The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	欧州移民政策におけるデニズン･モデルの現状と課題
Author(s)	河村, 倫哉
Citation	国際公共政策研究. 2010, 15(1), p. 19-32
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/12059
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

欧州移民政策におけるデニズン・モデルの現状と課題

The Instability of the Denizen Model as a European Immigration Policy

河村倫哉*

Michiya KAWAMURA*

Abstract

Almost all states in EU adopt the denizen model as an immigration policy. It is intended to strengthen a social integration by giving considerably equivalent citizenship to all residents regardless of nationality. Multicultural policy was once supposed to support this model effectively, but it has been noticed that it cannot provide immigrants with social capital necessary for social integration. Now many states have begun to pursue integration policy rather than multiculturalism, but that can easily lapse into assimilation unless we take pains and the time needed to grow social capital. Many European states are now in danger of having assimilation policy, disguised as integration policy, something that would contradict with denizenship-based integration.

キーワード：デニズン、多文化主義、社会資本、移民、社会統合

Keywords：denizen, multiculturalism, social capital, immigration, social integration

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授

OECDのデータベースによると、2005年現在でEU25カ国の外国生まれの人口は3980万人であり、全人口の8.6％を占めている。主な国を挙げると、スウェーデン12.4％、ドイツ12.3％、フランス10.7％、オランダ10.1％、イギリス9.1％となっている。これは移民国家であるアメリカの12.3％（2005年、US Census Bureau）と比較しても遜色ない。日本の外国人登録者[1]の割合が2008年で1.7％（法務省入国管理局による）であることを考えれば、EUは現在、立派な移民国家だと言える。

そのためEUでは移民に対する入国政策や統合政策の整備が日本よりも進んでおり、国籍を持たない人々にも定住の実績に応じて市民権が与えられている。このように移民に寛容な法制度が出来上がっているのだが、他方では移民排斥の動きも数多く生じている。最近では、2009年にはスイス（EU非加盟）でミナレット（イスラム寺院の塔）建設禁止のための憲法改正案が国民投票で可決され、2010年にはベルギーで公共の場でのブルカ着用を禁止する法案が議会を通過している。

このように現在のEUでは寛容と排斥の動きがぶつかり合っている。それぞれの動きが一体どういう力学に基づいて生じているのだろうか、また、そのぶつかり合いの結果、将来どのような方向に動いて行くのだろうか。この論文では、そのような問題を、限られた視点からではあるが、考察していきたい。

（1）デニズン・モデル

ヨーロッパ諸国が今日のような移民国家になったのは、次のような事情による。ヨーロッパの国々では1960年代の好景気を受けて、労働力不足が深刻になり、それを補うために南欧やトルコから大量の労働者を受け入れてきた。かれらは、たとえばドイツではGust Arbeiterと呼ばれていたように、一定期間働いた後、母国に帰るものと考えられていた。しかし、1970年代になると多くの国々は不況に陥って大量の失業者を生みだしたため、外国からの労働者の募集を停止し、移民には帰国を奨励するようになった。しかし、移民たちは母国に帰ると再びヨーロッパで働く機会を失ってしまうため、多くの人々がヨーロッパにとどまることを選び、母国から家族をよびよせて定住するようになった。

また、イギリス、フランス、オランダのようなかつての植民地支配国には別の事情もある。これらの国々では、以前から植民地の人々にも本国と同等の市民権を付与しており、彼らは自由に本国に居住し、仕事に就き、参政権を行使し、福祉サービスを受けることが保障されていた。しかし戦後、植民地が相次いで独立していった。独立後もしばらくは、旧植民地の人々は入国や入国後の市民権行使において優遇されていたものの、植民地を失ってもはや普通の国となったこれらの国々は、やがてそのような優遇措置を廃止していくようになった。ここでもまた、移民にとって母国に帰ることは再びヨーロッパに来る機会を失うことになるので、定住化を選ぶ人が増えていった。

1）外国人登録者数と外国生まれ人口では単純には比較できないが、EUの移民の比率が日本よりもかなり高いのは否定できない。

1970年代以降、労働者募集は停止され、限られた資格の労働者しか入国できなくなったが、それとは別に、ヨーロッパでは難民の受け入れが一貫して継続していた。EU全体では、たとえば2001年では約39万人の難民を受け入れており[2)]、2009年では約23万人を受け入れている[3)]。時期によって増減があり、1990年前後には東欧・ソ連の社会主義崩壊により、また2000年代にはイラク戦争やアフガン戦争によって、難民受け入れの数が跳ね上がっている。国際的に人権保障を強く訴えるヨーロッパの立場として、難民受け入れには他国よりも積極的になる必要があった[4)]。

以上のような事情から、ヨーロッパでは外国人生まれの人々やその二世、三世が数多く定住するようになった。彼らの多くは定住地の国籍を持っておらず、そのような人々に対して、どのような権利保障を行うのかが問題となった。そこで今日、ヨーロッパで支配的になっているのは、デニズン・モデルの考え方である。

デニズンとは、トーマス・ハンマーの定義によれば、「合法的な永住者の資格を有する外国籍市民である人々」を指す[5)]。国籍は持っていないものの、その社会に長く住み根付いている人々に対しては、滞在の実績に基づいて安定した居住権を保障し、もはや社会の準構成員であるという実態に釣り合うよう、国籍所有者とほぼ同等の市民権を付与しようというのがデニズンシップの考え方である。

たとえばフランスでは、通常の労働許可証を取得して入国し、それを更新することで5年を経た人は、10年間有効な滞在・労働許可証を取得できる。これはほぼ自動的に更新されるため、事実上の永住権を意味する。また、ドイツでも、旧ガストアルバイターとニューカマーで差はあるものの、基本的には正規の労働・滞在許可証を持って5年以上の滞在実績があれば、永住権を取得することができる。こうして永住権を取得すると、各種の市民権が保障される。ここで市民権保障のあり方を自由権、政治的権利、社会権に分けて考えるならば、次のように言える。

第一に自由権であるが、内心の自由や信教の自由などは、永住権の有無にかかわらず、外国人にも等しく保障される。職業選択の自由は、資格に定めのある労働許可証をもって入国したものに対しては当然制限があるが、永住権を獲得したものに対してはそれも制約なく認められる（ただし、公務員への就労権については議論の余地がある）。表現の自由や結社の自由については、基本的には外国人にも等しく認められるべきであるが、以前には、それが政治に関わる場合には制限されることもあった。一国の政治へは国籍所有者のみが関わるべきだという考えが支配的だったからである。しかし、これもたとえばフランスで1981年に外国人結社の自由が認められる[6)] など、基本的に認められるようになってきている。

2）OECD, *Main Trends in International Migration 2003.*
3）Eurostat, *News release 4 May 2010.*
4）ただし、他方では難民受け入れを制限しようという議論も盛んであり、政治難民と経済難民を厳格に区別し、前者だけを受け入れようという主張も根強かった。このような主張に反対の論陣を張ったものとしては、Jürgen Habermas, *Die Moderne: ein unvollendetes Projekt: philosophisch-politische Aufsätze*, Reclam-Verlag 1994, Jacques Derrida, *Cosmopolites de tous les pays, encore un effort!*, Galilée, 1997.
5）Thomas Hammer, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, 1990, p.15.
6）宮島喬、『ヨーロッパ社会の試練：統合のなかの民族・地域問題』、東京大学出版会、1997、p.171.

第二に政治的権利であるが、国籍を持たない人々にとって国政に参加する権利は基本的に認められていないが、自分たちが居住する地域での地方参政権が認められるかどうかは、議論の余地がある。現在ではEUの中でも、非EU国籍の外国人に対して地方参政権を認めるか否かは国によって違っており、アイルランド、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、スウェーデン、デンマーク、フィンランドなどでは認められている。同様に公務員への就労権についても国によってまちまちであり、アイルランド、オランダ、スウェーデン、フィンランドなどでは外国人の就労が認められている。

第三に社会権であるが、年金や失業保険、医療保険などは、本人が保険料を拠出することで受給資格を得るため、現在ではほとんどの国で、国籍に関係なく外国人も加入できる。それにたいして生活保護は受給者の拠出に基づいておらず、税金によって賄われているために、永住者など長期滞在資格を有する人にしか認められていない国が多い。また、教育についてはほとんどの国では、永住権を持つか否かに関係なく、あらゆる外国人にその権利が認められている。永住者に関して言えば、社会権について国籍保有者との間で違いはほとんどないと言えるが[7]、ただし1996年のアメリカの連邦福祉改革法に見られるように、公費節減のため永住者に対して社会的サービスが切り詰められることもあり、EUでもそのような可能性が皆無だとは言いきれない[8]。

（２）デニズン・モデル成立の経緯

ヨーロッパの国々で定住外国人に対する政策がデニズン・モデルへと収斂してきたのには、次のような背景がある。従来は、外国人に対する入国管理政策や統合政策は国家の専権事項と考えられていたが、現在ではそこに様々な要因が関わっている。それは、市場からの労働需要や、普遍主義的な人権規範、ナショナリズムへの配慮などである。移民政策はこれら相矛盾する要求を同時に満足させなければならず、「そうした制約から自由な国は欧米では存在せず、限られた選択肢の中で要件を充足させていった結果、収斂が起こらざるを得ない」のである[9]。デニズン・モデルは、保守的な要素と進歩的な要素が対立する中で、その妥協点として生じてきた面がある。

そこでいう保守的な要素としては、第一に、移民を国民統合から排除するという意図でデニズン・モデルが発展してきたという事情がある。たとえば（西）ドイツの場合、戦後、ソ連や東欧のドイツ系住民を受け入れなければならず、また、将来の東ドイツとの統合を図るためにも、同じ血統や文化を同じくする者が同じ国民を形成するという理念を維持する必要があった[10]。したがって、

7）近藤敦、『外国人の人権と市民権』、明石書店、2001、p.248。
8）梶田孝道、「人の移動と国家の制御」、梶田孝道、丹野清人、樋口直人、『顔の見えない定住化：日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』、名古屋大学出版会、2005、pp.36-7.
9）同上, pp.24-5.　ヨプケもまた、「自己制約的主権」という概念で、受け入れ社会が自らの主権の行使に限定を加えざるを得ない事情に言及している。ただし、ヨプケによればそのような事情は国によってさまざまであり、国際的人権規範にしても、それを国内でどのように取り入れるかは、その国の事情によって左右されると考える。Christian Joppke, *Immgration and the Nation State: The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford University Press, 1999.
10）Roger Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge University Press, 1992.

文化や血統を異にする移民たちを帰化させることは、国民概念を揺るがしかねないため、簡単に認めるわけにはいかなかった。しかし、他方では、第二次大戦中にユダヤ人やロマ人などに対するホロコーストを行った反省から、ドイツにはマイノリティに対して手厚い人権保障を行わなければならないという考えがある。そのために、国民資格からは排除する代わりに、諸権利については手厚く保障するという「慈愛に満ちた家父長的で平等主義的なアパルトヘイト[11)]」ともいうべき制度が生まれた。ドイツほどではないにしても、血統や文化を強調する国々では、これと似たような社会的文脈からデニズン・モデルが発達してきた。

第二に、デニズン・モデルは保守的な列柱化社会の考え方となじみやすいということがある。列柱化社会とは、文化あるいは主義主張を共有するものが集団をつくり、それぞれの集団が一つの柱となって社会を支えているような社会構造を指す。たとえば、オランダの場合、プロテスタント、カトリック、自由主義、社会主義などがその柱にあたる。社会は柱によって分断されているが、ただしそれぞれの集団の指導者の間で妥協と協調が図られ、それによって社会が支えられている。国家は、第一義的にはこれらの伝統的に構成された社会集団の作用を尊重し、その働きを補うような形で関与するという姿勢をとっている。オランダほど列柱化社会の特徴が明確でなくても、ドイツ、スウェーデン、ベルギーなど多くのヨーロッパの国々がこのような特徴を共有している。ここからはしばしば、移民たちに対して、国民としての文化や意識を共有しなくても、基本的な権利は与えるから、後は自分たちで一つの柱としてまとまって支え合ってほしい、という態度が生まれやすい[12)]。移民集団を包摂するのではなく、彼らに必要以上に関わらなくて済むような形でデニズン・モデルが進んでいったという面がある。

第三に、デニズン・モデルはメンバーシップの閉鎖と対応して進んでいったという点がある。政府には元来、領域内の統合を高めたいという衝動がある。そのために、一方では、これ以上国民統合を揺さぶるような異質な人々が流入してくるのを制限しようとし、他方では、すでに国内に入っており、長期の滞在実績を持つ者に対しては、国籍の有無を問わずほぼ同等の権利を付与することで域内の統合を図ろうとする[13)]。しばしば滞在実績の長い非正規移民の合法化（アムネスティ）が行われるのと並行して、非正規移民の摘発の強化が行われるのも、同様の論理だと言える。

しかし他方では、デニズン・モデルの進展には進歩的な要素もある。

第一に、国際的な人権レジームが国境を越えて一定の力を持ってきており、いずれの国家もそれを無視して自国の住民に自由に権利を付与・剥奪することができなくなってきた[14)]。そのような

11）Roger Brubaker, "The Return of Assimilation?: Changing perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and United State", p.538, *Ethnic and Racial Studies*, vol.24-4, 2001, pp.531-548.

12）Hans Entsinger, "Changing the Rules While the Game is on: From Multiculturalism to Assimilation in the Netherlands", p.123, Michael Bodemann and Gökçe Yurdakul eds., *Migration, Citizenship, Ethos: Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, Palgrave, 2006, pp.121-144.

13）小井土彰宏、「移民受け入れ国の政策比較」、pp. 393-4、小井土彰宏（編）、『移民政策の国際比較』、明石書店、2003、p.357-408.

14）Yasemin Soysal, *Limits of Citizenship*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, Saskia Sassen, *Losing Control? : Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, 1996.=伊豫谷登士翁訳、『グローバリゼーションの時代―主権国家のゆくえ』、平凡社、1999.

国を越えた動きがデニズン・モデルを後押ししてきたのは否定できない。もっとも、国家によって国際的人権規範の受け入れ方には差があり、それがいつも無条件で受け入れられるとは限らない。実際の人権保障は、国際規範と国家主権のせめぎ合いの中で決まってくる。しかし、国際人権レジームが司法を通じて当該国に埋め込まれ、裁判所が行政とは独自の動きを見せて移民たちの人権を保護することがある[15)]。また、移民自身がロビーを組織して、行政に影響を及ぼしていこうとしたり、あるいは国内の様々な人権擁護団体や自治体関係者が移民の人権保障に向けて援助を行ったりすることで、デニズン・モデルが定着していったという側面もある[16)]。

第二に、法規範として一定の地位を得たデニズン・モデルは、政治的動向から相対的に独立して、法の論理に基づく整合性が追求されるようになる。永住者になる以前の短期滞在者や非正規滞在者に対する人権保障の問題、あるいは国籍取得の問題などについても、デニズンの権利保障と釣り合いのとれた形になるように法整備が進んでいくことがある。その結果、非正規滞在者に対しては、平穏に長期間滞在したものに対してはしばしば正規化が図られるようになった。これは、同じ領土内に恒常的に権利を持たない人々が存在するという社会統合上問題のある状態を解消しようとするものであり、デニズン・モデルの考えに沿ったものだと言える。また、国籍取得に対しては、近年、帰化条件の簡易化や二重国籍の容認が検討されるようになってきている。これまでドイツやオランダのような国籍に関して血統主義をとっている国では、しばしば移民第二世代が、すなわちその国で生まれたにもかかわらず、親が国籍を持っていないために、自分もまた国籍を持たないという問題が生じていた。しかし、最近になって、これらの国々でも出生地主義の要素が取り入れられるようになり、移民第二世代にも国籍取得の道が開かれてきた。このように国籍に関しては、総じて出生地主義の取り入れへと収斂していく傾向がみられる[17)]。また、ヨーロッパの国々では総じて二重国籍を容認する風土が拡大しつつある。二重国籍を認めると、兵役拒否や家族関係の確認の難しさ、居住する社会への忠誠心の欠如などで問題があると言われてきたが、定住先を起点とした海外渡航が容易になる（定住先でパスポートを作ることができる）などの点で、二重国籍がある方が権利保障として有益だと考えられるようになってきた。現在のEUでは、ドイツ、オーストリア、ルクセンブルクなどを除いて、総じて二重国籍には寛容な制度をとっている。これもまた、デニズン・モデルの延長上に、それだけでは救済できない権利を保障しようという動きだと考えることができる。

以上をまとめるならば、次のように言える。デニズン・モデルは、当初は移民たちを敬遠しつつも対等な権利だけは認めるという考えから誕生してきたといういきさつがあるかもしれないが、現在ではそのようないきさつからある程度独立し、法意識やイデオロギーとして定着してきた。確かに、長期間滞在した人に対してデニズンシップの獲得を認めるかどうかは、今でも不安定なところ

15）梶田、前掲、p.32。
16）梶田、前掲、p.32。
17）Randall Hansen and Patrick Weil (ed), T*owards a European Nationality : Citizenship, Immigration and Nationality Law in the EU, London*, Palgrave, 2001。ただし例外もあり、もともと出生地主義の要素を持ったポルトガルやスペインにおいて、北アフリカからの非正規移民の子供を国籍から排除するために、血統主義を強化するという傾向がみられる。

があり、右派政権では獲得が制限されることも多い[18]。しかし、デニズンシップをひとたび獲得してしまえば、それは国籍所持者とほぼ同等の権利が保障される。国籍がなければ権利は制限されるべきだという考えは、現在のヨーロッパではそれほど強くない。母国とは別の国籍を取得するというのは、自身のアイデンティティの変更を強いられるということで、移民にはしばしば心理的抵抗が感じられるものだが、デニズン・モデルの趣旨は、そのような抵抗を感じているものに対しては、無理に国籍変更を強いなくとも同等の権利を保障しようというものである。アイデンティティの差異を認めたうえでの社会統合という意味を、デニズン・モデルは帯びているのである。

（3）多文化主義政策から統合政策へ

ところで、以上のようなデニズン・モデルの話は基本的に法的地位の問題である。国籍を持つか持たないかによって、同じ地域に住む人間であっても、自由権、参政権、社会権などの権利に差を設けていいかどうかという問題であった。しかし、法的地位が対等に認められたからと言って、それだけで社会統合が実現されるとは限らない。実質的には、移民たちが文化的に差別されたり、彼らの失業率が高かったり、所得が低かったり、さらには一定の分離された劣悪な居住区に押し込められていたりすることがある。これでは、その国は経済的社会的に分断され、人々は同じ住民としてのまとまりを欠いてしまう。社会統合のためには、対等な法的地位を認めるだけでなく、マイノリティの文化に対して、差別是正や積極的支援を行うことも考えなければならない。移民の問題は普遍主義的な法的地位の問題だけでなく、社会的、経済的側面も考えられなければならないのである。

そもそも移民の人々が国籍取得ではなく、デニズンとしての地位を望むことが多いのも、一つには、たとえ国籍を取得したところで、違う出自や文化の人間だということで、主流派から依然として差別され続ける可能性があったからである。このような理由で国籍取得に消極的になっている長期滞在者に対しても社会的包摂を図るためには、デニズンシップという形で権利保障をするのが有効だというのが、デニズン・モデルが発達した一つの理由である。したがって、もし文化的差別が改善されるならば、長期滞在者もデニズンとは違った法的地位を求めるようになるかもしれない。このように移民の社会的・経済的状況の問題は、法的地位の問題にも連動している。結局、望ましい社会統合を実現するためには、法的地位を保障するだけでは不十分であり、それに加えて、移民の社会的経済的状況の改善が図られなければならないのである。

では、これまでデニズン・モデルに加えてどういう社会的・経済的統合政策が考えられてきたのだろうか。デニズン・モデルが早くから進展したオランダ、スウェーデン、ドイツなどでは、多文化主義政策が推進されてきた。それに対して、フランスでは伝統的にフランス文化への理解や、共

18）1990年代のフランスにおける改正移民法（パスクワ法やドブレ法）では、非正規移民の正規化が厳しく制限されたし、ドイツでも1991年制定の新外国人法では、期限のある滞在許可を無期限に切り替えることができるのは旧ガストアルバイターだけとなり、ニューカマーは最初から切り替えができない滞在資格を与えられることになった。

和国の精神の共有が重視されるなど、同化主義的な政策が支配的だった。しかしフランスでも1980年代初頭には、社会党政権が「相違への権利」（droit à la différence）を強調するようになり、編入政策（Insertion）という名の多文化主義政策が追求されるようになった。

多文化主義政策とは、社会統合を同一性の共有によってではなく、差異を積極的に認め合うことによって推進しようという考え方に基づいている[19)]。ただし、それはこれまでの近代的社会の特徴の一つである多元主義とは異なる。多元主義においては、人々は私的領域でどのような文化や意見、信条、習慣をもっていても、その違いは尊重されるべきであるが、国家はそれら諸々の差異に対して好意的無視（benign neglect）を保つべきだと考えられる。文化的差別に対しては、その禁止、根絶に十分な力を注ぐべきであるが、それを越えて、差別されていた文化を特別に支援するようなことはしてはならない。しかし、このような多元主義の考え方では、なかなか実質的な格差の解消が進まないという問題がある。文化的に劣った地位に位置づけられた人々の生活は、単なる機会の平等化ではなかなか改善されず、積極的に支援されることで初めて、他の集団と対等の立場に立つことができる。このように多文化主義は、多元主義を越えて文化的差異を積極的に支援しようという考え方をとるのであり、社会全体で諸々の異なった文化の発展を後押しすることを通じて、社会統合を図ろうと考えるのである。

そこで具体的な政策としては、次のようなものが考えられる。第一に、移民たちに母国の言語や文化の教育を行い、そのような学校を公費で助成すること。また、学校に限らず、移民たちの文化活動に対して公費で支援すること。これらは、異文化を尊重することで移民たちの自尊心を回復させ、彼らの社会への適応力が増すだろうという考えに基づく。第二に、進学や就職、行政からの受注（清掃や建築など）において、マイノリティに一定の優先枠を設けること。マイノリティは文化的差別によって、これまで構造的な不利を強いられていたので、それを積極的に補償し、改善すべく、優遇措置をとるというものである。第三に、異なった文化間の交流を促進すること。特に、マイノリティの居住区はゲットー化やスラム化に陥りやすいので、そのような事態が発生しないよう、積極的な住宅政策が採られることが重要になる。

しかし、多文化主義政策には、次のような問題点がある。第一に、人々の意識が社会全体よりも自身の所属集団に向きがちになり、社会が分断されてしまう。マイノリティの進学に一定の優先枠を設けたり、マイノリティの経営する企業に優先的に行政が受注したりすることは、しばしば、それらの機会をめぐる文化集団同士の争いをもたらすことになる。人々の文化的差異を積極的に承認することを通じて社会統合を図った多文化主義政策が、かえって文化集団間の反目を強めることになってしまう。

第二に、文化的差異を積極的に承認し、母国の言語や習慣、文化の教育や支援に力を入れることは、ホスト社会で生計を維持し、社会的に上昇していくために必要な知識や技能を獲得する機会を失わせてしまう。学業や仕事をうまくこなしたり、あるいは安定した日常生活を送ったりするため

19）関根雅美、『エスニシティの政治社会学：民族紛争の制度化のために』、名古屋大学出版会、1994、p.199.

には、ホスト社会の言語や習慣、制度を十分に理解していることが必要である。それがないと、進学や就職の際に不利になり、結局のところ社会の低層に滞留してしまう。実際、多文化主義政策が実施されても、移民の多くは所得が低く、失業率も高く、子供たちの退学率も高いままである。母国の文化を維持し、支援することも、移民の人々の自信や自己肯定感を支える意味では必要だが、その結果、ホスト社会の言語や文化の習得がおろそかになってしまうと、かえって社会統合は進まない。

たとえばオランダでは、移民たちを一つの柱として列柱化社会に統合しようという試みは、次のような理由でうまくいかなかった。柱に分かれている社会が柱相互の反目によって分裂しないようにするためには、それぞれの集団が他の集団と協調し、対立を回避するための社会的文脈が存在していなければならない。キリスト教諸派や自由主義、社会主義などの柱の間ではそのような文脈が存在していたが、移民たちとの間にはそれが十分に存在していなかった[20)]。また、オランダでも近年、グローバル化の影響によって社会の流動性が増し、人々が安定的、持続的に一つの柱に所属し続けることが少なくなってきた。このように柱の垣根が崩れてきて流動化してきているにもかかわらず、移民にだけはっきりとした柱を認めることは、かえって排除につながることになったのである。

以上のような事情から、1980年代の後半になると、ヨーロッパの多くの国々では多文化主義からの転換が見られるようになった。フランスでは1980年代中盤以降、編入政策に代わって統合政策（Integration）が追求されるようになった。また、オランダでも1994年に成立した社会民主党と自由党の連立政権（purple coalition）以降、移民の社会統合が従来の集団単位のやり方よりも個人単位とした社会生活への参入を重視するやり方で考えられるようになった[21)]。統合政策とはこのように個人を単位とした社会参入を重視する政策であり、移民たちに公用語の習得や、ホスト社会の制度や習慣に対する習熟を求め、自由主義や民主主義など普遍的価値観の理解を促す。それを通じて、移民たちに個人として社会に適応していく能力をつけさせ、文化的差異に関しては、個人の私的自由の範囲で保障されるものの、それを越えて社会が積極的に肩入れをするようなことはしない。公的領域はあくまで普遍的価値観や抽象化された国民文化が支配すべき領域と考えられる。

統合政策は同化政策とは異なる[22)]。同化政策とは、移民が自分たちの文化を捨て去り、ホスト国の文化を身につけるように要求するものである。そこでは、彼らの文化がアイデンティティと根本的に結びついていて、たやすく変更できないものであるという理解が乏しい。もっとも、同化政策といえども、これまでのホスト社会で認められてきた限りでの意見や文化の多元性は認めるのだが、これまでとは異なった文化に遭遇した場合、制度的多元性の幅を広げることには目が向かない。異質な人々はこれまでの社会で用意されていた多元性の範囲内に収まるように変化しなければな

20）Entzinger, *op.cit.*, p.136.
21）Entzinger, *op.cit.*, p.134.
22）本論文と同様に、統合政策と同化政策を慎重に区別しようとしたものとして、Brubaker, "The Return of Assimilation?” を参照。

らないのである。

それに対して、統合政策はそのような同化をあからさまに求めるものではない。人々は差異を帯びた存在であってかまわないのだが、ただし、それを重視するあまり、社会で自立した生を営んでいくために必要な資源を欠いてしまってはならない。ある人々が異なる文化的特徴を帯びていた場合、その人たちの政治的意見を他の人々の意見と上手に戦わせたり、すり合わせたりするためには、一定の社会的文脈の共有が必要である。また、企業が移民たちを雇う場合、どれぐらい労働者としての能力を持っているのか、採用後、職場での意思疎通がうまくできるのか、などについて予測可能性が必要である。住環境においても、異なる生活習慣が引き起こす摩擦が決して悪意に基づくものではないことを了解し合う能力が必要になってくる。このような能力や社会的文脈の育成を統合政策は重視するのである。統合政策が狙いとしているのは、ホスト文化への同化ではなく、文化的に異質であってもホスト社会で共生するための能力を育成することだと言える。

しかし、統合政策の理念がそのようなものだとしても、実際の統合政策は必ずしも理念通りにはいかない。ここで問題なのは、社会的了解の文脈をつくったり、共生の能力を育成したりするのが難しいということである。異なった文化の人々の間でそれらを形成するためには、一時的にうまくいかないことがあっても、それで関係を絶たずに、継続的に交流を続けることができなければならない。そうした継続の中で、だんだんと了解が深まり、文脈や能力が形成されていくのである。たとえば政治の場面であれば、移民と主流派で意見が異なっても、意思形成の場から移民を排除するのではなく、対立しているのを分かりつつも関係を続けることで、協調や妥協の技法を発達させていくしかない。経済の場においても、移民の人々が概して能力が低いとか、職場での協調性に欠けるという先入観に駆られて採用を却下するのではなく、移民の採用に継続的にコミットする中で、移民たちの学習の成果を見出したり、習慣の違いをすり合わせていく可能性を見出したりしていかなければならない。関係の一時的な断裂に陥ってもなお、継続的な関係が保たれるだけの、何らかの信頼関係が先行的になければならない。

このような信頼を維持するのは手間であり、継続的な関係の中で社会的能力を育てていくのは時間がかかる。そこで実際には、協調の文脈などは基本的には既存の主流派社会のやり方を参考にし、ただ、それが移民の人々の文化にもうまく受け入れられるように柔軟に変化させていくというやり方がとられることになるだろう。しかしそれでもなお、主流派のやり方を柔軟に読み替えていくには時間や手間がかかるため、結局、ただ単に主流派のやり方にマイノリティが合わせればよいだろうということになってしまう。こうなると、統合政策は事実上、同化政策と変わらない。差異を認めたうえで、そのような存在がうまく共存できるように社会的な文脈を用意しようというのではなく、今ある文脈で何とか間に合うように差異を縮小していこうという、縮小均衡に向かってしまうのである。

このように統合政策はその性格上、安易に同化政策へと転化する傾向を持っている。そして現在のヨーロッパでは実際に、統合政策と言いつつも同化政策へと陥るという現象が生じてきている。

（4）反移民の動き

ヨーロッパでは日本よりも移民の受け入れ政策や統合政策が進んでいるにもかかわらず、移民の社会統合に苦しんでおり、移民への反感も高まっている。そのような動きには、端的に移民に対する排斥運動のようなものから、移民の文化的独自性を否定し、ホスト国の文化への同化を迫るものまで、色々なものがある。ここでは、それらを大きく三つに分類したい。

第一に、感情的な次元での排斥運動が考えられる。ヨーロッパでは現在でも数多くの人種暴動が起きている。イスラム系移民のモスクが焼き討ちにあったニュースなどはよく耳にする。そのような動きはしばしば移民排斥を掲げる政党の支持に発展する。典型的には、フランスの国民戦線（FN）やオーストリアの自由党などが挙げられる。イエルク・ハイダー党首のもとで極右的な主張を行っていたオーストリア自由党は2000年の選挙で躍進し、国民党と連立政権を担うに至った。ただし、EU諸国は極右的な自由党の政権入りに反発したため、ハイダーは党首を辞任することになり、二年あまり続いた連立政権でも、とくに極右的な政策が実行されることはなかった。また、2002年のフランス大統領選挙では、社会党のリオネル・ジョスパンが予想外の敗北を喫し、現職のジャック・シラクとFNのジャン＝マリー・ルペンが決選投票に進出した。決選投票ではシラクが圧勝したものの、ルペンの躍進はフランス国民の反移民感情が相当強いものであることを印象付けた。

これらの現象は確かに定住化する移民たちに強い不安を与えるものであるが、今日のヨーロッパでは一応、それをブロックするためのいくつもの制度が存在している[23]。ルペンが決選投票で敗北したり、自由党を含んだオーストリアの連立政権が極右的な政策の実施を行わなかったりしたのも、一般の人々に彼らに最終的な権力を与えるだけの支持がなかったことと、投票制度や議会制度が彼らをブロックする機能を有効に果たしたことによる。もし彼らが政権を取ったところで、その政策を実施するためには、さらに司法のチェックを乗り越えていかなければならないため、政策の実現は難しいと考えられる。ナチスの過ちに対する反省もあり、移民排斥的な社会運動が合法的な装いを帯びようとしても、それをブロックするだけの制度的用意が今のヨーロッパにはある。このような現象だけでは、ヨーロッパの社会制度の基本的な枠組みを崩すまでには至らないと言える。

これと異なって、法的枠組みが移民に対して抑圧的に変更されていくことがある。そこで第二に考えられるのは、各国での入国管理の厳格化の流れである。たとえば、フランスでは移民法改正（1993年のパスクワ法や1997年のドブレ法）によって、非正規移民の正規化（アムネスティ）が著しく制限されたり、移民の滞在許可証の更新が認められなくなったりするなど、移民の地位に著しい制限が加えられるようになった[24]。1998年に左翼政権が成立させたシュヴェーヌマン法によってこれらの措置は緩和され、滞在実績や就労実績に基づいてアムネスティが行われるようになった

23）最近では、2009年にスイスでミナレット（イスラム教寺院の塔）の建設禁止を可能にする憲法改正案が国民投票で可決された。これは、そのようなガードがうまく作動していないケースのように見えるが、欧州人権裁判所に提訴される可能性もあり、移民への反発感情が司法の壁を突き破って排斥政策の実現に至るか、今後の事態の推移を見守る必要がある。

24）パスクワ法やドブレ法にたいするサンパピエ（書類を持たない人々、非正規滞在者）の反感が高まり、彼らはしばしば教会を占拠するなど反対運動を行い、多くの市民団体がこれらの運動を支援した。

が、それでもなお、厳しい制限が続いている[25]。また、ドイツでは1993年に基本法16条が改正され、難民庇護権に制限が加えられるようになった。ドイツでは、他の国家のように難民の受け入れを国家主権に基づく裁量と考えるのではなく、迫害の実態が証明されれば難民の方に受け入れを要求する権利があるものと規定している。これを規定する基本法第16条は、戦後ドイツがナチスの反省のもとに築かれた人権保障国家であることを示す象徴的な条項と受け止められてきた[26]。しかし、ドイツ統合以降、中東欧からの難民が大量に流入することになり、分担して難民の受け入れを求められるようになった旧東独の各地域では、その負担に耐えかねて、難民排斥の動きが高まった。それを受けて、ドイツは難民の受け入れを制限することにし、安全な第三国を経由してドイツに来た難民の受け入れは拒否できるようにするなど、制限的な条項を加えることとなった。

これらの動きは、単に民衆の移民排斥感情が高まったり、それを訴える政党に支持が集まったりするのではなく、実際に法の変更にまで至っているという点で、社会のあり方自体が移民抑圧的な方向へと変わっていく危険性を持っている。ただし、これらの法制化は主に移民の受け入れに関するものであり、受け入れた移民の国内での境遇を直接左右するものではない。その点で、国内に（正規に）定住する外国人に対しては、できるだけ国籍取得者と同等の権利を付与しようというデニズンシップの考え方と両立できないわけではない[27]。

しかし現在では、さらに危険な第三の動きが生じているように見える。それは受け入れに関してではなく、内部に関わる法の変更である。たとえば、ベルギーでは2010年4月にブルカ禁止法案が下院を通過し、フランスでも現在、内閣が同様の法案提出を検討している。この法案の趣旨は、ブルカのように全身をすっぽりと黒く覆う衣服を着ていると、中に武器を隠し持っていても気づくことができず、治安上問題があるために、公共の場では着用を禁止するものだと、一応は説明されている。必ずしもイスラムの習慣を狙い撃ちにしたものではないと言われているが、実際にはブルカに限らず、一般の人が着るコートでも全身のかなりの部分が覆われており、現在の小型化した銃や爆弾ならば、そのようなものでも十分に隠すことができる。この法案が、イスラム教徒をテロと結びつけて感じてしまう恐怖感（イスラモフォビア）や、彼らがいつまでも独自の文化を保持しヨーロッパの文化に同化しようとしないという苛立ちにという由来していることは否定できないだろう。

この動きは、ハイダーやルペンなどの移民排斥の動きとは異なる。これらは一応選挙という合法的手続きは経ているものの、具体的な政策を実現するに至っておらず、漠然とした感情的反発の域

25）水野豊、「意思表示のフランス国籍：パスクワ法からシュヴェーヌマン法へ（1994 ～ 1998）」、『国際関係学部紀要』30、pp.55-63.

26）戦後ドイツの政治指導者の多く（特に社会民主党）は戦前、ナチスの迫害を受けて他国に亡命していた経験があり、自身が難民受け入れの恩恵を受けていた人々が多かったことが、ドイツに難民受け入れの義務を規定する基本法16条の制定を促したと言える。

27）ただし楽観は禁物である。パスクワ法やドブレ法は、移民たちに従来認められていた滞在許可の更新を制限することで、国内に非正規移民を増やしてしまい、しかも彼らの正規化の可能性を大きく閉ざしてしまった。これはデニズンシップの趣旨に反して、国内に同等の権利を保障されない人々を生み出すことになる。さらにこのことは、移民＝非正規滞在という偏ったイメージを強めることにもなり、同等な権利を保障されているはずのデニズンに対しても、居住しにくい環境を作り出してしまっている。

を出ていない。しかし、ブルカ禁止法案がこれと異なるのは、もっともな理由をつけられそうな具体的な点にしぼって（とはいっても、かなり強引な理由づけであることは否定できないが）法の変更が進んでおり、従来ならば、ルペンやハイダーに反対しそうな良識ある人々の中にも議会で賛成票を投じた人がいるということである。移民の側からみれば、感情的な移民排斥運動に対しては、これまで法がブロックしてきたが、そのブロックが一部外れ、むしろ法が自分たちの立場を、一歩一歩確実な箇所を選びながら侵食するようになってきたということになる。

このような法制化を促しているのは、先に述べたような多文化主義政策から統合政策への転換であり、統合政策固有の難しさゆえに、それが時として同化政策に陥ってしまうという事情である。ブルカ着用はホスト社会の人々に大きな違和感を与え、そのような習慣にこだわり続けることは何かホスト社会での共存を拒んでいるように見える。しかし本来、公共の場でどのような衣服を身につけるかは自由であり、違和感を与える服装に対しても、余計な心配や恐れを抱く必要がないことを双方が理解できるよう、関係構築に努めるべきである。そのような努力が本来の統合政策の趣旨なのであるが、これには時間と手間がかかるため、ホスト社会で支配的なドレスコードに従っておけば、社会的な摩擦も招かず、移民たちも平穏に社会参加する道が開けるではないか、という考えに人々はなりがちである。そして、そのような考えが同化を強いる理由として正当性に乏しい場合には、治安など別の理由が持ち出されることになる。

しかしドレスコードという限られた点での制約にもかかわらず、移民たちにはそれが受け入れ難いという事情がある。慣れ親しんだ文化を変えることには時間がかかり、心理的な抵抗も強いというのが一つの理由であるが、その他にも、ホスト国で経験する差別や貧困などに耐えるためには、母国にいたとき以上に従来の風習を支えにせざるを得ないという事情がある。このような場合、自分たちの風習を禁止されることは、移民たちにさらに一層、差別の強さを痛感させることになる[28]。移民たちは、社会的に差別された存在として低く位置づけられていると感じると同時に、通常の人々には認められているはずの権利が認められていないという法的不平等も感じるようになるのである。

移民の人々にとって文化変容が難しい場合、同化政策は権利の不平等を生みだす。これは、同じ領域内に定住している限り、国籍（ひいては国家への強いアイデンティティの結びつき）を持つかどうかに関わらず、等しい権利を与えることで社会統合を図ろうというデニズン・モデルと衝突する。もともとは、デニズン・モデルを社会的・経済的統合の面において、多文化主義政策よりも強く支えようという趣旨でとられるようになった統合政策であるが、安易に同化政策に傾いてしまうと、デニズン・モデルの本来の趣旨と衝突してしまうことになるのである。この問題は、かつて同化主義が引き起こしたのと同種の問題であるが、現在ではかつての同化主義のような乱暴な形ではなく、法的にブロックされない巧妙な形で事態が進展しつつあると言える。

28）ブルカ着用への理解を育てるというのが統合政策にとって望ましいことであるが、もしブルカ禁止にこだわるのであれば、移民たちをブルカのような習慣への依存に追い込んでしまうような差別や貧困を除去することがセットで考えられなければならないだろう。

（5）結論

デニズン・モデルは、左右からの異なる期待のもとで発展してきたものであるが、その共通の理念としては、差異を認めたうえでの統合を図るというものであった。すなわち、国籍の有無、ひいては国籍にかかわるアイデンティティに違いはあっても、同じ地域内に居住する限り、できるだけ等しい権利を認めることで、社会統合を図ろうというものである。それはもっぱら、自由権、（地方）参政権、社会権など、普遍主義的権利に関わるものであったが、社会統合を十分に考えるためには、それだけでなく文化的権利の問題も考えなければならなかった。

文化的権利の文脈では、かつて多文化主義政策が注目されていた時代があったが、現在ではいずれの国でも統合政策へと移りつつある。統合政策は一見、多文化主義政策よりも差異の承認に冷淡であるように見えるが、単に差異を積極的に承認すれば済むというのではなく、差異を帯びた人が実際にホスト社会の中で十分に生活を維持していけるだけの能力をつけることが重要だと考える点で妥当である。しかし、社会的能力の育成は難しく、それがうまくいかない場合には、同化政策へと安易に流れてしまう危険性がある。そして現在では同化政策が以前よりも巧妙な形で法制化されるようになっており、そのような政策にうまく順応できない人々には権利の不平等をもたらしてしまっている。こうして現在、デニズン・モデルが目指したのとは矛盾した状況が生まれつつある。

では、一体今後どのような方向に社会は進んでいくのだろうか。デニズン・モデル自体は、制度的にほぼ定着したものであり、細かい点で揺れ動きはあるかもしれないが、このパラダイム自体が変更されるということは考えにくい。しかし、統合政策が同化政策へと落ち込む傾向にも相当根強いものがあり、このままいくと、デニズン・モデルの表層の陰で、権利の実質的な不平等が進んでいくというのが、もっともありえそうなシナリオである。そこでは衝突の頻発と、その場当たり的な解決が支配的になるだろう。

そうならないためには、結局、統合政策の難しさを十分自覚したうえで、それを粘り強く推進していくしかない。移民の社会統合を図るためには、単に差異を積極的に承認するだけでは不十分であり、社会的文脈や社会的能力の育成が必要だということは、多文化主義政策の行き詰まりを経てようやく分かってきたことである。そこからさらに進んで、社会的文脈や社会的能力を育成するための有効な方法を見出すにはさらに時間がかかるだろう。このように統合政策の実現にはどうしても時間が必要になる。そのことを自覚した上での取り組みが重要である。

これに対して、次から次へと移民が流入してきては、そのような文脈の育成に落ち着いて取り組むことができないという批判が考えられる。そういう意味では、残念ながら移民の流入を多少制限せざるを得ないことがあるかもしれない。しかし、それは、かつて難民制限の時に使われた「ボートはすでにいっぱいだ」という論理であってはならないだろう。社会的能力を育て、異なる文化間の協調の文脈を見出すためには、しばらく時間が必要かもしれないが、それは今後より一層オープンで効果的な移民の統合を実現するためのものでなければならない。