

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

変わる移民政策：
入管政策と多文化共生政策の新展開：日本を中心に

| | |
|-------|---|
| メタデータ | 言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 近藤, 敦 メールアドレス: 所属: |
| URL | https://doi.org/10.15021/00001175 |

2 部

変わる移民政策

入管政策と多文化共生政策の新展開

—日本を中心に—

近藤 敦

1. はじめに

本稿は、2007年3月27日の国立民族学博物館でのシンポジウムでの報告原稿に加筆したものである。日本と韓国とオランダの比較のうちに、入管政策における少子高齢化への対応と在留管理の強化の問題に焦点をあてたセッションにおける最初の報告として、第1に、日本の入管法制と外国人の在留資格に応じた権利状況の概要を説明した。第2に、在留管理と労働・社会政策について検討した。第3に、教育その他の統合政策（すなわち、多文化共生政策）の動向を考察した。最後に、各国の人口推移の予測、在留管理および統合政策の動向を比較しながら、権利志向型の観点と義務志向型の観点の双方から、近年の移民政策（入管政策と統合政策）の分析を試みた。

2. 日本における入管法制と外国人の権利状況の概要

1951年の出入国管理令¹⁾は、もっぱらアメリカの影響を受けたこともあり、当初、「本邦で永住しようとする者」という在留資格を入国前に法務大臣が許可する手続も法定されていた。難民条約加入に伴い1981年に名称が出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）となったときには、まだこの手続は存続し、1989年の改正入管法により削除された。しかし実際には、「永住者」の在留資格による上陸を許可された者は一人もいなかった（坂中2001: 47）。

日本（およびその影響を受けた韓国）の在留資格制度は、アメリカ流の入国時の永住型の「移民」の入国を認めない点はヨーロッパ諸国との類似性を有する一方で、在留資格の細分化の点ではアメリカとの類似性を有する。その後、在留資格は、そのときどきのニーズに応じて種類を増やし²⁾、現在、入管法上、27種類がある。入管特例法上の特別永住者も加えれば、28種類に及ぶ。大別すると、表1ようになる。また、表2は、就労を目的としたいわゆる専門・技能職の14種類の在留資格の内訳である³⁾。外国人登録は、90日以上滞在する外国人が行うものであり、90日未満の「短期滞在」は、一般に外国人住民の統計根拠となる外国人登録者には含まれない。

在留資格に応じた外国人住民の権利状況を大別すると、以下の3通りのグループに整理することができる。第1に、(1a)の「永住・就労自由」のグループは、旧植民地の出身者とその子孫の特別永住者、および一般永住者からなる。在留期間の更新が

表1 外国人登録者の類型と在留資格に応じた人数と割合 (2007 年末)

| 類型 | (1a) 永住・就労自由 | | (1b) 永住類似・就労自由 | | | | | |
|------|-----------------|---------|-------------------|--------|---------|----------|--------|-----------|
| | 特別永住者 | 永住者 | 日本人の配偶者等 | | | 永住者の配偶者等 | | 定住者 |
| 人 | 430,229 | 439,757 | 256,980 | 15,365 | 268,604 | | | |
| % | 20.0 | 20.4 | 11.9 | 0.7 | 12.5 | | | |
| 類型 | (2a) 専門・技能・就労制限 | | (2b) 残りの在留資格・就労制限 | | | | | 総数 |
| 在留資格 | 専門・技能職 (表2) | 留学 | 家族滞在 | 就学 | 研修 | 特定活動 | その他 | |
| 人 | 193,785 | 132,460 | 98,167 | 38,130 | 88,086 | 104,488 | 86,922 | 2,152,973 |
| % | 9.0 | 6.2 | 4.6 | 1.8 | 4.1 | 4.9 | 4.0 | 100.0 |

表2 専門・技能職の内訳

| 在留資格 | 人文知識・国際業務 | 技術 | 技能 | 企業内転勤 | 興行 | 教育 | 教授 | 投資・経営 | 宗教 | 研究 | 芸術 | 報道 | 法律・会計業務 | 医療 |
|------|-----------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-----|---------|-----|
| 人 | 61,763 | 44,684 | 21,261 | 16,111 | 15,728 | 9,832 | 8,434 | 7,916 | 4,732 | 2,276 | 448 | 279 | 145 | 174 |
| % | 2.9 | 2.1 | 1.0 | 0.7 | 0.7 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

不要であるため、居住の自由がほぼ国民に近い形で保障される。在留活動に制限がないため、一定の公務員の職などを除けば、職業選択の自由が認められる。また、(1b)の「永住類似・就労自由」のグループは、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等および定住者からなり、在留期間の更新が必要だが原則として認められ、在留活動に制限がない点で、永住類似の在留資格といえる。(1a)と(1b)を合わせた「永住市民⁹⁾」のグループが、外国人住民の60%強を構成している。その精神的・経済的・身体的自由、受益権および社会権は、国民に準じている。一方、参政権は、一部の自治体での住民投票権を除いて、一般に制限されている。

第2に、(2)の「その他の正規滞在」のグループは、「就労制限」がある。(2a)就労を目的とする専門・技能職と、(2b)その他の残りの在留資格からなり、外国人住民の30%強をなす。在留期間の更新が必要であり、在留資格の定める在留活動のみが許されるにすぎない。したがって、居住の自由と職業選択の自由の保障は弱く、生活保護法は、上記の永住者等にかぎって準用される点など、その社会権は、かなり制限されている。

第3に、「非正規滞在者」のグループは、「就労禁止」であり、外国人登録をしていない場合が多いので、実際の数の把握は困難である。法務省によれば、超過滞在者(不法残留者)がおおよそ15万人と推計され、非正規入国者(不法入国者)を2万4,000人とみて、非正規滞在者(不法滞在者)は、全体で17万4,000人と推計されている(法

| | | | |
|-----------------------------|-------------|----------------------|------------------|
| 非正規滞在者 | < その他の正規滞在者 | < 永住市民 | < 国民 |
| | 在留特別許可 | 永住許可 | 帰化 |
| 大半の市民的権利 (自由権・受益権・包括的人権) | 一部の居住権 | ほぼ完全な居住権 | 完全な居住権 |
| | 一部の職業の自由 | ほぼ完全な職業の自由 | 完全な職業の自由 |
| | 一部の社会権 | ほぼ完全な社会権 (一部の参政権) | 完全な社会権 完全な参政権 |

図1 3 ゲートモデルにおける権利の段階的保障

務省入国管理局 2008: 31)。外国人住民の 10%に満たないこれらの人々は、在留特別許可を認められないかぎり、退去強制され、就労も違法となるので、居住の自由と職業選択の自由が制限されている。経済的自由と社会権は、非常に制限されるが、精神的自由・身体的自由・受益権の保障は、国民に準ずる。

こうした外国人の権利状況の違いは、日本やヨーロッパ諸国では、いわゆる 3 ゲートモデルにより説明することができる⁵⁾。

3. 在留管理と労働・社会政策

今日、「在留管理」という日本での行政用語は、入管政策だけでなく、若干の統合政策との関連が問題となりつつある⁶⁾。在留管理の見直しは、2001 年 9 月 11 日のアメリカ同時多発テロを契機とする側面もあるが、日本の場合、「テロ対策」や「国際組織犯罪対策」の名のもとに、「不法滞在者」の取り締まりが強化される側面が強い。最近では、日系人などの保険未加入問題など労働政策・社会政策からの見直しも検討されはじめた。

まず、2003 年 10 月に東京都、警視庁および東京入国管理局が「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」において「不法滞在者を今後 5 年間で半減させる」数値目標を示した。これを全国に展開させるべく、同年 12 月に犯罪対策閣僚会議が「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」で同様の数値目標を示した。法務省入国管理局は、2004 年 2 月から、HP 上で「外国人不法滞在者情報の匿名での通報」を呼びかけている。そして、2004 年 6 月の入管法改正に基づき、同年 12 月から、不法入国・不法残留・不法就労の罪の罰金が 30 万円から 300 万円に、不法就労助長罪の罰金が 200 万円から 300 万円に、無許可資格外活動の罪の罰金が 20 万円から 200 万円に引き上げられた。また、不法滞在者の出国命令制度を導入し、上陸拒否期間は、自ら出頭して出国命令に従う場合は 1 年、摘発等による退去強制の場合は 5 年、退去強制歴がある場合は 10 年とした。さらに、虚偽の申告が判明した場合に在留資格取消制度を新設している。いずれも非正規滞在対策であり、2006 年 10 月の法

務省入国管理局の「在留特別許可に係るガイドライン」の発表も、これに含まれよう。

ついで、2004年12月に、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部が「テロの未然防止に関する行動計画」を発表し、同時に「警察官による航空機警乗（スカイ・マーシャル）」の制度を導入した。また、2005年1月には、航空会社からの旅客情報を入国前に入手する「事前旅客情報システム（APIS）」を導入した。2005年4月に、「旅館業者による外国人宿泊客の本人確認」を強化し、国籍と旅券番号の記載を追加し⁷、旅券の写しの保存を義務づけた⁸。また、国際組織犯罪対策は、国際組織犯罪防止条約とその3つの議定書にみられるように、銃器、人身取引、密入国の防止に重点が置かれており、とりわけ、人身取引対策として、2005年2月と2006年3月の2度にわたる法務省令の改正により、「興行」の在留資格を厳格化した。2005年6月の入管法改正により、同年7月から、人身取引の加害者を退去強制事由に、被害者を在留特別許可事由に加え、密入国対策の要素も含め、外国の入管当局への情報提供手続を明らかにし、同年12月から、航空機・船舶等運送業者による乗客の旅券確認義務違反行為を50万円以下の過料に処すようになった。さらに、2006年5月の入管法改正に基づき、同年6月から、テロの定義を意味する「公衆等脅迫目的の犯罪行為」、その「予備行為」もしくはその「実行を容易にする行為」を行うおそれがある場合を退去強制事由に加え、2007年11月までに、US-VISIT⁹日本版を導入し、指紋・顔写真の生体情報を用いて、要注意人物かどうかを（再）入国時に照合する。この対象者は、特別永住者、外交・公用などを除く16歳以上のすべての外国人である。日本の場合、テロリストの指紋情報がほとんどないため、テロ対策というよりも、入管法違反の退去強制者のリピーター対策としての側面が強い¹⁰。もっとも、テロ対策は、国民になりすます外国人対策、さらには国民対策も射程に置かれる。2005年の旅券法改正に基づき、2006年3月からはICパスポートが導入され、2007年11月から指紋などの生体情報をもとに認証する自動化ゲートが導入された。

そもそも、日本政府は、外国人労働者の流入圧力が高まる円高の時代になっても1988年第6次雇用対策基本計画¹¹以来、専門・技術的能力を有する外国人は可能な限り受入れる一方、「いわゆる単純労働者の受入れについては、……十分慎重に対応する」との方針をかかげてきた。しかし、「単純労働者」というのは、入管政策上のマジック・ワードであり、必ずしも非熟練労働者を意味するものではない。入管法上認められていない場合は熟練労働に外国人が従事していてもすべて単純労働者であり、日系人や研修生などが非熟練労働に従事していても形式的には単純労働者ではない。この点、3つの大きな「抜け道」があり、日系人、研修生・技能実習生、非正規滞在者が、事実上の「単純労働」をになってきた側面がある。この問題についても、本格的な見直しの検討がはじまりつつある。抜け道への対策はいくつか考えられるようになった。

第1に、非正規滞在者については、2007年に改正された雇用対策法では、特別永住者を除く「外国人労働者の雇用状況報告」を全事業所に義務づけている。従来は、従業員50人以上は全事業所、従業員49人以下規模の事業所については一部の事業所が人数や性別を報告するにすぎなかった。改正法では、事業主が外国人労働者の雇入れ・離職時に名前、在留資格、在留期間などの情報を厚生労働大臣（公共職業安定所所長）に報告することにより、主として「不法就労」の防止が企図されている。

第2に、「定住者」の在留資格の日系人とその配偶者等は、2006年4月から、入国や在留期間更新時に、本国からの犯罪経歴証明証の提出が義務づけられるようになった¹²⁾。また、雇用保険法の改正による保険加入状況の報告も検討されており、これは日系人などの保険未加入問題への対策としての側面もある。派遣など間接雇用形態で働く外国人が多く、いわゆる偽装請負の摘発が一部ではみられるものの、保険と年金の制度設計の再構築が必要とされている¹³⁾。

第3に、研修生は、法務省によれば、労働者の受入れが目的ではなく、海外への「技術移転」の目的と位置づけているため、労働関連法規の適用がない。実際には、技能実習生と合わせて、多くは中小企業の安価な労働力として受入れられており、最長3年の日本式ローテーション制度として機能し、多くの人権侵害行為や不法就労化などが問題となっている。韓国のNGOは、類似の研修制度を現代奴隷制と呼ぶことが多かった。しかし、近年、雇用許可制度などに移行しており、韓国との比較は、この点でも興味深いものがある。経済産業省は研修生の制度を残す方針であるのに対し、厚生労働省は、研修生を廃止し、実習生を最長5年に延長する方針のようである。もっとも、依然として、「労働」ではなく「実習」と位置づける無理がある。「労働」と位置づけ、3年間の短期外国人就労制度を提案する長勢法務大臣の私案にあっても、「定住につながらない」方針ということであり、いずれも家族呼び寄せを認めず、ローテーションで送り返すという制度設計自体に、人間を労働力としてのみ扱う無理がある。なお、日本経済団体連合会（2007）は、いったん母国に帰国することを条件として2年の再実習を求める拡大路線を提案するとともに、二国間協定による一種の「ローテーション制度」、ないしは「労働需給テスト」と日本語能力や技能要件を踏まえた「ポイント制」の融合した「技能」枠の拡大を提案したが、翌年の提言では、「人材の国内への定着など、同制度を抜本的に見直していくことで、わが国の経済社会に貢献できる人材を受け入れていくことが必要である」と指摘するようになった（日本経済団体連合会 2008）。

なお、居住実態を適正に把握できていない外国人登録法の問題を解消することも1つの重要な内容として、在留管理の本格的な見直しの議論がはじまっている。2006年12月の「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」の報告書によれば、外国人（特別永住者及び短期滞在者等を除く）の在留情報の把握については、現行の外国人

登録制度の対象から除外する。その代わり、法務大臣による入国管理制度に一元化し、在留許可を化体するものとしての在留カード（仮称。不法滞在者には交付されないもの）を発行する。そして、市（区）町村が取得しうる情報の範囲は、人定事項（氏名、生年月日、性別、国籍）、居住地、世帯情報、在留期間、在留資格等とするというものであった。一方、在留カードを所管する法務省では、2007年2月に、「出入国管理政策懇談会」の下に「在留管理専門部会」が設置され、2008年3月に、「新たな在留管理制度に関する提言」が出された。そこでは、特別永住者を除く「新たな在留管理制度」における法務大臣の正確な在留状況の把握、特別永住者も含む「適法な在留外国人の台帳制度」の整備、適法に在留する外国人の利便性の向上が指摘された。外国人台帳制度を所管する総務省では、法務省とともに、2008年4月から、「外国人台帳制度に関する懇談会」を設置し、従来の外国人登録が法定受託事務であったのに対し、「外国人台帳法（仮称）」は市町村の自治事務として、台帳の編成・管理、各種保険・手当等の新住所変更届出窓口のワンストップ化による利便性の向上などの審議を続けた。最終的には外国人登録制度を廃止し、住民基本台帳法の改正案として、2009年3月に法案が国会に提案された。そこでは、外国人住民の場合には、国籍、在留資格、在留期間等を記載する必要もあるが、一定程度、一元的な住民登録制度に近いものが構想されている。住民の利便性を高めるという制度改革の趣旨が活かされるかどうかは、統合政策の取組みいかんによる。

4. 教育その他の統合政策（多文化共生施策）

諸外国では、移民政策は、入管政策と統合政策の2つの側面で説明されることが多い。しかし、日本では、入管政策は法務省の所管であるが、国レベルでは統合政策を所管する役所がないだけでなく、統合政策に当たる政策用語自体がまだ確立していない。2005年12月の「規制改革・民間開放推進会議「第2次答申」において、おそらくはじめて「統合政策」という用語が政府の文書に登場し、そこでは、「外国人もまた地域社会における生活者であり、……必要な行政サービスが適時的確に提供されるよう、その居住状態、就労・就学状態、社会保険加入状況等の把握や日本語習得支援等を行うことで我が国社会への適応を促す社会的統合政策を……進め、適法に在留する外国人がその能力を十分に発揮できるよう配慮することが重要である」という。

一方、外国人住民の具体的な政策課題に直面してきた地方自治体は、すでに在留外国人施策のことを「多文化共生施策」と呼びつつある。とりわけ、地方行政を所管する総務省が2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し（総務省自治行政局国際室長2006）、全国の都道府県や政令指定都市が、多文化共生を推進する指針や計画を整備するよう求めている（近藤2007）。総務省の同月に発表した「多

文化共生の推進に関する研究会報告書」では、多文化共生を「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的ちがいを認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていくこと」と定義している（総務省 2006）。したがって、厳密には、その対象は外国人だけではなく、日本国籍の民族的少数者を含む。しかし、総務省の推進プランを受けた各自治体の指針や計画では、主として外国人住民施策として受けとられている場合もある。なお、従来、関西など一部の自治体では人権担当の部署が担当してきた例もみられたものの、多くの自治体では国際交流の名の下に姉妹都市づくりなどと一緒に扱われてきた外国人住民施策について、新たな固有の名称と担当部局を配する自治体も現れてきた。たとえば、愛知県の地域振興部国際課多文化共生推進室を事務局として策定した「あいち多文化共生推進プラン」では、総務省の推進プランにある「コミュニケーション支援」、「生活支援」、「多文化共生の地域づくり」および「多文化共生施策の推進体制の整備」の要素をベースにしつつ、多文化共生ソーシャルワーカーの養成講座や外国人児童生徒教育への基金づくりなど、県独自の施策も打ち出している一方で、外国人住民の社会権や参政権の対等な保障のためには、国の政策が不可欠な分野もあり、積み残した問題も多い。この点、入管法制や言説としての「単一民族」性など、日本との共通点が大きいものの、外国人の地方選挙権や住民投票権が認められたり、在韓外国人処遇基本法が制定されるなど、矢継ぎ早に、政府の社会統合政策改革が進んでいる韓国の動向は興味深い。

国の本格的な政策づくりとしては、外国人労働者問題関係省庁連絡会議（2006）が、『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』を発表している。そこでは、日本語教育の充実、行政・生活情報の多言語化、地域における多文化共生の取組の促進、防災ネットワークの構築、防犯対策の充実、住宅への入居支援、公立学校等における外国人児童生徒の教育の充実、就学の促進、外国人学校の活用、母国政府との協力等、社会保険の加入促進等、就労の適正化のための事業主指導の強化、雇用の安定、外国人の在留状況等の正確な把握等、在留期間更新等におけるインセンティブといった対策項目が並べられている。一方、外国人集住都市会議において、2001年の浜松宣言では、教育、社会保障、外国人登録等諸手続、2004年の豊田宣言では、教育、労働（社会保障を含む）、コミュニティ（外国人登録を含む）という名称のもと課題が示され、2006年のよっかいち宣言では、子どもの教育の問題に焦点が当てられ、2008年のみのもかも宣言でも政策担当組織の設置と日本語習得機会の保障を強調しているものの、基本的には同じ問題が国に投げかけられ続けている¹⁴。とりわけ、外国人児童生徒の不就学は、深刻な問題である。また、自治体が不就学調査をすると、外国人登録原票上の住所に実際には住んでいない場合が多く、不安定雇用による転居率の高さと、外国人登録制度の問題点によるものと思われる。

5. 入管政策における少子高齢化への対応と統合政策における義務志向型の国際比較

他の産業の発達した国々と比べ、日本が外国人の受入れにおいてこれまで消極的である要因として以下の6点が指摘されてきた。たとえば、1980年のいわゆる『入管白書』では、①「人口過密」、すなわち「人口密度では、バングラディシュ、韓国、オランダ、ベルギーについて世界第5位となっているが、平地面積が全国土の2割以下であるという地勢を考慮すれば、実質的な密度は世界一」であり、②「単一民族」、すなわち「一億を超える人口が単一民族で構成されている」という特異な点から、「我が国の出入国管理は、外国人労働力の流入を抑制してきた以上に、国内に定住しようとするものに対して厳しかった」のであり、日本人や永住を許可された者の配偶者等以外には、「永住的なものを排除することにあつた」と分析されている（法務省入国管理局 1981: 9-12）。また、1970年代前半までの高度経済成長の時代に、ヨーロッパ諸国とは違い、外国人労働者の流入を回避できた要因として、③「大規模な国内の人の移動」、すなわち相対的に農村人口が大きかったこともあり、高度経済成長の時期に農村部から都市部に人口が移動し、都市の労働人口をまかない、④「オートメーション化」、すなわち企業内部での合理化とともに、ロボット化、オートメーション化により、単純労働を少なくする技術革新が進み、⑤「外部労働市場への依存」、すなわち、安価な主婦のパート・タイム、学生アルバイト、高齢者の高い労働力化率、労働組合が弱く人材派遣が拡大し、フレキシブルな労働市場を形成し、⑥「長時間労働」、すなわちヨーロッパ諸国に比して、1人当たりの労働時間が長かった点が指摘されていた（梶田 1994: 19-22）。

しかし、現在の日本では、②について、たとえば、1965年に0.4%であった国際結婚の比率が2006年には6.1%と増加している（国立社会保障・人口問題研究所 2008）。③について、1960年には1,273万人であった日本の農林業就業人口は、2006年には250万人に減少している¹⁵⁾。⑥について、1960年に2,426時間であった日本の製造業・生産労働者一人平均年間総実労働時間は（労働省 2000: iv）、2005年には1,998（所定外200）時間であり、ドイツの1,525（所定外不明）時間やフランスの1,537（所定外不明）時間よりは長い、イギリスの1,869（所定外125）時間やアメリカの1,943（所定外239）時間には近い状況にある（労働政策研究・研修機構 2008: 197）。以前、外国人労働者の導入を回避できたとされる社会基盤は、大きく変わっている。

とりわけ、①について、人口過密社会から、人口減少社会への転換が、外国人の受け入れ議論を活発にしている。たしかに、表3にみられるように、最新の国立社会保障・人口問題研究所の人口推計によれば、今後の日本の生産年齢人口の減少と高齢化率の増大は、突出している（オランダは若干の生産年齢人口の減少が予測される程度

表3 各国の人口、生産年齢人口、高齢化率、出生率の推移予測（2000-2050年）中位推計

| 国 | 総人口 | 15歳から64歳 | 65歳以上人口の割合 | 合計特殊出生率 |
|----------|----------------------|----------------------|------------------------------|-----------|
| ロシア | -3959万人 | -3662万人 | 12.3%-23.8% | 1.30-1.71 |
| 日本 | -2452万人 (-3177万人) | -3424万人 (-3708万人) | 17.2%-37.7% (17.2%-41.8%) | 1.29-1.60 |
| ドイツ | -822万人 | -1438万人 | 16.4%-30.2% | 1.35-1.74 |
| イタリア | -308万人 | -943万人 | 18.2%-32.6% | 1.29-1.74 |
| 韓国 | -445万人 | -1054万人 | 7.4%-35.1% | 1.24-1.54 |
| フィンランド | 18万人 | -33万人 | 14.9%-25.6% | 1.75-1.85 |
| オランダ | 131万人 | -66万人 | 13.6%-25.2% | 1.73-1.85 |
| ニュージーランド | 136万人 | 59万人 | 11.8%-24.1% | 1.96-1.85 |
| スウェーデン | 161万人 | 52万人 | 17.2%-24.1% | 1.67-1.85 |
| スペイン | 617万人 | -320万人 | 16.8%-33.2% | 1.29-1.84 |
| フランス | 908万人 | 116万人 | 16.3%-25.9% | 1.88-1.85 |
| オーストラリア | 887万人 | 414万人 | 12.4%-24.3% | 1.76-1.85 |
| イギリス | 985万人 | 265万人 | 15.8%-24.1% | 1.70-1.85 |
| カナダ | 1207万人 | 383万人 | 12.6%-25.7% | 1.52-1.85 |
| アメリカ | 1億1756万人 | 6003万人 | 12.3%-21.0% | 2.04-1.85 |

参照：UN Population Division (2006). *World Population prospect: The 2006 Revision* <<http://esa.un.org/unpp>>. ()内は、国立社会保障・人口問題研究所（2002および2006）による。

であるが、韓国もまた、大幅に生産年齢人口が減少し、高齢化のスピードは日本を上回る予測がなされている)。日本の急速な高齢化は、日本特有の人口構造により、第1次ベビーブームの「山」と第2次ベビーブームの「山」の間の1950年代初頭からの大規模な産児制限による急峻な「谷」の存在に原因があるといわれる。そして「谷」の年齢に当たる40歳代の外国人労働者を大量に入れることは、考えにくく、外国人労働力の受け入れによる生産年齢人口の減少防止は、高度経済成長期のドイツの経験に照らしても、問題を先送りするにすぎないとの意見がある（松谷2004:4-7)。また、経済学上は、外国人労働力を導入しない方が、1人当たりの国民所得を高く維持できると計算したり、生産年齢人口の減少に応じた労働集約型の産業構造の転換や社会保障の制度設計を検討する余地もありえよう。ただ、一定数の外国人を事実上の移民として受入れ続けるのであれば、話は別であろう。一般に、移民の第1世代は出生率が高く、第2世代は平均的な出生率に近づくといわれる。日本の外国人住民の合計特殊出生率が最近、計算されており、結果は、国民のその半分にすぎなかったという¹⁶⁾。おそらく、日本生まれの在日コリアンの割合が高いことと、家族呼び寄せのための在留資格が未整備な問題と、外国人女性の単身者が多いことに原因があるのだろうが、日本の特殊性はこの点にもみられるようである。

一方、在留管理が強化されている点は、普遍的な現象であり、もともと、南北の分断による冷戦構造を反映して、韓国は、国民登録番号や指紋での管理が以前からみられた。オランダも、近年、非正規滞在対策として、結合法が制定されたり、IDカード

の携帯義務が強化されている。プライバシー保護の観点から、包括的な登録制度やIDカードをもたないできたアングロサクソン諸国¹⁷⁾においても、イギリスがIDカード法を成立させた。

また、オランダをはじめ、一定の外国人住民への公用語教育などを義務化する国も増えてきた（International Centre for Migration Policy Development 2005）。日本では、国としての統合政策は緒についたばかりであり、権利ベースの日本語教育の機会も十分ではないものの、議論としては、義務的な要素の導入が提案されている。たとえば、集住都市会議では、再三にわたり、外国人児童生徒への義務教育化を提言している。法務省の今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム（2006）では、「既に滞在している就労目的の日系人については、日本語教育支援等の施策の実現を前提に、一定の経過期間を経て、安定した生計維持能力（定職）と一定の日本語能力を、継続的な在留の要件とすることを原則とする。……外国人本人も、子弟に義務教育を受けさせることなど、日本人と同等の義務を果たすこととし、それが実行されない場合には、在留を制限することとする」とある（今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム 2006）。総務省（2006）では、「近年は永住資格を取得する者が急増しているが、永住許可にあたっては、日本語によるコミュニケーション能力を考慮することについて検討する必要がある。その際には、高齢者等、日本語の習得が困難な状況にある申請者の存在にも留意する必要がある」としている。義務ベースの統合教育の妥当性や日本での実現可能性を考える上でも、まずは権利ベースの日本語教育の体制整備が必要であると思われる。

こうした日本の現状において、オランダの市民化講習の分析は、興味深いものがある。韓国の近年の取り組みと合わせて、各国の共通性と特殊性を知る上でも、少子高齢化や在留管理の強化の問題その他の日本の問題を検討する上でも、この両国との比較は、有意義と思われる。

6. おわりに

日本政府は移民国家ではないという位置づけを、オランダや韓国の政府と同じく採用している。しかし、移民政策という用語を政策用語として用いるオランダに比べ、韓国と日本では外国人政策という表現を用いる傾向が依然として強く、外国人の人口統計だけで、外国生まれの人口統計をもたない。ネイティブでない人（allochtonen）¹⁸⁾という言葉をも（2世も含む）移民の意味で用いるとともに、統合政策という政策用語が定着したオランダに対し（WRR 1989; 2001: 171）、韓国では、結婚移民という場合にのみ移民という政策用語を使いつつ、統合支援政策官ないし社会統合課という国の政策担当組織がつくられた（山脇 2008: 21）。一方、日本は国政レベルでの統合政策の

専門部局として2009年1月につくられた定住外国人施策推進室が今後中心的な役割を果たしていくかはまだわからないが、自治体レベルでは、多文化共生政策の担当部局が設置されはじめている。少子高齢化の進展とともに、外国人の受け入れに消極的であった日本の入管政策の転換が意識されるようになってきた。非正規滞在者の取締りのための在留管理の強化のベクトルと、社会保障などの統合政策（ないしは多文化共生政策）の対象者の適正な把握のための在留管理の見直しのベクトルが、日本の新たな在留管理制度をもたらしめている。緒についたばかりの日本の多文化共生政策の内実を豊かにするとともに、長期の非正規滞在者への人道上の特別アムネ스티の実施や、在留特別許可の制度を弾力的に運用することも、今後の日本の重要課題である。

注

- 1) 1952年のサンフランシスコ平和条約による主権の回復とともに、法律としての効力をもつ。
- 2) 1981年の入管法は、1951年の出入国管理令と同じく、16通りの在留資格に細分化されていた。以前にあった「通過者」をなくし、「研修生」の在留資格を新設し、「観光客」の在留資格を「短期滞在者」のそれに拡充した。また、1981年の省令で「日本人の配偶者又は子」の在留資格を新設したことを加えても、在留資格上の変化は小幅なものにとどまった。1989年の改正入管法は、それまで「法務大臣が特に在留を認める者」として認めてきたものを中心に、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」、「文化活動」、「就学」等の在留資格を新たに設け、「日本人の配偶者等」および「定住者」の法律上の在留資格を新設した（坂中2001: 47-50）。
- 3) その他として、技能実習生やワーキングホリデーなどの場合にも認められる「特定活動」のほか、「文化活動」、「外交」、「公用」がある。
- 4) 参政権や永住権も含む権利保障が認められ、永住市民という用語が法令用語として採用されることが個人的には望ましいと考えるが、今のところは一部の学術用語にとどまっている。永住市民とは、一連の市民権（永住市民権）の保障が認められるべき外国人をさす。従来の（市民権をもたない）外国人と（市民権をもつ）国民という二分法に代え、ヨーロッパ諸国でEU市民が法令用語となっているように、国民に近い広範な市民権をもつ永住者たるべき人を「永住市民」と呼ぶ法令用語の採用が望ましい。表1では（1a）と（1b）をさすが、3ゲートモデルに反し、帰化よりも長い10年の居住期間を原則として必要とする永住許可制度の改革を前提としており（すなわち原則的な永住許可の居住要件を3年ないし5年にすれば）、定住外国人と呼ばれる人々の権利保障の根拠をより明確にするための概念である（近藤2001: 49）。
- 5) アメリカなどの伝統的な移民受け入れ国家の移民は、2ゲートモデルで、最初から、永住市民のステータスを得る。永住市民に準ずる権利を形式的には享受する点で、日本における日系人（2世・3世）や日本人・永住者の配偶者等（やオランダその他のEU諸国におけるEU市民）の場合も、2ゲートモデルに近い。
- 6) そもそも、在留管理という用語自体が諸外国にあるかどうか自体が興味深い論点であるが、ここでは立入らない。たとえば、元法務官僚による黒木（1988: 73-102, 187）では、「在留管理」の章が設けられ、在留管理は、在留資格の変更や在留期間の更新、旅券や外国人登録証の携帯義務などを主な内容としており、在留資格・上陸許可事由・退去強制事由の該当性の

認定などの入国管理や、在留外国人の福祉・教育・徴税その他に外国人登録を用いることとは区別しつつ、もっぱら入管政策の問題としている。他方、2006年2月に外務省領事局外国人課（2006）では、入国管理と在留管理を区別する場合もあれば、滞在管理にかぎらず、就労管理、社会保険・納税、教育その他の社会統合政策を含む場合もある。総務省・法務省（2008）でも、就労や教育を含む実態把握の観点が指摘されるようになっている。

- 7) 旅館業法施行規則の改正（平成17年厚生労働省令第7号）。
- 8) 厚生労働省健康局長通知（平成17年2月9日健発第209001号）。
- 9) 2004年1月にアメリカで導入され、査証申請時に生体情報を用いて、要注意人物であるかどうかを照合する。日本版は、査証申請時ではなく、入国時に照合する。アメリカでは一般永住者を対象から除いているが、日本では特別永住者だけが除かれ、一般永住者も対称とされ、一般の犯罪捜査に指紋情報が使われるなどの違いがある。
- 10) 新たな制度により、2007年11月から2008年3月までに約350人が入国を拒否されたというが、テロリスト情報による例はないようである。
- 11) 平成4年7月28日労働省告示57号。
- 12) 2006年3月29日の定住者告示の改正。
- 13) 浜松市企画部国際課（2003および2007）によれば、間接雇用が78.7%および76.4%、健康保険未加入が47.6%および32.0%（国民健康保険29.9%、社会保険14.1%、海外旅行傷害保険6.0%、その他10.1%）、年金未加入が87.8%および64.7%（厚生年金7.1%、国民年金3.4%、その他10.1%）とある。年金に加入しない理由は、日本の公的年金制度がわからない（41.0%）、金銭的負担が大きい（26.4%）、近日帰国予定（19.1%）、事業所で加入させてくれない（18.1%）、資格が発生するまでの加入期間が長すぎる（8.4%）、途中で脱退した場合の一時金が少ない（8.1%）、その他（8.4%）とある。静岡県県民部多文化共生室（2008）によれば、間接雇用が61.8%、健康保険未加入が26.2%（国民健康保険26.9%、社会保険35.4%、海外旅行傷害保険1.2%、その他10.4%）、年金未加入が49.0%（厚生年金22.2%、国民年金6.8%、その他22.1%）とある。年金に加入しない理由は、日本の公的年金制度がわからない（17.3%）、金銭的負担が大きい（13.3%）、近日帰国予定（7.8%）、事業所で加入させてくれない（10.0%）、資格が発生するまでの加入期間が長すぎる（4.7%）、途中で脱退した場合の一時金が少ない（5.0%）とある。豊橋市（2003）によれば、健康保険未加入が34.4%（国民健康保険21.4%、社会保険12.3%、海外旅行傷害保険11.8%、その他13.5%）、年金未加入が91.6%（厚生年金4.0%、国民年金2.7%、その他1.7%）とある。年金に加入しない理由は、将来ブラジルへ帰るから（50.0%）、年金制度がわからない（35.7%）、掛け金が高い（14.3%）とある。
- 14) 愛知県、群馬県、静岡県、三重県および名古屋市中で構成される多文化共生推進協議会でも、同様の問題と災害情報提供体制の整備が国に要望されている。
- 15) 総務省統計局 HP：<http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/zuhyou/lt01-04.xls>
- 16) 2007年3月1日内閣府経済社会総合研究所「外国人問題に関するセミナー」における藤正巖報告。
- 17) アメリカの運転免許証の連邦規準化（Real ID）構想、カナダの永住者のIDカード（再入国時に必要）など。
- 18) 今日の統計上は、少なくとも一方の親が国外で生まれた者をさす。細かくは、1世、すなわち、本人も外国で生まれ、かつ、少なくとも一方の親が国外で生まれた者と、2世、すなわち、本人はオランダで生まれたが、少なくとも一方の親が国外で生まれた者に分けられる。

文 献

外国人労働者問題関係省庁連絡会議

2006 『『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』。(http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf)

外務省領事局外国人課

2006 『欧州および北米各国における外国人の在留管理の実情に関する調査報告書』

梶田孝道

1994 『外国人労働者と日本』日本放送出版協会。

黒木忠正・細川清

1988 『外事法・国籍法』（現代行政法学全集）ぎょうせい。

国立社会保障・人口問題研究所

2002 『日本の将来人口推計（2002年版）』。

2006 『日本の将来人口推計（2006年版）』。

今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム

2006 『今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方』。(http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf)

近藤 敦

2001 『外国人の人権と市民権』明石書店。

2007 『多文化共生政策における社会参画の指標』『都市問題研究』59(11): 41-55。

坂中英徳

2001 『日本の外国人政策の構想』日本加除出版。

静岡県県民部多文化共生室

2008 『静岡県外国人労働実態調査（外国人調査）報告書』。

総務省

2006 『多文化共生の推進に関する研究会報告書』。(http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs1.pdf)

総務省自治行政局国際室長

2006 『地域における多文化共生推進プランについて』。(http://www.soumu.go.jp/kokusai/pdf/tabunka_b_4.pdf)

総務省・法務省

2008 『適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想』。(http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan71.pdf)

豊橋市

2003 『日系ブラジル人実態調査報告書』。

日本経済団体連合会

2007 『外国人材受入問題に関する第2次提言』。(http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf)

2008 『人口減少に対応した経済社会のあり方』。(http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/times/2008/1215/07.html)

浜松市企画部国際課

2007 『浜松市における南米系外国人の生活・就労実態調査報告書』。

2003 『浜松市におけるブラジル市民の生活・就労実態調査報告書』。

法務省入国管理局

1981 『出入国管理の回顧と展望—入管発足 30 周年を記念して』法務省入国管理局。

2008 『平成 20 年版 出入国管理』。<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan78.html>

松谷明彦

2004 『人口減少経済の新しい公式—「縮む世界」の発想とシステム』日本経済新聞社。

山脇啓造

2008 「動き出した韓国の外国人政策」『国際人流』3月号 19-21 頁。

労働政策研究・研修機構

2008 『データブック国際労働比較 2008』労働政策研究・研修機構。

労働省編

2000 『日本の労働政策〔平成 13 年版〕』労働調査会。

International Centre for Migration Policy Development

2005 *Integration Agreements and Voluntary Measures: Compulsion or Voluntary Nature: Comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland*. Vienna: ICMPD.

UN Population Division

2006 *World Population prospect: The 2006 Revision* (<http://esa.un.org/unpp>).

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)

1989 *Allochtonenbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)

2001 *Nederland als Immigratiesamenleving*. Den Haag: Staatsuitgeverij.