

[講演会抄録]

2011年度連続研究講座： 超少子高齢化社会ニッポン：私たちはいかに生きるか 第5回「移民問題」

2011年10月13日

近藤 敦（名城大学 法学部教授）

近藤 本日の講演のタイトルとして「移民問題：移民は日本を救うか、それとも」という案をいただき、それを使っています。しかし私は、移民が日本を救うとも、反対に日本に危機をもたらすとも思いません。移民の問題を考えることは、多くの国で一般的であり、日本もその例外ではいられなくなりつつあります。今までは、日本が例外的な国であり得たいくつかの社会的要因がありました。しかし、こうした要因は、今日、とぼしくなっており、日本も移民の問題と向き合う必要があります。きょうは日本と他の先進10カ国との比較を通じて、移民政策の在り方を検討する予定です。

一般に、伝統的な移民国家として、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドがあります。ヨーロッパの移民国家として、日本とよく比較されるのがドイツとフランスとイギリスで、さらにオランダ、スウェーデン、ノルウェーにも目を向けます。

日本は今まで移民国家とは考えられておりませんし、多くの日本人はそう思っておりません。ただ、海外の研究者から見ると、日本は潜在的な移民国家とか、新しい移民国家と呼ばれる場合があります。移民国家であるかどうかは、定義の問題です。まずはこれらの国における、移民の人口とその比率が、一般に増加傾向にある点を見ることにしましょう。移民という言葉は、統計上、外国生まれの人を指し、日

本のように外国人のデータしかない国では外国人の数字が用いられています。国連によれば、先進地域では、およそ人口の10%が移民とされています。これに対して、日本の外国人登録者の人口比は、2%未満です。従って人口比率の点では、先進諸国の中では際だって少なく、移民で成り立つ国としての移民国家でないという言い方も、成り立ちます。また、積極的に移民を受け入れる国としての移民国家でもありませんでした。

ところが、今後の人口減少と急速な高齢化の予測では、日本が最も深刻な状況にあります。伝統的な移民国家では、人口が増えるだけではなくて、15歳から64歳までの生産年齢人口も増えると予測されています。それに対して、ドイツなどは生産年齢人口の減少が顕著なこともあって、移民の受け入れが政策課題になっています。日本は、頭抜けた形で生産年齢人口の減少が予測されています。さらに、従属人口指数という言葉があります。これは、14歳までの年少人口と65歳以上の老年人口を合わせた数が、生産年齢人口に対してどのぐらいの割合なのかを示します。日本の状況は、2000年ではその比率が47%であり、いわば2人の働き手が1人を扶養しているわけですが、2050年には96%とダントツに高くなり、1人が1人を扶養する状況に至る深刻な予測がされています。

ところで、移民の問題を考える上で、1973年の第1次オイルショックが大きな転換点です。外国人労働者を多く受け入れていた国々が、その後、大量の労働移民の受け入れを制限します。これに対して日本は、それ以前の高度経済成長の時期に、外国人労働力を受け入れなかった珍しい国とされています。これには、いくつかの要因がありました。まず、日本は人口過密であり、2つ目は、単一民族志向が強い国で、3つ目は、農林部から都市部への大規模な国内の人の移動が可能でした。4つ目は、オートメーション化がいち早く進み、5つ目は、主婦のパー

トや学生アルバイトなどの労働力に依存することができ、6つ目は、長時間労働が日本の特徴とされていました。

しかし、これらの状況は今日大きく変わっています。例えば60年代ですと、国際結婚する人の比率は非常に少なかったのですが、今はその10倍以上に増えています。従って単一民族志向も、いくぶん弱くなっていると思われます。また農林水産業の就業人口は、60年代に比べると5分の1に減っています。もう農村から都市にたくさんの人が移動して労働力を賄うというほど、農村に働き手がいるわけでもありません。さらに、よく日本人は長時間働くと言われたのですが、今日、ヨーロッパよりは長いとしても、統計上はアメリカよりも短くなっています。かつて外国人労働力を必要としなかった社会的要因の多くが、なくなりつつあります。とりわけ、人口過密というのが外国人の入国を制限してきた法務省の官僚の最大の理由でした。ところが、人口減少の時代になると、どう受け入れるのかということが、課題になってきているということです。

今日、多文化共生という言葉が自治体は使っています。同化的な圧力の強い社会ではなく、いろいろな文化的背景を持った人たちと共生する社会をつくることが目標となりつつあります。全く同化的な圧力がなくなっているかということ、今でもやはり学校の教室でコリアンの人が日本風の名前を名乗ることも多いし、中国系やフィリピン系の人の中にも、日本風の名前にする人が出てきているそうです。ただ、経済的な要因は様変わりしました。

もう1つ人口予測という点について、補足しておきます。例えば2000年から2005年まで先進国の人口増加の4分の3は移住者の増加分だといわれます。また、国連の人口予測をもとに、1995年の生産年齢人口を日本が維持するためには、2050年までに、毎年60万人以上の移民を受け入れる必要があると試算されたことがあります。しかし、こ

の数字は非現実的です。他方、生産性を高める産業構造の転換がうまくいけば、生産年齢人口が減少しても問題ないという議論も、一面的です。そこで、地に足の着いた移民政策というものが、日本でも必要なのだと思います。

それを考える上で、3つの問題点を指摘しておきます。1つは、難民の受け入れが依然として少ない点です。2004年の入管難民法の改正で、一定の改善は図られました。しかし、難民申請者の権利保障が十分でなく、仮滞在ということを制度改革で認めても、実際の生活や仕事の点で多くの問題があります。そういう事情が伝わっていて、日本への難民申請が少ないのではないかとされています。滝沢先生が努力されて、2010年からは第三国定住という形での難民の受け入れも始まりましたが、その場合でも受け入れ後の生活支援や就労支援がとぼしい問題が依然として残っています。

2つ目は、入国したときに、どういう理由で受け入れるのかという点です。難民などの「人道上」の理由が、極端に少なく、「その他」の理由が突出して多いのが日本の特徴です。その他とは、血統などの理由によるもので、いわゆる日系人を特別に就労可能な在留資格で受け入れているためです。今後たくさんの労働移民の受け入れが必要だとしても、人道移民とのバランスの取れた形での受け入れを検討する必要があります。

労働移民について、もともと日本の政策は、繰り返し同じ単純な仕事をする労働分野の外国人は受け入れず、専門的、技術的な分野の外国人は積極的に受け入れるというものです。ところがその抜け道が3つほどできあがっています。第1の日系人の受け入れは、政府の表向きの理由が、親族訪問とか、日本文化に接する必要ということです。従って、建前の上では労働移民ではないので、就労支援や生活支援の政策は、おざなりになっていました。本来、労働力としてどのような人を

受け入れるかについては、伝統的な移民国家や一部のヨーロッパで採用されているポイントシステムという方法があります。資格、職歴、学歴、またその言語能力などをポイント化して、何点以上の人は受け入れて働くことを認める、こういう制度の導入も日本の課題となっています。

第2の抜け道は、研修・技能実習生です。これも表向きの理由は、途上国への技術移転といった国際貢献が目的とされました。しかし実際やっているのは研修ではなくてほとんど労働でした。勉強目的の研修なのだから最低賃金も守らなくてよろしいという具合に、低賃金労働の温床となっていました。時給300円で皆さんが働くということはあり得ないと思います。これは最低賃金法違反になりますから、どんなアルバイトでももっと高いのですが、研修生の場合は様々な不正が横行していました。パスポートの取り上げ、移動の監視、人身取引類似の経済的な搾取や、場合によっては性的搾取も問題になっていました。そういうおかしな制度を、ようやく最近直しました。始めから技能実習生として受け入れることができますが、それだけで問題が解決したとはどうも言えない状況です。また、この場合も、技能実習生は、3年働いたら帰らなければいけないので、人口問題の解決にはなりません。いずれ受け入れの在り方を本格的に見直す必要があります。

第3の抜け道が、非正規滞在者の問題であり、これが3つ目の問題点です。実は日本にも、正規の在留資格を持たないで滞在し働いている人がたくさんいましたし、今でもかなりの数がいます。中には10年以上日本に滞在し、日本の学校で、日本語で教育を受けている子どもがいる家族であっても、在留資格が正規なものになっていない場合も見られます。そこで、在留特別許可のガイドラインを公表して、適宜、見直しています。しかし、いろんなケースがありまして、認められる場合もあれば、認められない場合もあります。従って同じような状況

にありながら、申請が怖くてできず、そのまま長く日本に滞在している人もまだいるようです。

これには、いくつかの解決法があります。1つは「一般アムネスティ」という、アメリカやフランスなどが行った例ですが、ある申請時期に一斉に一定の滞在条件などを満たす人の滞在を合法化する方法です。しかし、日本政府は、一度これをしてしまうと、同じことを期待する人が日本に不法に働きに来ることの呼び水になってしまうと、これには消極的です。従って、次の方法が日本には合うのかもしれませんが。すでに、多くのヨーロッパ諸国で見られている方法です。一定の申請時期を定める点では「アムネスティ」なのですが、個別の「人道上」の理由を考慮する点は「在留特別許可」の要素を持ちます。子どもが学校に長いこと通っている事例とか、難民申請をしたあと、長いことうやむやな状況になって、帰すに帰せないけど、滞在も認めないという事例を一挙に解決します。2012年の7月に、今までの在留管理の制度を日本は大きく変えます。外国人登録証をやめ、住民登録に一元化して、在留カードを外国人の人は持ちます。今まで外国人登録証を、在留資格のない人でも持てたのですが、今後は一切持てなくなります。この際、従来の在留管理の不備が招いたこの問題を解決する方策として、「人道上のアムネスティ」が望まれます。

ところで、本来、移民政策には、だれを受け入れるかという入管政策の問題と、どのような権利を実質的に保障するのかという統合政策の問題があります。ヨーロッパ諸国では統合政策と呼んでいるものについて、日本では多文化共生政策と呼ぶようになってきました。多文化共生政策の在り方を比較する上で、移民統合政策指数 (Migrant Integration Policy Index: MIPEX) の調査研究が有益です。日本の報告を、私がしておりまして、最近、データがホームページで公表されました。日本とオーストラリアは今回初めて、オブザーバー的に参加し

ました。両国に加え、EU27カ国、カナダ、アメリカ、スイス、ノルウェーといった、33カ国の比較です。これを見ますと、日本の評価は全体で29番目であり、とりわけ、教育が低く、差別禁止が極端に低いというのが日本の特徴です。

第1に、就労については、永住者になるまでに、在留資格による制限があることがマイナス面です。公務員としての職業選択の自由が、広く認められているわけではないという点もあります。また、最近ニュースなどでよく、フィリピンやインドネシアから来ている看護師さんなどの問題が取り上げられますが、出身国の資格が公正に評価されていません。日本語での、日本人と同じ試験に合格しないと続けて働くことができないという問題があって、資格の公正な評価にどう対処するのか、今後の課題です。

第2に、家族呼び寄せが、日本の入管法にはきちんとした形で書かれていません。配偶者とか未成年の子は、受け入れ可能なものの、家族制度の問題もありますが、ヨーロッパなどでは、内縁関係とか、同性の人のパートナーの受け入れも認められています。さらに親の呼び寄せが、日本では制度的にはありません。

第3に、教育が非常に低い。義務教育の対象でないという問題が1つネックになります。母語教育や、異文化間教育がカリキュラムに反映される状況にありません（事実上、少しは総合学習などで採り入れているのでしょうか）。また外国人学校への財政支援が極めてとぼしい。

第4に、政治参加も低い評価です。外国人の地方参政権はかなりの国が実施しているのに対して、日本で議論は起きていますが、まだどのレベルでも実現していません。最近のフランス人の方の研究で、192カ国ある中で、なんらかの形で外国人の参政権を認めている国は65カ国に及ぶとあります。また、先進諸国に限ると、なんらかの形で認めるのが一般的になりつつあります。

第5に、永住許可ですが、これに必要な滞在要件は10年が原則で、非常に長い。逆に、帰化して日本国籍を取得するのは5年が原則です。国籍を取るほうが滞在期間の点では容易だという、日本の変わった特徴です。外国人としての滞在を好まなかった、伝統の影響がいまだに残っています。

第6に、国籍制度の問題として、重国籍に消極的な点です。伝統的な移民国家では当たり前でしたが、ヨーロッパの国々でも、かなり寛容になりつつあります。それに対して日本は、事実上は二重国籍者が維持しようと思えばできるような形にはなりつつありますが、法制度上は厳格に二重国籍を禁止しています。

第7に、差別禁止法がないことが決定的に日本の評価を低くしている点です。政府は人権侵害救済法のような名前で考えているみたいです。人権侵害というのは非常に広い概念なので、差別禁止法という名前のほうが適当なのかもしれません。いずれにせよ、先進諸国でこの法律を持っていない唯一の国といえます。

最後に、最近のイギリスの暴動とノルウェーの大量殺人事件を短絡的に、移民の問題とか、多文化主義の失敗と結び付ける、意見があります。しかし、イギリスの暴動というのは、移民であれ、ネイティブのイギリス人であれ、若者が今の社会に不満を持っている背景があります。とりわけ財政緊縮のため、大学の学費を3倍に値上げすると言われ、社会保障費の大幅なカットなど、深刻な経済問題があります。たまたま黒人の人が警察官に射殺された事件が発端になりましたが、仕事に就けない若者のストレスのはけ口というのが暴動の実態のようです。単純に移民の問題ではなくて、逮捕される人の民族ないし人種構成は多様な状況です。

他方、ノルウェーの事件ですが、これも異常な精神状態にあったと思われる容疑者が、イスラム教徒の流入に反感を持っていたことは確

かみたいですが、このような事件を起こす人の問題は、どちらかと言うとごく特殊な問題で、その人の心理状況というのはよくわかりません。一般的な問題として考えるのは適当ではないような気がします。ただ、ネオナチと呼ばれる人たちが、ヨーロッパ諸国に広がっていることは確かで、ユダヤ教徒とか、イスラム教徒への反感がそういう人の中にあります。ノルウェーの進歩党などの反移民政党が、国会の第2党とか第3党になったりするような状況がノルウェーに限らず、いくつかのヨーロッパ諸国に見られる、問題があります。

こうした問題というのは、どちらかというところ平等な社会参加が進まなくて、必ずしも福祉国家の担い手となり得ていない点にあります。特に移民の失業率の高さが問題となっています。伝統的な移民国家のアメリカでは、移民とネイティブの間の失業率の差があまりありません。それに対してイギリスだと少しあり、ドイツやフランスだとその差は広がります。ノルウェーやスウェーデンは非常に大きく、簡単な言い方をすると、西欧では一般に2倍近い比率で、移民が失業しており、北欧の場合は2倍を超える比率になっています。しかもそれを解消するためには、移民の若者の教育が大切なのですが、うまくいっていないといわれます。基本的にはそういう問題であって、社会の平等参加をいかに促進するのかということが課題です。

日本でも同じように、外国につながる子どもたちの教育が、必ずしもうまくいっていない問題もありそうです。いずれにせよ、外国人の進学率や失業率などの統計データを日本で取ることができておらず、まだ実態がよくわかっていません。日本では、日本語指導が必要な外国人児童・生徒の数は取りますが、その学業の達成の度合いを、出生地や国籍別で測定することはできておりません。

こうした問題を今後日本も考えていくことは必要です。何らかの形で外国人の人を受け入れていけば、人口上帳尻があって、社会

保障の制度がうまくいくという簡単な問題でもなければ、受け入れるととてつもなく危機を招いて、かえって駄目になるという問題でもありません。移民を受け入れつつ、その問題にいかに取り組んで克服していくのかということが、どの先進諸国でも課題とされています。日本だけ今まで例外のように考えられてきたのが、同じように日本もその問題と向き合う、そういう時代が来るのだらうと思います。少し足早になったところもありますが、移民問題のおおよその論点について、お話しできたと思います。どうもご静聴ありがとうございます（拍手）。