

外務省・静岡県・IOM 共催シンポジウム

外国人住民と社会統合に関する国際シンポジウム

—国際的経験の共有と、地域における日系ブラジル人住民の課題を中心にして—

International Symposium co-organized by the Ministry of Foreign Affairs of Japan,
Shizuoka prefecture and the International Organization for Migration (IOM)

“ INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON FOREIGN RESIDENTS AND THEIR INTEGRATION IN JAPAN”

—Reflection on Experiences of European Countries and Challenges Facing
communities in Relation to Japanese Descendants from Brazil—

会場：静岡コンベンションアーツセンター「グランシップ」

期日：平成 20 年 3 月 25 日（火）

Venue: Shizuoka Convention & Arts Center “GRANSHIP”

DATE: 25 March (Tue), 2008

配付資料 / Reference

目次／Contents

I : 基調講演／Keynote Speeches

1. 石井 米雄 人間文化研究機構機構長 . . . 2
Dr. Yoneo ISHII,
President of National Institutes for the Humanities
2. ブランソン・マッキンレー 国際移住機関 (IOM) 事務局長 . . . 6
Mr. Brunson McKINLEY,
Director General of IOM

II : 報告／Summary Reports

3. イェロエン・ドームルニク . . . 18
オランダ・アムステルダム大学移住・民族研究所上級研究員
Dr. Jeroen DOOMERNIK,
Senior Researcher and Programme Coordinator of the Institute for
Migration and Ethnic Studies, University of Amsterdam
4. ヨーナス・ドール スウェーデン移住庁職員 . . . 30
Mr. Jonas DOLL,
Development Officer of Swedish Migration Board
5. 手塚 和彰 青山学院大学法学部教授 . . . 46
Prof. Kazuaki TEZUKA,
Professor of the College of Law, Aoyama Gakuin University
6. 脇阪 紀行 朝日新聞社論説委員 . . . 73
Mr. Noriyuki WAKISAKA
Editorial Writer of the Asahi Shimbun
7. 鈴木 望 磐田市長 . . . 79
Mr. Nozomu SUZUKI,
Mayor of Iwata City, Shizuoka Prefecture
8. 津村 公博 浜松学院大学現代コミュニケーション学部准教授 . . . 86
Prof. Kimihiro TSUMURA,
Associate Professor of the Faculty of Modern Communication
Studies, Hamamatsu Gakuin University
9. 柳瀬 フラヴィア 智恵美 国際基督教大学学生 . . . 96
Ms. Tyemi Flavia YANASE,
Student of International Christian University

10. 石岡 修 ヤマハ発動機株式会社「IMカンパニー」事業推進部部長
Mr. Osamu ISHIOKA, . . . 100
General Manager of the Business Projects Division, IM Company,
Yamaha Motor Co., Ltd
11. 井上 洋 日本経済団体連合会産業第一本部長 . . . 105
Mr. Hiroshi INOUE,
Director of the Industrial Affairs Bureau 1, Nippon Keidanren
12. スガハラ ユウジウ 湖西市汐路町湖西団地町内会会長 . . . 109
Mr. Yuzo SUGAHARA
President of Shioji Town (Kosai City) Neighborhood Association
13. 二宮 正人 ブラジル・国際就労者情報援護センター理事長 . . . 116
Mr. Masato NINOMIYA
President of Center for the Information and Support of the Workers
Abroad (CIATE)

I 基調講演
Keynote Speeches

- 日本と外国との人物交流の歴史を考えると、まず、7世紀に始まる「遣隋使」、
「遣唐使」が考えられる。空海に代表される日本の知識人は、高い文化をもった中
国に留学して、仏教をまなび、これを日本に将来して日本仏教の基礎をつくりあげ
ることに成功した。
- 9世紀末、遣唐使の廃止以来とだえていた外国との大幅な交流は、17世紀に入り、
御朱印船貿易の開始によって、交易のため東南アジアに赴く日本人が続出した。そ
の大半は、17世紀初頭に行われた「関が原の合戦」に敗れ主君を失った浪人、弾圧
をのがれようとしたキリシタンなどで、東南アジアの各地にいわゆる「南洋日本人
町」をつくったが、やがて徳川幕府の鎖国政策によって帰国が不可能となり、その
まま現地にとどまり、やがて現地社会に吸収されていった。
- 日本に渡ってきた外国人が日本人社会に定着し、やがて日本人となった歴史的事例
は二例がある。4世紀以来日本に渡来した朝鮮半島出身の「渡来人」と、徳川初期
に通訳として中国南部から長崎に渡り、やがて定着した「唐通事」である。
 - (1) 「渡来人」は4世紀から7世紀後半にかけて日本に渡来し、日本社会に
定着して、金属器の鑄造技術、機織技術、農業技術など、進んだ大陸の
文化・技術の古代日本への移転に貢献した。秦氏など日本の高官となっ
たものもあった。渡来人はやがて日本社会に同化され、その子孫は各方
面で活躍している。
 - (2) 「唐通事」はその後日本社会に定住して日本人となったが、今日にいた
るまでその出自を忘れず、「唐通事」の子孫であるという自覚をもちな
がら、日本人として各分野で活躍している。
- 明治維新以来、日本の近代化推進のため多くの「お雇い外国人」を欧米の各地から
招聘して、幅広い分野において日本人の指導にあたったが、かれらは契約終了後そ
れぞれの出身国に帰り、日本に残留した者は少ない。
- 日本人は、外国人「客人」として厚遇するという習慣は、第二次大戦中の排外的な
時期をのぞき、伝統的につづいて今日に至っている。しかしかれらはあくまでも「客
人」であって、これを日本社会の一員として迎え入れるのに積極的ではない。
- その意味で、現在、労働力の不足を補うために外国人労働者を受け入れているとい
う現象は、日本人にとってはじめての歴史的経験であることを自覚する必要がある。
すなわち、「客人」でない「隣人」としての外国人渡来者をいかに殊遇するかとい

うことが新しい課題となっている。

- その場合まず考慮すべきは、日本人が習性としてもつ「調和的關係」への志向が日本社会の一員になるべく努力をしている外国人渡来者にたいし同一の価値観を強要することになりがちな点である。その典型的事例は、相撲の世界における朝青龍にたいする世論の動向にあらわれている。かれの「非日本的」（と日本人が感じる）行動が、朝青龍バッシングを生み出している。
- こうした日本人の性向は、一日にして直るものではないが、外国人労働者の増加が歴史的必然となっている現状において、今後どうすればかれらを「隣人」として迎えることができるかを考えなければならない時期に到達している。
- 第一は、日本人自身が、異なった価値観をもつひとびとと共生するすべをまなぶことである。この場合「郷に入れば郷に従え」という日本的価値観を強制しがちな性向はこれを抑制しなければならない。この点に関し、日本人が日系ブラジル人を優先的に受け入れたことは、問題の先送りにつながったことを自覚する必要がある。すなわち「日系人」であれば、日本社会になじみやすいという誤解についての無自覚がそれである。かれらはあくまでもブラジルで生まれ、ブラジルで社会化されたブラジル人であって、日本人と人種的に同一であってもかれらに日本的価値の共有を前提とする考えはあやまっている。この欠点は日本のメディアにもみられることはペルーのフジモリ大統領の場合にも顕著にあらわれていた。
- 第二に、渡来外国人が、日本社会に共存しやすいような環境を整備することが必要である。そのためには、日本語を子供は子供、大人は大人と、それぞれの需要に応じた日本語教育を充実させることが必要である。とくに児童にたいする日本語教育は、日本の初等教育体制の柔軟的拡充を必須のものとするものであり、この点、日本の政治家および文部科学省の解と協力を得られるよう外務省の格段の努力が必要である。これを支援するための世論を盛り上がらせるためにはメディアの協力が是非とも必要である。

From Guests to Neighbors

Yoneo ISHII

President

National Institutes for the Humanities

- In terms of the history of exchange between Japanese people and foreigners, the first thing that springs to mind is the Japanese envoys who were sent to China in the Sui and Tang Dynasties from the seventh century. Japanese intellectual figures of the era (such as monk Kukai) studied in China, which was by that time a highly cultured nation. There, they learned Buddhism and introduced it to Japan, contributing to the successful establishment of a foundation for Japanese Buddhism.
- There had been few mentionable exchanges with foreign countries since the last envoy to China at the end of the ninth century. An increasing number of Japanese people started to visit Southeast Asian regions for trading purposes in the seventeenth century, using trading ships licensed by the Shogunate. Most of those who left Japan were former samurai warriors who were defeated and lost their lords at the battle of Sekigahara at the beginning of the century, as well as Christians escaping the persecution. They formed Japanese communities known as *South Sea Japantowns* in Southeast Asian regions. Due to the national seclusion policy implemented by the Tokugawa shogunate, they were unable to return to Japan again. Instead, they stayed overseas and were gradually integrated into the local communities.
- There were two historical events where foreigners came to Japan and settled into Japanese communities. The first involved Koreans, also known as *Toraijin*, who came from the Korean Peninsula in the fourth century, while the other involved Chinese interpreters known as *Totsuji* who came to Nagasaki from southern China in the early Edo period and settled in Japan later.
 - (1) *Toraijin* came to Japan between the fourth and seventh centuries and settled into the society, contributing to the transfer of high levels of culture and technical know-how (such as metal casting, weaving and farming methods) from the continent to ancient Japan. Some *Toraijin*, including members of the Hata clan, served as high officials of the Japanese government. *Toraijin* gradually assimilated into Japanese society and their descendents play important roles in many fields.
 - (2) *Totsuji* settled into Japanese society and became Japanese nationals. Their descendents play important roles in many fields as Japanese citizens while never forgetting their *Totsuji* roots.
- From the time of the Meiji Restoration, in need for the promotion of Japan's modernization, a large number of foreigners were employed and invited to Japan from all over the western world to provide guidance and instruction to Japanese people in a wide range of fields. Of them, a few remained in Japan, while most returned their home countries once their contracts expired.

- Japanese people still maintain a tradition of hospitality to foreigners as guests, notwithstanding a period of anti-foreigner sentiment during World War II. Under this hospitality, however, foreigners are “guests” after all. Japanese people are not so willing to accept foreigners as members of Japanese society.
- In this context, it is necessary for Japanese people to realize that, for the first time in the country’s history, there is an influx of foreign workers to fill labor shortages in Japan. In other words, Japan is facing the new challenge of how to favorably treat foreigners as neighbors instead of guests.
- The aspect to be considered before all is that the Japanese traditional inclination toward harmonious relationships with others tends to result in forcing foreigners, who are working hard to become a member of Japanese society, to share the same sense of values as Japanese people. A representative event which demonstrates this problem is the trend in public opinion about sumo wrestler Asashoryu, who, according to the sense of many Japanese people, behaves “less like a Japanese person”, which causes Asashoryu bashing.
- This kind of Japanese tendency cannot be rectified right away. With the reality that the increase of foreign workers is an unavoidable historical necessity, however, it is already the time for us to consider how we are going to accept foreigners as neighbors.
- Japanese people, in the first place, have to learn how to live in harmony with other people who hold different values. We have to control the tendency to force foreigners to share such values of ours as a *when in Rome, do as the Romans do* way of thinking. In this regard, it is necessary to realize that Japan simply postponed dealing with this problem by giving Brazilians of Japanese descent priority to enter the country. There was the mistake in believing that Japanese descendants would easily accommodate themselves to Japanese society. Japanese descendants from Brazil are basically Brazilians born, raised, and socialized in Brazil, and it is wrong to assume that they can naturally share Japanese values simply because of a common ethnic root. Japanese media also shows this mistake, which was clearly exemplified in the case of Peru’s former President Fujimori.
- Secondly, it is necessary to develop environments where foreign residents can easily live in harmony in Japanese society. To this end, Japanese language training should be organized adequately and provided separately to children and adults responding to their respective needs. With respect to Japanese language education for children in particular, it is essential to flexibly expand the Japanese elementary education system. In this respect, a tremendous effort by the Ministry of Foreign Affairs is required to obtain understanding and cooperation from Japanese politicians and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. Media’s cooperation is also indispensable in order for public opinion to be heightened in support of this approach.

外国人住民と統合に関する国際シンポジウム

国際的経験の共有と、地域における日系ブラジル人住民の課題を
中心にして

ブランソン・マッキンレー国際移住機関 (IOM) 事務局長

2008年3月25日

静岡県コンベンションアーツセンター

はじめに

本稿前段では、移民と受け入れ社会との相互関係の一つのモデルとして多文化主義に焦点を当て、欧州諸国の事例を紹介し、課題を明らかにする。後段では、日本における移民の統合政策を含め、『日系人』、すなわち、在日日系ブラジル人住民について概説する。

多文化主義

移住者と受け入れ社会との相互関係のあり方については4つのモデルがあり、多文化主義はその一つである。4つの異なるモデルについて、以下に概説する。

1. 同化

同化は一方的なアプローチで、移住者は受け入れ社会の習慣、伝統、考え方への適応を促される。移住者は国民の多数派と区別がつかないようにすることを期待されている。通常、このアプローチは、主流文化に溶け込み、受け入れ社会で意識されている国民としてのアイデンティティを身につけていく移住者に対する完全な市民権の付与へとつながる。

2. 分離

分離モデルでは、移住者は、受け入れ社会に適応することもその逆も期待されていない。このモデルは外国人契約労働者などの一時的移住者に対して特徴的に適用されてきた。移住者には、受け入れ社会に最小限適応することだけが求められ、他方、受け入れ社会の単一文化価値体系はそのまま維持される。

3. 統合

『統合』という用語は、背景事情により解釈が異なるが、受け入れ社会のメンバーと移住者の双方が互いに順応・適応し合う双方向型プロセスを意味するものと解される。このアプローチにおいては、移住者と受け入れ社会の双方が共通文化の発展に寄与する。

4. 多文化主義

多文化主義モデルは統合モデルに近いが、その統合プロセスは、文化的多様性を指向している。多文化主義は、移住者と受け入れ社会により共有される共通文化の創出ではなく、多様な文化の並存をもたらす。多文化主義においては、移住者が、他文化への帰属を放棄することなく、平等な権利及び機会を付与されるという点で、統合や同化とは異なる。

特にオランダ、スウェーデン、英国などのいくつかの欧州諸国においては、同化よりも多文化アプローチの方が優れたモデルであると考えられたことから、第二次世界大戦後の統合に向け、多文化アプローチが取られた。ただし、これらの国々の多文化モデル適用に至る過程は、それぞれ異なっていた。

オランダでは、カトリック教とプロテスタント教との歴史的分離主義を根拠に、移住に対して、多文化アプローチが取られた。同国では、教育制度、労働組合、メディアは、歴史的にこの二つの宗派集団間で分離されていた。これと同じ分離主義アプローチが移住に対しても取られたのである。スウェーデンにおいては、多文化アプローチは、文化的背景に関係なくどの人にも平等の権利及び機会を付与する福祉国家モデルを基盤とした。英国は、文化の異なる集団が、それぞれの民族コミュニティでの別々の文化を維持する一方、共通の政治文化を共有するという、公私の領域を分離した多文化アプローチによった。

多文化主義モデルは、移住者と受け入れ社会との相互関係に関する他のモデルと比較して有効であると認識されてきた一方で、問題もいくつか生じている。

1. 教育

真の多文化アプローチに従うならば、移住者には、母国文化、特に母語教育を受ける権利が与えられる。スウェーデンには、新たに来国した移住者のための受け入れクラスがあり、移住者は母語で教育を受ける。スウェーデン語を母語としないすべての生徒は、学校でスウェーデン語を第二言語として学ぶことができるほか、学校の一教科として母語の授業を受ける権利も有している。このような教育では、子どもたちは他人との競争に参入することになる将来の人生に備えることができない、との批判がある。結果的に、近年移住してきた若年成人は、労働市場において不利な立場に置かれていることもある。

2. 公私の領域の区別

公私の領域の厳密な区別は不可能であるとの批判がある。英国でのシャリア法適用に関する最近の論議でこの点が注目を浴びているのかもしれない。カンタベリー大主教ローワン・ウィリアムズ博士によれば、英国の法制度に将来シャリア法の一部を導入することは避けがたいことだろう、とのことである。英国は、すでに、コーシャー、ユダヤ教の堵殺方法、シーク教徒の儀式用剣の公共の場での着用など、少数派の宗教上の習慣的行為をある程度許容している。これらの事例に見られるように、特に宗教上の慣行が関わっている場合、公的領域と私的領域の分離を維持することは容易ではない

3. 人権

多文化アプローチを採用することは人権、特に女性の人権の抑圧を助長する可能性がある、との批判もある。欧州の価値観と相容れないと見なされる儀式や伝統を持つ民族に属する人たちについてはそのとおりであろう。例えば、アフリカのいくつかの国における女子割礼儀式である。この儀式は、欧州のすべての国で、法律に反するものと見なされている。このいささか極端な例においては、出身地の文化の伝統は、基本的人権の侵害を正当化する理由とはなり得ない。これほどではないにしても、いまだに女性が男性より劣っているものとして扱われている文化にも同じことが当てはまる。子供、通常は少女、が両親により押し付けられた文化的価値観に従って生きることを望まない場合の名誉殺人の事例もあった¹。徹底的に多文化主義がとられ、それぞれの民族集団が独自の価値観に従い相互に接触しないで生活するなら、少数民族に対する隔離や差別につながる可能性がある。

米国における9月11日の攻撃、オランダにおけるファン・ゴッホ映画監督の殺害、そしてフランスにおける激しい暴動の後、多文化モデルは失敗であり、民族コミュニティの受け入れ社会への統合ではなく、民族コミュニティの自己隔離につながったとの批判が行われてきた。オランダは、現在、多文化アプローチから統合モデルへと方向転換をしているところである。

他方、多文化主義は、例えば外国芸術祭や映画祭、もしくはカリブとアフリカの伝統を紹介するノッティングヒルカーニバルのようなストリートフェスティバルの開催、あるいは世界各地の食べ物を提供するレストランなど、文化の多様性をもたらし、これにより、文化的多様性はさらに増し、地元の貸衣装屋を魅了している。今日の欧州都市は、世界各地からのレストラン抜きでは考えられず、したがって、ほんの数十年前には想像できなかったほどに文化的多様性を高めている。

今日、移住は、ほとんどの先進工業国にとって一つの選択ではなく必然である。そして、移住とどう取り組むのが最善なのかは問題として残っている。日本も多様な社会へと向かっているのであり、この問題に対する答えを見つける必要がある。

日系人

1990年代以降、日本は、いわゆる『日系人』という移住者集団の流入を経験してきている。彼らは主に日系のブラジル人およびペルー人で、今日では、日本に定住し始めている。現在までのところ、このような日系人は、中国人、韓国人に次いで3番目に大きい移住者集団となっている²。彼らの多くは、南米で中流階級であったが、この時期に南米で発生した経済危機のため生活水準を維持することができなくなり、出稼ぎ労働者として日本にやって来たのである。

¹ Jody K. Biehl, The Death of a Muslim Woman (あるイスラム教徒女性の死), "The whore lived like a German (ドイツ人のように生きた売春婦)" in "Der Spiegel", 2nd March 2005

² 井口泰, Country Report Japan (国別報告: 日本), 労働政策研究・研修機構 (JILPT), 2004, p. 347

日本人のルーツを持っているものの、彼らの多くは日本語をあまり上手に話せず、また、南米の生活スタイルを身につけている。このことが、彼らと受け入れ側の日本人との行き違いをもたらしている。

日本はいくつかの産業部門で労働力不足の問題に直面しているが、この問題は、『日系人』に労働市場へのアクセスを提供することによって、ある程度処理された。彼らは2～3年後に母国へ帰国すると思われていた。ところが、彼らの多くは日本にとどまったため、彼らをどのように日本社会に統合するかの問題に取り組むことが必要になった。具体的な問題には、教育制度、医療、社会福祉へのアクセスが含まれる。

日本政府は今まで総合的な移住政策を取って来ず、この問題は、ある程度、地方レベルで自治体により対処されてきた。例を挙げると、外国人市民会議を発足させた地方自治体もいくつかある。またブラジル人移住者が地元自治会の会長になった地域もある。『日系人』数の増大に呼応して、2001年に外国人集住都市会議（現在23市町が参加）が設立された³。2006年、この会議は、『よっかいち宣言』を発表し、政府に対し、外国人学校への支援及び公立学校における外国人児童生徒の受け入れを要請した。地方自治体レベルで実施されている小規模なイニシアチブは他にも数多くあり、共生に貢献している。

政府レベルでは、法務省、外務省、文部科学省、厚生労働省等さまざまな機関が移民に取り組んでいる。

2005年、法務省によって第3次出入国管理基本計画が提案された。この基本計画では、高度人材など外国人のより広い受け入れの必要性や外国人の社会保険の提供の必要性が認識された⁴。日本経済団体連合会の移住政策に関する報告は、より一貫した移住政策が実施され、日本政府及び企業の役割が明確にされるべきであると指摘した。他の注目すべき展開は、永住者に地方参政権を付与するか否かに関する議論の高まりである。移住者の政治的権利拡大は、国際的な傾向であることから、日本がこの問題とどのように取り組むかは国際的に強い関心を集めることだろう。

他の欧州諸国同様、日本も伝統的な移民国ではないが、文化的多様性を認めて、これに対処する適切な解決策を見出すことが必要である。日本が移住者に対して取ろうとするアプローチがどのようなものであるにせよ、日本政府により、首尾一貫した戦略が策定される必要がある。

結論

多くの欧州国家にとって移民は一つの選択ではなく必然であるが、日本にも同じことが当てはま

³ 柏崎千佳子, Japan: From Immigration Control to Immigration Policy (日本: 出入国管理から移民政策へ), Migration Information Source, 2002, p. 3

⁴ 法務省 2003年出入国管理基本計画 <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/bpic3rd-03.html>

るのではないか。移住者と受け入れ社会との相互関係のあり方に関しては『普遍的』モデルは存在しない。各国はそれぞれのニーズに即した最適な解決策を見出す必要がある。時には、望んでいる目標を達成するまでに試行錯誤を経験しなければならないかもしれない。また、この相互関係の生じ方は、受け入れ国の法的、政治的、社会経済的、文化的構造ならびに地方及び国家の能力に大きく影響される。

権利および義務の平等は、あらゆる統合政策および実施における共通基準であるべきであり、出稼ぎ移住者の統合も永住移住者の統合と同等に重要である、と国際移住機関では考えている。全体的に見れば、統合の成功はニューカマーと受け入れ社会の双方に資するのであり、移住から恩恵を得られるよう、政府は移住政策及び実践を他に先んずるべき重要課題とする必要がある。

International Symposium on Foreign Residents and their Integration in Japan

Reflections on Experiences of European Countries and Challenges Facing Communities in Relation to Japanese Descendants from Brazil

International Organization for Migration (IOM)

25 March 2008

Shizuoka Convention & Arts Center

Introduction

The first part of the paper focuses on multiculturalism as a model for migrants' interface with the host society, giving examples from different European countries and highlighting challenges. The second part of the paper gives a brief overview about the "nikkeijin", Japanese descendants from Brazil migrating back to Japan including integration policies for migrants in Japan.

Multiculturalism

There are 4 models of migrants' interface with the host society; multiculturalism is one of them. The 4 different models are outlined below:

1. Assimilation

Assimilation is a one-way approach, where migrants are encouraged to adapt to the customs, traditions and attitudes of the host society. Migrants are expected to become indistinguishable from the majority population. Usually, this approach leads to full citizenship with the migrants merging into mainstream culture and adopting the perceived national identity of the host society.

2. Segregation

In the segregation model, migrants are not expected to adapt to the host society and vice-versa. This model has typically been applied to temporary migrants, e.g. contractual foreign workers. Migrants are only required to adjust minimally to their host society while the mono-cultural value system of the host society remains untouched.

3. Integration

While the term is understood differently in different contexts, "integration" can be taken to denote a two-way-process where the members of the host society and the migrants both adjust and accommodate each other. Under this approach both the migrant and the host society contribute to the development of a common culture.

4. Multiculturalism

Multiculturalism is close to the integration model but the process of integration aims for cultural diversity. Rather than creating a common culture shared by migrants and the host society, multiculturalism leads to a diversity of cultures existing side by side. Multiculturalism differs from integration and assimilation by granting equal rights and opportunities to migrants without their relinquishing other cultural affiliations.

Especially, some Western European Countries such as The Netherlands, Sweden and the United Kingdom have applied a multicultural approach towards integration after WWII because it was perceived a better model than assimilation. However, the approach, which led to the adoption of a multicultural model, was different in these states.

In The Netherlands a multicultural approach was taken towards migration based on the historical separatism between Catholicism and Protestantism, which divided educational systems, trade unions and the media between the two groups. The same separatist approach was taken towards migration. In Sweden the multicultural approach was based on the model of the welfare state granting equal rights and opportunities to everybody regardless of their cultural background. The United Kingdom followed a multicultural approach as a separation between the public and the private domain, with different groups who share a common political culture while they remain separate cultures of different ethnic communities.¹

While this model has been perceived positive compared to other models of migrants interface with the host society, some questions arise:

1. Education

To follow a true multicultural approach, migrants would be entitled to education in their culture and especially in their mother tongue. In Sweden there are reception classes for newly arrived migrants, where they receive education in their mother tongue. All students whose mother tongue is not Swedish can study Swedish as a second language throughout school and they also have the right to receive tuition in their native language as a subject in school. Critics argue that this type of education may not prepare children for their future life where they have to enter in competition with others.² As a result young adults of newly arrived migrants may be disadvantaged in the labour market.

2. Distinction between public and private domain

¹ John Rex and Gurharpal Singh, *Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation States* – Thematic Introduction, p. 6, in: *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, Vol. 3, No. 1, 2003

² John Rex and Gurharpal Singh, *Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation States*, p. 8

Critics argue that it is not possible to follow a true distinction between the public and the private domain.³ This can be highlighted through the recent debate on using Sharia law in the United Kingdom. According to a statement made by Dr. Rowan Williams,⁴ Archbishop of Canterbury, it will be unavoidable in the future to apply certain parts of Sharia law in the British legal system. Britain has already allowed for certain religious practices of minorities, such as kosher, the Jewish method of slaughtering, or Sikhs wearing ceremonial swords in public. As can be seen from these examples, it is not easy to keep these two domains apart especially when religious customs are involved.

3. Human Rights

Some critics have argued that following a multicultural approach may contribute to the suppression of human rights, especially women's rights.⁵ This may be the case for persons belonging to ethnicities which include practices and traditions seen as incompatible with the European set of values, for instance the practice of female circumcision in some African countries. This practice is seen as violation of laws in all European countries. In this somewhat extreme case, the traditions of a culture of origin cannot be a justification for the violation of a basic human right. But the same applies to a lesser extent to cultures where women are still treated as inferior to men. There have been cases of honour-killings when children, usually girls do not want to live according to the cultural values imposed on them by their parents.⁶ If multiculturalism is taken to the extreme, where every ethnic group lives according to their own set of values and without interaction, this may lead to segregation and discrimination against minority groups.

In the aftermath of the September 11 attacks in the USA, the murdering of film director Van Gogh in the Netherlands, the violent riots in France, critics have argued that the multicultural model has failed and that it leads to self-segregation of ethnic communities instead of integrating them into the host society.⁷ The Netherlands are now turning from a multicultural approach towards an integration model.

On the other hand multiculturalism leads to cultural diversity such as celebrating foreign arts and film festivals or street festivals like Notting Hill Carnival showing Caribbean and African traditions, or restaurants serving food from all over the world, thus adding to cultural diversity and attracting local costumers.

³ John Rex and Gurharpal Singh, *Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation States*, p. 8-10

⁴ Baroness Sayeeda Warsi, *Sharia would not help integration but disunity*, telegraph.co.uk, 10/02/2008

⁵ Tariq Modood, *Remaking multiculturalism after 7/7*, page 6, in www.openDemocracy.net and Ralph Grillo, *Backlash against Diversity? Identity and Cultural Politics in European Cities*, page 26-28, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 14, University of Oxford, 2005

⁶ Jody K. Biehl, *The Death of a Muslim Woman, "The whore lived like a German" in "Der Spiegel"*, 2nd March 2005

⁷ See Tariq Modood, page 2 and Ralph Grillo, page 22-25

European cities today are unthinkable without restaurants from all over the world thus increasing the cultural diversity to an extent unimaginable just a few decades ago.

Immigration today is not a choice for most industrialized nations but a necessity. And the question remains how to best deal with it. Japan also is moving towards a diverse society and needs to find answers to these questions.

The Nikkeijin

Since the 1990's Japan has seen an influx of the so-called migrant group of "nikkeijin", mainly Brazilians and Peruvians with Japanese ancestry who now start to settle in Japan. By now they comprise the 3rd largest group of migrants in Japan, after Chinese and Korean.⁸ In South America many of them belonged to the middle class but could not keep their standard of living due to the economic crisis that took place in South America during this time and came to Japan as temporary workers.

Despite of Japanese ancestry, many do not speak Japanese very well and have adopted a South American style of living, which makes them at odds with their Japanese hosts.

Japan faces the problem of labour shortages in some industrial sectors and this problem was partly addressed by giving the "nikkeijin" access to the labour market. The intention was that they return to their home countries after a couple of years. However, many of them have stayed and the question of how to integrate them into Japanese society needs to be addressed. The specific problems include access to the education system, health care and social welfare.

Until now the Japanese Government has not adopted a general migration policy but the issue has been addressed to some extent at the local level by municipalities. For instance, several local governments have launched foreign citizens' assemblies. In another area, a Brazilian migrant has become a president of local self-governing body. In response to the growing number of "Nikkeijin", the Council of Cities with a Large Foreign Population was founded in 2001 (23 cities and towns participate now).⁹ The "Yokkaichi Declaration" issued by the Council in 2006 urged government support for schools for foreigners, as well as the acceptance of foreign pupils in public schools. There are a number of other small initiatives taken at the local municipality level, contributing to the coexistence.

⁸ Yasushi Iguchi, Country Report Japan, Japanese Institute for Labour Policy and Training (JILPT), 2004, p. 347

⁹ Chikako Kashiwazaki, Japan: From Immigration Control to Immigration Policy, Migration Information Source, 2002, p. 3

At the governmental level different institutions are dealing with immigration such as the Ministry of Justice, the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Education Culture and Sports and the Ministry of Health, Labour and Welfare.

In 2005, the 3rd edition of the Basic Plan for Immigration Control was put forward by the Ministry of Justice. It recognized the need to more openly accept foreign nationals such as highly-skilled workers and includes provisions for social security of foreigners.¹⁰ The Report by the Japan Business Federation on migration policies pointed out that migration policies should be implemented with more consistency and the role of the Japanese Government and enterprises should be clarified. Another noteworthy development is the heightened discussions as to whether or not to grant a voting right to permanent residents in local elections. As the granting of increased political rights to migrants is an international trend, how Japan deals with this matter will draw keen international attention.

Like other European nations, Japan is not a traditional immigration country but needs to recognize cultural diversity and find appropriate solutions to deal with it. Whatever the approach will be that Japan wants to take towards its migrants, a coherent strategy needs to be developed by the Japanese government.

Conclusion

As for many European States, immigration is not a choice but a necessity and the same may apply to Japan. There is no “one-size-fits-all” model regarding the interaction of migrants with the host society. Every state needs to find a solution that suits its needs best. At times, states may have to go through a trial and error approach until they reach the desired goal. At the same time, the way this interaction occurs is heavily influenced by the receiving country’s legal, political, socio-economic and cultural framework as well as local and national capacities.

IOM believes that the equality of rights and obligations should be a common denominator for all integration policies and practices, and that even the integration of temporary migrants is as important as integration for permanent migrants. Overall, successful integration benefits both the newcomers and the host community and in order to benefit from migration, governments need to give high priority to integration policies and practices.

¹⁰ Ministry of Justice, Basic Plan for Immigration Control 2003,
<http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/bpic3rd-03.html>

II 報告

Summary Reports

オランダにおける移住及び統合
イエロエン・ドーマルニク
アムステルダム大学移住・民族研究所

はじめに

他の多くの欧州諸国と同様に、オランダも、自国が、危険を冒しても入国しようとする外国人に対して機会を提供する国という意味での移民受入国であるとは考えていない。その一方で、政府は、1980年には既に、国内における移民の存在は、適切な対応を必要とする現実問題であることを認識していた。これは、オランダにおいて「ゲストワーカー」政策が終了した後のことであった。「ゲストワーカー」政策においては、ゲストワーカーは彼らの存在に経済的価値がある間だけオランダ国内に滞在し、彼らの労働力がもはや必要でなくなれば帰国するものと想定されていた。ある国々からの「ゲストワーカー」の場合には確かに想定どおりになった。しかし、ある国々からの場合には想定どおりにならなかった。1970年代の石油危機後に未熟練労働に対する需要が激減した際、特に、トルコやモロッコのような開発途上国から来ていた「ゲストワーカー」は定住してしまった。これに続き、家族呼び寄せが始まった。こうして、数万人という大きくはない「ゲストワーカー」の集団が、かなり大規模な民族コミュニティに変わったのである。トルコ人コミュニティは、現在、369,000人から成り、モロッコ人コミュニティは329,000人に達している（第1世代及び第2世代）（いずれも2007年の数値）。

もう一つのタイプの移民は、(旧)オランダ植民地から生じた。1949年にインドネシアが独立を達成した際、これにより、植民地支配に関係のあった人々—その多くが混血—が国外に流出した。この人々のほとんどはインドネシア生まれであったが、オランダに「帰国」した「帰還者」として待遇された。インドネシア人コミュニティは徐々にその規模を拡大し、現在、400,000人以上になっている（2003年の数値）。より近年の植民地からの移民は、スリナムから生じた。スリナムは1975年に独立したが、その際、スリナム住民に対し、オランダ国民であり続けるか（オランダ移住を意味する）、スリナム国民になるかを選択させた。今日、スリナム人コミュニティの人数は、334,000人を数える（2007年の数値）。

「ゲストワーカー」や「植民地独立後」の時代が終わった後、オランダへの移民は非常に多様化した。特に、1980年代末以降、数多くの近隣・遠隔諸国からの移民—多くは難民あるいは庇護希望者—が、オランダ国境を越えて来た。いくつか例を挙げると、2003年のオランダには、イラクから42,000人、イランから28,000人、ソマリアから28,000人が移住していた。いずれも、10年前には、ほとんど聞かれなかった国々からの人たちである。1995年から2007年までの間に、オランダにおける非西洋系の人口は約45%増加（170万人、すなわち、全人口の11%近くまで増加）した一方、西洋系移民の人口増加は10%未満にとどまった。異論もあるであろうが、移民の多様化は、グローバリゼーション過程の不可分の—したがって「ごくあたりまえの」—一部分と理解すべきである。とはいえ、これは

予期していなかった成り行きであり、政策立案者には「管理不可能」になっているという感触を抱かせ、政治家には安易な争点となった。オランダの移民・統合政策における近年の進展は、このような状況に照らして理解すべきである。

統合政策の過去と現在

移民は厳格に管理する必要があるという考え方は、オランダにおいては比較的新しいものである。1950年代及び1960年代、オランダは国外移住の多い国の一つと考えられ、政府は、積極的に、オランダ国民の国外定住を奨励した。1960年以降、市場において労働力不足が感取され始め、この不足は、「ゲストワーカー」受入れによって手当てされた。実際に募集は行われた。しかし、多くの場合、空席は「たまたま」国内に居合わせた移民により補填された。このような移民が在留許可や就労許可を有していない場合には、事後的に取得することができた。これにより政策上の懸念が生じることは、ほとんどなかった。

1974年以降このような時代は終わったが、今日周知のとおり、実際に移民が終わったわけではなかった。しかし、元「ゲストワーカー」の家族の到着・定住を抑制するための真剣な努力は行われなかった。政策立案者に認識されていた主要課題は、このようなニューカマーをオランダ社会に統合することであった（この点については後述する。）

規制政策

以来、オランダは移民規制政策を遂行している。すなわち、移住は、a) 国益に資する場合、b) 国際義務であり、他に選択肢がない場合、c) やむを得ない人道上の理由がある場合、にのみ承認される。明らかに、これらの理由には、解釈の余地があった。「国益に資する場合」の意味は、議会により確立されたことはなく、その解釈は、申請者（常に雇用主）の経済的緊急性や政治的影響力により左右された。移民規制政策が取られていたとはいえ、労働移民は長年にわたり重要とされ続け、重大な政策上の懸念にもならなかった。

国際義務の中には、本来的に明確なもの（例えば欧州連合法）がある一方、例えば「1951年難民条約」を根拠とするもののように、あまり明確でないものもある。また、滞在許可付与のためのやむを得ない人道上の理由に関する限り、政府は、「人権に関する欧州条約」（第3条及び第8条）の枠組み内での一定の自由裁量権を有している。

1980年代半ばまで、入国許可は、通常はc)の理由、及び、より少数であるがa)の理由により付与され、移民に対して寛大な解釈が行われる傾向があった。その後、この状況は変化し始めた。移民のうち益々増加したのは、ジュネーブ条約を根拠とした入国許可を望む庇護希望者や難民であった。従来、ジュネーブ条約については、申請者が滞在を認められる可能性が高くなる一完全な難民資格でない場合でも、少なくとも他の在留資格を付与される一ような解釈が行われていた。1990年代初に庇護申請が急増し、これにより移民の管理困難さが認識されるようになると、オランダを含む北西ヨーロッパ全域において、庇護申請件数の減少を期待して、慣行及び法規

が大幅に変更された。

10年間にわたり、オランダは、欧州連合の中で、最も多く庇護申請があった国の一つであった（相対件数ばかりでなく絶対数でも）。1990年代後半には既に、政府は、当時の外国人法をさらに規制的に運用しても多くの結果は見込めないと確信し、全く新しい法律の制定を決定した。この新法は、2001年4月に施行され、庇護が認められなかった者が承認されなつた者による上訴の可能性を実質的に排除することにより、実際に、承認件数を直ちに半数あるいはそれ以下に減少させた。この結果、第一に、申請者数が2000年の4万人以上から、4年後には4分の1へと大幅に減少した。さらに、政府は、国外から配偶者またはパートナーを呼び寄せることを希望する者及び移住予定者に対し所得（最低賃金の120%）または年齢に関する条件（18歳から21歳）を課すことにより、c)の理由に基づく入国許可を一層困難にする、あるいは、不可能にさえすることを決定した。こうして、全般的にみれば、庇護希望者や難民については管理不可能という感触から生じた不安感が、移民・統合政策の他の分野にも波及したと結論することができるであろう。

この傾向は、さらに、1990年代の国内管理の進展の仕方によっても例証できる。移民、特に「ゲストワーカー」時代からの移民には、社会保障の支給等の給付金に対する突出したニーズがあることが徐々に明らかになった。このことから、不法移民に多額の福祉経費が不当に支出されているであろうことが、容易に想定された。いずれにしても、理論的には許可なく国内に居住する者もそのような給付金を請求できるということが、1998年7月に「除外法」すなわち Koppelingswet を施行する政治的根拠となった。この法律は、公共財の供給者全員（医師及び教師を除く）に対し、顧客の居住資格を確認し、該当する場合には公共財の利用を拒否するよう命じた。この法律により影響を受ける外国人は多くないことがわかったが、それでも、こうした除外は国民の大きな関心を集めた。なぜなら、第一に、該当する外国人は、通常、子供のいる脆弱な家族であったからであり、第二に、関係する地方自治体がこのような外国人の収入（及び該当する場合には、公営住宅も）を絶つことに非常に消極的だったからである。このような消極的姿勢は今日もなお顕在であるが、焦点は、申請を却下された庇護希望者へと移行している。

人道上の配慮とは別に、地方自治体には、脆弱な人々が路上生活をするようになる場合には治安が脅かされる可能性があるという懸念もあった。このような地方自治体の立場により、政治上、地方当局と国家当局との間に膠着状態が生じた。国家当局は、地方自治体に、国家が策定した政策を実施させようとした。抵抗の仕方は様々であったが、全地方自治体のうち約三分の一が、何らかの点で、政府の政策を完全実施するには時期尚早であることを示唆した。当時の外国人問題・統合大臣は、大きな落胆を表明したが、地方当局に実施を強制する方途はほとんどなかった。ようやく現政府（2007年から政権）が、二方面政策対応により、この膠着状態を打開したようである。すなわち、現政府は、約2万人の元庇護希望者について今後とも地方自治体の保護を受けることを許す一方、国外退去させるべき外国人については地方自治体に関与させないこととした。

オランダ流の統合

統合政策については、入国管理政策においてと同様の展開が見られる。すなわち、新移民に対する自由放任で寛大なアプローチから、問題主導型で妥協を許さないアプローチへと、徐々に移行した。オランダの統合政策には、幅広く、法的分野、社会経済的分野、及び、民族文化的分野という3分野がある。法的分野については、既に、部分的に述べたが（規制主義、すなわち、できるだけ少数の外国人の入国を認めること）、これを補完して、「入国を許可された者は、理想的には、当然のこととして完全な市民になるべき（通常、二重国籍を認められて）」という考え方について述べる。外国人は、5年間合法的に在留すると帰化できるが、帰化できない場合であっても、オランダ人とほぼ同等の法的権利を有する（最も重要な違いは、国政選挙における選挙権及び被選挙権がないこと）。このような基本方針は、1980年初に初めてオランダの統合政策が着想されて以来、おおよそ、自明のこととされていた。比較的容易に帰化できること、及び、移住以前からオランダ国民で植民地独立によりオランダに移住して来た人が多数いること、さらに、移住者の子孫の統合について追跡調査したいという願望から、「国内の外来居住者」という新しい政策範疇が設定された。

外国で生まれた者、あるいは、両親のいずれかが外国生まれである者が、この範疇に入る。西洋出身者と非西洋出身者との間で、さらに、区別が設定された。非西洋出身者だけが、オランダ統合政策の対象である。非西洋出身者の平均的な社会経済的立場は、生来のオランダ人のそれには及ばない。事実、第一世代では、平均失業率は高く、高収入職への就職率は低い。第二世代では、主流社会層からの乖離は第一世代よりは小さいが、程度は様々ながら学業成績は主流社会層より劣り、また、退学率は同層より高い。就労状況や高収入職への就職率は、明らかに、親世代より高いが、同年代の生来のオランダ人に比べれば低くなっている。驚くことでもないが、犯罪率は、他の人口層より、かなり高いようである（ただし、犯罪捜査や訴追、判決に偏向がある可能性も考慮すべきである）。

統合問題は、個別的及び全般的性格のいくつかのタイプの政策により対処されてきた。こうした政策の中には、公職ポスト配属における積極的差別のための定数割当て措置があり、地方レベル及び国レベルで事例が見られる。また、長期失業者及び大した資格を持たない中途退学者（いずれも外国出身者数が突出している）を対象とした追加的雇用計画もある。これらに加え、ある程度、オランダに典型的な3つの政策手段について述べるべきであろう。

雇用を通しての統合

第一の政策手段は、名称を変えながら、10年間（2003年まで）続いた。これは、大手雇用主に対し、従業員の人種を登録し、従業員数の年次報告を行い、（該当する場合には）外国出身従業員の割合の増大計画を公表するという法的義務を課すものである。背後には、これにより、雇用主が、統合過程における自身の重要な役割について自覚を高めるであろうという発想があった。しかし、雇用主の多くが、この責務を期待したほどには真剣に受け止めていないことがわかった。改善策として、法規の名称が変更され、また、報告義務を削除することにより義務が緩和された。このため、

最終的には、この手段がどのように統合政策に役立ったのかを評価するのは困難だった。

平等による統合

より効果的であったのは、おそらく、1990年代にオランダ政府が導入した包括的な差別禁止法（民法及び刑事法）である。この一環として、差別撤回委員会が設置された。この委員会は、労働分野及び教育分野における差別、あるいは、サービス提供における差別に関する苦情について調査を行う。この委員会による判定は、法的拘束力はないが、非常に高く評価され、また、社会的影響も大きい。

言語習得による統合

3つ目の政策手段は、新移民に基礎的技能を身につけさせることを意図している。1998年以来、オランダ永住を希望する欧州連合外から来る新移民には統合のための義務が課せられている。この法的根拠は、Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)、すなわち、新移民の社会統合に関する法律である。移民は、約600時間の言語コースを受講しなければならない、この間に、オランダの社会制度や文化、規範、価値観も習得する。この手段の導入当初何年間かは、移民による義務不履行に対する制裁措置は軽かった（過料）。第1次から第3次までのバルケネンデ内閣（2002年～2007年）は、言語コースの修了と言語試験の合格を、永住資格付与の条件にしようとし始めた。また、同内閣は、WINの適用範囲を1998年以前に既にオランダにいた移民、さらには、帰化してオランダ市民となっている移住者にまで拡大しようとした。こうした拡大提案は、オランダ憲法に抵触するもので、国会において過半数の賛成を得ることができなかった。

WINは、さらに国外まで拡大された。すなわち、欧州連合外からの将来の移住者に対して、査証発給前に、統合のための要件が新たに課された（オランダ領事館により、オランダに関する最小限度の知識について試験が行われる）。この国外統合法、すなわち、Wet Inburgering Buitenland (WIB)は、2006年4月から施行され、これにより、統合政策は、入国規制制度と合流した。最近の重要な変化の一つは、統合コースの資金源に関するものである。従来は、中央政府が地方自治体に対して統合コースを実施するための資金を支給していたが、新制度では、移民自身が経費の一部または全額までも負担しなければならない、また、コースは民営化されることになっている。中央政府は明らかに後退しており、全ての責任を当該移住者に負わせている。

多文化主義の終焉か？

統合過程における民族文化的側面を対象とする政策も流動的である。宗派集団が相互に関与しないことにより成功裡に共存できていたという伝統（1960年代まで、オランダ社会はこの方法でまとまっていた）に基づき、新移民に対しても同様の姿勢が取られ、平等に基づき可能な場合には、民族的及び、特に、宗派的境界に従ってまとまることができるとされた。

従来より、オランダの教育制度においては、ローマカトリックの学校、プロテスタ

ントの学校及び中立的な学校が認められ、同様の区分がメディアや病院、労働組合、雇用主、その他全ての社会領域においても許容されていたが、これと同様に、今度は、イスラム教徒やヒンズー教徒に対しても同じ機会が与えられることになった。今日、オランダには、イスラム教徒やヒンズー教徒の小学校が30以上ある。さらに、満額の国家助成を受けるイスラム教徒やヒンズー教徒の放送会社もある。

中央政府には、7つの民族集団について、統合大臣（現在は、住宅・通信・統合大臣と称される）と定期的に会合する諮問機関がある。これらの機関は、様々な宗教的、文化的、社会的組織により構成され、政府の資金助成を受けている。このような諮問機関を設置するという発想は1980年代に遡るが、1997年の少数民族政策協議法において正式なものとなった。これは、政府が、オランダを「多文化」国家と称することを明確に選択した時期と重なっている。

2002年の総選挙運動期間中、ポピュリストの政治家ピム・フォルタインが、特に、多文化主義排斥、及び、イスラム教の「後進性」と同性愛者や女性に対する公然とした差別的立場に関する猛烈な発言により多くの支持を獲得した。フォルタインは総選挙直前に殺害されたが、彼の政党（LPF）は、特に過去2期にわたり連立を組んできた社会民主党に対し、圧倒的勝利を収めた。フォルタインの政党は、自由民主党及びキリスト教民主連合と連立し、抗争の絶えない新政権（第1次バルケネンデ内閣）に加わったが、この政権は間もなく解散し、総選挙となった。今度は、他の政党が「ピムの教訓を学んだ」ことを表明したことから、LPFは多くの票を失い、社会民主党は勢力を回復したが、それでも、新政権（第2次バルケネンデ内閣）は自由民主党とキリスト教民主連合の連立を基盤に成立した。

現在のところ、多文化主義は政治史の掃き溜めに追いやられている。これまで概説してきた展開のほか、このような多文化主義に関する展望の変化により、ポピュリスト政治家が、移民、とりわけイスラム教徒に対して参加意思を問うことができるようになってきている。この種の議論は、2004年11月に、映画監督であり挑発的なことで有名なコラムニストであったテオ・ファン・ゴッホが精神錯乱状態のイスラム教徒（モロッコ系オランダ出身者）により殺害されたことで、さらに激化し、この殺害による衝撃波は、国境を越えて広がった。イスラム教徒の後進性を確信していた人々は、常に自分たちが正しかったと主張する究極的根拠をこの殺害事件に見出した。

現政権（第4次バルケネンデ内閣）は、この点については、過去3期のバルケネンデ政権ほど率直な発言は行っていないが、それでも、展望が変化したことは明らかである。以前、統合は、何よりも雇用と教育に関係していると考えられていた。しかし現在は、統合とは、概してそれ以上のこと、たとえば、忠誠を示すことや、二重国籍を放棄してオランダ社会を明確に選択することであるようである。現時点では何とも言い得ないことは明らかであるが、オランダはパラダイムを真に転換したのか、すなわち、過去の多文化主義から進化した同化主義の方へと真に方向転換したのか。国家の伝統には、根強いところがある。しかしながら、欧州連合諸国においては、新移民に対するこのようなアプローチがある程度共通して見られるのであり、それゆえ、オランダが本当に転向したという可能性を排除することはできない。

Migration and integration in the Netherlands

Jeroen Doomernik

IMES, Universiteit van Amsterdam

Introduction

Much like most other European countries, The Netherlands does not consider itself to be a country of immigration in the sense that it offers opportunities to adventurous people from abroad. However, by 1980 the government did acknowledge that the presence of immigrants in the country was a reality requiring adequate policy responses. This was after a period in which the country had pursued 'guest worker' policies, whereby it was assumed that these workers were to stay as long as their presence was of economic value and would return home once their services were no longer required. For certain nationalities this was precisely what happened, for others it was not. When the need for unskilled labour drastically went down after the oil crises of the 1970s, especially 'guest workers' from poorly developed states like Turkey and Morocco turned out to have settled. Subsequently, a process of family reunification set in; in this way a moderate stock of several tens of thousands of 'guest workers' turned into ethnic communities of considerable size. The Turkish community now comprises 369,000 persons and the Moroccan community amounts to 329,000 people (first and second generation) (figures for 2007).

Another type of immigration took place from the (former) Dutch colonies. When Indonesia gained its independence in 1949, this caused an outflow of persons who – often of mixed descent – had been associated with colonial rule. Even though most of these persons were born in Indonesia, they were considered as 'repatriates' who 'returned' to the Netherlands. The Indonesian community gradually increased in size and now numbers just over 400,000 (figure 2003). Colonial immigration of a more recent date stems from Surinam. The country became independent in 1975, forcing the Surinamese population to remain Dutch nationals (implying resettlement in the Netherlands) or becoming Surinamese nationals. Today the Surinamese community numbers 334,000 (2007).

From the end of the 'guest worker' and post-colonial eras, immigration to the Netherlands has greatly diversified. Especially since the end of the 1980s, immigrants – oftentimes refugees and asylum seekers – from many countries near and far have found their way across the Dutch borders. To give a few examples: in 2003 the country was home to 42,000 people from Iraq, 28,000 from Iran, 28,000 from Somalia; all populations virtually unheard of a decade earlier. Between 1995 and 2007 the total population of non-western origin in the Netherlands increased by approximately 45% (to 1.7 million or close to 11% of the total population), whereas that of western immigrant origin the increase was limited to less than ten percent. Arguably, this diversification in immigration is to be understood as an integral – and hence 'normal' – part of the globalization process. Yet, this was an unforeseen consequence and one which gave policy makers a sense of being 'out of control' and politicians an easy issue for debate. It is in this light that recent developments in Dutch immigration and integration policies should be understood.

Immigration policies past and present.

The notion that immigration needs to be strictly controlled is a relatively new phenomenon in the Netherlands. In the 1950s and 60s the country was considered to be one of emigration and the government actively promoted the resettlement of Dutch nationals abroad. After 1960 shortages started to make themselves felt on the labour market and these were addressed by importing 'guest workers'. Recruitment indeed did take place, but to a large extent vacancies were filled with workers who turned up "spontaneously". In case these immigrants had no residence and/or working permit these could be arranged post factum. Few if any policy concerns were caused by this.

After 1974 this period ended. As we know now, this did not mean an end to actual immigration – on the contrary. Yet no serious attempts were made to curb the arrival and settlement of family members of the former 'guest workers'. The main challenge for policymaking that was identified was to integrate these newcomers into Dutch society (something we return to further down).

Restrictive policies

Since then, the Netherlands has pursued restrictive immigration policies, meaning settlement is only endorsed in cases where a) this serves the national interest, b) international obligations leave no alternative, c) there are compelling humanitarian grounds for it. Obviously, these grounds stand open to interpretation. The meaning of "serving the national interest" has never been established by parliament and has been interpreted according to economic urgency and the political influence of the applicant (which always is the employer). In spite of restrictive immigration policies, labour immigration has over the years remained of importance but no a serious political concern.

Some international obligations are clear-cut in nature (e.g. European Community Law) while others are much less so; e.g. those following from the 1951 Refugee Convention or as far as the compelling humanitarian grounds for granting a residence permit are concerned, the government has certain discretionary powers within the framework of the European Convention on Human Rights (articles 3 and 8). Until the mid 1980s admission usually took place on the grounds mentioned under c) and, to a smaller extent a), and the interpretation tended to be generous towards the immigrant. After this period, this started to change. More and more immigrants were asylum seekers and refugees hoping to be admitted on grounds following from the Geneva Convention. Traditionally the interpretation of the Geneva Convention was such that an applicant stood a good chance of being allowed to stay – if not with full refugee status at least with some other type of residence permit. The emerging sense of losing control following a sharp increase in asylum requests during the early 1990s led to numerous changes in practices and laws all over North Western Europe, including the Netherlands, in hopes of reducing the number of asylum requests.

During the entire decade the Netherlands remained one of the European Union countries that received the highest numbers of asylum requests (not just in relative but also in absolute numbers). By the second half of

the 1990s, the government had become convinced that further restrictive use of the contemporary Aliens Law no longer held much promise and decided to enact an entirely new law. This came into force in April 2001 and by virtually abolishing the possibility of appeal for rejected asylum seekers indeed managed to reduce the number of successful claims quickly by half or more. As a consequence the numbers of people applying in the first place dropped dramatically from more than forty thousand in 2000 to a quarter of that four years on. Furthermore, the government decided to make admission on grounds mentioned under c) more difficult or even impossible by imposing conditions regarding income (120% of the minimum wage) or age of the person wanting to import spouse or partner from abroad and of the immigrant-to-be (from 18 to 21 years of age). And so in general it can be concluded that the discomfort caused by the feeling of being out of control when it comes to asylum seekers and refugees had spilled over into other areas of immigration and integration policy.

This trend is further exemplified by the way in which internal controls were developed during the 1990s. It gradually became clear that immigrants, especially those from the guest worker era, had disproportionate need for social security provisions and similar benefits. From there the step was small towards the assumption that illegal immigrants might well be large-scale welfare abusers. And in any event, the possibility that a person residing in the country without permission could theoretically claim such benefits politically justified the introduction of an 'exclusion law' or *koppelingswet* in July 1998. This law introduced the requirement for all providers of public goods (with the exception of medical doctors and teachers) to establish a client's residence status, and deny access to these goods in relevant cases. Even though the number of aliens affected by this law turned out to be small, their exclusion still created considerable public attention. First of all because they usually turned out to be vulnerable families with children and, secondly, because the municipalities concerned showed themselves to be very reluctant to terminate these people's income (and if applicable, public housing). Today this reluctance is still in evidence but the focus has shifted towards rejected asylum seekers.

Apart from humanitarian considerations, municipalities are also concerned about the potential risks to the civil order when vulnerable people are left on the streets to fend for themselves. Politically this stance resulted in a deadlock between municipal and national authorities; the latter trying to force the former to implement locally their centrally planned policies. The type of resistance varies, but about a third of all municipalities have at some point indicated that they are not prepared to fully implement government policies. The then Minister for Aliens Affairs and Integration voiced considerable dismay but has few instruments with which to force local authorities to comply. Only the present government (elected into office in 2007) appears to have resolved this deadlock situation by a two track policy response: by pardoning some twenty thousand past asylum seekers still present in the care of these municipalities and by taking off the municipalities hands those aliens who are to be expelled.

Integration à la mode Hollandaise

When it comes to integration policies a similar type of development can be seen to have taken place in the domain of admission policies: a gradual move away from laissez-faire and leniency towards a problem-driven and uncompromising approach to newcomers. Dutch integration policies broadly comprise three domains: the legal, the socio-economic and the ethnic-cultural domains. The first was partially addressed earlier (restrictionist, i.e. admit as few aliens as possible) but is complemented by the notion that those who are admitted should ideally become full citizens as a matter of course (usually allowing for dual nationalities). Failing to naturalize, which can take place after five years of legal residence, an alien has legal rights that come very close to that of a national (the most significant discrimination being the right to vote and stand as a candidate for national elections). This principle has stood more or less undisputed since Dutch integration policies were first conceived in the early 1980s. Naturalization made relatively easy, and the presence of many post-colonial immigrants who always had been Dutch nationals, plus a desire to monitor the integration of the children of immigrants, created the need for a new policy category: the allochtonous inhabitants of the country.

Anyone born abroad or having one such parent comes under this heading. Further differentiation is made between western and non-western allochtonous people. Only the latter are of concern to Dutch integration policies. The socio-economic position of non-western allochtonous persons, on average is not at par with that of the native Dutch. Indeed, among members of the first generation the average unemployment levels are high and the net-participation rates low. For the second generation the picture varies less from mainstream society, but educational attainments lag behind to varying degrees and dropout rates are higher. Labour market performance and participation rates are clearly higher than of their parents but lie behind those of native peers. Not surprisingly, crime rates appear to lie well above those for the rest of the population (though one should keep in mind possible biases in police investigation, prosecution and sentencing).

Integration problems have been countered with several types of policies, both of a targeted and a general nature. Among those policies were quotas for positive discrimination in the allocation of public jobs, on the local and the national level examples could be found, and additional job schemes aimed at the long-term unemployed (among whom are a disproportionate number of persons of foreign origin) and school-leavers with poor qualifications (ditto). On top of that, mention should be made of three instruments that are rather typical for the Netherlands.

Integration through employment

The first came under several names and lasted for a decade (until the end of 2003). It was a legal obligation among the larger employers to register the ethnic identity of their staff members, to report these numbers annually, and to come up with a public statement as to its plans to increase (if applicable) the relative number of allochtonous staff members. The idea behind this measure was that it would raise awareness among employers for their important role in furthering the integration process. Yet, it transpired that many employers did not take this responsibility as seriously as expected. To remedy this, the law was renamed and watered down by dismissing the reporting obligation. In the end, it was difficult to assess what these measures have contributed.

Integration by equality

Probably more effective is the comprehensive anti-discrimination legislation (in civil and penal law) the Dutch government introduced during the 1990s. Part of this was the establishment of the Equal Treatment Commission. It investigates complaints about discrimination in the fields of work and education, or in the provision of services. Its judgments are not legally binding but have a very high standing and societal impact.

Integration by language acquisition

A third of instruments is meant to equip newcomers with basic skills. Since 1998 most newcomers who seek permanent settlement in the Netherlands and who arrive from outside the European Union are subject to an integration obligation. This follows from the *Wet Inburgering Nieuwkomers* (WIN), or the Law on the Civic Integration of Newcomers.

Immigrants are required to follow approximately 600 hours of language training, during which they also learn about Dutch society's institutions, culture, norms and values. During the initial years, the sanctions in case of non-compliance from the immigrant's side were modest (an administrative fine). Prime Minister Balkende's first three governments (2002 – 2007) set out to link the completion of the course and the passing of a language test to the granting of a permanent residence title. It also sought to extend the scope of the WIN to include immigrants who were in the country already before 1998, and even those who are naturalized Dutch citizens. These proposals ran counter to the Dutch constitution and failed to find a majority in parliament.

The WIN furthermore was extended abroad by introducing an integration requirement for prospective migrants from outside the EU (a minimal knowledge of Dutch to be tested by the Dutch consulate) before a visa is granted. This Integration Abroad Act or *Wet Inburgering Buitenland* (WIB) is practice since spring 2006 and thus integration policies have met the restrictive admission regime. A last important change pertains to the financing of the integration courses. Whereas originally the government funded the municipalities to organize the integration courses, the new system is such that the migrants themselves must bear part or even the full costs and the courses are to be privatized. The government explicitly retreats and puts all responsibility on the migrants concerned.

The end of multiculturalism?

Policies towards the ethnic-cultural part of the integration process are also in flux. Based upon a tradition of denominational groups being able to live together successfully by leaving each other alone (which was the way Dutch society was organized until the 1960s) a similar attitude prevailed towards newcomers, and the tools by which they could organize themselves along ethnic and, especially, denominational lines were available on the basis of equality.

Just as previously Dutch education allowed for Roman Catholic, Protestant and neutral school types, and similar divisions in the media, hospitals, trade unions and employers, and all other societal spheres, it now

offered Muslims and Hindus the same opportunities. The Netherlands today has more than thirty of such primary schools. Moreover, there are Islamic and Hindu broadcasting corporations which receive full state funding.

The government also maintains consultative bodies for seven ethnic groups that meet with the Minister for Integration (presently called the Minister for Housing, Communities and Integration) for on a regular basis. These bodies are made up by a variety of religious, cultural and social organizations and receive government funding. The idea of having this type of consultations goes back to the 1980s but was formalized in the 1997 Law Consultations Minority Policy (Wet Overleg Minderhedenbeleid), coinciding with an explicit government choice to label the country “multi-cultural.”

During the campaigns for the parliamentary elections of 2002, the populist politician Pim Fortuyn gained much support with – among other issues – his rejection of multiculturalism and sweeping statements about the “backwardness” of Islam and its assumed discriminatory stance towards homosexuals and females. Fortuyn was assassinated shortly before the elections but his party (LPF) gained a landslide victory, especially over the social democrats who had been coalition partners to the last two governments. Fortuyn’s party became part of a quarrelsome new government (Balkenende 1) with liberal and Christian democratic coalition partners that soon ended with new elections. This time round other parties made clear that they had “understood Pim’s lessons”: the LPF lost many of its voters, the social democrats regained their strength, yet a new government (Balkenende 2) was built on the basis of a liberal/Christian democrat coalition.

In so far as the term presently comes up, multiculturalism is relegated to the dunghill of political history. Apart from the developments outlined earlier, this change in perspective allows populist politicians to question the willingness among immigrants, and Muslims first and foremost, to participate. Discussions of this sort were further fuelled by the murder in November 2004 of filmmaker and notoriously provocative columnist Theo van Gogh by a psychologically deranged Muslim (of Moroccan extraction but Dutch born) which sent shockwaves that went far beyond the national borders. Those already convinced about the backward character of Islam, found in this murder the ultimate evidence for the claim that they had been right all along.

The present government (Balkenende 4) is less outspoken in this regard than the former three Balkenende governments, yet the change in perspective is clear: whereas previously integration was deemed first and foremost related to employment and education, presently it appears generally to be about more than this; e.g. about loyalties and making an unequivocal choice for Dutch society by giving up dual nationality. What obviously is hard to predict is whether we have witnessed a true shift in paradigm, i.e. past multiculturalism and into the lands of an enlightened assimilationism. National traditions tend to be strong. At the same time, however, we can observe a certain convergence between the European Union’s member states towards such an approach towards newcomers and so we may not exclude the possibility that we have indeed moved on.

2008年3月25日東京用原稿

スウェーデンにおける移民と統合：政策と実践

ヨナス・ドール（スウェーデン移住庁）

1. 国レベルの歴史的及び政治的背景

1.1

移住及び移民政策の略史

今やスウェーデンは移民国家であるが、ずっとそうであったわけではない。19世紀中頃から1930年代まで、スウェーデンはどちらかと言えば移民送出国であった。約130万人を超えるスウェーデン人が、貧困や宗教的・治的弾圧から逃れるために米国、カナダ、オーストラリア、南米へと渡った。

移民送出国から移民受入国への転換は、第2次世界大戦中に訪れた。この時期、ドイツ人、スカンジナビア人、バルト諸国の人々がスウェーデンに逃れてきた。第二次世界大戦後は、労働力不足のため、スウェーデン人雇用主及びスウェーデン政府は、主にフィンランド、ギリシャ、前ユーゴスラビア、イタリア、トルコからの外国人に、スウェーデンに移住しスウェーデン産業で働くことを奨励した。1960年代末、移民規制がスウェーデンに導入され、スウェーデンへの移住を希望する者は何らかの入国許可が必要になった。ただし、これは、スカンジナビア人、家族呼び寄せ、難民には適用されなかった。

1990年から現在までのスウェーデンへの移民のほとんどは、南東及び東ヨーロッパ、イラク、イラン、ソマリアからの庇護希望者及び欧州連合諸国住民の自由な移動によるものである。

1950年以来、スウェーデンは、国際社会の枠組において実施されてきた難民事業において、難民の再定住に携わってきた。

長年におけるこうした流れの変化による全体的な結果として、かつての多数派であり、1960年にはスウェーデンの外国出生者人口の半数を優に上回っていたスカンジナビア人は、2004年には外国出生者人口のわずか25%を占めるだけとなった。

1.2

統合及び統合政策の略史

1950年代及び1960年代、スウェーデンには移住者を社会主流に取り込む正式な政策がなかった。文化的によく似ていると考えられている他のスカンジナビア諸国からの移住者がスウェーデン社会に同化するのとは当然のことと考えられていた。

スウェーデンの統合政策の展開は、労働を理由とする移住から庇護を理由とする移住への変化と関係があるはずである。1975年、南ヨーロッパからの労働移民に対応する必要から、スウェーデン議会は統合政策を承認した。この政策は、それ以前の自由放任主義との決別であり、平等、選択の自由、パートナーシップという3つの主な目的に凝縮された。スウェーデンにおける永住者は、福祉制度の利用権も含め、スウェーデン国民と同じ権利を享受すべきとされた（平等）。個人生活においては、同化するか独自の母国文化を維持するかを決定することができた（選択の自由）。これは、移民の子どもに対しては学習目標言語の支援も意味した。移民が何を選択しようとも、その選択は本質的なスウェーデンの価値観や基準と対立するものであってはならない（パートナーシップ）。パートナーシップは、特に、地方及び県政選挙の投票権を意味するものだった。

この政策が施行される前に、北欧諸国以外からの労働移民は終了し、移民の大多数は開発途上国からの庇護を求める難民となっていた。その結果、統合プログラムは能力のある語学教師の採用など組織上の新たな難題に直面した。

第二次世界大戦から1984年まで、難民の統合管理は労働庁の所管であったが、1985年に入出国管理庁（後に名称が変更されて現在の移住庁となった）がその業務を引き継いだ。入出国管理庁は、語学職業訓練、利用可能な住宅を有する多数の町への移民住居の分散、自治体の責任による統合プログラムの実施を柱とした意欲的な統合プログラムを展開した。自治体は受け入れに合意した難民数に応じて国から補助金を受けられることになっていた。

このプログラムは奏功しなかった。就労先がほとんどなくスウェーデン生まれのスウェーデン人の失業率も高い地域に難民を割り当てたため、難民が社会福祉に依存することになった。庇護希望者数が増加するにつれて、移民庁は、既に引き受けた以上の数の難民を受け入れる自治体を見つけるという大変な困難に直面した。ある自治体を受け入れられた難民は、その自治体に対する補助金が打ち切れられるという理由で、他の自治体への移動は許されなかった。

1990年代に難民統合プログラムが改訂され、より柔軟な管理が可能になり、受け入れイニシアチブに関しては、対象としてではなく主体としての個々の難民に、一貫して従前以上の重点が置かれた。また、難民は希望する居住地域を選択することができるようになった。このことは、労働市場が好調な主要都市に大きな負担がかかることを意味した。

1975年の統合政策の基本原則は用語こそ変更されたものの、今も適用されている。1990年代には、多文化ではなく、多様性の概念が導入された。もはや統合は、移民を社会の主流に取り込む一方的プロセスとしてはではなく、少数派の移民と主流民族の

スウェーデン人との相互的な調整及び適応のプロセスであると考えられたからである。

スウェーデン生まれの労働者との比較において、外国生まれの労働者の高い失業率、移民出身者の高い社会福祉依存率、民族的分離指数、地方選挙への参加の低下等に関する議論が長年行われてきた。

この点に関し、1990年代に導入された多様性政策は明確な改善をもたらさなかった。1998年の統合庁の設置でも成果は出なかった。統合庁の時代には、受け入れ・統合戦略としての個人別化（個人に統合に必要なものを身に付けさせること）が一層重視され、また、移民側よりも受け入れ社会側の枠組みに内在する障害に焦点が当てられるようになった。

それでもなお成果は現れなかった。議会における有力な右派反対勢力は、真剣な事実究明、問題の分析、不十分な点に対処する実現可能な戦略の策定よりも観念的な論理構築に力を注いだとして、政府を批判した。

その結果として、ついに2006年の総選挙戦では、スウェーデンの統合政策失敗に対する疑いが、最も際立つ争点の一つとなった。

1.3 現政策の方向性

この選挙で、政権が左派から右派へと交替した。これに伴い、移住及び統合の両政策分野の全面的な見直しが始まり、これは、まだ、多分に現在進行中である。

他の西欧諸国と同様、スウェーデンも少子高齢化に直面している。このため、スウェーデンは自国の移民政策の見直しを行っており、近い将来、ヨーロッパ諸国以外からの労働移民に対しても姿勢がより友好的になるであろうと予想される。また、定住が、そのまま戦略的で管理可能な移住手段の一つとして、EU内で現在重要視されている点は興味深い。現在、再定住に関する共通政策文書の作成が進められている。

スウェーデンはヨーロッパ民族国家としての自国像についても考え直さなければならないであろう。移住及び統合政策分野におけるヨーロッパの統一政策に向けた急速な動きがある中で、より包括的なものにするためには『スウェーデン人らしさ』という概念を再検討することが必要である。

今日までの広範なイニシアチブにも拘らず、移民とスウェーデン生まれの国民との格差は依然大きいままである。スウェーデンに20年以上住んでいる移民でさえも、雇用率は、スウェーデン生まれの国民と同じではない。

近い将来の人口問題や懸念される労働力不足を勘案すると、福祉国家を維持するためには、全移民がスウェーデン労働市場に参加することが極めて重要である。

したがって、スウェーデンの統合政策の有効性の回復は、現在の連立政権にとって一つの課題である。

政府の雇用政策は、労働市場から最も遠く隔たった労働者一人ひとりの需要と供給の両方を促進する措置に重点を置いている。この労働市場政策の方向転換においては、労働市場政策プログラムで利用できる資源の大部分が労働市場から最も遠く隔たった人々に向けられる。

政府は、4つの分野において、幅広い一連の改革を立ち上げた：

- 第一に、事業の開始や運営をより簡単で収益性の高いものにする。これを達成するための一つの方策は、ベンチャー投資額を増大させるために富裕税を廃止することだろう。
- 第二に、政府は外国出身者の統合を強化するための一連の改革を開始した。これには、雇用に、新たに入国した移民のための言語指導と助言の要素を組み合わせた『ステップイン』雇用が含まれる。
- 第三に、政府は、若者の社会保険に対する雇用主負担率の低減、所得関係補償のより迅速な調整を含む特別雇用保証、見習い及び職業訓練のためのイニシアチブなどの措置により、若者の失業に取り組みたいと考えている。
- 第四に、政府はより多くの人々の就業を容易にするために、特別な雇用パッケージを導入した。長期失業者と社会扶助受給者に仕事と能力開発を保証することによって新たな就職の道が開かれる。このグループでは、移民が突出している。

2 国家・地域・地方レベルでのスウェーデン（組織）制度

スウェーデンの組織制度は、中央、地方、地域レベルに分けられる。

- 国家レベルでは、議会が立法権を有し、政府が新法案を提出をする。政府は、また、議会（Riksdag）による決定を実施する。政府は、さらに、各省及び約300の中央政府機関を通して業務を行う。スウェーデン移住庁はこれらの機関の1つである。
- 地域レベルでは、スウェーデンは21の県に分けられる。たとえば居住許可証を持つ人々の受け入れなどの政治的業務は、県の住民に直接選ばれた県議会が引き受ける。
- 最後に地方レベルは、地方戦略を先導し調整する290の市議会で構成される。責任に関して言えば、スウェーデンの自治体は政策及び目標の実現の主導者である。

全体的として見ると、スウェーデンの政治制度には、伝統的に行政が強力であるという特徴があり、ボランティア組織はある程度犠牲にされている。

したがって、統合政策戦略等の計画及び実施は、主に国家、地域、地方レベルの公的部門が所管する。

公的部門の組織構造は、強力な公的部門関係者（国家レベルの国、地方レベルの自治体）に対するスウェーデンの伝統的な信念に根差したものであるが、同時に、『公的部門』の現代化・合理化に対する要求も時の経過とともに益々強くなっている。

スウェーデンの統合政策が成功したか失敗に終わったかの問題に入る前に、ここで3つの複雑に絡み合っている問題に言及することは有益であろう。

- 中央集権から地方分権へ - 業務は国から自治体（市町村）に移管されている。
- 地方分権から中央集権へ - 規制による管理は、目標や成果による管理になりつつある。
- 現状維持 - 同じ関係者に新たな役割

非常におおまかに言えば、この20年間における主な展開の流れは、国家・中央レベルから自治体レベルへの加速度的な業務移管であり、中央集権が地方分権により取って代わられた。この結果、具体的には、地域及び地方レベルで優先しなければならない業務と経費が増大した。

公的部門の生産性及び効率向上のための努力においては、責任が一斉に中央に集中された。規制による管理に代わり、目標及び成果による管理となった。このアプローチが管理形態として本当に機能するというのであれば、この次には、目標の達成状況が、中央政府により、逐次確認され、成果・効率の観点から評価がされなければならない。

この展開を考慮すると、中央レベルと地方レベルとの関係、政策局面と行政局面との関係は根本的に異なったものとなり、20年または30年前よりも複雑になったと言えよう。

しかしながら、これらの重要な変化にも拘らず、組織的枠組みは本質的に同じままである。変化しているのは、従来からの公的機関の既存組織の内側である。変化への要求の高まりは、非常に安定した一連の機関、つまり、一種の組織的保守主義と対峙している。

移住及び統合の両分野における今般の見直しの結果、現在は、地方化や NGO のような新たな関係者の参画に一層の重点が置かれている。さらに国の統合庁が廃止され、その業務の多くが地方の県議会に移管されている。それでもなお、国は目標について責任を負っているが、それは、国家戦略というより地方戦略に関するものである。市町村は現場での主役を務めている。

将来を見据え、現政府は民間部門及び NGO の重要性を一層強調している。関係者や関係部門に関する一層重要な見直がもたらす現実的な結果がこれから先も見られることだろう。

3 スウェーデンにおける受け入れイニシアチブのモニタリング - 学ぶべき教訓

スウェーデン統合庁の10年近い取り組みで、統合政策の現場から数回にわたる調査及び追跡調査の証拠が得られた。以下の所見は、将来の戦略についての議論の出発点として捉えられている。

3.1

自治体（地域における実際の受け入れイニシアチブについて責任を負う）のケースワーカーに対する一連のインタビュー及び調査によって、統合政策の目標と結果の間に痛ましい乖離があることが判明した。

- 説明要素としては、自治体と性別が極めて重要であるようである。平等は、達成されたというよりむしろまだ目標であるということは明らかである。
- 労働市場と接触があるのは男性の半数、女性の3分の1。
- 受け入れイニシアチブにおいて、職業安定所や他の関係機関との協力がほとんど見られない。
- 受け入れの結果評価を行なってもらっているのは参加者の半数以下。
- 他の自治体と協力している自治体はほとんどない。

3.2

統合庁の最も重要で困難な業務の一つは、統合に対する一方向の見方から双方向の見方への転換、すなわち、難民一人ひとりの見地を対象者としてのものから主体者としてのものに変化させることの促進であった。

個人別化が、この転換を成功させるためのスウェーデンの戦略であった。論拠は、すべての受け入れプログラムの成功にとって、積極的な参加者・個人が必須条件であるということであった。

ケースワーカー及び難民の両者に対する半定型インタビューの結果から、この積極的参加という考えは実に重要な出発点であるが、現場で実際に見えているのは個人ではなく、むしろ、新たな定型的人物像である危険性も確認された。現場で実際に見ているのは個人ではなく、むしろ、新しい固定観念である危険もあるということが確

認められた。すべての人が積極的な参加者になれるわけではない。たとえば病気の人もいる。

インタビューは、スウェーデンのケースワーカーが、受け入れの対話全体を通して積極的あるいはたくましい、あるいは不当差別などされていない参加者のイメージに強くとらわれ、一人ひとりのニーズを満足させるのが難しくなるという逆説的状况を明らかにしている。

個人別受け入れという目標を実践することは困難に見える。

3.3

スウェーデン統合庁の数件の研究で、個人別化の実践及び受け入れプログラムの調整における困難な点に焦点が当てられ、障害がいくつか特定された。

- 必要資材の立案もしくは定型的査定
- 実践上の前提条件の欠如
- 十分な資金
- 明確な指導及び命令
- 実践的な職業訓練の利用
- 関係者が同一のアプローチを取らない場合、調整が困難
- 地元の政治家及び管理職からの支援の欠如

3.4

2005年に行われた報告には、数年間の違法滞在の後に永住許可を取得した人たちに対するインタビューに関する報告がある。彼らの経験は彼らにどのような影響を与えたのか。彼らが積極的な主体者としてどのような役割を果たさなければならないのか。

この結果は、それ以前に実施された『一般的な』庇護希望者に対する実地調査とかなり類似しているが、同時に、排除やさまざまな形の抑留に関するより普遍的な理論とも類似点が見られる。いくつかの身体的及び精神的素因も、意欲的で効果的な個人別化の障害となる。

- 権利、義務、情報源利用からの遮断という排除
- 繋がりや状況の感覚の欠如
- 家族内での緊張関係
- 不安、恐れ、罪悪感、羞恥心
- 睡眠不足
- 体調不良
- 困難な生活状態

興味深いのは、これらの個人にとって永住許可は自立を意味し、したがって、これが最終目標と捉えられていることであった。しかし、社会から見れば、居住許可は、受け入れプログラムを経て、自立をもって終了する過程の出発点として見られている。

3.5