

移民から市民へ

—オランダ移民政策にみる統合パラダイムの転換⁽¹⁾—

吉田 信

はじめに

グローバル化の進展にともなう国際的な人の移動は、移民の送り出し国と受け入れ国の双方に対し、これまでの社会のあり方に変容を迫っている。とりわけ、ヨーロッパは、かつての植民地との歴史的な経緯や、欧州連合加盟国国民による域内移動の自由を認めていることに加え、近年の地域紛争にともなう難民や庇護希望者を人道的見地から受け入れているため、国境を越える人の移動の活発な地域といえる。そのため、ヨーロッパのいくつかの国は、移民の滞在が長期化するにつれ、彼らの社会統合に積極的な政策を採用してきた。

本稿の対象とするオランダも、これまで1985年に定住外国人へ地方参政権（選挙権と被選挙権）を付与⁽²⁾、1998年には「ニューカマー市民化法（Wet Inburgering Nieuwkomers）」を施行するなど、移民の統合に積極的な施策を講じてきている。こうしたオランダの移民政策については、日本でも将来の外国人受け入れを見据えた観点からいくつかの調査がなされてきた〔久保田 1987; 下平 1991; 自治体国際化協会 1997; 経営労働協会 2002; NIRA 2002〕。さらに、政策のなかで重要な領域を占める移民の法的地位や教育、あるいは政策の対象となる移民集団に関する個別研究も着実に進んでいる〔松浦 1996; 1999; 2000; 久保 1998; 2000; 金 2000; 吉田 2002〕。

本稿は、移民とオランダ社会との関係を理解する枠組み、すなわち「統合パラダイム」の変遷を、主として政策科学審議会（Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid）による報告書の分析を通して明らかにする。政策科学審議会は、政府から独立の常設諮問機関であり、政府の諮問に応える形でこれまで移民政策に関する報告書を三度公刊し、移民政策に指針を与えてきた〔WRR 1979; 1989; 2001〕。

異なる文化的背景を有する移民とオランダ社会との関係は、これら報告書のなかでどのように位置付けられてきたのか。言い換えれば、移民の社会統合を理解

するための統合パラダイムが、これまでどのように把握され、また、今後どのように変化する兆しを示しているのか。統合パラダイムの変遷をたどることで、個別の政策検討からは把握しにくい移民に対する統合観の変容を浮かび上がらせる。

公的空間における文化の位置付けと柱状化パラダイム

移民の大半は、受け入れ国にとって異なる文化的背景を有する集団である。したがって、移民の社会統合とは、受け入れ社会における異文化の承認の問題と言い換えることも可能だろう [Vermeulen and Penninx 2000: 26]。移民の社会統合が、同化あるいは多文化といった文化の公的な位置付けを基準として議論されるのも、そのためである。この点に関して、オランダでは、「移民の文化的遺産を維持する試みは、社会および宗教的に制度化された多様性をともなう多文化社会としてのオランダの伝統を反映しており、これは『柱状化 (verzuiling)』として一般に知られている」、との指摘が広くなされている [Entzinger 1994: 154]。このような文化の公的承認と柱状化との間には、どのような関係があるのだろうか。

文化の公的な位置付けを理解する規範としては、近代の国民国家に支配的な「自由主義的中立性」あるいは「共和主義モデル」と呼ばれる原則がある [吉田 1999]。これは、国家が特定の言語や宗教といった文化的属性を公的に承認せず、あくまでも個々人の私的な領域に限定することを意味する。フランスで議論されるヴェール問題は、この原則に従えば、公的空間（公立学校）に私的な属性（宗教）を持ち込むものとみなされ容認されえない。また、日本を含め多くの国で私立学校に対する国庫補助が禁じられているのも同様の理由に基づく。国家は、あくまでも自由で平等な個人を前提とした社会契約を通して構成される。このような共和主義モデルを前提とするならば、移民の社会統合とは、移民を集団から個人に抽出し、その文化的属性を捨象して受け入れ社会と同一化させることとみなされる。

共和主義モデルの観点からオランダを検討すると、その「特異性」あるいは「逸脱」が顕著である。共和主義モデルは、19世紀半ばの自由主義の時代にオランダへも導入が試みられた。これにより社会の世俗化が進展し、集會や結社、信教の自由といった基本権の確立を背景に、カトリック教会の組織化の自由も実現する [吉田 2000]。だが、社会空間を公と私に峻別し、文化的属性を私的領域に

押し込めようとする自由主義的プロジェクトに対しては、私立宗派系学校への公的財政補助をめぐる「教育闘争」が生じる [吉田 2002: 32]。これは、国家が私立宗派系学校にも公立学校と同様の国庫補助を認めることで解決をみることとなった。⁽³⁾

私立宗派系学校への公的財政補助による妥協は、共和主義モデルの想定する政教分離からは逸脱といえる。だが、教育闘争の過程で生じたこの逸脱こそが、オランダ社会の特質として言及されてきた「柱状化」を生み出す要因でもあった [Raedts 1996: 31-42]。宗教（プロテスタントとカトリック）および階級（自由主義と社会主義）を軸として組織化された「柱 (zuil)」が社会を分節化する一方、各柱のエリートによる調停が政治的安定を実現する。このような状態は、1960年代後半の「脱柱状化 (ontzuiling)」により解体したとされる⁽¹⁾。にもかかわらず、社会構造や制度には、柱状化の影響が残ることとなった [Vermeulen and Penninx 2000: 28]。

共和主義モデルを参照しつつ柱状化を整理すると、オランダの移民政策の特質を柱状化に求める理由は明確だろう。理念型としての柱状化は、文化的多元性を公的に承認する原則、と解釈することが可能である。それゆえ、「柱状化システムは、オランダの司法制度が、なぜ他のヨーロッパ諸国のものよりもイスラム教徒や他の宗教的マイノリティに対して柔軟であるかを説明する最も重要な要因」と評価されるのである [Shadid 1991: 357]。

では、政策科学審議会の報告書に、柱状化に依拠した統合パラダイムがどのように提示されてきたのか。その点を検討する前に、ひとまず移民政策導入以前の状況を概観しよう。

移民政策導入以前の状況と政府の対応

第二次大戦後のオランダへ流入した移民は、四つの時期に分けて整理されている [Groenendijk and Heijs 2001: 144]。第一段階は、1949年のインドネシア独立を境とする旧オランダ領東インドからの移民である。ここには、旧オランダ領東インド軍 (KNIL) 兵士のモルッカ系住民も含まれる。第二段階は、二国間協定に基づく労働移民であり、地中海諸国、とりわけイタリア、スペイン、モロッコ、トルコからの移民である。これは1956年からはじまり、募集の停止される1973年まで続いた。第三段階は、1975年に旧オランダ領西インドのスリナム独立の前

後に生じた移民である。⁽⁵⁾ 同時期には、現在自治領としてネーデルラント王国を構成するオランダ領アンティルおよびアルバからの移民も生じている。第四段階として、1980年代以降激化した内戦や地域紛争を原因とする難民および庇護希望者の存在がある。

移民政策を導入する以前の政府の対応は、一貫性がなく、「場当たりの (ad hoc)」であった、と指摘されている [Meurs en Broeders 2002: 64; SCP 1995: 15]。旧東インドからの移民は、オランダ国籍保持者、すなわち法的にオランダ人であり、本国での永住が前提とされていた。これは定着型滞在であり、「彼らの同化 (assimilatie) も成功裏に進んで」いったと評価されている [WRR 2001: 168]。また、1951年に到来したモルッカ系住民は、政府により帰還を前提とした隔離政策 (segregatiebeleid) がとられ、郊外の施設に移住させられた [Steijlen 1996: 54-55]。

地中海諸国からの労働移民は、イタリアやスペインからの移民と、トルコおよびモロッコからの移民との間で相違があった。イタリアとスペインからの移民の統合は、静かに進行したと指摘されている [De Jong 2002: 79]。これに対して、トルコやモロッコからの移民は、出自国の言語による教育、文化の尊重を通じた「固有のアイデンティティの維持」が容認された。これは、文化的アイデンティティを維持することが、移民の出自国への円滑な帰還を可能にするという前提による措置であった [WRR 2001: 168]。ただし、このことは政府が文化的アイデンティティの維持を政策として積極的に採用したことを意味しない。むしろ、「固有のアイデンティティの維持」は、移民子弟の両親や大使館などのイニシアティブによるところが大きかった。

オランダ領アンティルおよび独立までのスリナム系住民は、オランダ国籍を保持することもあり、一時的なのか恒久的な滞在なのか、その性質は明確でなかった。そこで、政府は旧西インド系住民に対しては、「二面政策 (tweesporenbeleid)」を採用した。すなわち、彼らの統合を促進しつつ、他方では帰還を促す「再移民政策 (remigratiebeleid)」の適用である。ここで樹立された統合と帰還という方針は、移民政策に継承されていく。

このように、政府は移民全般に対する一貫した政策や展望を持ち合わせておらず、統合パラダイムも不在であった。移民政策の契機となったのは、第一に、移民の継続的な増加である。本国からの家族の呼び寄せ (家族再結合)、あるいは婚姻相手の呼び寄せ (家族形成) が1967年に認められた結果、1973年以降、新

規の労働移民の募集が順次停止された後も移民の数は増加し続けた。⁽⁶⁾

第二に、増加する移民とオランダ社会との間での摩擦が生じたことである。1972年には、ロッテルダムでトルコ人に対する人種暴動 (rassenrellen) が生じた結果、ロッテルダムは中央政府に先駆けて、多文化政策の導入を検討することとなった。また、モルッカ系住民は、1970年のインドネシア大使邸占拠を皮切りに、1975年に列車占拠事件、1977年に小学校と列車の占拠事件をおこした。オランダ社会から隔離されていたモルッカ人によるこれらの事件は、オランダに居住する移民の社会的統合の必要性を認識させることとなった。

政府は、緊急の対応が必要なモルッカ人への取り組みを優先事項とし、1976年に「モルッカ人の地位に関する法律 (Wet betreffende de positie van Molukkers in Nederland)」を成立させた。それまで、インドネシアの独立を否定し、オランダ国籍を拒否し続けてきたモルッカ人は無国籍状態にとどまっていた。この法律は、オランダ国籍を取得することなくモルッカ人をオランダ人同様に扱うことを定めることで、法的地位の改善を図るものであった [De Groot 1994: 465-475]。1978年に公開された「モルッカ人覚書 (Molukkersnota)」では、モルッカ人の社会・経済的格差是正と初等教育の拡充が盛り込まれることとなった。

エスニック・マイノリティ報告と集団のアイデンティティ

この覚書が公開された年、移民政策に関する政府の諮問を受けた政策科学審議会は、翌1979年に「エスニック・マイノリティ (Etnische Minderheden)」と題する報告書を公表した。報告書は、移民の出自国への帰還率の減少、家族再結合の増大、恒久的労働許可数の増大を考慮すると、「わが国でのエスニック・マイノリティの滞在が一時的にすぎないという想定は、正しいものではない」と指摘し、オランダに滞在する移民が今後も増加する見通しを示した [WRR 1979: XI]。さらに、長期の歴史的観点からは、オランダ社会が移民の送り出し国 (emigratiesamenleving) ではなく、移民の受け入れ国 (immigratiesamenleving) であったと判断した [ibid.: VII-VIII]。

報告書は移民の直面している問題を、文化的孤立、アイデンティティの喪失および社会・経済的格差の三点にわたり指摘していた。これらの問題は、移民の帰還を前提とし、彼らを一時滞在者として位置付けていたことから生じたものである。政府が基本としてきた「固有のアイデンティティの維持」という考えは、移

民の間に文化的孤立と疎外感をもたらし、彼らの社会統合を困難にしてきた。移民は、オランダ社会へ参入するアクセスが限られているため、自らのエスニック・マイノリティ集団への依存度を高めざるをえない。結果として、社会・経済的格差を是正する適切な手段を獲得できず、文化的孤立がさらに促される。この悪循環は、以下のように指摘されていた。

「過去において、文化的問題は『固有の文化の維持』を念頭において対処されてきた。この考えは、移民が出自国への帰還を願望しているという想定に基づいていた。この想定は、社会・経済的格差について受身の政策を正当化しただけでなく、エスニック集団の文化的孤立——しばしば集団自らが求めたものではあるが——にも寄与してきた。／そのような状況では、積極的な文化の発展が課題となることはありえない。他方、開かれた、多文化社会——受け入れ国社会の文化も含めて——の作用に関する根源的な問いかけも生じてこない。」[*ibid.*: XIX]

審議会は、「『文化的アイデンティティの維持』という目的は、エスニック・マイノリティの文化に関する限り、固定化された見方を促す傾向にある」ことを指摘し、この状態が継続するとエスニック集団により階層化された社会がもたらされる可能性を懸念していた [*loc. cit.*]。

しかし、このような「固有のアイデンティティの維持」に対する評価は、統合におけるエスニック・マイノリティ集団の文化を否定することには至らない。「強制された完全な同化」は、拒否されていた。むしろ、報告書はこれまでのエスニック・マイノリティ文化が、出自国から切り離され、かつオランダ社会から疎外された結果、極めて脆弱な状態にあることを問題視した [*loc. cit.*]。これまでの放任的な「固有の文化の維持」から、より積極的な「固有の文化の維持」への転換がなされねばならない。さらに、政策の対象となる集団ごとに状況は異なり、すべての集団に共通する一般的な指針を導き出すことは困難なことから、個々の集団の状況に応じた対応を可能とする措置が要請された。そこで、報告書はマイノリティ集団ごとの組織化を促し、行政との協議を通じた政策形成を提言することとなった。

ここでは、十分に強化された集団を通じて、集団に属する個人はオランダ社会へ統合される、という想定が窺える。例えば、報告は「集団は、移民個人々の社会への統合と、提唱されている政策の枠組みのなかで提供される便益を最大限に

活用しようとする際に、重要な役割を果たす」として、統合に果たす集団の役割を重視していた [ibid.: XXII]。これが審議会の想定していた移民とオランダ社会との統合のパラダイムであった。

政府は、政策科学審議会の報告書に基づき、1983年に「マイノリティ覚書 (Minderhedennota)」を公表した。エスニック・マイノリティは、外国を起源とする文化的背景を持ち、社会において客観的に低い地位を占める集団 (第3世代までの移民の子孫で自らを祖父や両親の出自と同一視する者) と規定された。トルコ、モロッコをはじめとする地中海諸国からの移民、スリナム、オランダ領アンティルおよびアルバ、難民、移動生活者が政策の「対象集団 (doelgroepen)」として認定された。

「エスニック・マイノリティ」報告を基に、政府は、社会・経済的格差是正、差別是正、移民の社会参加と文化的承認の三点からなる政策を提唱した。とりわけ、移民のオランダ国籍取得を容易にするため、国籍法の改正による帰化要件の緩和と、定住外国人への地方参政権付与が重視された。こうした法的措置は、同年の大規模なオランダ憲法の改正と連動していた。改正により古典的な自由権に加え、社会権が人権規定に盛り込まれた。第1条の平等原則は、オランダに居住するすべての者が、国籍に関わりなく同等の状況において平等に取り扱われることを定めており、格差と差別是正に対する法的根拠を提供することとなった [吉田2002: 36]。

文化的には、「固有の言語および文化教育 (OETC)」が、正規の科目として導入されたほか、移民の宗教施設に対する公的財政補助もおこなわれた。しかし、文化的アイデンティティの維持は無条件で承認されたわけではない。当該集団の文化的な価値体系がオランダ社会の根幹をなす価値や規範 (憲法に具現化される) と衝突する場合は、容認されないことが明記された。これはエスニック・マイノリティ集団に属する女性や子どもへの差別的取り扱いを念頭においたものである。とはいえ、政策科学審議会の報告書や政府の覚書で主張された政策は、「集団のアイデンティティを維持し、さらなる発展をともなう解放は、オランダの柱状化の伝統と結びつくものであり、多文化主義を推進するもの」と位置付けられた [WRR 2001: 172]。

アロフトーネン政策——基調の変化

「エスニック・マイノリティ」報告は、「オランダは、現実に (*de facto*) 移民国家である」ことを確認したが、1989年に公刊された「アロフトーネン政策 (Allochtonenbeleid)」と題する報告書では、「移民の流入 (*immigratie*) 自体も持続的な現象である」ことが確認された [WRR 1990: 20]。報告書は、雇用、教育および外国人 (入国管理) 政策を重視したが、その背景には移民の流入と失業増加があった [Muus en Penninx 1989: 5]。とりわけ、人口の5%程度の移民が、失業者全体の16%強を占める状況は、労働市場への参加を重視させることとなった [下平 1991: 234-241]。

また、「エスニック・マイノリティ」という用語が、社会的底辺を占める集団との烙印を押すこととなり、移民の社会的統合の妨げになるという批判を受け、アロフトーネン (複数) というギリシャ語で異邦人を意味する言葉が用いられた [Muus en Penninx 1989: 5]。アロフトーネンの定義は、両親の双方あるいはそのいずれか一方が外国で生まれた、オランダ生来の者ではない人を指す。だが、政策の重点的な対象となる集団としては、スリナム、アンティルおよびアルバ、トルコ、モロッコ系の住民が想定されていた。

「エスニック・マイノリティ」の報告書では、文化的アイデンティティの公的承認を、適切な立法措置を通じて制度化することが意図されていた。柱状化パラダイムに基づく多文化主義の促進である。しかし、労働市場への参入をめぐる移民の経済的な地位の脆弱さについては十分な配慮がなされていなかった。また、固有の文化を維持した統合という考えが、文化および宗教的要素の保護と過剰にみなされ、社会への「構造的な統合 (*structurele integratie*)」を妨げているとの指摘もなされた [De Jong 2002: 81]。「固有の言語および文化教育」が、通常の科目の負担として問題視される一方、第二言語としてのオランダ語の習得を通じて移民の労働市場への参入を促すことが重視された。

移民の労働市場への参加は、失業率を下げ、社会保障負担を軽減することのみを目的として提唱されていたのではなかった。「移民は現地 (生来のオランダ人) のコミュニティと職場で接触する。それはお互いの価値と規範を調整するための機会を提供するのである。雇用の領域の外では、このような密接な接触は教育の場くらいでしか生じない」と述べられ、社会統合に占める労働市場の重要性が際立たせられていた [WRR 1990: 51]。

アロフトーネンの雇用増大のため、審議会は、カナダの雇用均等法を参考に、マイノリティの雇用を義務付け、制裁規定を備える立法措置を提唱した。また、初等および中等教育での多文化教育は、通常の科目の負担にならない範囲で、補講として継続することが述べられていた。エスニック・マイノリティが25%以上在学するブラック・スクール (zwarte scholen) の拡大は必要とみなされなくなった。「アロフトーネン」政策で提唱された移民政策は、「エスニック・マイノリティ」報告の基調とする多文化政策からの逸脱とみなされたのである [Muus en Penninx 1989: 10]。

翌年、報告に関する政府の見解は、格差是正を目標とする「社会的刷新 (sociale vernieuwing)」と題する覚書にまとめられた。政策科学審議会の提案の大枠は承認されたが、重要な点については修正がはかれた。政府は、「アロフトーネン政策」という用語を採用せず、「マイノリティ政策」を維持した。また、1983年に改正された憲法第1条の平等原則を受ける形で提起された、「外国人の平等な取り扱いに関する法律 (Wet gelijke behandeling vreemdelingen)」は、立案されなかった。

マイノリティの差別については、「平等な取り扱いに関する一般的法律 (Algemene wet gelijke behandeling)」の運用によって改善するのが政府の立場であった。だが、帰化政策の緩和、修学義務年齢を越える移民の早急な救済措置の提案は、積極的に採用された。「よりよい救済措置は統合を促進すること」であり、「統合」とは、「社会のなかで自らの位置を自立して決めることができるように備えること」と定義された [WRR 2001: 170]。

マイノリティ論争とパラダイム転換

1970年代後半から1980年代は、マイノリティ政策の構築に向けた時期であり、移民やその統合に関して政治家たちの間では慎重な姿勢が大勢であった。政策の実施にあたっては、官僚的な手法が採用されたこともあり、移民の統合を主題とする議論が広範になされることも少なかった [Rath 2001: 14]。しかし、1990年代に入ると、移民についての議論は、もはや社会的格差や差別といった観点からなされなくなってきた。これを象徴するのが、1991年から1992年にかけて生じたマイノリティの統合に関する論争 (マイノリティ論争) である。

自由民主人民党 (VVD) の議員団長であったボルケステイン (Bolkestein) は、

イスラムの価値がヨーロッパの自由主義や民主主義的価値に抵触すると考え、柱状化パラダイムに基づく統合が社会の緊張を高めていると指摘した⁽⁷⁾。これまでのマイノリティ政策は、柱状化パラダイムに基づく多文化主義の規範や、文化の均等性という観念が根底にあった。だが、ボルケステインによれば、移民政策がこれらの観念に基づく限り、アロフトーネンはヨーロッパ的価値や規範を選ぶ（＝統合する）必要がない [Fermin 1997: 82]。これに対してルベルス (Lubbers) 首相は、イスラムの組織化を通じて社会全体の統合を促進する柱状化パラダイムを支持した。他方、D66のファン・ミーロ (Van Mierlo) もボルケステインに同調しつつ、「現在では、もはや柱に結合力はなく、分裂を促す力しかない」と指摘し、柱状化パラダイムによる統合を「正当でもなく、無害でもない」と評価した [Rath, Groenendijk en Penninx 1992: 18]。

マイノリティ論争で提起された論点は、政策科学審議会によってすでに指摘されてきたものであり、内実の点で新しいものはなかった [WRR 2001: 170]。だが、ボルケステインの挑発ともとれる問題提起は、マイノリティ問題の社会的論争を喚起するとともに、移民の統合パラダイムの転換にとっても象徴的な出来事となった [Entzinger 1994: 162]。

この論争と軌を一にするように、政策科学審議会は「市民権の実相 (Burgerschap in praktijken)」と題する報告書を1992年に提出した。移民研究において言及されることの少ないこの報告書は、後の政策パラダイムにとって重要な参照枠組みを提供している。報告書は、「新共和主義的市民権 (neo-republikeins burgerschap)」という概念を基調とし、移民と市民権との関係を考察していた [WRR 1992: 57-98]。これはアメリカのリベラル・コミュニタリアン論争を背景に、マイノリティや文化的相違を市民権と結び付けて論じる端緒を開いたものといえる。

報告書では、移民がオランダ社会の市民となる意志を示さねばならないことが指摘され、この実現のために「市民 (権) 役務 (burger (schaps) dienst)」の導入が提唱されていた。これは、18歳から25歳までのすべての移民に対して3ヶ月から半年間、市民権に関する講義を受けさせる内容であった。これまで、国家は移民に対して、社会における責任と義務を喚起させる術をほとんどもたなかった。「市民 (権) 役務」は、「その傾向を変え、責任をとまなう社会を維持する最後の手段のひとつ」と位置付けられた [ibid.: 94]。

「市民（権）役務」という考えは、その語の示す如く、徴兵制からの類推である。軍隊で個人が兵士となるべく規律を植え付けられるのと同様に、移民は、自らがオランダ社会を構成する市民であることを内面化せねばならない。これまでの統合がエスニック集団に優先的地位を認めてきたのに対し、「市民（権）役務」では、「個人が第一に市民とみなされる。移民もまた、エスニック集団や支配的集団の規範から切り離されて、個人として承認される」と述べ、統合の主体／対象があくまでも個人にあることを強調していた [loc. cit.]。

マイノリティ政策から統合政策へ

1994年に政府は、「エスニック・マイノリティ統合政策の概観（Contourennota integratiebeleid etnische minderheden）」を公表する。「概観」では、「マイノリティ政策（minderhedenbeleid）」にかわり、「統合政策（integratiebeleid）」という用語が採用された。政府によると、「統合政策」という用語は、「マイノリティ集団と、そこに属する個人」とが、社会に「相互に受け入れられる過程である」ことを表現したものと説明された。

「アロフトーネン政策」で重視された移民の労働市場への参入については、教育現場や特殊技能をともなう職種といった専門化された市場への部分的な統合にとどまり、政策の対象となる集団の社会的地位の向上がさほどみられない、という評価がなされていた [Entzinger, Siegers and Tazelaar 1994]。教育程度の高い移民は、移民の子弟を対象とする学校の教師や、出自国となんらかの関連のある職種に従事することが可能となったが、同時に、これは移民の集団内部での格差の兆候としても理解された。

移民全体の社会・経済的地位の向上のために、個々の移民がオランダ社会、とりわけ労働市場で自らの位置を占めることを可能にするような条件の創出が政府の側で強調された。これは、「アロフトーネン政策」で提唱された「統合」概念を踏襲した提言である。また、トルコおよびモロッコからの家族再結合および家族形成を目的とするニューカマーに対する政策の必要性が強調されていた。

同時期、「マイノリティ論争」に関する内務大臣の諮問を受けて、「マイノリティ論争の政策継承（Beleidsopvolging minderhedendebat）」と題する報告が提出された [Van der Zwan en Entzinger 1994]。この報告では、「市民権の実相」において提起された「市民（権）役務」を発展させる形で、「ニューカマーの市民化

(inburgering)」という概念を基軸とする施策が提唱された。

ニューカマーと地方自治体は、互いに「市民化契約 (inburgeringscontract)」を交わす。この契約に基づき、地方自治体は「市民化プログラム (inburgeringsprogramma)」をニューカマーに提供する義務を負う。他方、ニューカマー側は、自治体に対し、プログラム終了後、積極的に仕事を見つける義務を負うものとされた。ここでは、統合過程の理解に明確な変化がみられる。「市民化」という概念は、「統合へ向けた第一歩とみなされる」[TK, 1995-1996, 24401, nr. 4: 3]。ニューカマーとオランダ社会は、契約を媒介として統合を実現する義務を負う主体として位置付けられた。

政府は、この報告を基に、「新たな市民の定着を、より義務的な性格を与えることで促進」する「ニューカマー市民化法 (Wet inburgering nieuwkomers)」を1996年に下院へ提出、これは1998年に施行された [loc. cit.]。「市民化法」の基調は、権利と義務の観念にある。これまでの移民政策は、移民をもっぱら権利付与の対象とみなしてきた。しかし、「市民化法」では、移民が社会に対して負う統合への義務を重視している。他方、統合政策の実施主体としても、中央政府に替わり、地方自治体が前面に出てくることとなった。これには、分権化にともない移民政策の実施に対する地方自治体の裁量度が高められたことも背景にある。

「市民化法」の特徴は、「第二言語としてのオランダ語 (Nederlands als tweede taal=NT2)」、オランダ社会に関する基礎的な知識の習得を目標とする「社会オリエンテーション (Maatschappij Oriëntatie=MO)」、および「職業オリエンテーション (Beroepenoriëntatie=BO)」から構成される「市民化プログラム」の習得にある。オランダへの定住を希望するニューカマーは、居住する地方自治体との間に「市民化契約」を結ぶ。自治体は、ニューカマーに対して600時間からなる市民化プログラムを提供し、所定の期間終了後に試験を実施せねばならない。

法案を提出した内務大臣は、オランダ語習得の重要性について、「オランダ語に通じていることは、われわれの共同体における社会や政治的関係への最初の理解であると同様に」、教育や労働市場への参加においても「不可欠の要件である」と、説明していた。[TK 1995-1996, 24401, nr. 4: 4]。

柱状化パラダイムの終焉

統合の対象が集団から個人へと推移し、さらに社会と個人をつなぐ概念として

市民権が前面に出てくる傾向は、1998年に下院に提出された政府の統合政策に関する覚書でも確認できる。この年に発足した第二次コック内閣は、移民政策の調整担当ポストとして統合政策担当大臣職を設置した。統合政策担当大臣は、内閣の方針を説明するにあたり、「統合政策の優先的な目標は、エスニック集団の構成員に対する積極的な市民権の実現にある」ことを述べていた。[TK 1998-1999, 26333, nr. 2: 7 (強調原文)]。市民権は、いまや「統合政策の中核」に据えられたのである。

政府は、「各人の市民権の発展と行使において可能な限り最善の条件をかなえるべく全力を尽くす」義務を負う [ibid.: 9]。これは、移民にとっては自らの市民権を最善の状況で行使する権利を政府に対して持つことを意味する。他方、「個々の権利には対応する義務が存在する」ことも指摘される [ibid.: 8]。市民権と、それに付随する権利と義務の強調は、移民の社会的統合が政府の働きかけによっては解決できないことを意味していた。「(積極的市民権)の根本的な規範は、各市民の平等と対等な献身」にある、という発言は、移民の社会統合に対するオランダ社会の共同責任を認めたものである。

このように、ニューカマー市民化法の成立に至る過程からは、移民政策がマイノリティ政策から統合政策へと、さらに対象となる単位がエスニック・マイノリティ集団から個人へ推移したことを窺うことができる。もはや、政策レベルでは、柱状化パラダイムに依拠した移民の社会統合は、言及されなくなっていた。統合政策担当大臣は、「対象集団としてのエスニック・マイノリティという概念は、侵食されて、実際には機能しなくなり、時代遅れになっている」との発言さえ残している [NRC 2000: 28 oktober]。

柱状化パラダイムからの離脱は、2001年に政策科学審議会の提出した「移民社会としてのオランダ (Nederland als immigratiesamenleving)」においても継承されている。この報告書は、すでに滞在しているアロフトーネンよりも、ニューカマーを主な対象とし、入国管理制限と、移民政策の実施を検討している。報告を貫く主要な概念は、「参加」、「自己責任」、「交流」である。

「移民社会の特徴とは…オランダの社会へ誰が参入を許可され、誰が許可されないのが絶えず判断されねばならないことにある。オランダ社会への参入には、あらゆる権利と義務が付随している。このことは、入国を許可されたニューカマーにとって、彼らがこの原則を受け入れ、したがって

オランダ社会に参加する主体的な用意があり、自立とその可能性に投資することを意味する。」[WRR 2001: 219-220 (強調原文)]

これまでの報告書は、「移民社会」を現状として確認してきた。それに対し、この報告書では、「移民社会」がニューカマーの「主体的な」「参加」によって構成されるべき社会として描かれている。生来のオランダ人との「交流」は、移民の積極的な社会参加にともない生じるのである。ニューカマーに対しては、彼らがオランダ社会へ継続的に参加する選択をなすかが問われており、社会は、その選択を可能にせねばならない。この場合、「参加とは、個人の行為である」ことが明確に述べられていた [ibid.: 31]。

この報告は、これまでの移民政策を、集団「間」の差異（集団ごとの固有のアイデンティティ）が過剰に強調されてきた結果、集団「内部」での差異が無視されてきたと評価して、集団内部での個人の解放を重視する姿勢を打ち出している [De Jong 2002: 84-85]。報告書は、もはや、「集団の形成過程に対して、柱状化という紋切り型のイメージ (cliché-beeld) は、安易に投影されない」と述べ、柱状化パラダイムを明確に否定したものとなった [WRR 2001: 195]。

結び

移民に対する積極的な政策の要因として指摘された柱状化は、もはやオランダの移民政策を説明するうえで、また政策を形成するうえでも言及されなくなってきている。むしろ、ここまで検討してきたように、柱状化パラダイムに対しては、否定されるべき規範としての意味が付与されはじめている。これは、マイノリティ政策が統合政策へと転換し、それにともない対象となる主体も集団から個人へと変化してきたことを反映したものであった。

柱状化パラダイムの否定は、移民政策に変化をもたらす可能性がある。個人を統合の対象とすることで、対象集団の設定自体の意義も疑われてきている。対象集団の設定は、指摘されているように集団間格差の固定につながる可能性があることは否めない。さらに、集団内部での差異を抑制するおそれも払拭できないからである。「移民社会としてのオランダ」報告書は、移民の統合を考察する際に「現在のところ、柱状化パラダイム (verzuilingsparadigma) による自足的な充足の強調は、明瞭な理解にほとんど寄与しない」とまで断言している [WRR 2001: 216]。

このような統合パラダイムの変遷は、どのように理解すればよいのだろうか。確かに、市民権概念を中核として、社会と個人との結びつきから統合を説明する理解は、柱状化とは異なる原則に基づいている。それは、柱状化というよりも、むしろ共和主義モデルへの接近を示しているといえるだろう。とするならば、これからのオランダの移民政策に、共和主義モデルに特徴的な、移民に対する同化圧力を認めることもできるかもしれない [Holterman 1997:47-49]。

さらに、このような同化圧力は、近年の政治的变化によって加速されている。移民の統合は、2002年の総選挙で最大の争点を形成した。現在、「ニューカマー市民化法」を全移民に適用させることも検討されている。こうした市民権に備わる義務の強調は、国家により要請される市民像を移民に投影するものともいえる。オランダの移民政策は、柱状化パラダイムを背景とする文化的多元性の公的承認を特徴としてきた。だが、その政策は、柱状化パラダイムとは対極に位置していた、個人を主体とする社会契約を前提とする市民化政策をもたらしたのである。

付記 本稿は、学術振興野村基金2002年度研究助成による成果の一部である。
ここに記して謝意を表する。

参考文献

- Entzinger, H. 1994. Changing policy approaches and scenarios for the future, *Immigrant Ethnic Minorities in the Dutch Labour Market*, eds. Entzinger, H., Siegers, J. and Tazelaar, F., Amsterdam: Thesis.
- Fermin, A. 1997. *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977- 1995*. Amsterdam: Thesis.
- Groenendijk, K. en Heijs, E. 2001. Immigration, Immigrants and Nationality Law in the Netherlands, 1945-98. *Towards a European Nationality, Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU*, eds. Hansen, R. and Weil, P., Wiltshire: Palgrave. 143-172.
- Groot, G. R. de. 1994. *Nationaliteitswetgeving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Holterman, Th. 1997. Burgerschap: tussen acte van burgerschap en inburgeringscontract. *Twee eeuwen grondwetgeving in Nederland*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink. 27-55.
- 自治体国際化協会. 1997. 『オランダにおける移民労働者等統合化政策』東京：財団法人自治体国際化協会.
- Jong, W. de. 2002. Drie WRR-rapporten vergeleken. *Migrantenstudies* 18(2): 78-86.
- 経営労働協会. 2002. 『外国人受け入れに関する調査研究報告書』東京：社団法人経営労働協会.
- 金千住. 2000. 「オランダにおける外国人参政権の意義と位置付け—移民たちの国籍と市民権—」『日蘭学会会誌』25(1): 91-103.
- 久保（川上）幸恵. 1998. 「ムスリム移民の統合と柱状化」『日蘭学会会誌』23(1): 107-125.

- 久保幸恵. 2000. 「オランダ公共放送体制における移民の参入—ムスリム放送局はいかにして設立されたのか—」『日蘭学会会誌』26(2): 49-64.
- 久保田治朗. 1987. 「オランダにおける外国人移民（マイノリティ）対策の動向—オランダに学ぶ『国際化の影の側面』への対応」『自治研究』63(10): 81-100.
- 松浦真理. 1996. 「オランダにおけるエスニックマイノリティ子弟に対する言語教育政策と社会統合に関する一考察」『京都大学教育学部紀要』42: 115-122.
- 松浦真理. 1999. 「オランダの初等学校教員養成課程における異文化間教育の位置付けと問題点」『日蘭学会会誌』24(1): 93-102.
- 松浦真理. 2000. 「オランダにおける宗教立学校存在意義に関する一考察」『京都精華大学紀要』18:150-160.
- Meurs, P. en Broeders, D. 2002. Nederland als immigratiesamenleving, *Migrantenstudies* 18(2): 64-77.
- 水島治郎. 1993. 「伝統と革新」『国家学会雑誌』106(7-8): 685-744.
- Muus, P. en Penninx, R. 1989. Kanttekeningen bij de wetenschappelijkheid van het WRR-rapport 'Allochtonenbeleid', *Migrantenstudies* 5(4): 2-12.
- NIRA (総合研究開発機構). 2002. 『グローバル時代のシティズンシップ』. NRC (Nieuwe Rotterdamse Courant).
- Raedts, P. 1996. Tussen Rome en Den Haag: de integratie van de Nederlandse katholieken in kerk en staat, *De eenheid en de delen: zuilvorming, onderwijs en natievorming in Nederland 1850-1900*, eds. Te Velde, H. en Verhage, H., Amsterdam: Het Spinhuis. 29-42.
- Rath, J. 2001. Research on immigrant ethnic minorities in the Netherlands, (<http://users.fmg.uva.nl/jrath/downloads/@research%20ethnic%20minorities%20in%20Netherlands.pdf>) 1-24.
- Rath, J., Groenendijk, K. en Penninx, R. 1992. Nederland en de islam: een programma van onderzoek, *Migrantenstudies* 8(1): 18-37.
- SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau). 1995. *Lokaal minderhedenbeleid*.
- SER (Sociaal-Economische Raad). 2002. *Advies over het Sociaal-economische beleid 2002-2006*.
- Shadid, W.A. 1991. The Integration of Muslim Minorities in the Netherlands, *International Migration Review*, 25(2): 355-374.
- 下平好博. 1991. 「オランダの移民労働者と社会的統合政策」『外国人労働者と社会保障』社会保障研究所, 217-255 ページ所収. 東京: 東京大学出版会.
- Steijlen, F. 1996. *RMS: Van ideaal tot symbool. Moluks nationalisme in Nederland 1951-1994*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- 田口晃. 1977. 「『多極共存型』デモクラシーの可能性—最近のヨーロッパ小国研究から—」『思想』632: 262-274.
- TK (Tweede Kamer). *Kamerstukken Tweede Kamer*.
- Vermeulen, H. and Penninx, R. 2000. *Immigrant Integration: The Dutch Case*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid). 1979. *Ethnic Minorities (Etnische minderheden)*.
- WRR. 1990(1989). *Immigrant Policy (Allochtonenbeleid)*.
- WRR. 1992. *Burgerschap in praktijken*.
- WRR. 2001. *Nederland als immigratiesamenleving*.
- 吉田信. 1999. 「国民国家における多文化主義の位置づけ」『平和研究セミナー論集』2: 44-56.
- 吉田信. 2000. 「オランダ国民の形成」『神戸法学雑誌』50(3): 1-56.
- 吉田信. 2002. 「オランダの憲法事情」『諸外国の憲法事情』国立国会図書館調査及び立法考査局, 27-52.
- Van der Zwan, A. en Entzinger, H. 1994. *Beleidsopvolging minderhedendebat; Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken; 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken*.

註

- (1) 「移民政策 (immigratiebeleid)」という概念は、多義的であり、政策科学審議会は、「外国人政策 (vreemdelingenbeleid)」、「統合政策 (integratiebeleid)」および「文化政策 (cultuurbeleid)」の三つに細分化している。本稿も、この区分を踏襲し、移民政策と記す場合は、これらの概念を含むものとする。
- (2) 1983年に、憲法130条は、「法律は、オランダ人と同様、居住者に対しても適用される要件を満たす限りにおいて、非オランダ人居住者へ市町村議会の議員を選出する権利ならびに議員へ選挙されるための権利を認める」と改正された。オランダでは、通常の法律が憲法に優越するため、憲法が改正されても関連する法律の改正を経ない限り発効しない。そのため、1985年に選挙法と地方自治体法が改正された。選挙法B3条3項（被選挙権）と地方自治体法10条3項（選挙権）は、定住外国人地方参政権の要件として、継続する5年間の居住を定めた。
- (3) ただし、宗教行為それ自体への国庫補助は禁じられている〔吉田2002〕。
- (4) 柱状化に関しては、多岐にわたる議論がなされている。ひとまず、〔山口1977; 水島1993; 久保（川上）1998〕が理解を深めるうえで有益である。
- (5) スリナムの独立前後1974年から1975年にかけて、5万5千、1979年から1980年には3万6千人の流入があった〔経営労働協会2002: 85〕。
- (6) トルコ人は、1971年約3万人、1975年6万3千、1980年12万、1985年15万と増加し続ける。同様に、モロッコ人は、1971年2万2千、1975年3万3千、1980年には7万2千、1985年11万を数えた。
- (7) ボルケステインは、2000年にも新聞紙上において「イスラムが、教会と国家との分離という点において、西欧の自由主義や民主主義の考え、さらに啓蒙主義と難しい関係にあることは明瞭であろう」と述べている〔NRC 2000: 20 mei〕。フォルティン現象もボルケステインの発言に象徴される議論の延長上に位置付ける必要があるだろう。