

外務省
国際移住機関

外国人受入れと社会統合に関する国際シンポジウム

2009年2月28日 愛知県
スティーブン・カースルズ
オックスフォード大学
国際移住研究所
移住・難民学教授

欧州における移民の社会統合に関する主な課題

序

1945年以降、欧州、北米、オーストラレーシアでは移民を通じて大きな変化が発生している。西欧・南欧諸国では、多様な集団（英国のスコットランド人、フランスのコルシカ人、スペインのカタロニア人など）を取り込むとともに国語・国民文化を発展させることで、何世紀にもわたって国が形成されてきた。18世紀以降のナショナリズムによって、共通の文化を基盤とした比較的同質の人々という考え方が生まれていった。対照的に、北米（米国、カナダ）やオーストラレーシア（オーストラリア、ニュージーランド）の社会の場合、大量移民を介して社会が形成されてきたが、多様な集団を共通の文化に同化させるという考え方で社会が形成されてきた。

しかし、1945年以降、これらすべての国々で大規模な移民が発生し言語、習慣、宗教の多様化が進んだため、共通の文化という考え方の維持が困難になっている。各国政府の間では、特別な法的・政治的地位を介して移民を社会の主流から排除するという方法か、国内社会・文化に完全に同化させるという方法で、民族文化の違いをコントロールできると長い間考えられていた。しかしながら、経済的、社会的、政治的要因が相まって、西洋諸国においては、永続的で他とは異なる立場にいる移民が多い。その結果、既存のアプローチが疑わしくなり、一部の国では多文化主義の政策に移行していった。

それでもなお、一定の移民層については依然として経済的・社会的に不利な状況に置かれている。相互に対立関係が生まれたため暴動その他の暴力行為に発展していった国もある。文化の多様化と急速な変化を背景にして、同質なナショナル・アイデンティティという考え方は維持が困難になってきている。ここ数年で、「社会的結束」の増強と「ナショナル・アイデンティティ」の強化を企図した新しいアプローチを導入した国も複数存在している。

この種の問題については、その性質が複雑なため短い論文1本では十分に扱うことができない。ゆえに、主として欧州の経験に言及する形で、若干のポイントに触れるにとどめたい。詳しい分

析や参考文献については、(Castles and Miller, 2009) を参照されたい。

1945年～2008年における欧州への移住の展開

当初、欧州の移民政策の背景には、政治と経済という要因があった。1945年前後から1973年までの経済成長は、従来型産業分野の大量生産が基盤になっていた。そのため、労働力がもっと欲しいという強い需要が発生した。西欧諸国の大半では、南欧、北アフリカ、トルコの移民労働者の募集が行われた。これらの労働者については一時的な「出稼ぎ労働者」と考えられていたため、家族の呼び寄せや定住は認められなかった。ドイツの場合は出稼ぎ労働者に関して若干趣を異にする政策が実施され、雇用主の要望に合った労働者の選定・募集面で（連邦労働局を介して）国が主導的な役割を果たしていた。その他の諸国（スイスなど）では、雇用主が募集を行い、国が監督権限を行使していた。

英国、フランス、オランダの場合は、アフリカやアジア、カリブ海地域の旧植民地からの労働力移動が推進された。各国政府の間では、労働需要を満たすと同時に政治的な関係を維持していく上で、この種の移住が有益と考えられていた。旧植民地からの移民は「母国（旧宗主国）」の国籍を得ており、定住権に加えて家族を呼び寄せる権利も認められていた。ただし、各国政府の側では、その数が少数になると想定されており、政治・文化の大幅な変化を伴わずに社会に移民を同化できると考えられていた。

1973年の「石油危機」が転機となった。1970年代中盤の景気後退により、労働力の輸入から資本の輸出への変化が発生した。その背景には、欧州の企業がアジア、北アフリカ、ラテンアメリカの新規産業分野に投資するようになったという事情がある。西欧諸国では、労働者の募集が行われなくなり、外国人労働者が職を失ったり所得が減ったりすると国外に立ち去ると考えられていた。英国その他の旧宗主国では、出入国管理法や国籍法が改正され、入国者数の抑制が図られるとともに新規の移民に関しては国籍取得権が廃止された。

しかし、当初予想された移民数の減少は実際には発生しなかった。その代わりに、移民が国内に留まるようになり、家族を呼び寄せたり新世帯を設けたりして、新規のコミュニティを形成し始めた。この種のコミュニティは特定地域に集中しており、経済的・社会的条件は劣悪なものであった。労働力移動から新規マイノリティの定住へと予期しない形で変化していったことの原因としては、下記の諸点が挙げられる。

- 外国人労働者の母国では経済状態がさらに悪かったため、帰国する意欲がほぼ皆無だった。
- 出稼ぎ労働者が長期滞在して年齢を重ねていくことで、家族呼び寄せのプロセスがすでに始まっていた。このプロセスは、労働移民に対して新規に規制が課されたことで、さらに強くなっていった。
- 欧州の福祉国家では移民に対しても受給資格が認められており、失業したとしても支援が供与されていた。
- 欧州諸国の国是は法の支配であった。欧州諸国では移民に対して基本的人権が数多く認

められており、政府が強制退去を望んでいたとしても強制退去の実行は不可能である。例えば、家族と同居する権利は、欧州各国の憲法で保障されている。

1970年代と1980年代には少数外国人の存在が確固たるものになっていった。まず最初に発生したのは政治的な変化であった。つまり、共産圏の崩壊によって東側から西側への大量の新規移民に門戸が開放され、そのうち多くは難民や庇護申請者として流入した。同時に、グローバル化の加速化によって新しい形の戦争が発生し、アフリカ、アジア、ラテンアメリカの各地で権力基盤こそ弱いものの独裁国家が誕生し、さらに難民が流入してきた。このような現象は、移民のグローバル化のプロセスの一環となっている。というのも、現在、移民は欧州の周辺地域からだけでなく世界各地からやって来ているからである。実際に、アイルランドで見られたように、現在、南欧は移民の流入が多い地域になっているが、その一方でトルコや北アフリカが、その更に遠い国から国外脱出を目指す移民・難民にとっての通過拠点になっている。

経済的側面を見ると、製造業の職については、欧州企業から南側に海外移転できたが、建設業やサービス業については、消費者に近い立地で業務展開しなければならないケースが大半であるため、海外移転は困難であった。欧州でサービス業の比重が高くなるにつれて、熟練労働者と低熟練労働者双方の新規需要が発生するようになった。現在では人口構造も重要になっており、出生率の低下（ドイツ、イタリア、スペインなどの諸国では合計特殊出生率が1.2に低下している）によって、労働市場に参入してくる若者の数が減ることになる。さらに、欧州の若者の場合、教育機会が改善しており、清掃や飲食業、建設労働のような単純作業に従事しないようになっていく。

欧州連合（EU）域内で労働者と企業家が自由に移動できることは、この種のニーズへの対応策の一つと見られていたが、大量の労働予備軍を抱えている国は欧州には存在せず、EU域外からの移住がEU域内の移動を大幅に上回っている。2006年までに、EU加盟国27ヶ国の総人口（2004年と2007年に加盟した東欧諸国・中欧諸国12ヶ国を含む）は4億9100万人であり、そのうち合法的に滞在する外国生まれの人の数は4060万人（8.3%）である。そのうちEU域内出身の外国人は1320万人にとどまっており、EU域外から来た外国人の数は2730万人である（Münz et al, 2007）。

欧州諸国の政府では、自国の出入国管理政策の政策変更が行われた。まず、1990年代中盤以後、難民及び庇護申請者に関する法令が大幅に厳格化された。2000年代初期までには、差別的内容の労働移民法令を導入する政府が多くなり、エンジニアやIT専門職、経営者、医療スタッフなどの熟練労働者に関しては、入国制度面で優遇され長期滞在や家族呼び寄せの権利も認められた。熟練度の低い出稼ぎ労働者に関する法令の内容は、これに比べ大幅に厳しいものになっている。（ドイツや英国など）一部のケースでは、農業やケータリング・サービス業に従事する労働者の数を少数に抑制するため、特別な制度が設けられている。また、大規模な不法移民につながる非熟練労働者の呼び寄せは、認められていないケースもある。南欧諸国の場合、この種の自発的移住に依存しているため、恩赦や正規化キャンペーンを実施して移民に合法的な地位を与えているケースも多々見受けられる。

昨今の移住措置は全て成功というわけではない（Castles, 2006を参照）。ドイツが2000年に導入した「グリーンカード」制度は、IT専門職2万人の招致を企図したものであるが、家族の呼び寄せや長期滞在を認めていなかったため、失敗に終わっている。2006年に、英国では、熟練労働者の誘致を目的として5段階の「ポイント制」（カナダとオーストラリアの前例が参考にされている）が導入された。（英国）内務省では、非熟練労働者の需要については、ポーランドやチェコ共和国のような新規EU加盟国からのEU域内移動で対応できると想定されていた。英国の場合、ポンド高と高い給与水準により、近年、高度熟練労働者の呼び寄せという面で大きな成功を収めている。2004年以降、東欧諸国の労働者も数多く入国しており、農業やサービス業の非熟練職に就いている。ただし、この種の労働者の中には、教育水準が高い者も多数存在しており、英語を話せるようになった段階で熟練職に転職したため、アフリカ、アジア、中東出身の非正規移民によって労働力不足が補われるという事情は変わっていない。

同化から多文化主義に - 社会統合モデルの変遷

前のセクションでは、移民流入に対する各国のアプローチにどのような差があるのかという点と、時間の経過とともにどのように変化してきたかという点について説明した。このような差には、統合との関係で重要な意味合いがある。移民が一時的な「出稼ぎ労働者」と考えられている場合、社会統合とは、産業化社会における仕事に一時的に適応するということになる。当初から移民が永住者と考えられている場合、移民やその子弟に経済状況の向上と政治参加の機会を与える政策が政府により実施される公算が大きくなる。ただし、欧州各国の政府の中で、移民の流入や民族・文化の多様化が社会に及ぼす影響を想定していた政府は存在しなかった。政策変更が頻繁に行われ、政策に一貫性がなく明確な目的もないケースが多い。

当初、新規移民の社会統合は大きな問題ではなかった。英国、フランス、オランダの場合、旧植民地や他の欧州諸国からの移民が極めて少数であり同化が可能と考えられていた。同化とは、一方のみの適応プロセスを通じて移民が社会に統合されることをいう。移民の側から見ると、自分の言語、文化、社会的特徴を放棄して、受け入れ社会の人々との差がない状態になることが想定されていた。ドイツその他の「出稼ぎ労働者」の受入国（例、オーストリア、スイス）では、労働市場に一時的に受け入れるという政策が実施された。「出稼ぎ労働者」モデルは、部分的排除と呼ぶことも可能である。つまり、移民は社会の一定領域（とりわけ労働市場）に一時的に取り込まれるものの、それ以外の領域（特に市民権や政治的参加）には参画できない。

ただし、労働力移動が増加し、西洋経済にとって労働力移動自体が構造的に必要なものになっていった。1970年代に好況が行き詰ると、家族の呼び寄せという現象が発生し、「出稼ぎ労働者」の諸国でさえも事情は同じであった。その後、冷戦の終結とグローバル化の進展により、これまでよりも多様な地域から新規の移民がやって来るようになった。西欧以外の国からやってきた移民の場合、不利な労働条件に置かれる者が多く、特定地域に集中するようになっていった。このような事情でコミュニティが形成され、マイノリティとして文化、言語、グループが維持されていった。

同化が失敗したのは明白であり、新しいアプローチが必要となった。(少なくとも初期時点では)同化に代えて社会統合の原則が用いられるようになった。つまり、適応とは段階的なプロセスであり、ある程度は相互受容が必要であると認識されたのである。(独自の)文化維持やコミュニティ形成の受容は必要なステップかもしれないが、最終目標は、依然として大多数の文化に吸収することであり、社会統合とは、単に緩やかで穏やかな同化の一形態のケースが多かった。現在、移民が多い先進国の中で、同化モデルに最も近いのはフランスである。

ただし、フランス以外の諸国では、集団としての差が長期にわたり持続することを認める方向に変化が生じている。多文化主義とは、一定の重要な価値観に従うことを例外として、移民であっても独自の文化、宗教、言語を放棄しなくても平等に社会の全領域に参加できるようにすべきであるという考え方である。多文化主義で想定されているのは、多数派が文化の違いを積極的に認めるといことと、マイノリティに対する差別の撤廃や平等な権利の保障に向けて国が施策を講じるということである。多文化主義は、カナダで始まったものであり、1970年代から1990年代の間にオーストラリア、英国、オランダ、スウェーデンで幅広く採用された。

ただし、1990年代以降、移民やマイノリティの統合に関する政策に対し疑問が投げかけられるようになり、政策の内容が変わってきている。定住という現実是不可避なため、ドイツでは差別的な排他的アプローチが廃止されるに至っている。出入国管理法や国籍法の改正が行われ、移民やその子弟の国籍取得が容易になっている。多文化主義は国レベルでは否定されたが、地域レベルでは、マイノリティを対象として特殊な社会・教育サービスが提供されるという現象が幅広く見られる。ただし、変化にも限界があり、ドイツの場合には依然として二重国籍が認められておらず、強制的な統合措置が導入されている。オーストリアやスイスの場合、ものの、地方における社会統合の取組によって一部修正されているものの、排他的措置が依然として維持されている。

フランスの場合を除く全ての国において、同化は過去のものになると考えられていた。以前は、民主的な市民社会であれば、自ずから多文化主義に向かっていくと考えられていた(Bauböck, 1996)が、現在ではこの考え方が通用しなくなっており、最近では多文化主義に対する反動現象が発生している。カナダでは、多文化主義の原則が維持されているが運用面で骨抜きになっており、オーストラリアでは、この方向性がさらに一歩進められている。スウェーデン、オランダ、英国では、政策転換が行われ、「社会統合」、「社会的結束」、「基幹となる国家的価値」に力点を置く姿勢を大幅に強めている。オランダの場合が最も劇的な政策転換であると考えられ、新同化主義政策の途上にあると考えられる(Vasta, 2007)。

欧州における社会統合のジレンマ

多文化主義に対して反動が発生したのは、各種の原因がある。そのうちの一つは、長期間にわたり社会的に不利な立場にあり社会の主流から取り残されているという意識が移民の間で強くなってきたという点があり、特に欧州以外から来た移民の場合はその傾向が顕著である。別の要因として、イスラムやテロに対する恐怖感が強まっているという点がある。マドリッド(2004年)やロンドン(2005年)における爆破事件や、オランダのテオ・ファン・ゴッホ監督の殺害と

いった事件は、イスラム教の価値観と欧州の近代社会とは両立し得ない証左であると受け止められている。このように解釈すると、文化的多様性を認めるということは、民族の分離と「異民族間の生活の分極」の進行を助長するという悪影響が生じるということになる。その結果、国籍取得テスト（英国、オーストラリア、ドイツ、オランダなど）、社会統合契約（フランス、オランダ、ドイツ）、移民（特に家族呼び寄せ）に関する政策の厳格化などの施策を通じて、社会統合と社会的結束に重点が置かれるようになった。個人の統合は、移民やその子弟の平等を確保する方法と考えられている。ただし、問題なのは、個人の同化モデルを維持してきた唯一の国でも深刻な問題が発生しているということである。フランスで2005年と2007年にマイノリティの若者による暴動が発生したことで、個人の統合という共和制モデルでは、不平等と人種差別を克服できないことが露呈した。

このように、移民の社会統合に向けた全てのアプローチで問題が発生しているのである。その背景には、移民を受け入れる社会の側が下記の2点で消極的であるという事情がある。第一に、人種差別の風土が、植民地主義と帝国主義の影を引きずっているということである。経済危機や国際紛争といった緊張の時期に入ると、人種差別によって、マイノリティに対する社会的排斥、差別、暴行が生じる恐れがある。第二の問題は、グローバル化や経済的リストラにより格差拡大の傾向があるという点である。国際競争の激化により、雇用や労働条件、福祉制度にしわ寄せがきている。同時に、新自由主義的経済政策を通じて、給与格差が拡大するとともに、貧困や社会的弱者を軽減するという国の所得再分配機能が弱くなっている。

これらの要因の相乗効果によって、「民族の差による人種差別」に発展していったのである。マイノリティの場合、雇用条件が劣悪で所得も低く貧困率が高い。そのため、低所得地域が集中的に存在するようになり住む場所による隔離の傾向が強くなっている。離れた場所に社会の主流に属さない地域が存在するということは、社会統合が失敗した証拠として受け取られ、ひいては受入国社会に対する脅威と受けとられるようになってきている。その結果、欧州の場合について（Schierup et al., 2006）も論じているように、ナショナル・アイデンティティと福祉国家の双方の「二重の危機」が生じているのである。マイノリティに対する差別を通じて上記の危機を打開しようとしても、解決策にはならない。むしろ、このような行動に出た場合、民主社会の基盤となっている基本的価値が脅かされることになる。

世界的金融危機における移民と統合

昨今の世界的金融危機によって、これらの問題に対しどのような影響が生じるのであろうか。欧州諸国は今回の危機で深刻な打撃を受けており、失業が増加し所得も減少している。多く報告や論文が出現しつつある（Chamie, 2009, Papademetriou and Terrazas, 2009, Ratha et al., 2008, The Economist, 2009を参照のこと）ものの、現在のところ、どのような影響になるか断言するには時期尚早である。経済危機から移民や社会統合に及ぶ影響については、短期的影響と長期的影響との区別が肝要である。報告の一部で言及されている短期的影響としては、下記のものが挙げられる。

- 失業や所得低下への反応として移住労働者の一部が母国に帰国する（このような状況は、

英国国内やアイルランド国内のポーランド人労働者の間で既に見られる)。

- 母国から目的地となる国への移住が減少する。
- 非正規移民については、雇用機会の有無によって大幅に左右されるため、特に大幅に減少する（メキシコから米国への移住の場合に見られる現象である）。
- 母国への送金（振替）が減少するため、この種の送金に依存している地域で困窮に陥る可能性がある。
- 多数派から移民に向けられる敵意が強くなり、紛争や暴行に発展してしまう恐れがある。

ただし、長期的な影響は、これとはかなり趣を異にする可能性があり、過去の前例を吟味することが肝要である。

- 1930年代の世界恐慌によって、国際的な労働力移動が大幅に減少し、米国やフランスといった国から移民が帰国していった(場合によっては強制的に帰国させられた)。他方で、母国に帰国しなかった移民も多く、その国に定着し永住していった者も多かった。
- 同様に、1973年以後に欧州への労働力移動は減少したが、移住していたグループについては定住し、家族の呼び寄せを通じて移民の人数が継続的に増えていった。さらに、オイル・ダラーの還流など投資戦略の変化により、中東、アフリカ、アジアなどの新興工業国に新規に移民が向かうようになった。
- 1997年～99年のアジア金融危機では、労働力移動の大幅減少と大量帰国が一部の識者によって予想されてきた。このような動向はしばらくの間は目立った動きを見せたが、自国の労働者が「移民が従事していた職種」（例、プランテーションにおける労働）に就かないという現象がみられた。企業経営者の側で移民排除策への反対運動が起こり、移民の数は大幅に減ることはなかった。危機が収束すると、労働力移動が再び急速に拡大していった。長期滞在や家族呼び寄せに向かう傾向は、アジアや湾岸諸国でも顕在化してきている。

今回の危機では、予想困難な深淵な影響が生じる可能性がある。移民が景気拡大期には労働を提供し景気後退期には帰国することで先進国にとって一種の安全弁になると考えるのは誤りである。所得水準が高い国で景気後退が起きている際には、所得水準が低い移民の母国での状況はさらに悪い可能性がある。さらに、移民は、所得最大化の動機に従って行動する単なる経済主体ではない。移民は社会的な存在であり、移り住んだ国に定着し、そこで関係を構築していくものである。景気後退時でも、移住への意欲が強くなる場合があり、移民の場合、自国に住んでいる家族に仕送りを行う必要があるため、海外送金こそが国際的富の移転の強靱な一形態であることもあろう。最後に、北半球では人口の高齢化が進行し南半球では労働年齢人口が多いという人口統計的な不均衡が存在することも、今後も移民が発生する重要な要因であることに変わりはない。

参考文献

- Bauböck, R. (1996) 'Social and cultural integration in a civil society' in Bauböck, R., Heller, A. and Zolberg, A.R. (eds.) *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, (Aldershot: Avebury) 67-131.
- Castles, S. (2006) 'Guestworkers in Europe: A Resurrection?' *International Migration Review*,

40:4, 741-66.

- Castles, S. and Miller, M.J. (2009) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* Fourth edition, (Basingstoke and New York: Palgrave-Macmillan and Guilford).
- Chamie, J. (2009) *Exporting people in Yale University* (ed.) Yale Global Online. (New Haven, Conn.: Yale University) <http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=11843>, accessed 23 January, 2009
- Münz, R., Straubhaar, T., Vadean, F. and Vadean, N. (2007) *What are the Migrants' Contributions to Employment and Growth? A European Approach* HWWI Policy Papers 3-3. (Hamburg: Hamburg Institute of International Economics).
- Papademetriou, D. and Terrazas, A. (2009) *Immigrants and the Current Economic Crisis* Migration Policy Institute, (Washington DC: Migration Policy Institute). http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi_recessionJan09.pdf.
- Ratha, D., Mohapatra, S. and Xu, Z. (2008) *Outlook for Remittance Flows 2008-10* Migration and Remittances Team Development Prospects Group The World Bank, Migration and Development Brief (Washington DC: World Bank,). http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000334955_20081204034714&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679.
- Schierup, C.-U., Hansen, P. and Castles, S. (2006) *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma* (Oxford: Oxford University Press).
- The Economist (2009) 'The people crunch' The Economist 15 January. http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=12932296
- Vasta, E. (2007) 'From ethnic minorities to ethnic majority policy: multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands'. *Ethnic and Racial Studies*, 30:5, 713-40.

**Ministry of Foreign Affairs of Japan
International Organisation for Migration**

Symposium on Migrant Integration in Japan

Aichi, Japan, 28 February 2009

Stephen Castles

Professor of Migration and Refugee Studies
International Migration Institute
University of Oxford

Some Key Issues of Migrant Integration in Europe

Introduction

Since 1945, Europe, North America and Australasia have experienced substantial change through immigration. The nations of Western and Southern Europe had been built over centuries by incorporating diverse groups (such as Scots in Britain, Corsicans in France and Catalonians in Spain) and developing national languages and cultures. Nationalism from the 18th century onwards had led to the idea of relatively homogeneous peoples with a common culture. By contrast the societies of North America (USA and Canada) and Australasia (Australia and New Zealand), by were built through mass immigration, but with the idea of assimilating diverse groups into a common culture.

However, since 1945 all these countries have experienced large-scale immigration and increasing diversity in languages, customs and religion, making it difficult to maintain ideas of common cultures. For many years, governments believed that they could control ethno-cultural difference, either by excluding immigrants from mainstream society through a special legal and political status, or by assimilating them fully into the national society and culture. However, economic, social and political factors combined to give many immigrants an enduring and distinct position within western countries. As a result, existing approaches became problematic, and some countries moved to policies of multiculturalism.

Yet today certain immigrant groups remain economically and socially disadvantaged. Several countries have experienced inter-group conflicts, sometimes leading to riots and other forms of violence. In view of culturally diversity and rapid change, ideas of homogeneous national identities have become hard to sustain. In the last few years, several countries have introduced new approaches designed to increase 'social cohesion' and strengthen 'national identity'.

These issues are far too complex to be dealt with adequately in one short paper, so I can only mention a few points, mainly referring to European experiences. A far more detailed analysis and references can be found in (Castles and Miller, 2009).

The development of migration to Europe 1945-2008

European migration policies were initially driven by economics and politics. From about 1945 to 1973, economic growth was based on mass-production manufacturing in traditional industrial areas. This led to a strong need for additional labour. Most Western European countries recruited migrant workers in Southern Europe, North Africa and Turkey. These were seen as temporary 'guestworkers', who would not be allowed to bring in family members or settle permanently. In the German variant of guestworker policy, the state (though its Federal Labour Agency) took the lead in selecting and recruiting workers to meet employers' requests. In other countries (such as Switzerland) employers were responsible for recruitment, while the state exercised a control function.

Britain, France and the Netherlands encouraged labour migration from former colonies in Africa, Asia and the Caribbean. Governments saw this type of migration as useful both to meet labour needs and to maintain political ties. Colonial migrants had citizenship of the 'mother country', and had the right to stay permanently and to bring in their families. However, governments expected the numbers to be small and thought the immigrants could be assimilated into society without significant political or cultural change.

The 'Oil Crisis' of 1973 was a turning point. The recession of the mid-1970s marked a shift from labour import to capital export, as European corporations invested in new industrial areas in Asia, North Africa and Latin America. Western European countries stopped labour recruitment, and expected migrants to leave if they lost their jobs or had reduced earnings. Britain and other former colonial powers changed their immigration and citizenship laws to reduce entries and to remove citizenship rights from new immigrants.

But the expected decline in immigrant populations did not take place. Instead immigrants stayed on, brought in spouses and children or started new families, and began to form new communities. Often these were concentrated in certain neighbourhoods, and were marked by poor economic and social conditions. The unexpected shift from labour migration to permanent settlement of new minorities had several causes:

- Economic conditions were even worse in origin regions, so there was little motivation to return.
- Processes of family reunion had already started, as migrant workers stayed on longer and got older; such processes were then reinforced by new restrictions on labour migration.
- European welfare states gave entitlements to immigrants, providing support even if they

became unemployed.

- European states were based on the rule of law. They granted many basic rights to immigrants, and could not deport them even if governments wanted to. For instance the right to live with one's family is protected by European constitutions.

Ethnic minorities became consolidated in the 1970s and 1980s. The political shift came first: the collapse of the Soviet Bloc opened the doors for large new migrations from East to West, with many of the migrants coming as refugees and asylum seekers. At the same time, accelerated globalisation had led to new wars and to weak but authoritarian states in many parts of Africa, Asia and Latin America, leading to further asylum flows. This was part of a process of globalisation of migration, with migrants now coming not just from the European periphery, but from all over the world. Indeed Southern Europe now became a major immigration area, as did Ireland, while Turkey and North Africa became transit areas for migrants and refugees from further afield.

On the economic side, European corporations could export manufacturing jobs to the South, but it was much harder to export construction and services industries, which mostly have to be where their consumers are located. As Europe shifted to service economies, new labour needs for both highly-skilled and lower-skilled workers emerged. Now demography became important too: the sharp decline in fertility (down to Total Fertility Rates of 1.2 in such countries as Germany, Italy and Spain) meant that fewer young people are entering the labour market. Moreover, young Europeans have improved education opportunities and will not take menial jobs, like cleaning, catering and labouring on building sites.

Free movement of workers and entrepreneurs within the European Union (EU) was seen as one way of responding to such needs, but no European country has large labour reserves, and migration from outside the EU is much larger than intra-EU mobility. By 2006, the total population of the 27 EU states (including the 12 Eastern and Central European states that joined in 2004 and 2007) was 491 million or whom 40.6 million (8.3 per cent) were legally-resident foreign-born persons. Of these only 13.2 million came from within the EU and 27.3 million from outside the EU (Münz *et al.*, 2007).

European governments changed their immigration policies. First, from the mid-1990s, rules on refugees and asylum became much more restrictive. By the early 2000s, most governments had also introduced differential labour migration rules, with privileged entry systems and rights to long-term stay and family reunion for highly-skilled personnel, such as engineers, IT specialists, managers and medical staff. Rules for lower-skilled migrants are much more restrictive. In some cases (such as Germany and Britain) special programmes have been established to bring in fairly small numbers of workers for agriculture and the services (such as catering). In other cases, the need for low-skilled workers is denied, leading to large-scale

irregular migration. Southern European countries have relied on such spontaneous, migration, often providing amnesties or regularisation campaigns to provide legal status for migrants.

The success of the recent migration measures has varied (see Castles, 2006). Germany's 2000 'Green Card' scheme, designed to attract 20,000 IT specialists failed, because it did not permit family reunion and long-term residence. In 2006 Britain introduced a five-tier 'points system' (based on Canadian and Australian precedents), designed to attract highly-skilled personnel. The Home Office assumed that low-skilled labour needs would be met by workers moving with the EU from the new member states, like Poland and the Czech Republic. Britain has been very successful in attracting highly-skilled personnel in recent years, due to the high value of sterling and the good salaries offered. Many Eastern European workers also came after 2004, filling low-skilled jobs in agriculture and the services. But many of them had good educational qualifications, and moved on to skilled jobs once they had learnt English, leaving gaps that continued to be filled by irregular migrants from Africa, Asia and the Middle East.

From assimilation to multiculturalism: the evolution of integration models

The previous section showed how national approaches to immigration have differed, and how they have changed over time. Such differences have important consequences for integration. If migrants are seen as temporary 'guestworkers', then integration will mean temporary adaptation to work in an industrial society. Where migrants are seen from the outset as permanent settlers, governments are more likely to pursue policies to ensure that they and their children have opportunities for economic advancement and political participation. However, no European government anticipated the social consequences of immigration and growing ethno-cultural diversity. Policies have changed frequently, and have often lacked coherence and clear objectives.

In the early years, integration of the newcomers was not a major issue. Britain, France and the Netherlands expected to be able to assimilate fairly small groups of immigrants from their colonies and from other European countries. *Assimilation* meant that immigrants were to be incorporated into society through a one-sided process of adaptation. They were to give up their distinctive linguistic, cultural or social characteristics and become indistinguishable from the majority population. Germany and other 'guestworker' importers (e.g. Austria and Switzerland) pursued policies of temporary admission to the labour market. The 'guestworker' model can be described as *differential exclusion*: migrants were to be temporarily incorporated into certain areas of society (above all the labour market) but denied access to others (especially citizenship and political participation).

But labour migration grew and became a structural necessity for western economies. When the boom faltered in the 1970s, family reunion took place – even in 'guestworker' countries.

Then the end of the Cold War and globalisation brought new migrations from ever more diverse origins. Many migrants from non-western European backgrounds had disadvantaged work situations and to become concentrated in specific neighbourhoods. This led to community formation and the maintenance of minority cultures, languages and minorities.

Assimilation had clearly failed and new approaches were needed. Assimilation was replaced (initially at least) by the principle of integration, which meant recognizing that adaptation was a gradual process that required some degree of mutual accommodation. Acceptance of cultural maintenance and community formation might be a necessary stage, but the final goal was still absorption into the dominant culture – integration was often simply a slower and gentler form of assimilation. Today, of all the highly-developed immigration countries, France comes closest to the assimilationist model.

Elsewhere, however, there was a shift towards recognising the long-term persistence of group difference. Multiculturalism means that immigrants should be able to participate as equals in all spheres of society, without being expected to give up their own culture, religion and language, although usually with an expectation of conformity to certain key values. Multiculturalism implies both the willingness of the majority group to accept cultural difference and state action to combat discrimination and to ensure equal rights for minorities. Multiculturalism originated in Canada, and was taken up in various forms between the 1970s and the 1990s in Australia, the UK, the Netherlands and Sweden.

But since the 1990s, policies on incorporation of immigrants and minorities have been questioned and revised. The inescapable reality of permanent settlement has led to the abandonment of the differential exclusionary approach in Germany. Immigration and citizenship laws have been reformed to make it easier for immigrants and their descendants to become citizens. While multiculturalism is rejected at the national level, local provision of special social and educational services for minorities is widespread. However, there are limits to change: Germany still rejects dual citizenship and has introduced compulsory integration measures. Austria and Switzerland still cling to exclusionary policies, although these are modified by local integration efforts.

Assimilation seemed to be on the way out everywhere, except France. Democratic civil societies were thought to have an inherent trend towards multiculturalism (Bauböck, 1996) That is no longer the case – recently there has been a backlash against multiculturalism. Canada has maintained its multicultural principles, but watered down their implementation, and Australia has gone even further in this direction. Sweden, the Netherlands and the UK have all re-labelled policies with much greater emphasis on ‘integration’, ‘social cohesion’ and ‘core national values’. The Netherlands has had perhaps the most dramatic turn-around and seems to be on the way to a new assimilationism (Vasta, 2007).

Europe's integration dilemma

The backlash against multiculturalism has a number of causes. One is the growing awareness of the enduring social disadvantage and marginalisation of many immigrant groups – especially those of non-European origin. Another factor is the growing fear of Islam and terrorism. Events like the bombings in Madrid (2004) and London (2005), and the murder of Theo Van Gogh in the Netherlands are seen as evidence of the incompatibility of Muslim values with modern European societies. In this interpretation, recognition of cultural diversity has had the perverse effect of encouraging ethnic separatism and the development of 'parallel lives'. The result has been a new emphasis on integration and social cohesion through such measures as citizenship tests (UK, Australia, Germany, Netherlands etc.), integration contracts (France, Netherlands, Germany) and more restrictive policies on immigration and especially family reunion. Individual integration is seen as a way of achieving greater equality for immigrants and their children. The problem, however, is that the one country that has maintained its model of individual assimilation is also experiencing dramatic problems. The minority youth riots of 2005 and 2007 in France showed that the republican model of individual integration has not overcome inequality and racism.

Thus all the different approaches to integration of immigrants have experienced problems. These reflect the unwillingness of immigrant-receiving societies to deal with two issues. The first is the cultures of racism that are a legacy of colonialism and imperialism. In times of stress, such as economic crisis or international conflict, racism can lead to social exclusion, discrimination and violence against minorities. The second issue is the trend to greater inequality resulting from globalisation and economic restructuring. Increased international competition puts pressure on employment, working conditions and welfare systems. At the same time neo-liberal economic policies encourage greater pay differences and reduce the capacity of states to redistribute income to reduce poverty and social disadvantage.

Taken together these factors have led to a racialisation of ethnic difference. Minorities may have poor employment situations, low incomes and high rates of impoverishment. This in turn leads to concentration in low-income neighbourhoods and growing residential segregation. The existence of separate and marginal communities is then taken as evidence of failure to integrate, and this in turn is perceived as a threat to the host society. The result, as (Schierup et al., 2006) argue for Europe, is a 'dual crisis' of national identity and the welfare state. The attempt to resolve the crisis through racialisation of minorities does not provide a solution. Rather it threatens the fundamental values upon which democratic societies are based.

Migration and integration in the global financial crisis

How will these issues be affected by the current global financial crisis? European countries

have been hard hit by the crisis, which is leading to high unemployment and falling incomes. At present, it is too early to say what exactly the effects will be, although many reports and articles are beginning to appear (see Chamie, 2009; Papademetriou and Terrazas, 2009; Ratha et al., 2008; The Economist, 2009). It is important to separate between short- and long-term effects of an economic crisis on migration and integration. Short-term effects mentioned in some of the reports include:

- Return migration of some migrant workers to their homelands as a reaction to unemployment or lower earnings (this has been observed in the case of Polish workers in Britain and Ireland).
- Reduced levels of migration from origin countries to destination countries.
- Specially large declines in irregular migration, which is especially sensitive to availability of jobs (observed in the case of Mexico-US migration).
- Reduced remittances (money transfers) from migrants to their home communities, leading to possible hardship in communities dependent on such transfers.
- Increased hostility to migrants among majority populations, leading in some cases to conflicts and violence.

However, long-term effects may be rather different and it is important to look at historical precedents:

- The world economic crisis of the 1930s led to a massive decline of international labour migration, and to return (sometimes compulsory) of many migrants from countries like the USA and France. On the other hand, many migrants did not return home, and settled down to become members of the permanent population.
- Similarly, after 1973, labour migration to Europe declined, but migrant populations stabilised and continued to grow through family reunion. Moreover, the change in investment strategies, including the recycling of petro-dollars, paved the way for new forms of migration to the emerging industrial areas of the Middle East, Africa and Asia.
- The 1997-99 Asian financial crisis was predicted by some observers to lead to a massive decline in labour migration and to large-scale return migration. These trends were significant for a while, but employers found that local workers would often not take 'migrant jobs' (e.g. in plantations) even when unemployed. Employers lobbied against measures to remove migrants, and number did not decline a great deal. After the crisis, labour migration quickly expanded once again. Trends towards long-term stay and family reunion have become apparent in Asia and the Gulf too.

The crisis may have deep-reaching effects that are hard to predict. It is mistaken to believe that migrants will serve as a sort of safety valve for developed economies, by providing labour in times of expansion and going away in times of recession. When economic conditions get bad in rich countries they may be even worse in poorer origin countries. Moreover, migrants are not just economic actors, who follow income maximisation motives. They are social beings, who

put down roots and form relationships in new countries. At times of recession, the motivation to migrate may be even higher than before, and remittances may prove a resilient form of international transfer, because of migrants' obligations to their families. Finally, the demographic imbalances between the ageing populations of the North and the large cohorts of working age persons in the South will remain important factors in generating future migration.

References

- Bauböck, R. (1996) 'Social and cultural integration in a civil society' in Bauböck, R., Heller, A. and Zolberg, A.R. (eds.) *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, (Aldershot: Avebury) 67-131.
- Castles, S. (2006) 'Guestworkers in Europe: A Resurrection?' *International Migration Review*, 40:4, 741-66.
- Castles, S. and Miller, M.J. (2009) *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* Fourth edition, (Basingstoke and New York: Palgrave-Macmillan and Guilford).
- Chamie, J. (2009) *Exporting people* in Yale University (ed.) *Yale Global Online*. (New Haven, Conn.: Yale University) <http://yaleglobal.yale.edu/article.print?id=11843>, accessed 23 January, 2009
- Münz, R., Straubhaar, T., Vadean, F. and Vadean, N. (2007) *What are the Migrants' Contributions to Employment and Growth? A European Approach* HWWI Policy Papers 3-3. (Hamburg: Hamburg Institute of International Economics).
- Papademetriou, D. and Terrazas, A. (2009) *Immigrants and the Current Economic Crisis* Migration Policy Institute, (Washington DC: Migration Policy Institute). http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi_recessionJan09.pdf.
- Ratha, D., Mohapatra, S. and Xu, Z. (2008) *Outlook for Remittance Flows 2008-10* Migration and Remittances Team Development Prospects Group The World Bank, Migration and Development Brief (Washington DC: World Bank.). http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000334955_20081204034714&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679.
- Schierup, C.-U., Hansen, P. and Castles, S. (2006) *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma* (Oxford: Oxford University Press).
- The Economist (2009) 'The people crunch' *The Economist* 15 January. http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=12932296
- Vasta, E. (2007) 'From ethnic minorities to ethnic majority policy: multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands'. *Ethnic and Racial Studies*, 30:5, 713-40.