HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	ノルウェーの移民に対する言語政策の転換 : 「脱商品化」と矛盾しない移民の統合
Author(s)	岩﨑, 昌子
Citation	国際広報メディア・観光学ジャーナル, 6, 91-111
Issue Date	2008-03-21
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/34578
Type	bulletin (article)
File Information	P091-112iwasaki.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

Jimcts

ノルウェーの移民に対する言語政策の転換

―「脱商品化」と矛盾しない移民の統合―

岩﨑昌子

The Transition of the Norwegian Language Policy towards Immigrants

-The Integration of Immigrants Compatible with "Decommodification" -

IWASAKI Masako

abstract

Since 1990s, the EU countries which have accepted many immigrants from the third-countries force the immigrants to acquire their national language. Norway, which is not the member of the EU, also approved the legislation which virtually obliges immigrants to learn Norwegian in 2006.

This paper analyzes the reason why Norway, which has been considered one of the most liberal states towards immigrants, shifted her language policy towards immigrants by utilizing Esping-Andersen's concept, 'the Welfare Regimes'. I conclude that the "Social Democratic Regime" itself required the transition of the policy. This is because language is a vital means to integrate immigrants into the labour market without their commodification and stratification.

1 はじめに

高福祉国家では、移民の「包摂（inclusion）」と「排除（exclusion）」がより厳格に行われる傾向にある[1]。受け入れられた移民は高福祉を享受し、福祉社会に「包摂」されていく一方で、1人あたりの社会保障のコストがかかるため、国家は入国以前に厳格な線引きを行い、受入れの段階で「排除」を行うからである。つまり、高福祉国家のハードルは高く、「排除」の側にまわった者は何ら恩恵を受けられないが、一方で「包摂」側に組み込まれた移民は、周辺化されることなく、より幸福な生活が送れることになる。

その高福祉国家であるノルウェーで、2006年9月、国籍法が改正され、移民[2]が国籍取得を申請する条件の1つに、ノルウェー語の学習が加えられた。これにより、2008年9月以降に国籍取得を申請する移民は、地方政府が実施している無償の300時間のノルウェー語とノルウェー社会に関する学習を修了したという証明書か、ノルウェー語かサーミ語[3]の能力を証明する文書の提出を義務づけられることになる[4]。また、以前は3年間の居住でほぼ自動的に認められていた永住権についても、同じく300時間の学習が申請要件に加えられることになったのである[5]。

ノルウェーは、デンマークやスウェーデン等と並び、移民に対し、3年の居住での地方参政権の付与、容易な永住権や国籍の取得、母語・母文化の尊重と積極的な母語教育等、長年にわたり、高福祉国家として広範な政治的・社会的権利を付与し、西欧諸国の中でも移民に対してリベラルな国とみなされてきた。ノルウェーの言語政策の転換は、こうした寛容な移民政策を見直し、移民の社会的権利を狭めようとするものなのだろうか。

エスニシティや、言語、宗教、生活習慣等の文化的同質性の高いノルウェーが、第3世界から外国人労働者を受け入れ始めたのは、他の西欧諸国よりやや遅い1960年代であった（1975年に停止）。加えて、国際社会への貢献こそノルウェーの平和維持につながるとの観点から、ノルウェーは第1次世界大戦頃から難民受入れにも熱心で、第2次世界大戦以降も始めは東欧諸国から、続いて第3世界からの難民を積極的に受け入れている。

それでも、小国であるノルウェーが受け入れてきた難民の数は、ドイツ等の大陸諸国に比べればはるかに少なく、受入れ数が増加し始める時期も遅かった。そのため、ノルウェーで移民が政治的・社会的な問題となった時期は大陸諸国よりも遅い。この先行条件ゆえに、ノルウェーは移民問題が先鋭化する以前に移民に好意的な政策を決定することが可能となり、移民に対してリベラルな国家であり続けることができたのである。

高福祉国家であるノルウェーでは、移民はエスニック・ノルウェー人及びノルウェー系サーミ人（以下ノルウェー人）と同じ、社会福祉の枠組の中に入れられた。そればかりでなく、彼らは「ノルウェー語を話せない能力障害者（disability）」として、社会福祉の対象とされた[6]。初期のノルウ

►1 Brochmann, G. (1999) “Redrawing Lines of Control: The Norwegian Welfare State Dilemma,” in Brochman, G. and Hammar, T. *eds., Mechanisms of Immigration Control: a Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg Pub Ltd,

►2 ノルウェーに住む移民の人口は2007年1月1日現在、41万5318人で、ノルウェーの総人口（468万1134人）の約8.9パーセントを占める。うち5万4467人は他の北欧諸国、5万1001人は西欧、北米及びオセアニア、7万9622人は東欧諸国、そして23万228人がトルコを含むアジア、アフリカ、中南米からの移民。ノルウェーでは移民は「両親とも外国で生まれた者」、つまり移民2世までと定義されている。移民1世は34万1830人、移民2世は7万3488人である。
ノルウェー統計局
http://www.ssb.no/english/subjects/02/01/10/innvbef_en/tab-2007-05-24-01-en.html（アクセス日2007年10月2日）

►3 ノルウェー、スウェーデン、フィンランド北部とロシアの北西部のラップランド地方に住む先住民サーミ人の母語。ノルウェーでは、北部の6県でサーミ語をノルウェー語と同等の言語と位置づけており、サーミ語を第1言語として授業を受ける権利と、すべての公共機関でのサーミ語による行政サービスの享受が保障されている。Corson, D.(1995) “Norway's ‘Sámi Language Act’: Emancipatory Implications for the World's Aboriginal Peoples,” in *Language in Society*, Vol. 24.

►4 ただし対象者は18歳から55歳まで。

►5 Thorud, E. (2004) *SOPEMI-report for Norway: Trends in Migration and Migration Policy-2003/2004*, Ministry of Local Government and Regional Development Department of Migration.

►6 Hvenekilde, A. (1993) “Multilingualism in Norway,” in *Sociolinguistica: Internationales Jahrbuch fur Europaische Soziolinguistik*, No. 7.

ェーの対移民言語政策は、そもそもは言語を理由に移民を特別な「被保護者」とみなし、福祉の枠組の中に取り入れることによって、統合していくことを目指すものであったといえる。

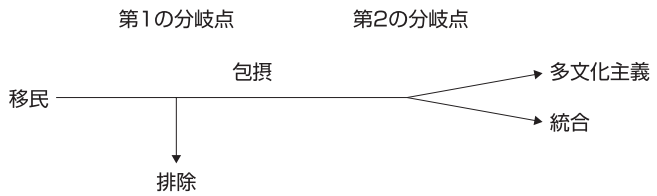
移民を福祉の対象として、その社会的権利の中に、母語を維持し、継承していく権利――「言語権」まで含めて保障するという政策は、福祉政策の一環として行われたのである。

このように移民の母語保持に積極的だったノルウェーで、なぜ移民に対してノルウェー語の学習を強制する政策が打ち出されたのだろうか。

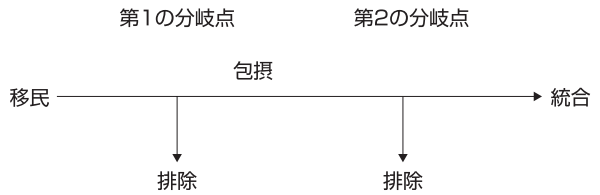
西欧の移民受入れ国の対移民言語政策は、1980年代までは国の事情により大きく異なっていた。しかし1990年代以降、多くの国が、何らかの形で移民に受入れ国の言語の習得を求めようという方向に明確にシフトしつつある。これは、近年のEUの方針からすると、人道的見地から移民を受入れ国の社会に積極的に統合していくもののように思える一方[7]、言語の壁による移民排斥を意図したものとの解釈もある[8]。いずれにせよ、西欧の移民受入れ国の対移民言語政策が、一定の方向に収斂しつつあることは間違いないだろう。

移民政策は、主として国民国家形成期の19世紀後半に行われた、移民に受入れ国の文化の無条件での受容を強制する「同化（assimilation）」から、第2次世界大戦以降、移民の文化保持を積極的に認める「多文化主義（multiculturalism）」や、受入れ国での生活に必要な最低限の文化の受容を求めようという「統合（integration）」へと移行してきた[9]。これら文化にまつわる3つの政策は、入国と滞在を認められた移民に対する政策である。したがって、入国と滞在の可否、つまり「包摂」と「排除」を第1の分岐点とすると、「多文化主義」と「統合」は第2の分岐点といえる。これを図式化すると、図1のようになるだろう。

■図1　移民の包摂・排除・多文化主義／統合の流れ



■図2　受入れ国の言語習得の強制による移民の包摂・排除・統合



言語政策も本来は文化の領域に入るはずである。ところが、受入れ国の言語習得を強制する言語政策の場合、第1の分岐点で「包摂」の道に進め

►7　Council of Europe (2005) *The Linguistic Integration of Adult Migrants*, International Seminar, 26-27, September.

►8　若松邦弘（2003）「欧州連合による移民政策」駒井洋監修、小井土彰宏編著『移民政策の国際比較――グローバル化する日本と移民問題』明石書店。

►9　Joppke, C. and Morawska, E. (2003) "Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices," in Joppke, C. and Morawska, E. *eds., Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave Macmillan.

た移民に対し、第2の分岐点で、他の文化政策とは異なる2つの道を提示する。つまり、一度「包摂」されたはずの移民は、ここで「統合」されるか、あるいは再び「排除」（この場合の「排除」は政治・経済・社会的排除ではなく、文字通りの意味、すなわち国境内からの「排除」を意味する）の側にまわされるのである（図2）。

要するに、移民に対する受入れ国の言語習得の強制は、文化政策でありながら、第1の分岐点と同様、移民の「統合」と「排除」という選別の手段として用いられているのである。これは、たとえば宗教や生活習慣といった他の文化に関する政策にはありえないことである。

このように、移民に受入れ国の言語習得を求める言語政策は、文化政策の中で特異な立場にある。にもかかわらず、ノルウェーの対移民言語政策の転換は、これが「包摂」の後の「統合」を目指すのか、それとも「排除」を意図したものなのかは、これまで全く論じられてこなかった。そもそもノルウェーの全般的な移民政策研究は、多くが内政（選挙、政党政治）との関連や[10]、入管政策等に終始しており[11]、言語政策、特にその転換の事由について論じる研究はほとんど見当たらない。

EU加盟国は、1990年代初頭から入国管理を皮切りに移民政策で共通政策を取り始めており[12]、ノルウェーの移民政策も、入国管理に関しては明らかにEUと共同歩調を取っている。また、近年ノルウェーで著しい新右翼勢力[13]の台頭と移民政策への影響も、欧州の全般的傾向の1つとみなされている[14]。しかし、次節で見ていくとおり、言語政策に限るなら、ノルウェーの政策転換は、EUとの共同歩調という意味においても、新右翼との関係においても、大陸諸国とは異なる事情に端を発しているのである。

であるならば、ノルウェーの対移民言語政策の転換は、ノルウェーの内的事情に起因すると考えるのが自然だろう。そして、移民に「言語権」という多文化主義的な社会的権利を保障してきたのがノルウェーの高福祉制度であったとすれば、「言語権」の剥奪もまた福祉制度に起因することが推測される。ノルウェーの移民政策と福祉制度との関連は、先行研究により、「包摂」と「排除」、つまり入管政策については冒頭で示したような因果関係が明らかにされている。しかし、言語政策を含む移民政策と福祉制度の関連性については、「包摂」の後の「統合」と「排除」についても論じる必要があるのではないだろうか。

高福祉国家の言語政策に関しては、さらに「包摂」の後の「統合」について検証する必要性もある。それは、言語政策は「包摂」が完全に保障され、「排除」の可能性のない永住移民やその子孫にも影響を及ぼす可能性を有するものだからである。言語とは、話者のアイデンティティの表象であると同時に、その者が社会と接触する機能をも有するものである。高福祉制度は、成員の相互扶助という「社会的連帯」によって維持される。つまり高福祉社会とは、移民を含め、成員すべてが他の成員を同一社会の構成員と認識することによって、初めて成立するものなのである。ならば、ノルウェーの対移民言語政策の変更は、言語を通してノルウェー人と移民が「社会的連帯」の成員として相互に認識しあうこと、つまりノルウェーの全

►10 たとえばBjørklund, T. og Saglie, J. (2000) *Lokalvalget i 1999. Rekordlav og Rekordhøy Deltakelse*, Oslo, ISF-rapport, Valen, H. og Aardal, B. (1995) *Konflict og Opinion*, NKF-forlaget等。

►11 Tjore, G. (2002) “ Norwegian Refugee Policy,” in *Migration*, No. 36-38等。

►12 S・サッセン（2004）田淵太一・原田太津男・尹春志訳『グローバル空間の政治経済学』岩波書店（Sassen, S., *Globalization and Its Discontents*, The New Press, 1998）。

►13 1980年代にヨーロッパに出現し始めた、ナチとは異なる新しい右翼勢力については、「極右」「新右翼」「新しい右翼」など、さまざまな呼称があり、その定義も使用者によってさまざまである。本稿はこの新興勢力の分析を目的としたものではないので、一般にこうした名称で呼ばれる勢力はすべて「新右翼」と記すこととする。

►14 Kitschelt, H. (1995) *The Radical Right in Western Europe*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 宮本太郎（2004）「新しい右翼と福祉ショービニズム――反社会的連帯の理由」齋藤純一編著『福祉国家／社会的連帯の理由』ミネルヴァ書房等。

住民の再-統合を、高福祉という制度そのものが要求してきた結果であり、「排除」の論理とは無関係なのではないだろうか。

本稿の目的は、比較 福祉制度論のパースペクティブから、ノルウェーの対移民言語政策の転換の原因を明らかにすることにある。分析枠組には、北欧諸国と大陸諸国の福祉制度の比較に有益な、エスピン＝アンデルセンの「福祉レジーム論[15]」を用いることとする。

2　西欧の移民受入れ国の対移民言語政策——移民の統合？　排除？

西欧の移民受入れ国の対移民言語政策には2つの潮流がある。

サッセンは、経済のグローバル化と人の移動の活発化にともない、今や移民受入れ政策を決定する権限は、事実上、国家から徐々にトランスナショナルな機関へと移管されつつあるとする[16]。ヨーロッパの場合、最も明確に権限を委譲されている組織はEUである。したがって、第1の潮流は、EUが域外からの移民を積極的に統合していく方針を明確に打ち出すようになったことにともなう、加盟国の政策転換である。

ノルウェーはEU加盟国ではないが、その地理的、国際経済的事情から、主要貿易相手国であるEU加盟国の意向を無視することはできない。EUが政治統合を進行させるにつれ、ノルウェーはEUの政策決定には全く関与できないにもかかわらず、経済を始めとする諸分野で、ますますEUの動向に追従していかねばならない状況にある[17]。実際、ノルウェーは欧州評議会（以下CoE）[18]の他、EEA、シェンゲン協定等の加盟国であり、EU加盟国と様々な共通政策を取っている。ゆえに、EUが移民に受入れ国の言語習得を求める方向で意思統一を図り、移民を統合していこうとするのであれば、ノルウェーも共同歩調を取る必要に迫られることになる。

この第1の潮流がグローバル化にともなう国民国家のゆらぎによるものであるとすれば、第2の潮流はグローバル化に対抗する勢力の出現である。現在、ヨーロッパ各国では新右翼の台頭が著しい。新右翼は反グローバル化や、自国の伝統・文化の尊重を標榜し、ほぼ例外なく移民をスケープゴートとして成長してきた、ウルトラナショナリズム勢力である。したがって、新右翼の主張には移民排斥が盛り込まれることが多い。

本節では、ノルウェーの内的事情に踏み込む前に、この2つの潮流について、ノルウェーの対移民言語政策との関連を明確にしておくこととする。

2.1　EU加盟国との協調路線としての言語政策の可能性

表1は、主な西欧諸国の移民に対する言語政策を示したものである。

この表からわかるとおり、西欧諸国の多くが移民に自国語の習得を求める方向にあり、永住権と絡めたり、国籍を取得する際の要件としている。CoEによれば、これは受入れ国の言語を話せない移民に言語を習得させ、

►15　G・エスピン＝アンデルセン（2001）岡沢憲夫、宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界——比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房（Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990）。

►16　サッセン、前掲書。

►17　吉武信彦（2004）「外交政策」岡沢憲夫、奥島孝康編『ノルウェーの政治——独自路線の選択』早稲田大学出版部。

►18　1949年に創設された、ヨーロッパ諸国間の協力関係構築を目的としたヨーロッパの最も古い国際機関。軍事を除くあらゆる分野での協力を目的とし、とりわけ加盟国の民主主義の安定と人権保障の分野に力を注いでいる。特に規定があるわけではないが、EUに加盟するにはまずCoEに加盟することが前提となっており、その意味でCoEはEU加盟国の人権問題に強い影響力を持つといえる。現在ではロシアやCIS諸国の多くを含む、47ヶ国が加盟している。ノルウェーは原加盟国の1つ。CoEのウェブサイトはhttp://www.coe.int/DefaultEN.asp（アクセス日2007年9月27日）

その国の労働市場に参加できるようにするためであるとされる[19]。

■ 表1　主な西欧諸国における対移民言語政策

フランス	移民への特別な言語プログラム	新規入国者：統合契約（任意） 契約者は語学教育が必須[20] 定住移民：受講は可能
	料金	無料（場合によって報酬あり）
	プログラム受講の特典／罰則	永住権[21]
	言語習得と国籍取得との関係	あり／レベルA1.1（会話）
デンマーク	移民への特別な言語プログラム	新規入国者：義務 受入れプログラム（言語教育・職業訓練） 定住外国人：受講権あり
	料金	受講義務者＝無料／任意受講者＝有料
	プログラム受講の特典／罰則	社会保障[22]、永住権[23]
	言語習得と国籍取得との関係	あり／レベルB1・B2（会話）B1（筆記）
イギリス	移民への特別な言語プログラム	レベルB1未満の帰化希望者、失業手当の受給者は義務 教育・職業訓練も受講可能
	料金	レベルA2まで無料、B1から有料
	プログラム受講の特典／罰則	国籍取得
	言語習得と国籍取得との関係	あり／国籍獲得テスト
ドイツ	移民への特別な言語プログラム	統合プログラム（義務） 言語教育及び社会適応訓練
	料金	有料（除・社会保障、失業保険受給者）
	プログラム受講の特典／罰則	社会保障[24]、滞在許可[25]、国籍取得
	言語習得と国籍取得との関係	あり[26]／レベルB1
オランダ	移民への特別な言語プログラム	統合テスト（義務）言語及び社会知識 民間の教育機関による統合プログラム（任意）
	料金	有料（合格者には半額まで返還）
	統合テスト受験の特典／罰則	国外受験[27]＝一時的滞在許可 国内受験＝永住許可
	言語習得と国籍取得との関係	あり／レベルA2のテストへの合格
オーストリア	移民への特別な言語プログラム	統合の契約（義務）[28] 言語・文化の教育受講の約束
	料金	有料（補助金あり）
	プログラム受講の特典／罰則	失業手当[29]、滞在許可[30]、授業料の返還[31]
	言語習得と国籍取得との関係	あり／（社会・文化的レベルに応じた語学レベル）

出典：Council of Europe (2005) *The Linguistic Integration of Adult Migrants*, International Seminar, 26-27, September, pp. 24-27より抜粋。語学レベルはCoEのCEFR（Common European Framework of Reference for Languages）による[32]。

実際、EUは、1999年に発効したアムステルダム条約と、それに続くタンペレ欧州理事会決議に基づき、域内に居住するEUの国籍を持たない域外からの移民に対する公正な処遇の実現を、加盟各国に求めている。これを受けて、欧州委員会は2003年11月、「EU域内に5年以上居住する長期滞在者に対する自国民との均等待遇に関する指令[33]」を採択した。欧州委員会はさらに、移民の統合を進めるべきとして、その方法の1つとして移民に対する受入れ国の言語教育を始めとする職業訓練を挙げている[34]。

また、EUの機関のひとつである欧州基本権庁（FRA）[35]は、特にCoE等の他の国際機関とも協力して、EU加盟国の移民や先住民族の統合に関する実態調査を実施し、最近では加盟各国に第3世界からの移民に対する就職差別をなくすよう求めている。

このようにEUは、人道的見地から、域外からの移民の社会的・経済的

►19 Council of Europe, *op cit.*
►20 フランス語能力が生活や仕事に必要なレベルに達していない者。*Ibid.*
►21 契約者は、契約期間が終了するまで認められない。*Ibid.*
►22 受入れプログラムを受講しないと受けられない。*Ibid.*
►23 受講者は申請可能になる滞在年数が7年から5年に短縮される。*Ibid.*
►24 プログラムの欠席期間は各種社会保障手当てが10パーセント減額される。*Ibid.*
►25 滞在許可の延長を検討する際に考慮の対象となる。*Ibid.*
►26 申請可能になる滞在年数が8年から7年に短縮される。*Ibid.*
►27 主として家族呼び寄せによる入国希望者が対象。*Ibid.*
►28 契約しないと滞在許可が下りない。*Ibid.*
►29 統合プログラムに不参加の場合、6～14日間、支給を停止される。*Ibid.*
►30 入国から1年後に滞在許可が更新されるが、通常は2年の滞在許可が認められるのに対し、統合プログラムに参加しない者は1年しか認められない。*Ibid.*
►31 18ヶ月以内に契約を遂行すると50パーセント、18～24ヶ月の場合は25パーセント。*Ibid.*
►32 語学レベルは概ねAが初級、Bが中級に該当し、CEFRの規定では、さらに上級のCレベルまで設定されている。レベルAは5段階（A1.1、A1.2、A2.1.1、A2.1.2、A2.2）、レベルBとCはそれぞれ2段階（B1、B2／C1、C2）に分類されている。シラバスは、A1.1～B1までをグレード1～6として策定されることが多い。分類の詳細については、CoEのサイトhttp://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/documents/Manual%20for%20relating%20Language%20Examinations%20ot%20the%20CEF.pdf等を参照されたい（アクセス日2007年10月5日）。
►33 *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 Concerning the Status of Third-country Nationals who are Long-term Residents.*

統合を促進するよう、加盟国に対して働きかけを強めている。

それでは、ノルウェーの移民に対する言語政策はどうだろうか。表1と同一の形態でまとめて比較してみることとする。

■ 表2　ノルウェーの対移民言語政策

移民への特別な言語プログラム	新規入国者（義務） 難民　統合プログラム（言語教育＋職業訓練）他[36]　言語教育 定住移民（任意）　言語教育
料金	無料／統合プログラム＝受講手当てあり
プログラム受講の特典／罰則	永住権[37]、国籍取得
言語習得と国籍取得との関係	あり[38]／300時間のノルウェー語教育受講 （到達レベルの指定なし）

出典：Holter, M.(2000) *SOPEMI Norway 2000: Trends of Migration to and from Norway and the Situation of Immigrants in Norway* 及びThorud, E. (2004) *SOPEMI-report for Norway: Trends in Migration and Migration Policy-2003/2004*, Ministry of Local Government and Regional Development Department of Migrationより筆者作成。

表2を一瞥するかぎり、ノルウェーの移民に対する言語政策は、表1の6ヶ国と特段の相違はないように思える。つまり、共時的にみるかぎり、ノルウェーがEU加盟国との協調路線の一環として、言語政策を転換した可能性は否定できないということである。

だが、ここで1つの疑問が浮上してくる。それは、そもそもEU加盟国の対移民言語政策が、本当にEUの方針に従った上で、移民に受入れ国の言語習得を奨励しているのかという点である。

前述のとおり、EUは移民の社会的・経済的統合を加盟国に求め、加盟国は移民への受入れ国の言語の習得の推奨もしくは強制と、国によっては職業訓練や就労斡旋を進めている。実際、EU加盟国は欧州統合の進展にともない、1990年代から難民・移民政策の見直しと共通化を試みてきた。しかし、若松によれば、これは移民の統合ではなく、元をたどれば増え続ける一方のEU域外からの難民や不法入国者を抑制する目的から始められたことであったという[39]。

シェンゲン協定は、まさにその典型例といえる。シェンゲン協定はパスポートなしでの加盟国域内の自由な往来を定めたものだが、現実には加盟国の域外からの不法入国を厳格に取り締まることを目的とするとされる[40]。前述のアムステルダム条約でも、既に定住している移民の権利の保障を求める一方で、庇護申請者に対する扱いの統一（審査手続き、待遇、認定等）の推進が掲げられている。定住や国籍取得の条件に言語能力という要件を課すことについても、若松は移民の統合促進よりも、新たな入国や定住、国籍取得の制限を意図しているのではないかと指摘する[41]。

事実、表1と2で取り上げた国の言語政策を詳細に見てみると、各国の言語政策は、移民の人権擁護のための統合政策と見せかけて、現実には巧妙な手段で特定の移民のみを選別して統合し、それ以外の移民は排除しようという選別的移民政策の手段として用いられている場合のあることが鮮明になってくる。

EUR-lex
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri＝CELEX:32003L0109:EN:NOT（アクセス日2007年9月30日）

►34 *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment.*（2003年6月発効）EUR-lex
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri＝CELEX:52003DC0336:EN:NOT（アクセス日2007年9月30日）

►35 2007年3月1日に人種主義および外国人排斥に関する欧州モニタリング・センター（EUMC）から改組。EU加盟国のマイノリティの差別の実態調査を行い、それに基づいて差別のメカニズムの分析や、各国への適切な立法、政策等の提言を実施している。EUMCの設立は1997年。FRAについては
http://fra.europa.eu/fra/index.php
EUMCは
http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction＝content.dsp_cat_content＆catid＝41f60ebfde76f
（アクセス日はどちらも2007年9月27日）

►36 家族呼び寄せによる移民。Thorud, *op cit.*

►37 300時間のノルウェー語教育の修了が申請要件。適用は2006年9月以降の申請者。*Ibid.*

►38 2008年9月以降の申請者。*Ibid.*

►39 若松、前掲書。

►40 B・サンテル（1994）「ヨーロッパ共同体と庇護申立者――庇護政策の調整」D・トレンハルト編著、宮島喬他訳『新しい移民大陸ヨーロッパ――比較の中の西欧諸国・外国人労働者と移民政策』明石書店（Thränhardt, D., *ed., A New Immigration Continent,* Lit Verlag, 1992）。

►41 若松、前掲書。

つまり、教育プログラム受講の義務づけ、無料か有料か、またその金額、求められる語学のレベルなど、永住権や国籍取得のハードルが高い国ほど、移民に永住権や国籍を付与することに消極的か、あるいは、より高度な技能を持ち、仕事を見つけやすい移民を優先的に統合し、社会保障の負担もしくは社会不安の原因となりかねない移民を排除しようという第2の分岐点における「排除」の論理が働いているということである。要するに、EUが人道的見地から移民の統合を意図していたとしても、加盟国の政策は必ずしもEUの意図を反映しているとは限らないのである。

したがって、サッセンの想定するトランスナショナルな機関への主権の委譲は、言語政策に関しては進行していないといえる。

しかし、西欧の移民受入れ国の言語政策が、移民への受入れ国の言語習得という方向に収斂しつつあることに否定の余地はない。そこで、各国の言語政策を、今度は「包摂」後の第2の分岐点における「排除」と「統合」という観点から検討してみたい。

「排除」の性格が最も顕著なのはオランダである。オランダは既に国内に定住している移民だけでなく、家族呼び寄せ等によって入国しようとする移民にまで、事前に母国でオランダ語のテスト（レベルA1）に合格することを義務づけている。国内でも、オランダ語教育は民間の学校でしか実施されていないにもかかわらず、永住権の取得にはテスト（レベルA2）への合格が条件とされている。受講は任意だが、テストに合格するためには民間の語学学校に通わざるを得ず、収入の少ない者には通学はかなりの負担となることが想像される。しかも、テスト合格が永住権獲得の前提となっているということは、学校に通えない低収入の移民はオランダに定住させないことを意図していると考えざるを得ない。オランダの言語政策は、社会保障の負担になる可能性のある移民の入国拒否、つまり第1の分岐点での「排除」と同時に、第2の分岐点、つまり「包摂」後の「排除」をも意図していると考えられる。

ドイツとオーストリアは、教育プログラムの受講を義務付けていながら、基本的に有料である。しかもドイツは630ユーロであり、80～100ユーロ程度であるオーストリアよりはるかに高い。さらに、ドイツの統合プログラムは630時間でレベルB1への到達を求めており、これはヨーロッパで最も厳しいという[42]。つまり、制限期間以内にドイツ語を習得できるだけの素養のある移民のみが、永住権を獲得できることになる。したがって、ドイツの言語政策は、移民の財産や教養によって移民を選別して「統合」し、それ以外の定住移民の「排除」を意図しているといえる。

一方、オーストリアは、3年以内にプログラムを修了しないと受講料は約2倍の200ユーロとなり、4年を超えると滞在許可が取り消される[43]。したがって、オーストリアは移民に確実かつ早急にドイツ語を習得させようとしているといえよう。またオーストリアの教育プログラムは、オーストリア文化の学習をも求めていることから、ナショナリスティックな同化的要素が強いといえる。オーストリアの言語政策には「包摂」後の強制的「統合」（＝「同化」）と「排除」の両者の要素が存在している。

►42 Council of Europe, *op cit.*

►43 *Ibid.*

岩﨑昌子 IWASAKI Masako

フランスも、教育プログラムの受講は必須だが無料である。しかし、統合契約の期間中は永住権を取得することができず、しかも統合契約の有効期間は最大で2年間である。これも明らかに移民の定住阻止や選別を意図したものである。ただし、要求されるフランス語のレベルはA1.1の会話能力であり、先の3ヶ国よりは「包摂」後の「排除」の要素は弱い。

デンマークも教育プログラムの受講は無料だが、教育プログラムの受講を社会保障とリンクさせている。高福祉国家であるデンマークで、社会保障を受けられないことは非常なデメリットであるため、強制力は強い。とはいえ、永住権の取得に語学のレベル指定はなく、言語政策による「排除」の要素はほとんどないことから、これは「包摂」後の「統合」を意図したものと思われる。

ノルウェーも教育プログラムへの参加は義務であり、ノルウェー語教育の受講は永住権や国籍取得を申請する際の要件とされている。そして、これらは無償で提供されており、しかも永住権や国籍取得のための条件は、コースの修了であって、テストへの合格や到達レベルではない[44]。社会保障とのリンクもない。ノルウェーの言語政策は、デンマーク同様、「包摂」後の「統合」を意図したものといえよう。

イギリスは、基本的に教育プログラムへの参加は義務づけられておらず、しかも一定レベルまでは無料で受けられる。社会保障だけでなく、永住権とのリンクもない。イギリスの場合、国籍の取得を望まないかぎり、プログラムを受講しなくても生活に支障はない。したがって、イギリスの言語政策に「包摂」後の「排除」の要素はないといえる。

以上の分析をまとめると、オランダ、ドイツ、オーストリア、フランスといった大陸諸国の言語政策は、「包摂」後の「排除」と「統合」、デンマーク、ノルウェーは「包摂」後の「統合」、イギリスは「包摂」のみに分類することができる。

このように、大陸諸国は言語政策により、「包摂」したはずの移民でさえ「統合」と「排除」に分割する、選別的移民政策を行っている。それに対し、デンマーク、ノルウェー、イギリスでは、言語政策による選別は行われていない。つまり、大陸諸国とそれ以外の国の間には、明確な隔たりが存在しているのである[45]。したがってノルウェーの言語政策は、若松が指摘するような「排除」の潮流とは、明らかに一線を画しているといえる。

EUが推進する人権擁護のための移民の統合を目的とした言語政策は、現実には実行されていなかった。多くの国は、移民への受入れ国の言語教育を、「包摂」された移民の「統合」と「排除」という移民の選別に利用していたのである。しかし、こうした特徴はノルウェーの言語政策には見られない。したがって、ノルウェーの対移民言語政策の転換は、EU加盟国、特に大陸諸国との協調路線により実施に移されたのではないとみなすことは妥当であると考えられる。

2.2　新右翼の影響

1980年代からヨーロッパに出現し始めた新右翼は、イタリアやオースト

►44　ノルウェーの統合プログラムやノルウェー語教育は、受講者のこれまでの教育歴を元に設定されるため、同じ規定時間の授業を受けても、到達レベルは異なってしまう。たとえばノルウェー語教育は、アルファベットを知らない者からある程度の教育を受けた者まで、3種類のコースが用意されている。受講者はコース修了後にテストを受けることができるが、義務ではない。また、そのテストも4種類のレベルのものが用意されている。
Intro
http://introengelsk.cappelen.no/c35023/artikkel/vis.html?tid＝35265
（アクセス日2007年10月5日）

►45　ただし、現在では英語がほぼ世界共通語と化し、しかも移民の多くが英語をリンガ・フランカとする旧植民地から流入しているイギリスの場合、言語の壁による移民の排除や選別は、実効性ある手段ではないといえよう。

リア、オランダ等で政権入りを果たすなど、20年ほどの間に西欧で勢力を拡大し、最近ではポーランドなど、東欧諸国にも広がっている。

新右翼の台頭は、大きく分けて2つの形で移民政策に影響を及ぼした。1つは、新右翼勢力を牽制する目的での、右派の既存勢力による厳格な移民政策の主張である。たとえば、2007年のフランス大統領選挙の第1次選挙では、右派のサルコジ候補が移民政策の厳格化を訴えて、国民戦線のルペン候補から票の一部を奪ったとされる。こうした選挙戦術は、ドイツのキリスト教社会同盟（CSU）もしばしば取っており、ドイツの移民政策に大きな影響を及ぼしてきた。

もう1つは、新右翼政党が現実に政権政党と手を組み、移民政策を変更させるケースである。オランダでは、2002年に連立政権入りした「ピム・フォルタイン党」の影響で移民政策が厳格化された。特に言語政策の厳しさは前述のとおりである。デンマークでも、政権入りはしていないものの、閣外協力をしている「デンマーク国民党」の意を受ける形で、右派連立政権が2001年に移民の家族呼び寄せに非人道的ともいえる制限を加えた移民政策を実行に移した。この政策はEUで最も厳格な移民政策といわれており、欧州人権条約に違反するとしてCoEから見直しの勧告を受けている。

オランダとデンマークは、ノルウェー同様、移民に寛大とされていた国である。しかも新右翼政党の影響によって移民政策が転換されるまで、難民申請の基準を厳格化することはなく、オランダに至っては移民の母語・母文化を尊重し、ヨーロッパで多文化主義に最も成功した国とみなされていた。この2ヶ国のどちらもが、新右翼政党の直接的関与によって、移民政策の厳格化を実行したのである[46]。

ノルウェーの新右翼政党「進歩党」は、2005年の国政選挙で実に22.1パーセントもの票を獲得し、第2党の地位に就いた。進歩党は、そもそもは高福祉政策に反対するリバタリアン政党として1973年にスタートしたが、難民の流入が急増し始めた直後の1987年の地方選挙で移民への寛大な政策への批判を展開し、議席を拡大し始める。1995年の地方選挙からは、さらに移民への母語教育を批判し、同化政策を主張、特にノルウェー語の強制を強く訴えている。ノルウェーもデンマーク同様、右派中道政権や中道政権[47]はしばしば進歩党の閣外協力を受けてきた[48]。そして、どの政党も進歩党との正式な連立を組むことは避け続けており、その一方で移民問題のために進歩党にこれ以上、票を奪われることを恐れている。

だとすれば、ノルウェーの移民に対する言語政策の転換は、1つは新右翼政党のこれ以上の台頭を抑制しようという意図、もう1つは閣外協力を安定化させるための、移民政策の厳格化の一環である可能性が出てくる。

事実、ノルウェーでは、1985年以降、難民の流入が急増し、その結果、1987年の地方選挙と1989年の国政選挙で、進歩党はそれまで4～6パーセント程度だった得票率を一気に伸ばし、それぞれ12.3パーセント、13.0パーセントを獲得する。だが、労働党政権が難民の受入れ基準を厳格化すると、1991年の地方選挙では進歩党の得票は7.0パーセントと激減してしまう[49]。労働党は左派政党であるが、難民受入れ基準の厳格化は、進歩党の

▶46 オランダとデンマークの新右翼については、水島治郎（2002）「オランダにおける反移民新党の躍進――『ポストモダンの新右翼』の出現？」『海外事情』10月号、吉武信彦（2005）「デンマークにおける新しい右翼――デンマーク国民党を事例として」『地域政策研究』第8巻第2号を参照されたい。

▶47 ノルウェーの右派政党は保守党、中道政党は自由党、キリスト教民主党、中央党で、この中では保守党が最大の勢力を持つ。

▶48 ノルウェーもデンマークも穏健多党制であるため、特に右派政党は単独では政権を維持することができず、多くの場合、中道政党と連立政権を組むか、新右翼政党の閣外協力を受けている。

▶49 以降、ノルウェーは受け入れる難民の数を制限するようになったが、この時点では、既に定住しているか、これから受け入れる移民の待遇の変更は行われなかった。

さらなる伸長を防ぐ目的もあったと考えられる。

しかし言語政策の転換は、進歩党が移民への母語教育の批判と同化政策の主張を展開し始めるよりも前の1990年代初頭の、やはり労働党政権の時代に開始されているのである[50]。また、中道政党はもちろん、右派政党も、進歩党の閣外協力を受けていても移民政策については常に進歩党を非人道的であるとして非難し続け、決して進歩党の移民政策を取り入れることはなかった。また、進歩党から票を奪うため、反移民的な綱領を掲げて選挙を戦うこともなかった。

この事実から、ノルウェーの言語政策の転換は、新右翼勢力の主張を取り入れ、支持を奪おうとするものでも、新右翼勢力と既存政党が結びついて実施したものでもないことは明確である。したがって、ノルウェーの政策転換は、新右翼に代表されるヨーロッパのウルトラナショナリズム的・排外主義的な潮流とは無関係であると結論づけられる。

3 社会民主主義レジームと移民

では、ノルウェーの移民に対する言語政策の転換が、EU加盟国との協調路線の一環でもなく、新右翼政党の台頭を受けたものでもないのだとしたら、一体その理由は何であったのだろうか。ここで注目されるのが、表2の「料金」の項目に記載された「統合プログラム＝受講手当てあり」という部分である。

ノルウェーの統合プログラムを簡単に説明すると、ノルウェー語、ノルウェー社会に関する知識の習得（実際に仕事場へ行き、仕事に関連する語彙を習得したり、ノルウェーの労働社会についての知識を得る等）、職業訓練、個々の難民の今後のプランに応じた指導が中心となっている。期間は基本的に2年間だが、最大で3年間まで延長することができる。

そして、何よりも注目されるべき点は、参加者は毎月、財産に関係なく一定の受講手当てを給料のように受け取ることができる点である（正当な理由なく欠席すれば、その分、差し引かれる）。これはプログラム受講者を出席させるためのインセンティブであると同時に、受講者にプログラムへの参加は権利であると同時に義務でもあることを意識させ、就労と経済的自立への動機付けを与えるためであるという[51]。

ノルウェーを始めとする北欧諸国は、高福祉国家として知られている。高福祉国家は、持てる人からより多くを集め、平等に再配分するものであり、「すべての人々を統合し、平等化を促進することを目標としている」[52]。高福祉国家において、就労は権利であると同時に、義務でもある。というのは、男女を問わず、より多くの人が労働し、税を納めていなければ、高福祉制度を維持することはできないからである。

だとすれば、ノルウェーの移民に対する言語政策の転換は、移民を労働

►50 SOPEMI (1995) *Trends in International Migration: Annual Report 1994*, OECD.

►51 Hagelund, A. (2005) "Why It Is Bad to Be Kind. Educating Refugees to Life in the Welfare State: A Case Study from Norway," in *Social Policy & Administration*, Vol. 39, No. 6.

►52 O・ペタション（1998）岡沢憲夫監訳、斉藤弥生・木下淑恵訳『北欧の政治――デンマーク・フィンランド・アイスランド・ノルウェー・スウェーデン』早稲田大学出版部（Petersson, O., *Nordisk Politik*, Upplaga, 1995）、29ページ。

市場に取り込み、福祉の受益者であると同時に、納税者として福祉の提供者とするための政策なのではないだろうか。

3.1 福祉レジーム論

ここで、福祉国家の類型について考えてみたい。現代の先進国において、福祉国家でない国は存在しない。しかし、福祉の対象や再配分の方法等は決して同一ではなく、国によって様々であり、それが（移民を含む）市民の生活や社会構造に大きく影響している。

従来の福祉国家の類型論は、北欧に代表される高福祉国家と、米国等の市場原理を優先させる福祉国家とを両端に置き、各国をその両者を結ぶ直線の上に配置していくという方法が主流であった。たとえば、国家が福祉に対して負う責任によって「残余的モデル（residual model）」と「制度的モデル（institutional model）」という両極端のモデルを設置し、それとの距離を測ったり、国家予算における福祉部門への支出の割合を比較するといった方法である[53]。

「残余的モデル」とは、福祉を市場のメカニズムに任せ、ミーンズテスト（資産調査）の結果、自活できないと判定された人のみを社会福祉の対象とするものである。一方「制度的モデル」とは、福祉の全責任は国家が負うとし、金銭だけでなく、医療、教育、就労等の機会均等、一定レベル以上の生活環境の提供をも福祉の範疇に含めるため、すべての人が社会福祉の対象となる。

こうした分類法に対し、エスピン＝アンデルセンは「福祉レジーム論」という新しい福祉国家の類型論を提示し、従来の比較福祉国家論を大きく変容させた。

「福祉レジーム論」とは、簡潔にいえば、福祉制度がその国の労働市場のみならず、伝統的な社会構造や家族制度の維持や解体に、どのような影響を与えているかに注目し、福祉国家を分類するものである。このときにメルクマールとなるのは、労働者の「脱商品化」と、福祉の受給者の「階層化」の程度である。

労働者の脱商品化とは、「市民が仕事、収入、あるいは一般的な福祉の受給権を失う可能性なしに、必要と考えたときに自由に労働から離れることができる」[54]、つまり、国家が提供する社会保障によって、市場に依存しなくても生活していけることを意味する。

たとえば、間接的には失業保険や公的扶助によって低賃金就労への動機を弱め、直接的には最低賃金の法制度化、労使協議制の導入等の労働市場への規制を通じて、市場原理の持つ低賃金化機能を抑止すること等が労働者の脱商品化を促す[55]。脱商品化とは、労働条件を市場原理に任せず、国家が労働市場へ積極的に介入することによって、労働者の社会的権利を市場原理から守ることであるといえる。

福祉制度による階層化は、福祉制度がその国に近代以前から存在している社会階級や家族制度などの伝統的な階層システムの固定、もしくは解体に、どの程度寄与しているかを問題にする。

►53 エスピン＝アンデルセン、前掲書。

►54 同書、24ページ。

►55 久保山亮（2000）「福祉国家と移民労働の商品化・脱商品化・再商品化――大陸ヨーロッパ諸国の保守主義レジームを事例に――」『社会政策研究』第1号。

まず、社会階級について具体的に説明すると、ある国の福祉制度が職能集団ごとに社会保障の対象をグループ化して、失業保険や年金等の現金給付も各職能集団の所得に連動させているとする。すると、中産階級と労働者の間には、生涯、さらには次世代にわたって明確な差異が生じ、この差異は永続的に固定化されることになる。無論、階層は中産階級や労働者階級の内部にも存在する。階層別の福祉制度は、たとえばドイツでは19世紀のビスマルク時代、労働者の中でも上の階層に位置する者への保障を手厚くすることにより、労働者階級を分断するために導入されたという。

また、福祉を基本的に市場原理に委ねれば、福祉制度は階層の固定化にも解体にも影響を及ぼさない。つまり階層は変化せず、再生産されていくことになる。

逆に、階級に関係なく、国家が普遍的な社会保障を提供すれば、階級間の格差は徐々に縮まっていき、階層システムは解体へと向かうことになる。ただし、これには労働者階級より所得の多い中産階級の同意をどのように取り付け、普遍的な福祉制度へと組み込んでいくかが鍵となる。

次に、家族制度については、福祉制度が伝統的な家父長制を維持するものであるかが問題となる。つまり、男性（父親）が働き、女性（母親）は家事に専念するという従来の家族像を前提とした社会福祉制度か否かということである。このような福祉制度では、福祉の受給単位は個人ではなく家族となり、現金給付以外の福祉サービス、すなわち育児や介護等の担い手は、国家ではなく家族となる。その結果、女性は家庭に縛りつけられ、外に出て働く機会を奪われて、伝統的な家父長制は維持されることになる。

エスピン＝アンデルセンは、この労働者の脱商品化と、福祉制度による階層化という2つの基準によって欧米の先進国の福祉制度を分類すると、3つのクラスターが形成されることを発見した。それは「自由主義レジーム」「保守主義レジーム」「社会民主主義レジーム」である。

自由主義レジームでは、労働条件は基本的に市場原理に委ねられており、労働者の脱商品化は起こらない。福祉もまた市場原理に委ねられているため、階層も変化せず、固定化されたままとなる。したがって社会の底辺に位置する人々は、市場原理に委ねられた福祉を受給することができず、その地位から抜け出すこともできない。こうした人々だけが国家による社会保障の受給の対象者であり、彼らは労働市場での敗者としてスティグマ化されることになる。しかし、伝統的な家族制度は必ずしも維持されず、女性にも社会進出のチャンスが与えられることになる。自由主義レジームの代表例は米国を始めとするアングロサクソン国家である。

保守主義レジームはしばしば「大陸型」と呼ばれる西欧諸国、特にドイツが典型例とされる。「福祉レジーム論」の福祉国家類型論への寄与の1つは、これまでは「残余的モデル」と「制度的モデル」の中間に位置づけられていた大陸諸国の福祉制度を、1つの独立した類型とし、その特質を明らかにしたことにある[56]。保守主義レジームは、職能別の福祉制度によって、自由主義レジームよりも積極的に市場に介入し、ある程度の脱商品化は実現するが、同時に福祉制度が階層システムを維持しているため、市民

►56　水島治郎（2002）「大陸型福祉国家――オランダにおける福祉国家の発展と変容」宮本太郎編著『福祉国家再編の政治』ミネルヴァ書房。

の平等、すなわち普遍性は低い。これは、大陸諸国では、伝統的価値観を重視するキリスト教民主主義勢力が強く、家父長制の維持を図ったことと、資本主義の発達が労働者の政治的覚醒より遅すぎも早すぎもしなかったためである。資本主義の発達が早ければ、労働者は既に市場の原理に取り込まれ、国家は分断を図る必要性を持たず、市場への介入の動機はより少なくなる。逆に資本主義の発達が遅れれば、国家が労働者階級への干渉を試みる以前に労働者の結束が強固なものとなっており、労働者主導による福祉制度の構築へと向かうことになる。

その労働者の結束が強く、労働者主導で福祉制度が構築されたのが社会民主主義レジームである。このレジームは北欧諸国が該当するとされ、無論ノルウェーも含まれる。社会民主主義レジームは、労働者の脱商品化と階層の解体が進み、社会的・経済的平等が最も実現されているレジームとされる。ここで注意すべき点は、労働者（社会民主主義勢力）主導で形成されたレジームであっても、決してマルクス主義のように、中産階級と労働者階級が敵対するものではなく、むしろ両者を融和させ、「社会的連帯」の構築を図るような福祉政策が取られているという事実である。

実際に、ノルウェーの具体的な福祉の内容を見ていくと、医療、教育は階級や所得に関係なく、基本的に無償である。高齢者や障害者への生活支援、子育て中の家族支援も、ミーンズテストなしに非常に安い価格で受けられる。また、国内に居住する人全員が強制加入の対象とされる国民保険制度があり、老齢年金、障害者年金などの年金制度の他、労災、傷病、出産、児童手当、失業保険、障害保険などがこれに含まれている。国民保険制度は、被保険者からの保険料、雇用者側の負担金、国家予算によって賄われ、家事労働者、失業者、学生など、所得のない者でも保険料を支払わずに各種サービスを受けることができる[57]。

以上のようなサービスの他に、前述のとおり、労働の機会を平等に労働者に提供することも、福祉政策の重要な目標の1つである。就労は権利であると同時に、義務でもあるからである。そこで社会民主主義レジームに分類される国では、概して「完全雇用」を目指し、積極的労働市場政策（失業者や非熟練労働者が職に就くことを強力に支援する政策。具体的には、失業者に求人情報を提供する職業紹介、職業訓練・教育、主として公共部門による一時的雇用、企業に対する雇用補助金による雇用創出、労働者の地理的移動の促進などの手段が取られる）を行う。換言すれば、これらの国では完全雇用は目標であると同時に、普遍的な福祉を提供するための前提条件なのである。

このように、社会民主主義レジームでは労働者は商品化されず、傷病、高齢化、障害、出産・育児、就学等、必要に応じて労働市場を離れても、国家によって収入や標準的な生活を保障されている。そして、労働者も中産階級も関係なく、普遍的に福祉を享受することができるのである。

3.2　社会民主主義レジームと移民に対する言語政策

ノルウェーの法律では、社会福祉の対象は「国民」ではなく、「ノルウェ

▶57　仲村優一、一番ヶ瀬康子編（1999）『世界の社会福祉6――デンマーク・ノルウェー』旬報社。

ー国内に滞在するすべての人」[58]と定められている。つまり、ノルウェー国籍を持たない外国人労働者、難民、留学生等、すべてのノルウェー滞在者（旅行者等は除く）も福祉の対象となるのである。これは、ノルウェーに入った移民は、望むと望まないとに関わらず、自動的にノルウェーの福祉制度に組み込まれることを意味する。

前述のとおり、ノルウェーに第3世界からの移民や難民が流入し始めたのは、他の西欧諸国より遅い1960年代からであった。ノルウェー語はもちろん、西欧の言語を解さない移民が目立つようになった1975年[59]、ノルウェー政府は「統合を前提とする多文化主義」を打ち出す。これは単純な多文化主義ではなく、移民をノルウェー人と平等な立場に置き、統合することを前提とした多文化主義であった[60]。つまり、移民はノルウェー市民と同等の社会的権利や福祉受給権利のみならず、同等の生活環境を享受することができるが、一方で母語や母文化を放棄することは求められない。そしてノルウェー語を解さない移民は、特別な福祉を受給すべき「能力障害者」とみなされたのである[61]。

移民が「ノルウェー語を解さない」ために福祉の受給対象とされた結果、言語政策には特に重点が置かれることとなった。その方法は2つの、ある意味、正反対の方向を持つものであった。1つは無償での（特に成人の移民に対する）ノルウェー語の教育である。そして、もう1つは移民の母語を守るための施策、つまり行政機関での通訳サービス、移民の母語による社会福祉等に関する情報の提供と、年少者の移民に対する母語教育である。

教育については、幼稚園と小学校では母語を第1言語とし、ノルウェー語は第2言語として教育することとされた。また一部の自治体では、既に成人を対象とした無償のノルウェー語教室を開催していたが、この年からすべての成人の移民が240時間、難民は500時間のノルウェー語のクラスに無料で参加できるようになった。

とはいえ、母語・母文化維持の権利を認めるのであるから、ノルウェー語教室への参加は任意であった。目標はむしろ、非ノルウェー語話者でも病院や行政機関などの公共施設を利用できるようにすることに重点が置かれていたといえる。そのため、移民の母語で公共サービスを提供できるノルウェー人スタッフの養成と自治体への配置、多様な言語によるパンフレットの作成が実行に移された。結果として、移民はノルウェー語を話せなくても、基本的な日常生活を営み、社会保障を享受することができるようになったのである[62]。このノルウェーの言語政策は、たとえば聴力障害者の手話に対する福祉政策を連想すれば、理解しやすいだろう。あるいは「言語権」を社会的権利として認めたと言い換えることもできよう。

T・H・マーシャルは、シティズンシップという抽象的な概念を、公民的権利、政治的権利、社会的権利の3要素からなると定義した。そのうちの社会的権利は「経済的福祉と安全の最小限を請求する権利に始まって、社会的財産を完全に分かち合う権利や、社会の標準的な水準に照らして文明市民としての生活を送る権利に至るまでの、広範囲の諸権利のことを意味している。これと最も密接に結びついている制度は、教育制度と社会的

►58　同書、272ページ。

►59　労働目的の移民の受入れを停止した年でもあることに注意。

►60　Tjore, *op cit.*

►61　Hvenekilde, *op cit.*

►62　*Ibid.*

サービスである」[63]と定義されている。

マーシャルがシティズンシップの要素の定義づけを行ったのは、イギリスが有名な「ベヴァリッジ報告」を作成し、「揺りかごから墓場まで」と称された普遍主義的な福祉国家の構築を目指していた時期のことである。マーシャルの定義する社会的権利は、まさに普遍的な福祉国家を指向するものであった。そして社会民主主義レジームは、この社会的権利の保障を最も実現したレジームである。移民がまだ政治問題化していなかったノルウェーでは、移民が「言語権」や母文化を維持した生活を営む権利をも社会的権利の範疇に含むことに、大きな違和感はなかったものと思われる。

ノルウェー人と同等の社会的権利を享受すると同時に、母語・母文化の維持も認められたノルウェーの移民たちは、恐らく他の2つの福祉レジームを取る国々の移民より、はるかに幸福な生活を送ることができたであろう。他の2つのレジームでは、程度の差こそあれ、移民は商品化され、経済的・社会的に周辺化され、しばしば政治的、社会的問題の原因となった[64]。しかし、社会民主主義レジームに包摂された移民は、ノルウェー人と同様、脱商品化され、結果として周辺化されることを免れたのであった。

文化的に均質性の高い国であったノルウェーへの異文化の侵入は、日常レベルでの摩擦を引き起こさなかったわけではない。しかし、1980年代後半に大量の難民が流入し始めるまで、ノルウェーでは移民の存在が社会問題化し、政治アリーナへと持ち込まれることはなかったのである。

4 脱商品化と矛盾しない積極的労働市場政策

だが、社会民主主義レジームへの包摂と母語・母文化維持という移民政策は、移民の増加とともに、決定的な問題点をはらんでいることが明らかになっていく。母語・母文化維持政策は、多くの移民のノルウェー語習得を妨げ、結果として彼らを労働市場から排除していたのだった。しかも、その事実は手厚い社会保障により隠蔽されていた。つまり、移民の多くが失業、もしくは低収入の状態にあり、ノルウェー人が支払う税金によって生活する、福祉の「寄生者」となってしまっていたのである。

移民の失業問題は、移民労働者とその家族より、難民のほうが深刻だった。中でも失業率が高いのは、第3世界のラテンアメリカ、アジア、そして特にアフリカ出身者だった。

学校でも、ノルウェー語が第2言語としてしか教育されていないことは、移民の子どももまた、就労する年齢になれば、親と同様に労働市場から排除されてしまうことを意味していた。実際、移民の子どもたちの多くは、ノルウェー人と比べ低学歴で、義務教育の先に進んでもドロップアウトしてしまう率が高かった。

移民は一般に集住する傾向がある。ノルウェーでも移民が最も集住して

▶63 T・H・マーシャル（1993）「シティズンシップと社会的階級」T・H・マーシャル、T・ボットモア著、岩崎信彦、中村健吾訳『シティズンシップと社会的階級――近現代を総括するマニフェスト』法律文化社（Marshall, T. H., “Citizenship and Social Class and Other Essays,” [1950] 1992, in Marshall, T. H. and Bottomore, T., *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, 1992）、16ページ。

▶64 久保山、前掲書。

いるのは首都のオスロである[65]。1991年、オスロ市議会の労働党のリーダーは、移民の子どもたちを指して社会における「周辺化されたグループ」とみなす発言をした。彼は続けて労働党（当時の政権政党）自体を批判し、特に母語教育が子どもたちのノルウェー語習得を妨げ、社会への統合を遅らせているとして、厳しく非難している[66]。

1988年から1989年の間にノルウェーへ来た、オスロ在住の難民329人を対象に行われたインタビュー調査[67]は、難民の就職事情の厳しさをよく示している。調査対象は、6つの国あるいはエスニシティの出身者（チリ、イラン、クルド、ソマリア、タミール、ベトナム）である。

このインタビューから、オスロで仕事に就いている難民は約4割で、そのうち1つの仕事で生計を立てていたのは半数、残りは掛け持ちで複数の仕事に就いていたことが判明した。職種も資格の要らない介護等の公共サービスか、ホテルやレストラン、クリーニング業といった低賃金の単純労働に集中していた。しかも、雇用状況は不安定で、働いている移民の3分の1がパートタイム、そして約4割が臨時採用だった。また、以前は働いていたのに失業してしまった者が27パーセントもいた。

このようにオスロの難民たちは、必死で仕事を探しても、一定以上の賃金をもらえ、しかも安定している仕事はなかなか見つからず、否応なしに失業保険や、賃金だけでは足りない部分を生活保護に頼らざるを得ない状況に陥っていた。事実、インタビューに応じた難民のうち、自活していたのは51パーセントだった。つまり、約半数の難民が生活の一部、あるいはほぼすべてを社会保障に頼っていたのである。

労働市場から排除され、社会保障によって生活する移民について、政府の委託により移民の生活状況の調査を行った人類学者のヴィーカンは「新しいノルウェーの下層階級（ny norsk underklasse）」[68]と呼んでいる。

社会民主主義レジームでは、前述のとおり脱商品化と階層の解体が進むとされる。確かに移民は、レジームに組み込まれることにより商品化を免れた。そして、経済的な意味での下層階級となることもなかった。だが、充実した社会保障と行き過ぎた多文化主義によって、社会保障に寄生する社会民主主義レジーム特有の「下層階級」となってしまったのである。

社会保障に依存して生活していても、それがノルウェー人であれば、当然の権利とみなされるだろう。しかし移民の場合、彼らの多くが社会保障に依存して生活していることが明るみに出れば、移民はノルウェー人から「ノルウェー人が支払った税金によって成り立つ社会保障への寄生者」とみなされることになる。

ミーンズテストによって社会保障の対象が決定される自由主義レジームは「受給者に対して制裁を加え、スティグマ化する」[69]。成員の誰もが社会保障の対象である社会民主主義レジームでは、社会保障の受給者がスティグマ化されることはない。だが、元来エスニシティの均質性が高いノルウェーで、特に第3世界からの移民の「可視性」に「社会保障への寄生者」というイメージが重なれば、彼らのスティグマ化は避けえない[70]。そして、普遍性を重視する社会民主主義レジームにおける「異質な存在」――「社

►65 2007年1月1日現在、オスロに住む移民はすべての移民の約31.5パーセントに当たる13万690人。
ノルウェー統計局
http://www.ssb.no/english/subjects/02/01/10/innvbef_en/tab-2007-05-24-09-en.html（アクセス日2007年10月5日）

►66 Brochmann, *op cit.*

►67 Djuve, A. og Hagen, K. (1995) *Skaff Meg en Jobb!: Levekår blant Flyktninger i Oslo* (Sammendrag) , Fafo-rapport 184, Fafo.

►68 Wikan, U. (2002) *Generous Betrayal: Politics of Culture in the New Europe*, University of Chicago Press.

►69 エスピン＝アンデルセン、前掲書、25ページ。

►70 久保山、前掲書。

会的連帯」からはみ出した、社会的な下層階級となっていくだろう。

この事実は、社会民主主義レジームにとって脅威である。「言語権」を含む社会権の保護を優先した結果、「就労は権利であると同時に義務でもある」という原則が破られ、エスピン＝アンデルセンとは異なる意味での移民の「階層化」が進行すれば、レジームの紐帯である「社会的連帯」が危機に晒されることになるからである。

そして1990年初頭、ついに移民に対する言語政策は、母語維持主義からノルウェー語優先主義へと転換される[71]。これは移民の「能力障害者」扱いをやめ、移民にノルウェー語を中心とする職業教育を施すと同時に、労働市場への参加を促すという、移民に対する特別な積極的労働市場政策の一環として行われた。その目的は、移民にもノルウェー人と同様に、就労の権利と義務を付与することだったのである。

事実、以降の対移民言語政策の指針をまとめた自治・地方開発省による1997年の「移民と多文化状態のノルウェーに関する議会報告（白書）」には、移民に対して平等な就職の機会を提供するため、特にノルウェー語教育と職業訓練に力を入れることが明記されている[72]。

このノルウェーの政策転換を、保守主義レジームの代表格たるドイツと比較してみたい。ドイツでも2002年の「移民管理法」において、移民へのドイツ語教育プログラムが法案として提出されるまで、移民に対しては母語教育が実施されていた。これは、そもそも年少者の移民の出身国への帰還を奨励するために開始されたという[73]。そのドイツが言語政策を転換したのは、久保山によれば、国内の労働力不足を補うためであった[74]。

だが、ノルウェーの政策転換の原因が、労働力不足の補充を目的としたものでないことは、2つの理由から明らかである。第1に、保守主義レジームのドイツと比べ、ノルウェーは労働者の脱商品化が進んでいるため、移民であろうと安価な労働力とはならないこと、第2に、ノルウェーは1980年代半ばから1990年代半ばまで未曾有の不景気にあり、1993年には失業率は過去最高の6.6パーセントに達していたことである[75]。つまり、当時のノルウェーは新たな労働力を必要とはしていなかったことになる。

言語政策の転換以降、ノルウェーでは成人、年少者を問わず、あらゆる年代で移民に対するノルウェー語教育が強化されることとなる。義務教育機関では、ノルウェー語を第2言語とするこれまでの方針が改められ、母語教育はノルウェー語を習得するための手段、もしくは授業についていけない場合にかぎり、補足的に行われることとなった。また就学前の児童が、移民のコミュニティの中だけで生活し、ノルウェー語の習得が妨げられることのないよう、幼稚園へ通わせることも奨励された[76]。

成人に対するノルウェー語教育も、これまでは自治体任せであったカリキュラムを統一し、受講すべきノルウェー語教育の基本時間数と、移民の教育歴に応じたカリキュラムが定められた。基本教育時間は850時間で、初等教育を終えていない移民に対しては3000時間まで追加することができる。また、これまで各自治体が無償で行ってきたノルウェー語教育も、これからは中央政府が財源を負担することとなった。

►71 SOPEMI (1997) *Trends in International Migration: Annual Report 1996*, OECD.

►72 *Stortingsmeldning nr. 17 (1996-1997) Om Innvandring og det Flerkulturelle Norge.*

►73 Luciak, M. (2004) *Migrants, Minorities and Education――Documenting Discrimination and Integration in 15 Member States of the European Union*, EUMC.

►74 久保山亮（2003）「ドイツの移民政策――移民国型政策へのシフト？」駒井洋監修、小井土彰宏編著『移民政策の国際比較――グローバル化する日本と移民問題』明石書店。

►75 完全雇用を重視するノルウェーでは、失業率が4パーセントを超えることは滅多にない。

►76 母語維持主義が取られていた頃は、幼稚園への通園は同化の危険があるとして否定されていた。Hagelund, A. (2002) “Problematizing Culture: Discourses on Integration in Norway,” in *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 3, No. 3 & 4.

言語教育に加え、ノルウェー人を含むすべての住民を対象とする失業者向けの職業訓練や、ノルウェー語教育と職業訓練を兼ねた特別のコースも設置された。労働組合や経営者組織に対しても、移民の積極的な雇用の要請が行われた[77]。そして2001年には、前述の「受講手当てつきの」統合プログラムの開始が決定されることになる。

このように、ノルウェーの母語維持主義からノルウェー語優先主義への転換は、積極的労働市場政策の一環であり、明らかに社会民主主義レジームの原理に基づくものであった。冒頭で述べたように、2006年9月の国籍法の改正等によって、300時間のノルウェー語の学習が国籍取得や永住権の申請の際の条件となったのも、積極的労働市場政策の延長上にあるといえる。というのも、この条件が設定されたのは、そもそもは従来からの無償のノルウェー語教室で、出席率、授業妨害、ドロップアウトの率が問題となっていたことに端を発していたからである[78]。

表1に挙げた各国のほとんどが一定レベルの試験への合格を国籍取得の条件としていることと比べれば、ノルウェー政府が移民に期待していることは、実際の語学レベルよりも、むしろ積極的にコースに参加することによって、ノルウェー社会への参加へとつながっていくことであろう。

ノルウェーの言語政策の転換は、テストによって入国前・入国後の両方の移民の排除を意図するオランダや、言語教育への参加を義務づけながら有料としているドイツ等の保守主義レジームの言語政策と異なり、言語能力によって移民を選別し、排除するものではない。ノルウェーの政策は、まず移民を社会に統合することが前提として存在し、そのために必要な技術、すなわちノルウェー語を習得させることを目的としている。つまりノルウェーの言語政策の転換は、移民を福祉に寄生する社会的に周辺化された状態から脱出させ、労働市場へ統合し、完全雇用という社会民主主義レジームの原則を実現することを意図したものだったのである。

5 おわりに

2007年10月の「リスボン条約」の採択により、EUの政治統合はさらに進展した。米国、ロシアと並ぶ第3の極として、EUはそのプレゼンスを高めるため、ますます人権、デモクラシー、環境といった分野で、世界的なイニチアチブを発揮していこうと試みていくことであろう。

移民の人権、特にその社会的権利の問題は、発生から既に半世紀以上の時が経過している。しかし、EUが移民の社会的権利について前向きに取り組み始めたのは、先住民や少数民族の保護に比べれば、ごく最近のことである。しかも、オランダのように、EUの原加盟国でありながら、移民に対し厳しい方向へと政策をシフトさせつつある国も存在する。人権を重視するEUにとって、容易には各国で共通政策を取れない移民問題は、喉

►77 Holter, M. (2000) *SOPEMI Norway 2000: Trends of Migration to and from Norway and the Situation of Immigrants in Norway,* Statistical Data provided by Statistics Norway and The Directorate of Immigration.

►78 Thorud, *op cit.*

に刺さった棘といえよう。

その中で、EUに加盟していないノルウェーは、EU加盟国以上に移民に社会的権利を付与してきた。これはEUの方針の追従ではなく、社会民主主義レジームの本質に基づくものであったといえる。だが、社会民主主義レジームは、ともすれば移民を社会保障漬けにし、福祉への寄生者としてしまう危険性をも帯びていた。

これは、ノルウェー政府が移民の母語を保護しつつ、統合していくという方針を取っていたためであった。しかし、「言語権」を社会民主主義レジームが提供する社会的権利の1つとしてしまえば、「就労は権利であると同時に義務」という社会民主主義レジームの鉄則が破られることを意味する。ノルウェーの移民に対する言語政策の転換は、「言語権」を犠牲として、社会民主主義レジームの原則を優先するものであったといえる。

ノルウェーの言語政策の転換は、大陸諸国とは異なる原因、つまり社会民主主義レジームの要求によるものであった。政策転換の意図は、移民労働者を脱商品化させたままで、「社会的連帯」からの排除を防ぐために労働市場に取り込むことにあった。1975年に初めて策定されてから、転換を経て現在に至るまで、ノルウェーの移民に対する言語政策は、常に移民にノルウェー人と同等の社会的権利を付与し、階層化を防ぐことを目的としていたのである。

とはいえ、同じ社会民主主義レジームでも、第1の分岐点である移民受入れにEUで最も厳格な制限を課しているデンマークでは、言語政策でも、プログラムへの参加を社会保障の受給資格とする、国籍取得を申請する際に語学テストを課す等、ノルウェーに比べれば、若干ではあるが強制的な「統合」と「排除」の色彩が濃い。これは、デンマークでは、難民が急増した1980年代後半、政権政党が偏った入国審査を行ったため、野党の反発を招いて議会が紛糾し、移民の流入規制が行われなかったことに端を発している[79]。この流入制限の失敗が、デンマーク人のゼノフォビアを煽ってしまい、2001年に新右翼政党の意を汲んだ形での移民政策を成立させてしまうことの遠因となった。デンマークの言語政策がノルウェーより厳格なものとなったのも、同じ理由によると考えられる。

本稿の冒頭で述べたとおり、福祉国家はその包括度が高まるにつれ、「包摂」と「排除」を厳格化せねば、制度自体の存続が危機に瀕することになる。しかしデンマークは、適切な時期での厳格化の遂行に失敗した。これが言語政策でデンマークをノルウェーと分けた要因といえよう。このように、同一レジーム間でも、様々な条件の影響によって違う道をたどる可能性があることは否定できない[80]。それでも、デンマークの第2の分岐点における「統合」と「排除」の関係は、保守主義レジームのそれより、明らかにノルウェーに近いことは、2節で示したとおりである。

本来ならば、「言語権」は世界中のすべての人が享受すべき、大切な権利である。しかし、先にドイツの移民に対する母語教育は、年少者の移民の出身国への帰還を奨励するものであったと述べた。これは、裏返せば、移民に対して母語教育を施さず、受入れ国の言語を第1言語とする教育を行

►79 吉武（2005）。

►80 これは、より国の数が多く、多様性も高い保守主義レジームには、さらにいえることである。たとえば移民に最も寛大とされていたオランダ、移民の存在を長らく認めてこなかったドイツ、旧植民地からの移民を多く抱えるフランスでは、事情は大きく異なっており、こうした要素は移民政策に大きく影響を及ぼし、各国間の政策の調整を難しくする原因となっている。

うということは、特に年少者の移民や移民2世は、もはや出身国では暮らしていくことができず、受入れ国への永住を余儀なくされることを意味する。特に、ノルウェーのように国外では（北欧諸国を除き）全く通じない小言語を母語とする国家の場合、第3世界からの移民は、ノルウェー以外に生活の場を失うことになる。

「言語権」の剥奪は、このように移民を受入れ国に束縛することをも意味する。ならば、「言語権」を奪った国家には、移民にその国の住民と同等の市民権を保障する義務が課せられるはずである。ノルウェーの移民に対する言語政策は、ノルウェーの福祉制度が、このような国家の責任を確実に実現できる社会民主主義レジームであったからこそ、初めて真の移民の統合を導くものとなりえたのではないだろうか[81]。

（2007年10月10日受理　2008年2月5日採択）

▶ 岩﨑昌子（いわさき　まさこ）
北海道大学大学院国際広報メディア研究科修士課程修了

▶81　宮本は、福祉国家類型論を、再配分の度合いとアイデンティティの承認のどちらに置くかが議論の基準とされた場合、評価が大きく異なってきたことに対し、この両者は必ずしも二律背反のものとはいいきれないとする。宮本太郎（2006）「福祉国家と平等をめぐる政治――20世紀的前提の転換――」『年報政治學』第1号。しかし、たとえば宮本が例として挙げているジェンダーとは異なり、こと「言語」というアイデンティティの場合、労働市場へのアクセスの機会均等という点から考えれば、特に言語的均質性の高い国では二者択一となることは避けられないのではないか。