

外務省・IOM共催シンポジウム

「外国人問題に関する国際シンポジウム」

—移民の社会統合における国際的経験と日本の課題—

Symposium co-organized by MOFA and IOM

“Symposium: Issues Surrounding Foreign Residents in Japan”

—International Experiences in Migrant Integration and Challenges Facing Japan—

会場: 国連大学 ウ・タント国際会議場

期日: 平成19年3月9日(金)

配付資料 / Reference

目次／Contents

I : 基調報告／Keynote Speech

1. 手塚和彰 千葉大学大学院専門法務研究科教授 (* 1)
Mr. Kazuaki TEZUKA,
Professor of Labor and Social Law at Chiba University Law School
2. ブランソン・マッキンレー 国際移住機関 (IOM) 事務局長
Mr. Brunson McKINLEY, Director General of the IOM

II : 報告／Presentation

3. レザ・シャーバジ カナダ移民定住セクター同盟議長
Mr. Reza SHAHBAZI,
Chair of Canadian Immigrant Settlement Sector Alliance (CISSA-ACSEI)
4. ケム・エスデミル 欧州議会議員 (* 2)
Mr. Cem ÜZDEMİR, Member of European Parliament
5. 山脇啓造 明治大学商学部教授 (* 3)
Mr. Keizo YAMAWAKI,
Professor of the School of Commerce at Meiji University
6. 鈴木公平 愛知県豊田市長
Mr. Kohei SUZUKI, Mayor of Toyota City
7. 島上清明 日本経済団体連合会 外国人材受入問題に関する部会長 (* 4)
Mr. Kiyooki SHIMAGAMI,
Chairperson of Committee on International Human Resources,
Nippon Keidanren (Japan Business Federation)
8. 池上重弘 静岡文化芸術大学文化政策学部国際文化学科
Mr. Shigehiro IKEGAMI,
Associate Professor of the Department of International Culture, Faculty of
Policy and Management, Shizuoka University of Art and Culture

III : その他資料／Others (Only for information)

2. カナダ移民局 (CIC) (* 4)
Department of Citizenship and Immigration Canada (CIC)

- (* 1) 和文のみ / Japanese Only
(* 2) 一部英文のみ / Partry English Only
(* 3) 一部和文のみ / Partry Japanese Only
(* 4) 英文のみ / English Only

I 基調報告

Keynote Speech

「外国人問題に関する国際シンポジウム」基調報告

千葉大学大学院専門法務研究科

手塚和彰

最初に日本を代表し、基調報告において本シンポジウムの目的とテーマを明らかにしたいと思います。

まず、第一には、本シンポジウムの目的を申し上げます。

1 我が国の現実

日本がヒトの受入れを国際的に開く方向を 1990 年入管法改正以降打ち出してからも、政府の政策は、「我が国は、外国人の単純労働者を認めない」という基本方針があり、今でもこれは変わっていません。

しかし、ここにお集まりの皆さんがご承知のように、実際には、いわゆる単純労働に合法的に従事する外国人が、目下、少なくとも 33 万人以上、日本に滞在しており、これは、二つの流れとして日本に流入したのです。

その第一は、日系人の二～三世とその配偶者等で、これらの人々が、日本での就労の職種等の制限が無く、この間、約 23 万人以上の人々が中南米（特に、ブラジルとペルー）から、祖父母、父母の故国日本に働きに来ることになったのです。

これらの人々は、当初二～三年の短期間に母国での数年分の収入を得て帰国するいわゆる「出稼ぎ」のつもりで、来日したのですが、徐々に日本に定住し、家族を呼び寄せ、永住することになってきています。その理由は、帰国後の仕事などの見通しが見つからないこと、それに、日本での安全な生活などにあるのですが、欧米のマイグレーション、出稼ぎ労働者の場合と同様に「二～三年の出稼ぎは、結局家族や配偶者を呼び、定住にいたる」という法則の例外ではなかったのであります。この意味では、彼らは日本が戦後初めて合法的に受け入れをした就労資格を有しない『外国人労働者』に他ならなかったといえましょう。

従って、欧米での外国人労働者の受入れとその結果を、日本の場合もたどることになったのです。ここでの問題は、受入れを日本人の子孫であるという前提だけで、なんらの施策も事前に決められなかったことです。この点は、日本も、ドイツなどの先例と同じ途を歩んだといえます。

従って、今日、集住都市に見られるような問題が起きることは、当初から予想され、既に 1990 年代からこのことは繰り返し論じてきましたし、このシンポジウムの前回、前々回でも論じてきました。これらの人々は、日本での日系人の受入れとある程度パラレルに考えられるドイツの旧東欧・ソ連圏からのドイツ人の子孫の移住、いわゆる Aussiedler への施策（親を含むドイツ語教育、職業上の国の援助、住宅などへの援助）と比べても、なんらの施策なしであったといわねばなりません。

その第二は、研修・技能実習制度により受け入れられてきた人々です。この人々は、本来の目的は、研修・技能実習の結果を故国に技術移転する目的で制度が作られたのはご承知の通りです。しかし、結局、人手の不足する業種への安価で、かつ数年の労働力の受け入れに、摩り替えられた例が続出することになりました。その場合には、パスポートの留

置、長時間労働、目的外就労、悪質な場合はピンはねなどにみられるケースが続出し、制度見直しが議論されることになったのです。

最近の景気回復もあって、この研修・技能実習による受入れ外国人は、12万人に近づいています。しかし、日本の若者のつかなくなった一部の業種に、安い賃金で、しかもきちんと受入れ条件を守って受入れてくれない使用者（あるいは受入れ団体）が多いことはご案内の通りです。

このように、日本には多数の外国人が住み、家庭を築き、定住し、子どもを育てているのですが、その多くは、日本語もできず、かつ社会保険にも入らず、家族で滞在し、子どもを育てているのです。その人々は、第二世代も含み、日本に永住するという問題に直面する以前に、日本政府は統合政策を採らねばならなかったのですが、少し遅れ気味に、検討がようやく始まったのです。その問題提起は、最初に外務大臣の諮問機関である『海外交流審議会』の答申（2004年10月）によってなされ、これについて各省庁の報告や施策で、統合策が具体的に論ぜられるようになりました。

そこでは、未だ議論は無いのですが、こうした流れと、人口の少子高齢化から、①日本は、移民受入国となるという覚悟があるのでしょうか。カナダのような、移民受入国での移民の受入れ後の、連邦政府、州、そして民間のNGOや、NPOなどの経験も重要です。

集住都市だけでなく、全国各地の外国人の定住（例えば国際結婚など）により、どのように住民、そしてボランティアや組織化されたNGO、NPOが活動してゆくのか大いに参考になることを期待します。

②次に、ヨーロッパではEU拡大にともない、その域内の労働力移動と、域外（第三国という）からのヒトの流入に、最近どういう政策をとっているのか。

EUは、アムステルダム条約、その後のフィンランド・タンペレ会議以降、居住者の統合政策を行ってきましたが、この状況についてエズデミルさんからの講演に期待しています。

内部の国境を廃止したEU内での、EU諸国の法的、財政的コーディネーション、ハーモナイゼーションは、日本の国の政策にとっても有意義な示唆が得られることでありましょう。

2 日本も本腰を入れる時期だ

一昨年以來、日本の経済界（日本経団連、日商）などでも、日本は人を受入れ、開かれた日本にすべきである、との意見が出されていますが、問題は、実際に受け入れてみると、不安定雇用、子どもの教育のドロップアウト、社会保障の保険に加入しない、住宅は不安定で、公的な住宅に日本人と共住して様々な問題が生ずるなど、当初からの政策のなさから来るものです。

しかし、これらの人々を使って利益を上げている企業は、しかるべき負担（受益者負担）をする気配は目下のところ見えません。経済界からのご提案が本日あることを期待しています。従来の経緯からみると、結局、いわゆる集住都市にその付けが回ってまいります。もちろん豊かな町は、これも企業からの税等でできるのですが、財政の豊かでない都市では、この負担には耐えられなくなってきています。

国は、こうした問題にどう答えることができるでしょうか。

政府においては、漸く今例示させて頂いた様々な問題が議論されるようになりました。素早いとは言えないものの、具体的な検討が進められていることは、歓迎すべき変化であると考えます。

一つは、在留管理の改善、もう一つは、外国人の生活支援と理解しています。外国人が実際に生活し、その居住地で社会サービスのほとんどを市区町村が提供しているのですから、この両面から検討が進められていることは、意義深いと考えます。結論はこれから出されることとなるわけですが、生活の場は各地域となるのですから、必要な情報が、必要とする関係者の間で共有されるような対策がなされることを期待します。また、外国人個人個人の情報を正確に把握しようとするのであれば、本人の届け出のみに頼るのではなく、活動の現場（例えば、工場、学校など）からの報告も活用すべきだと考えます。

外国人の社会統合で不可欠な要素に、日本語能力をはじめとする教育の充実があると考えます。教育の充実は、雇用の安定にも資するでしょうし、雇用の安定は生活基盤の安定、居住の安定をもたらし、外国人一人一人に地域の一員として、納税、子どもの教育、安全な生活環境の必要性といったことへの関心を高めるのではないのでしょうか。今現在は、教育、雇用、住居のいずれをとっても十分にはほど遠いと言わざるを得ません。是非、問題解決のための具体的施策が講じられることを期待します。

制度ができたとしても、その実行には、人と資金の確保が必要です。先ほど述べましたように、市区町村のみで対応することは非常な負担です。国、自治体、そして受益者でもある経済界の負担のあり方も課題として提起したいと思います。また、NGOの役割も大きいのではないのでしょうか。

そして、なにより外国人自身にも日本社会で生きていく以上、納税からゴミ出しまで、ルールを学び、守る努力が必要でしょう。

その理念は、マッキンレーさんからのご指摘があるでしょうが、統合という理念を中心に考えるべき時期に日本は来ているということです。

この問題は、学生、研究者、マスコミが最も取り組みやすいテーマであり、しかしながら解決策の提案が具体化しないものでありますが、本日のシンポジウムで一步進めることができることを期待して私の基調報告とさせていただきます。

外国人問題に関する国際シンポジウム
—移民の社会統合における国際的経験と日本の課題—

ブランソン・マッキンレー国際移住機関(IOM)事務局長基調講演要旨

2007年3月9日

於：国連大学

始めに

- 国際的な人の移動は、移民が一定期間の外国での就労と本国への帰国を繰り返す循環型モデルへと移行しつつある。
- 移民が受け入れ社会の一員として十分な役割を果たすには、各種制度へのアクセスが欠かせない。
- 社会統合は、移民と受け入れ社会の共同参加による双方向的なプロセスである。
- 受け入れ国政府にとっての課題の一つに、移民と受け入れ社会の共生と調和を促進する戦略作り、が挙げられる。
- 現実には、全ての国に当てはまる普遍的モデルは存在しない。

受け入れ社会と移民の関わり方を示す代表的なモデル

1. 同化：移民が一方的に受け入れ社会の慣習や行動様式に適合することが期待される。
2. 分離：移民が受け入れ国の一員となることを期待しないもので、通常一時滞在型の移民に適用される。
3. 社会統合：移民と受け入れ社会が関与する双方向的なプロセス。
4. 多文化主義：社会統合と類似しているが、受け入れ社会の文化への適応を求めず、文化的多様性に力点が置かれる。

言語

- 受け入れ社会の言語を十分に習得することは、社会統合にとって不可欠な要素である。
- 移民の受け入れ社会への積極的な参加と、現地語学習を奨励する対策を講じることが必要である。
- 語学力の不足は、移民が雇用を確保する上で不利な条件となる。
- 移民は労働市場に参加することによって、受け入れ社会にも利益をもたらす。
- 受け入れ社会は、移民の言語教育に投資しなければならない。

- 言語教育に投資することは、受け入れ社会における移民の疎外を防ぎ、社会統合の促進につながる。
- 語学力は、社会統合にとって不可欠な要素の一つである。

様々な当事者の役割

1. 中央政府と地方自治体：差別撤廃法令を含む移民の社会統合に向けた法整備や政策的枠組み作りにおいて中心的な役割を果たす。
2. 地域社会：市町村は、移民と受け入れ社会の具体的な接点であり、社会統合を促進する「攪拌機」の役割を果たす。情報キャンペーン、啓発、研修活動などは、移民に対する地域住民の理解向上に役立つ。
3. 民間セクター：移民労働者にとって職場は生活の大半を過ごす場所であり、社会統合において決定的な影響力を持つ。
4. 市民社会：多くの任意団体が、難民、庇護申請者、移民労働者に対する支援活動に従事している。
5. 第一世代（親）：移民の第一世代が言語学習や文化オリエンテーションに参加することは、受け入れ社会の言語、価値観、慣習などに対する理解を深め、本人はもとより子どもたちの社会統合を進めることにつながる。

IOMの役割

- IOMは世界116カ国、290ヶ所に事務所を構え、国際的な移住問題に関する専門性を有する。
- 送り出し国と受け入れ国の双方に必要なサービスを提供している。
- サービスには、出国前研修、文化オリエンテーション、語学研修、職業訓練、啓発、広報活動などが含まれる。
- IOMは、社会統合政策に関する情報交換を進める国際的拠点の役割を果たしている。

結論

- 社会統合プロセスには、受け入れ国の法律、政治、社会経済、文化的背景が影響を与えている。
- 全ての国に適用可能なモデルは存在せず、各国はそれぞれのニーズに即した解決策を見出さなければならない。
- 円滑な社会統合は、移民と受け入れ社会の双方に利益をもたらす。従って、各国政府は社会統合政策を重視する必要がある。
- 民間セクターと市民社会を含む様々な当事者が、社会統合プロセスに関わることが極めて重要である。

Japan International Symposium

Issues Surrounding Foreign Residents in Japan: International Experiences in Migrant Integration and Challenges Facing Japan

Tokyo, 9 March 2007

Introduction

There is much to be gained through the exchange of ideas and experiences among countries. Forums like this symposium, now going for three consecutive years, can help bridge gaps in knowledge and understanding, and contribute to the dissemination of good practices among policy makers and practitioners.

Every day, hundreds of thousands of people settle in a new country to work, study, re-join their families or seek protection. Some migrants only stay for a short period of time while others decide to spend the rest of their life in the new country. The economic and social contribution which these migrants make to their host society is mostly recognized. In order to contribute fully, migrants may need access to jobs, language support, accommodation and services depending on their immigration status, as well as the opportunity to participate in community life and to interact with their neighbours. The process through which migrants are empowered to participate in society, economically and socially, is often termed "integration," a two-way process in which newcomers adjust to their new community and the host community's willingness to accept the newcomers.

Migrant integration remains a priority in the political agenda, and a favourite subject of the media. In many parts of the world, new integration realities call for thoughtful government interventions as well as intensified cooperation and dialogue among countries of origin and destination in search of adequate responses. Developing a strategy that best enhance harmonious co-existence between migrants and the host society has become the biggest and most sensitive challenge for governments today. Given all this, the reality is that there is no "one-size-fits-all" model. Every state needs to find a solution that suits its needs best.

Migrant integration is an essential aspect of effective migration management in terms of how migrants settle into their new community, how they are received by that community, how they can actively contribute to their new community, and how they can maintain links with their home culture if needed. Successful integration means a harmonious co-existence between migrants and the host communities.

Different models of interaction of migrants with the host society

There are different models defining how migrants interface with the host community. The main ones are the following:

1. Assimilation

Assimilation is a one-way approach, where migrants are encouraged to adapt the customs 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 becoming like their new compatriots.

2. Segregation

Segregation does not expect migrants to assimilate to the host society and has typically been applied to temporary migrants. Migrants are only required to adjust minimally to their host society while the monocultural value system of the host society remains untouched. Segregation usually applies to temporary migration.

3. Integration

Integration is seen as a two-way-process where the members of the host society and the migrants both contribute. Under this approach both the migrant and the host society contribute to the "common culture" while a sense of diversity and cultural heritage is retained.

4. Multiculturalism

Multiculturalism is close to integration but the process of integration is different in the sense that migrants are not asked to adopt to the culture of the host society and aims for cultural diversity. Multiculturalism differs from integration and assimilation by granting equal rights and opportunities to migrants without their relinquishing other cultural affiliations.

Language

Learning the local language is one of the key factors to be able to integrate quickly and fully. In reality, for example Turkish migrants in Germany sometimes have difficulties in learning German correctly even in second and third generation since they are usually staying in one community and are not very much exposed to German language and culture. Also, there is not much incentive to learn German since even those who speak the language fluently often find it difficult to find a job. The same applies to African refugees resettling in Norway. This is not to say that all things are bad. There are lots of success stories as well. Successful integration of migrants in their new society depends on a number of factors but acquisition of local language skill is one of the most important ones.

Migrants with limited or no local language skill are at a disadvantage in securing employment and promotion. They may also be at risk at their place of work if they cannot read and understand necessary health and safety precautions. Acquisition of language skills can help in gaining recognition of prior learning and qualifications gained outside the adopted country. The confidence gained through acquiring a new language can pave the way for migrant workers to undertake work-related or personal development training. There are many barriers for migrant workers to acquire a good foundation in the local language because attending language classes may not be possible due to, shift working patterns, long working hours, the costs of courses, caring responsibilities, transport problems and a general sense of isolation. The central and local governments as well as the private sector and the civil society in general has a role to play.

Speaking the local language well is a very important factor regarding the successful interaction of migrants with the host society. Migrants, who cannot speak the language fluently will not be able to participate in the job market to a full extend and potential skills, which also benefit the host society might be lost. Migrants and the host society need to see that investing in migrants' language education may well profit both the

migrants and the economy of the host society. Research shows that there is a direct correlation between language fluency and career options.¹ Those who are able to not only speak the language but also read and write it well have much better chances on the labour market. Also, the opportunity to speak the language at the place of work improves the acquisition of the new language. The economical incentive of being able to make a career or just to have better working options through knowledge of language also has a positive effect on integration in general. Thus, investing in migrants' language education will help to combat marginalization of ethnic minority groups. In turn, migrants who are well educated and are fully integrated into the labour market will benefit the economy of the host society. Therefore, knowledge of the language of the host society should be regarded as one of the key elements for successful integration.

Roles of various entities

National and local governments: Integration is a process that can be shaped, to a large extent, by the legislative and institutional dispositions put in place and/or adopted by the government concerned. But at the same time it is experienced, felt and lived first and foremost on an immediate and personal level, both from the point of view of the migrant and that of the local community. National policies set the broad legislative and strategic framework, rules and instruments that in turn guide the elaboration of policies and practices at the local level. National and local governments have a key role to play in providing legal and policy framework including anti-discrimination legislation in order to facilitate migrant integration. National and local governments are also important in determining the conditions attached to migrants' immigration status including access to employment and services; and in the provision and coordination of mainstream and targeted public services.

Local community: As regards local communities, it is essential that they are not only engaged but also own the process. Villages, towns, cities and within them the spaces where migrant interact with the host society – the workplaces, the neighborhood community centers, the schools, the shops, and the local government offices – are the social crucibles where the alchemy of integration will succeed or fail. One way of supporting an effective integration process is through partnerships between local authorities, NGOs, migrant community groups and councils to strengthen grass roots support systems. Canada for example gives all migrants upon arrival a "Welcome to Canada KIT" that puts them in touch with services and resources in local communities. In Germany, an urban development programme, the "Social City", was launched in 1999 to reduce tensions between migrants and receiving communities. The UK's Race Action Plan involves local strategic partnerships with and among ethnic minority groups. Community education is another tool that helps in preparing host communities to accept migrants and combat cultural stereotyping and prejudices towards them. Information campaigns, awareness raising and training activities targeting various groups in receiving societies help in promoting a better understanding of the contributions

¹ Christian Dustmann, Speaking fluency, writing fluency and earnings of migrants, in: *The Economics of Migration (Volume II)*, The International Library of Critical Writings in Economics, Klaus Zimmermann and Thomas Bauer (eds.), 2002, page 469 ff. ; also Barry R. Chiswick and Paul W. Miller, The Endogeneity between Language and Earnings: International Analysis, page 507; similar Christine Inglis, Contemporary Educational Issues in Multicultural Immigrant Societies, in: *Asian Migrants and Education, The Tensions of Education in Imigrant Societies and among Migrant Groups*, Michael W. Charney, Brenda S.A. Yeoh, Tong Chee Kiong (eds.), 2003, page 147

migrants make to their societies. They also serve as a mean to emphasize the role and importance of tolerance in interaction between migrants and host communities.

Private sector: The private / business sector also plays an important role. The influence of the private / business sector may have the same impact as the family and be even greater than the influence of the local or national government since migrants' employees spent about half of their time at work. A large US-based private company Procter and Gamble has over 135,000 employees in some 80 countries worldwide. As part of its strategy to remain relevant and competitive, employees are supposed to move to different countries quite often. While doing so, they institute a mechanism that ensures full support of the employees by providing, for example, relocation assistance, sickness and accident insurance, assistance in finding accommodation, support in schooling of children, assistance in learning the local language, child care advisories and even assistance in continuation of spouse career.

Civil society: Key actors in the integration process are those people and organizations that migrants interact within the course of their day-to-day life. The voluntary and community sector is often, by nature, able to be flexible and responsive to real need. It can address integration related issues in a personalized way, looking at people holistically, unfettered by the migrant's particular immigration status. In addition to those organizations that have a national mandate, there are other organizations operating at a local level which may include a focus on migrants or which are designed specifically to work with them. A large number of voluntary sector organizations focus on migrants who are refugees and asylum seekers. Fewer specifically address the needs of those who have come as migrant workers, for family reunion or to study, though some of those that originally focused on refugees have now broadened their areas in response to broader needs.

Parents: Language and cultural orientation trainings for parents are important in this regard as they are the human and social capital that can further support their children's integration process. Furthermore, by providing parents with a better knowledge and understanding of the language, norms, customs and rules of receiving societies they can help ease intergenerational and bicultural tensions and indirectly promote theirs and their children's integration. It is worth noting that increasingly European countries require new-comers to learn the language as a precondition to a longer term residency status.

What IOM can offer

IOM with 290 offices in 116 countries has experience in managing migration worldwide. It can offer services both in the country of origin and that of destination. In terms of migrant interface with the host society the organization offers pre-departure and cultural orientation courses as well as language training facilitating adjustment to life in a new country. IOM also engages in projects that offer vocational training to enhance migrants' skills. In general, IOM promotes awareness raising and dissemination of information on the rights and obligations of migrants and advice and counseling related to services available to migrants. On a broader level IOM organizes international conferences to provide a platform on the exchange of integration policies and practices.

Conclusion

Integration is a two-way process of adaptation between migrants and the receiving society, involving rights and obligations for both. The way migrants and host community interact determines the outcome of the migration process. 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.

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. 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.

Several countries receiving migrants are proud of welcoming newcomers to their shores. They appreciate the skills and enthusiasm of people from around the world who have chosen the country as their new homes and contribute to economy and society. To help migrants to do that, the host country needs to invest wisely in migrants' potential within the context of a migration system that is managed in the national interest. The private sector and the civil society are all crucial in this process, to ensure that the contribution made by the migrants is both recognized and enhanced to the fullest.

Ⅱ 報告

Presentation