

グローバル化する人の移動と高福祉国家ノルウェーの対応

- 移民・難民増に人道主義はどこまで耐えられるのか -

河 野 健 一

Can Norway sustain its humanitarian political ideals and welfare society
in the era of globalised migration? - A report from Oslo

Kenichi KOHNO

Summary: Norway has long been renowned for its open and liberal political tradition and high standard of welfare services. With vast export revenue from oil and gas produced in the North Sea offshore fields and its rather small population of less than five million, the Nordic country is the richest in the world in terms of GDP per capita.

Since the 1970s Norway has generously opened its door to asylum seekers and refugees, and also admitted into its labour market foreign workers of both European and non-western origin. However, the country now faces a difficult task of how to coordinate its highly developed welfare system and the continuous influx of disproportionately large number of refugees and migrant workers.

The eruption of ethnic/tribal conflicts in the former Yugoslavia, Asia and Africa has dramatically increased the exodus of refugees to Europe including Norway. The wars in Afghanistan and Iraq have forced Oslo to accept a wave of refugees, and have thus added the burden on its welfare budget. Though Norway is not a member of the European Union, it constitutes a common market with the EU which is called the European Economic Area (EEA). The expansion of the EU has given the citizens of the new member states in Central and Eastern Europe the opportunity to live and work in Norway which boasts a high standard of welfare services. Norway is also the destination for many would-be migrant workers from Africa, the Middle East, Asia, the CIS and South America.

Owing to these two major causes, the number of immigrants in Norway has doubled over the past 13 years and reached approximately 460,000 or nearly 10% of the total population. Immigrants are concentrated in major cities, and in Oslo people of foreign origin occupy about one third of the registered residents.

This drastic change of population structure has incurred social and political repercussions. The Progress Party was established in 1973 as an anti-tax protest group. It steadily gained support since the late 1980s, and has become the second largest party in the Stortinget (Parliament). Though the Progress Party is isolated by other parties and excluded from the coalition, its manifesto for the general election in September 2009 to

cut down the influx of refugees to 100 and introduce stricter immigration restrictions succeeded to collect considerable popular support and has increased its seats.

Can Norway cope with the heavy burden of globalised migration and sustain its humanitarian ideals and liberal political culture? In search of answers I took a study tour to Oslo in September 2010. While in Oslo, I met government officials, an adviser to the Progress Party on immigration policy, journalists, an expert researcher and the representatives of refugee and immigrant organisations.

The following offers a brief summary of my findings and conclusions;

- (1) Though the government strengthened the regulations on asylum seekers and unskilled workers from outside the EEA, the goal of its immigration policy remains to regard newcomers as people with equal rights and to help them participate in society. This inclusive approach has proven to be effective in encouraging the newly arrived to adjust themselves to Norwegian society and way of life. This is particularly successful in the education of children and adults' participation in the labour market.
- (2) The government and the trade unions cautiously observe the labour market. Unlike many other advanced countries, there exists no cheap wage work or social dumping in Norway. This prevents the exploitation of immigrants and the formation of a new poor class, and thus contributes to foster good inter-ethnic relations.
- (3) Though Norway's fertility rate is higher than those of many other European countries, the population is still aging. Norway's immigration policy includes a strategic aim of mitigating the aging of the population in order to maintain a high level of energy among its citizens. Actually, many talented second generation immigrants have come to identify themselves as mainstream Norwegian citizens and candidates of members of the upper middle class.
- (4) There are many things Japan can learn from Norway's immigration policy. We have to establish and employ a strategy towards the future of our society.

Key words: refugees, immigrants, equality, diversity, individuality, social participation, social inclusion, mainstream

はじめに

スカンジナビア諸国の中で唯一 EU 圏外にとどまるノルウェーが、いま試練に直面している。高い所得水準と整った福祉制度を持つ北の小国に世界各地から多数の移民と難民が流入し続け、伝統のリベラルで開放的な政治風土に重圧をかけているのだ。

政府や自治体は増大する財政負担に耐えながら、民族と文化を異にする人々を対等な社会の構成メンバーとして包摂する努力を重ねている。だが、昨年秋の総選挙で移民・難民の流入規制を主張する政治勢力が前回選挙（05年）に続いて議席を伸ばし、ノルウェー社会に以前とは異なる風が吹き始めていることも否めない。

ノルウェーは自由と平等を国政運営の基本理念に据え、男女共同参画社会を実現するとともに

途上国の開発援助，国連の平和維持活動に積極的に取り組み，ノーベル平和賞の選考・授与国としても知られる。その人道主義は，加速する「人の移動のグローバル化」に向き合っただけでなく，試される事態に直面している。2010年9月に首都オスロを訪ね，移民・難民問題の実態と政府の対応を検証した。

1．オスロの中の別世界

筆者は1980年代初めに1週間ほどオスロに滞在し，フィヨルドに面した首都の落ち着いた雰囲気強く印象に残った。今回，オスロを歩いて，その変貌ぶりに驚いた。街中を実に多種多様な民族が行き来しているのだ。この30年足らずのうちに，多くの外国人が流入し，オスロの人口56万人の約3分の1が移民系で占められていることを実感した。

市東部にあるグリユンランド（Grønland）地区は，北欧とは思えないたたずまいだ。ヨーロッパ系，インド亜大陸系，東南アジア系，アラブ系，アフリカ系など様々な顔立ちの人々が行き交い，各種の言葉が耳に飛び込んでくる。賑やかな通りにはインド，トルコ，レバノンなどの民族レストランが並び建ち，ショーウィンドーにアラビア風デザインの衣装を飾った店もある。黒いチャドルや目の部分だけ隙間を開けて頭部を覆い隠したニカブ姿の女性も数多く見掛けた。「グリユンランド・バザール」の表示があるアーケード街に入ると，トルコ・レストランから流れてくるケバブ（羊肉の串焼き）の匂いがただよい，書店にはアラビア語やトルコ語の書籍が並ぶ。洋品店の一角ではチャドル姿の女性がイスラム風の装身具に見入っている。横丁に入ると，香辛料やナツメヤシの実を売る食料品店や「髭剃り格安」の看板を掲げた理髪店もあった。数年前に訪ねたイスタンブールやダマスカスの街を歩いているかのような錯覚すら感じた。



グリユンランドのバザールの入口



モスクが併設されたイスラム文化センター

グリユンランドには4つのモスクがある。その中で最大の規模を持つイスラム文化センター（Islamic Cultural Centre）付属のモスクを訪ねた。ミナレットを備えた3階建てのビルの中にあるモスクでは，メッカの方向を示すメヒラブ（窪み）に向かって信者たちが金曜の祈りを捧げていた。



モスクで金曜の祈りを捧げる信者たち

導師（イマーム）のハフィズ・メフブー・ウル・レマン氏（Imam Hafiz Mehboobur-Rehman）がセンターの歴史と活動内容を説明してくれた。オスロ在住のバ

キスタン人の祈りと懇談の場として1974年に一部屋から始まった。92年に現在地に移り、小さなモスクを建てた。パキスタン人をはじめイスラム教徒の住民が増えたことを受け、約1000万ドルの寄金を集め2007年に3階建てのセンターを新築した。

文化センターと名付けたのは、ここをオスロ市内に住む約18万人のイスラム教徒（うちパキスタン系が約4万人）の祈りの場とするだけでなく、広く市民との対話・交流の場とするためであるという。センターには3室のホールを設け、「イスラムとは何か」「イスラムと他の宗教との関係」「人間性とイスラム」と題した講演会や討論会を開催したり、ラマダンなど「生活の中のイスラム」の紹介も行っている。

これまでのセンターの活動成果について、レマン師は「2001年の9・11テロ事件後も、ノルウェーではイスラムを敵視する風潮は薄かった。だから、ノルウェーの人々とは実のある対話ができる。



対話の大切さを説くレマン師（左）

私たちイスラム教徒の移民もよきノルウェー市民であるとのイメージを持ってもらうために努力しなければならない」と前向きに評価した。ただし、デンマークの新聞が預言者ムハンマドを自爆テロリストになぞらえた風刺画を掲載し、これをノルウェーの新聞が転載したことに抗議して、シリアなど一部のイスラム国でノルウェーの大使館が暴徒に襲われた事件については、対応に苦しんだ。「あの諷刺画はイスラム教徒にとって受け入れることのできないものであったが、それでも私たちは対話に努めた。

言論・表現の自由は大切だが、他者を傷つけてはならないという私たちの主張は一定の理解を得られたと思う。集会では、イスラムが平和を愛する教えであり、テロを否定していることを何度も説明した」と語った（注1）

2 移民人口増加に現状と背景

オスロに限らず、ノルウェーの人口構成を短期間で大きく変えた移民増加の経緯と現状を概観する。

2 - 1 誘因は豊かさと寛容さ

ノルウェーの面積は日本とほぼ同じだが、国土の北半分が北極圏に属する寒冷国である。総人口は約481万2000人（2009年推定）で、福岡県の人口をやや下回る。この欧州の中心部からは離れた北国に世界各地から移民・難民が流入している理由は、大別して四つある。

第一は、ノルウェーが飛び抜けて豊かな国であることだ。国内用の電力は水力や地熱発電でまかない、北海産の石油・天然ガスの輸出収入で国家財政は大幅黒字となっている。このほか漁業や海運、石油掘削関連機器の製造も盛んで、1人当たりの国民所得は日本の2倍以上の約8万7000ドル(08年)と世界一を誇る。石油・天然ガスによる収入は「政府年金基金」として貯え外国企業などに投資し、将来に備えている。基金の資金規模は約4000億ドル(約33兆円)と推定されている。この豊かさを反映して賃金水準も高く、社会全体に外国人を受け入れるおおらかさがある。

第二は、医療、住宅、雇用、教育など生活全般にわたってヨーロッパでもトップクラスの福祉制度が整い、移民や難民も一定の要件を満たせばその恩恵にあずかれることだ。

第三に、ノルウェーが長年にわたり人道主義に立って亡命者や難民に広くドアを開け、規制策が導入された後も他のヨーロッパ諸国に比べるとまだ寛大であることだ。

第四に、ノルウェーはEU非加盟だが、EUとEFTA（欧州自由貿易連合）で構成するEEA（欧州経済地域）のメンバーであり、EU加盟国の国民に居住・就労の権利を認めている（ただし、ルーマニアとブルガリアについては規制がある）。また、ノルウェーも世界同時不況の影響は受けたが、09年のGDPの落ち込みはマイナス1.9%にとどまり、イギリス、フランスなどEU諸国に比べて打撃が小さい。失業率は2～3%台で推移し、雇用機会が多く、賃金水準も格段に高い。このためEU新規加盟の中東欧諸国だけでなく、同じ北欧のスウェーデンやデンマーク、EU中軸国のドイツやイギリス、さらには米国など先進諸国からも長短期の就労者が流入している。

2 - 2 域外からの移民人口の急増は1990年代以降

表1に示すように、2008年末の移民系人口（移民1世とその子供。ノルウェー市民権取得者を含む）は約46万人で、全人口の9.6%に達する。1世の出身国別では、ポーランド系が最大集団で、パキスタン、スウェーデン、イラク、ソマリアの順で上位を占めている。出身国は世界各地にまたがり、その数は100を超える。

表1から分かるように、1995年の移民系人口は約21万5000人であった。2008年までの13年間に2倍以上に膨張したわけで、ノルウェーの人口規模に照らせば民族構成の激変といえる。

ノルウェーはスウェーデン、デンマーク、フィンランド、アイスランドと北欧評議会（Nordic Council）を結成し、互いに出入国、居住、就労の自由を認めている。法務省移民局の資料によると、1990年から2008年の間の北欧以外の地域からの入国者総数は37万7000人となっている。その64%が労働移民とその家族であり、難民が24%、教育・職業訓練目的の入国者が11%である。入国者の4分の3がノルウェーに残り、居住している。

表1 ノルウェーの移民人口の推移（市民権取得者を含む。単位：人）

出身地域・国	1995年	2008年
ヨーロッパ		
スウェーデン	14414	26244
デンマーク	18489	19220
ポーランド	5576	32069
ボスニア・ヘルツェゴビナ	9664	15649
ドイツ	7134	17472
イギリス	10756	11784
ロシア	807	12823
フィンランド	4399	6528
その他	27950	61309
合計	99737	203098
アフリカ		
ソマリア	3995	21795
モロッコ	4194	7533
エチオピア	2261	3856
エリトリア	46	3440
その他	7129	19732
合計	15579	56376
中東を含むアジア		
パキスタン	18773	29134
イラク	2536	22881
ベトナム	13331	19226
イラン	7793	15134
トルコ	8043	15003
スリランカ	7113	13063
フィリピン	4513	10817
タイ	1966	9750
インド	5161	8484
アフガニスタン	430	8012
中国	3073	6124
その他	5723	16412
合計	78485	174040
北米・中南米・オセアニア		
アメリカ	8350	7171
チリ	5961	7279
その他	5475	11614
合計	19247	26070
総計	215048	459614

出典：ノルウェー政府統計局（Statistic Norway）

まず、労働移民が増えていった経緯を検証する。

ノルウェーには他の北欧の国やドイツ、イギリスなどから移住する者が以前からいたが、欧州外からの出稼ぎ労働者が増加したのは1970年代後半からである。70年代半ばまでに北海油田で石油・ガスの生産と輸出が開始されると、経済成長が加速してエネルギー関連部門や機械産業を中心に雇用市場が拡大した。また、船員や食品加工分野にも出稼ぎ労働者がやってくるようになった。ドイツやフランスなどEC（EUの前身の欧州共同体）の主要国では73年の石油危機以降、域外からの単純労働者の流入規制が始まり、そのあおりでトルコ人やパキスタン人などが職を求めてノルウェーにやってきた。大多数の出稼ぎ労働者が帰国せずに、賃金水準が高くて社会福祉の整ったノルウェーに永住する道を選び、家族を呼び寄せた。冷戦崩壊で国境の壁が低くなると、この流れは加速し、ロシア、ウクライナなど旧ソ連からも労働者が入ってきた。

2004年と07年の2回にわたるEUの拡大は、中東欧からの移民流入に大きくドアを開いた。これら新規加盟国の国民はEEA域内であるノルウェーでの就労・居住の権利を手にしたからである。とりわけ急増したのが、中東欧最大の3800万の人口を擁するポーランドからの労働移民である。ポーランドは社会主義時代からノルウェーへ出稼ぎ労働者を出した歴史があるが、EU加盟でその数は一挙に膨れ上がった。表1に示すように、08年の居住者数は3万2000人に達し、06年までトップだったパキスタン系を抜いて最大集団となった。法務省移民局のエスペン・トルード氏（Espen Thorud）によると、ポーランド人は家政婦から製造業、建設・土木、農業の季節労働、商店など自営業に至る各種分野で就労し、ノルウェー社会にうまく適応している。ノルウェーも建設業が不況の影響を受け、一部のポーランド人は帰国したが、大多数はノルウェーにとどまっているという⁽²⁾。

パキスタン以外のアジア各国からの移民が増えているのも90年代以降の特徴だ。インドや中国からの移住者はレストランなど自営業部門のほか、ITやナノ技術など高度技能者が少なくない。ノルウェーは便宜置籍船を含め世界有数の商船隊を有する海運国だが、船員が不足している。このためフィリピンに船員養成所を設け、修了生を船員として受け入れてる。これが船員の家族も含め、ノルウェーにおけるフィリピン系移民を増やす一因となった。

この数年、スウェーデンやドイツ、フランス、オランダなど同じ欧州の先進国からの労働移民が増えている。その理由は失業率が3%台と低いノルウェーの方が雇用機会が多く、賃金水準も高いことにある。オスロ市内ではレストランで働く若いスウェーデン人が目立つ。ドイツやオランダからは大工、石工、電気工など熟練工や医療関係者が移り住んでいる。トルード氏によると、両国からはフィヨルドなどノルウェーの雄大な自然に惹かれて多くの観光客がやってくるし、別荘を建てる人も少なくない。これに加え、同じゲルマン系であるノルウェー語になじみやすいことと、小さなコミュニティの中でゆったり暮らすライフスタイルへの憧れも、ドイツ人やオランダ人に移住を決意させる理由になっているという。

米国からの移住者には石油ビジネスの専門家やノルウェー系移民の子孫が多い。父祖の国の大学に留学し、そのまま残る若者も少なくない。フランスからの移住者にも石油関係の専門家が目立つという。

同じ司法省で移民問題を担当しているオイビンド・ヤーエ氏（Oyvind Jaer）によると、2000年以降、急増しているのが、東南アジアやロシアなどからの女性の移住である。その理由はノルウェー人男性との結婚である。若い女性が高等教育や就職のために都会に流出するため、地方では男性の結婚相手が不足する深刻な事態が生じている。バカンスで訪れたタイやベトナム、フィリピンで知り合った女性と結ばれる国際結婚が増えているのだ。また、ロシアやウクライナから出稼ぎに来た女性との結婚も少なくない。アジア系女性の結婚移民は合計約1万4000人と推定さ

れ、タイから嫁入りした女性が多い地方の町や村では小さな仏教の寺が建てられたところもあるという(3)。

ノルウェー議会は08年5月、88年制定の移民法を改正した新法を採択した。改正の眼目は居住許可と就労許可の一本化であり、居住許可を取得すれば就労も可能となる。また、ノルウェーに3年以上継続して居住していることを永住権申請の要件とした。労働移民として居住権を得るには雇用主の具体的な就労のオファーが必要だが、これは旧法でも定められていた。新法は10年1月に施行された。家族結合のための入国・居住の要件をやや厳しくしたもの、全体として移民の流入を強く規制する内容ではない。

2 - 3 続く難民の流入

ノルウェーの移民人口を増やした第二のファクターは寛大な難民政策である。人道主義の立場から、歴代政権は政治的抑圧を理由とする亡命者や内戦、民族紛争、飢餓などから逃れてきた難民を受け入れた。1970年代から80年代にかけてはベトナムやイラン、パレスチナ、レバノンから多数の亡命者や難民が流入した。90年代に入ると、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア、コソボなど激しい民族紛争が続いた旧ユーゴスラビア各地や旧ソ連から難民が押し寄せた。そして2000年代に入ると、アフガニスタンやイラク、そしてエチオピア、エリトリア、ソマリアなどアフリカの紛争地帯からの難民が急増した。この中には、他国の難民キャンプから再定住先としてノルウェーに送り込まれてくる人も含まれる。

表2 ノルウェー到着の難民申請者数の推移(単位:人)

申請者の国籍	1993年	98年	2005年	06年	07年	08年
ヨーロッパ	11523	4716	1435	1183	1629	2011
アフリカ	464	1229	1624	1759	1826	4896
アジア	731	2138	2106	2127	2540	6560
北米・中米	12	2	10	7	13	12
南米	26	204	18	6	4	12
オセアニア		2		1		
無国籍	120	85	209	237	515	940
合計	12876	8374	5402	5320	6527	14431

出典：ノルウェー司法省移民局

亡命者や難民と認定されると2年間の居住が認められ、住宅、医療、生活費などの公的支援を受けられる。また、一定の要件を満たせば、ノルウェーに永住し、家族を呼び寄せる道も開かれている。政府は亡命者や難民をノルウェーでの生活に適応させるため、ノルウェー語やノルウェーの文化・生活様式を学ぶ講座や職業訓練などの支援措置を講じている。

ただし、政府は無制限に難民を受け入れているわけではない。08年に資格認定要件を厳しくした。例えば18未満の未成年が単独でやってきた場合は原則として申請を拒否し、18歳になった時点で出身国に送還するルールを導入した。未成年をおとりにして、難民と認定された後に家族が合流するケースが少なくなかったからである。

また、成年の申請についても、真に差し迫った事情があるか、または重い病気を抱えているなど人道上的理由から庇護が必要な場合に限って認定することとした。さらに、他のEEA加盟国で難民認定を拒否された者がノルウェーで再申請するのを防ぐため、EUなどと連携してチェックを強化した。

それでも他のヨーロッパ諸国に比べると、ノルウェーが難民受け入れにまだ寛大であることは



タラク氏

数字が示している。司法省の資料によれば、08年の亡命・難民申請者は約1万4500人に達し、その主な出身国はイラク、エリトリア、アフガニスタン、ソマリアなどであった。全体の14%（約2300人）が難民と認定され、さらに27%（約3900人）が人道上の理由で居住を許された。認定率は41%に達し、申請拒否は59%であった。このほかに、第三国からの再定住者として約900人を難民として受け入れている。

オスロ市の中心部にある NGO 組織「ノルウェー難民支援協会」（NOAS）を訪ね、事務局顧問のシロ・タラク氏（Sylo Taraku）に、難民の側から見た認定基準改正の影響や入国後の支援措置について聞いた。タラク氏はコソボ出身のアルバニア系移民で、1992年、19歳の時にセルビア軍の兵役に就くのを拒み、難民としてノルウェーに逃れた。

ノルウェーの市民権を取得してベルゲン大学で政治学を修め、博士号を目指して研究を続けるかたわら NOAS の活動に参画している。新規入国の難民に子供の教育や医療制度など各種生活情報を提供したり、就職活動の支援、法的な助言などが NOAS の主要業務である。

タラク氏は「難民認定が多少、厳しくなったとはいえ、受け入れた後の処遇はこの国が一番といてよい。難民に同等の権利を持つ人間として接してくれる。むしろ、一般の市民よりも厚遇してくれ、その寛大さが難民の自立を遅らせているのではないかと思うほどだ」とノルウェーへの感謝の気持を率直に表した。そして、若い世代の難民や移民の多くが上級学校で学んで専門的な資格を取得し、中産階級になること目指しており、「この国は将来への夢を持たせてくれる」とも述べた。

ドイツなどでは難民が排外的な極右組織のメンバーに襲われる事件が生じているが、ノルウェーではそうした暴力沙汰は皆無に近く、氏自身も「街中で人種差別を感じたことはほとんどない」と断言した。そのうえで、氏は若い難民や移民の中に職に就かず、福祉によりかかっている者がいることを認め、「ノルウェーが豊かだからこそ、難民をこれだけ厚遇してくれるのだ。権利を主張するだけでなく、ノルウェー社会に貢献する義務を自覚しなければならない。この国の一員という責任意識を欠けば、ノルウェー経済が危機に瀕するような事態になった場合、移民や難民への敵意を招くことになりかねない」と付け加えた(4)。

3. ノルウェーの移民政策の特色



移民政策について説明するホーゲンゼンさん(左)とトルード氏

ノルウェーの移民政策の特色は、新規入国者を最初から平等な権利の主体として遇し、民族や出身国の違いに応じたきめ細かい対応を講じていることである。その具体的内容を紹介する。

3-1 基本理念は「平等」と「参加」

ノルウェー政府は毎年、OECD(経済協力開発機構)に移民の動向と自国の政策に関する報告書を提出している。報告書の著者の一人である子供・平等・社会統合省移民担当部のイーファ・ホーゲンゼンさん(Eva Haagenzen)に移民政策の理念と具体的施策を聞いた(5)。

ホーゲンセンさんが最も強調したのが「平等」と「参加」である。憲法にもうたわれているように、民族・性別を問わず、すべての住民が平等の権利と機会を有し、等しく社会参加の義務を負うというのがノルウェー国家の基盤理念である。その具体化が男女共同参画の実現である。政治の場でも男女格差は極めて小さく、女性は国会議員の40%、閣僚の50%を占め、地方議員でも38%に達している。

ホーゲンセンさんによれば、政府はすべての人を社会のメインストリーム（本流）にすることを公共政策の基本原則に据え、市民との対話と接触を政策の形成・実施の重要ファクタ - と規定している。この原則は移民政策にも適用されている。移民とその子供が貧しい生活条件に置かれ、他の人よりも社会生活と政治への参加度が下回れば、「分断された社会」となる。それを防ぐためには、教育と労働市場への参加が最優先課題になるというのだ。

政府は08年に移民の統合と社会参加の向上を目指して「行動計画」（Plan of Action）を策定し、移民の子供の養育環境の整備、言語・文化教育、勤労生活への参加、男女同権を主な柱に据え、分野ごとの具体的プランと一体的に実施することとした。その円滑な推進のために省庁再編を行い、2010年1月に発足した子供・平等・社会統合省が省庁間の調整を担うことになった。

3 - 2 新規入国者向けの入門コース

移民政策のきめ細かさを象徴するのが、新たに入国した移民とその家族、難民のために実施しているイントロダクション・プログラム（introduction programme）である。ノルウェー語やノルウェー文化についての基礎知識を教えるほか、各種生活情報の提供や就労に向けた職業訓練などが織り込まれている。18歳から55歳までの年齢層を対象とし、目的はノルウェーでの生活にスムーズに適応し、雇用をはじめとして社会参加を促すことにある。期間は2年で、自治体が国の補助を受けて事業を行っている。プログラムは一律ではなく、個々人の特性に応じて作成することになっている。プログラム参加者には手当を支給し、女性の参加を促すため、新生児の父親が就労している場合は1年間の育児休暇を認めている。

ノルウェー語とノルウェーについての一般常識講座はすでに05年に導入され、18歳から55歳までの新規入国者に受講を義務づけていたが、この制度はイントロダクション・プログラムに継承されている。講座は言語と常識を合わせて300時間で、すべて無料である。ただし、難民の場合は受講義務を250時間に軽減している。ノルウェー語は入国から3年以内、一般常識は5年以内に所定の受講を終えていることが、居住許可とノルウェー市民権申請の要件になっている。語学講座については、希望者はさらに3000時間まで受講を延ばすことができる。

09年6月の調査によると、ノルウェー語講座の受講者は計3万5000人で、出席率は76%と以前よりも向上していた。学習成果を確かめる試験もあり、会話の合格率は受講者の89%に達し、筆記の合格率は57%であった。イントロダクション・プログラム修了者の50%以上が就職または上級学校への進学を果たしている。その成果を踏まえ、政府は語学講座の時間を倍の600時間に延長することを検討している。

ノルウェー政府は、親だけでなく子供も含めて包括的に社会統合を進める「世代をつなぐアプローチ」（inter-generational approach）を移民政策の基本方針にしている。これに基づき、幼稚園や学校でもノルウェー語の習得とノルウェーの生活様式への適応を重視している。幼稚園は零歳児から預かり、義務教育は6歳で入学の小学校から16歳で卒業の中学校まで計10年間である。各種調査結果から、低年齢で入国した移民ほど言語能力のハンディがなく、上級学校への進学率や職業資格の取得率が高いことが証明されている。イントロダクション・コースでは子供を幼稚園に通わせるよう親を指導しており、入園率は08年から09年にかけて大きく向上したという。幼稚

園では4歳になった時点で言語能力を調べ、基準に達していない児童には別枠の時間を設けて小学校入学前まで特別指導を行っている。

語学教育とともに政府が力を入れているのが、男女を問わず新規入国者に就労を促すことだ。そのために地域の中核自治体に労働福祉事務所を設けた。事務所は就職の斡旋から社会福祉、教育などの生活情報の提供まで行う総合窓口(ワン・ストップ・サービス)の役割を果たしている。また「行動計画」には、①公共部門で一定の比率、移民と難民を雇用する②自営業など起業の奨励と市場開拓や税制などノウハウの提供する③職場でのインターンシップを推進する④女性の就労を容易にするための育児支援を行う - - などの施策を盛り込んでいる。

3 - 3 まだ残る雇用面での格差

語学訓練や就労奨励策が移民の社会参加を促進する効果をあげているのは確かなようだ。生産年齢層を対象にした08年末の政府調査によれば、平均就労率は71.6%であった。移民に限った就労率は64.2%で、05年の数字と比べて7.1ポイント向上していた。ただし、性別や出身国によって移民の就労率にはかなり格差がある。女性の就労率は58.7%で男性よりも10ポイント低く、全国平均を同じく10ポイント下回っていた。アジア系やアフリカ系の移民女性には、若年で結婚・出産する傾向がまだ強く、これが就労率を引き下げる一因になっている。

また、北欧や西欧系の就労率73%~75%に対し、中東欧系は63.2%だった。難民出身者が多いアフリカ系は49.7%、中東を含むアジア系は56.8%で、この格差は正が今後の課題となっている。明るい材料は移民2世の就労率が1世よりも高く、全国平均を4.3ポイントしか下回っていないことだ。「親の世代に比べて言語面でのハンディがなく、教育水準も高くなっていることの反映」とホーゲンセンさんは分析する。

移民の就労率に改善傾向が出ているとはいえ、失業率で見れば格差はまだ大きい。09年5月の政府調査結果によれば、全国平均の失業率が2.6%であったのに対し、移民の失業率は3倍近い6.8%であった。移民の中でも出身地域によって大きな格差がある。北欧系3%、西欧系3.5%に比べ、EU非加盟の中東欧系は7.2%、アジア系は7.8%と2倍以上も高い。アフリカは約4倍の12.1%となっている。この格差の理由として、①新しい移民の流入の持続②移民の言語能力の不足③教育水準の低さ④労働経験の不足⑤差別などが指摘されている。

政府は格差是正に向けて雇用振興事業(JCP)を推進している。具体的には、前述の労働福祉事務所が教育水準や職業経験など個々の失業者の実情に即して就職プログラムを作成し、助言と情報提供を行う。言語能力向上の補充教育や資格取得のための職業訓練も行っている。障害を持つ失業者が職業訓練を受けるための支援金制度や、再就職に向けて職業訓練を受けている者に失業手当を給付する制度も開設された。また、起業奨励のために、簿記、市場開拓、税制などのビジネス・コースを成人教育に取り入れた。08年時点で自営業の経営者の約10%が移民系となっているが、移民系企業の生存率は平均よりも高く、労働省は起業家の増加に期待をかけている。

ノルウェーは06年に差別防止法を発効させ、民族、言語、宗教による差別を禁じた。09年1月には一段と差別禁止を強化した反差別法が発効した。この法律は学校、住宅市場、レストラン、公共サービスなど社会生活のすべての場で民族差別を禁止するものであり、雇用市場や職場での差別禁止も明記されている。政府は同法が順守されるよう、9省庁にまたがる66の優先実施項目を盛り込んだ行動計画(実施期間は09年~12年)を策定した。その中では、公共部門での人員採用の公平を期すために面接に最低1人の移民系を含めることや、同等資格であれば移民系を優先採用することがうたわれている(6)。

3 - 4 移民に開かれた参政権

すべての人に平等の権利を認めるという基本理念に基づき、ノルウェーは移民に早い段階から政治参加の道を開いている。

まず、地方レベルでの参政権は、居住3年で取得できる。北欧諸国からの移民は選挙の年に3月末までに居住届を提出していれば、選挙に参加できる。

07年の地方選の実績を見ると、約28万人の移民系住民が参加した。その数は03年の地方選に比べて5万人増加し、有権者全体の7.7%を占めた。

地方の首長、議員への立候補者は合わせて約6万2500人であったが、うち移民系は約1800人(うちアジア系は1206人)で、223人が当選した。当選者の46%が女性で、その比率は全国平均の37%を上回った。女性当選者にはイラン、パキスタン、インド出身が多い。全国で約430の自治体のうち約200自治体では、移民系は住民人口の1%以下である。この数字に照らせば、移民系の地方政治への進出率はかなり高いといえよう。

国政に参加するには、ノルウェー市民権を有していなければならない。09年の総選挙には約16万人の帰化した移民系有権者が参加したが、その数は05年の前回選挙よりも約4万人の増加となっている。民族別の数は、パキスタン系、ベトナム系、インド系、ボスニア・ヘルツェゴビナ系の順になっている。国会議員には移民系候補者2人が当選し、うち1人は副大臣に就任している。

4 . 移民・難民の規制強化を掲げる進歩党

概して移民・難民に寛大なノルウェー政界で、流入規制を強く主張しているのが進歩党(Progress Party, ノルウェー語の原名はFremskrittspartiet)である。進歩党は税負担の軽減、公共部門の縮小を掲げて1973年に設立された。その年の総選挙で4議席を得て議会(定数169)進出を果たしたものの、その後は支持が伸びなかった。ところが、89年の選挙では移民・難民の規制強化をスローガンに掲げて議席を一挙に22に増やした。2005年には38議席を得て第二党となり、09年9月の選挙では41議席とさらに勢力を伸ばした。だが、進歩党は他の主要政党から「右寄りのポピュリスト集団」と異端視されて議会内で孤立し、政権に加われずにいる。

進歩党の移民・難民問題のスポークスマンであるペル＝ウィリ・アムンゼン議員(Per-Willy Amundsen)は、難民の受け入れ数を現在の10分の1以下の年間100人に限定し、教育水準が低い国からの受け入れを避けるよう具体的な国名を挙げて主張している。アムンゼン議員にインタビューを申し入れたが、国外出張中で会えなかった。代わりに同議員の政策顧問であるトーレ・



ラーセン氏

ラーセン氏(Tore Larsen)に、進歩党の移民・難民政策と選挙での躍進の理由を聞いた。

ラーセン氏はまず、「私たちは人種差別主義者でもなければ、ポピュリストでもない。個人主義と平等というノルウェーの伝統を尊重するよう求めているのだ」と、党の基本的立場を説明した。難民の流入規制を主張している理由については、「真に保護を必要としている人を受け入れることには反対しない。だが、ノルウェーに年間1万人を超える難民申請者が押し寄せているのは、福祉制度が整い、生活支援を受けられるからだ。現に、ソマリアでは“ノルウェーに行けば多額の金をもらえる”という風評が広がっている。だから、未成年の若者が単独でノルウェーにやってきて難民申請を行い、認められると本国から

家族が合流して一緒に補助を受ける。進歩党の強い主張もあって未成年者単独での難民申請は原則として拒否することになったが、それでも難民は増えている。ノルウェーがデンマークやフィンランドの何倍もの難民を引き受けなければならないいわれはない」と言い切った。

ラーセン氏によれば、進歩党が難民規制を主張する最大の理由は、自治体の財政困難にある。政府は難民を自治体に割り振るが、住宅、医療、教育など各種支援に多額の費用がかかり、国からの補助金では足りない。その結果、多くの自治体が財政の悪化に苦しんでいるという。「自治体の支出の大半は教育と医療が占める。ところが、言葉が通じない難民の世話には親だけでなく、子供の教育にも通訳が必要になる。難民の中には PTSD（心的外傷後ストレス障害）の治療が必要な人が少なくなく、地方の家庭医では対応できないので大きな病院に入院させることになる。その費用は自治体が出す結果になる。結論からいえば、難民の受入れは地方の頭越しに国が決めて、その付けが自治体に回り、財政面で大きな負担をかけている。これは地方の自治権の侵害にほかならない。このまま難民が増えれば高齢者の介護など福祉サービスに支障を及ぼしかねない」というのが氏の主張だ。

進歩党は移民の増加にも批判的な立場をとっている。その理由は、「各種の文化・社会摩擦が生じており、また、キリスト教国としてのノルウェーの伝統が損なわれつつあるからだ」（ラーセン氏）。具体例として、氏は地方での犯罪の増加をあげる。地方では人々が小さな共同体を形成して、平穏に暮らしてきた。ところが近年、東欧系の移民による強盗が出没するようになった。また、海洋国家であるノルウェーの住民には、小型船舶を持っている人が多いが、船外機や船室に備え付けた電子機器の盗難事件が多発している。老人や母子家庭では、強盗の被害を受けても、犯人側の報復を恐れて警察に通報しないケースもあるという。

イスラム圏からの移民・難民の流入が増えて、大都市だけでなく地方でも黒いチャドルやニカブ姿の女性を見掛けることが多くなった。進歩党は「顔を隠すのは女性の人権の侵害であり、人間同士の信頼を損なう」として2010年4月、ベルギーやフランスと同様のブルカ禁止法案を議会に提出したが、他党の反対で否決された。

しかし、ラーセン氏は「難民・移民の増加に不安や恐れを抱いている住民は増えている。昨年の総選挙で進歩党が支持を伸ばしたことで、それは裏付けられた。来年の地方選でも、難民・移民問題を争点に据える」と強気の姿勢を崩さなかった⁽⁷⁾。

5. 寛容の限界が試された二つの事件

2010年秋、難民・移民問題をめぐる二つの出来事がノルウェーで話題となった。移民男性による偽装結婚と、難民女性が身元を偽って不法滞在していたことが明らかになるみに出たのだ。



ストック記者

偽装結婚事件を起こしたのはコンヤ出身のトルコ人男性（47歳）である。彼は妻と二人の子供をトルコに残してノルウェーに渡り、公営企業の社員食堂の調理師として働いた。数年後、妻子がいることを隠して年上のノルウェー人女性と結婚した。その目的は永住権を得ることだった。結婚から7年後、彼はノルウェー人女性と離婚し、本国から妻子を呼び寄せた。これを知ったノルウェー人の元妻から訴えられ、男は家族ともどもトルコに強制追放されたというのが事件のあらましである。

ノルウェーの有力紙アフテンポステン（Aftenposten）で移民問題を

担当するオルガ・ストッケ記者（Olga Stokke）は、被害に遭った女性とトルコに住んでいる男を訪ねて直接取材し、事件を詳しく報道した。ストッケさんはまず「私は進歩党の移民・難民規制論を支持しない」と述べ、反移民感情を煽るために記事を書いたのではないことを強調した。そして、「最近、テレビなどで移民をテーマにした討論がよく行われるが、以前と比べて移民の側が積極的に議論に参加し、本音で意見を交わす傾向が強まった。それだけに、この事件が歪んだ形で話題になるのは望ましくない。再発を防ぐためにも、経緯と背景を詳細に報道することが必要と判断した」と述べた。

ストッケさん自身は「移民肯定論者」である。「ノルウェーも高齢化が進んでおり、国の経済を支えるためには移民の力が必要だ。米国と違ってノルウェーには低賃金労働という分野がないから、大多数の移民はこの国に適応し平穩に暮らしている。とくに移民2世には高学歴・高所得の人が増え、社会で重みを増している。進歩党は“プロテストの政党”に過ぎず、将来への展望に欠ける」と語った。ただし、欧州の他の国でイスラム過激派によるテロ事件が相次いだことを踏まえ、「政治的イスラムの浸透には警戒を怠ってはならない」と付け加えた(8)。

いま一つの出来事の主人公は25歳のロシア人女性である。これを報じた別の有力紙ナショーン（Nationen）によると、女性は旧ソ連のコーカサス地方（現在の国名は明らかにされていない）の生まれ。家族ぐるみで2000年に難民としてフィンランドに逃れた。02年にノルウェーに移り、難民としての居住許可を申請したが、拒否された。彼女は許された一時居住期間内に高校を卒業した。本来なら期限が来た時点でノルウェーを出なければならなかったが、ノルウェー入国時に支給された臨時の社会保障番号をもとに学生登録を行い、大学に入ることに成功した。そして、不法滞在であることを隠して人類学を学び、優秀な成績で卒業した。その後、大学院で工学を専攻し、博士課程にまで進んだ。しかし就職を控えて身分を隠し通すことの限界を知り、ノルウェー入国以来の歩みを本にまとめて出版し、不法滞在者であることを告白した。

この事件をスクープしたナショーン紙のドルーデ・ベール記者（Drude Beer）によると、彼女は法務省入国管理局の取り調べに対して、恩赦を求めている。しかし不法滞在者への対応はノルウェーでも厳しくなっており、強制追放される可能性が高いという。

ベールさんは「多様な文化が混じり合った雰囲気が好き」で、移民街のグリユンランドに住んでいる。事件への個人的感想を聞くと、「平穩の地に移り住み、人間らしく生きることを求める難民志願者が世界全体で約4000万人いると聞く。彼女はそうした一人であり、このままノルウェーで暮らすのを認めてやりたいと思う。だが、法治国家の原則をまげるわけにはいかないし、ノルウェーのような小さな国が世界規模の悲劇を一手に引き受けることは不可能だ。司法省の決定に従うほかない」と苦渋の表情で答えた(9)。

結びに代えて

これまでドイツ、フランス、オランダ、デンマーク、イギリスの移民問題の取材を重ねてきたが、今回の現地調査でノルウェーほど移民・難民に寛大な国はないとの結論に至った。この10年余りでノルウェーの移民人口は倍増し、オスロはすっかり多民族・多文化の都市に変貌した。短期間でこのほどの激変を経ているながら、街を行き来する人々の表情に険しさはない。治安も他の欧州の都市に比べて格段によい。多数の難民・移民を受け入れて、穏やかさと開放性を維持している秘密はどこにあるのだろうか。

石油とガス資源に恵まれ、国民の所得水準が高く、国家財政にゆとりがあることが大きく影響しているのは間違いない。だが、新規入国の難民や移民を手厚く処遇する寛大さは、財力だけで

は説明がつかない。

私のみるところ、ノルウェーが男女の性別や民族、宗教の違いで人を差別しない「平等の理念」を戦後の国造りの基本に据え、制度面で実現してきたことが一番、大きな要因である。欧州の他の国では「移民の統合」という言葉が用いられるが、ノルウェーでは「移民の社会参加」(social participation)や「移民の社会的包摂」(social inclusion)という表現が多用される。ちなみに本稿では「子供・平等・社会統合省」と表記したが、原名を厳密に翻訳すれば「子供・平等・社会包摂省」である。以前にドイツやフランスを取材した際、イスラム系移民から「統合という言葉には、植民地時代の同化政策と同じニュアンスを感じる。移民の固有文化を尊重しない傲慢さがある」との批判を聞いたことがある。ノルウェーはいまのところ、多くの難民・移民を受け入れて多民族・多文化社会へのソフトランディングに成功しているように思える。すべての市民を平等に扱い、「市民の参加」「市民との対話」というノルウェー流公共政策の基本理念を移民政策にも適用したことが、功を奏したのではないか。

次に、ノルウェーが海洋民族(ocean going people)の国として、もともとおおらかで開放的な国柄であることが、移民・難民政策にも反映されていると思う。私はイギリス留学時代からのノルウェー人の親友を持っている。今回の旅で彼やその家族、友人と久しぶりで再会したが、他者への心遣いのこまやかさ、議論はしても人を貶めない温和さ、長崎の被爆体験への関心の高さなど、人々の優しさと知性の高さを改めて感じた。ノルウェーが植民地支配をしたことがないのも、人種差別意識が薄いことにつながっていると思う。

最後に強調したいのは、ノルウェーが将来を見据えた戦略に立って国政を運営し、この戦略的発想が移民政策にも見て取れることだ。ノルウェーは北海の石油資源を大切に利用し、国内の電力需要は水力や地熱でまかなっている。石油・ガスの輸出で得た収入の多くは、将来の世代のための年金基金に繰り入れ、堅実な運用を行っている。進歩党は石油収入を財源に高齢者福祉への支出を増やすよう要求しているが、政府は「将来世代に公平であるべき」との理由で進歩党の要求を拒んでいる。

ストック記者が指摘するように、政府が移民の子供たちの教育と社会参加に力を入れているのも、「国の将来を支える貴重な人的資産」ととらえているからだ。ノルウェーの出生率は1.96(08年)と日本よりずっと高いが、それでも高齢化は進行する。平均寿命は男性が78歳、女性が83歳、世界で8番目の長寿国である。平均寿命は今後さらに伸びると予測されており、高齢化する人口を支えるには若い世代の人数を増やさなければならない。ノルウェー政府は、問題解決のカギは出生率が平均値よりも高い移民家庭にあると見ているのだ。政府の推計によると、総人口は20年後の2030年に現在より100万人近く増えて約582万人に達するが、増加分の約4割が67歳以上の高齢者で占められる。総人口は2060年には200万人増の約688万人になり、67歳以上の高齢者の数も2010年の約2.4倍の約153万人に膨れ上がる。総人口の約22%である。年金基金や移民政策がこの人口構造の変化に備えて設計・実施されているのは間違いない。ノルウェーは海図をみながら、将来への舵取りをしているのである。

ちなみに、日本は65歳以上がすでに人口の20%を超えている。2055年には総人口が9000万人を割り、高齢化率は40%になると推定されている。人類がかつて経験したことのない高齢化社会に日本はどう備えるのか。確かな将来設計はまだできていない。

【注】

- (1) 2010年9月、オスロのイスラム文化センターで行ったレマン師とのインタビュー。

センターの歴史と活動については、下記の資料も参照した。

'The First Organization-The First Islamic Institute in Norway'

- (2) 2010年9月、司法省で行ったトルード氏とのインタビュー。

ノルウェーの移民動向についてはノルウェー政府発行の下記資料を参照。

Statistic Norway

'Fact Booklet about immigrannts and integration--iFACTS 2009'

'International Migration 2008-2009 - SOPEMI-report for Norway', OECD December 2009

ノルウェーの移民の歴史については下記が詳しい。

Grete Brochmann & Knut Kjeld, *'A History of Immigration - The case of Norway 900-2000'*, Universitetsforlaget 2008.

- (3) 2010年9月、司法省で行ったヤーエ氏とのインタビュー。

- (4) 2010年9月、オスロ市内のNOAS本部で行ったタラク氏とのインタビュー。

- (5) 2010年9月、司法省でトルード氏と合同で行ったホーゲンセンさんとのインタビュー。移民の雇用状況や移民系青少年の生活実態については下記資料を参照した。

Thomas Liebig, *'The Labour Market Integration for Norway - Jobs for Immigrants'*, OECD 2009

Toki Løwe, *'Living Condition of Youth of Immigrant Origin'*, Statistic Norway 2008/51

- (6) 前述の SOPEMI-report for Norway 参照。

- (7) 2010年9月、ノルウェー国会内のラーセン氏の執務室で行ったインタビュー。

- (8) 2010年9月、オスロ市内のアフテンポステン本社で行ったストック記者とのインタビュー。

- (9) 2010年9月、オスロ市内で行ったベール記者とのインタビュー。