

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—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—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