

ウィーン市における権利に基づく子ども政策の総合化

—統合と多様性を追求する包摂的アプローチに着目して—

藤岡 恭子 (岐阜協立大学経済学部)

キーワード：ウィーン市、総合政策、統合と多様性、共存、包摂的アプローチ

はじめに

オーストリアの首都ウィーンは、9つの連邦州の一つの都市州である。それゆえ、ウィーンは「市」であると同時に、「連邦州」である（本稿では以下、「ウィーン市」と記す）。ウィーン市は、今日一層、多様性が増す成長都市である。

2023 年はじめ、ウィーンには 1,982,097 人が住み、そのうち 39.3%が外国生まれである。ウィーン人口の約半数は「移住の背景」をもち、両親はどちらも外国生まれである。こうした数字は、ウィーンが何十年にもわたって、移民都市であったことを反映している。今般のウクライナでの戦争により、同市は再び移民の大幅な増加を経験したとして、「市の政治と行政にとって、ここ数十年の移民運動は、統合と多様性に対応するための多くの機会と課題に直面してきた」とする¹⁾。

2007 年以来、ウィーン市では、「統合と多様性のモニター (Wiener Integrations- und Diversitätsmonitor)」調査を実施し、ウィーンの移民社会の変化を可視化するとともに、「権利に基づく包摂的なアプローチ (Rechtsbasierten und inklusiven Ansatz)」に基づき、「統合と多様性」のレベルを測定・分析してきている。ここでの鍵概念である「統合 (Integrations)」とは、すべてのウィーン住民における、都市生活への「参加の機会 (Teilhabemöglichkeiten)」、「機会均等 (Chancengleichheit)」、および「平等な権利 (Gleichberechtigung)」の創出を意味するものととらえられている。ウィーン市「統合と多様性」部局では、「ウィーンに住み、ここに主たる住居をもつすべての人々は、質の高い教育、良い仕事、生活収入、適切な住宅を平等に利用できるべきである」としている²⁾。さらに、ウィーン市で重視されている、もう一つの重要な鍵概念が、「共存 (Zusammenleben)」である³⁾。

筆者と研究分担者の田口鉄久は、2023 年 2 月 26 日～3 月 3 日、ウィーン市への訪問調査の機会を得て、ウィーン市役所、子どもの発達支援団体、学校・幼稚園の担当者へのインタビュー調査を行った⁴⁾。本稿では、そのうち、ウィーン市行政における子どもの発達支援への「権利に基づく包摂的アプローチ」を中心に、「統合」と「多様性」および「共存」の概念を検討することを目的とする。

以下本稿では、大きく次の 3 つの課題を検討する。第 1 に、ウィーン市の人口構成と特徴を概観し、市における総合政策の特徴と市全体で追究されている課題を検討する。その際、子どもの教育・福祉に係る政策と実践に焦点をあてて、「統合と多様性モニター」調査⁵⁾を検討する。第 2 に、ウィーン市行政職員からの聞き取り内容を検討する。第 3 に、ウィーン市全体で重視されている「共存」という概念を実践している民間団体の事例を検討し、活動の展開を整理する。これらを通して、我が国における多様なニーズに応答する「自治体こども計画と自治体総合施策づくり」⁶⁾への示唆を得たい。

1. 研究の方法

(1) 訪問調査の概要とデータ収集の方法

本稿で取り扱う事例に関するデータは、主として現地訪問調査によるインタビューおよび文書資料の収集によっている。インタビューは、表1のとおり、調査対象者への半構造化インタビューを実施した⁷⁾。

表1 インタビュー対象者

氏名	所属等	訪問先	調査実施日
A氏	ウィーン市役所「統合と多様性」部局 副部長 (Stv. Abteilungsleiter)	ウィーン市役所 (Stad Wien)	2023年3月3日
B氏	パーティネン・フュア・アレ創設者兼代表	パーティネン・フュア・アレ (Patinnen für alle) 事務所	2023年3月3日

注1： 上記のほか、新システム総合学校、ウィーン日本人国際学校、幼稚園4園、および生活共同体への訪問・インタビュー調査を実施した。

注2： 上記訪問調査にあたっては、田口鉄久が事前に、本研究の趣旨および訪問先ごとの質問票を作成し、千恵子・ミュレッカー氏との周知なやりとりを経て、フリードリッヒ・ミュレッカー博士により訪問先のアレンジがなされた。

(2) 調査のアレンジおよび案内・通訳

本調査は、哲学研究者であるフリードリッヒ・ミュレッカー博士 (Dr. Friedrich Mühlöcker: 元三重大大学ドイツ語講師、ウィーン大学等講師) と千恵子・ミュレッカー氏の全面的協力を得てアレンジされた。ミュレッカー夫妻には、各訪問先に同行いただき、事前に田口が作成した質問票に基づき、ミュレッカー博士により、訪問先の担当者に本研究の概要・趣旨の説明がなされた。日本語への同時通訳は、千恵子・ミュレッカー氏に依頼した⁸⁾。

本調査は、筆者の所属先の研究倫理審査により承認されている。インタビューにあたっては、研究の趣旨を説明した上で同意を得て録音し、文字化した。本稿への引用にあたっては、個人名についてはアルファベット表記にした。なお、本稿の内容確認を調査対象者に直接依頼することはできないため、千恵子・ミュレッカー氏に校閲を依頼し、指摘事項等の修正・加筆を施した。

2. ウィーン市における「統合と多様性」を重視する総合政策の特徴

ウィーン市の副市長 (兼市議会議員) クリストフ・ヴィーダーケール (Christoph Wiederkehr) は、「統合と多様性モニター2023」の巻頭言で、次のように述べている。

「ウィーンは国際都市であり、多様性に富んだ都市です。ウィーンには 180 ヶ国の人々が住んでいます。統合と多様性の推進は、機会を開き、共存を成功させるための鍵です。」「統合担当市議会議員としての私の立場から、ウィーンがエビデンスに基づく統合と多様性の取り組みを継続し、この都市の特徴である開放性と多様性を維持するためにあらゆる努力をします。」⁹⁾

ウィーン市役所「統合と多様性」部局のウェブサイトによれば、ウィーン市を「移民による若い都市」として、「移民と出生率の増加により、ウィーン市はEUで5番目に大きい都市」で、「移民人口の平均年齢が若いことから、オーストリアで最も若い州」であると紹介している。ウィーン市では、こうした多様性・国際性に富む市民に資するべく、2007 年より「統合と多様性モニター」調査を実施し、行政と政策立案・実施におけるエビデンスに基づく結果の公表と情報提供に力をいれている¹⁰⁾。以下では、「統合と多

合計 28,690 人のウクライナ人が、ウィーンに移住した。

③最も若い移民グループは、ウクライナとシリアからの人々である¹⁴⁾。

表2の上位10国（最新版：第6回「統合と多様性モニター2023」調査結果を、前回の第5回「統合と多様性モニター2020」調査結果と比較すると、次のような人口の推移を指摘することができる¹⁵⁾。

第1に、上位5国の順位は変わらないが、移住人数は、特にドイツにおいて増加傾向にある。移住人数（2020/2023）は、セルビアは101,888人から100,199人とほぼ横ばい、トルコは76,281人から75,907人と微減、ドイツは61,945人から69,255人と増加、ポーランドは55,051人から55,151人、およびルーマニアは42,622人から47,743人とほぼ横ばいとなっている。

第2に、シリア・アラブ共和国は、第9位（2020 調査）から第6位（2023 調査）となった。移住者人数（2020/2023）は、25,814人から42,450人へと増加している。

第3に、2023 年調査の上位10 国に新たに登場した国が、ウクライナである。2020 年調査で第8位のハンガリー、第9位のクロアチアをおさえて、第8位に浮上した。ウクライナからの移住者（35,780 人）のうち、オーストリア市民権をもつ人（33,861 人）の割合が94.64%と高い点が注目される。

3) 帰化率の低さと市民権

16 歳以上のウィーン居住者のうち、オーストリア市民権を保持していないため、地方選挙、国政選挙で投票できない人の割合は、2023 年度 33.4%となっている¹⁶⁾。投票を許されない人の割合は、2002 年以来、2倍以上に増え、オーストリアへの帰化の絶対数は依然と低い水準にとどまっている。2022 年には4,478 人がオーストリアに帰化し、帰化率 0.72%に相当するという。また、2023 年初の時点で、ウィーンの住民のうち 16 歳以上で投票権がない人の 77%がオーストリアに5年以上居住しており、54%が 10 年以上オーストリアに居住している¹⁷⁾。

この点、「オーストリアの制限的な帰化規則と、投票権が市民権に結びついているという事実が、民主主義の深刻な欠陥を生み出している」と説明されている¹⁸⁾。

4) ウィーンに居住する人のうち、義務教育のみの人の割合

表3は、2019年から2022年における親世代・若者世代を比較した、義務教育のみの人の割合を示したものである。表3のように、ウィーンに居住する人のうち、義務教育のみの人の割合は、世代間、教育を受けた国（オーストリア・外国）、移住の背景の有無により相違がみられる¹⁹⁾。以下、その特徴を3点指摘することにする。

第1に、オーストリアで教育を受け、移住の背景がない45-59 歳（親世代）のうち、義務教育のみの人

表2 ウィーンで人口が多い、外国出身者／市民権をもつグループ（2023 年 1 月 1 日現在）

No.	出身国	移住（人）	市民権（人）
1	セルビア	100,199	76,652
2	トルコ	75,907	45,895
3	ドイツ	69,265	57,257
4	ポーランド	55,151	44,469
5	ルーマニア	47,743	41,671
6	シリア・アラブ共和国	42,450	40,920
7	ボスニア・ヘルツェゴビナ	40,256	21,760
8	ウクライナ	35,780	33,861
9	ハンガリー	32,425	27,524
10	クロアチア	31,489	26,869

出所：Grafik & Berechnung: Stadt Wien - Integration und Diversität, Daten: Statistik Austria, Landesstatistik Wien, Stand 1. Jänner 2023.を元に筆者作成。

の割合は約9%である。同様に、オーストリアで教育を受け、親と共に移住の背景がない15-29歳（若者世代）のうち、義務教育のみの割合は約6%である。

第2に、EU/EFTA諸国からの移住者で、外国の教育を受けた45-59歳のうち、義務教育のみの割合は8~11%である。また、その子ども世代で、オーストリアの教育を受け、EU/EFTA諸国出身の親をもつ15-29歳のうち、義務教育のみの割合は5~8%である。この点、第1のオーストリア（移住歴なし）の親世代・若者世代と同様の割合になっている。

第3に、第三国からウィーンに移住し、外国の教育を受けた45-59歳の約4割（40~46%）は、義務教育のみである。同様に、第三国出身の親をもち、オーストリアの教育を受けた15-29歳の17~21%が、義務教育のみとなっている。このことは、第三国から移住してきた親世代の義務教育のみの割合（約40%）に比して、その子ども世代では約17%に半減していることを示している。

概して、「移住の背景をもたない人口グループと比較して、移住の背景をもつ人口グループの教育水準は全般的に上昇しているものの、第三国から移住してくる総人口の割合よりも低い」と説明されている²⁰⁾。

5) 15歳未満の子どもと、その親自身のオーストリアでの教育経験

「親がオーストリアの教育制度に精通しているという事実は、子どもの学歴に影響を与える可能性がある」として、次のような「ウィーン統合モデル」（2019-2022年間）の調査結果が示されている。

- ① オーストリアの学校制度を自身で経験したことがない親は、概して、オーストリアにおけるさまざまな種類の学校や、学校制度についての理解度が低い傾向がある。
- ② ウィーンの15歳未満の子どもの3分の1以上は、親全員がオーストリアの学校制度についての経験がない家庭で生活している。
- ③ ウィーンの15歳未満の子どもの43%は、親がオーストリアで教育を修了した世帯に住んでいた。このグループの割合は、近年継続的に減少している。
- ④ 近年増加している2番目に多いグループは、その世帯に住む親が、外国で教育を受けた世帯の子ども（34%）である。
- ⑤ 残りの23%の子どもは、片方の親がオーストリアで最高学位を取得し、もう片方の親が外国で最高学位を取得した家庭で生活していた。

全体として、ウィーンの15歳未満の子どもの約66%が、オーストリアの学校制度の経験をもつ少なくとも片方の親と同居していることが示されている²⁰⁾。その一方で、親全員がオーストリアの学校制度について経験のない家庭で生活する、15歳未満の子どもと親に対するきめこまやかな就学・進学支援²²⁾の必要性が示唆される。

表3 世代間比較：義務教育のみのウィーン人の割合
(2019~2022)

世代 (歳)	教育を受けた国・出身	義務教育のみ(約)
45 - 59	オーストリア出身の教育	9~10%
15 - 29	オーストリア出身の教育および親	6~8%
45 - 59	外国の教育、移住の背景 (EU/EFTA)	8~11%
15 - 29	オーストリアの教育、親は移住の背景 (EU/EFTA 出身)	5~8%
45 - 59	外国の教育、移住の背景 (第三国出身)	40~46%
15 - 29	オーストリアの教育、親は移住の背景 (第三国出身)	17~21%

出所：Grafik: Stadt Wien - Integration und Diversität, Berechnung: August Gächter (Zentrum für Soziale Innovation), Daten: Statistik Austria (Mikrozensus)を元に筆者作成。

注：表中「義務教育のみの割合」は、棒グラフからの目視であるため、およその分布である。

(2) ウィーン市職員の構成—職員の多様性—

1) ウィーン市職員の出身別割合の推移

表4は、ウィーン市全職員の出身別（オーストリアまたは外国）割合の推移を示したものである。この職員調査は、2013年から始まり、2022年は4回目となる。2022年、ウィーンに主たる居住地をもつ職員の26.6%が外国出身であった（2019年:25.6%、2016年:25.1%、2013年:24.5%）。

本調査では、オーストリア市民権をもたない人は、オーストリアで生まれたか、外国で生まれたかに関わらず、外国出身者に区分されている。2022年のウィーン市職員に占める外国出身者の割合も、ウィーン人口（15歳から64歳）よりも大幅に低くなっている（職員:26.6%/人口:46.9%）²³⁾。

表4 ウィーン市職員の出身別
(%) (2013、2016、2019、2022)

調査年	オーストリア	外国
2022	73.4	26.6
2019	74.4	25.6
2016	74.4	25.1
2013	75.5	24.5

出所：Daten: Stadt Wien - Personalservice, Landesstatistik Wien, Personalerhebung 2013, 2016, 2019 und 2022, Grafik & Berechnung: Stadt Wien-Integration und Diversitätを元に筆者作成。

2) ウィーン市職員の市民権をもつ国別割合の推移

表5は、2013年から2022年にかけての労働力の構成の変化を、市民権をもつ国別に分けたものである。

2022年では、オーストリア国籍をもつ職員の割合が圧倒的に高かった(88.6%)。その一方で、ウィーン市全職員の11.4%が外国籍を保持しており、これはウィーン総人口よりも低い割合となっている。また、2013年から2022年の間に、EUまたはEFTA諸国の国籍をもつ職員の割合は、ほぼ倍増した(3.5%から6.8%)。さらに、第三国の国籍をもつ職員の割合は、2013年の2.5%から2022年には4.6%に増加している²⁴⁾。

表5 ウィーン市職員の市民権をもつ国別 (%) (2013、2016、2019、2022)

調査年	オーストリア	EU/EFTA	第三国
2022	88.6	6.8	4.6
2019	90.8	5.6	3.6
2016	92.2	4.9	2.9
2013	94.0	3.5	2.5

出所：Daten: Stadt Wien - Personalservice, Landesstatistik Wien, Personalerhebung 2013, 2016, 2019 und 2022, Grafik & Berechnung: Stadt Wien-Integration und Diversitätを元に筆者作成。

3) ウィーン市職員の性別割合 (2022年)

2022年調査のウィーン市職員全体の性別割合をみると、女性(67.3%)、男性(32.7%)で、女性職員が3分の2以上を占めている(ウィーン市に雇用されている教師および、ウィーン保健協会の職員を含む)²⁵⁾。

2019年調査と同様に、幼稚園・学童保育の教師に占める女性の割合は、2022年も特に高かった(95.2%)。また、義務教育の教員に占める女性の割合は80.8%、医療従事者・看護職に占める女性の割合は80.5%と女性が中心になっている。さらに、雇用カテゴリー別の分析によると、2022年もまた、高等専門職のうち外国出身者はわずか5.0%であり、就業率の男女比は、女性が45.7%、男性が54.3%であった²⁶⁾。

4) ウィーン市職員の構成—年齢層別割合—

表6は、ウィーン市職員の年齢層別構成の推移を示したものである。

2013年から2022年の間に、55歳以上の職員の割合はほぼ倍増した。

2013年には職員の86.6%が55歳未満だったが、2022年にはこの割合は74.4%にとどまった。また、最も

表6 ウィーン市職員の年齢層別 (%)
(2013、2016、2019、2022)

調査年	15-24歳	25-34歳	35-44歳	45-54歳	55歳以上
2022	4.3	20.8	22.4	26.9	25.6
2019	4.7	19.7	22.1	33.1	20.4
2016	5.2	19.5	22.9	35.1	17.3
2013	5.9	18.8	26.9	35.0	13.4

出所：Daten: Stadt Wien - Personalservice, Landesstatistik Wien, Personalerhebung 2013, 2016, 2019 und 2022, Grafik & Berechnung: Stadt Wien-Integration und Diversitätを元に筆者作成。

若い年齢層(15-24 歳)が、全職員の 4.3%しか占めていないことも注目されている²⁹⁾。2022 年には、職員の 4 分の 1 が 55 歳以上となっている³⁰⁾。

(3) 教育部門における多様性を重視した政策

「第 6 回多様性モニター調査 2023」の回答結果から導き出される結論は、「多様性を重視した政策の実施が、ウィーン市行政の多くの部門や機関の活動において、日常的な業務となり、不可欠な部分となっている」ことであるとする²⁹⁾。この「多様性モニター調査」は、市の行政が人口の多様化にどのように対処しているかを調査するものである。①市のサービス・提供物と施策が、住民のさまざまなニーズに沿ったものであるか、②多様性マネジメントは、市内の各機関や各部門でどのように実施されているか、③人口の多様性は、ウィーン市の職員にどのように反映されているか、市内の各機関からのオンラインでの回答を総合的に分析している³⁰⁾。このたびの「多様性モニター調査 2023」は、ウィーン市政の各部門・各機関における「多様性マネジメント」活動に関する第 6 回目の総合分析となる。初回の 2009 年以降、市内の参加部門・機関数は増加している（2009 年:30、2011 年:38、2013 年:42、2016 年:43、2019 年:53）。2023 年には 68 部門・機関が参加し、そのうち 45 部門・機関は、2019 年からの継続的な参加となっている³¹⁾。

以下では、本調査報告書（2023）に基づき、ウィーン市行政で重視されている、1) 教育部門における多機関・部署間連携、2) 多様性マネジメント、3) 多様性への対応のためのサービスポートフォリオ、4) 職員人事の多様化と多様性スキルの研修について、その概要を整理する。

1) 教育部門における多機関・部署間連携

ウィーン市における教育分野に関与する部門や機関は、幅広いタスクをカバーしているため、教育の機会均等の実現にねざし、幅広い住民が、教育的・文化的サービスを享受できるように尽力している。その所管は、学校や幼稚園の中核的な領域だけでなく、成人教育や課外活動の子ども・若者に関する業務から、公共文化、親や家族に関する業務まで多岐にわたっている。

そのうち、幼稚園、小学校、および教育部局が、子どもの初等教育と学校教育部門の中心的なアクターであることに加えて、未成年者の保護と家族へのサービスの中核的な業務を担う子ども・若者の福祉部局も協働している。教育・青少年部局は、ウィーンの図書館の運営に重点を置く教育部局と、子どもや若者の課外活動を促進することを使命とする青少年部局で構成されている。また、課外活動の中心的なアクターとして、ウィーンの成人教育学校も紹介されている。こうした教育領域に関係するすべての機関と部局が、「多様性モニター調査 2023」に再び参加した。ウィーン住民に「広範なアーカイブと知識リポジトリへのアクセスを提供するウィーン市立公文書館も今後（2023 年以降）、参加予定である」とされる³²⁾。

2) 組織文化の重要な鍵となる「多様性マネジメント」

ウィーン市では、「多様性のアジェンダを組織的かつ戦略的に業務慣行に組み込むこと」がめざされている。特に、教育分野における「多様性マネジメント」の積極的な推進は、これまでの「多様性モニター調査」においても、2023 年調査においても確認されているとする。特に、教育部局では、文化部局やウィーン図書館の職員の関与を得て、参加型の方法で、「横断的な課題」に取り組んでいるとする。

さまざまな状況での「多様性マネジメント」の重要性について、各機関や各部署で意識向上の取り組みがなされているとする。特に、教育部局と小学校では、「多様性マネジメント」の活動を体系的に実施しているとする。他方、ウィーン博物館、幼稚園、青少年部局等では、より選択的に実施しているとする。

また、各部署では、多様性に関する議論を促進するために、焦点を絞った対策を講じているとする。た

例えば、①多様性の議論に関する市の内外の「会合」や「ネットワーク」等への参加、②専門家による講演会、意見交換会、多様性に関する話題提供、出版物等からの情報収集が挙げられている。特に、小学校では、教育部局と青少年部局の支援の下、子どもたちに対する体系的な実践を展開しているとする³³⁾。

今回のモニタリング結果によれば、2019年の9機関等と比較して、15の機関等がすでにさらなる開発と専門化の段階、すなわち「多様性マネジメント」の高度な開発水準に達しているとする。さらに12機関等が、3つの分析指標のうち2つの指標(2019年:8機関等)において、20機関等(2019年:11機関等)が1つの指標において高度な水準に達しているとする。調査への参加機関等の78%が人材育成に、74%が広報活動に「多様性マネジメント」を導入していると回答し、また、84%の機関等が「所属職員に、多様性マネジメントの意思決定に参加する機会を提供している」とする³⁴⁾。

3) 多様性への対応のための差別化された「サービスポートフォリオ」

「多様性のアジェンダ」を運用サービスの提供に組み込むことで、さまざまな住民グループの異なるニーズに対応する、幅広く差別化された「サービスポートフォリオ」を提供することができると考えられている。過去3年間で、ウィーン市の青少年施設、幼稚園、市立公文書館においては、外国出身の利用者の割合が増加しているとする。他方、成人教育センター、ウィーン博物館、児童・青少年福祉の分野では、外国出身の利用割合は横ばいであるとする。こうした利用者を構造的に分析するために、大多数の部局では、統計データを用いているとして、特に、教育部局、児童・青少年福祉部局では、利用者調査を実施しており、ウィーン図書館も今後実施予定だとしている³⁵⁾。

また、多様な利用者グループに、より手が届くサービスを提供するために、教育機関等は、多様なコミュニケーション手段を用いているとする。たとえば、バリアフリーやジェンダーに配慮して、「視覚的な」言葉を用いる等の体系的なコミュニケーション手段を、NGOとも協力して開発しているとする。それは、特に児童・青少年福祉、文化・教育に関する機関等で展開されているとする。

さらに、多言語主義は、利用者とのコミュニケーションにおいて、中心的な役割を果たしているとして、たとえば、ウィーン市立公文書館、ウィーン博物館、ウィーン教育部局では、多言語のアドバイスやフォーム・記入補助具、多言語のウェブサイトを体系的に提供しているとする³⁶⁾。

「多様性モニター調査 2023」への参加機関(全68機関³⁷⁾、以下「調査回答者」)の回答結果は、大要、次のとおりである³⁸⁾。

第1に、「多言語のコミュニケーション」に関しては、調査回答者の大多数(68機関中54機関)が、「必要に応じて英語で顧客とのコミュニケーションをとることができる」と回答している。また、「ドイツ語以外の言語を用いて、顧客とコミュニケーションをとっている」という回答者の半数以上が、「ボスニア語・クロアチア語・セルビア語の主要な移民言語を使用している」としている。トルコ語もほぼ同数の回答であった³⁹⁾。

第2に、「情報とアドバイス」に関しては、「フランス語、ペルシア語、ロシア語、アラビア語、ポーランド語などの他の重要な言語でも提供されている」とする。また、前回調査(2020年版)以降に追加された新しい言語は、「ウクライナ語」である⁴⁰⁾。2023年調査の回答によれば、「10の機関等」により、ウクライナ語での情報とアドバイスが提供されているとする。このことは、「ウクライナからの難民に対して各関係機関等が、いかに迅速に対応したかを示しており、ウィーンに逃れてきたウクライナ人の受け入れと、受け入れを支援するために行われた努力の成果」だと評価されている⁴¹⁾。

第3に、各関係機関等は、顧客への連絡、情報提供、アドバイスにさまざまな方法を工夫しているとして、調査回答者の78%が「多言語のアドバイザリー・サービスを提供」し、54%が「多言語のフォームや

フォーム入力ガイドを提供」しているとする。すべての機関等は例外なく、「ジェンダーに配慮したコミュニケーションの重要性を認識」しているほか、調査回答者の 85%が、「障害をもつ人々への読みやすい形式のアクセシブルなコミュニケーションの使用」等のリーチアウト（手を差し伸べる）サービスを提供しているとする^{40）}。

4) 多様性をもつ職員の採用と「多様性スキル」研修

ウィーン市における教育的・文化的なサービスは、ますます多様化する住民への社会的責任を担っている。特に、住民の「出身国と移住に関する多様性」への対応が重要になっているとする。このことは、教育者、ソーシャルワーカー、ユースワーカー、教師にとって、より一層、特定の要件とニーズを満たすための課題が提起されているとする。こうした背景から、第1に、ウィーン市職員の人事プロフィールにおいて、「専門知識に加えて、異文化間スキルや語学力」がますます重要になってきているとする。たとえば、幼稚園、文化部局、ウィーン図書館、市立公文書館では、外国出身の職員の割合が増加していること、幼稚園においては、外国出身者が上位の職務に就いていることが報告されている。また、成人教育センターでは、労働力の多様性を促進するために、多様性に焦点をあてた措置を講じているとする。

第2に、大多数の機関にとって、職員の「多様性スキル」は、広報、住民へのサービス・管理、人事管理において非常に重要になっている。とりわけ、成人教育センター、ウィーン博物館、ウィーン図書館、児童・青少年福祉部局では、新規職員の採用選考において、「多様性スキル」が重視されているとする。

第3に、多くの教育機関にとって、「多様性スキル」の研修は、継続教育の最優先事項となっているとする。幼稚園、成人教育センター、ウィーン博物館では、この3年間でさらなる研修の利用が増加していること、多くの教育機関は、全職員または管理職、住民と関わりをもつ職員等の関係者を対象とした、情報やアプリケーション活動などの「多様性研修」を充実させていることが報告されている^{41）}。

こうして、ウィーン市全体で、「職員の多様化と多様性スキルの重要性に対する認識が高まっている」とする。前回 2020 年調査と同様に、2023 年調査への回答者の約半数が、「外国出身の職員の割合が増加した」と回答しているとする。全ケースの「25%には、より高度な専門性を発揮する職員」が含まれているとする。このことは、「調査対象の部署や機関のほぼ半数が、より多くの外国出身の職員を惹きつけるために、職務プロフィールに特定の言語スキルを記載するなど、特別な職員の採用措置を慎重に講じている」という事実起因する可能性がある」と評価されている。

ここでいう「多様性スキル」には、「コミュニケーションスキルと共感力、主要な移民言語での言語スキル、異文化問題の経験など」の多様な側面があり、そのすべてが、顧客と彼らの個々の生活状況を「専門的かつ感謝の気持ちをもって取り扱う」上で重要な役割を果たすという。調査回答者の 63%が、「多様性スキルは、職員にとって重要な要件である」と回答し、25%がそれらを部分的に重要視しているとする。

こうして市職員の高度な専門性の水準を高めるために、ますます多くの部署が、多様性に関するさらなる研修プログラムへの参加を職員に奨励しているとする。調査回答者の「75%近くの機関等が、職員に多様性スキルを身につけさせることが重要である」と回答し、「25%の機関等が、多様性に関する研修プログラムへの参加は、前回のモニター調査以降、増加し続けている」と回答し、ほぼすべての回答者が、「そのための措置を講じている」とする。特に需要が高かったものとして、「コンフリクト・マネジメント研修」、「コミュニケーション研修」、「差別の影響」、「多様性マネジメントに関する研修プログラム」が挙げられている。それゆえ、今回の調査者側からすれば、本調査における「多様性」という用語の定義が狭く、教育・研修活動に関する質問も「外国出身」に焦点を当てている」ことに制約があったとしている。ただし、さらなる研修プログラムとして、「被害者保護」、「アクセシビリティとインクルーシブ教育」、

「LGBTIQ+関連の問題」等、他の多様性の側面を含む回答もあったとしている⁴⁰⁾。

3. ウィーン市「統合と多様性」部局の特徴—行政職リーダーからの聞き取り調査—

本章では、ウィーン市役所「統合と多様性」部局の副部長A氏からのヒアリング（2023年3月3日）を元に、本部局の特徴を整理する。本稿で引用するヒアリング・データは、千恵子・ミュレッカー氏（以下、M氏）の同時通訳によるものである⁴⁵⁾。

(1) A氏のプロフィールと「移民的背景」をもつ強み

A氏は、トルコからウィーンへの移住者であり、次のような経歴をもつという。

「私はトルコに生まれ、18歳の高校卒業後、1年間、トルコの大学でドイツ語を勉強してから、一人でウィーンにやってきました。ウィーンでは、政治学と社会学を学びました。」（A氏ヒアリング）

そのためA氏は行政職として、トルコ出身であることを強みとして活かし、ウィーン市で第2位に人口が多いトルコからの移住者／市民権をもつ人々（75,907人/45,896人、帰化率60.46%、前述表2参照）への対応のリーダーシップの発揮が期待されているといえる。A氏は、ウィーン市における移民の歴史的背景を、次のように述べている。

「移民は、1960年代に始まりました。第二次世界大戦後、ヨーロッパの建設時期に、旅行者が増えてきました。最初は、従来のユーゴスラビアから、その後は、ドイツから来ました。1960年に、ユーゴスラビア、トルコから、労働者としてたくさんの人が、移民という形で、ウィーンに移ってきたわけです。それが、最初の動きになりました。その後、1968年チェコ革命のときには、チェコからの移民、1981年には政治的關係で、ポーランドからのたくさんの移民がやってきました。」（A氏ヒアリング）さらにA氏は、移民人口の推移を次のように述べている。

「多くの移民により、どのような変化をもたらしたか。ウィーン市の人口193万人のうち、67.8%がオーストリア人、42.6%が外国人です。外国のルーツをもっている人が、これだけいるということですね。外国で生まれた人、外国から来た人、両親が外国人である人などです。また、ウィーン市では、外国籍のままの方もいます。多様な人種、民族の集まりですね。これは、2022年のデータですが。」（A氏ヒアリング）

この発言をうけて、M氏は、次のように解説している。

「今はドイツ人が増えてきて、54,000人だそうです。それは、オーストリアは社会保障がよいので、ウィーンにやってくると聞きます。要するに、大学にもドイツ人が多く入ってきています。それに、大学の先生の場合は、すぐにオーストリア国籍を取得できるそうです。ドイツ人はもともと多かったけれども、最近、ますます増加しています。」（M氏の解説）

この点、前述した「統合と多様性モニター2023」によれば、ドイツからの移住者／市民権をもつ人々（69,265人/57,257人、帰化率82.66%、前述表2参照）は、ウィーン市の第3位となっている。帰化率をみる限りでは、第2位のトルコが6割に対して、第3位のドイツは8割と高くなっている。

M氏によれば、「その理由の一つに、ドイツ語を母語としていること、また、国家間の経済関係（企業が人員をオーストリアへ送る）、ドイツの学生が多いのは、ドイツには大学入学者の定員制（Numerus clausus）があるため、ドイツの大学に入学できない者が、オーストリアの大学に入学するためです（EUになってから）」という。こうした事情は、後述するように、A氏が語るドイツ語を学ぶことの重要性にもつながっている。

(2) ウィーン市「統合と多様性」部局の主たる取組

1) 外国人への情報提供—窓口としての役割—

A氏によれば、「統合と多様性」部局における主たる取組を、次のように説明している。

「この部署は、2004年に設立されました。この部署は、いろいろな課に分かれていますけど、まず、いろいろな外国人の『統合』を趣旨とした部署です。これが、ウィーン市役所の「統合と多様性」部局のホームページです。この部署で、外国人のために、情報を提供しています。20か国の言語で対応しています。ここで、生活するためにはどうしたらよいのか、学校や幼稚園に入るにはどうしたらよいのか、どのようなアパートがあるのか、フランス語、英語は利用できるのか等々、多様な範囲にわたっての情報を提供しています。」（A氏ヒアリング）

M氏によれば、「国境が近いので、オーストリアに仕事に来て、また自国へ帰っていく。それは、EUだからできることです。ほかに、ルーマニアとかブルガリアからも来ているんですね。昔は来られなかったけれども、今は簡単に来られるようになったことで、仕事を探しに来て、ここに定住するという方が多くいるようです。180カ国の人が、ウィーンに住んでいるということです。南アフリカ、ポルトガル、フィリピンからも。」

A氏によれば、「この部署では、60人の職員が働いている」として、「子どもだけでなく、大人の方も何かもという感じ」だと述べている。ただし、「私たちはビザや住居の許可には、責任をもっていません。それは、他の部署の管轄です」という。また、「私たちは、子育て専門家ではありませんから」、そのためにも、関係機関・他部署との連携・協働が必要不可欠であるとしてとらえられている。

2) 他部署との連携・協働

A氏によれば、ウィーン市には、地域支援を行っている部署が3つあり、全23区にその担当者がいるという。「ウィーン市は23区に分かれており、23の区役所があります。私たちの部署と23区役所とは、大変深いつながりをもって、一緒に仕事をしています」という。「特に、10区と20区と15区は、移民・難民も含めて、外国人がたくさん住んでいます。そのための地域支援を強化しています」と述べている。

この点、教育委員会との連携について尋ねると、A氏は、次のように述べている。

「ここは市役所で、教育委員会は違う場所にあります。市と教育委員会との連携という点では、教育委員会とこの部署とは、日常的に話し合う機会があります。学校は、教育委員会管轄のため、1つのコンセプトができれば、いろんなことができます。したがって、市と教育委員会との協働で実施するプロジェクトもたくさんあります。プロジェクトの内容によっては、私たちの部署が担当するものもあります。」（A氏ヒアリング）

このように、多様性を重視した政策を推進する「統合と多様性」部局は、縦割り行政を超えた「統合」施策をデザインするための、ゆるやかな連携態勢を構築していることがうかがわれる。

(3) 外国人への具体的な支援活動

1) スタート・コーチングと助言活動

とりわけ、2022年にはウクライナやシリアからの難民が増加していることから、難民への「スタート・コーチング」に力を入れているとする。

「ウィーンにきた最初からのスタートがスムーズにいくように、さまざまな助言を与えるなどの最初の講義ですね。そういうことをされているようです。これを『スタート・コーチング』と言うそうです。」（M氏の同時通訳）

A氏によれば、「難民というのは、戦争による避難民」ととらえられており、「移民はまた別です。ここを希望してくるわけだから」と述べている。そして、「戦争による避難民というのは、周知のように、ウクライナやシリアからの難民です。」A氏は、「ウクライナでは、1年経った今（訪問当時）も戦争が続いています。彼らへの支援は当初3ヶ月、6ヶ月単位でしたが、今やもっと長い見通しで考えていかなければならず、現在、業務の中心となっています」という。

戦争による避難民への生活支援について、M氏の弁によれば、「戦争によってここへ逃れてきた人たちは、健康状態のチェックが必要で、足を怪我している人、病気、車椅子で来ている人等がいます。また、そういう人たちが、どこに住むのか、住居の提供も必要になります。それも、住居を提供してくれるオーストリア人の住居がよいのか、公共的施設がよいのか、いろいろなニーズを識別しなければならないわけです。でも、まず、生活できることが最初ですよ。次は、仕事です。シリアから、教員もたくさん来ています。その人たちに対して、この部署では、大学で学ぶことを奨励して、できるだけ早く資格を取得できるように助言しているそうです。」(M氏の解説)

2) 親教育―「ドイツ語コース」への奨学金の支給

ウィーンでの生活においては、ドイツ語をもちいたやりとりが基礎となっている。そのために、ウィーン市の当部署では、移民の親に対して、「ドイツ語コース」への奨学金を支給しているという。

「ドイツ語コースの費用は、50€だそうです。150€を支給されています。安いお金でドイツ語コースが受けられるようなシステムになっているようです。そうして、ウィーンに移住してから1～2年の間に、ドイツ語を使えるようになっていくそうです。ただし、勉強しない人もいるから…とA氏はおっしゃっています。」(M氏の同時通訳)

A氏は、ウィーンで生活するために、ドイツ語を学ぶことの意義を次のように述べている。

「個人がここに来たとしても、生活するために、仕事が必要です。ですから、早めにドイツ語を勉強しなければなりません。そのため、初日に情報提供をします。ウィーンで仕事をしたいのであれば、まずドイツ語を学んでくださいーと。言葉を学ばないと次の教育につながらないし、どれだけドイツ語を習得したか、レベルを測り到達点に達したら、次の段階への助言ができます。避難してきた国とオーストリアとの違い等も情報提供して、それから仕事に就くように奨励しているそうです。」(M氏の同時通訳)

3) ウィーンにおける学校教育の無償制と児童手当の支給

ウィーン市では、小学校から大学まで、授業料は無償であるという。幼稚園については、M氏、田口、A氏の対話は、次のとおりである。

M氏：「幼稚園については、少し費用がかかります。幼稚園に行かせず、お家にいる人もいらっしゃいますから。」

田口：「昨日訪問した幼稚園（高齢者施設に併設された幼稚園）では、200€くらいが親御さんの負担という話でした。食事もおやつも入れて。あとは市から園に 600 €くらいの援助があるという話でした。」

M氏：「一般的に、幼稚園では1人の園児あたり、およそ 600～1,000€くらいの費用がかかるそうです。そのうち、園によっては、親が 200€くらいしか払わなくてもいいところが多いようですので、あとは、全部、市からの援助ということになりますかね？」

A氏：「幼稚園には、市から、園児1人あたり、毎月 400€の補助金を支給しています。また、親への子

どもに対する児童手当として、子ども1人あたり、毎月200€の補助金を支給しています」⁴⁰。

M氏によれば、「この国の子どもへの援助は、親の所得にかかわらず、皆、平等です。だから、子どもに対する児童手当1人あたり200€、これも皆一律です」という。例外なく、難民・移民もまた、ひとしく補助金が支給されるわけである。

ところで、市からの補助金は、民間団体に対しても、手厚く支給されているようである。

田口：「先ほど訪問したところ（移民・難民や養育困難家庭の子ども・親への支援を行っている団体：パーティネン・フュア・アレ（Partinnen für alle））には、どのくらい、市からの援助があるのでしょうか？」

M氏：「先ほど訪問したところにも、市から援助が出ていると言っていました。あそこは、大きな会社からも寄付があり、パーティネンからも年間55€、残りは全部、市からの補助金が支給されていると言っていました。」

これをうけて、A氏は、次のような「機会均等」観を述べている。

「私たちは、それ（援助、資金提供含む：引用者注）を全体的な一体として見ることができます。それは、都市のためのものです。私たちは、そう考えています。私たちは、それを移住者だけでなく、外国人だけでなく、私たちのためのものと言います。この市に住んでいる皆のために行っていることであり、移民や避難民だけに援助しているわけではないと言っております。」（A氏ヒアリング）

（4）「統合と多様性」部局が開発してきたプロジェクト

A氏によれば、「私たちは、2004年から2020年の間に、どのようなプロジェクトを行ったかを見てみました」として、「私たちのプロジェクトはたくさんありました」という。様々な組織がプロジェクトに協賛して、「私たちは資金を得た」という。いくつかのプロジェクトは、ビデオや情報を作成しているとして、その作成費用については、市の方で資金を援助しているという。以下では、A氏が紹介したプロジェクトの例を挙げることにする。

1) ウィーンへの移住者向けの「子どもをもつ親のための会合」

このパンフレットは、さまざまな言語バージョンを市で準備しているという。本会合では、「親が仕事に出るための援助」、「子どもが学校を途中で辞めてきている場合、どういう学校に通ったらよいのか」、「ドイツ語はよくできないけれど、どの程度までドイツ語を勉強して、それから、どの学年に入ったらよいのか」等々、ビデオで様子を流したり、話し合ったりしているという。特に、「ドイツ語を話すことができない親御さんもたくさんいるので（個別事案に即して：引用者注）、丁寧に話し合いをしています」という。

2) 子どもたちが、多言語にふれる体験の機会を重視

A氏によれば、「子どもたちは、母国語の習得を、途中で来ているため、それも習得していかなければならない」として、そのための援助もしているという。M氏によれば、「ただ、ドイツ語の勉強だけではなく、なぜなら、母国語の習得が中途になっているわけですから。大人で来られた場合には問題はないのですが、小学生で来られた場合は、まだまだ、母国語を習得していないわけですから。それぞれの母国語を学んで、お互いに連携していく方が、国のためにもなると。そういうモットーです。小さい時から、そういうことができていくと、違う国の人が移住してきても、簡単にコミュニティ連携ができるようになりますよね。」（M氏の同時通訳）

こうしたモットーにより、「統合と多様性」部局が行っているプロジェクトとして、多言語を話すボラ

ンティアを募集して、A氏らとともに彼らは、学校に赴き、子どもたちに多言語での「読み方」の授業を行っているという。A氏は、「これは、私たちが行っている小さなプロジェクトです」という。

M氏によれば、この多言語に対応するボランティア・スタッフについて、次のような3点の説明をしている（M氏の同時通訳）。

- ①「市の募集に対して、トルコ、チェコ、その他さまざまな国出身の人たちが応募しているとのこと。その人たちに、この学校では、こういうことをして欲しいということを前もって、伝えておくそうです。その上で、A氏らが学校とコンタクトを取り、その学校へ行き、取り組みの有無で詳細について話し合う。そういう時間をもっているそうです。」
- ②「そもそも、ウィーン市には、多言語に対応できる人が多くいて、また、いろいろな国の人がいるから対応できるわけですね。だから、ボランティアを募るわけです。市職員ではなく、広くボランティアとしての参加者を募るわけです。」
- ③「市のプロジェクトに参加したいという気持ちで、あるいは、ボランティアとしてお手伝いしたいという人などが、ここ、『多様性と統合』部局に申し込み、この部局から、学校側のニーズを確認し、チェコ語が必要か、シリア語が必要か等、コンタクトをとるわけです。」

こうして、各学校に通う子どもたちの母国語にあわせて、トルコ語であればA氏も一緒に学校に赴き、子どもたちにトルコ語で「読み方」指導をしているという。同様に、他の言語についても、それを母語とするボランティア・スタッフがA氏らとともに学校に出向き、「読み方」指導をしているという。これは、子どもたちが、多様な言語を体験する機会をつくり、その体験の積み重ねを日常の授業空間に創出しようとする取り組みであるといえる。

A氏は、「常に、30人から40人くらいのボランティア・スタッフがいいます」として、「学校からの要求があれば、こうした取り組みはもっと増えるだろうし、学校の要求に合わせて行うことができるから。常にそういう子どもたちへの教育が必要なわけで、ここの部署は、多くの仕事を抱えています。私たちは大変だけれども、努力をしています」という。

地域住民のボランティアを募り組織化して、子どもの学校支援（学習支援）を行う事例は、我が国の地域学校協働活動にもみられることである。その際には、市町村における総合的な施策の実施とともに、地域ボランティアをコーディネートする役割（地域学校協働活動推進員等）が重要となっている⁴⁰⁾。また、我が国でも、外国にルーツをもつ子ども・親のために、当該子どもの母国語に対応する通訳ボランティアを採用している事例もみられる⁴¹⁾。このウィーン市の事例では、多様な外国出身の行政職員の配置とそれぞれの専門性を強みに活かすとともに、市の在住者から広く通訳ボランティアを募り、何ヵ国にわたる言語に応答する教育支援体制を創出している点が注目される。

4. 「共に生きる（Zusammenleben）」関係性の構築をめざす民間団体の取組

—「代理父母」縁組を支援するパーティネン・フュア・アレ（Patinnen für alle）の事例考察—

(1) 「パーティネン・フュア・アレ」協会の沿革

1) パーティネン・フュア・アレ協会の使命

本協会のホームページでは、その使命を次のように表明している。

「非営利団体『パーティネン・フュア・アレ（Patinnen für alle：すべての人のためのスポンサー）』は、出身地に関係なく、子どもや若者のためのスポンサーシップを手配し、同行しています。これらのスポンサーシップは、オーストリアで助けを必要としている子どもや若者だけでなく、自分の家族に加え

て、ボランティアで子どもや若者に寄り添い、支援する貴重なスポンサーとしての関係性を提供します。私たちは、難民手続きにおける詳しい質問（保護施設に収容され、亡命者として認められるかをチェックされること：千恵子・M氏による注）/交渉の準備を支援するとともに、『恐怖に対するワークショップ』を通じて、難民の自己啓発を支援します。」

「私たちの使命：スポンサーシップは、私たち全員を成長発達させます！

『パーティネン・フュア・アレ』は、人々を結びつけます。老いも若きも、近くからも遠くからも。『助け合う』ことが、ますます生きていくことを希求するための貴重な財産だと確信しているからこそ。そして、ますます多くの人々が必要としているということです。スポンサーのコミットメントは、信頼、安全、安定性を通じて、スポンサーの子どもたちを支援します。スポンサーにとっては、充実したボランティアポジションです。したがって、『パーティネン・フュア・アレ』は、相互に意味のある関係モデルを提供します。」

本協会の創設者兼会長であるB氏は、「子どもと関わることに正直な関心をもっている人なら誰でもスポンサーになることができますが、すべての子どものスポンサーになるわけではありません」とする⁴⁹。

ここでいう、子ども・若者の「スポンサー」になるということは、具体的には「代理親」になることを指している。以下では、B氏へのインタビューを元に、その活動内容を整理する。

2) 本協会創設の経緯

B氏によれば、本協会創設の発端は、2015年、キャサリン・エンジョレット（Catherine Enjolet）⁵⁰がウィーンにきた際に、B氏が懇談したことに遡るといえる。キャサリンは、作家であるとともに、フランスで「国際的で情緒的な養子縁組（Adoption Affective internationale）」を支援する団体「NGO レ・リエン・デュ・サンス（ONG Les Liens du Sens）」の創設者兼会長として著名な人物である⁵¹。

B氏によれば、この「レ・リエン・デュ・サンス」における趣旨は、「避難民の子どもに限らず、フランスに住んでいるすべての子どもたちの代理親になって、お互いの関係を築いていくということが基礎になっていた」とする。それは、当時よくみられた、アフリカやアジア等に物資支援するような海外支援団体の趣旨とは異なっていたとする。B氏は、キャサリンから、「オーストリアにもこのような団体があるのか？」と尋ねられたという。B氏は、その当時、「ザルツブルクに1つと別の場所に1つの2か所だけだった」という。B氏は、その団体の先生に尋ねてみたところ、こうした団体の設立は、「避難民だけでなく、すべての子どもに必要なことだ」という応答だったという。

その後3か月、本協会の基礎をつくるのに時間がかかったが、まずは、すでに避難民の人たちがウィーンに来ていたため、両親／一人親にかかわらず、子どもだけで来ている子どもを対象に考えたという。こうして、2016年に本協会が創設された。創設者は、B氏（会長）ともう一人（現在：副会長）⁵²である。

3) B氏の理念

B氏によれば、「理想としては、避難民だけでなく、ウィーンに住んでいる一人親の人や、必要な子どもたちに、この会を利用していただきたいと思っている」という。ここ最近では、「小さな子どもをもつお母さん」や「一人で子育てされている人からの連絡が増えている」という。

そして、戦争から「避難してきた若い女性、18歳から30歳の女性に対しても支援できるよう」に、手を広げているという。また、難民の人で、「最初に、お父さんあるいは兄弟姉妹のどちらか1人が先に来て、この代理親制度を利用して、その後にその人の妹さんが、『私も、その人（代理親）を紹介してほしい』とこちらに来られて、その人にも同じ代理親との縁組の支援をする」というようなつながりができて

いるという。「そういう人は、こちらに家族もなく、まったく国のこともわからない。そういう人にも援助を行っている」という。「青年や15歳くらいの子どもたちが、たくさん来ている」が、「女性は、母国を出るのが難しい」傾向があり、「21歳でアフガニスタンからきた女性の人に、この制度を利用してもらい、この国に慣れていってもらおう」ことも支援しているとする。

(2) 「パーティネン・フュア・アレ」におけるスポンサーの役割

本協会のホームページでは、「スポンサー」について、次のように説明している。

「できるだけ多くの困っている子どもや若者が、彼らを支えるスポンサーをもつ機会をもつべきです。子どもや若者が特定のストレスにさらされ、より多くの注意とサポートが必要な場合、スポンサーは貴重な支援を提供し、若者自身とアイデアを交換する喜びを体験することができます。『パーティネン・フュア・アレ』がこれを支援します。」⁵³⁾

1) 「スポンサー」としての契約関係を結ぶ手続き

スポンサー（＝「代理親」）への応募は、本人の自由意志による。本協会では、3つの主体（当該子ども、代理親、子どもが住む施設）ごとに3種類の書類があり、三者が契約関係を結ぶことになる。

まず、会長のB氏は、もう1人のスタッフとともに、当該子どもの「代理親」になる人と、3時間くらいかけてじっくり話し合うという。「決定するまでに3回お会いして、この人が、当該子どもに本当に適しているかどうか」を見極めていくという。心理士も一緒になって選考するという。面談の際には、「代理親」になろうとする人が、①前科が何回あるかということも、全て調べているとのことである。②キリスト教あるいは、いろいろな宗教に属していても、属していなくても、それを子どもに影響を与えないという契約書に署名してもらおう。つまり、特定の宗教を押しつけるのではなく、お互いの宗教から、お互いに学び合うという関係性の構築が重視されている。③子どもに関する情報は他に漏らさないこと（守秘義務の徹底）も、書面上で契約関係を結ぶという。

さらに、面談過程で、B氏らが「この代理親さんと当該子どもとの関係は、あまりよくないだろう」と想定される場合には、直接「よくない」点を伝えるのではなく、当該子どもの保護のために、より細かい条件をつけて話し合っているという。こうして、B氏らが、「代理親」との「3回の面談を通して、適した人ということになって、初めてお子さんを紹介する」形をとっているという。そして、子ども、「代理親」、子どもが居住する施設の三者がそれぞれに、書面にて契約関係を結ぶことになる。

2) 「代理親」としての活動内容

本制度は、日本の里親制度に似ているともいえるが、日本の里親のように、子どもの全生活を親として丸ごと責任をもつというよりは、親として子どもとの「共有する時間」をつくるというイメージである。後者の方が、「スポンサー（代理親）」自身の個人的生活も大事にするとともに、「代理親」としての生活も大事にするという自由度があるように思われる。

当該子どもたちの多くは、ハイムという子どもたちが住む施設で生活する。「代理親」は、1週間に2回くらいのペースで、当該子どもに会いに行く。「一緒に野球をしたり、散歩したり、食事にでかけたりなど、会って一緒に何時間が過ごす」という。「そこでお互いに信頼関係を築いていき、その子どもに、この国はこういうものだよと、自然と教えていく」感じであるとする。

B氏自身も、自分の子ども3人を育て、4人の代理母になっているという。これまで、たくさんの子どもの状況をみてきているからこそ、なおさら、次のようにいう。「戦争で、両親も一緒になく、それこそ

兄弟も一緒になく、1人でこちらへ来た子どもは本当に何をしたらよいか、もう途方に暮れています。そこへ『この方が、あなたのお世話してくれる方ですよ』（B氏から、当該子どもに代理親を紹介する場面：引用者注）という声を聞いただけで、子どもは安心することができます。『ああ、自分はここにいる』、そういう気持ちが育っていきます」という。

本協会では訪問時点（2023年3月2日）で、「140人の子どもをお世話している」として、そのなかには「1人で子育てをしている親御さんにも、本制度を利用してもらっている」という。B氏によれば、本制度は、「個人個人で、お互いに関係を築いていく」という形であり、「年代を超えた連帯」という感じであり、「お互いにいろいろな活動を共有することにより、信頼関係を築きながら、お互いに尊敬し合う」というゆるやかな関係性の構築を大切にしているという。

「代理親になった人には、年間 55€を支払っている」という。「55€は少ないかもしれないが、ひとたび、子どもさんを引き受けたら、映画に連れて行くにしろ、お食事に招待するにしろ、どこかにでかけるにしろ」その必要経費として使ってもらえたらという程度だという。

(3) 代理親制度の教育的意義

1) 子どもと代理親との関係性の構築

B氏は、次のような子どもと代理親との関係性の構築を語っている（以下、M氏の同時通訳）。

「一般的にみたら、こうした代理親との関係は、一定期間で終了するイメージがありますが、彼女のところは、ずっと続いているそうです。なかには、代理親と合わない子どももいるから、途中で終了することもあるでしょうが、そういうことは、ほとんどないみたいです。」

「その子どもが成長して、大人になっていき、結婚して子どもができたりする。そうすると、その子どもの子ども（代理親からみたら「孫」：引用者注）も、その代理親とずっと家族のような関係を続けていると、Bさんは言っています。」

「だから長いおつきあいですね。要するに、これは自由な関係だから、嫌であれば、自分たちで、関係を閉じることができるということです。でもそういうことは、今まで見てきて、少ないそうです。」（M氏の同時通訳）。

この代理親制度は、個人的な関係を築くことを基礎として、個々の1人1人に、本協会が支援するというスタイルをとっている。個人の権利を尊重するとともに、多様性を尊重して「共存」をめざすというウィーン市における理念が、ここにも通底していると思われる。

2) ドイツ語を母語としない子どもへのキャリア支援

B氏によれば、「戦争からの避難民の子どもたちは、もっと学びたいという気持ちをもっている」として、それに対して「親がいなかったら難しいし、親がいても仕事に行っていたりすると、ドイツ語を勉強することが難しい」。そういう子どもたちを支援するためにも、この制度は意義があるという。「子どもたちに、少しでもオーストリアのことをいろいろ知ってもらう」、「言葉を勉強してもらう」。そして、そういう子どもたちが成長して、この国を支えていく、そうした長期的展望をもって、支援しているという。両親がドイツ語を話すことができない場合に、その子どもは、上級学校へ進学するチャンスが少なくなるという。その意味でも、本協会では、言葉の問題や、進路先への支援をしているという。

前述したように、ウィーンの学校教育は授業料無償である。通学費の交通機関も無料だという。子どもたちが上級学校に行きたいというときに、本協会が何か資金を提供する必要もなく、また、代理親が直接お金を払ってその子どもを就学させる必要もないわけである。金銭的支援ではなく、むしろ、キャリア教

育ないしは就学・就労支援などの助言活動を、本協会で行っているという。B氏は、次のような事例を紹介している。

「ある15歳の男子が、ハーティーエルという機械工学の学校に通いたいという。その学校は5年制であった。そのため、本協会のスタッフが、その子どもに、パン屋で日曜日だけ働くことを斡旋した。

そのパン屋のアルバイト代で、その子どもは、学用品などの費用を捻出できたという。」

概して、避難してきた子どもの親はそれほど教育程度が高くなく、言葉もわからないために、子どものキャリア教育への関与が難しい傾向があるという。その親たちは、子どもが上の学校へ行きたいと思った時に、「この代理親制度は、子どもたちを助けてくれる」と言っているという。代理親になっている人たちは、教育程度の高い人が多いため、子どもたちを導いていくことができるという利点があるという。

3) 「代理親」たちの意見交換会・研修がめざすところ

1ヶ月に1回、「代理親」たちが集まり、小グループと大グループに分かれて、意見交換や話し合いをしているという。その際、会長B氏を含む本協会のスタッフ4人が助言者としてかかわっているとす。B氏は、8時から20時まで、いつでも、電話で連絡がとれるようにしているとのことである⁵⁴⁾。

また、戦争から逃げてきた子どもは心の傷を負っていることが多いとして、そうした子どもに対して、心理療法士と一緒に支援しているという。同様に、心理療法士の専門的支援として、心の傷を負っている子どもの支援にあたる「代理親」への助言や相談も行われている。B氏は、「代理親になっている人たちは、それぞれ、いろいろな人がいるわけで、子どもの心理面への援助方法に関する教育を受けていない人もいます。子どもが抱える心の傷を癒すためには、心理療法の専門家と代理親たちの会合などが大事になってきます。そのことが、代理親になる人の、将来に向けてのさらなる教育につながるでしょう」と述べている。M氏は、会長B氏について次のように述べている。

「(子どもの代理親との契約関係を結ぶ時から：引用者注)彼女は、子どもたちみんなを知っていますから、その後も、一緒にどこかに食事に行ったりして、お互い近づき合おうと試みているそうです。彼女が代理母として接している子どもだけでなく、他の子どもたちもたくさん知っているわけです。

時々、集まって何か共有する時間をつくっています。ですから、子どもたちは、彼女のことを、『オーストリアのお母さん』と感じていると言うそうです。」(M氏の同時通訳)

本プロジェクトの運営は、会長B氏を含むスタッフ4人のパートタイム労働で担われているという。月給は、B氏が33時間分、もう一人が24時間、もう一人が17時間、もう一人が8時間の賃金が支払われているという。B氏の場合、33時間分のお給料は支払われているが、実働はその2倍以上の時間であるという。B氏は、自由時間もまた、「本協会の子どもの、親がまだ祖国に残っている場合には、親との連絡をとったり、避難民の権利擁護のために行政と連絡をとったり」、「オーストリア国籍をとるための支援」や「補助金の申請をしたり」しているとのことである。

M氏は、「もう心からやっていらっしゃるから。特にそれが疲れになっていらっしゃらないんですね。そういうことを楽しんでやっていらっしゃるみたいですから」と述べている。

B氏の名刺には、肩書の下に、プロジェクトリーダー「あなたのためのゴッドマザー！」(Projectleiterin ‘Patin für dich!’)と記されている。文字通り、B氏はそれを子どもたちに実演しているのである。

まとめにかえて

本稿では、180ヶ国の住民で構成される、ウィーン市における「多様性の尊重」を重視する政策と実践

を検討した。本稿で取り上げたウィーン市の「統合と多様性」部局の取組と、民間団体による「代理親制度」の事例から示唆される、我が国の自治体子ども施策づくりに期待されることを5点指摘したい。

第1に、ウィーン市の「統合と多様性」部局が、2007年から今日まで継続実施している「統合と多様性のモニター」調査は、市全体のビジョンを表明するとともに、市の全構成員との「多様性」への価値指標の共有がめざされていることである。本調査をツールとして活用することにより、調査の実施、モニタリングと結果分析、および結果公表のプロセスに、関係機関と各主体の参画を促し、多様性に対応するための新たな政策デザインを継続的に開発していこうとしている点に意義がある⁵⁰⁾。

第2に、ウィーン市の行政職員の専門性の高さ、とりわけ「多様性スキル」の専門的水準の高さが鍵となっていることである。①多言語に対応する職員構成を強みとして活かして、②多様な文化間に生じうる文化的なコンフリクトへの丁寧な対応、③多様な移民グループの個別ニーズに応答するための「ポートフォリオサービス」の提供、これらを通して、④子どもの母語の違いへの感性豊かな応答責任を果たしていこうとする点に意義がある。

第3に、こうした多様性を重視する市の政策を基盤として、「共存（Zusammenleben）」という理念を掲げて、難民や困難家庭の子ども・親を支援する民間団体の事例は、「子どもが子どもらしく生きる権利」および「子どもの最善の利益」を第一義とする権利基盤型アプローチの実践例を示している。「代理親」制度による子ども支援は、「共に生きる生き方」を一緒に体験を共有してくれる、子どもにとっての「意味ある他者」としての大人の存在の重要性を示している。

第4に、A氏・B氏の発言にみられるように、「共存」の概念を具現化しようとするリーダーたちに共通して、「私たちの所有物」は「都市全体のためにある」という、全体論的把握があることである。このことは概して、ウィーン市民の文化的水準の高さを象徴しているのかもしれない。しかしながら、こうした把握自体を政策立案の基本に据えるという発想の転換により、我が国における「地域社会共生」の実現に向けた、新たな総合的な政策デザインが展望できるように思われる⁵¹⁾。

第5に、「統合と多様性」部局チームを中心とする「モニターのプロジェクトチームと、データと専門知識をもってモニターの作成に貢献した部門（都市開発と都市計画、社会問題、社会・健康法、経済、労働、統計、人事サービス）、外部コンサルタント」との共同事業とその継続的な取り組みが、本報告書の質の高さにつながっていることである⁵²⁾。ただし、本稿では、この壮大多機関・多職種連携による共同事業を可能とする特質を分析することはできなかった。この点、後藤武俊による「切実な要求に応える多機関・多職種間連携の分析枠組」と「境界連結者」理論の分析枠組が注目される⁵³⁾。本稿で取り上げられなかった事例の検討も含めて、今後の課題としたい。

謝辞：

本調査のアレンジメント、依頼調整、訪問に係る案内、現地通訳、および本稿の校閲のお世話をいただいたフリードリッヒ・ミュレッカー博士と千恵子・ミュレッカー氏に心より御礼申し上げます。

付記：

本研究は、JSPS 科研費 JP20K02548「地域の教育福祉ネットワークを構築する学校教育・保育・社会教育の理論と実践の研究」（研究代表者：藤岡恭子）の助成を受けたものである。

注

- 1) Stadt Wien, *Integrations & Diversitäts-monitor Wien 2023*, Kurzfassung, 2023, p.3.
- 2) ウィーン市「統合と多様性のモニター2023」概要版のドイツ語版 (*Ibid.*) と英語版 (*City of Vienna, Integration & Diversity Monitor Vienna 2023, Short Version, 2023.*) を対照すると、*inklusive Ansatz* を *inclusive approach* と英訳されていることから、本稿では「包摂的アプローチ」と表記した。「包摂」の訳語は、経済協力開発機構 (OECD) 編著、佐藤仁・伊藤 亜希子監訳『公正と包摂をめざす教育—OECD「多様性の持つ強み」プロジェクト報告書』2024 年参照。
- 3) *Zusammenleben* の辞書的訳語としては、「一緒に暮らす」「共生」「共存」「同居」等が挙げられる。本稿では、千恵子・ミューレッカー氏の助言を受けて、「共存」の訳語を用いることにした。ウィーン市の政策文書においても「一緒に暮らす」、「共に生きる」生き方を問うているように思われる。ウィーン市「統合と多様性のモニター2023」概要版のドイツ語版および英語版 (*Ibid.*) によれば、*Zusammenleben* を、*Living together* と英訳されている。この点、「共生」という多義にわたる用語を「4つの共生論」に分類して詳述している次の論文も参照した (早川昌志・早川卓志「4つの共生論—共生を『ともいき』『シンバイオーシス』『エコシステム』『インクルージョン』の4つの視点から整理する—」大阪大学人間科学研究科附属未来共創センター『未来共創』第10号、2023年、75-131頁)。早川らによる「4つの共生論」のうちの「インクルージョンとしての共生」という視座が、ウィーン市で追究される *Zusammenleben* の意味合いに近いように思われる。
- 4) 本研究は、JSPS 科研費 JP20K02548 (研究代表者・藤岡恭子、研究分担者・田口鉄久) の一環として、藤岡・田口で一連の聞き取り調査を実施した。今回のウィーン訪問調査全体の詳述は、田口鉄久「ウィーン市における子ども支援・教育・保育の特色—子育て支援団体、行政、学校、園へのインタビューを通して—」『皇學館大学教育学部学術研究論集』第7号、2025年、129-148頁を参照。田口鉄久「ウィーン市における幼稚園教育の現状」『皇學館大学教育学部研究報告集』第5号、2013年、43-81頁の継続調査となる。
- 5) 「ウィーン市の統合と多様性モニター」調査は、2007年から開始され、「3年ごとに人口動態の報告書が出されている」(ウィーン市役所「統合と多様性」部局、副部長A氏よりヒアリング、2023年3月3日)。A氏より、訪問調査時点で最新版の冊子：Stadt Wien, *Integrations & Diversitäts-monitor Wien 2020*, 2020.および、City of Vienna, *Integration & Diversity Monitor Vienna 2020, Key Results, 2020.* (英語版の概要) を提供された。2025年現在の最新版は、第6回目の *Integrations & Diversitäts-monitor Wien 2023* である。なお、2023年版は、ウィーン市役所「統合と多様性」部局のウェブサイトからPDFが入手可能である。また、2010年以降のすべての調査は、ウィーン図書館デジタルから、PDFが入手可能となっている。
- 6) 渡部 (君和田) 容子・渡部昭男『「こども計画」に活かせる自治体総合施策 221 例—子育て・教育の地域共同システム』日本標準、2024年。その他、次の文献を参照 (浅井幸子「子どもの権利を基軸とした子ども政策の総合化—教育と学びの観点から—」『学術の動向』第27巻第6号、2022年、26-29頁。浅井幸子・村上祐介・小玉亮子・永田佳之「公開シンポジウム『子ども政策の総合化を考えるⅢ：保育・幼児教育の公共性』」『学術の動向』第29巻第1号、2024年、101-103頁。安宅仁人「子どもの育ちと学びのための総合的な行政システムの在り方」『日本教育行政学会年報』第43号、2017年、162-163頁。安宅仁人「日英の子ども行政の一元化に関する実証的研究—教育・福祉・保健を統合した子ども支援システムの展開—」博士学位論文 (北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程)、2013年。伊藤健治「子どもの権利保障と子ども行政の総合化—こども家庭庁の創設にあたって—」『日本教育行政学会年報』第48号、2022年、23-41頁。小玉重夫「子ども政策の総合化とグローバル・コモンズ」『学術の動向』第27巻第6号、2022年、40-43頁。森田明美「特集 子ども政策の総合化・包括化—地方自治体における子ども政策の総合化—その現状と課題—」『公衆衛生』第82巻10号、2018年、

754-759 頁）。

- 7) 田口、前掲、2025 年、130 頁。
- 8) 同上。
- 9) Stadt Wien, *Integrations & Diversitäts-monitor Wien 2023*, 2023, pp. 5-7.
- 10) Stadt Wien, *Integrations- und Diversitätsmonitor - Daten und Fakten zu Migration, Integration und Diversität in Wien*
(<https://www.wien.gv.at/menschen/integration/daten-fakten/monitoring.html>) (last accessed 2025/3/22) .
- 11) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 39.
- 12) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 5. City of Vienna, *Integration & Diversity Monitor Vienna 2023*, Short Version, 2023, p. 5.
- 13) *Ibid.*
- 14) *Ibid.*, pp. 5-6.
- 15) Stadt Wien, *Integrations & Diversitäts-monitor Wien 2020*, 2020, p. 35. *Ibid.*, 2023, p. 42.
- 16) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 6. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 6.
- 17) *Ibid.*
- 18) *Ibid.*
- 19) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 85.
- 20) *Ibid.*
- 21) *Ibid.*, p. 86.
- 22) たとえば、渡部昭男『障がいのある子の就学・進学ガイドブック』（改訂新版）、日本標準、2022 年参照。
- 23) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 187.
- 24) *Ibid.*, p. 186.
- 25) *Ibid.*, p. 187.
- 26) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 15. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 15.
- 27) *Ibid.*
- 28) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 187.
- 29) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 12. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 12.
- 30) *Ibid.*, p. 3.
- 31) *Ibid.*, p. 4.
- 32) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 93.
- 33) *Ibid.*
- 34) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 12. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 12.
- 35) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 94.
- 36) *Ibid.*
- 37) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 4. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 4.
- 38) *Ibid.*, pp. 12-13.
- 39) *Ibid.*, p. 12.
- 40) 第 5 回調査「統合と多様性モニター2020」と第 6 回 2023 調査を比較すると、前述表 2 で示した「ウィーン市で人口が多い、外国出身者／市民権をもつグループ」上位 10 国に 2020 年調査には入っていなかったウクライナが、上位 8 位に登場している（Stadt Wien, *Integrations & Diversitäts-monitor Wien 2020*, 2020, p. 35. *Ibid.*, 2023, p. 42）。
- 41) *Ibid.*, 2023, p. 42.
- 42) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 13. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 13.

- 43) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 94.
- 44) Stadt Wien, *op. cit.*, Kurzfassung, 2023, p. 13. City of Vienna, *op. cit.*, Short Version, 2023, p. 13.
- 45) ここでの引用は、現地での千恵子・ミューレッカー氏（本稿中：M氏）の同時通訳を書き起こしたものである。そのため、ウィーンおよび日本の事情に精通した千恵子・M氏の解釈に、全面的に依拠している。
- 46) 1€は 163.70 円（2025 年 5 月 4 日）である。ウィーン市における児童手当：子ども一人あたり月 200€は、約 32,800 円ということになる。こうした手厚い児童手当制度もまた、「共存」の理念を具現化している。
- 47) 藤岡恭子「地域学校協働活動を推進する総合的・一体的支援体制—子どもの学習環境と地域コーディネーターの役割に着目して—」岐阜協立大学地域創生研究所編『地域創生』第 42 集 2023 年、33-49 頁。藤岡恭子「『地域における学校との協働体制』と教育福祉実践—教育行政と「地域コーディネーター」との関係性に着目して—」岐阜協立大学地域創生研究所編『地域創生』第 41 集 2022 年、41-58 頁。藤岡恭子・田口鉄久「就学前教育と学校教育を接続する教育福祉実践—地域連携に基づくカリキュラム開発に着目して—」『岐阜協立大学論集』第 58 巻第 1 号、2024 年、109-138 頁。藤岡恭子「地域学校協働活動としての子どもの学習支援と居場所づくり実践—教育委員会と地域住民との関係性に着目して—」『岐阜協立大学論集』第 58 巻第 2 号、2025 年、83-112 頁。
- 48) たとえば、吉田美穂「外国人散在地域における外国につながる子どもの教育支援—青森県における受け入れの一事例の分析—」弘前大学教育学部紀要第 122 号、2019 年、167-177 頁では、中国籍の子ども 1 人の受け入れ事例が分析されている。
- 49) Patinnen für alle <<https://www.patinnenfueralle.at/>> (last accessed 2025/05/05).
- 50) 田口、前掲、2025 年、131-132 頁参照。なお、田口の論考では、千恵子・M氏の校閲を受けて、邦訳が「カトリン・エンジョレ (Catherine Enjolet)」と表記されている。
- 51) LinkedIn, Catherine Enjolet-Ecrivain-Academie française <<https://fr.linkedin.com/in/catherine-enjolet-30511563/>> (last Accessed 2025/05/05).
- 52) Patinnen für alle (前掲、ホームページ) .
- 53) 同上。
- 54) 同上、ホームページには、B氏の携帯電話が記されている。
- 55) この点、米国都市における学区教育委員会が実施する、「学校風土調査」をツールとして活用した政策・実践評価の事例とも通じている（藤岡恭子「『学校風土』の開発と教育長のリーダーシップ実践—New Haven School Change における学習コミュニティの創造—」『日本教育行政学会年報』第 39 号、2013 年、133-149 頁。藤岡恭子「米国都市学区における『学校風土』開発を鍵とする新たな指導助言行政—教育委員会と学校との相補的アカウンタビリティ・システム—」日本教育行政学会『学会創立 50 周年記念 教育行政学研究と教育行政改革の軌跡と展望』2016 年、180-186 頁。藤岡恭子『ジェームズ・カマーの学校開発プログラム研究—米国都市における貧困家庭の子どもの学習支援の取り組み—』風間書房、2020 年参照）。
- 56) この点、兼子仁の次の提起が想起される。兼子は、「指導助言権の教育法理は、わが国の教育内容行政にたいして一刻も早く法的命令権と絶縁し教育専門的水準のみに依っていく文化的体質に転換することを要請する。」「教育行政はみずからその教育専門的水準を高めて教育界における文化的リーダーシップの能力を身につけていくべき」としている（兼子仁『教育法（新版）』1978 年、356-357 頁）。
- 57) Stadt Wien, *op. cit.*, 2023, p. 7.
- 58) 後藤武俊『『切実な要求』に応える公教育ガバナンスの原則と分析枠組に関する考察—多機関・多職種連携時代の公教育を見据えて—』佐久間亜紀ほか編著『公教育を問い直す』（教育学年報 14）、世織書房、2023 年、103-120 頁。