

## EUにおける第三国国民の統合 教育政策にみるその可能性について

ジャン・モネEU研究センター(慶應義塾大学)  
名古屋大学 国際教育交流センター

小山晶子  
2013年12月7日 慶應EU研究会

## 本発表の目的と流れ

目的: EUにおける第三国国民の統合とは?  
欧州統合基金の教育分野における使途から分析する。

1. 第三国国民の統合がなぜ問題となるのか。
2. EUの統合政策の展開と欧州統合基金について。
3. 欧州統合基金による教育分野への支援。
4. フランスの事例からみる教育分野における統合政策。

• 「第三国国民の統合」とは。

## EU加盟国における外国籍住民

- 2011年: EU27加盟国における外国籍住民は3,330万人(全人口の6.6%)。そのうち第三国出身者は、2,050万人を占めている。
- EU加盟国における外国籍住民のうち、第三国出身者は、約6割以上。
- 2011年1月時点: EU加盟国の外国籍住民の75%以上が、ドイツ、スペイン、イタリア、イギリス、フランスに在住している。

(資料: Eurostat, Statistics in focus, 31/2012)

Population by sex, age group and citizenship  
Last update: 06.11.13  
Source of data: Eurostat

CITIZEN: Non EU27-countries nor reporting country AGE: Total SEX: Total

GEO	TIME	2010	2011	2012
Germany (until 1990 former territory of the FRG)		4 584 660	4 570 640	4 607 541
Italy		2 993 711	3 235 497	3 375 420
Spain		3 339 406	3 248 896	3 146 761
France		2 451 414	2 484 944	2 565 162
United Kingdom		2 442 404	2 425 210	2 459 203
Greece		791 241	802 968	824 220
Austria		548 025	555 220	564 964
Belgium		337 723	413 655	446 331
Sweden		324 657	352 325	370 692
Netherlands		341 258	338 666	336 684
Portugal		363 140	344 853	331 140
Latvia		362 436	369 983	326 153
Czech Republic		287 416	281 336	273 710
Denmark		214 274	220 736	223 627
Estonia		201 691	195 439	192 161
Finland		98 508	105 402	113 438
Ireland		75 033	69 140	66 155
Hungary		81 130	82 138	79 705
Slovenia		77 550	77 363	79 477
Cyprus		43 939	42 466	48 086
Poland		30 687	31 733	30 025
Bulgaria		29 204	30 363	31 363
Luxembourg		20 455	30 137	31 189
Romania				29 522
Lithuania		34 577	31 666	37 616
Slovakia		24 165	25 094	16 720
Malta		6 409	7 380	8 128
European Union (27 countries)				

## 第三国国民の統合はなぜ問題となるのか。

- 失業率: 非EU加盟国出身者の失業率は21.3%であり、他のEU加盟国出身者(12.5%)や各EU加盟国の国民(9.8%)に比べて高い。(資料: Eurostat, newsrelease, 88/2013, 7 June 2013)
- 高等教育における就学率は、EU加盟国内の全人口平均が24%に対して、第三国国民の平均は19%にとどまる(2009年)。
- 早期退学者は、EU加盟国内の全人口平均が14%であるのに対して、第三国国民の平均は34%に達している(EUにおける早期退学者の54.8%は、失業あるいは非経済活動者となっている(2011年)) (2009年)。(資料: Eurostat, Indicators of Immigrant Integration. A Pilot Study, 2011 Edition.)

## EUにおける第三国国民の統合政策の歴史的展開I

- アムステルダム条約(1999年):合法的に域内に居住している「第三国国民」について触れているが、統合政策については述べられていない。(73条K)
- タンペレ欧州理事会(1999年10月):第三国国民の権利と義務を再考するための統合政策を目的とすることで合意。
- 第三国国民の法的地位に関する法案:  
 家族再結合に関する指令(Council Directive 2003/86/EC)  
 長期居住者である第三国国民の地位に関する指令(Council Directive 2003/109/EC);申請以前の5年間領域内に合法的に継続して居住している第三国国民に、加盟国は長期居住者の地位を与える。

## 共通基本原則について

2004年11月に司法・内務閣僚理事会において採択されたEUにおける移民の統合政策のための共通基本原則である。

CBP1 統合は、加盟国すべての移民および住民によるダイナミックな、双方向的相互調和の過程である。	CBP7 移民とEU加盟国市民が係わり合い相互に影響しあうことは、統合のための基礎的なメカニズムである。公開の集會場を共有し、文化間対話を行い、移民と移民の文化について教育し、都市環境における生活条件を改善することは、移民たちと市民との相互関係を高める。
CBP2 統合は、EUの基本的価値の尊重を意味する。	CBP8 多様な文化と宗教の実践は、ほかのヨーロッパ人の権利あるいは国内法と抵触しない限り、基本権利章典の下で保障されており、守らなければならない。
CBP3 雇用は、統合過程の鍵となり、移民たちの参加、受け入れ社会への貢献を目に見えるようにするための中心となる。	CBP9 民主主義の過程および統合政策・措置の形成への移民の参加、地域レベルでの参加は、統合を促す。
CBP4 受け入れ社会の言語、歴史、制度の基本的な習得は、統合に不可欠。基本的な知識の習得は、統合を成功に導くための要件となる。	CBP10 関連政策および政府・公共サービスにおける統合政策・措置の主流化は、公共政策の形成と実施において考慮されるべきである。
CBP5 教育分野における努力は、移民の受け入れ準備において、子孫が社会へ参加してより成功し、より活動的になるうえで非常に重要となる。	CBP11 明確な目標、指標、評価メカニズムを明らかにすることは、統合に関する政策を調整し、進展を評価し、情報交換をより効果的にするために必要である。
CBP6 当該国民と平等に差別のない方法で、移民が諸施設ならびに公的および民間の物品・サービスにアクセスできることは、よりよい統合に導く上で重要な基礎となる。	

## EUにおける第三国国民の統合政策の歴史的展開II

- ハーグ欧州理事会(2004年11月):共通基本原則(Common Basic Principles, CBP)が採択され、域内における移民の統合について具体的な政策を掲げるための原則を提示した。翌年2005年にはコミッションによって、「統合のための共通のアジェンダ」が提案され、加盟国の統合政策を、効率的に補足するような手段としてのアクションを提案した。
- リスボン条約(2009年):EUレベルにおいて統合を推進するための法的基盤の提案を示唆(TFEU79条4項)。
- ストックホルム欧州理事会(2009年12月):加盟国の統合政策をサポートする欧州の情報交換ネットワークと統合政策の影響を監視し評価する指標を作成するようコミッションへ依頼。

## EUにおける成長戦略(ヨーロッパ2020)

- 第三国国民の統合政策に関わるヨーロッパ2020のターゲット:
  - \* 20-64歳の雇用率の引き上げ。75%まで(合法移民や単純労働者なども含む)。
  - \* 落第率を10%以下に抑える。
  - \* 高等教育進学率を少なくとも40%に引き上げる。
  - \* 2000万人を貧困の危機から救う。

### EUレベルにおける統合を推進するためのアクション

- 「統合のための共通のアジェンダ」(2005-2010)のなかで、加盟国の統合政策を、効率的に補足するような共通基本原則を枠組みとした手段が提案された。
- \* 閣僚レベルの会合(2004年以降)
- \* 加盟国における統合に関するコンタクト・ポイントの設置
- \* 第三国国民の統合のための欧州基金(2007年):対象は第三国国民とニューカマーであり、8億2500万ユーロ(2007-2013年)。
- \* 欧州統合フォーラムの開催
- \* 統合に関するウェブサイト: <http://ec.europa.eu/ews/en/>
- \* 欧州統合のモジュール
- \* 統合政策を評価する指標の設定

### 欧州統合基金とは (European Integration Fund)

- コミッションの内務総局より支出される基金の一つ。(デンマーク以外の加盟国は全て参加。)
- 2007-2013年の期間で8億2500万ユーロの予算規模。加盟国の支出を補助する形の基金。
- 第三国国民の統合支援を目的。主な対象は、ニューカマーの移民。
- 欧州社会基金による移民の雇用促進政策の補助的基金としても使用されている。

### 第三国国民の統合のための欧州アジェンダ

2005年	2011年
統合は移民と加盟国住民の双方向のプロセス(CBP1):移民と地域コミュニティのお互いの情報提供。地域レベルにおける加盟国市民と移民の対話、地域レベルにおける参加の促進(CBP7、CBP9)	•地域レベルの活動 -貧困地域を対象とする。
EUの基本的価値の尊重(CBP2):ニューカマーのためのプログラム。(各加盟国の国内法と伝統に基づいて実施。)	•参加を通じた統合 -言語の習得が労働市場への参加に不可欠。 -移民系の教員を雇用することによって多様性を考慮した教員研修の実施。
「雇用」促進が統合過程の中心的役割(CBP3):職業訓練の設置と資格取得の促進。移民系の女性の雇用促進。	-移民系生徒の両親に対する言語教育。 -欧州統合基金と欧州難民基金の有効活用。 -移民の政治参加を促すための情報提供と障壁の撤廃。
受け入れ社会の言語、歴史、制度に関する基本的知識の習得は統合に不可欠(CBP4):ニューカマーのための統合プログラムと出発前の措置の必要性に言及。	
教育分野に着目する必要性(CBP5):児童の文化的多様性に適応するカリキュラムの必要性と、高等教育への進学率と学業不振に対する対処。	
受け入れ社会の組織とサービスへのアクセスの促進(CBP6)	•出身国との連携 -出国前の研修や言語教育。 -出身国と受け入れ国の間の人的移動を促すための枠組み。(出身国へ帰国した際の雇用につなげる、両国の利益になる経済活動に従事させる、など。)
A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005) 389 final	European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals, COM(2011)455final

### 欧州統合基金によって支援された具体的活動

#### 教育分野

- 「Lerncafe」:オーストリア、2012年1月-7月、約15万ユーロ(EU予算割合49%);6-15歳の児童を対象とした放課後の補習活動。ドイツ語補助など。参加は希望者のみ。
- 「Welcome to the UK」:イギリス、2010年7月-13年6月、約100万ユーロ(EU予算割合75%)、対象は第三国出身の女性、プロジェクト1年目はUK側ボランティア6名とバングラデッシュの26名の教員とが協力し、英国へ出発前の女性の英語能力向上を目指す。
- 「Our Italian language」:イタリア、2010年2月-6月、約90万ユーロ(EU75%)、50の市で149クラスを設置し、2390名の第三国出身移民にイタリア語と市民教育を実施。(1837名が最終試験を受ける)イタリアの第三国国民のための統合合意(Integration Agreement for non-EU nationals entering Italy)に関連づけられたプログラムとして実施される。

### 欧州統合基金によって支援された具体的活動 フランスの場合

教育分野における支援プログラムはない。

- ・「自発的帰国」の支援: 2008年1月-12年1月、フランス移民統合局、約3500万ユーロ (EU75%)、非合法移民の削減を主な目的とする。支援金・宿泊費補助・航空券など、支援金による帰国後の生活立ち上げ。
- ・「女性と市民」: 2011年1月-12月、女性と家族の権利に関する情報センター (CIDFF)、約8万ユーロ (EU50%)、CIDFFによるワークショップの開催を通して、女性の権利、差別と暴力に対する闘いなどについて情報提供。しかし100名前後の動員。

### EUの統合政策による加盟国の第三国国民に対する教育政策への影響は？

フランスの事例:

CASNAV (ニューカマーならびに非定住者の子どものための修学センター) が、フランスの公教育制度において移民系児童に対する教育の支援を実施してきた。

→CASNAVの活動に対するEUの補助金について調べることで、フランスの公教育制度における移民系生徒の統合に、EUの基金がどのような影響を及ぼしているか分析する。

### 欧州会計検査院 (Court of Auditors) による EIFの評価

- 2007-2008年の欧州統合基金開始時期は、会計検査前に実施されているプログラムが少なく、実行開始時期の遅れが、評価にも影響を与えた。
- コミッションが2011年12月に提出した中間報告書は、実施予定のプロジェクトについての統計的な数値のみで、実施状況についての質的調査の欠如。中間報告書の内容から、基金の貢献度について評価することが限定的にならざるをえなかった。プログラムの継続性と他のEUによる基金とのオーバーラップを考えると、欧州統合基金自体の効率性と結果を評価することは難しい。

(資料: European Court of auditors, *Do the European Integration Fund and European Refugee Fund contribute effectively to the Integration of Third-Country Nationals?*, Special Report No.22, 2012, p.17-32)

### CASNAVの活動に対するEUの補助金

CASNAVは、フランス国内の27の大学区のうち21大学区に設置されている。

そのなかで、EUの補助金を受けている活動を実施しているCASNAVは2013年までの時点ではパリのみ。

しかし、そのEUの補助金とは、欧州統合基金ではなく、欧州社会基金 (European Social Fund) である。

## 欧州社会基金と欧州統合基金の違い

- 資金源: 欧州社会基金(雇用・社会問題総局)  
↔ 欧州統合基金(内務総局)
- 予算規模(2007-13年): 欧州社会基金(約766億5400万ユーロ)  
↔ 欧州統合基金(約8億2500万ユーロが想定されている)
- 基金の用途: 欧州社会基金は、雇用促進のための経済社会政策(第三国国民を含む)が中心  
↔ 第三国国民(ニューカマー)の統合政策に限定

## 欧州社会基金によって支援されるCASNAVの活動

- パリ大学区のカSNAVは、ESFを受けた活動を2005年以降積極的に実施する。
- 2005-06年: (2003年からの継続プロジェクト)パリ大学区におけるニューカマー受け入れを促すための情報および資料の提供(マルチメディア・センターと資料センターの設置)、11-18歳の言語的および学習競争力を高めるため、さらに16-18歳の学習戦略を高める(評価センターの設置)。39万ユーロ(EU)/77万8千ユーロ(全体)。
- 2011-12年: 16歳以上のニューカマーに対する教育的補助活動(3万7千ユーロ(EU)/28万ユーロ(プロジェクト全体))。(職業リセの適応クラスの学生と教員のためのガイドブック出版ほか。)(活動1)
- 2012-13年には、3つのプログラムに対して予算は、17万ユーロ(ESF)/39万ユーロ(全体)Odyssees、適応クラスに関する情報を発信するインターネット・サイトの作成ほか。(活動2)
- 2013年: Odyssees(2013)7つの受け入れ学級におけるプロジェクト。(活動2)

## イル・ド・フランス地域圏と欧州社会基金

- 欧州社会基金(1957年～)が2000年-06年の期間の目標として「教育・研修・雇用政策の近代化」を掲げたことから、2004年以降、パリ大学区も教育分野における当基金の可能性について具体的に検討し始める。
- 2007年: イル・ド・フランス地域圏(région)が仲介となり、国民教育省と欧州社会基金による共同出資というかたちで公教育への当基金の投入が確認された。2010年には、GIP-FCIP(継続的研修と職業編入のための公益団体)が仲介となり、パリ大学区へ当基金が分配されることになった。
- 2007-2010年にGIP-FCIPへ割り当てられた欧州社会基金は1150万ユーロであり、2007年1月から2013年5月の間には、89のプロジェクトが実施された。そのうちパリ大学区事務局(CASNAVを含む)は16のプロジェクトを展開した(305万ユーロで全体の約3割を占める)。

## パリのCASNAVにおけるESFによって支援された教育プログラムについて(活動1)

### Parcours d'orientation(2010-12)

- 2007年から継続していたプロジェクトの完成。
- 5万6千ユーロ(ESF)/14万ユーロ(全体)

内容: 職業リセにおける適応クラスへニューカマーの生徒を受け入れる際に必要なオリエンテーションとなる情報と資料の提供(DVD付き)。フランスの学校制度(職業リセの位置づけ、校則など)、登録の方法、職業選択(職場訪問、研修依頼、手紙の書き方、電話のかけ方、面接準備など。)

対象: ニューカマーの生徒および適応に携わる教員向け。

目的: 16歳以上の年齢でニューカマーとして到着する生徒の学校制度への適応と就業を結びつける。教員に対して、フランス語を習得していない生徒に特有の困難について周知する。

評価: 限定された期間のなかで、フランスの学校制度と就職の情報と手段について冊子およびDVDを配布し伝達できることにより、短い期間でより多くの関係者に対して幅広く周知することが可能となる。

## パリのCASNAVIにおけるESFによって支援された教育プログラムについて(活動2)

Odyssées (2011/12)

- 対象は5つの受け入れ学級(中学校と高校)。
- 目的は「自己イメージ」について考える。フランス語の習得。
- 手法:30年後の自分をイメージしてみる(動画、写真、演劇などを通して表現する)。次に現在の自分について描写する。
- 評価:文化的・芸術的ワークショップは、当事者がフランス語を習得していない学生でも、母語が違うことを認識せずに言葉の習得を促すことが可能。

Odyssées(2013)

- 対象が7つの受け入れ学級に増加。

## 今後の課題

欧州統合基金とEUによる他の補助金との兼ね合いをどのように整理するのか。

教育分野における欧州統合基金を通じた統合政策は、加盟国間の整合性をはかるのか。

プロジェクトに携わった関係者は、EUの支援によって、EUの目的(域内労働市場への第三国国民の統合)を認識しているのか。

当基金によって支援されたプロジェクトに関わった教員は、EUの基金による域内の第三国国民の統合をどのように捉えるのか。加盟国における統合政策と異なるものとして認識しているのか。

## 考察

- 欧州統合基金は、非継続的なプロジェクトへの出資であるため、加盟国における制度的な効果の評価が困難。第三国国民と受け入れ国市民の双方向のプロセスより、第三国国民に対して一方的な統合を促すプログラムに重点が置かれている。
- 欧州社会基金は、加盟国の公教育制度および教育関係者のネットワークとの連携を実現し、継続的なプロジェクトへの拠出を可能としている。
- 第三国国民の「統合」とは、域内自由移動を想定した統合ではなく、加盟国内の労働市場への統合を目的としている。