

移民向け講習のあり方をめぐって：アムステルダム市における
市民化講習の事例を中心に¹

新 海 英 史*

The positive and negative aspects of Immigrant policy intervention :
The case of the Dutch Immigrant Orientation course in Amsterdam

SHINKAI Eiji

What it takes to be a citizen? Do future citizens need to have a linguistic ability, common sense in a society, and a job skill before enjoying full citizenship entitlements? Or do they have to give up becoming a new citizen unless they already have ethno-cultural background that is acceptable to the majority of the given society? With this question in my mind, I try to identify the function and the meaning of the orientation courses given to the newcomers in the city of Amsterdam, the Netherlands.

キーワード

移民の統合、市民化、オランダ、アムステルダム市、移民向け講習

はじめに

市民になるとはどういうことを意味するのか。そして、市民になるためにはどのような資格を必要とするのか。言語的能力、社会的常識、仕事上のスキルを身につければ、外国人・移民はその国の市民になることができるのだろうか。それとも、市民になるためには人種や文化的規範を共有した共同体へ自己を同化させなければならないのであろうか。こうした問いが移民（政策）研究の文脈においても²、盛んになされつつあり、市民権の規範的議論や移民向けのさまざまな市民権政策についての提案にも影響を与えている³。冷戦が終了し、人の動きに新しいダイナミズムが生まれ、移民や難民の流入と彼らの適応の問題に直面する欧州において、この傾向は顕著に観察されうる。本報告ではオランダにおける「市民化講習」を事例に、市民権政策のあり方を考えてみたい。

オランダでは永住する意思・資格のある将来のオランダ市民である、新来外国人・移民・難民（以下、ニューカマーとする）を対象に「市民化講習（Inburgeringsprogramma）」の受講を1998年より義務化している。「市民化講習」の内容は約600時間に及ぶオランダ語講習、オランダ国内で社会的常識とされている事柄に関する講習、オランダにおける職業一般についての講習（含むカウ

*名古屋大学大学院国際開発研究科博士後期課程

移民向け講習のあり方をめぐって

セリング)である。

本稿では、この講習の導入・実施に至るまでのオランダの移民政策の概要、歴史、そして導入後の状況について整理し、オランダ政府がなぜこの講習を導入し、どう講習が運営されているのかを明らかにし、市民化講習の意義と限界を指摘したい。本稿を通じて、筆者は移民(政策)研究における新しい一視座を提供することが出来れば幸いである。

I. 移民の現状

オランダは国として成立した16世紀後半から、移民・難民を受け入れてきた。古くはベルギーから移住したフラマン人、フランスからのユグノー、ポルトガルや東方諸国から来訪したユダヤ人など、移民・難民のルーツを迎れば枚挙に暇がない。第二次世界大戦前にはアンネ・フランクの家族たちを含む多くのユダヤ人を受け入れたことは、オランダが伝統的に移民を受け入れてきた社会であることを示す端的な例であるといえよう。この移民受入れの伝統は第二次世界大戦以後においても基本的には続いてきた。オランダがインドネシアやスリナムといった海外領土を手放す過程で生まれた、多くの旧植民地政府の官僚やその師弟・親族たち、そして彼らの元で働いていた現地地の住民たちを、インドネシア人やスリナム人としてではなく、オランダ人として受け入れた⁴。オランダ植民地政府に忠誠を尽くしてきたモルッカ諸島人たちも、紆余曲折はあったものの、インドネシアからの独立という道を諦めさせ、移民として受け入れた⁵。また、単純労働者派遣の契約を結んだトルコ、モロッコなどの国々からの労働者についても、オイルショック後に同制度が廃止された際、居残った彼らに家族との再会の機会を保障し、結果的には、彼らを移民として受け入れた。

このような歴史的経緯を概観すると、オランダが移民国(Immigratie Land)として自らを定義したのが1980年代半ばというのはいささか驚きに値する。オランダでは、伝統的には柱状化社会(Verzuiling)の構造が、プロテスタント、カトリック、自由主義派、社会主義派といった異なる宗教・信条集団間の分離型共生を可能にしてきており、これがオランダの多様性への寛容さを保障してきたとされている(Doorminick, 1998; Vermeulen, 2000; Van Ameersfoort, 1999)。しかしながら、異なる宗派や信条集団といっても、いずれもオランダ語を話す比較的同質的な存在の集まりであり、宗教や民族的出自をまったく異にする移民出身者たちを前にしてオランダは自己再定義を図る必要が生じたのではないかと、報告者は考える。というのも、1980年代といえば、オランダにおける移民出身者(両親のいずれかがそうである者も含む。オランダでは俗にAllochtoonと言われるカテゴリーの属す人々)が全人口比で10%を超え、アムステルダムやロッテルダムといった大都市において移民街の形成や移民出身者たちの失業、学校教育からのドロップアウトといった社会問題が観察され始めた時期と重なる。このような問題は、それぞれの集団が分離して居住していればよかった時期に考え出された処方箋では解決不可能であった。オランダを移民社会と再定義してはじめて、異なる存在を同じ存在にすべく具体的な施策が検討され始めたといえる。

さて、1980年代前半から、オランダでは増え続ける移民出身者たちへの対応のありかたをめぐって、移民の文化的アイデンティティの尊重を唱え、彼らに自らの居場所をどう与えるか、移民に文

化的同化をいかに求めるのか、それとも社会的統合をどう目指すのか、大きくわけて3つの立場で議論は紛糾してきた。移民に自分たちの居場所を与え、自立してもらおうと訴える人々（たとえば、CDA：キリスト教民主アピール）は移民向け政策の中でも母語教育やコミュニティづくりを積極的に支援すべきであるとした。彼らは柱状化の伝統の継承を前提に、移民政策を考えていたと思われる。一方、移民に文化的同化を求める論者たちは、移民がオランダ社会の文化的規範（オランダ語、寛容性、社会的常識）へ同化するべきである（たとえば、VVDのボルケスタイン⁶）と訴えてきた。彼らは従来の移民政策の問題点を解消するためには、柱状化の伝統の刷新すらも意識していた（吉田2003）。また、移民の社会的統合を主張する人々については、移民たちが自立してオランダ社会で生きていけるように、彼らに教育の機会を与えるべきであると主張してきた（PVDAなど）。柱状社会の伝統を持つオランダでは長い間CDAが政権政党の主要な一画を担ってきており、移民政策についてもCDAが提唱する文化的アイデンティティ尊重型が採用されてきた。具体的には、行政による移民たちへの母語教育支援、コミュニティ組織づくり支援、コミュニティ・メディア支援、学校施設（移民向けの自主教室など）や宗教施設（例えば、モスク）への支援を通じて、移民たちが自分たちのコミュニティをつくることで、ホスト社会へ溶け込むことを意図していたと言われている（内藤、1996；吉田、2003）。

II. 市民化講習制度の導入の契機

このような移民受入れのあり方をめぐってはすでいくつかの異なる立場が存在していたことは事実であるが、CDAの唱えていた異文化尊重型の政策が戦後長い間オランダではいちばん大きな力を持っていた。しかし、これも新しい状況を前にして変化を求められるようになっていった。特に冷戦終結後、1990年代前半のオランダは、増え続ける不法難民の流入問題（ほぼ年間4万人弱と言われる）、エスニック・マイノリティが社会の底辺に留まり失業保険やその他の社会福祉の需給に頼り切っていた問題、ムスリム移民の流入によるイスラムのファンダメンタリズムのオランダ国内における活動問題等に直面していた。そうした状況下で、1994年の下院選挙の結果、VVD（自由民主国民党：中道右派政党）、PvdA（労働党：中道左派政党）、D66（民主66：中道左派政党でVVDとPvdAの派閥から1960年代に独立した政党）の連立政権が成立し、これまでずっと移民政策の方向性を規定してきたCDAは下野した。

景気が十分に回復していない時期に行われた同選挙では経済・社会政策の行方が選挙の中心争点であったが、移民政策もまた重要なトピックになりつつあった。選挙で躍進したVVDは選挙戦中から、移民はオランダの中心的価値を学習し、文化的同化を目指さなければならないと訴えてきた。より具体的には、イスラムがオランダの寛容性、表現の自由、政教分離にとって脅威であり、ムスリム移民にこれらの価値を内面化する機会を与えるべきであると主張した。一方、社民系政党であるPVDA（労働党）は、移民はオランダ語の講習に参加する機会や職業訓練の機会を与えられることで、労働市場への参加が容易になると訴えた。中道左派政党であるD66もPVDAの主張に同意した。結果的に彼らの間で測られた妥協の産物として、オランダ語講習、社会化講習、職業訓練から

移民向け講習のあり方をめぐって

なる市民化講習が新たな移民政策の目玉として実施されることとなった。

オランダでは一般選挙終了後、政権入りする政党が数ヶ月にわたる協議を重ね、政策協定を結んでからはじめて内閣の発足につながるものが慣例となっているが、本件についても VVD 側と PVDA 側、そして D66 の間の協議で了承され、その後の国会における野党を交えての議論を経て、「エスニック・マイノリティ統合政策の概観 (Contourennota Integratie Beleid etnische minderheden)」や「マイノリティ論争の政策継承 (Beleidsopvolging minderhedendebat)」といった報告書に「市民権政策 (Inburgerings Beleid)」として政策案がまとめられた⁷⁾。同政策案においては、「移民が市民になるとは」とはすなわち、「一般社会、強いては労働市場において自立した個人となること」「公的領域において自立した個人となること」と規定され、移民はそのためのトレーニングを受けることが推奨された。同提言を受けて最終的に「新来外国人のための市民化講習法 (Wet Inburgerings Nieuwkomers)」の国会における法案成立をもって、1998 年 9 月より市民化講習は国の予算 (具体的には教育文化科学省、健康福祉スポーツ省、社会問題雇用省、法務省、内務省の関連予算枠を本講習のために統合したもの) を使って各自治体レベル (福祉関連の部局が責任主体) で各々施行されることとなった。

III. 市民化講習とは

さて、こうして導入されることとなった市民化講習ではあるが、本講習の存在はオランダの移民政策が異文化尊重型から社会への統合を重点に置くものになってきたことを実によく示している。市民化講習 (Inburgering) という言葉そのものの意味は、「移民を Burger (市民) にするための講習」であり、移民の社会的統合、とりわけ公的分野 (例えば、労働市場・教育・住宅のような重要な社会的領域) において、移民がマジョリティの市民たちと差がない状態で参加していることが目的とされている⁸⁾。ここでは移民を将来のオランダ市民として扱うことで、オランダ社会で生きていくために必要なスキルや素養を身につける重要性が正当化されている。このことはオランダでは形式的には市民権の取得が、隣国ドイツやオーストリアと比較して容易であり、オランダの市民権とは後から獲得されるもの (Jus Soli) でもあるとする現在のオランダの帰化制度の考え方にも通じている。実際、オランダの市民権は伝統的には出生地主義 (Jus Soli) と血統主義 (Jus Sanguinis) を一部組み合わせたものであるが、オランダ居住後 5 年たてば永住権の申請を許可しているおり、その後オランダ国籍の取得が可能である事実からもわかるように、後天的にオランダ人になることができる。その意味で、本講習は移民をオランダ市民にしていく「製造装置」とでも形容できるかもしれない。以下、本講習の具体的な内容について、目的、対象グループ、具体的講習内容に注目して説明を加えたい。

目的：移民の市民化を可能にする。具体的には社会的統合を果たすための重要なステップとして、労働市場に参加できるようにすることが重要課題として挙げられている。

対象グループ：EU 域外の諸国より、1998 年 5 月以降にオランダに永住目的で来訪した外国人、難

民（申請中の者でも部分的に可能）たちの中で自治体が受講が特に必要と定めた人々である。しかし実態を見ると、受講者は特定の集団に集中しているようだ。具体的には、アムステルダム市における状況を示した下記の表（図1を参考のこと）にも明らかなように、トルコ人、モロッコ人移民の親族・縁者、中東・アフリカ地域からやってきた難民たちが中心となっている。彼らが入国し定住化できるのは、すでにオランダ国内に存在するネットワークを頼って来訪してきたからでもある（いわゆる連鎖移民現象）。もっとも以上のカテゴリーに入る人々すべてが講習対象者となるわけではなく、行政による一連の選別過程を経て、最終的に講習を受けることになるものの数はオランダ全体でも年間1万人程度、アムステルダム市内に限っても年間3000人程度となる。どうしてこの

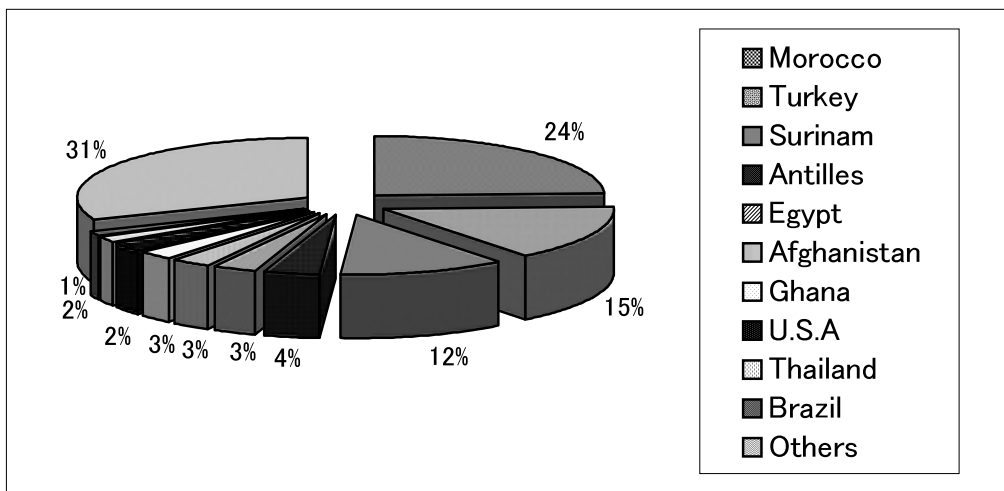


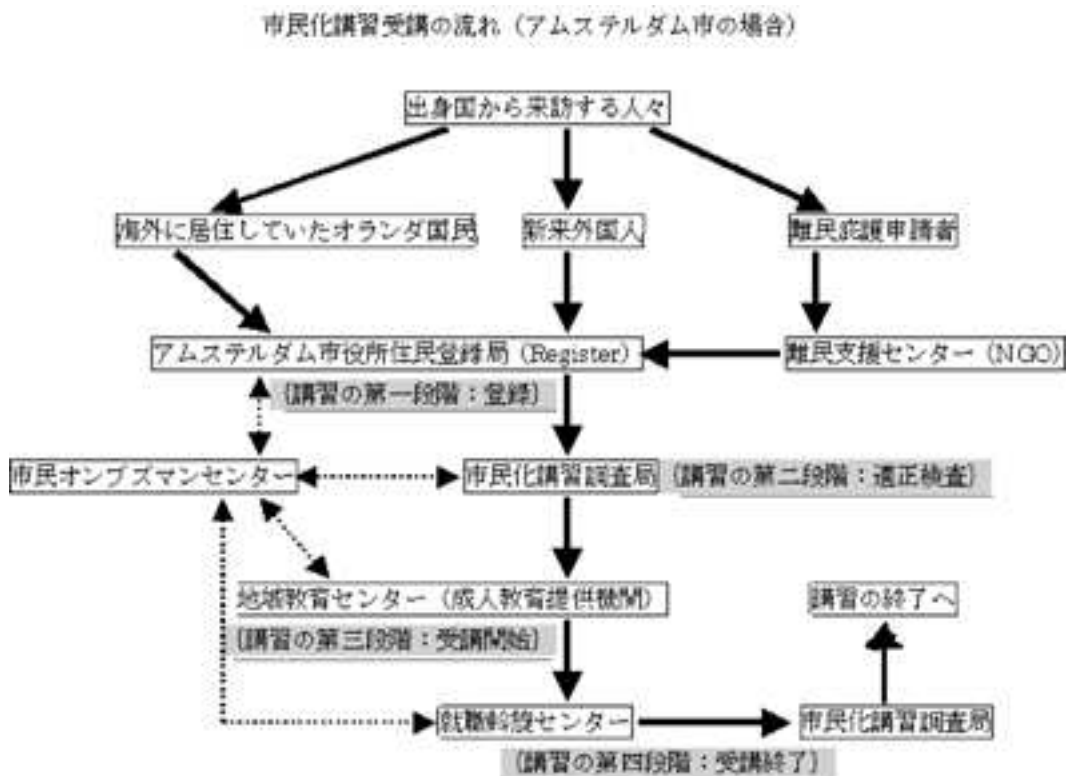
図1 アムステルダム市における市民化講習の受講者構成
Source:Cijfers Inburgering CFI per Juni 2002

ように選別されることになるのか、講習終了までの期間を4段階に分けて説明しておきたい。

通常、オランダへ入国する者は、出発する前にそれぞれの国にあるオランダ大使館にてオランダ入国ヴィザを申請しておかなければならない。オランダ入国ヴィザを取得し、無事にオランダに入国してから1週間以内に最寄りの外事警察と住民登録局に出頭し、滞在許可証の申請を行う必要がある。滞在許可に必要な書類を提出してから、しばらくの期間（数週間）を経て、もう一度、外事警察と住民登録局に出頭し、滞在許可証を発行される（第一段階の終了）。市民化講習を受ける必要があると判断された永住者は、この一連の手続きのプロセスが終了した段階で、講習受講のための審査を受ける手続きを始めなければならない。オランダ語の知識が皆無であること、教育レベルの程度（学歴）が低いこと、対象年齢（18歳から44歳）にあたるかどうか、といった判断基準に照らして、最終的に受講者の資格審査が終わる。この資格審査は市民化講習調査局（Het Inburgerings Onderzoek）という機関で行われ、受講対象者になった場合はその場で「市民化講習受講契約書」にサインを求められる（第二段階の終了）。これ以降は、「地域教育センター（Regionaal Opleidings Centrum：以下、ROC）」という機関において、オランダ語600時間、社会化講習30時間、職業に

移民向け講習のあり方をめぐって

関する講習を受けることとなる。受講者は週4日間程度、ほぼフルタイムでROCに通い続けることとなっている(第三段階)。必要時間数のカリキュラムを終えると一年のうち数回行われているオランダ語試験と社会化講習についての試験を受けることとなる。無事に受験終了し試験に合格すると、市民化講習調査局より受講終了証がそれぞれの受講者に発行される。この受講終了証の発行前後に「就労と収入センター(Centrum van Werk en Inkom:以下、CWI)」において就職相談を受講者は受けることとなる。就職相談を受けた後、受講者はそれぞれの状況に応じて、次の道りにすすんでいくこととなる(第四段階の終了)。



出典: 拙著 The effectiveness of Inburgering Programs in Amsterdam より抜粋

具体的講習内容について

講習の流れについて一通り説明したので、ここでは講習の具体的内容について説明をしておきたい。市民化講習はオランダ語講習、社会化講習、職業に関する講習の三つからなる。いったん受講者になれば、彼らは強制的ではあるが無料で受講出来る。ちなみに講習の受講は強制的であり、ほぼフルタイムでROCに通わなければならない。

オランダ語講習 (Nederlands als Tweede Taal)

およそ 600 時間近くのオランダ語講習。読む、書く、話す、聞く力を平均的に伸ばすために、1 つのクラスにつき 15 人程度のサイズで授業を受ける。そして定期的に受講者たち進捗確認のテストが行われている。講習の終了後には、オランダ語検定試験を受けなければならない。受講者はこの試験の結果次第で終了証を受け取ることが出来る。試験が不合格に終われば、有料で講習を続けなければならないという。

社会化講習 (Maatschappelijk Oriëntatie)

郵便制度、医療制度、政治・社会的常識、その他、オランダ社会で知っておくべきとされている基礎的な法律について講義を受ける(関連資料 2 を参考のこと)。この社会化講習では、オランダの芸術・美術を理解するために博物館、美術館、コンサートホール等に見学に行くこともある。計 30 時間にわたる講習の終了後、理解度をチェックする試験が行われる。受講者はこれに合格しなければならない。

職業に関する講習 (Beroep Oriëntatie)

就職斡旋事務所から派遣されてくるカウンセラーによる講義と合計 2 回以上の就職相談がセットとなっている講習。講義では、オランダの労働市場について説明を受け、自分にあったキャリアを設定するための方法を学び、その後カウンセラーから就職相談のための現実的道のりについての進言を受ける。例えば、母国で建築関連の業種についていた者には、建設業関連の職種をオランダの労働市場の状況に鑑みつつ、その道を選択するように促されるという。

IV. 運営実態に関して現地調査より得られた知見

さて、これまで市民化講習の概要について説明してきたが、実態としてはどのような現象が観察されうるのだろうか。報告者は市民化講習の実態について見聞を深めるべく、2002 年冬から 2003 年春、そして 2004 年の冬から 2005 年後半にかけて、市民化講習の運営にかかわる当事者たち(関連資料 3 の表 1 を参考のこと)や若干名の受講者たちを中心に聞き取りを行い、本講習の運営サイドで観察された実情や問題点と受講者サイドで感じられている状況と問題点には違いがあることを確認した。以下、講習の評価に関して積極的側面と問題の所在についてポイント毎に列挙してみたい。

受講者サイドの評価できる点、問題点

- ・無料で受講できることは評価

受講者サイドの声としてよく聞かれたのは、本講習が受講者にとって無料で実施されていることであった。民間の学校で同じようにオランダ語を学習しようとすれば、数百ユーロのコストは覚悟しなければならない。しかし、本講習の受講対象者になることで、無料でオランダ語の勉強が出来

移民向け講習のあり方をめぐって

ることを大いに評価する意見が多かった。

・生活に直接役立つ

オランダ語講習の時間では、生活に欠かせない状況で使用されるオランダ語を中心に学習することが出来る。オランダでは約8割の国民が英語を上手に話すと言われ、またフランス語やドイツ語の造詣が深い人々もかなり多いが、公的な文書（請求書、通達、行政からの手紙等）についてはすべてオランダ語で書かれている。そこで生活上必要な単語を状況に即して学習することが重要になる。制度についての情報もオランダ語を理解出来なければ入ってこないのも、その意味で本講習は社会的生活をおくる上で、個々の移民たちにとっては欠かせないものである。

・ドロップアウトが以外に多くなってしまうこと（受講時間の選択肢が少ないこと）

受講者の中には、今すぐにでも働きに出たいと希望する者もいる。レストランや工場などで働き、子どもの学資、生活の足し、仕送りのためにしようと思っている者も少なくない。個々の受講者の受講スケジュールは行政側が決めてしまうことや、週4日は午前か午後のすべての時間が講習に使われてしまうことで、労働のためのまとまった時間がとりにくくなる。ROC（地域教育センター）⁹の先生方に相談しても、スケジュールに関してはあまり変更がきかないので、ROC（地域教育センター）に行くのをやめ就労に走ってしまうことがある。就労先もオランダ語の知識は問われないような単純労働が多いので、結果的にオランダ語の学習の意欲も必要も見出せずに終わる。

・移民側が希望している職業に就ける可能性があまりないこと（労働市場のミスマッチ）

一旦、受講を終了して就職相談を受けても、薦められる職種は清掃労働者、地下鉄警備員、皿洗い、病院看護助手等、ロー・スキルなものが多く、講習を受講し終えてオランダにおいて頑張っているように、希望に満ち溢れている移民たちにとって見れば、やる気をそがれることもあるという。

・自主学習が多いこと

パソコンや自習室での自主学習が何故か多い。これなら、自分ひとりで勉強していても変わりがない。わざわざ学校に通ってオランダ語の勉強をするからには、ネイティブのオランダ語を直接先生たちから学びたい。

現行のカリキュラムではその要求に答えられていない。

運営サイドの評価できる点、問題点

・ドロップアウトが多いこと

運営サイドに属するどの組織からも聞かれた点として最も目立ったのは、このドロップアウト問題であった。ROC（地域教育センター）に勤める先生たちはもとより本講習の実施責任を負う各自治体の責任者たちも深刻な問題として認識していた。無料で提供しているフルタイムの講習で、就職への道のりまで示しているのに、移民側はその機会を自分から絶っているとする意見が多かった。

- ・教師たちのモラル問題

ROC（地域教育センター）の教員たちが受講生たちを厳しく扱っていない。遅刻や早退、さぼりなどが教師側にもあり、全体のモラル低下と関係があるといわれている。教員たちが厳格に講習に接すれば、受講者である移民たちもドロップアウトを容易にはしなくなる可能性があるというコメントも聞かれた。ROC（地域教育センター）からすれば、これは教員たちの多くがパートタイムで他に仕事を抱えながら教えている人々が多いので仕方がない側面もあるのだという。

- ・就職斡旋カウンセラーのメンタリティ

就職斡旋カウンセラー自身からの聞き取りで明らかになったのは、カウンセラーの多くが比較的、短期的な視野にたつて助言を行っているために、移民たちの希望する職種を結果的に否定することがあるというものである。これについては、カウンセラーが抱えている仕事の量、斡旋カウンセラーの業務評価制度とも関連があり、単純に問題とはいえないのかも知れないことを付言しておく。

- ・中小企業の採用担当者たちのメンタリティ

就職斡旋のカウンセラーたちによると、いくら移民たちの為に仕事を確保しようと、会社等に連絡しても「移民は使えない」「彼らのオランダ語能力は絶対的に不足している」と言って、採用担当者たちは首を縦に振らない。これでは移民たちが頑張っても講習を終了してもその後の行き先がない、とこの状況を問題視していた。

- ・予算配分の政治

予算配分の問題についてはROC（地域教育センター）のスタッフから不平不満を聞くことが多かった。ROCは生涯学習の提供機関であるが、移民のオランダ語到達度を第一のプライオリティにおいて教育を行うとすれば、現在ROC（地域教育センター）がもらっている予算では少なすぎるといのが、主な言い分であった。この不平不満について、予算配分の責任主体である自治体の社会発展局（報告者訳¹⁰）に聞くと、その指摘は間違いであり、ROC（地域教育センター）の業務・管理能力こそが問題の核心として切り捨てた。予算の用途と管理の形態についての理解に運営サイドでもギャップが存在することが明らかになった。

- ・運営のあり方についての見解相違

生涯学習機関であるROCと社会発展局、そしてこの講習運営には直接参加していないものの、移民・外国人行政の要の一つである多様化・統合化へのアドバイスセンター（報告者訳¹¹）の間で市民化講習の運営方針について議論が起きている。ROCは移民たちへの社会統合プロセスを容易にするためには、オランダ語教育への投資が今以上に必要であるし、教育と労働の結びつきについても他の部局を巻き込んで新たなカリキュラムを設定する必要があるとしている。それに対して、社会発展局の見解は移民が社会の中で個人として生きることが出来るための最低限の知識、常識を身につけることが目的であって、それ以上の事柄については移民自身が決めるべきであるので、現行

移民向け講習のあり方をめぐって

の制度の運営に集中すべきだとしている。一方、市民化講習の運営に参加はしていないものの移民・外国人行政についての様々な政策提言を行っている多様化・統合局は、移民たちの社会統合に結びつく制度作りを提唱しており、しばしば社会発展局に意見書を送っている。

これらの異なる組織間での見解相違が存在する事実は、すぐに市民化講習の実施に弊害を起すものとは考えにくいものの、今後の動向次第では講習の再編成にもつながりかねないだけに、今後の動向についても目が離せない。

V. 議論：市民化講習の可能性と問題点－未来ある市民化のあり方を探って

以上見てきたように、市民化講習の受講者サイドと運営サイド（そして運営サイド内にも）の現状認識の間にはズレが存在している。このズレは市民化講習の将来を考えるにあたって、解消されるべき課題であると思われる。とくに、制度側が設定した政策論理から生まれた市民像（最低限のオランダ語能力、社会的常識と労働市場への具体的道筋についての理解）と受講者である移民側が期待する市民像（オランダ語能力、雇用の確保、自立した生き方を可能にする将来設計が出来ること）の間のギャップが大きいことは、一連の移民側によるドロップアウト問題等を引き起こしているように思われる。講習を終わっても本来希望しているような職種につけないこともあり、講習を終えれば即自立とはいかない場合もある。そして移民側が必ずしも希望していない単純労働を中心とした職種にただ現実的であるという理由だけで仕事を斡旋されるような状況が続けば、本講習は結果的にはオランダ社会の中で二級市民の制度化に手を貸していることになる。運営サイドでも問題の認知に関して、移民側の努力の欠如を指摘するだけではなく、移民側が社会に参加しつつあると実感できるような制度作りを考えていく必要がある。たとえば、移民組織が講習の企画・運営・評価の過程に参加できる枠組みがあれば、移民たちの異議申し立ての手段が確保される。講習のあり方をマジョリティ側と移民たちが協働して決めていくが出来れば、これこそ多文化共生のオランダ版であると言えるのでないだろうか。

もっとも、講習形態をめぐる期待の有様を今後どう理解していけばよいのか、オランダ国内でもまだ十分な議論がされつくしたとは言い難い。現段階で言えるのは、このギャップを問題として認知するところから、本講習がより健全なものとして機能する道筋が見えてくるのではないだろうか。政府が市民になるための基準を提示し、(すぐに市民になれないにせよ) そのための政策も実施している意味において、本講習はアクティブな移民政策として評価できるので、問題点を吟味していくような調査研究がこれからも必要であろう。

VI. 市民化講習の制度が変わる：多文化社会の「否定」と市民化講習の導入

さて、フィールド調査からいくつかの問題が明らかになった市民化講習であるが、論壇や政治の場においても本制度のあり方をめぐって様々な批判がおき、その結果いくつかの『改善策』が実施されることになった。例えば、1990年代から2002年にかけてたびたび論壇に登場し、オランダ社会

が抱える問題について発言を残してきた元ロッテルダム大学社会学教授、ピム・フォータウン氏は移民行政が抱える問題点について「イスラム教徒の移民たちが社会的に排除されているのは、移民自身の統合努力を多文化主義的政策によって解消されてしまうところが大きい」と発言。「オランダの多文化主義はオランダの常識を尊重しないリーダーたちの力を強め、結果的に移民たちをオランダ社会から阻害させており、オランダの多文化主義は移民たちにも無益なまやかし（Illusion）である」と指摘したジャーナリスト、ポール・シェファアの発言に同調した。多くのムスリムへの影響力を持つオランダのイマームが、オランダでは当然視されているはずの「安楽死の権利、性の選択の自由、言論の自由、男女平等」といったリベラルな価値観を否定するのは言語道断であるとし、オランダの寛容性を守るためには、彼ら移民コミュニティのリーダーへの統合圧力を強める必要があることを指摘した（フォータウン 01）。その彼が暗殺された直後に行われた選挙（2002年5月）とその翌年に行われた選挙（2003年1月）は移民政策が初めて選挙の争点となり、結果的に赤紫連立政権（中道左派中心）から黄紫連立政権（中道右派中心）へと政権交代を可能にした。この政権交代によって、移民行政にも変化がおきた。

ピム・フォータウン氏の議論や政治的主張を取り入れた政権政党は、移民行政の執行においてもよりタフな主張を展開するようになった。たとえば、現政権は移民行政業務をそれまでの所轄担当であった内務省から司法省へと移し、出入国管理政策と移民行政との連携を強めようとした。このことによってまだ市民権を手にしていない移民統合に問題のある移民たちに出国というオプションを示すことが象徴的にも実質的にも可能になった。また市民化講習についても大都市を中心にドロップアウトが多く（たとえばロッテルダムは20パーセント以上、アムステルダムは15パーセント前後）、コストが無駄になっているという批判が起きた。これを改革するために、ドロップアウトした移民たちへの罰金制度を強化したり、市民化講習の終了時に受ける最終試験の結果が移民たちは講習の再受講を自分負担で義務付けることにした。さらにドロップアウトが増えるのはROCによる市民化講習の運営やカリキュラムに問題があるからだと考えた政府は、さらに市民化講習そのものを市場化しようとしている。具体的には市民化講習法においてROCが特権的教育機関として位置づけられていた点を改めて、民間の学校が講習事情に参入できるように制度を変えた。新しい制度（本年度中に実施）においては、移民たちは自己の責任で市民化講習提供機関を選択し、講習を受け、最終的に試験に合格しなければならない。失敗した移民たちには1000ユーロ以上の違約金を払い、滞在（永住）許可の可否にも判断材料として使用される可能性もあるという。

おわりに

本稿においては、筆者はオランダの市民化政策の実情を紹介し、いくつかの可能性と課題を提示した。増え続ける移民・難民問題などグローバル化によってもたらされる所与の問題群はオランダにおける移民政策にも変化を及ぼした。市民化講習は移民政策の問題への新しい解決策として提示され、将来のオランダ市民相手に（1）オランダ語（2）社会化講習（3）就職に関する講習を実施している。講習の持つ可能性としてはホスト社会側であいまいではない市民になるための基準が示さ

移民向け講習のあり方をめぐって

れていることである。ここでは労働市場やその他、社会の公的分野で機能する独立した個人になるというのが、市民になることを意味していた。政府が基準を出すことで、政府側も政策に責任を持って対応することになる。また、本講習が無料で行われていることも、評価に値する。将来の市民をつくるためのコミットメントの表れであるからだ。一方、限界としては、移民（移民組織）の代表者が講習の企画・運営・評価に参加するなど、講習への移民の主体的参加が講習のしくみと実態の中に欠如していることである。実際に本講習を運営する側と参加する側では期待や意識でズレがあり、結果的には移民側などに責任転嫁されているような印象を受けることも問題として指摘できよう。移民たちが二級市民に終わることなく、社会の公的分野に参加したと実感できるような制度作りが必要とされている。

もっとも状況は決して明るくない。ドキュメンタリー映画の監督で、オランダ映画「服従 (Submission)」でイスラムの後進性や暴力性を問題にし、論壇で一躍有名になったテオ・ファン・ゴッホ (Theo van Gogh) が 2004 年 11 月にモロッコ系オランダ人のイスラム教徒に射殺されてからというもの、国内では移民政策の失敗をあげる声がこれまでにない程に強くなっている。移民政策担当相で中道右派政党 VVD の幹部でもあるリタ・フェアドンク (Rita Verdonk) 女史は、盛り上がる世論の反応を受けて、移民の強制退去措置や市民化講習の要件のさらなる厳格化を提案するようになった。移民が主体的に社会に参加することが出来る社会とは程遠い動きである。オランダ以外の国々でもこの市民化講習をモデルに様々な講習が実施されつつある中で、オランダの事例がどう発展・悪化していくのか、今後ともオランダの市民化講習をとりまく状況から目が話せない¹²。

注

¹ 本稿は拙著名古屋多文化共生年報第二号「オランダの市民化講習：市民化講習の導入経緯と講習の運営形態に注目して」を加筆・修正したものである。

² 社会教育学（例えば、不破の「市民と成人教育」に関する研究）や社会政策研究（マーシャル、ポットモアによる社会政策、階層、市民権に関する議論）、政治哲学（ハマーのデニズンシップ論、キムリッカの多文化的市民権論）、社会学（ジョーンズ・ワラスの若者の自立支援に関する研究）の分野において、市民権の再定義がそれぞれ問題にされている。

³ たとえば、駒井（2004）、小井戸（2003）、梶田（2001）において、市民権の対象範囲の設定と移民政策の関係性を議論している。

⁴ 例えば、ジャワ人とオランダ人との混血児、植民地政府と関わりのあった中華系の人々などを指す。

⁵ 1970 年代、モロッカ人の一部がオランダで誘拐事件や暴力沙汰を起こし、オランダ政府が一向に独立モロッカ共和国の設立にむけて外交努力を開始しない態度

⁶ VVD の議員団長を務め、その後 EU の市場担当委員になった有力議員。彼はオランダの移民向け政策が長い間、柱状社会の制度に基づく多文化主義の規範や、文化の均等性という概念にとらわれすぎるあまり、移民たちに必要以上に譲歩しており、結果としてオランダ社会にとって問題分子を許容することになると指摘し、その後の移民政策に関する論争のさきがけとなった。

⁷ Fermin (1999)

⁸ WRR (2001)

⁹ Regionaal Opleidings Centrum の訳。欧州ではこのような学校が学校教育では担えない教育を担っ

ており、ドイツの Volks Hoch Schule やイギリスの Extra Mural College や Adult School などでも移民向けの語学講座が実施されている。

¹⁰ アムステルダム市庁の場合、Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling と呼ばれる局の中の一セクションである「教育と市民化 Educatie en Inburgering」が市民化講習の運営・管理を行っている（2005年現在）。

¹¹ Adviesraad Diversiteit en Integratie というセクションはアムステルダム市庁がアムステルダム独自の多様化政策を打ち上げる際に、2004年にそれ以前に存在した Mindeheden Adviesraad という移民組織支援のセクションを廃止し、新たに作った機関。主に移民行政についての諮問機関としての役割を果たす。（2005年現在）

¹² オーストリア、ドイツ、デンマーク、ベルギー（フランデーレンのみ）では既に実施が開始されている。市民化講習の比較研究については Michalowski（2004）を参照のこと。

引用文献

- Bolkestein Frits (1991) *Address to the Liberal International Conference at Luzern* (6 September); The Hague: VVD
- Fermin Alfons (1999) 'Does culture make a difference according to political parties? : Political discourse on minority policy in the Netherlands 1977-1998', in : Crul Maurice, Lindo Flip, Ching Lin Pang (eds), *Culture, Structure and Beyond: Changing identities and social positions of immigrants and their children*, 196-215. Amsterdam: Het Spinhuis
- 自治体国際化協会（1997）『オランダにおける移民労働者等統合化政策』東京：財団法人自治体国際化協会
- Joppke Christian, Morawska Ewa (2003) *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-states*, NY: Palgrave Macmillan
- 小井戸彰宏 (2003) 『移民政策の国際比較』、明石書店
- Lucassen Jan, Penninx Rinus (1997) *Newcomers. Immigrants and their descendants in the Netherlands, 1550-1994*, Amsterdam: Het Spinhuis
- Michalowski Ines (2004) *An Overview on Introduction Programmes for Immigrants in Seven European Member States*; Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
- 内藤正典（1996）『アッラーのヨーロッパ移民とイスラム復興』、東京大学出版会
- NIRA(総合研究開発機構)（2002）『グローバル時代のシティズンシップ』
- Soysal, Yasemin（1994）*The limits of Citizenship*, Chicago: University of Chicago Press
- Rogers Alisdair, Tillie Jean (2001) *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, Aldershot; Ashgate
- Vermeulen Hans, Penninx Rinus(2000) *Immigrant Integration: The Dutch case*, Amsterdam;Het Spinhuis
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1979) *Ethnic Minorities*
- WRR (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*
- 吉田信（2003）「移民から市民へーオランダ移民政策にみる統合パラダイムの変遷」『日蘭学会会誌』28（1）：1－17
- Van der Zwan, A. en Entzinger.Han (1994) *Beleidsopvolging minderhedendebat:Advies in opdracht van de Minister van Binnenlandse Zaken*, 's Gravenhage : Ministerie van Binnenlandse Zaken