

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—

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トセンター「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・ドーマルニク . . . 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 ユウゾウ 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な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ろう。

##### 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、ユダヤ教の屠殺方法、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<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>。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。

<sup>1</sup> 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", 2<sup>nd</sup> March 2005

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>。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<sup>4</sup>。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

<sup>3</sup> 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

<sup>4</sup> 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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> As a result young adults of newly arrived migrants may be disadvantaged in the labour market.

##### 2. Distinction between public and private domain

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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,<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

---

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

<sup>4</sup> Baroness Sayeeda Warsi, *Sharia would not help integration but disunity*, [telegraph.co.uk](http://telegraph.co.uk), 10/02/2008

<sup>5</sup> Tariq Modood, *Remaking multiculturalism after 7/7*, page 6, in [www.openDemocracy.net](http://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

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

<sup>7</sup> 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 3<sup>rd</sup> largest group of migrants in Japan, after Chinese and Korean.<sup>8</sup> 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).<sup>9</sup> 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.

---

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

<sup>9</sup> 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 3<sup>rd</sup> 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.<sup>10</sup> 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.

---

<sup>10</sup> 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一したがって「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、あまり明確でないものもある。また、滞在許可付与のためのやむを得ない人道上の理由に関する限り、政府は、「人権に関する欧州条約」（第3条及び第8条）の枠組み内での一定の自由裁量権を有している。

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

が大幅に変更された。

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

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

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

## オランダ流の統合

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

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

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

## 雇用を通しての統合

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

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

#### 平等による統合

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

#### 言語習得による統合

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

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

#### 多文化主義の終焉か？

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

従来より、オランダの教育制度においては、ローマカトリックの学校、プロテスタ

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

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

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

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

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

## **Migration and integration in the Netherlands**

**Jeroen Doomernik**

**IMES, Universiteit van Amsterdam**

### **Introduction**

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

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

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



## **Immigration policies past and present.**

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

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

### **Restrictive policies**

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

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

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

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

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

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

### **Integration à la mode Hollandaise**

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

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

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

### **Integration through employment**

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

### **Integration by equality**

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

### **Integration by language acquisition**

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

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

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

### **The end of multiculturalism?**

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

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

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

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

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

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

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

2008年3月25日東京用原稿

## スウェーデンにおける移民と統合：政策と実践

ヨナス・ドール（スウェーデン移住庁）

### 1. 国レベルの歴史的及び政治的背景

#### 1.1

##### 移住及び移民政策の略史

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

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

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

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

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

#### 1.2

##### 統合及び統合政策の略史

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3 現政策の方向性

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

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

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

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

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



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

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

政府は、4つの分野において、幅広い一連の改革を立ち上げた：

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

## 2 国家・地域・地方レベルでのスウェーデン（組織）制度

スウェーデンの組織制度は、中央、地方、地域レベルに分けられる。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 3.1

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

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

#### 3.2

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

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

ケースワーカー及び難民の両者に対する半定型インタビューの結果から、この積極的参加という考えは実に重要な出発点であるが、現場で実際に見えているのは一個人ではなく、むしろ、新たな定型的人物像である危険性も確認された。現場で実際に見ているのは個人ではなく、むしろ、新しい固定観念である危険もあるということが確

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

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

個人別受け入れという目標を実践することは困難に見える。

### 3.3

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

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

### 3.4

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

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

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

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

### 3.5

スウェーデン統合庁の最後の報告では、許可を取得してから12ヵ月後の雇用、進学などの『成果』達成についての調査が行われている。結果は、例えば以下のとおりである。

- 難民の34 %が就職
- 24%が自分たちの高等教育を有効と認める
- 21% が語学コースに合格

近い将来に取り組むべきことが、この報告の最後に指摘されている。

- 受け入れはほとんど自治体当局だけで処理する。
- 初年はスウェーデン語指導で構成し、他の活動はほとんど入れない。
- 語学学習は孤立的な学習形態になる危険がある。
- 関係当局には統一された目標及び指示を与える。
- 当局には交流と協力を行うように指示する。
- 担当当局・組織に対する国の経費負担率の問題は、制度内で続いている軋轢の原因である。
- 組織評価を行わない場合、発展・調整が成り行き任せになる。

#### 4終わりに

移民と統合は、依然として重要かつ交錯した概念である。ヨーロッパにおいて増加している移民に関する規制論議の影響や、今般の組織見直しにも拘らず、スウェーデンにおける移民及び統合に関する基本政策は、依然として移民及び統合に対して概して前向きである。多様性は、基本的に何か良いものである。

他の多くのヨーロッパ諸国と比較して、あまりに単純で視野の狭い狭量な見方を鼓舞する過激な右派ポピュリスト政党が存在しないという点で、スウェーデンにおける移民及び統合に関する討論は比較的バランスが取れている。

最後に、受け入れ・統合の目標に関するスウェーデンのアプローチをモニターした結果、このアプローチは、取り組むべき大変興味深い課題、さらには障害にも満ちた道であることが明らかになった。

それでもやはり、これが唯一残された未来へと持続する道である。

## **Paper for Tokyo 25 March 2008**

### **Immigration and integration in Sweden – policies and practices**

**By Jonas Doll, Swedish Migration Board**

#### **1. Historical and Political Context at National Level**

##### **1.1**

##### **A short history of immigration and immigration policies**

Today Sweden is a country of immigration, but it has not always been the case. From the middle of 19<sup>th</sup> century until 1930s Sweden was rather a country of emigration. More than approx. 1.3 million people moved to USA, Canada, Australia and South America to escape poverty, religious and political oppression.

The shift from a country of emigration to a country of immigration came during the Second World War when Germans, Scandinavians and people from the Baltic states escaped to Sweden. After the Second World War. Labour shortages encouraged Swedish employers and the Swedish government to attract foreigners from mainly, Finland, Greece, former Yugoslavia, Italy and Turkey to move and work in Swedish industries.

In the end of the 1960s regulated immigration was introduced in Sweden which meant that people who wanted to migrate to Sweden needed some kind of permit to enter the country. However, exceptions were made for Scandinavian citizens, family reunification and refugees.

From 1990 and up to now immigration to Sweden has been dominated by asylum seekers from south eastern and Eastern Europe, Iraq, Iran, Somalia and the free movement of EU citizens within the European Union.

Since 1950, Sweden has been involved in resettlement of refugees within the refugee work being done within the framework of the international community.

As an overall result of these over time shifting flows, the once-dominant Scandinavians, who composed well over half of Sweden's foreign-born population in 1960, made up only 25 per cent of the foreign born in 2004.

##### **1.2**

##### **A short history of integration and integration Policies**

In the 1950s and 1960s, Sweden had no official policy of incorporating migrants into mainstream society. It was taken for granted that migrants from other Scandinavian countries, who were considered culturally similar, would assimilate.

The development of Swedish integration policy must be related to the change from immigration on grounds of labour to asylum. Consequently, in 1975, the Swedish parliament endorsed an integration policy based on the need to deal with labour migrants from southern Europe. A radical break with the earlier laissez-faire system, the policy was condensed into three principal objectives: equality, freedom of choice, and partnership. Immigrants residing permanently in Sweden were to enjoy the same rights as Swedish citizens (equality), including access to the welfare system. In private life, they could decide whether they wished to assimilate or maintain their distinct native culture (freedom of choice). This also meant targeted language support for immigrant children. Whatever their preference, it should not conflict with essential Swedish values and norms (partnership). Partnership implied, among other things, voting rights in local and county elections.

By the time this policy came into effect, labour immigration from non-Nordic countries had ceased and the majority of migrants were asylum seeking refugees from developing countries. Consequently, integration programs faced new and difficult organizational problems, such as recruiting qualified language teachers.

The Board of Labour was responsible for managing refugee integration from World War II until 1984. However, in 1985, the Board of Immigration (later renamed to the present Migration Board) took over. It developed an ambitious program of integration built on the pillars of language and vocational training, housing dispersal to a large number of towns with available housing, and municipal responsibility for implementing the integration programs. Municipalities were to receive subsidies from the state in relation to the number of refugees they agreed to accept.

The program was not a success. It generated social welfare dependency among refugees because they were allocated to parts of the country with few available jobs and high rates of unemployment among native Swedes. As numbers of asylum seekers increased, the Board of Migration faced great difficulties finding municipalities that would accept more refugees than they already had taken on. Refugees who had been placed in a municipality were not allowed to move elsewhere because the municipality would lose its subsidy.

In the 1990s, the refugee integration program was revised to allow greater flexibility in management and a consistently stronger emphasis on the individual refugee as subject, not object, in relation to introductory initiatives. Refugees were also allowed to decide where they would like to live. This has meant a greater pressure on the major cities with their much stronger labour markets.

The fundamental principles of the 1975 integration policy still apply although the terminology has changed. The concept of diversity, not multicultural, was introduced in the 1990s because integration was no

longer regarded as a unilateral process of incorporating immigrants into mainstream society but a process of mutual adjustment and adaptation of migrant minorities and mainstream ethnic Swedes.

For quite a long time the debate has been concerned with higher unemployment levels among the foreign born as compared to natives of the country, higher levels of social-welfare dependency among people of migrant origin, segregation indices, dropping participation in local elections, etc.

**The diversity policy that was introduced in the 1990s did not result in any obvious improvements in this regard. Neither did The installation of The Swedish Integration Board in 1998. During the years with the integration board the emphasis on individualisation (equipping the individual with what he or she would need to integrate) as strategy for introduction/integration grew stronger, as well as a shift of focus directed towards obstacles within the framework of the receiving society rather than the newcomer, took place.**

Nevertheless, results remained unseen. A continuously stronger right wing opposition in the parliament, criticised the government for encouraging the production of ideological discourse rather than seriously determining the facts, analyzing the problems, and developing feasible strategies to deal with the shortcomings.

The result was in the end the general election campaign in 2006 where the alleged failure of Swedish integration policy was one of the most profiled debates.

### **1.3 Current policy directions**

With the elections came a shift a government from left to right. Along with this a profound revision of the field of both migration and integration policies has followed; it is still very much an ongoing process.

Sweden, like all countries in Western Europe, is facing an aging population and low birth rates. Sweden is therefore rethinking its immigration policy and in the not-too-distant future, we can expect a more favourable attitude towards labour immigration also from non-European countries. Also it is interesting to note that resettlement as a tool for migration, strategic and controllable as it is, has high priority within EU today. A common policy document on resettlement is in progress.

Sweden will also have to rethink its self-image as a European nation-state. With a rapid movement towards a synchronised European policy in the fields of migration and integration policies, the notion of "Swedishness" simply needs reconsideration in order to become more inclusive.

Also and despite extensive initiatives in the past, the disparities between immigrants and Swedish-born citizens have remained large. Not even those who have spent 20 years or more in Sweden have the same employment rates as natives.



In view of the demographic challenge and anticipated shortage of labour in the near future, full participation of immigrants on the Swedish labour market is of vital importance for the sustainability of the welfare state.

Recovering the efficiency of Swedish integration policy is thus one of the challenges for the present coalition government.

The Government's jobs policy focuses on measures which stimulate both the supply of and the demand for individuals furthest away from the labour market. This labour market policy reorientation also entails directing most of the resources available for labour market policy programmes to those furthest away from the labour market.

The Government has launched a broad package of reforms in four areas:

- Firstly, it will become simpler and more profitable to start and run a business. One measure to achieve this will be to abolish wealth tax so as to increase the amount of venture capital.
- Secondly, the government has launched a package of reforms to strengthen the integration of people with a foreign background. This includes 'step-in' jobs in which employment is combined with language instruction and elements of mentorship for newly arrived immigrants.
- Thirdly, the Government wants to fight youth unemployment by measures including lower employer's social security contributions for young people, a special job guarantee including a more rapid reduction of income-related compensation, and an initiative for apprenticeship and vocational training.
- Fourthly, the Government has introduced a special jobs package to make it easier for more people to enter work. New ways into work will be opened by offering long-term unemployed people and people receiving social assistance a job and development guarantee. Immigrants are overrepresented in these groups.

## **2 The Swedish (institutional) system - national, regional and local levels**

The Swedish institutional system can be divided into a central, a regional and a local level.

- For the national level the parliament has the legislative powers, proposals for new laws are presented by the government which also implements decisions taken by the Riksdag (parliament). The government then works through the ministries and some 300 central government agencies, The Swedish Migration is one of them.
- On the regional level Sweden is divided into 21 counties. Political tasks, introduction of people with permit to stay for example, are undertaken by the county councils, directly elected by the people of the county.

- The local level finally, consists of 290 municipal councils which leads and coordinates the local strategies. In terms of responsibility the municipality in Sweden is the lead actor regarding implementation of policies/objectives.

From an overall perspective, the Swedish political system is characterized by its tradition of strong public administration, to an extent at the expense of voluntary organizations.

Formulating and implementing things like integration policy strategies is thus largely the province of the public sector at the national, regional and local levels.

*Even as* the public, institutional structure is rooted in a traditionally Swedish belief in a strong *public* actor (the state at the national level, the municipality at the local level), demands to modernize/streamline “the public sector” have grown stronger over time.

It would be useful here to touch on three intricately intertwined problems before going into questions of success or failure for the Swedish integration policies:

- From centralization to decentralization – tasks are being transferred from the state to local authorities (municipalities)
- From decentralization to centralization – regulatory management is becoming management by objectives or results
- Status quo – the same actors in new roles

Very generally, the main developmental trend in the last twenty years has been to transfer tasks from the state/central level to the municipal level at an accelerating rate; centralization has been replaced by decentralization. In concrete terms, this has resulted in more tasks and greater costs that must be prioritized at the regional and local levels.

In the effort to increase productivity and efficiency in the public sector, there has been a *simultaneous* centralization of responsibility. The place of regulatory management has been filled by management by objectives and results. In turn, if that approach is to truly work as a form of governance, objectives must be centrally followed up and measured in terms of outcomes/efficiency.

In light of this development, one could argue that relationships between the central and local levels and between the policy and administrative dimensions are radically different and more complex than they were twenty or thirty years ago.

However, and despite these significant changes, the institutional framework has remained essentially the same. The changes is taking place *within* the existing system of traditional public bodies. A strong inclination towards change is taking a stand against a very stable set of institutions, a sort of institutional conservatism.

As a consequence of the present revision of both migration and integration field a stronger emphasis today is on regionalization and bringing in new actors such as NGO:s. Also The national Integration board has been abolished, much of their tasks is being transferred to the regional county councils. Still, the state is responsible for the objectives, though with a regional rather than national strategy, and the municipality is the main actor at the ground level.

For the future the present government even more emphasize the importance of private sector and NGO:s. Practical results of this renewal of a more substantial shift in terms of actor and sectors is still to be seen

### 3

#### Monitoring introduction initiatives in Sweden– lessons to learn

Nearly ten years with the Swedish Integration Board has given us a testament of several surveys and follow-ups from the factory floor of integration policy. These chosen findings is seen as starting points for discussions on future strategies.

#### 3.1

A series of interviews and surveys towards Caseworkers in the municipalities (responsible for the local, actual introductory initiatives) revealed painful gaps between integration policy objectives and results:

- The municipality and gender seems crucial as explanatory factors. Equality is obviously still an objective rather than a result.
- Half of the men and one third of the women have labour market contacts
- Very little cooperation with Employment Offices and other parties can be seen in the introduction initiatives.
- Not even half of participants have their introduction evaluated.
- Very few municipalities cooperate with other municipalities.

#### 3.2

One of the most important and difficult tasks of the Integration board was to promote a shift from a one-way- to a two-way perspective on integration, that is a change in the view of the individual refugee not as an object but as a subject.

Individualisation has been the Swedish strategy to succeed in this change. The argument has been that an active participant/individual is a prerequisite for any successful introduction program.

Results from semi-structured interviews, both with caseworkers and refugees, confirm that the concept of this active participant truly is an important starting point but also that there is a risk that what actually is seen

is not an individual but rather a new stereotype. Everyone can not be active participants, people who are ill for example.

These interviews show the paradoxical difficulty for Swedish caseworkers to meet individual needs, the entire introduction discourse so hung up on images of the active/strong/non-victimized participants.

The objective of an individualized introduction shows to be difficult to practice.

### 3.3

The difficulties in practising individualization and co-ordination within introduction programmes has been in focus in several studies from The Swedish Integration Board. Several obstacles has been identified:

- Conceptions or stereotypical assessments of the range of inputs that are demanded
- An absence of the practical prerequisites:
- Adequate resources
- Clear instructions and mandates
- Access to practical work training
- Coordination is difficult when parties involved don't have the same approach
- Absence of support from local politicians and management

### 3.4

In a report pursued in 2005, people who got permanent residence permit after several years of illegal stay is being interviewed. How have their experiences influenced them? What chances do they have to play the role of an active subject?

The material shows considerable similarity with earlier fieldstudies among "ordinary" asylum seekers but also similarities with more universal theories regarding exclusion and different forms of detention. Several physical and psychological dispositions again produce obstacles for active and effective individualisation:

- Exclusion that screened them from rights, obligations and access to resources
- Lacked feeling of connection and context
- Strained relationships within the family
- Anxiety, fear, guilt and shame
- Lack of sleep
- Ill-health
- Difficult living conditions

An interesting finding was also that for these individuals the permanent residence permit meant independence and was therefore seen as a finishing point. However, from society's point of view, residence permit is viewed as the starting point for a process that, via the introduction program, ends with independence.

### 3.5

The last report from The Swedish Integration Board investigates what is achieved in terms of “results” such as employment, further education and so forth, 12 months after granted permit. From this sample:

- 34 % refugees were employed.
- 24% had been able to validate their higher education.
- 21% has passed their language course.

On the horizon for the future to deal with is finally pointed out in the report:

- Introduction is handled almost alone by municipal authorities.
- The first year consist Swedish instruction and very few other activities.
- Language learning risks to become an isolating form of education.
- The authorities involved must be given uniform objectives and directives
- The authorities must be directed to interact and co-operate
- Coverage of costs from the state to responsible authorities/organisations is an ongoing cause of friction within the system.
- Without an institute evaluation developments/adjustments become random

#### 4

#### **Ending remarks**

Immigration and Integration remain important and intertwined concepts. Though affected by the increased restrictive debate on immigration in Europe and despite the current institutional revision the basic policies in both areas remain generally positive towards both immigration and integration. Diversity is basically something good.

Compared to many other European countries the debate on immigration/integration is relatively balanced in the sense that there are no radical right populist parties encouraging too simplified, one-eyed restrictive perspectives.

Finally: findings in monitoring the Swedish approach regarding introduction/integration objectives make it evident that this is a path full of intriguing challenges and even obstacles to work at.

Having said that, it remains the only durable path for the future.

## 1. はじめに

・報告に当たり、第一セッションの議論への問題提起を行いたいと思います。日本と西欧諸国、とりわけ EU 諸国の外国人労働者・移民の受け入れと日本の受け入れの比較を行いながら、受け入れに際しての基本的な考え方について検討したいと思います。

もちろん EU 諸国でも、EU のこの問題に関するいくつかの条約、指令にもかかわらず、各加盟国の施策や理念において、かなりの相違があることは否定できません<sup>i</sup>。

・はっきりしていることは、日本が外国人労働者・移民の受け入れの根底にある理念を欠いたままであるということです<sup>ii</sup>。

・日本もオランダも、スウェーデンも 21 世紀のグローバリゼーションの中にあって、国民国家による国民経済に基盤を持った 20 世紀とは異なる次元で、国の在り方や政策を追求していることであり、資本、物、情報などとともに、人に対しても、国境を堅固にすること、現在のグローバリゼーションを寄せ付けないこと、さらには民族、人種、宗教、文化の多様性を否定することに成功したとしても、それは、その国の繁栄に結びつかないということです。

・先程の石井先生からの御指摘のとおり、日本は、外国人を「客人」から「隣人」としての処遇をする努力が必要だということです<sup>iii</sup>。

## 2. 日本と EU 諸国における外国人労働者受け入れの現状と課題

### 2. 1 日本の外国人労働者受け入れの現状

・日本がグローバル化に対して、扉を開けていることの証左として、2007 年末に日本に入国した外国人は 915 万人を超え着実に増加しています。また、2006 年末に日本に在留する外国人も 208 万人に達し、今後も増加していくものと予想されます（図 1 と 2 参照）。

・外国人就労者の現状は表 1 に示した通りで、約 92 万人が日本で働いていると推定されます。この中で、最大の人数を擁し、基本的には、すべての職種において就労できる日系ブラジル・ペルー人について、第 2 セッションで詳しい議論がありますが、これらの人々は、日本が第二次大戦後初めて受け入れた「移民」といえる方々です。これらのブラジル・ペルーからの外国人労働者・移民に関わる問題が 1990 年代から焦点となっているのですが、日本は当初これらの日系人は日本人のオリジンを保持しているので文化や言語などの問題は生じないと考えていましたが、日系の 2 世、3 世は日本人と異なる異文化で育った人々が大部分でした。しかも、日本に来て働くのは一定期間であり、帰国するものだと考えていましたが、1990 年の入管法の改正以来、日本において在留している外国人の在留は長期化し、家族とともに定住、一部は永住権を取得することになり、永住の途を選択しているのです（表 2 参照）<sup>iv</sup>。即ち、当初、数年間の短期的な出稼ぎを目的に移住してきた外国人労働者、特にブラジル、ペルーからの日系人は、当初の予想に反し、家族を呼び寄せ、家族を持ち、永住の途を選択しているのです。

・日本は先進諸国と同様、最近まで「日本は移民受け入れ国ではなく、一時的に外国人労働者を受け入れているだけである。」と、解されてきたし、外国人労働者の受け入れ政策もこのような前提の下で行ってきたといえます。

・オランダ、スウェーデンが外国人労働者を受け入れるに際し、「安定した雇用」、「家族の住むに適した住宅の確保」、「子供の教育」、「社会保障への組み込み、即ち、医療・年金・介護保険への加入等」が事前に確保されるような統合策を用意しているのに対し、日本はこれらの統合策を用意することなく外国人労働者を受け入れることになりました。日本は遅ればせながら、統合策を打ち出しこれらの課題に対処している状況にあります。

## 2.2. 外国人労働者受け入れに関する日本とオランダ、スウェーデン等 EU 諸国との比較

### 2.2.1. 「一定期間を前提に働いて帰国する外国人労働者」という考え方の誤謬と統合政策

・日本は、著しい少子高齢・人口減少社会を迎え、経済のグローバル化ともあいまって、多数の外国人労働者を受け入れました。

他方、経済活動の多くは、アジア諸国を中心に日本から移転し、多くの生産拠点を国外に持つことにもなっています。とりわけ、労働集約型の産業は、日本での拡大より、アジア諸国や一部、ヨーロッパや、北米での生産拠点の確立を行っています。

したがって、1980年代からしばしば経済界の一部から主張されていた、アジア諸国から期限を区切った労働者の受け入れという考え方は、最近では後景に退いているといえましょう。即ち、アジアの国民所得の低い国からのチープレーバーとしての不熟練・非熟練労働者の受け入れは、結局、統合のためのコスト・負担がかかるとの観点からも容認されませんし、これらの人々の多くが国に帰らずに日本に定住する結果となり、結局さまざまな問題を引き起こすこととなりますし、さまざまな人権問題も生じることになります。

・他方、オランダ、スウェーデン、ドイツなど EU 先進諸国は、1960年代から 1970年代前半まで、おもに周辺諸国から、若干の言葉や技能を持つ健康で働く意欲がある外国人労働者を一定の期限をつけて受け入れ、数年後、帰国するものと考えていました。しかし、現実には、故国に帰国するより、家族を呼び寄せて定住、さらには永住する途を選びました<sup>vi</sup>。

・このような事態を受けて、スウェーデンは、フィンランドやノルウェーなどの北欧諸国民が帰国しないでスウェーデンに留まり、永住することを前提とする政策をいち早く、約 30 年前から、取ってきています。その受け入れ範囲は、北欧諸国だけではなく、他の西欧諸国、地中海沿岸諸国にまで拡大され、さらには、積極的に難民の受け入れも行ってきています。

スウェーデンがこのような多文化主義をとる背景には、スウェーデンが追求する福祉国家を実現するために、中央集権的な制度に依拠したコーポラティストによって、多様な、民族的、政治的、文化的グループに対して福祉を一元的に与えることにある、と言われています。即ち、異民族、異文化をもつ外国人のスウェーデンへの統合なし

には、高福祉社会を目指す国家がうまく機能しないからです。

・1973～74年のオイルショックによる経済の停滞期に、西欧諸国は新規の外国人労働者の受け入れを停止することになり、その故もあって、既に入国していた外国人は、帰国するより定住・永住の途を選ぶことになりました。ドイツやオランダ等は、さまざまな帰国促進策を採ろうとしましたが、帰国する者は少数であり、却って、多くの外国人は家族ともども永住の途を選びました。このため、両国は、1970年代後半以降、「統合策」(integration policy)をとることになりました。統合策は基本的には、a 経済の停滞とともに失業率のとりわけ高い外国人の失業対策、b 第二世代の教育、とりわけ言語教育、c 家族の住める住宅の確保、社会保障制度への組み込みなどを、地域に合わせた施策として、実施しました。

・一方、周辺諸国からの移民というより、旧植民地諸国からの移民を大量に受け入れてきた英国、フランスは、彼らに国籍(citizenship)を与え、これにより自国の中で、多民族・多文化社会(multi-ethnic society, multi-cultural society)を実現できると考え、民族的、文化的な多様性(diversity)を達成できるとの考えに依拠しました<sup>vii</sup>。

このような英仏の考えは、いわば同化主義(assimilationism)ともいえるものでありますが、移民に国籍をはじめとする諸権利を与えれば、第二世代、第三世代は英仏社会に自ずから同化してゆくと考えるものであり、政府や地方政府や地方自治体が移民・外国人に対して格別の積極的な統合策を取らない結果につながったといわれています。

しかし、実際には、1990年代末以降、たとえ、英国やフランスの国籍を取得しても、英国やフランスの教育制度で、教育を受けても、第二世代でも超えられない壁、とりわけ不況下で、失業の可能性が極めて高いことが明らかとなり、これに対する失望感は、21世紀にはいり、英仏両国での移民の第二世代を中心とする暴動事件を生み、2001年9月11日以降には、外国人のムスリム社会との軋轢が高まったことも周知の通りであります。

積極的な統合策を取らずに、多民族から構成される「多様な社会」(divergent society)の中で暮らす移民・外国人に国籍を与えることにより、同化できると考えてきた英仏を中心とした考えは、21世紀に入り揺らいでいるといえましょう。

この点については、日本でも、第二次大戦前、旧植民地からの移住者に国籍を与え、さまざまな同化政策をとってきたことが、反省されています。しかし、戦後これらの人々が日本国籍を離脱してから、常に、日本社会において、平等な権利の取得、社会参加を確保されてきたかという点を中心に問題があったことは周知の事実です。(ここでは、その点については詳論しない<sup>viii</sup>)。

・日本では、1990年代から不熟練・半熟練労働に従事する外国人労働者の受け入れが、日系ブラジル・ペルー人を中心に開始されたが、これらの労働者が、家族を呼び寄せ、定住、永住することになり、結局、ドイツやオランダやスウェーデンなどのEU先進国に1960年代以降受け入れられた外国人労働者と同様に一次的出稼ぎから、定住・永住することになったことは、早くから指摘されてきたとおりとなりました<sup>ix</sup>。

・一昨年の本シンポジウムにゲストとして参加した、ドイツの「外国人問題に対する



政府委員会」委員長（かつ、連邦政府外国人特別諮問官）であった元連邦議会議長のリタ・ジュスマート（Rita Süessmuth）氏も、日本はドイツの経験を踏まえて、外国人の統合策を行えるという意味で、大いなる利点がある、と指摘しています<sup>x</sup>。かつての、ジュスマート委員会の報告<sup>xi</sup>から、CDU・CSU /SPD からなる大連立政権は、外国人法などの改正を行い、これらの外国人が永住に向かうことを法制的に認めるとともに、多大な連邦予算を組み、外国人、とりわけ、ドイツ社会に容易に溶け込めないトルコ人をはじめとする異文化を持つ外国人の統合策をとりつつあります<sup>xii</sup>。

・本シンポジウムにおいては、日本に相応しい外国人の統合のあり方を考えるに際し、受け入れた外国人移民・難民に対し、早くから永住を前提に統合策をとってきたスウェーデンの経験、当初、外国人労働者を帰国するものとしてドイツと同じような見解をとっていたが、現在では永住を前提に統合策をとりつつあるオランダの経験から学ぶことが重要ではないかと考えます。

## 2.2.2. 日本も 21 世紀に入り日本に在留する外国人の統合策に転じたが、いまだ不十分

・日本の場合、外国人労働者の受け入れは、人数だけでなく、滞在期間が極めて長くなってきたことは、実態上も明らかです（表 3）。とりわけ、外国人は自動車や電機などの製造業が立地している、ここ静岡県をはじめとする太平洋ベルト地帯から、関東周辺の地域に集中しています（表 4）。

・これらの地域では、共通する問題があり、これらの問題を解決するために「外国人集住都市会議」（2008 年 3 月現在 25 市町）がもたれています。ここでの問題点とその解決策を集約したものが表 5 です。

ここでは、a 外国人の子供の教育、b 外国人の雇用、c 外国人の住宅、d 外国人の社会保障などの点ですが、その前提として、外国人の実態把握なしには済まされず、そのための e 外国人登録制度の不備がしばしば論ぜられています。

・こうした地方自治体の施策だけでなく、国全体の統一的な統合策がさらに必要となっています。グローバル化時代の中にあって、優秀な外国人を受け入れるためには、多文化、多民族社会となることを正面から認めることが必要です。

その上で、国、地方自治体は、これらの人々の雇用・社会保障の確保、家庭生活、さらには子供の教育など最大限の統合策をとることが必要であり、その前提としての、外国人の住民としての必要データを日本人と同様に完備することが必要です。日本人に関しても、社会保障とりわけ年金の不払いなどの問題がホットな問題となっていますが、住民基本台帳などの完備と、それへの在住外国人の整合を図ることは必要最小限の条件でもあります。

## 3. 隣人としての外国人—多民族・多文化社会日本の在り方

3.1. 最近の傾向として、日本に住み、働く外国人が増えれば増えるほど、その受け入れを巡る議論の中で、「外国人との共生」とか、「多文化共生」と銘打って、一連の施策や活動が行われるようになってきています。この「共生」(co-existence<sup>xiii</sup>) という用語の意味は極めて不明解であり、このような理念上の用語を用いている国は、欧

米諸国には見られません。

日本が、歴史的にアジア諸国から外国人を受け入れ、これらの人々が日本に永住し、その文化や技術を伝えてきたことは、だれしもが否定できない事実です。こうした外国からの人々を隣人として受け入れてきた日本の寛容さは、江戸時代の鎖国の時期と、第二次大戦前の超国家主義の時期に一時中断しましたが、日本人は本来、異文化や異民族に寛容な国民であると確信しております。その故もあって、現在外国人を隣人として認め、これらの人々が日本の中で暮らし、働き、学び、家庭を営むことに対し、「外国人との共生」との理念がかなり広まっています。

しかし、外国人を受け入れ、外国人と共生することはゴールであって、そのための施策や国、自治体、企業、労働組合、宗教団体、コミュニティー(communitiy)、さまざまな NGO などの市民団体によるどのような援助や支援が必要であるのか、負担の在り方などに関しても明確にする必要があります。

3. 2. スウェーデンやオランダでは統合に向けての諸方策の担い手が多数存在し、そこに政府や自治体からの資金の援助、住民・市民の経済的な支援、さらには、受益者としての産業界や企業の貢献などが協力しています。

日本では、とりわけ、外国人の就労により利益を得ている産業界の受益者負担や企業貢献が今後の最大の課題だといえます。

いずれにせよ、日本はグローバル時代の中で外国から人々を迎え入れ、その人々に日本人と同等、かつ、彼らが抱える諸困難を克服するための施策、いわば日本社会への「統合」を、政府、自治体、企業、地域で進めなくてはなりません。

日本に多数の外国人を受け入れる法律的な枠組みを 1990 年の入管法改正で作って以来、当時から指摘されてきた諸問題（第 2 セッションでも論じられます）が、この間、外務省の 2004 年の海外交流審議会の報告をはじめ、各所で論じられ、漸く緒についてきたといえます。

その歩みは、日本に住む人々の多文化、多民族、多国籍化のスピードに対して、いささか遅いともいえますが、本シンポジウムを、さらなる進展の契機としたいと考えます。

---

<sup>i</sup> たとえば、2005 年 5 月 1 日に新規加入した 10 カ国からの就労だけを目的にする移動（EC 条約 39 条以下の労働者の自由移動）は、新規加盟国と既加盟国の間で 3 の二国間の協定により 2 年間（その後、3 年ないし 5 年間）停止されている。この停止のないのは、スウェーデン、英国、アイルランドなど全体としては少ない。

また、北欧諸国の中でも、移民の受け入れに関しては、早くから受け入れを行い多文化社会を容認するスウェーデンに対し、隣国のデンマークは、この 20 年間、多文化社会を意図してこなかったとされる（Ulf Hedetoft, Multiculturalism in Denmark and Sweden）。

<sup>ii</sup> 報告者（手塚）は、1980 年代後半から、外国人労働者受け入れの実態の分析と政策的に解決すべき問題提起、さらには、欧米諸国の比較研究を行ってきた。これらに関しては、

1) 手塚『外国人労働者』（日本経済新聞社 1989 年）  
2) 手塚『続外国人労働者』（日本経済新聞社 1991 年）  
3) 手塚・駒井・小野・尾形『外国人労働者の就労実態』（明石書店 1992 年）

などに詳しい。

とりわけ欧米諸国との政策課題の比較に関しては、

4) 『外国人労働者研究』(信山社 2004 年)

法的諸問題に関しては、

5) 『外国人と法』(第3版 有斐閣 2005 年)を参照されたい。

以下、報告の中での文献引用は i - 1) などとする。

<sup>iii</sup> 最近、法律学の領域から注目すべき問題提起をしたものとして、大村『他者と生きる』(2008 年東大出版会)がある。

<sup>iv</sup> 平成 2006 年末は 2002 年末と比べて、中国、ブラジル、フィリピン及びペルー人の永住者数は、それぞれ、1,7 倍、2,5 倍、1,8 倍、1,8 倍となっている。

<sup>v</sup> 拙著 i - 5) 参照。

<sup>vi</sup> この点は、拙著「ちょっと待て外国人労働者導入」(中央公論 1988 年 2 月号なお、i - 4) 第 1 部第 3 章所収)でドイツの政策の誤りを指摘し、日本がこの経緯をとることの危険をいち早く指摘した。ドイツ政府の当時の見解はつぎのようなものであった。1) 2~3 年の期限をつけ、人手不足の地域・職種に、同一職種同一条件で受け入れる。2) ドイツ人の就労の少ない、不熟練でかつ求職者の少ない部門への受け入れを行う。ドイツ人はむしろ熟練・専門度の高い職種に就きうる。3) いっただ導入された外国人は短期的に滞在し、一定の所得を得て帰国するか、構造変化にともない国内で移動する」との予測で外国人労働者を受け入れたのである。拙著「人の移動ー難民・移民・外国人労働者」(『岩波講座社会科学の方法第 11 巻グローバル・ネットワーク』岩波書店 1994 年、i - 4) 第 1 部第 2 章所収、同書 44 頁)

<sup>vii</sup> 英国の移民政策に関しては、i - 4) 第 2 部、第 2 章参照。なお、英国、フランスの最近の状況に関しては、外務省領事局外国人課『欧州および北米諸国における外国人の在留管理の実情に関する調査報告書』第 3 章、第 5 章参照。

<sup>viii</sup> 拙著 i - 5) を参照されたい。

<sup>ix</sup> 拙著 i - 1) を参照されたい。

<sup>x</sup> 外務省・国際移住機関共催シンポジウム報告書『外国人問題にどう対処すべきかー外国人の日本社会への統合』(2006 年 3 月 9 日) 19 頁以下参照。

<sup>xi</sup> Zuwanderung gestalten Integration Fördern (Berlin, 4. Juli 2001)

<sup>xii</sup> 外務省領事局外国人課『欧州および北米各国における外国人の在留管理の実情に関する調査報告書』(2006 年 2 月) 第 2 章参照。

<sup>xiii</sup> 「共生」という言葉は、学問的にも厳密な定義を欠き、独り歩きしてしまった言葉である。もちろん、生物学上「共生」(symbiosis)というテクニカルタームは存在する。つまり、2 種類の生物が密接な関係を保ち、その双方が利益を受ける「双利共生」とか、一方が利益を受け、他方が害を受けないで生活する「片利共生」があるとされる。また、社会学では、ロバート・エズラ・パークなどが、生態学の立場からの「共生」の概念を人間社会に適用し、競争により生ずる相互依存の分業という無意識の共同関係を「共生」ととらえている。

外国人労働者や移民とその国民との関係においては、双利共生とも片利共生とも断定することはできず、実際には、人種、国籍、言語、文化、宗教等において、その国の既存の国民と共存 (co-existence) することを一般的に言うのだが、この点を厳密に論じた文献は従来ほとんどなく、法哲学のグループが「共生とは、自由な活動と参加の関係を積極的に築き上げて行けるような社会的結合である」としている。(井上達夫・名和田是彦・桂木隆夫編『共生への冒険』毎日新聞社 1992 年、36 頁)

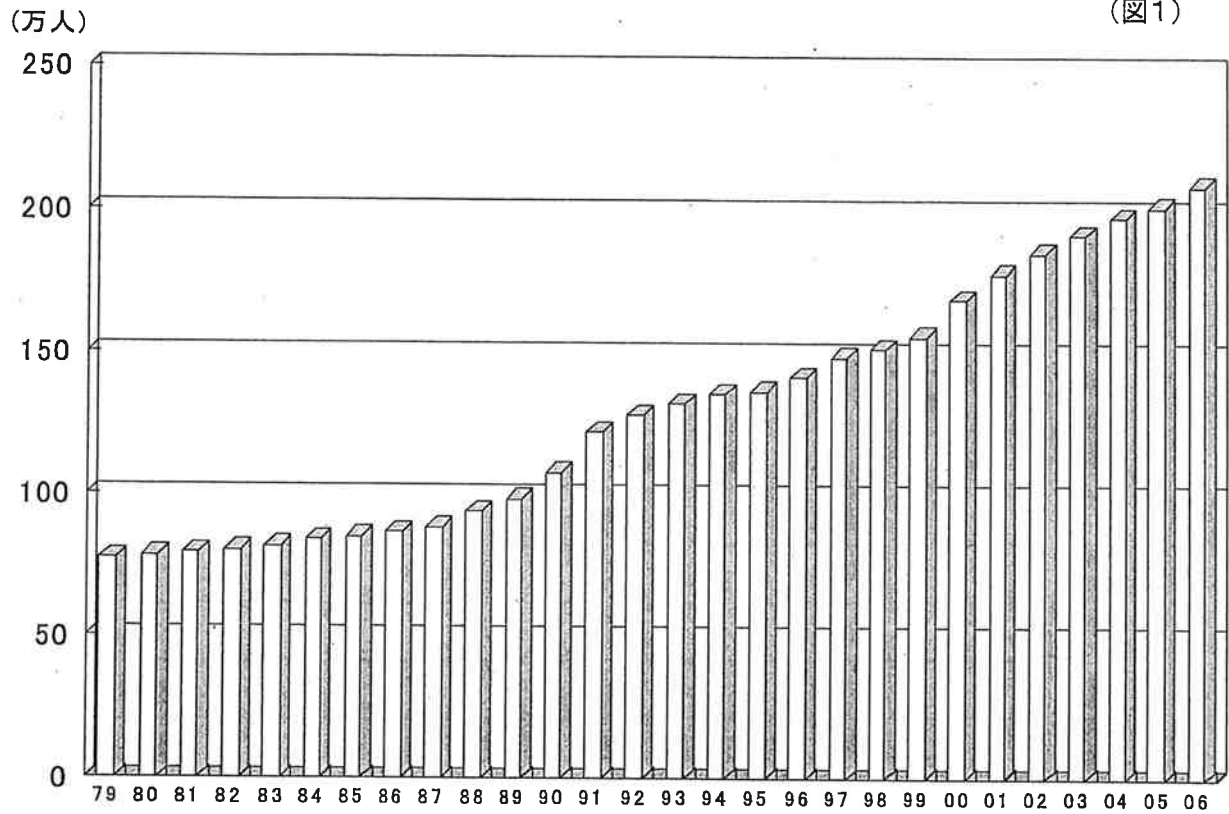
また、最近の注目すべき著書としては、大村敦志『他者とともに生きる』(東大出版

---

会、2008 年）がある。

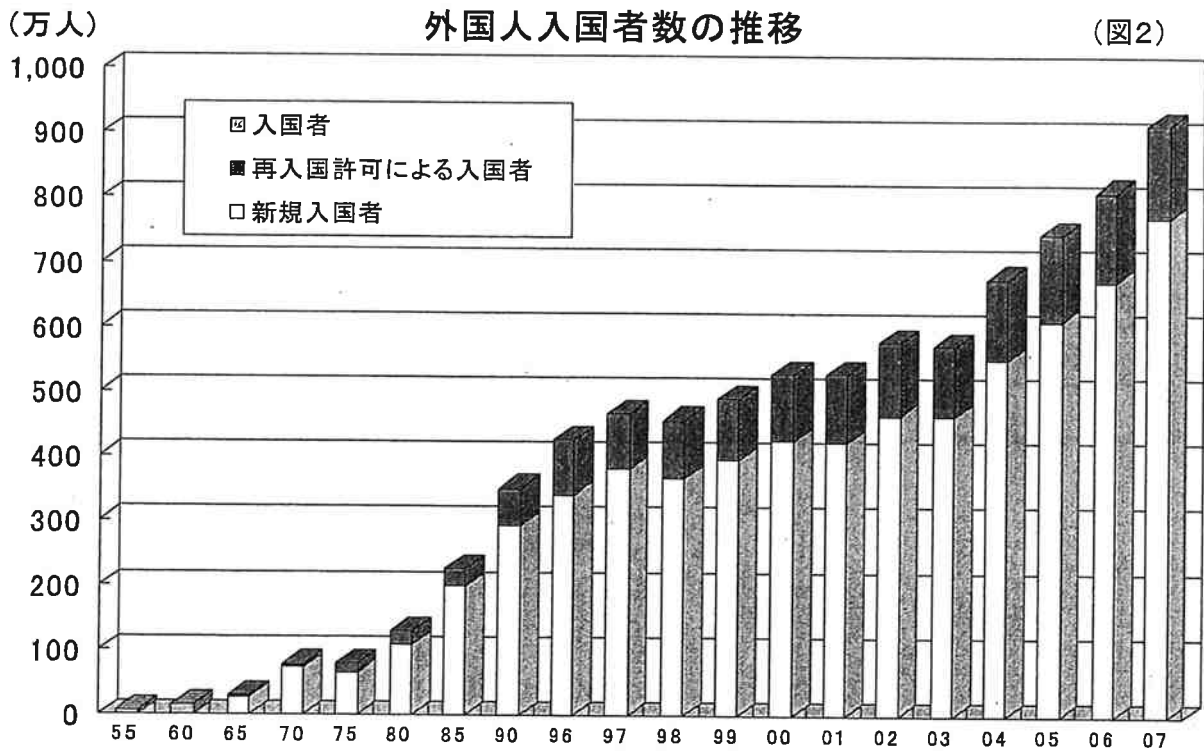
外国人登録者総数の推移

(図1)



外国人入国者数の推移

(図2)



出典:平成19年版 在留外国人統計(法務省)

(表1)

## 平成18年 我が国で就労する外国人等(推計)

	在留資格	外国人数
就労目的の外国人 (専門的・技術的分野)	教 授	8,525
	芸 術	462
	宗 教	4,654
	報 道	273
	投 資 ・ 経 営	7,342
	法 律 ・ 会 計 業 務	141
	医 療	138
	研 究	2,332
	教 育	9,511
	技 術	35,135
	人 文 知 識 ・ 国 際 業 務	57,323
	企 業 内 転 勤	14,014
	興 行	21,062
	技 能	17,869
	小 計	178,781
特定活動(技能実習生等)		約 9.5万人
資格外活動(留学生のアルバイト等)		約 11万人
身分に基づき在留する者(定住者(主に日系人、永住者等))		約 37万人
不法残留者数(多数が不法就労していると考えられる)		約 17万人
合 計		約 92万人

※平成19年版 在留外国人統計 (法務省)、「外国人労働者問題」に関する資料(厚生労働省)をもとに作成

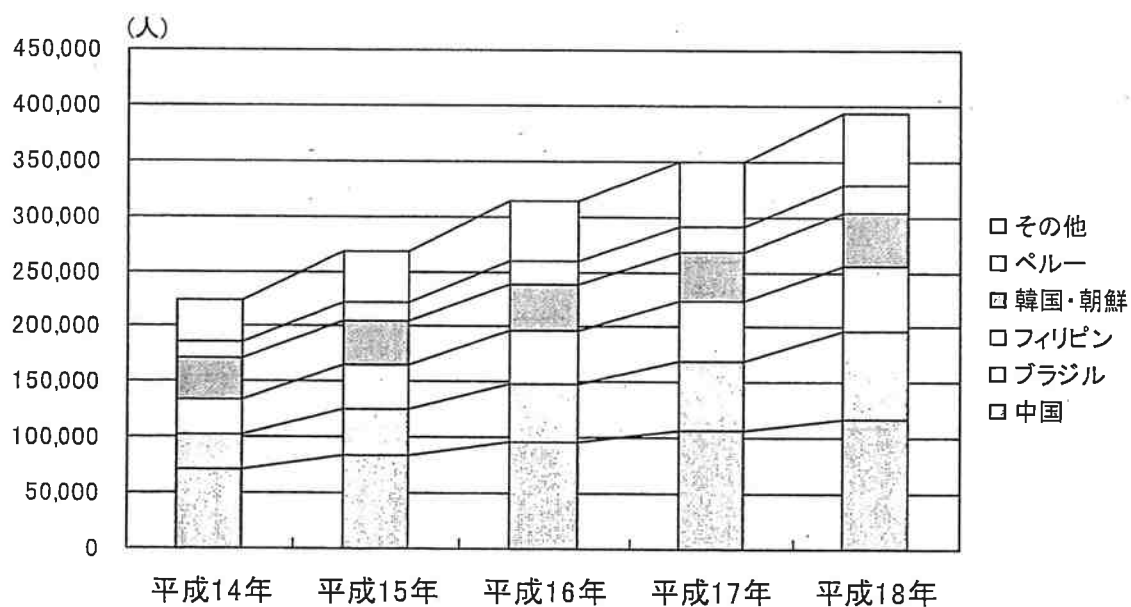
(表2)

## 永住者数の国籍(出身地)別の推移

(各年末現在)

国籍 (出身地)	平成14年 (2002)	平成15年 (2003)	平成16年 (2004)	平成17年 (2005)	平成18年 (2006)	構成比 (%)	対前年末 増減率(%)
永 住 者	713,775	742,963	778,583	801,713	837,521	100.0	4.5
一般永住者	223,875	267,011	312,964	349,804	394,477	47.1	12.8
中 国	70,599	83,321	96,647	106,269	117,329	14.0	10.4
ブラジル	31,203	41,771	52,581	63,643	78,523	9.4	23.4
フィリピン	32,796	39,733	47,407	53,430	60,225	7.2	12.7
韓国・朝鮮	37,121	39,807	42,960	45,184	47,679	5.7	5.5
ペルー	13,975	17,213	20,401	22,625	25,132	3.0	11.1
その他	38,181	45,166	52,968	58,653	65,589	7.8	11.8
特別永住者	489,900	475,952	465,619	451,909	443,044	52.9	-2.0
韓国・朝鮮	485,180	471,756	461,460	447,805	438,974	52.4	-2.0
中 国	3,924	3,406	3,306	3,170	3,086	0.4	-2.6
その他	796	790	853	934	984	0.1	5.4

## 「一般永住者」の外国人登録者数の推移



出典:平成19年版 在留外国人統計 (法務省)

(表3)

## 外国人集住都市における永住者の推移

(単位:人)

年度	2000 (H12)		2002 (H14)		2004 (H16)		2006 (H18)	
	ブラジル	総数	ブラジル	総数	ブラジル	総数	ブラジル	総数
太田市	—	—	—	—	—	—	—	1,402
大泉町	—	372	—	655	—	870	—	1,184
上田市	19	292	62	373	160	556	268	833
飯田市	78	250	76	348	94	525	80	571
大垣市	—	—	—	—	584	1,340	827	1,652
美濃加茂市	—	—	—	—	436	773	955	1,351
可児市	—	—	—	—	632	1,047	1,306	1,723
浜松市	109	1,992	677	3,074	2,211	5,301	4,319	8,453
富士市	—	—	—	—	426	1,175	693	1,388
磐田市	—	89	—	—	408	648	1,036	1,336
湖西市	—	62	40	187	195	397	318	566
豊橋市	27	2,339	640	3,081	1,652	4,161	2,715	5,369
岡崎市	—	—	—	897	—	1,425	—	1,667
豊田市	25	1,941	836	3,068	1,700	4,108	2,375	5,103
西尾市	20	529	293	842	517	1,084	725	1,306
四日市市	—	—	—	—	—	2,771	—	—
鈴鹿市	—	—	—	—	—	—	—	—
伊賀市	—	—	—	—	—	733	—	—

出典 外国人集住都市会議資料



(表4-1)

## 外国人集住都市会議会員都市及びデータ

都市名	面積(km <sup>2</sup> )	総人口(人)	外国人登録者数 (人)	外国人割合 (%)	登録者国籍1位	同2位	同3位
					登録者数(人)	登録者数(人)	登録者数(人)
太田市	176.49	218,185	8,483	3.9	ブラジル	フィリピン	ペルー
					3,919	1,143	623
大泉町	17.93	42,075	6,780	16.1	ブラジル	ペルー	中国
					4,891	839	349
上田市	552.00	167,325	5,846	3.5	ブラジル	中国	ペルー
					2,817	1,033	475
飯田市	658.76	109,960	2,967	2.7	ブラジル	中国	フィリピン
					1,232	1,012	429
大垣市	206.52	166,925	7,089	4.2	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
					4,620	1,289	452
美濃加茂市	74.81	54,284	5,530	10.2	ブラジル	フィリピン	中国
					3,766	1,084	363
可児市	87.60	101,832	6,675	6.6	ブラジル	フィリピン	朝鮮・韓国
					4,666	1,250	277
浜松市	1,511.17	820,336	32,258	3.9	ブラジル	フィリピン	中国
					19,267	2,811	2,689
富士市	214.10	243,445	4,700	1.9	ブラジル	中国	フィリピン
					1,701	770	602
磐田市	164.08	176,408	9,631	5.5	ブラジル	中国	フィリピン
					7,516	679	646
袋井市	108.56	85,169	3,751	4.4	ブラジル	中国	フィリピン
					2,748	325	243
湖西市	55.08	45,980	3,690	8.0	ブラジル	ペルー	フィリピン
					2,477	542	164
豊橋市	261.36	381,656	19,327	5.1	ブラジル	韓国・朝鮮	フィリピン
					12,399	1,937	1,367
岡崎市	387.24	371,413	11,405	3.1	ブラジル	韓国・朝鮮	中国
					5,877	1,834	1,399
豊田市	918.47	416,243	15,465	3.7	ブラジル	中国	韓国・朝鮮
					7,525	2,298	1,609
西尾市	75.78	107,064	5,322	5.0	ブラジル	中国	朝鮮・韓国
					3,156	387	351
小牧市	62.82	152,445	8,908	5.8	ブラジル	中国	ペルー
					4,782	1,003	845
津市	710.81	291,673	8,708	3.0	ブラジル	中国	フィリピン
					3,734	1,550	911
四日市市	205.53	311,904	9,363	3.0	ブラジル	韓国・朝鮮	中国
					3,909	2,157	1,191
鈴鹿市	194.67	201,964	9,700	4.8	ブラジル	ペルー	中国
					4,927	1,556	871
伊賀市	558.17	102,550	4,942	4.8	ブラジル	中国	ペルー
					2,694	947	425
長浜市 ※	149.57	84,501	3,948	4.7	ブラジル	ペルー	中国
					2,685	360	319
湖南市	70.49	56,373	3,287	5.8	ブラジル	韓国・朝鮮	ペルー
					2,048	415	397
(知立市)	16.34	68,606	4,151	6.1	ブラジル	フィリピン	中国
					2,937	362	265
(菊川市)※	94.24	49,770	4,150	8.3	ブラジル	フィリピン	中国
					3,145	417	247

( ) : オブザーバー都市

基準日: 2007年4月1日

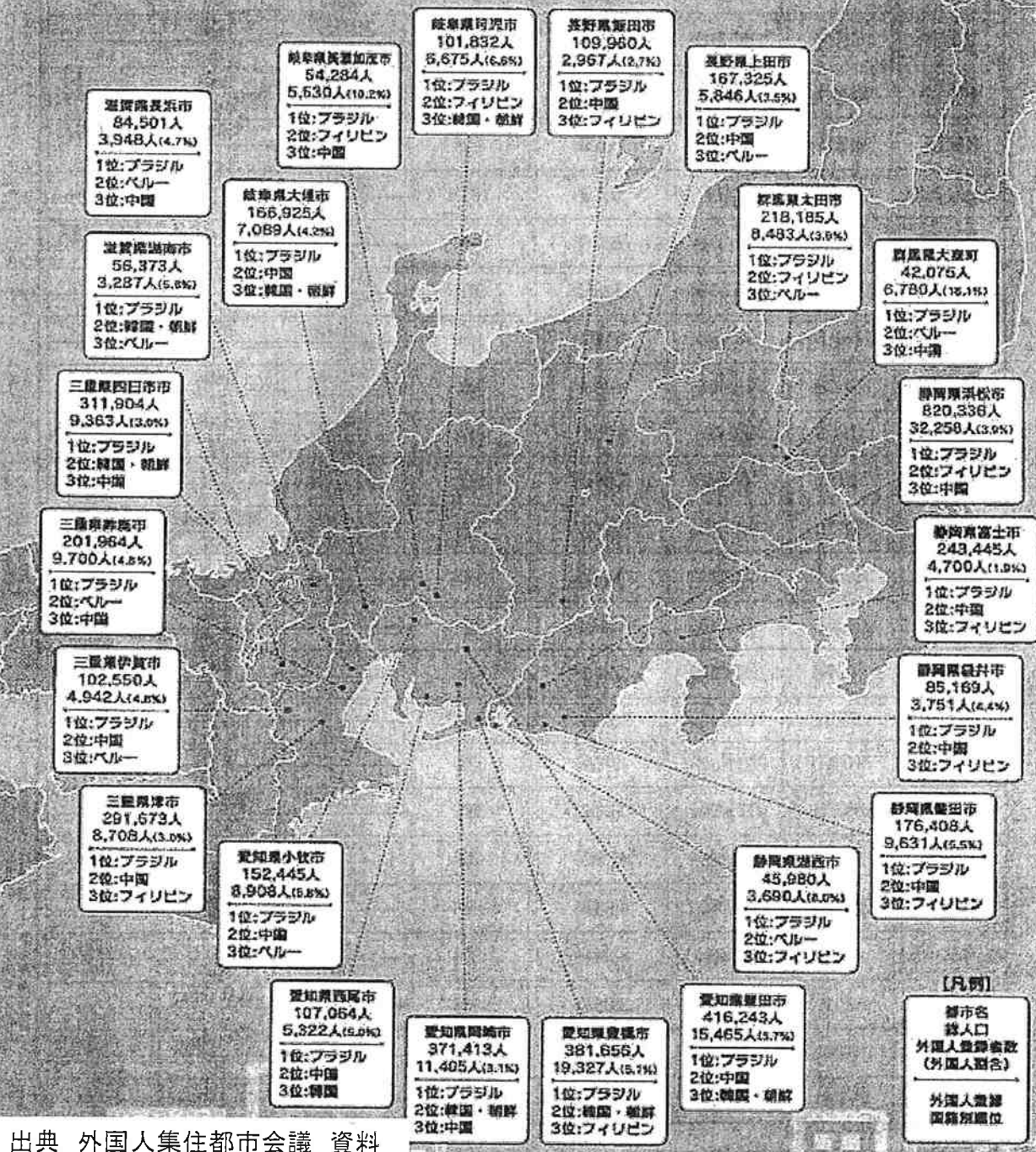
※ 長浜市は8月4日から会員都市

※ 菊川市は8月21日からオブザーバー都市

(出典 外国人集住都市会議資料)

(表4-2)

## 外国人集住都市会議会員都市の外国人登録者データ



出典 外国人集住都市会議 資料

2007年4月1日現在

## 静岡県内の集住都市における取組状況

	外国人の子どもの教育	外国人の小・中学校 終了後の進路	外国人の雇用・労働条件や 社会保険加入	外国人の公営住宅の 受け入れ	外国人登録制度	その他
浜松市	・最大の課題点は教育の義務が課せられていないこと。 ・公立学校で受け入れる場合、日本語能力は様々な教育指針がない点に問題がある。 ・ブラジル人学校等の教育レベルや環境は良くなり、早急に国レベルの関与を考へるべき。 ・市民ボランティアが行う日本語教室の支援。 ・外国人児童の多い学校に就学支援員、就学サポーターを派遣し、指導補助や通訳・翻訳等を実施。	・高校進学率は70%前後。公立中学校からの進学であり、ブラジル人学校等の生徒、ドロップアウトした不就学の子どもは含まれていない。	・企業は労働関係法、健康保険法、厚生年金保険法を守るべきで、労働基準監督署、社会保険事務所などは企業に対し、厳しく指導すべき。 ・企業自身も法令遵守を厳しくチェックし、偽装請負を行う企業については厳重に指導すべき。	・3大トラブルは、ゴミ、駐車場、騒音となっており、生活習慣の違いを理解できない。入居にあたっては、具体的表記をした契約書的なものが必要になっている。	・外国人住民へのサービス支援のためには、日本人と同様、居住状況を把握する必要がある。そのために、住民基本台帳制度との一元化が必要。	・多言語による情報提供。特に地震・津波などの情報は多言語化を望む声が多い。
富士市	・国際教室を開校し、希望者を対象に日本での学校生活や日常生活になれるための日本語の学習、母語を忘れたくない子どものための母語学習等を実施。 ・小中学校への入学案内をポルトガル語、スペイン語等で用意。	・外国人児童生徒及び保護者を対象とした「高校進学ガイダンス」を年1回実施。 ・市立高校(吉原商業高校)に、平成19年度より外国人入学者の特別枠を設けた。	・詳細な調査を実施しておらず、実態を十分に把握していない。	・市営住宅入居案内のポルトガル語、スペイン語版を作成中。	・住民基本台帳システムと連動していないため、外国人のデータを住民基本台帳システムに反映させるために、別の登録作業が必要。	・市外に平成14年度より多文化共生の推進拠点として「国際交流ラウンジ」を設置し、外国人への日本語指導及び相談・翻訳業務等を実施。 ・市のホームページ上にて、ポルトガル語、スペイン語、英語、中国語、フィリピン語による行政・生活情報ページを掲載。
磐田市	・多文化交流センターで、児童生徒に日本語、生活ルール、学習等の支援を実施。また、来日間もない児童への初期支援を開始。 ・教育委員会は外国人児童生徒相談員等を設置し、日本語指導、日常生活の指導等を実施。 ・外国人児童の多い小学校へ国際交流協会から学習支援を目的にJSLサポーターを派遣している。	・高校への進学率は決して高いとはいえない状況ではなく、小中学校での学習についていくことが重要。 ・就職希望者にはハローワークと連携を図りつつ多様な情報提供が必要。	・社会保険未加入が問題。その理由として「加入するのなら金額負担しづらい」「労働者本人がより高い賃金がほしいため、加入を拒否する」「近いうちに帰国する予定」「事業所が拒否する」など、企業側、労働者側双方に起因している。 ・企業との情報交換会で企業・商工会議所等との連携した取り組み、改善ができるよう施策の検討を始める予定。	・市内の県営住宅・都市機構住宅は入居者の約半分以上が外国人。 ・自治会への加入は徹底されており、役員にも登用されている。地区をあげて多文化共生に取り組んでいる。	・居住実態と乖離していることが問題。 ・毎週木曜日は19時まで市民課の窓口を開設し、外国人労働時間へ配慮。	・警察署では外国人少年の健全育成や犯罪被害の防止を目的に外国人ボランティアによる少年輔導員制度「少年サポーター」を実施。 ・外国人の集住地区における自治会においては、防災訓練や文化祭、体育祭への呼びかけ、サポーター委員制度(通訳)の設置等多文化共生に向けて取り組んでいる。 ・平成18年度地域づくり総務大臣賞国際部門を受賞。
湖西市	・幼稚園、保育園に通っている子どもは日本人幼児との交流から日本語能力が身に付いている。ただ、保護者が日本語を話せない場合がほとんどで、小学校入学後の学習支援は不可欠。 ・日本語の習得及び各教科の学習等に意欲的に取り組むこと、ルールを守ることを、保護者は学校教育の目的を理解すること等を約束することで入学申請した外国籍児童は全員受け入れられている。	・幼児期、小学校低学年で就学・編入した生徒はほとんどが高校へ進学を希望するが、小学校高学年や中学校になってから編入した生徒は就職希望が多い。	・外国人を雇用した企業(特に人材派遣会社)には、外国人に医療保険制度について説明し社会保険に加入させることを徹底する必要がある。	・日本語が話せないことで、町内会の参加や清掃等共同生活ができにくい。 ・騒音等の苦情が多く、生活様式が異なるため、住宅破壊や汚れが目立つなど問題が多く見られる。	・世帯主や世帯員の申請の信憑性がうすい。 ・転居を繰り返す場合、住所変更が正確になされない。 ・外国人登録証の在留期間が切れていても気にしない。	・特段の施策は実施していない。

## Japan and Western European Nations as Recipients of Foreign Laborers

Kazuaki Tezuka, Aoyama Gakuin University

### 1. Introduction

- In this report, I will raise an issue for discussion in the 1<sup>st</sup> Session. In comparing how Japan and western European nations, especially EU member nations, accept and treat foreign laborers and immigrants, I will examine the basic concept regarding their acceptance.

We, of course, cannot deny that there are quite big differences in policies and philosophies related to the issue among EU members, despite the existence of several EU treaties and directives.

- What we know clearly is that Japan has yet to develop a fundamental philosophy related to the acceptance of such workers and immigrants<sup>i</sup>.

- Japan, the Netherlands and Sweden are all going through globalization in the 21<sup>st</sup> century. They are seeking the ideal shape for their countries and policies at a different level from the 20<sup>th</sup> century when the nations were based on a national economy as nation states. **Even if we can successfully maintain national borders in terms of boundaries for the capital, goods and information as well as people, divert the on-going globalization and deny the diversity of ethnic groups, races, religions and cultures, such an attempt does not lead to their prosperity.**

- As Dr. Ishii pointed out earlier, Japan needs to exert more effort into **treating foreign residents not as guests but as neighbors**<sup>ii</sup>.

### 2. Current Conditions and Challenges related to Japan and EU Member Nations as Recipients of Foreign laborers

#### 2.1. How Japan is accepting foreign workers

- The number of foreign nationals who came to Japan in 2007 exceeded 9.15 million and is on a steady rise. This proves that Japan is opening its doors to globalization. As of the end of 2006, the number of foreign nationals residing in Japan amounted to 2.08 million and the figure is expected to increase further. (Refer to Charts 1 and 2.)

- The estimated number of foreign nationals working in Japan is approximately 920,000, the details of which are shown in table 1. The majority of them are Brazilians and Peruvians of Japanese descent, who are allowed to be engaged in all types of employment. Discussions in the 2<sup>nd</sup> session will focus on those foreign nationals, who may be regarded as **"immigrants" that Japan has accepted for the first time after World War II**. Issues related to foreign laborers and immigrants from Brazil and Peru have been focused on since the 1990s. In the beginning, Japan did not expect any cultural conflicts or language problems because they are of Japanese origin. However, most of the second or third generation of Japanese descendants grew up in a different culture than a Japanese one. Japan also expected them to return to their home country after they had worked in Japan for a certain period of time. However, since the Immigration Law was revised in 1990, the length of their stay in Japan has extended or they have settled in Japan with their families. Some also have obtained permanent resident status, choosing to live in Japan permanently. (Refer to Table 2<sup>iii</sup>.) Foreign laborers, especially Brazilians and Peruvians of Japanese descent, who migrated into Japan to work temporarily for several years have chosen to bring over their families or have a family here in Japan and thus to reside permanently, contrary to the initial expectation.

- Japan has, like other developed nations, been recognized up until recently "not as a nation that accepts immigrants but as a nation that accepts foreign laborers temporarily". Japan has applied its acceptance policy for foreign laborers under this assumption.

- To accept foreign workers, the Netherlands and Sweden have formulated an integration policy to ensure stable employment, housing suitable for families, child education and social security, and participation in medical and nursing insurance and pension plans, whereas Japan was allowing foreign laborers to enter without such an integration policy. Japan has now formulated an integration policy and is addressing such issues, though belatedly.

## 2.2. Comparison as Recipients of Foreign Laborers between Japan and the Netherlands, Sweden and other EU Member Nations

### 2.2.1. Mistakes in the belief of "temporary foreign laborers who will work for a certain period of time and return to their home country" and integration policies

- Japan brought in a large number of foreign workers as it faced a sharp decline in its birth rate and the aging of its population along with economic globalization.

A large portion of economic activity has shifted from Japan to mainly other Asian countries and thus corporations have many production bases outside Japan. In particular, labor-intensive industries are establishing their production bases in Asian countries and to less extent in Europe and the U.S. rather than expanding them in Japan.

Thus it can be said that the idea of bringing in a labor force from Asia with a time limitation, which had often been advocated by a part of business circles since the 1980s, has now receded into the background. In other words, bringing in unskilled workers from Asian countries with low national income as cheap labor cannot be accepted as it imposes cost for integration. Also, many of them may end up by settling in Japan instead of returning to their home countries, which may cause various problems and human-rights issues<sup>iv</sup>.

- On the other hand, from the 1960s to first half of the 1970s, advanced EU nations such as the Netherlands, Sweden and Germany thought that they would bring in healthy motivated foreign workers, with some linguistic abilities and work skills, mainly from neighboring countries for a limited period of time. They expected that the workers would return to their home countries. In reality, the workers chose to bring over their families and settle there permanently, rather than going back to their home countries.

- In response to the situation, about 30 years ago, prior to other nations, Sweden adopted a policy on the presumption that workers from northern European nations including Finland and Norway would remain in Sweden to settle there permanently. It expanded the origin of foreign workers to other European nations and countries around the Mediterranean, not limiting them to northern Europe. Sweden has also been accepting refugees actively.

It is argued that Sweden adopts such multiculturalism because of the idea that to realize a welfare state, it has to establish a uniform provision of welfare for a variety of ethnic, political and cultural groups by corporatists who rely on the centralized systems. This means that without the integration of foreign nationals with different ethnic and cultural backgrounds, the nation that aims for a welfare state does not function well.

- During the economic slump due to the oil crisis from 1973 to 1974, European countries suspended the entry of

foreign workers. Partly because of this, foreigners who had already entered the countries chose to settle there even permanently. Although countries including Germany and the Netherlands tried to take various measures to encourage them to return to their home countries, few actually returned and instead most chose to settle permanently with their families. As a result, the two nations adopted an integration policy in the late 1970s. They implemented measures for integration in accordance with the regional characteristics in the fields of a) measures to address particularly high unemployment rate of foreign workers due to economic stagnation, b) education, language education in particular, for the second generation and c) security of family housings and social security programs.

- On the other hand, the United Kingdom and France brought in a large number of immigrants from their old colonies rather than immigrants from neighboring countries. They thought that granting immigrants from their old colonies with citizenship would enable them to realize a multi-ethnic and multi-cultural society within their country and thus achieve ethnic and cultural diversity<sup>v</sup>.

This idea can be called assimilationism, which presumed that second and third generations of immigrants would assimilate themselves in their society as a matter of course once they were provide with citizenship and other various rights. It is believed that this idea made the central, local and municipal governments reluctant to take any specific integration policy for immigrants and foreign nationals.

In reality, after the end of the 1990s, it became apparent that there was a hurdle that even the second generation could not clear, even when they acquired citizenship and education from those countries. It became especially apparent that their unemployment was highly probable under a sluggish economy. It is widely known that a sense of disappointment led to riots mainly by the second generation of immigrants in these two countries in the 21<sup>st</sup> century, and also that the friction with the foreign Islamic people's communities heightened after September 11, 2001.

It can be said that the idea pursued by the United Kingdom and France of providing citizenship to immigrants and foreign nationals residing in a divergent society made up of multiple ethnic groups would enable assimilation, without being active in taking an integration policy, has become unstable in the 21<sup>st</sup> century.

Similarly, Japan has learned a lesson from its past experience when it granted immigrants from its colonies at that time citizenship and applied various assimilation policies before World War II. However, it is a well-known fact that there has been a question whether these immigrants acquired equal rights and secured social participation in Japanese society after they gave up their Japanese citizenship after the war. (No detailed discussions on this matter here<sup>vi</sup>.)

- Japan began accepting foreign laborers, mainly Brazilians and Peruvians, to be engaged in unskilled work, in the 1990s. They ended up bringing over their families and settling in Japan, even permanently. This result was the same as that with those foreign workers accepted in advanced EU nations such as Germany, the Netherlands, Sweden from the 1960s, and was exactly what was pointed out from an early stage of Japan's acceptance of those labourers.

- Rita Süessmuth, the former speaker of the federal assembly in Germany who was the chairperson of the government committee on issues related to foreign residents (and a special foreign advisor for the federal government) and who participated in this symposium two years ago, also pointed out that Japan has a big advantage as it can develop an integration policy based on Germany's experience<sup>vii</sup>. According to the past report of the Süessmuth committee<sup>viii</sup>, the coalition government consisting of CDU • CSU/SPD has revised the foreign



resident law and other related measures, so that the government legally allows foreign nationals to reside permanently, while it has allocated a huge federal budget and has been taking measures to integrate foreign nationals, especially those with different cultural backgrounds such as those of Turkish origin who cannot easily adopt themselves to German society<sup>ix</sup>.

- I believe it is important for Japan to learn from the experiences of Sweden and the Netherlands, when we, in this symposium, search for an integration policy suitable for Japan: Sweden has adopted an integration policy with the assumption that immigrants and refugees will stay permanently from an early stage. The Netherlands had a similar idea to Germany's that foreign laborers would go back to their home country but is now applying an integration policy with the same assumption as Sweden.

### **2.2.2. Japan has shifted its policy on foreign residents towards their integration in the 21<sup>st</sup> century, though it is still insufficient.**

- The facts clearly show that not only has the number of foreign workers increased but the length of their stay has become much longer. (Refer to Table 3.) Foreign workers concentrated in the Pacific belt, including here, in Shizuoka Prefecture, and the Kanto region, where automobile and electric appliance manufacturers are located. (Refer to table 4.)

- These areas share the same problems so they formed the Council of Municipalities with a Large Number of Foreign Residents (25 municipalities as of March 2008) to solve these problems. Table 5 shows a summary of the problems and their solutions.

Problems shown on the table include a) child education, b) employment, c) housing and d) social insurance. The deficiency of e) foreign resident registration system is often discussed, because the issues a) to d) cannot be handled without understanding the real situation.

- Not only measures taken by local governments but also a uniform integration policy implemented nationwide are called for. We need to recognize without hesitancy that our country should become a multi-cultural multi-ethnic society in order to accept able foreign nationals.

In doing so, national and local governments need to take exhaustive integration measures concerning secure employment and social insurance, family life, child education and other domains. As a prerequisite for this, the governments need to have necessary information on foreign residents, like the information they have on Japanese nationals. Even with Japanese nationals, social insurance, unpaid pension in particular, is a hot issue for debate. Likewise making the residence ledger faultless and making foreign residents fit into the ledger is a minimum necessity.

## **3. Foreign Residents as our Neighbors—Japan as a Multi-ethnic Multi-cultural Society**

### **3.1. When it comes to a current tendency, as the number of foreign nationals residing and working in Japan increases and under the progress in deliberation on their acceptance, an ever larger number of measures and activities are undertaken in the name of "co-existence with foreign nationals", "multi-cultural co-existence" and alike. The definition of "co-existence"<sup>xii</sup> is extremely ambiguous and no Western countries use such a notional term.**

It is an undeniable fact that Japan traditionally accepted people from Asian countries and they settled in Japan permanently and transferred their culture and skills to Japan. Such generosity which allowed Japan to accept

peoples from abroad as neighbors was suspended under the seclusion in the period of Edo and the ultranationalism before World War II. Nevertheless, I believe that Japanese people are generous to different cultures and ethnic groups by nature. Partly because of this nature, in addition to recognizing foreign residents as our neighbors, the idea of "co-existence with foreigners" has been prevailed to a considerable extent regarding their working, studying and having family in Japan.

Accepting them and co-existing with them truly is our goal. It is necessary to clarify what measures are necessary, what kind of support national and local governments, private firms, labor unions, religious organizations, local communities and various citizens' groups including NGOs need to provide and how they will bear their responsibilities.

3.2. Many entities are involved in carrying out various measures for integration in Sweden and the Netherlands. National and local governments and citizens provide them with financial support and the industry and private firms also provide support as beneficiaries.

Affirmably, the biggest challenge for Japan to address in coming years will be how industry and corporations as beneficiaries of the foreign labor force should assume responsibility and make contribution.

In any case, in the midst of the age of globalization, Japan has to undertake such measures as to accept foreign nationals and to treat them equally to Japanese nationals, and also to help them overcome their difficulties. It means that **national and local governments, private firms and local communities need to urge the "integration" of foreign nationals into Japanese society**

Since the revision of the Immigration Law in 1990 which built a legal framework for accepting large numbers of foreign nationals in Japan, various issues that have been pointed out since the revision (these will be discussed in the second session, too.) have been discussed in various forums including the 2004 report of the Council on the Movement of People Across Borders, an advisory council to the Minister for Foreign Affairs, and measures have just begun to be taken.

Although their progress is slightly slower than the speed of the progress of cultural and ethnical diversification and multi-nationalization among residents in Japan, I hope that this symposium will further speed-up the process.

---

i. For example, migration of labor from the 10 countries that newly joined the EC on May 1, 2005, (free migration of laborers under EC Treaty Chapter 39 and thereafter) has been suspended for two, 3 or 5 years under bilateral agreements in 3 between new and existing members (Confusing sentence, What does the number "3" represent). Only a few countries, such as Sweden, the UK and Ireland have not suspended free migration of laborers.

Among northern European countries, Denmark, which is situated next to Sweden, has not intended (wanted?) to make itself a multi-cultural society for the last two decades, in comparison to Sweden that has accepted it from an early stage. (Ulf Hedetoft, *Multiculturalism in Denmark and Sweden*)

ii. The presenter, Tezuka, has analyzed the real condition of acceptance of foreign workers, raised questions to be solved as a policy and conducted comparative research with the West since the late 1980s. Refer to

1. Tezuka, "Gaikokujin Rodosha," (Nihon Keizai Shinbun, 1989).
2. Tezuka, "Zoku Gaikokujin Rodosha," (Nihon Keizai Shinbun, 1991).
3. Tezuka, Komai, Ono and Ogata, "Gaikokujin Rodosha no Shuro Jittai," (Akashi Shoten, 1992.) For comparison of policy issues with the West, refer to
4. "Gaikokujin Rodosha Kenkyu" (Shinzansha Publisher, 2004.) For legal issues, refer to?
5. "Gaikokujin to Ho," (3<sup>rd</sup> ed. Yuhikaku Publishing, 2005.) Reference in the report shall be written as i-hereinafter.

iii. One example of literature that raised a noteworthy question from the legal perspective is Omura's "Tasha to Ikiru" (University of Tokyo Press, 2008).

iv. The number of residents from China, Brazil, the Philippines and Peru has increased by 70 percent, 150 percent, 80 percent and 80 percent, respectively, from the end of 2002 to the end of 2006.



v. Refer to Tezuka's 1-5.

vi. In relation to this point, I pointed out the mistake of German policy in my book, "Chotto Mate Gaikokujin Rodosha Donyu" (Chuokoron Feb. issue, 1988, and Part 1 Chapter 3 in i-4) to point out the danger of Japan taking the same course as other countries. The German government had the following views when it accepted foreign workers: 1) limit the stay to within two to three years and (accept them in the same job and under the same condition) (not sure what this means) in areas and for jobs with shortage of laborers, 2) accept them in fields where there are not enough Germans and where there are few skilled workers or job seekers; Germans can get (rather skilled and professional jobs) not sure what this means, and 3) foreign residents who were brought to Germany stay for a short period of time and return to their country after getting a certain amount of income or move to another part of the country in accordance with structural change. Tezuka, "Hito no Ido—Nanmin, Imin, Gaikokujin Rodosha," (Iwanami Koza Shakai Kagaku no Hoho Vol. 11 Global Network" (Iwanami Shoten, 1994, Published in i-4 Part 1 Chapter 2 Page 44.)

vii. Refer to i-4 part 2, Chapter 2 for UK's immigrant policy. Refer to Chapters 3 and 5 of the "survey report on the management of foreign residents in Europe and North America" issued by the Foreign Nationals' Affairs Division of the Consular Affairs Bureau of the Ministry of Foreign Affairs for recent trend in France.

viii. Refer to Tezuka's i-5

ix. Refer to Tezuka's i-1.

x. Refer to pages 19 and after in the report of the symposium cosponsored by the ministry of Foreign Affairs and the International Organization for Migration, "How to Deal with Issues related to Foreign Nationals—Social Integration of Foreign Residents in Japan." (March 9, 2006)

xi. Zuwanderung gestalten Integration Fördern (Berlin, 4. Juli 2001)

xii. Refer to Chapter 2 of the "survey report on the management of foreign residents in Europe and North America issued by the Foreign Nationals' Affairs Division of the Consular Affairs Bureau of the Ministry of Foreign Affairs.

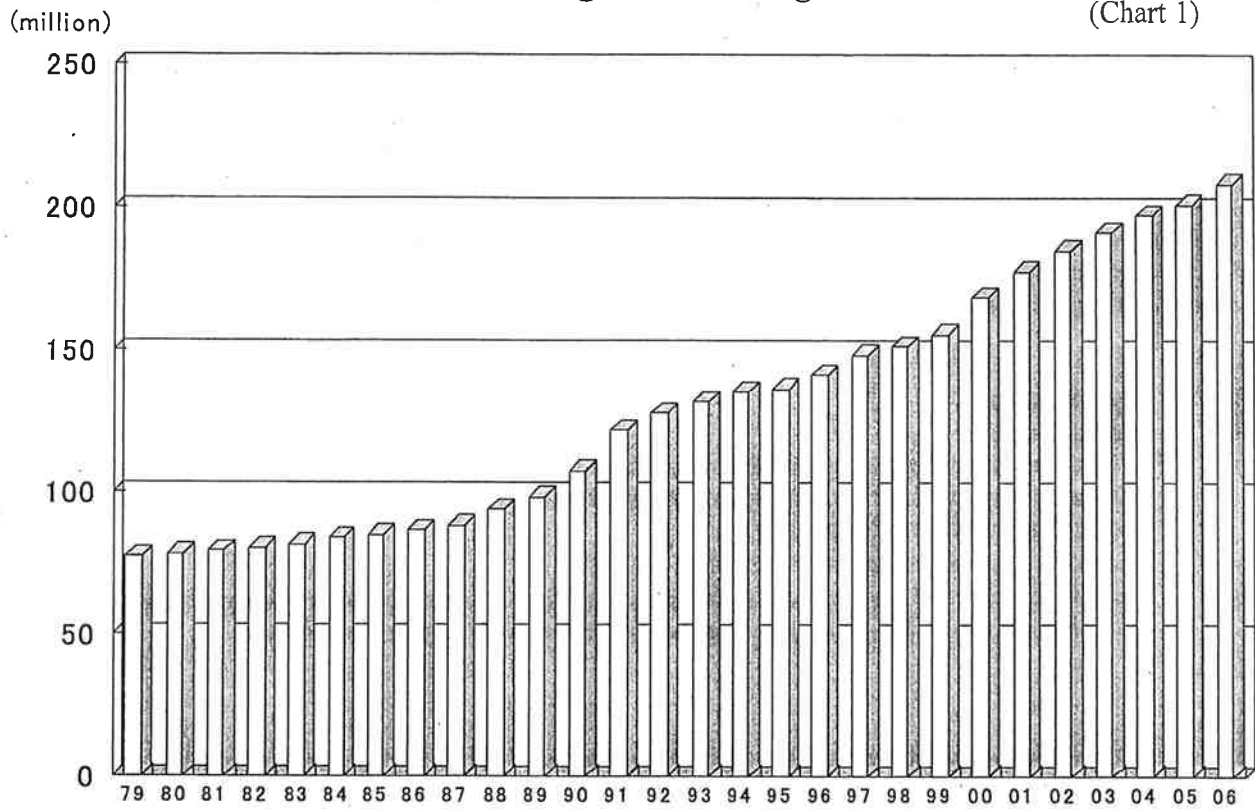
xiii. The term, co-existence, spread by itself without any scholarly strict definition. There is a technical term for biological coexistence, "symbiosis". It is said that there are mutualistic symbiosis in which two kinds of creatures maintain close relations and benefit from each other and commensalism in which one is benefited and the other is not harmed. In sociology, Robert Ezra Park and other researchers applied the concept of "coexistence" to human society from the ecological perspective, recognizing the unconscious collaborative relationship of the sharing of mutual dependence arising from competition as "coexistence."

In the relationship between foreign workers and immigrants and the people in the recipient country, it cannot be defined as symbiosis or commensalism. Although co-existence usually means the co-existence with existing people in the country in terms of race, nationality, language, culture and religion, in reality, insufficient literature discusses this point carefully. A group in philosophy of law wrote, "Co-existence is a social integration to actively build a relationship that enables free activities and participation." (Tatsuo Inoue, Korehiko Nawada and Takao Katsuragi ed., "Kyosei eno Boken," (Mainichi Shinbunsha, 1992, page 36.)

Another noteworthy book published recently is Atsushi Omura's "Tasha to tomoni Ikiru. (University of Tokyo Press, 2008)

# Total Number of Registered Foreign Residents

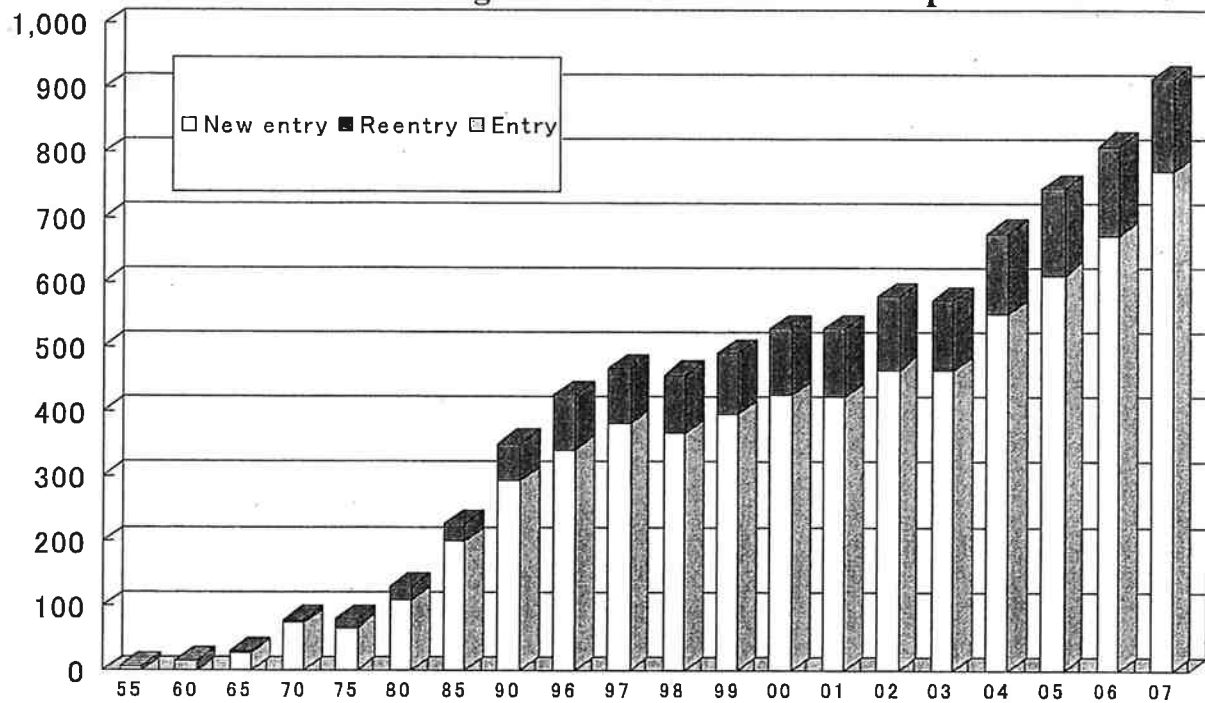
(Chart 1)



(million)

# Number of Foreign Residents who Entered Japan

(Chart 2)



Source: 2007 Foreign Residents Statistics (Ministry of Justice)

**2006 Number of foreign workers in Japan (estimate)** (Table 1)

	Residence Status	Number of foreign nationals
e m F o p o r l o r e i g n h n t n a t i o n a l s ( a p i o n a l s d i f f e r e n t a l s )	Professor	8,525
	Artist	462
	Religious Activities	4,654
	Journalist	273
	Investment/Business management	7,342
	Legal/Accounting Services	141
	Medical Services	138
	Researcher	2,332
	Instructor	9,511
	Engineer	35,135
	Specialist in Humanities/International Services	57,323
	Inter-company Transfee	14,014
	Entertainer	21,062
	Skilled Labor	17,869
	Subtotal	178,781
Designated activities (technical interns, etc.)		Approx. 95,000
Activity other than those permitted by the status of residence previously granted (part-time jobs by college students, etc.)		Approx. 110,000
Status of residence based on civil status or position (long term residents (mainly Japanese descendants), permanent residents, Overstay (Many of the overstayers are believed to be working illegally.)		Approx. 370,000
		Approx. 170,000
Total		Approx. 920,000

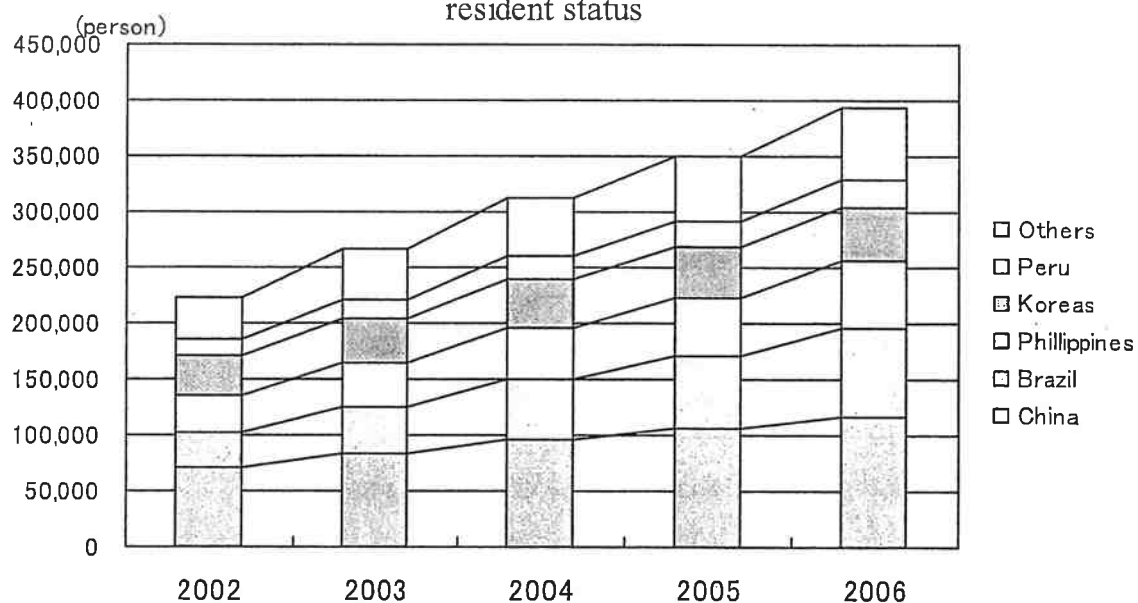
(Table 2)

## Nationality (place of origin) of permanent residents

(as of Dec. 31)

Nationality (Place of origin)	2002	2003	2004	2005	2006	Ratio (%)	Yr-on-yr increase
<b>Permanent residents</b>	<b>713,775</b>	<b>742,963</b>	<b>778,583</b>	<b>801,713</b>	<b>837,521</b>	<b>100.0</b>	<b>4.5</b>
General permanent residents	<b>223,875</b>	<b>267,011</b>	<b>312,964</b>	<b>349,804</b>	<b>394,477</b>	<b>47.1</b>	<b>12.8</b>
China	70,599	83,321	96,647	106,269	<b>117,329</b>	14.0	10.4
Brazil	31,203	41,771	52,581	63,643	<b>78,523</b>	9.4	23.4
Phillippines	32,796	39,733	47,407	53,430	<b>60,225</b>	7.2	12.7
Koreas	37,121	39,807	42,960	45,184	<b>47,679</b>	5.7	5.5
Peru	13,975	17,213	20,401	22,625	<b>25,132</b>	3.0	11.1
Others	38,181	45,166	52,968	58,653	<b>65,589</b>	7.8	11.8
Special permanent residents	<b>489,900</b>	<b>475,952</b>	<b>465,619</b>	<b>451,909</b>	<b>443,044</b>	<b>52.9</b>	<b>-2.0</b>
Koreas	485,180	471,756	461,460	447,805	<b>438,974</b>	52.4	-2.0
China	3,924	3,406	3,306	3,170	<b>3,086</b>	0.4	-2.6
Others	796	790	853	934	<b>984</b>	0.1	5.4

Number of registered foreign residents under general permanent resident status



Source: 2007 Foreign Residents Statistics  
(Ministry of Justice)

(Table 3)

**Permanent residents in cities with a large foreign population**

(unit : person)

FY	2000		2002		2004		2006	
	Brazil	Total	Brazil	Total	Brazil	Total	Brazil	Total
Ota	—	—	—	—	—	—	—	1,402
Oizumi-machi	—	372	—	655	—	870	—	1,184
Ueda	19	292	62	373	160	556	268	833
Iida	78	250	76	348	94	525	80	571
Ogaki	—	—	—	—	584	1,340	827	1,652
Minokamo	—	—	—	—	436	773	955	1,351
Kani	—	—	—	—	632	1,047	1,306	1,723
Hamamatsu	109	1,992	677	3,074	2,211	5,301	4,319	8,453
Fuji	—	—	—	—	426	1,175	693	1,388
Iwata	—	89	—	—	408	648	1,036	1,336
Kosai	—	62	40	187	195	397	318	566
Toyohashi	27	2,339	640	3,081	1,652	4,161	2,715	5,369
Okazaki	—	—	—	897	—	1,425	—	1,667
Toyota	25	1,941	836	3,068	1,700	4,108	2,375	5,103
Nishio	20	529	293	842	517	1,084	725	1,306
Yokkaichi	—	—	—	—	—	2,771	—	—
Suzuka	—	—	—	—	—	—	—	—
Iga	—	—	—	—	—	733	—	—

Source: Data of Council of Municipalities with Large Number of Foreign Residents

(Table 4-1)

## Member Cities and Data of Council of Cities with a Large Foreign Population

City	Area(km <sup>2</sup> )	Total population	Registered foreign residents	Ratio of foreign residents (%)	Biggest number by nationality	Second biggest	Third biggest
					Registered number	Registered number	Registered number
Ota	176.49	218,185	8,483	3.9	Brazil 3,919	Philippines 1,143	Peru 623
Oizumi	17.93	42,075	6,780	16.1	Brazil 4,891	Peru 839	China 349
Ueda	552.00	167,325	5,846	3.5	Brazil 2,817	China 1,033	Peru 475
Iida	658.76	109,960	2,967	2.7	Brazil 1,232	China 1,012	Philippines 429
Ogaki	206.52	166,925	7,089	4.2	Brazil 4,620	China 1,289	Koreas 452
Minokamo	74.81	54,284	5,530	10.2	Brazil 3,766	Philippines 1,084	China 363
Kani	87.60	101,832	6,675	6.6	Brazil 4,666	Philippines 1,250	Koreas 277
Hamamatsu	1,511.17	820,336	32,258	3.9	Brazil 19,267	Philippines 2,811	China 2,689
Fuji	214.10	243,445	4,700	1.9	Brazil 1,701	China 770	Philippines 602
Iwata	164.08	176,408	9,631	5.5	Brazil 7,516	China 679	Philippines 646
Fukuroi	108.56	85,169	3,751	4.4	Brazil 2,748	China 325	Philippines 243
Kosai	55.08	45,980	3,690	8.0	Brazil 2,477	Peru 542	Philippines 164
Toyohashi	261.36	381,656	19,327	5.1	Brazil 12,399	Koreas 1,937	Philippines 1,367
Okazaki	387.24	371,413	11,405	3.1	Brazil 5,877	Koreas 1,834	China 1,399
Toyota	918.47	416,243	15,465	3.7	Brazil 7,525	China 2,298	Koreas 1,609
Nishio	75.78	107,064	5,322	5.0	Brazil 3,156	China 387	Koreas 351
Komaki	62.82	152,445	8,908	5.8	Brazil 4,782	China 1,003	Peru 845
Tsu	710.81	291,673	8,708	3.0	Brazil 3,734	China 1,550	Philippines 911
Yokkaichi	205.53	311,904	9,363	3.0	Brazil 3,909	Koreas 2,157	China 1,191
Suzuka	194.67	201,964	9,700	4.8	Brazil 4,927	Peru 1,556	China 871
Iga	558.17	102,550	4,942	4.8	Brazil 2,694	China 947	Peru 425
Nagahama ※	149.57	84,501	3,948	4.7	Brazil 2,685	Peru 360	China 319
Konan	70.49	56,373	3,287	5.8	Brazil 2,048	Koreas 415	Peru 397
(Chiryu)	16.34	68,606	4,151	6.1	Brazil 2,937	Philippines 362	China 265
(Kikugawa) ※	94.24	49,770	4,150	8.3	Brazil 3,145	Philippines 417	China 247

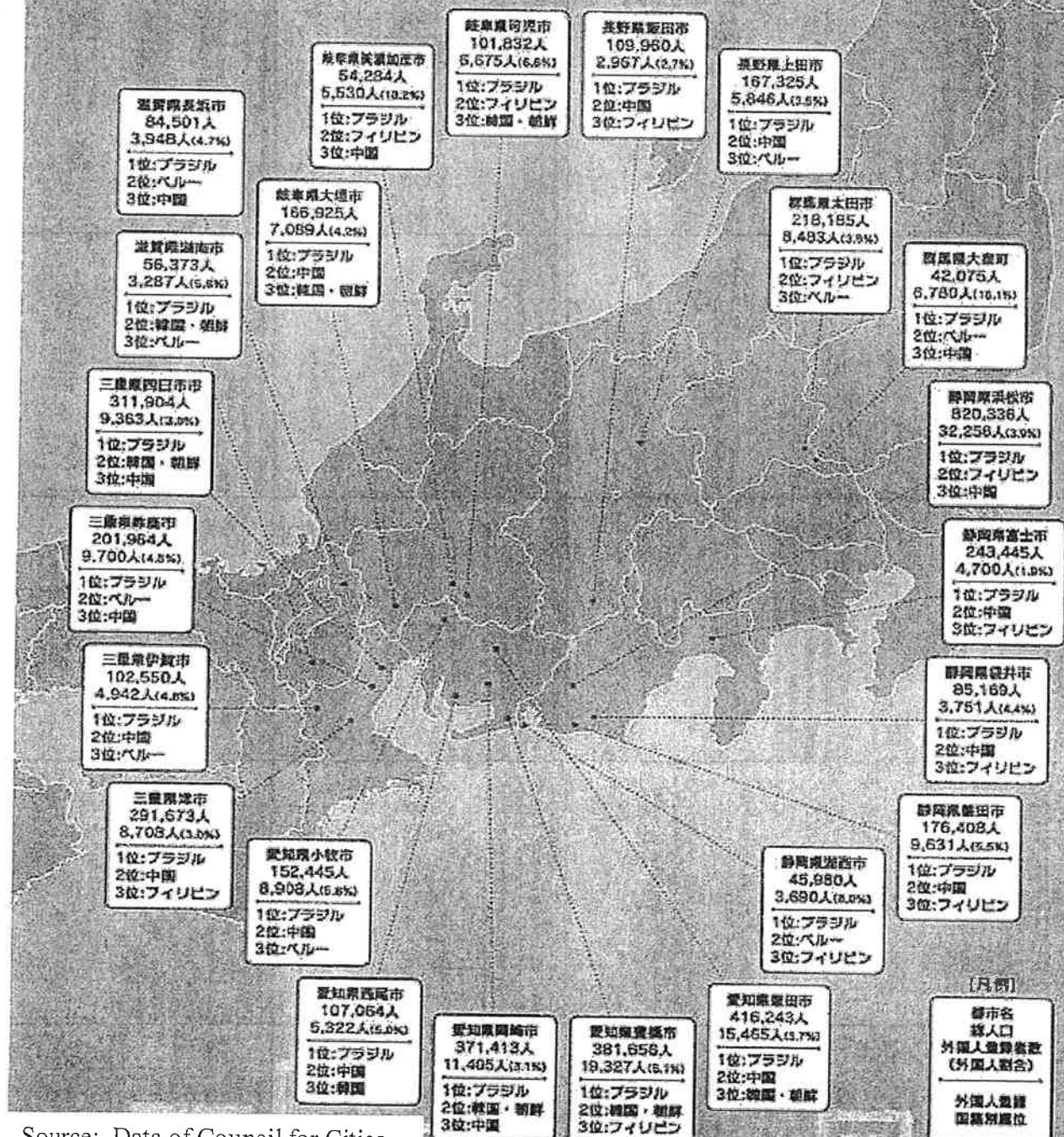
( ) : Observer city

Standard date: April 1, 2007



(Table 4-2)

## 外国人集住都市会議会員都市の外国人登録者データ



Source: Data of Council for Cities  
with Large Number of Foreign  
Residents

2007年4月1日現在

# Efforts Made by Cities with a Large Foreign Population in Shizuoka Prefecture

(Table 5)

	Child education of foreign residents	Course after completing elementary and junior high schools	Employment and labor conditions and subscription to social insurance	Acceptance in public housing	Foreign resident registration	Others
H a m a m a t s u F u j i	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The biggest problem is that they are not required to receive education.</li> <li>• When they go to public schools, their Japanese language ability varies and there is no educational guidelines.</li> <li>• The educational level and environment of Brazilian schools are not good. The involvement of the national government should be given consideration to as soon as possible.</li> <li>• Support for Japanese language classes organized by community volunteers.</li> <li>• Send support staff to schools with a number of foreign students, in order to support their education and provide interpretation and translation.</li> <li>• Offer international classes to teach applicants Japanese to get accustomed to Japanese school life and daily life as well as mother language to children who do not want to forget it.</li> <li>• Leaflet to attend elementary and junior high schools is available in Portuguese and Spanish</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• About 70 percent of foreign students go to senior high school from public junior high schools. This rate does not include the students who go from Brazilian schools and who dropped out at an earlier stage.</li> <li>• Guidance to go to senior high schools for foreign students and their parents is provided once a year.</li> <li>• Special quota for foreign students is set at a municipal high school (Yoshiwara Commercial High School) in fiscal 2007.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporations should abide by the laws on labor, health insurance and employees pension insurance. The labor standards inspection office and the social insurance office should instruct corporations strictly.</li> <li>• Corporations themselves should check their compliance with laws and regulations and they should give severe instruction to deceptive job placement agencies.</li> <li>• No detailed study is conducted and thus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The three biggest problems are related to garbage collection, parking space and noise. They cannot understand the difference in lifestyles. To allow them to rent public housing, written agreements that describes conditions in detail are necessary.</li> <li>• A guide for municipal housing is being compiled in Portuguese and Spanish.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• It is necessary to obtain data on the residency of foreign residents in order to provide them with support and services in the same way as providing them for Japanese people. To do so, the creation of unified resident ledger is necessary.</li> <li>• Because it is not working in connection with the resident ledger, another registration system is needed to have their data in the resident ledger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provide information in multiple languages. There is a call for providing earthquake and tsunami information in multiple languages.</li> <li>• The "international exchange lounge" is set up as a base to promote multicultural community building outside the city hall in fiscal 2002. It provides Japanese language classes and consultation services as well as interpreting and translation services.</li> <li>• Administrative and living-related information is provided in Portuguese, Spanish, English, Chinese and Tagalog on the website of the city government.</li> </ul>
I w a t a	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multicultural communication center support students learn Japanese and everyday life rules and assist their school work. Support for newcomers.</li> <li>• The Board of Education allocates counselors for foreign students to teach them Japanese and daily life routines.</li> <li>• The International Exchange Association sends JSL staff to elementary schools with a number of foreign students to assist their school work.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The rate of students who advance to senior high school is not high. It is important for foreign students to catch up with school work at elementary and junior high schools.</li> <li>• It is necessary to provide job information to students who want to find employment in cooperation with the job placement center.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• There is a problem of no participation in social insurance programs. Both employers and employees claim their respective reasons for it "if they participate, they should pay the whole premiums." "Employees refuse to participate because they want more money than paying for insurance." "We do not understand the program." "I'm leaving Japan soon." and "My employer refuses it."</li> <li>• Plans to examine measures to work in cooperation with corporations and chamber of commerce and industry through exchange of information with employers and to improve the situation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• About half of occupants of prefectural housing and Urban Renaissance Agency's housing in the city is foreign residents. They are strictly required to join the local community association and they also become board members. The whole community is working toward multicultural community building.</li> <li>• The city government's citizens' issues office is open until 7 p.m. on Thursdays to provide services for foreign workers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The problem is that there is a gap between the reality and the registration system.</li> <li>• The city government's citizens' issues office is open until 7 p.m. on Thursdays to provide services for foreign workers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The police authority has a "youth support leader" program by volunteers of foreign nationals to promote healthy development and prevent crimes</li> <li>• Neighborhood associations in local communities with a large number of foreign residents are working for multicultural community building. They encourage foreign residents to participate in disaster prevention drills and cultural and sports festivals and set up a support committee program (interpreting). It received a Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications Minister's award in the international section for community building in 2006.</li> <li>• No special programs are carried out.</li> </ul>
K o s a i	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Children who go to daycare and kindergarten have Japanese language ability acquired through communication with Japanese children. However, most of their parents cannot speak Japanese and thus support for school work is necessary.</li> <li>• All foreign nationals who apply to school are accepted if they agree to acquire Japanese and study school subjects willingly and observe school rules and if their parents agree to understand the purpose of school education.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Most children who joined Japan's schooling in their infancy or in their lower grades of their elementary education hope to go to senior high school. Those who enter the Japanese school system in later ages hope to get employment after graduating from junior high school.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Employers of foreign residents (especially job placement agencies) need to explain about the medical insurance program to their employees and make sure they have them participate in social insurance programs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lack in Japanese language ability prevents them from participating in community activities such as community associations and joint cleaning.</li> <li>• There are many complaints about noise, etc. Due to the difference in lifestyle, there are many problems such as damage and stains to housing.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credibility of the application of the household head and its members is low.</li> <li>• When they move from one place to another, they do not inform the address change.</li> <li>• They do not care if their period of stay etc. mentioned in the foreign registration card expires.</li> </ul>	



## 多文化主義の困難

大澤真幸(京都大学 人間・環境学研究科)

### 1 道徳的共同体 moral community の条件

アメリカの哲学者リチャード・ローティの言葉から始めたい。

「もしあなたが、ある貧窮している人々に、援助を与えることができないならば、『その人々は私たちの道徳的共同体の一部を成している』というあなたの主張は、空虚である。」

Nation(国民)がこの意味での道徳共同体であることは確かである。国民の枠を超えた道徳共同体がどこまで、どの程度まで可能か、ということが、今、われわれが問われている問題である。

われわれの国には——EUであれ、日本であれ、いわゆる「先進諸国」には——、多くの外国人労働者や移民が流入してきている。彼らはときに合法的に、ときに非合法的に、国境を越えて入ってきた。先進諸国は、しばしば、これら外国人労働者や移民から大きな恩恵を受けてもいる。われわれが、現在の経済の水準、福祉の水準を維持しようと思えば、今や、彼らは不可欠である。少子高齢化が急速に進んでいることを思えば、彼らに対する必要は、今後、ますます高まっていくだろう。

さて、このとき、われわれは、彼らに援助を与えることができるだろうか。経済的に援助することができるだろうか？ 安定した職を与えることができるだろうか？ 言語教育を含む、子供の教育のための機会を与えることができるだろうか？ 医療・年金・介護保険などの社会保障の仕組みの中に組み込んでやることができるだろうか？ これが、21世紀の冒頭にいるわれわれに課されている挑戦である。彼らに援助を与え、彼らをわれわれの道徳共同体のメンバーとして組み込むこと、これこそが、彼らを「客人」ではなく「隣人」として遇するということの意味である。

念のために言っておけば、私は、彼らが、われわれに経済等の面で何か利益をもたらしてくれるから、彼らを道徳共同体の中に入れてやったほうがよい、と述べているわけではない。同じ国民であれば、その人がすでに経済的な意味で役に立たなくなったとしても、われわれは援助することを当然の義務と考えている。同じような援助を、移民や外国人に対してもできるだろうか。

### 2 オランダとスウェーデン

#### (1) 対照的なモデル

オランダとスウェーデンの例を紹介してもらった。両者の基本的な考え方の違いがどこにあったのか、あらためて確認しておきたい。

オランダの方法の原点にあるのは、さまざまな民族、さまざまな宗派 *denomination* を分離し、その上で共存を図る、というやり方である。たとえば、宗派ごとに、それ固有の学校やマスメディア(放送局)の設置が許される。それぞれを分離した上で、互いに干渉を避け、あるいは尊重しあおう、というわけである。

スウェーデンの方法は、文化的・宗教的な背景に関係なく、すべての人に平等に権利や機会を与えることを理念としている。スウェーデンは最も早い段階から、外国人を受け入れ、定住化させてきた。北欧諸国からの移民に対しては、30年も前から、彼らが帰国せずスウェーデンに永住するだろう、ということを前提にした政策を取ってきたのだ。スウェーデンが外国人・移民の受け入れに熱心なことには、この国の高い福祉水準が関係している。手厚い社会福祉を維持するためには、移民を積極的に受け入れざるをえなかったのである。

オランダの方法とスウェーデンの方法は対照的である。オランダは、人間の間の差異に、つまり民族や宗教の差異に敏感になることに重心を置いている。逆に、スウェーデンは、差異に無関心になること、差異をあえて無視し、カックに入れることに重点がある。差異を積極的に配慮し、差異のある人々の間の平等な共存を図ろうという方法と、差異をあえた無視し、同じ人間であるということから平等化を図ろうという方法がある、ということになる。

このような相違は、どこから来るのだろうか。相違が出てくる、究極の原因にまでさかのぼれば、宗教あるいは宗派の違いに突き当たる、と私は考えている。実際、オランダのやり方は、かつて、プロテスタントとカトリックが、宗教的な寛容の観点から平和的に共存しようとしたときに用いたやり方を、そのまま拡張し、一般化したものである。

オランダとスウェーデンでは、人口の中の主流の宗派ということに関して、若干の相違がある。両者はともに、カトリックではなくプロテスタントが主流であるという点では、共通している。しかし、同じプロテスタンティズムでも、オランダで影響力があるのは、カルヴァン派であり、スウェーデンでは、ルター派である。ここで参考になるのは、シグルン・カール **Kahl** という若い社会学者の最近の研究である。カールは、多文化主義政策ではないが、社会福祉政策に関して(再分配率——所得の中のどれだけを社会福祉に充てるかという率——に関して)、マックス・ウェーバーの有名な研究と関連づけながら、宗派の違いが非常に大きな説明要因になっている、ということを実証したのである。簡単に言えば、ヨーロッパの諸宗派の中で、ルター派が、社会福祉に最も熱心で、国民所得の多くをそれに費やし、逆に、カルヴァン派が、最も不熱心だというのだ。

私は、多文化主義政策に関しても、宗派の違いが影響し、国ごとの相違をもたらしているのではないかと考えている。それならば、どのような論理で、カルヴァン派がオランダ流の差異に敏感な政策を帰結し、ルター派がスウェーデン流の差異を無視する政策を帰結するのか。この点についてここでは論ずることはしない。

私がここで確認しておきたいことは次のことである。われわれは、すでにたいへん世俗化した社会、世俗化した時代を生きているわけだが、それでも、宗教のような古く、深い伝統が作用して、無意識の内に政策に相違をもたらすのである。同じことは、日本についても言える。われわれは、オランダやスウェーデンの方法をうわべだけまねようとしてもうまくはいかない。日本の外国人の受け入れも、この国で堆積されてきた文化や行動様式に規定されたものにならざるをえないだろう。

## (2) 多文化主義の内在的矛盾 *intrinsic contradiction in multiculturalism*

オランダの多文化主義政策もスウェーデンのそれも、今日、いくつかの困難にぶちあた

っている。この点に関して、今、簡にして要を得た説明をいただいた。だから、個々の問題について、ここで繰り返す必要はあるまい。ここでは、オランダとスウェーデンが今日遭遇している諸問題は、多文化主義というアイデアに内在する原理的な困難、多文化主義というアイデアそのものに含まれている矛盾の現れである、ということを指摘しておきたい。どういうことか説明しよう。

多文化主義に基づく政策は、何のためにとられているのか？ 言うまでもなく、多様な民族、多様な文化的な背景をもった人々が、平和に共存し、交流するためである。多文化主義が克服しなくてはならない状況は、それゆえ、諸民族の分離 segregation あるいは諸民族間の差別 discrimination である。それならば、なぜ、同化 assimilation や統合 integration ではなく、多様性 diversity を強調する多文化主義なのか？

多文化主義を採用するときには、二つのことが前提になっている。第一に、普遍的であると思しう文化や価値観は、原理的には、どこにもないということ。もし普遍的な妥当性 universal validity をもつ文化や価値観があるならば、そのような文化・価値観へと人々を同化したり、統合すればよい。しかし、「われこそは普遍的だ」と主張するどのような文化や価値観も、固有で特殊な文化・価値観のひとつでしかない。たとえば、かつて、同化は、基本的には西洋化を意味していた。しかし、「西洋」も特殊な一文化に過ぎず、たとえばイスラムに比べてとりたてて優越してはいないとすれば、同化・西洋化を強制する根拠は失われる。

第二に、人は、その文化的背景から——すくなくともその核の部分から——容易には自由にはなれず、そこから解放されることはほとんど不可能であること。基本的な価値観やライフスタイルは、後天的に身に着けるものだが、しかし、成長の初期の段階に習得したそれらは、まるで先天的な性質のようにその人物に一生付きまとい、容易に捨てたり、変更したりできない。このことを示す最もわかりやすい例は、言語である。

以上が、多文化主義を正当化する二つの明示的な前提だが、実は、これらに加えて、もうひとつの暗黙の前提が多文化主義を支えている。多文化主義が、異なる文化の間に収集不能な葛藤や矛盾がはらまれることがなく、それらが平和の内に共存しうる、と想定したとき、結局、それらの文化を通底する「普遍性」を前提にしたのと同じことになる。特殊なもろもろの文化を相対化できるような「普遍性」が存在しているということ、これが多文化主義の決して声高には明示されない、無意識の前提である。したがって、多文化主義は、一方では、いずれか特定の文化や価値観が普遍性を僭称することを否定しながら、他方では、暗黙のうちに、「普遍的なもの」「普遍的理念」が存在していることを前提にしながらは成り立たない。

この矛盾の帰結は何か？ 一方で、明示的には普遍的な価値観など存在してはいないということに重点を置いたときには、多様な文化が、互いの間に紛争を抱えることなく共存する最も確実な方法は、相互の間の接触やコミュニケーションをできるだけ少なくし、互いを分離することである。多文化主義は、それぞれの個人や共同体が習得した文化的背景やライフスタイルは、ほとんど変更不可能な「本質 essence」のようなものと見なしているの、矛盾しあう文化の間の葛藤を避ける唯一の方法は、互いの間の分離しかない。こうして、多文化主義は、まさに、それが克服しようとしていた分離主義に近いものになってしまう。

他方で、逆に、暗黙のうちに「普遍的なもの」が前提にされているということに重心をおいた場合には、多文化主義は、今度は、同化主義や統合主義に近づいていく。暗黙の「普遍性」を前にして、個々の文化の間の差異は二次的なものと見なされるだろう。

前者の面を主として表面に出しているのが、文化の間の差異に敏感な、オランダの多文化主義であり、後者の面を出しているのが、文化の間の差異を相対化しようとする、スウェーデンの多文化主義である。オランダとスウェーデンは、多文化主義の二つの顔を、それぞれ代表しているのである。とはいえ、極端な分離主義は、なんとしても避けなくてはならないので、多文化主義は、結局、統合主義や同化主義に近いものになっていく。それは、結局、「それ」への同化や統合が目指されている特定の文化を、優遇することを意味する。こうして、多文化主義によっては、容易に、差別や格差が消えないことになる。これが、オランダやスウェーデンでも見られる困難である。

それならば、どうしたらよいのか。おそらく、どこにでも通用するような一般的な解決法などはどこにもない。いずれにせよ、移民や外国人労働者を受け入れ、多様な文化の共存を許さなくては、われわれの基本的な生活は立ち行かない。とすれば、それぞれの社会や国で、その個別の具体的な状況に繊細に対応しながら、課題を解決していくしかない。

### 3 日本の特質と課題

#### (1) 拒絶的受容 *rejective acceptance*

それゆえ、日本もまた、その個別の事情や背景を考慮に入れながら、繊細に問題に対処していくしかない。先に述べたように、オランダやスウェーデンの多文化主義は、それぞれの国の宗教的な伝統に規定されている。日本もまた、異文化との接触を規定する、自分自身の伝統に敏感にならなくてはいけない。そこで、目を今度は、日本に転じてみよう。

言うまでもなく、日本も、その歴史の中で、多くの異文化や外国人と接触し、またそれらを(あるいは彼らを)受け入れてもきた。日本は、雑種文化 *hybrid culture* であると言われるほどに、さまざまな出自 *origin* の多様な文化を、その中に共存させている。この意味では、日本社会は、たいへん多文化主義的である、と言えなくもない。だが、日本社会の雑種性、多文化性には、ある種の逆説がある。「真に受け入れていないがゆえに受け入れている」とでも言いたくなるような逆説が、である。

日本社会による異文化の受け入れには、ひとつのパターンがある。それを、私は、そのパターンを「拒絶的受容 *rejective acceptance*」と呼んでいる。拒絶的受容とは、完全に内面化することなく受容すること、心底納得しないままに受容することである。

拒絶的受容のあり方を最もよく表現しているのが、「漢字かな混じり文」である。アルファベットと違って、日本語には、二種類の文字があり、ひとつの文章、たったひとつの文の中にも、必ず、これら二種類の文字が併用されている。漢字は、中国から直接に輸入された文字であり、かなは、漢字を変形して日本で創作した文字である。日本語の話者ならばただちに分かることだが、日本語には、漢字で書かなくてはならない語と、かなで書かなくてはならない——あるいはかなでも書くことができる——語とがある。日本人は、これらを、きわめて正確に使い分けている。

両者はどう違うのか。かなで書くことができる語とは、本来の日本語、「大和言葉」と見なされている語である。それに対して、漢字で書かれなくてはならない語とは、外来語、

とりわけ中国から到来した語である。外来の語は、常に漢字で書かれ、周囲のかなから区別されるために、日本に入ってから何年経っても、何百年経っても、それが外国起源であるということが明白にわかる。つまり、それは、周囲の語の中に溶け込むことなく、言ってみれば、いつまでたっても帰化 *naturalize* しないのである。と、同時に、日本人にとっては、漢字で書かれた語は、抽象的で、日常の生活からは疎遠だという印象を与える。たとえば、「ことば」は具体的だが、「言語」は抽象的である。漢字で表現する語は、日常の会話ではやや使いにくく、あまりに多用すると、とてもかたくよそよそしいものになってしまう。

要するに、漢字で表記されるような外来語は、まさに、拒絶的に受容されているのである。それは、日本語の辞書、日本語の語彙の集合の中に入れられているという意味では、確かに、日本語として受け入れられている。しかし、他方で、それは、いつまでもよそ者扱いなのである。受け入れるが、ただし永遠の客人として、というわけである。

日本の歴史の中での異文化受容としては、近代以前では、中国の文化の受容が、明治時代以降は、西洋文化の受容が、最も重要だが、両者は、ともに拒絶的受容のパターンで導入されてきた。拒絶的受容には、長所と短所、強みと弱みがある。短所ははっきりしている。こうした方法によった場合には、異文化を導入したとしても、その異文化の精神や本質を真に理解したり、活用したりしたことにはならない。それは、しばしば、ごく表面的な模倣の域を超えることがない。

しかし、拒絶的受容には、強みもある。それは、異文化を徹底して内面化することなく受け入れることだから、受け入れにあたって、既存の自文化を、根底から否定したり、再編したりする必要がない。自文化の伝統を残したまま、いくらでも異文化を受け入れることができるのだ。日本社会が文化的な雑種性をもつことになったのは、このためである。さらに、ついでに述べておけば、日本が、非西洋世界の中では圧倒的に早く近代化に成功した理由も、ここにある。われわれは、日本社会の中に組み込まれているこうした特質をよく理解しておく必要がある。

## (2) 葛藤除去への性向が葛藤を生む

日本人の行動様式の顕著な特徴のひとつは、直接に共存する者の間の、つまり顔と顔とを合わせるような形で同じ場を占めている者の間の葛藤を徹底して回避し、除去しようとする傾向である。複数の人間が集まれば、通常は、葛藤は避けがたい。日本人は、葛藤を除去するための社会的な技術を発達させてきた。

日本型の民主主義もまた、そうした技術のひとつである。日本人の集合的な意志決定 *decision-making* は、全員一致を原則とする。どうしても全員一致に到達しない場合でも、すべてのメンバーが体面を失わないような結論を出さなくてはならない。つまり、集合的な決定の中で、自分たちの意見が直接には採用されなかった者も、別の観点から見れば、体面を保つことができた、という見なしうるような形式で結論をもたらしなくてはならない。そうすることによって、共同体の中に、深刻な対立が残らないようにするのだ。

そのために多用される手法が、根回しである。根回しとは、正式な討論や票決に先立って、インフォーマルなやり方で、対立する陣営のそれぞれから妥協を引き出し、全員が満足しうる結論を引き出しておく方法である。根回しは、絶対に、インフォーマルでなくて

はならない。根回しに先立たれているために、葛藤が、表面に可視的な形で現れることはない。葛藤はなかったことになるのである。

葛藤を除去しようとするこうした性質は、多文化主義にとっては、好都合なもののように見える。日本人とは異なる文化的背景を有する者たちとの間で、当然にも起こりうる葛藤に対しても、日本人が伝統的にはぐくんできた葛藤処理の技術が応用できそうに思えるからである。だが、実際には、そうはいかないのだ。むしろ、葛藤を嫌うこの性向こそが、葛藤を生み出す原因となるのだ。どうしてだろうか？

日本の伝統的な葛藤処理技術が機能するためには、ひとつの条件が満たされていなくてはならない。参加者全員が、妥協する用意がなくてはならないのだ。誰もが、自分の利害や価値観が頑固に執着してはならず、場合によっては、それを部分的に放棄してもよいという心構えをもっていなくてはならない。たとえば、日本の共同体のリーダーにとって、根回しは最も重要な職務だが、そのとき用いられる最も普通の手法は、対立する陣営のそれぞれに将来の利益を約束することで、見返りとして譲歩を引き出すということである。こうしたやり方が功を奏するためには、参加者が、見返りに応じて、いくらでも譲歩してもよいと考えていなくてはならない。

皆がこうした構えによってゲームに参加しているとき、最も許せないのは、自分だけは絶対に妥協するつもりはない者、自分自身の行動原則を絶対に放棄するつもりのない者である。日本人の眼には、しばしば、外国人は、まさにそのような許せない者に見えてくる。だが、日本人が理解しなくてはならないことは、なんらかの価値を信ずること、なにごとかを真理として信仰するということは、それについて断じて妥協しようとはしない、ということなのである。たとえば、イスラム教徒に、礼拝の回数や時間に関して譲歩してもらうわけにはいかないのだ。

こうして、葛藤を除去する独特な技術を伝統的に発達させてきたがために、かえって、日本人の共同体は、異文化との接触においては葛藤を招きやすく、その葛藤を処理することが難しい。日本人は、自身のこうした弱点を自覚し、ときにこれを制御したり、克服したりしなくては、外国人との実りある共生を実現することはできないだろう。

単一民族神話を乗り越えて

▽ 脇阪 紀行

(朝日新聞論説委員)

▽日常生活の中で、外国人が空気のような存在になりつつある。

相撲や野球、サッカーなどスポーツでの活躍に加えて、最近では居酒屋やコンビニでも外国人の店員が「いらっしゃいませ」と声をかけてくる。

外国人登録者は過去15年間で倍増し、208万人となった。国別では、在日コリアンが60万と一番多いが、この間に主に増えたのは、「ニューカマー」と呼ばれる外国人だ。

ブラジルやペルーなど南米の日系人は90年施行の改正入管法で就労可能なビザを認められた。同時期にできた研修生制度を利用して、中国や韓国などアジア諸国から多くの人々が来日した。

▽人口減少時代と日本社会

この背景には、日本が人口減少時代に入ったことがある。働き手が不足する地場産業を抱えた地方都市は90、日系ブラジル人の獲得を競い合った。浜松市や群馬県大泉町などでは外国人住民の比率が1割を越えている。自動車・家電などの産業から農漁業まで、安い外国人労働力の恩恵を享受している。

人口減少時代にあっても、現行の社会保障や生活の水準を維持できる社会を創るべきだ。その取り組みへの外国人の参加は大歓迎だ。

少子高齢化の進展とともに税や保険の負担の担い手が減る一方、看護や介護へのニーズは強まっている。外国人の若者の参加によって社会の多様性が深まり、活力が保たれる。

▽移民受け入れへの準備期

今や結婚するカップルの18組に1組が国際結婚だ。親戚の呼び寄せなどによって、今後、定住外国人が増え続けるのは確実だ。しかし今ここで「移民社会」の実現を急げば、社会の摩擦が増えるだけだ。日本人の雇用を奪わないよう、女性や高齢者の社会参加や、ワーキングプアに陥った若者たちの雇用確保をまず考えなければいけない。

それでも今の人口減少が続く限り、いずれ本格的な移民受け入れを考えるべき時期が来るに違いない。今の経済活動を保つためには20年前後にその時期が来るとのシンクタンクの試算もある。

本格的な移民受け入れをにらんだ制度の整備を今から急ぐべきだ。望ましい未来を実現するためには外国人を取り巻く現在の状況を変えなくてはならない。

### 【提言その１】

#### ▽外国人の社会統合のための支援策の強化を

当初、出稼ぎのために南米から来日した日系人は、呼び寄せた家族との生活を過ごすにつれて定住志向を強めている。ところが日本語教育が十分受けられないために子どもたちが学校の授業についていけず、不就学や非行に走る例が少なくない。外国人子弟の高校進学率は半分以上だ。日本語教育を充実させて、約８０％の高校進学率を達成した大阪府の経験を全国に広げたい。

日本で暮らし始めた外国人に日常生活でのゴミ出しルールや災害時の行動を知ってもらうためには、多言語による情報提供や自治会での交流も欠かせない。

財政難に苦しむ地方自治体やボランティアグループの努力には限界がある。ここは政府が前面に出て、役割を果たすべきだ。永住外国人には、地方参政権などの権利とともに、医療や年金などの負担も負ってもらわなければならない。

### 【提言その２】

#### ▽日本で働き住んで、夢を実現させたいという気にさせる国を実現する。

政府は、企業から労基署への外国人雇用情報の報告、再入国する際の指紋採取、在留カードの導入など新たな管理政策を矢継ぎ早に打ち出している。たしかに、外国人の支援強化に必要な対策もあるだろう。だが管理対策だけでは国際的な批判を招きかねない。住宅への入居差別や学校でのいじめをなくす。企業内での待遇に差をつけず、有能な外国人には経営も委ねる。そうしたことを実行しなければならない。

中小零細企業を中心に研修生の数は年９万人を超えている。一年間の研修の後に進む２年間の技能実習生を加えれば、その数は３０万人近くに達している。

ところが、日本人社員なしに研修生や技能実習生を働かせるなど、技術移転と称べない実態がある。また、雇用主による手当のピンハネや不当な残業や休日出勤などの人権侵害も絶えない。研修生制度を抜本的に改め、人権侵害が起こらないような仕組みに改めるべきだ。

気になるのは、日本への留学希望がそれほど増えていないことだ。日本への留学生のうち国内で就職するのも半分以上だという。かつてジパング（黄金の国）と呼ばれた日本の魅力が消え去ってしまったのだろうか。

日本で学んだ若者たちに日本企業は職場を与え、政府は定住から永住への生活を後押しすべきだ。とくにＩＴ（情報技術）など高度技能を持った人材には優遇策を考えたい。人道主義の見地から、アジア中心に難民受け入れをもっと広げるべきだ。

#### ▽「単一民族神話」を乗り越えて

日本社会には第２次世界大戦後、「単一民族神話」が長く保たれている。アイヌなどの少数民族の存在が指摘されてきたが、これだけの外国人が「隣人」として生活する今、多民族・多文化社会が現実生まれつつあるとあっていい。

むしろ、米国のような移民を基本にした多民族社会に日本はなりえない。しかし、相撲をはじめとするスポーツが外国人との共存によって、その魅力を高めているよ



うに、日本社会も、多様な文化・民族の間の交流と共生によって、自らの魅力を高め、国際社会での存在感を高めるべき時期に来ているのではないか。

## Beyond the Myth of an Ethnically Homogeneous Nation

Noriyuki Wakisaka (Editorial writer, Asahi Shimbun)

### ▽ Presence of Foreigners, a Phenomenon More and More Usual in daily life in Japan

The presence of foreigners is not a phenomenon limited to such supports as sumo, baseball and soccer where they are outstanding active players. Today, people are often greeted in bars and convenience stores by foreigners who are working there.

The number of registered foreigners residing in Japan has doubled in the past 15 years and amounted to 2.08 million. By nation, Koreans represent the largest section of this population with 600,000. The increase during those years is attributable to other foreigners who are denominated 'newcomers'.

More Japanese descendants from Brazil, Peru and other South American countries have been granted the kinds of visas which allowed them to work in Japan following the revised Immigration Law which became effective in 1990. Making usage of a scheme for technical training established around the same time, many people have come to Japan from China, Korea and other Asian countries.

### ▽ Era of Population Decrease and Japanese Society

Behind the aforementioned influx of foreigners, there exists a fact that Japan has entered in a period of dwindling population. Ninety cities are currently experiencing labor shortages in local industry, and have been scrambling for workers of Japanese descent from Brazil. The ratio of foreign residents exceeds 10% in such municipalities as Hamamatsu City in Shizuoka Prefecture and Oizumi-machi in Gunma Prefecture. Industries ranging from makers of automobiles, household appliances and so forth to agriculture and fishery are enjoying the benefits of cheap foreign labor force.

Even in such an era of population decrease, we should create a society where the current level of social security and living standard can be maintained. The participation of foreigners in realizing this is more than welcome.

The progress of population aging along with a declining birthrate gives rise to a decrease in the number of people bearing the burden of taxes and insurance premiums, while the needs for nursing care for elderly people are increasing. Japanese society will be diversified and be able to maintain its vigor with the participation of young foreigners.

### ▽ Preparation Period for Acceptance of Immigrants

Currently, international marriage accounts for one out of 18 couples in Japan. It is certain that the number of foreign residents settling in Japan will continue to grow in the future, with their relatives brought over, for example. However, hastiness in creating an "immigrant society" in Japan will only bring about an increase in social friction. Consideration must be given before anything to securing the social participation of women and the elderly as well as the employment of youths who have fallen into the class of the working poor so that Japanese people should not be left without job opportunity.

The time will definitely come when we should seriously think about full-scale acceptance of immigrants as long as the decrease of the population continues.

Estimates by research institutes suggest that such a time will come in around 20 years if the present scale of economic activity is to be maintained.

Preparations should be made even from now and in a hasty manner to establish a system oriented to the full-scale acceptance of immigrants. The present environments surrounding foreigners in Japan should be changed in order that a desirable future should be created.

#### 【Proposal 1】

##### ▽ Enhance Supports for the Integration of Foreign Residents

Japanese descendants from South America who initially came to Japan with the intention of stay and work here only temporarily show increasing tendency to settle, as their lives with families brought over from their mother country become longer and longer. Meanwhile, not a small numbers of their children cannot keep up with classes at school due to a lack of satisfactory Japanese-language education and thus leave school or even turn to juvenile delinquency. Less than half of foreign children enter senior high school. We hope that the experience of Osaka, where the ratio of foreign students enrolling in senior high schools has been raised as high as approximately 80% following improvements in Japanese-language education, will be spread nationwide

Providing information in various languages and promoting exchange among Japanese and foreigners though neighborhood associations are indispensable for foreign nationals just begging their lives in Japan to learn about the routines of daily life, such as rules on waste disposal in their neighborhoods as well as action to be taken in an emergency.

There is a limit to the potential efforts by local governments and volunteer groups undergoing financial difficulty. The central government should take leadership and fulfill its responsibility. Foreigners with permanent residency should bear the social burdens such as contributions to the pension system and medical care in return for local suffrage and other rights granted to them.

#### 【Proposal 2】

##### ▽ Make Japan a Country where People Want to Live and Work to Fulfill their Dreams

The government has been launching new measures to control foreign nationals in Japan in quick succession; making it mandatory for companies to report employment information on foreigners to the Labor Standards Supervision Office, taking foreigners' fingerprints for reentry to Japan, planning to introduce resident cards to register foreigners who live here, and so forth. Certainly, some of them could be necessary for enhanced support to foreigners. Even so, Japan might invite criticism from the international community if the only measures taken in relation to foreigners all involve control. Measures must be put into practice; to remove the discrimination against foreign residents in leasing accommodation, to eliminate bullying against foreign students at school, to entrust management to competent foreigners and so forth.

Over 90,000 foreign trainees come to Japan every year, mainly working in small or medium-sized enterprises. The figure reaches nearly 300,000 after adding the number of skilled trainees who engage in the technical internship program posterior to their one-year training period.

The reality however, is far from technology transfer. For instance, foreign trainees or technical interns are forced to work alone without any Japanese employees instructing them. Moreover, violation of human rights

including illegitimate cutting of allowances, unreasonably prolonged work on workdays and unjustifiable work on holidays are incessantly committed by employers. The existing system for training and internship should be changed drastically into one which will never allow their human rights to be infringed.

A particular area of concern is that the number of foreign students interested in staying and studying in Japan has increased little in recent years. It is said that less than half the foreign students who finish studying in Japan head into the domestic workforce. Has the charm of Japan, once known as Zipangu, or the Golden Country, gone away?

Japanese enterprises should offer jobs to those foreign youths studying in Japan, while the government should support their prolonging lives toward permanent residence. Preferential treatments are hoped to be considered in relation to foreigners with high skills in specific areas such as IT (information technology) in particular. From a humanitarian viewpoint, more refugees should be accepted, mainly from Asian countries.

#### ▽ Beyond “the Myth of an Ethnically Homogeneous Nation”

In Japanese society, “the myth of an ethnically homogeneous nation” long remains believed after the end of World War II. However, further than the existence of ethnic minorities such as Ainu, many foreigners mentioned above lead their lives as our neighbors. In light of this, it is not too much to say that a multiethnic, multicultural society is really in the process of creation in Japan.

It is certain that Japan cannot become an immigrant-based multiethnic society in the same way as the US. Nevertheless, it is provable that Japanese society also has come to a stage where it must boost its presence in international society by promoting exchanges and interactive existence with various cultures and ethnic groups and thus increasing its charm, in a similar way to sumo and other sports which have increased their attractiveness through the participation by both Japanese and foreign athletes.

# 静岡県外国人労働実態調査(2007年)の要点

(2008年2月4日発表の速報版より)

静岡文化芸術大学

池上 重弘

## 外国人調査

- 外国人労働者と家族の生活・労働環境の基盤を企業、労働者双方から把握。
- 16歳以上のブラジル人を対象
  - ・ブラジル人登録者が1,000名を超える県内11市で実施。
- 外国人登録からの抽出:郵送により配布・回収 (全体の56.7%)
- 学校経由:小中高校経由で調査票の配布・回収 (全体の43.3%)

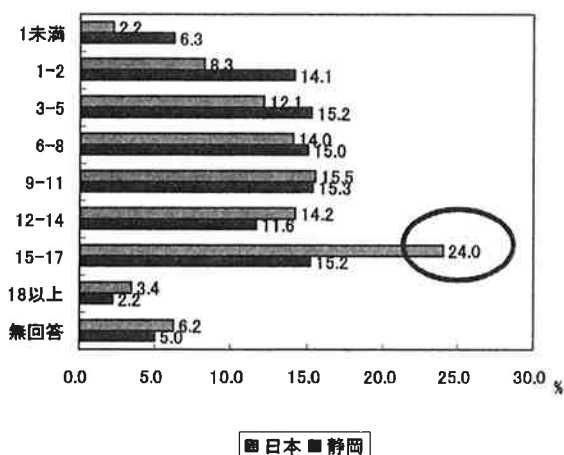
☆「定住志向」がより鮮明に反映されている可能性あり

	外国人登録	小中学校	高等学校	合計
送付(A)	3,861	1,399	178	5,438
未達	162	27	2	191
実配布	3,699	1,372	176	5,247
回収(B)	1,090	787	45	1,922
回収率%	28.2	56.3	25.3	35.3

1

## 【1】定住傾向が強まっているが、短期「デカセギ」志向の人も

図1 日本と静岡県での通算滞在年数



・永住資格取得は50%。

・永住資格を持たない者も、その多く(76%)が永住資格取得の意思ありと回答。

・日本での通算滞在年数は15-17年がもっとも多く24%。10年未満と10年以上が半数ずつ。

・静岡県内での滞在年数は、日本滞在より短い傾向。2年未満の短期滞在者の比率が高いが、15年以上の者も。

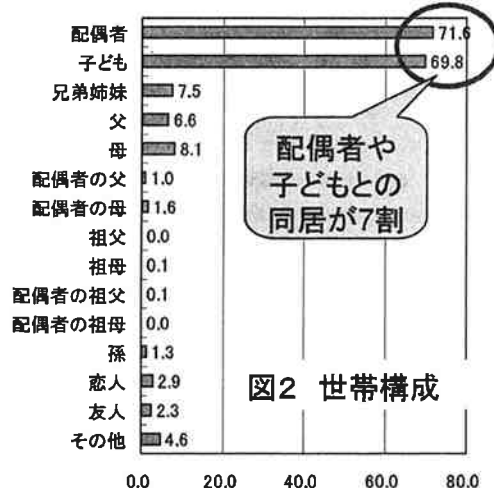
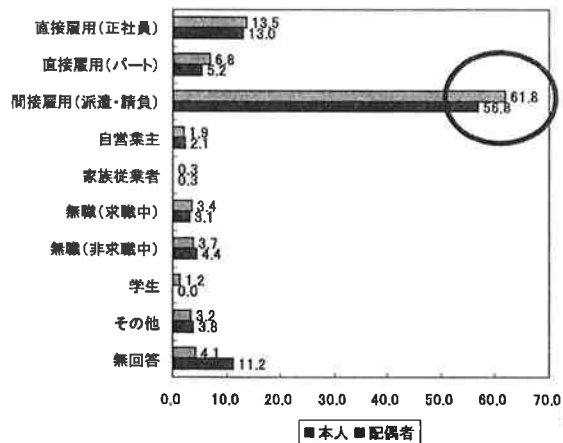


図2 世帯構成

2

## 【2】労働状況はこの20年で大きく変わらず、改善の見込み薄い

図3 本人(N=1922)と配偶者(N=1461)の従業上の地位



- ・会社の健康保険が35%、国保が27%。未加入も26%で同レベル。
- ・年金も5割が未加入。
- ・雇用保険は未加入43%、加入39%。

- ・本人、配偶者とも6割が派遣・請負等の間接雇用で働く。
- ・正社員は14%、自営業も2%のみ。
- ・母国では多様な職業についていた人々が日本では輸送機器製造業(6割)など主として製造業に従事。
- ・来日時点と現在で大きな差がない点が問題。
- ・勤続1年未満25%だが、8年以上も15%におよび定住層を形成。

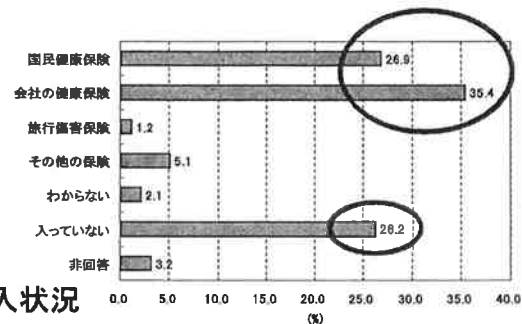


図4 健康保険加入状況

## 【3】日本語能力は漢字が壁。学習の必要性は強く認識されている

図5 現在の日本語能力(N=1922)

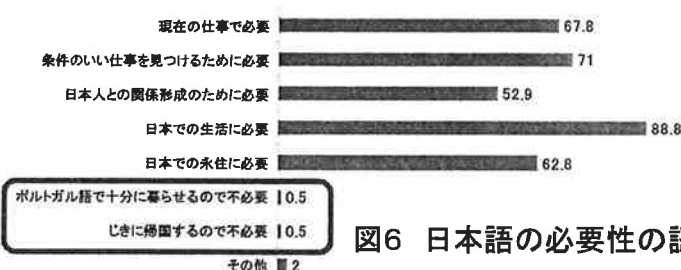
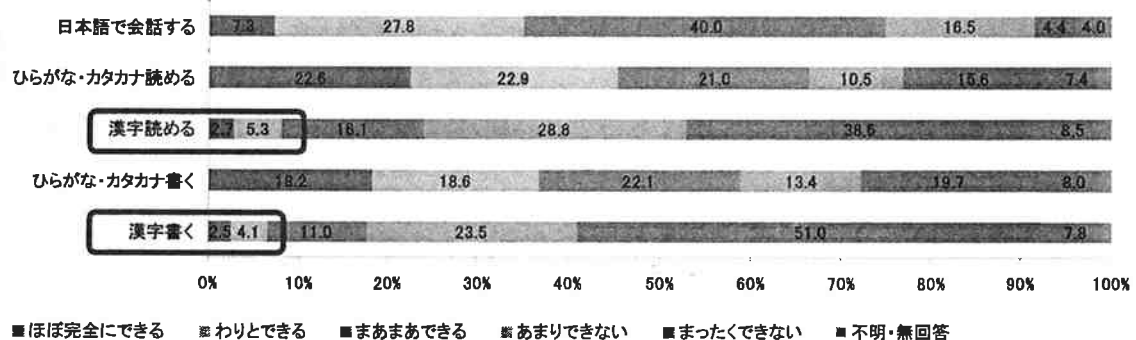


図6 日本語の必要性の認識

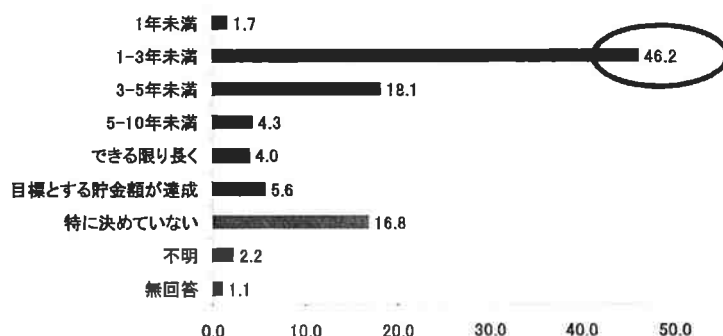
- ・来日前の日本語能力は「あまりできない」と「まったくできない」で3分の2。

- ・現在は会話力で自己評価高いが、漢字が壁になっている。

- ・日本語学習不必要は少数、必要性は強く認識されている。

## 【4】滞在の長期化、定住志向が顕著

図7 来日前の滞在予定



・来日前の日本滞在の予定は、「1～3年」が46%でもっとも多く、「3～5年」が18%。

・当初は短期の滞在予定で来日したものの、滞在が長期化し、定住志向が強まる傾向が認められる。

・社宅やアパートに57%、公営住宅に26%、持ち家も11%。

・今後の予定では、2割が「日本に永住」と回答、4割が「日本に長く滞在」と答えている。

・「わからない」との回答者でも、その多くが定住化の可能性。

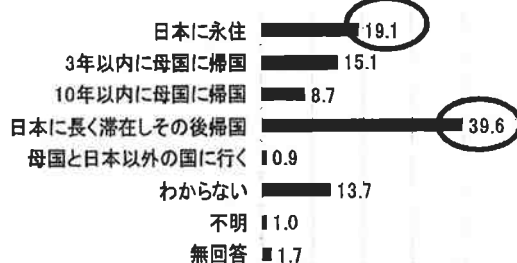


図8 今後の滞在予定

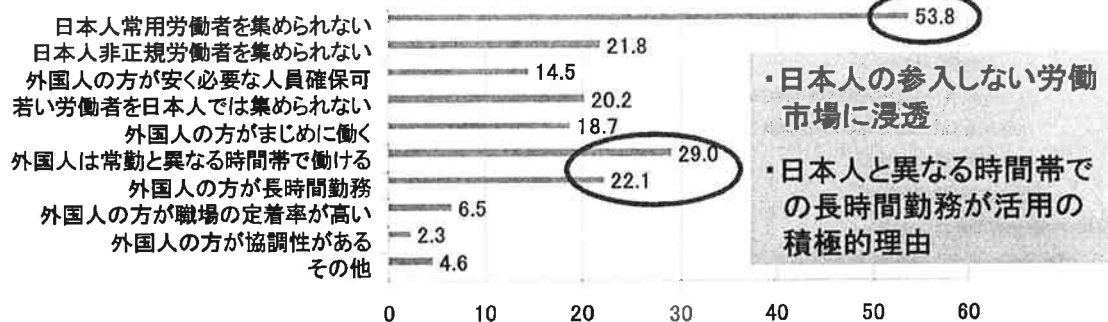
### ・ 企業調査

- 静岡県における企業の外国人労働者・研修生等の活用状況と実態を把握
  - ブラジル人登録者が1,000名を超える県内11市で実施
  - 派遣元と派遣先に別々の調査票を用いて郵送法で調査
- 派遣元・受注事業所
  - 県内の厚生労働大臣認可事業所ないし届出事業所のリスト等を利用
  - 外国人労働者の派遣・請負業を営むと考えられる事業所を有意抽出
- 派遣先・注文事業所
  - 商工会議所、商工会の会員名簿を利用
  - 製造業8割、建設業1割、その他1割の比率で無作為抽出

	派遣元	派遣先	合計
送付(A)	300	2,700	3,000
未達	10	25	35
実配布	290	2,675	2,965
回収(B)	83	1,032	1,115
回収率%	27.7	38.2	37.2

## 【5】派遣先企業からみた外国人雇用の実態・・・

図9 外国人労働者の活用理由(派遣先)



- ・日本人の参入しない労働市場に浸透
- ・日本人と異なる時間帯での長時間勤務が活用の積極的理由

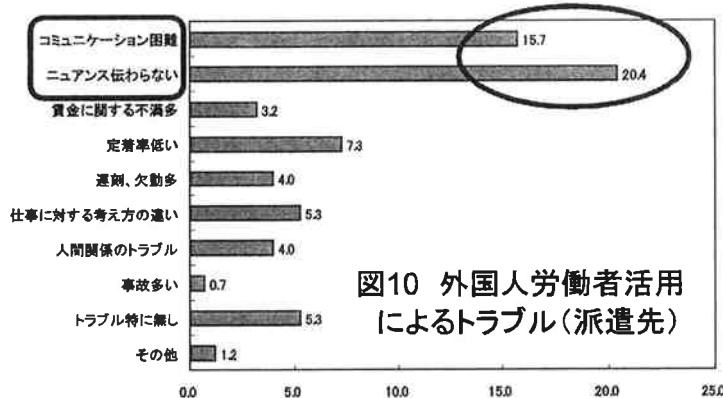


図10 外国人労働者活用によるトラブル(派遣先)

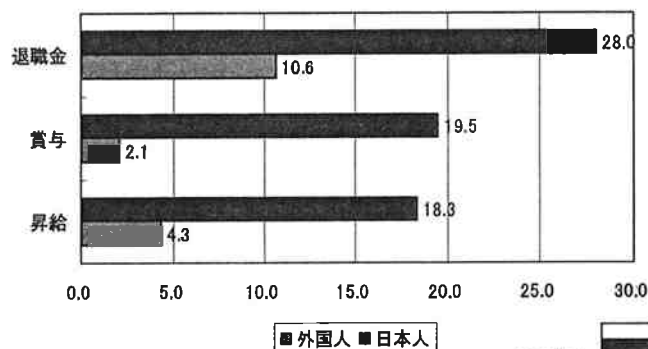
- ・言葉に関するトラブル多い。
- ・教育訓練や能力開発には、OJT以外、消極的。
- ・派遣請負から正規雇用化の計画ありは、

日本人18%、外国人7%。

7

## 【6】派遣元企業では外国人を差別的に処遇

図11 2006年の退職金、賞与、昇給ありの比較(派遣元)



- ・日本人と外国人で待遇格差  
退職金あり、28.0% vs. 10.6%  
賞与全員は、19.5% vs. 2.1%  
昇給全員は、18.3% vs. 4.3%
- ・教育訓練も採用時のOJTのみ。

- ・保険や年金加入でも格差  
加入率19%以下で外国人比率高い  
雇用保険 30%  
健康保険 34%  
厚生年金 34%

- ・派遣元は、言葉の壁と定着率の低さを懸念

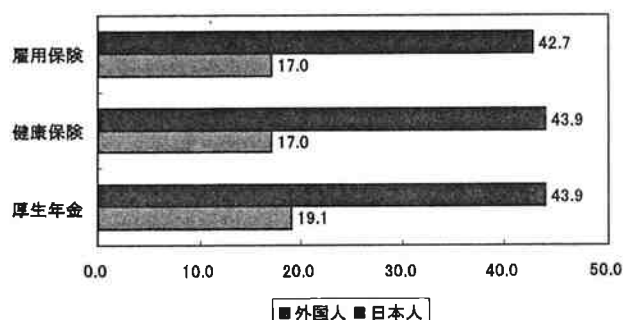


図12 保険・年金加入100%の比較(派遣元)

8



## Summary of the Survey on the Current Status of Foreign Workers in Shizuoka Prefecture (2007)

(Preliminary results published Feb. 4, 2008)

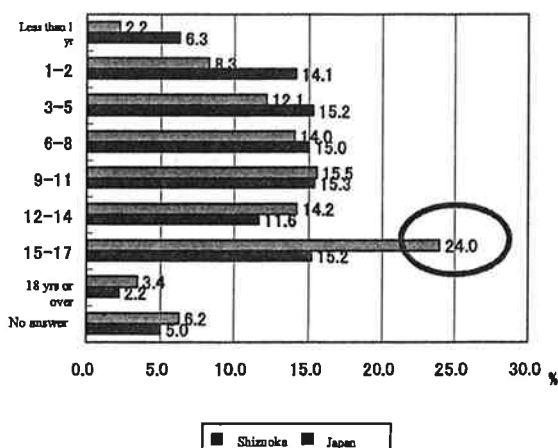
Shizuoka University of Art and Culture  
(Shigehiro Ikegami)

- Survey of foreign workers
    - To understand the current status of the living and labor environments of foreign workers and their families.
    - Subjects were Brazilians aged 16 years or over.
      - Survey conducted in 11 cities of the prefecture where over 1,000 Brazilians are registered.
    - Extracted from the alien registry: delivered/collected by mail (56.7% of the total).
    - Via schools: surveys were delivered/collected via primary, junior high and high schools (43.3% of the total).
- ★ Settlement orientation may be clearly reflected in the results due to the composition of the sample.

	Alien registry	Primary and junior high schools	High schools	Total
Distributed (A)	3,861	1,399	178	5,438
Undelivered	162	27	2	191
Delivered	3,699	1,372	176	5,247
<b>Responded (B)</b>	<b>1,090</b>	<b>787</b>	<b>45</b>	<b>1,922</b>
Response rate (%)	28.7	56.3	25.3	35.3

### [1] Many stay for years, while others are here for temporary work only

Fig. 1. Total length of residency in Shizuoka and in the rest of Japan



- 50% have permanent residency.
- Of those without permanent residency, many (76%) have the will to obtain it.

- The most common duration of stay in Japan is 15 – 17 years (24%), while the figures for *less than 10 years* and *10 years or more* are equal.

- The duration of stay in the prefecture tends to be shorter than that in other parts of Japan. The duration of less than two years was relatively common, but some have been in the prefecture for over 15 years.

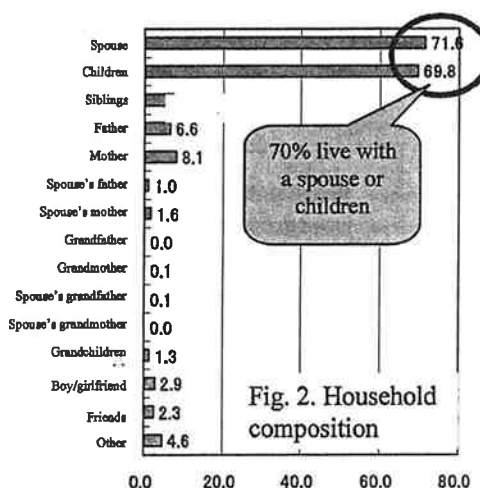
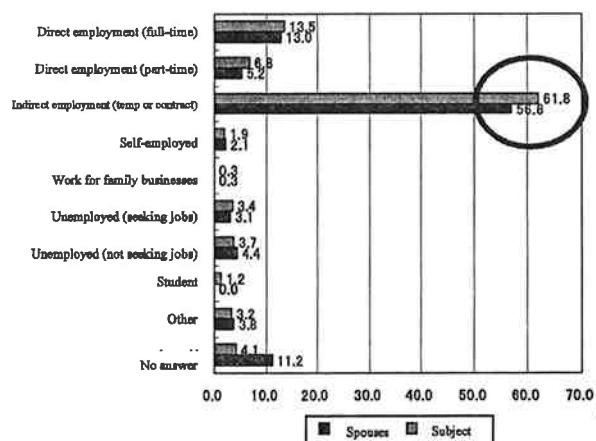


Fig. 2. Household composition

[2] The work situation has changed little over the last 20 years, and hopes of improvement are dim

Fig. 3. Working status of subjects (N = 1,922) and their spouses (N = 1,461)



- 60% of subjects and their spouses have indirect employment (e.g. temporary and contract).
- 14% are full-time employees, and only 2% are self-employed.
- Despite diverse professional backgrounds in Brazil, subjects are mainly engaged in manufacturing (such as transportation equipment production: 60%) in Japan
- The lack of change in their work situations since arriving is problematic.
- 25% have worked for less than 1 year. 15% have worked for over 8 years, forming a settlement group.

- 35% are covered by employer's health insurance, 27% are covered by national health insurance, 26% are not covered.
- 50% do not participate in pension plans.
- 43% are not covered by unemployment insurance, 39% are covered.

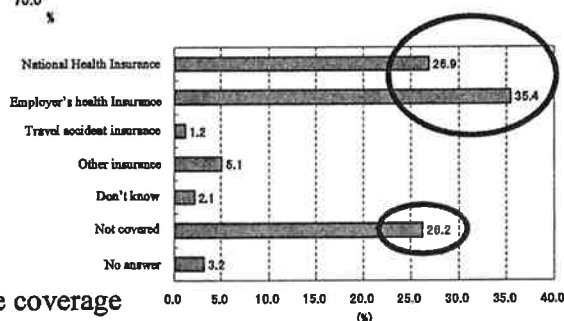


Fig. 4. Health insurance coverage

[3] Kanji is a barrier to Japanese-language Acquisition. The need for Japanese-language ability is highly recognized

Fig. 5. Current Japanese-language ability (N = 1,922)

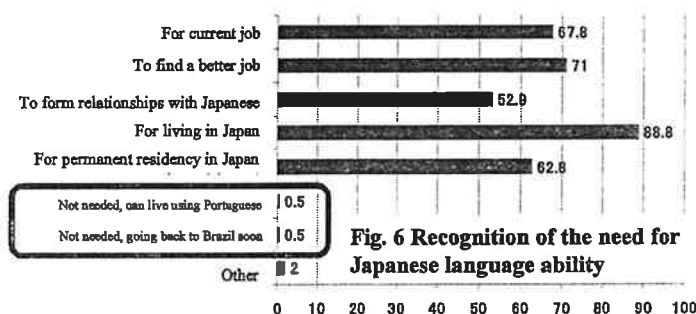
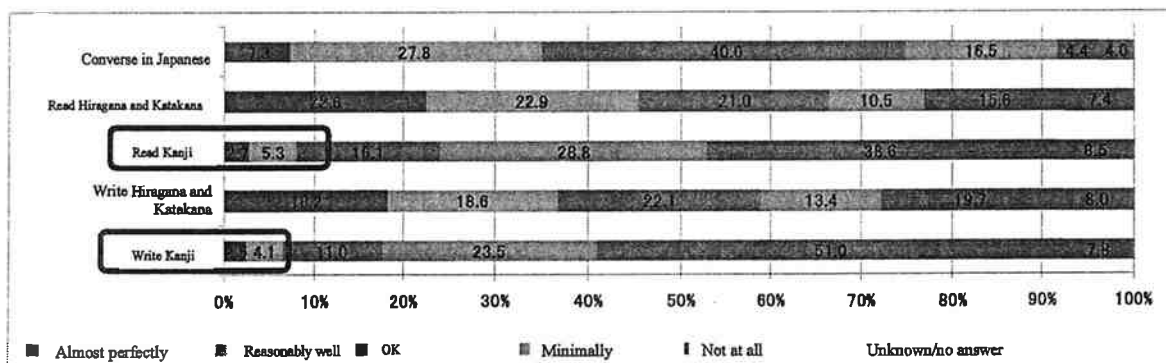
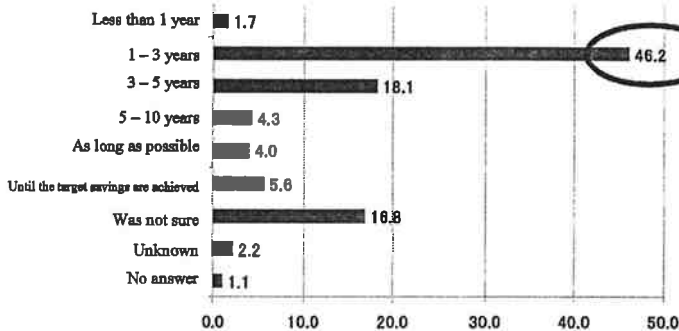


Fig. 6 Recognition of the need for Japanese language ability

- Two-thirds had little or no Japanese-language ability before coming to Japan.
- Self-evaluation is high in conversational ability, whereas kanji is a barrier to learning.
- Few think Japanese language learning is not needed. The need is highly recognized.

#### [4] Many extend their stay, their settlement-orientation is obvious

**Fig. 7. Intended length of stay before coming to Japan**



- The most common intended length of stay in Japan before coming here was 1 - 3 years (46%), followed by 3 - 5 years (18%).

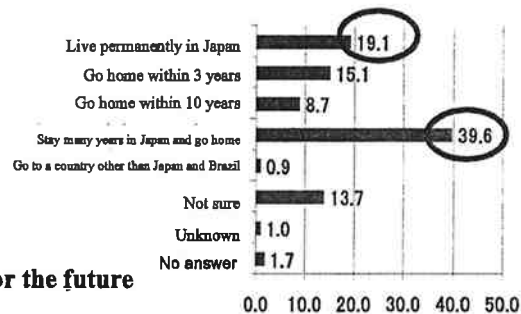
- The overall tendency is that they had come to Japan for a short stay, extended their stay, and become settlement-oriented.

- 57% live in company housing or apartments, 26% live in public housing, and 11% live in their own houses.

- 20% intend to live permanently in Japan, while 40% intend to live here for a long period of time.

- Many of those who were not sure may live permanently here.

**Fig. 8. Plans for the future**



#### - Survey of companies

- Collect information on the use and current status of foreign workers and trainees by companies in Shizuoka Prefecture.
  - Conducted in 11 cities of the prefecture where over 1,000 Brazilians are registered.
  - Different survey sheets were mailed to personnel placement agencies and companies that are provided with foreign workers by such agencies (host companies).
- Placement agencies and other businesses specializing in the supply of foreign labor
  - Lists of agencies licensed by the Minister of Health, Labour and Welfare and other registered agencies in the prefecture were used.
  - Businesses engaged in the dispatch and contract of foreign workers were non-randomly extracted.
- Host companies and businesses that order the placement of foreign workers
  - Lists of members provided by the Chamber of Commerce and Industry and the Societies of Commerce and Industry were used.
  - Samples were randomly extracted with the proportions of: manufacturing 80%, construction 10%, other 10%).

	Placement agencies	Host companies	Total
Mailed (A)	300	2,700	3,000
Undelivered	10	25	35
Delivered	290	2,675	2,965
Collected (B)	83	1,032	1,115
Response rate %	27.7	38.2	37.2

## [5] Current status of foreign-labor employment: host companies' viewpoints

Fig. 9. Reasons for the use of foreign workers (host companies)

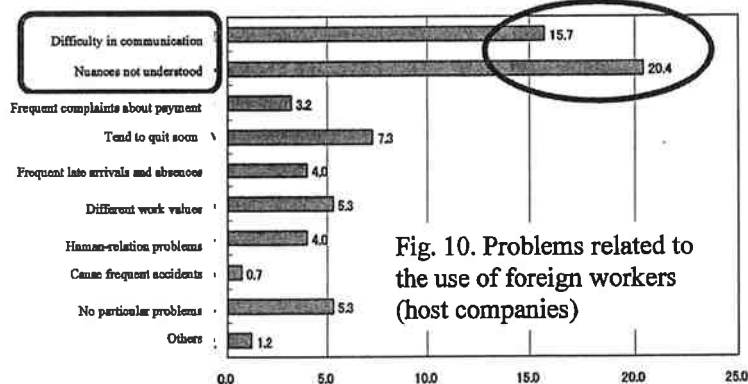
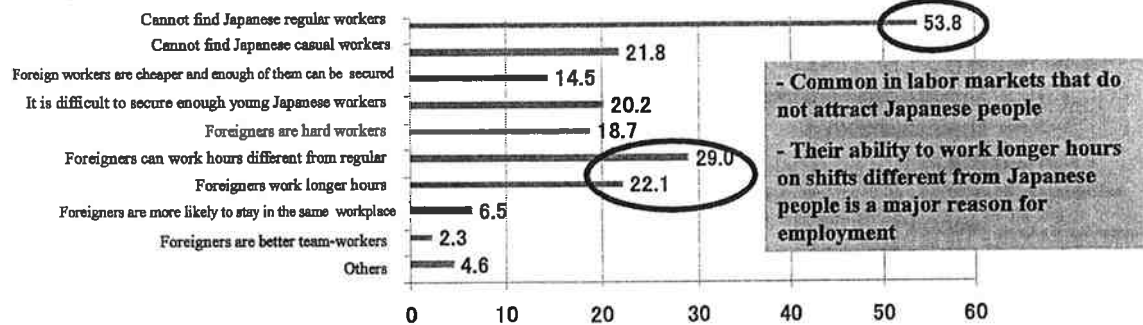


Fig. 10. Problems related to the use of foreign workers (host companies)

Many language-related problems

-Not enthusiastic about education/training and other ability development, except OJT

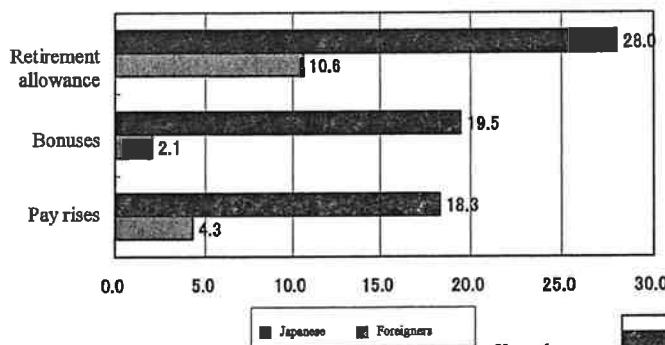
- Companies with a plan to upgrade temporary/contract workers to full-time workers

Japanese: 18%, foreigners: 7%

7

## [6] Placement agencies treat foreigners discriminately

Fig. 11. Retirement allowance, bonuses and pay rises (2006) (placement agencies)



- Treatment gaps exist between Japanese and foreigners

Retirement allowance: 28.0% vs. 10.6%

Common bonuses: 19.5% vs. 2.1%

Common pay rises: 18.3% vs. 4.3%

- Education/training are limited to OJT provided at the start of employment

- Gaps in insurance coverage and participation in pension system

Not more than 19% participate, and the proportion of foreign workers is high

Unemployment insurance: 30%

Health insurance: 34%

Welfare Pension: 34%

- The agencies are concerned about language barriers and quitting.

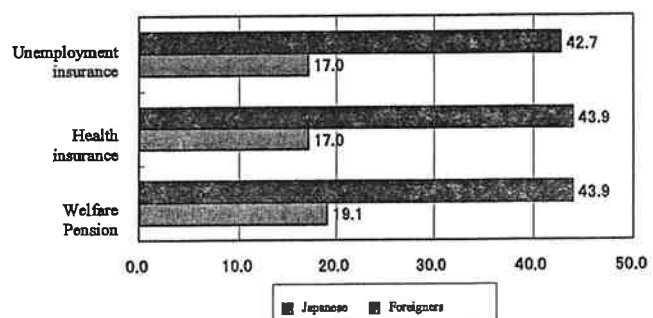


Fig. 12 Participation in insurance and Welfare Pension (%) (placement agencies)

8

## 外国人住民と社会統合に関する国際シンポジウム 「磐田市長発言要旨」

### 1 磐田市の紹介

磐田市は静岡県西部に位置し、ヤマハ発動機、スズキ、ブリヂストン等名だたる企業が立地し、製造品出荷額は全国14位「ものづくりのまち」として発達し外国人労働者を必要としている地域です。人口176,880人のうち外国人登録者は9,788人、外国人比率は5.5%、うちブラジル、ペルー国籍者は80%という現状から、住民生活では言葉の問題をはじめとして様々な課題が急浮上しています。労働力を海外に求めることが必要となりつつある現在、いかに外国人にとっても日本人にとっても暮らしやすい社会を作っていくかが今後の地域、ひいては日本のあり方を考える上で重要なポイントになるはずです。

磐田市は平成15年に多文化共生専門部署を設置して以来、多文化交流センター・外国人情報窓口と様々な事業を急速に展開してきました。時を同じくして、自治会や国際交流協会などの住民組織もこの現状に危機感を持ち自主的に動き出してくれました。この行政の多文化施策と住民による活発な活動は「磐田市多文化共生推進プラン」を作ったことにより一層連携が図られ、今、磐田市は「多文化共生のまち」に向かって着実に前進しています。しかし、一自治体や住民パワーだけでは山積する問題の根本解決は到底困難です。国や経済界の早急な対応を強く要望します。

### 2 外国人児童生徒の受け入れ体制の整備

喫緊の課題と考えるものの一つが外国籍の子供の教育です。

市内の公立学校には約380人の子どもたちが在籍し、特に集住地区の小学校では外国人児童比率が10%以上に達し、言葉や文化の違いから問題も多く、加配教員、学校通訳、市民サポーターを配置し、特別教室を設けたりと、手探りの日々が続いています。転入したばかりの児童生徒に対しては初期支援教室を開き、早く日本の学校生活に慣れるよう、集中的に日本語や学校生活ルールを教えています。しかし学校の中だけでは不十分です。磐田市では学校側の体制が整えられる前から、地域の力も借りて市内2ヶ所に放課後支援施設（多文化交流センター）を作りました。100人以上の外国人児童が下校途中に立ち寄り、地域住民から日本語の勉強や学校の宿題サポートを受けています。また、市内にはブラジル人学校が4校あり約400人の子どもたちが通学しています。しかし法律上の位置づけがなく、実情も掴めず教育環境も整備されていません。また、最も心配されることは不就学の子供たちの存在です。

磐田市の場合でも定住化の傾向は明確であり、日本、ブラジル双方の教育を不十分にしか受けていない子供たちが、そのまま日本社会に出ることに大きな不安を感じます。子供の教育を考える上で、親に対する啓発、指導はきわめて重要であると考えます。

しかし、見方を変えれば、外国人の子供たちは日本とブラジル双方のすばらしい文化を受け継ぐチャンスにも恵まれ、環境を整備すれば国際人として日本のために活躍

できる人間にもなれるでしょう。国籍に関らず子供は将来を担う大切な人材です。立ち止まっている時間はありません。彼らの教育環境を整備するため国の早急な対応を強く要望します。

### 3 外国人住民台帳制度の見直し

子供の教育と平行して早急に取り組むべきことが、自立した地域住民として生活できる環境を整備することです。しかし、地域住民として居住実態が掴めないという現行の外国人登録制度は、外国人を取り巻く環境整備を考える上で多くの弊害を起こしています。

磐田市では地縁組織である町内会・自治会の自主的な共生活動が始まっています。「外国人を顔の见えない隣人にしてはいけない」を合言葉に、市で作ったポルトガル語の広報紙を手渡したり、夏祭り・防災訓練への参加呼びかけ等さまざまな試みで外国人を地域活動に誘っています。しかし、居住実態のわからない外国人への働きかけは並大抵のことではありません。

また、外国人に住民サービスの提供とそれに伴う義務の遂行を願うためにも、外国人登録の内容と居住実態の乖離は大きな障害です。健康や命を守る住民健康診断や予防接種をはじめとして、住民としてのサービスは外国人登録がなければ受けられず、それを紹介する有効な手段ありません。課税徴収についても不明確な居住実態は滞納、未納に陥る原因です。

このたび発表された「外国人住民台帳制度」の見直しは、大きな前進であり歓迎します。しかし、再編される台帳にはぜひ私たち現場の声を反映し、真に外国人を生活者・地域住民として認識できるものにしていただきたいと強く要望します。

### 4 企業の社会的責任の強化と外国人も加入しやすい社会保険制度

次に、外国人を地域住民として受け入れるには企業の協力が必要です。地域で暮らす外国人は日本人との付き合いも少なく実態がつかめません。しかし一日の半分は工場という組織の中に身を置き、労働者としては存在がはっきりわかります。その働く場という「組織」を生かすという観点から、企業の理解や協力を得ることは必要不可欠です。市では企業との連携を図るべく派遣請負会社や派遣先大手企業と話し合いを重ね、外国人を取り巻く問題の共有化、相互理解を図ってきました。ポルトガル語広報紙の企業での配布や、ごみの分別、交通安全教室等の企業内での開催について協力をお願いしているところですが、さらに、企業での日本語教室開催や日本語を学ぶ動機付けのため、日本語のできる外国人の正社員化など、外国人を単なる労働者として扱うのではなく生活者として自立できるように積極的に関わっていただきたいものです。

また、磐田に住む外国人の62%は健康保険に加入していないという調査結果があります。保険未加入は病院へ足が遠のき重篤な状態に陥る危険性が高く、外国人の人権にも関わる問題であると同時に、医療費未払い問題を引き起こしています。社会保険未加入問題は雇用主の加入義務回避とあわせ、帰国時の年金脱退一時金などについて現行制度が外国人のライフスタイルに合わず外国人自身が加入を拒むことも原因の一

端とされています。人材派遣会社等に対する法令順守をもっと徹底するとともに単に外国人を雇う企業だけの問題にすることなく、日本経済界全体、ひいては法改正も視野に入れ早急に対応してください。

#### 5 共生が促進される居住環境

在日期間が長期に渡ってもほとんど日本語が話せない外国人に度々出会うことがあり、今まで日本語を話さなくても生活できる環境にいたことがわかります。県営住宅などに日本語が話せない外国人が過度に集住すると、彼らだけのコミュニティの中で生活できるため日本語を学ぶ動機が薄れ、日本人や日本人社会との繋がりも希薄になり、もっとも大切な地域生活での共生推進の妨げになりかねません。

日本語を学びやすい環境作りと日本人側の共生意識の醸成も早急に進めなくてははいませんが、外国人と日本人が共生しやすい環境、地域住民との共生に繋がる外国人の居住環境、住宅政策の検討をお願いいたします。

#### 6 今後の外国人政策のあり方と磐田市の役割

現在日本は急激な少子高齢化の途上にあり、最大の課題は労働力人口の減少です。日本には今後発展するだけのモノ（技術を含む）、カネがありながら、ヒトが減少していくために、将来の発展はおろか、国力の維持や社会保障制度の維持さえも困難になるのではないかと懸念されています。私は基本的には外国人の受け入れしか方策はないと考えています。磐田市は現在人口の約5%の外国人を受け入れていますが、磐田市での共生がうまく推移すれば、日本は人口の5%、約600万人の外国人を受け入れることができるのではないのでしょうか。その意味で磐田市の共生施策は、近未来の日本の行方を左右する重要な取り組みと認識し外国人との様々な課題に対応してまいります。

磐田市の多文化共生は、行政対応のほか自治会等住民主導の共生活動で少しずつですが、確実に進展しています。今後は、外国人にも住民としての責務を果たしてもらわなければ真の共生は構築できません。「外国人情報窓口」をより充実し、磐田市に転入する外国人に確実な行政サービスの提供と同時に、住民として暮らすための地域ルールの教示、そして日本語を学ぶ動機付けを行ってまいります。

どうぞ、皆さま方のご支援とご指導をお願い申し上げます。

## **Symposium: Issues Surrounding Foreign Residents and their Social Integration**

### **Summary of Remarks by the Mayor of Iwata**

#### **1. An Overview of Iwata City**

Situated in the western part of Shizuoka Prefecture, Iwata City hosts such well-known corporations as Yamaha Motor, Suzuki and Bridgestone. Its development has been sustained by manufacturing, and it ranks 14<sup>th</sup> in the nation in terms of the shipment value of its manufactured products. Being so, the area holds the need for foreign workers. Of the total population of 176,880, the number of registered foreign residents is 9,788, which accounts for 5.5 percent of the total. Of the foreign residents, Brazilians and Peruvians account for 80 percent. Under this current situation, there are a number of rapidly emerging challenges related to their lives as residents, including the language barrier. Now that it is becoming necessary to seek labor forces abroad, how to create a society in which both foreign and Japanese people can lead comfortable lives must be an important point when we consider how local communities and thus the nation should be in future.

The Iwata Municipal Government set up a section to deal with multicultural community building in 2003. Since then, it has rapidly developed a variety of projects, including the opening of a multicultural communication center and an information counter for foreign residents. At around the same time and under such circumstances, citizens' organizations such as neighborhood associations and the local International Exchange Association were also feeling an anxiety for an anticipated crisis and began taking action voluntarily. The creation of the plan to promote multicultural community building in Iwata City has helped further coordination among active efforts by the local government and citizens' associations, and Iwata City today is steadily progressing toward the realization of a multicultural community. However, the efforts of the municipal government and residents are far from sufficient to fundamentally solve the multitude of problems that exist. We strongly call upon the central government and the business community to act urgently.

#### **2. Establishment of a System to Accept Foreign Students**

One of the urgent issues to be resolved is the education of foreign children.

About 380 foreign students are enrolled in public schools in the city. Especially in districts with a large population of residents from overseas, foreign students account for more than 10 percent of elementary school attendees, giving rise to a number of problems related to linguistic and cultural differences. Our city is taking various measures on a trial-and-error basis, including the allocation of extra teachers, school interpreters and volunteers and the opening of special classes. We organize a special course to support newcomers through intensive teaching of Japanese and school rules to get them accustomed to Japanese school life as early as possible. However, the action taken at schools alone cannot suffice to address the problems. Iwata City set up two after-school support centers (the multicultural communication centers) with the cooperation of local communities before the school support system was established. More than 100 foreign students stop by on their way home from school at the support centers, where local residents help them learn Japanese and do



their homework. There are four Brazilian schools where about 400 students are enrolled, but these are not officially recognized as schools by law. Their details are not able for us to recognize, and their educational environment is inadequate. The issue of primary concern is about the existence of students not enrolled in any school.

In Iwata City, too, foreign residents clearly tend to settle, and thus we are deeply concerned that such children may become members of Japanese society without receiving sufficient education either in Japan or in Brazil. It is extremely important to raise awareness among parents and give them guidance when the education of children is thought about.

From a different angle, however, foreign children are blessed with opportunities to inherit the wonderful cultures of both Japan and Brazil, and thus, to become internationalized persons valuable for Japanese society once suitable environments are prepared. Regardless of their nationalities, children are precious human resources who shoulder the future. There is no time to stand still; we strongly request the national government for prompt action to prepare adequate educational conditions for foreign children.

### 3. Review of the Foreign Resident Register System

Another issue to be tackled urgently in parallel to children's education is the creation of an environment in which foreign residents can live their own lives as local residents. However, the current foreign resident registration system, which does not allow us to recognize actual whereabouts of foreigners as local residents, has many adverse effects on our planning to improve the living environment surrounding foreigners.

Neighborhood associations in Iwata City have voluntarily launched projects for harmonious co-existence. Under the slogan, "We should not make foreign residents strange neighbors," they hand city newsletters issued by the municipal government in Portuguese to foreign residents, and also invite them to participate in local activities by various attempts including calls for summer festivals, calls for disaster drills and in other manners on a trial basis. However, it is not easy to approach foreign residents whose actual residency is unknown.

The gap between registered and actual residency of foreigners poses serious obstacles to the provision of public services for foreign residents and the implementation of corresponding duties. Resident services including health checks and immunization to safeguard life and health can only be provided to those who are registered, and there is no effective means of introducing such services to those who are not. In relation to tax levy also, unknown residency is a cause of delayed or non-payment.

The review of the foreign resident register system announced recently by the government is a big step forward, and we welcome it. We strongly request that the register to be recompiled should reflect our local input and allow foreign residents to be truly recognized as local citizens.

### 4. Enhancement of Corporate Social Responsibility and a Foreign-Resident-Friendly Social Insurance Program

In addition, corporate cooperation is needed in order to accept foreign residents as locals.

Foreign residents tend to lack social contact with Japanese people, and thus it is difficult for us to know their actual situation. However, they spend up to half of each day in organizations, that is, in plants, and thus their existence as laborers is clearly recognizable. In view of making usage of “organizations” which are their working sites, it is essential to obtain understanding and cooperation of companies. In search for collaboration with companies, the municipal government has held repeated discussions with employment agencies and major companies who receive workers from the agencies, and thus we have been endeavoring to share and mutually understand the problems surrounding foreign residents. We are asking companies to distribute our Portuguese city newsletters and hold in-house lectures on garbage separation and traffic safety. We further hope that companies will be active in support for foreigners to become self-sustained as residents, instead of treating them as mere laborers. Companies might provide Japanese classes and introduce a motivation system for learning Japanese, whereby foreign workers with Japanese language proficiency could become full-time employees.

A survey revealed that 62 percent of foreign residents in Iwata City do not have health insurance. Those without health insurance have a higher risk of becoming seriously ill, as they are reluctant to seek medical advice. The issue is related to their human rights, while it has also generated the problem of unpaid medical costs. It is said that the problem of non-subscription to social insurance occurs not only because employers evade their obligation to enroll workers in the social insurance program, but also because foreign residents themselves refuse to join. One reason for this refusal is because the current system, which includes a one-time payment for withdrawal from the pension program when foreign residents leave the country, is unsuitable for their lifestyle. We request to have employment agencies comply with laws and regulations more strictly and also request to take urgent action, giving consideration to the Japanese economy as a whole and even to the revision of laws, instead of regarding the issue as a problem only for companies that hire foreign workers.

#### 5. A Living Environment that Promotes Harmonious Co-Existence

I often come across foreigners who hardly speak Japanese in spite of their prolonged period of stay in Japan. This makes me realize that they live in an environment in which they can lead their daily lives without Japanese language ability. When foreign residents who cannot speak Japanese gather excessively in prefectural housing or similar environments, they can lead their lives entirely within their own community and thus their motivation to learn Japanese lowers. This lessens their contact with Japanese people and society, and may prevent the promotion of harmonious co-existence in their local communities, which is of primary importance.

There is an urgent need to create a friendly environment for learning Japanese and to raise awareness of harmonious co-existence among Japanese people. We would like to ask the central government to study an environment in which foreign residents and Japanese people can live in harmony, as well as to consider the housing policy.

#### 6. Future Policy on Foreign Residents and Roles of Iwata City

For Japan, which is in the midst of sharp decline in its birth rate and rapid aging in its population, the most serious problem is the decrease in its labor force. There is concern that it may become difficult for the country to expect future development or even maintain its power or its social security system because of a reduction in human resources, despite having goods (including technologies) and money enough for future development. I personally believe that the only solution is to bring in human resources from overseas. About 5 percent of Iwata's population consists of foreign nationals. Thus, if our case of harmonious co-existence progresses with success, Japan may be capable of accepting nearly six million foreign residents, a number equivalent to five percent of its population. In this sense, with recognition that our policy for harmonious co-existence is of such importance as to affect the near-future course of the country, we will tackle a range of issues involving foreign residents.

Our policy for harmonious co-existence in multicultural community is progressing gradually but surely through administrative efforts and activities led by local residents, including neighborhood associations. It is impossible to realize truly harmonious co-existence if foreigners do not fulfill their responsibilities as residents. We will enhance the function of information counter. Thus, in parallel to providing foreigners moving into our city with assured public services, we will instruct them the rules to observe as residents in local communities and motivate them to learn Japanese.

We would like to have your support and guidance in this venture.

津村公博（浜松学院大学）

### (1) 公立学校における外国人児童生徒の教育

#### A. 「生活環境適応加速プログラム」の新規事業

文部科学省は公立学校に在籍する外国人児童生徒の指導体制の充実を図ることを目的として、小・中・高等学校等に日本語指導の補助や、学校と保護者の連絡調整等を行う際に不可欠な外国語の分かる人材を配置するために予算要求した。残念ながらこの予算要求は財務省により削減される結果となったが、外国人の子どもの教育支援に携わる多くの教育関係者から母語を介した日本語の習得や日本のマナー・習慣を学ばせる試みとして大きな成果があると期待が寄せられていた。

しかし、母語を単なる日本語習得の手段としてのみ活用するのであれば、教科学習の理解に大きな効果は期待できないであろう。二言語習得理論の研究では、母語能力の保持や発達、移民の子どもの教育に不可欠なものとして認識されている。公立学校における教育問題は母語教育を実施していないことにあり、それが外国人の子どもの教育に大きな困難をもたらしているのである。

#### B. JSL プログラム

日本語指導を目的として実施する取り出し指導は、かえって外国人の子どもの不利な状況を生んできたとも言える。通常学級での授業内容と取り出し指導の内容が異なるため、外国人の子どもは日本語指導を受けることでますます通常学級の授業から遅れをとってしまうことも珍しくないのである。

そこで、文部科学省は初期指導を終えた後に日本語指導と並行して、教科内容の理解を促進させるために JSL プログラムを導入した。通常学級の教科内容の理解を促すためには、子どもの認知発達を保証することが大切である。しかし、アメリカの ESL のようにバイリンガルの教員が補助に入り母語での認知能力を活用するなどの試みはなされていない。

### (2) 外国人学校への高校受験資格の付与について

現在、静岡県をはじめ多くの地方公共団体では、高校受験の条件として学校教育法第1条で定める学校以外からの受験を認めていない。しかし、東京都のように「日本国内において、外国人学校の教育により、日本の9年の義務教育相当の教育を受けた外国人」（東京都立高等学校入学者選抜実施要項応募資格）に対しては受験を認める地方公共団体もある。

浜松市立高等学校は2007年に外国人の子どもの高等教育機関への進学機会拡充を目的としてインターナショナルクラスを開設した。しかし、同校ではポルトガル語による受験を認めているものの、外国人学校の生徒の受験を認めていない。

### (3) 外国人学校の法的地位の確立について—外国人学校の学校法人化への動き

認可・無認可を合わせると外国人学校は全国で 100 校を超え、乱立しているともいえる状況にある。このような状況はブラジル人学校間の競争の激化へと繋がり、閉校や学校経営者の交代、他校との合併が頻繁に生じるなど、ブラジル人学校の経営は安定しているとは言い難い。ブラジル人学校の財政基盤の脆弱さは、補助金などの公的支援を受けられないことに拠るとして、国や地方公共団体に対してブラジル人学校の各種学校化及び学校法人化への基準緩和（校舎の保有、運営資金、負債等）、補助金の交付を始めとした公的支援を求めた活動も見られる。しかし、各種学校化及び学校法人化への要件の緩和や、認可後の補助金の交付等の公的支援を中心とした議論ばかりが先行し、学校法人が設置する学校には様々な規制が課せられることなどは、ブラジル人学校関係者には十分に認知されていない。そのため、認可後の理事会や評議委員会の設置、学校法人会計基準による会計処理など運営の透明性が求められ、さらに、学校運営費補助などの公的支援には、毎年度事業計画書、収支予算書の審査、実績報告などが必要であることが分かると、有限会社などの営利法人や個人事業者による経営されている外国人学校の中には法人化の申請を取りやめる学校も多い。単に、ブラジル人学校の財政基盤の安定に寄与するとの理由から各種学校化や学校法人化を目指すことは、見直す必要があると言えよう。さらに、全国に現在 5 校の南米系外国人学校が各種学校として認可されているが、学校運営や財政基準の監査だけではなく、教育内容の質についての評価も必要であろう。

### (4) 公立学校と外国人学校の連携

2005 年 10 月、日伯双方から在日ブラジル人の子どもの教育環境改善の提案がなされ、今後検討する措置の合意事項として「在日ブラジル人子弟の教育問題」がまとめられた。注目すべきは、日本の公立学校における検討措置として、日本側とブラジル側の双方により「日本の公立学校とブラジル人学校の交流プログラムの促進」が合意されたことであろう。

しかし、公立学校の運営は市町村教育委員会や公立学校の裁量に任されており、日本の公立学校とブラジル人学校の交流プログラムを実現するには、学校教育の中での位置づけ、教員の確保、場所・時間の確保、財政面など様々な問題が伴う。これまで公立学校とブラジル人学校の関係は一面的で、二項対立的な関係として認識されてきた。しかし、公立学校とブラジル人学校の関係を改めて見直し、相補的な関係へと組み替えていくことが今後の課題となるであろう。両校の教育資源の共有は、地域全体の外国人児童生徒の教育の向上にも繋がる。重要なのは、教育理念・目的、教育内容の差異や多様性を認めた上で、相互の交流を通して新しい関係を構築し、その結果として新しい教育の枠組みを創造していくことである。

#### (5)外国人学校の今後について

日本の公教育システムは、明治以来国家レベルで様々な近代的システムを構築し、国民統合の役割を果たしてきた。しかし、現在公教育システムが機能不全に陥っていることは13万に及ぶ日本人の子どもが不登校状態にあることから明らかであろう。つまり、外国人の子どもの不就学や中途退学の問題は、外国人固有の問題ではなく多様な教育ニーズや価値観に対応できなくなった一元的な公教育制度の疲弊にこそ本質的な問題があるのではないだろうか。アメリカやEUでは、公教育制度の揺らぎと時を同じにして新しい学校の形態が現れ、定着し始めている。これは、移民の子どもを対象とした学校も含まれている。日本においてもマイノリティの社会的な存在意義を念頭に置き、外国人学校に法的地位を与えて教育の選択の権利を保障していく必要があるのではないだろうか。

#### (6)精神的ケアを必要とする外国人の子ども

二言語併用社会で生活する外国人の子どもたちは、家庭、学校、地域などの分野において多くの不安やストレスに晒されており、様々な場面で心理的支援を行う必要性が年々増してきている。公立学校では臨床心理に関して専門的な知識・経験を有する者をスクールカウンセラーとして教育現場へ配置しているが、外国人学校関係者からの要望で一番多いのもスクールカウンセラーの派遣である。このような現状の中、浜松医科大学の「子どものこころの発達研究センター」は、浜松市の在日外国人の義務教育年齢期生徒（公立学校・外国人学校に在籍する外国人の子ども）を対象として特に子どもの「攻撃性とうつ」に関する調査を実施する予定である。

#### (7)外国人市民への日本語能力の必要性

浜松市では社会経済環境の複雑・多様化に応じるため、生涯学習に関する事業を教育委員会から市長事務部局へ編入した。これをきっかけに外国人市民を対象に生涯学習に対する意識調査を実施した。日本より社会人に多く学び直す機会が提供されているブラジルの生涯学習の実情を反映して、実に、調査対象者の93.5%が生涯学習を必要と考えており、学習内容については、「日本語の習得(32.9%)」が「ITに関すること(15.8%)」、「芸術・文化・趣味(12.8%)」、「職業上の知識・技術・資格に関すること(11.2%)」を上回った。また、学ぶ場としては、「行政機関(21.7%)」への期待が一番多く、次いで「民間機関(16.5%)」、「地域(13%)」、「職場(9%)」が続いた。このように、外国人市民の定住化進行の影響を受け、日本社会に適応するために日本語を学ぶ機会や場への期待が多いことが読み取れる。

#### (8) 学校を離れた日系南米人の青少年について

日本の公教育システムは南米日系人の子どもたちに対して初等教育すら十分に保障できていない状態であり、南米日系人の子どもから必要な教育サービスを受ける機会を奪い、学力や日本語能力も不十分なまま、日本の地域社会に送り出してきた。社会参加に十分な日本語能力や学力が身につけていない南米日系人の子どもは、依然として社会の周辺におかれ地域社会から孤立した存在となっている。

そこで、2007年より義務教育年齢期の一時期に日本の公立学校で過ごした南米日系人の青少年に対して、日本の公教育のシステムが南米日系人の青少年が持つ多様な言語文化資源を開発したのか、或いは抑圧装置として働きその価値を否定してきたのかを検証することを目的とした調査を実施している。

調査を開始して5ヶ月が経つが、調査は2段階からなる。一つは、夜間に行う単独の路上調査である。JR浜松駅周辺の南米日系人の青少年が集まるバー、ディスコ及びナイト・クラブ、郊外型複合商業施設内ゲームセンター等の遊戯施設において、18歳以下と視認した子ども及び18歳以上30歳未満と視認した南米日系人の青少年160人から、義務教育年齢期の一時期に日本の公立学校に在籍した経験を持つ調査対象者44人に単独インタビューを実施している。もう一つは、グループインタビューである。これは、単独インタビューを実施した南米日系人の青少年の中から、5人～7人を選び出し、より深く広範囲な情報を得るために実施するものである。

#### A. 夜間単独インタビュー(one on one interviews)

①滞日年数②在留資格③同居人④国内間移動⑤2国間移動⑥就学の有無⑧学校生活⑨いじめ・差別の経験⑩日本の学校に行く意義⑪外国人学校への在籍経験⑫就労の有無⑬就労のきっかけ⑭仕事内容⑮就労年数⑯雇用形態⑰収入⑱帰国予定⑲その他(夢・暴力団との関係・ドラッグ)など

#### B. グループインタビュー(focus group interviews)

##### ①自己変容における多様性

インタビューを実施した多くの南米日系人の青少年は、アイデンティティを確立する青年期の大事な時期に来日している。滞日年数が長くなるにつれ、南米日系人の青少年が持つアイデンティティとしての単一性や不変性という属性は消滅する傾向にあり、日本社会の中で、社会的存在として属している様々な組織や集団への適応の過程において自己変容が起きていると思われる。

##### ②日本の社会の真実を知る力の欠如

日本の社会制度・法令、社会の仕組みについての知識が不足している者が多かった。現在の雇用の形態や状況についての理解も不十分であり、将来の仕事や生活などに関して具体的な計画や考えを述べることができる者は皆無であった。情報を収集し分析する力が弱く、自分が置かれている状況を判断し、問題解決のために意思決定をする力が未熟であると考えられる。つまり、社会の真実を自ら見抜く力に欠けているのである。

社会の真実を見抜く力の育成を阻む要因の一つは、教育からの早い段階での離脱であると考えられる。学校は子どもを社会化し、その社会化の過程において様々な情報を与え、社会の中で生きていく力を育てる役割を負っている。さらに、社会に出た後も職場や地域との関係が薄いことも要因の一つであろう。社会に出た後も、様々な人間や組織との関係性を維持することで多様な知識やスキルの習得が可能になる。

### ③南米日系人青少年の社会化のためのシステムの構築

第二世代の子どもたちに社会参加を促し、社会の構成員として経済的・社会的な責任を果たすことが求められる。そのためには、社会的・経済的に成功を促すような社会政策を講じる必要があるのではないだろうか。社会政策として義務教育年齢を過ぎた学校中退者や失業者に対し、学ぶ場を創出していくことが求められるが、学校のようなフォーマルな教育の場に戻ることは難しいと考えられる。そこで、スキルや能力を家庭・友人関係・地域など様々な領域において、南米日系人の青少年の個々の欲求や願望に耳を傾けながら、生き生きと学べるインフォーマルな場を創出していくことが望ましいのではないだろうか。



(1) Education of Foreign Students in Public Schools

A. New Project: Program for Helping Foreign Students Adjust to the Living Environment

The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology made a budget request to post personnel who are proficient in foreign languages in public elementary, junior and senior high-schools in order to establish a well-developed education system for foreign students enrolled in public schools. Such staff are indispensable for assisting Japanese-language teaching and facilitating communication and coordination between parents of foreign students and schools. Regrettably the budget was cut down by the Ministry of Finance, while many people involved in education support to foreign students believed that the program, being an attempt to have foreign students learn Japanese language, customs and manners in their mother tongue, could produce great effect.

However, substantial effect cannot be expected in terms of foreign students' learning and understanding of each subject at school if their native languages are simply used for mastering Japanese language. Studies on the theory of bilingual acquisition indicate that an essential point in educating immigrant children is to maintain and develop their mother-tongue proficiency. One problem with the education of foreign students in public schools is the lack of mother-tongue teaching, which makes the education of foreign students difficult.

B. JSL (Japanese as a Second Language) Program

Japanese language lessons are provided specifically for foreign students by letting them skip regular classes, which adversely ends up leaving them at a disadvantage. It is not unusual for them to be unable to follow regular classes, all the more because they receive Japanese language lessons whose curricula are different from those of regular classes.

Given these circumstances, the Ministry of Education has introduced a JSL program, following the initial guidance stage and in parallel with Japanese language teaching, so as to improve their understanding of subjects at school. It is important to guarantee the cognitive development of students in order for their understanding of regular class subjects to be fostered. However, Japan has not launched a program like the United States' ESL (English as a Second Language) system, where the cognitive ability of foreign students in mother tongue is made use of through the assistance of bilingual teachers

(2) Granting Certification of Public Senior High School Enrollment to Applicants from Schools for Foreigners

In terms of qualifications for enrolling in public senior high schools, many local governments including Shizuoka Prefecture do not currently grant certification to applicants from junior high schools to which the first article of the School Education Law is not applicable. Meanwhile, Tokyo metropolis grant certification under the condition that they have received education comparable to Japan's nine-year compulsory education in schools for foreigners located in Japan (i.e. the

qualifications for enrolling in Tokyo metropolitan high schools under the Entrance Exam Implementation Guidelines).

The Hamamatsu Municipal Senior High School has set up an international class in 2007 in order to expand opportunities for foreign students to advance to higher education. Although this school does allow applicants to take the entrance examination in Portuguese, it does not allow applicants from schools for foreigners to take the exam.

### (3) Granting Legal Status to Schools for Foreigners in Japan: the Latest Move to Make Foreigners' Schools Academic Juridical Person

The number of schools for foreigners exceeds 100 nationwide when both credited and accredited schools are considered. They are too many, in a way. This situation intensifies competition among Brazilian schools. With frequent closing, change of management and merger, the management of Brazilian schools cannot be said to be stable. Based on the reasoning that the fragile financial base of Brazilian schools is attributable to the lack of subsidies and other official supports, appeals are made to central or local governments seeking relaxed standards on ownership of school buildings, operational funding and liabilities for granting Brazilian schools status as academic juridical person or miscellaneous-category schools, as well as seeking subsidies and other official supports for Brazilian schools. Debates focusing on easing standards or subsidies and official supports available posterior to becoming an authorized school alone are in progress. Brazilian school sides are not fully aware that their establishments are supposed to be subject to various regulations once authorized as academic juridical person. Consequently, many of those schools for foreigners managed by sole proprietors, limited private companies or other for-profit corporations have withdrawn applications to become academic juridical person, after learning that accredited bodies are required to set up councils and administrative boards, maintain transparency including accounting based on the procedures established for academic juridical person, and further, to draw up operation plans for every fiscal year, annual budget and balance of payments audited, and submit performance reports if they seek funding for school administration or other official supports. We should review the idea of granting Brazilian schools status as miscellaneous-category schools or academic juridical person simply because it can help stabilize their financial base. At present, five schools for South American students are accredited as miscellaneous schools. It may be necessary to evaluate the quality of education of each school as well as auditing school administration and financial standards.

### (4) Collaboration between Public Schools and Schools for Foreigners

In October, 2005, both Japan and Brazil made suggestions on how to improve the educational environment of Brazilian children living in Japan. They compiled a paper on the educational issue related to Brazilian Children living in Japan, which included measures concurred to be examined in coming years. A noteworthy development at that time was the promotion of the exchange program between Japanese public schools and Brazilian Schools agreed upon between the both parties as a measure to be considered by Japan's public schools.

Meanwhile, the management of public schools is left to the discretion of their own or the

municipal board of education. The realization of exchange programs between Japanese public schools and Brazilian schools will involve various challenges such as the positioning of the exchange program in school education, securing teachers, timing and location, and allocation of budget for the program. Up to now, relationships between public schools and Brazilian schools have been regarded as one-sided and confrontational. The challenge from now on is to review relationships between the two and replace them with complementary ones. Sharing educational resources will improve the education of foreign students all over the areas concerned. It is crucial to establish new relationships through mutual exchange and thus to create a new educational framework, while recognizing diversity and differences in educational ethics, purpose and content.

#### (5) The Future of Schools for Foreigners

Japan's public education structure has played a role in unifying the whole nation, establishing various modern systems at a national level since the Meiji period. However, the fact that as many as 130,000 Japanese children have become truant makes it obvious that the current system has fallen dysfunctional. It may imply that foreign children's problems of truanting or early leaving from school are not peculiar issues to foreign residents, and that the essential problem lies in the exhaustion of our one-dimensional public education system, which can no longer respond to diversified values and needs in education. In the United States and the European Union, simultaneously with their public education systems being shaken, new forms of schools have emerged and are now taking root in their societies. These new types of schools include those for immigrant children. Likewise in Japan, we supposedly need to grant legal status to schools for foreigners and thus to guarantee the right of choice in education for minorities, while keeping their social value in mind.

#### (6) Foreign Children who Need Mental Care

Foreign children who live in a bilingual environment are exposed to a lot of anxiety and stress at home, at school and in their local communities, thus, the need for mental support for them to be given in different occasions is growing year by year. While staff with specialized knowledge and experience in clinical psychology are posted as school counselors in the educational field of public schools, the highest demand from people involved in schools for foreigners is also for school counselors sent to their establishments. Against this background, the Hamamatsu University School of Medicine's Osaka-Hamamatsu Joint Research Center for Child Mental Development (OHJRC-CMD) is planning to conduct a survey on aggressiveness and depression, especially in children. The study will target foreign students of compulsory school education age, who are enrolled in public schools or foreigners' schools in Hamamatsu City.

#### (7) Necessity of Proficiency in Japanese for Foreign Citizens

Hamamatsu City transferred its lifelong learning project from the boards of education to the Mayor's bureaus and offices in order to respond to the complexity and diversity of the socioeconomic environment. To start off with, a survey of foreign citizens on lifelong education was conducted.

The results showed that as many as 93.5% of respondents considered lifelong education important, reflecting the Brazilian actuality that more opportunities for lifelong education are offered to adults than in Japan. In relation to preference on the field of study, mastering Japanese language (32.9%) exceeded IT training (15.8%), art, culture and hobbies (12.8%) and vocational information (11.2%). Regarding the learning place, governmental institutions (21.7%) topped the list, followed by private-sector institutions (16.5%), local communities (13%) and workplaces (9%). The results therefore show that under the influence by an increasing numbers of foreigners who settle in Japan, hopes are high for opportunities and places to learn Japanese in order to adapt themselves to Japanese society, .

#### (8) South American Youths of Japanese Descent who Leave School

The current Japanese public education system does not guarantee even sufficient primary education to South American children of Japanese descent. It has deprived these children of opportunities for being given necessary educational services, and thus left them out in Japanese local societies without scholastic and Japanese ability. They remain virtual isolation on the edge of society.

Since 2007 we have been conducting a survey on South American youths of Japanese descent who spent a certain period receiving compulsory school education in Japanese public schools. The aim of the survey is to verify whether the Japanese public education system has worked well for them to develop multiple language and cultural resources, or functioned as kind of restrainer and denied their values instead.

It has been five months since we started the survey. The survey consists of two steps of interviews. The first is a one-on-one interview style on the street during nighttime hours. We visually observed 160 South American youths of Japanese descent to be youngsters under 18 years old or those between 18 and 30 years old in entertainment spots such as bars, discos and nightclubs around JR Hamamatsu station and game centers in suburban shopping complexes where South American youths of Japanese descent usually gather. Out of them, we carried out one-on-one interviews with 44 people who had temporarily enrolled in Japanese public schools at their compulsory school age. The other type of survey involved a focus group interview for which five to seven people were selected from the respondents of the aforementioned one-on-one interviews, which aims at enabling us to collect more detailed and wide-ranging information from them.

##### A. One-on-one Interviews during Nighttime Hours

The items of the interview are as follows:

1) Period of stay in Japan 2) Resident status 3) Household members / Roommates 4) Previous residences 5) Travels to their home country 6) School records 8) School life 9) Experience of being bullied / discriminated against 10) Significance of going to Japanese schools 11) Experiences in foreigners' schools 12) Work experiences 13) Job opportunities 14) Job duties 15) Years employed 16) Type of employment 17) Income 18) Desire / plans to return to home country 19) Others (aspirations / involvement in organized crime / drug usage etc.)

## B. Focus Group Interviews

### 1) Diversity of Self-transformation

Many South American youths of Japanese descent we interviewed came to Japan at such an age as was important for them to establish their identities. The more their stay in Japan is prolonged, the more likely such attributes of them as uniqueness and continuity are to disappear. It seems that they undergo self-transformation in the process of adaptation to the various organizations and groups to which they belong socially.

### 2) Lack of Ability to Find the Reality of Japanese Society

Many of our interviewees were lacking in knowledge of the social systems and institutions and legal frameworks of Japan. Understanding on their employment system or situation was inadequate, and none was able to describe specific plans and ideas about future work and life. We can assume that their ability to collect and analyze information is deficient and that their decision-making ability to solve problems is immature. This means that they lack sufficient capability to ascertain the reality of society by themselves.

One of the factors hampering the development of their abilities to understand society is presumed to be their separation from education in early stages. Schools have the role to socialize children, to provide them with various kinds of information in its process, and thus to foster their ability to survive in society. Another factor may be their weak involvement in their workplaces and local communities after going out into the world. . Maintaining good relationships with a wide variety of people and organizations enables the acquisition of a range of knowledge and skills, even after they go out into the world.

### 3) Establishing a System for the Socialization of South American Youths of Japanese Descent

We need to encourage the second generation of Japanese descent to participate in social activities and fulfill their economic and social responsibilities as members of the society. This may require the adoption of social policies to help them become socially and economically successful. As a social policy, the creation of learning places for school dropouts and the unemployed whose ages are higher than those for compulsory education is needed, but it is supposed to be difficult for such people to return to such formal educational places as schools. For this reason it may be desirable to listen to their individual wishes and desires, and thus to set up informal opportunities to acquire skills and abilities comfortably and actively at home, with friends, in the local communities or other various domains of their activities.

外務省・静岡県・国際移住機関（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-

2008年3月25日

Flávia Tyemi Yanase(国際基督教大学—ICU)

私は、日系三世の在日ブラジル人として、日本での自分の学生生活やアイデンティティについてお話したいと思います。更に、現在のブラジル人の置かれている状況について触れたいと思います。

#### はじめに

- 日本の公立学校に在籍する外国人児童生徒数は、約7万1000人。  
その約9割を小学生が占めている。
- 1990年に、父が日本へ出稼ぎとして来日  
97年に母、妹、私が来日。

#### 学校教育

- 市役所での日本語教室での勉強。
- 名前がカタカナであることから区別され差別と感じた。
- 日本での未来はないと言われても、両親は諦めずに教育を受けさせた。
- 服装や髪の毛のチェック、送り迎え禁止など、生徒の個性を無くさせ、同化への圧力。
- 自分をマイノリティーとして意識し、日本社会における居場所の不在を感じた。
- 日本人または、ブラジル人として型にはめる必要はなく、自分は自分であり、地球市民である。

#### 学校教育における課題

- 外国人児童の就学を困難とする原因として、日本語教育の不十分さ、また経済的な支援がないこと。
- 外国人の高校、大学進学支援の必要性。

#### 夢

- 日本や世界の、外国人や社会的弱者が夢を持ち実現させられるような平等で暮らしやすい社会を作りたい。
- 大学の教授になって、移民や外国人の現実を生徒に伝えたい。

## 結論

“コンビビアリティ”(Conviviality)は、日本語の「共生」と意味が似ているが、「共生」には含まれていない意味を持っている。それは、互いの違いを認め、喜んで接するという概念だ。私たちは、この概念を大切にしていくなさるべきだ。

私たち外国人は、人としての基本的な権利を必要としています。差別をされずに生活することは、現在の日本社会ではとても困難です。彼らは、自分の生活を変えることができる、という希望を持てる環境を必要としています。そのためには、外国人に義務教育を与えること、社会保険に加入させることや、外国人参政権を与えることなどの政策が必要です。私たち外国人の持つ希望は、3K(汚い、きつい、危険)以外の仕事に就くことや、正社員になること、自分の子供に教育を受けさせ大学に行かせることなど、普通の人が望んでいることと同じです。

私はブラジル人や外国人として区別や差別されるのではなく、国籍に関係なく平等な社会を求めています。ハンナ・アーレントは“人間の条件”で「人間はそれぞれユニークな存在である」と述べています。私たちは在日外国人は、国籍と言う型にはまる必要なく自分であっても良いのではないのでしょうか。

## 皆様へのメッセージ

私たち外国人は、白い目で見られ見下されることに疲れています。私たちはただ「人」として認めてもらい、人としての基本的な権利を得ただけです。「人」として一人の市民として生活したいです。

私は、在日外国人の一人一人が自分のルーツを忘れずに、母国語と日本語を両立させることを理想としています。子どもにとって両親の一言は自分の人生を大きく左右させます。親のサポートは子どもの人生にとっても重要です。そのため、親は子どもの教育を諦めてはいけません。私たち一人一人の行動が、今の社会を動かすことができます。一人一人が意見を主張し、より良い社会のために行動を起こしてください。

Muito Obrigada. ありがとうございました。

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

March 25, 2008

Flávia Tyemi Yanase  
International Christian University

I would like to talk about my experience at school and my identity as a third-generation of Brazilian of Japanese descent. Further, I will touch upon the present situation of Brazilians residing in Japan.

#### Introduction

- There are approximately 71,000 foreign students in public schools in Japan, of which approximately 90% are elementary school students.
- In 1990, my father came to Japan to work temporarily
- In 1997, my mother, younger sister and I came to Japan.

#### School education

- I learned Japanese at a Japanese language class offered at the city hall.
- As my name is written in *Katakana* at school, I felt I was distinguished and even discriminated against.
- Although we were told that there was no future for us in Japan, my parents persisted in having me receive education.
- School stifled students' individuality and impose assimilation by such means as monitoring their clothing and hairstyles and prohibiting parents from driving their children to and from school.
- Aware of being part of a minority, I felt rootless in Japanese society.
- There is no need for me to fit into any mold of Japanese or Brazilian nationals because I am unique and a global citizen.

#### Challenges for school education

- Factors that hamper foreign children from attending school include inadequate Japanese language education and a lack of financial support for it.
- There is a need to provide support for foreign students to go on to the latter half of secondary



education and higher education.

### **My dream**

- To create a society that offers equal opportunities and is comfortable to live in so that foreigners and socially vulnerable peoples can hold and realize their dreams.
- To become a professor in order to teach students the reality facing immigrants and foreign residents.

### **Conclusion**

The meaning of “conviviality” is similar to that of “harmonious coexistence” but also contains another meaning, which is an idea of pleasantly interacting with others while recognizing each other’s differences. We should value this idea.

Foreigners including me need to have basic rights as human beings. In the present Japanese society, it is highly difficult for foreign residents to live without being discriminated against. Foreign residents need an environment in which they can have a vision for a better life. To achieve this goal, the provision of compulsory education to foreign children, subscription to social insurances, extension of suffrage to foreign residents and other policies are required. The desires of foreign residents are just same as ordinary Japanese people; to get jobs other than dirty, dangerous and demanding ones, to be regular employees and to provide their children with a college education.

I call for a society that offers equal opportunities regardless of nationalities instead of a society that distinguishes or discriminates against Brazilians and other foreigners. Hannah Arendt says that “each human being is a unique individual” in her work “The Human Condition.” I believe that there is no need for foreign residents in Japan to fit into a mold of a certain nationality and that they should remain unique.

### **Message to everyone**

Foreigners including me are tired of getting the cold shoulder or being looked down upon. We simply would like to be recognized as being human, have basic rights and live a normal life as a citizen.

It is ideal that each foreign resident in Japan is capable of using both Japanese and their native languages without forgetting their own roots. For children, words of encouragement from their parents have a great influence on their lives. Support from parents is important for children’s development. This is why parents should not give up on the education of their children. Action taken by each one of us can change the present society. We should voice our opinions and take actions for better society.

Muito Obrigada. Thank you for your attention.

## 企業における共生社会への取組み

～ヤマハ発動機株式会社 I Mカンパニーの外国人労働者向け日本語教室の開催について～

ヤマハ発動機株式会社 I Mカンパニー  
事業推進部長 石 岡 修

外国人の増加とともに必要性が叫ばれている共生社会だが、官・民に対して少し遅れていると言わざるをえないのが「産」、企業での取り組みであろう。企業で外国人が働く場合に、日本語コミュニケーションの必要性はどの程度であろうか？特に製造業で働く外国人の場合はその必要性が極めて低いという現状が、共生社会への取り組みを遅らせている最も大きな理由であると思う。企業が生産性や品質を追求する過程で、いわゆる「作業の標準化」というのが欠かせない課題であったが、この「誰でもできる化」が進むと、言葉のコミュニケーションはそれほど重要性を持たなくなると思われている。団塊世代が定年退職期に入る 2006 年くらいから、俗に言われた「2007 年問題」に象徴されるように、日本の工場からは熟練工が消えつつあることも影響しているであろう。

多くの工場で外国人が単純労働者として働く一方で、熟練や高度なスキルを持つ外国人も数多くいる。私たちヤマハ発動機の I Mカンパニーでは、産業用ロボット、表面実装機、電動車椅子などを生産しているが、その工場では多くの優秀な外国人が働いている。いわゆるベルトコンベア型の大量生産ではなく、一品毎にすべて仕様が異なる超多品種少量生産で、一人当たりの担当する工程も長い。「作業の標準化」が困難である上に、非常に高い品質を求められる。私が工場を担当した 2003 年の終わりくらいから、この品質の問題が私たちの最も大きな課題となっていた。

2005 年の秋、私はある航空会社の品質向上のためのセミナーに参加した。航空会社の整備のミスは即多くの人命に関わる問題であるため、彼らが取り組む品質管理は一般的な工場の品質管理とはレベルが違う。そんな彼らが品質向上のために取り組んだ最も大きなテーマは「コミュニケーションの向上」であると言うのだ。外国人が殆どいない彼らの整備工場で、日本人同士であってもコミュニケーション第一だと考えられていた。私は「これだ！」と思った。品質や生産性の向上のための第一歩はコミュニケーションの向上が欠かせないと考えるようになった。

2006 年の暮れに工場で働く外国人にいくつかアンケートを取った。その中の質問のひとつに「日本語を真剣に勉強したいか？」「会社で日本語教室を開いたら参加したいか？」というものを入れた。私はこの質問の回答の多くは「No」であると予想していたが、結果は意外で、半分以上の外国人から「Yes」の回答を得た。会社も日本語コミュニケーションを向上させたい、外国人労働者も真剣に日本語を学びたいと考えている。もうやるしかない、と決心したが、さてどうやってやればいいのか見当もつかなかった。

そんな時にある社員の伝で浜松国際交流協会の女性が当社を訪れた。彼女は私たちの悩みをいとも簡単に解決し、日本語教室の開催をコーディネートした。私たちはまるで彼女に魔法をかけられたように、2 年余りの間悩んでいたコミュニケーション向上

の道を歩き始め、2007年4月に第一回の日本語教室を開催するに至った。今、当時のことを思い起こしながら考えて見ると、非常に特異なケースであるが、外国人従業員（民）と私たちの会社（産）の利害が一致し、それを国際交流協会（官）が道筋を立てたという、理想的な展開に恵まれたことで実現した活動であると思う。

2007年は4月～6月で10回、9月～11月で10回、合計で20回の教室を開催し、今年も2月～4月で10回の教室開催を計画している。3名のボランティア講師が、初級、中級、上級のクラスで、それぞれ1回90分の授業を行う。上級クラスでは漢字も学習しているが、初級クラスでは本当に基本的な会話に苦勞していたりして、日本語の難しさを改めて実感している。当初の目的であった品質や生産性向上に至るまでの効果は、正直なところまだ得られていないが、「コミュニケーション向上」という面ではいくつか成果を実感している。外国人が真剣に日本語学習に取り組む姿勢に、日本人社員の意識が少しずつ変わりはじめているし、工場全体の雰囲気も良くなってきていると感じる。

一方でこの教室が抱える課題も多い。定時終業後に行うこの教室は、残業があると出席できない従業員も出てくる。一度欠席すると授業についていけなくなって、その後も出てこなくなってしまう従業員もいた。当初50名以上いた生徒は、9月には半分以下に減っていた。授業の内容やカリキュラムにも問題があったかもしれないし、開催の時間帯にも大きな課題を残すことになった。目に見える成果も上がらず私たちは少しずつ焦りを感じていた。

私たちは、ボランティア講師の皆さんや浜松国際交流協会と何度もミーティングを行い、授業の内容や開催時間などの改善について議論した。過去20回の教室も色々と工夫をこらして、どんどんやり方も変えた。しかし中々目に見えた成果があがらない。これは現在の日本の共生社会のための活動を象徴しているようにも思えた。私たち企業人は、成果を重視するあまり、そのプロセスや失敗の先にある僅かな希望を忘れがちであると思う。講師や国際交流協会が何故ここまで真剣に私たちの活動を熱心に支援しているのか？を考えてみると、この活動は簡単には止められないと思ったし、活動を続けて行くうちに、企業の目的のためだけでなく、共生社会への取り組みと言う社会的な責任も担っていると考えようになった。直近の成果だけを求めず、生徒が一人もいなくなるまでは気長に続けて行こうと考えている。

恥ずかしながら、昨年の初めまでは「多文化共生」には全く縁の無かった私たちが、今はフロンティア的な存在になりつつある。少しでも多くの企業が共生社会への取り組みに関心を持つようになるために、また多くの外国人が働きやすい、生活しやすい社会となるように、微力ながらこの活動を続けて行く所存である。

## **Efforts by Companies to Create a Harmonious Society**

Provision of Japanese Language Classes for Foreign Workers in IM Company, Yamaha Motor Co., Ltd.

Osamu ISHIOKA

General Manager of the Business Projects Division  
IM Company, Yamaha Motor Co., Ltd.

With an increase in the number of foreign residents in Japan, the need to create a society which allows harmonious co-existence between Japanese and foreign residents is pointed out. We have to admit that industry is a little slower to address this need than the public and private level. When foreigners work in a company in Japan, to what extent do they need to communicate in Japanese? For foreigners who work especially in the manufacturing industry, such need is considerably low, which, in my view, is the primary reason for the industry being slow to take steps to create such a harmonious society. In the process of improving productivity and quality, "work standardization" is an essential goal. Presumably, once any worker becomes capable of executing any given task thanks to the progress of this standardization, oral communication may no longer be as important as before. This trend can be accelerated by the fact that skilled workers have been disappearing from factories especially since 2006 when the baby boomers started to reach retirement age, which is one of so-called the "Problems in 2007."

While many foreigners are employed as unskilled workers at many factories, there are indeed a significant number of workers who are experienced and with high levels of skill. IM Company, Yamaha Motor Co., Ltd. is a manufacturer of industrial robots, surface-mount devices, electric wheelchairs and other products. In our factory, many excellent foreigners are employed. The factory is not involved in mass production using a conveyer system but manufactures a very wide variety of products in small quantities, where each product has its own specifications and each worker is in charge of a relatively long process of work. In the factory, work standardization is difficult and every product requires very high quality. Since the end of 2003, when I was assigned to the factory, the issue of quality has been our most important challenge.

In autumn 2005, I participated in a seminar on quality improvement organized by an airline company. As failures in airplane maintenance may directly affect the lives of many passengers, the level of quality control required in this industry is much higher than that required generally in factories. According to the seminar, the primary goal they aimed at in order to improve quality was "improvement in communication." In the airline's maintenance shops with few foreign workers, it was believed that communication even among Japanese workers was the most important factor for quality control. I realized that this was it! I began to think that an improvement in communication is essential as the first step to improve quality and productivity.

At the end of 2006, a questionnaire survey was conducted on foreigners working in the factory.

The survey included questions such as “Are you eager to learn Japanese?” “Would you enroll in a Japanese language class if such a class was offered in the company?” Contrary to my expectation that most of respondents would answer “No” to these questions, more than half answered “Yes.” This result meant that the company hoped to improve Japanese language skills in foreign employees and the foreign workers were willing to learn. So, I decided that I had no other choice but to start a Japanese language class, but how? I had no idea at all how to start.

Then, one day, a female staff member from the Hamamatsu Foundation for International Communications and Exchanges visited our company through a connection with one of our employees. She instantly proposed a way out to our challenge and coordinated Japanese language classes. As if by magic, we started on the path to improving communication that we had been unable to find for more than two years. Finally, in April 2007, we opened the first Japanese language class. When I recall those days, I realize that this activity was a unique but ideal case, where the interests of foreign workers (private) and our company (industry) met and the Hamamatsu Foundation for International Communications and Exchanges (public) made a path for us.

In 2007, a total of 20 lessons were held including 10 lessons between April and June and 10 lessons between September and November. This year, 10 lessons are scheduled between February and April. Three volunteer instructors offer beginner, intermediate and advanced classes, each of which consists of 90-minute lessons. In the advanced class, students also learn Chinese characters (*Kanji*), while in the beginner class, students struggle with basic Japanese conversations, which makes me feel afresh how difficult it is to learn Japanese language. To be honest, we have not reached the original goal of improvement in quality and productivity; however, we have attained some achievements in improving communication. The serious attitude of foreign workers toward the study of Japanese language gradually changes stances of Japanese employees, and recognizably improves the atmosphere in the factory as a whole.

On the other hand, our Japanese language classes had many problems. Since the classes started after work hours, if foreign workers had to work overtime, they could not attend the class. There found workers who, once missing a lesson and failing to catch up, never came to the class afterwards. The number of students, which was 50 at the start, had been reduced to less than half by September. Possibly, there were problems with the lesson content or curriculum. The scheduling of the classes remained to be a challenge for us. Without achieving clear results, we felt increasing uneasiness.

We held meetings many times with the volunteer instructors and the staff from the Hamamatsu Foundation for International Communications and Exchanges to discuss possible improvements in lesson content, class schedule and other areas. In the past 20 lessons, we tried a variety of approaches and changes; however, there were no clear results yet. It seemed that our struggles were representative of Japan’s efforts to create a aforementioned harmonious society. In my opinion, company employees, including me, tend to place too much emphasis on results and forget a slim hope waiting for us in the process of or beyond failures in achieving our goals. In light of the

reasons why the instructors and the foundation staff are so sincere and earnest in supporting our activity, it is impossible for me to give up the activity easily. Through this continued activity, I realize that we have the social responsibilities of making efforts to create a harmonious society in addition to pursuing the company's primary goals alone. Without seeking merely direct results, I will stick to this activity until there is no student remaining in the classes.

To our shame, we had not been involved in any activities for harmonious co-existence among residents with diversified cultural background until the beginning of last year. Now, we are becoming a something like a pioneer in such efforts. I intend to continue this activity to the best of my ability so that more and more companies will gain an interest in the approach to create such a harmonious society, and that foreigners can feel safe and comfortable at work and in their daily lives in our society.

井上 洋（日本経団連 産業第一本部長）

1. アジアにおける“事実上の経済統合”

- ・ EUが形成され、なおも拡大する欧州に比べ、アジアは経済統合という面で大きく立ち遅れているとの指摘が聞かれる。しかし、アジアにおけるグローバル企業の分業体制を子細にみていくと、事実上の経済統合がすでにかんがりのレベルにまで進んでいることがわかる。
- ・ アジア域内では、モノ、カネ、サービス、情報の移動とともにヒトの移動も必然のものとなっている。日本の場合、中国からの留学生、研修・技能実習生が目立つが、アジアにおける日本企業の進出先が多様化するなかで、各国の現地法人からの研修生、企業内転勤などで来日し、研修・就労する外国人が増えつつある。彼らは、単なる現場の作業員ではなく、日本の進んだ技能を習得する技能者や生産ライン、人事・労務、総務、ITシステムなどを管理する技術者・専門家の卵である。

2. パートナーとしての中国、ライバルとしての中国

- ・ 中国は、市場の規模、成長のスピード、購買力の拡大、どの面からみても魅力的な市場であり、日本製品の最大の顧客になりつつある。人材も豊富で、アジアの経済統合のなかで、人材供給の役割を果たしている。
- ・ 今日、中国は、明確な成長戦略をもち、経済大国、科学技術立国の道をひた走っており、その意味で日本にとって脅威であろう。中国は早晩、あらゆる工業製品の生産を手がける、工業大国になろう。日本がさらに高付加価値製品の開発・生産に向かわなければ、中国の大きな「山」に飲み込まれてしまうことになる。

3. コスト競争から付加価値競争へ、雇用を巡る新しい動き

- ・ 中国国内において、さまざまな工業製品が安価で大量の労働力を活用し生産されている状況のなかで、日本国内での生産も、まずはコストの削減が目標とされ、日系人等外国人労働者の活用や日本人の非正規社員化が進んだ。
- ・ その一方で、グローバル企業が中国などアジア域内で生産拠点を設ける際に、日本国内での生産と棲み分けを行うようになってきている。国内では、相対的に付加価値の高い製品の生産に特化する。そうした生産現場では、従来までの請負・派遣を通じた日系人等の活用から、日本人の直接雇用に移りつつある。これは、中国との間で、無用なコスト競争をするのではなく、利益率を確保できる新製品や高級品を生産することで、企業価値を高めようという事業戦略である。
- ・ 日本の場合、2割以下の就業人口しか持たない製造業、すなわち物づくりの現場の生産性が産業全体の生産性をリードしている。新製品の開発や生産工程での改善などは、潜在成長率のなかでトータル・ファクター・プロダクティビティ（TFP）の寄与というかたちで定義されるが、新製品の開発や生産ラインの改善にはコア人材が欠かせない。上述の企業の取り組みは、まさに日本の潜在成長率を高めるものであり、政策的にも推進されるべきである。

#### 4. 外国人雇用と企業の役割

- ・ 人件費の削減がアジアへの生産拠点移転を通じて容易に可能となるなかで、国内における単純作業員に対する需要は今後急激に減少することになるだろう。当然、日系人等が担ってきたこの分野の求人は減り、彼らは手取りの少ないサービス産業に移らざるをえない状況に追い込まれることが予想される。それに伴い、生活環境はさらに厳しくなる。
- ・ 彼らが本来持つ職業能力を活かすためには、まず日本語の習得などが欠かせず、地域において彼らが学習する機会を増やす取り組みが求められる。加えて、母国で得た学歴、資格、あるいは職務経験などが日本でどのように活かせるか、彼らがカウンセリング、コンサルティングを受け、日本国内でも理解可能な職務履歴を作成し、企業が受け入れる際の客観的な資料として参考にできるシステムを整えることが早急に検討されるべきである。
- ・ 一方、日本国内の大学で学ぶ留学生や日本の公教育を受けた日系三世への期待は今後、ますます高まることとなるだろう。職業能力の向上につながるインターンシップやビジネス日本語の学習機会の提供など、彼らに対する就学・就業支援は、地域の企業の役割として検討されるべきである。
- ・ こうした企業の取り組みが、彼らのコア人材として雇用に結びついていけば、自治体においても、産業構造の高度化という、長年取り組んできた政策課題の一つの答えとなる。そのことを認識し、地方自治体は、そうした留学生や日系三世の雇用を促進する企業への支援措置を講ずることを検討すべきであろう。
- ・ 企業においては、日本の公教育を受けたとはいえ留学生や日系三世の異文化性は最大限尊重されるべきである。少なくとも、グローバルな市場で戦っている企業では、いわゆる異文化シナジーを企業活動のなかで引き起こす取り組みが不可欠である。
- ・ むろん、多様性によって組織の一体感が欠如したり、コミュニケーション・ギャップが発生する、あるいは意思決定に要する労力と時間が増大するといったことも出てこようが、それを乗り越えた先に、グローバル競争に勝ち残る企業組織の理想の姿が見えてくる。
- ・ 異文化シナジーは観念的なもの、雰囲気的なものではない。日本人、外国人が互いの違いを認識しつつ、異なった発想、方法を創造的に結合させることにより、組織の運営や仕事の進め方において最善の方法が生み出されるなどの具体的な効果を持つ。そのために企業には、企業組織、システムを再構築する取り組みが求められる。
- ・ 企業がこうした経験を広く社会に還元していくことは、地域における外国人受け入れを巡る問題の解決にも資する。企業は、地域における外国人受け入れのためプログラム、活動に資金提供をするのみならず、多様な役割を果たしうる存在である。

以 上



## Global Competition and Employment of Foreigners

Hiroshi Inoue

Director of Industrial affairs Bureau I, Nippon Keidanren

### 1. "Virtual Economic Integration" in Asia

It is heard to indicate that Asia is greatly lagging behind Europe in economic integration, while Europe has formed EU and kept on expanding. However, closely watching the division of labor system of the global companies in Asia makes it clear that the economic integration in Asia has indeed been promoted to a considerable level.

In Asia, it is already a necessity for people, as well as information, capital, goods and services, to move around the area. Students, trainees, apprentices from China have a high profile in Japan. However, with the diversification in countries where Japanese companies develop their activities, foreigners from other countries, who are trainees from overseas companies, intra-company transferees, etc. and get training or engage in work in Japan, are also in increase. They are not menial laborers in factories but skilled workers who try to acquire advanced technology of Japan, or future technicians or experts who will manage personnel, labor, general affairs, or IT systems.

### 2. China as a Partner, China as a Rival

China is an attractive market in every aspect of scale, speed of expansion and purchasing power and is becoming the biggest client for Japan's products. Further, China is rich in human resources and plays a role as a supplier of them amid the economic integration in Asia.

China embraces a clear growth strategy today and is forging ahead toward becoming a major economic and technological powerhouse, which must represent a threat to Japan. Sooner or later China will become a major industrialized nation capable of manufacturing every sort of industrial product. Japan will be engulfed by the surging waves of China unless it concentrates its effort to develop and produce higher value-added products.

### 3. From Cost-cutting Competition to Value-added Competition; Latest Trends in Employment

Under the circumstances where various industrial products are manufactured in China capitalizing on their massive cheap labor force, taking cost-cutting measures has been prioritized in manufacturing products even in Japan. As a result, a practical use of Japanese descendants and other foreign laborers has been promoted and a trend to replace regular workers with part-timers has become the norm in Japan.

Meanwhile, global enterprises are specifying domestically manufactured products and externally manufactured ones when they establish production bases in China and other Asian countries: relatively higher value-added products are specifically produced in Japan. In such production sites, a shift is progressing from the utilization of Japanese descendants provided by contractors or temporary personnel agencies toward the direct employment of Japanese workers. This shift represents such a business strategy as to raise corporate value by producing high-end or newly-developed products to secure a higher profit rate, instead of engaging in useless struggle with China.

In case of Japan, the productivity in the manufacturing industry, that is, the productivity of manufacturers of those products which represents no more than 20% of the working population, constitutes the engine which leads the productivity of the whole industry. Development of new products and improvement in production processes are defined by their contribution to total factor productability (TFP) in the potential growth rate. In such areas core talented personnel is indispensable. The above-mentioned corporate efforts will certainly enhance potential growth rate of Japan and should be encouraged as a policy.

- 4. Employment of Foreigners and the Corporate Role

- Demand for menial workers in Japan will dramatically decline in years to come, as personnel expenses can be easily reduced by transferring production bases to other Asian countries. As a matter of course, the employment offers in this type of jobs mostly undertaken by such workers as Japanese descendants are expected to fall, driving them into the service industry with less income. In accordance with that, their living environment is presumed to become more challenging for them.

It is essential for them to acquire Japanese in the first place in order to make the most of their latent vocational capability in Japan. To this end, local communities are required to provide them with more opportunities to learn Japanese. In addition, a plan for establishing a system to support them should be laid out immediately so that they can receive counseling or consulting on how their educational status, qualifications or job experience acquired in their mother country can be maximized in Japan, and thus they can write a practical and understandable CV which will be referred to by companies as an objective document for employment.

- There will be growing expectations of foreign students studying in universities in Japan and the third generation of Japanese descent who received a Japanese public education. Educational and occupational support for them - providing them with opportunities of internship for improving vocational skills and learning practical Japanese in business - should be given consideration to as a role of companies in local communities.
- If such actions of the companies lead to the employing of such people as their core personnel, it will be a solution to the sophistication of industrial structure, which is a political challenge addressed for many years by autonomous bodies. Recognizing this effect, municipalities should give consideration to taking measures to support those companies which promote employment of foreign students or the third generation of Japanese descent.
- Cultural difference manifested by foreign and Japanese descendants should be respected at most in companies even when they have received public education in Japan. Companies fighting in the global market should be committed to producing cross-cultural synergy in the course of corporate activity.
- Obviously, diversification of employees may bring about lack of integrity as an entity, communication gaps or longer time and greater energy for decision-making, but beyond the horizon of these challenges, the ideal feature of a corporate organization capable of surviving the global competition will be unfolded.
- Cross-cultural synergy is neither an ideological nor atmospheric thing. If both parties, Japanese and foreigners, recognize differences between them and integrate their different ideas and methods creatively, concrete effects like the formation of the best practices in organizational management or in proceeding of work will be brought about. In order to achieve this goal, enterprises are required to rebuild their corporate organizations and systems.

Efforts by companies to disseminate their experiences in society will contribute to the settlement of the issues related to the acceptance of foreigners in local communities. Companies can be actors to play diverse roles further than funding the implementation of programs or the activities to accommodate foreigners.

スガハラ ユウゾウ（湖西市汐路町湖西団地町内会会長）

繰り返す過去

我々の先祖が1908年、笠戸丸でサントスの港に降り立ったのは、そう遠い昔のことではありません。彼らは自国の貧しい現状を逃れ、より良い生活を夢見て、コーヒー農園で働いた後、すぐに日本へ帰るつもりだったのでしょう。

それから100年が過ぎ、当初の目的は忘れられ、いつの間にかブラジル社会に融けこみ、国籍をも取得しました。

それから、歴史は繰り返し、「ブラジルへの移民」が「日本への出稼ぎ」に変わりました。私もその中の一人です。我々の先祖と同様、私たちもこの島国日本にたどり着き、ちょっとした間金を稼ぎ、母国へ戻るつもりでした。

日本に来てみたら、精神的悩みや様々な問題にぶつかり、当初の目的とは違って、家族共に日本に住み着いてしまったことは、ブラジルへ渡った移民たちと何ら変わりません。

私たちの悩みは、将来への不安です。

明日があるかどうかの不安定な仕事（失業保険、労働法、雇用制度）等、多くの問題があります。

私たちに必要なのは日本人と同様、最低限の就労保障、中でも、子供たちの教育、家族の安定した生活、そして地域での生活です。

妻たちも夜勤の労働があり、それを断ると仕事を失う立場にあります。家庭や子供たちにとって女性の存在がどれだけ重要か、また家族生活の中でも人間的でありたい、と言う非常に大事なことを企業は忘れていないのでしょうか。女性も仕事が必要ですが、でも家庭があるので夜勤は義務ではなく、選択できるよう企業に求めたいです。

私たちにも、正式な労働組合や就労規則に守られて働ける環境と雇用保障を求めます。

他の国（例えばノルウェー）では「ブラジル人市民会議」が存在し、規約や会議議事録があり、議論された問題をメディアを通して、サポート出来る様になっています。ボランティアたちが定期的に集まって問題の解決に取り組んでいます。

ブラジル人コミュニティの実態と様々な問題の解決の為にブラジル政府、領事館にもここで強く訴えたいと思います。

最近の報道で、市町村民税不払いの赤字をなくす為の行動が大きな問題になっているとの記事がありますが、社会に認められていない私たちにも権利や不満を納得させ、議論できる代表者が出る場が必要です。

納税は社会の義務であり、選挙権を持つことは、社会の権利です。私たちは義務だけの市民ではありません、選挙権も必要です。

最後に、黙ってられない質問です：「私たちの先祖のハッピーエンドとは違って、私がこの国に居られなくなれば、追い払われた様に帰国しなければならないのでしょうか」。

良い未来、良い生活を求めて

Yuzo Sugahara

ブラジル日系二世「出稼ぎ」

自治会、町内会

日本ではコミュニティーの活動は町内会を通して行われています。コミュニティー関連の情報はコミュニティーの代表を通して、住民に配布されます。様々なイベント、文化（民芸、絵、音楽）、スポーツ（運動会、野球）、講演、災害訓練（地震、津波）等が行われています。そして最近では、外国人を融合させる為に町内の審議会等に参加してもらって代表たちの声を聞くことも出来ます。

現在、私は静岡県、湖西市の市営住宅の住民です。県や市の住宅と同様に各自の町内会を持ち、そこで、住民たちの共同活動が決められています。

2008年3月から湖西団地町内会会長を務めることになり、同時に、町内会を代表して自治会「表鷺津」に参加しています。

私は、町内会会長として、団地の管理や運営、住民のより良い暮らしを目指して、特に外国人住民と日本人住民がもっと理解しあいながら良い環境を目指した共同活動、イベント等を考えています。今までの経験に基づいて、町内会会長として町内会を取りまく融和的な環境が今後とも続くよう上手くやっていきたいと思っております。

目標を一つに定めることにより、住民同士の考え方はまとまると思いますが、現在の状態は住民の考えの方向性がバラバラの状態です（日本人 40%、ブラジル人 30%、ペルー人 20%、その他 10%）。

第一歩として私が進めたいのは、団地の住民が共通の目的を決めることで、それによって、皆に融合とより良い暮らしをもてると思います。

この共通の目的としては、まず、初めに湖西団地内の内規の策定です。一般的なルールを必要な言語で知らせる。どんな所でも、皆が納得し、理解しあえば、良い環境が得られます。

ここで言っておきたいのは、どのような出身であろうが、全ての住民は融合を求めているに違いない、その一人は私自身です。

Yuzo Sugahara

湖西団地町内会会長、表鷺津自治会会員。

Yuzo SUGAHARA(President of Shioji Town(Kosai city) Neighborhood Association)

## Repeated History

It was not so long ago when the Kasato Maru, the boat carrying, the first Japanese immigrants, our grandparents or great-grandparents, landed in the port of Santos in 1908. With the dream of a better life by escaping from poverty in Japan, they appeared to have planned to return to Japan after working temporarily on coffee farms.

As a hundred years have passed since then, their original goal was forgotten. Now, they have assimilated into Brazilian society and live as Brazilian nationals.

The wheel of history turned and the descendants of Japanese immigrants to Brazil began to migrate to Japan. I am among such migrants. Just like Japanese immigrants to Brazil, when we arrived at Japan, an island nation, we intended to return to our home country after working in Japan for a while.

We are no different from Japanese immigrants to Brazil. My family and I began to settle in Japan, despite our original goal, while suffering mental distress and facing a variety of difficulties that we could not have anticipated before coming to Japan.

Our concern is uncertainty about the future.

We face many problems such as unstable and insecure employment conditions (unemployment insurance, the labor laws, employment system, etc.).

What we need are the same things that Japanese people do: a minimum level of job security, and, more importantly, education for children, stable living standards and community life.

Many wives work night shifts because they are placed in a situation where they may lose their jobs if they refuse them. I am afraid that companies fail to recognize the significance of the presence of women in families, for their children and the importance of the human need to live peacefully in a family life. Women also need jobs. Therefore, I would like to request companies to allow women to choose between day and night shifts instead of requiring them to work only night shifts because women have families.

We demand job security and a work environment that is protected by official labor unions and working regulations.

In other countries, such as Norway, representative assemblies for Brazilian residents are organized. They set rules and record minutes. There is a system to support problems discussed in the assembly

with the help of the media. Volunteers regularly get together to address the resolution of such problems.

With the aim of portraying the actual conditions of the Brazilian community and resolving a variety of problems, I would like to urge the Brazilian government and consulate to address these problems.

According to the recent news release, there has been a major issue concerning actions taken to reduce deficits caused by unpaid taxes by municipal residents. It is necessary to provide opportunities for us, Japanese descendants from Brazil, who have not obtained social recognition, to send our representatives to understand and discuss our rights and issues.

Paying taxes is a social obligation and exercising voting rights is a social right. We are not residents just to fulfill our obligations. **We need to have voting rights.**

Finally, here is a question that I cannot help but ask: "Unlike the happy ending to the story of Japanese immigrants to Brazil, are we going to be sent off to Brazil if the situation does not allow us to stay in this country?"

In search for a better future and life

Yuzo Sugahara

A "migrant" from the second-generation of Japanese-Brazilians

## Residents' Associations and Neighborhood Associations

In Japan, community activities take place through neighborhood associations. Information bulletins about interesting topics about the community are prepared and circulated to the residents via community representatives. A variety of events are offered, such as cultural meetings (folk art, paintings, music etc.), sports events (athletic meetings, baseball games etc.), lectures and disaster drills (against earthquakes, tsunamis etc.). Recently, representatives of foreign residents have been invited to participate in neighborhood councils and express their opinions in order to facilitate their integration into Japanese communities.

I am a resident of a municipal dwelling house in the city of Kosai, Shizuoka Prefecture. In prefectural as well as municipal housing, each housing complex organizes a neighborhood association that provides residents with opportunities to decide community activities.

I am appointed as Chairman of the Kosai Housing Complex Neighborhood Association from March 2008, and concurrently participate in Omotewashizu Residents' Association as a representative of the neighborhood association.

As Chairman of the neighborhood association, I am planning joint activities and events for a better environment by deepening mutual understanding between foreign and Japanese residents in particular, with the aims of better management and operation of our housing complex and a better life for residents. Based on my experience, I hope that as Chairman I will successfully maintain a friendly environment surrounding the neighborhood association for years to come.

I believe that it is easy to organize everyone's opinions when a single goal is set. However, the present situation is that residents (Japanese: 40%; Brazilians: 30%; Peruvians: 20%; Others: 10%) have diverse opinions from a variety of viewpoints.

The first step I would like to take is to set a common goal among residents of the housing complex, which I believe will help to create a harmonious society and a better life for everyone.

The first common goal will be to develop rules for the Kosai Housing Complex. General rules must be provided in the languages requested by residents, as mutual understanding and respect create a good environment.

The most important thing to point out here is that all residents must seek a harmonious society regardless of their background. I am among those who seek such a society.

Yuzo Sugahara

Chairman of the Kosai Housing Complex Neighborhood Association



Member of the Omotewashizu Residents' Association

## 外国人住民と社会統合に関する国際シンポジウム

於 静岡市 2008 年 3 月 25 日

パネラー 二宮正人

このたび、本シンポジウムにおいて鈴木望磐田市長の報告を聞いて、同市が外国籍児童生徒の受け入れ体制の整備に大変力を入れておられることを知り、大変心強く思った。他の 17 の外国人集住都市においても、同様な体制作りが進められていることと思うが、今後小中学校教育に責任を持つ市町村において、ますます外国人児童への対応が手厚いものになることを期待する。

津村准教授の報告には、ブラジルではあまり知られていない斬新な側面があり、大いに感銘した。とくに「生活環境適応加速プログラム」の新規事業、JIS プログラムの導入などは、外国人児童の受け入れに関する日本の公立学校の姿勢として、大いに PR すべきことである。また、外国人学校の高校受験資格の付与については、これまでブラジル教育省が認定した在日ブラジル人学校約 50 校のうち、日本の文部科学省が約 20 校につき、それを認める旨の報告が漠然となされていたが、浜松の具体的な事例を挙げての説明は有益であった。さらに、外国人学校の法的地位、学校法人化への動きについても、これまでの基準緩和など、ブラジル人学校経営者が長年求めてきた措置が実現の方向にあるようで、今後は財政体質の強化、教育内容の質の評価等について、上記経営者達の更なる努力が求められることになろう。また、浜松の公立学校と外国人学校の連携は、大変興味深く、新しい関係構築の努力の現われとして評価されるべきである。なお、精神的ケアを必要とする外国人の子どもについても、ブラジルでは帰国した子女について、再適応のためには 2 年前後の時間を費やしているなど、以前から問題の存在が指摘されていた。浜松におけるスクールカウンセラーの活動の結果等が浜松医科大学の調査とともにブラジルに紹介したい。そして、学校を離れた日系南米人の青少年についての中間報告も、これまで不登校、不就学による非行というふうに抽象的に指摘されてきた問題を、聞き取り路上調査の形で具体的に調査試みられた点については、大変興味深く、上記問題が生じた理由の解明に役立つものと今後の推移を見守ることにしたい。

ICU 学生フラヴィア・チェミ・ヤナセは、正規の入試を経て日本の最高学府に学ぶ数少ないブラジル人の経験としてまことに貴重である。これまでも、日本でブラジル政府が行う高校卒業検定試験を受けて合格し、帰国してブラジルの大学で学ぶ者の事例、学卒で訪日し、何年か働いて資金を稼いで、第 3 国の大学院で学ぶ者等、目を見張るほどの努力を重ねてきた若者達に敬意を表したい。日本の大学を卒業した者は、日本で就職あるいは大学院で学問を継続することによって、将来日本の社会で日本人と同等の地位を確保する大きなステップを踏んだことになる。また、帰国してブラジルの大学に進み、日本での学生生活経験を生かして、在ブラジル日系社会の活性化、特に日本語を習得は、3 世、4 世と世代が進むにつれて薄れていくことから、日本での生活経験を有する一般就労者を含めて、特に重要な存在となる。

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

Shizuoka city, Shizuoka prefecture, Japan – March 25, 2008

Comments presented by Prof. Dr. Masato Ninomiya, President of CIATE, Information and Support Center for the Worker Abroad, São Paulo, Brazil

The report of Mayor SUZUKI was very encouraging for us, since Iwata City is strengthening more and more, the structure to receive foreign pupils in its public schools. We expect that the same structure is being adopted by other 17 cities that are members of Committee of Localities with a Concentrated Foreigner Population and this stance can be extended also to prefectural and national authorities in matter of elementary, junior high school and high school education.

The presentation of Associate Professor Tsumura was very impressive since there were new aspects still not well known in Brazil. We would like to encourage him to expand his idea and the facts related such as the new project “Program for Helping Foreign Students Adjust to the Living Environment” and the introduction of “JSL (Japanese as a Second Language) Program. Concerning the grant of Certification of Public Senior High School Enrollment to Applicants from Schools for Foreigners, we consider very useful the objective case of Public School in Hamamatsu. We had some information in Brazil about the existence of 84 Brazilian schools in Japan, from which 31 were recognized by Brazilian Education Ministry and from them, 20 were recognized by Japanese Ministry of Education and Science. Moreover, concerning the legal status of School for Foreigners, we can see a number of measures requested by Brazilian schools administrators along all the years in the past, such as the change from “private enterprise” to recognition of legal personality of these schools. It is important to notice that measure like this, has been taken in matter of alleviation of rules. Also, the collaboration between Public Schools and Schools for Foreigners is also very interesting for we had also such ideas in past, but it was necessary the maturation of circumstances to become a reality. It must be evaluated as a new effort to build the close relationship between both parties. Concerning the foreign children who need a psychological care, we have information from Brazilian specialists that it takes more than two years, depending on case, for children who came back from Japan to readapt themselves to Brazilian society. Thus, we consider very important to make our people in Brazil know about both school counselor’s activities and researches conducted by Hamamatsu University School of Medicine’s Osaka-Hamamatsu Joint Research Center for Child Mental Development. At last but not at least, we were very interested in South American Youths of Japanese Descent who Have Become Truant. We think this is the most important survey through interviews conducted in the streets during nighttime hours. We consider it a very serious experience, since it will help to bring a light in the matter of Brazilian youth delinquency matter related to truant. We want to follow up this matter, since Japanese-Brazilian community in Brazil has been very worried about truant problems in these years.

The report of Tyemi Flavia Yanase, an ICU student, is very important since it is a vivid voice of one of very few coed in Japanese university who passed by regular entrance examination. There are other cases of Brazilian student who has passed in the so-called Supletivo Examination in Japan, conducted by Brazilian government to obtain the certificate of conclusion of Senior High School, went back to Brazil and passed in the entrance examination in Brazilian universities. Also, we met a Brazilian studying in American or European universities with the money they got, working hard in Japan. We know very well that in Japanese society is very severe for people who have not college or university degree. The Brazilian youth who had graduated in Japanese universities or colleges, conquered the status to be treated in the same condition of Japanese newly graduates to look for high level jobs in Japanese well-known enterprises. If not, they will be considered always as Second Class Citizens, to conduct non-skill jobs as other foreigner without qualifications. Furthermore, if these graduates decide go back to Brazil, after finishing University studies in Japan, carrying their experiences of live and study in this country, their effort and participation in building a new Brazilian society will be indispensable for revitalization of Japanese-Brazilian community in Brazil.

At the end, we want to thank you the Ministry of Foreign Affairs of Japan for inviting us to come to participate in this International Symposium and to extend this acknowledgement for International Migration Organization (IMO) and Shizuoka Prefectural Government.

(別添/ANNEX)

外国人住民と社会統合に関する国際シンポジウム

サンパウロ大学法学部博士教授 二宮正人

1990年6月の「出入国管理及び難民認定法」の改正から18年の歳月が経過した。法改正以来、ブラジルを中心とした日系人が、文字通り雪崩を打って日本へ就労のため入国した。1991年だけで約8万4千人のブラジル人が新たに入国し、それ以来右肩上がりに在日ブラジル人の数が増え、2006年12月31日現在で31万3千人に達した。さらにスペイン語を話すペルー、アルゼンチン、ボリヴィア、パラグアイ等の国から来た日系人およびそれらの国と日本の2重国籍者を含めると、40万人近い人数になるものと思われる。そして、彼らの中には日系人のみならず、配偶者である非日系人、子孫である混血の人々も含まれており、同伴する子どもたちの数も年を追って増えている。

文部科学省は、日本の公立小学校・中学校・高等学校、中等教育学校および盲・聾・養護学校に在籍する外国人児童生徒において、日本語を理解しない者の数が増加していることに留意し、1992年度以降2005年までに計11回にわたって「日本語指導が必要な外国人児童生徒の受け入れ状況等に関する調査」を行ってきた。その結果、2005年現在で、日本語が理解できないことから、指導が必要な生徒数は、20,692人とされた。母国語別では、ポルトガル語7,562人、中国語4,460人、スペイン語3,156人、その他の母語5,514人ということで、日系人であろうことが推定されるポルトガル語、スペイン語の合計で全体の5割以上を占めている。ただし、最近在日ブラジル人で、同国人や日本人以外の国籍の外国人と婚姻する者もいることから、その子どもたちが必ずしもブラジル国籍者として日本の行政当局に把握されていないが、ポルトガル語を母国語とする児童は、原則として、ブラジル国籍であると言っても良い。しかし、上記約7500人が、在日ブラジル人児童の総数では決してなく、2006年12月末現在の出入国管理統計によれば、5歳ないし14歳のブラジル国籍者の数は約4万人とのことである。これは必ずしも日本の就学年齢とは一致しないが、小学校・中学校に通い得るブラジル国籍者の人数を約3万人とすることに無理はないものと思われる。

しかし、全員が日本の公立小・中学校に通っていないことも確かである。ICU ブラジル人学生柳瀬フラヴィア智恵美の報告にもあるように、初期においては、「イジメ」や「差別」等の理由で不登校となる子どもが目立っていた。この問題は、群馬、栃木、茨城、神奈川、千葉と言った首都圏・北関東や、愛知、静岡、岐阜、三重、と言った東海地方を中心とした地域において、かなり深刻になっている。上記「イジメ」や「差別」以外にも、どうしても日本の学校に適應できない子どもたちが存在することは否めない。当初は年齢的な問題が主たる理由だと思われていた。確かに、日本で

生まれ育った子や、就学年齢に達する以前、または小学校低学年で来日した児童は、日本の学校に入学しても、ほとんど問題なく授業についていける。他方、10歳前後の年齢を一定の基準として、それ以降に来日した児童については、現場の校長の判断で、2年下の学級に編入されても、小学校高学年、または中学生の場合は、かなり困難であることが確認されている。

例えば、10歳のブラジル人児童で、まったく日本語が理解できない者が、小学校4年生のクラスに編入された場合、どのようなことが起こりうるであろうか。日本語の補習授業を受け、体育、図画、音楽等の科目に重点をおいて特別に扱ったとしても、2、3か月、あるいはもっと早く学校に関心を失ってしまう例が数多くみられる。国語は言うに及ばず、共通点があると思われる理科、算数・数学にしても、教科書を比較してみると、レベル・内容が違ふことのみならず、割り算などは、やり方そのものが異なることから、教える方にも教えられる方にも戸惑いが見られる。

そして、ひとたび学校に関心を失って、不登校となった生徒を学校に連れ戻すことは容易なことではない。それは、法律的に見ても困難である。日本国憲法は、教育を国民の義務としているが、外国人の場合は、そのように扱われてはおらず、学校に入学を希望すれば認められるものの、不登校となった場合、如何なる罰則も予見されていない。本職が調査した限りでは、現場には熱心な教師もいて、不登校になったブラジル人生徒を近所の同級生に誘わせたり、親に子どもを登校させるよう促す手紙を出したり、自ら家庭訪問までして、連れ戻そうとする努力も見られた。しかし、両親とも働いている事例が多く、親が在宅する時間は午後7時以降であること、日本語が理解できないことから、通訳を帯同する必要がある、親に宛てた手紙も受け取った本人が日本語を読めないことから、何のことかわからず、放っておかれたと言うような事例も聞かれた。もっとも、子の教育について親が本当に関心を有していれば、そのようなことはないはずであるから、ブラジルにおいて、彼らに対する訪日前研修などでは、就労に関する計画性について話す際、何年滞在して、いくら貯蓄し、子どもの教育はどうするのかと言うことにも触れ、啓蒙に努めているが、十分とは言えない状況である。

また、日本サイドで言えば、外国人子女への教育を法律的な義務としなければ、学校に適応できなかった児童は、結局不登校になってしまうことが多い。そのような児童の数は正確には把握できていない。学校に通う児童の数は、市町村が把握しているが、それらを合計する試みは、寡聞にして知らない。外国人集住都市が現在18あり、それらの市長および担当者が毎年集まって会議を開いているのであるから、それらの市町だけでも調べることは出来ないのかと思うが、実現はしていない。唯一わかっていることは、学齢期にあるブラジル人子弟が約3万人いるということと、そのうち約7千500人はポルトガル語を母語とし、日本語がまったくわからず、特別指導を必要としている、ということである。

そこで、あまり学術的ではないが、日本語がまったくわからずに指導を

受けることが必要な、ポルトガル語を母語とする児童が約 7 千 500 人いるのであれば、日本語が少しでも、もしくはある程度、あるいはかなり理解できる者が、その倍ないし 1, 5 倍ぐらいいる、と言う推測が許されるのではないか。もし、そうであれば、公立小・中学校に通っている児童数を約 1.5 万ないし 2 万人と推計しても良いのではないかと考える。

ところで、1995 年以降、在日ブラジル人学校が数多く設立されている。いろいろとヒアリングしてみると、最初は隣近所のブラジル人の子どもを、たまたま失業中の、ブラジル人元教師が、頼まれて子どもたち預かることから始まったとの事例を知った。人の子と自分の子の面倒をまとめて見ているうちに、何がしかのお礼をもらうようになり、そのうち人数も増え、近所の空倉庫を借り、ブラジルで教員資格を持っている就労者を教師として雇い、ブラジルから教科書や指導要領を取り寄せ、最初は無認可の私塾として、寺小屋式に、各学年一緒に教え始めたものが、現在では、50 人ないし 200 人程度の規模に成長した。このようなブラジル学校が、全国で 80 校以上存在する。

ブラジル政府は、かねがね日本の学校へ通っているブラジル人児童が、日本の学校に完全に適応した事例では、その反面ポルトガル語を忘れ、親との会話にも齟齬が生じ、親子間の断絶が生じているとの報告がよせられ始めた事に、危惧感を抱いていた。そこで、数年前にブラジル教育省から担当官が来訪し、在日ブラジル人学校の実情を調査した上で、全国で約 50 校を公式に認定した。これらの学校は、「ブラジル政府認可校」と呼ばれている。すなわち、小・中・高の 3 つのレベルを有するこれらの学校の卒業者は、帰国した際、もし、日本の学校で学んだのであれば、卒業証書、成績表の認定と言った手続きを経なければならないところ、ブラジル政府認可校であれば、そのまま、ブラジルの学校への編入を認め、大学入学試験も受けられる、と言ったものであった。また、最近では、これら 50 校のうち 20 校について、日本の文部科学省が指定を行い、それら指定校の高等課程卒業生は 11 年間の教育を受けていることから、1 年間の日本語の補習教育を受ければ日本の大学受験資格が与えられることになったことは、関係者にとって大きな朗報であった。

これらブラジル学校の最大の問題は、授業料が高いという点である。月謝は平均して約 5 万円で、一人二人はまだしも、それ以上子どもがいる家庭は、母親の収入がほとんど学費に費消されることになり、3 人以上子どもがいる場合は、全員をブラジル学校に通わせることは不可能に近い状況である。したがって、日本の学校に適応できる子は、そちらへ、そうでない子あるいは、将来帰国することを計画している親は、子どもをブラジル学校へ通わせる。学校経営者の言い分としては、子どもが複数の場合は、授業料を 1～2 割減額すること、安全のため子どもの送迎を行うコストも含まれること、日本の学校と異なり、親が安心して働けるように、午前 8 時から午後 7 時まで子どもを預かること、などを高い月謝の理由付けにしている。さらに、多くの学校が、法律の基準を満たせないため、各種学校

の認定を受けられず、組織としては有限会社として経営されていることから、地元自治体から補助金等の協力が得られないことを不満としている。それらの協力が得られれば、学費をもっと安くすることが出来ると主張している。また、最近では、ブラジル人もしくはブラジル在住経験のある人材斡旋業者が、ブラジル人就労者が子女の教育を安心して行えるように、保育園、幼稚園、小・中・高等学校の経営に乗り出しているという報告もあり、それらブラジル学校に学ぶ生徒も増えているとのことである。

その総数は正確には把握できていないが、約 15,000 人という説もある。80 校中、50 人ないし 200 人前後の学校数が 37 校で最も多いが、中には 300 人前後、400 人を超える学校の存在も報告されている。したがって、もし日本の公立学校に通うブラジル人子女の総数が、2 万人前後であるとし、ブラジル学校に通う者の数が 15,000 人前後であるとするならば、両者の推定合計は約 3 万 5 千人ということになる。これは、かなり楽観的な数字であるが、もしこの数字に信憑性があるとする、約 5000 人のブラジル人子女が不登校・不就学者であるということになる。

あるいは、この数字よりも多く、あるいは、より少ないかも知れないが、上記の説明からはある程度納得できる数字ではないかと思われる。では、約 5000 人のブラジル人子女は、学校へ行かずに何をしているのであろうか。ここに、警察がまとめた統計があり、それによると 2005 年度の在日外国人中、刑法犯検挙件数を国籍別に見ると、半数以上が中国とブラジル人で占められている。そのうち、窃盗犯では、中国人は住宅等への侵入盗が多い（約 53%、ブラジル人は 7, 2%）に対して、ブラジル人の場合は自動車盗（約 60%）が多いことが確認されている。強盗事件では中国人が約 37%、ブラジル人が約 35%となっている。そして、刑法犯のうち、十代のブラジル人が占める率は、33.7%と高く、非行一般については、驚愕すべきことにブラジル人未成年者が外国人中、第 1 位を占めている。

上記約 5000 人の不登校・不就学者は、未成年者の非行率と大いに関係があり、その多くは非行予備軍といっても良い、と考えられる。両親とも午前 8 時前に働きに出かける際、その日一日を過ごすための千円程度の小遣いをもらい、午前中は朝寝をしたりして過ごし、コンビニで買った弁当で昼食をとり、同じような境遇にある、他のブラジル人少年達とともに、ゲームセンター等で時間をつぶすというパターンがある。ブラジルと同じように、16 歳未満の者は働こうにも正式には働けないので、そのようにして有り余る時間を費やすことになる。そのような状態にある者が、さらなる小遣い稼ぎのために、万引き等から始まる非行に走るのは時間の問題である。中には、窃盗のみならず、強盗や婦女暴行、組織犯罪の手先となって麻薬・覚せい剤事件に関与するなど、目を覆いたくなるような事例も報告されている。また、神奈川県横須賀にある久里浜少年院には、132 名の定員中、外国人が 20 名収容されているが、18 名、すなわち外国人中 90%がブラジル人であるということも、警察の上記統計を裏付けるものである。



これらの未成年者の多くは、ブラジルにいたならば、基礎教育を経て 16 歳以降は、昼間働きながら、夜間高校に通っているはずである。また、高校を卒業した後は、かなりの者が大学へ進学しているはずである。ブラジルで最も著名な最高学府のひとつであるサンパウロ大学は、学部 5 万人、大学院 3 万人の計 8 万人のうち、15% が日系人であると言う調査報告があり、理工学部などでは 30% に達しているようなところもある。ちなみに、教員数は約 5000 人中、15% が日系人である。

サンパウロ州には、さらに州立大学が 2、連邦大学が 1 あるが、いずれも同じような比率で日系人が就学しており、三桁ある私立大学においても、大体同様な比率が記録されている。

したがって、在日ブラジル人子弟が義務教育を終了せず、あるいは終了しても、高校、大学へ進学を希望せず、遊ぶために働くことのみを考えている者が多いと言うことは、まことに残念なことである。ましてや、非行、犯罪に走る者が多いのは言語道断である。

ブラジルで日系人に対して、社会的に下される評価は、政財官界で名をなした者は、あまり多くないものの、一般的に勤勉で約束事を良く守り、信頼出来るというものである。そして、100 年を迎える移住の歴史のなかで、あまり警察や刑務所の世話にならなかったことが特筆されている。

では、そのような評価を本国で一般的に享受している日系人が、なぜ日本に来ると、警察統計に上るような行為を行うのであろうか。遺憾ながら、これに対する確固とした答えは出せないが、意見を述べるとすれば、未成年者本人にも責任はないとは言えないものの、やはり子どもの教育に対して、親が積極的でないことが理由ではないかと思われる。インタビューに応じた親の中には、所詮は出稼ぎに来たのだから、ここはしっかり金儲けに専念して、後日帰国した際には、子どもに立派な教育を施してやるのだと言い切った者もいた。人格形成期の子どもにとって、最も重要なときに日本の学校であれ、ブラジル学校であれ、学ぶことをしなかった者はどうなるのであろうか。その結果は上記のごとき非行の記録にすでに現れているのである。

移民の歴史を振り返ってみるならば、初期に移住した人たちは、言うに言われぬ苦勞をして、当初は農園主に雇われて働き、次のステップでは原始林を開拓しつつ、今日の繁栄を築いていったのである。2005 年の秋に NHK で全国に放映されたテレビドラマ「ハルとナツ」をご覧になった方は、その姿が若干想像できたのではないかと思われる。開拓当初、自分達は草葺きの小屋に住んでいても、子ども達を通わせる学校だけは、材木を挽いてきちんとした建物を作ったことが記録されている。明治末期、大正、昭和初期の日本人は、封建時代の寺小屋、そして「教育勅語」を金科玉条としていたのである。そして、自分だけが金儲けに成功して、故郷に錦を飾ったとしても、子弟が無学文盲では恥ずかしいと思っていことが主たる理由であったが、教育には熱心であった。

年長の長男は、親元に残って農業に従事しつつも、成績優秀な次男、三

男は上級学校に学び、長じては家族をサンパウロ等の都会に呼び寄せて、他の弟妹に勉強をさせたことが、誇り高く語り継がれている。もっとも、ブラジルは発展途上国でありながら、学ぶ意思を有する者に対しては、小学校から大学まで無料で学べる制度になっており、戦前や戦後のある時期までは、中学校から夜学制度が完備され、働きながら学べたので、苦学生には好都合であった。

日本にも高校以上は定時制の制度があるが、夜間中学は全ての都道府県にあるわけではなく、残業はしないまでも、一日中工場で働いた後に定時制高校へ通うことは、言うのは容易く、行うのは難しである。でも、日本では中学を終了した生徒の圧倒的多数が高校進学することから、在日ブラジル人の親も、子どもの将来を考えたならば、少なくとも高校へは進学させるべきである。

就労現象も、入管法改正から 18 年、それ以前から数えると 20 年以上になる。かつての移民と同様、3 年ないし 5 年の出稼ぎのつもりで来たが、すでに 10 年以上在日している者は珍しくない。在日ブラジル人 31 万 3 千人のうち、3 分の 1 が日本に永住すると言われている。それを裏付ける事実としては、すでに 6 万人以上が永住権を取得していること、35 年のローンを組んでマイホームを購入する者も増えていることが報告されている。そして、日本に永住するのであれば、子どもに高校のみならず、大学進学を奨励しなければならない、と考える。もちろん、ブラジルへ帰して、本国で高等教育を受けさせるのもひとつの方法であり、その場合日本で学んだ知識、日本語の能力とともに在ブラジル日系社会の活性化に寄与することは間違いない。

最近では、柳瀬フラヴィア智恵美のように、日本で大学に入学する日系人の数が増加しつつある。ここで、サンパウロ大学法学部のある女子学生の例を挙げたい。彼女は小学校低学年時代に親に連れられて、日本へ来たが、小学校は何とか卒業したものの、中学校には適応できず、6 年間不登校で家事手伝いをしたりして過ごしたのですが、読書が趣味で、さまざまな図書をブ

ラジルから取り寄せたりして、読んでいた。ブラジル政府は何年か前から、在日ブラジル人子弟を対象に中学卒業および高校卒業資格を与えるために、大使館、総領事館が主催して、年に一度検定試験を行うようになった。最初の頃は、上位数名に対して航空会社が協賛して往復チケットを与え、ブラジリアで教育大臣から、検定証書を手交していた。彼女は、高校検定試験を受け、見事首位で合格して、故郷に錦を飾ることが出来たのであった。そして、予備校に一年通った後、全国に冠たるサンパウロ大学に合格できたのである。彼女は、将来外交官を志望して勉強に励んでいるが、犯罪に染まる若者がいる反面、このような事例も存在するということである。

彼女は日系団体が主催する就労問題シンポジウムや研究会において、自らの体験を話したが、それを聞いた多くの人は感動した。やる気があれば、何でも出来ると言うことを彼女は立派に証明した。また、ブラジルで大学

に通っている学生が、授業料は無料であっても、生活費を親に無心できないことから、2、3年休学して来日し、まじめに学費を稼いで帰国し、卒業できたというエピソードがある。あるいは、ポルトガルの名門コインブラ大学で知り合ったブラジル人大学院生は、日本で稼いだ金で留学が可能になった、と喜んでいてた。

ブラジルでは、日本におけるブラジル人青少年の非行が増加していることを憂慮し、彼らをサポートする NPO が最近立ち上げられた。ISEC「社会・教育連帯」と名づけられたこの団体は、在日ブラジル人青少年が不登校によって、非行・犯罪に走る事が増えていることから、彼らの居場所は学校であるとして、出来るだけ多くの者が就学できるようブラジルと日本において運動を行うことを決めた。ブラジルの教科書を集めて日本の学校または在日ブラジル人学校に送ったり、両国の識者を集めて、この問題を議論するシンポジウム等を開催している。また、数年間日本で過ごした後親に連れられて帰国する子ども達がいるが、日本の学校のみで学んでいた場合、ポルトガル語を完全に忘れてしまい、ブラジルに再適応するためには、カウンセリングを行い、日本の事情をある程度把握している私立学校へ入れるなどして、2年前後の時間を費やす必要がある。これについても、就労者の親で将来ブラジルへ戻ることを考えている者は、在日中から子どもの将来をある程度考えておかないと、日本でも中途半端、ブラジルでも同様なことになり、取り返しのつかないことになる。

以上、長くなったが、本シンポジウムにおけるパネラーとしてのコメントのほかに、在日ブラジル人子女の教育に関する所感を述べさせていただいた。

