

「移民」の定住化と社会保障政策

——オランダにおける最近の動向——

廣 瀬 真理子

1. はじめに

近年の「国際化」の波は、世界各地で新たな人の国際移動を生み出している。わが国でも、総人口に占める登録外国人の比率が1%を越える時代を迎えているが、このほかアジア諸国からなどのいわゆる「出稼ぎ労働者」の数が近年増加し、1990年代にはその数は約10万から30万人と推測されている。

戦後の高度経済成長期に、労働力不足を補うために外国人雇用を促進した西ヨーロッパ諸国の移民「受け入れ国」の経験は、わが国の外国人受入れ政策を検討するうえで、多くの示唆を与えている。そのなかで注目すべき点として、移民が単に「労働力」として流入してくるのではなく、移住先の国々で一般住民として暮らす可能性をもっていることがある。現在、移民の定住化や家族の呼び寄せが進む国々では、移民政策は単に労働者政策のみならず、文化・社会的統合などを含めた広義の社会政策の課題として重視されている。もちろん、各国ごとに移民の状況の違いや、歴史的背景の差などから、政策的対応にも違いがある。

そこで本稿では、伝統的に外国人に寛容な「開かれた国家」としての歴史をもち、最近では1986年より、一定条件を満たす外国人居住者に地方

選挙権を与えるなど、新たな施策を実施しているオランダを取り上げ、移民に関する社会政策の動向について紹介したい。以下ではまず、オランダの移民の出身国についてみることから始め、「移民政策」の対象とされるのはどのような人々であるのか明らかにしよう。そして、現在、入国規制が厳しくなっているにもかかわらず、増加し続けている「定住移民」の状況についてみたうえで、社会保障制度・政策と関連づけながら、「移民」の生活保障の現状について紹介していくことにしたい。

2. オランダの「移民」

(1) 歴史的背景

オランダは古くから、他国で宗教、政治、思想などを理由に、迫害を受けた多くの人々を寛容に受け入れてきたことで知られている。例えば、スペイン、ポルトガル、ロシア、ドイツなどの国々から排斥された多くのユダヤ人がオランダに迎え入れられた。重商主義の時代には、ベルギー、フランス、ドイツなどの商人や銀行家などが、国家統制の枷を逃れてオランダに集まったといわれる。

他方、「外国人」を受け入れるだけでなく、オランダは伝統的に貿易国としても発展したことから、国外で積極的に「外国人」と交流し、異

文化を吸収する機会に恵まれた。とくに17世紀には、オランダは東洋への貿易をほぼ独占するかたちで経済繁栄を果たしたが、その際、遠洋航海や、植民地の建設などの野心的な手段を通じて、異民族・異文化との接触をはかってきたという歴史もある¹⁾。しかし、この植民地支配が後にそれらの独立を契機として、旧植民地からオランダ本国へ新たな移民の波を呼び起こすことになった。

(2) 第二次世界大戦後の「移民国家」の形成

先述のとおりオランダでは、外国人居住者を迎える経験は決して新しいことではなかった。むしろ、オランダの外国人人口の割合は、19世紀の方が近年よりも大きかったといわれる。しかし、当時の移民の多くは周辺諸国から入国してくる流動性の高い「外国人」であり、第二次世界大戦後には、それまでと異なった新しいタイプの移民がオランダに数多く流入することになる。

戦後直後のオランダは、国土の狭さや高い人口密度から、人口過剰が問題とされており、移民に関する政策はもっぱら、オランダ人の国外移民を奨励することであった²⁾。しかし同時期に、インドネシアでの独立をめぐる紛争が起こり、本国へ向けて「引揚者」を含む移民の数が増加したため、オランダの流入移民の数は、流出人口を相殺するような勢いで伸びた。

インドネシアや東インド諸島からオランダへの移民は、1946年から1962年にかけて約25万人から30万人と報告されている。その大部分は、移住する際にすでにオランダ国籍を有する人々であったが、このなかには、当時、インドネシアからの分離・独立をめざす、モロッカ諸島の旧植民地兵士(KNIL)も含まれていた。しかし

その独立が実現しなかったために、後にモロッカ人の国籍や、オランダ本国での定住をめぐる問題が、移民政策の課題として浮上してくる³⁾。

その後、急速な経済成長が、人口過剰と思われたオランダを労働力不足社会に変化させた。しかし、周辺諸国と比べて、オランダの経済成長がやや遅れて始まったこともあり、近隣諸国にはすでに、調達できる労働力が少なかった。そのため、1960年代に地中海諸国(イタリア、ギリシャ、スペイン、ポルトガル、トルコ、モロッコなど)から多くの労働者が雇い入れられた。当初、産業界によって迎え入れられたこれらの労働者に対して、政府は当時、労働供給の一時的な不足を充足する手段とみていたが、その後、地中海諸国の移民のなかでもとくに、トルコ・モロッコ人の定住化が進むに従って、政府はかれらを移民政策の中心的対象として重視するようになった。

一方、カリブ海域の植民地であったスリナム・アンティルのうち、とくにスリナムからは、留学などを目的とした富裕階層の子弟がオランダへ移住する傾向がみられた。しかし、1975年にスリナムが独立すると、独立直後の混乱期に、中流層から下層のスリナム人家族のオランダへの「駆け込み移民」の数が急増した。

そして、1980年代以降は、難民と亡命申請者として入国してくる人々の数が増加している。最近では、ポーランド、ルーマニア、ブルガリア、ユーゴスラヴィアなどの東欧諸国に加えて、アフリカ(ソマリア、エチオピア、ガーナ、エジプトなど)や、アジア(インド、パキスタン、インドネシア、中国など)、中南米からの亡命申請者が急増している。

以上、流入の時期に沿ってオランダの移民グループについてみたが、移民を発生動機別に大

別すれば、①旧植民地系移民、②外国人労働者、③難民・亡命者のグループに分けられる⁴⁾。

戦前と比べて戦後のオランダにおける移民の主な特徴として、まず、出身国が多様になり、遠距離の国々からの移民が増加したことがあげられる。また、戦後の植民地の独立によって、同じ出身国からの「移民」でも、オランダ国籍を有する人々（独立以前の移民）とそうでない人々（独立以後の移民）とに分かれている。そして、オランダ国籍をもたない地中海諸国からの外国人労働者の定住化が進んでいる。

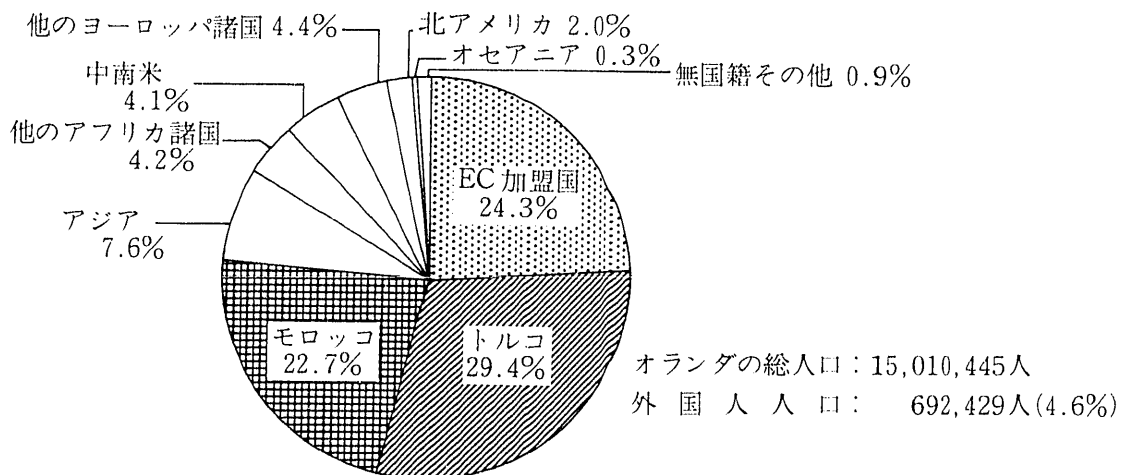
ではこれらの人々は、オランダでは皆同じように、「移民」として扱われているのだろうか。政府の移民政策の対象となる人々について、次にみておこう。

3. 「外国人」・「移民」・「エスニック・マイノリティ」

1991年現在、オランダに居住する外国籍を有する人々の数は約69万人であり、全人口の4.6%を占めている。図1は1991年現在のオランダの

外国人の割合を出身国別に示したものであるが、トルコ人が最も多く全体の約3割（約20万人）を占めており、EC加盟国からの人々（約17万人）と、モロッコ人（約16万人）がそれぞれ約1/4近くを占めている。これらの外国籍を有する人々のほかに、両親は外国出身であるが、本人がオランダで出生しておりオランダ国籍を取得している場合など、移民の第2世代・第3世代と考えられる人々の数を加えると、オランダ以外の国の文化的背景をもつ人々の比率は全人口の約15%を占める⁵⁾。しかし、これらの人々すべてが移民政策の対象とされているわけではない。では、どのような人々がその対象とされるのだろうか。

法的には、オランダの移民に関する規定は、1965年に成立した“Vreemdelingenwet”（「外国人法」）において明記されている。つまり、オランダ国籍のパスポートを所持しているかどうかの違いによって、法的には移民を「外国人」として区分することができる。しかし、実態はより複雑であり、「外国人」という枠組みでオランダの移民政策を検討することは難しい。という



出典：Penninx = Schoorl = Praag (1993) p. 14 Table 1.1 より作成

図1 オランダの外国人人口の出身国別割合（1991年）

のは、前にみたように、旧植民地などからオランダに到着する場合など、すでにオランダ国籍を有している「移民」が存在するからである。法的にみればこれらの人々は「外国人」ではないが、生粋のオランダ人と比べて社会的同化の度合いは低く、実際には「外国人」と同じような環境におかれている場合が多いことが問題となっている。

当初、政府は対象となる人々を明確に定めないうままに、「移民政策」について議論を進めたことを反省し、1980年代初期には「移民」を「オランダに居住するすべての外国人、オランダに帰化した人々、またオランダ市民権を有する外国出身の人々と、将来的に市民権を獲得する可能性のある人々すべて」とした。しかし、移民の第2世代・第3世代が出現してくるにしたがって、この枠組みもまた不明確なものとなりつつある。

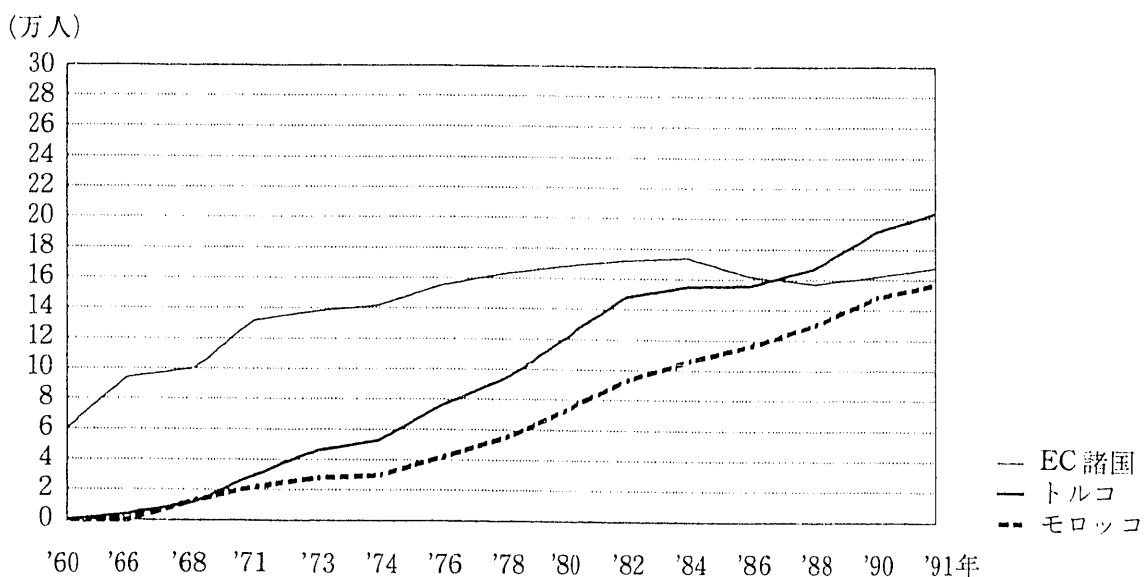
そこで現在、政府は、移民政策の対象となる人々を新たに「エスニック・マイノリティ」と呼び、具体的には次のような人々を念頭に置いて

ている。すなわち、「地中海諸国からの労働者とその家族、スリナム・アンティル人、モルッカ人、難民、ジプシー、キャラバン生活者」である⁶⁾。

そして、政府の「移民政策」の内容は主に、①外国人政策（入国許可、居住状況、国外退去など「外国人」を対象した対策）、②統合政策（移民の社会的平等の実現と社会参加の促進などを目的とする政策）、そして、③文化政策（移民の出身国の文化を認め、多文化社会の形成をめざす政策）の3つの柱からなる⁷⁾。

4. 最近の移民の動向

図2は、オランダに居住する「外国人」のなかで多数を占める、EC諸国出身の人々と、トルコ人、モロッコ人の人口の推移についてみたものである。1960年には、EC諸国出身の人々と比べて、トルコ人、モロッコ人の数はごくわずかであった。しかし、両国籍の移民人口はその後急増し、現在に至るまで増加の一途を辿ってい



出典：Penninx = Schoorl = Praag (1993) p. 14 Table 1.1より作成

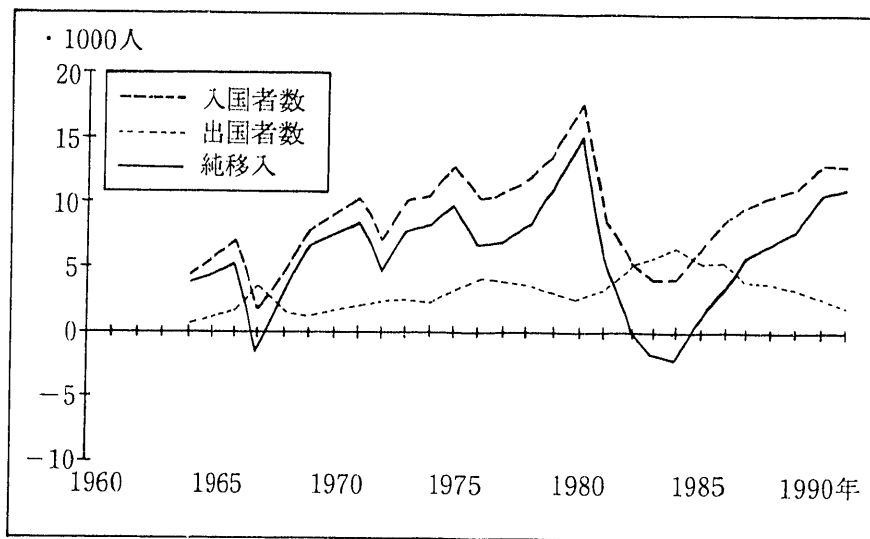
図2 オランダにおける外国人人口の推移（EC諸国、トルコ、モロッコ）

る。1980年以降、政府は、EC以外の国からの移民に対する入国規制を強めてきたが、実態は逆に、EC諸国出身の「外国人」の数が減少する一方で、トルコ・モロッコからの外国人人口はなお増加している。その原因は何であろうか。

図3・図4は、トルコ人とモロッコ人の入国状況と出国状況を1960年から時系列的に示したものである。両国からの移民の数は、1960年代後半にいったん減少した後、1970年代に再び増

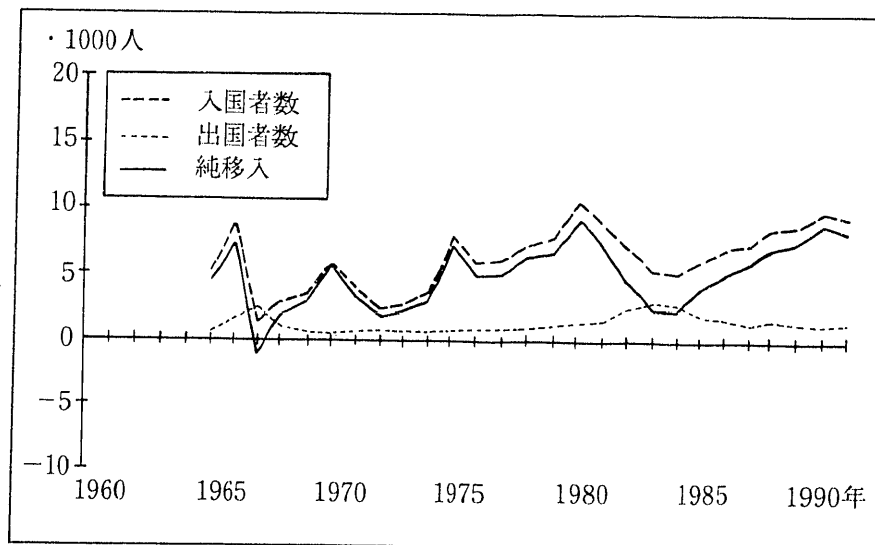
加する傾向をみせ、1980年頃にピークを迎えている。その後、入国者の数が激減したものの、1980年代後半には再びその数が増加している。

このような変化の背景には、両国からの移民の「質」の変化がみとめられる。すなわち、1960年代前半までは、「外国人労働者」として、主に単身男子が多く入国したための増加であり、1970年代の上昇カーブの主な原因は、出身国からの家族呼び寄せによるものである。その後、



出典：Penninx = Schoorl = Praag (1993) p. 40 Figure 2. 4c より作成

図3 トルコ人の出入国状況



出典：Penninx = Schoorl = Praag (1993) p. 40 Figure 2. 4d より作成

図4 モロッコ人の出入国状況

1980年中期にいったん、移民が激減しているが、その理由として、オランダ経済の悪化によって、入国規制が厳しくなると同時に、オランダへの移民の希望が少なくなったこと、また「家族の呼び寄せ」が一段落したことなどがあげられる。そして、1980年代後半に再び移民数のカーブが上昇しているが、これは主に移民の第2世代の配偶者の呼び寄せが増加したためとみられる。

以上の点から、オランダでトルコ・モロッコ人の移民が増加した原因についてまとめれば、まず、外国人労働者として入国した人々に加えて、移民の家族が呼び寄せられたことがある。その一方で、ほかの移民グループと比べて出身国への帰国者が少ないことも原因となっている。また、これらのグループでは出生率が高く、それも人口の増加に繋がっている(1990年現在、オランダに居住するトルコ人女子の合計特殊出生率は3.1人、モロッコ人女子のそれは、5.5人であり、オランダ人女子の1.59人と比べてかなり高い)。さらに、トルコ・モロッコ人の間では、オランダへの帰化を希望する人々がほかの移民グループと比べて少ないために、「外国人」人口全体のなかでトルコ・モロッコ人の割合が大きくなっている⁸⁾。

もちろん、移民の「家族呼び寄せ」を制限すれば、国内の移民の数はかなり減少するものと見込まれている。しかし、オランダでは人道主義的立場から、これらの移民の受入れを引き続き行っている。

では、先にあげた政府の移民政策の柱のひとつである外国人の入国管理をめぐる政策は、これらの人々をどのように取り扱っているのだろうか。

5. 外国人政策—在留資格について—

在留資格の対象となるのは、オランダ国籍をもたない外国人のみであるが、1980年以降は、それまでオランダでの定住が自由にみとめられていたスリナム人に対しても、在留資格が必要とされるようになった。1965年外国人法が、オランダでの外国人の在留資格について規定しているが、外国人がはじめてオランダに入国し、3カ月以上滞在しようとする際には、留学、就労、亡命、などの目的別に「短期在留資格」が発行される。

ただし就労を目的とする移民については、最近の経済低迷から、オランダでも周辺諸国と同様に現在、EC諸国以外からの就労目的の移民を制限している。EC以外の出身国の人々の就労許可は、1978年 Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers(外国人労働者雇用法)において規定されており、労働者が発行しているが、最近ではこの就労許可は、EC域内で調達できない職である場合のみに認められ、未熟練・半熟練の人々には許可を与えない方針を採っている。そのため、現在オランダにEC以外の国々から新たに移民として入国する方法は、主に家族の呼び寄せの場合か、難民・亡命申請の場合に限られている。

当初、オランダに労働者として入国する「移民」本人に対して発行される「短期在留資格」の有効期限は、通常1年間であり、1年ごとに更新することができる。ただし更新の際には、所持金の額や、違法行為などが審査され、更新を拒否されることがある⁹⁾。また、オランダに最低5年以上居住している場合には、「永住許可」を申請できる。その際、当該外国人がその後、

十分に所得を得られる保障がない場合や、国家の秩序を乱すような行為を行った場合に、「永住許可」の取得を拒否されることもある。なお、「永住許可」を取得している人々は、改めて就労許可を申請する必要はない。

呼び寄せられる家族に対しても、最初の1年間については「短期在留資格」が発行される。オランダ市民権をすでに有している「移民」または、「永住資格」をもつ外国人の直接の家族(配偶者および/または子ども)である場合には、その1年後には家族に「扶養家族永住許可」が与えられる。たとえ呼び寄せる本人が自発的な失業状態にあっても、家族の呼び寄せについては影響がない。しかし、家族の呼び寄せを希望する「移民」本人が「短期在留資格」しか取得していない場合、その呼び寄せに当たっては、本人の所得状況などの審査が必要とされており、市民権や永住許可を有する「移民」よりも厳しい条件が課されている¹⁰⁾。

1984年現在では、トルコ・モロッコから労働者として入国した人々の大部分は、すでに在留期間が15年以上となっており、「永住許可」の条件をみたしている人がほとんどである。また、出身国から呼び寄せられた配偶者(主に女子)の多くは、在留期間が10年前後であった。そして、5歳未満の子どものほとんどは、オランダで出生している¹¹⁾。したがって、手続き的にはこれらの人々の家族呼び寄せについては、大きな問題はないものと思われる。それよりもむしろ、呼び寄せられる家族のなかで、10代の半ばの移民の「子ども」の在留資格をめぐる問題がより重要であった。

というのは、移民の家族のなかでも子どもの場合、18歳に達すると自動的に「扶養家族永住許可」の資格を喪失すると同時に、独立した在

留資格を得ることになるからである。そして、新しい在留資格は、本人のそれまでのオランダでの在留期間によって、「独立家族永住資格」(5年以上)と「独立家族短期在留資格」(5年未満)とに分けて発行される。そして、短期の在留資格は、「就労命令」を伴って発行される。その結果、若年失業率がとくに高い最近では、10代の半ば以降に入国してきた移民の若年者の法的地位が弱まっているものと思われる。

また、これまでは主に家族の呼び寄せは、オランダに居住する男子のもとに、出身国から配偶者女子やその子どもが呼び寄せられるケースが多かった。しかし、最近では、すでにオランダに居住する移民の第2世代・第3世代の女子のもとへ、出身国から男子配偶者を呼び寄せるケースが増えており、若年男子の在留資格を申請する数が増加している。

6. 「エスニック・マイノリティ」に対する社会保障政策

定住する「移民」が増加するにしたがって、生活上のリスクに直面した場合に、所得保障や医療サービスなどの生活保障がますます必要になってこよう。オランダ国籍をすでに有する「移民」の場合には、社会保障や医療保障の受給権について、オランダ人とまったく平等な権利を有するが、オランダ国籍をもたない「外国人」の場合にはどのようなになっているのだろうか。

(1) オランダの社会保障法の特徴

まず、オランダの社会保障法を国際的視点からみると、第1の特徴は、それが「領土原則」(principle of territoriality)にもとづいていることがある。原則として社会保障制度は、オラン

ダの領土内に居住する場合に適用される制度として設立されている。しかしながら、企業の国際化などが進む今日では、例外的なケースが増えている。(例えば、オランダに拠点を置く企業に雇用される被用者が国外で就労する場合などに、被用者保険制度への加入が義務づけられる場合など)。

第2に、オランダの社会保障法では受給資格について個人単位原則が貫かれている。受給権は国籍や居住地にかかわらず個人に付随するものと考えられているため、給付は国外に居住する受給者にも支給される。受給する際にオランダ国内の居住条件が必要とされるのは、主に失業給付の継続を申請する場合と、医療サービス給付を受ける場合であり、そのほかに国籍が条件とされるのは、経過措置の適用などきわめて限られている。

そして第3に、オランダはこれまで社会保障規定をめぐって、特定の国々との間で二国間協定を結んできたが、労働者を呼び入れたトルコ・モロッコなどの地中海諸国の国々との間でも社会保障についての協定を結び、移民の保護をはかってきた。例えば、移民労働者の母国に残してきた子どもに対して児童手当を支給するなどの保護も、同協定を通じて行われている¹²⁾。

(2) 国内に居住する外国人の所得保障・医療保障

オランダの社会保険制度をみると、全住民を対象とする国民保険制度(老齢年金、寡婦・遺児年金、障害給付、児童手当、特別医療費補償制度など)と、被用者保険制度(傷病給付、失業給付、障害保険、被用者健康保険など)の二本建てとなっている。

いずれの制度にも国籍要件は設定されておら

ず、国民保険制度は、オランダ国内に居住するすべての人々をカバーする制度となっており、一定期間以上オランダに居住する「外国人」に対しても加入が義務づけられている。被用者保険制度も、国籍にかかわらず民間の雇用関係におかれている人々を対象とする制度となっている(ただし、被用者用の健康保険制度には所得制限が設けられている)。

国民保険制度の年金制度は、①老齢年金、②寡婦・遺児年金、③障害給付にわかれており、老齢年金・寡婦・遺児年金額の給付額は基本的に一律である。障害給付は、国民保険と被用者用保険によって二重にカバーされているが、被用者の場合、障害の程度に応じてどちらかの制度が適用される場合と、両者の制度を組み合わせで支給される場合がある。また、児童手当が、協定を結んでいる国に子どもを残している「外国人」に対しても支給されている。

被用者保険制度についてみると、オランダでは、疾病・障害に関する給付を受けるに当たって、その原因を「業務上」に限定していないため、事実上「労働災害保険制度」が存在していない。つまり、疾病・障害の原因を問わず、就労が不能になった場合被用者にはまず、傷病給付が52週間支給された後、症状によって障害保険給付が支給される。

そして、医療保険の制度は、医療費の基礎部分をまかなう被用者用健康保険制度と、長期化した疾病費用をカバーするための特別医療費補償制度からなる。被用者用健康保険制度には所得制限が設けられており、一定以上の所得のある人々は、この部分のみを民間保険でまかなうしくみとなっている¹³⁾。

また最近では、雇用状況の悪化が公的扶助制度に大きな影響を及ぼしており、失業給付が満

了した後に生活保護給付を申請する人々の数が増加している。生活保護制度は、基本的にはオランダ国籍を有する人々を対象としているが、オランダ国内に合法的に居住する外国人に対しても給付を行うことができる。外国人の生活保護申請は、出身国との国際協定によって、保護される権利内容が異なる。EC加盟国、シプロス、マルタ、ノルウェー、オーストリア、トルコ、スウェーデン、オーストラリアなどの国籍を有する人々や、ジュネーヴ条約にもとづく難民に対しては、請求権や法的手続きについて、オランダ国民と同様の権利を認めている。それ以外の国籍をもつ人々に対しても、給付を行うことはできるが、給付申請を却下された場合に、申請者には不服申し立てなどの権利が認められていない点異なる。

また、外国人に対する生活保護の支給は、原則として合法的な在留者に限られており、不法在留者には給付申請の資格はない。しかし、不法在留者であっても、人道的見地から緊急性が高いと判断された場合には、これまでは生活保護給付が支給されてきた。しかし、1995年を目標に、現在改正が行われている生活保護法においては、このような支給条件についても、厳しく引き締められる方向にある。

(3) 出身国に帰国を希望する「移民」に対する所得保障

以上の、オランダ国内に居住する人々に対する生活保障のほかに、最近、政府は移民の帰国推進政策と合わせて、帰国後の所得保障について主に2つの施策を設けている。ひとつは、帰国する移民一般に対する援助であり、もうひとつは移民高齢者に対する援助である。

一般移民を対象とした財政援助として、具体

的に①引っ越し費用と、②帰国してからの数カ月間の生活費用が支給される。同施策の対象となるのは、トルコ、モロッコ、チュニジア、ユーゴスラヴィア、ケープヴェルディ島の出身者となっている。

また、同じくこれらの国々を出身国とする移民のなかで、55歳以上(1987年よりは50歳以上)で、オランダ国内で職を見つけることがむずかしく、老後はオランダよりも出身国に戻って暮らしたいと考える人々に対して、帰国した場合に、64歳まで月額給付を支給している(65歳以上は老齢年金に引き継がれる)。同給付を申請するために、具体的には、申請者が過去5年間以上オランダに合法的に居住していること、また過去6カ月間に失業給付か障害給付を受給していること、そして、本人が帰国する場合には配偶者も共に帰国することなどの条件がある。

7. 「エスニック・マイノリティ」に対する社会福祉政策

次に、社会福祉政策面から移民の援助について紹介しよう。

(1) 民間団体による移民の受け入れ

オランダでは、伝統的に宗派別に設立された民間非営利団体(PI)が、政府の補助金を得て福祉サービスの実施責任を担ってきたが、移民に対するサービスもまた、これらの団体によって始められた。当初、宗派別に分かれた民間非営利団体が、流入する移民グループのなかから、自らと同じ宗派に属する人々に対して、サービスを行った。

1960年代には地中海諸国からの移民労働者の流入が始まったが、当初かれらに対する援助は、

カトリック系の民間非営利団体が行った。1964年には厚生省がこれらのカトリック系の民間非営利団体に対して補助金の支給を開始したが、補助金の割合は当初の40%から、1975年には100%に増加している。その場合でも、政府は財政責任のみを担い、運営面での権限はすべて民間団体に任されていた¹⁴⁾。

さらに、地中海諸国からイスラム教徒の移民労働者が増加するにしたがって、それまで中心となって援助活動を行ってきたカトリック団体は、宗派色をなくして、「外国人労働者に対する援助財団」(the Foundation for Assistance to Foreign Workers)に再編され、地中海諸国からの移民労働者のみを対象とする援助活動を行うように変更された¹⁵⁾。

しかし、1970年代まで、オランダの移民は短期的に滞在することはあれ、いずれは母国に帰国するものと思われていた。そのため、移民を対象とした生活援助政策も、「短期滞在の移民」を想定して立案され、また、特定の移民グループがその対象とされていた。例えば、1970年代には、地中海諸国からの移民の子どもに対して母国語・文化教育が始められ、ボランティア活動などを通じて各地で発展をみたが、その目的は、オランダ社会での移民の子どもたちのアイデンティティを確立するためというよりも、子どもたちがいずれ母国へ帰国した後に、その社会への再適応に支障をきたさないようにという配慮が強かった。

(2) 「定住化する移民」に対する援助

1980年代を迎えて政府は、移民政策全体の基本方針を、短期滞在から定住を前提とした政策へと転換し、移民グループが社会の底辺層を生み出さないようにすることが政策目的として掲

げられた。この目的に沿って、社会福祉サービス部門で論議の中心となったのは、主に移民自身の社会参加をめざす団体活動の設立についての問題と、移民のための特別援助財団と一般の福祉サービス団体との役割分担についてであった。

とりわけ、移民の政策参加が強調され、1980年代以降は移民の意見を政策に反映させる努力や、移民に対して積極的な助言活動が行われてきた。1983年の憲法改正を機に、一定の資格を有する外国人にも地方選挙への参政権が認められるようになったが、市町村自治体の福祉政策の計画と実施に当たっても、エスニック・マイノリティの参加や意見表明を求めるように、福祉・保健・文化省が各自治体に要請を行った。

サービス提供をめぐる基本方針においても、これまでのように、「エスニック・マイノリティ」に対してオランダ人とは別の枠組みを設けてサービスを提供するのではなく、一般の福祉政策への「エスニック・マイノリティ」の参加を促す方針に変更を促された。また、福祉行政改革によって分権化政策が促進されるのにあわせて、1985年より、補助金の支給方法が変更され、それまでのように中央政府から、移民の援助活動を行う財団に直接補助金が支給されていたのを改め、中央政府から市町村自治体への補助金を支給して、移民に対する福祉計画の責任を自治体に委ねた。そして、文化活動などの福祉関連分野については、移民自身が参加する団体へ補助金が支給されるようになった¹⁶⁾。

「エスニック・マイノリティ」が多く集中する地域(アムステルダム、ロッテルダム、ハーグ、ウトレヒトの4大都市など)では、かれらの生活援助や社会的統合を高めるために、数多くの新しい試みが行われている。しかし、「エス

ニック・マイノリティ」の諸サービスへのアクセスを高めたり、自主活動を促進するために、これまでの民間非営利団体が行ってきたような、より身近なサービス活動の必要性が再び議論されている。

8. おわりに

オランダは長い間、「開かれた国家」としてヨーロッパ大陸のなかでも外国人に対して寛容であり、多くを受け入れてきた国である。しかしながら、国土の狭さや過剰ぎみの人口構造などから、1970年代を迎えるまで、そこが「移民国家」になるとはほとんど考えられていなかった。

現在のオランダの「エスニック・マイノリティ」は、大別すれば、旧植民地系移民、地中海諸国からの労働移民、そして難民に分けられる。なかでも、1960年代に労働力として流入したトルコ・モロッコ人の多くが、家族の再統合を行う場所を母国ではなくオランダに求めたため、これらの国々から呼び寄せられる移民の家族の数が1970年代以降、急増した。

政府は近年、EC以外の国から就労目的で入国する「移民」に対して規制する一方で、すでにオランダに居住し、定住を希望する移民とその家族には、積極的に社会的統合をはかる方針を示している。トルコ・モロッコ人など「外国籍」のままで定住する人々に対しても、地方選挙権などすでに市民権の一部を開放しており、将来的にもできるだけオランダ人と同等の処遇をはかるような方向で、法・制度に改正が重ねられている。

生活保障面では、社会保障・医療保障の制度には、国籍が要件とされおらず、社会保険制度上は、「外国人」にもオランダ人と同じ権利が

保障されている。なかでも、トルコ・モロッコについては、社会保障制度に関する二国間協定が結ばれており、両国民にはオランダ人と同じ権利が保障されている。公的扶助の「外国人」の処遇については、国籍によって取り扱いが異なるが、基本的には合法的に居住する「外国人」であれば給付を行うことができる規定となっている。

また、オランダの社会福祉政策は当初、移民に対して特別な枠組みを設けてサービスを行ってきたが、最近では住民一般の福祉サービスを「エスニック・マイノリティ」にも開放する動きがさかんである。また、福祉政策の分権化にあわせて、市町村自治体を中心に、地域福祉計画へ移民を積極的に参加させる方針をとっている。

現在の厳しい財政下で、オランダに居住する移民の生活には楽観的な見通しは許されないであろう。しかし、わが国と比べて「移民」の受け入れについて、はるかに経験豊富なオランダでは、すでに「移民の定住」を前提した政策を導入しており、定住する「移民」に対して、できるだけオランダ人と平等な権利を保障する方向にあるといえる。

注

- 1) [ルイジ・バルジーニ (1986) pp. 267-268]
- 2) 1946年から1972年までの間に、約48万人のオランダ人が国外に移民したが、主な移民先はカナダ、アメリカ合衆国、ニュージーランドなどであった。[Penninx, R (1984) p. 345] 当時のオランダでは、近隣諸国と比べて出生率も高く、戦後期も労働力が過剰ぎみであった。労働需要が供給を上回るようになったのは、1960年代を迎えてからである。[Entzinger (1985) pp. 50-59]
- 3) オランダ国籍もインドネシア国籍も保有して

いないモルッカ人に対して、最終的には、1976年に“Faciliteitenwet”（利益保護法）が制定され、モルッカ人にオランダ国籍を与えてその保護をはかった。ただし、選挙権が与えられず徴兵が免除されるという条件がつけられた。[Entzinger (1985) p. 68] また、1970年代中頃に、社会的にうまく適応できないモルッカ人の若者たちが、列車の乗り取りや占拠などの暴力的な行動を起こしたこともオランダ社会にショックを与え、政府の移民問題への真剣な取り組みを促すきっかけとなったといわれる。[Graaf = Penninx = Stoove (1988) pp. 206-208]

- 4) オランダの移民の国籍別の特徴や、社会的地位(雇用、住宅、教育など)については、下平(1991)が詳しいので参照されたい。
- 5) オランダの外国人人口の割合は、OECD統計によれば1990年現在4.6%であり、近隣のベルギー(9.1%)、やドイツ(8.2%)、と比べて高くはない。しかし、この数値にはオランダ国籍を有する移民が含まれていないことに注意する必要がある。1990年現在で、オランダ国籍を有する「移民」と、外国籍の「移民」の数の合計は、約2,232,000人と推計されている。これはオランダの総人口約1,490万人の約15%に当たる。[Penninx = Schoorl = Praag p. 16]
- 6) この政策的な定義以外に、Penninx や Amersfoort は、「エスニック・マイノリティ」を次のように定義する。つまり、(1)民族的起源がオランダ以外にある人々で、(雇用・住宅・教育などの)社会的地位が一致して低く、(2)民族的・文化的地位が、オランダの多数派のそれとは明らかに異なっており、(3)人口規模が勢力をふるったり影響力を与えるに至らず、(4)これらの条件が世代を越えて引き継がれるような人々とされる。[Penninx = Schoorl = Praag (1993) pp. 104-106]
- 7) 政府のこの移民政策の基本的な柱は、その諮問機関である“Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid”（政策科学審議会）が1990年に発行した報告書“Allochtonenbeleid”（『移民政策』）にもとづいて設定されている。同報告書ではまた、「移民」の否定的な面ばかりではなく、肯定的な面について次

のように示している。例えば、「移民」には人口の高齢化を緩和し、これからの労働力不足にも対応する力があるという点や、産業の国際化が進むなかで、国際的な考え方をもっている労働者が利益になるという点、また、多文化社会が興味深いものになるという点などがあげられている。もちろん、そのためには、移民に対する教育や職業訓練などの提供が不可欠とされる。[WRR (1990) pp. 58-61]

- 8) 現在、オランダ国籍を有するトルコ人は、全体の約11%、モロッコ人は全体の約7%である。しかし、トルコ・モロッコ人の定住化がこのまま進めば、将来はオランダ国籍を有するトルコ・モロッコ人の割合が大きくなるものと思われる。というのは、1985年に国籍法が改正され、両親のいずれかがオランダ国籍を有する場合、その子どもは、オランダ国籍を取得することになったからである（改正以前は父親の国籍を取得した）。また、オランダで出生した移民の第2世代の若年者（18-25歳）は国籍を選択できるようになり、第3世代には自動的にオランダ国籍が与えられる。[Kortmann = Bovend' Eert (1993) pp. 125-126]
- 9) 筆者も1983年に、オランダへ1年間「留学目的」で入国したが、短期在留資格の確認を行うために居住地の警察に出頭したことがある。そこへは何人かのトルコ系「移民」が、在留資格の延長を申請しに来ていたが、法律による規定はあるものの、人道的その他の理由から実際には、在留資格の延長が比較的緩やかに認められていた。
- 10) とはいえ、オランダでは家族の呼び寄せに当たって、イギリスやアメリカなどのように、公的給付を受けないことなどの条件をつけていない。実際、入国する移民の家族のなかで、就労できるような準備のある人はほとんどいないことが明らかにされている。[WRR (1990) pp. 66-69]
- 11) SCP (1986) pp. 448-453
- 12) 社会保障をめぐる二国間協定は、トルコとは1966年、モロッコとは1972年に結ばれている。[Ministerie van Social Zaken en Werkgelegenheid (1990) pp. 132-135]
- 13) オランダの所得保障・医療保障の各制度の内

容について詳しくは、廣瀬(1989)を参照されたい。

- 14) このような民間非営利団体を中心とした福祉サービス供給システムは、オランダに特有の社会構造(列柱状分割社会)に支えられて発展したが、その社会構造が、オランダの移民の受け入れ方を特徴づけているという指摘は興味深い。移民が流入する以前から、宗派別グループに分割されたオランダ社会では、オランダ人自身がすでに「宗派別のマイノリティ」を形成しており、そのことが、新たな移民による「マイノリティ」を受入れる寛容さを示したという見方がある。そのため、1970年代に移民が増加した時期には、移民を宗派別の「柱」と同様に、列柱状分割社会におけるひとつの「柱」として認めるべきだという主張も論議されている。社会文化計画局もこの点について触れ、過去の宗派別の分割に比べれば、移民の増加による多文化社会の形成が、オランダ社会に与える影響は少ないという楽観的意見を示している。[SCP (1986) pp. 475-477]
- オランダの特殊な社会構造と社会福祉サービス供給システムの発展については、廣瀬(1991)を参照されたい。
- 15) 新しくやってくるトルコ・モロッコからの労働者に対して、オランダの民間非営利団体は、かれらの生活を積極的に支援したが、Bruntは、このような支援に注目して、それがなかったアメリカの移民と比べて、オランダの移民の特徴を「受け身」で「依存的」とであるとみている。例えば、アメリカ移民にとってまず最初に必要とされた、埋葬手段や墓地の確保が、オランダ移民の場合には、移民の埋葬や墓地の新設は、すでにオランダ人の手によって行われていた点を指摘する。[Brunt (1989) pp. 123-124]
- 16) 例えば1986年には、それまで直接に厚生省の補助金を得て、外国人労働者に対して個別の相談事業や、社会参加活動、社会教育活動などを行ってきた、地域の外国人労働者に対する援助団体の権限は市町村自治体に委ねられた。同団体の役割は以後、「エスニック・マイノリティ」に対して、情報提供などより間接的で包括的な役割を担うように変更されてい

る。[WVC (1986) (II) p. 1]

参考文献

- Amersfoort, Hans Van (1984), "Immigration and settlement in the Netherlands", in *New Community* Vol. 11 No. 3 [CRE, London]
- Barzini, Luigi (1983), *The Impossible Europeans*, (浅井泰範訳『ヨーロッパ人』(1986)みすず書房)
- Brunt, Lodewijk (1989), "Foreigners in the Neighbourhood: Ethnic Groups and Institutions in Utrecht", in Boissevain, Jeremy and Jojada Verrips (eds.), *Dutch Dilemmas*, [Van Gorcum, Assen/Maastricht]
- Castles, Stephen, Mark J. Miller (1993), *The Age of Migration*, [Macmillan, London]
- Ellmers, J.E. (1979), "Minorities and Policy-Making in the Netherlands: South Moluccans and other Aliens in Comparative Perspective", in *the Netherlands' Journal of Sociology* Vol. 15 [Van Gorcum, Assen]
- Entzinger, Han, B. (1985), "The Netherlands", in Hammer, Thomas (ed.) *European immigration policy* [Cambridge University Press, London]
- Graaf Hein, de, Rinus Penninx, Errol F. Stoove (1988), "Minorities Policies, Social Services, and Ethnic Organizations in the Netherlands", in Jenkins Shirley (ed.), *Ethnic Associations and the Welfare State*, [Columbian University Press, New York]
- Kortmann, C.A., J.M., P.P.T. Bovend' Eert (1993), *The Kingdom of the Netherlands*, [Kluwer Law and Taxation, Deventer]
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1990), *Social Security in the Netherlands*, [Ministrie van SZW, 's-Gravenhage]
- Penninx, R. (1984), "Research and Policy with regard to Ethnic Minorities in the Netherlands; an historical outline and the state of Affairs", in *International Migration* Vol. 22
- Penninx, R., J. Schoorl, C. van Praag (1993),

- The Impact of International Migration on Receiving Countries*, [Swets & Zeelinger, Amsterdam]
- Rath, Jan (1983), "The Enfranchisement of Immigrant in Practice: Turkish and Moroccan Islands in the Fairway of Dutch Politics", in *The Netherlands' Journal of Sociology* Vol. 19-2 [Van Gorcum, Assen]
- Rath, Jan (1988), "Political action of immigrants in the Netherlands: class or ethnicity?" in *European Journal of Political Research* 16 [Kluwer Academic Publishers, Dordrecht]
- SCP (1986), *Social Cultural Report*, [Social Cultural Planbureau, Rijswijk]
- SCP (1991), *Sociale en Culturele Verkenningen 1993*, [Social Cultural Planbureau, Rijswijk]
- jk]
- WRR (1990), *Immigrant Policy*, [WRR, 's-Gravenhage]
- WVC (1986), *Welfare work for minorities (I) (II)*, (WVC, Fact Sheet 2-6) [WVC, Rijswijk]
- 下平好博(1991)「オランダの移民労働者と社会的統合政策」, 社会保障研究所編『外国人労働者と社会保障』[東京大学出版会]
- 廣瀬真理子(1989)「オランダの所得保障制度」, オランダ社会福祉研究委員会報告『オランダの社会福祉』[全国社会福祉協議会]
- 廣瀬真理子(1991)「社会福祉行政をめぐるオランダの中央一地方関係」, 『老人保健医療福祉に関する理論研究事業の調査報告』[長寿社会開発センター]
- (ひろせ・まりこ 立教大学非常勤講師)