある[宮本 2013: 6]。第二に、資本の自由な国際移動が増大したためにケインズ主義的な有効需要創出策が効力を失い、また財政資源も縮小している中では公共事業の拡大も困難になったという経済政策的背景がある。第三に、「新しい社会的リスク」の普遍化に伴い中間層の納税者も生活不安を強め、選別的な公的扶助の拡大には反発が高まったという世論動向の論理がある。その結果、「20 世紀型福祉国家の縮小か拡大かで対立してきた保守主義、経済的自由主義、社会民主主義の広い立場が、社会的包摂という方向で政治的な収斂傾向を見せ」た[宮本 2013: 7]。さらに 2010 年以降は特に経済成長の面で EU、OECD、G20、世界経済フォーラムなどで「包摂的成長」がキー概念として掲げられるようになっている³¹。ただし同じ方向性を掲げながらもそのアプローチは異なり、①ワークフェア型包摂、②アクティベーション型包摂、③ベーシックインカム型包摂という三つのアプローチがある[宮本 2013: 14-16]。この違いは序-2-2 で先行研究を整理しながら述べたように、「社会的包摂」が主流化していくコインの裏側で「排除」が進む[水島 2012]傾向が比較的強い国とそうでない国とがあることを説明する際に重要となる。この違いを民族・文化的な多様性と関連づけて説明したのがキムリッカ (Kymlicka) [2015: 8]であり、そこでは民族・文化的な多様性と国民的連帯(福祉国家)のあり方については三つの選択肢があり、①新自由主義的多文化主義は国民的連帯を犠牲にして流動性と多様性を推進する「連帯なき包摂」、②福祉ショービニズムは移民・マイノリティを犠牲にして国民的連帯を推進する「包摂なき連帯」、③多文化主義的国民連帯または多文化主義的福祉国家は、国民的連帯と多様性の調和を図ろうとする「多文化主義的福祉国家による包摂的連帯」である、と表現する。

スウェーデンを含む北欧諸国は、宮本[2013: 5]が指摘するように、必ずしも社会的排除や包摂という言葉掲げなくとも、すでにこれと通じる発想で福祉国家の設計を行っていた。積極的労働市場政策や保育・介護サービスに代表される「新しい社会的リスク」への対処策は 1950～70 年代に普遍化され、そのスウェーデン型福祉国家構造の特徴は「戦後福祉国家」の時代から「包摂」的であった。限定的な「貧困者」を選別して給付

³¹ EU は 2010 年 3 月、欧州委員会「欧州 2020：知的・持続可能・包摂的成長に向けた欧州戦略」を発表。OECD は 2011 年 3 月パリでの世界銀行との共同会議において「包摂的成長」について議論し、2012 年に「包摂的成長の促進：課題と対策 Promoting inclusive growth: Challenges and policies」レポートを発行(第 3 章は北欧福祉国家について)、2014 年 5 月には「包摂的成長のための枠組み Framework for Inclusive Growth」を発表した。G20 は 2016 年 9 月、G20 杭州サミット首脳宣言で「包摂的成長」をキーワードとして取り上げた。世界経済フォーラムは「包摂的成長指標 Inclusive Growth Index」を開発し、2017 年に初めての「包摂的成長と発展レポート The Inclusive Growth and Development Report 2017」を発表した。

を行うのではなく、税を主財源として広く住民一般を対象とするその政策の特徴を表すには、〈包摂〉概念がふさわしい。また、そのような特徴は本研究全体を通して明らかにするように〈移民〉を対象とする政策にも表れていること、そしてスウェーデン政府自身が〈統合〉を使わなくなっていることから、長期的な特徴という視点でも 2017 年現在の公式な用語使用という視点でも、スウェーデンにおける移民を社会に受け入れるための政策を表す際には〈統合〉よりも〈包摂〉の方がふさわしいと言える。

以上から、本論文では〈移民〉の政治・経済・社会生活に関わる政策を表す用語として、時間的・空間的汎用性を重視しながらもスウェーデンの制度的特徴を表すために、「〈移民〉の社会的統合・包摂のための政策」もしくは「〈移民〉統合・包摂政策」と表すこととする³²。ただし、スウェーデンの制度的特徴に焦点を当てている場合には〈包摂〉のみを用いる。また、〈移民〉統合・包摂政策には、労働市場への参加などの経済的側面、教育・社会保障・福祉サービスなどの公共サービスへのアクセスや文化活動などの社会的側面、そして政治的権利や政治参加などの政治的側面があるが（第 2 章、第 4 章参照）、本稿はなかでも地方自治体が主に役割を担う社会的側面に重心を置いている。

序-3-2-3 〈スウェーデン福祉国家〉について

ここではもう一つのキーワードである「スウェーデン福祉国家」について整理する。ここで「スウェーデン福祉国家」は、「スウェーデン・モデル」とも言い換え可能なものとして認識する。なぜならば、「スウェーデン・モデル」の中でもどの要素、どの政策分野に力点を置くのかは論者によりさまざまであるが、その中に高度な福祉国家が含まれていることについて、見解が一致していること[Berg 2013; Lane 1991; Ruin 1986; Thullberg & Östberg 1994; 秋朝 2014; 岡澤・斉藤 2016; 宮本 1999 など]、その福祉国家は、デンマーク・ノルウェー・フィンランドとともに、その他の福祉国家類型とは明らかに異なる特徴を持つということについて[Berg 2013: 17]、国際的に見解が一致して久しいこと³³、さらに、その福祉国家はさまざまな制度や政策が一つのシステムとして相乗的に発展しうる関係にある「福祉国家システム」であった [宮本 1999: 38]ことから、「スウェーデン・モデル」と「スウェーデン福祉国家」は言い換え可能なもの

³² Carmel et al. [2012: 14]では、社会的・経済的・政治的生活における完全な機会の獲得へと向けた過程のことを「統合 integration」と捉えており、この文脈では、社会政策分野における社会的包摂と同じ意味を指しており、「統合」と「包摂」を言い換え可能なものとして用いている。そして、移民の統合 integration／分離 segregation という対比と、包摂 inclusion／排除 exclusion という対比を同義として用いており、筆者の視点もそれに重なる部分があるが、「統合」という概念そのものが孕む問題についてはすでに述べた通りである。

³³ エスピン・アンデルセン[原著 1990, 邦訳 2001]の福祉レジーム論が現代福祉国家研究のベースになっていることから。

として問題ないように思われる。本論文は比較福祉国家研究に貢献しうることを目指した一国研究であるため、「福祉国家」の視点をより重視することことから、「スウェーデン福祉国家」という概念を用いることにする。以上から、「スウェーデン・モデル」の構成要素として比較的多くの研究者の間で合意が取られている要素を、「スウェーデン福祉国家」の構成要素もしくは特徴として捉え、整理する³⁴。

「スウェーデン福祉国家」の構成要素は、以下の 3 点にまとめられる。①包括的福祉システム、②労使協調、③合意形成型政治である。さらにそれらに含まれる要素は以下のように整理できる。①の包括的福祉システムには、資力調査(ミーンズ・テスト)や職域・収入・家族構成等に基づく選別を可能な限り行わず、単一の制度で広く中間層をも含む市民を包摂しようとする普遍主義、その主財源が主に租税であること、結果的に「高負担・高福祉」であること、さらにその運営実施・財政構造においては、地方自治を基礎にして、地方政府と中央政府との役割分担が明確にされていること、②の労使協調には、混合経済、平和的・協調的な労働市場、労働組合組織率の高さと影響力の強さ、レーン＝メイドネル・モデルと呼ばれる連帯賃金政策と積極的労働市場政策を中心とする一連のプログラム、③の合意形成型政治には、労働組合と経営者団体を代表とする利益団体が政策形成・決定過程に多大な影響力を発揮するコーポラティズム、参加枠を可能な限り広げようとする開かれた政治過程、膨大な調査・研究と審議を通じて妥協点を模索する合意形成手法、その背後にある合理性と変革指向、などが含まれる。以下でより詳しく説明したい。

①包括的福祉システム

スウェーデン福祉国家の特徴としてもっとも多く言及されるのが、高負担・高福祉型の包括的福祉システムである。それは「大きな政府」とも表現される。まず「高負担」については、社会支出の GDP に占める割合の高さ、公共セクター従事者の全就業者に占める割合でみる公的部門の大きさ、租税負担と社会保障負担の対国民所得比でみる国民負担率の高さなどが含まれる。社会支出の GDP に占める割合は、OECD 統計のある 1980 年から 1990 年代末まで全加盟国のなかでもっとも高く、その後低下の傾向にありながらも上位にあり続けている [OECD]³⁵。公共セクター従事者の全就業者に占める割合は、2007 年時点では加盟国中最

³⁴ 清水[2016a]を加筆修正した。3つの構成要素をまとめるに際して参考にした資料は以下の通りである。Berg [2013], Esping-Andersen [1994], Ruin [1986], Thullberg & Östberg [1994], 秋朝[2014; 2015], 岡沢[2009], 宮本[1991]など。

³⁵ スウェーデンの社会支出の GDP に占める割合は 1993 年に最大で 34.2%に上ったが、2016 年時点では 27.1%で、フランス、フィンランド、ベルギー、イタリア、デンマーク、オーストリアに次ぐ 7 位。[OECD data], <<https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>> (2018/07/31 アクセス)

大で、2015 年はノルウェー、デンマークに次ぐ 3 位である[OECD]³⁶。そして、国民負担率については、フランス・スウェーデン・イギリス・ドイツ・アメリカ・日本を取り上げたなかで 2007 年までは最大、それ以降はフランスに次ぐ 2 位である[国立社会保障・人口問題研究所 2017]³⁷。以上のような「高負担」によって、所得比例である場合が多い現金給付と、収入・職域・家族構成等によらず原則としてすべての人が利用可能な現物給付（サービス給付）で、対象者を貧困層のみではなく中間層をも広く含む普遍的なものとした「高福祉」が可能となっている。その結果、脱商品化の程度が高く、階層化は普遍性と平等性を志向し、脱家族化の程度も高い、というエスピン-アンデルセンの分類でいう社会民主主義レジームの代表例となっている[エスピン-アンデルセン邦訳 2000; 2001]。同様の表現として「包括的 general」のほかに「普遍主義的 universal」、「制度的 institutional」、「北欧型 scandinavian」などがあるが、どれも指す特徴は同じである。つまり、広義の公的な福祉制度³⁸によって、伝統的な福祉供給主体であった家族や慈善に依存することなく、必要な時（疾病、老齢、労災、失業、障がい、育児、教育など）に労働市場から離れることが社会権として保障されている福祉国家構造だということである。一方でこのようなシステムを持続可能にするためには、雇用を最大化して納税者を増やす必要があり、女性、そして本稿の主題である〈移民〉をも含めた完全雇用を志向する。そのことをエスピン-アンデルセンは、「社会的困難の最小化と雇用の最大化のために設計され、また、それによって成り立つ福祉国家」と表現する[Esping-Andersen 1994: 76]。そしてこのような「普遍性、平等、社会権の強さが、効率と並存していること」、つまり、生産性の向上、経済的な豊かさとも両立していることがスウェーデン福祉国家の最大の特徴であるとエスピン-アンデルセンはいう[Esping-Andersen 1994: 76]。

続いて、上記の福祉国家の特徴を支える中央-地方関係、地方自治についても説明したい。所得比例の現金給付と平等な現物給付（サービス給付）で、対象者を貧困層のみではなく中間層をも広く含むことは上述の通りであるが、前者の現金給付は基本的に中央政府が担い、

³⁶ 2007 年時点では 30.26%で加盟国中最大、2015 年は 28.59%でノルウェー、デンマークに次ぐ 3 位。[OECD.stat] <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78408>>, *Government at a Glance - 2017 edition*. (2018/07/31 アクセス)

³⁷ 日本では国民負担率の国際比較がよく使われるためこれを取り上げた（国立社会保障・人口問題研究所 2017「社会保障費用統計（平成 27 年度）」）が、税収（社会保障負担を含む）の GDP に占める割合でみても、スウェーデンは 2001 年までは OECD 加盟国中最大で、2002～2010 年まではデンマークに次ぐ 2 位、2016 年時点ではデンマーク、フランス、ベルギー、フィンランドに次ぐ 5 位と上位にある。[OECD Revenue Statistics 1965-2016]<<http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm>> (2018/07/31 アクセス)

³⁸ 広義の福祉制度には、日本の社会保障制度に含まれる社会保険制度（医療、年金、労災、失業、介護）、社会福祉制度（児童、障がい、老人、女性・母子を対象とする対人社会サービス）、公的扶助のほか、住宅、雇用、教育も含まれる。[坂田周一 2014: 167 参照]

現物給付は地方自治体が担う、という明確な中央-地方間の役割分担がこれを支えている。現金給付は社会保険方式の疾病保険、親保険、年金などのほかに、税方式の児童手当、住宅手当、障害者所得補償金、近親者介護手当なども「社会保険 (Socialförsäkring)」として運営され、中央政府機関である社会保険庁 (Försäkringskassan) や年金庁 (Pensionsmyndigheten) の各地方事務所が実務を担い、手続きや給付を行う。

一方、現物給付は地方自治体が担う。地方自治体のなかでもさらに、広域自治体であるランスティング (Landsting) は保健医療サービス(基礎医療、病院医療、歯科医療、精神医療など)、基礎自治体であるコミュン (Kommun) は主に社会サービス³⁹(高齢者サービス、障がい者サービス、保育サービスなどの対人社会サービスと公的扶助)と教育(義務教育、成人教育)、という分担がされている。この役割分担は各政府の歳出内訳をみると明確になされていることが分かる。2016 年時点でランスティングの歳出の 90%弱が保健医療サービスであり⁴⁰、コミュンの歳出の 80%弱が社会サービス・教育となっている⁴¹[SKL]。

スウェーデンの地方自治システムは基本的に上述の、国・ランスティング・コミュンの三層構造になっている。国は外交・防衛・経済政策などを中心に担い、医療、教育、福祉などについては枠組みを規定するのみで、それらの最終的な責任は各自自治体にあるとする[斉藤 2014: 176]。義務教育や社会福祉事業のほか土地利用計画、生活道路や上下水道などの生活インフラの維持・管理、文化・レジャー、住宅、環境保護などをも含む、市民の生活に直接関わる広範な業務は、市民にもっとも近い政府であるコミュンの責任で行われる[岡澤 2009: 301; 穴見 2018: 172 など]。コミュンの責任で行われるということは、例えば社会サービスについては国の社会サービス法ではどのようなサービス(サービスの種類)を、どのように(供給体制)、いくらで(自己負担額)提供するかは規定されておらず、コミュンに任されている[斉藤 2014: 176]という権限の範囲の広さのほか、自主財源の大きさも関わっている。コミュンの財源は 2016 年時点で約 65%がコミュン税による自主財源であり、ランスティングに関しては 70%強がランスティング税による自主財源である[SKL]⁴²。国からの補助金は、コミュンに関しては用途を限定

³⁹ 社会福祉サービスも同義であるが、ここでは社会サービスとする。

⁴⁰ 基礎医療 (Primärvård) 15.4%、病院医療 (Spec somatisk vård) 46.1%、精神医療 (Spec. psykiatrisk vård) 7.5%、歯科医療 (Tandvård) 3.1%、その他保健医療 (Övr. hälso- och sjukvård) 8.3%、医薬 (Läkemedel (öppen)) 7.2%で合計 87.6%である。[SKL “Diagram för landstingen”] (2018/07/31 アクセス)

⁴¹ 教育は就学前教育・保育が 14.2%、基礎学校 16.9%、ギムナジウム 6.4%、その他の教育 3.7%で合計 41.2%、社会サービスは高齢者サービス (Äldreomsorg) 18.4%、障がい者サービス (Funktionshinder) 11.0%、公的扶助 (Ekonomisk bistånd) 2.1%、若者・家族サービス (Individ- och familjeomsorg) 4.6%で合計 36.1%、教育・社会サービスを合わせると 77.3%である。[SKL “Diagram för kommunerna”] (2018/07/31 アクセス)

⁴² 注 41, 42 と同じ出典。

しない一般補助金が 13.4%、使途が定められている特別補助金が 8.7%と合わせて約 22%、ランスタングに関しては一般補助金 7.7%、特別補助金が 11.3%と合わせて 19%程度であり[SKL]⁴³、歳入の大部分を自主財源で賄っていることが分かる。さらに、納税者の視点でみると、約 8 割の市民は直接税に関しては地方税しか収めておらず、国税を収めるのは約 2 割の高所得者のみとなっている。また、広い課税ベースで老齢年金・疾病給付・失業手当など社会保障による所得給付も課税対象となり、さらに個別課税方式であるため配偶者控除などの控除もない⁴⁴[馬場 2015: 361]。つまり、基本的にすべての人が納税者となり、その納めた税の大部分が医療、教育、社会サービスという普遍的サービスに使われており、負担と受益の関係が見えやすい構造になっている。その鍵が地方分権である。

ここで本論文の主題である〈移民〉に話を戻すと、スウェーデン福祉国家への〈移民〉の包摂とは当然ながらこの包括的福祉システムの対象に〈移民〉も含まれていったことを意味する。しかし、この〈移民〉は序-3-2-1 で整理したように①在留資格(法的地位)、②人口統計、③政策対象ごとに指すものが異なり、包括的福祉システムにどのように包摂されるかは、時代に応じて異なる。

②労使協調

スウェーデン福祉国家の第二の特徴は、「サルチオバーデンの精神」という表現に要約される労使協調のあり方である。労働者側と経営者側はそれぞれの強力な組織を持ち、賃金交渉はこれらの中央レベルで行われる。被用者全体の組合組織率は、ピーク時よりも大幅に低下した 2012 年時点でも 67.5%で OECD 加盟国のなかではアイスランド、フィンランドに次ぎ高いが[OECD]⁴⁵、1980 年時点では 84%にまで上っていた[岡沢・宮本 2004: 171]。労働市場での紛争は少なく、平和的・協調的労働市場が生まれた。最低賃金や労働環境に関する立法は労使合意で達成した。レーン＝メイドネル・モデルと呼ばれる連帯賃金政策と積極的労働市場政策を中心とする一連のプログラムが定着し、収益率の高い企業と低い失業率(完全雇用)の両立が可能となった。レーン＝メイドネル・モデルは、イエスタ・レーン(Gösta Rehn)とルドルフ・メイドネル(Rudolf Meidner)の二人の経済学者によって築き上げられ、1950 年代に発展したものである。中央レベルの賃金交渉によって、仕事が行われた場所・会社の支払い能力からは独立して賃金が設定される。同一労働・同一賃金の原則によって賃金格差が縮小する一方、収益率の低い企業は競争力を失う。その結果従業員の解雇は進むが、所得保

⁴³ 注 41, 42 と同じ出典。

⁴⁴ 控除は通勤費控除・私的年金控除・基礎控除のみ[馬場 2015: 361]。

⁴⁵ OECD.Stat "Trade Union Density" <<https://stats.oecd.org>>, (2018/07/31 アクセス)

障・教育・職業訓練などの積極的労働市場政策により、収益率の高い企業への再就職を促す。それにより労働市場の流動性が高まり、企業をより現代的な事業に転換するよう促すことができる[Edling 2015]。宮本[1999; 2008]は、集権的で安定した労使関係、労働市場のコントロール、普遍主義的福祉政策、政策過程のコーポラティズムというサブシステムを戦略的に統合したレーン＝メイドネル・モデルがスウェーデン・モデルの最大の特徴であると述べる。また、労使協調が政治過程にも組み込まれるコーポラティズムが定着している。

③合意形成型政治

つづく第三の特徴は、合意形成型政治である。このうちには、上記②の労使協調からつながる、労働組合と経営者団体を代表とする利益団体が政策形成・決定過程に多大な影響力を発揮するコーポラティズム、参加枠を可能な限り広げようとする開かれた政治過程、また、社民党が支配政党でありながらも、合理性と変革指向を背景にして膨大な調査・研究と審議を通じて妥協点を模索し合意形成を優先させる政治運営技法をとったこと、などが含まれる。

まず、議会内と議会外との関係でみると、コーポラティズム、開かれた政治過程が大きな特徴として挙げられる。「ハーブスンド・デモクラシー」という表現が、政策形成の際、重要な利益集団に意見表明をさせて妥協に到達し政治的対立を避けようとする努力を表すものとして使われてきた[Thullberg & Östberg 1994: 5]。通常、政治的決定の前には、さまざまな社会的利益がさまざまな政府委員会で代表された。スウェーデンで最初の労働者保険法が 1901 年に成立した時は、労働者と経営者の双方が労働者保険法検討委員会に代表者として参加し決定をし、1930 年代には労働組合全国組織(Landsorganisationen: LO)と経営者連盟(Svenska Arbetsgivareföreningen: SAF)が多くの委員会で代表委員を務めた[Bergh 2013: 13-14]。関係者や利益団体が政策形成・決定過程に多大な影響力を発揮するコーポラティズムは、労使団体に限らず、移民当事者についても当てはまることは、本論でも述べる。参加枠を拡大して納得を調達しようとする工夫は、長年スウェーデン政治を研究してきた岡沢[2009]によれば、27 項目にまで上る。そのなかには、法案に関連するすべての利益団体・市民が法案作成段階で意見表明をする機会を設けるレミス制度、「参加デモクラシーの学校」としての任意組織(フォレーニング förening)、選挙権・被選挙権年齢ともに 18 歳への引き下げ、そして、1975 年に世界で初めて在住外国人に付与された地方選挙・被選挙権などが含まれる[岡沢 2009: 32-33]。各種の参加枠拡大の工夫について、その意味を岡沢[2009]は以下のようにまとめる。「高負担型福祉国家では意思決定過程への参加こそがメンバーの納得を調達し、メンバーからの貢献(納税・非営利活動の創設と運営、など)を引き出す起点である。参加枠の絶えざる拡大と参加意欲の高水準維持こそがシステム運営の鍵であり、遅滞や

後退は許されない」[岡沢 2009: 34]。実際、投票率の高さは国際的にもよく知られており、2015 年時点での投票率は約 83%で、OECD 加盟国のなかではベルギーに次ぎ 2 番目に高い[OECD 2016]⁴⁶。

続いて議会内での合意形成型政治の特徴には、連合政治、プラグマティズム、調査・研究に基づく熟議と妥協などが挙げられる。スウェーデン・モデルが開いた時代に政権を担当し続けた社民党は、総選挙で絶対多数議席、つまり単独過半数議席を獲得したことは一度しかなく、常に他党との連合によって政権を運営してきた。岡沢[2009]によれば、政権の運命を野党に委ねたまの長期政権は、政党政治の基本的常識からは逸脱しているが、その構造的脆弱性を克服しようとして積み重ねてきた「妥協点の模索→合意の調達→コンセンサス範囲の拡大」の技術[岡沢 2009: 10]が、高負担型の福祉国家を実現可能にした。ターグ・エランデル元首相の近くでスウェーデン・モデルの最盛期を観察したスウェーデンの政治学者 O・ルイン[1986]は、膨大な研究を通じて変革指向と長期的展望に基づき政治を運営する能力が決定的に重要だったと説明し、スウェーデン政治の特徴を「合理性と社会工学を基礎にした変革政治」と表現する[Ruin 1986: 14]。実際、〈移民〉の包摂に関わる政策・ガイドラインは幾度にもわたる膨大な調査報告書の提出を経てから、全会一致で採択されており、その例外ではない。また、参加枠の拡大や合意形成型政治の特徴はナショナル・レベルに限らず、むしろ住民生活にもっとも身近な地方政治においてより顕著に見られると言っても良いかもしれない[斉藤・山井 1994 参照]。

以上、スウェーデン福祉国家の三つ特徴である包括的福祉システム、労使協調、合意形成型政治をそれぞれ説明した。2000 年から 2006 年、ヨーラン・パーション政権で財務大臣を務めたペール・ヌーデルはこれら三つを総合してつぎのように表現した。「国、産業界、労働組合の三者間の契約が、スウェーデン・モデルというものを可能ならしめた。資本主義と高税率。高収益産業と強力な労働組合。また、民間部門が繁栄し、質の高い公共部門がある」[ヌーデル 2008]⁴⁷。そして、「われわれは仕事ではなく人を守る」[Nuder 2014/10/28]。つまり、労使協調とコーポラティズムが、資本主義経済による利益追求の一方、その分配を平等に行うことを可能にした。同時に高い税率で国民が広く負担を分かち合い、質の高い公共サービスの提供を可能にした。この軸にあるのは安定的な合意形成型政治であり、地方自治である。最後に、上述の三要素を根底から支えているものとして、約 200 年もの平和により蓄積された、政治・行政への究極の信頼感[岡沢 2009]も、指摘しておかなければならないだろう。本論のな

⁴⁶ OECD (2016), *OECD Society at a Glance 2016*.

⁴⁷ 訳を若干変えて用いた。

かで以上のスウェーデン福祉国家の構造的特徴が〈移民〉の包摂とどのように関わるかを論じていきたい。

序-3-2-4 〈サブナショナル・レベル〉について

前項で述べたように、スウェーデン福祉国家の最大の特徴である包括的福祉システムは、地方自治システムの上に成り立っている。本論文で分析する〈移民〉包摂の構造においても地方自治、中央-地方関係が重要変数となっている。ただし用いる表現としては、「地方レベル」ではなく、「サブナショナル・レベル」を用いる。本稿で用いるサブナショナル・レベルの中心的アクターは基礎自治体であるコミューン（Kommun）である。しかしその他に、各種地方機関、地方機関の全国組織、そして中央機関の地方事務所との連携・協力も重要なファクターとなっていることがその理由である。

コミューンの他の地方機関には、広域自治体であるランスティング（Landsting）、中央政府の県単位の地方事務所であるレーン府（Länsstyrelse）がある⁴⁸。コミューン、ランスティングの業務範囲は前述の通りである。レーン府は中央政府の事務を行うとともに、国・ランスティング・コミューン間の調整も担う。また近年では責任範囲が医療のみのランスティングに代わる広域自治体として、地域開発に関する責任等も担うレギオン（Region）が広がりを見せているが、本論文では両者の違いについては分析対象外としている。

地方機関の全国組織には、コミューン全国組織（Svenska kommunförbundet）、ランスティング全国組織（Landstingsförbundet）があったが、両者は 2007 年に統合してコミューン・ランスティング全国組織（Sveriges Kommuner och Landsting: SKL）となった。この地方自治体全国組織は、各自治体の行政能力を支えるアドバイザーとしても、地方自治体の利益を代表する圧力団体としても影響力をもってきた[斉藤・山井 1994: 44-48]。

中央機関の地方事務所には、雇用仲介庁（Arbetsförmedlingen）・移民庁（Migrationsverket）・社会保険庁（Försäkringskassan）・年金庁（Pensionsmyndigheten）・税庁（Skatteverket）など⁴⁹の地方事務所である雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・年金事務所・税務署などがある。

のちに述べるように、これら〈移民〉包摂のための施策には重要な役割を果たしてい

⁴⁸ ランスティングとレーンは地理的に同範囲である。しかしランスティングはランスティング選挙によって選出される政治代表によってランスティング議会が構成される一方で、レーンは内閣によって任命される長官が議長を務め、その他ランスティングにより選出される委員によって構成される委員会組織である。

⁴⁹ これらは 2015-17 年時点での名称である。

る。

序-4 本稿の構成

本論文は以下の二部構成となっている。

第一部ではスウェーデンにおける〈移民〉包摂の歴史研究を行う。移入・移出動向の歴史的推移を概観し(第1章)、ナショナル・レベル、サブナショナル・レベル双方における〈移民〉包摂の起点とその後の展開を、政策の対象・方針・構造の視点から歴史的に追う(第2章、第3章)。さらに起点となった時期に導入された具体的施策について詳述し、それらが時代とともに少しずつ形を変えながらも2017年現在まで継続されていることを述べる(第4章)。そして、なぜこれら〈移民〉の社会的包摂のための政策が始まることとなったのか、その起点である1960-70年代の背景要因をスウェーデン福祉国家の構造的特徴と関連づけて分析する(第5章)。

第二部では事例研究をベースに、サブナショナル・レベルからみる〈移民〉包摂の現状を分析する。事例研究を積み上げ帰納的に論述するため、まず、全国を地域ごとに分類する方法を提示し、統計データから地域分類ごとの〈移民〉の移入動向や統合・包摂の現状と課題を明らかにする(第6章)。続いて、地域分類ごとに複数の事例を取り上げ、各事例地域における〈移民〉動向と包摂の取り組みを詳述する(第7章)。そして、6章の統計分析と7章の事例研究を総合して、地域分類ごとの特徴を抽出・分析する(第8章)。

最後に、第一部で行った歴史研究と第二部で行った事例研究に基づく現状分析とを総合して、スウェーデン福祉国家における〈移民〉包摂の特徴を考察する。

第一部 スウェーデンにおける〈移民〉包摂の歴史

第1章 スウェーデンにおける〈移民〉受入れの歴史⁵⁰

本章では、スウェーデンにおける〈移民〉の社会的統合・包摂のための政策を考察する前にまず、受け入れそのものの歴史について整理する。その際、〈移民〉受け入れの前史として、移民を送り出した歴史についても言及をする。1-1でまず、1800年代末から2010年代に至るまでの受け入れの歴史を、5つの時代区分に分けて整理する。続いて1-2では移入者（フロー）と定住者（ストック）それぞれについて、長期的な統計分析を行う。

1-1 〈移民〉受け入れの歴史の時代区分

本節ではスウェーデンにおける〈移民〉受け入れの歴史を、以下5つの時期区分で捉え、整理する。第1期は受け入れ前史としての1930年以前の移民送出期、第2期は第二次世界大戦中・直後の北欧・バルト諸国からの戦争難民移入期、第3期は1950-60年代の南欧諸国からの労働移民移入期、第4期は1970-80年代の南米・中東からの政治難民移入期、第5期は1990年代以降のEU域内移動者・中東アフリカ難民移入期、である。

ストックホルム大学移民・民族研究所の、スウェーデンを代表する移民研究者であったトーマス・ハンマーに続く第2代所長を務めたチャールズ・ウェスティン（Charles Westin）[2006]は、先に1930年以前の歴史背景を述べてから、第二次世界大戦以降を4つの時期に分けている。第1期を1938-48年の隣国からの難民移入期、第2期を1949-71年のフィンランド・南欧からの労働移民移入期、第3期を1972-89年の途上国からの難民と呼び寄せ家族移入期、第4期を1990年からの中東・東欧からの難民移入とEU域内自由移動期、としている。篠田[2014b]もその区分にならい各時代区分ごとの移民受け入れとその統合・包摂に関する政策の変遷を整理している。しかし本稿では、1930年以前の移民送出期を受け入れ前史として第1期としたい。厳密には1930年以前の移民を送り出した時期は「受け入れ」の歴史には入らないが、その後のスウェーデンにおける移民政策のあり方に大きく影響を及ぼした歴史であると考えられるため、一つの時代区分として加えたい。また、変化のきっかけとなる年を明確に決めず、大きな傾向として捉えることとしたい。労働移民が主な移入者である時代にも難民移入はあり、

⁵⁰ 本章は拙著(2015)「スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策—継続性に着目して—」『社会学研究』第26号, pp. 47-62を加筆修正したものである。

また難民と家族呼び寄せが中心の時期にも北欧諸国からの労働移民は移入しているなど、明確には区分できないためである。

第1期 前史：移民送出国⁵¹

スウェーデンは長く、「移民を送り出す国」であった。1850年から1930年の間に、150万人近くがスウェーデンを離れ、うち約120万人がアメリカへと移住した⁵²。特にイリノイ州、アイオワ州、ミネソタ州が主な行き先となった。20世紀初頭、イリノイ州シカゴには約15万人のスウェーデン人移民一世・二世が住み、当時からスウェーデン第二の都市であったヨーテボリの総人口よりも多くなっていた[Isaksson 1997: 5]。1800年代末に生まれた男性の約20%、女性の約15%がこの国を離れた[Nilsson 2004: 14]。

大量移民の始まりは、宗教的自由を求めて新天地へと移住したエリック・ヤンソンと彼に従う者たちであったとされている。1846年、スウェーデン中北部ウップランド地域、ビスコップスクッラ出身のエリック・ヤンソンをはじめとする一団はアメリカのイリノイ州へと移住し、土地を開拓して宗教的共同生活の場を築き、そこを故郷の名にちなんでビショップ・ヒルと名付けた⁵³。この宗教的コミュニオンは後に解体されるが、1850年までの間にこの地に移り住んだ約1200人の人びとが故郷へと書き送った大量の手紙は、新聞にも取り上げられ、西イリノイの豊かな土地の様子を人びとに知らせ、移住機運を高める役割を果たしたとされる[Norton 1997: 211]。大量移民の背景には、スウェーデン側からのプッシュ要因として人口爆発、交通手段の発達、大飢饉などがあり、アメリカ側からのプル要因としては、1862年に制定されたホームステッド法、そして先に移住した人びとからもたらされた情報などがあった。1820年～60年代、スウェーデンを代表する詩人でありヴェクショーの司教であったE. テグニエル(Esaias Tegnér)

⁵¹ 拙著(2018)『『移民を送り出す国』から『移民を受け入れる国』へ』、『日本・スウェーデン交流150年：足跡と今、そしてこれから』彩流社、第14章, pp.337-345の一部を抜粋、加筆修正した。

⁵² 移出民総数については、資料により120～150万人と開きがある。ヨーテボリ移民博物館(Emigranternas hus) [2017]では「1850～1930年の間に、130万～140万人」、スウェーデン統計局のレポートでは「1850年から1930年の間に、150万人」[Nilsson2004: 14]、スウェーデン移民の研究の中心地であるヴェクショー移民研究所(Svenska emigrantinstitutet)兼移民博物館(Utvandrarnas hus)では「1846～1930年に130万人」としている(Svenska emigrantinstitutet ウェブサイト 2017/09/18 アクセス)。この数の開きは当時の移出統計が厳密にとられていなかったことが理由にある[Tedebrand 1976:76-93, 94-113 参照]。

⁵³ スウェーデン政府はビショップ・ヒルが築かれてから150年後の1996年をスウェーデン・アメリカ移民150周年記念の「移民の年 Migrationsåret」として様々な記念プログラムを開催した。国王と王妃もこの年、アメリカ・エリス島を訪問した。この記念行事の最終報告書として出版された書籍が、イサクソン(Isaksson) [1997]である。

が言うところの「平和・薬・ポテト」により、人口爆発が起きていた[Norborg 1993: 9]。しかし農村の生活は天候に左右され、1867～69年に発生した「最後の大飢饉」は、先に移住した人びとからもたらされた情報、交通手段の発達も相まって人びとを外へと押し出す重大な転機となった。それからしばらく「移民を送り出す」時代は続く。しかしその後、遅ればせながら工業化が本格化し、1926～30年にスウェーデン経済は拡張期を迎えた[Åberg 1985: 92]。一方で、アメリカでは1924年に移民を制限する法律が制定され、1929年には世界大恐慌が発生した。スウェーデンが「移民を送り出す」時代は終わり、1930年に初めて移入民が移出民を超え、「移民を受け入れる国」へと転じた。

この時代、当然のことながら移民の社会的統合・包摂に関する政策は存在しなかったが、入国管理法が出現をした。最初の移民関連法は1914年国外退去法(Utvisningslagen)であり、これは1927年に外国人法(Utlänningslagen)に代わり、国外退去法で規定された緊急の場合の政府による国外退去に加えて、労働・居住許可に関する規定がなされた[Hammar 1985: 26]。本法ははじめ5年の有効期限があったがその後延長を重ね、1954年にはじめて恒久法となった[Hammar 1985: 26]。これが現代に続くスウェーデンの入国管理法である「外国人法 Utlänningslagen」である。

第2期 戦争難民移入期

「移民を受け入れる国」に転じた初期の〈移民〉は、隣国からの難民がその中心を占めた。スウェーデンは中立を維持し二つの世界大戦に参加せず、特に第二次世界大戦の間と終戦直後期に、難民受け入れの歴史が始まる。外国人法が1937年に改正され、ユダヤ人を除く政治難民の保護が規定された。その後1943年8月にデンマークからのユダヤ難民の救済によってそれまでの制限的難民政策は転換した。1944年には3万人のエストニア人を、1945年5月には「白バス」で収容者たちをスウェーデンに救出した[Hammar 1991: 185]。それでも当時の難民受け入れは、その後と比較すると制限的であった。

戦後、世界人権宣言が採択されたのをきっかけに、人権に関する様々な宣言や条約が国連の枠組みの中で締結された。こうした条約のなかで最初に結ばれたのが1951年「難民の地位に関する条約」である。「難民の地位に関する条約」は、難民の権利、とくに迫害の恐れのある国へ強制的に送還されない権利を定めており、また労働、教育、公的援助および社会保障の権利や旅行文書の権利など、日常生活のさまざまな側面について規定している。1954年に本条約は発効し、同年、スウェーデンは批准をする。それにもなって1954年外国人法を改正し、難民の亡命する権利を初めて規定した。また1967年には難民の地位に関する議定書が採択され、スウェーデンは同年、先進工業国で最も

早くに批准した。これにより、1951年時点で第2次世界大戦による難民を対象に限定していたが、条約の適用は普遍的なものになり、戦後に生じた難民にも適用されるようになった。

第3期 労働移民移入期

第二次世界大戦の終結後は、以前の外国人流入に対する控えめな態度は、積極的関心へと転換した[Norberg 1993: 37]。経済成長に伴い、労働力が必要となったためである。1946年に外国人労働者に関する調査委員会が設置され、翌年から受け入れが始まった。スウェーデン企業は定期的に外国で勧誘キャンペーンを行い[Norberg 1993: 37]、多く南欧諸国から労働移民を受け入れた。1947年からはイタリア、オーストリア、ハンガリーから、1950～60年代は主にトルコ、ギリシャ、イタリア、ユーゴスラビアから受け入れた。また1954年には北欧共通労働市場協定が結ばれ、デンマーク・ノルウェー・フィンランドからは労働許可なく入国することが可能となった。1950～60年代の〈移民〉の95%は労働移民であった[Byström & Frohnert 2013: 227]。戦後期から1970年までのスウェーデンは黄金期と呼ばれ、かつて1800年代の前半世紀、英国の40-50%、1900年代初頭には同60-70%程度でしかなかった一人当たり国民所得は、1970年には世界で4番目に位置するまでになっていた[Berg 2013: 22]。1870年から1970年までの100年間でスウェーデンにおける生産は17倍に拡大した⁵⁴ [Berg 2013: 23]。1968-70年で移入民は、年38,000人から77,000へと急増し、1970年にピークに達する。1970年頃までの時代は、経済成長を実現するだけでなく、分配の平等を追求し、高度な福祉国家を構築したことで、「スウェーデン・モデル」として世界に知られる時代ともなった。

しかし労働移民の受け入れに対しては60年代末から国内での反発が高まり、1972年、労働組合全国組織LOは労働移民の受け入れを停止し、スウェーデンは実質的に労働移民の受け入れを終了した。1972～73年は1930年以来で初めて、移入民が移出民を下回ることとなった。ただし、1954年に北欧共通労働市場協定が締結されてから、北欧諸国民は常に自由に入国・労働ができ、適用除外とされた。

第4期 政治難民移入期

1972年、北欧諸国以外からの労働移民を制限すると同時に、スウェーデンへの移入民は難民の割合が高まることとなる。1973年チリでの軍事クーデターに伴い発生した

⁵⁴ Berg [2013: 23]によればこの数字と互角なのは日本（16倍）とフィンランド（14倍）くらいである。

チリ難民、中東戦争によるイラン・イラク難民など、1970年代、80年代は南米、中東、アフリカなどからの難民が増加する。スウェーデンは1970年からチリのサルバドル・アジェンデ政権に民主化支援を行っていたが、1973年ピノチェトによる軍事クーデターが起きた後、チリ支援政策を難民受け入れと人権保護活動に転換した[Palmlund 1988: 236]。1976年、スウェーデンは外国人法をさらに改正して、国連難民条約の条件にあわない難民に対して政治的亡命者でなくても特別な方法が必要としている外国人については、スウェーデンにとどまる権利を獲得できることとした。これは「事実上の難民」または「B級難民」と呼ばれている。北欧諸国以外の出身者が1970年には6%であったのに対して1980年には16%に増加した[SIV 1983: 40]。そして1987年からはヨーロッパ諸国以外の出身者がヨーロッパ諸国の出身者を超えた[Hammar 1991: 185]。1945-88年、合計で14万人の難民（年間3600人）がスウェーデンにやってきた。このうちの多くがクォータ難民で国際機関の難民キャンプから送られてきた人々であったのに対し、1980年代末からは自らスウェーデンにやってくる難民が急増した。年間の庇護申請者は2万人に達し、1989年には3万人に到達した[Hammar 1991: 192]。

しかし、このような庇護申請者の急増に見合う受け入れ体制が整っておらず、スウェーデン政府は1989年12月13日、「ルチアの決定」と呼ばれる難民受け入れ制限の決定を下した。事実上の難民または戦争難民を認めないこととし、1951年の難民の地位に関する条約と1967年の難民の地位に関する議定書に基づく難民のみを認めることとした。「国際的にスウェーデンを目指すのは良いアイディアではないと知らせ、国内的にも移民が国内福祉政策に影響を及ぼすことはないと知らせる意図があった」[Borevi 2012: 50]。不法移民の流入防止を強化すべく出入国管理強化政策の一環として、運送会社への責務（旅券査証を所持しないものを輸送した罪として送還費用を支払うこと）も規定した[アジア福祉教育財団難民事業本部 2005: 9]。「新たな、より制限的な難民政策が、一時的とはいえいつまで継続するかは議論されないまま、開始された」[Hammar 1991: 192-193]。これをもってハンマーはスウェーデン難民・移民受け入れ政策は、寛大な政策から制限的な政策へと転換したとする。しかし、後の第5期を見ると、そうとは言えないことが分かる。

第5期 EU域内移動・中東アフリカ難民移入期

1989年「ルチアの決定」以後3年間は、難民の受け入れ数は1万人台に減少した。しかし、1993年にはまた約36,500人へと増加し、1994年には過去最高の44,875人に達している。これは主に冷戦終結に伴う移動が急増したためである。その後1995年には急減し、2005年までほぼ1万人未満で推移するが、これは世界的な傾向と重なるも

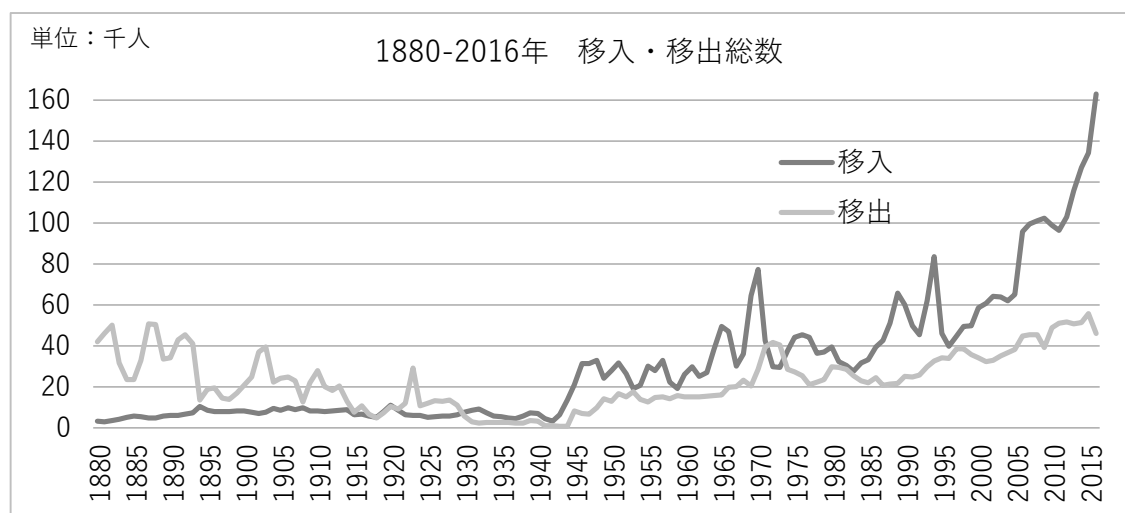
のである。その後、2003年に始まったイラク戦争により、大量のイラク難民が発生、2006年には「国際的保護を必要とする者」の受け入れが前年の約3,700人から1万人に急増し「難民等」総数は25,000人に急増した。そして、2014年、難民等受け入れ総数は過去最高の35,642人に到達した。2000年代末からは親権者のいない未成年者の単独移入が増加し関心が高まっている。2009年には2250人に上り、前年比49%増となった。その4分の3はソマリアとアフガニスタンからの15-17歳の少年である[OECD 2011: 324]。

一方、スウェーデンは1995年にEUに加盟し、その後EU域内移動者は増加を続けていたが、2014年5月には、国内移動者と同等とみなし、EU加盟国国籍者の登録を廃止した。さらに2008年からはEEA加盟国以外からの労働者受け入れを開始した。2008年12月15日に施行し、2009年には新たに1万4500人が労働許可を受けた。最も多い出身国はタイで約半数を占め、次にインドと中国が続く[OECD 2011: 324]。

1-2 移入者（フロー）・定住者（ストック）の推移と現状

1-2-1 移入者の推移と現状

前項で述べた19世紀末からの〈移民〉送り出しと受け入れの歴史をグラフで表すと以下のようなになる。



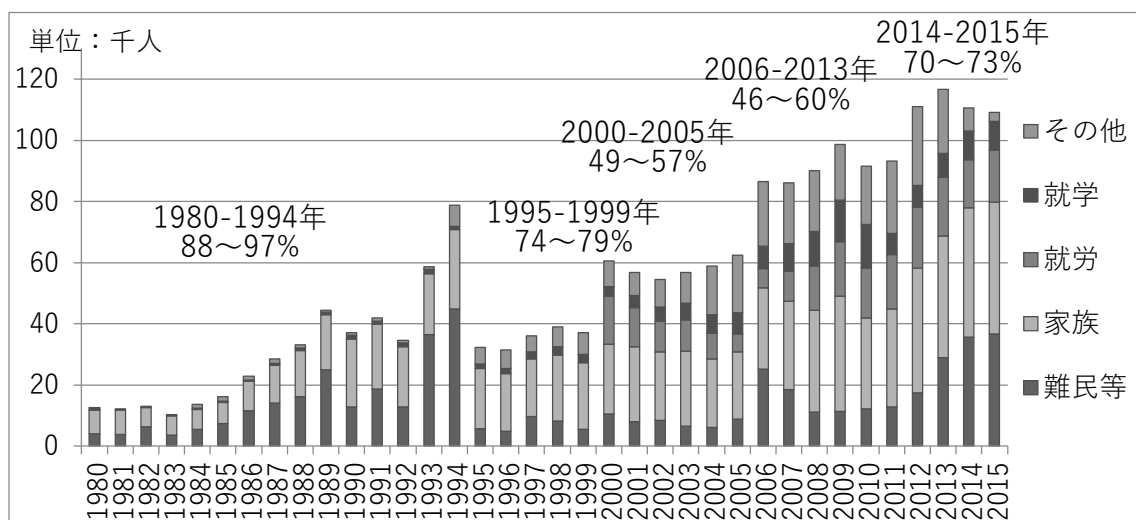
[SCB より筆者作成]

1930年に初めて移入が移出を超え、のち、1971-72年を除き移入が常に移出を上回っていること、そして、時期により上下はあるものの、長期的には移入総数は増加を続けていることが分かる。なかでも在留資格別では「難民等」と「家族」が1980年以降は大部分を占めてきた。

1980～2015年の在留資格別居住許可発行数を棒グラフに表し、そのうち難民等・家

族呼びよせの全体に占める割合を書き足したものが次のグラフである。

1980-2015 年 在留資格別居住許可発行数と
そのうち難民等・家族呼びよせの全体に占める割合



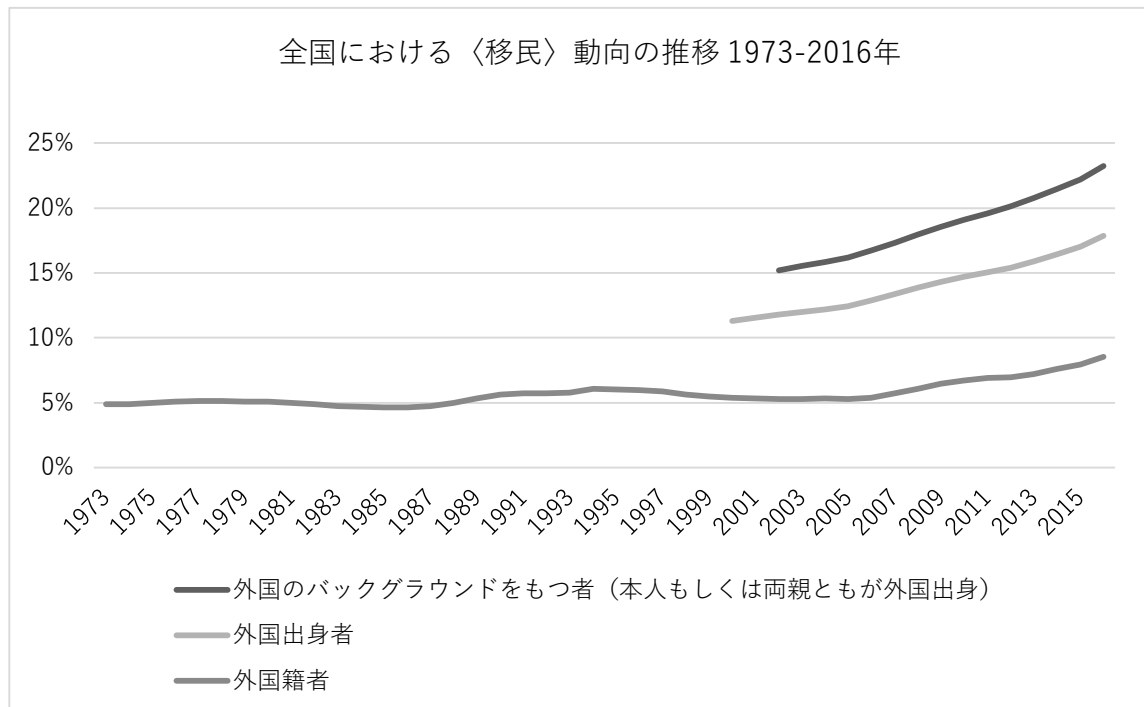
[Migrationsverket 2016/04/14 より筆者作成]

1980年代以降の移入の大部分を難民等と家族呼びよせ⁵⁵が占めている。1994年まで90%近くが難民等と家族呼びよせのみであった。1995年から1999年の間は70%台に下がり、2000年代以降はそれまで停止していた労働力移民を再開したことで難民等と家族呼びよせの全体に占める割合はさらに50-60%程度に下がった。しかしシリア内戦以降その割合はまた上昇し、2014-15年は70%以上にのぼった。

1-2-2 定住者の推移と現状

次に、定住者に関する現状については序章でも述べたが、2016年末時点で総人口999万5153人のうち、「外国籍の者」は85万1949人で総人口の約8.5%、「外国出身者」は178万4497人で総人口の17.9%、「外国のバックグラウンドをもつ者」は232万302人で総人口の23.2%となっている。この割合はすでにOECD平均もEU平均も大きく超えている。その歴史的推移をグラフに表すと次頁のようになる。

⁵⁵ この家族呼びよせには難民等の家族以外も含まれる。



[SCB より筆者作成]

外国籍者の割合は 1970 年代からさほど大きく変化していない一方で、2000 年から新たに人口統計の分類に加えられた、国籍取得者も含む「外国出身者」は 11.3%から 17.9%へと 16 年間で約 6.6%増加した。また、2002 年から導入された、本人はスウェーデンで生まれたが両親は外国出身、という者も含める「外国人のバックグラウンドをもつ者」は、2002 年時点で「外国出身者」より約 3.5%多い 15.2%、そして 2016 年までの 14 年間で 8%増加した。序章で述べたように、スウェーデン生まれの者は公式には「移民」とはされないが、両親が外国生まれの場合には言語・文化的な背景がその他のネイティブ・スウェーデン人よりも多様である。このような人びとの増加が、後に述べるように、サブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂のあり方に影響を与えたと言える。

〈移民〉の割合や出身国の傾向は地域ごとに異なるが、その点については第二部で詳述する。

第2章 ナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点と展開

本章では、ナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点とその展開を歴史的に整理・分析する。まずは起点となった時代について、続いてその後の時代を、それぞれ転換点となった時期で区切って説明する。

2-1 ナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点⁵⁶

2-1-1 「外国人政策」の始まり:60年代～

「スウェーデンは外国人労働者を受け入れていたが、彼らに家族があり、さまざまな文化背景があることを考慮していなかった。約20年間にわたって、多くの移民を受け入れながら、移民の社会的統合のための政策を持っていなかった」[SIV 1983: 37]。これは、1969年から2000年に至るまで、約30年間にわたって入国管理と移民の社会的統合・包摂のための政策の双方を担っていた移民庁による、移民のためのスウェーデン社会解説書での説明である。

変化が起きるのは、1960年代中頃からである。60年代中頃から、移民のスウェーデン社会への「適応 *anpassning*」⁵⁷に関する議論が起こっていた。1966年には移民に関する最初の作業部会（*Arbetsgrupp för invandrarfrågor*）が、移民が直面する社会的・文化的問題やその他の問題を調査し、かれらがスウェーデン社会に適応するための施策を考えることを目的に設置された[SOU 1967:18, 17]。1967年には、外国人法の見直しを目的に設置された外国人問題に関する調査委員会

（*Utlänningsutredningen*）が報告書を提出し、それに基づき1968年、移民の社会的統合・包摂のための政策に関する最初のガイドラインである「外国人政策に関するガイドライン」（*Prop. 1968:142. angående riktlinjer för utlänningspolitiken*）が採択された。そこでは入国制限を行うこと、在住者に関しては平等を原則とすることが規定された。入国制限を行う理由として政府が示したのは、スウェーデン人と同じ生活水準を移民にも提供できるだけの国家資源が必要である、というものであった[Kulturdepartementet 2000: 14-15]。

しかし、本ガイドラインは、移民それぞれの文化的背景を無視した同化を前提にした内容だと強い批判を受け、同年、移民に関する新たな調査委員会

⁵⁶ 本節は拙著（2016）「スウェーデンにおける移民統合政策の起点 -1960年代末から70年代中期の整備過程と背景要因-」早稲田大学社会科学部研究科編『ソシオサイエンス』vol.22, pp.1-16の「移民統合政策の具体的な事業」までを加筆修正したものである。

⁵⁷ 当時はいわゆる「適応問題」として取り上げられていた[SOU 1967:18, 165-167]。

(Invandrarutredning: IU) が設置され、再度調査が開始される。1960年代中期より移民独自の文化背景の保持を支援すべきという意見が出始め、移民統合政策のあり方については議論が巻き起こっていた[Dahlström 2004; Wickström 2013]。そして、世論は次第に多文化主義へと傾きつつあった中にありながら68年ガイドラインが成立したが、すでに時宜に適ったものではなくなっていた。とはいえ平等原則を採用し、移民（当時は在住外国人）に対する政策を打ち出した点では、1968年ガイドラインは大きな意義があったと言えるだろう。実際、次の1975年ガイドラインには平等原則が引き継がれた。また、この1968年ガイドラインによって、外国人・移民向けサービスにかかる費用は一般税財源で賄うことが決定されたことは、外国人・移民施策の組織構造に関する重大な転換であった[SOU 1974:69, 390]。それ以前は外国人・移民施策は中央政府、地方政府、労働組合、企業と各種機関がそれぞれの判断と責任で担当していた[SOU 1974:69, s. 390]ためである。

外国人問題に関する調査委員会の1967年報告書はまた移民問題を担当する恒久的な組織の設立も提案しており[SOU 1974: 69, 48]、1969年7月1日には、移民に関連する業務を包括的に担う政府機関である移民庁(Statens Invandrarverk: SIV)が創設された。これは1944年に創設された外国人庁(Utlänningskommission)から改称したものであるが、入国管理と統合政策の双方を扱うという点でも、機関名称が「外国人」から「移民」へと変わった点でも重要な転換であった。また、最初の移民庁長官を務めたシェル・エーベリ(Kjell Öberg)を筆頭として、移民庁は移民のための社会的統合・包摂を進める積極的推進力ともなった。例えば外国籍住民への選挙権付与を最初に主張したのは、彼であった[Hammar 1985: 45]。

2-1-2 「外国人政策」から「移民・マイノリティ政策」へ: 70年代～

1968年ガイドラインに対する批判を受けて設置された前述の移民調査委員会(IU)は、三度にわたり報告書を提出する。1971年に成人移民の教育に関する中間報告書、1972年に通訳・翻訳家の育成に関する中間報告書、そして1974年に最終報告書『移民に関する調査報告書3: 移民とマイノリティ』(SOU 1974:69, *Invandrarutredningen 3: Invandrarna och minoriteterna.*)を提出する。この1974年最終報告書は、多文化主義を採用した点で注目されるが、その提言の範囲の広さにも言及する必要がある。移民委員会が提言を行った分野は、①労働市場、②住宅、③社会保障・福祉、④文化、⑤教育、⑥自発的団体・宗教団体、⑦市民的権利・政治的権利、⑧情報提供・世論形成、⑨責任担当機関と組織間の調整、と広範に及び、この報告書が後の〈移民〉包摂の基盤となった。詳細な内容はつぎの通りである。

移民調査委員会（1974）『移民に関する調査報告書3：移民とマイノリティ』目次

1. 移民調査委員会について	6.2.1. 社会保障に関する国際的合意	6.6.1. 現況統計
1.1. 代表者	6.2.2. 疾病・育児への支給	6.6.2. 委員会の提言
1.2. 役割	6.2.3. 労災への支給	7. 文化
1.3. 組織	6.2.4. 失業への支給	7.1. 言語マイノリティのための文化政策
1.4. 運営	6.2.5. 家族手当	7.1.1. 序
1.5. 報告書の構成	6.2.6. 国民年金	7.1.2. その他関連政府調査
2. 移民	6.2.7. 付加年金	7.1.3. 移民・マイノリティ団体からの要望
2.1. 戦後スウェーデンにおける移民・マイノリティ問題の扱い	6.2.8. 委員会の提言	7.1.4. 委員会の提言
2.2. スウェーデンへの移民動態統計	6.3. 公的扶助	7.2. 移民出身国との文化協力
2.3. ヨーロッパへの移民	6.3.1. 外国人に対する公的扶助受給制限	7.2.1. 国際条約に基づく文化交流
2.4. 移民に関する国際規約	6.3.2. 本国送還機関	7.2.2. スウェーデンからの情報・文化提供
3. 目標	6.3.3. 労働許可待機中の公的扶助	7.2.3. 外国からスウェーデンへの情報・文化提供
提言	6.3.4. 現況統計	7.2.4. 委員会の提言
4. 労働市場問題	6.3.5. 委員会の提言	7.3. 言語マイノリティのための文化サービス
4.1. 現状に関する統計	6.4. 社会サービス	7.3.1. 移民・マイノリティの文化提供
4.2. 近年の問題	6.4.1. 子ども・若者サービス	7.3.2. （少数言語の）書籍提供：公共図書館における書籍提供、書籍の出版と流通、書籍の翻訳
4.3. 委員会の提言	6.4.2. 支援機関	
5. 住宅問題	6.4.3. 相談援助	
5.1. 統計概要	6.4.4. 在宅サービス	
5.2. 現状に関する統計	6.4.5. 高齢者サービス	
5.3. 近年の問題	6.4.6. 禁酒支援	
5.4. 委員会の提言	6.4.7. 委員会の提言	
6. 社会保障・福祉問題	6.5. 保健・医療サービス	
6.1. その他関連政府調査	6.5.1. 移民の健康状態	
6.2. 社会保険等	6.5.2. 健康に関する研究	
	6.5.3. 委員会の提言	
	6.6. 更生福祉	

7.3.3. 新聞・雑誌:言語マイノリティのための新聞・雑誌	家庭と学校の協力	10 市民的権利・政治的権利
7.3.4. ラジオ・テレビ:国際的状況、国内におけるフィンランド語のラジオ・テレビ、同視聴状況、国内におけるラジオ・テレビの外国語放送	8.5.2 母国語教育、教育に関する規制と義務、教育に関する情報、教育の範囲、授業期間外における母国語教育、移民の出身国との協力、特定の少数者のための学校、提言	10.1 外国人の権利
7.3.5. 演劇・映画・音楽	8.5.3 チュータリングとスウェーデン語教育、現在の規制、教育団体、教育の範囲、提言	10.1.1 導入
8. 教育	8.5.4 教師と教材、教師の数、教師の育成、教材、提言	10.1.2 外国人の自由と権利
8.1 導入	8.6 その他の教育	10.1.3 入国・居住権の制限
8.1.1 移民調査委員会の教育に関する以前の調査	8.6.2 国民高等学校	10.1.4 就労・自営・その他形態の活動の権利の制限
8.1.2 その他の政府調査	8.6.2 高等教育と外国語での研究	10.1.5 本調査委員会の意見
8.1.3 提出された要求	8.6.3 提言	10.2 参加に関する問題
8.2 国際的動向	9 自発的団体・宗教団体	10.2.1 国際的動向
8.2.1 移民の子どもたちの教育に関する状況	9.1 移民と市民社会	10.2.2 政治・組合への参加
8.2.2 言語的マイノリティの教育に関する国際基準	9.1.2 全般	10.2.3 移民のコミュニティ選挙・被選挙権
8.3 言語的成長とバイリンガルについて	9.1.2 本調査委員会の意見	10.2.4 本調査委員会の意見
8.4 就学前学校	9.2 移民・少数民族団体	10.3 スウェーデン国籍の取得
8.4.1 全般	9.2.1 各種団体の概要	10.3.1 国際的動向
8.4.2 試験的取り組み	9.2.2 各種団体の経済状況	10.3.2 1950 年以前のスウェーデン国籍に関する法制、現行法制、国籍取得の方法
8.4.3 就学前学校教師の育成	9.2.3 本調査委員会の意見	10.3.3 統計概況
8.4.4 提言	9.3 宗教団体	10.3.4 改革要求
8.5 基礎学校と高校	9.3.1 移民の信仰	10.3.4 本調査委員会の意見
8.5.1 全般, 「移民児童 invandrarelev」という概念について、出席に関する問題、	9.3.2 現行の補助制度	11 情報提供・世論形成
	9.3.3 本調査委員会の意見	11.1 導入
	9.4 特定のプロジェクト組織	11.2 移民への情報提供
	9.4.1 現行の補助制度	11.2.1 移民への情報提供／移民の情報アクセスに関する現状
	9.4.2 本調査委員会の意見	11.2.2 移民調査委員会によるインタビュー調査
		11.2.3 現行の情報提供施策: SIV、移民新聞、その他移民

向け情報、基礎自治体とラン	12.1 公的機関の役割分担	12.3 移民のためのコミュニ
スティング、団体、スウェー	と移民のための施策	ーン組織
デン語新聞の外国語でのコ	12.1.1 現在の組織構造	12.3.1 以前の対応
ラム、移民向け「自動」情報	12.1.2 本調査委員会の検討	12.3.2 現在の施策
11.2.4 本調査委員会の意見	12.2 移民庁（SIV）	移民調査委員会によるコミ
11.3 スウェーデン人への情	12.2.1 以前の中央政府にお	ューン調査
報提供：世論形成と態度変容	ける外国人問題所管	参考・協力機関
11.3.1 現行の施策	12.2.2 SIV の現在の組織	移民相談窓口/移民局
11.3.2 いくつかの調査	12.2.3 情報提供スタッフと	移民庁のコミュニケーション
11.3.3 本調査委員会の意見	適応問題に関する窓口	プロジェクト
12 責任担当機関と組織間	12.2.4 本調査委員会による	12.3.3 本調査委員会による
の調整	検討	検討

[SOU 1974:69, 5-16]

上記の通り本報告書は、直接的・間接的に移民を対象とする、経済・社会・政治生活に関するほぼすべての政策分野⁵⁸を網羅した広範に及ぶものであり、かつ多文化主義を採用した点で画期的なものであった。そして、そこで定められた三つの原則は、後に一部見直しが図られるが、基本的には 2017 年現在に至るまで引き継がれている [Sainsbury 2012:278 参照]。三原則とは、平等（jämlikhet）、選択の自由（valfrihet）、協同（samverkan）の原則である。以下 1974 年報告書から引用する [SOU 1974: 69]。

平等原則とは、移民に対してその他の国民と同等の生活水準を提供するよう、継続的に努力することを意味する。

選択の自由原則は、民族的・言語的なマイノリティが、彼らがもともと保持する文化的アイデンティティとスウェーデンの文化的アイデンティティを選択することを可能にするための施策を政府が行うことを意味している。母国文化の保持のための施策によって、それぞれの移民とかれらの子どもがスウェーデンに残るかそれとも母国に帰るかを選択することを容易にする。

協同原則は、異なる民族・マイノリティ集団とネイティブ国民が互いに利益を得ることができるよう協力し合うことを意味する。これには、それぞれのマイノ

⁵⁸ 直接的政策・間接的政策については第4章の導入で説明する。

リティ集団が社会を発展させる対等なパートナーと認識されることが前提となる。それはつまり、彼らが彼ら自身の団体を組織するための手段を提供されることを意味する。協同原則はまた、移民がスウェーデンの社会問題に取り組むため、スウェーデン政治や組合活動への積極的参加を容易にすることを意味している。[SOU 1974: 69, 19]

この三原則と報告書で提言された内容をもとに、翌 1975 年、新たな移民統合政策に関するガイドラインである「移民及びマイノリティ政策に関するガイドライン」(Prop. 1975:26. *om riktlinjer för invandrar-och minoritetspolitiken*) が全会一致で採択された。1975 年ガイドラインは、移民の政策決定への影響力拡大、移民やマイノリティ団体・宗教団体・移民をサポートするスウェーデン人団体への補助金、移民に対する情報提供活動、移民に関する国民全般に対する情報提供活動の拡大、移民庁の財源・人員拡大、コミュニオンへの移民施策のための補助金、翻訳者・通訳者の資格化、などの具体的な施策を打ち出した[Prop. 1975: 26, 1・2]。また、一般税財源によって賄う点は、1968 年ガイドラインから受け継いだ⁵⁹。

さらに 1976 年には、基本法にも多文化主義の考えが取り入れられて改正され、「民族的・言語的・宗教的少数者が自己の文化的・社会的生活を維持し発展させる権利は、統治法に従って擁護・促進されなければならない」とされた[Widgren 1982: 89]。

2-1-3 〈移民〉包摂の起点のまとめ

1968 年ガイドラインでスウェーデン〈市民〉と〈移民〉(ここではスウェーデン国籍者と外国籍者)との平等原則を採用したこと、また、一般税財源によって〈移民〉包摂のための施策が実施されとしたことは、その後 2017 年現在に至るまで継続されている方針である。その点で 1968 年ガイドラインはスウェーデンにおける〈移民〉包摂の起点の一つとなった。

しかし、関係するほぼすべての政策分野に関する現況の調査と改革の提言を行い、〈移民〉の社会的統合・包摂に関する三原則を提示し、そしてそれらに基づいた各種制度改革が後に行われたという点で、1975 年ガイドラインは最大の起点であったと言

⁵⁹ 1974 年報告書では外国人・移民施策にかかる費用が一般税財源で賄われると決定されたことの説明に際して、ヨーロッパのその他の国では、移民のための教育や住宅などに必要な財源を、特に外国人労働者を雇用する事業主からの拠出による特定財源で賄う例もあると注をつけて対比している[SOU 1974:69, 390]。

って良いだろう。具体的な制度改革、導入された施策については、第4章で述べる。

2-2 その後の展開

1960年代末から1970年代がスウェーデンにおける〈移民〉包摂の起点となったことは上述の通りであるが、その後の展開としては、二つの側面から説明をする必要がある。一つは、新たにやってくる〈移民〉(ニューカマー)を構成する人びとの属性が変わり新たな施策が必要となったこと、そしてもう一つは、かつて1950-60年代にやってきた〈移民〉(オールドカマー)の定住化が進み、その社会的統合・包摂に関する方針が1970年代からは変化していったこと、である。戦後、移入者の大部分は労働移民とその家族が占めていたが、1972年に労働移民の受け入れを停止して以降は、難民の移入が増加した。働く場所も住む場所も決まっていたかつての労働移民とは異なり、1980年代中頃から受け入れ体制の改革が必要となった。一方で、1970年代に採用された多文化主義に関しては「時には非常に広範囲に及ぶ解釈と期待」が広がり、同じく1980年代中頃以降、その見直しが図られた[Kulturdepartementet 2000: 16]。そこでここでは、2-2-1で難民受け入れ制度改革について、2-2-2では「移民・マイノリティ政策」から「移民政策」「統合政策」へ、そして2-2-3では「統合政策」から「新規移民の社会参入支援」へと変遷していった歴史について述べる。

2-2-1 難民受け入れ制度改革：1980年代中頃～

1970年代の後半は、労働移民の受け入れが停止された一方、難民の受け入れが増加し、その結果それまでとは異なる課題が生じ、それまでと異なる対応が求められるようになった。そのうちの 하나가、難民たちの「住む場所」についてである。というのも、移入者の大部分が労働移民であった時代には、仕事のある場所がかねらの「住む場所」であり、移入者の居住地を政府がコントロールすることはほぼできなかった[Borevi 2012: 50]。しかし難民については、政府が「住む場所」を手配する必要がある。

戦後、難民の受け入れに関する業務は、1947年から労働市場委員会(旧 Arbetsmarknadskommissionen、のち Arbetsmarknadsstyrelsen: AMS)、社会福祉委員会(Socialstyrelsen)、医療委員会(Medicinalstyrelsen)が共同で所管し、1950年からは労働市場委員会が単独で所管していた[Sarstrand 2007: 16]。難民が受け入れられる地域はストックホルム・ウプサラ・マルメ・ヨーテボリなどに偏っていた。しかしながら1980年代初頭になると難民の増加に伴い居住地の地域不均衡が問題になると同時に、労働市場委員会にとって難民対応は周辺的な業務と捉えられるようになり、労働市場庁は1980年に責任の移管を求めた[Borevi 2012: 50]。結果、1985年に難民受け入れ制度改革が行われた。中央政

府では移民庁が難民受け入れを所管し、そして、コミューンがスウェーデン語教育やスウェーデン社会の導入支援などについて、主な役割を担うこととなった。難民は到着後 2～4 週間は中央政府の受け入れセンターに入居し、その後は移民庁と協定を結んだコミューンに移動する。1985 年の制度改革当初、毎年の難民受け入れ数は 3000～6000 人程度と推計されていた。中央受け入れ施設は 3 ヶ所用意し、約 60 のコミューンで受け入れる計画であった。ところが制度改革の実施とほぼ同時に底護申請者が急増した。1985 年だけで底護申請者は 15000 人近くに上り⁶⁰、当初推計の 5 倍の受け入れ施設が必要となり、さらに多くのコミューンに受け入れてもらう必要が出た[Borevi 2012: 51; Sarstrand Marekovic 2011: 175]。そして移民庁は当初計画の 60 コミューン以外のコミューンに受け入れ要請を拡大し、1987 年にはすべてのコミューンに人口 1000 人あたり 2.9 人の難民を受け入れるよう要請した[SOU 2003:75, 198]。これが後に「全スウェーデン戦略 Hela-Sverige-Strategin」と呼ばれることになった⁶¹。1985 年から 1990 年の受け入れコミューン数と受け入れ難民数は以下の通りである。

1985～1990 年の難民受け入れコミューン数と受け入れ人数

年	受け入れコミューン		受け入れ難民数		平均受入数／ コミューン(人)
	数	割合(%)	協定上の人数	実際的人数	
1985	137	48	8737	14232	103
1986	197	69	12400	14838	75
1987	245	86	14282	18686	76
1988	265	93	16934	17889	68
1989	276	97	18297	21143	77
1990	280	98	22808	22237	79
総数	285	100	93452	109025	

[Sarstrand Marekovic 2011: 180]

移民庁による要請は強制力を持たなかったものの、結果的にほとんどすべてのコミューンが受け入れに応じた。一方、1988 年にシェーボ・コミューンが住民投票によってこの難民受け入れに対する拒否を表明したことは、全国的なニュースとなった[岡澤 1991: 191]⁶²。

⁶⁰ 主な出身国はイラン、イラクを中心とした第三世界の国ぐにであった[Sarstrand Marekovic 2011:175]。

⁶¹ 監査院 (Riksrevisionen) による表現とされる[Sarstrand Marekovic 2011:179]。

⁶² シェーボ・コミューンは 2014 年国政選挙で反移民を掲げるスウェーデン民主党が全国で最

「全スウェーデン戦略」は緊急の対応であったが、第1章でも述べた通り、3万人近くにまで上った庇護申請者を受け入れるだけの体制は整わず、スウェーデン政府は1989年12月13日、「ルチアの決定」と呼ばれる難民受け入れ制限の決定を下した。その後長期的には国際環境に合わせた難民受け入れは継続してきたことは1章で述べたが、ここで重要なのは、かつて〈移民〉の大部分は労働移民とその家族であった一方で、1980年代以降は難民がその中心となったことである。それに伴い、その社会的統合・包摂を担う主な役割がコミュニンを中心とするサブナショナル・レベルに移行し、また、その政策方針は、「就労原則」から「ケア原則」へと転換した[Borevi 2012: 52-3]ことである。それに従って、コミュニンにおける〈移民〉包摂の体制が転換したことについては、第3章で述べる。しかし、雇用よりも住宅があることが難民受け入れの条件となったこの制度では、受け入れ段階で大都市への集中を避けることができて、結局その後人びとが移動する「二次移動」が一般的となった[Borevi 2012: 52, Andersson 2000]

2-2-2 「移民・マイノリティ政策」から「移民政策」「統合政策」へ：80年代中頃～2000年代

一方、1950～60年代に多く受け入れた労働移民とその家族を中心とした〈移民〉の社会的統合・包摂に関する政策についても、1980年代中頃から方針の見直しが行われた。

まず、1974年報告書から10年後の1984年、移民政策調査委員会(Invandrapolitiska kommittén: IPOK)が1975年以降のスウェーデンにおける「移民・マイノリティ政策」を包括的に見直した調査報告書、『移民・マイノリティ政策』(SOU 1984: 58 *Invandrar- och minoritetspolitiken*)を提出した。また一方で、1978年に設置された民族的偏見・差別に関する調査委員会(Diskrimineringsutredningen: DU)も1984年に最終報告書を提出した。それらに基づき1986年、政府は「移民政策について」(Prop. 1985/86:98 *om invandrapolitiken*)と題する決議を採択した。タイトルから「マイノリティ」という単語が取られたことにも表れる通り、〈移民〉はその文化を長期的に保持するために政府が取り組むべき、「集団」としての「マイノリティ」ではなく[Kulturdepartementet 2000: 16; Borevi 2012: 55]、「個人」としてアイデンティティを確立するために必要な措置を政府がとるものとされた[Borevi 2012: 56]。

1975年ガイドラインで打ち出された三原則のうち、「選択の自由」原則に関して、「時には非常に広範囲に及ぶ解釈と期待」[Kulturdepartementet 2000: 16]が膨らんだが、それは「スウェーデン語やスウェーデン社会全体で共有される共通利益を拒否することまでも含むと解釈

も高い得票率を得たことでも再度、話題となった[岡澤 2016:21-23]。

されてはならない」[Prop. 1985/86:98, 20]ことが強調された。「スウェーデン語と母国語の双方が出来て、両国に関する知識があつて初めて、言語的・文化的な選択の自由が可能となる」こと、また、「女性と男性の機会均等や子どもの権利などについてはスウェーデン全体で政治的な合意が成立している共通価値である」ことが強調された[Prop. 1985/86:98, 20]。

これは少数者集団に焦点を当てた 1975 年ガイドラインからは方針を転換したものであり、その後ヨーロッパ諸国で共通して起きた多文化主義の見直しと同様のものではあったが、スウェーデンに独特な点についてボレビは以下のように説明する。例えばオランダと比較して 10 年早く多文化主義の見直しが行われたこと、また、以前の政策に対して厳しい批判が起きたというよりもむしろ以前の政策との継続性を強調し、その方針転換を隠れるようにして行ったという点で他国とは異なる[Borevi 2012:56]。また、市民一般を対象とした間接的/普遍的施策への包摂と同時に、移民を対象とした直接的/選別的施策による包摂の具体的な取り組みは、この方針転換に関わらず、実際にはほとんどが継続された（第4章参照）。ダールストレム、ボレビは政府が用いるレトリックや発信するメッセージは転換した一方で、実際の制度は継続されたと述べる [Dahlström 2004; Borevi 2014: 714]。

同様の流れが、1990 年代末から 2000 年代末まで続く。1998 年、『スウェーデン、未来、多様性：移民政策から統合政策へ』(Prop. 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden: Från invandrarpolitik till integrationspolitik*)と題する政府決議が採択された。マイノリティに焦点を当てた政策からの転換は 1986 年からの継続で、その点では 1986 年法の延長だが、それを「移民政策から統合政策へ」としてパラダイム・シフトを打ち出したものである[Borevi 2012: 69]。この流れを強化するように 1998 年には統合庁が独立して設置された。2000 年には 30 年以上にわたって入国管理と移民の社会的統合・包摂を担ってきた移民庁(SIV)が「移民庁 Migrationsverket」へと改称し、入国管理のみを担うこととなった⁶³。

この時期は、「統合」「差別対策」「セグリゲーション対策」に重点が置かれた時代であったと言える。1990 年代前半、スウェーデンは戦後最悪の経済不況に陥り、〈移民〉が集住する傾向にあった大都市郊外は特にその影響を受けた[Prop. 1997/98:165, 8; 槌田 2013: 144]。そこで政府は「発展と公正：2000 年代に向けた大都市政策」(Prop. 1997/98:165 *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*)を決議、2000～2005 年には「大都市プロジェクト Storstadssatsningen」と呼ばれる、三大都市とその郊外の計 7 コミューン⁶⁴、24 地区を対象に、セグリゲーション対策を行った。その目的は、第一に大都市地域

⁶³ ただし 2007 年には統合庁は移民庁に吸収される。

⁶⁴ ボートシュルカ、ヨーテボリ、ハニンゲ、フディンゲ、マルメ、ストックホルム、セーデルテリエ

(Storstadsregionerna)において、発展のための環境をつくり、それによって地域内での雇用の創出を図ること、第二に、大都市地域における社会的・民族的セグリゲーションが起きている現状を打破し、住民の生活水準の平等を促進することであった[Edström och Plisch 2005: 8]。

そして「統合」「差別対策」については、1998年に設置された統合庁が2004～2006年に行った、「権力、統合、構造的差別 Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering」という計14にも上る一連の統合・差別に関する調査がそれを代表する。それらは、労働生活、市民生活、教育、メディア、政界、健康、宗教などあらゆる面に関する「構造的差別」について調査したものであるが、2006年8月に提出されたその最終報告書(SOU 2006:79)での結論は、長く議論され続け、しかし未だ解決されない難題を突きつけた。「統合政策は、袋小路に入ってしまった。なぜなら統合は、絶えず“私たち”と“かれら”の区別をすることでしか実現し得ないからである。(社会に)統合されている“私たち”“スウェーデン人”が、“かれら”“移民”を“私たち”の社会に統合するために、統合政策が必要とされるからである。この調査は、学界と政界の議論において、“その他の人びと”を“統合する”という視点から、スウェーデン社会に存在する差別的な構造と制度、という視点に転換する必要があるという批判的な声から生まれたものである」[SOU 2006:79, 6-7]。そして、「統合から社会的結束 Social sammanhållning / Social cohesion へ」と唱い、「統合政策」の終了と、「統合庁」の廃止を提言した。そして、統合庁は実際に、2007年に廃止されることとなる。

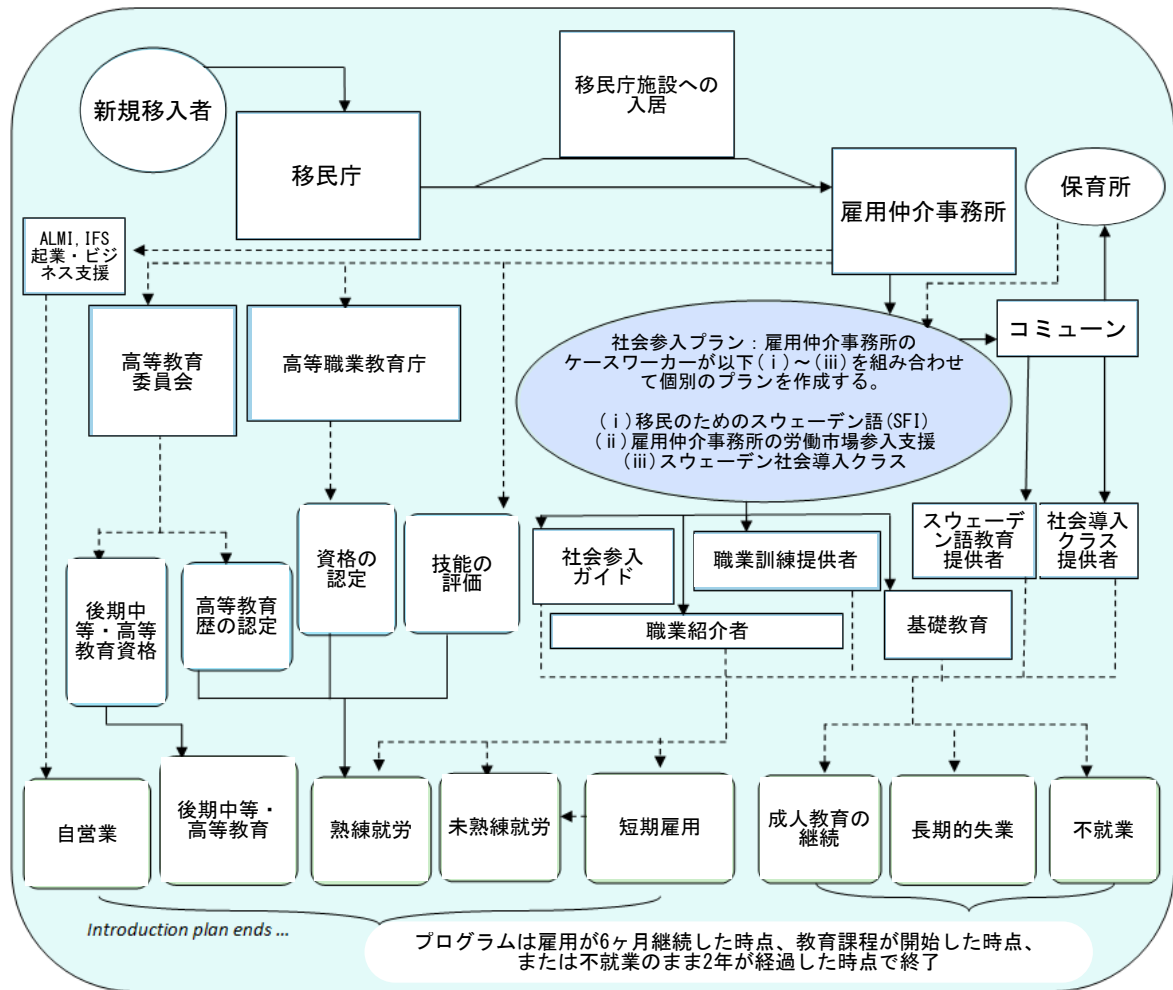
2-2-3 「統合政策」から「新規移民の社会参入支援」へ：2010年頃～

そして2009年、「新規移民の労働市場参入支援：専門的支援を伴う個人の責任」(Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering -egen ansvar med professionellt stöd.*)と題する決議が採択、2010年には「特定の新規移民のための社会参入支援プログラムに関する法律 (Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010: 197))」が制定され、2010年には、2017年現在に至る制度である「新規移民の社会参入支援プログラム」が開始された。雇用仲介庁が主に所管し、コミュニン・ランスティング・移民庁・社会保険庁などと連携して実施する。対象者は20～65歳⁶⁵の移入直後(在留許可を得てから2ヶ月以内)の「新規移入者/新規移民 nyanlända (invandrare)」(難民・庇護申請者とその家族)であり、それから最大2年間、生活費にあたる活動補償金(etableringsersättning)を国の支給により得ながら、スウェーデン社会導入クラス(samhällsorientering)への参加と、雇用仲介事務所と相談して設計するスウェーデン語学

⁶⁵ 未成年単独難民は18-19歳も対象となる。

習(SFI)と職業訓練や就業体験を組み合わせたフルタイム(週 40 時間)のプランに基づき、「社会参入」の基盤をつくる。在留許可の発行後から「社会参入」までの流れを表したものが以下の図である。

社会参入支援プログラムの流れ



[OECD 2014: 26 より筆者記]

社会参入支援プログラムの窓口となるのは雇用仲介事務所であるため、すべての新規移入者は移民庁によって在留許可が発行された後は、滞在先近くの雇用仲介事務所にできるだけ早くに訪れることが求められている。同時に税務署を訪れマイナンバーを取得し、銀行口座を開設して、社会保険庁から活動補償金⁶⁶が振り込まれるようにしておく必要もある。雇用仲介事務所では各自の学歴・職歴や、関心、将来の目標などをケースワーカーが聞き取る。この段階で、直ちに就業・就学が可能な場合には、図の左側にのびる線の進路となる。起業・自営

⁶⁶ 社会参入活動プラン作成期間中は1日あたり231SEK(約2880円)、活動中は1日あたり308SEK(約3840円)。(円換算は2018/08/06時点、1SEK=12.47円)

業希望であれば ALMI (Almi Företagspartner AB)⁶⁷や IFS (Industrial and Financial Systems)⁶⁸などに橋渡しをして、自営業へつなげる。母国での資格や職歴を活かして就労しようとする場合には、資格の認定は高等職業教育庁 (Myndigheten för yrkeshögskolan) で認定し、職業経験で得たスキルの評価は雇用仲介事務所で行う。また、母国で高等教育を修了している場合にはその資格認定は高等教育委員会 (Universitets- och högskolerådet) が行う。これら資格・技能の認定・評価を経た後には熟練労働に従事ができる。一方、後期中等教育・高等教育への進学を選ぶこともできる。2015 年 9 月からは、ファスト・トラック (Snabbspår) と呼ばれる、人手不足の業種・職種で職業経験やスキルをもつ新規移入者ができるだけ早期に就労ができるよう、庇護申請中の段階からのスウェーデン語教育、母国での職歴・スキルの早期の評価、該当職種に必要な専門スウェーデン語教育や職業実践、補完的な高等教育等、各種の手段を組み合わせるプロジェクトも行われている⁶⁹。

一方、就業まで基礎教育やスウェーデン語学習、職業訓練等が必要な場合には、社会参入プランから下にのびる線の進路となる。社会参入プランは (i) 移民のためのスウェーデン語 (Svenska för invandrare: SFI)、(ii) 雇用仲介事務所の労働市場参入支援 (職業体験、職業訓練、職業紹介など)、(iii) スウェーデン社会導入クラス (Samhällsorientering) を組み合わせて、個別のものを作成する。このミーティングに際しては、必要であれば通訳の利用が可能である。

また、上述の担当機関のうち、コミューン以外は中央政府機関である。社会参入支援プログラムの主担当である雇用事務所、マイナンバーを登録する税務署、活動補償金を給付する社会保険事務所が主な関係中央政府機関である。一方、もう一つの重要な関係機関は、移民のためのスウェーデン語、スウェーデン社会導入クラスやその他の成人教育を提供する責任を担うコミューンである。その他に保育、義務教育、住宅あっせんなどもコミューンの責任で行う。また、レーン府は、レーン内コミューン間での新規移入者の配置を行ったり、コミューン間・地域内での協力を促進するなどの責任を担う。コミューンへの新規移入者受け入れのための国庫補助金は移民庁が支給をする。ランスティングは社会参入支援プログラムの責任主体

⁶⁷ 1994 年に設立された起業支援を行う国有企業で、地域経済を活性化するため全国 16 地域に子会社と、投資会社の Almi Invest AB を傘下にもつ。

⁶⁸ OECD[2014:26]には名称のほかに説明がないが、1983 年に設立されたリンショーピンに本社をもつグローバル企業の IFS 社であると思われる。「生産管理」「サービスと設備資産管理」「サプライチェーン管理」「プロジェクト管理」などの各種業務プロセスにおけるビジネス支援サービス、ソフトウェアを提供する [IFS ジャパン ウェブサイト 2018/08/05 アクセス]。

⁶⁹ 2018 年 8 月時点ではシェフ、トラック運転手、医師・看護師・歯科医師・薬剤師、教員・就学前学校教員、画家、社会学者など。このプロジェクトは担当省庁、該当産業の労使、大学などが協力して実施しているものであり、雇用仲介庁と関係団体間で協定が結ばれ実施される。2017 年 10 月までに 14 の業種で約 5300 人の新規移入者がファスト・トラックを利用した。[Arbetsförmedlingen ウェブサイト 2018/08/06 アクセス]

ではないが、医療に関する問題では協力をする。実際の各機関の連携・協力のあり方については、第二部の事例で紹介をする。

第3章 サブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点と展開

ナショナル・レベルにおける〈移民〉の社会的統合・包摂のための政策・施策が導入され始めた1960-70年代、サブナショナル・レベルにおける〈移民〉の社会的統合・包摂のための施策も始まっていた。本章では、〈移民〉向けに情報提供を行う窓口、もしくは〈移民〉向け施策を担当する部署としてのコミュニン組織を「移民相談窓口/移民局 invandrarbyrå」として、その設置の経緯、構造、国との協力関係などを見ることで、コミュニンを中心としたサブナショナル・レベルでの〈移民〉包摂の起点とその後の展開について述べる。前章で紹介した移民に関する政策分野を広範に網羅した1974年の政府調査報告書では、コミュニンにおける移民向け施策についても調査報告と提言を行っている[SOU 1974:69, 408-430]。本章ではその報告書と、コミュニン・レベルにおける最初の移民相談窓口/移民局(invandrarbyrå)に関する具的的な事例研究を行ったサーシュトランド(Sarstrand) [2007]、それを発展させてコミュニン・レベルにおける〈移民〉の社会的統合・包摂のための組織構造の歴史的変遷を分析したサーシュトランド・マレコビク(Sarstrand Marekovic) [2011]を主に参考にして論述を行う。

前章同様、まず3-1で起点となった時代について、続いて3-2でその後の展開を述べる。

3-1 サブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の起点

3-1-1 移民相談窓口/移民局の始まり

移民の社会「適応」⁷⁰とさまざまな問題への対応の必要が生じ、自治体として初めて窓口が設置されたのは、1965年、ストックホルムでのことである。それから5年の間に移民人口の多いコミュニンを中心にさらに23の同様の部局が創設され、1970年時点でコミュニンもしくはその他機関の所管による地方移民相談窓口/移民局は計24ヶ所設置された。1970年代初頭はさらに各地で設置が進み、1971-74年の間にさらに20ヶ所創設され、1974年時点では全国44ヶ所に上っていたことが、移民調査委員会による1974年報告書で明らかにされている[SOU 1974:69, 415]。

1965-74年における地方移民相談窓口/移民局の新設数

	65年	66年	67年	68年	69年	70年	71年	72年	73年	74年	合計
新設数	1	3	5	1	4	10	9	4	5	2	44

[SOU 1974:69, 415]

⁷⁰ 当時は「適応問題」として取り上げられていたことは2-1-1で述べた通りである。

その後も移民相談窓口/移民局は増加し、1982年時点では窓口を置いているコミューンは計108、そのうち複数の窓口を設置しているコミューンもあり、窓口の数は計119ヶ所に上った⁷¹[Immigrant-institutet 1982: 69-79より算出]。

3-1-1-1 移民相談窓口/移民局設置の経緯

コミューンの移民向け情報提供施策に関する中央レベルのガイドラインがなかったため、1960年代後半に設置された移民相談窓口/移民局は、さまざまな主体によって主導され、それぞれに発展し、統一的な形態ではなかった[SOU 1974:69, 415]。

サーシュトランド[2007]、サーシュトランド-マレコビク[2011]の事例研究によると、初期の設置主体には、労働組合、教育・学習団体、コミューンがあった。1960年代に最初に移民問題に対処するために設置された機関は、労働組合や教育・学習団体などコミューン以外の組織のバックアップにより設置されるか(サーシュトランドの事例研究のうちではエスキルトウンナ、ヘルシンボリ、ヴェステロース、マルメ・コミューンがそれにあたる)、コミューンのなかで独立した組織として自治体業務の「すき間」に設置されるか(同ボロース、ウプサラ・コミューンがそれにあたる)であった[Sarstrand Marekovic 2011:291]。関与したアクターやその関与の仕方の違いは主に当該地域の産業構造によっていた。重工業が中心のコミューンでは労働組合が先導して移民相談窓口/移民局設置に関与し、サービス産業が中心の自治体では教育・学習団体がイニシアティブをとって移民相談窓口/移民局設置に動いた[Sarstrand 2007; Sarstrand Marekovic 2011]。

また活動内容も限定的で、統一的でもなかった。当初は通訳者登録、週に数時間の相談・情報提供サービスという形での支援、一部の翻訳サービスなどを行うのみであった。しかしその後、窓口の数も活動内容も拡大し、より明確な特徴を持つに至った[SOU 1974:69, 415]。

1970年代に入ると、それまで自治体がバラバラに対応していた状況を全国的に把握しようとする調査が各種行われるようになった。移民調査委員会(IU)は1970年代初頭にコミューンにおける移民支援組織を3回にわたって調査した。一つは1970年52のコミューンに対して行なったもの、二つめは1972年の移民相談窓口/移民局通訳サー

⁷¹ 複数窓口のあるコミューンはストックホルム(4)、セーデルハムン(2)、シグトウンナ(2)、ノールテリエ(2)、ナッカ(3)、フディング(3)、ヨーテボリ(2)となっている。その他コミューンは1ヶ所ずつである。1982年時点で移民窓口職員全国組織(Riksförbundet för invandrarbyråpersonal: RIB)もあり、その代表はボートシュルカ移民窓口の代表であった[Immigrant-institutet 1982: 69] (もう一つ移民相談窓口と関係する団体として全国通訳組織 Svensk tolkförening: STOFがある。全国に25の支部があり、ST, SKTFの二つの労働組合と連携している。) [Immigrant-institutet 1982: 69]

ビスに関するもの、三つめは 1973 年の移民相談窓口/移民局スタッフに関するものである。その結果把握された当時の実態は次のようなものであった。

1972 年度時点で、外国籍住民が 1000 人以上いるコミューンは 79 あった。また、同年度で人口の 5%以上が外国人住民となったコミューンは 78 あった [SOU 1974:69, 411]。これをもって移民調査委員会は 1974 年報告書で、「数が少なくても特別な社会的対応が必要となる場合もあるが、一般的に言えば、全コミューンの 4 分の 1 ほどが移民の社会的適応のための追加的な施策を必要としていると言える。（しかし 3 分の 2 ほどの過疎地域のコミューンにおいては特に移民のための包括的なコミューン施策の必要性は低い）」と述べる[SOU 1974:69, 411]。当時は外国籍住民の割合が 5%以上となると非常に高い割合であると認識されていたことが伺える。

成人外国住民の割合が 5%未満・以上のコミューンの数（1969 年 1 月 1 日時点）

コミューン人口 ⁷²	成人外国住民の割合 ⁷³		合計
	5%未満	5%以上	
9999 人以下	662	42	704
10000～19999 人	58	18	76
20000～49999 人	32	14	46
50000 人以上	14	8	22
合計	766	82	848

[SOU1974:69, 413]

続いて比較的移民人口の多い約 100 コミューンのうち 40 ほどのコミューンが 10 年の間に、個人的な相談や情報提供、教育、通訳サービスなどの移民ニーズに合わせた相談・支援サービスを行い、これらのコミューンにおける移民相談窓口/移民局の設置が特に 1970・71 年に現れ、少なくとも 19 以上が創設されたことが明らかにされる[SOU 1974:69, 411]。また、1970 年時点でコミューンの人口規模別に、コミューン内の移民に関する調査を行なっている（もしくは行なったか行うつもり）かどうか、何らかの窓口を設置しているか、移民向け施策に関して協力機関があるかどうかを聞くアンケートも行い、その結果はつぎの通りであった。

⁷² 1968 年 12 月 31 日時点

⁷³ 1967 年 11 月 1 日時点

人口規模別、コミューンの移民向け施策に関する状況（1970 年）⁷⁴

（はい／いいえ それぞれに回答したコミューンの数）

コミューン人口規模	調査活動を行なっている・いた・するつもりだ		何らかの窓口を設けている（窓口または担当者）		協力機関がある	
	はい	いいえ	はい	いいえ	はい	いいえ
5 万人以上	13	9	12	7	7	13
2 万人以上 5 万人未満	5	5	5	5	2	8
1 万人以上 2 万人未満	4	5	1	8	4	5
1 万人未満	0	10	1	9	0	10

[SOU1974:69, 414]

上記の表からは、1970 年以前から多くの移民がいたコミューンでのみ移民の状況を改善するための行政施策が行われていたことが分かる[SOU1974:69, 413]。

多くのコミューンは、1971 年のコミューン連合回覧状が回った後から移民向け施策の活動を始めた。コミューン連合は 1971 年回覧状で、コミューンとその他移民問題に取り組んでいるもしくは移民とコンタクトのある組織と協力し意見交換をするための機関をコミューン内に設置することの重要性を述べた[SOU1974:69, 413-4]。コミューンの規模や移民の割合、また協力機関の方針や能力などによって組織の形やどこに設置するかなどについては自治体により多様になるだろうけれども、移民問題に関する諮問機関はコミューン政府と連結すべきであり、諮問機関にはコミューン関係機関、移民当事者、経営者、労働組合、教育機関からの代表者を入れるべきだと、コミューン連合は強く主張した[SOU1974:69, 414]。さらに、ランスティング、レーン政府労働委員会、社会保険庁、警察庁とも連携することが望ましいとした[SOU1974:69, 414]。

この提案に従ったコミューンは 20 に上る。1970 年 52 コミューンに対して調査を行なった際には 13 コミューンのみ（主に人口 5 万人以上のコミューン）がこのような諮問機関を置いていたが、1972 年に移民庁が電話調査を行なったところ、少なくとも 20 のコミューンが移民問題に関する地域レベルでの諮問機関を持つに至った。さらにストックホルム、ウプサラ、カトリーネホルムの 3 つのコミューンは、移民問題に特化したコミューン委員会を設置していた[SOU1974:69, 414]。その後 1982 年時点

⁷⁴ 回答したコミューンの合計数のみ

では、移民委員会を持つコミューンは 10 に増加している[SIV 1983: 25]。

コミューン連合は回覧状にて、地域に住む移民が、移民問題に関するコミューン諮問機関に対して意見を発する機会を設けることの重要性も強調した。しかしながら出身国が多様であることから、諮問機関への移民代表者を指名することは難しいかもしれず、その場合には他の方法も試すべきであると述べた。移民庁による電話調査では、諮問機関における移民代表は 1～2 人が一般的であった[SOU1974:69, 414-5]。

3-1-1-2 移民相談窓口/移民局の組織構造

サーシュトランド[2007]、サーシュトランド・マレコビク[2011]によれば、組織の形態については当初 10 年の間に 4 度ほど組織改編されるなどして、安定するまでに時間がかかることは珍しくなかった。自治体のなかで移民問題に対応する明確な機能や責任の所在がなく、最初の 15 年の間はさまざまなアクターが対応していた。しかし時間が経つにつれ責任の所在が標準化され、1980 年代初頭にはすべての移民相談窓口/移民局がコミューンの執行委員会もしくは移民特別委員会の所管になった [Sarstrand 2007; Sarstrand Marekovic 2011]。コミューン内での移民相談窓口/移民局の责任担当機関の変遷については例えば、以下の表のようになっていた。

5 コミューンにおける移民相談窓口/移民局の责任担当機関の変遷

コミューン	設置年 ・ 変更年	责任担当機関
ボロース	1968	コミューン執行委員会 Drätselkammaren/Kommynstyrelsen
ウプサラ	1968	コミューン執行委員会 Drätselkammaren
	1971	国際委員会／移民委員会 Internationella nämnden/Invandrarnämnden
エスキルトウ ンナ	1965	労働組合全国組織地方支部 FCO
	1967	移民問題に関する協働委員 Samarbetskommité
	1971	コミューン政府 Administrativa kontoret
	1981	移民委員会 Invandrarnämnden
ヴェステロ ース	1966	労働組合全国組織地方支部
	1970	労働者学習団体 ABF
	1976	移民委員会 Invandrarnämnd
マルメ	1966	(ルンド大学)スウェーデン語教育機関 Kursverksamheten

	1968	スウェーデン語教育機関と社会福祉委員会
	1971	社会福祉委員会 Socialvårdsstyrelsen
	1973	コミューン執行委員会 Kommunstyrelsen
	1978	移民委員会 Invandrarnämnden

[Sarstrand 2007: 74; Sarstrand Marekovic 2011: 113 から抜粋、加筆]

移民相談窓口/移民局は、労働組合、教育機関、そして自治体からの要求に応える形で設置された。以下それぞれの事例について、サーシュトランド[2007: 54-64]を参考に整理する。

まず労働組合が主導して設置した例としては、重工業地域であるエスキルトゥナ(1965)、ヴェルテロース(1966)が最初の自治体であった。それぞれ就業者の 64%、60%が工業分野に就業しており、労働移民の受け入れも多い地域だった。1973 年時点で全国平均 5%だった移民割合は、ヴェルテロースで 8%、エスキルトゥナで 11%であった。両地域では、労働組合全国組織地方支部 (FCO: Fackliga centralorganisation、今では LO 地方支部 LO-distrikten、以下 FCO とする) が移民向けの施策を始める。当時の問題は、フィンランド移民を中心として組合加入を拒否した移民が一部出たことであった。そこで、ABF (労働者学習団体 Arbetarnas bildningsförbund) と協力して独自に情報提供・相談窓口を 1965 年に開始した。当初は 1 週間に 4 時間窓口を開いたが、さまざまな相談が寄せられ、1966 年 6 月 10 日、FCO はエスキルトゥナ・コミューン執行委員会 (当時 Drätselkammaren、のちの Kommunstyrelsen) に「移民への情報提供と適応」のための組織を立ち上げるよう要請する文書を送付した。そして同年 12 月、コミューン政府は各コミューン委員会、FCO、レーン労働市場委員会、経営者代表として Bolinder-Munktell 株式会社、ABF、TBV (ホワイトカラー労働者学習団体 Tjänstemännens Bildningsverksamhet) からの代表者を集め移民への情報提供活動について議論を行なった。言語学習、スウェーデン社会における権利と義務についての相談、そして特に「各自の問題は友人や親戚に聞く前に自分で解決しなければならないことを理解してもらう」[Järtelius 1994:16, Sarstrand 2007: 55 より] ことの重要性和、より早いスウェーデン社会への同化は経営者にとって明らかな利益となることが話し合われた。代表者たちは、何らかの機関を設置することについて前向きであった。コミューンはそれに対して財政拠出をすることには前向きであったが、活動主体になることには後ろ向きであった [Sarstrand 2007: 54-56]。結果、実際の活動については FCO が引き続き担当するとして、1967 年 5 月 29 日、エスキルトゥナ・コミューン執行委員会は移民相談窓口設置を決定、窓口は同年 5 月末に活動を開始した [Sarstrand 2007: 54-56]。

つぎにコミューンが主導して設置した例としては、ボロース、ウプサラが挙げられた

[Sarstrand 2007: 56-58]。両地域とも 1968 年に最初に移民相談窓口が設置されている。1964 年ボロース執行委員会に提出された議案が、ボロースにおける移民相談窓口設置に関する議論の始まりであった。議案は、コミューンに新規移入をしてくる若者たちの状況に関する調査を行うことを求めたことから始まり、適切な施策を求める議案となった。内務省に設置された移民問題に関する作業グループは他の大きな都市同様ボロースもコミューン内の外国住民に対する特別な施策が必要だと指摘していたが、コミューン若者問題委員会による調査の結果、コミューン執行委員会は外国からの移入者たちは特別な問題とニーズを持っていることに気がつき、移民相談窓口に関する議案がつけられた。議案では情報窓口 (informationsbyrå, 当時の名称) はコミューンの責任担当とし、コミューン執行委員会直属にすべきだとした。そうすることで、この問題の重要性を示そうとした。議案は 1967 年 12 月 16 日に可決され、1968 年 5 月 20 日に窓口が開設された。ボロースはエスキルトウンナやヴェステロース同様、工業地域で強力な組合組織があるにも関わらず、移民相談窓口の設置についてはその他機関は関わらず、コミューン単独で行なった。その理由としてサーシュランド [2007: 57] が推論するのは、ボロースの組合構成員の特徴である。ボロースは、工業地域ではあったが重工業ではなく、繊維・被服産業地域であり、長年、若年女性外国人労働者をリクルートしてきた。初めは主にフィンランドからであったが、その後ギリシャやユーゴスラビアから雇い入れた。1940 年代末、労働組合全国組織ボロース地方支部 (FCO) には 16000 人の組合員がいたが、男性が大半で、11000 人が男性、5000 人が女性であった。一方、スウェーデン被服産業組合第 67 支部 (Svenska beklädnadsarbetareförbundet avdelning 67) ではそれとは異なり、約 3000 人の女性組合員に対して 900 人の男性組合員となっていた [Berglund 2005, Sarstrand 2007: 57 より]。しかしながら労働組合全体からすればこれは例外であり、女性組合員と女性代表者の欠如は女性の声を反映することにも影響し、労働組合は外国人労働者のニーズを汲み取るには至らなかった、と分析する [Sarstrand 2007: 57]。

一方、ウプサラもコミューンが主導して移民相談窓口を設置した例である [Sarstrand 2007: 57-58]。ただし、1966 年、労働組合全国組織ウプサラ支部 (FCO) が移民のための情報窓口を始めていた。そして FCO はレーン労働市場委員会、ウプサラ市、労働市場関係者を集め、外国人問題について議論を行なった。議論の結果、ウプサラ市内にいる移民の状況を調査する「外国人委員会 Utlänningskommitté」が設置され、彼らの適応のための施策に関する議案がまとめられた。委員会はウプサラ市内の FCO、教育・学習団体、コミューン執行委員会、産業界によりつくられた。1967 年にはすでにコミューン執行委員会内に「外国人問題」を扱う小委員会を作り、1967 年 10 月には外国人センター Utlänningscentrum を創設した。ウプサラでは、はじめ組合が主導していたが、結果的にはコミューンが責任担当機関となった。FCO は外国人センタースタッフとして半日のスタッフを雇い、移民のためのミーティング・プレ

イスを設置したが開設時間が短かったためにあまり利用されなかった。同時期、ウプサラ大学の学生の間でも移民相談機関設置について動き始めていた。大学内では、外国人留学生在が学業以外の問題でも国際部に相談をしに来ており、学生組合は大学内ではこれに対処するための十分な資源がないと考えた。学生組合代表は 1968 年 2 月にウプサラ・コミュニティに対して移民向けの新たな支援の創設に関する要望書を送った。そして 1968 年 9 月、外国人センターが設置されてから 1 年後、移民のための情報窓口がスタートした。最初の活動に対する批判を踏まえ、今度は情報提供・相談支援事業を中心的内容とした[Borevi 1992; Borevi 1993, Sarstrand 2007: 58より]。ウプサラはその他のコミュニティとは異なり工業都市ではなく、また移民人口もその他が 7-10%に対してウプサラは全国平均の 5%よりも低い 4%であった[Borevi 1992, Sarstrand 2007: 58より]。また、大学町であるため、もっとも多い出身国は他の自治体と同じくフィンランドであったが(マルメは除く)、3 番目に多い出身国はアメリカという点でも他の地域とは異なった。サーシュランド[2007: 58]は、ウプサラは移民相談窓口の設置については各地域の文脈が重要な意味を持つことの良い例である、と述べる。ウプサラでは学生組合が自治体に対して窓口設置を働きかけ、またその発展に対しても大きな影響力を発揮した[Sarstrand 2007: 58]。

最後に、教育・学習団体の主導による設置の例として、マルメが挙げられる[Sarstrand 2007: 59-60]。マルメの産業構造は人口の 48%が工業に従事していたが、その他事例の地域のように単一の業種ではなく、造船業と繊維業の両方があった。外国人労働者の移入状況も他の地域とは異なる。他の地域ではフィンランド人が最大の出身国グループであったがマルメではユーゴスラビアが最大で約 30%を占め、続いてデンマーク、フィンランド人は 3 番目であった。1960 年代からルンド大学はマルメにおけるスウェーデン語教育を担当し、このスウェーデン語教育機関(Kursverksamheten)が最初に移民たちの問題とニーズに気がついた。当初は、スウェーデン語授業の休憩時間や放課後に非公式な形で相談が行われたが、1966 年 9 月には「情報支援 informationshjälp」と称して正式に活動を始めた。この窓口は週に 3 回開いたが、訪問者は急速に集まった。そこではさまざまな問題に関する相談を行ったり各種書類の記入を手伝ったりした。活動を始めた最初の半年は、内務省移民問題作業グループからの財政支援を受けて行われた。1967 年 2 月、ルンド大学スウェーデン語教育機関はマルメ・コミュニティにおける情報サービスを運営するよう指名された。コミュニティは場所賃貸料の SEK 5,200 を代わりに負担し、さらに専門職員として社会福祉局からパートタイムの職員を雇う月 SEK 900 も支払われた。1967 年度末までこのスウェーデン語教育機関によって情報窓口は運営されていたが、その間、コミュニティ内では移民のための特別な部門を設置すべきだという議論が特に社会福祉局において行われた。当時この問題は社会福祉部門の問題だと考えられていた。というのも、1969 年時点でホームレス緊急保護局(jourbyrå)では月に 1500

の訪問があり、うち 15%が移民だったためである。また、1500 の移民世帯が公的扶助 (socialhjälp)を利用しており、10-15 人のソーシャルワーカー (socialassistenten)が担当をしていた[Järtelius 2000, Sarstrand 2007: 59 より]。マルメ市議会は社会福祉委員会 Socialvårdsstyrelsen に「関係する公的機関や諸団体と共にマルメ市内の外国住民の適応問題に関する」作業を行うよう指名された。1967 年 12 月 6 日には議案作成に向けて「外国住民の適応に関する作業グループ」が設置された。同時に調査も行われ、その結果、社会福祉委員会は(ルンド大学)スウェーデン語教育機関と共に「マルメ市・外国籍住民のための情報窓口」を設置すべきだと提案した。そして議案は 1968 年 7 月 1 日に可決され、「外国籍住民のための情報サービス Informationstjänst för utländska medborgare」は設置され、通称で「移民サービス Immigrant Service」と呼ばれるようになった。情報窓口は社会福祉局に属するものの独立機関として設置された。しかしながら調査結果には大きな批判も寄せられた。社会問題に注目しすぎており社会福祉局が担当機関となることに対する批判であった。マルメ移民相談窓口は情報提供することに加え治癒(カウンセリング)志向でもあった。マルメにおいてルンド大学のスウェーデン語教育は 1960 年代当時全国で最も包括的な教育を行なっている場所であり、その授業の中で移民のニーズに気づき窓口設置を主導したことは自然なことだと、サーシュランド[2007: 60]は分析を加える。

以上のように、移民相談窓口/移民局の設置については、各地域の産業構造や文脈により、労働組合、教育機関、自治体のいずれが主導して開始されたかは異なっていたが、最終的にはいずれもコミュニンが責任担当機関となっていった。

続いて移民相談窓口/移民局のスタッフに関して、人数、資格や能力、業務内容についてもサーシュランド・マレコビク[2011]の研究をもとに整理しよう。

スタッフ数は当初、時には 1 人などという非常に小さな単位で始まり、徐々に規模を拡大していった。特に 1970 年代末にスタッフの数は拡大し、最大で約 10 名の無期雇用スタッフが雇われた[Sarstrand Marekovic 2011: 116-120, 308]。スキルについては、ソーシャルワーク分野での学位を持っていることが望まれたが、公式な資格要件はなく、その結果、スタッフの教育水準や能力は自治体ごとに多様となっていた[Sarstrand Marekovic 2011: 120-123, 308]。いくつかの移民相談窓口/移民局では初等・中等教育程度の教育水準しか持たないスタッフが大半となっていた一方で、いくつかの移民相談窓口/移民局では大学のソーシャルワーク教育を受けたスタッフが多くのいた。公式な資格・能力要件がなかったために、その他の採用条件も設けられるようになった。何れにしても移民相談窓口/移民局では高い語学能力が必要とされたため、採用に際しては最も重要な基準となった。どの言語が重要かについては、当該地域に多い移民の出身国により異なった。したがって、移民相談窓口/移民局スタッフには外国のバックグラウンドを持つ者が多くなった。専門職化はしなかったものの、言語能力の重

視については収斂されていった。しかし後に難民受け入れセンターが設置された際には、言語能力から、より一般的な文化的コミュニケーション能力へと重心が移った[Sarstrand Marekovic 2011: 120-130, 308]。

業務内容も当初はさまざまであった。情報提供、通訳・翻訳サービス、相談援助、スウェーデン語教育の支援などすべてに関わった[Sarstrand Marekovic 2011: 131-152, 308]。しかしながら主な機能は、その他の機関へとつなげることであった。移民たちは移民相談窓口/移民局に行くことで、その他の公的機関や組織とコンタクトを取る支援を受けることができた[Sarstrand Marekovic 2011: 308]。この活動は主に個人で移民相談窓口/移民局にやってきた人々を支援するものであり、事例自治体のすべての移民相談窓口/移民局が行っていたが、その他の活動も発展していった。そのうち例えば、通訳・翻訳サービスが発展して、自治体独自の通訳・翻訳サービス機関が設立された。または、相談援助サービスを早くから行っていたが、スウェーデン語教育と同様に、その他の機関がその機能を担うことになったためになくなっていったものもある[Sarstrand Marekovic 2011: 131-152, 309]。

一方 1970 年代中頃から中央政府で多文化主義を採用したガイドラインが示され、平等、選択の自由、協同の原則が打ち出されたことから、移民相談窓口/移民局の活動内容にも変化が現れたことを次のように述べる[Sarstrand Marekovic 2011: 131-152, 309]。個人向けの情報提供や通訳サービスは残っており、移民相談窓口/移民局の中心的なサービスのままであったが、新たに移民団体や各種組織や公的機関やスウェーデン社会一般などを対象とした活動が現れ始めた。移民相談窓口/移民局は公務員に対して「移民に関する知識」を教える責任を持つようになった。移民団体は、いくつかの自治体では 1960 年代末から、移民の社会適応を助けるものと考えられていたために重要な役割を果たしてきたが、1970 年代中頃からは、例えば、移民団体への補助金や団体のために土地を探す支援をするなど、それまでと異なる形での支援が行われるようになった。70 年代には移民団体は文化を保持する機能を果たすものとして役割が拡大されたためである。移民団体は、かれらの母語を話し伝統文化をとり行うことのできる場所となった。さらには団体はさまざまな文化に関する情報をスウェーデン社会一般に広める役割も担うことになった。そのスウェーデン社会一般というのが移民相談窓口/移民局にとっては新たなターゲット・グループとなった[Sarstrand Marekovic 2011: 131-152, 309]。

3-1-2 国-地方間協力の始まり

前項で述べた通り、地方においてはそれぞれのコミューン内でそれぞれの背景により異なるアクターが、最も早くて 1965 年から移民相談窓口/移民局を設置し始めた。設置が始められたのは人口規模の大きく移民の割合も高いコミューンからであり、それ以外

のコミューンでは1971年のコミューン連合による推奨によって設置が始められた。また責任担当機関は何度か変わったのち、1980年代初頭によくコミューン執行委員会か移民特別委員会かに落ち着くようになっていた。

一方、中央政府と地方自治体との協力、または中央政府によるコミューンにおける移民向け施策に対する支援が始まったのは、1970年代以降である。

1968年のガイドラインでは政府間の役割分担についての規定はなかった。その後、全国コミューン連合(Svenska kommunförbundet)は国王に対して多くのコミューンが移民統合のための施策を必要としているとして、二回にわたって嘆願書を提出した。一つは1971年6月28日に提出されたものであり、外国人のための社会サービスと統合政策にかかる費用の負担を国に求めたものである。その序文では次のように述べている。

地域レベルにおける移民に必要な各種サービスを提供するにあたって、コミューンは中心的な役割を果たしている。対応にあたっての基本原則は、スウェーデン人と外国人との区別を作らないことである。しかし移民が直面する、言語の壁、情報の不足、新しい環境への適応の難しさというのは、非常に困難な問題である。そのためにコミューンには通常の業務を超えた対応が必要とされている。言語教育、通訳サービス、情報提供サービス、住宅供給(斡旋)、社会サービス、そしてさまざまな問題に対する相談などのような形の社会的サービスを移民は必要としており、それらには移民相談窓口/移民局や情報局、社会福祉、学校教育や余暇・文化サービスの枠組みで対応している状況である。

[SOU 1974: 69, 408-9]

コミューンはさらに以下のように指摘している。「これらのすでに行われている移民のための施策は多くのコミューンにとって手間のかかるものであると同時に、多くの人員を必要とするため経済的な負担も大きい。例えばストックホルム・コミューンでは、移民委員会と、通訳サービスを含む移民相談窓口/移民局の支出だけで、年間150万クロナを超える。そのため、責任と費用負担の所在に注目が集まることは当然のことと思われる」。さらにコミューン連合は「移民がスウェーデンにやってきて間もない時期に必要とされる移民統合施策の費用負担の責任は、国と、移民をリクルートした企業にあるべきだ」と主張した[SOU 1974: 69, 409]。例えば全国自治体間の移民の配分は均等ではないし、移入状況は労働市場政策により変化するように、状況により変わる。嘆願書ではその後自治体連合が行なった外国人に対するサービスに関する調査についての言及が続き、最後に、国は移民が移入して間もない時期に必要とされる社会適応のための施策(åtgärder för invandrarnas anpassning)の費用については大部分を負担し、定住に際して必要となる各種社会サービスにかかる費用については、自治体

に国庫補助金を出すよう、嘆願した。しかし嘆願書は国の施策にはつながらなかった[SOU 1974: 69, 409]。

もう一つの嘆願書は、移民向けのサービスニーズが高まる中で、コミューンが移入してくる人びとについての事前情報をどのようにしたら得ることができるのかという問題提起をするものであった。コミューンは数年前から、移入してくる人びとの情報を事前に得られなければ、住宅の供給や学校教育などについて十分な計画を立てることができないと訴えていた。その嘆願書は 1970 年 10 月 2 日に「外国人労働者のリクルートに関する意見書 Remissförfarandet」と題するものである。その中で、コミューン連合は以下のように述べている。

北欧諸国外から労働力を雇い入れるには、特別な条件が課せられる。まず、国内の労働者では事業主のニーズを満たせないことが条件となる。雇用仲介庁の調査によりこれが認められれば、事業主はレーン政府労働市場委員会に外国から労働者を雇い入れる旨の申請をする。そしてレーン政府労働市場委員会は意見も添えて中央政府の労働市場委員会に申請書を送付する。そして、関係する中央労働組合・経営者団体には意見を言う機会が設けられる。しかしその一方で、コミューンには意見を言う機会が設けられていない。これは、外国人労働者の移入に際してはコミューンが住宅・学校教育・保育サービスなどを提供することからすると、不十分であると言わざるを得ない。これまで何度も、外国人労働者の雇入れに関する情報不足により、コミューンにとっても移民自身にとっても非常に不利な状況がもたらされることがあった。

[SOU 1974: 69, 410]

これら嘆願書は直接的な制度改革につながったわけではない。しかし移民調査委員会はこれらを 1974 年報告書にて紹介し、中央政府によるコミューンへの国庫補助の必要性を擁護することで、国が移民のための情報提供サービスにかかる費用（外国語での情報発信や移民とのやり取りのための人件費や雑費など）の最大 50%を負担することを提言した。そして 1971 年、1973 年の各コミューン移民相談窓口/移民局にかかる費用から算出し、1975 年度分は合計 500 万クローナの国庫補助金が計上されることとなった[SOU1974:69, 430; Prop.1975:26, 31]。

一方、中央政府機関である移民庁とサブナショナル・レベルのその他機関とについても、1969 年から 1970 年代初頭に協力の試みが行われるようになっていた。移民庁の中に「コミューン・プロジェクト」と題する作業グループが立ち上げられ、コミューンにおける移民問題の調

査を行うなどするために、コミュニンとコンタクトが取られた。また、コミュニン間・地域的な協力を促進させるため、移民庁は計 8 つのレーン(広域自治体であるランスティングと同範囲に置かれる中央政府の出先機関)内での関係各機関の代表者を集めた会議も組織した。参加者は各コミュニン・ランスティングの政治家、行政長官、事務局長、レーン政府・委員会の代表者、労働市場関係者、教育関係機関、移民団体からの代表者であった。移民問題に関するレーン会議はいくつかのコミュニンとの連絡を継続することでフォローアップされた。[SOU 1974:69, 421]

3-2 その後の展開

3-2-1 移民相談窓口/移民局から難民受け入れセンターへ

上記のように 1960 年代末から 1980 年代初頭にかけてコミュニンを中心とするサブナショナル・レベルでも〈移民〉包摂のための取り組みが組織化されていたが、1985 年以降はその形が大きく変わることとなる。1985 年にナショナル・レベルで難民受け入れのための制度改革が行われたためである。難民はそれまでは比較的少ない数しかおらず、中央政府機関である労働市場委員会が受け入れを担当していた。しかし 1985 年以降は、難民は直接コミュニンに配置され、自治体が導入支援を提供することとなった。また、前章で述べた通り、難民受け入れ制度改革が行われた同時期に国際情勢の変動により庇護申請者は急増し、それに対処するために移民庁は「全スウェーデン戦略」とった。それによりほぼすべてのコミュニンが難民を受け入れることになった。受け入れ業務に関しては社会サービス法に基づく指示が中央政府からもたらされた。そのためすでに移民相談窓口/移民局という形で〈移民〉向け施策を制度化したコミュニンにとっては、その制度はいちど壊されることになった[Sarstrand Marekovic 2011:294]。つまり 1985 年以降のコミュニンを主としたサブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂構造の大きな変化は、コミュニンにおける〈移民〉包摂施策の主な対象者が〈難民〉となったこと、そしてそのアプローチが「就労」から「ケア」へと変わったことである。しかしそのアプローチについては絶えず批判もあり、2000 年代以降は再度「就労」が重視された活動内容になっていく。ここでは主に 1985 年以前と以後との変化について、サーシュトランド・マレコビク[2011]が行なった 8 コミュニンに関するコミュニン内での所管部署、スタッフに求められる能力や資格、活動内容の研究結果から見ていきたい。

まず所管部署については、1985 年以降、社会福祉局の影響力が強まった一方で、それにはたびたび疑問も呈されその所管が安定せず何度か変わったことが特徴として挙げられる。8 コミュニンのなかでは、1985 年から 2000 年代初頭の 20 年近くの間責任担当部署が平均で 4 回変わった[Sarstrand Marekovic 2011: 295]。コミュニン執行委員会や移民委員会から社会福祉委員会へと変わり、そこから労働市場関係部署などへと移行した[Sarstrand

Marekovic 2011: 205-206]。責任機関を社会福祉関係部署にすることに対する批判は、「福祉依存の罠」に関するものであった[Sarstrand Marekovic 2011: 295]。

社会福祉関係部署の役割の拡大に伴い、新たなスタッフも雇われることになった。コミュニンがどのように難民受け入れを行うか、責任担当機関を社会福祉局にするかどうか、に関わらず、難民対応をするケースワーカーとしてソーシャルワーカーを雇った。その一つの理由は、1985 年の改革が社会サービス法と関連づけられていたためである[Sarstrand Marekovic 2011: 296]。また、難民受け入れ部署スタッフに求められる能力も変化した。移民相談窓口/移民局で特に重視された能力は語学能力であったが、それよりも対象者の文化的背景を理解する能力が重視された[Sarstrand Marekovic 2011: 296]。そのことは、スタッフ自身や自身に近い人物に対象者である難民と同様の個人的経験があることを指していた。サーシュトランド・マレコビク[2011]はこれを「エスニック・マッチング」(心理セラピー分野の概念)という考え方の延長線上にあるものと説明する。民族が同じであると、文化や規範を理解しているためにより良いサービスを利用者に対して提供できると考えられており、また行政スタッフと利用者との間の信頼を高め、人種差別の危険性を低め、スタッフがロールモデルとなるために利用者に自信を持たせることにもなると考えられた[Sarstrand Marekovic 2011: 296]。サーシュトランド・マレコビク[2011]はこれに必ずしも全面的に賛同しているわけではないが、スタッフの中に移住や亡命の経験がある人物がいることで、その他の同僚スタッフに利用者の状況や背景をより深く知ってもらうことができ、それにより偏見を緩和することができる利点もあるという。

活動内容については、労働市場委員会が行っていた難民の受け入れとイントロダクション・プログラムの責任がコミュニンに移管されることで、労働市場のニーズに合わせてイントロダクション・プログラムの中身を決める代わりに、難民の社会的・心理的ニーズを中心にイントロダクション・プログラムの中身が決められるようになった[Sarstrand Marekovic 2011:297]。労働市場委員会による難民の受け入れは労働力としての扱いだったことに批判が起こり、かれらはより社会的支援やカウンセリングを必要とする人びとで、この見方に基づいて自治体の業務は構成すべきだと考えられるようになったためである。その結果、難民と労働市場との関係は弱いものとなった[Sarstrand Marekovic 2011:297]。しかしこれにより後に、「ワークライン」が再度強調されることとなる[Sarstrand Marekovic 2011:297]。

上述のコミュニンにおける〈移民〉包摂実践に関して、所管部署、スタッフの能力、活動内容、さらに対象者がどのように変遷していったかについて、サーシュトランド・マレコビク[2011]がまとめたものが次頁の表である。

コミュニティにおける〈移民〉包摂実践の構造

時期	所管		スタッフの能力			活動内容				対象者	
	独立	福祉 部門	公式	非公式		個人向け			集団 向け	移民・ 難民	スウェー デン社会 一般
				言語	文化 背景	サー ビス	ケア	就労 支援			
1965- 75	○			○		○	○			○	
1975- 85	○			○		○			○	○	○
1985- 95		○	○		○		○			○	
1995- 2010		○	○		○			○		○	

[Sarstrand Marekovic 2011: 300]

上記の通り 1985 年からのナショナル・レベルにおける難民受入れ制度改革によって、難民の受け入れとイントロダクション・プログラムの提供という新たな業務がコミュニティに与えられた一方で、1960 年代末から 70 年代、そして 80 年代初頭までにコミュニティ・レベルで発展していった移民相談窓口/移民局は、1990 年代には閉鎖されていった。少なくともサーシュトランド・マレコビク[2011]が取り上げた 8 コミュニティはすべて 1990 年代に閉鎖した [Sarstrand Marekovic 2011: 205-6]。

しかしその一方で、2017 年現在において〈移民〉ではなく〈市民〉として、〈移民〉包摂の実践を行っている機関が、同時期からボートシュルカ・コミュニティでスタートしていたことには言及をする必要がある。それが次項で述べる「市民センター」である。

3-2-2 市民センターの始まり

市民センター (medborgarkontor) の実際の活動内容や機能については第二部の事例研究で述べるが、ここではその歴史について整理する。この歴史研究と第二部の事例研究を合わせた総合考察は終章にて行う。

市民センターは、直接的な〈移民〉向け施策とは異なる文脈で発展したものと言える。異なる

文脈とは、福祉国家の拡大に伴う行政サービスの膨張とその複雑化が背景にあったことである。そのために、1980年代から行政サービスの簡素化と、市民がより簡単に行政からさまざまな問題に対する回答を得られるようにするための改革が行われるようになっていた [Prop. 1993/94:187, 4]。そのため分権改革とも軌を一にしている。しかし市民と行政とのコンタクトを容易にするための取り組みが、全国で最も〈移民〉割合が高い地域で始まったことは注目に値する。1994年、国は市民センターにおける5年間の試験的取り組みに関する法案を提出した [Prop. 1993/94:187]。また、その2年後の1996年12月には、内務省内に市民センターその他の市民と行政との窓口に関する実態を調査するための作業グループが立ち上げられた [Ds 1999:26]。ここではそれらに基づき市民センター発展の経緯を整理したい。

全国で最初に市民センターを立ち上げたのは1987年、ボートシュルカ・コミューンのフィットヤ (Fittja) においてであった [Prop. 1993/94:187; Ds 1999:26]。当初の名称は「サービス小屋 servicestuga」であり、1990年代に「市民センター」へと改称した [2017年8月17日インタビュー]⁷⁵。全国に先駆けてボートシュルカで市民センターが開設されたのは、「市民一般と同時に、ボートシュルカに多く住む移民たちに対しても、コミューンが行う行政サービスについてより良く知ってもらうため」であった [Ds 1999:26, 16-17]。しかしながら、「市民が行政サービスの迷宮の中で適切な支援を受けることができるようにするための情報提供の必要性が議論されるようになった」のは、1970年代末からのことである [Ds 1999:26, 10]。その一つの結果として、『スウェーデン社会ガイド Samhällsguiden』という各種行政サービスや担当機関の連絡先などがまとめられた本が、1979年春から出版されるようになった⁷⁶ [Ds 1999:26, 12]。しかし、「文章による情報は、例えば、情報窓口 (informationsbyråer)、コミューン事務所 (kommunkontor)、移民相談窓口/移民局 (invandrarbyråer) などにおける、口頭による情報でもって補完されなければならない」 [Ds 1999:26, 12] ことが、1979年に提出された政府調査報告書⁷⁷でも主張された。

南部大都市郊外のボートシュルカで市民センターが始まった一方、同じく1980年代に北部の地方コミューンであるヴェステル・ノルランド・レーンのヘルネサンド (Härnösand)・コミューンやオング (Ånge)・コミューン、そしてヴェステル・ボッテン・レーンのアリエプルグ (Arjeplog)・コミューンなどでは、中央政府機関とコミューン

⁷⁵ 2017年8月17日 11:00-12:20、市民センター職員 Hasse Jordan インタビュー、ボートシュルカ市民センター・ハルンダにて。(本稿 7-1-2 参照)

⁷⁶ 『スウェーデン社会ガイド Samhällsguiden』はその後2017年現在まで出版され続けており、最新版は第29版である。

⁷⁷ SOU 1979:31, *Bättre kontakter mellan medborgare och myndigheter*.

ン機関が協力する地方事務所プロジェクト（*Lokalkontorsprojektet, Samordnad Lokal Offentlig Service*）が行われ、市民センターが立ち上げられるようになっていた。

全国的には、1984年6月1日からコミュン自治の拡大を狙いとするフリーコミュン実験（*Frikommunförsöket*）が始まっていた。これは、地方行政の効率的運用を妨害している国家規則を明らかにして実験的に開放し、適用免除措置のリストを作るという大胆な試みであり、その実験の結果は実際に1991年の地方自治法改正に反映された[岡澤 1992: 130-135]。このフリーコミュン実験に参加した自治体は当初9つのコミュンと3つのランスティングであったが、1988年までの予定であった実験は1991年まで延長され、また参加自治体も36のコミュンと4つのランスティングにまで拡大した[グスタフソン 2000: 123-124]。このフリーコミュン実験に参加した自治体の中に上記市民センターを開設した初期の自治体は入っていない[Prop. 1991/92:13, 5-6]。しかし、このような実験が行われた時代であるということと言及しておく必要があるだろう。

そのフリーコミュン実験が終了した1991年秋、上記オンゲ・コミュンを含む複数のコミュンが市民省（*Civildepartementet*）に対して、現行法が地方レベルにおけるコミュンと中央政府機関との協力を妨げているという意見書を提出した[Ds 1999:26, 17]。市民センターではコミュンが所管する業務だけでなく、中央政府機関が所管するサービスについても支援を行う必要が出たためである。それを受けて1992年6月、政府は市民省内に市民センターに関する調査を行う作業グループを設置、1993年10月には市民省報告書として『市民センターにおけるサービス協力 *Servicessamverkan vid medborgarkontor*』（Ds 1993:67）が提出された。本作業グループは、「市民センターは、市民の公共サービスへのアクセスとサービスの質の向上を目指す取り組みとして発展した。また過疎地域では、市民センターは公共サービスを維持し発展させるための一つの方法であった」と見た [Prop. 1993/94:187, 18]。その後、1994年には「市民センターにおける試験的活動 *Försöksverksamhet vid medborgarkontor*」法が成立し、コミュンは地方において、中央政府機関の地方事務所と協定を結んで、市民向けの公共サービスの簡素化のための試みができるようになった[Ds 1999:26, 18]。それと同時に、これらの試みに関する情報を拡散することを目的に、全国コミュン連合の中にも市民センターに関する作業グループが設置され、その調査結果を書籍にまとめて出版し、1997年にその活動を終えた[Ds 1999:26, 18]。

1997年7月時点では、112のコミュンで何かしらの形で市民センターが議題に乗っている状態であり、そのうち約半分の50コミュンですでに設置済み、20コミュンは設置予定が確定している、9コミュンは設置準備中、33コミュンは調査はしているが詳細は

未定、という状況であった[Ds 1999:26, 18]。同時点で、本論文にて事例で取り上げるコミュニティでは、次のような状態であった。ボートシュルカではすでに複数ありながらさらに増設をする予定、ヨーテボリはすでに複数ある状態、ヴェクショーは検討はしているが詳細未定の状態、カールスクローナはすでに一ヶ所設置しており、増設を検討しているが詳細は未定の状態、アリエプルグとアルヴィツヤウルは一ヶ所ずつ設置している状態であり、ソーシェレについては言及がなかった[Ds 1999:26, 74-75]。

以上のように、市民センターは〈移民〉の「統合」という直接的な文脈で生まれたものではない。しかし、福祉国家の膨大な公共サービスをより市民にアクセスしやすくするための方法として発展し、その問題意識の中には〈移民〉も含まれていた。第二部で分析するように、市民センターは2017年現在、大都市であるストックホルム郊外のボートシュルカ・コミュニティや大規模地域であるヴェクショー・コミュニティにおいて、〈市民〉一般を対象としながら、しかし〈移民〉がスウェーデン社会に「包摂」されるための重要な窓口として機能を果たしている。

第4章 〈移民〉包摂の具体的な施策

ハンマー（Hammar）[1985] は移民統合政策は間接的政策と直接的政策の二種類があるとした。移民に限らず一般市民を広く対象とする住宅政策、労働市場政策、福祉政策などが間接的政策であり、これについてはスウェーデン人との平等が追求された⁷⁸。一方、移民のみを対象とするスウェーデン語教育、母国語教育、移民団体・外国語書籍や新聞・移民活動への支援、移民向けの情報提供活動、移民サービス局、通訳サービスなどは直接的政策にあたる。それぞれは、移民にとっては「間接的」か「直接的」かと表現できるが、福祉国家の施策としては「普遍的」か「選別的」かとも表現できる。本稿では福祉国家施策としての視点をより重視するため、前者を間接的/普遍的施策、後者を直接的/選別的施策として述べることにする。以下では、1975年ガイドラインによって掲げられた平等原則、選択の自由原則、協同原則が、具体的にどのような施策によって追求されたかについて述べる。

4-1 市民一般を対象とした間接的/普遍的施策への包摂

間接的/普遍的施策における平等原則は、1969年に採用されてから2010年以降に至るまで、〈移民〉包摂に最も影響を及ぼしてきた原則であると言える。

移民の社会的権利を福祉レジームと関連づけて国際比較したセインズベリーは、平等原則が移民の社会権に影響を与えた改革は、少なくとも4つあると述べる[Sainsbury 2012: 222]。第一に、1970年代末と1980年代初頭において、国民年金やその他社会給付を移民も受給できるようになった。そして、2000年代初頭に最低額の年金受給権を持たない人々に対する給付が導入された際に、移民も対象とされた。第二に、1980年代末に庇護申請者のための社会手当が導入された際、その給付水準は国民を対象とした公的扶助の給付水準と同水準に設定された。第三に、1970年代末に外国人法が改正され、家族呼びよせに際しての所得・住宅要件が公式に廃止された。また老親扶養に関しても、1996年法案で老親扶養はスウェーデン国民には義務とされておらず、もしそれを導入すれば平等原則に抵触するという理由で老親扶養義務の導入が見送られた[SOU 1995:75, 164]。その10年後にも、呼びよせに際して家族の扶養義務を導入するかどうかで議論が起きた時、それはスウェーデン福祉国家の普遍主義原

⁷⁸ 追求されたということは、1975年時点で平等が達成されていたことを意味しない。例えば75年時点で国民年金への加入はまだ認められていなかった。また、平等とすることで、移民には不利に働くこともある。例えば住宅政策は「良くも悪くも、スウェーデン人より少ない預金か預金なしで、スウェーデン人と同じ条件」であった[Hammar 1985: 36]。

則⁷⁹に反すると結論づけられた[SOU 2005:103, 138]。そして第四に、2004年、2007年のEU東方拡大以降の東欧からの移民に対しても社会給付への平等なアクセスが適用された。以上をまとめると、社会給付の対象者、水準、そして家族関係などについて、在留資格に関わらず〈移民〉と〈市民〉との平等を追求しようとしてきたと言えるだろう。

もう少し具体的な例を、移民庁が1983年に出版した移民向けのスウェーデン社会導入書（詳しくは4-2-3参照）から見てみたい。1983年時点の移民向けのスウェーデン社会導入書で解説されている項目は、大きく分けて、以下の通りである。住民登録・納税等について、労働生活について（スウェーデン語学習も含まれる）、学校・教育について（母国語教育も含まれる）、子ども・家族生活について、高齢者生活について、保健医療について、障がい者生活について、犯罪・警察・司法について、宗教について、住宅・居住環境について、消費者生活について、余暇生活・自然について、文化活動について、スポーツについて、国防についてである。さらに詳細な全項目は以下の通りである。

1. スウェーデンとの出会い：移民インタビューコメント、Jean Phillips-Martinsson (<i>Swedes As Others See Them</i> の著者)からのメッセージ	レーン 政党、選挙 政治とあなた 組織の国・スウェーデン 移民団体	tolk och information 反差別法制 移民庁 居住権 市民権
2. スウェーデンといえば：セルゲル広場、森での休暇、ルチア祭など	4. スウェーデンにおける移民 スウェーデンへの移入者 変わる移入者の特徴	5. 住民登録 教区登録 国民番号 出生証明書 スウェーデンからの出国
3. スウェーデンにおける民主主義 国会と政府 コミュニオン（基礎自治体） ランスティン（広域自治体）	スウェーデン語教育改革 母国語教育改革 選挙改革 通訳・翻訳利用権と情報を得る権利 Rätt till	国内の移住 住所登録 6. 労働生活 労働時間 賃金

⁷⁹ 原文で”de principer om generell välfärd”としているものをセインズベリーは英語では”universal principle”としている。

休暇	経営者団体: SAF,	子ども手当
共同決定法	BAO, SAV, SFO,	親保険
労働における機会均等	KFO	親手当
労働時間内でのスウェーデン語学習	団体交渉	特別親手当
職探し	起業	一時的親手当
雇用仲介事務所	7. 税金・納税申告	子どもと若者
失業保険	スウェーデンにおける	保育所
失業手当	税	一般就学前学校
転居手当	納税者	半日就学前学校
職業訓練・教育	納税カード: 地方税務局	学童クラブ
労働市場研究所	が発行	家族保育所
失業対策雇用	納税申告書	開放型就学前学校
雇用形態	8. 学校・教育	病児ケア
無期雇用	スウェーデンにおける	子ども・若者のメンタルケア
有期雇用	学校教育	結婚
訓練雇用	年齢層ごとの学校	同棲
試験雇用	母国語教育:	ひとり親
解雇通知	学校と家庭の協力	離婚
労働安全	義務教育(基礎学校)	親権
労働安全オンブズマン	中等教育(ギムナジウム)	社会福祉サービス
労働災害保険	成人教育	10. 高齢・年金
雇用保険: 労使協定による組合員のための保険	高等教育	スウェーデンにおける
無過失使用者負担保険	就学援助	高齢者
団体生命保険	学習手当	年金生活者のためのサービス
協定団体疾病保険	一般奨学金	ホームヘルプ
経営者団体、労働組合	成人奨学金	交通サービス
労働組合: LO, TCO, SACO/SR, SAC	成人教育のための	在宅看護
	時給補償金	長期介護
	労働教育手当	年金生活者のためのサービス付き高齢者住宅
	9. 子ども・家族	高齢者ホーム
	スウェーデンにおける	
	家族	
	子どもの教育	

一般年金：国民年金と付加年金	12. 障がい	正教
国民年金	スウェーデンにおける障害者福祉	ユダヤ教
住宅手当	障害者団体	イスラム教
年金生活者の妻のための手当	視覚障害	スウェーデン教会
付加年金	聴覚障害	非国教派教会・宗派
部分年金	身体障害	洗礼・洗礼名
遺族年金	精神障害	結婚
11. 保健医療サービスと疾病手当	介護手当	葬儀
スウェーデンにおける保健医療サービス	障害手当	15. 住宅・居住環境
疾病手当	障害年金	住宅探し
救急医療	就業訓練	賃貸
病院医療	就業能力調査	集団所有
地域医療相談	13. 犯罪・警察・司法	個人所有
頻繁な疾病	スウェーデンにおける法と犯罪	賃貸における義務
海外での病気	犯罪が起きた場合の手続き	賃貸における権利
障害年金	少年加害者：15歳未満は不問	住宅手当
医薬	被害者	家具・家財のスウェーデンへの持ち込み
歯科治療	犯罪の種類	賃借者協会
母子保健	制裁措置	住宅賃貸に関する法的支援
性情報に関するスウェーデン協会 RFSU	警察	賃貸裁判と住宅裁判所
中絶	法的支援	16. 買い物
妊娠	司法オンブズマン (JO)	価格
出産	14. 教会・その他宗教団体	購入と支払い
命名	スウェーデンにおける宗教	食べ物の購入
妊娠手当	移民の間の宗教	衣服の購入
親手当	フィンランド語話者の教会活動	高価な物の購入
病気の子どもの治療	カトリック教会	消費者ガイド
		17. 交通
		交通ルール
		運転免許
		車の国内への持込み

18. 文化	19. 余暇と自然	経済的防衛
スウェーデンにおける	自然享受権	戦時強制兵役
移民の文化活動	狩猟と釣り	戦時医療
外国語新聞への補助	団体レクリエーション	戦時における移民の権
文化活動への補助	20. スポーツ	利と義務 ⁸⁰
図書と図書館	スポーツクラブ	良心的兵役拒否者の代
ミュージアム	スポーツクラブ補助	替服務
美術・工芸	21. 電話・郵便・税関・通貨	兵役時の社会・経済手
演劇・音楽・舞踊	22. 国防	当
ラジオ・テレビ	徴兵制	23. 公的機関リスト
映画・写真	民間防衛	

[SIV 1983]

⁸⁰ 戦時、国内に留まることを選んだすべての住民は、その国籍に関わらず、徴兵

と民間防衛を除くすべての権利と義務はスウェーデン市民と同じとされる[SIV

1983:229]。

上記、移民向けスウェーデン社会導入書に書かれている各項目は、スウェーデン市民と移民とで権利を享受するための条件等が異なる場合にはその旨が記され（一定の居住期間を必要とする場合など）、そうでない場合にはスウェーデン市民と同じ権利と義務とが移民にも適用されることを示している。どちらにしても上記項目についてはすべて〈移民〉の権利と義務に関わる内容であり、政治・経済・社会生活ほとんどすべてに言及していると言って良いであろう。

そのうち保健医療、子ども・家族、高齢・年金、労働生活のなかから代表的な社会保障給付について例を挙げてみよう。以下の内容はすべて本書が出版された1982年時点のものである。

まず医療については、スウェーデンに居住するすべての人が医療保険の対象となり、すべての人は医療サービス・保健サービス・歯科サービスを受ける権利を持つ⁸¹[SIV 1983:129]。保健医療・母子保健・歯科医療では通訳が非常に重要になり、これも税財源によって提供される。通訳人には秘匿義務があることが、同書の医療サービスの項目の中で説明される[SIV 1983:130]。

次に家族給付のうち子ども手当（Barnbidrag）は、スウェーデン国内に居住するスウェーデン国民で16歳未満のすべての子どもに給付される。この施策は1948年に導入されたものであり、所得調査を伴わずすべての16歳未満の子どもに支給されることから、普遍的な福祉政策の代表的なものとして知られる。これは、1950年代からすでに国籍ではなく住民登録によって支給されており[Sainsbury 2012:104]、外国籍の子どもでもスウェーデン国内に居住し住民登録をしている者と同居していれば受給することができる。本人もしくは両親がスウェーデンに6ヶ月以上居住している場合でも受給可能である[SIV 1983:110-112]。また、子どもの出産・育児に際してさまざまな手当が親保険から支給される。子どもの誕生に際して180日間受給できる親手当

（Föräldrapenning vid barns födelse）、子どもが8歳の誕生日を迎えるまでもしくは基礎学校の初学年を終えるまでの間にいつでも受給することができる180日間の特別親手当（Särskild föräldrapenning）、そして子どもが病気になった場合、普段育児を担っている人が病気などで面倒を見られない場合、子どもがケアセンター・学校保健所や歯医者など各種施設に行かなければいけない場合などに年間合計60日取得できる一時的親手当（Föräldrapenning för tillfällig vård av barn）がある。これらはすべて、直前の180日間社会保険に加入していれば、受給する権利がある[SIV 1983:110-112]。つまり、在留期間が6ヶ月以上であればその他市民と同様受給できる。

⁸¹ スウェーデンの医療サービスは税方式だが、疾病手当等は医療保険から給付される。

続いて国民年金（Folkpension）はスウェーデン国内に居住するスウェーデン国民が老齢年金の形で受給できるものであるが、外国籍者の場合には、北欧諸国の国民で国民年金支給申請前に3年以上スウェーデンに居住している者、その他の外国籍者は16歳以降に10年以上、申請前に連続して5年以上スウェーデンに居住している者が受給可能とされた⁸²。つまり、年金に関してはより長い居住年数が必要とされ、また、北欧諸国とそれ以外の国の国籍者とでは差があった。当時、スウェーデンはいくつもの国と社会保険協定を結んでおり、これらの国ぐにの国民である人びとはそれに基づき受給権を得るため、国籍をもつ国により受給権に差があった。この点について、移民向けのスウェーデン社会導入書では「社会保険事務所はあなたの母国語でああなたの出身国の年金に関する情報を提供します」と案内している[SIV 1983: 126]。また付加年金については、外国籍者も加入権があり、また海外に転居した場合でも受給が可能とされた。ただし退職年齢前に海外に転居した場合は65歳になる3ヶ月前までに社会保険事務所に申請書を提出することとされている。スウェーデン語で書くことが難しい場合は母国語で書いて良いともされる。ただしスウェーデン国内で働き付加年金受給権があることを示すため最後の納税カードをとっておく必要がある、と注意が促される[SIV 1983:127]。

4-2 移民を対象とした直接的/選別的施策による包摂

ここでは具体的な直接的/選別的施策について概説したい。移民のための各種事業の開始年と終了年は、つぎの表の通りである。

⁸² 2017年現在では、所得比例年金と積立年金を合わせた年金額が一定水準に満たない者に対して支給される、国の税財源による「保証年金 Garantipension」の受給要件として、スウェーデンに3年以上居住していることが必要とされている。

図表 1: 移民統合政策の具体的事業

事業	開始年	終了年
スウェーデン語教育	1965	現存
移民向け情報提供（書籍）	1965	現存 ⁸³⁾
移民向け情報提供（新聞）	1968	現存 ⁸⁴⁾
民族団体・宗教団体への助成金	1966	現存
文化活動への助成金	1967	現存
移民向け労働市場参入支援	1967	現存
通訳サービス	1968	現存
母国語教育	1971	現存
移民向けの成人教育	1974	現存
コミュン選挙の選挙権・被選挙権	1976	現存
スウェーデン語以外の言語による新聞・雑誌への助成金	1977	1986

[Dahlström 2004: 302; Dahlström 2003: 48 を一部掲載]

第3章ではスウェーデンにおける〈移民〉包摂の起点として1969年、1975年のガイドラインを取り上げ、特に1975年のガイドラインが重要であったことを述べた。しかし実際には2つのガイドラインが作成される以前から試験的に移民を対象とした事業は開始されていた。

4-2-1 スウェーデン語教育

移民を対象とした直接的施策のなかでも最も必要性が高く早期から始まったものが、スウェーデン語教育である。スウェーデン語教育には成人を対象とするもの、子どもを対象とするものがある。子どものスウェーデン語教育については、1966年から義務教

⁸³ 現在の移民庁からの出版は見受けられないが、ヴェストラ・ヨータランド・レーンがヨーテボリ市と作成した『スウェーデンについて *Om Sverige*』がある (<https://www.informationssverige.se/Svenska/Samhalle/Sidor/Boken-Om-Sverige-på-flera-språk.aspx> 参照、2015/09/01アクセス)。レーンは中央政府の出先機関の機能を果たしており、移民に対するスウェーデン社会導入書の作成と出版については、レーンに責任を移譲した可能性がある。ストックホルム郊外にある多文化センター（Mångkulturellt centrum）図書館には移民関連書籍がそろっているが、2003年の統合庁出版以降、政府が発行する移民向けのスウェーデン導入書はないとのことであった（2015/09/01訪問）。

⁸⁴ 1998年まで移民庁が発行していたが、現在ではコーポラティブ団体である「自由新聞 *Fria tindning*」グループが運営している。『セサム *Sesam*』『平易なスウェーデン語新聞 *Nyhets tidning: På lätt svenska*』とタイトルを変えている。

育課程でスウェーデン語コースが受講可能となった。成人を対象とするものは複数の形態で発展し、何度かの制度改革を経て2017年現在において第二言語としてのスウェーデン語教育の基幹制度となっている「移民のためのスウェーデン語教育 Svenskundervisning för invandrare: SFI」制度に至った。

政府による成人移民へのスウェーデン語教育施策で最初のものは、1965年から始められた。政府は民間・非営利の公認学習協会（studieförbund）による学習サークル（studiecirklar）に国庫補助金を支給することで、成人移民が無料でスウェーデン語を学習できるようにした⁸⁵。当時の公認学習協会とは、労働者教育連盟（Arbetarnas bildningsförbund: ABF）、国民大学（Folkuniversitetet: FU）、自由教会学習団体（Frikyrkliga studieförbundet: FS）、禁酒運動学習団体（Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet: NBV）、キリスト教女子/男子青年会（Kristliga förbundet av unga kvinnor/män: KFUK/M）、学習促進連盟（Studiefrämjandet: Sfr）、市民学校（Studieförbundet Medborgarskolan: Mbsk）、成人学校（Studieförbundet Vuxenskolan: SV）、全国教会学習連盟（Sveriges kyrkliga studieförbund: SKS）、公務員教育連盟（Tjänstemännens bildningsverksamhet: TBV）⁸⁶である[Immigrant-institutet 1982:162]。制度導入から1982年までに合計約9億 SEKの国費が投入された[Widgren 1982: 57]。

一方、成人移民のためのスウェーデン語教育でより大きな部分を占めたのは、職業訓練（Arbetsmarknadsutbildningen: AMU）の枠組みで職業訓練センター（AMU-center）で提供されるスウェーデン語のインテンシブ・コースであった[Widgren 1982: 58; SOU 2003:77,62]。これは1969年度まで、最低1日5時間・5週間のプログラムであったが、1970年7月1日からは最大240時間まで延長されることとなった[SOU 1971:51]。そして1972年の政府決定によって1973年1月1日から、最大240時間のスウェーデン語学習期間の給与を企業が保障することが義務付けられた。給与保障付きのスウェーデン語学習機会について、移民労働者は雇用されてから60日以内から2年の間に利用できることを経営者は移民労働者に伝えなければならず、また学習機会を利用した移民労働者の雇用を保障することも義務付けられた[Widgren 1982: 58]。

しかしこの政策は世界的にも注目された一方で、移民労働者の雇用を保障しながらスウェーデン語学習機会を提供するという当初目的の実現には至らなかった。1970年代

⁸⁵ 学習協会の活動は民主主義を支えるものであるとして公認学習協会には1947年から学習サークル活動の目的や内容に関わらず、メンバー数や総学習時間などの条件を満たしていれば国庫補助金が支給されている[太田 2014; 2015]。学習テーマはさまざまあるが、そのうち移民のためのスウェーデン語教育にも同様に補助金が支給された。

⁸⁶ 訳は[太田 2014; 2015]を参照した。

後半は景気が悪化し、企業はすでにスウェーデン語能力のある労働者を雇うようになり、スウェーデン語のできない者の多くが失業に陥ってしまったためである[Widgren 1982: 58; SIV 1983: 42]。また、学習サークルによるスウェーデン語教育についても、コミューンの所管によって教育計画やスウェーデン語教師の雇用条件をより良く規制することの必要性が議論されるようになった[Widgren 1982: 59]。

そこで、新たなスウェーデン語教育制度を検討するため、1978年には LO・TCO・SAF のイニシアティブにより、移民のためのスウェーデン語教育に関する議会内委員会（SFI-kommittén）が設置され[SOU 2003:77, 63]、移民のためのスウェーデン語教育の新たな制度について検討が始められた。そして、SFI 委員会の最終報告書を受けた1983年の政府決定⁸⁷によって、1986年から制度改革が行われた。結果、学習者はコミューンの提供による、計 700 時間の基礎スウェーデン語教育と、職業訓練センターと学習協会による応用スウェーデン語の教育を受けることができることとなった。さらに教師の能力資格についても規制が設けられた。スウェーデン語学習期間の給与保障についても、この制度への参加が条件となった[SOU 2003:77, 64]。

しかしその後、1986年改革についての評価が行われるなかで、当初の目的は達成されておらず制度改革が必要であることが指摘され、1991年から再度、移民のためのスウェーデン語教育制度改革が行われた。基礎スウェーデン語と応用スウェーデン語が統合され、コミューンの責任で提供されることとなった[SOU 2003:77, 64]。そして1994年から「移民のためのスウェーデン語教育に関する政令（Förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare）によって、学校庁の所管で学校法（Skollagen (1985:1100)）に基づき、スウェーデン語の能力を欠くスウェーデンに住民登録をする16歳以上のすべての者は、居住するコミューンで提供される「移民のためのスウェーデン語教育（SFI）」を無料で受けられることとなった。読み書きのできない移民に対するスウェーデン語教育は1967年からコミューンが国庫補助金の支給を受けて提供しており、1977年より「成人のための基礎教育（Grundutbildning för vuxna: ”grundvux”）」と呼ばれていたが[Widgren 1982: 59]、これも後に SFI に取り込まれている。

4-2-2 母国語教育と文化保持支援

1968年には移民の母国語教育を週あたり二時間、任意で行うことがガイドラインで示されたが、実際に開始されたのは1971年だった[Widgren 1982: 62]。そして1977年には母国語教育改革が実施され、同年、学校において児童に母国語学習権が付与された。

⁸⁷ Prop. 1983/84:199, *Svenskundervisning för vuxna invandrare*.

「残念ながらすべての児童に母国語教育を提供できるわけではないが、自治体は最善を尽くさなければならない」[SIV 1983: 89]。母国語教育教員は母国の文化も教える必要があり、母国語での補習もある。いくつかの地域ではフィンランド語・ギリシャ語・トルコ語などで母国語クラスを設置している。「スウェーデンで生まれスウェーデン語で小学校を通っていたり親のどちらかがスウェーデン人という移民 2 世の子どもたちも多くいる。しかしかれらも家庭内で使用される言語で教育を受ける権利がある。なぜならこの制度の目的は、スウェーデン語以外の言語を話すすべての子どもたちにバイリンガルになる機会を提供することであり、またスウェーデンは 2 つ以上の言語を話し 2 つ以上の文化に馴染んだ人びとを必要としているからでもある」[SIV 1983: 89-90]。

母国語教育改革が実施された 1977 年、公共図書館が外国語の書物を購入する場合には国庫から補助金が支給されることになった。続いてその他の措置として、書籍の購入やラジオ・テレビプログラム、スウェーデン語以外の言語による文学作品など、「言語的少数者」のための文化活動に対する多様な形の支援が導入された[Kulturdepartementet 2000: 15-16]。

4-2-3 移民に対する情報提供・通訳サービス

移民に対する情報提供や情報アクセスのための事業を積極的に行っている点は印象的である。文字情報としては、書籍・新聞・雑誌があり、どれも 1960 年代後半から始まり、1970 年代から 1990 年代末まで続いた。

まず書籍に関しては、1965 年に最初の移民のためのスウェーデン社会導入書『新たにスウェーデンにやってきた人へ：公的機関の案内と外国籍住民の権利と義務 *Ny i Sverige : handbok för myndigheter och enskilda om utlänningars rättigheter och skyldigheter*』がスウェーデン・インスティテュートにより 21 言語で出版された[Libris 検索より]。ここでは移民の基本的な権利と義務が記された[Hammar 1985: 33; Dahlström 2004: 301]。1969 年からは同様のものを移民庁（SIV）が 10 言語で発行した。スウェーデン社会における生活を体系的に解説したものとしてはその次に 1983 年発行の『スウェーデン：移民のためのスウェーデン社会導入書 *Sverige : en samhällsorientering för invandrare*』があり、同書は 1987 年に第 2 版が出版されている。これらはスウェーデンで生活する際に関わることになる公的サービス全般について説明をしており、例えば 1983 年版のものは全 25 章、英語版で全 246 ページと相当の厚さの本になっている。その他、労働生活、納税、選挙、教育、難民など各テーマごとの移民庁による書籍発行は多数あるが、スウェーデン社会における生活全般を解説する導入書として中央省庁が出版したものでそれに続くものとしては、1998 年に設立され

た統合庁により 2003 年に出版された『スウェーデン：ポケットガイド Sverige: en pocketguide』がある。その後 2000 年に旧移民庁 SIV が現移民庁 Migrationsverket へと改称され 2007 年に統合庁も吸収された後は中央省庁によるスウェーデン社会導入書の出版は見られない。現在ではヨーテボリ市とヴェストラ・ヨータランド・レーン府が共同で作成した『スウェーデンに関する本 Om Sverige』（全 12 言語）が多くの自治体で移民向けの書籍として発信されている。これが事実上、公的機関による最新の体系的な書籍となっていると言える。

次に移民向けの新聞（Invandratidningen）も 1967 年から国家資金で配布されることになった。これらは公的情報やスウェーデンに関するニュースを移民に届けるものであり、無料で自宅に届けられた。言語により発行開始年と終了年が異なり、このうち最も早く発行は始められたのはフィンランド語（1967-1994 年）、ドイツ語（1967-1988 年）、ギリシャ語（1967-1995 年）、イタリア語（1967-1988 年）、セルビア・クロアチア語（1967-1998 年）である。続いて、簡単なスウェーデン語（1971-1998 年）、スペイン語（1979-1998 年）、フランス語（1979-1998 年）、トルコ語（1979-1990 年）、アラビア語（1979-1998 年）、ポーランド語（1979-1998 年）、英語（1979-1998 年）、ペルシャ語（1986-1998 年）、ティグリニャ語（1985 年, 1987 年）アルバニア語（1992-1995 年）の順で発行された[Libris 検索より]。言語により週刊・月刊の違いがあり、1983 年時点では週刊のものが 7 言語、月刊のものが 5 言語であった [SIV 1983: 46]。最も長いもの（セルビア・クロアチア語、ギリシャ語、フィンランド語、簡単なスウェーデン語）は約 30 年にわたって発行が続けられた。

また、移民庁は雑誌も発行し、1972～1994 年の 23 年間、50 頁程度の雑誌『新たにスウェーデンにやってきた人へ *Ny i Sverige*』を月刊で発行した。

さらに、1971 年には行政法が改正され、行政機関は必要な際に通訳を使用することができるとする条項が設けられ、スウェーデン語を解しない者が公的機関と接触をする際には通訳サービスを利用することが可能となった。これも公的財源によるものであり、利用時に料金を払う必要はない。移民庁は移民のためのスウェーデン社会解説書において、「通訳サービスと情報アクセスの権利 Rätten till tolk och information」と題して「公的機関は、スウェーデン語を解しない人も含めたすべての人が公的情報を受け取るようにする義務がある」と説明している[SIV 1983: 45]。

4-2-4 コミュニ選挙への選挙権・被選挙権

「協同原則」によって促進された移民の意思決定過程への影響力拡大のための施策の最大のものは、選挙・被選挙権付与であろう。多文化主義のガイドラインが成立し

た75年、スウェーデンに三年以上在住する外国籍者にコミューン選挙の選挙権と被選挙権が付与される法律も成立した。そして1976年に移民（ここでは外国籍者）が参加する最初の選挙が実施された。移民が参加できるようにするため、選挙に関する情報提供活動も積極的に行った。パンフレットや移民向け新聞、ラジオ、ポストカードなど、あらゆるツールで宣伝されたことが移民庁の資料から分かる[SIV 1979a; SIV 1979b]。それでも投票率はスウェーデン国籍者よりも少なく、選挙権が付与された第一回のコミューン選挙では、全有権者の投票率が90.6%であったのに対して、移民（外国籍者）の投票率は59.9%、第二回では全有権者の投票率89.3%であったのに対して、移民の投票率は53.4%、1982年の第3回では全有権者89.6%、移民52.2%であった[SIV 1984; SOU 1984: 58, 87]。

以上のように、68年ガイドラインから採用された平等原則、さらに75年ガイドラインから加えられた選択の自由原則と協同原則、そしてそれら目標を達成するための各種事業から、スウェーデンはしばしばヨーロッパの中でも特に多文化政策を採用している国であると言われる。しかしそのことに対して、ボレビ（2012）はスウェーデンにおける多文化主義は「多文化政策」と表現することさえ躊躇されると述べる[Borevi 2012: 89]。なぜならばスウェーデンにおける多文化主義は、「消極的権利」ではなく「積極的権利」を保障しようとするものであり、また、普遍主義的福祉国家の包摂の論理と強力に結びつけられているためである、と説明する。その国の一般的法律から例外項目を設けることでマイノリティの権利を保障するのではなく、包括的な福祉国家の枠組みの中で、彼らが彼らの文化を保持・発展させるための資源を獲得することを保障しようとする[Borevi 2012: 89]。

しかし、第2章で述べたように、約10年後には、積極的に移民・マイノリティの文化を集団として保障しようとする姿勢は見直されるに至った。特に、「選択の自由原則」が問題となった。「選択の自由原則はさまざまな民族集団のための特別な事業に対する期待を創り出したが、またスウェーデンらしさに対する脅威をも創り出した」[Kulturdepartementet 2000: 16-17]。結局、1986年には新たなガイドラインが打ち出され、スウェーデンの多文化主義は見直された。ただし、政府が用いるレトリックや発信するメッセージは多文化主義の見直しへと転換したが、図表1からも分かるように、一つの事業以外は2000年代まで続けられており、実質的な政策は継続されたままであり[Dahlström 2004; Borevi 2014: 714]、実質は現在でもほとんど変わっていないと言って良いだろう。

4-3 年表

- 1945 年 1937 年外国人法の改正。新法は 2 年の時限法であったが、その後 4 回にわたって延長された。1937 年の制限的内容とほぼ同じ[Byström& Frohnert 2013:170]。
- 1949 年 外国人問題委員会 (Utlänningskommiteé) の設置
- 1954 年 新外国人法制定。外国人の権利が強化された。初めて難民の亡命する権利が規定された。無期限の居住許可 (Bosättningstillstånd) が導入された。
- 1954 年 北欧共同労働市場協定の締結
- 1954 年 スウェーデン・デンマーク・フィンランド・ノルウェー国民は北欧諸国内の移動に際してパスポートその他の身分証明書を持つ義務がなくなり、また在留に際しては居住許可 (Uppehållstillstånd) を得る義務もなくなった。
- 1955 年 社会保障に関する北欧協定の締結 (1955 年 9 月 15 日北欧 5 カ国で国民年金、付加年金、疾病手当、出産手当、労災手当、失業手当、子ども手当、追加手当、困窮者支援に関する条約[SOU1974:69, 132])
- 1957 年 スウェーデン・デンマーク・フィンランド・ノルウェー間の入国管理を廃止。アイスランドは 1966 年に参加。北欧諸国以外の国民の入国管理は最初に入国する国がその他すべての国を代表して行う。
- 1961 年 外国人調査委員会 (Utlänningsutredningen) の設置
- 1962 年 フィンランド語話者の児童のためにフィンランド語で教えることを可能にした基礎学校カリキュラムを導入
- 1965 年 すべての移民 (invandrare) が成人教育施設 (studieförbunden) でスウェーデン語を無料受講できることに
- 1966 年 政府 (内務大臣) は移民問題、特に移民へのスウェーデン社会に関する情報提供とスウェーデン人への移民に関する情報提供に関する作業部会 (arbetsgrupp för invandrarfrågor) の設置
- 1967 年 外国人令 (utlänningskungörelsen) 改正により非北欧諸国からの労働移入は制限され、原則として入国前に労働許可申請必要に
- 1967 年 コミュニケーションレベルでの最初の移民相談窓口 / 移民局 (kommunala invandrarbyrå) 開設
- 1967 年 国家資金による移民向け新聞 (Invandrarartidningen) の配布始まる。1988 年時点の言語数は簡単なスウェーデン語を含む 10 言語、内容はスウェーデンにおける権利・義務・改革や国内の一般ニュースと国際ニュースなど。
- 1967 年 スウェーデン・フィンランド教育協議会 (Svensk-finska utbildningsrådet) 設立
- 1967 年 外国人調査委員会が報告書 (SOU 1967; 18 *Invandringen. Problematik och handläggning*) を提出
- 1968 年 議会は最初の移民政策のガイドライン (Prop. 1968:142. *Angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*) を採択。入国は制限、移民のための施策をとる責任が組合組織に課される。
- 1968 年 議会は初等教育カリキュラムの見直しに合わせて移民の子どもに対する教育ガイドラインとなる一般方針を採択。国庫補助金を基礎にして行われているスウェーデン語教育を改善すること、任意の母国語教育と母国語による学習支援を週あたり 2 時間受けられるようにすること、を決定
- 1968 年 移民調査委員会 (Invandrarutredningen) の設置。同調査委員会はメインとなる報告書の他にスウェーデン語教育に関する報告書 (SOU 1971:51) と通訳・翻訳サービスに関する報告書 (1972:83) を提出
- 1969 年 1968 年ガイドラインに合わせて改正した外国人及び市民権関連法の施行: 居住許可はスウェーデン滞在 2 年後 (従来は 5 年後) に、労働許可はスウェーデンで働き

- はじめて 1 年後から職業制限なく適応されることに。北欧諸国からの移民は入国後 3 年(従来は 5 年)でスウェーデン国籍取得の申請ができることに
- 1969 年 中央政府の移民担当機関として移民庁 (Statens invandrarverk: SIV) 設立。(1944 年創設の外国人庁 (Statens utlänningskommission) から改称。のち 2000 年には移民庁 (Migrationsverket) へ。1998 年統合庁 (Integrationsverket) が独立して設立されたが 2007 年に当時の穏健党政権により閉鎖され移民庁 (Migrationsverket) へ戻された。)
- 1970 年 あらゆる形態の民族差別の撤廃を求めた 1965 年国連決議を批准。同年「民族集団に対する憎悪表現」や「不当な差別」を禁じる条項を刑法に導入
- 1971 年 行政機関は必要な際に通訳を雇えることとする条項を行政法に導入
- 1972 年 労働移民募集の停止
- 1973 年 外国人労働者は年間で最高 240 時間、スウェーデン語学習のための有給休暇をとれるように
- 1974 年 移民調査委員会が最終報告書 (SOU 1974: 69 och 70, *Invandrarutredningen: Invandrarna och minoriteterna*) を提出
- 1975 年 議会は移民及び少数民族政策に関するガイドライン (Prop. 1975/76:26. *Om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*) を満場一致で採択。ガイドラインは移民調査委員会報告書における提案をもとに作成された。これは 1968 年ガイドラインの改訂版にあたる。これにより平等・選択の自由・協同の原則が確立された。一連の具体的な施策に関する決議も行われた。
- 少数言語による文学・演劇活動等の移民の文化活動の状況改善
 - SIV を通しての移民・少数民族団体への経済的援助
 - 移民支援の活動に対する援助、移民及び一般市民に対する情報提供活動促進のための SIV の財源拡充
 - 通訳・翻訳人の国家資格を創設
 - 公立図書館における少数言語図書購入のための補助
- 1975 年 移民問題研究の専門家グループ EIFO (Expertgruppen för invandringsforskning) を労働市場省付きで設置
- 1975 年 移民理事会 (Invandrarrådet) を移民の社会的・文化的状況に関する話し合いのための政府・行政機関・移民間の中間連絡機関として設置
- 1975 年 移民(在住外国人)へのコミューン選挙での選挙権・被選挙権の付与(世界初)を満場一致で採択、翌年 1976 年 12 月 1 日実施
- 1976 年 外国人の基本的自由と権利が基本法に規定された。「民族的・言語的・宗教的少数者が自己の文化的・社会的生活を維持し発展させる権利は、統治法に従って擁護・促進されなければならない」(1974 年法を 76 年改正、*Regeringsform* Ch.2: 1)
- 1976 年 欧州議会勧告 773 を受け⁸⁸全面的に改正された外国人法の施行。政治的亡命者ではないが特別な保護を必要としている外国人についてはスウェーデンにとどまる権利を獲得できることに。労働許可証を持たない外国人を雇用した経営者の罰則が強化された。
- 1976 年 議会はいわゆる母国語教育改革法案を採択。コミューンは国庫から補助金を得て一般就学前学校で母国語訓練を提供。移民の子どもやそれを要求する若者に対して、初等学校及び中等学校で母国語教育クラスを設置することが義務に。家庭でスウェーデン語以外の言語が生活言語となっているすべての子どもに母国語教育を受ける権利が与えられた。
- 1976 年 スウェーデン国籍を取得するのに必要な居住年限の最低条件引き下げを決定。北

⁸⁸ 1976 年欧州議会勧告 773 により、事実上の難民 (de facto refugees) への法的保護付与が欧州各国に要請された[アジア福祉教育財団難民事業本部 2005:9]

- 欧諸国以外の出身者は 7 年から 5 年に、北欧諸国出身者は 3 年から 2 年に。
(→2015 年現在まで同じ。北欧諸国出身者は 5 年経てば(以前は7年)帰化可能に。)
- 1976 年 政府は移民等のための施策に関する政令(förordning 1976:310)を決定。政令では国が移民と少数民族のことを考慮に入れ、これら集団に必要な特別な措置をとる責任を規定した。
- 1977 年 スウェーデン語以外の言語で発行されている新聞・雑誌に対する新しい補助金制度を導入
- 1978 年 民族差別に関する調査委員会(Diskrimineringsutredningen:DU)を設置。(目的は民族・言語・国籍・信条的マイノリティに対する偏見と差別に対抗するための公的施策を包括的に調査すること、1970 年に批准したあらゆる形態の民族差別撤廃条約が守られているかどうかを調査すること⁸⁹⁾)
- 1979 年 就学前学校での母国語教育が5歳児までに拡大。就学前年齢の言語的少数者に関する調査委員会(Utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern)が設置され、母国語教育を受ける権利(という概念)についてより明確にすること、移民の子どもたちの特別なニーズに応じるための改革を提案することとされた。
- 1979 年 行政法が改正され、行政官庁は移民とのやりとりに際して必要な際には通訳を利用するよう明確な義務が課された。
- 1979 年 スウェーデンに住み一定の資格を満たしたすべての外国人の国民年金を受給する権利が議会で決定された⁹⁰⁾。
- 1979 年 スウェーデン国籍法(Lagen om svenskt medborgarskap)改正。スウェーデン女性と外国人男性の間に出来た子どもは両親が結婚しているかどうかに関係なく、誕生時点で例外なくスウェーデン国籍になった。
- 1980 年 新しい外国人法が外国人法調査委員会の提案(SOU 1979:64)を基礎に採択される。最も重要な変更点は滞在許可は入国以前に取得しなければならないという原則が採択されたこと。ただし難民とその家族は例外とされた。
- 1980 年 移民政策委員会(Invandrapolitiska kommittén: IPOK)が移民受け入れに関わる問題と国内の移民の状況を調査することを目的に議会内に設置。同委員会は 1 方で 1968 年ガイドラインの入国制限方針を見直すと同時に、もう一方で 1975 年ガイドラインに基づく国内の移民・少数民族のための施策を再検討した。
- 1983 年 国際人口移動と民族間関係研究センターがストックホルム大学に創設される(Centrum för forskning om internationell migration och etniska relationer:CEIFO)。EIFO と DU から研究者が集まり創設(Tomas Hammar, Yngve Lithman, Charles Westin ら)
- 1984 年 民族差別に関する調査委員会が最終報告書を提出。
- 1985 年 難民受け入れ制度改革の実施
- 1985 年 移民政策に関する決議(Om invandrapolitiken)で多文化主義の方針を見直す(Prop. 1985/86:98)
- 1986 年 反民族差別法(Lag mot etnisk diskriminering) (1986 年 6 月 5 日公布)
→民族差別オンブズマン制度導入
- 1986 年 スウェーデン語教育が 240 時間から 500 時間(うち 300 時間の専門スウェーデン語コース)に増やされ、その分の資金は経営者ではなくコミュニケーションに。

⁸⁹⁾ Erland Bergman (1982)"A Swedish Dilemma -Ethnic Conflicts in Sweden", Svenska Institutet, Current Sweden, no. 297, December 1982, p.2

⁹⁰⁾ 3 年以上所得を得たすべての永住権取得者は国民年金と付加年金の受給権が関連づけられた。付加年金に加入していない外国人は 10 年以上の居住で老齢年金が受給でき、5 年以上の居住で障害給付・遺族給付が受けられるようになった[Sainsbury 2012:86]

- 1998年 スウェーデン、未来、多様性：移民政策から統合政策へ (Prop. 1997/98:16. Sverige, framtiden och mångfalden: Från invandrapolitik till integrationspolitik.):「移民政策から統合政策へ」としてパラダイム・シフト
- 1998年 「発展と公正：2000年代に向けた大都市政策」(Prop. 1997/98:165 Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet)
- 1998年 統合庁(Integrationsverket)の設置
- 2001年 国籍法改正：二重国籍可能に
- 2006年 単独未成年難民の住居を提供する責任が移民庁からコミューンに
- 2006年 「権力、統合、構造的差別(Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering)」に関する最終調査報告書
- 2007年 統合庁の廃止
- 2009年 「新規移民の労働市場参入支援：専門的支援を伴う個人の責任」(Prop. 2009/10:60, Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering -egen ansvar med professionellt stöd.)決議の採択
- 2010年 「特定の新規移民のための社会参入支援プログラムに関する法律(Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010: 197))」の制定
- 2010年 新規移民の社会参入支援プログラム参加者へのスウェーデン社会導入クラス受講義務化。また全コミューンはこれを提供する義務を負うことに。(Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare)
- 2013年 「特定の新規移民のためのスウェーデン社会導入クラスに関する法律(Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare)」の制定
- [Arbetsmarknadsdepartementet 1988:135-143 に加筆修正]

第5章 〈移民〉包摂の起点とスウェーデン福祉国家⁹¹

本章では、これまでに述べた受け入れの歴史、ナショナル・レベル、サブナショナル・レベルにおける取り組みの歴史をまとめるとともに、なぜスウェーデンでは1960～70年代に、現代に至る〈移民〉包摂の枠組みを形成することになったのか、その背景要因を分析する。その際、まずはエスピン・アンデルセン(G. Esping-Andersen)[原著1990]の福祉レジーム論に基づき、移民の権利について、三つの福祉レジーム間の違いと福祉レジーム内での国家間の違いを詳細に分析したセインズベリー(Sainsbury)[2012]の研究を整理した後、スウェーデン福祉国家の構造的特徴との関係から分析し直したい。

セインズベリー[2012]は、以下5つの観点から移民の包摂と排除の政治分析を行った。①何を問題とし、どのように問題を定義づけるかというフレーミング、②どこが政策決定の場となるのかという政策決定の場、③移民政策の財政運営はどのようになっているか地方に過度な負担はあるのかどうかという中央-地方関係⁹²、④問題と政策のフレーミングを決め世論にも大きな影響力を及ぼし、実際に政策を形成・決定していく政党政治、そしてこれまであまり重視されてこなかったファクターである、⑤移民自身の政治過程への動員と参加、の5つである。セインズベリー[2012]の研究はその著書の第一部にて、移民⁹³の実質的貧困率や貧困削減率、さらにその背景にある構造的特徴を分析した結果、三つの福祉レジーム論は移民の「社会権の質」(実質的社会権)にも当てはまることを明らかにした。つまり、スウェーデンとデンマークを代表例とする社会民主主義レジームは、自由主義レジーム、保守主義レジームよりも移民の脱商品化度が高い⁹⁴ことが明らかにされた。一方で、同じ社会民主主義レジームに属するスウェーデンとデンマークでも、移民の「社会権の質」に違いがあることも明らかにした。その違いを生み出した政治を分析する際の観点が、上記の5つである。

その結果、①フレーミングについては、スウェーデンでは移民が潜在的な永住者とみなされたこと、同国民との平等が追求されたこと、そして市民と対等なパートナーとして協同が追求され、それによって移民団体や相談機関の設立が促進されたことを挙げ、

⁹¹ 本章は拙著(2016)「スウェーデンにおける移民統合政策の起点 -1960年代末から70年代中期の整備過程と背景要因-」早稲田大学社会科学部研究科編『ソシオサイエンス』vol.22, pp.1-16の「1960-70年代に移民統合政策が始められた背景要因」以降を加筆修正したものである。

⁹² セインズベリー[2012]は「地域的観点 The territorial dimension」と表現しているが、中央-地方関係の方が分かりやすいため修正した。

⁹³ セインズベリー[2012]は〈移民〉を全外国出身世帯、帰化者世帯、外国籍世帯、有色人種の外国出身世帯に分けて統計分析している。さらに外国籍者の中でも在留資格間での階層化についても明らかにしている。

⁹⁴ 移民の場合には女性と同じく「脱商品化」の前の、労働市場に参加する「商品化」にも困難があるため、ここではその指標を貧困線以上世帯の割合で測る「貧困率」と、再分配による「貧困削減率」で分析している。

特に三つめについてはデンマークにないフレームであったと説明する[Sainsbury 2012: 234-5]。②政策決定の場については、1960年代に移民問題が政策議題に上がった際、スウェーデンではすぐにより大きな政府介入が求められ、1967年の調査報告書では政府が責任を持つことが強調された。その結果、1969年には移民庁(SIV)が創設されることとなった。スウェーデンの中央行政組織は「小さな省」と「大きな庁」の二元主義を特徴としており[渡辺 1987:48]、省が政策形成や法案作成準備を行う一方で、庁は政策の実施を担うというように役割が分離されている。そのため、移民に関する問題を所管する中央政府機関を創設することは、デンマークで新たな省を創設するよりも大がかりなものではなく、早期から新たな「政策決定の場」ができたと言える[Sainsbury 2012: 235]。また、移民庁のスタッフは移民の権利を拡大する促進力となっていった。その代表的な例としては、元移民庁長官は民族差別に関する調査委員会(Diskrimineringsutredningen : DU)の代表として反民族差別法(Lag 1986:442 mot etnisk diskriminering)の成立に貢献した[Sainsbury 2012: 235]。また、政策形成過程では他の政策分野と同様、委員会・レミス制度が大きな役割を果たし、スウェーデンの場合には委員会における議論の過程で党派を超えた合意が形成され、委員会提案は法案としてまとめ、法案は議会において多数の賛成を得て採択されることが多かった[Sainsbury 2012: 236]。③中央-地方関係については、1987年「全スウェーデン戦略」で全自治体に庇護申請者を分散し、自治体は受け入れを行う一方で国が財政負担をすることで、不公平感は最小限に留められたが、三大都市に集中する傾向は続き、移民の集中する自治体から国への圧力は高まっている、とする[Sainsbury 2012: 236-238]。しかしこの点に関しては起点となった時代ではなくその後の展開の時代であるため、本章の分析の対象からは外れる。④政党政治については、スウェーデンとデンマークの移民政策に関する違いを説明する最も明白な理由は、デンマークでは反移民政党が1970年代からあり2001年選挙で議会の中枢勢力にまで伸びた一方、スウェーデンでは1991～94年を除き2010年までは国政レベルで反移民政党はなかったということである、とする[Sainsbury 2012: 238]。1991年選挙と2006年選挙でも中道右派政党は移民政策・移民問題に関する議論を避けたことにも言及する[Sainsbury 2012: 239]。しかしこの点も起点となった時代ではなくその後の展開を説明する要因であると言える。一方、起点となった時代の政党政治については、スウェーデンでは社民党の圧倒的優位が続いており、特に移民の包摂に大きく転換した時期である1968～73年については保守党は大きく力を失っていたことが指摘される[Sainsbury 2012: 239]。最後の⑤移民の政治過程への動員と参加については、スウェーデンとデンマークの間に大きな違いがあることが指摘される[Sainsbury 2012: 240]。特に1970年代の政策形成には第二次世界大戦中

に難民としてスウェーデンに移入した移民たちが多く参加していたことは重要である。1974年の移民調査委員会は、移民当事者参加の前例となり、過去40年の間に、地方参政権、国籍法、移民政策・移民統合政策、反差別、難民受け入れ、家族呼びよせなどに関する調査委員会には移民当事者たちが専門家や当事者として参加し、政策形成・決定過程の内側から影響力を発揮し、さらに政策過程のあらゆるステージで移民が動員されたこととセインズベリーは指摘する[Sainsbury 2012: 240]。

上記の通り、セインズベリー[2012]の研究は、「スウェーデン福祉国家における〈移民〉の包摂」がなぜ進んだのかについて、説得力のある説明を行った。しかしなぜ1960～70年代が起点となったのか、という問題意識に立った場合には、上記の一部は説明変数として当てはまらない。起点となった時代の背景要因を説明するものとなるのは①フレーミング、②政策決定の場、④政党政治、⑤移民の政治過程への動員と参加であるが、うち①については上記の説明で尽くされているように思われる。②と④については、ボレビ[2012]がトーマス・ハンマーの説明を引用しながら言うように、当時の政党政治は移民問題に対して特に関心を示さず、専門家集団に任せていた[Borevi 2012:46]点も若干補足される必要があるだろう。そして、その専門家集団（調査委員会）には⑤移民自身が、専門家としてであったり当事者として参加していたことは重要である。

以下では、上記のセインズベリー[2012]の研究、ボレビ[2012]の研究も参考にしながら、序論で述べたスウェーデン福祉国家の構成要素の視点から、1960～70年代がナショナル・レベルにおいてもサブナショナル・レベルにおいても〈移民〉包摂の起点となったその背景要因を、整理・考察する。

5-1 労使関係

第1章・第2章で見たように、スウェーデンにおける〈移民〉包摂の取り組みが始まったのは、戦後、多くの外国人労働者が受け入れられたことが発端にあった。「適応問題」に関する問題意識も、労働の現場から出た。その問題意識とは、言語体系が異なることによるコミュニケーションの困難と、組合組織率低下への懸念である[Johansson 2013]。そのような問題意識に答えるための手段を、当時の労働組合側は、手にしていた。

戦後の労働移民移入期の〈移民〉は、1930-40年代に移入した北欧諸国からの難民と違い、言語体系の異なる出身国者が中心を占めたという点、または戦前の難民は主に知識人層、もしくは資本家階級であったのに対し、50-60年代は主に労働者階級に属していた[Norberg 1993: 37]という点で、それまでとは異なる〈移民〉であった。

当時最大の集団はフィンランド移民であり、1947年には全外国人労働者のうちの10%であったが、1960年代中期には45%近くにはのぼっていた[Lundh & Ohlsson 1994: 66-67]。ま

た、1951-60 年の間は、60%以上が北欧諸国からの移民であったが、1960 年代中期には50%に減少、代わりにユーゴスラビア、ギリシャ、トルコからの移民が増加した。1966 年には35%がフィンランド、12%はその他北欧諸国、22%はユーゴスラビアとギリシャとなった[Lundh & Ohlsson 1994: 66]。かれらの多くはスウェーデンで拡大していたエンジニア産業に従事する特殊技能労働者であり、その他にはレストラン産業を中心としたサービス業[Norberg 1993: 37]、繊維・衣服産業、林業、家政サービス業などにも従事していた[Lundh & Ohlsson: 59]。

言語体系の異なる国からの移民の増加に伴い、労働の現場でコミュニケーションに支障が出るようになってきた[Johansson 2013: 241]。そこで労働組合全国組織(LO)は北欧諸国以外からの移民の制限を求め、また移民がスウェーデン社会に「適応」するための施策を求めるようになった。つまり、スウェーデン語学習や外国語での情報提供などを経営者連盟(SAF)などに求めるようになった[Johansson 2013: 246]。1966 年には移民に関する最初の作業部会が内務省下に設置され 1968 年には移民政策に関する最初のガイドラインが制定された。そこで北欧諸国以外の国からの労働者は、原則として入国前に労働許可申請をすることを必要とし、入国制限をする方針が決定された。また LO は労働移民の制限と同時に、国内に在住する外国人労働者についてはスウェーデン人と平等の待遇を原則とすることを求めた。その最大の理由は、低賃金の外国人労働者を容易に使用することができると本国労働者の地位が脅かされ、また賃金交渉が進まず古く非効率な労働環境が維持されることを懸念したためである[Johansson 2013: 240; Borevi 2012:37; Hammar 1991: 184]。そして LO は外国人労働者も組合に組み込むことを戦略とした[Johansson 2013: 240; Hammar 1991: 184]。当時、組合に加入しない労働移民が増加しており、ブルーカラー労働者に関していえば90%以上の組織率を誇っていたスウェーデン労働組合は、加入率が低下することによって発言力が低下することを懸念したと考えられる[Johansson 2013: 240]。さらに、経営者団体との交渉で組合員である移民にはスウェーデン語教育、組合に関する情報やスウェーデン社会に関する情報の提供など、のちに発展することになる移民統合政策の事業を、先んじて開始した[Lundh & Ohlsson 1994: 103-107]。

以上のように LO は、移民のスウェーデン人との平等な待遇を整備したことに決定的な役割を果たした。それだけではなく、移民の受け入れにも、大きな影響力を持っていた。労働許可は外国人庁、1969 年の改称後は移民庁が発行していたが、それらに重要な提言を行う機関であった労働市場委員会に対して LO は当時、明確な助言を与えることができ、移民政策に影響力を及ぼす重要な手段を手にしていたと言われる[Yalcin 2013: 257]。そしてかれらの移民受け入れに対する影響力は、1972 年に労働移民受け入れ停止を決定したことによって立証されたとされる。他国のように議会や政府で決定されたのではなく、LO が加盟組合に今後、労働移民を拒否するよう通知する回覧状をまわしたことによって決定されたためである

[Hammar 1991: 183-184]。

一方、ナショナル・レベルでの労働組合の影響力の強さが〈移民〉包摂への転換に影響を与えただけでなく、サブナショナル・レベルでの移民相談窓口/移民局設置に最初に動いたのも、重工業中心の地域では労働組合であったことは、第3章で述べたとおりである。

スウェーデンにおける労使関係は、高い労働組合組織率、集権化された労使団体と、労使それぞれの頂上団体である LO・SAF の協調関係、そして LO の政治的影響力の強さに特徴がある。そのことが、労働移民に対する受け入れ制限と、受け入れた〈移民〉のスウェーデン人との平等な待遇、ナショナル・レベルでのスウェーデン語学習や外国語での情報提供、サブナショナル・レベルでの移民相談窓口/移民局の設置、という統合・包摂政策の始まりにつながった。労働組合が手にしていた影響力の強さと国内労働者の獲得した地位を守るために、〈移民〉とスウェーデン〈市民〉との平等原則が追求された側面がある点では、労働組合の影響力の強さと労使協調というスウェーデン福祉国家の特徴がすでにこの時期にあったことが、〈移民〉包摂の背景要因の一つとなったと言えるだろう。

5-2 合意形成型政治

労働組合が移民の国内での平等な待遇を進めるのに決定的な役割を果たした一方で、多文化主義への転換については移民当事者による影響力が大きいと言われる[Hammar 1985: 49, Wickström 2013]。第二次世界大戦中・直後期の 1930-40 年代の移入者やそれ以前からの少数民族集団であるフィンランド人、エストニア人、ユダヤ人、サーミ人などの民族団体や活動家が、その主体であった。

1960 年代中頃から 1975 年にかけて、移民統合政策が多文化主義へと転換した経緯について、ヴィックストレム[2013]が描いた当時の議論の流れからは、ユダヤ人活動家かつ社会学者であったシュバルツ(David Schwartz)を中心とした民族活動家の影響力が大きかったことが示されている[Wickström 2013: 110-139]。スウェーデンで初めて同化主義的政策に疑義を呈する意見が公的な場で発信されたのは、1964 年 10 月 21 日、シュバルツがスウェーデン最大の新聞でリベラル派のダーゲンス・ニヘーテル(Dagens Nyheter)のパブリック・オピニオン欄で論考を発表した時のことであり、その後国内で議論が巻き起こった。そして結果的に 1968 年ガイドラインが成立した時点では世論はすでに多文化主義へと傾いており、新たな委員会の設立、75 年ガイドラインへとつながるに至った[Wickström 2013: 110-139]。1975 年ガイドラインの基礎となった 1974 年の政府調査報告書では、次のように述べられている。「スウェーデン語以外の言語を話し、部分的に異なるアイデンティティを持ち、それら保持することに不安を感じている多くの移民が、スウェーデンに永住することになるだろう。このニーズはすでにいくつかの団体が設立され政府に彼らの言語的文化的アイデンティティの保持を支援す

るよう求める声となって表れている」[SOU 1974: 25]。

そして、政策形成に直接携わる政府調査委員会にも移民当事者が委員として参加していた。すでに本章冒頭でセインズベリー[2012]の分析とそれを補完するボレビ[2012]の指摘を紹介して述べたように、スウェーデンでは政府調査委員会の政策形成への影響力は非常に大きく、政府調査委員会に専門家としてもしくは当事者として移民が参加していたことは大きな意味を持つ。1969年議会内に設置された移民に関する専門家委員会にはエストニア系のスベン・レイナンス(Sven Reinans)が1970年から、フィンランド系のスーロ・ホービネン(Sulo Huovinen)が1973年から委員として参加した[Sainsbury 2012: 217-218; SOU 1974: 35-36]。移民の選挙権に関する調査委員会にも2人の移民の背景をもつメンバー(一人は Sven Reinans)が入っていた[Sainsbury 2013: 217-218]。

したがって、多文化主義と「集団」への補助がしばしば関連づけられるが、スウェーデンでは1975年に多文化主義の考え方が採用されて以降、移民団体の影響力が増したというよりも、すでにそれ以前に移民団体は多くつくられ、移民当事者が政策形成過程に参加していったことで、多文化主義政策が採用され、さらにその流れが強まったとすることができるだろう。

移民団体については、特に1960～70年代に、地方レベルでも国レベルでも多く創設され、1983年時点では全国で合計約1000に上っていたことが、移民向けに発行されるスウェーデン社会導入書で紹介されている[SIV 1983: 32]。地方の移民団体は地方の移民向け施策にも影響力を及ぼし、陳情や手紙などを通して、彼らの言語での情報提供や彼らの団体への補助金を要求したことも紹介される[SIV 1983: 32]。移民団体の例としては、例えば1973年に設立された全国的な移民の利益団体である「移民全国組織 Immigranternas Riksförbund」⁹⁵に加盟する団体だけでも1982年時点で30あり[Immigrant-institutet 1982: 86-87]、この「移民全国組織」や「移民研究所 Immigrant-institutet」を含む移民の全国的組織は合計47ある[Immigrant-institutet 1982: 88-90]⁹⁶。また、地方の移民団体でいうと、同じく1982年時点で合計547、地域別の内訳では、ストックホルム市で117、ストックホルム県(ストックホルム市を除く)で198、ヨーテボリ市で116、ヨーテボリ県(ヨーテボリ市を除く)・ボーフス県で16、マルメ市で29、ルンド市で14、マルメフス県(ヘルシンボリ、ランスクローナなど)で35、クリファンスタッド県で12、ボロース市で10あった [Immigrant-institutet 1982: 91-111]。これら移民団体が圧力団体・スポークスマンとなっただけでなく、反対に、会議などにかれらを招

⁹⁵ 1973年に創設された移民の利益団体。2017年現在では34団体が加盟しており、各種相談事業、反差別や統合・難民に関するフォーラム・セミナーなどの開催、子ども・青少年支援、移民労働者とその家族の権利保障などの活動を行なっている。<<http://immigranterna.se>> (2017/12/10 アクセス)

⁹⁶ 移民向け社会導入書であるSIV(1983)では28の移民団体全国組織を紹介している[SIV 1983: 34]。

聘し諮問機関として情報提供を求めるようになったことも、同導入書で説明される[SIV 1983: 33]。同導入書では「政治とあなた:あなたにとって政治はどんな意味があるか?」と題した項目で、移民に対して積極的に政治に参加するよう呼びかけ、政党への参加やロビー活動、メディアでの主張などの各種参加方法を説明している [SIV 1983: 28-30]。スウェーデン福祉国家をつくりあげた合意形成型政治・開かれた政治過程は、〈移民〉包摂にも大きく影響を及ぼしたと言えるだろう。

5-3 包括的福祉システム

包括的福祉システムは、〈移民〉包摂の起点から平等原則が採用されたこと、また一般税財源による公的な対応がとられたことに影響を及ぼしたと言える。

セインズベリー[2012: 235]が指摘したように、1960年代、〈移民〉の「適応」が議題として上がるとすぐに公的責任での対応の重要性が強調され、1968年ガイドラインでは外国人・移民向けサービスにかかる費用は一般税財源で賄うことが決定された [SOU 1974:69, 390]。そのなかには、すべての〈市民〉を対象とする間接的/普遍的施策も、〈移民〉のみを対象とする直接的/選別的施策も含まれた。社会サービスや教育分野でコミュンで必要となる追加的経費については一般国庫補助金でカバーされる一方で、要求が高まっていた移民のための情報提供サービスにかかる費用(外国語での情報発信や移民とのやり取りのための人件費や雑費など。移民相談窓口の運営に必要な費用)については、最大50%を国庫補助で負担することが1975年ガイドラインで決定された。可能な限り単一の制度にすべての住民を包摂するという普遍主義原則を実現するために、言語的な障壁などを取り除くための追加的措置については、選別的な施策をも租税によって実施する形が取られた。

〈移民〉と〈スウェーデン人〉との「平等原則」が採用されたのは5-1で述べた通り労働組合の影響力の強さが影響していたが、その平等原則によって労働組合が守ろうとしたものは、賃金水準だけでなく、高い脱商品化度で表される高度な普遍的福祉であったと言い換えることもできるだろう。その普遍性には、具体的には①医療・ケアサービスや児童手当に代表されるような、同じニーズに対する同じ給付と、②疾病手当や付加年金に代表される、従前の生活水準を維持するための所得比例の給付という二つの意味がある[LO 1986: 16]。つまり、所得比例の現金給付と、収入・職域・家族構成等によらず原則としてすべての人が利用可能な現物給付(サービス給付)によって、対象者を貧困層のみではなく中間層をも広く含む普遍的なものとした「高福祉」である。一方、そのような「高福祉」を可能とするためには「高負担」が必要であり、その「高負担」を支えるためには雇用を最大化することが不可欠であった。そのような福祉国家を、福祉レジーム論を確立したエスピン-アンデルセンが「社会的困難の最小化と雇用の最大化のために設計され、また、それによって成り立つ福祉国家」と表現した[Esping-

Andersen 1994: 76]ことは象徴的である。〈移民〉包摂の起点となった 1960-70 年代は、スウェーデン・モデルもしくはスウェーデン福祉国家のピークの時代であり、すでに包括的福祉システムが 60 年代中頃には確立しており、それを守るために〈移民〉に対しても平等原則が適用された一方で、包括的福祉システムを維持するためには雇用を増やし、高負担・高福祉を支える必要があったと言えるだろう。1975 年ガイドラインのもととなった 1974 年報告書では、主にサービス給付を担うコミュニン業務の対象者について、国籍に関わらずすべての地域住民を含むことが、以下のように明確に述べられている。一般的に、コミュニンに新たな住民が移入する際には、住宅、学校教育、保育サービスなどコストがかかるが、それは「国内のその他コミュニンからの移入者であろうと国外からの移入者であろうと、スウェーデン国籍者であろうと外国籍者であろうと変わらない」[SOU 1974:69, 426]。そして、以下のように続ける。「通常、これら新たな移入者にかかるコストは長期的に見れば納税額の増加と人口の増加などをもたらす投資と考えられる。この論理は当然、スウェーデン国籍者であろうと外国籍者であろうと同じである」[SOU 1974:69, 426]。この発想が合意形成型政治と結びついたものが、世界で最初の在住外国人への地方選挙権・被選挙権の付与であろう。

5-4 国際環境とリーダーシップ

以上 5-3 までが序章で述べたスウェーデン福祉国家の構成要素との関係でみる、〈移民〉包摂の起点の背景要因であったが、最後に一点、1960-70 年代がなぜ起点となったのかを説明する際には、当時の国際環境とパルメのリーダーシップを付け加えておく必要もあるだろう。ウーロフ・パルメは「国民の父」とも呼ばれたターグ・エランデル首相の右腕としてキャリアを重ね、1965-67 年に通信大臣、1967-69 年に文部大臣、そして 1969-76 年にエランデル首相の後を継いで1度目の首相を務めた。ヴィックストレム[2013: 120]は 1960 年代中頃以降、統合政策に関して論争が巻き起こっていた時、紛糾する議論に風穴を開けたのは 1965 年クリスマス、パルメの「私たちと外国人 Vi och utlänningarna」と題したラジオ演説だと述べている。

その演説とは、次のようなものであった。

これまで長く、スウェーデンは均質な民族・文化の国であった。(略)しかし今では現実とは異なる。(略)国際化は、ただ遠くに見るものではない。国際化は私たちの日常の一部として経験するものである。スウェーデンにいる移民たちは、新たな時代の予兆である。(略)すぐそこに聞こえる未来の足音は、大きな試練と困難をも引き連れている。いま、私たちスウェーデン人は、変化した現実にも自らを適応させなければいけない。

[Palme1965/12/25]

世界各地で民族独立運動や冷戦構造下での対立で争いが頻発していた国際環境にあり、熱心に国際的連帯について主張し、スウェーデンを「小さな国際国家」へと転換させたリーダーがいたことが、この時代に〈移民〉包摂へと転換した一要因であったことにも触れておく必要があるだろう。

第二部 サブナショナル・レベルからみる〈移民〉包摂の現状

第二部では事例研究をベースに、サブナショナル・レベルからみる〈移民〉包摂の現状と特徴について分析する。

第6章 サブナショナル・レベルの地域分類

次章以降において、ミクロの事例を積み上げサブナショナル・レベルでの〈移民〉包摂の特徴を帰納的に分析するため、本章では、まず全国を地域ごとに分類する方法を提示する。そして、統計データから地域分類ごとの移民動向と統合・包摂の現状と課題を明らかにする。

6-1 地域分類

スウェーデンには合計 290 の基礎自治体 (kommun, 以下コミューンとする) がある。それら地域を分類する方法の一つとして経済・地域発展庁 (Tillväxtverket) は、「機能的分析地域 (Funktionell Analysregion, 以下 FA 地域とする)」という単位を用いている⁹⁷。これは、コミューンを基礎単位としながらも「過度な通勤距離を伴うことなく住み・働くことのできる範囲」、つまり通勤圏もしくは労働市場圏を一つの地域としてまとめたものである[SCB 2010: 19-20; Tillväxtanalys 2015]。労働市場は時代に応じて変化するため 10 年ごとに見直されており、2005～2015 年が一つの時期であり、その間、全国には 72 の FA 地域があった⁹⁸。SCB[2010]はこの 72 地域をさらに、①大

⁹⁷ これと同様に行政的な地域分類ではなく機能的な地域分類として、統計局が作成する「地方労働市場 Lokala arbetsmarknader: LA-indelning」がある。「地方労働市場」も「機能的分析地域」と同様、地方の労働市場に基づき一つの通勤圏域を基準とした分類であるが、経済・地域発展庁によれば「機能的分析地域」は 10 年という「地方労働市場」よりも長期的な時間単位の区分であり、総地域数も少ない[Tillväxtanalys 2015: 16]。また、「機能的分析地域」は「地方労働市場」よりも古くから作られたものであり（経済・地域発展庁の前身である産業・技術発展庁 (Närings- och teknikutvecklingsverket: Nutek) が 90 年代から作成を始めた)、当初は「LA 地域 LA-regioner」と呼んでいたが、統計局による「地方労働市場 LA-indelning」が出来てからは両者の混同を避けるために現在の「機能的分析地域 FA-regioner」へと改称した[Tillväxtanalys 2015: 16]。「地方労働市場」については穴見明[2010:184-195]が詳しい (『スウェーデンの構造改革：ポスト・フォード主義の地域政策』未来社)。

⁹⁸ 10 年ごとに見直されており最近では 2015 年に見直され、72 から 60 となった。2025 年まではこの分類が使われることになる。本稿で用いる調査報告書は 2010 年出版のものであり、修正前の 72 のものである。しかし、2010 年時点の FA 地域 (FA05) から 2015 年に改正された新たな FA 地域 (FA15) とでは、いくつかの FA 地域の合併や若干のコミューンの所属 FA 地域の移行 (大都市近郊のコミューンで FA05 では単独の労働市場圏＝単独の FA 地域とされていたところが大都市 FA 地域に吸収されるなど)、また地域名称の若干の変更などはあるが、大枠が大きく変わったとは言えない。例えば大都市の事例で取り上げるヨーテボリ・コミュニ

都市 (Storstadsregioner)、②大規模地域 (Större regioncentra)、③中規模地域 (Mindre regioncentra)、④小規模地域 (Småregioner) の4つに大分⁹⁹し、移民統合の現状について地域ごとの違いを見出す視点で分析を行った[SCB 2010]。4分類は、地域の成長・発展にとって重要なファクターとなる人口規模・教育水準・経営者の割合・雇用機会に基づき行われている [SCB 2010:151]。

大都市に含まれるFA地域は、ストックホルム、マルメ、ヨーテボリの三つのみである。ストックホルムFA地域に含まれるコミューンはストックホルム・コミューン (ストックホルム市)¹⁰⁰とその周辺コミューン計36¹⁰¹、マルメFA地域に含まれるコミューンはマルメ・コミューン (マルメ市) とその周辺コミューン計28¹⁰²、ヨーテボリFA

ンの属するヨーテボリFA地域は、含まれるコミューンの数はFA05でもFA15でも全20であり、このうちFA05で含まれていたエッスンガ (Essunga) コミューンがFA5では隣接するリンシェーピン・ヨーテネ (Lidköping-Göteborg) FA地域へ移行し、旧ハルムスタッド

(Halmstad) FA地域に含まれていたファルケンベリ (Falkenberg) コミューンがヨーテボリFA地域に移行するという2コミューンの移行があった。また、ボートシュルカ・コミューンの属するストックホルムFA地域に含まれるコミューンはFA05の全36からFA15ではフレン (Flen) コミューンが一つ加わって全37となった。大規模地域の一つめの事例で取り上げるヴェクショー・コミューンはヴェクショーFA地域に含まれ、FA05とFA15との間で変化はない。一方大規模地域の二つめの事例で取り上げるカールスクローナ・コミューンは、FA05からFA15で地域をまとめる名称がブレキングFA地域からカールスクローナFA地域に変更された。含まれるコミューンは、カールスハムン、カールスクローナ、ウーロフストレム、ロンネビーの4つで変更はない。小規模地域の事例として取り上げるソーシェレ・アルヴィツヤウル・アリエブルグに関しては、FA15ではソーシェレ・コミューン単独で構成していたソーシェレFA地域がなくなり、アリエブルグ・コミューンとともにアリエブルグFA地域に含まれることになった[Tillväxtanalys 2015]。しかしながら以上のような若干の変更があるのみで、FA05に基づくSCB (2010)における①大都市、②大規模地域、③中規模地域、④小規模地域の地域分類は、FA15への改正後も基本的には変わらず有効であると言える。

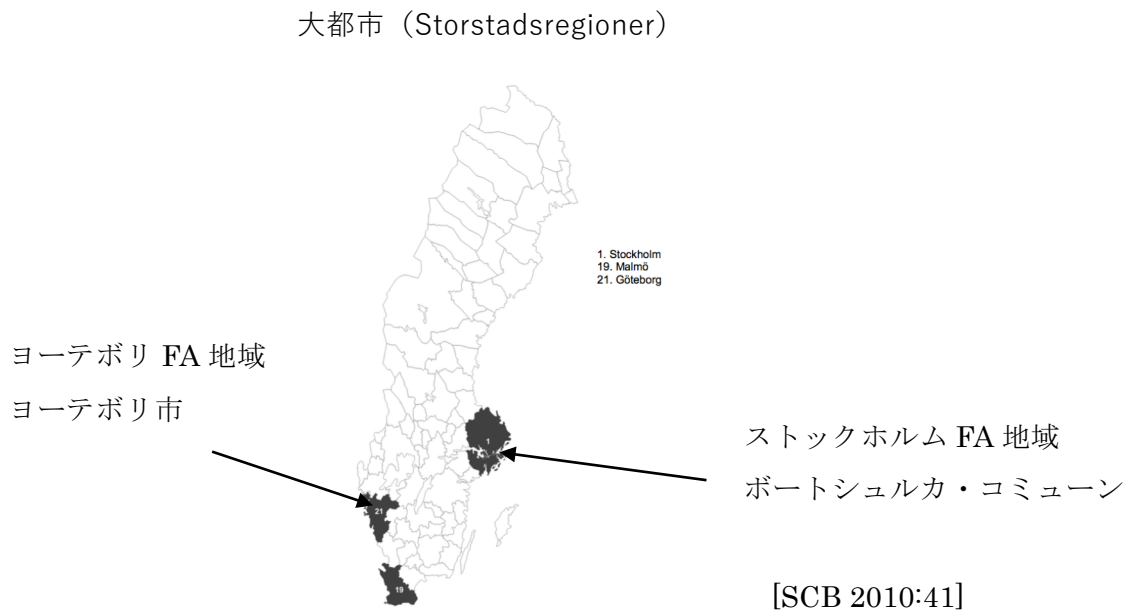
⁹⁹ 本来経済・地域発展庁は①大都市、②大規模地域、③中規模地域、④小規模地域-民間雇用、⑤小規模地域-公的雇用の5分類にしているが、本レポートでは最後の2つをまとめて4分類としている。[SCB 2010:151]

¹⁰⁰ スウェーデンでは1952年から1974年にかけて自治体合併が進められ、その結果1971年の地方自治改革ではそれまで存在した都市部と地方部を区別した分類である「地方コミューン landskommun」「町 köping」「市 stad」が廃止され、すべての基礎自治体が「コミューン」に統一された。都市部と地方部のコミューンでそれぞれ存在した地方自治令も廃止され、単一の地方自治法が採択された。[自治体国際化協会編 2005:13] したがって、ストックホルム市、マルメ市、ヨーテボリ市は基礎自治体である「コミューン」であるが、それぞれ「市 Stad」という呼称を現在でも用いている。以下、文脈により双方を用いる。

¹⁰¹ 全コミューンは以下。Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Enköping, Gnesta, Haninge, Heby, Huddinge, Håbo, Järfälla, Knivsta, Lidingö, Nacka, Norrtälje, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Strängnäs, Sundbyberg, Södertälje, Tierp, Trosa, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands Väsby, Uppsala, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö, Österåker, Östhammar

¹⁰² 全コミューンは以下。Bjuv, Burlöv, Båstad, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Hörby, Höör, Klippan, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Perstorp, Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Staffanstorps, Svalöv, Svedala, Tomelilla, Trelleborg, Vellinge, Ystad, Åstorp, Ängelholm, Örkelljunga

地域に含まれるコミューンはヨーテボリ・コミューン（ヨーテボリ市）とその周辺コミューン計 20¹⁰³である。次章では大都市の事例として、7-1-1 ヨーテボリ市と 7-1-2 ボートシュルカ・コミューンを取り上げる。大都市 FA 地域の事例コミューンは地図に表すと以下の位置にある。



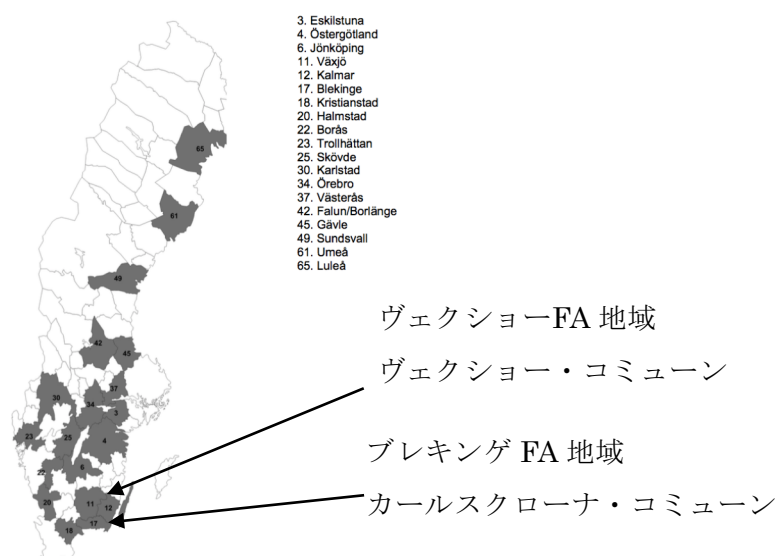
大規模地域に含まれる FA 地域は計 19 あり、南部・中部では大都市近郊内陸部の都市が、北部では最大の都市がそのなかに含まれている¹⁰⁴。それぞれに含まれるコミューンは 5～6 である。次章では大規模地域の事例として 7-2-1 ヴェクショー・コミューン、7-2-2 カールスクローナ・コミューン¹⁰⁵を取り上げる。大規模地域の事例コミューンは地図に表すとつぎの位置にある。

¹⁰³ 全コミューンは以下。Ale, Alingsås, Bollebygd, Essunga, Göteborg, Herrljunga, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mark, Mölndal, Orust, Partille, Stenungsund, Tjörn, Varberg, Vårgårda, Öckerö

¹⁰⁴ 最も大きな範囲の地域分類で、スウェーデン全土を北部（Norrländ）、中部（Svealand）、南部（Götaland）の 3 つに分類する地理的分類である。

¹⁰⁵ FA05 ではブレキンゲ FA 地域だが、FA15 では名称が変更しカールスクローナ FA 地域となっている。

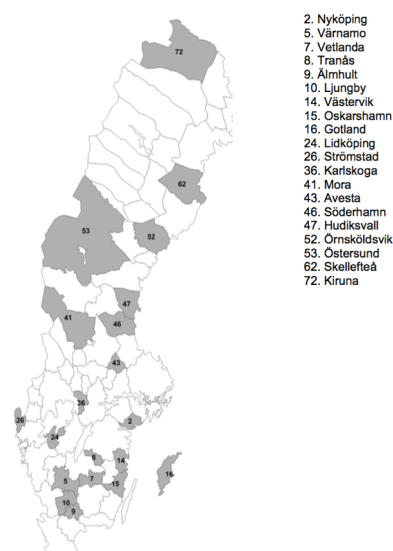
大規模地域（Större regioncentra）



[SCB 2010:71]

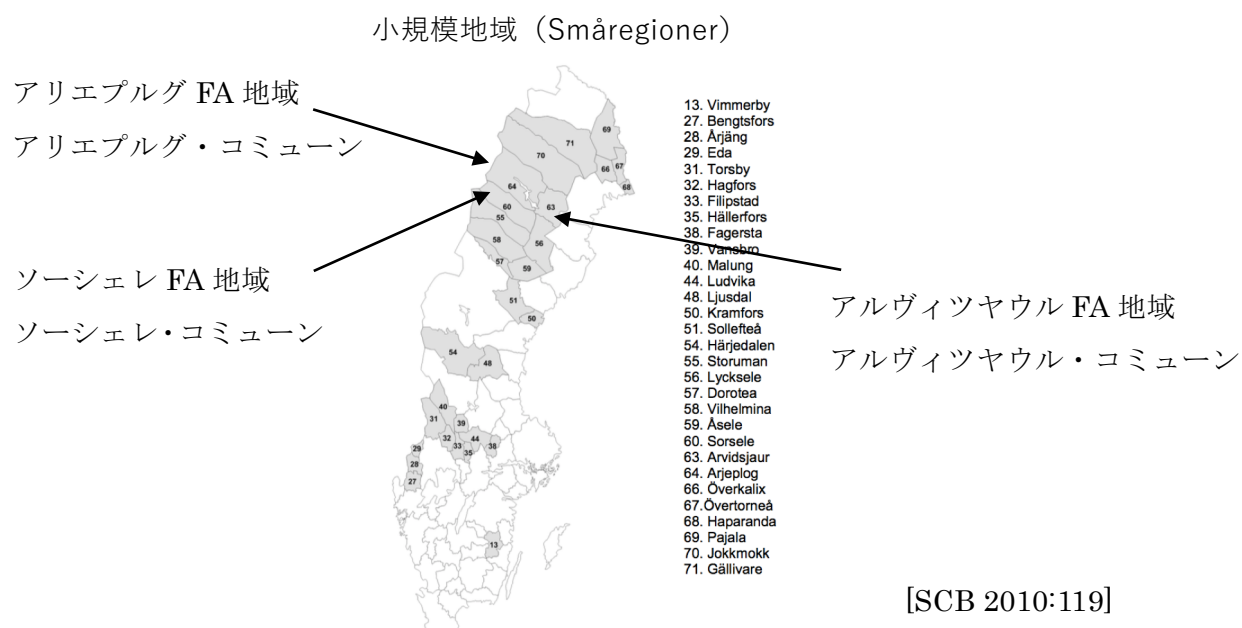
中規模地域に含まれる FA 地域は計 20 あり、南部・中部では最も小さな自治体が、北部では中位ほどの規模の自治体を中心である。本稿では中規模地域からの事例は取り上げない（6-3 を参照）。

中規模地域（Mindre regioncentra）



[SCB 2010:95]

小規模地域に含まれる FA 地域は計 30 あるが、南部には一つしかなく、ほとんどが北部と中部の山間自治体である。本稿第 7 章では小規模地域の事例として 7-3 ソーシェレ・コミュニティ¹⁰⁶、アリエプルグ・コミュニティ、アルヴィツヤウル・コミュニティを一体的に取り上げる。小規模地域の事例コミュニティは地図に表すとつぎの位置にある。

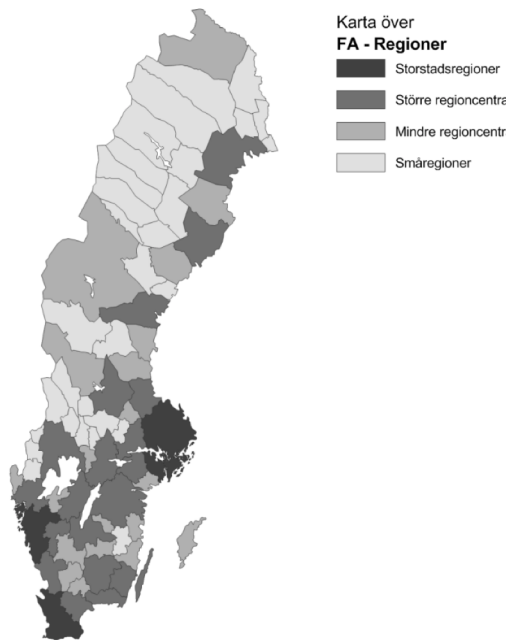


以上の大都市、大規模地域、中規模地域、小規模地域を一つの地図で色分けで表すとつぎのようになる。

¹⁰⁶ FA05 ではソーシェレ・コミュニティ単独でソーシェレ FA 地域とされていたが FA15 ではアリエプルグ・コミュニティとともにアリエプルグ FA 地域とされている。

機能的分析地域（FA 地域 2005-2015）

塗りつぶしの色が濃い順に大都市・大規模地域・中規模地域・小規模地域



[SCB 2010:21]

6-2 地域分類ごとの〈移民〉動向と統合・包摂の現状¹⁰⁷

ここでは、地域分類ごとの移民動向と統合・包摂に関する現状を、(1) 人口、(2) 教育、(3) 労働市場、(4) 所得、(5) 地域間の移動、(6) 反移民感情の6つの点について整理・分析する。(1)～(4)についてはまず地域分類ごとの動向を述べた後、大都市FA地域内での差についても言及する。(1)～(5)はSCB[2010]に基づき記述し、SCB[2010]では分析のない(6)については筆者の算出・分析により記述する。

なお、ここでの〈移民〉とはすべて「外国出身者」を指す。以下の統計分析では外国出身者の出身国・地域を「国内」「北欧」「欧州」「欧州以外」と分けることが多いが、それぞれ「国内」はスウェーデン出身者を、「北欧」はスウェーデン以外の北欧諸国出身者を、「欧州」は北欧以外の欧州諸国出身者を、「欧州以外」は欧州以外の国・地域出身者と無国籍者を表している。また、(1)～(5)については断りのない限り2008年時点の統計である。

(1) 人口

まず外国出身者の割合を地域分類別に見ると、2008年時点で大都市では18%、大規模地域では11%、中規模地域では8%、小規模地域では10%であった。つまり、大都市は突出して外国出身者の割合が高いが、大規模地域と小規模地域ではほぼ同程度の割合の外国出身者がおり、最も少ないのは中規模地域となっている。

続いて出身国・地域を北欧・欧州・欧州以外の割合で分けたものが、つぎの表である。

地域分類別 出身国・地域ごとの割合

	北欧	欧州	欧州以外	合計	総数
大都市	18%	37%	46%	100%	788,948
大規模地域	23%	35%	42%	100%	374,962
中規模地域	29%	38%	33%	100%	82,716
小規模地域	54%	23%	23%	100%	34,955
国	21%	36%	43%	100%	1,281,581

[SCB 2010:25]

¹⁰⁷ 本節は2017年6月4日に日本地方政治・日本地域政治学会にて行った報告「スウェーデンにおける移民統合政策-地方自治体の取り組みを例に-」を加筆修正したものである。

大都市では欧州以外出身者が 46%で最も多く、次に欧州出身者 37%、北欧出身者は 18%で最も少ない。大規模地域でも割合の高い順は同じく、最も多いのは欧州以外出身者で 42%、次に欧州出身者 35%、北欧出身者は 23%となっている。中規模地域では最も多いのは欧州出身者となり 38%、次に欧州以外出身者で 33%、北欧出身者は 29%となっている。小規模地域では北欧出身者の割合が過半を占めており 54%、ヨーロッパ出身者と非ヨーロッパ出身者はどちらも 23%で同割合となっている。

つまり、北部ほど北欧出身者の割合が高くなる。外国出身者の割合は大規模地域と小規模地域ではほぼ同程度（11%と 10%）であったが、出身地域の内訳をみると小規模地域ではフィンランド・ノルウェーを中心とする北欧出身者が過半数を占める。とはいえ欧州以外出身者も 23%を占めており、決して少なくない。そのことは滞在期間とも関係する。

地域分類別 外国出身者の滞在期間ごとの割合

	0-4 年	5-9 年	10-19 年	20 年以上	総数
大都市	23%	12%	25%	40%	約 78.9 万
大規模地域	25%	12%	25%	38%	約 37.5 万
中規模地域	26%	11%	24%	39%	約 8.2 万
小規模地域	29%	11%	13%	48%	約 3.5 万
国	24%	12%	24%	40%	約 128.1 万

[SCB 2010:28]

外国出身者のスウェーデン滞在期間に注目すると、小規模地域では「0-4 年」の割合と「20 年以上」の割合が他の地域分類よりも高いことが分かる。これは、「20 年以上」のなかには北欧出身者が多く含まれている一方で、第 7 章で小規模地域の事例で取り上げるソーシェレなどでは、欧州外諸国からの難民受け入れが多く、その滞在期間は短いためである[SCB 2010:125]。

(2) 教育

教育水準を義務教育以下・中等教育・高等教育以上・不明の 4 つに分け、高等教育以上に注目をする、4 つの地域分類のうち外国出身者の高等教育以上の割合が最も高いのは大都市（40%弱）であり、続いて大規模地域、中規模地域、小規模地域の順となる。一方、国内出身者と外国出身者の差に注目をする、大都市と大規模地域

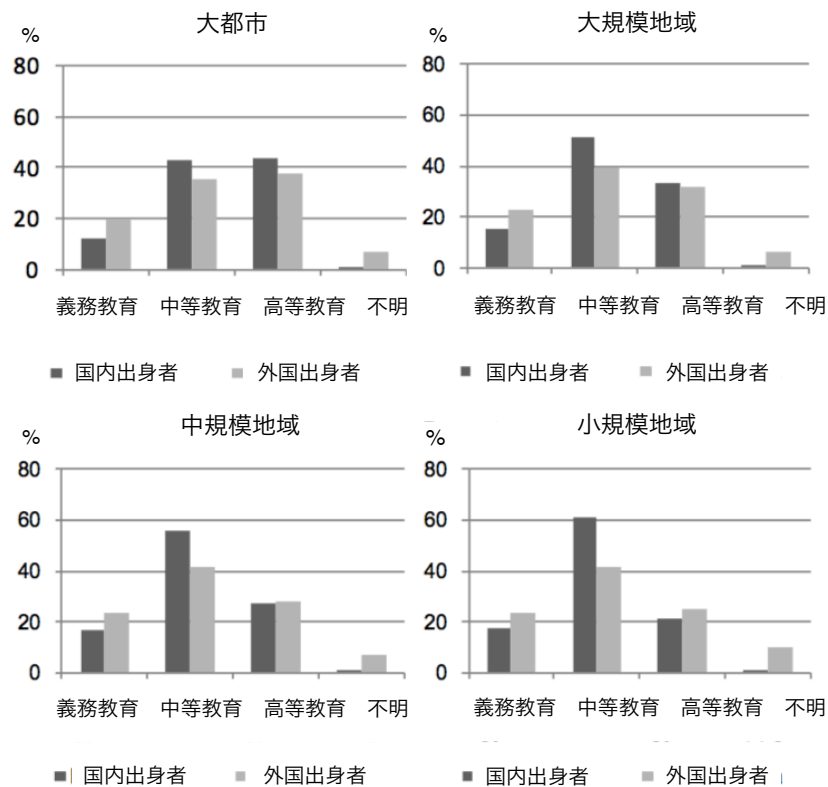
では国内出身者の方が高等教育以上の人口の割合が高いのに対して、中規模地域と小規模地域では外国出身者の方が高等教育以上の人口の割合が高い。

地域分類別 国内出身者と外国出身者の教育水準

上左グラフ：大都市 上右グラフ：大規模地域 下左グラフ：中規模地域 下右グラフ：小規模地域

各グラフの4つの縦軸のうち左から義務教育修了・中等教育修了・高等教育以上・不明

各縦軸の2本の縦棒は左（濃色）国内出身者、右（薄色）外国出身者



データ出所：Databases STATIV, SCB

[SCB 2010:33]

続いて地域分類ごとに外国出身者の出身国・地域を細分したものがつぎの表である。

地域分類別 出身国・地域ごとの教育水準

	義務教育以下	中等教育	高等教育以上	不明	合計	総数
大都市						
国内	12%	43%	44%	0%	100%	約 185.2 万
北欧	20%	40%	34%	6%	100%	約 9 万
欧州	18%	36%	36%	9%	100%	約 19.7 万
欧州以外	21%	33%	39%	7%	100%	約 26.3 万
大規模地域						
国内	15%	51%	33%	0%	100%	約 152.7 万
北欧	25%	48%	24%	3%	100%	約 5.2 万
欧州	19%	43%	33%	6%	100%	約 8.4 万
欧州以外	26%	31%	35%	8%	100%	約 10.2 万
中規模地域						
国内	17%	56%	27%	0%	100%	約 45.3 万
北欧	25%	48%	22%	5%	100%	約 1.4 万
欧州	18%	44%	31%	7%	100%	約 2.0 万
欧州以外	28%	34%	30%	8%	100%	約 1.7 万
小規模地域						
国内	18%	61%	21%	0%	100%	約 15.6 万
北欧	26%	48%	18%	8%	100%	約 1.1 万
欧州	14%	36%	37%	13%	100%	約 0.5 万
欧州以外	27%	31%	32%	10%	100%	約 0.5 万

[SCB 2010:34]

北欧出身者の高等教育以上人口の割合はどの地域分類でも他国・地域出身者より低くなっているが、なかでも小規模地域における高等教育以上人口の割合が低いのは、第二次世界大戦直後のフィンランド移民の多くは教育水準が低く、その多くが小規模地域に住んでいるためである[SCB 2010:34]。欧州以外出身者に注目を見ると、地域分類に関わらず義務教育以下と高等教育以上の割合が他国・地域出身者よりも高い傾向にあることが分かる。つまり、欧州以外出身者の教育水準は義務教育修了程度と高等教育以上という二極の傾向があると言えるだろう。一方、国内出身者は大都市以外ではすべて高等教育以上よりも中等教育の割合の方が高いのに対して、欧州外出身者に

については中規模地域以外、高等教育以上の割合が最も高くなっている。つまり、国内出身者で教育水準の高い人口は大都市に集中している一方で、欧州外出身者については教育水準の高い人口がその他の地域分類にも分散していると言える。

(3) 雇用

雇用に関しては就業率を、地域分類別に国内出身者と外国出身者、さらに女性と男性に分けてまとめたものがつぎの表である。

地域分類別 国内／外国出身者，女性／男性の就業率

	国内出身者		外国出身者		差の割合			
	女性	男性	女性	男性	女性 国内 ／外国	男性 国内 ／外国	外国出身 女性 ／男性	国内出身 女性 ／男性
大都市	81%	83%	55%	61%	26%	23%	-6%	-2%
大規模地域	79%	83%	52%	59%	27%	25%	-7%	-4%
中規模地域	80%	85%	57%	65%	23%	20%	-8%	-5%
小規模地域	78%	81%	53%	53%	25%	28%	0%	-3%
国	80%	83%	54%	60%	26%	23%	-6%	-3%

[SCB 2010:36]

まず外国出身者の就業率が最も高いのは男女ともに中規模地域で、最も低いのは男性は小規模地域、女性は大規模地域となっている。ただし女性に関して大規模地域・小規模地域とも大差はない。国内出身者と外国出身者の差に注目すると、両者の差が最も大きいのは男性は小規模地域、女性は大規模地域となっている。小規模地域では国内出身男性の就業率は81%である一方で、外国出身男性の就業率は53%しかなく、その差は28%ある。大規模地域では、国内出身女性の就業率が79%である一方で、外国出身女性の就業率は52%しかなく、その差は27%ある。しかしその他の地域分類でも国内出身者と外国出身者の就業率には20%以上の差がある。つまり、全地域分類において国内出身者と外国出身者の就業率の差は男女ともに大きい。

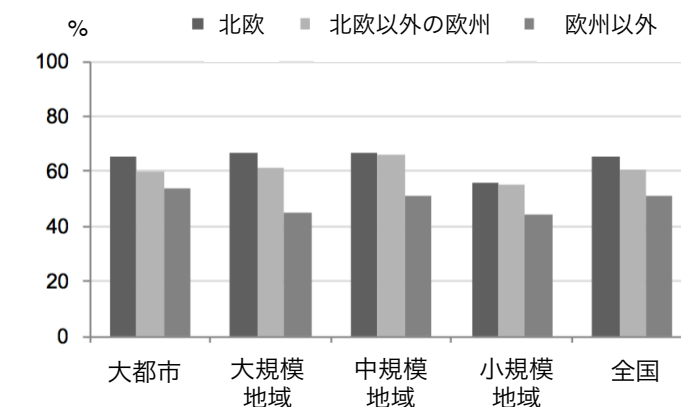
一方、女性と男性の差に注目すると、外国出身者のなかでの男女差は概して国内出身者よりも大きくなっているが、小規模地域のみでは男女差がない。男女差が最も大きいのは中規模地域においてである。

次に、地域分類ごとの外国出身者の就業率を出身国・地域別に細分したものが、つぎのグラフである。

地域分類別 出身国・地域ごとの就業率

5つの縦軸は左から大都市・大規模地域・中規模地域・小規模地域・全国

各軸の3本の縦棒は左から北欧出身・欧州出身・欧州外出身



データ
出所: Databasen STATIV, SCB

[SCB 2010:37]

小規模地域における就業率は出身地域に関わらず低い。一方、欧州以外出身者とその他国・地域出身者との差は大規模地域と中規模地域で大きく、大規模地域でその差が最も大きくなっている。

(4) 所得

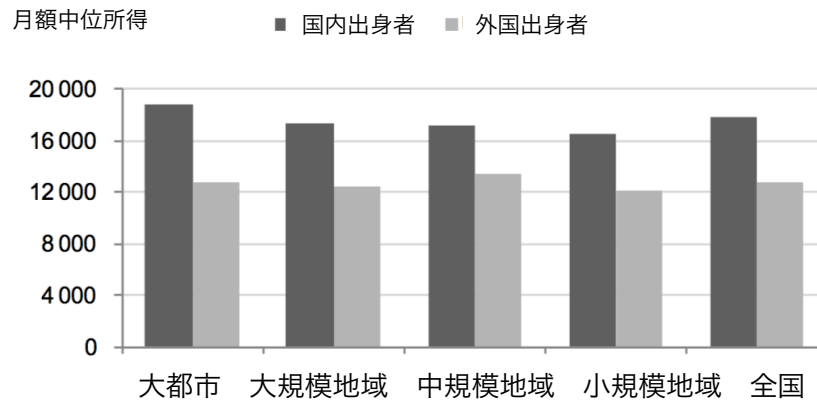
2008年における20-64歳の中位所得は年206,200スウェーデン・クローナ（以下SEK）であり、月額17,200SEKであった。男女別に見ると、男性19,200SEK、女性15,700SEKであった。

次に地域分類別に国内出身者、外国出身者それぞれの月額中位所得を表したのが次頁のグラフである。地域分類別の所得を見ると国内出身者と外国出身者どちらについても最も高いのは大都市、最も低いのは小規模地域だが、これを国内出身者と外国出身者との差で見ると、スウェーデン全土では5000SEK、地域別では大都市で6000SEKと最も差が大きく、中規模地域で3700SEKと最も小さく、国内出身者の方が所得が高かった。

地域分類別 国内／外国出身者の中位所得

5つの縦軸は左から大都市・大規模地域・中規模地域・小規模地域・全国

各軸の2本の縦棒は左から国内出身者・外国出身者



データ出所: Inkomststatistiken, SCB

[SCB 2010:40]

以上の(1)～(4)のうち、(1)人口、(3)雇用、(4)所得について、大都市 FA 地域の中での違いについても述べる。(1)人口については外国出身者割合と欧州以外出身者の割合を、(3)雇用については外国出身者の就業率の国内出身者との差を、(4)所得については外国出身者の中位所得の国内出身者との差を、各 FA 地域内の最も高い／大きいコミューンを取り上げ整理したのが以下の表である。

大都市 FA 地域内の違い

	外国出身者割合	欧州以外出身者	就業率の差	所得の差(SEK)
ストックホルム FA 地域	ボートシュルカ 36% セーデルテリエ 30% フディング 24% スtockホルム市 21%	平均 50% スンビバリ 58% セーデルテリエ 52%	平均 22% セーデルテリエ 25% フディング 23%	平均 6050 フディング 6840 ソルナ 6590
マルメ FA 地域	マルメ市 29% ビューレブ 25% ランスクローナ 24%	平均 36% ルンド市 48% マルメ市 41%	平均 31% マルメ市 32% ランスクローナ 32%	平均 7010 マルメ市 7240 ヘルシンボリ 6460

ヨーテボ リ FA 地 域	ヨーテボリ市 21% パッティレ 14% メンダル 13%	平均 46% ヨーテボリ市 50% メンダル 48%	平均 25% ヨーテボリ市 26% メンダル 20%	平均 5450 ヨーテボリ市 5900 パッティレ 4380
---------------------	-------------------------------------	----------------------------------	----------------------------------	--------------------------------------

[SCB 2010 より筆者作成]

上記の表からは、二つのことが言える。まず、三大都市の間での違いについては、外国出身者の割合・欧州以外出身者の割合はストックホルム FA 地域が最も高く、マルメ FA 地域はそれぞれ二番目と三番目である一方で、就業率と所得の外国出身者と国内出身者との差では、どちらもマルメ FA 地域が最も大きい。次に、各 FA 地域内での違いについては、外国出身者の割合、欧州以外出身者の割合、外国出身者の国内出身者との就業率の差、外国出身者の国内出身者との所得の差、いずれにしても、ストックホルム FA 地域内ではストックホルム市郊外のコミューンとそれ以外とで、マルメ FA 地域とヨーテボリ FA 地域ではそれぞれの中心市内で、セグリゲーションが進んでいると言える(ヨーテボリについては次章事例参照)。

(5) 地域間の移動

次に各地域分類間の人びとの移動の傾向を見てみよう。結論から言えば、大規模地域はすべてのその他地域分類からの移動先として最も割合が高くなっている。つまり、大都市からの移動先としても、中規模地域からの移動先としても、小規模地域からの移動先としても、大規模地域が選ばれる割合が最も高い。その傾向は出身国・地域に関わらない。しかし出身国・地域ごとの移動傾向に注目をする、欧州外出身者はその他の国・地域出身者よりも、大都市・大規模地域に移動する割合が高くなっている。つまり、欧州外出身者はその他の国・地域出身者よりも大都市・大規模地域に転居する傾向にあると言えるだろう。小規模地域からの転居傾向については第 8 章の事例の分析でも述べる。

出身国・地域別 移動前・移動後の FA 地域分類

移動前の 地域分類	移動後の地域分類					
	大都市	大規模地域	中規模地域	小規模地域	合計	総数
大都市						
国内	－	76	19	5	100	40776
北欧	－	70	19	12	100	1086
欧州	－	78	18	5	100	2465
欧州以外	－	82	14	4	100	5149

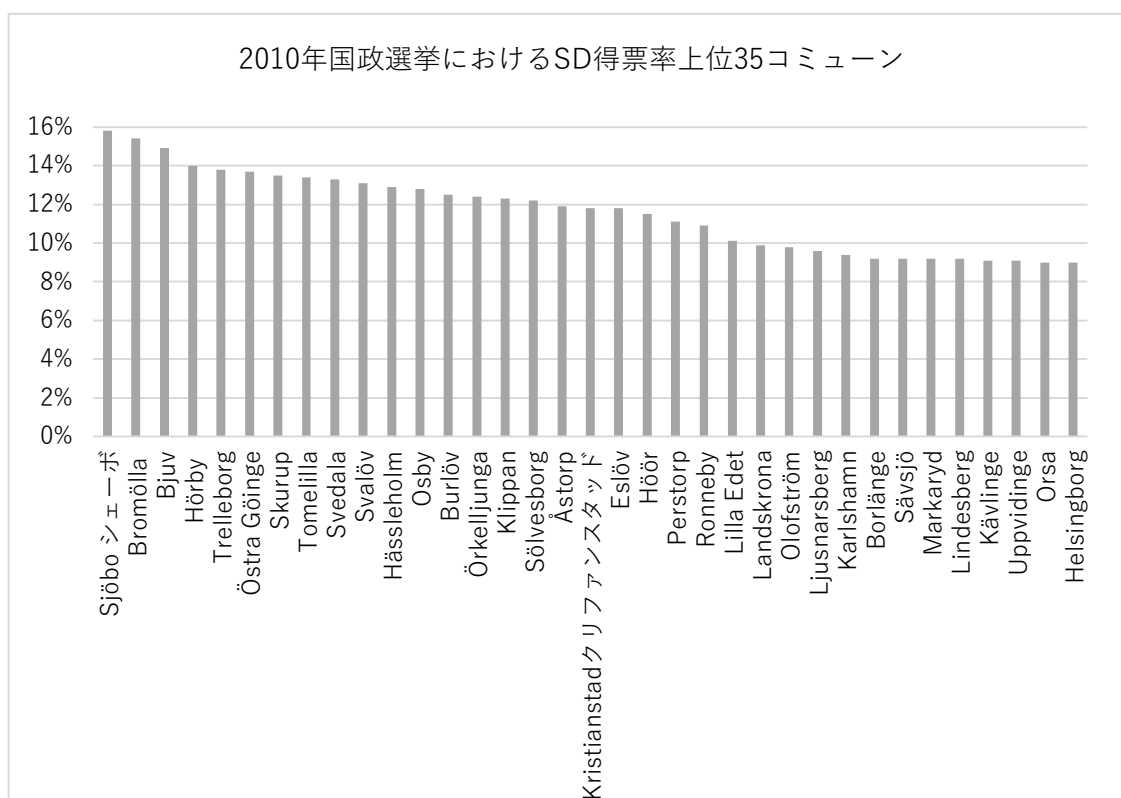
大規模地域						
国内	70	－	22	8	100	53040
北欧	59	－	21	20	100	1220
欧州	75	－	18	6	100	3555
欧州以外	83	－	13	4	100	7195
中規模地域						
国内	38	55	－	6	100	23714
北欧	32	53	－	15	100	538
欧州	39	56	－	5	100	1326
欧州以外	37	57	－	5	100	2817
小規模地域						
国内	23	59	18	－	100	9878
北欧	23	61	16	－	100	394
欧州	25	54	21	－	100	637
欧州以外	30	57	13	－	100	1137
総数	60146	60525	24855	9401	154927	

[SCB 2010:31]

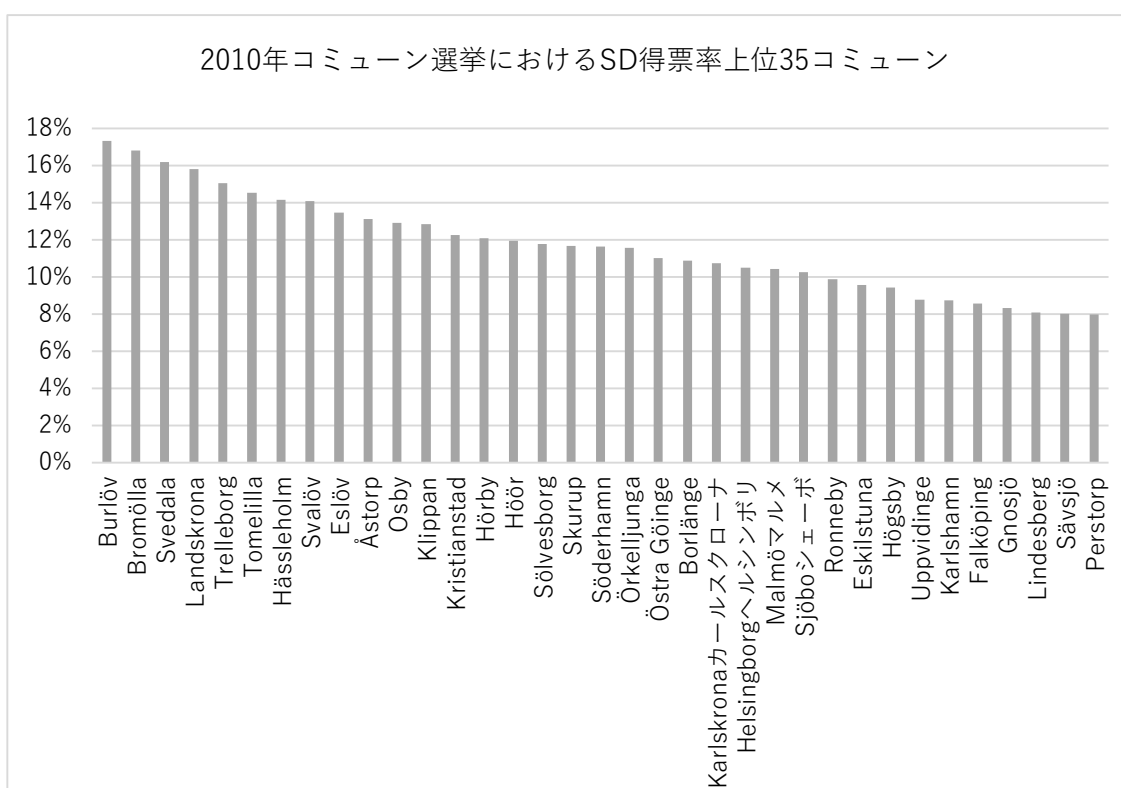
(6) 〈移民〉に対する世論

本項では SCB[2010]では分析が行われていない〈移民〉に対する世論についても地域分類ごとに分析したい。その方法として、反移民を主張するスウェーデン民主党 (Sverigedemokraterna: SD) の得票率をもとに地域分類別の反移民感情を分析する。まず、SCB[2010]と同時期の選挙として、2010 年選挙の結果を国政選挙・コミューン選挙双方で SD 得票率上位 35 位に入ったコミューンを並べ、そのうち両者に共通して含まれていた 28 コミューンについて、地域分類の分布を整理した¹⁰⁸。その結果が次項以降のグラフであり、大都市・大規模地域がほとんどであることが分かる。しかしながら大都市とはいってもストックホルム、ヨーテボリは含まれておらず、すべてマルメ FA 地域に含まれるコミューンである。また、大規模地域 11 のうちクリファンスタッド FA 地域に含まれるコミューンが 5 つ、ブレキンゲ FA 地域に含まれるコミューン 2 つ、その他ボロース、エーレブロ、ファールン、ヴェクショー FA 地域に含まれるコミューンが 1 つずつ、また中規模地域 2 つにはエールムート FA 地域とヴェトランダ FA 地域があるが、エーレブロとファールンを除き、すべて南部の地域である。

¹⁰⁸ 地域分類の傾向を把握するため全 290 コミューンの 1 割程度を「上位」として抽出した。

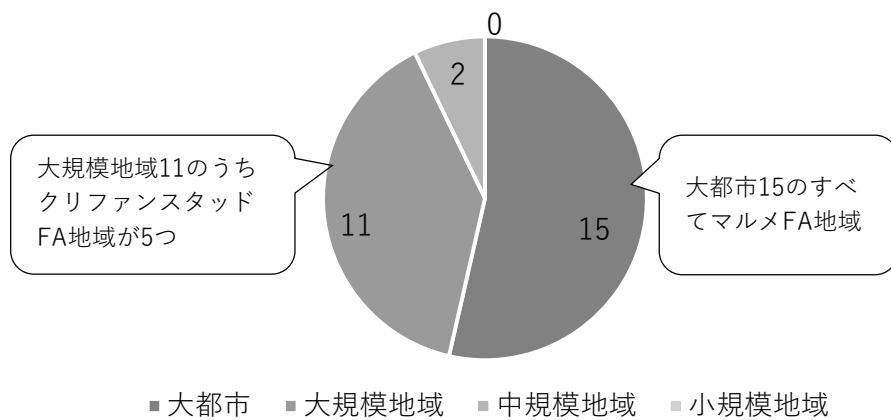


[Valmyndigheten 2010/09/23 より筆者作成]



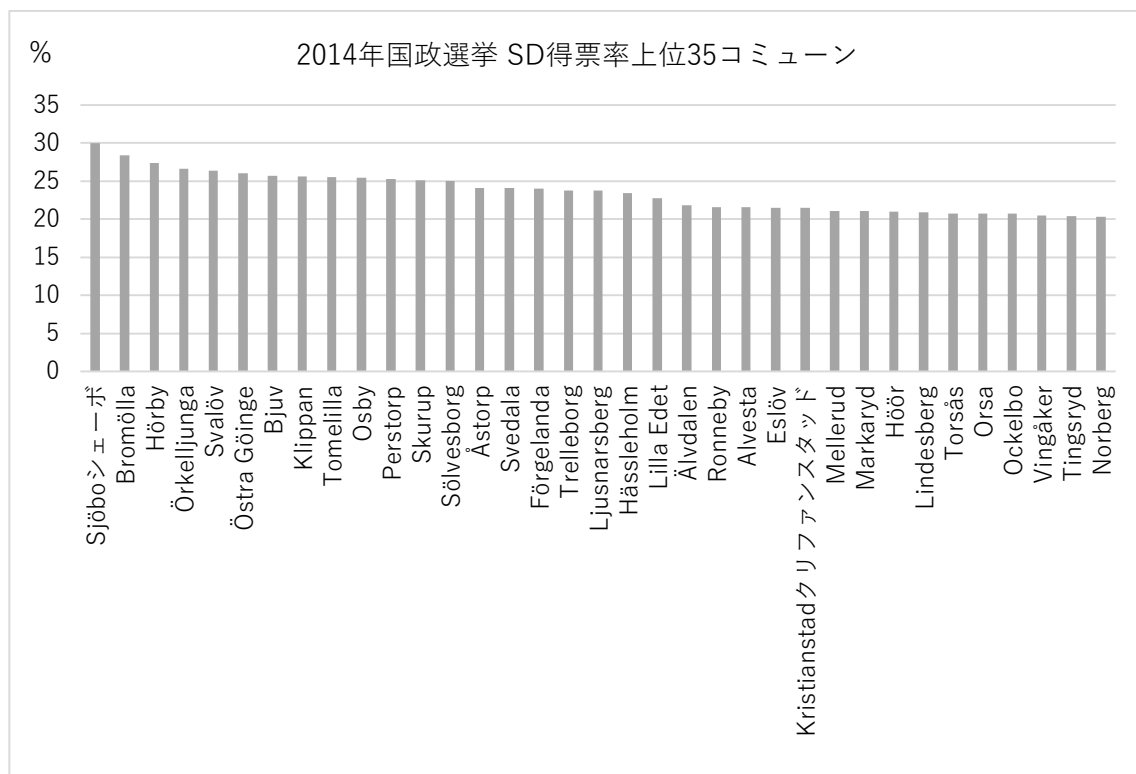
[Valmyndigheten 2010/09/23 より筆者作成]

2010年国政・コミューン選挙SD得票率上位28コミューンの地域分類

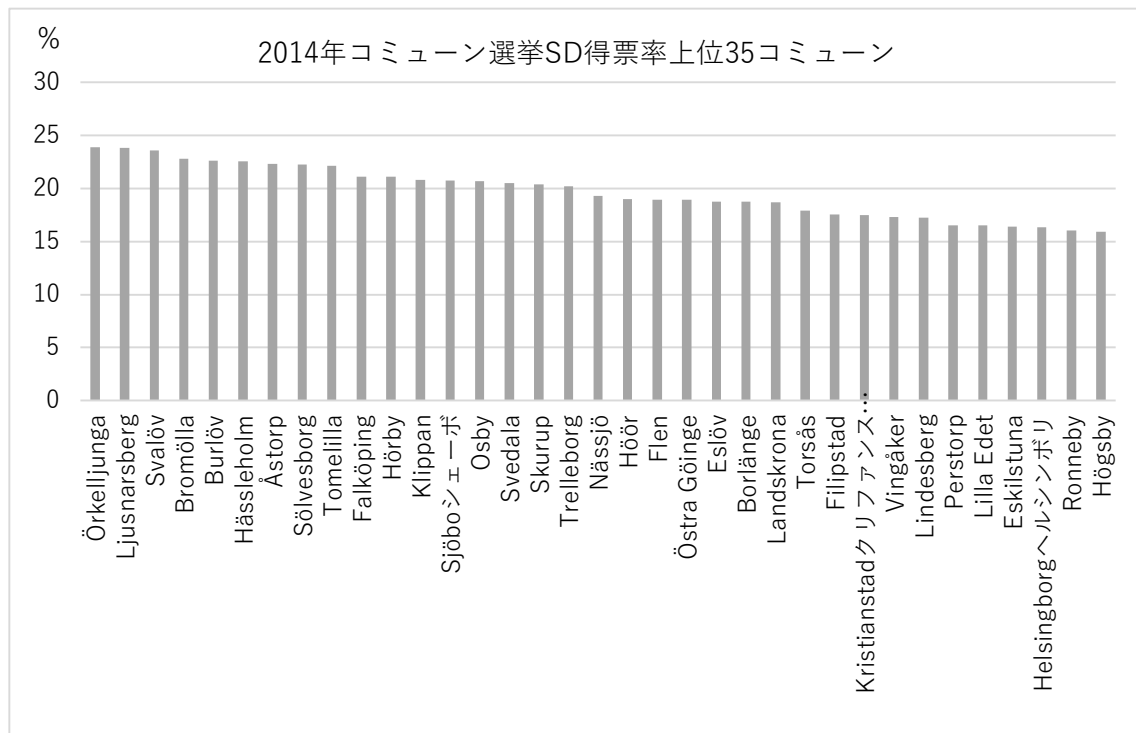


[Valmyndigheten 2010/09/23; SCB 2010 より筆者作成]

これを 2017 年時点でもっとも最近行われた選挙結果で見ても、同じ傾向が見られる。

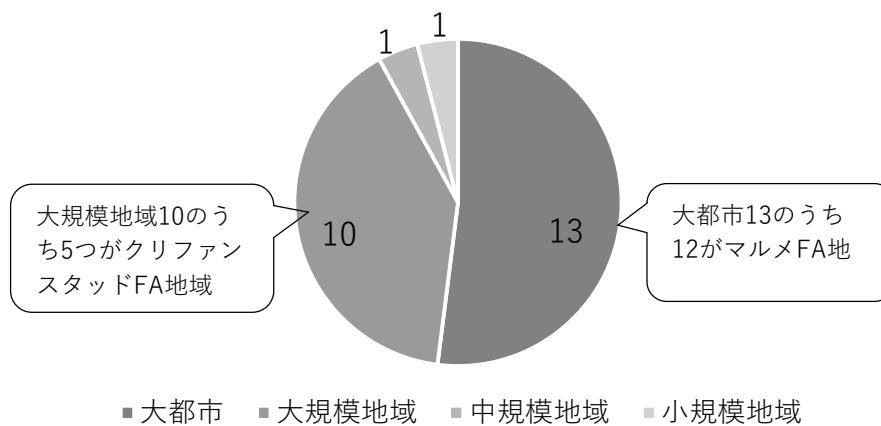


[Valmyndigheten 2014/09/19 より筆者作成]



[Valmyndigheten 2014/09/19 より筆者作成]

2014年国政・コミュン選挙SD得票率上位25コミュンの地域分類



[Valmyndigheten 2014/09/19; SCB 2010 より筆者作成]

つまり、人口規模・教育水準・経営者の割合・雇用機会など発展のための条件が似た地域ごとに区分された大都市・大規模地域・中規模地域・小規模地域という分類で見た場合には大都市・大規模地域で反移民を掲げる政党の得票率が高いが、大都市の中でもほとんどがスウェーデン最南部のマルメ市近郊のコミュンに集中しており、また大規模地域についても南部の地域に集中している。

上記の反移民政党 SD の得票率は、「反移民感情」の他にも原因変数があると考えられるが、その主張が一定程度共感を獲得した結果でもあることを、別の調査で見ることができる。ヨーテボリ大学の世論・マスメディア研究所(SOM-institutet)が長期にわたって毎年実施・発表する世論調査である「スウェーデンの傾向 Svenska trender」の、スコーネ地方、ヴェストラ・ヨータランド地方版である「スコーネの動向 Skånska trender 2001-2015」、「西スウェーデンの動向 Västsvenska trender 1998-2016」において、地方／コミュニティで最も重要な政策課題はどれだかという調査が行われている[Bergström och Ohlsson 2017; Andersson och Ohlsson 2016]。その結果を見ると、マルメを中心とするスコーネ地方と、ヨーテボリを中心とする西スウェーデン地方では異なり、上記の反移民政党の得票率と重なることが分かる。

西スウェーデン地方では、地方の最も重要な政策課題と回答されているのは、調査が開始された 1998 年から一貫して「医療」である(2016 年は 38%の回答率)。二番目は、2007 年から 2014 年までは「インフラ」であったが、2015 年からは「統合／移民」になっている(2016 年は「統合／移民」19%、「インフラ」18%)。次に同地方において、居住するコミュニティの最も重要な政策課題と回答されているのは、1998 年からほぼ一貫して「学校／教育」(2016 年は 32%の回答率)であり、二番目は「医療」と「高齢者問題」で長年競り合っていたが、2011 年からは「医療」となっている(2016 年は「医療」24%)。そして三番目に近年は「統合／移民」問題が入ってきており、2015 年から「高齢者問題」を超えて三番目となっている(2016 年 21%) [Bergström och Ohlsson 2017: 16-17]。

一方、スコーネ地方では、調査開始年が 2004 年からと遅く、調査実施年も毎年ではなく 2004, 2006, 2008, 2011, 2015 年と間が空いているが、同様の質問を行なっている。まず、地方の最も重要な政策課題については、2004～2011 年までは西スウェーデンと同様「医療」であったが、2015 年では「統合／移民」問題が最多となっており、またその回答率も高い(2015 年 43%)。そして居住するコミュニティの最も重要な政策課題についても、2011 年までは「学校／教育」が最多で二番目は「医療」であったが、2015 年は「統合／移民」問題が最多となっている(30%) [Andersson och Ohlsson 2016: 14-15]。

つまり、2015-16 年時点で、西スウェーデン地方では地方／コミュニティ双方において「統合／移民」問題は、最重要政策課題には挙げられていないが、スコーネ地方では地方／コミュニティ双方において、「統合／移民」問題が最重要政策課題として挙げられている。

同じ大都市・大規模地域でもなぜ南部で反移民政党の主張への共感が強いのかについては、本論文の分析の範囲を超える。しかしながら、反移民感情の傾向については地域分類での一般化はできず、同じ地域分類でも地域間での違いがあると言えるだろう。

6-3 地域分類ごとの移民動向まとめ

以上、地域分類ごとの移民動向と統合・包摂に関する現状を、人口、教育、雇用、所得、地域間の移動、反移民感情の6つの視点から統計分析した結果は、以下のようにまとめられる。

大都市は、他の地域分類と比較して移民の割合が最も高いと同時に、教育水準、就業率、所得について国内出身者との差が最も大きく、セグリゲーションが進んでいる。しかし、大都市FA地域間で見るとマルメFA地域でその差が最も大きく、各FA地域内で見ると、ストックホルムFA地域内ではストックホルム市郊外のコミューンとそれ以外とで、マルメFA地域とヨーテボリFA地域ではそれぞれの中心市内で、セグリゲーションが進んでいると言える。

大規模地域は、小規模地域・中規模地域・大都市からの転居先として最優先の選択肢となっており、大都市に続いて移民割合・欧州以外出身者の割合が高く、また教育水準、就業率、所得についても大都市と同程度かそれ以上の差がある。大都市以上の差があるのは就業率についてである。

反移民感情についてはSD得票率の高いコミューンは大都市と大規模地域に集中しているが、なかでも大都市のなかではほとんどがマルメFA地域、大規模地域の中でも南部に集中しており、地域分類との関連は見出せなかった。

中規模地域は、外国出身者の割合は最も低く、欧州以外出身者の割合も大都市・大規模地域ほど高くなく、就業率や所得の国内出身者との差も最も小さく、反移民感情も目立たない。したがって、〈移民〉の統合・包摂に関する問題は、性質の異なる小規模地域を除き、最も深刻度が低いと言える。

小規模地域は、外国出身者の大半が歴史的に長く居住する北欧出身者である一方、移入して間もない欧州以外出身者の割合も高い。小規模地域における欧州以外出身者は国内出身者やその他国・地域出身者と比較して高い教育水準の者の割合も高い一方で、出身国・地域に関わらず他の地域分類よりも就業率・所得が低い。難民を多く受け入れる一方で、雇用機会等が限られており、大規模地域や大都市へと転居する傾向にある。

第7章 地域分類ごとの事例

本章では前章の地域分類のうち、大都市の例としてヨーテボリ・コミューン（2016 年末の人口 55 万 6640 人：全国で 2／290 位、同人口密度 1242.8 人／km²：全国で 8／290 位）と、ポートシュルカ・コミューン（人口 9 万 67 人：21／290 位、人口密度 467.0 人／km²：全国 18／290 位）、大規模地域の例としてヴェクショー・コミューン（同 8 万 9500 人：全国 23／290 位、人口密度 53.7 人／km²：全国 92／290 位）と、カールスクローナ・コミューン（同 6 万 6262 人：全国 34／290 位、人口密度 63.6 人／km²：全国 28／290 位）、小規模地域の例としてソーシェレ・コミューン（人口 2535 人：289／290 位、人口密度 0.3 人／km²：全国 289／290 位）、アリエプルグ・コミューン（人口 2876 人：全国 286／290 位、人口密度 0.2 人／km²：全国 290／290 位）、アルヴィツヤウル・コミューン（人口 6442 人：全国 261／290 位、人口密度 1.1 人／km²：全国 278／290 位）を取り上げ、各コミューンにおける移民動向と、難民・移民を対象とした取り組みの事例を詳述する¹⁰⁹。

7-1 大都市の事例：ヨーテボリ FA 地域¹¹⁰、ストックホルム FA 地域

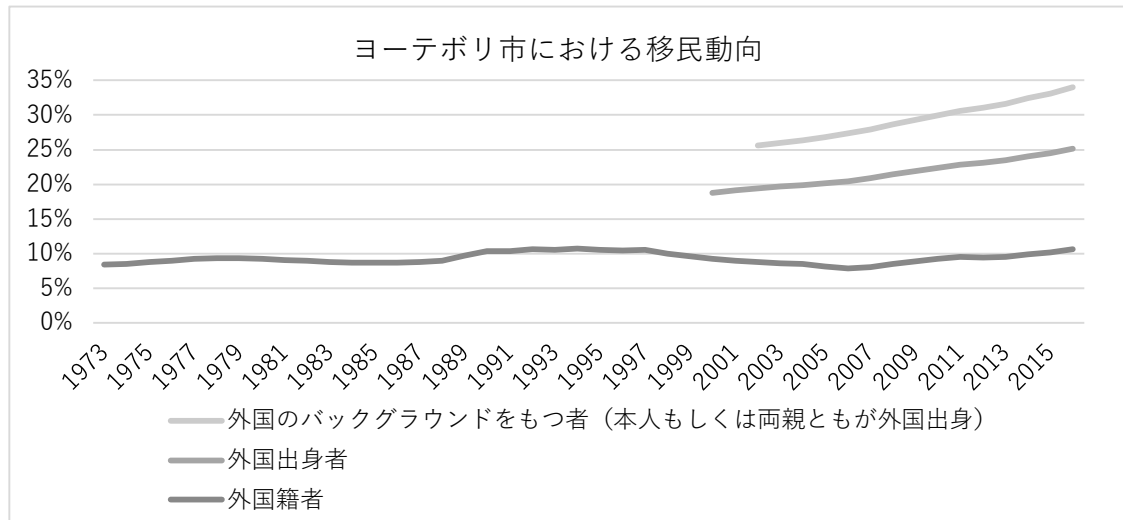
7-1-1 ヨーテボリ FA 地域＞ヨーテボリ市の事例

ヨーテボリはスウェーデン最大の港湾都市であり、2016 年末時点の人口は 55 万 6640 人と全国で 2 番目に多い、スウェーデン第二の都市である。1600 年代から輸出拠点として開発された都市であり、スウェーデンを代表する企業であるボルボ社などがある。また、輸出品のみならず多くの人も送り出した場所でもある。1850-1930 年、スウェーデンが大量の移民を送り出していた時代、約 100 万人の人びとがここから船出した（Emigranternas hus 2017）。一方、外国から入ってくるモノやヒトも多く、古くから国際色豊かな都市である。次頁グラフに示す通り、「外国籍者」（1999 年以前は「外国出身者」の統計はなく、「移民＝外国人」、つまり「外国籍者」という認識も一般的であった）の割合は 1973 年時点から 8.4%に上り、1994 年には 10.7%で過去最多になっている。一方 2000 年から統計がとられるようになった帰化人口を含む「外国出身者」割合は、2000 年時点で 18.8%、その後も継続的に増加を続け、2016 年末現在で約 25.2%に上っている。つまり、ヨーテボリ総人口の 4 人に 1 人が外国出身者となっている。さ

¹⁰⁹ SCB (2017-02-28)より順位算出。人口が全国で最も多いのはストックホルムで 93 万 5619 人、最も少ないのはビュールホルム 2454 人。スウェーデンの全コミューンにおける人口の平均値は 3 万 4466 人、中央値は 1 万 5687 人である。

¹¹⁰ ヨーテボリ FA 地域に含まれるコミューンについては本稿 6-1 を参照されたい。

らに本人はスウェーデン生まれだが両親ともが外国生まれという「外国のバックグラウンドをもつ者」も合わせると、その割合は34%と、3人に1人が本人もしくは両親が外国生まれとなっている。第6章で見たようにスウェーデン第二の都市であるヨーテボリは、ストックホルムやマルメ同様、セグリゲーションや移民の背景をもつ者の社会的排除などが問題となっている。



[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]

(1) インテグレーションセンター・ヨーテボリ¹¹¹

ヨーテボリ市の政治・行政組織は、執行委員会¹¹²のほか、市全域を対象とする17の政策分野ごとの分野別委員会 (Facknämnd)・分野別行政機構 (Fackförvaltning)¹¹³と、市全域をさらに小さな10の区域に分けて統治する地区委員会 (Stadsdelsnämnd)・地区行政機構 (Stadsdelsförvaltning)¹¹⁴の二種類がある。このうち分野別委員会のなかに社会資源委員会 (Social resursnämnd/förvaltning)¹¹⁵があり、その下には緊急時

¹¹¹ 本項目の記述はヨーテボリ市ウェブサイト掲載情報、2016年8月8日センター訪問時の観察とインタビュー (13:00~15:50 Cajsa Malmström, Eva Eriksson, Said Jama)、訪問時入手資料に拠る。

¹¹² 中央政府の内閣に相当する組織である。コミューン議会により選出される。

¹¹³ その他にエネルギー・住宅・産業・港湾・観光・文化等の公営企業がある。ヨーテボリにおける公営企業については槌田 (2013) が詳しい。

¹¹⁴ 全地区は以下の通り。Angered, Askim-Frölunda-Högsbo, Centrum, Lundby, Majorna-Linné, Norra Hisingen, Västra Göteborg, Västra Hisingen, Örgryte-Härlanda, Östra Göteborg

¹¹⁵ いわゆる「社会福祉」分野と言えるが以下のように「社会福祉」の範囲内でも分野別委員会と地区委員会とで機能分化が行われているため、原語のニュアンスをそのままに訳した。ヨーテボリ市の場合、基礎自治体であるコミューンの主な業務内容である義務教育と社会福祉 (保育サービス、高齢者サービス、障がい者サービス) 等は各地区委員会の担当になってお

住宅、家族・個人支援、障がい支援、統合、社会発展の4部門がある。このなかの統合部門が難民・移民の社会的統合・包摂を担当する部署となっており、そのなかにインテグレーションセンター、未成年単独難民受入れ¹¹⁶、新規移民の社会参入支援¹¹⁷、難民行政¹¹⁸担当課がある。このうちインテグレーションセンター（Integrationscentrum Göteborg）を取り上げて紹介したい。

インテグレーションセンターは、ヨーテボリ中央駅からトラム/バスで約10分、大型客船が停泊する埠頭の内陸に入った、エスニック料理がいくつか並ぶアンドラロング通り19番地にある。8階建ての建物のうち1階・3階・5階・6階がヨーテボリ市社会資源課統合部門のオフィス兼インテグレーションセンターとなっている（2016-17年時点）。建物を入り数段の階段を上った1階の右手に、インテグレーションセンターの玄関がある。ドアを開けて踏み入れる場所は人が2人すれ違えるほどの幅だが、奥に入ると20-30人ほどが一同に会せるロビーが広がる[センターウェブサイトの写真参照]。玄関を背にしてロビーの左手には以下に説明をする多言語による情報提供・個別相談サービスの部屋が、右手奥には難民ガイドの部屋、その隣にスウェーデン社会導入クラス講師の部屋が2つほど並び、ロビーを背にした左手奥にはミーティング・ルームがある。階を上った3階には未成年単独難民受入れ部門、5階にはスウェーデン社会導入クラスが行われる教室が、6階にはインテグレーションセンタースタッフのオフィスと循環移民を扱う部門がある。

インテグレーションセンター・ヨーテボリはスウェーデン社会のニューカマーとオールドカマー、新規移入者とスウェーデン市民、また各種関係機関の「ミーティング・プレイス mötesplats」を唱っており、その活動内容は主に①スウェーデン社会導入クラス（Samhällsorientering）、②多言語による情報提供・個別相談サービス（Informationskontoret）、③未成年単独難民の移住手続き支援（Introduktionsstöd）、④難民ガイド（Flyktingguide）、⑤メンター制度（Vägvisaren）、⑥その他：各種移民に関するイベントの開催などである。センターの財政は国からの「新規移入者受入れ補助金 Schablonersättning för nyanlända personer」と、一部レーン府からの拠出により賄われている。以下、各活動について説明する。

り、市全域を対象とする分野別委員会である社会資源委員会の担当する「社会福祉」は上記のサービスを除く、対象者がより限定的であったり市全域の視点から対応する必要のある種類のものとなっている。

¹¹⁶ 未成年単独難民が入居する住宅・施設の手続き・管理等を行う。

¹¹⁷ 中央政府（雇用仲介庁 Arbetsförmedlingen）の新規移民の社会参入支援プログラムに参加している20-64歳の新規移民やその子どもに対して、雇用仲介庁と協力して必要な際の追加的な金銭的支援や社会サービスを提供する事業を行う。居住許可を得た64歳以下の難民の家族と、高校に通う18-20歳の未成年単独難民も対象となる。

¹¹⁸ 難民受入れ事業に関する国と自治体との取り次ぎを行う。

① スウェーデン社会導入クラス

スウェーデン社会導入クラスは2010年に法制化され¹¹⁹、全国のコミューンに新規移入者への提供が義務付けられている制度である¹²⁰。ヨーテボリは全国に先立って2008年から行なっており、そのヨーテボリの経験を参考に国が法制化した形となった¹²¹。法制化された際に、合計60時間という時間が規定されたが、それをどれくらいの期間・どのような形で行うかはコミューンに任されている。そのためストックホルムのように2週間ですべて終わるというコミューンもある一方で、ヨーテボリでは週1回×20週、計60時間という形にして¹²²、長く通うことでこの場所で人間関係を築いたり、実際に生活する上で出た疑問をこの場所で聞けるようにしている。講義は17言語¹²³で行われており、参加者はそれぞれの母語で受講する¹²⁴。

¹¹⁹ 2010年に「特定の新規移民のためのスウェーデン社会導入クラスに関する政令

(Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare)」として実施された後、対象者などを明確にする同名の法律が2013年に制定された(Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare)。スウェーデン社会導入クラスを行う目的は、2010年の政令第3条において「新規移入者のスウェーデンにおける労働生活・社会生活への参入を後押しすることであり、スウェーデン社会に関する基本的な理解と、さらなる理解の深まりを可能とする基盤づくりを可能とすることである。そして、参加者が以下4つの面における知識を身につけることを目的とする。1. 人権の尊重と民主主義の基本的価値、2. 各人の権利と義務、3. 社会がどのように運営されているか、4. 日々の生活」としている。

¹²⁰ スウェーデン社会導入クラスはコミューン施策として実施されているが、国から「新規移入者受入れ補助金 Schablonersättning för nyanlända personer」が、新規移入者受け入れに際して必要となる各種施策（住宅、学校教育、就学前学校、スウェーデン語教育（SFI）、スウェーデン社会導入コース、通訳、その他新規移入者の社会参入を促すコミューン施策）に必要な資金を賄うものとして支給されている。支給額は新規移入者一人当たりの規定額の人数分である。2015年12月末までは64歳以下については83,600SEK、65歳以上は52,400SEKであったが、2016年1月1日からは64歳以下については126,400SEK、65歳以上は79,100SEKへと増額された。(Migrationsverket 2017/11/20 "Ersättning för personer med uppehållstillstånd som betalas ut utan ansökan" <<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-uppehallstillstand-som-betalas-ut-utan-ansokan.html>>, 2017/12/22 アクセス)

¹²¹ ヨーテボリ市議会は2006年にスウェーデン社会導入クラスの実施を決定し、2008年3月から最初の授業が始まった[Sennemark och Moberg 2009:6]。その経験がまとめられた報告書が Sennemark och Moberg [2009] であり、スウェーデン社会導入クラスに関する法案を提言した政府調査報告書 (SOU 2010:16, 2010:37) はこの報告書を参考にしてしている。インテグレーションセンター・ヨーテボリのスタッフもこの点を強調していた（インタビューより）

¹²² 2014年時点で40%、2015年時点で37%、2016年時点で57%のコミューンが最低限の60時間に加え、例えば保健についてのさらなる講義など追加的な時間を提供している。[Prop. 2015/16:1, 2016/17:1, Prop. 2017/18:1]

¹²³ アラビア語、ペルシャ語（イランの公用語）、ソマリ語（ソマリアの公用語）、ダリー語（アフガニスタンの公用語の一つ）、ティグリニャ語（エチオピア、エリトリアで話される）、アムハラ語（エチオピアで話される）、セルビア・クロアチア語、クルド語、タイ語、スペイン語、フランス語、トルコ語、アルバニア語、中国語、英語、ロシア語、スウェーデン語

¹²⁴ 2014年時点で全コミューンの86%、2015年・2016年時点で全コミューンの91%がスウェーデン社会導入クラスを主に新規移入者の母語で提供している。(Prop. 2015/16:1, 2016/17:1,

講師は「スウェーデン社会導入講師 Samhällsinformatör」と呼ばれ、コミュニンの雇用により勤務する。常勤が約 20 人、非常勤が約 20 人である（2016 年 8 月訪問時点）。全員が〈移民〉であり、二つ以上の言語・文化的知識をもち、スウェーデン社会へのニューカマーとしての自身の経験をもつと同時に、スウェーデン社会で安定した生活を築いた人びとが講師となっている。講師はそれぞれの専門分野の職業を持っており、教師でなければいけないというわけではないが、中には数人おり、その他に税務署で働いている人などもある。講義の内容は以下の 8 分野からなる。「1. スウェーデンに来る 2. スウェーデンで住む 3. スウェーデンで生計をたてる 4. 各人の権利と義務 5. スウェーデンで家族をもち子どもを育てる 6. スウェーデンで影響力を発揮する 7. スウェーデンで健康を保つ 8. スウェーデンで老いる」¹²⁵。参考書としてヨーテボリ市とヴェストラ・ヨータランド・レーン府が共同で作成した『スウェーデンに関する本 *Om Sverige*』（第 4 章参照）が使用されている。

センター内での講義の他、スタディ・ツアー、街案内にも出かける。例えば消防・救急サービス、スウェーデン・テレビ（SVT）、Älvrummet（ヨーテボリ市開発に関する展示やイベントなどを行う場所）、SKF 社（1907 年にベアリング製造会社として創業したヨーテボリに本社を置く総合機械メーカー）、ボルボ社（西ヒーシゲン地区に拠点を置くスウェーデン最大の企業）、図書館などを見学する。また、公的機関である社会保険事務所・警察・消費者庁ヨーテボリ事務所・起業支援投資企業（ALMI）・医療教育機関（Hälsoteket）・社会サービス事務所・税務署・雇用仲介事務所・病院なども訪れて説明を行う。街案内は市内のミュージアムと協力して行なっている（Stadsvandring）。ミュージアムは観光客に対してシティ・ガイドをするノウハウがあるため、ミュージアム職員に市内の史跡や歴史を解説してもらいながら、生活に必要な機関・建物がどこにあるかも紹介しつつガイドをしてもらう。センターからスタッフと通訳を入れて、新規移入者たちを連れていく。この訪問場所の中には運河沿いにある移民博物館（Emigranterna huset）も含まれており、スウェーデンがかつて貧しく多くの移民をアメリカに送り出したことも紹介している。最近ではミュージアム側からの逆の依頼があり、ロシア等ミュージアムが独自に対応できない言語圏の観光客が来た際にインテグレーションセンターに依頼する場合がでてきているとのことである。その背景には、インテグレーションセンターには言語・経験のある外国生まれの講師がいること、また、国が新規移民に関する活動に補助金を出しており、多くの団体は移民関係の活動

Prop. 2017/18:1)

¹²⁵ この 8 分野は 2010 年の政令で規定されているものである。政令では 8 分野の枠組みのみを提示し細かな内容は規定していない。

を行うことに利点を見出していることもあるとのことであった[2016年8月8日インタビュー]。

ヨーテボリ市はヨーテボリ地域コミュニケーション連合に属するその他12のコミュニケーションの分も実施している。受講内容は2017年よりレーン府の協力のもと¹²⁶オンライン化され、ウェブ上でも提供されるようになっている。2015年の参加者は計1623人、うち男性58%、女性42%であった。また、そのうち88%が雇用仲介庁を通して登録し、その他は自主的な参加した人びとであった。[センター紹介パンフレット p.2]

② 多言語による情報提供・個別相談サービス

これは、スウェーデン社会導入クラスを補完する機能を果たしているものと言える。クラスでは全体に対して講義をするため受講者から出るすべての質問には答えきれない。そこで個別相談のニーズに応えるために2013年秋から専用のスペースと要員が置かれることになり、ソマリア語・ティグリニャ語・アラビア語・ペルシャ語・英語の5ヶ国語で相談サービスが行われている。2016-17年現在では週3日、半日ずつ開室されており、その財源はレーン府から拠出されている。相談内容は公的機関からの文書の理解や、保育サービスの受け方、子どもの学校教育に対する意見申し立ての方法等、多岐にわたる。個別相談サービスが別にあることで、クラス教員は講義に集中することができると同時に、緊急の問題に対応することも可能になっている。本サービスは市内その他6地区にある市民センター（Medborgarkontor）¹²⁷と同様の役割を果たしているものとも言えるが（市民センターについては本稿7-1-2 ボートシュルカ、7-2-1 ヴェクショーの事例を参照）、市民センターは移民のみを対象としたサービスではなく、必ずしも母語で支援を受けられるわけではない点で違いがある[センター紹介パンフレット p.3]。しかし支援内容の広範さや「自助の支援 *hjälp till självhjälp*」という支援方針という点では他の市民センターと同様である（本稿7-1-2 ボートシュルカの事例を参照）。

¹²⁶ スウェーデン社会導入クラスの実施におけるレーン府の責任は、コミュニケーション間の協力を促進・支援すること、活動をフォローし、実施状況を政府に報告すること、とされている（2010年政令第11～13条）。

¹²⁷ ヨーテボリ市内ではMajorna-Linné地区にあるインテグレーションセンター内のもののほか、Angered地区に二つ、Östra Göteborg地区に一つ、Askim-Frölunda-Högsbo地区に一つ、Västra Göteborg地区に一つ、Västra Hisingenに一つ、Norra Hisingen地区に一つ、Centrumにある手話による個別相談センターを合わせ、計9つの市民センターがある。

インテグレーションセンター・ヨーテボリ
多言語による情報提供・個別相談サービス



使用言語別の番号札を取って順番を待つ。(2016年8月8日筆者撮影)

③ 未成年単独難民の移住手続き支援

情報提供・個別相談サービスと並行して、特に未成年単独難民とその呼びよせ家族を対象とした支援も開設された。未成年単独難民は子ども一人でスウェーデンにやっており、一人で公的な手続きをするのは困難である。また、家族呼びよせに際しては各種手続きや言語面で子どもが家族の代表者のようになってしまうと、家族内の関係が歪んでしまう。そのような事態を避け、未成年単独難民である子どもの負担を軽減するため、各種政府機関における手続き（個人番号の取得・税務署・社会保険事務所など）を3ヶ月間ほど、必要に応じてつきそい手伝う[2016年8月8日インタビュー]。

新規移民の社会参入支援プログラムに関係する政府機関のほか、ヨーテボリ市内の他地区からも対象者が送られ、本サービスを利用している。例えば社会サービス課が未成年単独難民の家族がスウェーデンに向かう路についた際にインテグレーションセンターに連絡し、到着した際には迎え入れる準備ができているようにするなどの協力を行っている[センター紹介パンフレット p.4]。

④ 難民ガイド

2003年からEUの資金拠出で行われていた活動で、インテグレーションセンターが出来る前から行われているものであり、インテグレーションセンターの現行のプログラムの中で最も古いものである。2008年からは難民受け入れのためのコミューンへの国庫補助金により実施されている。ネイティブ・スウェーデン人（もしくはオールドカマーの移民）とニューカマーをマッチングして、ペアで各種の活動をするを通して社会参入を支援するボランティア活動である。ウォーキング、ランニング、写真コースやスポーツ観戦など内容はすべてそれぞれのペアに任せているためさまざまである。センターにはコーディネーター3人がコミューン職員として勤務しておりコーディネータ

ーはペアのマッチングを行う。実際に活動を行う登録者はすべてボランティアである。2015 年秋は数週間のうちに 2000 人が登録し、2016 年は始めて新規移入者の登録者数をネイティヴ・スウェーデン人（もしくはオールドカマー）の登録者数が超えた。開始年から合計で 4800 世帯がペアを組んで連絡を取り合った。2016 年 8 月時点では今後これをさらに拡大して、2017 年には登録者を 2 倍にし、NGO などとも協力をしたいとのことであった[2016 年 8 月 8 日インタビュー]。

⑤ メンター制度

2013 年からは就労に関するさらなる支援を求める利用者からの声を直接反映したものとして、新たなボランティア制度であるメンター制度が始まった。これもスウェーデン社会導入クラスを担当する講師への受講者からの個別相談ニーズから始まったものである。メンター制度は学生、経営者やその他職業分野の中で効果的な方法であることが証明されているため、スウェーデン社会導入クラス担当課もこの方法を採用することとした [メンター制度に関するパンフレット, s.2]¹²⁸。初年度は 10 のペア、2 年度目は 19 のペアで実施された。結果としては初年度 10 名のうち 4 名は就業し、4 名は長期の就学を始め、1 名は 2015 年時点で起業準備をしていた。また 2 年度目の 19 名のうち、8 名はメンター制度実施中に就業し、4 名は就学、1 名は起業した。2016 年訪問時に入手したパンフレットでは「メンター制度 2.0」をうたい、参加者を 100 名まで増やすこと、年齢や職業分野のさらなる多様化やメンター・参加者のネットワークの拡大を計画している[メンター制度に関するパンフレット]。

⑥ その他：IT 技術支援、各種移民に関するイベント

スウェーデン社会導入クラスの受講者や多言語による情報提供・個別相談サービス利用者に対して、IT 技術支援も行っている。スウェーデンではあらゆる場面で IT 化が進んでおり、銀行口座開設や各種政府機関の情報を得るためにウェブサイトを開覧するなど、社会生活を行ううえで基本的な IT リテラシーは必須である。そのためのコースも開設しており、レーン府の発展基金¹²⁹からの財源拠出で賄っている。

その他、移民をテーマにした各種セミナーを開催して知識・理解の促進を図る活動や、循環移民（Cirkulär migration）に関する活動も行なっている。

2016 年から 17 年での変化として、スウェーデン社会導入クラスを行う教室のスペ

¹²⁸ Göteborg stad (出版年不明, 2016 年 8 月 8 日入手) ”Vägvisaren: mentorprogram för nyanlända”

¹²⁹ 2010 年 特定の外国人のための国庫補助金に関する政令 (2010:1122 Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar) 第 37 条が根拠法となっている。レーン府は特定の外国人（難民・庇護申請者等）のための施策をコミュニケーションやコミュニケーション連合が発展的にする場合の資金拠出が可能とされている。

ース拡大を行なっていた一方で、広報担当を務めていた女性スタッフを含む数名がセンターを離れ、新たに女性の難民・移民を支援する活動¹³⁰を始めたことであった[2017年8月9日 Cajsa Malmström インタビュー]。

（２）ビスコップスゴーデンにおけるビジネス支援センター「One Stop Future Shop」

ヨーテボリ市は政治・行政機構として、市全域を対象とする 17 の政策分野ごとの分野別委員会 (Facknämnd)・分野別行政機構 (Fackförvaltning) と、市全域をさらに小さな 10 の区域に分けて統治する地区委員会 (Stadsdelsnämnd)・地区行政機構 (Stadsdelsförvaltning) の二種類を置いていることはすでに述べた。ここでは、後者の 10 地区のうち、ヴェストラ・ヒシンゲン (Västra Hisingen) 地区、その中でもビスコップスゴーデンにある起業支援センターを紹介したい。この場所は、ヨーテボリの中心地からヨータ川を挟んで北側、ヨーテボリ中央駅から西にバスで 15 分ほどの場所にあり、ボルボの本拠地に隣接する。かつてビスコップスゴーデンは一つの行政地区であったが、2011 年にトシュランダ (Torslanda) と合併してヴェストラ・ヒシンゲン地区となった。

ビスコップスゴーデンはスウェーデン警察によって「特に脆弱な地域」に指定されており、「外国出身人口の比率の高さ、ギャング、犯罪、銃撃などで有名」[TillVäxt Biskopsgården 2010]¹³¹な地域である。そのため 1990 年代末の不況で特に打撃を受けた大都市郊外のセグリゲーション対策として 2000 年代前半に国が全面的に実施した「大都市プロジェクト Storstadssatsningen」でも対象地区の一つとなり、その後は複数の EU 助成プロジェクトによって対策が講じられている。

現在のヴェストラ・ヒシンゲン地区は、外国出身者・貧困層が集中する旧ビスコップスゴーデン地区と、富裕層が集中する旧トシュランダ地区が合併したものである。2016 年末時点での総人口は約 55,000 人であり、外国出身者の割合は約 29%とヨーテボリ全体平均の約 25.2%とはさほど変わらない。しかし 18-64 歳の失業率を国内出身者と外国出身者とで分けて見るとその差は歴然である。国内出身者の失業率が 5.5%である一

¹³⁰ 母国シリアへの帰国を望む 10 名の女性たちに、シリアの美術工芸織物であるアガバニ (aghabani) を取り扱う企業運営の職業訓練を行うプロジェクトを行う。この活動についてヨーテボリにあるアラビア文化団体は移民庁から 58 万 1,000SEK (約 800 万円)、ヨーテボリ市から 18 万 SEK (約 250 万円) の補助金を受けた。[Sandra Molliver “Planer på resa till krigshärd”, *Göteborgs-Posten* 2017/10/13]

¹³¹ <<http://tillvaxtbiskopsgarden.se/tillvaxt-biskopsgarden/>> (2016/08/09 アクセス) 町の状況を改善するため、EU の構造基金 (Structural Fund) から助成を受けて実施された 2011 年までの 3 年のプロジェクトである。起業家を育てるプロジェクトで、このうち外国人の親戚・友人訪問ツーリズムについても試験的な調査が行われた。(Susanne Lotzke och Ali Noori (2010) *Utländsk släkt- och vänturism: en dold kommersiell möjlighet?*, TillVäxt Biskopsgården i samarbete med Turismens Utredningsinstitut, november 2010.)

方で、外国出身者の失業率は 74.4%に上る[Statistikdatabas för Göteborgs Stad; 2017/08/07 インタビュー]。この地区において〈移民〉のバックグラウンドをもつ者の就業支援は長年の最重要課題であると言える。以下では、2017 年 8 月 7 日に訪問し実施したインタビュー¹³²に基づき、本プロジェクトが立ち上げられた経緯や活動内容を紹介する。

ヨーテボリ・ビスコップスゴーデン ビジネス支援センター「One Stop Future Shop」



区役所向かいの商店街の中にある。写真左手の入口から右手階段までのワンフロアがセンター。

(2017 年 8 月 7 日筆者撮影)

まずプロジェクトが立ち上げられた経緯についてである。すでに述べた通りこの地区では「ギャングによる銃撃事件」は度々起きており、現在でも警察が頻繁に見回りに訪れる状況は続いている[2017-08-07 インタビュー]。本プロジェクトはそのような状況に対処し、住民の自己満足度を高めることを目的にヨーテボリ市がイニシアティブをとってスタートしたものである。

本プロジェクトは、EU による欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund)、ヨーテボリ市、ヨーテボリ市のヴェストラヒシンゲン地区・ルンドビュ (Lundby) 地区・ノーラヒシンゲン (Norra Hisingen) 地区行政機構、ヨーテボリ市商店街有限会社 (Förvaltnings AB GöteborgsLokaler)¹³³、ビジネス・レギオン・ヨーテボリ (Business Region Göteborg)¹³⁴、赤十字、ヨーテボリ大学サルグレンスカ・イノベーション起業研究院 (Sahlgrenska school of innovation and entrepreneurship) とのコラボレーションによるものである。インタビューを行った本プロジェクトのプロジェクト・マネージャーであるダニエラ・エルムンゲル (Daniela Ölmunger) はこのプロジェクトの前

¹³² 2017 年 8 月 7 日 11:00-12:00, プロジェクト・マネージャー Daniela Ölmunger, 広報ディレクター Jenny Olsson, 広報担当 Aliretu Bdiee, 「One Stop Future Shop」センター (Vårväderstorget 1, Göteborg) にて。

¹³³ ヨーテボリ市各地区の中心商店街を所有・運営するヨーテボリ市公営企業。

¹³⁴ ヨーテボリ・レギオン内の 13 コミュニティが共同で運営する産業促進のための公営企業。

に行われていた「起業のまちヴェストラ・ヒシingen **Företagssamma Västra Hisingen**」プロジェクト（EU 助成プロジェクト）のスタッフとしても参加しており、その経験をもとにヨーテボリ市の政治家に働きかけて欧州地域開発基金に応募し、採択されたものである。前プロジェクトからはダニエラのほか 2 人も継続して今回のプロジェクトに参加している。そのため、本プロジェクトは前回の発展形になっている。一方、前々回のプロジェクトであった「ビスコップスゴーデン開発プロジェクト **Tillväxt Biskopsgården**」（EU 助成プロジェクト）から継続しているスタッフはいない。本プロジェクトは 2016 年 1 月からスタートした 3 年 4 ヶ月のプロジェクトであり、訪問時は開始から 1 年半が経ったところである。

本プロジェクトの対象者は「女性・若者・移民（外国のバックグラウンド）」に限定している。前回は地区に住む人全てを対象とした起業支援だったが、それではニーズに応えられず、今回は対象を限定したという。前回のプロジェクトとは直接連続しているわけではないが、前回の活動でニーズの把握できたという。また、今回は前回のようにヴェストラ・ヒシingenだけではなく、全ヒシingen島（ヴェストラヒシingen地区・ルンドビュ地区・ノーラヒシingen地区）地域が対象となっている。また、庇護申請者や難民は配置される居住地も住宅もどこになるか分からない状態であるため、ヨーテボリ以外の 13 のコミューンとも協働している。

活動内容は、①既存ビジネスの継続・発展支援と、②起業支援の 2 本柱になっている。

①既存ビジネスの継続・発展支援については、当初目標である 80 企業への支援は最初の 1 年で到達した。6 ヶ国語で相談支援を行ったりセミナーを開くなどした。既存ビジネスの継続・発展支援の例として、例えばスウェーデンの法律を知らないがために損をしてしまったり、知らないうちに地下活動に加担してしまったりすることのないように行うセミナーや相談支援がある。言葉やシステムに不慣れなために、よく分からないまま割高の賠償を課される契約を結び、それが破産の原因にもなるなどということが、多々あるという。

②新規起業支援の分野としては、IT・飲食・ツーリズム・貿易（輸出・輸入）などがある。外国出身者のためのファストトラックコース（5 回のセミナーのみを行う）は飲食・貿易・サービスの 3 分野のみを当初は行なっていたが、今ではソーシャル・インパクト・ビジネスにも拡大をしている。実際に本プロジェクトの支援により起業した例として、次のようなものがある。サービス分野の例としては、このプロジェクトで出会ったアメリカ人とイラン人によるペット埋葬サービス（猫の遺灰を植樹にするなど。今では人の埋葬サービスにも拡大）、イラン人の医師によるドクター・カー（頻繁に救急車を使用する郊外の高齢者や、スウェーデン語を話せない人のための多言語移動診療）などがある。貿易の例としては、ムスリム女性が使うヒジャブの輸入（同じイ

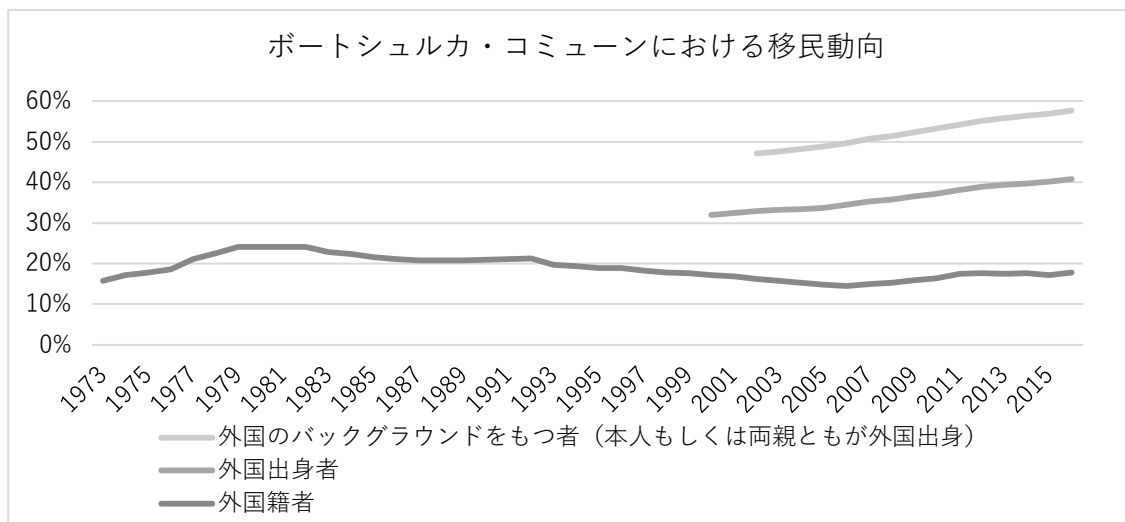
スラム圏でもソマリアやアラブで使うものはそれぞれ違い、それらをスウェーデンでは入手できないため)、スウェーデンでは使われなくなったペーパーボックスのアフリカへの輸出などがあるそうだ。外国の背景を持った〈移民〉ならではのビジネス・アイデアと言えるだろう。ただし、起業「支援」の姿勢は、後の事例で述べる市民センターでのそれと同様、自立・自律を重視しているようである。起業のアイデアは、本人が持ってきたものを相談しながら発展させるよう支援することも、センター側がアイデアを出すこともあるが、最終的な全責任は本人にある、とプロジェクト・マネージャーは述べる。「良いアントレプレナーは一見悪いように見えるアイデアも良いビジネスに変えてしまうし、悪いアントレプレナーは良いアイデアも悪いビジネスに変えてしまう」、「私たちは生きるために起業する人を支援するのではなく、リスクを冒してでも起業する人を支援している」、というプロジェクト・マネージャーの言葉が印象的である。

本センターのスタッフは、語学能力と労働経験の面で多様なバックグラウンドをもつ人を集めたとのことである。プロジェクト・マネージャーはスウェーデン出身だけれどもアメリカとスペインに居住経験があり、使用可能言語はスウェーデン語・英語・スペイン語、広報ディレクターはコミュニケーション分野の教育背景をもち、使用可能言語は英語とスウェーデン語、もう一人の広報担当はペルシャ語・英語・スウェーデン語が使用可能である。その他 IKEA でマネージャーをやっていた経験のあるスタッフや、銀行で働いていた経験を持ちながら現在では 2 つの企業を経営しているスタッフは、本センターの立ち上げ前はインテグレーションセンター・ヨーテボリで働いていた者でもある。そして自身が外国の背景を持つ者でもあるため、スウェーデン語・英語・ペルシャ語が使用可能であり外国出身者の経営支援を担当している。その他に、アラビア語・トルコ語・中国語などを使用可能なスタッフがいる[2018-01-06 時点ウェブサイト]。また、協働しているサルグレンスカ・イノベーション起業研究院と、チャルマーシュ・アントレプレナーシップ研究院の学生も、商業に関する法律や戦略に関するガイダンスを行うことで参加している[2017 年 8 月 One Stop Future Shop パンフレット]。

立ち上げから 1 年半の時点での成果は、次の通りとなっている。2016 年 1 月～2017 年 6 月 30 日の間で、計 758 名の参加者のうち、347 名には外国語での個別相談支援を提供した。200 以上の既存企業と、550 人以上の起業を希望する個人が相談支援・講座・ワークショップ・セミナーなどの活動に参加した。そして 2016 年の間に、本プロジェクトの活動を通して 46 の新規企業が立ち上げられた。[2017 年 8 月 7 日訪問時入手資料]

7-1-2 スtockホルム FA 地域＞ボートシュルカ・コミューンの事例

ボートシュルカ・コミューンの中心地であるトゥンバ（Tumba）はストックホルム中央駅から電車で約 30 分、1970 年代に住宅地として拡大したボートシュルカ北部のフィットヤ（Fittja）やハルンダ（Hallunda）も地下鉄で約 35 分ほどの場所にある。FA 地域として大都市に分類されるが、スウェーデン最大の都市であるストックホルム郊外に位置する自治体である。ストックホルム郊外の住宅地として拡大した場所であるため、1973 年時点ですでに外国籍者の割合が全住民の 15.8%に上っていた。2016 年時点で外国出身者は 40%を超え、本人はスウェーデン生まれで両親ともが外国出身の者も合わせるとその割合は 57.7%に上る。外国出身者の割合は、フィンランドと国境を接し多くのフィンランド人が住むハパランダの次に、全国 290 自治体の中で最も高い。コミューン内では 100 以上の言語が話されており[Botkyrka kommun 2017]¹³⁵、全国で最も民族・文化的多様性の高い地域の一つである。



[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]

ボートシュルカ・ハルンダ市民センター

そこで全国に先駆けて創設された行政サービス機関が、市民センター（medborgarkontor）である。3-2-2で述べたように、ボートシュルカにおける市民センターは1987年に全国で初めて創設され、それからスウェーデン各地のコミューンに広がっていった[2017年8月17日インタビュー, Ds 1999:26, 16]。ボートシュルカの場合、当初は「サービス小屋servicestuga」と呼んでいたが、1990年代に現在の名

¹³⁵ Botkyrka kommun (2017) ”Fakta om Botkyrka 2017”, ウェブサイトより

前に改称した。2017年現在、ボートシュルカ・コミュニティには5つの市民センターがある。コミュニティ内の6つの地区のうち1つを除き、フィットヤ（Fittja）、ハルンダ（Hallunda）、トゥンバ（Tumba）、アールビュ（Alby）、トゥリング（Tullinge）各地区に一つずつある。2017年8月17日、このうちのハルンダ市民センターを訪れインタビューを行った¹³⁶。

まず地理的位置やオフィス構造について述べたい。ハルンダ市民センターは、ストックホルム中央駅から地下鉄で40分ほどのハルンダ駅直結の大型ショッピング・モール「ハルンダ・セントルムHallunda centrum」1階の駅側入り口を入って左手、3店舗ほどを過ぎた場所にある。つまり、入り口からほど近い場所にある。センターはガラス張りで横長の長方形の室内全体が外側から見えるようになっている。横一列に並んで間に仕切りを立てた個別相談ブースが4つ、利用者が利用できるパソコンが4台とプリンター、待合のための長ソファが2つ、各種パンフレットが並ぶ書棚がある。ハルンダ市民センターは2017年4月以降に現在の場所に移転した。それまでは同ショッピング・モールの東端2階の、地域医療センター、公的歯科医院、社会福祉事務所など各種公共サービス事務所が並ぶ区画にあり、国の機関である社会保険事務所・年金事務所・税務署と同じ部屋の中に置かれていた。しかし利用者が多くいつも事務所の外まで列ができることから、現在の場所に移転したとのことである。

ボートシュルカ・ハルンダ市民センター



ショッピングモール1階の入口近くに移動したハルンダ市民センター

(2017年8月17日筆者撮影)

次にスタッフの人数や資格についてである。ボートシュルカ・コミュニティでは5つの市民センターのほか、電話対応をするコンタクトセンター（kontaktcenter）も設置し

¹³⁶ 2017年8月17日 11:00-12:20、市民センター職員 Hasse Jordan インタビュー、ボートシュルカ市民センター・ハルンダにて。以下の記述は訪問時の観察とインタビューに拠る。

ており、市民センターとコンタクトセンターそれぞれ14-15名のスタッフを置いており、合計で28名の「社会ガイド (Samhällsvägledare)」と呼ばれる相談担当のスタッフと、数名の事務スタッフがいる。ハルンダのスタッフは現在4名（1名短時間勤務で正確には3.8名）である。市民センター、コンタクトセンターのスタッフは2017年現在ではそれぞれ別で、相互に異動することはない。コンタクトセンターのスタッフは必ずしも大卒以上でなくとも良いが、市民センタースタッフは社会科学系の学士以上の学位が必要とされている。しかし、コンタクトセンターと市民センターは合併が計画されており、すべてのスタッフが電話での対応と対面での対応との両方を出来るようにすることが議論されている（2017年8月現在）。言語能力の条件はないが、スタッフの使用可能言語を合わせると、トルコ語、アラビア語、ロシア語、英語、スペイン語、フランス語、フィンランド語、ペルシャ語、セルビア・クロアチア語、ルーマニア語、ナイジェリア語、カメルーンの民族語、若干のスワヒリ語で対応が可能となっている。スタッフの中にはボートシュルカ出身の者もいれば、そうでない者もいる。

利用者数（1日の来訪者数）は5つの市民センターごとに異なり、新規移入者やさまざまな困難を抱える住民の多いハルンダ、アールビュで最も多く[2017年8月17日インタビュー]、それぞれ1日60-70人ほどである。コミュニンの中心部であるトゥンバでは1日20-30人、行政事務の仕事が多いトゥリングでは1日10人程度となっている。最も古い市民センター・フィットヤは現在増築工事中である。より入り口に近くアクセスしやすい場所に移転したことから、利用者も増加をしたとのことである。

一方、行政機関間の協力という面では、移転をしたことで近年の動向からは逆行をした面がある。近年スウェーデン政府は、新規移民の社会参入支援に関して、関係する中央政府機関・地方自治体間の協力を促進するためのさまざまな取り組みを行っている¹³⁷。2014年春から始められた、雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・

¹³⁷ 中央省庁の地方機関である雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・年金事務所・税務署、中央政府の県単位の地方事務所であるレーン府、そして地方自治体であるコミューン・ランスティング等の地域レベルにおける協力は、新規移入者の社会参入を後押しする鍵になるとして、スウェーデン政府はその促進に力を入れている。例えば、雇用仲介庁は新規移民の社会参入支援に関する地域における国・地方間協力の合意文書 (lokala överenskommelser om nyanländas etablering) 策定のためのガイドラインを 2013 年から発表している。各種の法改正などを踏まえ都度改訂し、2017 年末現在の最新改訂版は 2017 年 6 月に発表されたものである[Arbetsförmedlingen 2017]。2014 年春には移民庁と社会保険庁が主導して、雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・年金事務所・税務署・コミューン・ランスティングの協力プロジェクト「ミーティング・プレイス・プロジェクト Projektet Mötesplatser」が 4 つのコミューン (Ljusdal, Norrköping, Gävle, Växjö, Helsingbor) で試験的に始められた。2017 年 1 月にはさらに 22 のコミューン (Borlänge, Kalmar, Södertälje, Borås, Luleå,

年金事務所・税務署・コミュニケーション・ランディングが協力をする「ミーティング・プレイス・プロジェクトProjektet Mötesplatser」¹³⁸には、2017年1月からポートシュルカ・コミュニケーションも参加している。しかし市民センターは直接関わっておらず、むしろ移転前には同じ場所で自然と行われていた協力が、移転後にはなくなった面もあるとのことであった。3店舗を挟んだ隣には小規模な雇用仲介事務所があるが、正式な協力は行なっていないとのことである。

続いて、サービス内容についてである。市民センターにおける支援の原則は、「自助の支援 *hjälp till självhjälp*」である（3-2-2、7-1-1参照）。スタッフは「すべてのことに関しての専門家」であり、自身の権利についてや他機関での手続きについてなど、何について聞いても良い。しかしすべてにつきあうことはせず、最初のやり方の提示や情報へのアクセスの仕方を身につけてもらい、「人びとをエンパワーメント」するよう、支援する。例えば銀行口座の開設、移民庁への提出書類の記入、航空券の手配等は、センター内にあるパソコン（4台設置、プリンターも）を使うなどして、「自身が」ログインしたり記入したりすることを、「口頭で」手伝う。また、1～5歳の未就学児対象の就学前学校（保育サービス）や12歳までの就学児対象の学童クラブ等も、ウェブで申請をしなければならない。そのシステムを知らずに学校に行ってしまった住民に対し、学校が市民センターに行くよう促して来訪する場合もある。「自助の支援」や「エンパワーメント」というのは時間がかかるものであり、なかには子どもが出来るたびに支援を求めてくる人もいれば、自身で方法を身につけて成長する人もいるという。識字能力・PCスキルのない難民も少なくないことが背景にある。

また、ポートシュルカの市民センターでは、他の行政機関の業務も担っているという特徴もある[2017年8月17日インタビュー]。かつて全業務の15-20%、現在では10%程度が他機関から引き受ける業務となっている。そのなかには就学前学校等のサービ

Trollhättan, Eskilstuna, Karlskrona, Uppsala, Göteborg, Karlstad, Västerås, Botkyrka/Hallunda, Kristianstad, Örebro, Halmstad, Skellefteå, Östersund, Jönköping, Sundbyberg, Malmö, Sundsvall) に拡大し、政府は2017年6月にこのプロジェクトを2018年12月31日まで延長することを決定した。(Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, SKL (2016) *En väg in- rapport från pilotprojektet Mötesplatser och information*; SKL ウェブサイト) また、2015年6月に政府は「若者の就業促進委員会 *Delegationen för unga till arbete*」を設置、後に「若者と新規移入者の就業促進委員会 *Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)*」へと改称し、雇用仲介庁とコミュニケーションの協力で国庫補助金を出すプロジェクトも行なっている[SOU 2017:19]。¹³⁸ 週に数回、一箇所（地域により税務署であることもあれば（ヴェクショー）、コミュニケーションのインテグレーションセンターであることもある（カールスクローナ））にすべての関係機関の担当者が集まり、新規移入者は一箇所にて1日で必要な手続きが終えられるようにする試みである。

ス利用料¹³⁹が正しく払われているかを確認する業務や、ランスティングから依頼を受け、障害を持つ場合に公共交通の代わりにタクシー等を利用するサービス

（Färdtjänst）の申請業務（医師の診断書・申請書・本人との面談）などがある。就労に関する支援はハルンダではあまり行なっていないが、フィットヤ市民センターには就労支援を行うフルタイムのジョブ・コーチが1名いる。市民センターはコミューン独自の行政サービスであるため、コミューンごとに業務内容はそれぞれ異なる（ヴェクショー市民センターについては7-2-1参照）。ボートシュルカ・コミューンでは計5つの市民センターがあるため、どの市民センターでも同じ情報提供を行い、同じ方法で支援が行われるよう、週1回の合同スタッフ・ミーティングを行っている。

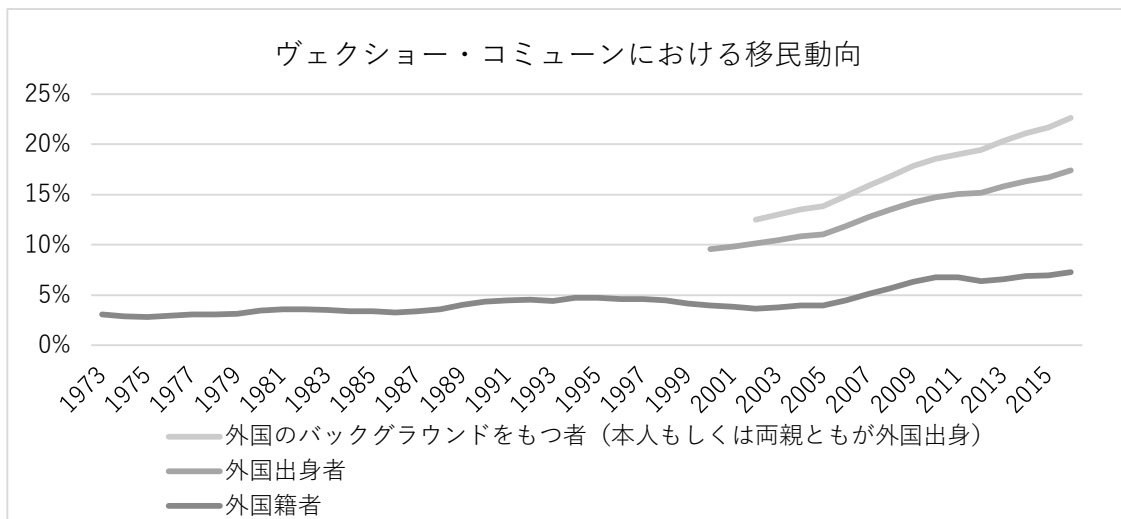
¹³⁹ 3歳児以上はすべての親に年525時間の無料での利用が保障されているが、それ以外は保育料の自己負担がある。就学前児童か就学児童か、第何子かにより、無料（第4子以降）～最大で所得の3%（就学前児童の第1子）を上限に、各コミューンが設定をする。

7-2 大規模地域の事例

大規模地域に関しては、全国平均を若干上回るヴェクショーと、人口・経済規模では同じく大規模でありながら難民・移民の受け入れでいうと水準の低いカールスクローナの2事例を取り上げる。

7-2-1 ヴェクショーFA 地域¹⁴⁰＞ヴェクショー

ヴェクショーは南部内陸のスモーランド地方において、ヨンショーピンに次ぐ人口規模のコミューンであり、2016 年末時点で総人口は 8 万 9500 人、全 290 コミューンのうち 23 位である。列車で東のストックホルムからは 3 時間半、西のヨーテボリからは 3 時間弱、南のマルメからは 2 時間弱と、南部のちょうど中央あたりに位置する。2007 年に BBC が「ヨーロッパで最も環境に優しい都市」として紹介したことから、持続可能なまちづくりの面で注目されるが、かつては多くの「移民を送り出す」地域であった一方で、現在は多くの難民・移民を受け入れる自治体でもある。1970～90 年代の間の「外国籍者」割合は約 3～4.7%程度で推移していたが、2000 年代以降の「外国出身者」は一貫して増加を続け、2016 年末時点では約 17.4%、「外国のバックグラウンドをもつ者」で見ると約 22.6%に上る。両者とも全国平均を 1%ほど上回る状態である。



[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]

¹⁴⁰ ヴェクショーFA 地域に含まれるコミュニティについては本稿 6-1 を参照させたい。

ヴェクショー市民センター・アーラビュ

ヴェクショー・コミュニティにおける〈移民〉包摂の取り組みとしては、市民センター・アーラビュ（Medborgarkontoret Araby）を取り上げる。市民センターはヴェクショー市の労働・福祉局（Förvaltningen arbete och välfärd）に属する。ヴェクショー・コミュニティの北部アーラビュ地区、中心地からバスで10分強ほどの場所にある。2016年8月12日、2017年8月10日の二度訪れ、インタビューを行った¹⁴¹。

ヴェクショー市民センター・アーラビュ



2016年に置かれていた雇用仲介事務所からのスタッフ派遣は、2017年には行われなくなっていた。

（左は2016年8月12日撮影、右は2017年8月10日撮影）

まずセンター内の構造についてである。入り口を入ると左手に来訪者が利用できるパソコンが3～4台、右手には子どもが遊べる区画があり、おもちゃや絵本などが並ぶ。そして奥にボードで仕切られた個別相談ブースが4つある。週5日開室しており、開室時間は週3日はお昼時間を除く9時から16時の全日、週2日は午前のみもしくは午後のみとなっている。

スタッフは2016-17年8月時点で計6名おり¹⁴²、チリ出身が1名で使用可能言語はスペイン語・英語・スウェーデン語、ソマリア出身者が1名で使用可能言語はソマリ語・スワヒリ語・英語・イタリア語・スウェーデン語、アフガン出身者が1名で使用可能言語はペルシャ語・ダリー語・スウェーデン語・英語、レバノン出身者が1名で使用

¹⁴¹ 2016年8月12日12:30-13:10 Abdalaziz Mahdi と、2017年8月10日 Stephan Lundholm を訪問インタビュー。以下の記述は訪問時の観察・インタビューと訪問時入手資料に拠る。

¹⁴² 2016年8月から2017年8月でスタッフの数とメンバーに変化はなかった[2017年8月10日インタビュー]。

可能言語はアラビア語・フランス語・スウェーデン語・英語である。スウェーデン出身者が1名で使用可能言語はスウェーデン語と英語、17年間リンネ大学で社会学を教えていた研究者だったが、実際に現場で働きたいという思いから2016年夏から市民センターで働く。2017年8月時点では週の半分を市民センターで勤める一方でもう半分はコミュニンの発展企画部門(Utvecklingsenheten)で政策案の基盤となる調査研究に携わっているとのことである。社会ガイド(Samhällsvägledare)になるには、ハルンダ市民センターと同様、高等教育を修了していればそのほかの資格要件は特にない。ただし修了分野は社会福祉学、政治学、社会学など社会科学系である必要がある。

相談援助内容は、生活に関することすべて、である。市民センター・アーラビュはボートシュルカ・ハルンダ市民センターと同様、コミュニンの事業であり活動内容は独自に決定している。2016年訪問時にインタビューをした社会ガイドによれば市民センター・アーラビュの特徴は他の市民センターよりも深い相談・支援を行なっているところだという。識字能力のない人たちも確かな権利を受けることができるように、来訪者に対してはできるだけ、「できない」とは言わないようにしているとのことである。ヴェクショーでは政府各機関と移民たちをつなげるものはこの他になく¹⁴³、両者のギャップを埋めることを目的にしている。スウェーデン社会のシステムに入るための最初の橋渡し役になるよう、利用者が安心感を感じるためにはできることはすべて行うことを意識しているという[2016年8月12日インタビュー]。移民庁との仕事が多く、家族呼び寄せや留学生支援、滞在許可を却下された人の再審申請訴訟の支援(却下後3週間以内に再審申請訴訟を起こすことができる)などを行なっている。利用者は無料で相談ができる。支援を行う際の使用言語で多いのは2015年の統計でソマリ語53%、アラビア語28%で約8割を占め、続いてスウェーデン語、ボスニア・クロアチア・セルビア語、英語、ダリー語、アルバニア語、その他¹⁴⁴がある[2016年8月12日訪問時入手資料]。

¹⁴³ スウェーデンにやって来たばかりの未成年単独難民や子のある家族に、4週間、主に教育・余暇サービスを提供する「到着センターLandningsbanan」というコミューン機関はある。しかし就学前学校や基礎学校の導入教育、スウェーデン社会導入クラスを提供することが主な内容であり、支援内容の限定性や期間の短さ、そして対象者がスウェーデンに来たばかりの新規移入者のみであることから、定住期間の長くなった移民を対象とした一般的な支援機関はないという意味だと考えられる。

¹⁴⁴ ルーマニア語、フランス語、ポーランド語、アルメニア語、スペイン語、ロシア語、クルド語、パキスタン語、ガンダ語、中国語、アルバニア語、タイ語、チェチェン語、オランダ語、ドイツ語、カメルーン語、ティグリニャ語、スリランカ語、ベトナム語、ハンガリー語などがある[2016年8月12日訪問時入手資料]。

相談援助内容を最も件数が多い内容から順に並べると、2015年前半（1～6月）では、雇用仲介事務所関係846件、公的扶助関係771件、社会保険関係754件、移民庁関係632件、失業手当・労働組合関係535件、企業経営関係512件、銀行口座関係438件、税務署関係342件、消費者問題293件、医療関係263件、家主関係252件、その他となっている。2015年後半（7～12月）では移民庁関係1025件、公的扶助関係948件、社会保険関係840件、雇用仲介事務所関係656件、失業手当・労働組合関係490件、保育サービス関係417件、銀行口座関係405件、家主関係378件、税務署関係332件、奨学金関係320件の順となっている[2015年統計、2016年8月12日訪問時入手資料]。その他には、子ども・家族、住居、裁判・訴訟、電気、養子縁組・親権、協会・団体、民間保険、インターネット・電話使用、コピー・プリントアウト・スキャン・ファックス、保護観察（*kriminalvård*）、年金庁、警察、病院・ランスティング、教育、成人教育、ケア・サービスなどに関するものがある。2015年通年で最も多い相談援助内容は、公的扶助関係1719件、移民庁関係1657件、社会保険関係1594件、雇用仲介事務所関係1502件、失業手当・労働組合関係1025件の順となっている[2016年8月12日訪問時入手資料より筆者算出]。通年での全訪問件数は18,183件である。弁護士が月に1回来て必要な支援を行う。

2016年と2017年での変化には次のものがあつた。まず、ラームフルト

（Lammhult）地区とブラーオス（Braås）地区の図書館に週一回一人ずつの市民センタースタッフの派遣が始まった。ラームフルトの人口は1900人で、うち約3分の1が移民の背景をもつ住民、ブラーオスの人口は1500人で、うち約3分の1が移民の背景をもつ住民とのことである。2016年夏から市民センターでの勤務を始めたスウェーデン出身のスタッフは、新たな市民センターの開設を担当する要員として雇用されていたが、その計画が実現した形である。担当者によれば両地域のような小さな村では都市部（アーラビュ）のように住民の居住場所が分離されておらず、近隣住民の関係のなかで暮らしている。そのためアーラビュに住む人びとよりも懸命にスウェーデン語を勉強し、スウェーデン語を習得するのも早い傾向にあるという。図書館は移民たちにとって社交の場、勉強の場として重要な場所となっている。しかし同郷の人びとがいないこと、娯楽や仕事も少ないことから都市部に出て行ってしまう人が多いとのことである。一方、都市部では同郷の人が多くいる代わりに、スウェーデン語の習得は遅くなる。何年も住んでいてもスウェーデン語ができない人はアーラビュには大勢いるとのことである。ラームフルトやブラーオスなどのような小さな村に移民が来るのは住宅を整備してコミュニオンが難民を配置しているからであり、村にとっては人口減少が課題であるため人口が増加することは喜ばしく、村内にある会社も新規移入者に当

該地域に残ってもらうことを希望しているが、実際にはそうはなっていないとのことである。[2017年8月10日インタビュー]

もう一点の変化として、雇用仲介事務所が市民センターからは撤退していたことが挙げられる。2016年時点では雇用仲介事務所が市民センター内にブースを置いて、平日5日間、毎日違う言語（トルコ語・アラビア語・ソマリ語・ペルシャ語など、英語は全員使用可能）を使用スタッフが交代で派遣されていた。しかし2017年8月訪問時には雇用仲介事務所は市民センターから撤退していた。その理由については、雇用仲介事務所は改革の途中にあり、将来に向けての準備ではないかと考えられるとのことであった。[2017年8月10日インタビュー]

7-2-2 ブレキング FA 地域¹⁴⁵＞カールスクローナ

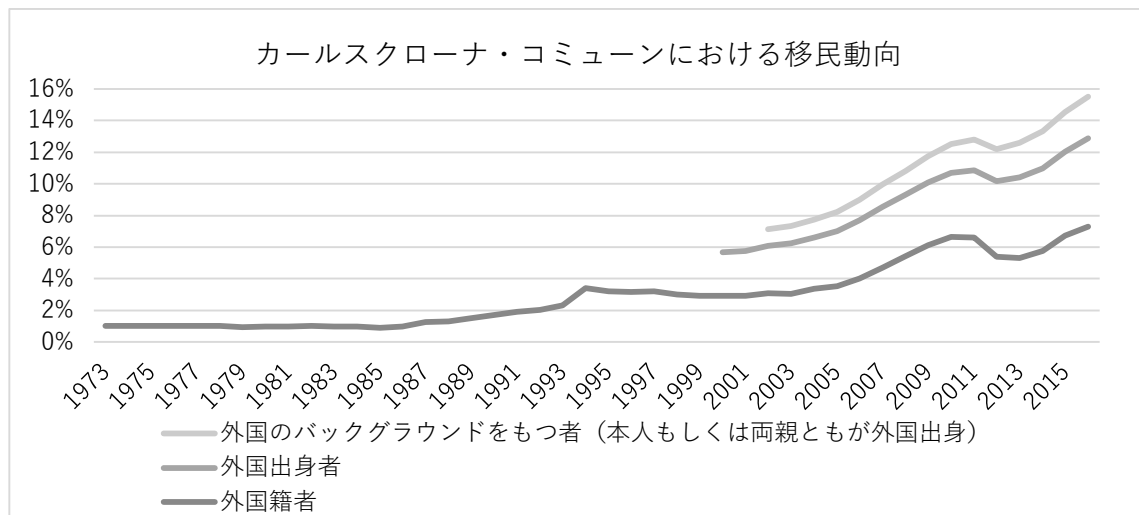
カールスクローナ・コミューンはスウェーデン海軍の拠点であり、300年間攻撃を受けることがなく、現在も現役で使われ続けている軍港として、1998年に世界遺産に登録された。特に1680年代から1990年代末までは立ち入りが厳しく制限され、市内の特定地域に外国人が入るためには特別な許可証が必要とされた。当然のことながらスウェーデンへの労働移民が急増した1950-60年代にもカールスクローナへの外国人の移入は限定的であり、1973年時点の外国籍者の割合は1%のみと、全国平均と比べて大幅に低い割合であった。そのうち出身国が多かったのは、ギリシャ・デンマーク・フィンランドなどである。[Sarstrand Marekovic 2011:50]

コミューンにおける移民統合の歴史的分析を行ったサーシュトランド・マレコビク[2011]、サーシュトランド[2007]において明らかにされているように、カールスクローナ・コミューンは多くのコミューンが移民相談窓口を設置し始めた1960-70年代ではなく、その後の1986年に初めて移民を対象とする部署を設置した。移民庁によって難民受け入れが全コミューンに要求されたためである。当初カールスクローナ議会では難民受け入れが拒否されたが、作業グループによる調査と提言の結果、1986年2月に難民100名の受け入れが決定され、担当部署が設置された[Sarstrand Marekovic 2011:193-196]。難民受け入れのための部署であったが、組織名称は60-70年代に各地で創設された移民相談窓口と同じ「invandrarbyrå」とつけられた。一方、労働移民の受け入れが停止して久しく難民の受け入れがコミューンにおける移民関係業務の中心

¹⁴⁵ カールスクローナ・コミューンはFA05ではブレキングFA地域に属するとされているが、FA15で地域をまとめる名称はカールスクローナFA地域へと変更されている。本稿ではFA05のものを用いている。含まれるコミューンは、Karlshamn、Karlskrona、Olofström、Ronnebyの4つで変更はない。(SCB 2010: 152-155; Tillväxtverket <<https://tillvaxtverket.se/statistik/regional-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html>> 2017/03/24 アクセス)。

となった1980年代、多くのコミュニティでは社会福祉局の下に難民受け入れ担当部署が設けられたが、カールスクローナ・コミュニティでは社会福祉局ではなくコミュニティ執行委員会の下に設けられた[Sarstrand 2007:120]。その理由は、社会福祉局の所管では範囲が狭すぎ、多くの部門の調整を行い包括的な対応が重視されたためである[Sarstrand Marekovic 2011: 196]。概して、難民・移民の受入れには歴史的に消極的な地域であったと言えよう。

つぎのグラフに示されるように、1986年の難民受け入れの開始までは外国出身者割合は1%程度で推移その後1994年まで上昇、その後緩やかに低下し、2000年代から2011年まで「外国出身者」「外国のバックグラウンドをもつ者」を含めその割合は上昇した。しかし2012-13年は一旦低下し、近年また上昇しているという特徴がある。このような一時的な減少傾向は、本稿で取り上げている事例は小規模地域であるソーシェレの他には見られない。しかしながら2016年末現在では外国出身者の割合は約12.9%、外国のバックグラウンドをもつ者の割合は15.5%に上っている。全国平均は下回るが、OECD加盟国平均よりも高い割合である。



[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]

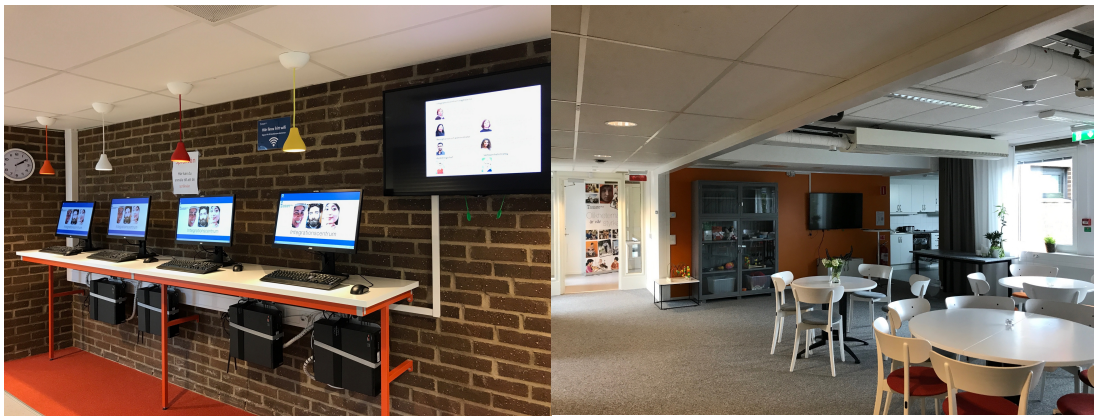
カールスクローナ・インテグレーションセンター

上述の通りカールスクローナでは1986年に初めて移民を対象とする部署が設置されたが、1999年にそれは閉鎖された。そしてサーシュトランド・マレコビク[2011]、サーシュトランド[2007]で取り上げる7つの事例のなかで最も早くに移民の統合を「社会福祉」から「労働市場」のアリーナへと転換させた事例として紹介されているが[Sarstrand Marekovic 2011: 205]、2017年に開設されたインテグレーションセンター

(Integrationscentrum) も、労働市場局の下に設置された。2017 年 8 月 11 日に訪問しインタビューを行った¹⁴⁶。

2017 年 1 月、カールスクローナ駅とカールスクローナ中心広場との間にある歴史的なホグランド公園向かいの通り、移民庁の隣、雇用仲介事務所が入るビルの 5 階に、カールスクローナ・インテグレーションが開設した。週 5 日の開室で、うち 4 日は 9-13 時は誰でも、週 1 日は予約者のみの対応となっている。次頁の右の写真に映る広間の左手の壁にはシリア内戦を題材にしたフォトアートが並び、個別相談ができる部屋が 3-4 つ並ぶ。その奥には 30 人ほどが会せるミーティングルーム、スタッフ・ルームがあり、センターの敷地面積はヴェクショー市民センター・アーラビュやポートシュルカ・ハルンダ市民センターよりもかなり広い。

カールスクローナ・インテグレーションセンター



左はエントランス入ってすぐの場所にあるパソコン 4 台、右は広間。

(2017 年 8 月 11 日筆者撮影)

スタッフは全員で 9 名おり、1 名ストラテジスト、1 名統計担当、2 名のプロジェクト・リーダー（コーディネーター）、3 名の社会ガイド、2 名の事務スタッフの構成になっている。センター長のアンナ・ホルムベリ（Anna Holmberg）は元高校の英語教員であった。スタッフのうち 2 名はシリア出身、1 名はクルド出身、1 名はパレスチナ出身である。インタビューに対応してくれたシリア出身のスタッフはスウェーデンに来て 2 年とのことであったがもともと使用できるアラビア語、英語のほかスウェーデン語もすでに仕事で問題なく使用できるレベルにあった。

開設から半年程度の時期に訪問したため活動内容はまだ模索中であるようだった

¹⁴⁶ 2017 年 8 月 11 日 14:00-15:40 Ammar Abo Alsrou, Hala Falougi Holgersson, Monica Nilsson, Anna Holmberg 以下の記述は訪問時の観察・インタビューに拠る。

が、以下の活動はすでに行なっているとのことであった。新規移入者へのスウェーデン社会導入クラスを移入後最初の1ヶ月、講師はセンタースタッフが担当したり外部から呼び寄せるなどして行なっている。難民のための住宅の調整、語学パートナー（Språkvän）ボランティアの募集と調整、移民のための余暇アクティビティ（ボーリングやアフリカダンスのイベントなど）である。その他に CV の書き方を支援したり、図書館でアラビア語の本を読むなどする活動も行なったという。

他機関との協力は多く、下の階にある雇用仲介事務所からは「新規移民の社会参入支援プログラム」に新たな登録者が加わった場合にはそのリストがインテグレーションセンターにも共有される。そして以前は雇用仲介事務所の責任であった難民のための住宅調整もセンターで行う。また、医療を担当するランスティングからは2週間に1回スタッフを招聘し女性を対象に保健に関する講座を行う。また、雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・年金事務所・税務署・コミュニケーション・ランスティングの協力プロジェクトである「ミーティング・プレイス・プロジェクト」にも参加をしており、カールスクローナではインテグレーションセンターに社会保険庁・雇用仲介事務所・コミュニケーションのスタッフが集まり、移民が1日ですべての手続きを終えられるようにする日を設けている。

1ヶ月の訪問者数は1月の開設後から少し増加して、夏休み前の6月は90人だった。

7-3 小規模地域の事例:ソーシェレ、アリエプルグ、アルヴィツヤウル¹⁴⁷

ソーシェレの人口は約 2500 人と全国 290 コミューンのうち 2 番目に少なく、アリエプルグは 2900 人弱と 5 番目に少ない。人口密度で見るとアリエプルグは 0.2 人/㎢で全国最低であり、ソーシェレはそれに続き 0.3 人/㎢で全国で 2 番目に低い。アルヴィツヤウルは空港があるなどこれら地域にアクセスする交通拠点となっており、それと比べると人口は多いが、それでも 6500 人弱と 1 万人にも満たず、全コミューンの人口中央値 1 万 5687 人[SCB より筆者算出]の半分未満である。このような、全国でも最も小さな自治体、なかでも人口あたりで全国で最も多くの難民を受け入れてきたソーシェレを取り上げ、これら地域における難民・移民の受け入れとその包摂のための取り組みについて述べる。

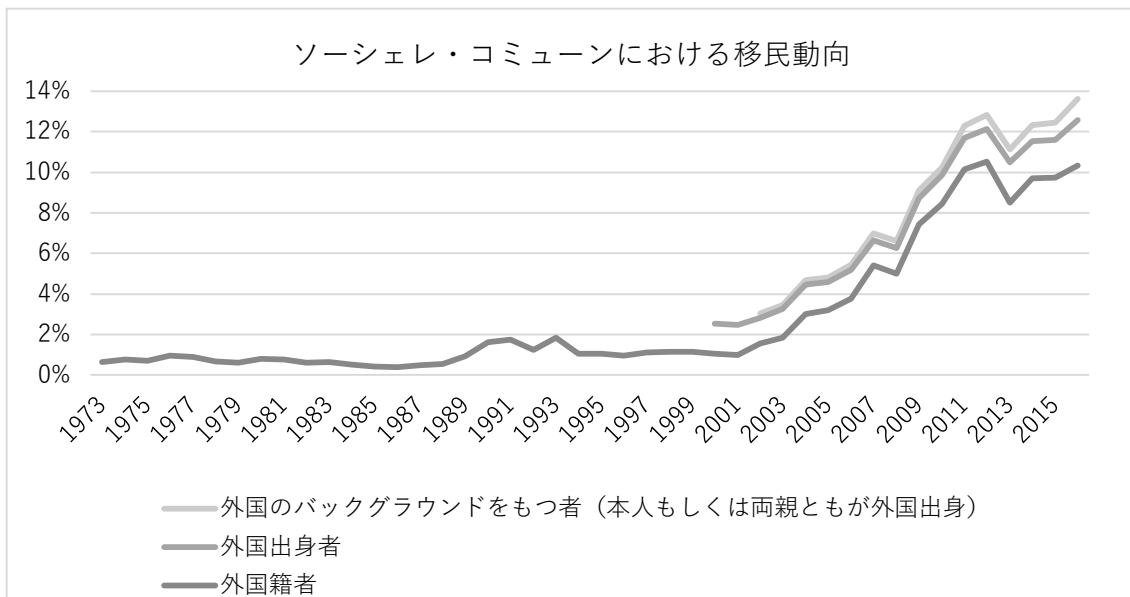
まず、次頁以降のグラフに基づき、これら 3 コミューンにおける移民動向の特徴を述べたい。まず 3 コミューンに共通する特徴としては、①全体の割合は他の事例地域と比較して圧倒的に低い。全国平均は外国出身者約 18%、外国のバックグラウンドをもつ者 23.2%であるが、この 3 コミューンで最も割合の高いソーシェレでもそれぞれ全国平均より 10%程度低い。②1990 年代末までの期間では、1980 年代末から 90 年代初頭に一時的に外国籍者の割合が高まった。つまり、スウェーデン全国で難民の受け入れが増加し全自治体に受け入れが求められた時期である。③1973-2016 年の間では特に 2000 年代後半以降の増加率が高い。④他の事例地域と比較して外国出身者と外国のバックグラウンドをもつ者の割合の差が小さい。つまり、スウェーデン国籍を取得した者や、親が移住者で本人はスウェーデン生まれのいわゆる二世の割合が低いことを表している。

一方、ソーシェレにおける移民動向をアリエプルグ、アルヴィツヤウルと比較した特徴としては、①2016 年時点での移民割合はソーシェレで最も高い。外国籍者・外国出身者・外国のバックグラウンドをもつ者の割合はそれぞれ、ソーシェレで約 10.3%・12.6%・13.6%、続いてアリエプルグで約 8.2%・10.8%・11.9%、アルヴィツヤウルで最も低く約 6.2%・8.6%・9.6%である。②2000 年代以降の増加率が他の 2 コミューンよりも高い。③外国籍者・外国出身者・外国のバックグラウンドをもつ者の割合がほぼ連動しており、毎年の変動が大きい。以上のような移民動向の特徴は、これら地域における「移民」のうち、「難民」の占める割合が高いことが理由にある。地方自治体における難民受入れ体制の変遷については、ナショナルレベルの方針転換については第 2 章で、それに伴う地方での〈移民〉包摂構造の転換については第 3 章で

¹⁴⁷ それぞれの FA 地域については本稿 6-1 を参照されたい。

述べたが難民は国際情勢と国内情勢とに影響を受けるため難民が住民に占める「移民」の大部分を占めるソーシェレでは、「移民」の割合の変動が激しい。

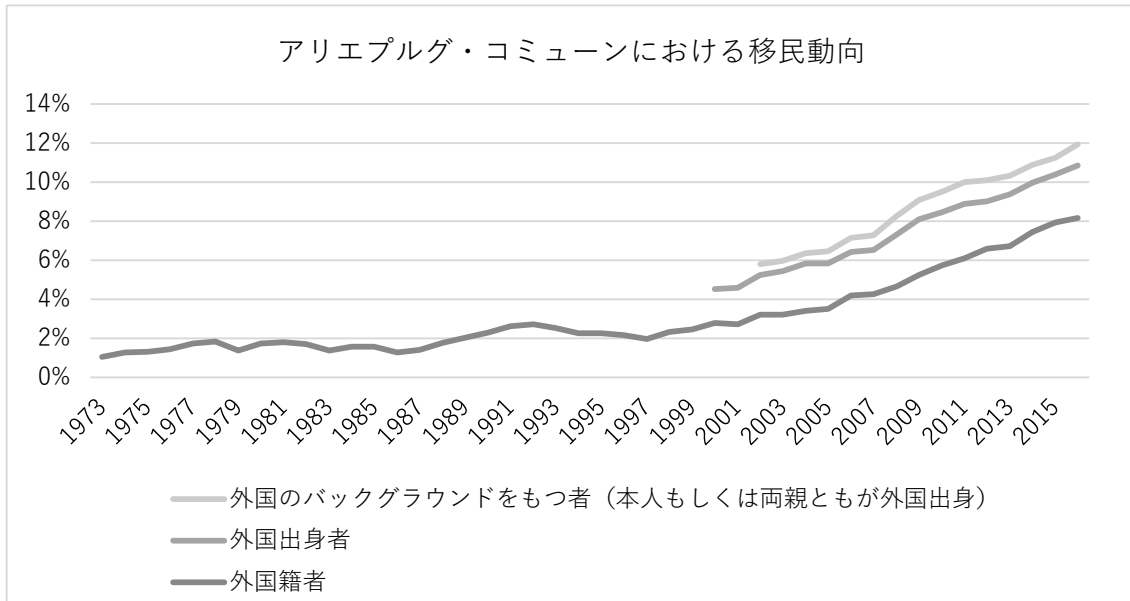
ソーシェレは2005～2012年、総数では33～101人、人口1000人あたりでは12～37人の難民等¹⁴⁸を受け入れ、その人口あたりの受け入れ数が8年連続で全国最多であった[Migrationsverket]。2013年以降はシリア内戦の激化による難民の大量発生でその他のコミューンでも受け入れが急増し、全国での順位は下がっているが、それでも2013～2016年を通して人口1000人あたり20人程度を受け入れ、その数は全国コミューンのうち上位に位置している¹⁴⁹。



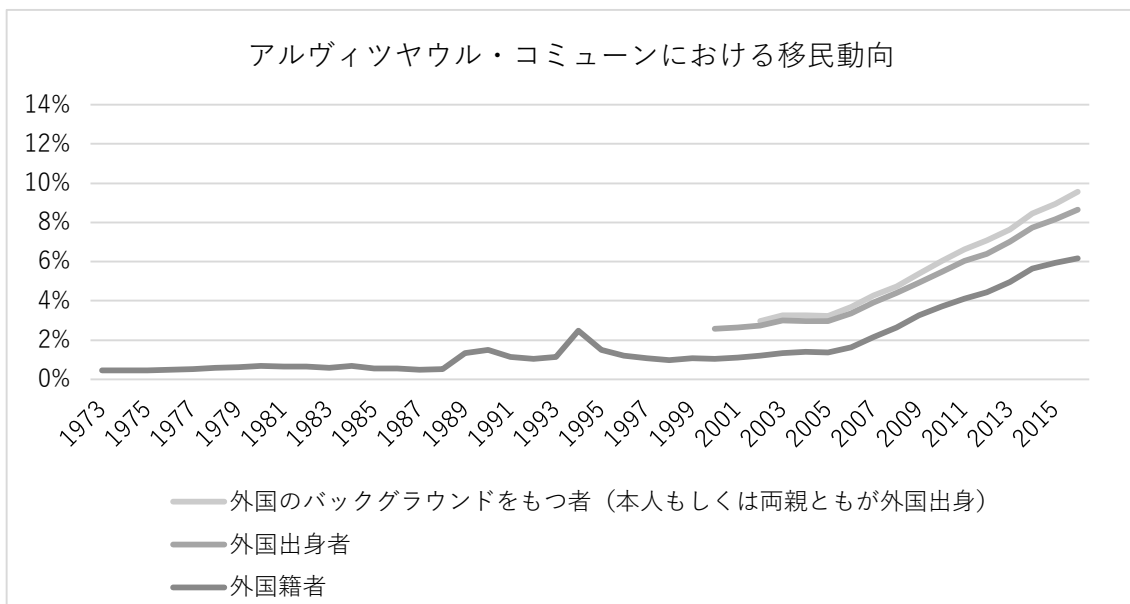
[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]

¹⁴⁸ 第三国定住難民・人道上の配慮による居住許可・庇護申請者等を含む。

¹⁴⁹ 2005～2006年は30人程度、2007～16年末では50～60人程度で、2011年は最大で101人を受け入れた。2016年秋にスウェーデン政府は庇護申請者の受入方針を転換したため、2017年は自治体が受け入れる庇護申請者・難民の数も激減した。



[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]



[SCB 2017 “Befolkningsstatistik”より作成]

以上のように 2000 年代後半以降、人口あたりで全国で最も多くの難民を受け入れてきたソーシェレを 2016 年と 2017 年に二度訪れ、コミュニティ行政長に 2016 年と 2017 年の二度、難民・移民の就業支援プロジェクト (SAMLA プロジェクト) のリーダーに 2016 年の一度、インタビューを行った¹⁵⁰。以下ではそれらを総合してソーシェレにお

¹⁵⁰ 2016 年 8 月 4 日 9:00-10:05 と 2017 年 8 月 15 日 11:00~11:40 ソーシェレ・コミュニティ行政長 Janne Ask, コミュニ役所にて、2016 年 8 月 5 日 10:00-12:10, SAMLA プロジェクト

ける難民・移民の受け入れとその統合・包摂のための取り組みについて述べたい。

まず、難民・移民の移入・移出の状況についてである。ソーシェレで特に受け入れが多くコミューン財政にとっても重要な意味を持っているのは、家族を伴わずに単独でやって来る未成年者の難民である「未成年単独難民」である。2016年8月時点では15人が住める未成年単独難民受け入れ施設（住宅）が4つあり、合計約60人の未成年難民が居住していた。2012年時点では合計で151人いたが、その後教師等のスタッフ不足で減少したとのことである。さらに2016年の受け入れは2名のみで、2016年8月の訪問時点でこの傾向は3年ほど続くだろうと予測されていたが（中央政府が受け入れ方針を転換したため）、実際2017年の受け入れは3名であった[2017年8月15日インタビュー]。新規受け入れが減っただけでなく、ここで生活をしていた難民もしばらくすると他のコミューンに移出する傾向にあるため、2017年の年初には50-60名いたがその後急速に減少して8月時点では20人、年末には10人ほどになる予定とのことであった。そのため年初には現存する4つの難民受入れ住宅がすべて使われていたが、8月時点で使われているのは2つで、うち1つは閉じようとしているとのことであった。2016-17年の変化についてはまだ統計データには表れていないが、2016年8月訪問時点でコミューン行政長は「20人くらい来ても20人くらい出て行くという傾向が続いていた」と述べており、これまでは多くを受け入れる一方で多くが転出していったが、中央政府が庇護申請者・難民の受け入れを制限した2016年から先の3年ほどは受け入れ人数が急減する一方で転出傾向は変わらないと予測される。

ソーシェレの難民受入れ住宅



基本的に一人一部屋。図書館・学校に隣接する。(2017年8月15日筆者撮影)

ト・リーダーErika Mikaelsson, SAMLA 事務所にて。

難民・移民の転出傾向が強い理由について、コミュニン長は雇用機会・教育機会の少なさと、友人がいないことを挙げた[2016年インタビュー]。教育機会については、ソーシェレ内にある学校は基礎学校（小中学校）とギムナジウム（高校）の1年目のみであるため、高校以上の教育を継続するためには必ず沿岸部のコミュニンなどに出なければならない。また、成人教育の機会も限られており、後に述べる SAMLA プロジェクトのリーダーは 2016 年 8 月時点で沿岸部のシェレフテオ・コミュニンにある国民高等学校にソーシェレに分校を出してもらえないかと考えているとのことであった。

雇用は、難民・移民のこの地での定住促進にとって最重要であると言って良いだろう。現時点ではソーシェレで定住した難民の働き場としては、スーパーマーケットや、高齢者サービスが多いという。難民としてやって来た中東・アフリカ出身者は高齢者を重んじる習慣があり（最も多い出身国はエリトリア・アフガニスタン・シリアなど）、とても良くケアに従事しているという。スウェーデンでは家族で高齢者をケアする習慣がなく、高齢者サービスに従事する人が今後さらに必要になり、この問題は年々深刻になっていると、コミュニン長は述べた[2016年インタビュー]。その他にソーシェレの主な産業には林業があるが、その他の選択肢として観光開発が今後重要度を増すと考えられる[清水 2018a]。ソーシェレ・アリエプルグ・アルビツヤウルの冬の一大産業となっているテスト・ドライビング¹⁵¹関連のホテルでは、難民が重要な労働力として雇用されている[コミュニン長 2017 年インタビュー]。しかしそれ以外では、ソーシェレでは観光産業を営む企業には零細の家族経営企業が多く、従業員を増やすまでには至っていない[コミュニン長 2016 年、Swedish Lapland ソーシェレ担当者 2017 年インタビュー]¹⁵²。

その雇用の面で移民統合の取り組みが行われた例として、SAMLA プロジェクト（労働市場・教育・社会参加のための協力 Samverkan kring Arbetsmarknad, Mötesplatser, Lärande och Aktiviteter）について述べる。このプロジェクトは、2016 年春にスタートし 2018 年 9 月までの約 2 年半の計画のものであった。ノルボッテン・レーンに属するコミュニンであるアリエプルグとアルヴィツヤウルと、ヴェステルボッテン・レーンに属するソーシェレとマーロー（Malå）の 4 つのコミュニンが協力して EU に申請し採択された、県境を越えた EU 助成プロジェクトである。

¹⁵¹ 北極圏の厳寒の地であるこれら地域にはアリエプルグで 9000、アルヴィツヤウルで 4300 にもものぼる湖があり、それらが冬にすべて凍るため、ドイツなど欧州を中心とした世界 20 ヶ国、約 30 の自動車メーカーのエンジニアたちが、各社の新製品のテスト・ドライビングをこれらの地で行う。数週間から 1 ヶ月ほど滞在するため、滞在期間の宿泊施設や関連サービス、さらに近年ではレジャーとしてのアイス・ドライビングの人气が高まっており、

¹⁵² これら地域における観光開発については清水[2018a]でまとめた。

SAMLA プロジェクトの看板



4 コミューンが手をたずさえるマークになっている。(2016年8月5日筆者撮影)

プロジェクトの理事会は、4つのコミュニティのコーディネーターのほか、スウェーデン北部ラップランド地方の雇用仲介庁の代表と、コミュニティ成人教育機関（Comvux）の代表から構成された。プロジェクト・リーダーはソーシェレ・コミュニティのコーディネーターであった。雇用仲介庁が所管する「新規移民の社会参入支援プログラム」に参加する新規移入者（ほとんどは難民・庇護申請者）を対象に、職業体験や教育分野の活動を通して、難民等の就労・就学を促進しようとするものである。

具体的な内容として、以下のものが実施・計画された。メインの活動としては職業体験・訓練である。各コミュニティが分野を分けて3週間の職業体験・訓練を実施・計画した。アリエプルグはホテル産業、アルヴィツヤウルは病院、マーローは病院・ケア分野とツーリズム産業、ソーシェレは林業とした。2016年8月時点でソーシェレはすでに林業体験を一度開催済みで、二回目を計画しているところであった。これら地域において林業は主要産業の一つであるが、その林業では従事者の高齢化が進み、今後退職者が増加する。そのため新規移入者たちに林業がどのようなものかを知ってもらおうとしたものだという。マーローにある木材・製材を扱う Setra 社の見学や、国有林業会社である Sveaskog での林業体験を行なった。マーローでは2016年8月時点で病院・ケア分野での体験が進行中で、ツーリズム産業での体験は2016年秋から予定されていた。またアリエプルグ、アルヴィツヤウルも同様に2016年秋から開始される予定であった。また、難民たちが仕事につくためには何よりもスウェーデン語の会話能力が必要であるとして、スウェーデン語教育の面でも活動を広げる予定であった。学校庁 (Skolverket) から100万 SEK の資金拠出を受けてインテンシブ会話講座を始める予定としていた。また、移民のためのスウェーデン語コース (SFI) のなかでソーシェレ独自のプログラムである「SFI 実習生 (SFI lärling)」も会話能力を向上させるための活動だという。

「SFI 実習生」とは、就業体験等クラス外での活動内容を10時間行い、それをクラス

に戻って紹介をするというスウェーデン語訓練プログラムである。授業で貸し出しているタブレットは基本教室内だけでの貸し出しとされているが、この「SFI 実習生」の活動に際してはタブレットの持ち帰りも許可しているという[2016年8月4日 SFI クラスでのインタビュー]。その他、起業家を育てるための支援も考えているとのことであった。

しかしながら、上述のように難民・庇護申請者の受け入れが急減したことで対象者も減少し、継続は困難となり、SAMLA プロジェクトは2017年2月に中止された[プロジェクト・リーダー2017年6月8日メール回答; 2017年8月15日ソーシェレ・コミュニティ行政長インタビュー]。上述した未成年単独難民だけでなく、成人難民の移入も急減した。ソーシェレに来る広義の成人〈移民〉には、自主的にやって来る〈移民〉と、コミュニティと中央政府が協定を結んで受け入れる難民の二種類がある。ソーシェレには前者の移民も少なからずおり、この場所の静けさや自然豊かな環境に惹かれ移住をしてきたスイス・ドイツ・イギリスなどの出身者もいるが、近年の外国出身者の増加に大きく貢献したのは後者である。しかしその後者が2017年には激減したという。2017年にソーシェレに移入した成人難民は2人であった。10人の受け入れ枠があったけれども、移民庁は12人の難民にソーシェレへの移住を希望するかどうかを聞き取りした結果、10人はノーと答え、2人がイエスと答えて、来たとのことである¹⁵³[2017年8月15日コミュニティ行政長インタビュー]。SAMLA プロジェクト中止のもう一つの理由としては、対象者そのものが減少したことが最も大きい。地域内に居住する対象者の難民であっても参加を希望しない者もあり、雇用仲介事務所からは SAMLA プロジェクトが難民たちにとってあまり魅力的なものになっていないことも指摘されていたという。[2017年8月15日コミュニティ行政長インタビュー]。

コミュニティ行政長は、ソーシェレはすべての人にとって住みやすい場所ではない¹⁵⁴ことを認める一方で、大都市にはない生活の質がソーシェレにはあることを強調する。したがって「成長」を求めているのではない。しかしながら、少なくとも人口を維持しなければ進行する高齢者のケアや生活インフラや教育など公共サービスを維持することができない。そのためには、新規移入者が必要であると強く主張し、「ソーシェレは 20-

¹⁵³ 未成年単独難民は居住地を自身で決定することはできないが、成人難民は希望を言うことができる。

¹⁵⁴ 実際、2016年訪問時に数名の難民をインタビューした。19歳のコンゴ難民は、今後ソーシェレに居続けたいかという質問に対して「出たい」と迷わずに答えた。一方、家族を持ち、スウェーデン語学習コース（SFI）に通いながらコミュニティの仕事もパートタイムで行なっているという32歳のアフガニスタン難民の男性は、「ここに慣れてなんとかやっていく方が賢いだろう」と答えた[2016年8月4日 11:30-12:30、ソーシェレ・コミュニティの「移民のためのスウェーデン語コース SFI」の授業の後、ソーシェレ図書館にてインタビュー]

40 年先を考えると労働力人口の減少が深刻で、システムを維持するにはより多くの人
口が必要」と明確に述べた[2016 年、2017 年インタビュー]。

2015 年から 2016-17 年の国の難民・庇護申請者の受け入れ方針の転換による影響は、
人口当たり全国最多の難民を受け入れてきた極小自治体・ソーシェレにとって大きかつ
たと言えるだろう。それは、短期・長期的な労働力人口の確保という面と、財政収入の
面との双方から言える。未成年単独難民の受け入れに必要な資金はすべて中央政府が負
担し、コミューンの持ち出しは一切ない[ソーシェレ・コミューン行政長]。未成年単独
難民一人 1 日当たりの国の補助金は 2016 年まで 1900SEK であったが、その額は 2017
年 1 月から 1350SEK に削減された。しかしそれでも難民のための住宅・住宅で働くス
タッフの給与・ソーシャルワーカーの給与・学校教育・衣服などすべてを賄えるため、
一人あたりの給付額の減少は大きな問題ではない。しかしながら、受け入れ人数そのも
のが減少してしまうと、受け入れ体制を維持することができなくなってしまうという。
なぜならば、10～15 人の未成年単独難民のケアのために 7 人のスタッフ（教師、ソー
シャルワーカー等）が必要だが、対象者が 3～4 人であっても必要なスタッフの人数に
変わりはないため¹⁵⁵、難民一人 1 日あたりで給付される補助金では賄いきれなくなっ
てしまう。そのため、ソーシェレにとっては財政的にも将来の労働力人口確保のためにも
一定以上の人数を受け入れる必要がある。これはソーシェレに限らず北部の小規模自
治体では共通の状況であり、このままではどの自治体も難民受け入れ体制を維持するこ
とができないという。したがって、ソーシェレ・コミューン行政長は、それぞれの自治
体が数人ずつの難民を受け入れるのではなく、受け入れるコミューンを 4～6 に絞って、
一定数以上を受け入れる体制にするべきだという。さらに、大都市郊外のコミューン（ス
トックホルム県のヴァレントウンナ・コミューン）にも働きかけてソーシェレは受け入
れの用意があることを伝えたという。[2017 年インタビュー]

北部小規模自治体にとっては移民の統合・包摂よりも、人口減少対策が重要課題とな
っている。この分析については次章で行う。

¹⁵⁵ 必要なスタッフの種類や、勤務時間の交代のため。

第8章 事例の分析

本章では第6章で行った地域分類ごとの統計分析と、第7章で行った事例分析を総合して、各地域分類ごとの〈移民〉包摂に関する課題と対応の一般化を試みる。その際、二つの視点から説明を行う。一つめは8-1 地域分類ごとの課題と対応の多様性であり、二つめは8-2 政府間協力のあり方についてである。

8-1 地域分類ごとの課題と対応の多様性

まずは統計分析と事例分析を総合して、地域分類ごとの課題と対応を考察する。

8-1-1 地域分類ごとの課題

大都市については、他の地域分類と比較して移民の割合が最も高いと同時に、教育水準、就業率、所得について国内出身者との差が最も大きく、セグリゲーションが最も進んでいる。ただし、大都市 FA 地域の中でもストックホルム FA 地域、マルメ FA 地域、ヨーテボリ FA 地域の中ではマルメ FA 地域でその差が最も大きく、反移民感情も強いという違いがある。また、各 FA 地域内で見ると、ストックホルム FA 地域内ではストックホルム市郊外のコミューンとそれ以外とでセグリゲーションが進んでおり、マルメ FA 地域とヨーテボリ FA 地域ではそれぞれの中心市内で、セグリゲーションが進んでいる。このことは、前者についてはボートシュルカ・コミューンの事例で、後者についてはヨーテボリ市の中でもヴェストラヒンゲン地区内のビスコップスゴーデンの事例でも明らかになった。

大規模地域は、その他 FA 地域からの転居先として最も選ばれる傾向にあり、大都市に続いて移民の割合が高い。その結果、市内中心地では大都市と同様にセグリゲーションが進む一方で、郊外では小規模地域（もしくは中規模地域）¹⁵⁶に似たようなスウェーデン〈市民〉と〈移民〉との共生環境があることがヴェクショーの事例から明らかになった。一方で、同じく大規模地域でもカールスクローナは歴史的に移民の割合が低く、近年急速に増加を見せているが、その割合は小規模地域の事例で取り上げた3自治体よりも若干高い程度である。つまり、大規模地域の中でも自治体ごとに移民動向に開きがあること、また、より大都市に近い現象が起きている大規模地域の中では、中心地と郊外とでも違いがあることが明らかとなった。

大都市の事例で取り上げたボートシュルカ・コミューンのハルンダ地区と、ヨーテボリ・コミューンのビスコップスゴーデン地区、大規模地域の事例で取り上げたヴェクショー・コミューンのアーラビュ地区は、いずれも「移民集住地区」として知られ、スウ

¹⁵⁶ 中規模地域については事例研究による検証を行っていないため明確にその特徴を述べることはできないため、推測にとどまる。

エーデン警察が定義する「特に脆弱な地域 (utsatta områden)」ともされている。「脆弱な地域」とは、社会経済的に低い地位に陥り、犯罪が当該地域社会に影響を及ぼしている地理的範囲」のことであり、三段階に分けられているうち最も深刻度の高い「特に脆弱な地域」とは、「さまざまな問題が発生し、すべての公的機関によって緊急に対策が講じられる必要のある地域」とされている¹⁵⁷ [Nationella operativa avdelningen 2017: 41]。特定地域への移民の集住については 1980 年代から取り上げられ[SOU 1984:55, 128-130]、「脆弱な地域」への対応は、2000～2005 年に実施された「大都市プロジェクト」でも中心的なテーマであった¹⁵⁸ [ハルンダ市民センター2017年8月17日インタビュー; Prop. 1997/98:165]。しかし 2017 年現在でも「特に脆弱な地域」としての指定は変わらず、事例地域の中では特にビスコップスゴーデンなどでは現在進行中の課題のままである。

中規模地域は統計分析からは、移民割合、就業率や所得の国内出身者との差、反移民感情のすべてに関して他の地域分類と比較して低く、〈移民〉包摂に関する問題は、性質の異なる小規模地域を除き、最も深刻度が低いと考えられたため、事例研究でも取り上げなかった。

小規模地域は、〈移民〉の統合・包摂が課題というよりも、人口流出・労働人口減少が最大の課題となっている。特に北部の小規模地域でその傾向が強く、難民受け入れは人口確保・財源確保のための一つの解決策となっている。この点についてはソーシェレ・コミューン行政長へのインタビューからも明らかになったが、ここでもう少し詳しく分析する。

ソーシェレ・コミューンが属するヴェステルボッテン・レーン/レギオンがまとめた地域発展戦略レポートでは労働力・人口確保の必要性が繰り返し訴えられる。

ヴェステルボッテンでは沿岸部か内陸部かやコミューンの規模に関わらず、全国その他のレーン、多くの場合は南部に人口が流出している。ヴェステルボッテンが「獲得」した人口の半数以上はノルボッテンからの転入者である。その多くがストールマン、シェレフテオ、ウメオなどに転入している。シェレフテオ・コミューンは同レーンのその他コミューンや、ノルボッテン・レーンから人口を「獲得」している一方で、ウメオやその他のレーンに人口が流出している。ヴェステルボッテンにとってウメオは最も人を引きつける場所となっている。ウメオ・コミューンは

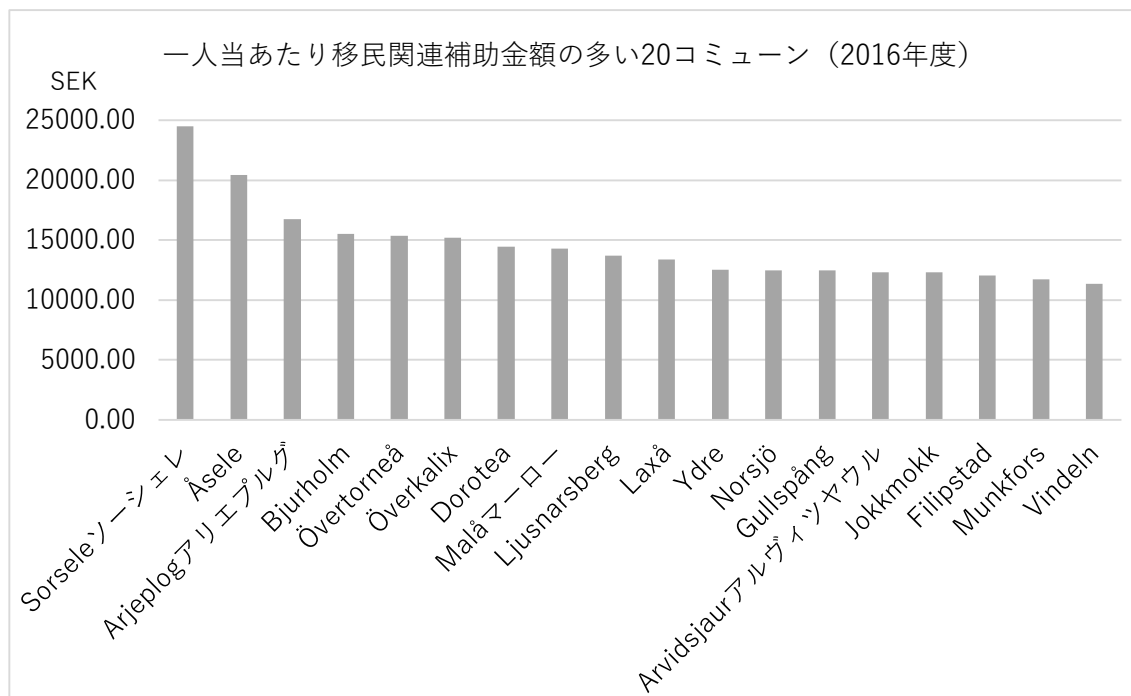
¹⁵⁷ 「脆弱な地域」「リスク地域」「特に脆弱な地域」の三段階のうち、最も深刻度の高いのが「特に脆弱な地域」である。

¹⁵⁸ 2000 年代前半の「大都市プロジェクト」につながった 1997 年度の政府決定「発展と公正：2000 年代に向けた大都市政策」では、「脆弱な地区 (utsatta bostadsområde/ område/ stadsdelarna など)」用語が 100 回以上にわたり用いられている。[Prop. 1997/98:165]

同レーンのその他コミューンからもノルボッテン・レーンからも人口が転入しているが、それと同時にその他コミューンは人口を喪失している。ウメオは大学街であることと、そして大学を卒業した後はウメオに移住する傾向があることがその背景にある。この地域間の人口移動の傾向では、ヴェステルボッテン・レーンで約4万人以上のさらなる労働力が必要であるという課題を解決することはできない。

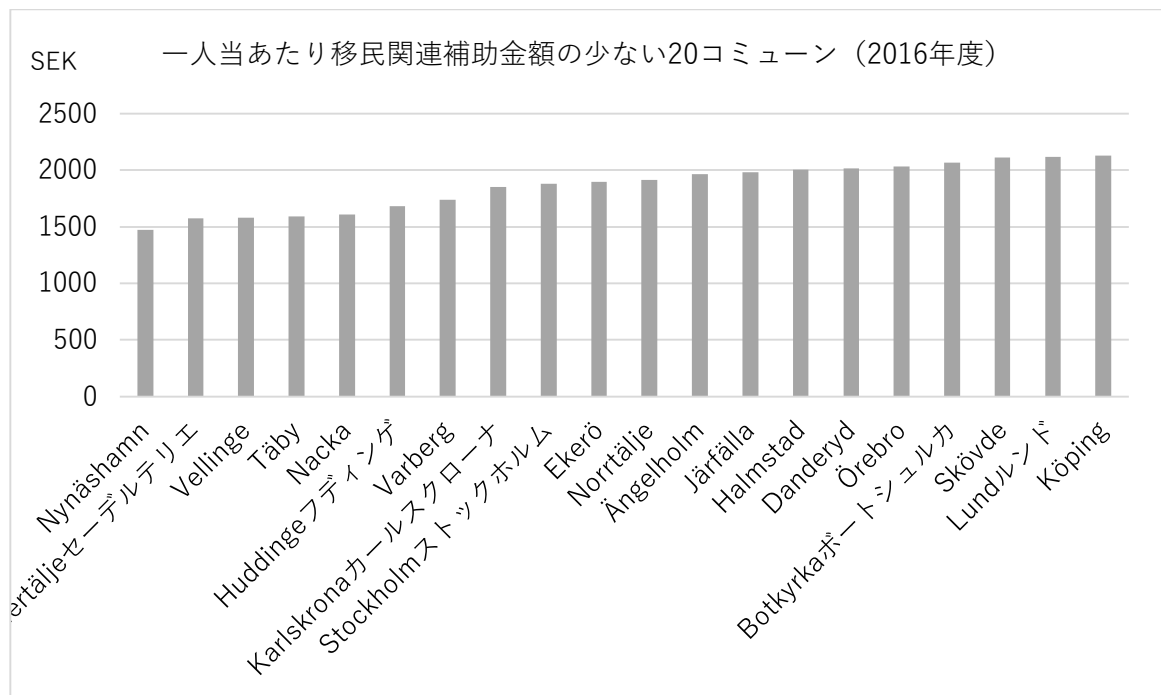
[Region Västerbotten 2015: 52]

実際に人口過少地域、特に北部小規模地域で人口確保・財源確保策として難民が多く受け入れられていることは、一人あたりの移民関連補助金額の多いコミューンを見ても明らかである。2016年度の庇護申請者・新規移民の受け入れに関する国からコミューンへの補助金給付額は住民一人あたりに換算すると全290コミューンで最も高かったのはソーシェレであり（約24,502 SEK）、アリエプルグは3位（約20,448 SEK）、アルヴィツヤウルは14位（約12,296 SEK）である[Migrationsverket 2017/11/06 より筆者算出]。上位15のコミューンで人口が6000人を超えるのはアルヴィツヤウルだけであり、その他はすべて5000人台以下である。極小自治体において難民・移民関係の補助金収入が多くなっていると言える。



[Migrationsverket 2017/11/06 より筆者作成]

日本語表記のあるものは事例で取り上げた SAMLA プロジェクトの4コミューン



[Migrationsverket 2017/11/06 より筆者作成]

ただし、北部小規模自治体にとって多くの難民受け入れは労働力確保・財源確保の点から重要な機能を果たしていることは明らかであるが、北部地域は伝統的に左派政党とくに社民党の支持率が高く、貧困や困難な状況にある人びとへの連帯感を示す傾向があることも指摘をしておく必要はあるだろう¹⁵⁹。それを示す一つの事象として、全国規模の募金イベントへの一人当たり募金額の高さがある。スウェーデン・テレビ (SVT)、スウェーデン・ラジオ (SR)、スウェーデン教育ラジオ (UR) という三つの国営メディアが 1939 年に設立し 1966 年から財団となった「ラジオヘルプ Radiohjälpen」という公益団体が主催し、複数の人道支援団体が協力して毎年実施する全国的な募金活動である「世界の子ども **Världens Barn**」という募金イベントがある。これは名前の通り世界の貧しい子どもたちの生活環境を改善するために寄付を行うものであり、1997 年から開始されすでに 20 年の歴史があるもので、テレビ・ラジオの多くのプログラムが協力して実施する規模の大きなものである。募金総額は 1997 年度は約 150 万 SEK (約 2100 万円) であったが、2017 年度は 8000 万 SEK (約 11 億 2000 万円) に上った。この全国募金イベントには全 290 コミュニティも協力して実施しており、主催団体はその集計結果を「最も寛大なコミュニティ」¹⁶⁰としてランキングにして発表している [**Världens Barn** ウェブサイトほか各種メディアで報道]。その募金額が一人当たりで全国で最も

¹⁵⁹ ただし 2014 年選挙では特にソーシェレで急速に反移民政党の得票率が高まった。

¹⁶⁰ その他人口 5 万人以上の都市ランキング、県ランキングも出している。

高い、「最も寛大なコミューン」に頻繁になっているのが、本論文で小規模自治体の例として取り上げたソーシェレであり、またアリエプルグもほぼ毎年2位か3位に入っている。[Världens Barn ウェブサイト; Swedish Lapland 2016¹⁶¹]

以上のように、小規模地域では多くの難民を受け入れてきたが、その多くが当該地域への定住ではなく、大規模地域や大都市などへと転居する傾向にある。この点についても、先のヴェステルボッテン・レーンレギオンがまとめた地域発展戦略レポートでは次のように指摘する。

過去10年間、北部スウェーデンのレーンでは北欧以外の欧州各国やその他世界の国々からの移入者が大きく増加した。その増加に大きく貢献したのがコミューンによる難民の受け入れである。外国からの移入者の増加によって労働年齢人口は増加し、さらに出生率にもプラスの影響があることが期待される。いくつかのコミューンは人口比で多くの難民・庇護申請者を受け入れた。外国からの移入者の増加割合が最も高かったのはソーシェレである。2012年にはソーシェレ、オーセレ（Åsele）、ボーデン（Boden）では外国からの移入者の増加割合が総人口の2%に上った。しかしながら、受け入れた多くの外国出身者がその他地域に転出してしまっている。課題は、いかにして外国のバックグラウンドをもつ人びとがスウェーデンの他の地域に出て行ったり外国に戻ってしまわないようにするか、である。現状では2人に1人が1年以内に転出してしまっている。

[Region Västerbotten 2015:53]

同様の傾向はヴェステルボッテン・レーンに限らず、過疎地域に共通する。スウェーデン統計局は、2005年に居住許可を得た難民が5年後の2010年にどこに住んでいるかをコミューンの種類ごとに分けて分析した。それをまとめたものがつぎの表である。ここでは人口密度7人/km²かつ人口2万人未満の地域が「地方/過疎コミューン」とされている。

¹⁶¹ 北部ラップランド地方の観光プロモーションである「スウィーディッシュ・ラップランド」はその広報パンフレットで加盟コミューンの簡単な紹介をしているが、その中でソーシェレを「寛大なコミューン」として知られると紹介し、「世界の子ども」募金では12年中10年全国で、一人当たり最高額を寄付したことを紹介している。[Swedish Lapland 2016]

2005 年移入時の居住地と滞在 5 年後の居住地

コミュニティの種類	2005 年	2010 年
地方/過疎コミュニティ	202	70
大都市・大規模コミュニティ・郊外通勤コミュニティ	4432	5045
その他コミュニティ	2774	2029
登録なし	0	408
合計	7408	7408

[Johansson 2011: 18-19]

全国では 60%が 2005 年の移入当初と 2010 年とでは同じコミュニティに居住していた一方で、地方の小コミュニティに移入した人びとでは、2010 年にも同自治体に残っていたのは 3 分の 1 にとどまっていた[Johansson 2011: 18-19]。ただしこの傾向は難民独特の傾向ではなく、若者にも同じく見られる傾向でもあるが指摘されている[Johansson 2011: 18-19]。

以上のように、小規模地域では、〈移民〉の統合・包摂に際しての困難というよりも、いかにして受け入れた人びとの定住を促進するかという労働人口減少対策が課題となっている。しかしこれは小規模地域だけの問題ではなく、大都市・大規模地域への〈移民〉の集中とそれに伴う統合・包摂に関する課題の解決とも密接に関係してくると思われる。

8-1-2 地域分類ごとの対応

以上それぞれの地域分類ごとに課題の性質が異なっていることを述べたが、それに伴い対応のあり方についても地域分類ごとに違いがあることが、事例研究から明らかになった。ここでは特に、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策、もしくは〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策、という視点からそれぞれの取り組みの特徴を考察する。

まず大都市は、最も移民割合が高く、セグリゲーションも進んでいるが、それと同時に対応についても、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策の双方について、全国で最も早くから取り組みが始められ、2017 年現在では量・質ともに最も発展していると言える。〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策にはヨーテボリのインテグレーション・センターと、ビスコップスゴーデンにおけ

るビジネス支援センター「One Stop Future Shop」が当てはまり、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策にはボートシュルカの市民センターが当てはまる。量の点では、インテグレーション・センターの敷地面積の広さ（8階建てビルの4階分がインテグレーション・センターの活動に使われている）、ボートシュルカ市民センターはコミューン内に計5ヶ所あること、またそれに伴いスタッフの人数もそれぞれその他事例よりも圧倒的に多いこと（インテグレーション・センターのスタッフ総数は不明だが、社会導入クラスの講師だけで約40人、ボートシュルカ市民センターは5ヶ所合計で28人）が挙げられる。次に質については、ヨーテボリのインテグレーション・センターでは計6種の活動（①スウェーデン社会導入クラス、②多言語による情報提供・個別相談サービス、③未成年単独難民の移住手続き支援、④難民ガイド、⑤メンター制度、⑥その他：各種移民に関するイベントの開催など）が同時並行に行われており、このうち③・④・⑤については少なくとも本研究で取り上げたその他事例では行われていない活動であり、また①についてはヨーテボリの取り組みが全国的な制度に発展したことをインテグレーション・スタッフも強調していたが、政府報告書でもそのことは明らかにされているという点で、全国に先駆けたものであった。また、「市民センター」が全国で最初に設置されたのも第3章で述べたようにボートシュルカにおいてであり、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策によって〈移民〉のニーズにも対応するという取り組みの全国に先駆けるものであった。ビスコップスゴーデンのビジネス支援センターについても、少なくとも本研究で取り上げた事例自治体の中には他に例がない。小規模自治体の4コミューン協力によるSAMLプロジェクトも就労支援を目的とするものであったが、活動が何回か行われただけであり、センターが設置されたわけではなく、また職業体験が中心であって「起業」についてはほとんど活動が行われていなかった。以上から、大都市では〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策による包摂の取り組みと、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策による包摂の取り組みの双方ともが他の地域分類と比較して発展していると言える。

次に大規模地域については、どちらも移民割合が高まっているが、割合の高さや受け入れの歴史で見るとより大都市に近いヴェクショー・コミューンと、より小規模自治体（もしくは中規模地域）に近いカールスクローナ・コミューンとでは違いが見られた。ヴェクショー・コミューンについては、市民センターの活動を拡大（コミューン内その他2地区の図書館での活動を開始）することで、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策によって新規〈移民〉や〈移民〉の背景をもつ住民のニーズに対応する一方で、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策は若干のものしかなかった（到着したばかりの新規移民の親子を2ヶ月だけ支援する「到着センターLandningsbanan」）。一方、移

民割合の低さではより小規模自治体（もしくは中規模地域）に近いカールスクローナ・コミュニティでは、インテグレーションセンターを創設（2017年1月）することで〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策による包摂の取り組みを開始した一方で、市民センターは設置しておらず、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策による包摂の取り組みは見られなかった。つまり、大規模地域のなかでも、量・質ともに大都市ほどではないものの、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策による包摂の取り組みと、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策による包摂の取り組みの双方を行なっている地域と、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策による包摂の取り組みのみを行なっている地域とで違いがあった。また、前者の場合であっても、市内中心地と市郊外とでは、課題についてもより大都市に近い面とより小規模地域（もしくは中規模地域）に近い面の双方がある点はすでに指摘したが、対応についても、中心地ではセンターが独立して設けられている一方で、市郊外では週に一度スタッフが一人図書館に派遣されるのみであり、対応も限定的である。したがって、より大都市に近い大規模地域のなかでも、一自治体のなかで中心地と郊外とで大都市に近い面と小規模地域（もしくは中規模地域）に近い面の双方があると言える。

最後に小規模地域については、ソーシェレ・アリエプルグ・アルヴィツヤウルとも市民センターは設置しておらず、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策による包摂の取り組みは見られない一方で、SAMLプロジェクトという〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策が行われていた。しかしそのなかでも対象は〈難民〉に限定されていること、常設機関ではなくネットワークとしての活動であること、また、国際的な難民の発生動向や中央政府の難民受け入れ方針に左右され、安定的な施策にはなっていないこと、がその他地域との違いとして挙げられる。ただし、小規模地域におけるこの取り組みは、自治体間連携によるものという特徴があり、この点については8-2で再度取り上げたい。

8-1-3 地域分類ごとの市民センターの設置動向

以上、事例研究に基づき地域分類ごとの〈移民〉包摂の取り組みを、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策と〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策、という視点から分析してきた。ここでは〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策である市民センターについて、全国的な設置動向を統計的に分析することで、数の限られた事例研究による説明を補完したい¹⁶²。

¹⁶² 〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策としての「インテグレーション・センター」についても全国的な設置動向について調査を行おうとしたが、似たような機能を果たす機関があっ

市民センターの全国的な設置動向について知る資料として、以下二つのものを用いる。一つはスウェーデン統計局による市民センター調査、もう一つは市民センターの相談スタッフである社会ガイド（Samhällsvägledare）の全国組織である「社会ガイド協会（Samhällsvägledarnas yrkesförening）」の加盟団体に関する情報である。

まず、スウェーデン統計局（SCB）は「コミュニン・ランスティングにおける地域民主主義に関する調査 Undersökningen om den lokala demokratin i kommuner och landsting」と題する項目の中で、コミュニンにおける市民向けの複数の情報提供活動のなかに「市民センター」を位置づけ、全国コミュニンに 2002-2006 年、2006-2010 年、2010-2014 年、2014-2018 年の 4 年ごとの期間について、市民センターを設置しているかどうか、設置している場合には物理的なセンターを置いているのか、それともウェブポータルまたはコールセンターとして設置しているのかを調査し、その結果を公表している。まそれをまとめたものが以下の表である。

全国コミュニンにおける「市民センター」の設置

回答	2002-2006 年	2006-2010 年	2010-2014 年	2014-2018 年
あり：物理的センター	63	63	71	112
あり：ウェブポータルまたはコールセンター	-	0	28	90
なし	224	224	166	99
全回答数 ¹⁶³	287	287	265	301

[SCB 2016/12/14 より作成]

本稿で取り上げた市民センターはこの項目の中では「あり：物理的センター」のなか

たとしても、各自治体で名称は異なる可能性があり、その他自治体についてはインテグレーション・センターのスタッフも把握をしていない[カールスローナのインテグレーション・センター 2017 年 8 月 11 日インタビュー]。また、市民センターのような全国的な統計も見つからない。

¹⁶³ スウェーデンにおけるコミュニンは全部で 290 であるが、それに達していない回答数は未回答のコミュニンがあること、また、それを超えている回答数は「あり：物理的センター」と「あり：ウェブポータルまたはコールセンター」の両方に答えているコミュニンが複数あるためだと考えられる。しかし、例えばボートシュルカ・コミュニンは物理的な「市民センター」とコールセンターとしての「コンタクト・センター」の両方を設置していながら、回答は「あり：物理的センター」の方にのみしており、同様の回答方法をとったコミュニンは他にもあると考えられる。したがって、両方を設置しているコミュニンについては、片方にのみ「あり」と回答している場合と、両方に「あり」と回答している場合とがあると推測される。

に含まれる。2002-2006 年では計 63、2006-2010 年も同じく計 63、2010-2014 年は若干増加して計 71、2014-2018 年の期間についてはさらに増加して 2016 年時点で計 112 コミューンが設置をしている。これは全コミュニティの約 4 割にあたる。

次にこれを本稿で用いた地域分類（FA05）に分けて傾向を分析し、表にまとめたものがつぎの表である。

SCB 調査に基づく市民センター設置コミュニティの地域分類分布

	2010-2014 年設置コミュニティ	2014-2018 年設置コミュニティ
大都市	30	46
大規模地域	29	38
中規模地域	5	17
小規模地域	7	11
合計	71	112

[SCB 2016/12/14; SCB 2010; Tillväxtverket 2015 より作成]

2010-2014 年時点で市民センターを設置していた 71 コミュニティのうち、大都市に含まれるコミュニティは 30（うち 5 コミュニティは 2014-18 年は「なし」）、大規模地域は 29（うち 9 コミュニティは 2014-18 年は「なし」）、中規模地域は 5（うち 1 コミュニティは 2014-2018 年は「なし」）、小規模地域は 7（うち 1 コミュニティは 2014-18 年は「なし」、1 コミュニティは未回答）であった。もっとも最近の 2014-18 年の期間（2016 年時点）では全 112 コミュニティのうち、大都市は 46、大規模地域は 38、中規模地域は 17、小規模地域は 11 であった。大都市と大規模地域で圧倒的に多く、中規模地域と小規模地域で設置しているコミュニティはわずかであるが、2010-2014 年と比べると 2014-2018 年では設置コミュニティが増加していることが分かる。

続いて、もう一つ全国コミュニティにおける市民センターの設置動向を知るものとして、市民センターの対応スタッフである社会ガイドの全国組織である「社会ガイド協会 Samhällsvägledarnas Yrkesförening」加盟団体の情報を用いる。この全国組織は 1995 年にヨーテボリで設立され、設置当初の団体名称は「ジェネラリスト協会 (Yrkesföreningen Generalisterna)」であったが、その 2 年後に現在の名称に改称している[協会ウェブサイト 2017/04/16 アクセス]。この協会に加盟する市民センターの数は 2017 年 4 月時点で計約 130 であり、加盟市民センターが属する自治体の数は計

82 である[協会ウェブサイト (2017/04/16 アクセス) より筆者算出]。この数は全コミューンの約 3 割にあたる。これらコミューンを本稿で用いた地域分類 (FA05) で分類し傾向を見ると、大都市は 39¹⁶⁴、大規模地域は 33、中規模地域は 7、小規模地域は 3 コミューンと、上記 SCB 調査と同様、大都市と大規模地域が大部分を占め、中規模地域と小規模地域はわずかであることが分かる。3 つのみの小規模地域コミューンのうち 2 つは中南部で、北部はソレフテオ (Sollefteå) ・コミューンの一つである。また、複数のセンターを設置しているコミューンも南部の大都市・大規模地域に多い。ストックホルムとその郊外を合わせると、ストックホルム 7 ・ポートシュルカ 5 ・エスキルトウンナ 2 ・フディンゲ 3 ・ストレングネース 3 の計 20 ケ所、マルメとその郊外を合わせるとマルメ 7 ・ルンド 4 の計 11 ケ所、ヨーテボリとその郊外ではヨーテボリのみで 5 ケ所である。中南部内陸の大規模地域はカールスタッド 4 ケ所、ヘッスレホルム 2 ケ所、ネッシェー 5 ケ所となっている。北部で唯一協会に加盟する市民センターを持っているコミューンであるソレフテオでは 3 ケ所のセンターがある。[上記すべて筆者算出]

以上の全国的な設置動向からも、8-1-2 で行った事例分析から、小規模地域における市民センターの設置がないこと、つまり〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策による〈移民〉包摂の取り組みがないことは、全国的な動向とも重なるものであると言える。

これに対して大都市では〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策による〈移民〉包摂の取り組みがより普及しているが、ここでいう〈移民〉と〈市民〉はその境界線が限りなく曖昧であることに注意が必要である。「移民集住地区」と呼ばれるポートシュルカ・コミューンのハルンダやヴェクショール・コミューンのアーラビュは「市民≒移民」と言えるような状況がある。公式に〈移民〉とされる外国出身者の割合も突出して高い一方で、「国内出身者」である「外国のバックグラウンドをもつ者」、または統計には表れていない「スウェーデンのバックグラウンドをもつ者」に入る外国につながる〈市民〉も多数いることが容易に推測されるためである。その一方で、〈市民〉のなかには〈ネイティブ・スウェーデン人〉も含まれており、もはや「〈市民〉か〈移民〉か」と言った線引きが不可能に近い。そのことは、ヨーテボリ郊外の「移民集住地区」とされるベリシェン地区¹⁶⁵区役所に訪問した際のスタッフの回答にもよく表れている。区役所を訪れ「移民政策について聞きたい」というと、「ここでは家族支援を行っており、〈移民〉

¹⁶⁴ スtockホルム FA 地域に属するコミューンが 20、マルメ FA 地域に属するコミューンが 9、ヨーテボリ FA 地域に属するコミューンが 10。

¹⁶⁵ 事例としては取り上げなかったが、ヨーテボリ中心地からトラムで 30 分弱の場所にある移民集住地区であり、2015 年当時で住民の 64%が外国生まれである。「特に脆弱な地域」の一つともされている。

という括りに対応している人はいない」と一蹴された[2015年8月10日12:15頃訪問]。

このような状況に対して、〈市民〉一般を対象としながらも、〈移民〉のニーズに応える機能を果たす「市民センター」は、ナショナル・レベルで〈移民〉の定義を狭める一方で〈市民〉の定義を広めてきた流れに対応するものであり、普遍主義的福祉国家の理念を地域レベルで具体的に実践している例であると言える。第3章でその歴史を述べたように、「市民センター」は〈市民〉と行政とのコンタクトを容易にし、適切な行政サービスをより簡単に受けることができるようにすることを目的に設置されたものであった。その際、議論が始まった当初から行政サービスへのアクセスにより困難を抱える場合の多い〈移民〉がその問題意識にあったが、2017年現在においても、「市民センター」では言語的な障壁のない〈市民〉も、言語的な障壁のある〈市民〉（≡〈移民〉）も、自助の支援（セルフヘルプのヘルプ）により、あらゆる公共サービスへとつなぐ、という普遍的なサービスを受けることができるようになっている。

8-2 政府間協力のあり方

前章で行った3地域分類、計7コミュニティの事例研究を総合的に分析するもう一つの視点は、サブナショナル・レベルにおける政府間協力のあり方についてである。ここでの政府間協力の主体には、序-3-2-4でもまとめたように、まず基礎自治体であるコミュニティ、広域自治体であるランスティング、それら地方自治体の全国組織であるコミュニティ・ランスティング全国組織がある。次に、中央政府の県単位の地方事務所であるレーン府、中央省庁である雇用仲介庁、移民庁、社会保険庁、年金庁、税庁の地方事務所である雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・年金事務所・税務署がある。そして、超国家機関であるEUがある。事例研究からは、これらの各種政府機関がサブナショナル・レベルにおいてさまざまな協力の試みを行っていることが明らかになった。ここでEUは助成金拠出という間接的な形ながらも、いくつかの事例では重要な役割を果たしている。

まず国と地方自治体との関係で見ると、まず2010年から導入され2017年現在も運用されている「新規移民の社会参入支援プログラム」では、明確な役割分担があり、それは全国的に統一されている。雇用仲介事務所が中心となって最大2年の就労・教育訓練プランの設計と生活費の支給を行う一方で、スウェーデン語学習(SFI)とスウェーデン社会導入クラス提供の責任はコミュニティにある、という分担が柱となり、その他関係する中央政府機関と自治体との連携もできるだけスムーズになるような取り組みが行われている。その例が「ミーティング・プレイス・プロジェクト」と題する、雇用仲介事務所・移民事務所・社会保険事務所・年金事務所・税務署・コミュニティ・ランスティングなどの関係機関スタッフが週に数回、一箇所に集まり、手続きが必要な新規移民は一日で手続きを終えられるようにするというものである(事例コミュニティの

中ではボートシュルカ、ヴェクショー、カールスクローナで実施)。一方、〈市民〉一般を対象に市民センターでも、地方自治体と中央政府機関との垣根を取り払い、〈移民〉を含むすべての〈市民〉が必要な行政サービスにアクセスすることができるよう、政府間の関係も見直されたことは3-2-2でも述べた通りであり、実際、ボートシュルカのハルンダ市民センターとヴェクショーの市民センターアーラビュで見た支援内容は、あらゆる範囲に及んでいた。

次に地方自治体間での協力のあり方として、小規模自治体4つがコミューンやレーンの境界を越えて協力する例に **SAMLA** プロジェクトがあった。小規模自治体は単独では対応が難しく、地域間協力をせざるを得ないことが背景にあるが、ソーシェレ・コミューン行政長のインタビュー回答からは、現実的な問題解決のためにはレーン/ランスティング、コミューンの境界にこだわらずに解決策を提案していこうという姿勢が見て取れた。北部ラップランド地方の観光プロモーション・プロジェクトも、ノルボッテン・レーンが主にその主体である中に、ヴェステルボッテン・レーンに属するソーシェレは参加をしている。また、本論では扱うことができなかったが、複数のランスティングルギオン単位でコミューンが連携して公的通訳・翻訳サービス機関を設置するケースもある。自治体間の連携は非常に柔軟に、多様に行われていると言えよう。

そして、EUと地方自治体との協力もサブナショナル・レベルにおける〈移民〉包摂の取り組みには重要な機能を果たしている。事例の中では小規模自治体の **SAMLA** プロジェクトとヨーテボリ・ビスコップスゴーデンにおけるビジネス支援センターがこれに当てはまり、特にビスコップスゴーデンにおいては現在のビジネス支援センター「**One Stop Future Shop**」の前にも何度も EU 助成による〈移民〉の社会的統合・包摂のための取り組みが実施されていた。EU 助成を受けるには国際的なコンペティションに勝って採択される必要があるため¹⁶⁶、国内のみの取り組みとは異なる側面があると言えるだろう。

最後に、サブナショナル・レベルにおける各種政府間の協力の柔軟な試みについて、情報を拡散しうまくいった試みを全国的に普及する機能をコミューン・ランスティング全国組織が果たしている点も、指摘しておきたい。

¹⁶⁶ **One Stop Future Shop** はフランスの一地域と競争をして獲得したため、本来考えていたよりも1年長くかかって実現した、とプロジェクトマネジャーは話した（2017年8月7日インタビュー）。

終章 結論と課題

ここでは、第一部のスウェーデンにおける〈移民〉包摂の歴史研究と、第二部の事例研究をベースにしたサブナショナル・レベルからみる〈移民〉包摂の現状分析とを総合して考察し、序章で提示した研究の問いに対する結論を導き出す。最後に残された課題について述べる。

終-1 総合考察と結論

序章で設定した研究の問いは、以下の 6 つであった。

- ① 2010 年代現在の政策枠組みに至る起点となったのはいつか？
- ② なぜその時代が起点となったのか？スウェーデン福祉国家の構造的特徴との関係はあったのか？
- ③ 起点となった時代と、2010 年代とはどのようにつながるのか？
- ④ 2016-17 年現在においては具体的にどのような移民統合・包摂の取り組みがなされているのか？
- ⑤ 地域ごとに移民の統合・包摂に関する課題と対策のあり方は異なるのではないか？
- ⑥ 地域ごとの多様性を包含したスウェーデンにおける〈移民〉統合・包摂政策の特徴をどのように説明できるか？

以上の問いに答えることを通して、スウェーデン福祉国家における〈移民〉の社会的統合・包摂政策の特徴を、立体的に描写・考察することを目的としていた。ここでは、まず第一部で論じた①②、次に第二部で論じた④⑤について、各章の内容をまとめながら簡潔に答える。最後に、第一部で行った歴史研究と、第二部で行った事例研究をベースにしたサブナショナル・レベルでの現状分析とを総合して、③⑥の問いに答えることとしたい。

まず、問い①と②に対する答えとしては、スウェーデンにおける〈移民〉包摂の起点は 1960-70 年代であり、その時代が起点となった背景にはスウェーデン福祉国家の構造的特徴があったことを第一部で分析した。ここでスウェーデン福祉国家の構造的特徴とは、①包括的福祉システム、②労使協調、③合意形成型政治である。

まず、移民向けの取り組みが最初に始められたのはナショナル・レベルにおいても、サブナショナル・レベルにおいても 1960 年代中頃以降であり、その背景としてはどちらも労働組合の影響力と労使協調関係が最重要変数の一つであった。ナショナル・レベルにおいては、労働組合全国組織(LO)が外国人労働者も組合に組み込むことを戦略としたこと、外国人労働者とスウェーデン人との平等な待遇を原則とすることを求めたこと、そしてスウェーデン語学習や外

国語での情報提供など、スウェーデン社会に「適応」するための施策を求めるようになったことが、最初の移民の社会的統合・包摂のための政策に関するガイドラインである「外国人政策に関するガイドライン」(Prop. 1968:142)の採択へとつながった。そして、入国の制限、平等原則の採用、一般税財源による移民向け施策の実施、移民庁の設置などが同時期から行われた(5-1、2-1-1)。しかし最初のガイドラインは同化主義であるとして批判を受け、すぐに新たな調査委員会が設置され、1975年代には多文化主義の考えを取り入れた「移民及びマイノリティ政策に関するガイドライン」(Prop. 1975:26)が採択された。その際に推進力となったのは移民当事者であったが、移民当事者たちが影響力を発揮することができたのは、専門家委員会が政策形成に大きな影響を持つ合理的な政策形成と、それら委員の中に当事者も入り、さらに関係団体に広く意見を聴取する開かれた政治過程に特徴付けられる合意形成型政治が影響をしていた。

サブナショナル・レベルにおいては、移民向けに情報提供を行ったり相談業務を担う窓口、もしくは移民向け施策を担当する部署である「移民相談窓口/移民局 invandrarbyrå」の設置や組織構造を分析した。移民相談窓口/移民局の設置に向けてイニシアチブをとった主体は、地域により労働組合、教育機関、自治体と異なっていたが、重工業が中心の地域では労働組合が、サービス産業が中心の地域では教育機関が先導して設置に関与した。しかしいずれも労働組合や学生組合などの任意組織がコミュニティにおける政策過程に影響を及ぼし、最終的にはコミュニティの責任で移民相談窓口/移民局が運営されるようになったという点で、ナショナル・レベル同様、労働組合の影響力やコーポラティズムがサブナショナル・レベルにおける移民向け施策の起点にも影響を及ぼしたと言える。

一方、包括的福祉システムについては、上記の要因で〈移民〉包摂のための施策が求められるようになった当初から、スウェーデン人と〈移民〉との平等原則、そして一般税財源に基づく対応の背景となっていた。すでに獲得されていた「高福祉」を守るため、また、それを支える「高負担」の担い手に〈移民〉も含まれることが、明確に述べられていた。そして、間接的/普遍的施策への包摂と、直接的/選別的施策による包摂の双方が行われた。

次に、問い④⑤に対する答えとしては、大都市、大規模地域、中規模地域、小規模地域で〈移民〉の統合・包摂の課題と対応が異なると言えた。大都市についてはさまざまな点で国内出身者と外国出身者との差が最も大きく、ストックホルム FA 地域ではコミュニティ単位でのセグリゲーションが、マルメ FA 地域とヨーテボリ FA 地域では中心市内でのセグリゲーションが深刻である。しかしながら、〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策どちらについても、大都市では量・質ともに最も発展していた。大規模地域において、同じ大規模地域でも地域間で、また、一つのコミュニティの中でも中心地と郊外とで、

より大都市に近い状況と、より小規模地域（もしくは中規模地域）に近い状況とで違いがあった。前者については、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的施策で〈移民〉のニーズへの対応を拡大している一方で、後者については〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策を開始したところであった。小規模地域については〈移民〉統合・包摂が問題というよりも労働人口減少対策として〈移民〉が解決策と見られており、反対に積極的に受け入れる一方で〈移民〉が定住しないことが問題とされていた。対策としては〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策が取られているが安定的ではなく、中央政府の受け入れ方針によって対象となる難民の数そのものが減り、継続が困難になっていた。したがって、当該地域における雇用の創出が課題である。一方、EU をも含んだ政府間の柔軟な協力という点ではすべての地域分類に共通しており、地域ごとの実情に応じて国・地方間、地方自治体間、地方・EU 間というさまざまなバリエーションの政府間協力の形があった。

最後に③⑥について、とくにナショナル・レベル、サブナショナル・レベルの関係に着目をして、以上を総合的に考察して答えたい。

まず、ナショナル・レベルでの政策上の〈移民〉概念は、序章と第 3 章において整理したように、「外国人 utlänning」から、「移民 invandrare・マイノリティ minoritet」、「移民 invandrare」、そして「新規移入者/新規移民 nyanlända (invandrare)」へと変遷した。〈移民〉包摂の取り組みが始められた当初は、スウェーデン国籍に帰化した「外国出身者」や、国内出身の者を含む「外国のバックグラウンドをもつ者」という概念さえなく、〈移民〉≡「外国人」≡「外国籍者」のような状態であった。そこでまずは「外国人」に特殊なニーズであるスウェーデン語教育や、通訳サービス、スウェーデン社会に関する情報提供などが始められた。つづく 1970 年代中頃には多文化主義の考え方が採用され、〈移民〉は国籍に関わらず民族・言語・宗教的マイノリティとして捉えられるようになり、その文化保持支援も公的財源にて行われることとなった。ところが 1980 年代中頃以降からは「選択の自由」に関してスウェーデン語やスウェーデン社会全体で共有される共通価値を拒否することまで含むと解釈されてはならないとして、「統合」が強調されるようになった。4-2で述べたように実際には 1960-70 年代に導入された直接的/選別的のほとんどが 2010 年代現在に至るまで継続しているが、政府が用いるレトリックや発信するメッセージは転換した。その後、「統合」「差別対策」「セグリゲーション対策」に重点が置かれた。しかし一方で、今度は〈移民〉概念が、本来の意味の〈移民〉、つまり「外から来た人」ではない国内出身者までも含むようになったことから、「外国籍者」と、スウェーデン国籍に帰化した者も含む「外国出身者」と、国内出身の者を含む「外国のバックグラウンドをもつ者」とを明確に区別し、〈移民〉は「外国出身者」のみであると限定した。そして、2010 年からはナショナル・レベルの直接的な〈移民〉統合・包摂政策の〈移民〉は、2-2-3で述べたように在留

資格取得後から約2年以内の「新規移入者/新規移民」と、さらに限定した。つまり、「外国出身者」のなかでもさらに移入して間もない者、しかも在留資格で「庇護申請者」「難民等」とその家族、と限定した。このことは一見、政策の対象者が限定され、包摂の取り組みが後退したかのようにも見える。しかし、ナショナル・レベルでの政策上の〈移民〉概念が狭められていった一方で、〈市民〉の範囲が広がっていったことが、その実態である。ナショナル・レベルの政策では〈移民〉とされていないが特殊なニーズをもつ〈市民〉、つまり〈移民〉の背景をもつ〈市民〉のニーズにも応える普遍的な施策が、〈移民〉割合の高い大都市や一部の大規模地域でとられるようになっていることが、サブナショナル・レベルでの分析を行ったことから明らかとなった。このことが、スウェーデン福祉国家における〈移民〉包摂の、起点から2010年代現在につながる最大の特徴ではないかと思われる。そしてそのような対応方法が可能となっているのは、ナショナル・レベル、サブナショナル・レベルでの明確な役割分担がもっとも大きな要因ではないかと考えられる。

スウェーデンの政府構造は国・ランスティング・コミューンの三層構造になっており、国は外交・防衛・経済政策などを中心に担い、医療、教育、福祉などについては各自治体が担う。ほぼ医療サービスのみを担うのがランスティングであり、義務教育や社会福祉事業のほか土地利用計画、生活道路や上下水道などの生活インフラの維持・管理、文化・レジャー、住宅、環境保護などをも含む、市民の生活に直接関わる広範な業務を担うのが、市民にもっとも近い政府であるコミューンである。また社会保障・福祉は大きく分けて現金給付と現物給付の二種類があるが、スウェーデンでは前者を主に中央政府が、後者を主に地方自治体が担う。この役割分担が、一方では全国的な〈移民〉統合・包摂に関する取り組みの統一性を可能にし、もう一方では、地域ごとの取り組みの多様性を可能にしている。

ナショナル・レベルの2010年からの「新規移民の社会参入支援プログラム」は2-2-3で述べたように、中央政府機関である移民庁が難民・移民の受け入れを決定し各自治体に受け入れてもらい、労働市場政策を担う中央政府の機関である雇用仲介事務所がコーディネーター役となって、社会サービス(ここではスウェーデン語教育とスウェーデン社会導入クラス)を提供する責任をもつコミューンなどと連携して、最大2年間の生活費となる活動補償金を中央政府機関である社会保険庁が給付することで、新規移入者の「社会参入」を後押しする。この基本的な役割分担は第二部で取り上げた事例自治体のすべてで統一されており、どの自治体にも必ず市内中心部にこれらの機関が近距離にあった。

一方、社会サービスは基本的にコミューンの責任で実施されており、コミューン独自、または地域独自の〈移民〉統合・包摂のための取り組みについては、多様性が存在したことが、第二部の分析から明らかになった。上記の問い④⑤に対する答えがそのことを表している。コミューン独自の〈移民〉を対象とした直接的/選別的施策と、〈市民〉一般を対象とした間接的/普遍的

施策の双方を行うのか、それともどちらかのみか、または、自治体間協力で行うのか EU の協力も得て行うのか、さらに、上述のナショナル・レベルのプログラムの関係機関間の連携の方法についても、地域分類ごとに多様性が存在した。

以上のように、起点となった時代から 2010 年代にかけて、ナショナル・レベルの〈移民〉統合・包摂政策の対象者は狭められていった一方で、サブナショナル・レベルでは大都市や一部の大規模地域で〈移民〉の背景をもつ〈市民〉のニーズにも応える普遍的な施策が広がり、〈市民〉の範囲が広がっていったこと、そしてそれを可能としているのは、ナショナル・レベル、サブナショナル・レベルでの明確な役割分担があり、この役割分担によって、〈移民〉包摂のための取り組みの全国的な統一性と、地域ごとの多様性が存在していることを明らかにした。

一方で、「市民センター」のように〈移民〉に特殊なニーズにも対応可能な間接的/普遍的施策が実践可能なのは、〈移民〉を積極的に〈市民〉として包摂してきたためでもあると言える。なぜなら、それらセンターで働くスタッフは一人で最低 2-3 言語で対応が可能であり、一人で 4-5 言語に対応可能な者も珍しくない。それらスタッフは外国出身であることが多いが、かれら自身母語ではないスウェーデン語と世界共通言語の英語を自在に使い、新しくやってきた新規〈移民〉にスウェーデン社会の道案内をする。かれらは決して何十年もスウェーデン社会で生活をしてきたというわけではなく、移入して数年という者も複数いた¹⁶⁷。また、全国で実施され「新規移民の社会参入支援プログラム」に参加している新規移民は受講が義務ともなっている「スウェーデン社会導入クラス」の講師陣は、ヨーテボリ市の場合すべて外国出身者であるというだけでなくそれぞれのプロフェッショナルを持った人びとである。スウェーデン語教育という〈移民〉に特殊なニーズも税財源によりすべての人に「普遍的」に提供することで積極的に社会に〈包摂〉することで、さらにその後新しくやってきた新規移入者を社会に〈包摂〉する人材に育っていると言えるのではないだろうか。この極端な例が、中等教育大臣を務めたアイダ・ハッジアリッチ (Aida Hadzialic) と言えるかもしれない。5 歳の時にボスニアから難民としてスウェーデンにやってきた彼女は 27 歳にして史上最年少で大臣を務めた。彼女自身が自分を「スウェーデン・モデルの生きた実例」と表現した[岡澤・斉藤 2016:50]ことは象徴的である。

終-2 今後の課題

本研究は上述の通り、スウェーデン福祉国家における〈移民〉統合・包摂の特徴を、サブナショナル・レベル、またナショナル・レベルとサブナショナル・レベルとの関係に着目をして、時間軸・空間軸の双方の分析を組み合わせて考察した。しかし、福祉国

¹⁶⁷ カールスクローナのスタッフ 2 人は移入して 2 年とのことであった (2017 年 8 月 11 日インタビュー)。

家の政府間関係について近年起きている比較的大きな変容について、取り上げることができなかった。グローバル化と市場化に応じて各政府の権限範囲が変容していることを、斉藤[2014; 2016 など]は「砂時計モデル」から「花びんモデル」へという表現で説明している。かつて中央政府とコミューンの権限が強く、広域行政は医療のみと非常に限定的で中部がくぼんだような構造であったところから、EU に加盟したことで中央政府の権限が弱まる一方で国際機関の影響力が強まり、中央政府の上位により権限の強い機関が現れたこと、また、レギオンという責任領域を広げた新たな広域行政組織が現れたことで中部がふくらんだこと、そして、コミューン事業の民間委託とコミューン下部の自治体区委員会が現れたことで、コミューンの下位に権限組織がのびたこと、がその意味するところである。本稿テーマの〈移民〉の包摂構造についても、難民・庇護申請者の受け入れは EU の決定に左右される部分があることや、受け入れ後の統合政策の実施についても無関係ではないが、本論文では十分に扱うことはできなかった。今後の課題としたい。

また、国際的な移民統合政策指標をもとにスウェーデンでは移民の統合・包摂が「成功」しているというような前提に立って分析を行ったが、現実には特に労働市場参入の面で〈移民〉、なかでも「新規移入者」とされる難民等とその家族は大きな困難に直面しており[清水 2017b]、それがナショナル・レベルでの政策ターゲットとなった背景でもある。その原因について、スウェーデンでは労働市場の労働者の権利保障が強力であるがためにインサイダー/アウトサイダー構造ができているという指摘もある[Bergh 2013, IMF 2015]。つまり、高負担・高福祉型の包括的福祉システムを構成する要素の一つが〈移民〉の労働市場における「排除」を引き起こしているのではないかと指摘されている。また、「包括的福祉システム」への〈移民〉の包摂そのものに対する反発が近年高まっており、欧州諸国における「福祉ショービニズム」の高まり、そしてこれまでタブーとされてきた「移民の排斥」を主張する極右政党の伸長という点でも、スウェーデンは例外ではなくなっている。また、スウェーデンではスウェーデン語や社会に関する知識を居住許可の発行や国籍取得の条件にしておらず、「包摂」のコインの裏側で「排除」が進む流れとは一線を画しているとも言われるが、2010 年現在の「新規移民の社会参入支援」プログラムは経済的なインセンティブをつけて参加を社会導入クラスなどへの参加を実質的に「義務」としており、「権利」から「義務」へと重心が移っていることも指摘されている[Borevi 2012]。本論文ではこれらの問題について直接取り組まなかったため、今後は福祉国家構造の逆機能や課題についても、分析を進める必要がある。

引用・参考文献

ここでは外国語文献・資料、日本語文献・資料、インタビュー資料の順に整理する。外国語文献・資料ではアルファベット順、日本語文献・資料では五十音順、インタビュー資料は政府・コミュニティごとに訪問箇所をアルファベット順で並べている。

外国語文献・資料

- Andersson, Roger (2000), “Etnisk och socioekonomisk segregation i Sverige 1990-1998”, SOU 2000:37, *Välfärdens förutsättningar*, ss.223-266
- Andersson, Ulrika och Jonas Ohlsson (2016) *SOM-rapport 2016:29, Skånska trender 2001–2015*, <<https://som.gu.se/publicerat/rapporter>> (2017/12/31 アクセス)
- Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och SKL (2016) *En väg in– rapport från pilotprojektet Mötesplatser och information*.
- Arbetsförmedlingen (2017) *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering: Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting, Metodstöd, Revidering 4, våren 2017*.
- Arbetsmarknadsdepartementet (red.) (1988) *Svensk Invandrar och Flyktingpolitik*, Helsingborg: Schmidts Boktryckeri, ss.135-143
- Banting, Keith and Will Kymlicka (2006) *Multiculturalism and the Welfare State : Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford ; New York : Oxford University Press.
- Bergh, Andres (2013) *Den Kapitalistiska Välfärdsstaten*, Lund: Studentlitteratur AB
- Bergh, Andres (2011) “The Rise, Fall and Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden?”, IFN Working Paper No. 873, 2011
- Bergh, Andres & Gissur Ó. Erlingsson (2009) “Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms”, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 32 – No. 1, 2009, pp.71-93
- Bergström, Annika och Jonas Ohlsson (2017) *SOM-rapport 2017:33, Västsvenska trender 1998–2016*, <<https://som.gu.se/publicerat/rapporter>> (2017/12/31 アクセス)

- Borevi, Karin, Kristian Kriegbaum Jensen and Per Mouritsen (2017) "The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states", *Comparative Migration Studies* (2017) 5:9, DOI 10.1186/s40878-017-0052-4
- Borevi, Karin (2014) "Multiculturalism and welfare state integration: Swedish model path dependency", *Global Studies in Culture and Power*, vol. 21, no. 6, pp. 708-723
- Borevi, Karin (2013) "Understanding Swedish Multiculturalism", in Kivisto, Peter & Wahlbeck, Östen (eds.) *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare State*, Palgrave macmillan, pp.140-169
- Borevi, Karin (2012) "Sweden: The Flagship of Multiculturalism", in, Brochmann, Grete & Hagelund, Anniken (eds.) (2012), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*, Palgrave Macmillan., pp.25-96
- Byström, Mikael & Pär Frohnert (eds.) (2013) *Reaching a State of Hope: Refugee, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*, Lund: Nordic Academic Press.
- Carmel, Emma, Alfio Cerami and Theodoros Papadopoulos eds. (2012) *Migration and Welfare in the New Europe: Social protection and the challenges of integration*, The Policy Press
- Castles, Stephen and Carl-Ulrik Schierup (2010) "Migration and Ethnic Minorities" in Castles, Leibfried, Lewis, Obinger and Pierson eds. *The Oxford Handbook of the Welfare State*, ch.19, pp. 278-291
- Cederblad, Johanna, "Gott om jobb för vuxna med utbildning", *SvD* 2016/08/12.
- Crepaz, Markus M. L. (2008) *Trust beyond Borders: Immigration, the Welfare State, and Identity in Modern Societies.*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Dahlström, Carl (2004) "Rhetoric, practice and the Dynamics of Institutional Change: Immigrant policy in Sweden, 1964-2000", Nordic Political Science Association, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, No. 3, pp. 287-310
- Dahlström, Carl (2003) "Lagt kort ligger. Svensk invandrapolitik", Pierre, Jon och Rothstein, Bo (red.) *Välfärdsstat i otakt*, Liber, ss. 42-61
- Dagens Nyheter (1986) *Olof Palme - i Sverige och världen*.
- Ds 1999:26, *Medborgarkontor i utveckling*.
- Edling, Jan (2015) "The Swedish Model in Transition, 東京大学・中央大学・法政

- 大学における講演での配布資料(2015 年 2 月 3 日)
- Edström, Nina och Emil Plisch (2005) *En känsla av delaktighet: En studie av underifrånperspektiv i Storstadssatsningen 1*, Mångkulturellt centrum.
- Eger, Maureen A and Nate Breznau (2017) "Immigration and the welfare state: A cross-regional analysis of European welfare attitudes". *International Journal of Comparative Sociology*, February 2017, DOI: 10.1177/0020715217690796
- Eklund, Klas (2010) *Sveriges statsministrar under 100 år / Olof Palme*, Albert Bonniers Förlag.
- Emigranternas hus (2017) Welcome to the House of the Emigrants in Gothenburg
ヨーテボリ移民博物館解説資料
- Eriksson, Karin "Analys av DN:s Karin Eriksson: Valåret 2018 blir inte typiskt svenskt", *Dagens Nyheter* 2017/12/31
- Esping-Andersen, Gösta (1994) "Jämlikhet, effektivitet och makt", i Thullberg & Östberg (reg.), ss. 75-106
- European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs (2014), *European Modules on Migrant Integration*, Final report, February 2014.
- European Union (2011) *Indicators of Immigrant Integration: A Pilot Study*.
- Eurostat, "Migration and migrant population statistics" <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics>(本文引用に示す年/月/日は各種統計が作成された日を表す)
- Göteborgs Stad och Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2015) *About Sweden*. (2017) *Om Sverige*. <<https://www.informationsverige.se/Svenska/Samhalle/Sidor/Boken-Om-Sverige-p%C3%A5-flera-spr%C3%A5k.aspx>>
- Hammar, Tomas (1991) "‘Cradle of Freedom on Earth’: Refugee Immigration in Ethnic Pluralism", in Jan-Erik Lane (ed.), *Understanding the Swedish Model*, FRANK CASS. pp. 182-197.
- Hammar, Tomas (1989) "SOPEMI Report on Immigration to Sweden in 1986 and 1987", Center for Research in International Migration and Ethnic Relations, Stockholm University.
- Hammar, Tomas (1985) *European Immigration Policy : a Comparative Study*, New York : Cambridge University Press., pp.1-13, 17-49
- Haste, Olsson och Strandberg (red.) (1986) *Boken om Olof Palme*, Tiden

- Hort, Sven E. O. (2014) *Social Policy, Welfare State, and Civil Society in Sweden Volume I & Volume II*, Arkiv förlag
- IMF (2016) *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges*, SDN/16/02
- Immigrant-institutet (red.) (1982) *Årsbok för invandrarfrågor 1983*, Borås: Immigrant-institutet.
- Isaksson, Olov (red.) (1997) *Utvandrare och invandrare i Sveriges historia 1846-1996*, Migrationskommittén & Svenska emigrantinstitutet
- Johansson, Jesper (2013) "Union solidarity in exchange for adaptation: immigration policy in the Swedish trade union Confederation from the 1960s to the early 1980s", in Byström & Frohnert (eds.) pp. 235-253
- Johansson, Linus (2011) "Glesbygden – första stopp för flyktingar", SCB, *Välfärd* 4/2011, ss.18-19
- Joyce, Patrick (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad: en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014*, Delegationen för Migrationsstudier (Delmi) kunskapsöversikt nr: 2015:3
- Joyce, Patrick (2013) *Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration: Delutredning från Framtidskommissionen.*, , Ds.2013:2
- Klinthäll, Martin & Urban, Susanne (2010) "Kartläggning av företagande bland personer med utländsk bakgrund i Sverige", i Tillväxtverket (2010) *Möjligheternas marknad – en antologi om företagare med utländsk bakgrund*, ss.107-130
- Konle-Seidl, Regina and Bolits, Georg (2016) *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices*, Study for the European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, March 2016.
- Kulturdepartementet (2000) *Begreppet invandrare: användningen i myndigheters verksamhet*. (Ds 2000: 43)
- Kymlicka, Will (2015) "Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism", *Comparative Migration Studies* (2015) 3:17, DOI 10.1186/s40878-015-0017-4
- Kymlicka, Will (2010) "The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies", *International Social Science Journal* · November 2010, DOI: 10.1111/j.1468-2451.2010.01750.x

- Kolada (Kommun- och lanstingdatabasen) ウェブサイト <https://www.kolada.se/?_p=index>
- Lag (2013:156) *om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare*.
- Lane, Jan- Erik (ed.) (1991) *Understanding The Swedish Model*, FRANK KASS
- Lemaître, Georges (2007) "The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden", OECD Soccial, Employment and Migration Working Papers.
- Lindqvist, Herman (2000) *Historien om Sverige: Drömmar och verklighet*, Norstedts ss. 391-392
- LO (1986) *Fackföreningsrörelsen och välfärdsstaten: Rapport till 1986 års LO-kongress från LOs utredning om den offentliga sektorn*, Jönköping: AB Småland
- Lundh, Crister & Rolf Ohlsson (1994) *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring (2:a reviderade upplagan)*, SNS Förlag
- Martín, Iván, Arcarons, Albert, and Aumüller, Jutta et al. (2016) *From Refugees to Workers: Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States, Vol. I and II*, study by Migration Policy Center at the Robert Schuman Centre for Advanced Studies of the European University Institute in Florence (EUI).
- Migrationsverket(スウェーデン移民庁) ウェブサイト <<https://www.migrationsverket.se>>(本文引用に示す年/月/日は各種統計が作成された日を表す)
- MIPEX (Migrant Integration Policy Index) (2005, 2007, 2011, 2015) I , II , III , IV, <<http://www.mipex.eu>>
- Nationella operativa avdelningen (2017) *Utsatta områden- Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*.
- Nilsson, Åke (2004) "Efterkrigstidens invandring och utvandring" Statistiska centralbyrån, *Demografiska Rapprter 2004:5*.
- Norberg, Lars-Arne (1993) *Sveriges historia under 1800- och 1900- talen: Svensk samhällsutveckling 1809-1992*, Almqvist & Wiksell.
- Norton, John (1997) "Bishop Hill -Dreams Beyond the Sesquicentl", in Isaksson (1997) ss.211-216
- Nuder, Pär (2014.10.28) "The Nordic model and Sweden's successful handling of the financial crisis" 東京大学 global leadership program 講演会、於東大福武ホ

ール 2014.10.28

OECD (2016, 2015, 2014) *International Migration Outlook* 各年版.

OECD (2014) *Finding the Way: A Discussion of the Swedish Migrant Integration System*, July 2014 <<https://www.oecd.org/migration/swedish-migrant-integration-system.pdf>> (2018/08/03 アクセス)

OECD (2012) “compare your country” <<https://www.compareyourcountry.org/oda#>> (2015/05/01 アクセス)

OECD (2011) *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*.

Palme, Olof (1965/12/25) <http://www.olofpalme.org/wp-content/dokument/651225_vi_och_utlanningarna.pdf> (2015/09/09 アクセス)

Palme, Olof 1927-1986 (2006) *Solidaritet utan gränser – Tal och texter i urval*, Stockholm: Bokförlaget Atlas. ss. 225-231

Palmlund, Thord (1988) ‘Swedish Development and Foreign Policy’ in Kofi B. Hadjor (ed.) *New Perspectives in North-South Dialogue: Essays in Honor of Olof Palme*, I. B. Tauris & Company in association with Third World Communications.

Proposition 2017/18:1, *Förslag till statens budget för 2018*, Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Proposition 2016/17:1, *Förslag till statens budget för 2017*, Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Proposition 2015/16:1, *Förslag till statens budget för 2016*, Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering -egen ansvar med professionellt stöd*.

Proposition 1997/98:165, *Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet*.

Proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden: Från invandrapolitik till integrationspolitik*.

Proposition 1993/94:187, *Försöksverksamhet med medborgarkontor*.

Proposition 1991/92:13, *Frikommunförsöket*.

Proposition 1985/86:98, *om invandrapolitiken*.

Proposition 1983/84: 144, 15 *om invandrings- och flyktingspolitiken*.

Proposition 1975:26, *om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.*

- Proposition 1968:142, *angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m.*
- Region Västerbotten (2015) *40 000 nya medarbetare behövs fram till 2025: Strategisk kompetensförsörjning i Västerbotten.*
- Riksrevisionen (2015) *Nyanländas etablering behövs fram till 2025: Strategi* (RiR 2015:17)
- Ruin, Olof (1986) *I Velfärdsstatens Tjänst*, Tiden
- Sainsbury, Diane (2012) *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford university press.
- Samhällsvägladarnas yrkesförening ウェブサイト <<http://www.samhallsvagledarna.se/foreningen/>> (2017/04/16 アクセス)
- Sarstrand Marekovic, Anna-Maria (2011) *Från invandrarbyrå till flyktingmottagning: Fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå, Linnéuniversitetet, Växjö.*
- Sarstrand, A. (2007) *De första invandrarbyråerna : Om invandrares inkorporering på kommunal nivå åren 1965-1984*. Licentiate Thesis. Växjö, Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö Universitet.
- SCB (Statistiska centralbyrån, スウェーデン統計局, 以下 SCB) ウェブサイト <<https://www.scb.se>> (本文引用に示す年/月/日は各種統計が作成された日を表す)
- SCB (2016) *Integration– flyktingars flyttmönster i Sverige* (Integration: Rapport 10)
- SCB (2016) *Integration– utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet* (Integration: Rapport 9)
- SCB (2015a) *Integration– med fokus på 15 stadsdelar* (Integration: Rapport 8)
- SCB (2015b) *Integration– etablering på arbetsmarknaden* (Integration: Rapport 7)
- SCB (2015c) Majoritet av flyktingar i arbete efter 10 år, *Välfärd 2015* : 1, ss. 8-9
- SCB (2014) *Sveriges framtida befolkning 2014–2060.*
- SCB (2010) *Integration – ett regionalt perspektiv* (Integration: Rapport 3)
- SCB (2009) *Integration– utrikes födda på arbetsmarknaden* (Integration: Rapport 2)
- Sennemark, Eva och Anette Moberg (2009) *Dialog i centrum. En utvärdering av samhällsinformationen till nyanlända flyktingar i Göteborgs Stad*. FOU i

- Väst/Göteborgsregionens kommunal- förbund, Göteborg.
- SIV (1984) *Rösträtten och Invandrarna: Några frågor efter 1982 års val.*
- SIV (1983) *Sweden: a General Introduction for Immigrants*, Liber
- SIV (1979a) *ABC om kommunalvalen.*
- SIV (1979b) *Rösträttprojektet 1979- slutrapport.*
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) ウェブサイト <<https://skl.se>>
- SOU (2017:19) *Uppdrag: Samverkan– Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa.*
- SOU (2010:37) *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet.*
- SOU (2010:16) *Sverige för nyanlända: Värden, välfärdsstat, vardagsliv.*
- SOU (2006:79) *Integrationens svarta bok Agenda för jämlikhet och social sammanhållning.*
- SOU (2005:103) *Anhörigåterförening.*
- SOU (2003:77) *Sfi på väg – i går och i dag.*
- SOU (2003:75) *Etablering i Sverige- möjligheter för individ och samhälle.*
- SOU (1995:75) *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv.*
- SOU (1984:58) *Invandrar- och minoritetspolitiken.*
- SOU (1984:55) *I rätt riktning etniska relationer i Sverige.*
- SOU (1974:69) *Invandrarutredningen 3: Invandrarna och minoriteterna.*
- SOU (1971:51) *Invandrarutredningen 1: Invandrarnas utbildingssituation.*
- SOU (1967:18) *Invandringen: Problematik och handläggning.*
- Statistikdatabas för Göteborg <<http://statistikdatabas.goteborg.se/pxweb/sv/?rxid=eacdb2ec-d78b-4e06-8414-7521695708a2>> (2017/12 アクセス)
- Stiftelsen Invandartidningen, *Invandartidningen: På lätt svenska, 1971-1998*
- Swedish Lapland (2016) *Press Information Swedish Lapland.*
- Tedebrand, Lars-Göran (1976) in Runblom, Harald, Hans Norman and Uppsala migration research project (eds.), *From Sweden to America: a history of the migration*, Minneapolis: University of Minnesota Press, pp.76-93
- TEMPUS Magazine*, Nr 2 Vecka 41 1984, “En ny svensk nation: Från helsvenskt till en mångrasig blandning”, ss.16-19
- Tillväxtanalys (2015) *Funktionella analysregioner – revidering 2015.* (PM 2015: 22)
- Tillväxtverket ”FA-regioner” FA15 一覽 <<https://tillvaxtverket.se/statistik/regiona>>

- l-utveckling/regionala-indelningar/fa-regioner.html> (2016/08 アクセス)
- Tilton, Tim (1990), *The Political Theory of Swedish Social Democracy*, Oxford University Press, pp.125-145
- Thullberg, Per & Kjell Östberg (reg.) (1994) *Den Svenska Modellen*, Studentlitteratur.
- UNHCR Policy Development and Evaluation Service (2013) *The Labor Market Integration of Resettled Refugees*, PDES/2013/16 November 2013.
- Valmyndigheten (スウェーデン選挙管理委員会) ウェブサイト <<http://www.val.se>> (本文引用に示されている年月日は各ページの情報更新日)
- Världens Barn ウェブサイト <<https://start.varldensbarn.se>> (2017/12 アクセス)
- Westin, Charles (2006) "Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism", Migration Policy Institute website, <<http://www.migrationpolicy.org/article/sweden-restrictive-immigration-policy-and-multiculturalism>> (2015/05/22 アクセス)
- Wickström, Mats (2013) "Conceptual Change in Postwar Sweden: The Marginalization of Assimilation and the Introduction of Integration", Kivisto, Peter & Wahlbeck, Östen (eds.) *Debating Multiculturalism in the Nordic Welfare State*, Palgrave macmillan, pp.110-139
- Widgren, Jonas (1982) *Svensk invandrapolitik: En faktabok (andra reviderade upplagan)*, Lund: Liber Förlag.
- Wizelius, Ingemar (ed.) (1967), *Sweden in the Sixties*, Almqvist & Wiksell
- Yalcin, Zeki (2013) "LO and refugee immigration, 1973-82", in Byström, & Frohnert (eds.), pp.254-269
- Åberg, Alf (1985) translated by Gordon Elliott, M. A., *A Concise History of Sweden*, LTs förlag: Stockholm.
- Östberg, Kjell (2008) *I takt med tiden: Olof Palme 1927-69*, Leopard
- Östberg, Kjell (2009) *När vinden vände. Olof Palme 1969-1986*, Leopard

日本語文献・資料

- アジア福祉教育財団 難民事業本部(2005)「スウェーデンにおける 第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び庇護(難民認定)申請者等に対する支援状況調査報告」<
<http://www.rhq.gr.jp/japanese/hotnews/data/pdf/55.pdf>> (2015/05/06 アクセス)
- 秋朝礼恵(2017)北ヨーロッパ学会学会設立 15 周年記念大会報告, 2017 年 12 月 3 日
- 秋朝礼恵(2016)「スウェーデン・モデル: グローバリゼーションのなかの揺らぎと挑戦」, 岡澤・
 斉藤編著(2016) pp.269-291 秋朝礼恵(2015)「財政再建の政治経済学: 痛みの分かち
 合い方」, 岡沢憲英編著『北欧学のフロンティア』ミネルヴァ書房, pp.373-387
- 秋朝礼恵(2014)「スウェーデン・モデルに関する一考察」, 高崎経済大学地域政策学会『地
 域政策研究』第 17 巻第 2 号 2014 年 11 月, pp.87-103
- 穴見明(2018)「スウェーデンの地方自治」, 岡澤憲英監修, 日瑞150年委員会編『日本・ス
 ウェーデン交流150年: 足跡と今、そしてこれから』, pp.163-177
- 穴見明(2017)「都市政策と社会的持続可能性ースウェーデン・マルメ市の事例」中央大学法
 学会『法学新報』124(1・2), pp.1-32
- 穴見明(2015)「スウェーデンの地方自治と産業経済政策」, 岡澤憲英編著『北欧学のフロン
 ティアーその成果と可能性』ミネルヴァ書房, 第 20 章, pp.326-341
- 五月女律子(2013)『欧州統合とスウェーデン政治』日本経済評論社
- エスピン・アンデルセン, イェスタ著、渡辺雅男・渡辺景子訳 (2000)『ポスト工業経済
 の社会的基礎 - 市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店 (Esping-
 Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*,
 Oxford University Press)
- エスピン・アンデルセン, イェスタ著、岡沢憲英・宮本太郎監訳 (2001)『福祉資本主
 義の三つの世界』ミネルヴァ書房 (Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The Three
 Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.)
- 太田美幸(2014, 2015)「海外の成人教育: スウェーデンの学習サークル」第 1~3 回, 明るい
 選挙推進協会『Voters』, 第 21~23 号, pp.16-17, 20-21, 18-19
- 岡澤憲英・斉藤弥生編著(2016)『スウェーデン・モデル: グローバリゼーション・揺らぎ・挑戦』
 彩流社
- 岡沢憲英(2009)『スウェーデンの政治: 実験国家の合意形成型政治』東大出版会
- 岡沢憲英・宮本太郎(2004)『スウェーデン・ハンドブック 第 2 版』早稲田大学出版部
- 岡沢憲英(1999)「福祉国家の成立と展開」『岩波講座 世界歴史 26 巻』1~28 頁
- 岡沢憲英(1993)『スウェーデンを検証する』早稲田大学出版会
- 岡澤憲英 (1992)「スウェーデンにおける福祉政策と自治体再編成」社会保障研究所

- 『福祉国家の政府間関係』 pp.112-136
- 岡沢憲芙(1991)『スウェーデンの挑戦』岩波書店
- 岡沢憲芙(1988)『スウェーデン現代政治』東京大学出版会
- 岡本奈穂子(2016)「ドイツにおける移民政策と社会統合:連邦と自治体の取り組みから」早稲田大学博士(学術) 学位論文
- 小川有美(2014)「バック・トゥ・ザ・フューチャー:デンマークとスウェーデンの政治発展と包摂」『北ヨーロッパ研究』2014, 第 11 巻, pp.1-9
- 小川有美(2017)北ヨーロッパ学会学会設立 15 周年記念大会報告, 2017 年 12 月 3 日
- 北垣徹 (2006)、ロザンヴァロン著『連帯の新たな哲学:福祉国家再考』勁草書房、訳者あとがき p.249
- グスタフソン、アグネ著、岡沢憲芙監修、穴見明訳 (2000)『スウェーデンの地方自治』早稲田大学出版部
- 倉地真太郎(2018)「デンマーク国民党による排外主義的福祉・税制」『北ヨーロッパ研究』第 14 巻, pp.1-11
- 斉藤弥生 (2014)『スウェーデンにみる高齢者介護の供給と編成』大阪大学出版会
- 斉藤弥生・山井和則 (1994)『高齢社会と地方分権:福祉の主役は市町村』ミネルヴァ書房
- 坂田周一 (2014)『社会福祉政:策現代社会と福祉 第 3 版』有斐閣
- 佐藤俊輔(2008)「統合か政府間協力か:移民・難民政策のダイナミズム」, 平島健司編『国境を越える政策実験・EU』東京大学出版会、pp.95-134
- 自治体国際化協会編、アグネ・グスタフソン著 (2005)『スウェーデンの地方自治』
- 篠田武司(2014a)「スウェーデンにおける難民・移民問題」『Björk: ビョルク(白樺)』第 123 号, pp.2-7
- 篠田武司(2014b)「スウェーデンにみる移民と社会的包摂・統合」『北ヨーロッパ研究』第 11 巻, pp.11-25
- 清水謙(2013)「スウェーデンにおける「移民の安全保障化」: 非伝統的安全保障における脅威認識形成」『国際政治』第 172 号, pp.87-99
- 清水謙(2009)「第二次大戦後のスウェーデンの移民政策の原点と変遷」『北欧史研究』第 26 号, pp.30-54
- 清水由賀(2018a)「移民と観光開発: スウェーデン・ラップランドの小規模自治体の可能性」, 藪長千乃・藤本祐司編著『福祉国家の新産業戦略:日本・北欧における観光開発と雇用創出』彩流社, 第5章, pp.145-162
- 清水由賀(2018b)「『移民を送り出す国』から『移民を受け入れる国』へ」、日瑞 150 年委員会

- 編、岡澤憲芙監修『日本・スウェーデン交流 150 年：足跡といま、そしてこれから』彩流社
- 清水由賀(2017a)「スウェーデンにおける移民統合政策—地方自治体の取り組みを例に—」日本地方政治学会・日本地域政治学会 2017 年 6 月 4 日報告資料
- 清水由賀(2017b)「スウェーデンの労働市場における移民の現状とツーリズム産業の可能性：移民の社会的統合への最初の入り口として」東北福祉大学編『東北福祉大学研究紀要』第 41 巻, pp.215-229
- 清水由賀(2016a)「開花期のスウェーデン・モデル」岡澤憲芙・斎藤弥生編『スウェーデン・モデル：グローバリゼーションのなかの揺らぎと挑戦者』彩流社, pp.247-268
- 清水由賀 (2016b)「スウェーデンにおける移民統合政策の起点：1960 年代末から 70 年代中期の整備過程と背景要因」早稲田大学社会科学研究所編『ソシオサイエンス』Vol.2 2, pp.1-16
- 清水由賀(2015)「スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策：継続性に着目して」早稲田大学社会科学研究所編『社会学論集第 26 号』pp. 47-62
- 清水由賀 (2015)「スウェーデンと国際的連帯：パルメのイニシアティブ」北ヨーロッパ学会 2015 年 10 月 24 日報告資料
- 杉田敦 (2015)『境界線の政治学 増補版』岩波書店
- 高橋進・坪郷實編 (2006)『ヨーロッパ・デモクラシーの新世紀—グローバル化時代の挑戦』早稲田大学出版部
- 高橋進編著(2010)『包摂と排除の比較政治学』ミネルヴァ書房
- 槌田洋(2013)『グローバル時代のスウェーデン福祉国家と地域』法律文化社
- 戸原四郎(1984)「福祉国家スウェーデンの生成と展開」, 東京大学社会科学研究所編『福祉国家1福祉国家の形成』東京大学出版会、279～330 頁
- スーデル、ペール(2008)「スウェーデン前財務大臣が語る福祉・成長両立モデル」東京大学公共政策大学院、第四二回公共政策セミナー、2008 年 11 月 17 日 <<http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/seminar/2008-11-17/documents/seminar20081117.pdf>>
- 馬場義久(2015)「スウェーデンの税・財政：勤労所得税の役割」, 岡澤憲芙編著『北欧学のフロンティア』ミネルヴァ書房, pp.360-372
- 濱口桂一郎(2012)「EU 社会政策とソーシャル・ヨーロッパ」, 武川正吾・宮本太郎編著『グローバリゼーションと福祉国家』明石書店, pp.110-134
- 福原宏幸(2011)『『社会的排除/包摂』についての概念的整理』第 2 回「一人ひとりを包摂する社会」特命チーム会合資料 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/housetusyakai/dai2/siryoku1.pdf>>
- 藤田菜々子(2017)『福祉世界：福祉国家は越えられるか』中央公論新社

- 藤田菜々子(2010)『ミューダールの経済学:福祉国家から福祉世界へ』NTT 出版
- ボージャス, ジョージ著、岩本正明訳(2017)『移民の政治経済学』白水社 (Borjas, George J. (2016), *We Wanted Workers: Unraveling the Immigration Narrative*, W W Norton & Co Inc.)
- 水島治郎(2012)『反転する福祉国家:オランダモデルの光と影』岩波書店
- 宮本太郎(2013)『社会的包摂の政治学:自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房
- 宮本太郎(2008)「スウェーデン福祉国家と労働運動:未完の制度構想」, 生活経済政策研究所『生活経済政策』2008年9月号(No.140)
- 宮本太郎(1999)『福祉国家という戦略:スウェーデンモデルの政治経済学』法律文化社
- 森千香子(2016)『排除と抵抗の郊外:フランス<移民>集住地域の形成と変容』東大出版会
- ヨブケ, クリスチャン著、遠藤乾・佐藤崇子・井口保宏・宮井健志訳(2013)『軽いシティズンシップ』岩波書店(原著 Joppke, Christian (2010) *Citizenship and Immigration*, Cambridge: Polity Press)
- 渡辺芳樹(1987)「中央行政組織」, 社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』東京大学出版会, 第3章

インタビュー資料 (訪問場所、日時、インタビュー対象者)

労働省政治アドバイザー ミリシア・レザイ(Milischia Rezai)、2015年8月27日 10:45-11:40

ヨーテボリ・コミュニケーション

Integrationscentrum Göteborg, 2016年8月8日 13:00-15:50, Cajsa Malmström, Eva Eriksson, Said Jama, 2017年8月9日 11:30-11:40 Cajsa Malmström
One Stop Future Shop, 2017年8月7日 11:00-12:00, プロジェクト・マネージャー Daniela Ölmunger, 広報ディレクター Jenny Olsson, 広報担当 Aliretu Bdiee
Tolkförmedling Väst, 2016年8月9日 13:00- Jhonny Lystad, Ivana Maric

ボートシュルカ・コミュニケーション

Hallunda medborgarkontor 2017年8月17日 11:00-12:20, Hasse Jordan
ヴェクショー・コミュニケーション

Medborgarkontoret Araby 2016年8月12日 12:30-13:10 Abdalaziz Mahdi,
2017年8月10日 Stephan Lundholm

カールスクローナ・コミュニケーション

Integrationscentrum Karlskrona 2017年8月11日 14:00-15:40 Ammar Abo
Alsrour, Hala Falougi Holgersson, Monica Nilsson, Anna Holmberg

ソーシェレ・コミュニケーション

Sorsele kommun 2016 年 8 月 4 日 9:00-10:05 と 2017 年 8 月 15 日 11:00-11:40 ソーシェレ・コミュニケーション行政長 Janne Ask, 2016 年 8 月 5 日 10:00-12:10 SAMLA プロジェクト・リーダー Erika Mikaelsson, 2017 年 8 月 15 日「スウェーディッシュ・ラップランド」ソーシェレ担当者 Ann-Kristin Vinka

アルヴィツヤウル・コミュニケーション

2017 年 8 月 14 日 11:40-12:20 アルヴィツヤウル・コミュニケーション経済課長 Stina Johansson

謝辞

本論文は、多くの先生方のご指導と、多くの方のご協力により、完成させることができました。

まずは、大学3年生の後期、進路が定まらない不安を抱えながらなんとなく、早稲田大学社会科学部での「比較政治学」の授業を履修することがなければ、この論文が生まれることはありませんでした。これまで多くの幸運に恵まれてきましたが、なかでも岡澤憲芙先生の薫陶を受けたことは、何にも代えることのできない幸運でした。改めてここに、深く、感謝を申し上げます。故・岡澤和世先生にも、厳しくも温かいご指導を賜りました。凜として鮮やかなブルーがお似合いの和世先生のお姿が、今も思い起こされます。

岡澤先生が定年退職をされた後は、坪郷實先生に指導教員をお引き受け頂きました。いつも締め切りギリギリの段階でご相談差し上げる私に、いやな顔一つせず丁寧に指導を下さり、博士論文の執筆も、背中を押して下さいました。修士の頃からお世話になった劉傑先生には、テーマを変えてしまったにも関わらず、引き続き副指導教員をお引き受け頂きました。いつも温かい笑顔で応援・ご指導を頂き、何度も励まされました。論文提出後、坪郷先生のご退職に伴い主査をお引き受け頂いた久塚純一先生にも、修士の頃からお世話になりました。久塚先生にご指摘を受けるたびに、簡単に整理のつかない複雑な現実をいかに表現すべきか考えさせられました。そして、大阪大学の斉藤弥生先生にも本論文の審査をお引き受け頂きました。多忙ななか大変丁寧なコメントを頂き、不足していた視点や説明不足の箇所をご指摘いただきました。誠にありがとうございます。また、大学院への進学をサポートして下さいった常田稔先生には、今も温かく応援して頂いています。ご指導をくださったすべての先生方に、心より、お礼申し上げます。

岡澤ゼミの先輩方にも、先生に代わって多くのご指導を頂きました。藪長千乃先生、秋朝礼恵先生には、本当にあらゆる面でのご助言を頂きました。木下淑恵先生、木下綾先生、片瀬葉香先生、藤本祐司先生、柴山由里子先生にも、ゼミのなかでたくさんの刺激を頂きました。本当に贅沢な学びの場でした。

現在筆者が所属している東北福祉大学には、快適な研究環境を頂き、このように博士論文を書き上げることが出来たことに、深く感謝申し上げます。

スウェーデンでの現地調査は多くの方にご協力を賜ったおかげで、実り多きものにすることができました。外務省の渡辺慎二公使参事官をはじめ大使館の皆さま、そしてインタビューにお答えくださったすべての皆さま、ご協力、本当にありがとうございます。なお、本研究は、JSPS 科研費 JP26301007、東北開発記念財団平成二九年度（前期）海外派遣援助による助成の成果の一部です。

最後に、いつもさまざまな面からサポートをしてくれる家族にも、お礼を言いたいと思います。わがままさせてくれて、いつも力になってくれて、本当にありがとう。

これまでお世話になったすべての方々に、この論文がわずかながらでも恩返しとなればと、切に願います。今後とも精進を重ね、さらに少しずつでも、恩を返していければと思います。

2018 年 12 月 清水由賀