

移民政策研究

Migration Policy Review

移民政策学会 編

第5号
2013 Vol. 5

編集委員会

委員長 駒井 洋

副委員長 鈴木 江理子

委員 明石 純一／李 仁子／小島 祥美／小林 真生
佐々木 てる／志甫 啓／滝澤 三郎／樽本 英樹（五十音順）

特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

日本における無国籍者の類型..... 4
陳 天璽 早稲田大学准教授

国籍・無国籍認定の現状と課題——改正入管法を踏まえて..... 22
小田川 綾音 弁護士

無国籍条約加入の意義と日本の課題..... 34
付 月 筑波大学研究員

依頼論文

国際労働力移動をめぐるガバナンスの一考察
——インド・ケララ州の事例を通して..... 51
明石 純一 筑波大学准教授

投稿論文

韓国の多文化政策と在韓華僑——仁川チャイナタウン構想を事例に..... 65
川本 綾 大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員

重国籍と新しいアイデンティティ像
——韓国養子たちによる「重国籍」取得にむけた動きから..... 82
芝 真里 名古屋大学大学院博士後期課程

オランダにおける1980年代以降の移民政策とトルコ系・クルド系
住民の活動——「柱状社会の枠組」への対応に注目して..... 99
寺本 めぐ美 津田塾大学大学院後期博士課程

国際結婚家庭の教育に関する現状と課題
——結婚移住女性に焦点をあてて..... 113
敷田 佳子 大阪大学大学院博士後期課程

報告

入管法改定と今後の自治体の多文化・多民族共生政策の課題
——権利保障としての自治体政策の確立を..... 130
山田 貴夫 フェリス女学院大学非常勤講師

日本は多文化共生社会を実現できるのか
——『「移民列島」ニッポン』を取材して..... 140
藤巻 秀樹 日本経済新聞

特別寄稿論文

Migration Trends in the Contemporary World —— An Overview..... 150
William Barriga IOM Tokyo

書評

福田 友子 著『トランスナショナルなパキスタン人移民の社会的世界
——移住労働者から移民企業家へ』 福永 由佳..... 172

シバ・マリヤム・ジョージ 著／伊藤 るり 監訳『女が先に移り住むとき
——在米インド人看護師のトランスナショナルな生活世界』 工藤 正子..... 174

小林 真生 著『日本の地域社会における対外国人意識』 小内 透..... 176

ロビン・コーエン 著／駒井 洋 訳『新版 グローバル・ディアスポラ』 関根 政美... 177

安田 浩一 著『ネットと愛国——在特会の「闇」を追いかけて』 森 千香子..... 180

文献紹介..... 182

学会報告

2011年度春季大会／2012年度年次大会／2012年度冬季大会..... 186

『移民政策研究』編集規定／『移民政策研究』執筆要項／和文論文投稿規定／投稿論文査読規定／
英文論文投稿規定..... 189

特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

日本における無国籍者の類型

陳 天璽 早稲田大学准教授

キーワード：無国籍，在留資格，国籍認定

本論は、日本に居住する無国籍者に焦点を当て、彼らを法的身分に基づいて類型化し、その実態を分析したものである。無国籍者とは、国籍を有さず、いずれの国からも国民と認められていない人をさす。2010年末の外国人登録の統計において、国籍「無国籍」の人数は1,234人となっている。しかし一方で、筆者の調査から、実は、外国人登録において某国籍とされているが、その国の国籍を持たない人、いわゆる事実上無国籍である人が存在していることが明らかとなった。

本論では、日本に居住している人々で有効な国籍を有していない人、言葉を変えれば、国民としての実質的な義務と権利を持ち合わせていない人を無国籍者とし、5つの類型に整理する。その分類から、無国籍者と言っても、その内実は多種多様であることがわかる。各類型の無国籍者たちが、それぞれ無国籍となった原因、おかれている状況、身分証上の国籍（または無国籍）の記載法など、一様でないことがわかる。また、2012年7月の在留管理制度導入後、無国籍者をめぐって、どのような問題が新たに発生しているのかについても指摘し、類型別に日本に求められている対応を提案する。

1 はじめに——国籍という制度と無国籍者の存在

(1) 無国籍に対する社会の認知

われわれは毎日の生活の中で、国籍について考える機会はあまり多くない。ましてや無国籍について思いを馳せることなど、ほとんどないだろう。「誰にでも、国籍はあって当然だ」と思っている人は多い。ここ10年ほど、私は大学や高校、コミュニティーカレッジなどで無国籍をテーマに講演を行ってきたが、その際、「無国籍と聞いて連想することはなんですか？」と聞くと、7-8年前までは、「無国籍料理」や「無国籍居酒屋」と答える人がほとんどであった。なかなか、無国籍者に思いが及ばないのが一般的であった。しかし、ここ5年ほどになり、ようやく「国籍のない人」「どこにも出生登録されていない子ども」などと、的を射た答えが返ってくるようになっていく。

また、「無国籍の人がいることを知っていますか？」と聞くと、たとえば100人いる教室で、「知っ

ている」と手をあげる人は、10年前ではほんの数える程度であったのが、近年では、半数近くが無国籍の人が存在することを知っていると手をあげるようになっていく。さらに、「無国籍の人に会ったことはありますか？」という質問に対しては、みな首を傾げ、会ったことがあると意思表示する人はほとんどいない。これは10年前でも現在でもさほど変わっていない。先日、無国籍者に会ったことがあるという学生がいた。ボランティアサークルに所属する彼女は「タイの山岳地帯で会ったことがある」と答えてくれた。

無国籍について、認知度が上がっていることはとても好ましい現象である。しかし、重国籍者と違って、無国籍者の問題は多くの人にとってまだまだ身近な問題と認識されてはいないことが分かる。実際、無国籍の人がどう生きているのか、なぜそのような現象が起きるのかについては、正確に理解されていない。さらには、海外（とくに途上国）で起こっている出来事であると想像できても、法制度が整っている日本にいる自分たちの身近に起こりうる現象であるということは連想できないようである。

また、無国籍者はしばしば、総じて法を犯した存在であると認識されがちである。それゆえ、暗く憐れといったマイナスのイメージを持たれやすい。しかし、そうした認識は必ずしも正しいものではない。こうした間違った認識や議論を独り歩きさせないためにも、実態に即した整理と分析が必須である。

本論は、無国籍の人々の実態と彼らの存在を規定する外国人登録制度や在留管理制度などとの関わりを分析しながら、無国籍者について整理し類型化することを目的とする。

(2) 国籍とは、そして無国籍とは

無国籍について見ていく前に、そもそも国籍とは一体何であるのか確認しておきたい。

国籍は、「個人が特定の国家の構成員である資格」を意味し、「個人と特定の国とを結びつける法的な紐帯」と定義づけられている（江川英文＝山田録一＝早田芳郎，1989）。つまり、近代主権国家における国籍は、個人と国家を法的政治的に結び付け、個人を国家のメンバーたらしめる地位を決定づけている。また、オリンピックを例とすることができるように、国籍は国家への忠誠心という形でアイデンティティを呼び起こす源泉となるものである。国家は、個人に対して国籍の保持を根拠として、さまざまな福祉や便宜を提供するとともに、他国の領域における外交上の保護を与える。一方、個人は国籍を通じて特定の国家の構成員という資格、特定の国民共同体の一員という資格を獲得する（平賀健太，1951）。

一方、無国籍者は、国籍を持たず、いずれの国とも法的な繋がりを持っていない。そのため、無国籍者は、どの国にも国民と認められておらず、また国民としての権利と義務を有していない。

無国籍となる原因は、国々の情勢、国際情勢、そして個人個人の経歴によって異なっている。ソ連や旧ユーゴなどのように、国家の崩壊、領土の所有権の変動によって無国籍になった人もいれば、外交関係の齟齬が原因で無国籍となった人もいる。また、国際結婚や移住の末、国々の国籍法の抵触から無国籍となった子どもたちも存在する。ほかにも、民族的な差別、行政手続きの不備など、無国籍が発生する原因は実に多岐に及ぶ。

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、主に難民の支援をしていることで知られているが、実は、無国籍者の支援も活動範囲に入れられている。UNHCR が各地の事務所を通じて行った無国籍者に関する調査によれば、現在、世界には無国籍者がおよそ 1,200 万人いると推計されている (UNHCR, 2009)。

しかし、この数は、あくまでも一つの目安である。簡単に想像できるように、国籍がない人、身分証明書がない人の統計をとるとするのは至難の業である。また、のちに具体例を挙げて説明するが、私が近年おこなってきた調査¹からは、身分証明書上の国籍と実態に齟齬がある事実上の無国籍者が存在することが分かってきた。たとえば、A さんが住んでいる国が発行する渡航書類や身分証明書に、A さんはベトナム国籍と記載されていても、実際、ベトナムにおいて A さんが国民として登録されておらず、国籍を有していないという個別事例がいくつか発覚している。このように、身分証にある国籍が有効に機能していない場合、事実上無国籍者とみなすのが妥当であろう。

しかし、これまで、こうした無国籍に関する研究や実態把握は十分にされてこなかった。そのため、人々は身分証明書にある国籍国の国民に分類されたままとなり、無国籍としての事実上、具体的な問題が発覚するまで当事者自身も気づかないという状況のまま放置されてきた。また、問題の発覚後も、対症療法で当面の目的を達成すると、それで一安心し、根本的な問題である国籍の有無の分別や確認を、しっかりしないまま再度放置してしまう傾向が見受けられる。

2 無国籍者の類型

入管協会が発行する『在留外国人統計』は、日本における外国人登録者数について、国籍別・在留資格別・年齢別・都道府県別・市区别などにまとめており、日本に在留する外国人の実態を知る上で貴重な基礎資料である。ここには、毎年無国籍者の数が、アジア、南米、北米、ヨーロッパ、オセアニア、アフリカなど各地域と並列となって収められている。たとえば表 1 にみられるように、2010 年末、外国人登録の統計において、国籍欄に「無国籍」と明記されている人の総数は 1,234 人となっている。しかし、ここで「無国籍」と分類されている人の出身やその内実については明らかにされていない。

表 1 地域別外国人登録の推移 (各年末ごとに集計)

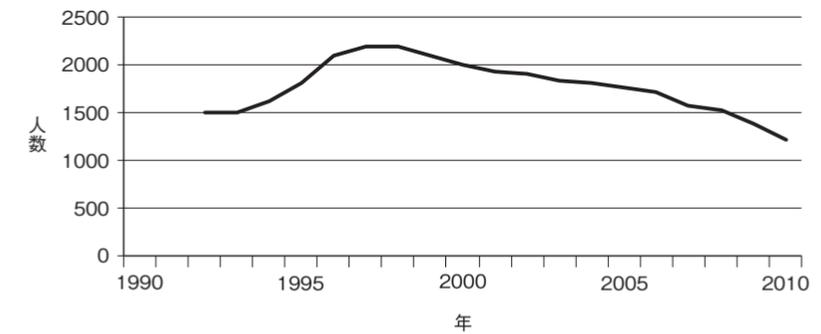
地域	1999	2003	2005	2010
総数	1,556,113	1,915,030	2,011,555	2,134,151
アジア	1,160,643	1,422,979	1,483,985	1,581,459
南米	278,209	343,635	376,348	300,142
北米	54,882	63,271	65,029	64,653
ヨーロッパ	41,659	57,163	58,351	50,975
オセアニア	11,159	16,076	15,606	13,548
アフリカ	7,458	10,060	10,471	12,130
無国籍 Stateless	2,103	1,846	1,765	1,234

出所：『在留外国人統計』財団法人入管協会（各年版）より筆者作成。

表 1 の統計からみられるように、2010 年まで、日本における外国人の総数は年とともに増加傾向にある。しかし、無国籍者については減少しているのが分かる。なお、無国籍者の人数の推移を 1990 年以降から近年に至るまで整理してみたところ表 2・図 1 のようになった。「無国籍」と分類されている人々は 2009 年以降急激に減少するまで、1500 から 2000 人前後の間を推移していることが分かる。

表 2・図 1 『在留外国人統計』に見る「無国籍」者の推移

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
人数	1476		1502	1500	1634	1826	2109	2194	2086	2103	
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	1941	1904	1846	1826	1765	1717	1573	1525	1397	1234	



出所：『在留外国人統計』財団法人入管協会（各年版）をもとに筆者作成。

ここで注意すべきは、前にもふれたように、身分証にある国籍と実態が一致していない事実上の無国籍者が、日本には多数存在していることである。たとえば、外国人登録においてベトナム国籍と明記されながら、ベトナム国籍を持たない人が多数いることが、これまで筆者が実施した調査から明らかとなっている。彼・彼女らは、在留外国人統計上、無国籍ではなく、ベトナム国籍としてカウントされている。一方では、非正規滞在の発覚などを恐れて、どこにも登録しないまま日本で生活している人がいることもわかってきた。

これらの無国籍者の発生原因については、後程詳しく説明する。ここでは、まず、無国籍者といっても、実は、さまざまなケースがあり、日本の在留外国人統計上にあるデータだけに依拠することができないということをまず指摘しておきたい。さらに、事実上の無国籍者に関しては、国家間における行政的な齟齬などさまざまな理由から国籍が確定されていないということを鑑み、国籍未認定者と呼ぶことにしたい。

以下、ここでは、調査をもとに収集した情報を整理し、日本の制度や実態に合わせて無国籍者の全体像をとらえ直す。無国籍者を、Ⅰ未登録者、Ⅱ非正規滞在・無国籍者、Ⅲ非正規滞在・国籍未認定者、Ⅳ正規滞在・国籍未認定者、Ⅴ正規滞在・無国籍者、という 5 つの類型に分類することによって実態を浮き彫りにし、それぞれの無国籍者の類型に即した対応や問題解決の方策などについて

でも提案したい。

I 未登録者

未登録者は、公的に存在を認知されていない者を指す。具体的には遺棄された子や、非正規滞在のため公的機関との接触を回避し外国人登録をしないままのケース、同じく非正規滞在の発覚を恐れ日本で生まれた自分の子の出生届を公的機関に提出しないままのケース、情報の不備や常識不足などの理由により行政手続きをしていないケースなどがある。法的に存在を確認することができない場合、この類型に該当する。

後にあげる他の類型は、合法非合法はさておき外国人登録や出生届など、なんらかの届け出をしているが、この未登録者は役所になんの届け出もしていないという点に特徴がある。未登録の場合、法的な存在として身分を確認することができないため、予防接種、教育、医療など生活する上でしばしば困難に直面する。5つの類型のうち、法的には最も不自由な生活を強いられている人々である。当然のことながら、国籍も付与されないままとなっている。

〈ケース1〉 ヨシ君(18歳)は、日本で生まれ育ち、日本の公立高校で学んだ。高校を卒業して就職する頃になり、実は未登録のままのことが発覚した。A君は、フィリピン生まれの母から日本で生まれた。ヨシ君の母はフィリピンの田舎で生まれ、彼女自身出生届が出されていない²。彼女は1990年代に偽造パスポートで来日し、日本人の男性と内縁関係となりヨシ君を出産した。ヨシ君が日本で生まれたことについて医師による出生証明はあるが、役所に出生届は出されていない。ヨシ君は未登録のまま小学校、中学校、高校で学んだ。高校を卒業し就職の際、会社より身分証明を求められたが、未登録であるため身分証を提出することができず非正規雇用扱いとなった。会社とは身分証が取得できれば正規雇用になる約束でいる。

日本の国籍法もフィリピンの国籍法も、血統主義を基本としている。ヨシ君の母は、フィリピン大使館に相談したが、ヨシ君の母自身がフィリピンにおいて未登録であるため、フィリピンの国籍取得の手助けをしてくれなかった。一方、日本の国籍法第3条³にあるように、日本人の父が認知をすればヨシ君は日本国籍を取得することができるが、父の所在がわからないため、その道も断られている。また、日本の国籍法2条3項によれば「父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」、日本で生まれた子は日本国籍を取得することができる。ヨシ君はこれに該当する可能性があるが、そのためには弁護士による法的サポートやヨシ君の母方から必要書類を揃える必要がある。

〈ケース2〉 筆者は婦人保護施設の職員からの相談を受け時子さん⁴と会った。彼女は自称33歳である。保護施設の職員によると、時さんは関東のある県の公園で保護され、施設に送られてきた。彼女は、自分が生まれたところや住所などが一切わからず、これまで学校教育を受けた経験もない。幼い頃より祖母に育てられ二人で生活をしてきた。両親に会ったこともないという。彼女の淡い記憶をたどると、祖母とともに農業をして生活をしてきたことが分かる。ある日、祖母が出かけ一人で留守番をしていると、夜になっても祖母が戻らなかった。すると、祖母の友人から、祖母が出先で死亡したことを知らされた。時さんはあまりのショックで着の身着のまま、はだして

家を飛び出し、そのまま路頭に迷い、しばらくして公園で保護されることとなった。保護された際、彼女は文字を書くこともできず、自分の生年月日もわからなかった。施設の職員によると、彼女の身分を証明することができない状態にある。また、彼女自身も詳細を覚えておらず、身分証明がないことがこれまでの生活にどのような影響があったかは定かではない。現在、施設の職員たちの支援を受けながら、自立への道を模索している。しかし、未登録であるがゆえに、まだ見通しは立っていない。

未登録者のケースは、法的に存在が確認できないため、特に厄介である。ヨシ君のように就職において障害に直面したり、時子さんのように日常生活にも影響が出ていることもある。こうした存在は、なかなか人目に止まらないため、社会問題としても浮上しにくい。しかし、人道的にも、社会の課題としても未登録の無国籍をどう救い上げるかを検討する必要がある、見過ごしてはいけない問題である。

II 非正規滞在・「無国籍」者

次に、役所に外国人登録はされているが在留資格がない非正規滞在者で、国籍欄が「無国籍」と登録されているケースについて見てゆきたい。日本の外国人登録は法務省の入国管理局が取り仕切ってきたが、2012年7月に制度が改正されるまで、外国人登録の届け出など手続きや登録証の発行は各市町村区の役所が受け持っていた。在留資格のない非正規滞在者であっても、外国人が居住している地区の役所へ行って登録を行えば「在留の資格なし」と明記された外国人登録証明書が発行され、また、国籍が確認できない場合やその人が所持する国籍を日本政府が認めない場合は、国籍欄に「無国籍」と明記される⁵。

〈ケース3〉 李氏は、中国・上海で生まれた中国人である。本来、中国国籍を有していたが、ビジネス投資としてボリビアに会社を設立したことを機にボリビア国籍を取得した⁶。李氏は、ボリビア国籍を取得したことにより、中国において外国人登録され当時中国で施行されていた外国人投資の優遇政策を享受していた。数年後、長期出張で日本に来ている間、ボリビアのパスポートの更新時期と重なり在東京ボリビア大使館に更新の手続きに行った。その際、パスポート更新の手続きはボリビア本国でないと受け付けられなくなったことを知らされた。その頃、李氏のビジネスの大半はアジアにシフトしていたこともあり、李氏はボリビア国籍を放棄し、中国国籍を回復したいと考えた。駐日中国大使館に問い合わせたところ、担当者には「国籍回復手続きは可能」と言われた。李氏は、大使館職員のアドバイス通り、まずはボリビア国籍放棄証明書を手入れし、その足で中国大使館に赴き、中国国籍回復の手続きをした。数週間後、李氏が得た回答は「中国国籍を回復することはできない」というものであった。その結果、彼は無国籍となり、同時にオーバーステイとなったのである⁷。

写真1 李氏の外国人登録証明書「国籍等：無国籍，在留資格：在留の資格なし」と明記されている。



李氏は、自ら入国管理局に出頭した。その結果仮放免となった。在留資格がないため移動の自由はなく、就労も許されなかった。国境を股にかけて活躍するビジネスマンであった彼の生活は一変して、不自由となった。かつて身に着けた気功で整体師をするなどして日銭を稼ぎ生活をつないだ。10数年もの間、非正規滞在のまま暮らした。中国にいる母の危篤の知らせを受けたときも、パスポートがなく移動できない李氏は母親の最期を見届けることができなかった。

〈ケース4〉旧ユーゴスラビアの戦乱をくぐりぬけてきたルビン氏は、コソボ出身である。戦乱の末、彼の祖国は崩壊し無国籍となった。有効な国籍を失った彼は偽造パスポートを入手し来日した。しかし、不法入国で逮捕され収容された。日本政府が彼を強制送還しようにも無国籍であるルビン氏を受け入れる国もなければ、彼自身戦乱期のトラウマから心的外傷後ストレス障害（PTSD）を患い、日常生活にも支障があった。ルビン氏は、民族間の軋轢を恐れ故郷に戻ることを拒んでいる。2009年より仮放免され、彼が住む市で外国人登録した。その際、外国人登録証明書には、李氏と同じように、「無国籍」、そして「在留の資格なし」と明記された。

李氏やルビン氏などのように、「無国籍」かつ「在留の資格なし」と明記された証明書を持っている場合、少なくとも住所の確認や生年月日などで本人確認ができるため、未登録者よりは社会的なサービスを受ける可能性がある。その結果、「在留の資格なし」という身分証明書のままであったが、医者や診断書や身分証明書などがあったため、ルビン氏は障がい者手帳の交付を受けることができた。

一方、李氏によれば、「在留の資格なし」という身分証明書を持参し、銀行口座の開設は断られたが、郵便貯金の口座を開設することはできたという⁸。

在留資格がない場合、国民年金保険などへの加入は制限されるため、医療は全額負担となる。一方、李氏は、無国籍かつ在留資格がなくとも不動産を所持していた。また、税務署に気功整体院の登記を行い、税金を支払い、毎年確定申告もしていた⁹。出頭後、仮放免中は労働に従事してはいけないという建前になっているが、李氏のケースを見てもわかるように、納税している非正規滞在の無国籍者がいる。一方、移動は制限され、居住県外に行くには事前に入管より許可をもらう必要がある。

このタイプの無国籍者は、在留資格がないため、移動、就労、医療保険、住居の確保など、日常生

活のあらゆる面で窮地に置かれる。また、無国籍であるため、送還国の特定も困難となり、日本から出ることは不可能になる。こうした状況の下、精神的なストレスを抱えて生活している人は少なくない。

Ⅲ 非正規滞在・国籍未認定者

次にあげる類型は、上記Ⅱの非正規滞在・「無国籍」者が置かれている状況と類似している。一つ違うのは、彼らが所持している外国人登録の国籍等欄には特定の国籍が記入されていることである。しかし厄介なのは、その国籍が有効ではなく実効力を有していないという点である。

この類型に該当するのは、もともと無国籍であった人、国籍が正確に確認されていない人たちである。非正規滞在者であるため、日本政府が彼らを強制送還しようとしても、彼らの身分証明書にある国籍が実態と適合していないので、送還先（受け入れ）国側との齟齬などの問題が発生する。

〈ケース5〉1990年代、日本がバブルで労働者を必要としていた頃、多くの外国人が来日した。その中に、タイ出身のベトナム難民の子孫がいる。彼らは、タイで出生し、タイではベトナム難民の子孫として登録され居住していた。進学や就職など制限された環境のなかで暮らし、出稼ぎのため海外を目指す人が少なくなかった。パスポートを持っていなかった彼らは、偽造パスポートを入手し来日した。当時、日本は景気がよく、労働力を必要としていたため、労働ビザがなくとも外国人は工場などで働き口を見つけることができた。

その後、景気の悪化にともない仕事は減少した。また、外国人の取り締まりも厳しくなると、非正規滞在者の摘発が増えた。タイ出身ベトナム系の人たちも少なからず摘発され、収容された¹⁰。日本政府（入国管理局）によれば、彼らの供述をもとに彼らを「ベトナム国籍」とし、送還先もベトナムとした。しかし、彼らはベトナムにおいて国民として登録されていないため、ベトナム政府側は受け入れられないというスタンスをとっている。一方、家族がいるタイへの送還を希望した者もいたが、タイ国側も、自国民でないことを理由に門前払いした。

彼らは類似した出身・背景であるにもかかわらず、ベトナム国籍と記された外国人登録証を持つ者もいれば、無国籍とされた外国人登録証明書を持つ者もあり、また所持していた偽造パスポートに合わせて、タイの国籍と名前前で登録されている者もいる。結局、彼らは国々の狭間でどこにも帰ることができず仮放免となり、日本で非正規滞在のまま厳しい生活を余儀なくされた¹¹。彼らのように、国籍がしっかり確認されないまま非正規滞在中で登録されていた人たちは、無国籍のなかでも「非正規滞在・国籍未認定者」の類型に属する。

〈ケース6〉来日の時期は異なるが、類似した事例でミャンマー（ビルマ）出身のロヒンギャのケースがある。2000年代に入り、来日するビルマ人難民が増加した。カレン、カチン、キンなどさまざまな民族がいるなか、アラカン出身のムスリム少数民族であるロヒンギャもいる。ロヒンギャはミャンマー政府との間で国籍や人権迫害などをめぐって衝突が絶えない民族である。ロヒンギャの主張によれば、彼らはミャンマーに数世代にわたり居住する国民である。一方、政府側によればロヒンギャは不法移民であり、彼らはミャンマー国民でないとしている。ミャンマー国籍法において、ロヒンギャは国民に含まれないことが確認できる¹²。近年、アラカンでは、ロヒンギャ問題を

めぐって民族対立や虐殺事件などが続いている。来日したロヒンギャは民族的迫害を受けた難民であると主張し訴訟を起こしているが、日本政府側は彼らを難民とは認めておらず、ミャンマーへの退去強制令書を出している。

日本政府は彼らをミャンマー国籍と捉え強制送還先もミャンマーとしている。しかし、ミャンマー政府はロヒンギャを自国民と見なしていない。このことから、国々における国籍の認定にズレがあることが確認できる。

以上2つのケースから、日本には統一かつ制度化された国籍の認定基準がないことがわかる。ある個人がどこの国籍（もしくは無国籍）であるかの証明がない場合でも、どこかの国籍を冠して書類を発行している事実が見受けられる。それによって外国人登録などの身分証明も発行されている。なお、身分証明書の国籍が事実と合致せず、無国籍への変更を求めても、無国籍である証明がなければ変更できないという理由で、そのまま放置される。

現在のように、統一かつ制度化された認定基準がないままでは、無国籍・国籍問題を曖昧模糊にし、問題をさらに複雑化させてしまう恐れがある。

IV 正規滞在・国籍未認定者

在留資格を有し、外国人登録などの身分証明書上に具体的な国籍が記入されているが、その国籍国には国民として認知されていない人々を指す。この類型に属する人々は、事実上の無国籍と呼ばれてきた。この類型に多いのは、難民の二世や移民二世である。親が出生届を日本にのみ提出し、本国に提出していない場合に発生する。日本の国籍法は血統主義を基本としているため、日本国籍の親から生まれた子には日本国籍を付与しているが、外国籍の親から生まれた子は当該国籍者として外国人登録の対象となる。

以下では、難民二世の例を見てゆきたい。

〈ケース7〉 難民の場合、本国との接触ができないなどの理由により、子が出生した場合、本国に届け出を出さないことが多い。ハウさんもその一例である。外国人登録上では定住者、そしてベトナム国籍となっている彼女は、香港の難民キャンプで生まれ4歳のときに来日した。日本で育った彼女は流暢な日本語を話す。しかし、自分は日本人ではなくベトナム人であると意識してきた。日本人男性と交際し、二人は結婚を約束した。婚姻届を出そうと思い、住んでいる地域の役所に行った。しかし、婚姻手続きのために、彼女が独身であることを証明するベトナム政府発行の書類を求められた。ベトナム領事館に行って当該書類を申請したところ、むしろ、ベトナム領事館側に、ベトナム政府発行の身分証明書を求められた。ハウさんは生後、ベトナム政府に出生登録していないため、そうした書類はなにもなく、彼女がベトナム国籍だと明記している唯一の書類は、日本が発行する外国人登録証明書であった。

外国人登録上、国籍はベトナムとあるが、海外で生まれた難民二世の彼女に関する書類はベトナム政府側には提出されておらず、事実上無国籍状態なのだ。そのため、区役所に要求された書類がベトナム領事館から入手できない。ベトナム領事館に相談に行った際、「あなたはベトナム国籍ではない」と言われ、「はじめて自分が、実は無国籍だったと知りました」と彼女自身も戸惑いを隠

せないでいた¹³。

このケースにみられるように、日本が発行する身分証明書（主に、外国人登録証明書）上に記載されている国籍が、実効性のない国籍である場合がある。これは前で見たと同じの類型と共通した問題である。なお、Ⅲとの違いは、合法的な正規滞在者として在留資格を有している点だ。もちろん、Ⅲの類型だったものが、在留資格を取得しⅣになるケースもみられる¹⁴。

正規滞在の場合、日常生活では、特に支障なく生活することができる。しかし、国籍証明が必要となる際に問題が浮上してくる。例えば、ハウさんの例にみられるように、婚姻届を出す際に国籍国の独身証明が必要といわれても、国籍を証明する書類が無いために必要書類を入手することができず、婚姻手続きに支障が出ることもある。婚姻にとどまらず、出産に伴い子にも影響が及ぶ。ハウさんの場合、婚姻届を出すことができないまま子どもを授かった。事実上の夫が、子どもの認知をしようとしたところ、母（ハウさん）の書類が無いとの理由で認知届が受けられなかった。日本人の父と血がつながっていても、書類が整わないがために父子関係を認められないという状況になってしまう。こうした問題を、適正に処理しないまま放置すれば、のちに家族関係や生まれた子どものアイデンティティにも影響が出る可能性がある。

また、海外渡航も大きなハードルとなる。例えば、外国人登録の国籍欄に依拠し、海外旅行に必要なパスポートを当該国の領事館に申請しても、国籍が証明できないため発行されないということが発生する。その際、正規滞在・国籍未認定者は日本の法務省が発行する再入国許可書がパスポート代わりとなる。再入国許可書は、日本政府が有効と認めるパスポートを保持しない人に、発行している渡航文書である。日本はあくまでも日本への再上陸を許可しているだけで、これを以って非常時に領事保護を受けることはできない。また、再入国許可の有効期限が切れた場合、日本の永住者であっても日本に上陸できず在留資格も失ってしまう（陳編, 2010:81-82）。正規滞在・国籍未認定者は、再入国許可書が入手できるため海外渡航は不可能ではないが、海外に行くための手続きなどのハードルや海外での非常時におけるリスクは、有国籍者と比べると高いことがわかる。海外渡航のハードルという事実は、それ自体にとどまらず、海外渡航が必要となる諸事、たとえば出張、留学、学校行事である修学旅行など、さまざまな形で間接的に生活に影響を及ぼす。また、在留カード導入後、中長期在留者については、「みなし再入国許可」制度が導入され、出国後一年以内であれば再入国許可を受ける必要がなくなるが、無国籍者などのように、日本が有効と認めるパスポートを所持しない人は対象とならない。

これまでの調査から、この類型に属する例は、登録上ベトナム、カンボジア、ラオス、ミャンマー、フィリピン、ブラジル、アメリカ、朝鮮、コンゴ国籍（地域）となっている人のなかに含まれていることが確認できている。

V 正規滞在・「無国籍」者

身分証明書には「無国籍」者として登録され、かつ在留資格を有しているタイプである。この類型に含まれているのは、日本が承認しない国・地域の出身者、国家の崩壊や国際関係の変動により無国籍となったケースである。在留資格を有していることから、医療、移動、就職など法的には問

題はないが、無国籍に対する社会的な認知が低いために差別や誤解を経験しやすい。

〈ケース8〉 白系ロシア人であるアクセノフ氏は、東京に在住している。彼は1924年ハルビンで生まれ、1943年18歳のとき、満州国から留学生として来日した。ロシア革命後、中国に亡命した白系ロシア人の父と母のもとに生まれ、彼は現在に至るまで生涯無国籍のまま生きている。医師である彼は、国籍、人種、宗教を超えて、病気で困った人を平等に診察、治療している。「人の命に国籍など関係ない。なので、国境のない診療所には、国籍のない院長が似合う」と無国籍であることを選り、誇りに思ってきた。しかし、そんな思いとは裏腹に、社会の目はそう生易しいものではない。アクセノフ氏は、米ソ冷戦時代には両国からスパイと疑われ、1980年にソ連のスパイ容疑で警察に逮捕されたことがあった（飯島、2003）。

〈ケース9〉 林氏は1954年、中華民国国籍を有する両親のもと台湾で生まれた。林氏は中華民国国籍であった。1964年、当時10歳であった林氏は両親の移住に伴って来日し定住した。1972年、林氏が在住している国・日本と、彼女の祖国である中華民国（台湾）の外交関係が変動した。日本は中華人民共和国と国交を回復し、一方で、林氏の国籍国である中華民国（台湾）との国交を断絶したのである。これに伴い、日本に在住する中華民国国籍を保持する華僑たちの間では、国籍をめぐるさまざまな噂が流れた。林氏の家族は、どの国籍も選ばず無国籍となることを選択した。彼女が18歳のときのことであった。それ以降、林氏が常時携帯する外国人登録証明書の国籍欄に「無国籍」と記載されることとなった。林氏は、日本において無国籍者として登録され、永住資格を有している。日本に40年近く暮らしている彼女には参政権はない。公的機関で証明書の提出を求められ、「無国籍」と書いてあるのを見て、驚く人は多いという。医療保険や銀行口座の開設、不動産の売買や所持など日常生活において特に大きな支障はなかった¹⁵が、無国籍であることに対して、人々が無知であることで差別や誤解を受けることがあるのは否めない。永住資格を有する林氏の場合、説明や添付書類を出せば解決できたので、これといって不自由を感じることなく、一外国人としての法的地位と生活権を確保している（陳ほか、2012:449-452）。彼女は、外国人登録の更新や住所変更などの手続きのために役所に行った際、担当窓口の職員が無国籍者の存在を知らず、むしろ彼女に「無国籍ってなんですか」と聞いてきたので、こんな状況でよいのかと疑問に思ったという¹⁶。

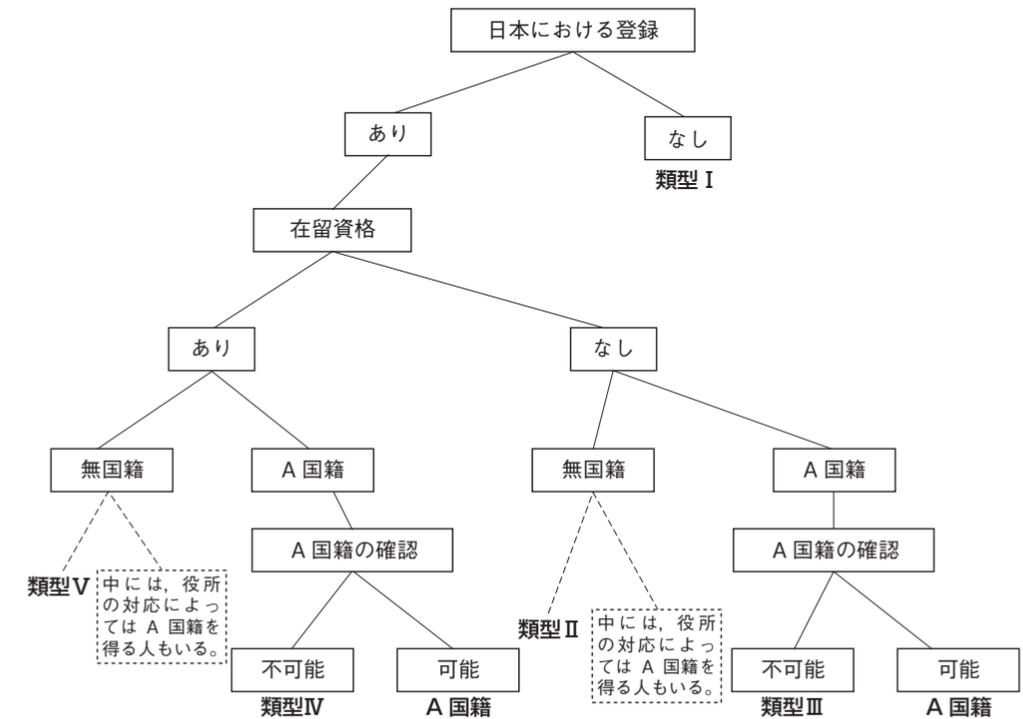
この二つのケースにみられる無国籍者は、国家の崩壊による国籍の喪失、または国際関係の変動によって日本が承認しない国の国籍を有することが無国籍となる原因であることが明らかとなった。このタイプの無国籍者は、在留資格を有し合法的な存在であるため、日常生活の上では特に大きな問題はない。しかし、身分証明書が必要な場面では、証明書に「無国籍」と明記されているため、その実体は無知である人から、偏見や誤解、差別があるのは否めないようだ。

3 認定システムの導入と類型に則した対応

5つの類型に従ってケースをみてきたように、無国籍と言ってもその内実は多種多様であることがわかる。なお、無国籍の類型を、図3のフローチャートにまとめてみた。各類型の無国籍者たちが、

それぞれ無国籍となった原因、今おかれている状況、身分証上の国籍（または無国籍）の記載法など、一様でないことが明らかとなった。一方で、彼らが有効な国籍を有していないこと、言葉を変えれば、国民としての実質的な義務と権利を持ち合わせていないという点では共通している。

図3 在留カード導入前の無国籍者の類型



注：「A国籍」としているが、どこかの国籍という意味で使用している。
 国籍の認定制度をしっかりと作ることができれば、国籍の確認がとれ、無国籍者と有国籍者の分類がより明確となるであろう。
 出所：筆者作成。

類型別に整理・分析することで、いくつかの問題点・解決策が明らかとなってきた。

まず、第一点は、外国人登録証明書など身分証における国籍の記載法の不統一性より明らかとなった国籍認定の問題である。身分証明書（主には外国人登録）における国籍の分類は、届け出の際の本人の申告と役所窓口担当者の裁量、慣例などに則して決められているようだ。書類に基づいて物事を確認することは良いことであるが、時と場合によっては、その方法が絶対有効かつ最善であるとは限らない。たとえば、無国籍者が、無国籍であるという証明を出すことができない場合、その事実が認められず、身分証上の国籍は無国籍と記されるのではなく、有すると推測される国籍が記載される。場合によっては、それが原因で事実上の無国籍者を発生させてしまう恐れもある。国籍についての判断、とりわけ、どの国の国籍も有していない可能性がある場合は、適切な判断が求められる。さもなくば、その判断がもたらす、その後の影響は甚大である（阿部：2010）。杓子定規の対

応がその引き金にならないとも限らない。この問題を解決するためにも、国籍・無国籍の認定システムを確立することが必要であろう。

第二点は、無国籍者の各類型に即した適切な対応が求められる。類型によって、無国籍者の身分と所持する（できる）証明書が異なる（表3を参照）、現在おかれている状況、無国籍となった原因などが予測できる。同じ無国籍者であっても、類型によって抱えている問題は異なっている。また、無国籍となる原因も異なる。解決策を探るため、各類型に即した対応が求められる。

表3 類型別無国籍者の在留資格・証明書などの発行状況

類 型	在留資格	外国人登録証	渡航証明書	在留カード
I 未登録者	×	×	×	×
II 非正規滞在・「無国籍」者	×	○	×	×
III 非正規滞在・国籍未認定者	×	○	×	×
IV 正規滞在・国籍未認定者	○	○	○	○
V 正規滞在・「無国籍」者	○	○	○	○

注：○は所有している、×は持っていないことを示す。

出所：筆者作成。

たとえば、類型I未登録者の場合は、親や関係者へ、出産した子をしっかり届け出る指導や支援、手続きなどの情報提供が問題解決のカギとなる。具体的には、行政が病院や助産院、乳児院、支援団体などと連携をし、登録漏れの回避の土壌を作ることが求められる。また、既に未登録となっている者についても、行政は各施設、そして研究者などと連携をし、現状調査をすることで、解決策を模索すべきである。

第三に、類型IIIやIVにみられる国籍未認定者に関しては、認定システムの確立が肝要となる。たとえば、ケース7にあげたハウさんなど難民二世の場合、外国人登録で国籍欄を記入する際、親の出身地に合わせるには細心の注意が必要となる。まずは、日本のみならず出身国側（この場合はベトナム）にも登録するよう指導すること。また、国籍欄記入に際しては、本国の国籍証明書類に基づく必要がある。万一、本国政府機関との接触が不可能な場合は、5年なり10年なり一定期間猶予を与え、本国との接触が可能となった時点であらためて登録を行うよう指導し、その間、国籍は「未確定」や「不明確（undefined）」¹⁷とすることを提案する。この方が、より事実即しているからである。もちろん、国籍が「未確定」や「不明確」であっても、基本的な人権はもちろんのこと、在留資格に即した権利が認められるべきであり、各種手続きの際や日常生活に支障のないよう配慮すべきである。

第四として、類型IIやVなど、身分証明書上ははっきり「無国籍」と書かれている人についての対応として、まずは、行政職員の無国籍への理解醸成のため、セミナーやワークショップの開催が有効であろう。また、行政職員だけでなく一般社会にも理解を促すには、わかりやすいリーフレット¹⁸の作成や各種広報媒体で、まずは無国籍者の存在を知ってもらうことが肝要であろう。

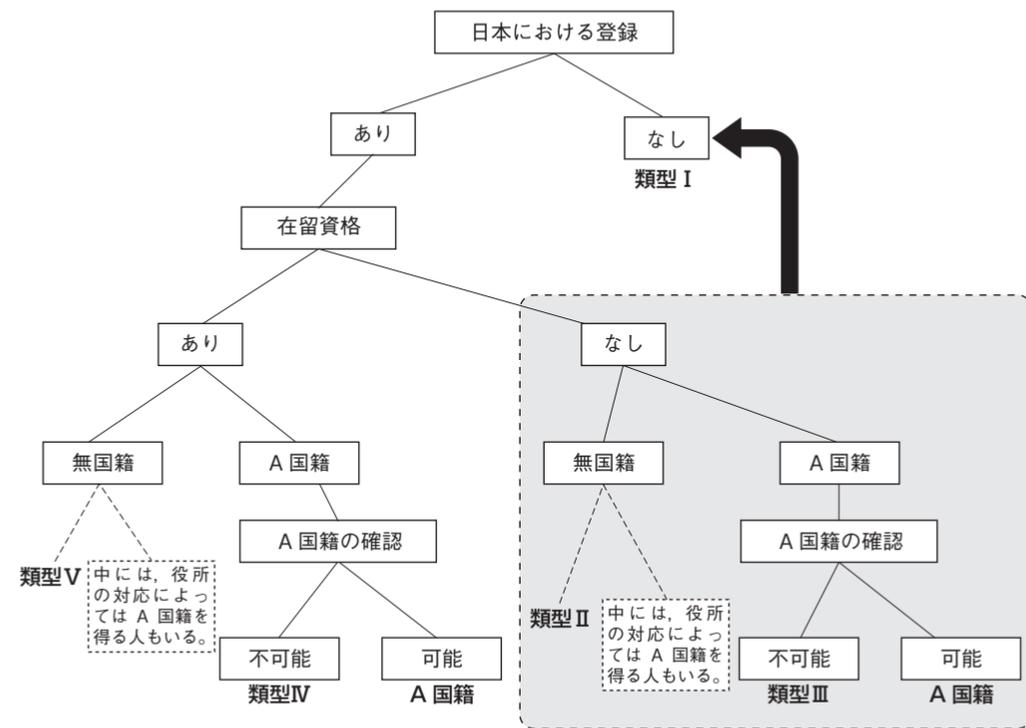
最後に、I、II、IIIの類型については、なによりも在留資格がないため、日常生活においてきわめて厳しい状況に置かれている。無国籍者で在留資格がない場合、強制送還しようにも、受け入れ国がなかなか見つからない。収容されている場合、収容が長期化する恐れもある。また、仮放免として日本社会で生活することになっても、在留資格がなければ、働くことも許されておらず、自活することが難しいのが実状だ。現在は、難民申請し、その補助金を受けて生活するという方法、もしくは支援者からの支援に頼る方法がその対応策となっているが、いずれにせよ、自分で働いて生計を立てる道を閉ざしているのは、健全ではない¹⁹。無国籍者については、無国籍認定制度を作り、認定期間中は、補助金としてただ生活費を与えるのではなく、研修として一定条件の下で働き、自分で汗を流した分は報酬を得るようなシステムを確立することがより人道的かつ、健全である。

4 おわりに代えて——「在留カード」導入と、今後の課題

2012年7月9日、これまでの外国人登録制度は廃止され、新しい在留管理制度が導入された。これによって、外国人登録証に代わって中長期在留者には「在留カード」が発行されている。これまでの外国人の管理行政は、入管と地方自治体で行っていたが、入国管理局に一本化され、外国人などの住民登録も入国管理局が管理するようになる。これまでの外国人住民の登録は自治体が管理しており、在留資格のない人にも外国人登録証明書が発行されていた。その場合、外国人登録証明書には写真1で見たように「在留の資格なし」と明記されるが、一応、身分証明書の機能は果たしていた。一方、新しい在留管理制度で「在留カード」導入後、在留資格のない人は登録の対象になっておらず、また身分証明書は発行されなくなっている²⁰（表3を参照）。このように在留カード導入後、在留資格のない非正規滞在者の立場はより厳しくなっている。いまのところII、IIIの類型に属する人々や、今後、その類型の人が子を出生した場合、類型Iの未登録者となる可能性が予測される（図4を参照）。また、親が現在無国籍でなくとも、在留資格が無いことを理由に在留カードが発行されないことから、子を出生しても届け出ないことで、類型Iの状態に置かれる子どもが増加する恐れがある。このような状況では、外国人はもとより、無国籍者の実態を把握することは、より困難になるであろう。外国人登録制度から新しい在留管理制度への移行を機に、国籍（無国籍）の認定が、制度的に確立されることを期待していたが、実態はそうではないことを、筆者が無国籍者の「在留カード」更新に同行した際、確認した。残念なことに、むしろ、その認定基準がきわめて杜撰であることを実感した。紙面の関係上、在留カード発行における国籍（無国籍）の確認の方法、入管窓口の担当者と無国籍者のやり取りについて、本論では詳しく触れることはできないが、是非、別の機会に検討できればと考えている。

浅薄な分析ではあるが、無国籍者を5つに類型化することで、日本における無国籍者の真相に接近し、無国籍に対する間違ったイメージや誤解を解くことにつながればと思う。また、類型化することによって明らかとなった実態に合わせ、類型別に適した対応が行われればと思う。特に、身分証明書と実態の齟齬に関しては、国籍（無国籍）認定制度が整備されることを期待する。

図4 在留カード導入後、類型I化する非正規滞在者



注：在留カード導入後、非正規滞在者は登録の対象となっていないため、点線枠内に該当する人々は、今後より把握しにくくなる恐れがある。
出所：筆者作成。

- *1 日本学術振興会科学研究費補助金 若手研究 A「グローバル時代の国籍とパスポートに関する人類学的研究」(課題番号 22682009)。
- *2 当時、フィリピンの田舎では、彼女のように出生届を出さない人々は珍しくなかった。出生届を出すことで、福祉が受けられるような法制度が整っていなかったため、人々の意識に出生届を出すことが義務として浸透していなかったのである。また、当時は偽造パスポートが容易に手に入ったため、特に不自由を感じることもなかったのが実情である。
- *3 国籍法 第3条「父又は母が認知した子で20歳未満のもの(日本国民であつた者を除く。)は、認知をした父又は母が子の出生の時に日本国民であつた場合において、その父又は母が現に日本国民であるとき、又はその死亡の時に日本国民であつたときは、法務大臣に届け出ることによつて、日本の国籍を取得することができる。2前項の規定による届出をした者は、その届出の時に日本の国籍を取得する。」とある。
- *4 個人情報保護のため、仮名など、情報の一部を修正している。
- *5 国籍欄は国籍等とされており、国名のほか地域名が記されることがある。この欄に「無国籍」と記載する際の認定の方法については明らかにされていない。
- *6 中国国籍を有する人は、海外渡航する際、中国パスポートではビザを取得する必要があるため、ビジネス商談をしたくともすぐに海外渡航できないなど不便であることから、外国籍を取得する人がいる。
- *7 陳(2012)。
- *8 2009年3月に行ったインタビュー調査にて。

- *9 2013年1月に行ったインタビュー調査にて。
- *10 摘発されるまで上述Iの「未登録」のまま、日本に暮らしていた人も多かった。
- *11 タイ出身ベトナム系の人たちは、日本政府(法務省)を相手に訴訟を起こした。入管が発布した退去強制令状は不適切と主張し勝訴した。結局、在留特別許可を取得し、正規滞在となった者もいる。在留資格は取得したが、日本が発行する身分証の国籍は依然としてベトナム国籍もしくは「無国籍」となっており、事実上無国籍状態の人が多くいる。
- *12 1982年に制定された国籍法によって、ミャンマー(ビルマ)の人は「国民」「準国民」「帰化国民」と3種類に区別されることになる。ロヒンギャたちは、この法律を恣意的に適用されてこれらの区分のどれにも属さなくなり、無国籍化した。(詳しくは、宇田有三「アジア太平洋の窓 ビルマ西部：ロヒンギャ問題の背景と現実」国際人権ひろばNo.90(2010年3月発行号)、一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター(ヒューライツ大阪)。
- *13 2012年5月に行ったインタビューより。
- *14 例えば、注7でも記したように、タイ出身のベトナム難民は近年、在留特別許可を取得し、正規滞在となって類型IVとなっている者がいる。また、ロヒンギャについても、難民申請が認められ在留資格を取得し類型IVとなっているケースがいくつかある。
- *15 不動産の契約、銀行の開設の際など、保証人を求められることはあるが、無国籍ゆえ契約を拒否されることはなかったという。
- *16 2010年6月、インタビューにて。
- *17 筆者が、2011年10月、イスラエルのゴラン高原における無国籍者について調査を行ったところ、イスラエル政府が無国籍者に発行している渡航書などの身分証明書には、国籍「不明確(undefined)」となっていた。イスラエルに限らず、ブルネイなどの国でも、類似した措置がとられている。
- *18 無国籍者の支援を行うNPO団体「無国籍ネットワーク」では、「無国籍を知ってください」というリーフレットを作成している。
- *19 補助金に頼り、働くこともできないため、申請者は社会との接点がなかなか確立できず、引きこもりや精神的な病につながる可能性を有している。
- *20 2013年1月、在留資格のない無国籍者にインタビューしたところ、入国管理局に出頭した際、外国人登録証明書の返納を求められ、それ以後、身分証明書らしい書類の交付は受けていないという。そのため、在留資格のない無国籍者については、身分証明書がないという問題が生じている。

《参考文献》

- 阿部浩己, 2010『無国籍の情景—国籍法の視座, 日本の課題』国連難民高等弁務官(UNHCR)駐日事務所
- 飯島一孝, 2003『六本木の赤ひげ』集英社
- 宇田有三, 2010「アジア太平洋の窓 ビルマ西部：ロヒンギャ問題の背景と現実」国際人権ひろばNo.90(2010年3月発行号)、一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター(ヒューライツ大阪)。(http://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section3/2010/03/post-96.html, 2013年1月25日アクセス)
- 江川英文=山田鎌一=早田芳郎, 1989『国籍法[新版]』有斐閣
- 奥田安弘, 1996『家族と国籍—国際化の進むなかで』有斐閣選書
- 厚生労働省, 『人口動態統計』, 各年度版
- 坂本洋子, 2008『岩波ブックレットNo.742 法に退けられる子どもたち』岩波書店
- 財団法人入管協会, 各年版『在留外国人統計』
- 陳天璽編, 2010『忘れられた人々—日本の「無国籍」者』明石書店
- 陳天璽, 2011『無国籍』新潮文庫
- 陳天璽, 2012「国家と個人をつなぐモノの真相—“無国籍”者のパスポート・身分証をみつめて」陳天璽・近藤敦・小森宏美・佐々木てる編, 2012『越境とアイデンティフィケーション—国籍, パスポート, IDカード』新曜社, 444~468頁
- 平賀健太, 1950『国籍法』上巻, 東京：帝国判例法規出版
- 無国籍ネットワーク, 2012『無国籍を知ってください』特定非営利活動法人無国籍ネットワーク
- Chen Tien-shi, 2012, "Statelessness in Japan: Management and Challenges", *Journal of Population and*

Social Studies, Vol. 21 Number 1, pp. 70-81

- UNHCR, 2009, *2008 Global Trends: Refugee, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Person*, p. 2

Types of Stateless Persons in Japan

Lara, CHEN Tien-shi

Waseda University

Key Words: stateless person, legal status, nationality authorization

This paper focuses on stateless persons who reside in Japan, examine their legal status, and classified them in five types. Stateless persons are those who do not have nationality nor are accepted as citizens from any country. According to the statistics of alien registration as of the end of 2010, the number of the people whose nationality identified as “stateless” is 1,234. On the other hand, however, according to my research, it became clear that there actually exist people who do not have nationality of the nation which identified as their nationality on alien registration card issued in Japan. They can be classified as so-called *de facto* stateless.

In this paper, I define stateless people as those who do not have valid nationality, in other words those who actually do not have rights and duties as citizens of any country, and divided them into five types. From this classification, we can see there actually are of great variety even though we bracket them together as “stateless persons”. We can understand that each stateless person of each type has different reasons for becoming stateless, has different situation, and has different notation in nationality (or stateless) in his identification. We also reveal what kind of problems those stateless persons face lately since the residence management system was adopted in July 2012, and indicate the action that Japan is required to take according to each type of stateless person.

特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

国籍・無国籍認定の現状と課題

——改正入管法を踏まえて

小田川 綾音 弁護士

キーワード：国籍，無国籍認定，在留カード

外国人登録は外国人の居住する市町村で行われてきたが、2012年7月の改正出入国管理及び難民認定法の施行により、外国人登録制度は廃止された。新たに在留カードが導入され、外国人の情報は法務省で一元的に管理されている。これまでの外国人登録、あらたな在留カードの交付、退去強制、帰化申請等様々な行政手続きの場面において、国籍・無国籍の認定がなされている。しかし、手続きを担当する役所では、必ずしも統一的な国籍・無国籍の認定がなされていない。無国籍者（国籍国を証明する書類を一切持たない者、相当な努力をしても国籍を確認することができない者を含む）が無国籍とは認められず、どこかの国籍国の保持者としてみなされていることもある。本稿では、国籍・無国籍の認定の現状とその課題について考察する。

1 はじめに

「無国籍者」とは文字通り国籍が無い者であり、国際法においては、1954年「無国籍者の地位に関する条約」第1条1項に、「『無国籍者』とは、その国の法律の適用によりいずれの国によっても国民と認められないものをいう」と定義されている（法律上の無国籍者）¹。これに対して、いずれかの国籍国を有するはずであるとしても、書類上当該国籍国を確認することができなかつたり、当該国籍国に登録されていなかったりするなどして、実質的には国籍国から国民としての保護を享受できない場合も存在する。こうした者は事実上の無国籍者と呼ばれている。もっとも、法律上の無国籍者と事実上の無国籍者の境界線はあいまいであることも多い²。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、2012年に無国籍者の定義に関するガイドラインを発表し、1954年条約の「無国籍者」の定義は、条約の趣旨及び目的を考慮して、広く解するべきと述べている³。存在しないことの証明は非常に難しいので、現実的な問題を踏まえ、実務慣行に沿って無国籍は解釈されるべきであろう。本稿で無国籍と称する場合には、法律上の無国籍者のみならず、実質的に国籍国を確認することが極めて困難である等の理由により事実上無国籍となっている者をさすことがあることを注記しておく。

UNHCRの統計によれば、世界には1,200万人の無国籍者が存在すると言われており⁴、日本にも無国籍者は存在する。筆者は、2009年に設立された無国籍ネットワークの活動を通して、国籍の有無で悩みを抱える人々からの相談を受けている⁵。相談を受けるたびに感じることは、「無国籍」といっても、一人ひとり、無国籍になる経緯は異なり、決してひとくくりにはできないことだ。また、活動を通して気が付いた問題点のひとつは、日本において国籍・無国籍の認定が問題となる場面では、担当する役所がそれぞれの意図をもって、当該個人の国籍の有無・国籍国がどこであるかを認定していることである。国籍の有無をどのように判断するか、国籍の認定をどのように行うかについて、同じ日本でも、担当役所により認定の在り方が異なるし、結論さえも異なることがある。現在、日本には、「無国籍」を判断・認定する統一的な基準がなく、その機関も存在しないのが実情だ。

また、新たな問題も生じている。2012年7月9日に改正出入国管理及び難民認定法（以下、入管法という）が施行され、同時に外国人登録法は廃止され、新たに在留カード制度が導入された。外国人登録証から在留カードへの切り替えの際、外国人登録では無国籍とされていたが、在留カードでは何らかの国籍国が記載されるという事態も起きている。本稿では、日本において国籍・無国籍の認定がなされている場面において、どのようにそれが行われているのか、それによって当該個人にどのような影響があるのかについて検討する。

2 改正入管法による身分証の変更

(1) 外国人登録（2012年7月8日まで）

外国人である無国籍者が日本に上陸し適法に在留するためには、原則として在留資格を有する必要がある。入管法は、外国人が日本で行おうとする活動又は外国人の身分や地位に応じて、30種類の在留資格を規定しており、外国人はそれらのいずれかを継続的に有していることが想定されている。そして、これまで外国人は、90日を超えて日本に滞在する場合、外国人登録をしなければならなかった（外国人登録法3条）。すなわち、外国人は居住する市町村役場に出頭し、氏名、生年月日、国籍、在留資格の有無等身分事項を申告することによって、市長村では外国人登録原票が作成され、登録を行った外国人には外国人登録証明書が交付された。この外国人登録は、外国人の在留資格の有無にかかわらず行われ、外国人は外国人登録証明書の交付を受けた。在留資格がない場合には、「在留資格なし」と赤字で四角く目立つように囲まれて、記載されていた。日本で生活する外国人にとって、この外国人登録証は身分証としての機能を果たしていた。

(2) 新しい「在留管理制度」の導入（2012年7月9日以降）

2009年に入管法が改正され、外国人の在留に関する情報の把握形態が抜本的に変更された。これに伴い、従来行われてきた外国人登録制度は廃止された。国はこれまで、入管法に基づく入国・在留関係の許可の手續と、外国人登録法に基づく外国人の居住する市町村で行われる外国人登録制度によって、在留する外国人の情報を二元的に取得し把握してきた。

新たな在留管理制度のもとでは外国人登録制度は廃止され、外国人に関する在留の情報は、法務

省に一元的に集約されることとなった。2012年7月9日以降外国人登録は廃止され、日本に適法に在留する中長期在留者は「在留カード」の交付を受けることになった⁶。また、これまでは、外国人に住民基本台帳法の適用はなかったが、新しい在留管理制度のもとでは、一定の外国人に住民票が作成されることになった（住民基本台帳法30条の45）。

(3) 在留カードとその問題点

在留カードは、今般の改正入管法の特徴の一つである。在留カードの交付対象者は、原則として、日本に正規に滞在する中長期在留者である（入管法19条の3）。外国人登録制度では、非正規滞在者も外国人登録の対象となっていたが、そのことが非正規滞在者の在留継続を容易にしているとの指摘等がなされ⁷、新たな法制度のもとでは非正規滞在者に在留カードは交付されないことになった。

このルールに基づけば、無国籍の非正規滞在者は、在留カードの交付を受けることができず、日本政府が発行する公的な身分証を持っていないこととなる。日本に在留する無国籍者の中には、来日前に滞在していた出身国に帰国したくても、出身国の「国民」ではないので、その国の旅券やトラベルドキュメントの交付を受けることができず、出身国から拒絶されて帰国することができずに困っている人も多い。このような人は、日本に留まるしかないためにやむをえず日本に滞在している。

非正規滞在者といっても様々である。非正規滞在者の中には無国籍者のみならず難民認定申請者や、家族を抱えて長期間日本に在留しており、自由権規約等の人権諸条約に基づけば家族統合の権利に基づいて日本での在留が認められてしかるべき者達もいる。つまり、非正規滞在者全般に全く日本で通用する公式の身分証が交付されないことは、彼・彼女らの生活を脅かし、正規に定職に就くことを妨げ、労働力として搾取されるリスクを負わせるなど、人権侵害の温床となり問題である。国が、非正規滞在者に関する情報を全く把握しないことは、非正規滞在者の存在を認知しない透明人間化するものであり、かえって、社会不安をもたらすものとも考えられる。

3 国籍・無国籍の認定

(1) 国籍・無国籍認定がなされる場面

国は様々な場面において、国籍の認定を行っている。上述した外国人登録では登録事項として「国籍」（外国人登録法4条1項）、在留カードでは「国籍又は地域」があり（入管法19条1項4号）、日本政府が当該外国人の国籍をどのように把握、認定しているのかが示される。日本で子どもが出生した場合、市町村の役所で出生届が出されるが、父又は母が外国人である場合には、その国籍を記載する必要がある（戸籍法49条2項3号）。日本国に帰化を申請する際も、日本は二重国籍を認めないから、申請者が国籍を有していれば、元の国籍を離脱しなければならないため国籍の有無、国籍があるとすればどこであるかが問題となる（国籍法5条1項5号）。非正規滞在者の退去強制手続においては、外国人は国籍国へ送還されるのが原則であり（入管法53条1項）、送還先を決定するためにも当該外国人の国籍の認定がなされる。

ところが、上記のように国籍の認定がなされる場面において、本来はどの国からも国民として認

められていないにもかかわらず、A国の国民として認定されているケースがある。また、B国から偽造旅券を用いて来日したものの、B国の真正な旅券等を有しないためB国の国民であることが確認できないにもかかわらず、B国の国民であると認定されたり、あるいは、本人は日本で出生又はC国から来日したが、親がD国の国民と考えられるので、親・本人についてD国民であることを示す資料は存在しないものの、D国籍として認定されたりすることがある。

さらに、国籍の認定が、日本という同一国でありながら、手続きを担当する役所が異なると、同一人物について別の国籍が認定されることがある。同様に、同一の背景事情を持つ者であっても、ある人はA国籍、ある人は無国籍とされることがあり、国籍の認定方法が極めて不透明かつ場当たり的といえる。以下では、国籍の認定が問題となる場面において、どのように国籍・無国籍の認定がなされているのかにつき、具体例を交えてその実態を紹介するとともに、そこから生ずる問題について検討する。

(2) 国籍認定の具体例

(a) ベトナム難民2世・3世

Dさんの両親は、第一次インドシナ戦争の時代に、ベトナムからタイへ逃れた。Dさんはタイで出生し、Dさんの両親もDさん自身も「ベトナム難民」として扱われていた。Dさんの両親の出生国を公的に証明する資料は存在しない。Dさんのようなベトナム難民は、タイで特定の居住地域に生活場所を指定され、様々な差別を受けながら生活していた。Dさんは満足に教育を受けることもできず、就ける仕事も限られ、生活は厳しく苦しいものだった。1990年代の出稼ぎブームにのり、Dさんは偽造旅券を用いて来日し、約17年間非正規に滞在していたが、摘発を受け退去強制令書が発付された。退去強制令書におけるDさんの国籍国は「ベトナム」とされ、送還先もベトナムと指定された。しかし、Dさんはベトナムに一度も行ったことがなく、頼るべき親戚もおらず、もともとタイへの帰国を希望していた。

ベトナム政府がDさんの送還を受けいれるとも考えられず、退去強制令書発付処分取消訴訟が提起されたところ、第一審の東京地方裁判所、控訴審の東京高等裁判所いずれにおいても、Dさんの勝訴となった（平成22年2月19日東京地裁判決・平成20年（行ウ）第457号事件、平成22年8月9日東京高裁判決・平成22年（行コ）第98号事件⁸）。高裁判決確定後、Dさんには在留特別許可が認められたが、その際Dさんの国籍国はベトナムとされた。Dさんと同様の事情で退去強制令書発付処分取消訴訟を提起したWさんも、Dさんと同様に勝訴し（平成22年2月19日東京地裁判決・平成20年（行ウ）第470号事件、平成22年8月31日東京高裁判決・平成22年（行コ）第98号事件）、その後在留特別許可が認められた。

このように、ベトナム難民としてタイに逃れた両親又は祖父母のもとに、タイで出生したベトナム難民2世・3世が、1990年代に来日し、日本での生活が長期化する中で、家族のいるタイへ帰国することができなくなったケースが多数存在する。彼らは、タイへの帰国が叶わないのであれば日本に滞在するよりほかないとして、正規に滞在することを望み、在留特別許可を求めた。上記の高裁判決が出た後、2011年4月頃から、DさんWさんと同様の背景事情を持つベトナム難民2世・

3世に対して、在留特別許可が次々と認められるようになった。なお、このベトナム難民2世・3世のグループの者たちの外国人登録上の国籍は、ベトナム又は無国籍とされている。在留特別許可が認められ、在留資格認定証明書が交付された際も、その国籍国はベトナム又は無国籍とされている。同一の背景事情を持つにもかかわらず、国籍の認定が人によって異なるのである。手続きの当初からベトナムと認定されていた者はベトナムとされ、無国籍とされていた者は無国籍とされたようである。彼らの在留特別許可が認められたのは、彼らが無国籍であり送還先がないという点が重視されたと考えられるが、在留を認める場面においても国籍国を「ベトナム」と維持するところに、一度行った国籍認定は最後まで覆さないという国の強い意思を感じざるを得ない⁹。

(b) ロヒンギャ民族

ミャンマーのアラカン州に多く居住しているロヒンギャ民族は、ミャンマー国民として認められていない¹⁰。ロヒンギャ民族は、ミャンマー政府から強制労働やポーター（戦場の前線における弾薬運搬等の強制労働）、移動制限、教育を受ける機会の剥奪、土地の没収等の民族的迫害を受けており、反政府活動に従事した者に対して弾圧を加えている。こうした迫害から逃れ、日本で難民認定申請を行っているロヒンギャ民族が多数いる。日本にいるロヒンギャ民族の多くは、ミャンマー人であるという意識が強く、軍事政権が不当に国籍をはく奪し、又は国民であることを認めていないのにすぎないのであるから、本来はミャンマー国民であって無国籍ではないと認識している。しかし、ミャンマー国籍法及びミャンマー政府の姿勢からすると、ミャンマー国籍が付与されていないと理解することが合理的である。ただし、彼らの日本における外国人登録上の国籍はミャンマーとされている。また、退去強制令書が発付されているロヒンギャ民族の者達の国籍国はミャンマーとされ、送還先もミャンマーとされている。

国際社会において、ロヒンギャ民族がロヒンギャ民族であることを前提として強制送還された例はなく、在日ミャンマー大使館が、ロヒンギャ民族であることを前提として、彼らにトラベルドキュメントを発行するとは考え難い¹¹。なお、難民不認定処分とされたロヒンギャ民族の者達21名が、ロヒンギャ民族であるがゆえに迫害を受けるおそれがある等として、難民不認定処分の取消等を求めた裁判において、第一審の東京地方裁判所は、ロヒンギャ民族である原告らを無国籍であると認めた上、そのうち2名については難民であるとして不認定処分を取消し、18名については訴えを棄却した（平成22年10月29日東京地裁判決・平成19年（行ウ）第472号、第493号から498号、第715号、第785号、同20年（行ウ）第55号、第132号及び第133号、第404号から第408号まで、第686号、第756号、同21年（行ウ）第367号事件）。控訴審の東京高等裁判所では、控訴人1名を難民と認め不認定処分を取り消したものの、他の控訴人らはミャンマー国籍が認められるとして、彼らの無国籍性を否定した（平成24年9月12日東京高裁判決・平成22年（行コ）第397号事件）。上記の通り、ミャンマー政府がロヒンギャ民族にミャンマー国籍を認めていないことからすると、彼らの国籍国をミャンマーと認定することは極めて不合理である。現在、最高裁判所に上告がなされており、また、2012年6月以降に悪化したアラカン州におけるロヒンギャ民族に対する過酷な人権状況に照らすと、ミャンマーに帰国することはできないとして、上告人らは再難民認定申請を行っている。

(c) 出身国で出生届が存在しない者

Cさんは、出稼ぎのために、フィリピン共和国から偽造旅券を使用して来日し、雇用主の信頼をえて仕事に励んでいたが、来日して約20年以上経過した後には摘発された。Cさんは収容され退去強制手続きが進む中で、帰国するよりほかにないと考え口頭審理請求権を放棄し、早期帰国を希望した。Cさんの退去強制令書における国籍国はフィリピンとされた。Cさんはフィリピン大使館にトラベルドキュメントの交付申請を行ったが、交付できないとの回答があった。Cさんは、なぜフィリピンに帰国できないのか理解できず、収容は長期化した。Cさんは、フィリピンに母と姉が暮らしており、姉を通じてCさんの出生届を取得しようとしたが、国家統計局にCさんの出生登録は存在しなかった。

Cさんの父親は中国国籍であり、中国からフィリピンに移住した。母親はフィリピン人の両親のもとフィリピンで出生し、フィリピン国籍であると考えられるが（母親の出生届も国家統計局で確認することができなかった）、Cさんが出生した当初、フィリピンは父系血統主義を採用しており、Cさんはフィリピン国籍を取得できなかった。Cさんの両親は在日フィリピン大使館にもCさんの出生届を出していないため、中国政府はCさんを国民として認識したことがこれまで一度もない。中国の国籍法は血統主義を採用しているため、本来であればCさんは父の中国国籍を承継し、中国国籍を有するはずである。しかし、フィリピンで生まれてから中国で登録されたことがなく、父親はすでに他界している。中国で暮らしたことは一度もなく、中国には頼るべき親せきもいないことから、Cさんが中国籍を確認するすべは現実的でないと言って過言ではない。つまり、Cさんは事実上の無国籍者である。在日フィリピン大使館は、入国管理局からのCさんの国籍に関する問い合わせに対して、調査の結果、Cさんがフィリピン国民であることを確認できないので、Cさんにトラベルドキュメントを発行することはできないと回答した。Cさんはその後仮放免が認められ収容は解かれたものの、フィリピンに帰国することもできず、日本で正規の在留資格も付与されず、再審情願を申し立てて在留特別許可を求めている。結果はいまだ出ず、仮放免という不安定な状態で日々を送っている。Cさんの外国人登録、退去強制手続上の国籍はフィリピンとなっている。

(d) 日本で出生した難民の2世

Sさんは、ミャンマーの少数民族の両親のもとに日本で出生した。両親は、ミャンマー政府からの迫害を逃れ、日本で難民認定申請をした。Sさんの両親は難民認定はなされなかったものの、人道配慮による在留特別許可を受けた。Sさんの両親は、日本においてもミャンマー政府に反対する少数民族の団体に所属して反政府活動を継続しており、在日ミャンマー大使館でSさんの出生登録をすることはできなかった。Sさんの両親はミャンマー国籍を有しており、ミャンマー国籍法は血統主義を採用しているから、本来であれば、Sさんは出生とともに両親のミャンマー国籍を承継しているはずである。しかし、Sさんは、本国でも在日ミャンマー大使館でも出生登録がなされていないので、旅券等ビルマ政府が発行するミャンマー国民であることを証明できる資料は何も持っていない。ミャンマー政府はSさんを国民としてその存在さえも認識していないのである。Sさんは日本で生まれてから18年間、事実上国籍がないままに過ごしてきた。ミャンマーでは現在も軍政と少数民族の対立が激しく、一部の少数民族との間では内戦状態にある。SさんもSさんの両親も

ミャンマーに帰国するという選択肢は、現在のミャンマー情勢のもとでは考えられず、在日ミャンマー大使館に行き手続きをすることもできない。

Sさんは出生後しばらくしてから行った外国人登録手続きでは、その国籍国は無国籍とされていた。しかし、両親が難民認定申請をする際、Sさんも同時に難民認定申請を行ったが、難民認定申請手続きの窓口で、入国管理局の職員から、Sさんの外国人登録証上の無国籍は、両親と同じミャンマー国籍に改められるべきである旨の指導を受けた。Sさんの両親はその意味をよく理解せぬままに職員の指導に従って区役所に行き、Sさんの外国人登録の国籍国は無国籍からミャンマーに変更された。現在のSさんの外国人登録証（2012年7月9日以降は在留カードとみなされている）上の国籍国はミャンマーとなっている。

(e) 本来は日本国民であった者

ア アンデレちゃん事件

過去に国籍の認定が適切になされず、裁判によって日本国民であることが確認された有名な事件として、アンデレちゃん事件がある¹²。アンデレちゃん事件は1990年代の出来事であるが、当時の国籍認定の在り方と現在とを比較するために紹介する。

アンデレちゃんは「外国人らしい母親」から出生したが、その母親はアンデレちゃんを育てることができないとして、牧師であったリース夫妻にアンデレちゃんの養育を依頼し、病院を退院した後行方不明となり、以後全く連絡がつかなくなった。父親を特定するための手がかりも全くなかった。

アンデレちゃんは、当初母親と接触した関係者の、母親は「フィリピン人らしい」という不確かな供述によって、出生届上母子ともに国籍国は「フィリピン」とされ、外国人登録上の国籍国も「フィリピン」とされた。リース夫妻が、在日フィリピン大使館にアンデレちゃんの旅券の交付を求めると、フィリピン大使館では、母親が不在であり、母親の身分が全く確認できないのであるから、アンデレちゃんをフィリピン国民として認めることはできないとして、フィリピン大使館からはフィリピン国籍を否定された。その後、アンデレちゃんの養親が、役所でアンデレちゃんの外国人登録上の国籍国を「無国籍」と変更することを求めたところ、アンデレちゃんの外国人登録上の国籍国は「無国籍」となった。しかし、アンデレちゃんは日本で出生し、「父母がともに知れない」のであるから、国籍法2条3号に基づきアンデレちゃんは日本国民であるとして裁判が提起され、一審勝訴、控訴審敗訴、最高裁逆転勝訴となり、アンデレちゃんは日本国民であることが認められた。裁判提起から約3年後、アンデレちゃんは、フィリピン国籍、無国籍との誤った国籍認定をへて、4歳のときによく日本国民の地位を得たのである。

イ 簡易帰化申請したアネットちゃん

また、アンデレちゃんのケースと同様に母親が失踪し、アンデレちゃんよりも先にリース夫妻の養子となったアネットちゃんの国籍認定も矛盾に富んでいる。アネットちゃんの母親は「タイ人」らしいということであったが、アネットちゃんの出産後すぐに行方不明となり、父親を知る手がかりももちろんなかった。アネットちゃんは、外国人登録上国籍国は「タイ」とされ、後にアンデレちゃんと共に「無国籍」へと変更された。リース夫妻は、アンデレちゃんの裁判提訴前に、国籍法

8条4号の規定の存在を知り、日本で生まれ、3年以上無国籍であれば、帰化申請により日本国籍を取得できることから、アネットちゃんが3歳となったときに帰化申請をしていた。その後、アンデレちゃんの第一審判決が出る前に、アネットちゃんについて帰化申請が認められた旨の知らせが入った。しかし、アネットちゃんの帰化前の国籍国は「タイ」とされていた。国籍法は、原則として帰化の要件を20歳以上の成人に限定している（国籍法5条2号）。但し、一定の場合には帰化の条件が緩和されており、国籍法8条4号は、日本で生まれた無国籍者で3年以上日本に居住する者に帰化申請の道を認めている。規定の立法趣旨は、無国籍の防止である¹³。アネットちゃんに帰化が認められたとすれば、この8条4号の規定が適用されたと考えられるが、アネットちゃんの帰化前の国籍国は「タイ」であるという。この結果は、国籍法8条4号の前提となる「出生のときから国籍を有しない」という条件に該当しない。法務局の国籍認定には大きな疑問が残り、リース夫妻も国に対しアネットちゃんの国籍を「タイ」と認定した根拠資料の開示を求めたが、法務局はこれに応じなかった。アンデレちゃんの訴訟の帰趨に照らせば、アネットちゃんも出生時から日本国民であったことになる。アネットちゃんの国籍認定は、二重に誤りを含んでいるのではないかと考えられる。

(3) 国籍認定の問題点

以上で述べてきた具体例をみてみると、出生届、外国人登録、退去強制手続き、帰化といった手続きごとに、その手続きを担当する役所がそれぞれの基準で国籍の認定をしており、日本国としての統一的な国籍認定がなされていないことがわかる。

まず、外国人登録では、旅券の提出がなくても、本人が申告する国籍国の供述等で国籍が認定されていたようである。ただ、一度アンデレちゃんのように国籍が認定されても、その後実質的にはその国の国籍をもたないとして無国籍に変更することもできたのであり、柔軟な対応がとられることもあった。逆に、Sさんのように無国籍として登録されていたが、他の役所（入国管理局）の指導により、他の国籍国へと変更されることもあった。

また、同一の背景事情をもつベトナム難民2世・3世については、ある地方自治体では、ベトナムと認定され、別の地方自治体では無国籍と認定されるなど、地方自治体や当事者によって異なる取り扱いがなされていた。外国人登録上の国籍認定は、他の手続きに比べ、無国籍と認定されることも多かったように思われるが、認定のための統一的な基準はなく、当事者の意向が他の手続きよりも反映されやすかったのではないかと考えられる。

他方で、退去強制手続きにおいては、国籍国が一度認定されると、それが覆るという例はなかなか見られない。退去強制手続きにおいては、当該外国人を日本から強制送還することを目的としているので、国籍国を確認する資料が存在しなくても、本人の供述や両親の国籍、本人が以前居住していた国、家族が居住している国等の間接事実から、できる限りどこかの国籍を有するものとして認定する傾向があり、結果として、無国籍と認定されることは容易ではない。帰化手続においては、この傾向はより顕著である。アネットちゃんのように、母親の行方がしれず、母親の国籍も現実的に確認することができず、法務局自身も国籍法8条4号の適用を認めているにもかかわらず、あく

までも国籍は「タイ」とし、無国籍を認めないのである。

特筆すべきは、外国人登録上の統計でも、無国籍者の数はここ数年減少傾向にあったが¹⁴、在留カードに切り替えられると、その数はますます減少するおそれがあるということである。1940年代に中国において内戦が勃発し、現在の台湾（中華民国）へと逃れ、そこから日本に移民した者について、外国人登録証上無国籍とされていた者が、在留カードへの切り替え手続きの際、国籍が「台湾」とされ、無国籍でなくなったという例がある。

在留カードを管理する省庁は法務省であり、法務省は退去強制手続で送還先決定のため、国籍国を認定する必要がある。したがって、役所又は担当者に当該個人を何らかの国籍国を認定したいという要請が働きやすく、しかも仮に一度国籍国を認定する際誤っていたとしてもその後訂正されない傾向がある。結果として、実効性のない国籍国が付与されるケースが増えるのではないかと懸念がもたれる¹⁵。

(4) 実効性のない国籍が与えられることの弊害

このように、国籍・無国籍の認定が適正になされず、実効性のない国籍が国籍国であるとして出生届や身分証に記載されると、様々な問題が生じる。親が共に知れない又は無国籍であれば、国籍法2条3号により、日本で出生した子どもは出生時から日本国民となるのであるが、親の無国籍認定がなされなければ、この規定が適用される余地がない。本来、日本国籍を生来的に取得すべき者が、日本国籍を得られずに生きることになるのである。前述のアンデレちゃんは、出生届が出される段階で、親の国籍について「不知」とされていれば、国籍法2条3号に基づき、日本国民として戸籍の作成手続きに移行していたと考えられる。したがって、日本で生まれた子の親の国籍の有無・国籍国の認定は、子どもが日本国籍を取得するかどうかの分かれ道となり、慎重になされるべきである。そして、国籍法2条3号は、無国籍の防止が立法趣旨であるから、「無国籍」を判断するうえでは、親の国籍国が旅券等の身分証によって確認できないような場合や出身国での相当な調査を行っても確認できない場合等には、「無国籍」と解釈されるべきである。国籍国を確認する手段がない場合には、実質的に当該国籍国とされる国から国民としての保護を受けることはできないのであり、実質的な意味で無国籍にほかならないからである。

また、親に国籍があったとしても、日本で出生した子どもが無国籍であれば、国籍法8条4号により、簡易帰化が可能となる。しかし、子どもについて無国籍認定がなされなければ、原則としてこの規定が適用される余地はない（アネットちゃんは帰化手続では「タイ」国籍とされたが、外国人登録上は「無国籍」とされていた。外国人登録上「無国籍」でない者に当該規定の適用は認められなかったと推定される）。したがって、今後は、在留カード上無国籍と認定されるかどうか重要な判断基準となり、国籍法8条4号の適用可能性が変わると考えられ、国籍の有無・国籍国の認定は適正になされなければならない。

さらに、実効性のない国籍国が付与されることによって、その者のみならず、その者の次世代まで無国籍が承継されていくことになる。日本政府から、実効性のない国籍国が付与された者は、日本で結婚しようとするとき、当該国籍国の発行する婚姻要件具備証明書の提出を求められる。しか

し、その国が、当該個人を国民として認識していなければ、婚姻要件具備証明書が発行されることはない。そうすると、結婚するにも書類が不備であるとして婚姻届が受理してもらえないという事態が発生しうる。

また、その者が子を出産するにあたり、胎児認知をするときにも、同様の事態が生じる。胎児認知をする際も、母親の国籍国とされる国の国民であることを確認できる書類、すなわち、旅券や出生証明書の提出が求められるが、母親が事実上無国籍であれば、そのような書類は提出できず、胎児認知が受け付けられないのである。同様の問題は、子が出生した後も生じる。結果、子どもは法律上の父親がいないことになり、母の国籍国を承継するほかに、実効性のない国籍国が母から子へと引き継がれていくのである。子は母に続いて実質的に無国籍者となる。

さらに、身分証に実効性のない国籍国が記載されることにより、本人のアイデンティティーの混乱も生ずる。日本政府は、身分証上記載された国籍国の外国人であるというが、その国籍国とされた国からは、国民ではないと言われる。「自分はいったい何者なのだろうか?」という疑問が生じる。

このように、実効性のない国籍国が付与されると多様な問題が生じ、無国籍が次世代へと持ち越される。結婚、国境を越えた移動、出産等人生の様々な場面で問題が生じやすくなる。アンデレちゃん事件が発生してから20年以上が経過するが、国籍認定の在り方は根本的に改善が見られないように思われる。国籍・無国籍を認定するにあたり、統一的な基準を設けることは喫緊の課題であり、旅券等により国籍が確認できないにもかかわらず、安易に実効性のない国籍国を認定することは避けるべきである。国籍・無国籍の認定は統一的になされ、仮に当該個人の国籍を確認することが出来ない、あるいは無国籍が疑われる場合などは、新たに設けた専門家または専門機関によって国籍・背景を調査し無国籍であるかどうかを判断する必要があると考える。日本国が無国籍という問題について、正面から取り組むことが求められている。

*1 但し、日本は無国籍者の地位に関する条約、無国籍削減に関する条約に加入していない。

*2 阿部浩己（2010）を参考にした。

*3 原文：UN High Commissioner for Refugees, Guidelines on Statelessness No. 1: The definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, 20 February 2012, HCR/GS/12/01, available at: (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>) (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>)

*4 UNHCR Global Trends 2011 (<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>)

*5 2011年に無国籍ネットワークは特定非営利活動法人格を取得し、同年UNHCRの事業実施パートナーとなり法律相談の支援を行っている。（<http://stateless-network.com/>）

*6 ただし、すでに交付されている外国人登録証は一定期間在留カードとみなされる。

*7 平成19年7月に、犯罪対策閣僚会議に報告された「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果」において同旨の指摘があった。山田他『新しい入管法』（2010）参照。（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai9/9siryu3.pdf>）

*8 当該訴訟は、タイへ帰国できると考えて口頭審理請求権を放棄し、「ベトナム」を送還先とする退去強制令書の発付を受けた原告らが、仮にタイに帰国することができず、ベトナムに帰国しなければならないと真に理解して知っていたならば、口頭審理請求権を放棄することはなかったので、ベトナムを送還先とする退去強制令書発付処分は錯誤に基づき無効であるとして、退去強制令書発付処分の取消を求めたところ、裁判所はこの主張を認め、

原告側が勝訴したというものである。原告らの無国籍性が正面から争われたケースではないが、東京地裁判決は、判決の末尾において付言ではあるが、国が原告らの送還先をベトナムとしたことについて適法性に疑問の余地があり、原告の国籍がベトナムであることは証拠上明らかではないと述べている。国の国籍認定の在り方に疑問を呈する重要な指摘である。

- *9 これらのベトナム難民2世・3世の代理人として、在留特別許可を求める活動を行った小豆澤史絵弁護士によれば、仮放免許可の国籍欄等で記載された「ベトナム」国籍から無国籍への変更を何度求めたが、入国管理局には全く聞き入れられなかったという。
- *10 1982年ミャンマー国籍法は、国民を①国民、②準国民、③帰化国民と3種類に分類している。ミャンマー国籍法における①国民は「カチン、カヤー、カレン、チン、ビルマ、モン、ラカイン、シャンなどの諸民族及び西暦1823年以前から国内に永住の地として定住していた諸民族は、ミャンマー国民である」「国民である両親を持つ全ての国民と人民は、生まれながらにして国民である」と定めている。しかし、ロヒンギャ民族はこの①国民に規定される「諸民族」の中に含まれていない。ロヒンギャ民族であることが前提とされれば、ロヒンギャ民族が上記①～③の国民であることを示す身分証はまず発行されない。なお、ビルマ（ミャンマー）政府のテインセイン大統領は、2012年（平成24年）7月11日、ビルマ（ミャンマー）を訪れた国連難民高等弁務官（UNHCR）のアントニオ・グレースら訪問団に対し、「ミャンマーは自国の国家民族には責任を負うが、ミャンマーの民族ではない不法入国のロヒンギャたちを認めることは一切あり得ない」と述べ、これを大統領ウェブサイトで公式に発表した。このことから明らかなように、ロヒンギャ民族はビルマ（ミャンマー）政府からビルマ（ミャンマー）国民ではないとして徹底的にその国民性を否定されている。
- *11 ロヒンギャ民族であるものの、「カマン民族」であると民族名を偽り、真正な身分事項に基づかない場合に、トラベルドキュメントが発行され、帰国が実現した例は存在する。
- *12 アンデレちゃん事件の詳細は、信濃毎日新聞社編集局編「ボクは日本人・アンデレちゃんの1500日」（信濃毎日新聞社、1995年）、奥田安弘（2003）を参照。アンデレちゃんは1991年1月に誕生し、1992年3月に国籍確認訴訟が提起され、1995年1月に最高裁がアンデレちゃんの日本国籍を認めた。国籍法2条3号の「父母ともにしれない」の法解釈が正面から争われた事案で、最高裁は、同規定の趣旨は無国籍の防止にあるとして、「父母ともにしれない」の立証責任を事実上国側に転換して、アンデレちゃんを勝訴させた。
- *13 法務省民事局内法務研究会編（1985）を参照。
- *14 外国人登録上の「無国籍」者の人数は、2009年は1,397人、2010年は1,234人、2011年は1,100人とされている。法務省、登録外国人統計表。参考URLは（http://www.moj.go.jp/housei/toukei/toukei_ichiran_touroku.html）
- *15 既に述べた通り、外国人登録上の無国籍者の統計も必ずしも信頼できるものではなく、実質的な無国籍者の人数はこれを上回ると考えられる。2009年8月末から9月末にかけて、全国201の児童相談所を対象として行われた国籍や在留資格に問題を抱える子どものアンケート結果をみても、国籍認定が不透明であり、無国籍児であることを窺わせる子どもたちの存在が示されている。同調査の内容・分析については奥田（2012）を参照。

《参考文献》

- 阿部浩己、2010『無国籍の情景—国際法の視座、日本の課題』UNHCR
- 山田利行・中川潤一・木川和広・中本次昭・本針和幸、2010『新しい入管法』有斐閣
- 奥田安弘、2003『家族と国籍』有斐閣選書
- 奥田安弘、2012『養子縁組あっせん』奥田安弘・高倉正樹・遠山清彦・鈴木博人・野田聖子『国籍・在留資格』日本加除出版、249～311頁
- 法務省民事局内法務研究会編、1985『改正国籍法・戸籍法の解説』社団法人金融財政事情研究会

The Current Situations and Challenges of Determinations on Nationality or Nationality-less

ODAGAWA Ayane

Attorney at Law

Key Words: nationality, nationality-less determination, residence card

The Alien Registration system, which was handled at the municipal level, was abolished and replaced by a new residency management system that came into force in July 2012 under the amended Immigration Control and Refugee Recognition Act. With the newly introduced Residence Card, information about foreigners residing in Japan is to be centralized and managed by the Ministry of Justice in an integrated manner. Determinations on nationality or nationality-less were conducted by applicable government or municipal entities at administrative procedures such as Alien Registration, issue of a Residence Card, deportation procedures, or naturalization process. A nationality-less person might not be recognized as such, and he or she might be given some ineffective nationality on paper. This article explores the state and tasks about how nationality or nationality-less determination has been made.

特集：「在留カード」導入と無国籍問題を考える

無国籍条約加入の意義と日本の課題

付 月 筑波大学研究員

キーワード：無国籍，条約，法的地位

本稿は、日本における無国籍問題を検討するとともに、無国籍条約（1954年の無国籍者の地位に関する条約と1961年の無国籍の削減に関する条約）への加入の意義を明らかにするものである。第1に、日本における無国籍問題について、国籍の意義と関連づけて整理した。無国籍者はいずれの国でも外国人とされ、合法的に国境を越えて移動することが困難なことから非正規滞在に陥りやすい。2009年の改正入管法は、これらの非正規滞在の無国籍者を「在留カード」の交付対象外としたため、その存在と問題を一層見えにくいものになっている。第2に、無国籍者が市民生活を営むうえで直面する行政手続の問題について検討した。日本では、無国籍者が有国籍者として登録され、婚姻届等の際に本国書類を求められるため、重要な身分行為が妨げられる事態が発生している。1954年条約は、必要な行政サービスを無国籍者に提供し、身分証明書や旅行証明書を発給するよう義務づけることで、無国籍者の直面する市民生活上の問題解決を図っているため、その加入には意義がある。第3に、無国籍の発生防止と削減の観点からみた現行国籍法の問題について検討した。日本では、無国籍者が実効性のない国籍をもつ者として登録され、無国籍として認定されていない場合がある。そのため、無国籍の発生防止を目的とした国籍法第2条3号、および無国籍者の帰化条件緩和を図った同法第8条4号が正しく適用されない問題が生じている。

以上のように、行政実務における曖昧な国籍の認定とそれに基づく実効性のない国籍の登録が、日本の無国籍問題の根本にある。無国籍の認定は、無国籍者の法的地位を保障するために不可欠であるだけでなく、無国籍の世代間連鎖をはじめ、新たな無国籍の発生防止のためにも極めて重要である。無国籍問題の把握に努め、無国籍の正確な認定を行うことが喫緊の課題と考える。

1 本稿の目的

本論文は、無国籍に関する条約、すなわち、1954年の「無国籍者の地位に関する条約」(The 1954 Convention relating to the status of stateless persons, 以下「無国籍者の地位条約」と略す) および1961年の「無国籍の削減に関する条約」(The 1961 Convention on the reduction of statelessness, 以下「無

国籍の削減条約」と略す。また、2つの条約を併せて「無国籍条約」という)への加入意義を検討することを目的とする。特に、いずれの条約の締約国にもなっていない日本において、無国籍者が市民生活を営むうえで直面している法的問題、および無国籍の発生防止の観点から見た問題につき、無国籍条約の役割と日本の課題について考察する。

いずれの国にも法的に所属しない無国籍者は、国家を単位として成り立っている国際社会において、いずれの国からも排除され、どの国からも保護されない可能性があることを意味している。つまり、無国籍者という立場は、法的に一人の人間としての存在を見えにくくさせ、極めて脆弱な地位に追いやられる可能性がある。国籍をもっていないことで、いずれの国からも外国人として取り扱われ、すべての人が平等に享受すべきである人権でさえ、滞在国における法的地位によって制限される現実がある。国籍がないことで差別されたり、移動の自由が制限されたり、教育や医療にアクセスできなかつたり、基本的な権利が保障されないことがある。無国籍であることで受ける不利益は大きく、無国籍者が抱えている法的問題は深刻である。無国籍者の権利を尊重し、問題を解決するためには国際的な協力が必要である。そのための国際的な法的枠組みが、上記の無国籍条約である。

本稿では、日本の無国籍条約への加入意義を検討するに当たり、その前提として、まず、2において、国籍のもつ意義ないし役割と無国籍問題との関連性を明らかにする。無国籍問題は、国籍をもたないことに起因するものであるから、国籍をもつ場合と国籍をもたない場合とを対比することで、無国籍問題の本質を明らかにする¹⁾。そして、3で無国籍条約について概観したうえで、4において、日本での無国籍者が直面する市民生活上の問題に対して、その改善に寄与し得る無国籍条約の関連規定について検討する。また、5では、無国籍の発生防止の観点からみて、現行国籍法における法の適用の問題と法規定の欠如の問題を検討する。これによって、無国籍条約のもつ具体的な意義が見えてくる。最後に、6では日本における諸課題を整理したうえで、日本の無国籍条約加入の意義について考察する。

2 国籍の意義と日本の無国籍問題

(1) 国籍の定義と無国籍の意味するもの

国籍とは、「個人が特定の国家の構成員である資格」であり、「人を特定の国家に属せしめる法的な紐帯」と一般的に定義されている(黒木ほか、1988:237;江川ほか、1997:3)。国籍は、①ある個人が特定の国の国民であることを示すものであると同時に、②個人の本国法を決定する要素の一つである。また、③国籍は個人にとって、国内および国際社会の双方において、様々な権利を行使する際の一つの基準になっているため、国籍をもつこと自体が人権であると認識されている。

今日の国際社会は、多数の独立した国民国家によって構成されている。そして、個人は、世界に存在する主権国家のいずれかに国民として所属することになっている。それゆえ、各国は、個人が特定国の国籍をもつことを前提に社会システムを構築し、法制度を設計している。その結果、無国籍者は、滞在している国ないし暮らしている地域社会の中で、当該国の国民や他国の国籍を有する

外国人のいずれとも異なる問題に直面することになる。また、反証のない限り、個人はいずれかの国家の国民であることを示す国籍を有すると推定される（UNHCR, 2005:11=2009:11）ため、形式的には国籍をもっているとされる。しかし、実質的に国民としての権利を行使できない無国籍者の場合には、特に本国法の特定期および適用を受ける行政手続の場面において問題が生じることになる。

(2) 国民の資格としての国籍と無国籍者

(a) 国籍国に居住する権利

国籍のもつ意義の一つとして、個人がある国の国民であれば、国民の権利としての参政権や義務としての兵役など、当該国における国民としての権利義務をもつことになる。他方で、国民が国籍国以外の国で権利が侵害されたときなど、国籍国から外交的保護を受けられる可能性があるように、国際社会において国籍国からの保護を受ける立場にある²。

とりわけ、個人にとって国籍のもつ意義のうち、国籍国に居ることができることを国際法上保障されている点が重要である。国籍国は、もし当該個人が滞在先の国から帰国したい場合や、滞在先の国から退去強制させられた場合など、当該個人を受け入れる義務がある³。そして、個人が国籍国以外の国に渡航する場合には、国籍国から発行される旅券、および必要に応じて渡航先の国からビザの発給を受けて、渡航先国へ合法的に入国し滞在することができるようになる。これは、当該個人の国籍国として旅券を発行した国は、渡航先の国に対して、当該個人が当該国の国民であることを証明するとともに、いつでも当該者を引受けるとの約束を、当該国の旅券をもって示し保障しているからである。

(b) どの国からも外国人とされる無国籍者

無国籍者の場合、いずれの国においても国民としての権利を享受できない立場にあり、国際社会においても、その権利を保護する後ろ盾となる国がない存在である。このため、どの国においても外国人として滞在することになる。その法的地位の強弱は、滞在している国での滞在資格によって決定される。このうち、在留資格を認められなかったため、やむなく非正規的に滞在せざるを得なくなった無国籍者が、もっとも脆弱な法的地位に立たされることになる。日本では、無国籍者の在留に関する法的な特別措置はなく、他の国籍をもつ外国人と同様に扱われている。

日本にいる無国籍者のなかには、何世代にもわたって日本で生活し、「特別永住許可」や「永住許可」をもって滞在している者もいれば、在留資格をもつことができない者もあり、その法的地位は様々である。もっとも、在留資格をもって定期的に滞在している無国籍者であっても、通常国民であれば発給してもらうことができるパスポートを取得できないため、海外への渡航が困難になる⁴。このため、海外旅行のみならず、グローバルなビジネスを展開したり、外国出張や留学などの場面でも障壁にぶつかったりすることになる。

(c) 合法的な移動が困難なことから非正規滞在となる無国籍者

無国籍者が日本で非正規滞在の状況に陥る原因の一つには、当該無国籍者の来日する前に置かれていた状況がある。たとえば、1990年代に、タイに住んでいたベトナム難民2世が多数日本に来ていた。彼らは、ベトナムに国民として登録されておらず、タイの国籍法によってもタイ国籍を与

えられなかったため、無国籍となった経緯がある。タイ国籍をもたないベトナム難民としてタイで生活するには、様々な制限があつて厳しかったこともあり、バブル時代で人手不足の日本に一筋の希望を抱いて、日本を目指すようになった。ところが、タイ国民でもベトナム国民でもないため、いずれの国の旅券も得ることができず、日本に入国するためには偽造旅券を入手して渡航するほか術がなかった⁵。

このように、無国籍であることは、国境を越えた強制的な移動を創出する原因にもなる。その際、無国籍者は正規の旅券を入手することが困難であるため、渡航先の国の法律に合致しないような方法で移動を迫られることもある。そして結果的に、移動先の国では非正規滞在という法的地位になるわけである。

(d) 身分証明を与えられない非正規滞在の無国籍者

日本に滞在する無国籍者のうち、在留資格をもたない非正規滞在に該当する者は、2009年の改正入管法⁶で新しく導入された「在留カード」の発給対象外とされている。「在留カード」は、在留資格をもつ中長期滞在者を対象としているためである。したがって、在留資格をもたない無国籍者の多くにとって、唯一の身分証明書であった従来の「外国人登録証明書」を回収された時点で、身分を証明する公的書類を奪われた状況になる。その結果、本人確認のために身分証明書を求められるような行為が制限されることによって、生活に著しい支障が生じることになる。具体的には、住居の確保に必要なアパートの契約や、自分の名義で携帯電話をもつこと、貯蓄の管理や送金を受けるために必要な銀行口座を開くことができないことなどである。

このように、非正規滞在という地位に陥った無国籍者は、自らの法的存在を証明する公的書類を与えられないことで、非正規滞在者が一般的に直面する問題、すなわち、合法的に就労できなかったり、健康保険に加入できなかったりすることなどに加えて、その問題は一層深刻である。

(3) 本国法の決定基準としての国籍と無国籍者

(a) 本国法を決定する国籍

国籍は、成人の年齢や婚姻の要件などについて、ある個人に対してどの国の法律を適用するのかを決定する基準になっている。たとえば、日本国籍をもつ男性と中国国籍をもつ女性とが日本で婚姻しようとしたとき、男性については日本法、女性については中国法での婚姻成立要件を満たしている必要がある。このため、婚姻届を出す際に、これらの要件を満たしている者であることを示すために、婚姻要件具備証明書のような国籍を有する国からの書類が求められるのである。

(b) 無国籍者の本国法は常居国の法律

国籍を有しない無国籍者の場合、その本国法を決定するために、国籍に代わるものを基準とすることが検討される。日本では、原則として、無国籍者の本国法については、その者の常居所のある国の法律であるとされている（法の適用に関する通則法第38条2項）⁷。この常居国の法律を無国籍者の属人法とする考え方は、1954年の無国籍者の地位条約でも採用されている（同条約第12条1項）。

(c) 日本における無国籍者の直面する行政手続上の問題

日本において、無国籍者の本国法の決定と関連して問題になるのは、ある者が無国籍と確認され

た場合よりも、一見すると国籍をもっていると思われるが、その国籍が実効的でない場合である。つまり、無国籍状態にあるにもかかわらず、日本ではある特定の国籍をもつ者として登録されることがある。そして、実効性のない国籍に基づいて本国法が決定され、その結果、個人にとって重要な法律行為の妨げになるという問題である。

この問題が顕在化するのには、婚姻届や子の出生届・認知届、帰化などの場面である。これらの身分関係にかかる行政手続を行おうとしたとき、婚姻届の場合には独身などの婚姻要件を満たすことを証明する書類、子の出生届の場合には親としての身分を示す書類など、日本で登録されている「国籍」国と思われる国の発行する様々な書類を要求されることになるからである。しかし、当該者が実際にその国籍国とされている国の国民としての地位を享受できなければ、これらの書類を入手することができない。その結果、無国籍者は、これらの手続を諦めざるを得なくなることもある。

このように、実効性のない国籍国を登録された結果、無国籍者は、通常国籍国によって発行される証明書や書類を提出できず、市民生活を送るうえで支障をきたすことになる。さらに、行政手続で要求される本国書類を入手して提出できないことは、後述するように、次世代の国籍取得に影響を及ぼしかねず、次世代に無国籍を連鎖的に生じさせることにもつながる問題となっている。

(4) 人権としての国籍と無国籍者

(a) 国籍をもつ権利

上述の通り、国籍を有するということは、社会への参加や権利を享受するための資格とされており、かつ、法的な存在としての個人と特定の国家との結びつきを表す重要な要素になっている。したがって、国籍は、個人のアイデンティティだけでなく、国家による保護および多くの市民的・政治的権利を享受させる権利を、個人に対して与えるものとされている（UNHCR 駐日事務所、2009:3）。また、特定の国の国籍をもつことで、個人は、当該国を後ろ盾に外国での生活や国際社会での移動が容易になる。

(b) 国籍をもつ権利を享受できていない無国籍者

国籍が「権利をもつための権利」(the right to have rights)⁷⁸と表現されるように、国籍をもつことは、権利を享受するための前提条件とされることがある。国籍をもつこと自体が人権であること、特に子どもの出生時における国籍取得の権利は、様々な国際人権諸条約で繰り返し謳われており、国籍を欠くという国際社会の抱える問題を反映しているといえる。世界における無国籍者の数を示す正確な統計はないが、国連難民高等弁務官事務所（以下、「UNHCR」という。）は、2011年末時点で64カ国に約350万人の無国籍者がいることを明らかにしており、世界全体では約1,200万人の無国籍者がいると推定している（UNHCR、2012:38-46）。無国籍の発生は、国籍法の抵触や領土の移転、婚姻にかかる法令、行政手続、差別、出生登録にかかる法令など、多様な原因によって生じている（阿部、2010:10-12; UNHCR、1999:3）。

(c) 日本で生まれた子どもの無国籍問題

日本では、親が非正規滞在であるがゆえに、その子どもも非正規滞在の地位に陥り、かつ無国籍状態になる場合がある。このような無国籍でかつ非正規滞在とされている子どもたちは、本来であ

れば、日本国籍をもつ子どもや在留資格をもつ外国人の子どもたちと同じように、予防接種を受けることや、年齢に応じた教育の機会が与えられなければならない。これは、子どもの権利保障の観点から、日本も締約国になっている子どもの権利条約⁹上の要請でもあるからである。しかし、無国籍状態でかつ非正規滞在になっている子どもは、どこにも登録されていないおそれがある。その結果、子どもは実際に存在しているにもかかわらず、法的にその存在を把握されないことで、子どもの健全育成のために必要な福祉的・行政的サービスや就学の機会が奪われるなど、子どもの人権が無視されかねない状況に置かれることになる¹⁰。

また、親が正規滞在の外国人の場合であっても、日本で生まれた子どもが無国籍状態に陥ることがある。たとえば、庇護を求めて日本に辿りついたインドシナ難民を親として、日本で生まれた2世・3世のうち、親の出身国の国籍も日本国籍も取得していない者がいる¹¹。加えて、このような無国籍状態の者について、日本では特定の国籍をもつ者として登録されることがある¹²。このような実効性のない国籍の認定ないし登録は、婚姻のような身分行為にかかる法律行為の障壁になるのみならず、その子どもの国籍取得にも影響を及ぼすことになる。つまり、無国籍であるにもかかわらず、無国籍として認定されないことによって、その子どもも無国籍状態になる危険性が生じるのである。この点、後述するように、日本の国籍法には、日本で生まれる子どもの無国籍状態の発生を防止するための条項が置かれている。すなわち、父母がともに無国籍である親から日本で生まれた子どもは、日本国籍を出生時に取得する（国籍法第2条3号）。しかし、この無国籍の発生防止を趣旨とする国籍法の規定は、親の無国籍認定が正確になされていない現状の下では、十分な機能を果たすことができていない。

3 無国籍に関する条約¹³

(1) 1954年の無国籍者の地位条約

(a) 条約の保護対象としての無国籍者

無国籍者とは、国籍をもたない者のことであるが、「国籍をもたない」という態様は現実的に様々である。そこで、1954年の無国籍者の地位条約第1条1項では、「『無国籍者』とは、その国の法律の適用によりいずれの国によっても国民と認められない者をいう」と規定し、同条約の保護対象を限定している。この定義に該当する者は、いわゆる「法律上の無国籍者」(de jure stateless persons)であり、1961年の無国籍の削減条約においても適用されている（阿部、2010:8）。

「法律上の無国籍者」に対する概念としての「事実上の無国籍者」(de facto stateless persons)とは、いずれかの国の国籍を有すると思われるが、その国籍が実効的でない、あるいは、その国籍をもっていることを証明することができない者のことをいう。「法律上の無国籍者」と「事実上の無国籍者」とが、直面する問題は類似している。また、両者を実際に区別することはきわめて困難な場合があるうえ、いずれの場合も本質的な問題として国籍国による保護を欠く点において同様である（阿部、2010:9）。ただし、「法律上の無国籍者」のみが無国籍者の地位条約の保護対象であり、無国籍の削減条約において回避されるべき現象ということになる。

(b) 無国籍者の地位条約の特徴

1954年の無国籍者の地位条約は、無国籍者が差別されることなく、滞在国において安定的な生活を送るために必要な最低限の基本的な権利および自由を保障している。この条約は全部で42カ条から構成されている。多くの規定は「合法的にその領域内に滞在する無国籍者」に限定して、その適用が予定されている(阿部, 2010:23)¹⁴。また、締約国にいる無国籍者に対する権利保障の程度は、原則として「一般に外国人に与える待遇と同一の待遇を与えなければならない」(第7条1項)としつつ、権利の性質によって異なる保護レベルを与える構造になっている。たとえば、締約国の国民と同一の保護ないし待遇を与えるものとして、「宗教」の自由や「公的救済」への権利(第23条)、「労働及び社会保障」(第24条)が定められている。また、「一般に外国人に対して与えられる待遇より不利でない待遇」を保障されるものには、「結社の権利」(第15条)、賃金を得られる雇用へ従事する権利(第17条1項)、自営業・自由業を営む権利(第18・19条)、住居への権利(第21条)、移動の自由(第26条)がある。

さらに、無国籍という特殊な立場に配慮して、常居所でない締約国における当該無国籍者の待遇についても定めている。たとえば、無国籍者は、その常居所を有する締約国において、法律扶助や訴訟費用の担保の免除などの裁判関連事項につき、当該締約国の国民と同一の保護・待遇を与えられる(第16条2項)。そして、同じ裁判関連事項につき、無国籍者は、その常居所の締約国を離れた別の締約国において、当該締約国から常居所の国民と同一の保護を与えられる(同条3項)。

(2) 1961年の無国籍の削減条約

(a) 無国籍の削減条約の内容

無国籍の削減条約は、各国の国内法を整備することによって、新たに無国籍が生み出される状況を回避するための原則や法的枠組みを定めている。この条約では、出生のときに無国籍となるおそれがある場合、および出生時に取得した国籍をその後喪失して無国籍となる場合の双方について、包括的に防止するための規定が置かれている。まず、出生の際に無国籍となることを回避するために、締約国の領域内で出生した者で、国籍を付与しなければ無国籍となる者に対して、当該国の国籍を付与しなければならないとしている(第1条1項)。そのための具体的な国籍付与の方法や条件についても、細かな選択肢が用意されている(同条2項)。また、締約国内で発見された「捨児」についても、「反証が存在しない限り、当該国の国籍を有する両親のその領域内で、生まれたものとみなさなければならない」として、当該国の国籍の付与を義務づけている(第2条)。そして、父母の一方が締約国の国民である場合、その領域外で生まれた者についても、無国籍者の発生を防止する締約国の義務として、当該国の国籍付与を規定している(第4条)。この他に、同条約は、無国籍者の問題を回避するために、国籍喪失の制限(第5～7条)や、国籍の恣意的な剥奪の禁止(第8～9条)、領域の移転に伴う無国籍者の防止(第10条)についても詳細にわたって規定されている。

(b) 無国籍の削減条約の特徴

国籍をもつことが人権であると認識されていることは、先に述べた通りである。それを考慮して、1961年の無国籍の削減条約は、無国籍者の発生防止に焦点を当てた条約として採択された。つまり、

この条約では、まず、すべての者が国籍をもつ権利の実現に向けて、出生の場面において無国籍となることを防止するための具体的なルールを設けている。また、同条約では、この出生による国籍付与に加えて、婚姻や帰化など出生以外の場面においても、無国籍となることを防止するための規定が置かれている。したがって、無国籍の削減条約は、締約国がこれらの出生による国籍付与に関する規定、およびその他の無国籍の発生を防止する法的枠組みを導入することによって、無国籍問題を決定的に解決することを図ろうとするものである。さらに、1954年の無国籍者の地位条約と同じように、この無国籍の削減条約でも、「法律上の無国籍者」が対象とされている(阿部, 2010:24)。

(c) UNHCRの地位と任務

1961年の無国籍の削減条約では、この条約上の利益を主張する者の請求を審査し、また、当該者がその請求を適切な当局に提出することを援助する機関を、国連の枠内で設置することが規定されている(同条約第11条)。つまり、無国籍者が同条約の利益を受けられるように支援する機関を国連の中に設けることである。そこで、国連総会は、国連の難民機関である国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)が適任であるとして、同条約第11条の機関としての任務を要請した¹⁵。その後、国連総会はUNHCRに対して、無国籍の削減条約に基づくその任務を継続するとともに、各国が無国籍条約へ加入するよう積極的に促し、関心のある国に対して国籍法の整備および実施について助言と支援を提供するよう要請している¹⁶。

4 無国籍者に対する行政上の措置

(1) 無国籍者の必要な書類・証明書の発行

無国籍者の地位条約では、無国籍者が必要な行政サービスについて、通常国籍国から受けられるものに代わって、締約国の行政機関が提供することを規定している(第25条1項)。無国籍者が市民生活を送るにあたり、あらゆる場面で様々な証明書や公的な書類を求められる。

たとえば、婚姻届を出す際には、婚姻できる年齢に達していることや、独身であることなど、本国法に基づく婚姻の要件を満たしていることを示す証明書の提出が求められる。もし、日本人とタイ人のカップルが日本で結婚しようとする場合、婚姻届の提出に当たって、日本人については戸籍謄本、タイ人については婚姻要件具備証明書の提出が要求される。日本国籍をもつ者については、当該者の本国法である日本民法に基づいて婚姻の実質的要件が審査されるため、戸籍謄本の提出で足りることになる。これに対し、婚姻相手であるタイ国籍をもつ者については、婚姻の実質的要件は本国法であるタイの法律に基づいて判断されることになるため、その要件を満たしていることを示す証明書の提出が求められる。この婚姻要件具備証明書は、通常、タイ国内の行政機関または駐日タイ領事機関を通じて発行されることになる。

ところが、婚姻しようとする者が無国籍である場合には、当該者の居住している国や以前の居住国、元の国籍国など、いずれの国からも必要な書類を発行してもらえない可能性が高く、結果的に婚姻届を出すことができなくなる。このような無国籍者に対する行政援助が欠ける場合の

ために、無国籍者の地位条約は、無国籍者の居住する締約国の行政機関が、無国籍者のために必要な婚姻要件具備証明書をはじめとする書類や証明書を発行するよう定めている。日本が無国籍者の地位条約に加入した場合、日本に居住する無国籍者が婚姻する際、当該者が婚姻の要件を満たしていることを示す書類を発行するなど、行政的な援助を行わねばならないことになる。

無国籍者の地位条約第 25 条は、国籍をもつ者が当該国籍国の機関から通常受けられる多くのサービスについて、無国籍者に対して、これを提供するよう締約国に求めている。行政援助の内容としては、無国籍者の出生や死亡、婚姻や離婚、養子縁組など、家族関係に関する証明書、当該無国籍者の教育や専門的職業に関する証明書、および身分証明に関する書類の提供が挙げられる (UNHCR, 1997: Art. 25, para. 2)。これらの書類や証明書を居住国の行政機関が提供することは、無国籍者の行政手続における障害を減らし、普通の市民生活を営むために必要である。特に、無国籍者が婚姻しようとする際、本人確認に加えて、婚姻要件の具備を証明する書類が入手できなければ、実際に婚姻することはできない。また、無国籍者の身分に関する証明書は、婚姻の場合だけでなく、子の出生届や認知、帰化による国籍取得など、人生における重要な節目において必要であるため、その発行の行政支援は重要である。

しかし、日本では、無国籍状態であるにもかかわらず、ある国籍をもつ者として登録されることがある。無国籍である者が、たとえばベトナム国籍として登録された場合、その本国法はベトナム法となり、婚姻をはじめとする法律行為をしようとしたとき、ベトナムの行政機関等から発行される書類を要求されることになる。しかし、実効性のない国籍国であるベトナムの書類を求められても、それを入手することはできないから、婚姻届を出すことはできない。問題は、婚姻できないだけでなく、当該無国籍者が婚姻できないまま日本で子どもを生んだ場合、その子の出生届や国籍の確定にも影響を及ぼす点である。つまり、子の出生届をしようとする際、親の身分を証明する本国の書類を求められるが、しかし実効的な国籍を有しないため書類を提出できず、結果的に出生届を受付けてもらえないことがある¹⁷。また、血統主義を採る日本で生まれた子どもは、日本国籍を取得できず、無国籍状態の親から実効性のない国籍を受け継ぐことになる。

(2) 無国籍者に対する身分証明の発行

無国籍者の地位条約第 27 条では、「締約国は、その領域内にいる無国籍者であって有効な旅行証明書を所有していないものに対し、身分証明書を発給する。」と規定されている。ここでの「身分証明書」(identity papers)とは、無国籍者の身分を証明する文書であり、本人証明ないし身分証明(certificate of identity)である。これは、国内で使用されるもので、次に取り上げる同条約第 28 条における外国へ旅行する際に使用される「旅行証明書」とは区別されている。この第 27 条は、他の条文とは異なり、文字通り「領域内にいるすべての無国籍者」(any stateless person in their territory)が対象となっている。つまり、その国に居住していることも、合法的な滞在も要求されていないということを意味している (UNHCR, 1997: Art. 27, para. 2)。ただ必要なのは、無国籍者が物理的に当該国の領域内にいることのみである (UNHCR, 1997: Art. 27, para. 2)¹⁸。この第 27 条は、特に非正規滞在の無国籍者にとって重要である。

日本にいる無国籍者にとって、旅券等をもつことのできる外国籍の者と異なり、従来の「外国人登録証明書」¹⁹または改正入管法の下で交付される「在留カード」²⁰が唯一の身分証明書であることが少なくない。日本国内であれば、これらの文書を身分証明書とすることができる。2012 年 7 月 9 日以降の「在留カード」の法的性質については、その交付を受けた無国籍者を含む外国人に対して、日本に「中長期滞在できる在留資格及び在留期間をもって適法に在留する者であることを証明する、『証明書』としての性格を有する」とされている (山田ほか, 2010: 35)。したがって、日本に居住する無国籍者は、就労したり各種行政サービスを受けたりするとき、在留カードを提示することで名前や生年月日等の本人確認ができ、自らが在留資格をもって正規に滞在している者であることを証明することができることになる。

ところが、前述のように (2)(d)、改正入管法の施行によって、無国籍者を含む非正規滞在者には「在留カード」が与えられない。その結果、非正規滞在の無国籍者は、「在留カード」の交付を受けられず、本人証明ないし身分を証明する公的な書類が一切与えられない状況になる。それゆえ、無国籍者の地位条約で規定されている無国籍者への身分証明書の発給は、とりわけ非正規的に滞在している無国籍者が生活をするうえで、最低限の権利を享受ないし行使するために必要であり、その意味は一層大きいといえる。

この身分証明書の形式や性質について統一された見解はないようであるが、一時的または最終的な証明書(provisional and final papers)の双方が含まれると考えられる (UNHCR, 1997: Art. 27, para. 1)。日本の現状に照らして、中長期に滞在する無国籍者に対して「在留カード」を交付されるのとは別に、在留資格未取得の無国籍者に対しては、少なくとも一時的な身分証明書を付与することが必要である。そうすることによって、法的に透明な非正規滞在の無国籍者の存在を可視化することができる。また、彼らが日本での在留資格を取得するまで、あるいは他国に移動することができるようになるまでの間、生活上の障壁を最小限に止めることができる。

確かに、在留資格をもたない非正規滞在者は、入管法に基づいて退去強制の対象者となる。しかし、無国籍者については、国籍国がないという特殊な地位にあることを考慮した対応が必要である。無国籍者にはいつでも戻ることのできる国籍国がないため、多くの場合は退去強制先の国が存在しないからである。また、無国籍者は、前述の通り (2)(c)、入管法に合致しない非正規な手段で入国せざるを得ない立場に立たされているからである。

(3) 無国籍者に対する旅行証明書の発給

無国籍者の地位条約第 28 条は、無国籍者に対する旅行証明書の発給について規定している。つまり、締約国は、その領域に合法的に滞在する無国籍者が国外へ渡航するために必要な旅行文書を希望する場合には、「旅行証明書」(travel document)を発給しなければならないとしている。この旅行証明書の発給は無条件の義務とされており (UNHCR, 1997: Art. 28, para. 3)、これを拒否できるのは、「国の安全または公の秩序のためのやむを得ない理由がある場合」という重大な事由に限定されている。

無国籍者は、通常、国籍国が国民に対して発給する旅券を得られないことから、滞在している国

から他の国に渡航することが困難である。海外への観光旅行だけでなく、親戚や友人の訪問、留学、ビジネス出張などの妨げになる。国籍国をもたない無国籍者に対し、滞在国が旅行証明書を発給することによって、無国籍者の国境を越えた移動がスムーズになるだけでなく、無国籍者が滞在国以外の国に渡航する必要がある場合、旅券を入手できないことで「不法」入国ないし非正規滞在に陥ることを防止することにもなる。

第28条の附属書では、旅行証明書の発給対象は同条約に基づく無国籍者であること、証明書は英語またはフランス語を含む少なくとも二言語で作成されることが必要であること(同附属書第1項)など、旅行証明書の発給に関する詳細が定められている。

日本に滞在する無国籍者に対する旅行証明書の発行に関して、以下の2点は特筆すべきである。まず、①非正規滞在になった無国籍者に対しても、旅行証明書を発給する途を開いている点である。第28条本文において、締約国は、その領域にいる合法的に滞在している無国籍者以外の無国籍者、つまり、一時的に滞在している無国籍者や非正規的に滞在している無国籍者に対しても、他の国へ渡航するための旅行証明書を発行することについて「好意的考慮を払う」よう要請されている。すなわち、合法的に滞在している者以外の無国籍者に対する旅行証明書の発給について、その判断は当該締約国の裁量に委ねられているのである。そして、同条附属書第6項3号は、もはやその領域内で合法的に滞在しない無国籍者に対して、旅行証明書の更新または延長、あるいは新たな書類を発給することについて好意的に考慮するよう求めている。日本に滞在する在留資格を有しない無国籍者に対して旅行証明書を提出することは、当該者が合法的に滞在することのできる第三国に合法的に移動することを可能とする。特に、日本での滞在中に国籍を喪失した者に対して、旅行証明書を発給して合法的な国外旅行を確保することは、当該者が出身国に赴いて国籍回復の手続を進めるためにも重要であるといえる。

②無国籍者の再入国の権利を保障している点、すなわち、旅行証明書の有効期限内であれば、当該無国籍者は、旅行証明書の発給国の領域内にいつでも戻ることができる権利が与えられなければならない(第28条附属書第13項)。この旅行証明書による発給国への再入国の保障は、いつでも戻ることのできる国籍国をもたない無国籍者にとって、2つの面において重要であると考えられる。一つは、無国籍者が、旅行証明書をもって戻れる国があることを示すことで、留学やビジネス出張等で訪れる渡航先の国から査証を得る手助けになる。二つに、無国籍者が渡航先の国から、家族や仕事があり、故郷と考えている国に帰国できなくなる事態を防ぐことができる²¹。

無国籍者はしばしば、旅券を得られないことやその他様々な理由により、合法的な方法によって国境を越えて移動することが困難である。このため、やむを得ず、非合法的な手段で、以前に滞在していた国から出国して別の国に移動をする場合がある。これにより、行き着いた先の国において非正規滞在になることがある。無国籍であることから非正規的な移動を強いられる事態を防ぎ、無国籍者が正規な手段によって国家間を移動することをスムーズにすることを保障することは、重要であると考えられる。それは、無国籍者自身が非正規滞在というもっとも脆弱な立場に陥ること、そして、その子どももまた非正規滞在の地位を継承するような連鎖を防ぐことにも繋がるからである。

5 無国籍の発生防止と削減について

(1) 出生による国籍の付与

1961年の無国籍の削減条約では、出生時および出生後における無国籍の発生防止について包括的に規定されていることは、前述の通りである(3(2)(a))。ここでは、紙幅の都合上、日本で生まれた子どもが無国籍となる問題に限定して検討することとする。

日本は、原則として、血統主義によって日本国籍を付与している。すなわち、「出生の時に父又は母が日本国民であるとき」に、子は日本国民とされる(国籍法第2条1項)。これに加えて、国籍法第2条3号では、「日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」にも、出生時における日本国籍の取得を認めており、生地主義を補足的に採用している。この国籍法第2条3号において、日本で生まれた子につき、その「父母がともに知れないとき」、または、父母がともに「国籍を有しないとき」に日本国民とする規定は、日本で生まれる無国籍者の発生を防止するために設けられたものである。しかし、実際には、父母がともに「国籍を有しないとき」について正確に判断されなければ、この条文に基づいての日本国籍取得は不可能となる。実際に、日本で暮らしているインドシナ難民の国籍認定が曖昧であるがゆえに、日本で生まれた2世・3世には日本国籍が付与されず、無国籍状態という不安定な状況に置かれることがある。

この他にも、日本で生まれた子どもが無国籍となる場合がある。たとえば、両親の国籍国で厳格な出生地主義が採用されているため、日本で生まれた子どもが親の国籍を受け継ぐことができない場合である。日本の国籍法には、両親がともに不明あるいは無国籍である場合以外に、このような日本で生まれた子どもが無国籍になる場合に対処するための規定が欠けている。ちなみに、1961年の無国籍の削減条約は、締約国に対して、締約国の国籍を付与するよう義務づけている(同条約第1条1項)。日本で無国籍を生み出さないという無国籍の発生防止という観点からすると、日本の現行国籍法は、不十分と言わざるを得ない。

(2) 帰化による無国籍の削減

日本の国籍法では、無国籍者に対して、帰化条件を緩和する規定を設けている。通常、帰化を申請するためには5年間の居住要件がある。これに対して、無国籍者の帰化について、国籍法第8条4号は、「日本で生まれ、かつ、出生時から国籍を有しない者でその時から引き続き3年以上日本に住所を有するもの」と規定している。これは、日本における無国籍者をできるだけ減少させようとしたもので、無国籍者の問題解決に向けた重要な条項として評価できる。ただし、帰化の場面においても、帰化申請者の国籍認定が正確に行われなければ、そもそも無国籍者の国籍取得の機会が奪われることになりかねない。たとえば、帰化申請者が無国籍であるにもかかわらず、日本では特定の国籍をもつ者として登録されていた場合、帰化申請に必要な本人の出生証明書や両親の婚姻証明書など、国籍国が発行する本人および家族に関する身分関係の書類提出を求められても、実効的な国籍をもたない当該無国籍者は、国籍国とされる国からこれらの書類を入手できず、そのために

帰化申請を諦めざるを得ないことになる。

さらに、無国籍者が正規の旅券を得て合法的な方法で国境を越えて移動することが困難であることと関連して、過去の「不法」入国や非正規滞在歴が、帰化の可否判断にどの程度影響するか定かではない。この点について、無国籍の削減条約では直接的に規定を設けていないが、しかし無国籍という特殊な立場から非正規的な移動を強いられることがあることに鑑みて、帰化申請に対する可否判断において特別な配慮をする必要があるものといえる。

6 無国籍条約への加入と日本の課題

1954年の無国籍者の地位条約は、無国籍者に対して最低限の法的地位を保障することで、安定的に生活するために必要な権利について規定しているため、その加入は重要とされている（UNHCR, 1999:2）。また、1961年の無国籍の削減条約への加入は、無国籍を生む多くの事態を解決するのに役立つと考えられる。無国籍問題の解決に向けて、無国籍条約に基づいて、国籍を恣意的に剥奪されないこと、国籍が付与されなければ無国籍になる特定の場合には国籍を付与されること、それでもなお無国籍のままの者に対しては、最低限の権利が保障されることになっている（UNHCR, 1999:2）。2013年1月現在、1954年の無国籍者の地位条約については76カ国、1961年の無国籍の削減条約については49カ国が締約国になっている。

日本は、1979年の国会討議において、無国籍に関する2つの条約を「条件が整えば批准、加入の方向で検討する意義のあるもの」²²としたものの、今日に至るまで、無国籍に関する条約のいずれの締約国にもなっていない。しかし、日本に無国籍問題が存在しないわけではなく、むしろ、本稿で検討してきたように、日本においても無国籍者の直面する問題や日本で生まれる無国籍問題という深刻な人権問題が存在する。しかし、これらの無国籍問題は、一般社会はもとより、政府や行政機関にもほとんど認識されていない。

本稿では、第1に、日本における無国籍問題について、国籍のもつ意義と関連づけて整理し検討した。その結果、無国籍者は、いずれの国でも外国人とされ、また、合法的に国境を越えて移動することが困難であるために、移動の途中で非正規滞在に陥りやすいことを確認した。この無国籍者の立場と問題の特質に鑑みて、無国籍者の地位条約は、締約国に、その領域内の非正規滞在を含むすべての無国籍者には「身分証明書」を発給することを義務づけている。これにより、無国籍者は自らの身分を証明することで、市民生活を営むうえで必要な行為や権利を行使できるようになる。身分証明書は、特に非正規滞在の無国籍者にとって、最低限の生活を維持するために重要である。しかし、日本では、新しい入管法の下で導入された「在留カード」は、無国籍者を含む非正規滞在者には交付されない。これは、もっとも脆弱な地位に立たされている非正規滞在の無国籍者の存在を、意図的に法的に見えざる存在に陥れることになり、基本的な人権が保障されないおそれがある。したがって、日本は、無国籍者という特殊な立場を認識し、人権保障の観点から、身分証明書を発給することが必要であると考え。無国籍者の地位条約は、また、正規滞在の無国籍者に対して「旅行証明書」の発給を締約国に要請している。無国籍者の合法的な海外渡航を保障することで、移動

の過程で非正規滞在に陥ることを防ぐことができる。

第2に、本稿では、日本における無国籍者の直面する行政上の問題に焦点を当てて検討してきた。無国籍者の地位条約では、「無国籍者の属人法は住所を有する国の法律」（第12条1項）として、締約国がその領域内に居住する無国籍者に対して、本来国籍国から発行される証明書等を発行するよう求めている。無国籍者に対して出生証明書を発行するなど、行政上の援助を行うことは、特に無国籍者が身分行為を行うときに重要である。しかし、日本では、本来無国籍者として認め、行政上のサービスを行う必要がある者について、特定の国籍を有する者として登録している問題がある。無国籍者が実効性のない国籍をもつ者として登録されることは、婚姻をして家族を築くことなど、当該者に保障されている基本的な権利を行使する妨げとなる。また、無国籍者である本人に不利益を強いるだけでなく、次世代に対しても深刻な問題を引き起こしている。つまり、本来であれば、国籍法第2条3号の「父母がともに」「国籍を有しないとき」に該当するとして、日本国籍を生来的に取得する可能性を有していたはずであるが、しかし親が無国籍者と認められないことによって、当該子の日本国籍取得の権利は無視され、国籍取得の機会が奪われることになる。さらに、生後的に日本国籍を取得できる唯一の手段である帰化の場合にも、国籍国とされる国からの書類を求められることで帰化申請ができないという同様の事態が生じている。このように、親から子へ、無国籍が世代を超えて連鎖的に受継がれるシステムになっているのである。

以上のような日本の行政措置のあり方、すなわち、「在留カード」は無国籍者を含む非正規滞在者を除外していること、および、無国籍者を特定の国籍を有する者として登録することは、無国籍問題を存在しないものとして覆い隠すことになり、無国籍者に対する積極的な人権侵害となりかねないものである。少なくとも、無国籍状態にある者に対しては、実効性のない国籍を有する者として登録する行政手続を改める必要がある。また、他に身分証明書をもっていない無国籍者に対しては、本人確認ができる身分証明書を発行することが必要である。そして、日本における無国籍者の存在と状況を正確に把握するとともに、一日も早く日本が2つの無国籍に関する条約の締約国になることが重要である。それこそが、無国籍問題に取り組む第一歩になるからである。

- *1 日本における無国籍問題と国籍のもつ意義との関連性を検討することは、日本での無国籍問題の特質を理解したうえで、無国籍条約に加入する意義を考えるために重要である。それゆえ、この部分に関して若干詳細に記述し整理することとした。日本における無国籍者の現状および問題につき、阿部浩己『無国籍の情景—国際法の視座、日本の課題』（2010）と題する報告書があり、国際法の視点から示唆的な指摘もなされている。本稿では、日本における無国籍問題を網羅的に俯瞰するのではなく、移民政策学会におけるミニシンポジウムのテーマ「『在留カード』導入前に無国籍問題を考える」に照らして、日本に暮らす無国籍者の直面する行政上の問題を重点的に取り上げるとともに、日本で新たに生まれる無国籍の問題について考察することを最初にお断りしておく。
- *2 国家と個人にとっての国籍の意義について、付月「少子社会と外国人家族の法的統合—日本とドイツを比較して」本澤巳代子＝ベルント・フォン・マイデル編『家族のための総合政策Ⅱ—市民社会における家族政策』（信山社、2009:217-244）を参照。
- *3 「自国に戻る権利」については、たとえば、坂元茂樹『「自国」に戻る権利—自由権規約第一二条四項の解釈をめぐって』藤田久一＝松井芳郎＝坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀—竹本正幸先生追悼記念論文集』（東信堂、2001:149-196）を参照。また、無国籍者にとっての「自国に戻る権利」について、常居国に滞在する権利の保障

を検討したものと、付(2008:1-12)を参照。

- *4 陳(2011:185-188, 275-282)では、無国籍であった著者自身が、海外渡航する度に、入国ビザ申請のために様々な書類をそろえ、煩雑な手続きをしなければならないことが記されている。また、国際的な移動が困難であることは、当該無国籍者が国際的な仕事に就くことや、海外でのフィールド研究の妨げになったという。
- *5 タイから来たベトナム難民2世の無国籍者が日本で非正規滞在となった背景、および彼らに対する退去強制令書発付処分は違法として提起された裁判の経過については、小豆澤(2011:1-2)、駒井(2011:60-61)を参照。
- *6 2009年(平成21年)法律第79号。
- *7 この原則は、婚姻の効力(第25条)や夫婦財産制(第26条1項)、離婚(第27条)、親子間の法律関係(第32条)については、例外的に適用されない(同法第38条2項)。これらの場合には、各条文にしたがって準拠法が決定されることになる。
- *8 米国連邦最高裁判所長官ウォーレン(E. Warren)は、*Trop v. Dulles* 事件判決(*Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958))において、処罰としての国籍剥奪はアメリカ合衆国憲法上の権利に違反することを説示した(阿部, 2009:13)。
- *9 Convention on the Rights of the Child.
- *10 改正入管法が成立した第171回国会での参議院法務委員会における附帯決議では「在留カード又は特別永住者証明書の有無にかかわらず、すべての外国人が予防接種や就学の案内等の行政上の便益を引き続き享受できるよう、体制の整備に万全を期すこと」(http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/f065_070701.pdf, 2013年1月7日閲覧)としている。
- *11 グェンティホンハウ(2010:69-71)では、ベトナムからの難民を両親として、日本で生まれた在日ベトナム難民2世が、一方ではベトナム国籍を有しておらず、他方では日本国籍も付与されておらず、無国籍状態に置かれているケースが紹介されている。
- *12 上記注11でのケースで、当該在日ベトナム難民2世は、日本では「ベトナム国籍」として登録されている(グェンティホンハウ, 2010:70)。
- *13 無国籍条約の起草経緯については、阿部(2010:17-20)を参照。
- *14 同条約は、若干の権利について、合法的に滞在していない無国籍者に対しても保障している。たとえば、「裁判を受ける権利」について、無国籍者は、その法的地位の如何にかかわらず、「すべての締約国の領域において、自由に裁判を受ける権利を有する」(第16条1項)と規定されている。
- *15 UN/GA/Res.3274(XXIV) of 10 December 1974 and UN/GA/Res.31/36 of 30 November 1976.
- *16 UN/GA/Res.50/152 of 9 February 1996.
- *17 陳(2012:3)では、ベトナム難民を両親として香港で生まれ、4歳の時から日本に居住している者が、無国籍であるが日本では「ベトナム国籍」として登録されている者の実体験が紹介されている。彼女は、要求された本国書類を提出できないことで婚姻できずにいたところ、出産した子どもの出生届に際しても自分の国籍証明を求められ、出生届を出せずに困惑したが、しかし別の役所では陳述書で受け付けてもらったという。
- *18 無国籍者への身分証明の発給を規定する条文は、外国人の出入国および滞在を管理する締約国の権限に影響を与えるものではないとされている。つまり、締約国が無国籍者に対して身分証明書を発給することは、その領域内での当該無国籍者の滞在を認めなければならないわけではない(UHCR, 1997: Art. 27, para. 2)。
- *19 外国人登録法の下では、90日以上滞在している非正規滞在者も外国人登録の対象とされたため、登録の申請を行った無国籍者を含む非正規滞在者にも外国人登録証明書が交付されていた。当該外国人登録法は、2009年(平成21年)法律第79号により2012年(平成24年)7月9日をもって廃止された。
- *20 ただし、「在留カード」の交付対象者は、改正入管法で新設された「中長期在留者」に限られている(入管法第19条の3)。
- *21 実際に、日本で生まれ育ち、永住許可をもって日本で暮らしている無国籍者が、再入国許可の有効期限が切れたために、危うく日本に帰国ないし再入国できない事態が生じている(陳, 2011:9-17)。
- *22 第87回次衆議院外務委員会-8号(昭和54年4月27日)、賀陽治憲政府委員答弁。国会会議録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>, 2013年3月22日閲覧)による。

《参考文献》

- 小豆澤史絵, 2011「無国籍者の支援を通して」無国籍ネットワーク編『無国籍ネットワーク News Letter』No.1, 1~2頁
- 阿部浩己, 2010『無国籍の情景—国際法の視座, 日本の課題』UNHCR
- 江川英文=山田鎌一=早田芳郎, 1997『国籍法』〔第3版〕有斐閣, 3~15頁
- グェンティホンハウ「在日ベトナム難民二世として生まれて」陳天璽編, 2010『忘れられた人々 日本の「無国籍」者』明石書店, 69~71頁
- 黒木忠正=細川清, 1988『外事法・国籍法』ぎょうせい, 237~247頁
- 駒井知会, 2011「世界と日本の無国籍問題—その国際的な支援と取組み」『自由と正義』第62巻2号, 60~61頁
- 陳天璽, 2011『無国籍者』新潮社, 9~201頁
- 陳天璽, 2012「子どもの認知が出せなくて…」無国籍ネットワーク編『無国籍ネットワーク News Letter』No.3, 3頁
- 付月, 2008「常居国による無国籍者の権利保障について—常居国に居住する権利を中心に」日本法政学会編『法政論叢』第44巻2号, 1~12頁
- 付月, 2006「無国籍者の発生防止と権利保護に関する一考察」亜細亜女性法学研究所『亜細亜女性法学第9号〔人権II〕』, 223~261頁
- 無国籍ネットワーク, 2012『「無国籍」を知ってください』無国籍ネットワーク
- 山田利行=中川潤一=木川和広=中本次昭=本針和幸, 2010『新しい入管法 2009年改正の解説』有斐閣, 5~66頁
- UNHCR, 2005 (updated August 2008), *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians* = UNHCR 駐日事務所, 2009『国籍と無国籍—議員のためのハンドブック』
- UNHCR, 2012, *UNHCR Global Trends 2011* (<http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>, December 30, 2012)
- UNHCR, 1999, *Information and Accession Package: The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*
- UNHCR, 1997, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: It's History and Interpretation, A Commentary by Nehemiah Robinson*, Institute of Jewish Affairs World Jewish Congress 1955, Reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997

Conventions Relating to Statelessness and Japan's Challenges

FU, Yue

University of Tsukuba

Key Words: statelessness, convention, legal status

The purpose of this paper is to examine the significance of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons and the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness in the context of Japan. To this end, firstly, specific issues regarding statelessness in Japan are addressed in relation to the meaning of nationality. Stateless persons are more likely to fall into a situation of irregular status because they are treated as foreigners in any country and it is difficult for them to acquire official documents to travel abroad legally. Nevertheless, the “Resident Card” which was introduced under the amended Immigration Control Act in 2009, is not issued to a stateless person who has no legal status in Japan. This new system makes the irregular staying stateless persons even more invisible. Secondly, the problems with administrative procedures that stateless persons are confronting in their civil life are analyzed. The fact that a person who does not have an effective nationality is registered as one that has a certain nationality is revealed. Consequently, this inaccurate registration of nationality creates impediment for stateless persons in performing their civil life, such as registration of marriage or birth. Thirdly, issues relating to Nationality Act are studied. For instance, Art.2 (3) of Nationality Act, which aims to grant Japanese nationality to a child born in Japan of stateless parents, is not properly implemented, because the parents' statelessness is not promptly recognized.

The Conventions are important instruments to guarantee the minimum rights for stateless persons and to solve the problems relating to statelessness. However, the Conventions will be meaningless if the statelessness is not properly recognized. The improper registration of stateless persons will also influence the next generation's nationality acquisition and that may cause a continuous statelessness reproduction cycle. Hence, an accurate nationality verification system / statelessness recognition system should be introduced to Japan. At the same time, Japan's ratification to the two Conventions relating to statelessness will be a significant step toward respecting the rights of stateless persons and towards combating the statelessness issues.

依頼論文

国際労働力移動をめぐるガバナンスの一考察

——インド・ケララ州の事例を通して¹

明石 純一 筑波大学准教授

キーワード：国際労働力移動，ガバナンス，インド

本稿では、現代におけるインドからの移住労働を事例として取り上げ、国際労働力移動をめぐるガバナンスの条件について考察を試みている。就労を目的とする人の越境が世界的に活性化しているなかで、インドは、その多大な恩恵に浴している労働力の主要な送出国のひとつである。主に海外で就労する自国労働者からの送金の受入額において、近年、同国は世界一の規模に達した。インド政府は、この現状を肯定的にとらえ、維持、拡大することを意図しているが、同時に、自国出身の移住労働者の安全や権利保障について危惧すべき点があることを、つまりこの恩恵が無償でもたらされるわけではないことを意識している。そしてこうした危惧の高まりを反映するように、とくに新世紀以降、同国の政府は自国労働者の送り出しに関する制度改革に着手してきた。

本稿では、第一に、国際労働力移動をめぐるガバナンスについての視座を整理している。第二に、インドからの労働者の送り出しの現状と制度的枠組みを検討している。第三に、インドにあって有数の送り出し地域であり、移住労働者からの送金に経済的依存を深めているケララ州の事例を論じている。職を求め国境を越える人の数が今後とも増えることを予見するならば、国際労働力移動をめぐるより健全なガバナンスの形成に向けた政策的取り組みのみならず、そのガバナンスが成立し有効に機能する諸条件の理解に向けた学術的な検証作業もまた不可欠であろう。

1 国際労働力移動をめぐるガバナンス

就労を目的とする人の国際移動の活性化は現代の国際社会の特徴のひとつといえるが、その越境という行為が労働者の脆弱性を高めることが多々あることは従来から認識されてきた。とりわけ、国内に雇用機会が乏しく、社会保障が未発達な段階にある主に発展途上国の人々が家計を維持するために職を求め国外に移住するとき、そしてそれ以外に頼る手段を持たないとき、上に述べた脆弱性は発現しやすい。また、外国での就労機会を仲介・斡旋する業者（以下では派遣業者）のプレゼンスと越境労働を推進するその役割の大きさは今日よく知られているが、海外への渡航と渡航先での雇用を手配する派遣業者が、必ずしも良心的であるとは限らない。未登録で非合法の悪質な業者と

関わってしまい、海外で就労するための費用を多額の借金により工面した移住労働者は、現地において容易に債務奴隷化する。

労働者を移住先で待ち受ける困難には、劣悪な就労環境や給料の未払いといった事態のほか、事前に結んだ契約通りの仕事や住居がそもそも準備されていないといった詐欺の類も含まれる。移住労働者の多くは、賠償を求める訴訟などの法的手段はもちろん、転職の自由や帰国という選択肢にさえ恵まれているとはいえない。ゆえに、そのような境遇を甘受せざるを得ないことがある。海外での就労先における彼（女）らに対する虐待やそれを苦にしての自殺は後を絶たず、実態として人身取引と変わりがない人権問題に発展する事例も枚挙に暇がない²。

むしろ、上に述べた越境労働に端を発する諸問題はこれまで看過されてきたわけではなく、国際労働力移動をめぐるガバナンスを形成しようとする動きは観察される。ここで述べるガバナンスを便宜的に定義するならば、以下のようにまとめられるだろう。すなわち、越境労働が生み出す利益を、受入国社会、送出国社会、そして当事者である移住労働者が互恵的なかたちで受け取ることができる環境、ないしはそれを制度的に保障しようとする試みそれ自体である。このガバナンスは、国際労働力移動を常に是とし推し進めるものである必要はないが、越境労働が今日の経済社会の重要な一部を支えていることを自明視したうえで、そこに一定の秩序を志向する。このガバナンスは、国際労働力移動を抑制することなく、しかしこの現象を律するルールを追求する。あくまでも理念型としてしか描けないが、上に述べた秩序を構築、そしてそれを担保する仕組みを成立させ維持していこうとするガバナンス形成の担い手に着目して、以下に複数の型を想定してみたい。

第一に、受入国政府主導によるものである。「ガバメント」に換言できるそれは、国家主権を大前提とし、受入国側の政策や法制度が一義的に国際労働力移動に秩序をもたらそうとする。入国管理や雇用政策分野において受入国政府が有する専権性の大きさを考えると、現在においてもこの型のガバナンスは、就労を目的とする人の国際移動の規模やパターンに多大な影響を及ぼしているはずである。とはいえ、国際労働力移動の活性化に伴い多発する先述の問題群が示唆するのは、一国家の裁量と行政管理能力を超えたところに越境労働の社会的帰結が現れているということであろう。

第二に、受入国政府と送出国政府の間になされる国家間交渉にもとづくガバナンスの追求がある。ルール作りの場としては、FTA（自由貿易協定）やEPA（経済連携協定）、あるいは単なる労働協定やMOU（了解覚書）などが一定の役割を果たしている³。GATS（サービスの貿易に関する一般協定）の第四モード（自然人の移動によるサービスの提供）も、ここに連ねることができる。第一に述べた受入国政府主導のガバメント型のガバナンスに比して、国家間交渉型のそれには、送出国の意向を反映する余地がより多く残ると考えられる。一方で、このような交渉のなかでは、労働者の受け入れの是非や条件が外交上の取引材料として用いられることもあるだろう⁴。結果として、移住労働者の滞在に関わる地位や雇用を不安定化させるかもしれない。

第三に、地域主義ベースによる試みがある。この型のガバナンスは、第二にあげた当事者国間の交渉に比べてさらに多国間での合意を目指しており、国境を越える人の移動の地理的な広がりに対応する。とはいえ目下のところ、進展がみられるアジェンダは、専門職・技術職の移動の円滑化や

人身取引の予防といった各国政府の間で合意が得られやすい事項に限られている。すなわち分野限定的であり、移住労働者の法的地位の改善については、法的拘束力をともなう約束事が設けられるまでには至っていない⁵。

第四に、国連・国際機関のイニシアティブによるガバナンスの模索がある。2003年末から始まった「国際移民に関するグローバル委員会（Global Commission of International Migration）」の取り組みや、2006年以降の「『移住と開発』に関する国連総会ハイレベル討議」にみられるように、ガバナンス形成に向けた国連・国際機関による動きが近年に入りよく観察される。とはいえ現在から振り返ると、上の動向は、情報の共有や政策提言の域を出ない水準に留まっているといえなくもない。また、労働関係の条約に目を向けると、移住労働者の権利について定めたILO97号（1949年）やILO143号（1975年）、近年では、「移住労働者権利条約（略称）」（1990年採択、2003年発効）などが挙げられる。とはいえ、2013年1月現在で46を数える上述の条約への加盟国に主要な受入国は含まれておらず、この条約に限ってみれば、移住労働者の権利保障という側面において十分な実効性を備えているとはいえないだろう⁶。

第五に、市民社会組織の活動によるものがある。この型のガバナンス形成には、移住労働者への直接的支援・救済や関係各国政府へのアドボカシー、時には移住労働者を動員しての声明発表やデモといった実践性に特徴が見出せる。こうした活動は、国境を越えて機動的に展開され、第三および第四の型のガバナンスと相互補完的に連動する場合もある。一定の成果も認められるが、人材や活動資金面でのリソース不足といった制約を元来的に抱えており、国際労働力移動をめぐるガバナンス形成の過程のなかで、市民社会組織が将来的にどれほどの発言権を確保していくのかについて断定することは難しい⁷。

第六に、主に本稿で扱うものとして、送出国政府独自の働きかけがある。国際労働力移動をめぐるガバナンスを論じるとき、労働者を送り出す側のアクターに注目が集まることは多くはない。送出国の為政者や政策立案者が自国出身の労働者の雇用条件や就労環境を注視しているとは限らず、仮にそれが重要な政策課題であると認識していたとしても、受入国の政策立案に対して影響力を行使できることは稀であろう。

とはいえ、以下に述べるアジア地域の送出国において、とくに新世紀を迎えて以降、国内的な動きとして、変化の兆しを指摘できなくもない。例えば、ベトナムでは2006年に「海外雇用に関する法律」が成立している。インドネシアでは2007年に「海外労働者派遣・保護庁」が設置されている。スリランカやバングラデシュでも類似の傾向がみられる。後述するが、本稿で扱うインドでも国家レベルでの取り組みが近年相次いでいる。

おそらく新世紀前であれば、1980年代から自国労働者の保護を政策として位置づけ、自他ともに認める労働者の伝統的な送出国であるフィリピンの事例をあげ、それを例外として扱うことができたかもしれない⁸。しかし近年では、同国以外でも、自国労働者の海外派遣に関わる政策の優先順位が上がってきた気配を強く感じ取ることができる。この動向を敷衍して述べれば、自国労働者を海外に送り出すことの経済的利益と政策的正当性をいかに両立させるかという問いへの応答が、まさにそこでは求められているのである。

国際労働力移動をめぐるガバナンス形成の担い手は実に多様である。政府、国連・国際機関、地域機構、市民社会組織はもちろん、上には言及しなかった自治体、労働組合、企業団体、さらには移民・移住労働者を代表するアソシエーションやエスニック団体が、国境を越える人の移動の現実を左右する。グローバルガバナンスが目指すところでは、異なる利害認識をもつ主体間の対話と調整にもとづくルール作りが望ましいということになるのであろう。その進捗や現実性については別に議論を要するとして、本稿ではそのなかでも、自国労働者の海外就労に関する政策が複数の送出国において共時的に整備され始めている情勢を、国際労働力移動をめぐるガバナンスが成立し有効に機能する諸条件、ひいてはその行方を考える契機のひとつとして捉えている。次節以降では、上の問題意識にもとづき、インドの事例について考察を進めていきたい⁹。

2 インドからの移住労働とその制度的枠組み

国際労働力移動が世界的に活性化しているなかで、その恩恵に浴していると考えられている国のひとつは、インドである。インド人の海外への、後述するとくに湾岸諸国への移住労働のきっかけは、1970年代の石油価格の高騰がもたらした労働力需要の高まりである。当時は、パキスタン、バングラデシュ、フィリピンなどから湾岸諸国へと労働者が流れ込んでおり、インド人労働者もその流れに列していた。その後は湾岸戦争を機にこの地域への出稼ぎは停滞したものの、高層建設のラッシュなどにより湾岸諸国での労働需要が近年急速に高まったため、同地域への渡航は再び増えている。インド政府の在外インド人省（Ministry of Overseas Indian Affairs、以下 MOIA と表記）が刊行している年報の最新版（*Annual Report 2011-2012*）によると、現在、500万人から600万人ほどのインド人労働者が海外に渡航中であると推定され、その90%は湾岸諸国と東南アジアで働いているという。

インド出身の移住労働者は、その規模だけをみても大きい、海外で働く自国労働者からの送金額においても世界第一位である。インドへの送金額はここ10年間をみても急激に増え続けており、世界銀行の推計によれば、2002年度に約157億USドルであった送金額は、2012年度には700億ドルに達した¹⁰。この金額はインドが受け取るFDIやODAの額を上回り、GDPの4%程度に相当する。

同国の政府は、このような巨額の送金をもたらす自国労働者の海外就労について、2500万人を数える海外のインド系移民に対してと同様に¹¹、今日その関心を強めている。例えば2000年には、インディアン・ディアスポラに関するハイレベル委員会（High Level Committee on Indian Diaspora）が、2004年には前述のMOIAが設立された。その間の2003年には在外インド人の日（Pravasi Bharatiya Divas）が開催され、年次会合として現在まで続いている。ハイレベル委員会やMOIAに比して規模は小さいが、2008年には、同省のもとでシンクタンク的な役割を期待されるインド人海外雇用委員会（Indian Council of Overseas Employment）が、そして同年、国際機関の働きかけもあって移民資源センター（Migrant Resource Centre）が開設されたことなどは、インド政府が、自国労働者の送り出しを重要な政策課題としてみなし始めたその証左といえよう。見方を変えれば、イン

ドにおける自国労働者の送り出し政策は、近年その機能が拡張され、同時に、試されているのである。

先に500万人から600万人の在外インド人労働者、そして2,500万人のインド系移民と述べたが、同国からの労働者の出国状況を詳細に把握することはできない。管轄部局は、内務省（Ministry of Home Affairs）下にある出国局（Bureau of Emigration）であるが、同局は自国民の出入国記録を一般には公開していない。ただし、MOIAの管轄下でインド全国9カ所（デリー、ムンバイ、コルカタ、チェンナイ、ハイドラバード、チャンディガール、コーチ、ティルバナタプラム及びジャイプール）にある出移民保護局が、規定の条件を満たす自国民が就労目的で特定の国へと渡航する場合に、その出国に関するデータを年度ごとに集め、公表している。

このようなデータの収集が可能なのは、インド人が外国に渡航し働こうとする場合、政府当局から事前に許可を得なければならないという制度が存在するためである。これを出国許可（Emigration Clearance）と呼び、この許可を受けなければ出国できない場合はECR（Emigration Clearance Required）、免除されている場合はECNR（Emigration Clearance Not Required）と称されている。上のECRとECNRを分ける要件は、海外就労を希望する本人の年齢、学歴や学位、指定された職業資格の有無など複数あり、パスポートの発行手続きの際に決定される。また、ECRの適応対象となる職業は、「1983年出移民法（Emigration Act, 1983）」にも記されている¹²。例えば、建設関連従事者（大工、石工、塗装工、配管工、溶接工などを含む）、農業・家畜業従事者、レストランの店員、ドライバー、家事労働者などに就こうとする場合、上記の出国許可が海外渡航の条件となる。もちろん、建築技師、熟練工、会計士など、湾岸諸国で働くインド人の職種やスキルレベルは多様である¹³。ほかにも情報通信技術、医療、金融、科学技術研究、企業経営などの分野で人材を輩出するインドでは、海外に職を得て移住するものも多い。これらはECNRに該当する。

同時にインド政府は、先にも述べたが、ECR対象者が出国許可を受けなければならない国を指定している。2012年12月現在、上述のECR対象国に該当するのは、アラブ首長国連邦、サウジアラビア、カタール、オマーン、クウェート、バーレーン、マレーシア、リビア、ヨルダン、イエメン、スーダン、アフガニスタン、インドネシア、シリア、レバノン、タイ、イラクの17カ国である。これとは別に、政府は、移動先である国の安全性について判断し、就労目的の渡航を禁止または解禁することがある¹⁴。上の国名リストからもわかるように、ECR対象国には中東・湾岸諸国が多く含まれており、2011年に3万人以上が渡航した上位5カ国は、サウジアラビア（約29万人）、アラブ首長国連邦（約13.9万人）、オマーン（約7.4万人）、クウェート（約4.5万人）、カタール（約4.2万人）と、この地域に集中している。2011年における主にECR対象国を中心としたインドからの出国者は約62.6万人であり、ピークにあった2008年の約85万人と比べると25%ほど少ないが、リーマンショック後の3年間はほぼ横ばいである。いずれにしても、ECNR対象者の渡航や、170以上を数える非ECR対象国への出国、さらにはECR対象者のECR対象国への公的な手続きを経ない移住労働については、数字をおさえることができない。したがって、インド出身者の海外就労の実際の規模は公表されている数値以上であることは明らかである。

先述の通り、インドからの労働者の送り出しを規定するもっとも重要な法律は、「1983年出移民法」である。それ以前にも、インドからの出移民に関する法律は存在していたのであるが、とくに

1970年代に自国民の海外就労が増加するなかで、渡航先において、自国労働者への給与の未払いや虐待といった問題が頻発した。悪質な派遣業者による詐欺事件なども目立った。こうしたことが、インド政府に、外国で働く自国の労働者を保護する必要性を強く感じさせたのである。

上述の背景をもって成立した同法には、連邦政府に任命される出移民保護官 (Protector of Emigrants) の責務に関する規定ほか、派遣業者の登録、雇用主による直接雇用、違反と罰則などが定められている。上述の出移民保護官は、「1983年出移民法」によって新たな権限を付されており、インドからの出移民を管理するうえで、あるいはその成否にとって根幹的なポストとして知られる。この出移民保護官は、2004年までは労働省、それ以降は同年に新設された MOIA の管轄下にあり、インド全国に配置されている出移民保護官事務所に常駐する。出移民保護官の業務は多岐に渡るが、出国希望者に対する出国許可と派遣業者に対する審査・認定を行うことが、同法により課されている主要な任務である。

インドから海外への越境労働は、この出移民保護官を含め多数のアクターが介在し複雑なプロセスを経る。受け入れ側の企業は、求める労働力についての要請状、委任状、雇用契約などをインド在外公館の許可のもとに準備し、インド側の派遣業者へと送る。これらの書類は、インド側の正規の派遣業者が、就労希望者を募り、先述の出国許可手続きを通し、彼(女)らを合法的に海外へと送り出すために、提出が義務付けられているものである。この業者を認定・監督しつつ、雇用基準など申請内容を個々に審査し、就労希望者に出国許可を与えるのが、上に述べた出移民保護官である。

とはいえ出移民保護官は、担当する管轄区内すべての派遣業者の業務と自国民の渡航就労が常に適法であるように、事態を掌握しきれているわけではない。2011年末には、インドにおいて1,500余りの民間の派遣業者が登録されているが¹⁵、これは出移民保護局に登録された正規の派遣業者であり、登録されていない業者も相当数にのぼる。未登録の業者による海外就労の斡旋や、渡航のために必要な書類の偽変造も絶えない。悪質な業者の取り締まりも十分に行われているとはいえない¹⁶。現行の制度それ自体の限界を指摘する声も多く、当局と派遣業者との癒着さえ問題視されている¹⁷。つまりインドからの就労目的での海外渡航は、単にその規模が明確に把握されていないばかりではなく、今日もおお適正に管理されているとはいえないのである。

例えば、未登録の業者が好条件のしかし架空の求人を提示して就労希望者を集め、ビザ申請費用ほか高額の手数料を集めて行方をくらますケースなどは、インド人の海外就労に関する被害の典型である。また、現地には渡航できたものの、実際には雇用契約が結ばれていない、あるいは履行されない場合もある。その他、給与の未払いや遅延、超過勤務手当の不払い、低劣な労働環境、パスポートの取り上げや返却拒否などの問題も指摘されている。家事労働者に対する虐待やそれを苦にした自殺も数多く報告されている¹⁸。近年のインド政府が、また後述するケララ州政府が、自国労働者の保護と福祉に力を入れ始めた背景には、このような状況が未解消のままに現在に至っているという事情がある。

連邦政府レベルでは、法改正をも視野に含め、現行の仕組みを見直そうとする動きが近年みられる。すでに2009年7月には出移民規定 (Emigration Rules) が改訂され、派遣業者の登録資格や運

用実務についての規制が強化されている。それ以降も、MOIAを中心に自国労働者の外国への渡航についての制度整備を進めており¹⁹、2013年中に導入が予定されている「E-Migrate計画」は、近年の取り組みの成果となるであろう。

この計画の全貌は現在のところ十分に明らかではないが、基本的な趣旨は、自国民の出国手続きを適正化、合理化、透明化すること、そして上の目的を達成するために自国政府、出移民保護局、在外公館等の関係諸機関において自国民に関する情報の共有化を進めることにある²⁰。この情報には、自国労働者に発行されたビザや現地雇用主との契約書等の内容が含まれ、政府の関連部局が必要に応じて、渡航前、渡航時、渡航先の登録データを照合する。正規の雇用契約を結んでいない場合や未登録の派遣業者を利用した場合は、渡航そのものが制限される。また、省庁間で合意が得られていないが、MOIAは「出国管理法案 (Emigration Control Bill)」を連邦議会向けに数年来準備している。とはいえやはり現時点では、政府によるこうした制度整備の試みが自国労働者の境遇を改善できる程度については未知数の部分が多い。運用実績が積まれるのを待って、その効果を丹念に検証すべきであろう。

3 ケララ州の事例

本節では、インドにおいて主要な送り出し地域であるケララ州を取り上げる。高い平均識字率や平均寿命の長さなどでも知られるケララ州は、労働者の海外への送り出し規模においてインドでも有数であることから、インド出移民の研究において比較的多く言及されてきた事例である²¹。前節に言及したインド全国9カ所の出移民保護局のうち、ケララ州には州都のティルバナナプラム (旧トリヴァンドラム) そしてコーチ (旧コーチン) という2つの都市にそれが設けられていることから、同州の位置づけがわかるだろう。このケララ州からの労働者の出国は、2008年に18万人を超え、30を超えるインドの州および連邦直轄地域のなかで一時最大となった²²。翌2009年には世界的不況の本格的影響を受け12万人を割り、その後も現在に至るまで減少傾向にあるが、タミルナドゥ州やウタールプラデシュ州と並び、ケララは有力な送出州として今もその一角を占めている。

同州からの就労目的の出移民の目的地は、アラブ首長国連邦 (UAE)、サウジアラビア、オマーン、カタール、バーレーン、クウェートなどが中心であり、こうした湾岸地域諸国が90%を占める。イルダヤ (Irudaya) 氏の調査によれば、ケララ州出身の海外移住労働者による送金は、多いときでインド全体が受け取る送金額の20%を占めていた。その額は4,000億ルピーを数え、州GDPの30%にも達していたという。同州では、出移民を持つ家庭、ないしは彼らからの送金を受けている家庭は全体の15%以上に届く²³。

同調査は、ケララ州から外国へ就労目的で渡航する際にかかる平均費用を、56,842ルピーと推算している²⁴。そこには、ビザ取得料金、航空券、派遣業者への支払いなどが含まれる。もちろんこの費用は平均であることから、現実には、派遣業者への手数料が不当に高額になる場合もあれば、雇用主から航空券が用意、提供されることもある。すでに海外で就労している、あるいは就労経験をもつ家族・親族、そして友人を伝手に現地で職をみつけ渡航できる場合もある。しかし概して、

ケララ州からの出移民は、その費用を工面するために多かれ少なかれ債務を背負い渡航しているという。本人や家族の貯蓄、装飾品の質入れ、友人からの借金、土地や他の資産を担保にの銀行や他の金融機関からの借り入れなど、多様な方法に頼り出国のための費用が捻出される。

海外就労を希望するものにとってのこうした金銭的負担の一部は、上に述べたように、派遣業者への支払いに充てられる。そして海外への渡航と渡航先における就労を手配するこの派遣業界の発展は、インドから海外への移住労働の規模がここまで伸びた要因のひとつであろう。ケララ州にある派遣業者は、旅行会社から発展したものも少なくなく、海外渡航のためのチケット販売およびビザの発行や更新にも対応するのが一般的である。筆者が調査を行ったティルバナンプラムにおいて1992年から開業している一派遣業者も同様であった。同派遣業者は、受入国に頻繁に出向き、滞在中は複数の事業主に面会し現地での就業機会を探り、同時に母国インドにおいて求人広告をだし、労働需要に見合うような求職者を集めている。現地企業からの求めがあれば海外派遣が可能な労働者のリストを作成し、必要に応じて派遣業者が採用面接をインド国内にて実施する。なお、本業者が派遣したインド人労働者の目的地はそのほとんどが中東湾岸諸国であり、彼（女）らの現地での稼ぎは月に200USドルから1,000USドルと幅がある。同派遣業者が受け取る一人当たりの紹介料は職種や条件によって異なり、200USドルから500USドルの範囲であるという²⁵。

なお、出移民保護局より営業許可を取得している、すなわち合法的な登録派遣業者は、先述の「1983年出移民法」により、海外就労を希望する自国民に規定以上の額を請求することが禁じられている。したがって派遣業者への報酬は、通常、自国労働者の派遣先である現地雇用主から支払われる。しかしその派遣料金をあまり高額に設定すると国内外の同業者との価格競争に勝てないことから、自ら抑制が求められる。一方で、当局の許可を受けていない、すなわち海外就労を非合法的に斡旋する業者は、自国民から多額の手数料を受け取ることがある。あらためて確認するならば、こうした手数料の多寡や現地での収入、そして雇用期間などは個々に異なる。そのためインド全土はむろんのこと、ケララ州出身の労働者に限ってさえ、その境遇を一般化することはできない。

しかしいずれにしても、第一節および前節において述べたような海外就労に関わる深刻な被害がケララ州出身の労働者にも生じていることは、同州政府が、移住労働者の保護や福祉の充実に向けて近年積極的な取り組みをみせていることからもうかがえる。例えば2002年には、ケララ州政府の在外ケララ人省（NORKA: Non-Resident Keralites' Affairs Department）が、その地方出先機関としてNORKA Rootsを新設している。NORKAは、自州出身の主に海外就労者への公的なサービスの提供という業務を遂行しており、このような専門組織を設置しているのはインドではケララ州政府のみである。NORKAは1996年に設立されており、連邦政府によるMOIAの設立より8年も早い。

その下部組織としてのNORKA Rootsは、今現在、首都のニューデリーを含め、インド国内にある5カ所の事務所を展開している。NORKA Rootsは、海外就労予定者への渡航前オリエンテーションやスキルアップトレーニングなども実施する。前者には、渡航先での文化摩擦を軽減することを目的とした学習教室や、渡航先での法律などに関するクラスなどが含まれる。後者には、例えばタクシーやトラックの運転手にポンプ車やミキサー車など作業用重機の扱いを身につけ

させるなど、職務の幅を広げるための実用的な訓練がある。移住先で引き受けることができる職務を増やすことは、自国労働者の雇用条件の改善につながると考えられているためである。またケララ州政府は、NORKAを通じて、海外で就労する自国労働者に対して非常時に1万ルピーを上限とする給付金を準備しているなど、福祉の観点から財政支援を行っている。このような取り組みの多くは、インド連邦政府や在外公館がインド人労働者すべてを対象として実施しているのではなく、ケララ州が独自に展開しているものである。州当局は、とりわけ現地で発生した問題を解決するにあたり、在外公館からの即時的な協力や有効な救済措置を得るのが容易ではないことを理解しており、州独自の対策を講じているのである。

NORKA Rootsが設立される以前にも、インドからの出移民にかかわる機関は存在した。例えば、州政府が所有する「海外開発雇用推進コンサルタント企業（ODEPC: Overseas Development and Employment Promotion Consultants Limited）」がそれにあたる。NORKA Rootsは自国労働者の福祉を主に念頭においているが、1970年代後半に法人化されたこのODEPCという政府系企業は、外国の雇用主と自国の労働者のマッチメイキングを主務とする組織であり、海外就労フェアの開催といった事業などを展開する。とはいえ民間の派遣業者ほどには、海外での雇用の仲介に熱心ではない。むしろ重要視しているのは、NORKA Rootsの業務にも一部通じるが、同州出身者の労働者としてのブランドイメージを向上させ、ダンピングを予防することであるという。この考え方は、ケララ州が広大なインドのなかでもとくに「人材の源（source of manpower）」であるという自己認識に結びついている²⁶。

別にここで留意しておきたいのは、先述の通り、ケララ出身の移住労働者から同州への送金は州全体の消費活動と財政構造に大きな影響を与えていること、さらにそのような認識が政府関係者に共有されており、同州からの出移民の保護を重要な政策アジェンダに引き上げているという点である。すなわち州政府は、出移民やその家族の政治的影響を無視できないために、有権者からの支持を獲得するための手段としても、海外就労に関連する手厚い行政サービスの提供を続けているのである²⁷。

海外就労者に対する支援という観点からは、こうした公的・準公的機関とは別に、Migrant Forum IndiaなどのNGOが、フィリピンやタイといった同じく労働者を送り出す国の支援組織と連携しながら活動を展開している。こうした活動は、移住労働者が受けた被害の調査や被害者へのカウンセリングの提供から国際機関および関係各国政府への訴えまで、多岐に渡る。ただし事業運用のための予算の大部分は、活動資金が比較的潤沢なヨーロッパを中心とする他国のNGOに依存しているという。つまり今現在では、組織としての活動を維持、拡大させるための十分な資金を自国の政府や企業から得られる段階にはなく、実働的な部分でもボランティアに頼ることが多いのが実情である。インド政府全体としては政策・法制度の整備が、非政府セクターにおいては財政基盤の充実が、同国出身者の海外就労の今後の状況に影響していくものと思われる。

4 おわりに——ガバナンスへの示唆

本稿では、国際労働力移動をめぐるガバナンス、とりわけそれが成立し有効に機能する諸条件への関心から出発し、インドの事例を考察してきた。インド政府は、経済的利益をもたらす自国労働者の海外就労を肯定的にとらえているが、その現状について懸念がないわけではない。依然として、派遣業者による違法性の高い斡旋行為は存在しているし、すべてのケースに当てはまるわけではないとはいえ、債務奴隷化を助長するような高額な仲介費用や渡航先での労働搾取は、同国からの労働者の送り出しを持続、促進するうえでの障害となろう。本稿の第一節において述べたガバナンスの観点から考えるならば、越境労働の利益が互恵的に分配されていないのである。

インド政府もまた、自国民の海外就労をめぐる上に述べたリスクをよく認識するに至り、自国労働者の送り出しを抑制することなくしかし健全化させることが国益に資すると理解している。そこで政府は、自国出身の移住労働者を政府の責任において保護し福祉を提供することに、より多くの資源を投入し始めたのである。第二節でも言及したように、同国政府が目下導入を試みている「E-MIGRATE 計画」などは、その一例であろう。そして第三節で検討した通り、移住労働者からの海外送金に経済的依存を深めているケララ州では、こうした動きがとりわけ顕著である。

現時点で、インドの政策当事者は、自国労働者の就労状況の改善に関して楽観視している向きもあるが、万能であるとの確信を得るまでには至っていないだろう。本稿のなかで事例として取り上げたインドの連邦および州政府による「改革」にも似た動きは、有権者に向けた政治的なポーズに過ぎないという解釈も可能である。この解釈が正しければ、国際労働力移動をめぐる送出国側からのガバナンスの追求は、国内政治へと矮小化されることになる。

また、国際労働力移動をめぐるガバナンスの基盤が仮に明文化されたルールのみにあるのだとすれば、その効用は限定的であろうことに留意する必要がある。周知のように、移住労働をめぐる政策・法制度の目的と現実・実態には常に乖離がある。悪質な派遣業者と雇用主、そしてその組み合わせは、時に法に背くかたちで被害者を生み出す。この場合の被害者、あるいは犠牲者とは、違法と知りつつ、あるいは知らずして移住を試みる労働者である。

こうした状況のもとでは、本稿でも若干触れたが、社会的に脆弱な立場に置かれやすい移住労働者に対してセーフティネットを提供する市民社会組織の役割を無視することはできないし、その活動に親和的な国際規範の構築を要請する声も絶えないであろう。同時に、受入国政府・関係諸機関による問題の認識と解決に向けた実効的な取り組みが不可欠であることも明白である。ただし現時点で、この見解は理想論としてしか響かない。受入国側からの合意と協力の度合いが、今もなお送出国政府の働きかけによるガバナンス形成の限界を強く規定していると考えられるからである。

上の制約と同じく着目したいのは、第一節で述べたように、複数の国がほぼ共時的に、自国民の海外就労の促進を、またそのみならず彼（女）らの安全と福祉を重視し始めているという昨今の情勢である。すなわち、自国の労働者を外国に送り出すことの経済的利益と政策的正当性をいかに両立させるのかという問いは、インドにおいてのみ重要なわけではない。したがってこうした越境

労働をめぐる各国の政策レベルでの今日の動向が、主要な受入国における外国出身の労働者をめぐる法制度のあり方に作用し、先述のガバナンスの限界線を引き直す可能性について、あらためて検証をおこなうべきであろう。本稿は、国際労働力移動のガバナンスが成立し有効に機能する条件について、あくまでもその予備的な検討のひとつに過ぎず、僅かな材料を提供しているに過ぎない。継続的な調査と分析を通じて本テーマについての理解をより深めることを、今後の自らの課題としてここに記しておきたい。

- *1 本稿は拙稿（明石，2011）をもとにしており、内容に重複もあるが、大幅な加筆修正をおこなっている。
- *2 移住労働者の搾取については、国連・国際機関、NGO、メディアによって毎年のように状況が報告されている。昨今では、Human Rights Watch（2012）のなかで、本稿でも関わりが深い地域のひとつであり、全労働人口の8割近くを移住労働者が占めるバーレーンの実態が取り上げられている。
- *3 職業資格の相互認証や循環移民・人材開発の推進などが有効と考えられており（井口，2006，2008，2011）、次に述べる第三のガバナンスの類型とも共通する。
- *4 国際労働力移動の外交的側面を論じたものとして、明石（2006）を参照。
- *5 石井（2009）は、こうした問題との関連でASEANの状況を整理、分析している。
- *6 一方で、国際組織犯罪防止条約、人身取引防止議定書、密入国防止議定書など、セキュリティ面の強化ではルールの標準化が進んでいる。国境を越える人の移動に関する国際的な枠組みの歴史や問題点を検討したものとして、Ghosh（2003）、Iredale and Piper（2003）、柄谷（2003，2004）、明石（2010a）を参照。
- *7 移住労働者の権利保護を推進しようとする「トランスナショナルな市民社会」については、五十嵐（2009）がその一例に言及している。
- *8 フィリピン事例については、小ヶ谷（2009）を参照。同論文では、移住労働に関するNGOの役割についても論じられている。
- *9 インドにおける自国労働者送り出しに関する制度的側面やインドと主要な受入国との間に結ばれているMOUの背景や内容については、今藤（2010）を参照。
- *10 ここに示している数値は、World Bank（2011）および世界銀行のホームページ（<http://econ.worldbank.org>，December 15, 2012）から入手できる海外送金統計の更新情報にもとづく。
- *11 インド出移民は、一般に、インドに出自を持つ外国の市民、すなわち「インド系住民（Persons of Indian Origin）」と、インドの国外に居住する「非居住インド人（Non Residential Indian）」を含んだ概念である。インド出移民に関しては、移住労働者に限定したとしても、その先行研究には枚挙に暇がない。その概況の整理のために本稿において依拠したのは、古賀（2000）、Jayaram（2004）、Singh（2007）などである。具体的な数値は、インド連邦政府の在外インド人省（MOIA）の年報（Annual Report）の各年号にもとづく。インド出移民の統計に関する特徴や問題点については、南埜（2008）を参照。
- *12 2007年には教育年数が引き下げられているほか、ECNR対象国が増えている（今藤，前掲）。就労目的のインド人の海外渡航に関する規制がこの時期に緩められていたことが見て取れる。
- *13 本文でも述べているが、ECR以外の出移民の実数を正確に把握することはできない。産業・職業分類の複雑さも、海外で働くインド人の現状についての理解を困難にしている。例えば、湾岸諸国で働くインド人のうち30%がスキルワーカーであるという指摘もある（Khadria，2010）。なお、近年におけるインド出身のITワーカー等の越境をめぐる概況や関連する政策動向をまとめたものとして、明石（2010b）を参照。
- *14 例えばイラクは2010年4月まで渡航禁止が続いていた。解除後の2010年中には約400人、翌2011年には約1200人が就労のために同国へ渡航している（MOIA，2012：58）。
- *15 上掲，36頁。この数は毎日更新されており、政府の専用ウェブサイト（<http://poonline.gov.in>，December 15, 2012）から業者名と連絡先を確認することができる。
- *16 こうした現状は、出移民保護官自身も明確に自覚している（2010年8月5日のコーチにおける聞き取り調査にもとづく）。

- *17 このような問題点を指摘しているものとして、Krishna(2010)を参照。
- *18 以上の内容は、移住資源センター(Migration Resource Centre)および移住労働者への支援を行う NGO(Migrant Forum India ほか) への聞き取り調査(2010年8月1日～5日、ティルバナナンプラムおよびコーチ) および当該機関・団体から提供を受けた業務資料にもとづく具体的被害の実例である。なお前者の移住資源センターは、国際移住機関(International Organization for Migration)のイニシアティブで2008年にインドでは初めてコーチに開設され、現在はMOIAの管轄のもとで業務を遂行している。2010年にはアンドラプラデシュ州のハイデラバードとハリヤーナー州のパンチクラでも開設された。海外渡航に関する被害者に対するカウンセリングやヘルプラインの提供、また、渡航前オリエンテーションや支援団体の連携推進といった活動を展開している。
- *19 改訂による個別の条文の変更箇所は以下のウェブサイトから入手できる。MOIA, Emigration Services (<http://moia.gov.in/services.aspx?mainid=73>, December 15, 2012)。
- *20 以上の内容は、インド政府の報道局(Press Information Bureau)から公表されたMOIA大臣の回答(2012年5月9日)などによる。E-Migrate Project for Smooth Emigration Process (<http://www.pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=83474>, December 15, 2012)。
- *21 ケララ州からの出移民については、ケララ州にある開発研究センター(Centre for Development Studies)のIrudaya氏が中心となりこれまで多数の調査が行われ、その成果が公表されている(Irudaya, 2010, 2012; Irudaya et. al., 2010, 2011; Irudaya and Percot, 2011; Zachariah and Irudaya, 2010)。同氏は、MOIAが2006年に設けた国際人口移動に関する研究ユニットの主任教授であり、筆者は、現地調査を進めるうえで、Irudaya氏から多大な支援を受けた。
- *22 MOIA, 前掲。
- *23 移住労働者から送られる母国への金銭は奢侈品を対象とした私的消費にまわされることが多く、開発には結びつかないという指摘はかつてよりある。しかしこの調査は、ケララ州への送金は上の限りではなく、教育(38.9%)、生活・家計(78.4%)、借金の返済(36.7%)、貯蓄(14.6%)、住宅購入(9.4%)などに費やされ、経済の再生産や教育の維持および高度化にも資するものであることを明らかにしている。調査結果の詳細については、Zachariah and Irudaya(2010)を参照。
- *24 上掲。なお、調査を実施した2010年8月時点での為替レート(1ルピー=約2円)では、日本円で約114,000円である。2013年1月現在は1ルピー=約1.6円。
- *25 以上の内容は、登録派遣会社Cへの聞き取り調査(2010年8月2日、ティルバナナンプラム)にもとづく。
- *26 以上の内容は、ODEPCのCEO(当時)への聞き取り調査(2010年8月2日、ティルバナナンプラム)にもとづく。
- *27 在外インド人労働者への配慮が選挙対策の一環としても求められている点が、NORKAの事務次官(当時)への聞き取り調査(2010年8月2日、ティルバナナンプラム)のなかでも指摘されていた。

《参考文献》

- 明石純一, 2006「外交資源としての外国人労働者—台湾の事例分析」『国際政治』第146号, 172～186頁
- 明石純一, 2010a「入国管理の『再編』とグローバルガバナンス—国境を越える人の移動をめぐる国家・市場・市民社会」『国際日本研究』2, 1～38頁
- 明石純一, 2010b「インド人ITワーカーの越境」首藤もと子編『グローバル・ディアスポラ—東南アジア・南アジア』明石書店, 157～175頁
- 明石純一, 2011「インドの労働者送り出し政策—ケララ州の事例」笹川平和財団「人口変動の新潮流への対処」研究会『外国人労働者問題をめぐる資料集III』, 159～176頁
- 五十嵐誠一, 2009「東南アジアの新しい地域秩序とトランスナショナルな市民社会の地平—ASEAN共同体の形成過程における『下』からのオルターナティブな地域主義に注目して」『国際政治』158, 89～103頁
- 井口泰, 2006「東アジアの人材移動と域内のR&D機能」伊藤正一編著『東アジアのビジネスダイナミックス』御茶の水書房, 213～236頁
- 井口泰, 2008「21世紀アジアにおける国際労働力移動—経済統合の時代の外国人政策」『国際問題』574, 13～25頁
- 井口泰, 2011「東アジア経済統合と労働市場の展望」『世代間利害の経済学』八千代出版, 9章
- 石井由香, 2009「リージョナリズムと移民問題—ASEANの取組みから」篠田武司・西口清勝・松下列編『グロー

バル化とリージョナリズム』御茶の水書房, 383～405頁

- 小ヶ谷千穂, 2009「送り出し国フィリピンの戦略」日本比較政治学会編『国際移動の比較政治学』ミネルヴァ書房, 93～113頁
- 柄谷利恵子, 2003「国境を越える人の移動の管理と移民の権利保護に関する国際レジーム—その萌芽的形成と問題点に関する試論」『比較社会文化』9, 137～146頁
- 柄谷利恵子, 2004「『移民』と『難民』の境界—作られなかった『移民』レジームの制度的起源」『広島平和科学』26, 47～74頁
- 古賀正則他編, 2000『移民から市民へ—世界のインド系コミュニティ』東京大学出版会
- 今藤綾子, 2010「インド人ディアスポラ」首藤もと子編『グローバル・ディアスポラ—東南アジア・南アジア』明石書店, 136～156頁
- 南塾猛, 2008「インド系移民の現状と動向—インド政府発表資料(1980年報告と2001年報告をもとに)」『移民研究』4, 31～50頁
- Ghosh, Bimal, ed., 2000, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Oxford University Press
- Human Rights Watch, 2012, *For a Better Life: Migrant Worker Abuse in Bahrain and the Government Reform Agenda*, Human Rights Watch
- Iredale, Robyn and Piper, Nicola, 2003, "Identification of the Obstacles to the Signing and Ratification of the UN Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers," *UNESCO Series of Country Reports on the Ratification of the UN Convention on Migrants* (SHS/2003/MC/2), UNESCO
- Irudaya, Rajan, ed., 2010, *Governance and Labour Migration: India Migration Report 2010*, Routledge
- Irudaya, Rajan, ed., 2012, *Global Financial Crisis, Migration and Remittance: India Migration Report 2012*, Routledge
- Irudaya, Rajan, et. al., 2010, Overseas Recruitment in India: Structures, Practices, and Remedies, *Working Paper Series*, 421 (Centre for Development Studies, Thiruvananthapuram)
- Irudaya, Rajan, et. al., 2011, *Dreaming Mobility and Buying Vulnerability*, Routledge
- Irudaya, Rajan and Percot, Marie, eds., 2011, *Dynamics of Indian Migration: Historical and Current Perspectives*, Routledge
- Jayaram, N. ed., 2004, *The Indian Diaspora: Dynamics of Migration*, Sage Publications
- Khadria, Binod, 2010, "Paradigm Shifts in India's Migration Policy toward the Gulf," *Migration and the Gulf*, Middle East Institute, pp. 67-69
- Krishna, S. Kumar, 2010, "Migration Policy Reforms in India: Some Reflections," Irudaya Rajan ed., *Governance and Labour Migration: India Migration Report 2010*, Routledge, pp. 243-250
- Ministry of Overseas Indians Affairs (MOIA), 2012 and various years, *Annual Reports*
- Singh, Ananda, ed., 2007, *Indian Diaspora: Migration, Change and Adaption*, Kamla-Raj Enterprises
- World Bank, 2011, *Migration and Remittances Factbook*, World Bank
- Zachariah, K.C., and Irudaya, Rajan, 2010, Migration Monitoring Study, 2008 Emigration and Remittances in the Context of Surge in Oil Prices, *Working Paper Series*, 424 (Centre for Development Studies, Thiruvananthapuram)

An Analysis of Labor Migration Governance

— A Case Study of the State of Kerala in India

AKASHI Junichi

University of Tsukuba

Key Words: international labor migration, governance, India

This paper examines the requirements of labor migration governance, using India as a case study. Cross-border movement of people seeking employment has increased, and a leading country that enjoys significant benefits from overseas employment is India. India recently ranked highest in terms of the remittance sent by migrant workers to an origin country. While the Indian government is positive toward migrant workers and aims to maintain and even expand its scale, the nation's policy makers are aware that the safety and rights of migrant workers are threatened. Thus, the benefits gained by migrant workers are not without risk. In response to the abovementioned concerns, the Indian government has initiated a series of legal reforms and practices to send native laborers abroad.

First, this paper discusses the perspectives of labor migration governance. Second, it addresses the case of India; the current status of the emigration of Indian migrant workers and the country's emigration management system. Third, the paper investigates the case of Kerala, a major sending region of migrants in the country, where the state economy largely depends on remittances from migrant workers. Given that cross-border labor movements will develop in the foreseeable future, policies to facilitate better governance of international migration as well as scholarly efforts to evaluate its process are of great necessity.

投稿論文

韓国の多文化政策と在韓華僑

— 仁川チャイナタウン構想を事例に

川本 綾 大阪市立大学都市研究プラザ特別研究員

キーワード: 多文化政策, 在韓華僑, 仁川チャイナタウン

韓国では、近年国際結婚女性移住者が増加しており、定住する外国人住民の社会統合が課題となっている。韓国政府は少子化対策として多文化政策の中心に国際結婚女性移住者とその子どもたちを置き、韓国社会への適応を支援している。一方、韓国社会には華僑が19世紀末より暮らしており、1990年代後半まで続いた排除政策の中で、様々な活動を制限されながらも生活の基盤を築いてきた。それにもかかわらず、その法的地位は国際結婚女性移住者よりも低い。現在の韓国の多文化政策は、新来外国人の定住支援を打ち出しているものの、唯一の旧来定住者である華僑の地位向上に関しては消極的で、華僑は次々と整備される移民の社会統合のための法制度の対象にすらなっていないことが多い。また「多文化」が意図する範疇が曖昧であるため、華僑と政策側の意識にずれが生じている。多文化政策と華僑間の意識のずれを表す一例として、華僑の集住地域である仁川市のチャイナタウン構想を取り上げる。本構想は、行政の主導により仁川の華僑の暮らしを観光資源として開発し、観光客の誘致をはかろうとするものである。この試みは華僑の生活の営みや歴史にかなりの部分を依拠しているにもかかわらず、街の運営等において華僑の意志や決定権が尊重されているとは言い難い。多文化政策における華僑の位置づけやその展望は、今も韓国に押し寄せる移民の将来的な社会統合を考慮する際に重要な示唆点を有している。

1 問題の所在

韓国では、近年国際移動の活性化に伴って入国してくる外国人の定住化と社会への統合という側面で、日本と同様の課題を抱えている。特に1980年代後半からの外国人労働者の急増、1990年代後半からの国際結婚女性移住者¹の波はとどまるところを知らず、韓国で生まれたその子どもたちの教育問題や世代間の葛藤等への対処も含めて、社会的に大きな論点となっている。一方、韓国には、新来定住者のみならず、移民の嚆矢ともいえる華僑²がおよそ130年前より居住しており、現在もソウル、仁川を始めとする韓国各地で約2万人が生活している。度重なる華僑排除政策によって多くの華僑が第三国に再移民したため人数が激減し、規模的には韓国の在留外国人の内わずか2%弱

を占めるにすぎない³。しかし、長年制度や社会から排除されてきたにもかかわらず、持てる限りの社会資源を駆使して生活を構築してきたその定住過程は、今なお韓国に押し寄せる移民の将来的な社会統合を考える上で重要な示唆点を持つ。韓国では、2005年に一定期間韓国内に居住している19歳以上の永住資格保持者に地方参政権が付与され、2010年には国籍法の改定により限定的重国籍が容認される等、多文化政策という形で移民の社会統合が進行しているかのように思われる。しかし、短期間のうちに圧縮的に進められた多文化政策について問題を指摘する声もあり、例えばオ(2007)は、韓国の多文化主義について、①移住者の現実を正確に反映していない、②移民政策で失敗を重ねてきた政府が、官主導で、奇異ともいえる形で展開している、③多文化主義を標榜しているにもかかわらず、移民自身の声が全面的に排除されていると批判する。また、キム(2007)は、韓国政府は、国際結婚移住女性やその子どもたちなど、韓国人と血縁的なつながりを持ち得る外国人に対しては多文化政策という名で積極的な社会統合政策を実施しているものの、華僑や移住労働者に対しては、差別、または無関心という、二重的な態度を示していると述べている。これらを見ると、制度的な整備が進んでいるとはいえ、多文化政策が必ずしも旧来定住者である華僑にとって有益なものばかりとはいえない側面を持つようである。

先行研究としては、韓国の多文化政策について、オ(2007)らが、韓国における多文化主義の解釈も含め、政策的に排除される外国人の立場から非常に示唆的な研究成果を著している。また、その他には宋(2010)による国際結婚移住女性を主な対象とした多文化家族政策研究、宣(2010)による外国人労働政策面からの研究等が挙げられるが、そのほとんどが対象を新来定住者に据えており、華僑は扱われていない。一方、在韓華僑の研究に関してはそれほど歴史が深くなく、朴(1986)が移住期から1980年代までの華僑の経済活動、教育、民族性、また台湾に再移住した華僑コミュニティについて初めて体系的な研究を発表している。また、仁川の華僑については李玉蓮(2008)が、清国人が朝鮮半島に流入し始めた19世紀末から1940年代までの華僑社会の変遷について分析している。日本では認谷(1997)や河(1994)らにより、それぞれ植民地期、19世紀末の華僑経済について詳細な分析がなされている。また王(2008)による在韓華僑の定住過程や台湾への愛国心の源流についての分析は、第二次世界大戦後の華僑の社会的・法的地位及び華僑社会の変遷を把握する上で非常に興味深い。近年は特に韓国において比較的体系的な華僑研究が進みつつあるものの、華僑の立場から現在の韓国の多文化政策を論じた研究はほとんど見られない。本研究の目的は、韓国の多文化政策における在韓華僑の位置を明らかにし、韓国唯一の旧来定住者である華僑の側から多文化政策を分析することである。そのため、まず政府による多文化政策と華僑政策を概観し、次に、実際に多文化政策と華僑の存在が交差する象徴的な例として、韓国でも有数の華僑集住地である仁川市のチャイナタウン構想を取り上げることとしたい。

2 研究方法

韓国の多文化政策および在韓華僑に関する文献研究に加え、2011年11月から2012年3月にかけて3度訪韓し、ソウル市の華僑団体である漢城華僑協会、華僑、仁川チャイナタウン管轄行政区(仁

川市中区庁)担当官を対象に聞き取り調査を行った。漢城華僑協会ではソウル市の華僑の現状や多文化政策の影響について、仁川市中区庁の担当官には、チャイナタウン構想における華僑の位置づけについて主に話を聞いた。そのほかの華僑に対しては、定住過程や家族の歴史、現在の職業について経緯、多文化政策について考えること等を中心にライフヒストリー調査を実施した。ライフヒストリー調査を選択したのは、まず異文化理解という側面で当事者による語り が説得力を持ち、新たな仮説抽出にも有効であるという点⁴、華僑の生活構造を把握し、後述するチャイナタウン構想や多文化政策と華僑との関係性を理解する上でこの調査法が適していると判断したからである。ライフヒストリー調査による聞き取りを行ったのは、計8名で、属性等については表1のとおりである。調査はすべて華僑の居住地あるいは店舗、団体事務所を筆者が直接訪問し、韓国語で行った。

表1 ライフヒストリー調査対象者の属性

仮名(世代)出身	性別	年齢(調査時)	職業	その他
K氏(二世)ソウル生まれ	男性	70才	漢城華僑協会職員	華僑が永住資格取得後も社会福祉サービス等から排除されている点を指摘。
S氏(二世)仁川生まれ	男性	53才	中華料理店経営(仁川チャイナタウン商人会会長)	多文化政策が行政側の一方的な視点に基づいて策定され、華僑当事者の意見を反映していない点を批判。
Y氏(二世)京畿道生まれ	女性	60才	中華菓子店を家族経営	結婚を機に仁川に来る。1980年代に台湾に再移民を試みるも失敗。仁川で開業してから長く、仁川チャイナタウン構想による街の様子の変化を実感している。
C氏(二世)江原道生まれ	女性	50才	土産物・雑貨店経営	青年期に台湾で暮らした経験を持つ。日本人と結婚し日本で長年暮らすも離婚を機に2006年に韓国に帰国。知人の紹介により仁川で開業。在韓華僑であることで韓国でも日本でも台湾でも居場所のなさを感じていた。
O氏(一世)中国生まれ	女性	50才	土産物・雑貨店経営	中国出身であるが、離婚を契機に2005年に娘とともに来韓。華僑の知人の紹介で仁川に店舗を購入。
W氏(三世)京畿道生まれ	男性	45才	中華料理店を家族経営	幼少時に親戚を頼り仁川に移動。家族はソウルで中華料理店を経営していたが、1980年代後半に店をたたみ、仁川で再開業。華僑に対する風当たりの厳しさに華僑学校卒業後台湾への移住を考えたが、家業、両親のことを考えてあきらめ、韓国に留まった。
X氏(二世)京畿道生まれ	男性	51才	S氏経営の中華料理店支店長	幼少時に父親と死別。ソウルで大企業が経営する中華料理店にて長年マネージャーとして勤務していたが、華僑学校先輩のS氏の紹介で仁川に移動。妻が韓国人。自分は帰化するつもりはないが、子どもが帰化するのには構わない。
B氏(一世)中国山東省生まれ	男性	90才	雑貨商(引退)	1950年代前半に来韓。仁川にて長年雑貨商を営んでいた。韓国生まれの子ども4人は皆米国に居住し、弁護士、医師等の職業に就いている。今後は米国に移住予定。

3 韓国における華僑の定住と排除政策

本研究における在韓華僑とは、基本的には19世紀末以降に朝鮮半島に移住した中国系の人々及びその子孫を指す。1876年に「日朝修好条規（丙子修好条約）」を締結し、強制的に朝鮮を開国させた日本は、釜山、元山、仁川を相次いで開港させ、朝鮮の市場を独占していく。清国はそれに対し朝鮮国内の内乱を機に軍事介入を行い、1882年には「中国朝鮮商民水陸貿易章程」を締結する。この際に派遣された軍隊および商人数十名が在韓華僑の起源で、山東省出身者が多かったと言われている。華僑は日本の勢力を牽制する清国の庇護と支援の下、釜山、元山、ソウル、仁川を中心に商業活動を拡大していく（河1994:21-23）。日本による植民地時代は、1937年の日中戦争の勃発や華僑排斥運動⁵等により、華僑は政治・経済的に多くの打撃を受けるが、1920年ごろからは女性人口が徐々に増え、定着化が進行する⁶。1945年の終戦直後はしばらく外国人政策が不在であったため、経済活動に制限のない華僑が、生活物資が不足していた韓国内に物資を調達し、好況を呈していたという。

今回調査を行った仁川は、19世紀末に清国租界地が形成され、山東省まで船で一日弱という立地条件から中国人が多数移住し、経済活動を行っていた。

その後、1950年に勃発した朝鮮戦争とその後の反共政策、厳しい華僑排除政策の中で、「中国人」である華僑は社会・経済・政治的に韓国社会より排除されていく。仁川で中華料理店を経営するS氏は、当時の韓国人と華僑との関係について次のように語った。

（韓国人との関係について）韓国社会も自分たちも互いに相手を受け入れようとしませんでした。近所とのつきあいもありませんでした。なぜかと言うと、朝鮮戦争のとき中国が参戦したため統一が妨げられたからです。どれだけの韓国人が中国人を嫌っているか。殴られないだけでもありがたく思いました。韓国社会では、中国人が銃を持ってやってきたせいで統一ができなかったと言われています。私たちは銃を持ったこともないし、自分たちとは全く関係ないのに、中国人というだけでそう見られました。差別もひどかった。1人では（華僑）学校に行けなかったほどです。学校に行く途中に韓国人が住む通りを通るのですが、何もしないのに殴られたりもしました。なので華僑同士で遊ぶしかなかったんです。その当時仁川に華僑学校があったんですが、中学校の時、学校が終わって帰る途中、すれ違いざまに因縁をつけられる。帽子に（華僑学校の）マークがついているからわかるんですね。制服も違いました。我慢して通り過ぎるか、ケンカするか。人数を見て、勝てそうだったらケンカをして、勝てそうじゃなかったら我慢して通り過ぎる。もちろん毎日ではありませんが。（S氏）

また、1961年の外国人土地所有禁止法では土地の所有が禁止されたため、土地を所有する場合は韓国人妻や韓国人の友人、知り合い等に名義を借りなければならず、だまし取られたりして土地を失うケースもあったという。1970年に公布された「外国人の土地取得及び管理に関する法」では、

1世帯あたり1住宅、1店舗のみの所有が認められたが、住宅面積は200坪以下、店舗は50坪以下に制限された。また、取得した土地の賃貸は認められず、田畑や林野の取得も認められなかった。それらの規制により、商業活動は小規模とならざるを得なかった。現在仁川チャイナタウンで中国菓子店を夫婦で営むY氏は、鮮明に記憶している幼少期の思い出について次のように述べている。

（小さいころの記憶に、華僑は土地の登記ができなくなるということで）父親が土地の登記のために印鑑を押してくれる韓国人を探してあちこち回っていたのを覚えています。私もお父さんについて行きました。水原、仁川と回りながら知り合いの韓国人に印鑑を押してくださいと頼んだのですが、してくれるところも、してくれないところもあり、そんなこんなで山、田んぼ、畑を沢山失いました。（Y氏）

1970年代には独裁政権による再開発事業の影響を受け、ソウルを始めとして各地に形成されていたチャイナタウンがことごとく解体される。現在、在韓華僑はソウルに最も多く居住しているが、韓国内で「チャイナタウン」という形で集住が認められるのは仁川と釜山のみである。

表2 華僑の地域的分布（2005年）

地域	人数（人）	比率（%）	地域	人数（人）	比率（%）
ソウル	8,190	39.5	慶尚北道	456	2.2
釜山	1,773	8.6	慶尚南道	394	1.9
京畿道	2,102	10.1	済州島	265	1.3
江原道	576	2.8	蔚山	300	1.4
忠清北道	625	3.0	大邱	930	4.5
忠清南道	674	3.3	仁川	2,749	13.3
全羅北道	628	3.0	光州	327	1.6
全羅南道	240	1.2	大田	506	2.4
			総計	20,735	100.0

出典：パク（2008：143）を一部修正。

4 韓国の移民政策の推移と華僑をとりまく変化

(1) 多文化政策以前の移民政策

現在多文化政策を展開し、国内における定住外国人の統合が社会的な課題となっている韓国であるが、グローバル化の波に伴って外国人が流入してくるまで、外国人といえば華僑を指していた。ところが、1988年のソウルオリンピックの開催を契機に韓国人が嫌がる低賃金かつ危険な製造業の仕事に外国人労働者が就くようになり、急増する超過滞在者が社会問題化される。外国人労働者が本格的に流入して以来、韓国では超過滞在者の問題が外国人政策の中心テーマとなっていた。1991年に施行された「産業研修制度」により「研修生」という名目の労働者が韓国に流入したが

2006年に廃止となり、2007年には外国人労働者の雇用を一部許可する「雇用許可制」に変わった。2002年には在留資格に「永住資格」が新設され、2005年には、19歳以上の永住資格所持者で永住資格を取得してから3年以上経過する者に対し、地方参政権が付与された。韓国内で漸く定住する外国人に対する施策が講じられるようになったのである。

(2) 多文化政策と華僑

次に、韓国の多文化政策が本格化した2005年頃以降の政策と華僑のかかわりを具体的にみてみよう。

表3 多文化政策と華僑政策の比較

年度	韓国多文化政策	華僑政策
1950		倉庫封鎖令
1953		第1回貨幣改革
1961		外国人土地所有禁止法
1962		第2次貨幣改革
1968		外国人土地所有禁止法改定
1970		外国人土地取得及び管理に関する法
1970年代		ソウル都市再開発事業によるチャイナタウンの解体
1993	産業研修生制度の施行	
1998	外国人土地所有制限の解除	
2001		仁川市中区北城洞、善隣洞、新浦洞一帯が、文化観光部により観光特区に指定される。
2002	永住資格の新設	
2004	雇用許可制度の施行	
2005	永住資格保持者に対する限定的地方参政権の付与	
2006	①居住外国人支援標準条例	
2007	②在韓外国人処遇基本法の施行	
		仁川市中区北城洞、善隣洞、港洞一帯が産業資源部により「チャイナタウン地域特区」に指定される。
2008	③多文化家族支援法	
2010	「国籍法」の改定	

まず、華僑をめぐる政策の変化であるが、1998年に、長年華僑の経済活動を抑制してきた外国人土地所有制限が、外国からの投資誘致を目的に解除され、2002年の永住資格の新設を契機に、華僑の社会・経済生活が漸次向上していく。2003年に大統領に就任した盧武鉉前大統領は、移民や外国人労働者に関する法制度を次々に整備し、現在の韓国の多文化政策の基礎が完成した。特に2006年の①「居住外国人支援標準条例」、2007年の②「在韓外国人処遇基本法」、2008年の③「多文化家族支援法」の3つは、外国人住民に対する支援を目的に策定され、移民統合政策を積極的に

推し進める政府の基本方針を表している。

一つ目の「居住外国人支援標準条例⁷⁾」は、地方自治体における外国人政策の指針となるものであるが、支援対象として①外国人、②韓国国籍を新たに取得した者、③その他、韓国語など韓国文化と生活に慣れていない者を掲げている。条例中の「外国人」とは「大韓民国の国籍を持っていない者」、「居住外国人」とは「〇〇市管内に90日以上居住しながら、生計活動に従事している外国人」と定義されているので、華僑も定義上は支援対象に含まれる。支援内容は、韓国語及び基礎生活適応教育、苦情・生活・法律・就業などの相談、生活便宜の提供及び応急救護、外国人支援施策に対する諮問委員会の開催等である。ただ、本条例に先立って出された「居住外国人支援指針⁸⁾」の中で、地方自治体の支援対象となる外国人について、「外国国籍を有する同胞、勤労者、留学生、海外に養子に行った者など国内に居住する韓国国籍を持っていない外国人と、国際結婚移住者（その子ども）を始めとする韓国国籍を取得した外国人等、韓国文化と生活に慣れていない者を含む」と定義されており、これらを総合すると、華僑も支援対象に含まれないわけではないが、実質的には韓国文化に慣れていない新来の外国人が支援対象者の中心となっていることがみてとれる。

二つ目の「在韓外国人処遇基本法⁹⁾」では、この法令で対象となる「在韓外国人」について「大韓民国の国籍を持っていない者で、大韓民国に居住する目的のため合法的に在留している者を指す」と定義している。華僑ももちろん在韓外国人の範疇に入る。一方、「多文化」の範囲については、第18条の「多文化に対する理解増進」という項目で、「国家及び地方自治団体は国民と在韓外国人が互いの文化及び制度を理解し尊重できるよう、教育、広報、不合理な制度の是正やそのほかに必要な措置をとるために努力しなければならない」としているように、在韓外国人全般が想定されており、国際結婚女性移住者に限定しているわけではない。また、永住資格の保持者については、国家と地方自治体が、韓国の利益を害しない範囲で韓国への入国・在留または韓国内での経済活動等を保障することが明記されている。

一方、三つ目の「多文化家族支援法¹⁰⁾」では、その名のとおり「多文化家族¹¹⁾」を対象に、国際結婚女性移住者への韓国語・韓国文化適応教育、職業訓練等の実施、DV被害者の保護・支援、子どもへの教育支援、多言語の行政サービスの提供、多文化家族支援センターの設立等の支援施策が策定されている。これは明らかに国際結婚女性移住者とその子どもたちを対象としているため、華僑は対象外となっている。

(3) 永住権と重国籍

さて、次に永住権であるが、厳密には2002年に改定された「出入国管理法施行令」に基づく「永住資格」を指す。この「永住資格」新設に先立ち、2001年に「長期滞在外国人の永住資格取得とその法的地位に関する法律案」が国会に提出され、主に華僑を対象に、長期間の居住経験を持ち、これからも韓国で居住し活動する意思を持つ長期滞在外国人に出入国・土地取得・金融取引・学校教育において韓国国民と同様な権利を付与することが発議された。しかし、この法案を審査した「法制司法委員会」は、長期的に見たとき、朝鮮族の中国人による大規模な永住権取得申請が殺到する潜在的な可能性¹²⁾を考えると「時期尚早」とであると結論づけ、廃案としている。結果的に法案と

して華僑の永住権は導入されず、その代わりに「出入国管理法」が改定され、「永住資格」が新設された（王2008:459-461）。資格取得後は査証の更新が不要となり、一定の制限付きで地方参政権が与えられる。しかし、実際の生活面において、「永住資格」を所有していても韓国籍がなければ韓国人住民と同等の行政サービスが享受できるわけではない。漢城華僑協会のK氏によると、永住権の獲得は華僑協会でも数度にわたって政府に請願書を出していた悲願でもあったが、実際に制度の内容を知ると非常に失望したという。華僑協会は各地域ごとに存在する華僑組織でその歴史は古いが、現在は台湾代表部の下部組織として証明書や戸籍謄本の発行などの行政処理を請け負っている。また、華僑を代表する機関として華僑の地位向上のために政府各部署との交渉等も行っている。

私たちが一番望んでいたのは、まず高齢者福祉です。もちろん（一世の場合は）韓国で生まれてはいないのですが、ずっと前に韓国に来て商売をしながら税金を沢山納め、韓国経済の発展にも寄与してきた人たちです。（高齢者福祉に対して）たとえば、テグやブサンは無料乗車券が発給されますが、ソウルはだめ¹³。せめて永住権を持っている満65歳以上の高齢者には（韓国人の高齢者と同じように）無料乗車券をくれと言うために保健福祉部にも行って見たのですが、地下鉄の経営主体がいくつものものに渡るので無理だと言われました。永住権を持っても無理です。ソウルに住む65歳以上の華僑は400名から500名ほどいますが、実際はあまり外に出る習慣がなく保守的です。無料乗車券をもらったからといってそんなに利用するわけではない。障がい者に対する保障もほとんどありません。医療、車いすはもちろん障害者手帳ももらえない。今国会で外国人でも受けられるように法規が変わるかどうかが審議中です。（政府は）外国人の中でも華僑の歴史が長いからと言って華僑だけ特別扱いはできないといつも言います。でも華僑に永住権をやるといっているのであれば、永住権を持っている人たちだけでも福祉を受けられるようにしてくれと言っているのです。永住権は華僑の60%以上がとっています。最初永住権の話が出た時、「准国民にしてやる」ということだったのでとても期待していました。しかし、ふたを開けてみたら、ビザの延長をしなくてよくなったのと、地方参政権を得られただけ。高齢者が今更地方参政権をもっていたところで何の力になりますか。「准国民」という地位はいったい何ですか。（K氏）

もちろん、永住資格や地方参政権の獲得は、華僑の地位向上という意味で大きな転機となるのは間違いなく、これまで定住外国人の権利についてほとんど放置してきた韓国政府の対応としては大きな一歩である。また世代によっても受け止め方が異なることは推測できる。しかし、長年、華僑に対する排除政策の中で必死に生きながらえ、異国で老いていくことの現実を目の当たりにしている世代の華僑にとって、これらの政策は現状に即したものとは言い難かったのであろう。

その他、外国人労働者や国際結婚女性移住者を中心とする外国人の増加や急激な少子高齢化に対応し、2010年の国籍法の改定では、国内で外国籍を行使しないと誓約する限りにおいて、限定的に重国籍が認められるようになった。韓国の国籍法はもともと父系血統主義であったため、華僑男性と韓国人女性の間子どもが生まれた場合、韓国籍を得ることができず、自動的に父親の国籍で

ある中華民国籍となっていた。しかし1997年の国籍法の全面改定により父系血統主義から父母両系主義となり、韓国人の母と華僑の父を持つ子どもに、いずれはどちらの国籍を選択するか決めなくてはならないが、韓国国籍が与えられるようになっていく。2010年の国籍法の改定では、海外で遠征出産した者以外で、両親のどちらかが韓国人の子ども、韓国人の配偶者と婚姻維持状態にあり、韓国に一定期間以上居住している国際結婚女性移住者、外国人で韓国に特別の功労がある者、または国益に寄与すると認められた優秀な者等に重国籍が認められるようになった。華僑との関連で見ると、本国籍法の改定にあたり、改定前年に韓国法務部が行った立法予告では、華僑も国内長期居住外国人として重国籍の容認対象に入っていたのに、兵役義務を履行しなくてもよいなど無条件で重国籍を認めるのは「時期尚早」ということで除外されてしまったという¹⁴。重国籍についても華僑協会が望んでいたものとは違っていた。

重国籍が議論され始めた当初、高齢者福祉や障がい者福祉問題も、華僑に重国籍が与えられたらすべて解決されると思い、担当部署に通いつめて、華僑も（重国籍の対象として）入れてくれと請願を出していました。韓国人になったらすべて問題ないじゃないですか。最初は華僑も入っていたんです。華僑にも重国籍が認められると。しかし様々な過程を経る中で、華僑は省かれてしまいました。そうか、華僑にはくれないのか、それならば仕方がないと思っていたら、韓国人の母親を持つ子どもには韓国籍をくれるという。しかも強制的に。でも韓国籍を持ってしまったら、（韓国の場合法律上）外国人学校である華僑の学校に入れなくなることもあるし、（華僑学校から韓国の大学に進学する際に受けられる）外国人学生としての特例入学もできなくなってしまう。それでは困るので、韓国の国籍はいらない、放棄するので手続きを教えてくださいと担当官に聞いたら、法が執行されるまで、あと何日かは韓国国内でできるが、それ以降は台湾の韓国大使館でやってくれというんです¹⁵。その時点で5日しか残されていませんでした。誰もそのことについては知りませんでした。広報も何もなく、他の華僑に知らせる時間ありませんでした。台湾に戸籍も、親戚も、家も何もないのに、どうしろというのですか。強制的にくれるものをいらないというだけなのに、飛行機代やホテル代を自腹で払って手続きをしなくてはならないというのですか。この重国籍制度には問題があるように思われます。（K氏）

在韓華僑は、政治的な韓中関係の推移の中で台湾国籍となっているものの、そのほとんどは山東省を始めとする大陸出身者であり、台湾に戸籍があるわけでも、住所があるわけでもない。また、華僑の生活一般に関わる行政業務を台湾代表部より委任されている華僑協会の担当者でさえ、法が執行される直前になるまで実質的な内容を知らされていなかった点を鑑みると、当事者への広報が十分とは言えなかったのも事実のようである。

上記のとおり、韓国の多文化政策をみると、政策の支援対象者として定義上は華僑も含まれているものの、実際にはそのほとんどが新来の外国人住民やその子どもたちを対象としており、華僑は対象外となっている。2002年の永住資格の新設の際には、初めて長年韓国社会の中で生活して

きた華僑の存在が焦点化され、「多文化」の波の中、旧来定住者である華僑の地位向上が漸く俎上に載せられたかのように思われた。しかし、2010年の国籍法の改定でも同様に、新来定住者である国際結婚女性移住者は次々と法的地位が整備されていくにもかかわらず、既に韓国社会に定着し、韓国経済の発展にも寄与してきた華僑に関しては、「時期尚早」ということで切り捨てられてしまった。これらの背景には、現在の韓国の多文化政策が、切実な社会問題となりつつある少子高齢化の解決策の一つとして策定されている点があげられる。すなわち、農漁村の結婚難に対応して外国人女性を招へいし、韓国社会に順応させ、韓国国民を出産、養育することに政策の中心が置かれているため、既に韓国社会に定着し、独自のネットワークや教育システムを確立している華僑は、外国人住民としてあからさまに排除はできないものの、実質的には対象外とならざるを得ないのである。次に、多文化政策と華僑が交差する一例として、仁川チャイナタウン構想をみてみよう。

5 仁川チャイナタウン構想と華僑

仁川はソウル郊外に位置する、仁川国際空港を有する韓国屈指の港湾都市である。黄海を経て対岸が中国であるため、古代より対中国海上交通の要衝地として栄えた。1883年に開港してからは、1884年に締結された「仁川口華商地界章程」により朝鮮で初めて清国の租界が作られ、清国人の集団居住地が形成された。この集団居住地が以後、自然発生的にチャイナタウンとなっていった。1900年代初頭には華僑居住者が約2,300名にのぼり、中国料理店、中国雑貨店等、清国人による経済活動が活発に行われていたという¹⁶。

1948年に中国で共産党が政権を握ると、対中国貿易が根本的に不可能となり、これに朝鮮戦争が重なって華僑の集団居住地が破壊された。その後、1961年に「外国人土地禁止法」が公布されると、仁川周辺や地方に散らばっていた華僑が土地を失って仁川に再び戻ってきたため、仁川の華僑数が急増した¹⁷。1970年代には4,000人前後の華僑が仁川に居住していたが、1980年代以降は政府による各種規制、就職差別等のため韓国を出る華僑が増え、チャイナタウンも名ばかりで往時の見る影もなくなってしまったという。前出のY氏は、当時のことを下記のように語っている。

私が35年前にここにお嫁に来たとき、外を見ると、まだ（纏足をした）足の小さいおばあさんが歩いていました。25年ぐらい前にこのお店を始めたのですが、その頃、商売していたのは、ここ下の「ブンミ」という食堂とうちぐらいしかありませんでした。当時、この辺は人影すらなくて商売も厳しかったですよ。昔は仁川に華僑が沢山住んでいて、商売をしているところも多かったんです。だけど生活が苦しくなって、みな台湾やアメリカに渡ってしまいました。私たちも台湾に行こうかどうか、とても迷いました。実際に台湾に行ってみたこともあったのですが、あまりなじみませんでした。あちらでは私たちは「中国人」ですが、私は韓国で生まれ育っているのでどうしてもなじめないんです。帰ってきて改めて周りを見渡してみたら、嫁ぎ先の両親や自分の兄弟も韓国にいるし、子どももこちらで育てているし、結局ここで店を続けることにしました。そしてチャイナタウンが発展してからは、また人が

集まるようになってきました。(Y氏)

上記の語りの最後に出てくるチャイナタウンとは、それまで自然発生的に形成され、華僑の生活の拠り所となってきたものとは少々異なる。2001年、仁川市中区北城洞、善隣洞、新浦洞一帯が、文化観光部により観光特区¹⁸に指定される。この地域は、月尾島、清館通り、自由公園、新浦市場等、地域観光資源が幅広く位置する仁川の旧都心で、開国当時の仁川の歴史が色濃く残っている所である。同年には仁川国際空港が開港しており、仁川市が観光都市として新たな発展の道を固めようとしている時であった。チャイナタウンの造成はこの観光特区指定を契機に本格化する。ここで注目すべきは、チャイナタウンの造成が華僑自身の要求や自発的な取り組みによって始まったのではなく、仁川市の観光戦略として、たまたま当該地域に存在していた華僑の存在とチャイナタウンの残像が利用された点である。その意味では、華僑にとってこのチャイナタウン構想は突如降ってわいたものだった。いずれにせよ、チャイナタウン造成に向け、国と地方自治体、民間資本を巻き込んだ一大事業が始まった。当時の仁川市中区の計画の核心は、商店街を中華風にリモデリングし、観光商品販売店を造成、誘致するところにあった。それを基に国内外の投資家及び観光局を積極的に誘致し、チャイナタウン情報支援センターなど付帯施設を設置、各種広報活動を強化するイベントを企画、開催するとともに、対象地域一帯を車両通行禁止地区とすることを計画していた（イ2001:39）。そして、中華風の色鮮やかな装飾に彩られた街並みが作られた。しかし、この計画案の中に、華僑自身の生活の営みや文化・歴史、街とのかかわりを紹介したり、華僑の積極的な参与を促すような仕掛けは全くといってよいほど見られない。この点は、計画案の段階で既に最も大きな問題点であると指摘されている（イ2001:40）。

2007年には、仁川市中区の要請により北城洞、善隣洞、港洞一帯の114,136㎡が産業資源部により「チャイナタウン地域特区」に指定され、さらに再開発が進んだ。2011年現在まで、政府、仁川市、仁川市中区、民間資金合わせておよそ1,929億ウォン（およそ130億円）の財政が投与され、様々な事業が展開されている。ただ、ここでも華僑の生活の営みの一部は観光資源として利用するものの、それと連動して定住外国人としての華僑自身の生活や歴史は顧みられていない。仁川市中区仁川チャイナタウン管轄行政区担当官は、あくまでも本構想が観光を目的に行われていること、多文化政策の一環として実施してはいるが、華僑は「多文化」の対象外であることを述べている。

チャイナタウンは多文化政策の一環で行っていますが、華僑は既に定着しているので、「多文化」の範囲で見るとは難しいと考えています。チャイナタウンは華僑のためにあるのではなく、中区が観光客を誘致し、地域を活性化させるために実施している事業です。特区として指定された時も、今も華僑のために特別に行っている施策はありません。(仁川市中区観光文化財課担当官G氏)

この場合の多文化政策における「多文化」とは、具体的に支援や社会統合が必要な定住外国人の存在を想定しているのではなく、異国情緒や、中国の友好都市との交流を表しているようである。

表4 チャイナタウン地域特区指定による効果

区 分	指定前 (2006年)	指定後 (2007年)
華僑居住者	762人	2,041人 (168%増加)
観光客	131万人	250万人 (91%増加)
中華料理店/特産品店	19か所	60か所 (316%増加)

出典：仁川広域市中区 (2011) 「仁川中区チャイナタウン地域特化発展特区—事業推進成果」24頁より抜粋

一方、上記の表4を見ると、2006年には当該地域に居住する華僑数が762人だったが、2007年には2,041人にまで増加し、観光客もほぼ倍増している。本格的に始動してからそれほど年月が経っていないこともあり、現在はまだチャイナタウン構想の是非を問う段階にはないが、観光客が増加し、それに伴って売上高も上がることを考慮すると、チャイナタウン構想は華僑にとっても有益なもののように思われる。しかし、実際に居住し、商売をしている華僑の立場から見ると、そうとも言い切れない部分が存在するようである。仁川チャイナタウン商人会会長S氏は、華僑を「多文化」の対象者であるにとらえ、チャイナタウンを初めとする多文化行政に疑問を投じている。

韓国のチャイナタウンは、仁川市の担当官がお昼を食べてコーヒーを飲みながら、「そうだ！チャイナタウンにトイレがないから、トイレを作ろう！」といってトイレを一つ作るようなところだ。住民が必要としているのかどうかとは関係なく。それが韓国の「多文化」です。チャイナタウンを作る時、形式的には委員会に華僑が参加したりもしましたが、実質的には影響力を持てませんでした。

多文化政策について行政は、(外国人は)言語を知らない、文化を知らないと言いますが、「あなたは韓国人ですが、韓国語と韓国文化を全部知っていますか、知っているというのならその境界はどこですか」と聞きたいです。受け入れないということは対外的にできないから、受け入れるけれども、その代わり「多文化」と名付け、よくしているふりをする。よくしてくれとむしろ私は苦しいのです。私もこの土地で暮らしてきたから、何か特別なことをしてくれなくてもいい。ただ普通に、隣人として過ごしてくれたら楽なのです。韓国人にするようにしてくれたらそれで満足なのに、いつも患者として扱う。どこも痛くないのにいつも薬をくれようとする。しかも、お腹が痛いのに、いつも頭痛薬ばかりくれようとしています。韓国語？よく知っている。韓国文化？なぜ私がいつも必ず韓国文化を学ばなければならないのでしょうか。あなたが私を「家族」と考えるのなら、あなたも私の文化を学ばなければならないのに。「多文化」をしましょうというのなら、あなたも私の文化を学ぶ準備ができていないのか、という話です。(S氏)

華僑は「多文化」の対象なのか否か、もちろん個人や世代によっても受け止め方に差異が出るであろうが、華僑の熱意に反して政策側の意識は低いように思われる。特にチャイナタウンは、徹底的な排除政策の中で、それでも韓国にとどまり暮らしてきた華僑の長年の営みにかかなりの部分を依拠しているにもかかわらず、ほとんどが官主導で進められ、華僑自身に街の将来の在り方を決定す

る権利が与えられているとは言い難い。チャイナタウン構想自体が定住外国人としての華僑に対する関心から出発したのではない点は、上記の仁川市中区の担当官へのインタビューからも明らかである。華僑が歩んできた道のりに対し、韓国社会が関心を示さないまま、そのエスニックな商品価値のみを利用するのであれば、S氏が述べるように華僑と韓国社会間の相互理解はいつまでも断絶、あるいは一方通行のままであろう。その場合、華僑の社会統合は「多文化共生」というよりは同化の強要とならざるを得ない。

6 考察

在韓華僑は、1990年代後半から排除政策が漸次廃止されるまで、ひっそりと社会の片隅で暮らしてきた。2000年代に入ると、国際女性移住者やその子どもたちの社会統合が社会的な 이슈となり、多文化政策という形で政府が本格的に定住外国人支援に乗り出すようになる。その余波を受け、華僑の法的地位も「永住資格」の新設により上昇するかのようになっていたが、内容は華僑の要望や現状に即したものではなかった。また、国籍法の改定をめぐる議論では、再度華僑の存在が切り捨てられ、依然として韓国社会における華僑の定住外国人としての地位が高くないことが明らかになった。政府は法令の中で「多文化」の範囲について国際結婚移住女性とその子どもたちについては明確に定義しているものの、華僑については明記しておらず、華僑の中でも「多文化」に自分たちが含まれるのか否かについて曖昧なままとなっている。そのため、「多文化」のとらえ方が立場によって様々であり、華僑と政府が示すそれとの間にも意識的なずれが生じていることがわかった。これは現在の韓国の多文化政策が、少子高齢化の解決策として策定されているところに原因がある。その結果、将来的に韓国人を産んだり、韓国人になる可能性が高い外国人には、重国籍の付与やそれに伴う福祉サービスの提供を始めとする様々な法整備を進めるが、長年韓国社会で外国人として暮らし、既に独自の生活基盤や教育システムを持つ華僑はその対象としないという二重構造が生み出されてしまったのである。

一方、多文化政策と華僑が実際に交差する一例として、仁川市中区が主に推進しているチャイナタウン構想について取り上げた。チャイナタウン構想は、観光資源の開発と観光客の誘致という側面から実施されており、華僑の暮らしにかなりの部分を依存しているものの、華僑が主体的に街の運営に参与できる体制にはなっていない。そして、華僑がどのようにこの街を作ってきたのか、韓国社会の中でどのような暮らしをしてきたのかについての理解が依然として不十分なまま、異国風情緒や異国の料理を楽しめる観光地として現在も開発が進められている。当事者の生活や文化・歴史への関心が不在のまま進められる移民の社会統合は、同化の強要につながりかねない。また、チャイナタウン構想によって短期的に観光客が増え、売上が伸びても、街を形成し、運営していく過程で華僑自身の参与と決定権が十分に保障されていなければ、華僑の社会的・法的地位が政策の在り方によっていとも簡単に左右されてきたように、政策側の路線変更によって再び華僑の暮らしの根本が揺らいでしまいかねない。政策側が華僑の存在をどのように位置づけ理解するかは、換言すれば韓国社会や韓国人が今後華僑とどのような関係を結んでいきたいのかを如実に表すものである。

現在の韓国の多文化政策においては、新来外国人の韓国社会への適応が中心的な課題となっているが、定住が進めば、教育、文化の伝承、韓国人やそのほかの外国人との共生、外国人住民の高齢化と、様々な課題が発生する。今まで外国人に対して開放的とは言い難かった韓国で、韓国社会が持つ閉鎖性を長年目の当たりにして生きてきた華僑の存在は、いわば韓国の定住外国人の将来をうらなう試金石でもあるともいえよう。ただ、華僑の中でも世代交代が進み、華僑自身のアイデンティティも一様ではない。今回は主に華僑に対する排除政策を実際に体験してきた中高年を対象に調査を実施したためか、多文化政策についても批判的な意見が多く見られたが、若い世代はまた異なるとらえ方をしていることが調査の節々で感じられた。今後は若い世代からの聞き取り調査も進めていきたい。また、今回の調査では、チャイナタウン構想に華僑の意志が十分に反映されていない点は確認できたものの、実際に華僑住民が何を望んでいるのかを理解するには至らなかった。引き続きこの点についても綿密な調査及び検討を進めたい。また、日本との比較で考えると、日本の旧来定住者である在日コリアンが様々な社会的資源から排除される中で戦後民族団体を組織し、公教育や日本社会の中で人権や社会・文化的権利を獲得していったのに比べ、在韓華僑の場合、国家の分断と反共政策という歴史的背景があるためか、そのような過程があまり強く感じられなかった。この点の違いや、定住にあたって華僑団体が果たした役割についてもさらに考察を深めていきたい。

- *1 韓国では「結婚移民者」と呼ばれている。結婚移民者とは「大韓民国国民と婚姻したことがあるか婚姻関係にある在韓外国人」を指す。国家法令情報センター HP 内「在韓外国人処遇基本法第 2 条第 3 号」(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EC%9E%AC%ED%95%9C%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8+%EC%B2%98%EC%9A%B0+%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95&x=0&y=0#liBgcolor0>, 2012 年 9 月 26 日アクセス)
- *2 在韓華僑の場合、山東省出身者がほとんどであるが、1948 年に樹立した大韓民国政府が、国民党政権の中華民国政府と正式な修交関係を結んでいたため、華僑の国籍は中華民国籍（台湾籍）となっている。1992 年に中華人民共和国と国交を樹立してからは中華民国と国交が途絶えてしまったが、大多数の華僑の国籍は台湾籍のままである。
- *3 在留外国人 1,395,077 人のうち、中国(677,954)が最も多く、米国(132,133)、ベトナム(116,219)、日本(58,169)、フィリピン(47,542)と続く。台湾国籍者は 26,316 人で、華僑人口(林(2007:136)の算出方法にない居住ビザ(F2)と永住ビザ(F5)取得者を合計)は 19,657 人である。出入国・外国人政策本部 HP 内「2011 年度出入国・外国人政策統計年報」(http://www.immigration.go.kr/HP/COM/bbs_003/ListShowData.do?strNbodCd=noti0096&strWrtNo=123&strAnsNo=A&strOrgGbnCd=104000&strRtnURL=IMM_6050&strAllOrgYn=N&strThisPage=1&strFilePath=imm/, 2012 年 9 月 26 日アクセス)
- *4 ライフヒストリー法は「異文化理解」を目的とする調査を行う際に、調査プロセスの中の「仮説策出」「類型構成」という側面で強みを有する調査法である。この場合の「異文化理解」とは調査主体のそれと異なる社会と文化を理解することであり、理解とは社会的行為に含まれている主観的意味の理解を指す(谷, 2008:22-23)。
- *5 1931 年に中国東北部の長春郊外の万宝山で、中国国境付近に移住した朝鮮人農民と中国人が農水路をめぐる対立した。いわゆる「万宝山事件」である。1920 年代後半から対中感情が悪化していた朝鮮国内では当事件について中国人側に不利な報道が意図的になされ、華僑に対する排斥運動が起きた。華僑の死亡者が 127 名、負傷者が 393 人にのぼったといわれており、多くの華僑が排斥運動を避けて本国へ帰国した(総谷, 1997:10-11)。
- *6 1906 年には女性の人口比率がわずか 3.5%に過ぎなかったが、1930 年には 17.4%、1943 年には 32.8%にまで上昇している(総谷, 1997:6-11)。
- *7 韓国行政安全部 HP 内「居住外国人支援標準条例日本語版」(<http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/>

[user/userlayout/bulletin/bonbu/admi/userBtView.action?userBtBean.bbsSeq=1010882&userBtBean.ctxCd=1147&userBtBean.ctxType=21010002&searchKey=1&searchVal=¤tPage=11](http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/policy/policyView.action?policyBean.bbsSeq=144&policySubBean.parBbsSeq=144&searchCatCode=1036), 2012 年 9 月 26 日アクセス)

- *8 行政安全部 HP 内「居住外国人支援指針」(<http://www.mopas.go.kr/gpms/ns/mogaha/user/userlayout/policy/policyView.action?policyBean.bbsSeq=144&policySubBean.parBbsSeq=144&searchCatCode=1036>, 2012 年 11 月 28 日アクセス)
- *9 国家法令情報センター HP 内「在韓外国人処遇基本法」(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EC%9E%AC%ED%95%9C%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8+%EC%B2%98%EC%9A%B0+%EA%B8%B0%EB%B3%B8%EB%B2%95&x=0&y=0#liBgcolor0>, 2012 年 9 月 26 日アクセス)
- *10 国家法令情報センター HP 内「多文化家族支援法」(<http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1&query=%EB%8B%A4%EB%AC%B8%ED%99%94%EA%B0%80%EC%A1%B1%EC%A7%80%EC%9B%90%EB%B2%95&x=0&y=0#liBgcolor0>, 2012 年 9 月 26 日アクセス)
- *11 国際結婚移住女性および韓国に帰化した外国人、それにその夫婦から生まれた、大韓民国の国籍を有する子どもがいる家庭を主に指す。「多文化家族支援法」第 2 条「定義」を要約)
- *12 中国朝鮮族は中国東北部に多く居住している韓国/朝鮮系中国人である。2007 年の「訪問就業制」施行に伴い制限つきではあるが就業が許可され、多くの朝鮮族が韓国に流入した。期限が 3 年と決められているものの、一度出国してビザを取り直せば再入国が可能である。2011 年度の外国人統計(注 3 参照)では、中国朝鮮族が在留中国人人口の約 70%にあたる約 40 万人、外国人総数の 30%を占めるなど、現在の韓国で最も大きなエスニックグループを形成しており、定住が進めば将来的に無視できない勢力に成りうる事が推測される。
- *13 韓国では「老人福祉法」に基づく福祉サービス制度の一環として、1980 年代より各地方自治体傘下の都市鉄道機関(地下鉄公社等)が 65 歳以上の高齢者を対象に地下鉄の無料乗車券を発給している。しかしそれにかかわる費用は地下鉄公社(一定額を地方自治体)が全額負担しており、各々の財政事情により対象者の範囲に地域差が出ているのが現状である。ソウル市は財政上の理由で現在は永住資格保持者でも外国籍の高齢者には無料乗車券を発給していないが、外国人住民にも適用されるよう、費用の国庫負担等も含め、関連法令の改正要求に関する建議を進めている。(2012 年 11 月 28 日、ソウル市都市交通本部担当官チョ・ヘリム氏へのインタビューによる)
- *14 2009 年 11 月の段階では、国内で外国籍を行使しないという誓約を行うことを条件に、韓国で出生しかつ父又は母が韓国で出生した者(2 世代にわたる国内出生者)又は韓国で出生した後 20 年以上継続して住所がある国内長期居住外国人についても重国籍を認める方向で議論が進んでいた(藤原, 2010:114-119)。
- *15 2011 年 1 月 1 日に施行された改定国籍法では、重国籍者の韓国籍離脱は海外に住所がある者のみに認められており、国内に住所がある者には認められていない。また離脱手続きも住所がある海外公館で行わなければならない。国家法令管理センター HP 内「国籍法第 14 条」([http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EC%A0%81%EB%B2%95/\(10275\)](http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EC%A0%81%EB%B2%95/(10275)), 2012 年 12 月 17 日アクセス)。それ以前の国籍法では韓国籍の離脱が韓国内に居住している場合でも可能であったためこのような混乱が生じたと思われる。
- *16 仁川広域市中央区で入手した「仁川中区チャイナタウン地域特化発展特区一事業推進成果」による。
- *17 1960 年に 1,973 人だった華僑人口が、1962 年には 3,627 人にまで急増した(イ, 2001:12)。
- *18 正式には月尾観光特区。観光特区とは、外国人観光客誘致促進などのために観光活動と関連した関係法令の適用が免除または緩和される地域を指す。2010 年 1 月現在、13 の都市で 27 カ所が観光特区として指定されている。文化体育観光部 HP 内「観光特区指定状況 10. 1」(<http://www.mcst.go.kr/web/dataCourt/statisticsData/statisticsView.jsp>, 2012 年 9 月 24 日アクセス)

【参考文献】

- (日本語)
- ・ 総谷智雄, 1997「在韓華僑の形成過程—植民地朝鮮におけるエスニックマイノリティ—」日本植民地研究会編『日本植民地研究』Vol. 9, 1～15 頁, 日本植民地研究会
- ・ 宣元錫, 2010「韓国の『外国人力』受入政策—『雇用許可制』を中心に—」中央大学総合政策学部編『総合政策研究』

Vol. 18, 157 ~ 169 頁, 中央大学出版部

- 宋 耀 營, 2010 「韓国における国際結婚女性移住者に対する多文化政策の運営実態」立命館大学政策科学会編『政策科学』Vol. 17, No. 2, 97 ~ 111 頁, 立命館大学政策科学会
- 谷富夫, 2008 「ライフヒストリーで社会を読み解く」谷富夫編『新版ライフヒストリーを学ぶ人のために』世界思想社, 22 ~ 25 頁
- 林史樹, 2007 「『韓国華僑』の生成と実践 - 移民集団の括り方をめぐって」韓国・朝鮮文化研究会『韓国朝鮮の文化と社会』Vol. 6, 124 ~ 148 頁
- 藤原夏人, 2010 「韓国の国籍法改定 - 限定的な重国籍の容認」国立国会図書館調査及び立法考査局編『外国の立法』Vol. 245, 113 ~ 139 頁, 国立国会図書館HP内「国立国会図書館デジタル化資料」(<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/024506.pdf#search=韓国の国籍法改定%20外国の立法>), 2012年9月26日アクセス)
- 王恩美, 2008 『東アジア現代史のなかの韓国華僑—冷戦体制と「祖国」意識』三元社
(韓国語)
- 李玉蓮, 2008 『仁川華僑社会の形成と展開』仁川文化財団
- イ・ヒョンシク, 2001 「仁川チャイナタウンの造成方向」仁川発展研究院・韓中交流センター『韓中交流センター研究報告書 2011-04』
- オ・ギョンソク, 2007 「どのような多文化主義か—多文化社会論議に関する批判的照明」オ・ギョンソク編『韓国における多文化主義—現実と争点』ハンウル, 22 ~ 56 頁
- キム・ヒジョン, 2007 「韓国の官主導型多文化主義—多文化主義の理論と韓国的適用」オ・ギョンソク編『韓国における多文化主義—現実と争点』ハンウル, 58 ~ 77 頁
- パク・ギョント, 2008 『少数者と韓国社会：移住労働者・華僑・混血人』フマニタス

Overseas Chinese in Korea and Korean Multicultural Policy

— The Incheon Chinatown Concept

KAWAMOTO Aya

Urban Research Plaza, Osaka City University

Key Words: multicultural policy, Overseas Chinese in Korea, Incheon Chinatown

The purpose of this study is to investigate the current position of Overseas Chinese in Korean multicultural policy. The South Korean government has now shifted the focus of its multicultural policy to female marriage immigrants and their children as a measure to curb the low birthrates. From the late 19th century to the second half of the 1990s, the Overseas Chinese held a fairly low position in Korean society. Nevertheless, they were able to secure a basis for their livelihood although most of their activities were restricted under the exclusionary policy. Their legal standing also remains lower than that of the female marriage immigrant. In other words, the Overseas Chinese remain in a marginal position under Korean multicultural policy.

Moreover, the span of the definition of "multiple cultures" is quite ambiguous, leaving a considerable gap between the Korean administration and the Overseas Chinese. In order to illustrate this gap, I will take up the case of the Chinatown concept in Incheon, where Chinese are living together in a concentrated community area. This concept has aimed to improve the livelihood of the Overseas Chinese by means of touristic resources and attracting tourist capital, under the strong guidance of the city administration.

Although the Chinatown concept is extensively based on the residents' businesses, it is clear their needs and decision-making capabilities are not respected. In order to improve the Overseas Chinese' status, it is important for the Korean government to clarify their position in its multicultural policy.

投稿論文

重国籍と新しいアイデンティティ像

——韓国養子たちによる「重国籍」取得にむけた動きから

芝 真里 名古屋大学大学院博士後期課程

キーワード：国際養子縁組，韓国国籍法改正，アイデンティティ

本稿は、これまで韓国から世界各地へ送り出されてきた国際養子について、かれらの「重国籍」取得とアイデンティティの問題を論じる。韓国は、急激に多文化化がすすむ自国社会の問題に対処すべく、2011年1月よりその国籍法を改正し、国民として認める対象者の範疇を広げた。そして海外養子（韓国養子）たちは同改正法により「重国籍」をもつことが可能となった。そこで本稿では「重国籍を得られるようになった養子たちは、重国籍取得に対してどのように意味づけをし、そのことはかれらのアイデンティティに影響を与えているのか」という問いをたて、先行研究およびインタビュー調査から検討した。そこで見えてきたのが、「国民」という枠のあいまいさである。韓国養子たちは重国籍制度により法的地位は「国民」となりうるが、それはあくまでも「国益に寄与する外国からの民」という位置づけに留まる。また、かれらによる「重国籍」という選択は、両国への帰属というよりもむしろ、どちらか一方に完全に所属することの居心地の悪さを示している。そして、かれらのアイデンティティは重国籍のように複数のアイデンティティをもつのではなく、トランスナショナルなアイデンティティを形成しつつある。本稿で検討される韓国養子の事例は、従来の国民国家モデルが変容をせまられつつあることを示唆している。

1 はじめに——問題の所在と本稿の課題

本稿は、これまで韓国から世界各地へ送り出されてきた国際養子について、かれらの「重国籍」取得とアイデンティティの問題を論じる。ここで国際養子を取り上げる理由は、主に二つある。第一の理由は、2011年より施行された韓国の国籍改正法をめぐる議論において、これまで国際養子という存在については十分に論じられてこなかったからである。第二の理由は、重国籍取得¹に対する国際養子たちのとらえ方を検討することによって、国籍とアイデンティティの関係について、あらためて具体的な地平で検討できるからである。

まず国籍とアイデンティティの関係について、本稿における筆者の視点を端的に述べておきたい。国籍法は国家のメンバーシップについての規定のひとつと考えられ、戦後いわゆる市民権と同一視

される傾向にある。一般的な市民権とアイデンティティの関係性について樽本英樹は、市民権は法的地位を意味するだけでなく、共同社会への帰属を示し、アイデンティティの供給装置をも担っているという（樽本，2012：51-54）。そしてブルーベイカーが、国民国家におけるメンバーシップは社会契約的原則と情緒的原則に従うと論じているのを受け（Brubaker, 1989：3-4）、樽本は市民権一般と同様に国民国家も、社会契約的原則が示す法的地位と、情緒的原則が示すアイデンティティ、つまりメンバーがある国民国家に対して持つアイデンティティによって構成された二重構造をなしているという（樽本，2012：55-56）。同時に、国民国家モデルは市民権一般とは違って領域性を伴うこと、そして国際移民の存在がその領域性を脅かす存在—いわゆる「脱領域化アイデンティティ」（Jacobson 1996）をもつ存在²—となりうるのが、重国籍取得や移民への地方参政権付与の問題と関連づけられて論じられている。本稿は国際養子、別名「静かなる移民（the quiet migration）」というローカルな存在がかかえる重国籍とアイデンティティの問題を分析することを通じて、国民国家のメンバーシップというナショナル・レベルの問題、とくに「脱領域化アイデンティティ」という理念レベルの問題に対してひとつの示唆を与えることを目指している。

ところで、本稿で論じる国際養子に関する研究の蓄積のひとつとして、アジア圏、とくに韓国から送り出され、主に欧米諸国へ養子縁組された「韓国養子」を対象とし、朝鮮戦争による荒廃に端を発するかれらの歴史的背景³を描いたものがある（Hubinette, 2003）。また、かれら韓国養子たちとかれらを取りまく人々の活動を、近代国民国家における「他者との境界線」をめぐる実践として位置づけ、かれら「静かなる移民」の受入国におけるマイノリティ性とマジョリティ性とのせめぎあいを検討したものがある（芝，2010；芝，2011）。本稿では、韓国養子たちが近年推し進めてきた活動結果のひとつとして、かれらを海外養子縁組へと送り出した母国・韓国における国籍法改正への働きかけと、その結果として得られた重国籍制度とを取り上げる。そして「重国籍を得られるようになった養子たちは、重国籍取得に対してどのように意味づけをし、そのことはかれらのアイデンティティに影響を与えているのか」という問いに答えていきたい。

この論点を明らかにすべく、本稿を以下のように進める。第1節で、まず韓国が国籍法改正に至った経緯について先行研究などをふまえて述べる。第2節では、国籍法改正の一翼を担った韓国養子たちの活動について、韓国養子の在韓組織であるG.O.A.'L（後述）が提示する資料を基に説明する。第3節では、筆者が2010年と2011年に、おもに在スウェーデン韓国養子を対象におこなったインタビュー調査で得られたデータを引用しつつ、かれらにとって韓国籍を取得することがどのような意味をもちうるのか、そしてかれらのアイデンティティにどのような変化をもたらしているのかについて検討する。第4節では、国籍とアイデンティティをめぐる問題について、国際養子という存在が示唆するものを述べ、本稿の結びとする。

2 韓国における国籍法改正——「優秀外国人の特別帰化」制度と「重国籍」制度

グローバル化が進むにつれ、労働、結婚、留学、そして観光などを目的とした越境移動が今日あらゆる場所で見受けられる。ここ日本でも、特に少子高齢化問題を多少なりとも解消すべく、越境

移動者たちがさまざまな生活場面で活躍している。そしてかれら越境移動者たちを迎えた社会のあり方として「多文化共生」という言葉が、主に行政によって盛んに言及されている。総務省は2005年に「多文化共生の推進に関する研究会」を発足させ、2006年には「多文化共生の推進に関する研究会報告書」を作成した。この報告書では、「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」という（地域での）「多文化共生」の理念が示されている。また隣国の韓国でも近年、国際移動者たちを多く抱えるようになってきた。そして韓国社会でも日本と同様、「多文化相生（共生）」⁴という言葉が多用され、政策にも取り入れられているが、その背景には日本と同じく少子高齢化があるとされている。

そして韓国では、多様な移民を受け入れている現況を受け、2010年4月21日に「国籍法一部改正法」（以下「改正法」という）を可決し、2010年5月4日に法律第10275号として公布、2011年1月1日より施行した。この改正は「韓国国籍法制の骨格を変える画期的なもの」であったとし、趙慶済はその画期的な点として次の2つを挙げている（趙、2011:1418）。ひとつめは「優秀外国人の特別帰化制度の新設」であり、ふたつめは「外国国籍不行使誓約制度⁵の導入により単一国籍政策の転換を図る」こと、つまり重国籍者の法的地位を明文化したことである⁶。

ひとつめの「優秀外国人の特別帰化制度の新設」については、改正法7条1項3号が新設され、特別帰化要件対象者が拡大されたことを指している。そこでは特別帰化対象者に「科学・経済・文化・体育等の特定分野で著しく優秀な能力を保有する者で大韓民国の国益に寄与すると認められた者」が加えられている。これは本改正法が議論されるきっかけとなった社会背景に由来している。それは第1に、少子高齢化により今後韓国国内での経済活動人口が減少するため、移民門戸の拡大の必要性が高まっていくという見通しである。加えて第2に、同国内では結婚移民者などのさらなる増加がみこまれるため、移民者の社会統合の必要性が高まることが挙げられる。そして3点目が、「グローバル化や技術革新によって国家間の人の移動が頻繁になり、優秀な人材の誘致競争が激化するため、優秀な人材の誘致と流出防止のための政策の必要性がさらに高まること」である（藤原、2010:116）。つまり本改正法は、韓国の国益に寄与するものを積極的に包摂していくことを明示したのである⁷。

そしてふたつめの「重国籍者」とは、「出生若しくはその他本法に従い大韓民国の国籍と外国国籍を共に有することになった者」と定義づけられている。ではその「重国籍者」とは具体的に誰を指すのか。その対象者については、次のようにきわめて限定的に認められている（藤原、2010:122）。

- 1) [結婚移民者（婚姻維持）] 韓国人と婚姻した状態で韓国に2年以上居住している者か、韓国人と婚姻した状態で韓国に1年以上居住していて婚姻後3年以上経過している者。そのさい帰化した時に韓国人の配偶者と婚姻が継続していることが条件である。
- 2) [外国人（功労あり・優秀）] 外国人で韓国に特別の功労がある者又は国益に寄与すると認められた優秀な者。

- 3) [国籍回復者（功労あり・優秀）] 韓国籍の回復を許可された者で韓国に特別の功労がある者又は国益に寄与すると認められた優秀な者。
- 4) [国籍回復者（海外養子）] 未成年であった時に外国人と養子縁組し海外で生活している者で、韓国籍の回復を許可されたもの。
- 5) [国籍回復者（65歳以上永住）] 永住のために満65歳以上で帰国し、韓国籍の回復を許可された者⁸。
- 6) [外国籍放棄が困難な者] 本人の意思にもかかわらず、その外国の法律や制度により外国籍を放棄することが困難な者。

本稿で対象とするのは上記の4) [国籍回復者（海外養子）] である。

この改正法が成立するまでには、さまざまなレベルでの議論が重ねられ、そのたびに「だれを国民として認めるのか」が変更されたが、海外養子をその対象として含めることは初期の段階から検討がなされていた⁹。ではなぜ海外養子たちは重国籍を認められることに成功したのだろうか。次節ではその成功要因として韓国養子たちによる改正法への働きかけについて確認する。

3 改正法にたいする韓国養子たちの働きかけ

さて本改正法に対し、韓国養子たちはどのように働きかけをおこなってきたのだろうか。本節では韓国養子たちの自助団体系列にあり、特に改正法への働きかけの中心となった Global Overseas Adoptees' Link (G.O.A.'L) の動きについて述べる¹⁰。

G.O.A.'Lは2008年、自分たちのルーツを学ぶべく韓国へと戻った養子たちによって設立された団体である。その活動内容は、養子縁組に対する認識の向上、養子・養子縁組専門家・韓国人にたいする教育の提供としている。また韓国養子が留学や就労、血縁家族の搜索を目的とし、韓国へ長期にわたって滞在もしくは居住する際には、同団体による援助がなされてきた。さらには、韓国養子たちが韓国へ入国する際のステイタスの変更—在外同胞を対象とする在外同胞滞留資格（F4ビザ）と重国籍—についても同団体は熱心に活動を行ってきた。

1999年には同団体らによるロビイング活動の結実として、「在外同胞の出入国と法的地位に関する法律（在外同胞法：Overseas Koreans Act; Act on the Immigration and Legal Status of Overseas Koreans）」に韓国養子たちをも対象として含めることとなった。この法により、在外同胞を対象とするF4ビザが設けられた。この滞留資格を得た者は、韓国での滞留期間の上限が2年とはされるものの、原則的に延長が可能であること、そして同国内ではほぼ全ての就業活動が許容されることとなった。韓国外交通商部は同滞留資格について「外国人に与えられる滞留資格の中で最も範囲の広い利点がある滞留資格」であると説明している¹¹。

G.O.A.'Lは韓国養子たちがこの滞留資格の対象となったことについて、かれらが韓国へ戻ったさい「ほぼ韓国民と同様に」自由に就学・滞在・就労することができるようになったことを評価しつつも、そこには限界もあったと述べている。それは、かれらが「ほぼ韓国民と同様に」扱われながらも、「韓国民」ではなく「外国人」として扱われていること、つまり韓国籍の回復には至っていなかったことである。その具体的な問題点としてG.O.A.'Lは当時、韓国養子たちは、自ら韓国市民としての権利を放棄したのではないにもかかわらず、あくまでも「外国人」として扱われ、投票権をふくむ韓国での市民活動に携わることができないことを挙げている。また別の問題点としては、次の点が挙げられる。韓国はそれまで重国籍を認めていなかったため、もし海外養子たちが韓国籍の回復を望む場合、それは韓国への帰化として扱われると同時に、韓国籍以外の国籍を放棄しなければならなかった。つまりその場合、かれらは養家族とともに過ごした受入国—かれらが育った国—の国籍を放棄する必要にせまられた¹²。しかし「養子の多くは、養家族や受入国からたくさんの愛と良い教育を得ることができた」のだから、受入国の国籍も放棄すべきではない、とG.O.A.'Lは主張しているのである。

そして2007年秋からG.O.A.'Lは国籍法改正、つまり重国籍取得権への公式な働きかけを始めるにあたり、二重市民権(dual citizenship)に関する情報を収集した。2008年5月にG.O.A.'Lは、国際養子縁組によって外国籍をもつこととなった韓国養子たちへ二重市民権を持つ権利があることを訴えるためのグローバル・キャンペーンを開始した¹³。

かれら韓国養子たちはこのようなキャンペーンを展開するにあたり、「二重市民権を養子に与えるメリット」をつぎのように提示している。まず、韓国へのメリットを挙げる。ひとつめは、韓国を国際養子縁組という舞台における先駆的存在として位置付けられることである。G.O.A.'Lは韓国をこれまでさまざまな国際養子縁組にかかわる規範やプログラムを評価した上で、先駆者としての韓国政府の役割は、その国籍法を改正・二重市民権を認める、つまり韓国養子たちに韓国民としての法的立場を与えることにより、世界で何十万人ともいわれる国際養子たちにとって新たな、そして重要な前例を作ることができる、と説いている。ふたつめは、韓国養子たちが韓国にとって高等人材であることが挙げられた。G.O.A.'Lは、韓国養子たちをその生い立ちから必然的に多言語・多文化を身に着けている「あらたなグローバル・コリアン」として位置づけている。つまり韓国養子たちに二重市民権を与えることは、韓国の立場をグローバル・レベルで高め、また多文化問題をかかえる韓国社会にとって有益である、とされた。

他方、韓国養子側へは「(韓国への)さらに大きく、そしてさらに完全に近づく所属感」を与えることによって、感情レベルとシンボル・レベルでメリットがあると説明されている。そして世界中の政界で活躍する二重市民権保持者たちを例として挙げ¹⁴、二重国籍をもつ市民の存在は、「とくに韓国のようにコミュニティの質に重きを置く」国にとって有益である、と説明している。つまり、韓国養子たちは自らをたんなる在外同胞ではなく、韓国が国籍法改正にふみきった第一の要因である「国家競争力を向上させることに寄与する優秀外国人」としても位置づけたのである。この点が、前節で問いかけた、「国籍法改正にあたっての議論をすすめる中、その早い段階から韓国養子たちがその対象として含まれていた」理由を示唆していると思われる。

4 韓国籍取得にたいする韓国養子たちの反応——スウェーデンでの調査から

では、韓国養子たち自身は、改正法により重国籍がみとめられたことによるメリットをどのように捉えているのだろうか。とくにかれらは、重国籍を得ることは、実際に前節で述べられたような「(韓国への)さらに大きく、そしてさらに完全に近づく所属感」が与えられ、感情レベルとシンボル・レベルでのメリットを得られる、と考えているのだろうか。そこで、在スウェーデン韓国養子たちをおもな対象としたインタビューを通じて得られたデータ¹⁵をもとに、かれらが重国籍取得へどのような思いをいだいているのかについて検討したい。

(1) 韓国養子たちをとりまく状況——スウェーデン人と韓国人のはざま

まず在スウェーデン韓国養子たちについて特筆すべきことを2点述べておきたい¹⁶。ひとつめは、スウェーデンを含む北欧社会では、エスニック・コリアンの大部分が韓国養子であるということである。北欧における国際養子たちの出身国は、現在アジア諸国が中心となっている¹⁷。また韓国からの国際養子縁組は歴史が長いことから、韓国からの養子がこの地域での養子人口に占める割合が特に多くなっている¹⁸。2003年の段階では、スウェーデンで9,000人程度、デンマークには約8,000人、ノルウェーには約6,000人おり、北欧に居住するエスニック・コリアンの大部分を占めているとされる(HubINETTE 2003:254)。

そしてふたつめは、世界で初めて韓国養子たち自身による自助団体(Adopterade Koreaners Förening: AKF)が1986年スウェーデンで立ち上げられたことである。スウェーデンはかつて「均質社会」と表現されており(Runblom 1994)、米国のような移民大国、そして多文化社会であったわけではなかった。そこでスウェーデンへ国際養子縁組によってやってきた子どもたちは、母国—韓国に関する事柄、文化—について養家族から特段教えられることもなく育てられていた。しかしかれら韓国養子たちは、鏡をのぞきこむたびに突きつけられる違い—つまり北欧のマジョリティである白人とは違う外見であること—を確認するたびに、「自分ははたして何者であるのか」と悩んでいたという。そこでかれらはその問いに対する答えを自ら見つけるべく、自助団体を立ちあげるに至った。AKFではこれまで養子同士やかれらをとりまく人々との社交活動、韓国民族としてのルーツ学習そして養子関連政策の検討がなされてきた。つまりAKFは、韓国養子という立場同士で経験を分かち合いつつ、また社会における韓国養子の立場の改善を目指している。この動きに同調し、世界各地の韓国養子たちはつぎつぎと自助団体を立ち上げた¹⁹。2004年には世界にひろがった韓国養子自助団体の包括的かつグローバルな組織としてInternational Korean Adoptee Association (IKAA)が設立されるに至った²⁰。前節でとりあげたG.O.A.'LもIKAAの関連協力団体として位置づけられている。

現在の北欧諸国では移民受け入れが進みつつある。2011年度人口統計によれば、19.6パーセントがスウェーデン国外にルーツを持つ人々(Foreign background include foreign-born and Swedish-born with two foreign-born parents)、6.9パーセントが外国人(foreign citizens)であり(SCB 2012)、

スウェーデン以外の国にルーツを持っている人々が増えつつある。それと同時に、スウェーデンは均質社会から多文化政策・移民受け入れ政策を推し進める過程にあり、多文化化する社会での問題—移民への差別など—への対処にせまられている。

ではそのようなスウェーデン社会では、韓国養子たちは自身の立場をどのように捉えていたのだろうか。AKFの設立過程を探りつつ、この問いについて検討したい。まず、AKFの設立者のひとりであるLAは、かれらが当初「移民」ではなくあくまでも「スウェーデン人」として位置づけられていたことを、次のように語っている。

AKFを創立した際、子どもに関する組織という位置づけで、財政支援を申請したところ、「あなたが子どもというには歳を取り過ぎた」と言われ、却下されました。そこで移民のグループとして再申請したところ、私たちは「スウェーデン人」であるとの理由から結局、財政補助を得ることができませんでした。

しかし2005年に政府による養子関連組織への一斉調査があり、以来、私たちだけでなくすべての養子関連組織に補助金が交付されることになりました。(2010年7月14日 成人韓国養子・LAへのインタビューより)

またその社会において、養子たちが自身のスウェーデン人ではない部分を探ろうとする、いわゆるルーツ探しをすることは奨励されていないと、自らも韓国養子であり、国際養子縁組に関する研究をすすめているTHは以下のように説明した。

ほとんどの養子は「自分はスウェーデン人だ」と主張します。そしてスウェーデン人であるために、移民との接触を避けるでしょう。ルーツ探しという活動は最近注目され始めたことなのです。でも養子が自らのルーツを探することは、周りのスウェーデン人の多くは気分を害するでしょう。母国文化に興味を示すことにより「スウェーデン人」というカテゴリーから「踏み外す(step-over)」ことは問題になるのです。(2010年7月7日 成人韓国養子・THへのインタビューより)

では、同じ社会に暮らすエスニック・コリアン、つまり同郷の移民たちと韓国養子たちはどのような関係にあったのだろうか。LAは、かれら韓国養子たちは韓国系移民から同胞として受け入れられる存在ではなく、むしろ差別の対象として扱われていたと、次のように語っている。

(私たちは)韓国人というよりは、「韓国養子」というカテゴリーで見られました。韓国人移民たちは当初、私たちを「あまり望ましくない親から生まれ、遺棄された子どもたち」というあまり良くないイメージを持っていたので、韓国人コミュニティとは当時それほどうまく付き合えませんでした。どちらかと言えば、スウェーデン人よりも韓国人からの差別があったと思います。(2011年8月15日 成人韓国養子・LAへのインタビューより)

つまり、かれら韓国養子たちは当初、韓国移民たちからは歓迎されない存在であり、韓国移民コミュニティへ帰属することも難しかったのである。そのような状況下、LAとともにAKFを創立したMTは、当時の様子を次のように語った。

(AKFを設立するにあたり)私たち養子たちのためだけのグループにしようと決心したのです。当時は他に韓国人協会や養親の組織、スウェーデン・韓国友好協会といった韓国に関連する組織は確かにありましたが、なにより私たち養子が独自の、そして同じ悩みや経験を分かち合えるところが必要だったのです。(2011年8月17日 成人韓国養子・MTへのインタビューより)

このような経緯により韓国養子たちは、スウェーデン人と韓国人それぞれのカテゴリーのはざま、もしくはマージナルな存在として自らを立場づけていた。しかし同時に、かれらは、韓国とまったく接触がなかったわけではない。

(2) 韓国からの支援にみる韓国養子の立場——韓国とスウェーデンの間の利益を取り次ぐ存在として

上で述べたように韓国養子たちは当初韓国系移民たち、いわゆるローカル・レベルからは受け入れられない存在であった。にもかかわらずAKF創立の早い段階から、韓国の公的機関つまりナショナルなレベルは、韓国養子たちに接触を図っていたのである。具体例として、AKF設立の初期段階より在ストックホルム韓国大使館関係者や在外韓国人基金(the Overseas Korean Foundation (OKF))、韓国企業などが様々なかたちで支援してきたことが挙げられる。その伏線として1989年、金大中元大統領がストックホルムを訪問した際に前出のLAが韓国養子に対する処遇改善を求めたことがあり、後の韓国側における養子政策に大きな影響を及ぼしたと言われている(Hubinet 2003)²¹。しかしLAに当時のことを改めて振り返ってもらくと、そこには韓国政府側と彼女との思惑に相違がみられるのである。

(金元大統領に対して)かねてより韓国について不満を抱いていた点を聞きました。「政治家として、市民権、女性の権利をどう考えているのですか」と。その後「私は韓国からの養子です。たとえ経済的に困窮していたとしても、市民を保護する義務が韓国にはあります。子どもを売ることなどは止めてください²²」と言ったのです。実は私が一番不満に感じていたのは、韓国における女性の処遇であったのですが、その件に関しては理解されなかったようですね。(2011年8月15日 成人韓国養子・LAへのインタビューより)

では、LAが金元大統領へ投げかけたもののうち、なぜ韓国は海外養子にたいする支援にのみ着目したのだろうか。その理由について、LAは次のように示唆している。

(韓国が支援を続けてきたことに対して)韓国人エミгранトたちとの関係を保ちたいという意識、そしてかれら(海外養子たち)も依然として韓国人であるという意識があるのでしょうか。

そして何よりの利点は、実は韓国人養子たちは高学歴を得ており、ビジネスの世界でも成功している人が多いことです。つまりかれらは韓国にとってリソースとなりうるという、経済的な視点にもとづいたものでしょうね。(2011年8月15日 成人韓国養子LAへのインタビューより)

つまり韓国養子たちに対する支援の前提として、かれらが韓国系移民のなかでもとくに韓国にとって国益、とりわけ経済的な利益を与えうる存在であったからだ、養子側であるLAは理解しているのである。対する韓国側として、在スウェーデン韓国大使は養子たちの存在を次のように捉えている。

スウェーデンの韓国人養子たちは、ビジネスにおいて素晴らしい結果を修めています。かれらのような人々は、両国のよき架け橋となることでしょう。……韓国が韓国養子に対して支援をおこなう理由は、かれらが血統として韓国人であるからです。またかれら養子たちにも、韓国人であることを誇りに思ってもらいたいと思います。そして現在、韓国の経済成長が著しい中、その国内は多文化社会化が進んでいるので、その点でもかれらの存在は重要であると思います。(2011年8月17日 在スウェーデン韓国大使Eへのインタビューより)

たしかにG.O.A.'Lが主張するように、韓国養子たちは多言語・多文化を身に着けており、多国籍企業などを舞台にグローバル・レベルで活躍しているものも目立つ。そして文字通りスウェーデンと韓国両国の利益をとりもつ「架け橋」的な存在として、韓国養子のSFの活動があげられる²³。彼女によれば、スウェーデン発祥のさまざまなグローバル企業は、これまで主眼に置いていた日本そして現在成長著しい中国に続き、新たな経済市場参入先として韓国を位置づけ、次々と市場参入を検討しているという²⁴。彼女は自身に対して、ビジネスの場における韓国とスウェーデンとの架け橋という役割、また両国のビジネスマンに対して相互理解教育者としての役割となるべく期待を寄せられていると感じている、とインタビューで語っていた。

ただここで注意しておきたい点は、韓国養子たちはここまでの時点では韓国籍をもつことを認められていないにもかかわらず、かれらは韓国へ国益をもたらしうる、もしくはすでにもたらす「優秀な外国人」という存在となっていたのである。つまり筆者が言いたいのは、少なくとも韓国養子に関しては、重国籍、この場合は韓国籍を回復する点では韓国政府自身の思惑よりも養子たちの思いがうまく働いた結果ではないか、ということである。

(3) 韓国養子の「国籍」への思い——アイデンティティをめぐって

さて韓国養子たちは現在、重国籍—韓国籍取得—に対してどのように意味づけをしているのだろうか。実は重国籍取得に対して、韓国養子らの反応が二分化されていることが筆者の調査でわかった。

まず主に年齢が比較的高い養子たちは外見という一生付きまとう問題はあるにしろ「スウェーデン人として教育を受け生活してきた自分たちはスウェーデン人である」という意識を強く表現してお

り、韓国籍取得へ興味を示さない傾向があった。そしてビジネス等の場においては「スウェーデン人」性と「韓国人」性を使い分ける—「他者性」をその場に応じて主体的に選択する—ことにしている。例えば上で挙げたAKFの創立メンバーであり、現在40代半ばであるLAやMT、そしてSFである。とくにSFは、自らと韓国の結びつき—ビジネスを中心とする—においては「ほぼ韓国国民と同等の扱いを受けられる」F4ビザで十分間に合っていると語っていた²⁵。

その一方、若い年齢層に属する養子たちは異なる反応を示している。MI(30代前半)はその世代間差を次のように語っている。

私よりも前の世代は韓国に関する知識を得ることはできませんでした。例えば私が幼いころは、地域図書館に出かけても韓国に関する本はほぼありませんでした。しかしインターネット環境の進展そして韓国という国自体が発展を遂げたことにともない、(遠く離れたスウェーデンにいる) 私たちも韓国に関する知識を得られるようになったのです。(2011年8月16日 成人韓国養子MIへのインタビューより)

ここで語られたように、若年層の韓国養子たちが育つのと時期を同じくして、母国・韓国も著しい発展を遂げてきた。加えてグローバリゼーションの進展—インターネット等による時空間の圧縮、そして「韓流」の流行—もあった。つまりかれらは韓国文化を「浴びる」経験(金 2010)をし、韓国のナショナル・アイデンティティを強く意識するようになったと考えられる²⁶。そしてそのような養育環境下で育った世代であるMW(20代前半)やMIらは重国籍取得に興味を示している。

私は100パーセント合致しなくても、やはりスウェーデン人です。しかしいつか重国籍(スウェーデン国籍と韓国籍)を取得することを考えています。確かに生活面ではF4ビザで十分ですが、(重国籍を得ることは)自分自身の問題として必要だと考えています。(2011年8月16日 成人韓国養子MWへのインタビューより)

実際の・実的な点というよりもシンボリックな点から、二重国籍には興味を持っています。その理由は、「失った自分を取り戻す」、つまりアイデンティティを確立したいという思いがあるからです。(2011年8月16日 成人韓国養子MIへのインタビューより)

つまり若年層の韓国養子たちにとって重国籍になることは、「自分の問題」として内在していた感情レベルでの問題を解決し、また「失った自分」を取り戻すというシンボル・レベルでの問題を解決できる、というメリットを肯定的に受け止めているようである。

このような若年層に対し、高い年齢層の養子たちは「韓国人としての自分」への行き過ぎたこだわりへの危惧を抱いてもいる。

(韓国養子の中には)韓国人としてのアイデンティティを得ようとして、日本に対してあまり

良い感情を抱かないようにする養子の存在もあるようです。若い世代はグローバリゼーションの進展により韓国の情報がより得られるようになったばかりに、韓国という国家に対する愛着が強まり、(そこで得た情報によって)日本への対立姿勢を強めてしまっているのかもしれないと感じています。こう言えるのも、私たち古い世代は自身の人生を振り返りだけの十分な時間を得たからこそであり、このような境地にいられるのかもしれませんが。(2011年8月15日 成人韓国養子LAへのインタビューより)²⁷

しかし実際のところ若年層の韓国養子たちは、韓国人としての自分—韓国人アイデンティティ—にこだわりすぎているのだろうか。前述では、若年層にとって重国籍になることは、「自分の問題」として内在していた感情レベルでの問題を解決し、また「失った自分」を取り戻すというシンボル・レベルでの問題を解決することにつながる、とされた。しかしそれは「韓国への『さらに大きく、そしてさらに完全に近づく所属感』が与えられる」ことから乖離があるのではないだろうか。この点については、次にあげるMIの語りから示唆を得たい。

私たち韓国養子は、新しくなにかこれまでとは違う文化を創出している過程にあるのです。養子に対するカルチャー・キーピング(母国文化保持教育)²⁸が必要だと唱えたところで、私たちに保持するようものを元々持ち合わせてやってきたわけではないのですから。そうではなく、スウェーデンでもなく韓国でもない、私たち固有の文化が必要なのです。例えば私たちはここスウェーデンで韓国の祝日を祝ったりしますが、それは韓国と同じように祝うわけではありません。「ここスウェーデン社会にフィットする韓国文化」を私たちは作り出しているのです。なぜなら、自分たちはやはりスウェーデン人なのです。つまり、私たちはいわゆるハイブリッドなものを作っているのです。(2011年8月17日 成人韓国養子MIへのインタビューより)

つまりMIは、韓国—韓国人や韓国文化—と自分たち韓国養子たちとの間には越えがたいものがあるとしており、むしろ自分たちを「母国もしくは主流ともいえる韓国文化を参照しつつも、それにとらわれない独自の文化を創り出す存在」として位置づけている。これは韓国への「さらに大きく、そしてさらに完全に近づく所属感」—韓国人アイデンティティともいべきもの—を得ることは、重国籍を取得しても実際には難しいことを示している。むしろかれらは既存の枠—既存のアイデンティティ—におさまりきれない存在であることを表しており、(国籍のように)いくつかのアイデンティティをもつのではなく、ひとつの新たなアイデンティティを必要としているのではないだろうか。このことはMIという一個人の思考にとどまるものではない。2010年にAKF創立25周年記念行事を行ったさい、そのセミナーのひとつに「共通のルーツ、そしてグローバル・コミュニティ—我々は共通の韓国養子アイデンティティを確立できるのか?—(Common Roots & Global Community — A common Korean adoptee identity?)」というものがあった。ここで論点とされたのが、「〈受け入れ国の国民アイデンティティ〉にも〈生粋のコリアン民族アイデンティティ〉

にもあてはまらない自分たちは、いっそのこと自分たち独自のアイデンティティをグローバル規模で創出していくべきではないか」という趣旨を掲げたものであった²⁹。

ただ彼らのこのような動きが即「脱領域化アイデンティティ」(Jacobson 1996)形成へとつながる、と本稿は現時点で結論づけるものではない。むしろ国民国家はその延命をはかるかのごとく、メンバーシップの社会契約的原則における従来の要件—出生地・血縁原理や居住原理—を緩め、外国人であっても国益に寄与するものであれば重国籍を与えるようになったが、しかし他方の情緒的原則にあるアイデンティティについてはどうだろうか。彼ら韓国養子たちは社会契約的原則の側にある韓国籍を得たが、韓国籍に対応する韓国文化を基とするアイデンティティを国籍のように複数を重ねていくことはしない。むしろ従来の韓国アイデンティティに代替するものとして独自の「ひとつの新たなアイデンティティ」の創出をすすめようとし、同時にそれは依然として単一帰属を誓うものに映る。またその場合、アイデンティティの供給装置を従来どおり国民国家—例えば母国・韓国—に求めているとすれば、その国家の下位単位の再生産を促進するにすぎないともいえる。これらの危惧を了解した上で筆者は、本稿で対象としてきた世界各国へ散り散りとなっていた韓国養子たちが国家・国境を越えて連帯し、現時点では脱領域化というよりもナショナルという領域の存在をみとめつつも、それを超えるような、いわゆるトランスナショナルなアイデンティティを形成しつつあることに、重国籍取得とそれにとまなうアイデンティティの行方、ひいてはポスト国民国家モデルのメンバーシップの萌芽を見出していきたいと考えている。

5 結び—ナショナル・レベルでの「重国籍」とトランス・ナショナルな「アイデンティティ」

本稿では、韓国における国籍法改正をとりあげ、「重国籍」取得許可対象者とされた韓国養子たちが重国籍取得をどのように意味づけているのか検討した。そこでまず見てきたのが、韓国養子に対する母国・韓国からの位置づけと、韓国養子にとっての母国・韓国の位置づけであった。重国籍を取得することによって、韓国養子は一見「国民」そして同胞として受け入れられたかのように映る。しかしそれはあくまでもかれらが「国益に寄与する民」として認められたのであって、かれらが「外国人」から「同胞」というカテゴリーへ所属変更に成功したとは言い難い。また韓国籍を「回復」しつつも、育った国の国籍をも保持する「重国籍」という選択は、韓国養子たちがそれぞれの国に対して忠誠を誓っているというよりもむしろ、かれらはそのどの国においても居心地の悪さ—完全な所属感を得られない—ことを示しているのではないだろうか。

そしてその居心地の悪さは、国民国家メンバーシップにおいて前述の社会契約的原則と対をなす情緒的原則にあるアイデンティティの問題へとつながっていく。彼ら韓国養子たちはたとえ重国籍を選択しても、そのアイデンティティは複数の国籍のように「複数のアイデンティティ」を重ね持つのではないし、また既存のアイデンティティいずれかに回収されるものではない。むしろ現時点においては、彼らはナショナルな枠を超えたトランスナショナルな新たなアイデンティティを形成する過程にある。そしてこれを即ちに「脱領域化アイデンティティ」と考えるのは早計であると筆者は考えている。むしろ国民国家モデルはその国益の追求の結果としてそのメンバーシップ要件

を緩め、重国籍を認めるようになった点から、社会契約的原則においては脱領域化の傾向にあるように思われる。そして他方の情緒的原則にあるアイデンティティ、つまりトランスナショナルなアイデンティティと呼ぶものも、今後脱領域的なものへと変化するのか、もしくは従来の国民国家の下位単位の再生産をになうにすぎないのかを見極めていく必要がある。本稿でとりあげた国際養子、とくに韓国養子という存在は、国際移民の中でいちローカルな存在にすぎないし、その検討をもって国際移民が抱える問題—とくに国籍とアイデンティティにかかわる問題—を一般化することを本稿は意図していない。しかし彼らのトランスナショナルな言説実践は、国際移民をかかえた国民国家モデルが今後どのようにその内部・外部からの要請を受け、ポスト国民国家モデルともいべきものへ変容していくのか、ひとつの示唆を与えうるし、そこに国際養子縁組に着目する理由のひとつが存在する、と筆者には思われるのである。

- *1 韓国は従来の国籍法において、国籍を2個以上有する者を「二重国籍者」の用語で表現していたが、その表現では3個以上の国籍を有する者を含めていないというイメージなどを払拭するために、2011年施行の改正法11条の2においてはそれを「複数国籍者」の用語に変更した(趙 2010:1418)。なお本稿では2個以上持つ国籍に関して、便宜上「重国籍」および「重国籍者」と記す。
- *2 デヴィット・ヤコブソン (David Jacobson:126) による「脱領域化アイデンティティ (deterritorialized identity)」を指す。国際的な人権言説が各国の司法的決定を左右するようになり、コミュニティ、政治体、そして国家の本質的關係を変容させたことを示すものが、脱領域化アイデンティティであるとされている(樽本, 2012:57)。
- *3 国際養子縁組の主な要因は、戦争や貧困、そして送り出し国における社会福祉の欠如によるとされている (Lee 2003:713)。とくに韓国養子については、1950年代の朝鮮戦争が主要因として言及されてきた。しかし現在、韓国が経済的に発展してなお海外養子を送り出す要因としては、その社会における未婚の母にたいする偏見および未婚母子家庭に対する社会福祉が整っていないことが挙げられてもいる (Trenka 2011)。
- *4 李 (2011:6) によれば、韓国では「多文化共生」について言及するさい、「共生」よりも「相生」という表現が多用されているという。そこでの「相生」という言葉は「互いに勝利者として生きる」という意味がこめられている。
- *5 複数国籍、つまり外国籍を放棄することなく韓国籍をも保有できるようになるためには、改正法10条2項にしたがい、「韓国国内で外国籍を行使しない」旨、「外国国籍不行使誓約」を行わなければならない。
- *6 ただし、複数国籍者にたいして韓国国内では「大韓民国法令の適用では大韓民国の国民としてだけ処遇する」とし、「関係法令に従い外国国籍を保有する状態で職務を遂行できない分野に従事する場合には外国国籍を放棄しなければならない」と定められた(趙, 2010:1419)。
- *7 本改正法の起点は、盧武鉉政権下での2007年の外国人政策委員会による「外国人政策会議」であった。そこで外国人政策に関する基本計画を策定するに先立ち、中長期の外国人政策の基本方向について政府内の認識共有が文中のようになされた。そして次の李明博政権では、大統領直属の諮問機関である「国家競争力強化委員会」にて「優秀な人材の確保による経済成長の実現」をめざすべく同改正法の検討を行った(藤原, 2010:115-121)。なお「優秀な人材の確保による経済成長の実現」については、国家競争力強化委員会による“2008 National Competitiveness Report”内の‘ATTRACTING GLOBAL TALENTS: Achieving economic growth by attracting global talents’ (http://www.pcnc.go.kr/pdf/2008_report_E.pdf, September 29, 2012) を参照。
- *8 [国籍回復者 (65歳以上永住)] とは、外国籍の在外同胞 (韓国系外国人) を指す。そしてその外国籍の在外同胞については、すべてが対象になっているのではなく、永住帰国の場合、もしくは韓国に特別な功労があるか優秀と認められた場合に限られている(藤原, 2010:122)。
- *9 改正までの過程と概要については、藤原 (2010) を参照。
- *10 本節では、Global Overseas Adoptees' Link (G.O.A.'L) による資料 ('Dual Citizenship' <http://goal.or.kr/>

citizenship) を中心に参照した。

- *11 駐日本国大韓民国大使館による「在外同胞滞留資格のご案内」を参照。(<http://jpn-tokyo.mofat.go.kr/worldlanguage/asia/jpn-tokyo/visa/issuance/index.jsp>, 2012年9月29日アクセス)
- *12 1997年の韓国国籍法の第10条では、後天的に韓国国籍を取得して重国籍になった者に対し、外国国籍を放棄する義務を規定していた。
- *13 この時点で二重市民権が認められた場合、韓国養子たちは実際には次の国々で二重市民権を得られると説明されていた。オーストラリア、フランス、カナダ、イタリア、ニュージーランド、スイス、英国、米国、ベルギー、ドイツ、オランダ、スウェーデン。その後実際に改正法が施行され重国籍が認められた2011年時点では、オーストラリア、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、スウェーデン、スイス、英国、米国と説明された。
- *14 ここで挙げられたのは、米国カリフォルニア州知事であったアーノルド・シュワルツェネッガー (オーストリアと米国の市民権) と、フランスの司法大臣およびパリ7区長であったラシダ・ダティ (フランスとモロッコの市民権) である。とくにダティについては、フランスにおける北アフリカ系コミュニティの統合について、著しい貢献があったと説明されている。
- *15 本稿におけるインタビュー対象者は以下の通りである。なおインタビューは、「インフォーマントのバックグラウンド (養家族やパートナーを含む)」「(他の) 養子や所属組織との関わり」「母国文化保持教育 (カルチャー・キーピング) の経験」「重国籍取得への意思」に関する質問項目を記したインタビュー・シートを基に英語で行われたが、対象者の反応について多様性を予期し、またインタビューの流れによっては、質問内容を適宜追加・変更する、いわゆる半構造化インタビューの形式が採られた。

[表: インタビュー日程/インフォーマントの一覧]

	インタビュー日時	場 所	インフォーマント (所属等)	本稿での呼称	
1	2010年7月7日	ストックホルム市内	国際養子縁組監督局 (Swedish Inter-country Adoption Authority: MIA)	国際養子縁組取次監督者 2名	
2	2010年7月7日	ストックホルム市郊外	AKF	成人韓国養子/国際養子縁組研究者 1名	TF
3	2010年7月8日	ストックホルム市内	国際養子縁組取次認可組織のひとつである Adoptionscentrum 本部	主要スタッフ/養親 1名	
4	2010年7月14日	ストックホルム市内	AKF	成人韓国養子/ AKF 設立メンバー 1名	LA
5	2010年7月15日	コペンハーゲン市郊外	DanAdopt: 公的国際養子縁組取次組織	スタッフ 2名 (内 1名は成人韓国養子)	PE
6	2011年8月11日	ストックホルム市	AKF	成人韓国養子 1名 (若い世代で、とくに AKF の活動に熱心に関わっている者)	MW
7	2011年8月15日	ストックホルム市	AKF	成人韓国養子 2名 (うち 1名は Korean Business Central に所属し、他の韓国養子に韓国におけるビジネス進出について講演を行っている者)	SF
8	2011年8月16日	ストックホルム市	AKF	成人韓国養子/ AKF 設立メンバー 1名	MT
9	2011年8月16日	ストックホルム市	AKF/IKAA	成人韓国養子/世界各国の韓国養子自助組織をまとめる組織である IKAA の事務局長 1名	MI
10	2011年8月18日	ストックホルム市	在スウェーデン韓国大使館	在スウェーデン韓国大使	E

また筆者は、2011年8月12-14日に、AKF 創立 25 周年記念行事に加わって参与観察をしている。

- *16 在スウェーデン韓国養子たちを中心に、韓国養子たちをめぐる動きについては、芝 (2010), (2011) を参照。
- *17 MIA (2010) "Survey of the number of foreign adoptive children placed into Swedish families over the years 2005-2009 by countries of origin" および DanAdopt (2012) "Så mange børn er der kommet i perioden 1970 - 2011" を参照。
- *18 韓国からの養子縁組は、非西欧諸国からの国際養子縁組がはじまる契機となった。1966年に締結された、Swedish National Board of Health and Welfare と Korean Child Placement Service 間の協定が成立する以前に、すでに1961年、韓国では the Law of Special Application for Adoption of Orphans を制定している。このため、スウェーデン-韓国間協定が結ばれる前にも、94人の韓国養子が、メディアでの宣伝や1950年代に韓国へ派遣された医療団によって、スウェーデンへ養子縁組されていることが言及されている (Yngvesson 2010)。
- *19 韓国養子たちによる自助団体は、主なものとして次の10団体が挙げられる。
① Adopterade Koreaners Förening (スウェーデン, 1986年設立) ② Korea Klubben (デンマーク, 1990年設立) ③ Arierang (オランダ, 1991年設立) ④ Racines Coreennes (フランス, 1995年設立) ⑤ Also-Known-As, Inc (米国, 1996年設立) ⑥ Asian Adult Adoptees of Washington (米国, 1996年設立) ⑦ AK Connection (米国, 2000年設立) ⑧ Korean Adoptees of Hawai'i (米国, 2006年設立) ⑨ Adoption Links, DC (米国, 2002年設立) ⑩ KOR.IA. (イタリア, 2011年設立)
- *20 IKAA は、グローバルに広がる韓国養子コミュニティとして、組織間で相互に情報や資源を利用し、間文化交流、そしてポスト・アドプション・サービスを充実させることを目的としている。
- *21 金元大統領と LA の接触については、スウェーデンでの代表的な新聞である Dagens Nyheter が 2001 年 12 月 14 日に "Lenakim väckte adoptionsfråga (Lenakim が養子縁組を疑問視)" と銘打った記事を大きく掲載した。
- *22 本稿で詳述する紙幅はないが、国際養子縁組には、正規の法的手続きを経ない人身売買に近いケースもあるのであるという危惧もある。また本文中の LA から初期の国際養子らについては、戦後混乱期とはいえ、韓国から養子に送り出された際に作成されたデータがずさんで、実親を探そうにも見つからない場合があると、彼らは筆者によるインタビューの際に述べていた。法的な手続きを経ている、このような養子縁組の実態が LA らに「子どもを売ろうようなことは止めてください」と言わせたことは想像に難くない。
- *23 SF は韓国を中心とする東アジア地域への企業参入を支援する会社 (Biznetasia) を近年立ち上げ、コンサルティングおよび異文化教育を行っている。詳細については、同社 HP (<http://biznetasia.com>) を参照。
- *24 SF にたいして 2011 年 8 月 16 日におこなったインタビューに基づく。彼女はインタビューの際、これまで韓国市場への参入をともに検討してきたスウェーデン企業として、IKEA や H&M を挙げている。
- *25 SF は韓国でもマスメディア等を通じて注目されている存在である。例えば ELLE Korea では「韓国女性のロールモデル」として 2010 年 11 月号および 12 月号で取り上げている。
- *26 金 (2010) は在日韓国人のナショナル・アイデンティティにたいする「韓流」の影響を検討している。その際、かれらがいやおうなしに「韓流」と接触することを「浴びる」という言葉で表現している。
- *27 LA はみずからを韓国人というよりも「アジア人」として位置づける傾向が強い。彼女は「アジア人とは何か」そして「『何か』が加わったアジア人という概念」を探ることを AKF 創立に至った理由ともしている。そして大学ではアジア学を専攻し、日本語を学び日本にしばらく居住した後、母国語である韓国語を学んだという経緯もあり、特に日本に対する思い入れが強い。ちなみに金大元大統領に面会した際には日本の民族衣装である着物に身を着けていたことも、韓国養子関係者間では有名である。
- *28 国際養子に対する母国文化保持教育 (カルチャー・キーピング) に関しては、Jacobson (2008) および芝 (2010), (2011) を参照。
- *29 これについては、筆者は別稿 (近刊予定) にて検討している。

《参考文献》

- ・ 趙慶済, 2010 「韓国の新しい国籍法—外国国籍不行使誓約を中心に」『立命館法学』332号, 1417～1454頁
- ・ 藤原夏人, 2010 「韓国の国籍法改正—限定的な重国籍の容認」『外国の立法』245号, 113～140頁
- ・ 金知榮, 2010 「在日韓国・朝鮮人の『韓流』経験がナショナル・アイデンティティに及ぼした影響—ブームとしての『韓流』経験と日常文化としての『韓流』経験との比較を中心に」『日本都市社会学会年報』28号, 135～150頁

- ・ 李善姫, 2011 「韓国における『多文化主義』の背景と地域社会の対応」『東北大学 GEMC Journal』5号, 6～19頁
- ・ 芝真里, 2010 「多文化共生への実践と問い—アメリカにおける国際養子縁組についての語りから」『コロキウム』5号, 117～154頁
- ・ 芝真里, 2011 「スウェーデンにおける国際養子の位置と意味—ローカル・ナショナル・グローバルな水準に着目して」『東海社会学会年報』3号, 55～66頁
- ・ 樽本英樹, 2012 『国際移民と市民権ガバナンス—日英比較の国際社会学』ミネルヴァ書房
- ・ Brubaker, W.R. (ed.), 1989, *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Lanham, MD: University Press of America
- ・ Hubinette, T., 2003, "The adopted Koreans of Sweden and the Korean adoption issue" *The Review of Korean Studies* 6(1), pp. 251-266
- ・ Jacobson, D., 1996, *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press
- ・ Jacobson, H., 2008, *Culture Keeping: White Mothers, International Adoption, And The Negotiation Of Family Difference*, Nashville, TN: Vanderbilt University Press
- ・ Statistic Sweden (SCB), 2012, *Summary of Population Statistics 1960 - 2011*, (http://www.scb.se/Pages/TableAndChart_26041.aspx, March 22, 2012)
- ・ Runblom, H., 1994, "Swedish Multiculturalism in a Comparative Perspective," *Sociological Forum* (9), pp. 623-640
- ・ Trenka, J.J., 2011, "Internationally Adopted Koreans and the Movement to Revise the Korean Adoption Law," *Ewha Journal of Gender and Law* 2(2), pp. 135-169
- ・ Yngvesson, B., 2010, *Belonging in An Adopted World: Race, Identity, and Transnational Adoption*, US: The University of Chicago Press
- ・ Weil, R.H., 1984, "International Adoption: The Quiet Migration," *International Migration Review*, 18(2), pp. 276-93

Multiple Nationalities and A New Perspective on Identity

— A Case Study of the Korean Adoptees' Positions in the Amended Korean Nationality Act in 2010

SHIBA Mari

Nagoya University

Key Words: intercountry adoptions, the Korean Nationality Act, identity

Many studies on the amended Korean Nationality Act focus on the immigrants inside the country, such as unskilled labors and foreign brides. The problem with the focus on the inner characters these lacks of attention to the actors out the country: the Korean adoptees overseas. The objective of this research is to show the process of the adoptees acquiring the right of holding their multiple nationalities while transforming themselves to identify with a mixture of cultures, or what they call a “hybrid” one. The paper will first examine the amending process of the Korean Nationality Act, which aims to acquire high-skilled foreigners as its citizens and has yielded the adoptees’ right to hold their multiple citizenships from the early stage of discussions. Second, it details the reactions of the adoptees in Sweden toward the multiple nationalities. Based on these cases, this paper argues that multiple nationality holders have started to present a new concept of identity, which could be called as the transnational identity, which cannot be rigidly defined within the national frameworks.

投稿論文

オランダにおける 1980 年代以降の移民政策とトルコ系・クルド系住民の活動

— 「柱状社会の枠組」への対応に注目して

寺本 めぐ美 津田塾大学大学院後期博士課程

キーワード: オランダの移民政策, 「柱状化」, イスラーム系住民

本稿は、オランダに居住するトルコ系住民とクルド系住民が、1980 年代以降「柱状社会の枠組」にどのように対応しながら、イスラームやクルドといった宗教的・民族的意識を形成してきたのかを検討することを目的とする。具体的には、トルコ系イスラーム組織とトルコ出身者を中心とするクルド組織の活動に焦点をあてる。

「柱状社会の枠組」として、基礎学校や放送局設立に関する法律規定や、多文化主義を推進した 1980 年代の移民政策を挙げることができる。これらの法律規定や政策には「柱状化」の名残が強く残る。トルコ系イスラーム組織とクルド組織による「柱状社会の枠組」への対応を考察するために、以下の三点を検討する。

第一に、トルコ系イスラーム組織とクルド組織が、「柱状社会の枠組」に対応する中で見せた活動の相違に焦点をあてる。第二に、クルド組織による文化的活動の展開を検討する。第三に、1990 年代の移民政策の変容における各クルド組織の活動を考察する。

オランダのクルド組織は、ドイツと比較して寛容な環境の中で多文化主義政策の恩恵を享受した。1990 年代以降の政策変容後も、クルド人意識に基づいた活動を継続していることが指摘できる。

1 問題関心

本稿の目的は、オランダに居住するトルコ系住民とクルド系住民¹が、1980 年代以降「柱状社会の枠組」にどのように対応しながら、イスラームやクルドといった宗教的・民族的意識を形成してきたのかを検討することにある。具体的には、トルコ系イスラーム組織とトルコ出身者を中心とするクルド組織の活動に焦点をあてる。

クルド組織の考察においては、「柱状社会の枠組」に加えて「クルド人問題」との関連から活動の展開を示す。クルド組織の活動は、クルディスタンの分割によりトルコ共和国においてエスニック・マイノリティとして存在することを余儀なくされてきたという「クルド人問題」を、常に視野に入れてきたと考えられるためである。

「柱状社会の枠組」として、基礎学校²や放送局設立に関する法律規定や、多文化主義を推進した1980年代の移民政策を挙げることができる。「柱状社会の枠組」は、プロテスタント・カトリック・自由主義・社会主義といった宗教的あるいはイデオロギー的集団を基盤とした「柱」(zuilen)が社会を分節化する、「柱状化」(verzuiling)を原型としている。オランダにおける「柱状化」の現象は、1920年代に至るまでに見られた。

基礎学校設立に関する法律規定は、オランダ社会内部における各集団の自律性を承認することとなった1917年の憲法改正に歴史をさかのぼる。憲法改正において、宗派の私立学校にも公立学校と同じ国庫補助が与えられることになった。その後、1960年代にオランダ社会は「脱柱状化」(ontzuiling)を経験する。それにもかかわらず、1980年代の移民政策は「柱状化」の伝統と結びつきながら多文化主義を推進するものであった。「脱柱状化」の後にも、「柱状化」の名残が法律規定や移民政策策定に強く影響するオランダ社会を「柱状社会」として理解することができる。

オランダ社会は1960年代以降、「脱柱状化」に加え、外国人労働者や亡命者の流入を経験した。トルコからの外国人労働者は、当初、トルコ西部や中央部出身者が主流であったが、1970年代から東部出身者が増えた。トルコ東部出身者の増加は、クルド人の割合が上昇したことを意味する。1980年代以降は、1980年の軍事クーデタなどを背景に、トルコからクルド人の亡命が増加した。1980年代には、オランダでトルコ系イスラーム組織やクルド組織が設立され始めた。

本稿は、トルコ系住民とクルド系住民が宗教的・民族的意識をどのように形成してきたのかについて、以下の三点を通して考察する。2011年・2012年にクルド組織を中心として実施したインタビュー調査に基づき、オランダにおけるクルド組織の活動を示す。

第一に、トルコ系イスラーム組織とクルド組織が、「柱状社会の枠組」に対応する中で見せた活動の相違に焦点をあてる。基礎学校設立に関する法律規定や1980年代の移民政策という「柱状社会の枠組」を活用しながら、トルコ系イスラーム組織はイスラーム教基礎学校設立を果たした。対照的に、クルド組織は、イスラーム教基礎学校設立運動に参加せず、基礎学校設立に関する既存の法律を活用しなかった。

第二に、クルド組織による文化的活動の展開を検討する。クルド組織は、「柱状化」の伝統と結びついて多文化主義を推進した移民政策のもとで、1980年代にクルド人意識に基づく活動を開始した。

第三に、1990年代以降の移民政策の変容に、クルド組織がどのように対応したのかを考察する。移民がオランダ社会の「市民」となる意思を示すべきだとする政策方針が、1990年代以降掲げられるようになった。

2 先行研究

トルコ系住民とクルド系住民による宗教的・民族的意識の形成に関する先行研究として、以下に示す三種類の研究を挙げる。第一の先行研究は、トルコやヨーロッパにおける国境を越えたクルド人意識共有の試みに関する研究である。第二の研究は、イスラーム系住民によるイスラーム教基礎

学校設立に関するものである。第三に、オランダにおけるクルド系住民の活動に注目する研究が挙げられる。

第一に、国境を越えたクルド人意識共有の試みに関する研究では、ヨーロッパに居住するクルド人が、出版、クルマンジー・コース、衛星放送を通じたクルマンジーの「標準語化」を通して、トルコやヨーロッパにおけるクルド人意識共有を試みてきたことが指摘されている。クルマンジーはクルド語の方言の一つである。例えば、1983年にパリに設立されたクルド研究所が先駆けとなって、会議や定期刊行物の出版を行った。クルド研究所設立にあたっては、ヨーロッパに移動したクルド人インテリが中心となった。定期刊行物として、生活の様々な側面における物や概念について用語リストを発行した。(Hassanpour, 1998; Bruinessen, 1998; 加納, 2002)。

先行研究は、広くヨーロッパ全体におけるクルド人の活動を研究対象にしている。そのため、各国の社会の枠組に特徴付けられたクルド人の活動が、いかにしてトルコやヨーロッパでの国境を越えたクルド人意識共有を醸成しようとしてきたのかを分析するには至っていない。本稿は、「クルド人問題」と「柱状社会の枠組」のもとでオランダのクルド組織が持つ特徴を浮き彫りにする。

第二に、イスラーム教基礎学校設立についての研究は、オランダをはじめ日本でも多数実施されてきた。先行研究は、1980年代後半のイスラーム教基礎学校設立にあたり、宗教や信条に基づいた学校設立の自由を保障する既存の法律が機能したことを指摘している。また、1980年代の移民政策が、「柱状化」の伝統と結びつきながら多文化主義を推進してきたことが示された。「柱状化」の影響を受けた既存の法律と移民政策により設立されたイスラーム教基礎学校は、イスラーム系住民が「柱状社会の枠組」を積極的に活用した重要な例証の一つである。(Dwyer & Meyer, 1995; 川上, 1998; 見原, 2009)

しかしながら既存研究は、主にトルコ系住民やモロッコ系住民を対象としたものであり、クルド系住民の活動は捨象されてきた。問題関心中で検討課題の一つ目として挙げた、基礎学校設立に関する法律規定へのトルコ系イスラーム組織とクルド組織間の対応の相違は検討されていない。

第三に、少ないながらも、オランダにおけるクルド系住民の活動に注目する研究として、トルコ出身のクルド系住民がウェブサイトで使用する言語に関する調査を挙げることができる。クルド語はいくつかの方言に分かれており、代表的な方言としてクルマンジーとソラニがある。クルド系住民はウェブサイトにおいて、すべてのクルド人へというよりも、特定の方言によって特定の意識を持つ集団を対象とした情報発信を行っていることが示された(Bos & Mügge, 2006)。

先行研究は、オランダにおけるクルド系住民の活動を明らかにする数少ない研究である。しかしながら、検討課題の二つ目として挙げた、クルド組織による文化的活動の展開は示されてこなかった。「柱状化」の伝統を反映した1980年代の移民政策が、クルド系住民を含むマイノリティの多様な活動を可能にした点を見落としている。

3 オランダにおける「柱状社会の枠組」と移民政策の変遷

(1) 「柱状化」の成り立ちと「脱柱状化」

1920年代までに、宗教的あるいはイデオロギー的集団を基盤とした政党・労働組合・使用者団体・放送局・病院・学校・大学・新聞社の組織編成が見られた。こうした組織化は、各集団が社会を分節化する「柱状化」をオランダ社会にもたらした。(Andeweg & Irwin, 2009:31)

各集団によって分節化された社会を安定させるものの一つに、多極共存型民主主義が挙げられる(田口, 1997:128)。オランダでは、1917年に行われた憲法改正が「1917年の和約」(Pacifatie)と呼ばれる。「1917年の和約」は、長い間内政の二大争点だった学校問題と選挙権拡張問題を一挙に解決するものであり、オランダにおける多極共存型民主主義成立の画期とされている(田口, 1984:142)。

「1917年の和約」においては、学校問題でカトリック政党などの要求が全面的に認められることを条件に、宗派政党は普通選挙権を支持した。結果として、学校問題では宗派の私立学校にも公立学校と同じ国庫補助が与えられることとなった。また、選挙については、男子普通選挙権だけでなく、比例代表制が導入された。これらは、オランダ社会内部に存在する各集団の自律性を承認し、権力への公平な参加を保証することを意味した。(田口, 1984:143)

1960年代以降には「脱柱状化」が進んだ。「脱柱状化」の進行を示す現象として、各集団内部で宗教やイデオロギーの果たす役割が減少したことが挙げられる。宗教やイデオロギーに基づかない組織の数や規模が大きくなった上、組織間の合併も見られた。(Andeweg & Irwin, 2009:42)

「脱柱状化」したとされるにもかかわらず、現在も「柱状化」の伝統を反映した規定は、既存の法律の中に残存している。特に基礎学校や放送局設立に関する法律規定には「柱状化」の理念が色濃く残る。第一に、学校教育においては、後述のように、規定のカリキュラムによるなどの条件を満たせば、全額国庫補助で宗教や信条に基づいた学校設立が可能である。第二に、公共放送においては、多くの民間組織が公的財政支援を受け、「柱状化」の時期に見られた宗教的・イデオロギー的多様性を反映している。(Entzinger, 2003:64)

(2) トルコ系住民とクルド系住民のオランダ流入

「脱柱状化」に加え、オランダ社会は1960年代以降、外国人労働者や亡命者の流入を経験した。オランダにおける非ヨーロッパ諸国出身者は、トルコ出身者が約37万8000人と最も多く、モロッコ出身者約34万2000人、スリナム出身者約33万9000人が続く。ムスリムの割合は、トルコ出身者では87%、モロッコ出身者92%、スリナム出身者10%である。(Forum, 2010:9) オランダのクルド系住民数に関して公式なデータは存在しないが、欧州評議会による2006年の調査では7~8万人と言われる³。

1964年にオランダ政府はトルコ共和国政府と二国間協定を結び、トルコからの外国人労働者を受け入れた。1967年に外国人労働者の家族呼び寄せを認めたため、1970年代にはトルコ出身者や

モロッコ出身者を中心に家族の再結合が進み、定住化が促進された。

トルコからの外国人労働者は当初、トルコ西部や中央部出身者が主流であった。1970年代から東部出身者が増えたため、クルド人の割合は上昇した(Bruinessen, 2000:8)。クルド人が多数居住するトルコ東部は経済発展から取り残されていた。1980年から1985年の調査では、トルコ東部における農業就業者平均比率は77%とトルコ国内で最も高い。社会サービス業就業者の比率は10.1%であり、政府や公共部門による社会サービス業の就業機会は少ないことが示される。(ケレシユ・加納, 1990:24)

1980年代以降は、トルコからクルド人の亡命が増加した。亡命の背景として、1980年の軍事クーデタなどが挙げられる。軍事クーデタ後、逮捕を免れたクルド組織のメンバー・フリーライター・ジャーナリストや後に釈放された人々は、はじめは近隣国へ逃れ、一部は後にヨーロッパへ逃れた。(Bruinessen, 2000:9)

(3) 1980年代の移民政策に見られる「柱状化」の伝統

オランダ政府は、外国人労働者の定住化傾向が顕著になる1970年代後半まで、移民全般に対する一貫した政策や展望を持たなかった(吉田, 2003:4)。1979年になって、政策科学審議会(WRR)⁴は『エスニック・マイノリティ』(Etnische Minderheden)と題した報告書を発表した。

『エスニック・マイノリティ』などこの時期の報告書や政府の覚書で主張された政策は、後に2001年のWRRの報告書において、「集団のアイデンティティを維持し、さらなる発展をとまなう解放は、オランダの柱状化の伝統と結びつくものであり、多文化主義を推進するもの」と位置づけられている。基礎学校や放送局設立に関する法律に加え、1980年代の移民政策は「柱状化」の伝統を反映したものであった。

『エスニック・マイノリティ』は、個人が集団を通じてオランダ社会に「統合」されることを強調している。「集団は、移民個人々の社会への統合と、提唱されている政策の枠組みのなかで提供される便益を最大限に活用しようとする際に、重要な役割を果たす」とした。移民の出身国の文化は均質のものではなく、出身国における社会経済的地位も一様ではない。すべての集団に共通する一般的な指針を導き出すのは困難なため、個々の集団の状況に応じた対応を可能とする措置が必要になった。(吉田, 2003:6-7)

1983年に政府は、WRRの報告書に基づいて『マイノリティ覚書』(Minderhedennota)を公表した。「社会経済的地位の改善」「人種差別の撤廃と法的地位の改善」「独自の文化的アイデンティティの保持」を移民政策の目標とした(川上, 1998:114)。政策において、外国人労働者や旧植民地出身者は「文化的マイノリティ」「エスニック・マイノリティ」といった集団として認識され、「多文化」で「マルチ・エスニック」なオランダ社会が強調されていく(Scholten, 2011:72)。

多文化主義を推進した1980年代の移民政策に対して、1991年から1992年にかけて「マイノリティ論争」が起きた。自由民主人民党(VVD)議員団長ボルケステイン(Bolkestein)が、「柱状化」の伝統を再現している政策を採る限り、マイノリティは「ヨーロッパ的価値観や規範を選ぶ(=統合する)必要がない」として社会的論争を喚起したのである。(吉田, 2003:9)

1992年にWRRから出された「市民権の実相」(Burgerschap in praktijken)は、移民がオランダ社会の「市民」となる意志を示すべきだとした。そのために「市民(権)役務」(burger (schaps) dienst)の導入が提唱された。これは、18歳から25歳までのすべての移民に対して3ヶ月から半年、市民権に関する講義を受けさせるという内容である。「市民(権)役務」では、政策の対象が集団から切り離された個人であることを明示している。

1994年に政府は、「エスニック・マイノリティ統合政策の概観」(Contourennota integratiebeleid etnische minderheden)を公表する。「マイノリティ政策」(minderhedenbeleid)にかわり、「統合政策」(integratiebeleid)という用語が採用された。(吉田, 2003:10-11)

政策の対象が集団から個人へと変化する中で、政府による財政支援のあり方も変容した。1980年代の移民政策では個々の組織に対して行われていた財政支援が、活動内容ごとに行われるようになったのである。活動内容ごとに行われる財政支援は、これまで個別に活動していた組織が共同で活動に取り組むことを促進する狙いもあった。(Østergaard-Nielsen, 2001:270)

活動内容ごとに行われる財政支援の例として、ハーグ市の取り組みが挙げられる。ハーグ市は、2007年から2010年に「市民権」(Burgerschap)に焦点をあてたプロジェクトの一環として、様々な活動へ財政支援を行った。活動が人々の出会いや対話、協働において永続的な効果を持つこと、オランダ語で活動することなどが支援基準として示された⁵。

4 トルコ系住民とクルド系住民による「柱状社会の枠組」への対応

(1) トルコ系イスラム組織による「柱状社会の枠組」の活用

トルコ系住民を含むイスラム系住民は、1988年にロッテルダムでオランダ初のイスラム教基礎学校設立を果たした。イスラム教基礎学校設立を可能にしたのは、「柱状化」の理念が色濃く残る憲法第23条や、1980年代の移民政策といった「柱状社会の枠組」であった。

3(1)で述べた1917年の憲法改正において追加された条項は、わずかな表現が加筆修正されたものの、現在の憲法第23条として残るに至っている(見原, 2009:61)。憲法第23条は、宗教や信条を基盤とする学校を設立する自由を保障している。規定数以上の生徒数、有資格教員の確保、学校存続の見込み、教育科学省が規定したカリキュラムによるという条件を満たせば、全額国庫補助で学校が設立できる。(Dwyer & Meyer, 1995:39)

2011年の調査によれば、オランダの基礎学校数は中立学校2324校、プロテスタント系2084校、カトリック系2078校、その他507校である⁶。中立学校は公立であり、プロテスタント系・カトリック系・その他はそれぞれ私立校である。2008年の児童数全体では、中立学校31%、プロテスタント系27%、カトリック系34%、その他に8%が通っている(Ministry of Education, Culture and Science, 2009:75)。同年の調査では、トルコ系、モロッコ系の基礎教育人口の6%が44校のイスラム教基礎学校に就学している(Shewbridge, Kim, Wurzburg & Hostens, 2009:27)。

憲法第23条に加え、1980年代の移民政策もイスラム教基礎学校設立を促進した。「柱状化」の伝統と結びついた多文化主義政策の中で、地方自治体による移民組織への財政支援が実施され、

「文化」としての宗教に基礎を置く組織が形成された(川上, 1998:114)。

イスラム教基礎学校設立過程において、トルコ系イスラム組織であるヨーロッパ・ミッリー・ギョルシュ(Avrupa Milli Görüş Teşkilatı:AMGT)⁷や宗務庁トルコ・イスラム連盟(Diyabet İşleri Türk İslam Birliği:DİTİB)を中心に、イスラム系住民は出身国よりもイスラムという宗教的共通性を強調していった。

AMGTは、1970年代にドイツで設立された組織である。モスクの建設と運営をはじめ、大巡礼ツアーの主催などムスリムの生活すべてに及ぶ活動を行う。オランダにおけるAMGT主要グループの一つは1981年に設立された⁸。DİTİBは、在外トルコ人の信仰生活を統制するトルコ共和国宗務庁の事実上の在外機関である。DİTİBと強い結びつきを持つオランダ・イスラム組織(Islamitische Stichting Nederland:ISN)は1982年に設立され、ハーグに所在する⁹。

ロッテルダムにおけるイスラム教基礎学校設立への取り組みは、1987年3月に開催されたイスラム国際会議から始まった。この会議は、AMGTがロッテルダムで主催したもので、ヨーロッパに居住するイスラム系住民が抱える問題や権利獲得について、ヨーロッパ内外の研究者や政治家、イスラム組織によって幅広い議論が交わされた。会議では、オランダの公教育制度の中に位置づけられたイスラム教基礎学校の創設が提唱されていく。イスラム教基礎学校設立運動は、当初トルコ系住民のみで行われていたが、同時期に同様の教育関心を抱いていたスリナム系やモロッコ系のムスリムと協力していった。(見原, 2009:138-139)

ユトレヒトに居住するイスラム系住民もまた、イスラム教基礎学校設立運動の過程で、ムスリムとしての意識化を図った。ユトレヒトで大きな争点となったのは、学校存立基盤に関する解釈であった。1988年3月にユトレヒトで最初に設立要求を提出したオランダ・イスラム教育団体(Islamitische Stichting in Nederland voor Onderwijs:ISNO)は、ISNによって設立された。ISNとDİTİBの結びつきから、自治体は学校の基盤に据えられているものが宗教ではなく、出身国である特定の国家であるとみなした。同年の市議会において学校設立要求は否決された。(Dwyer & Meyer 1995:42)

ISNO側は、自治体による否決理由を不相当であるとして同年10月に訴訟に踏み切った。最終的には判決において、学校存立基盤の指標となるのは在籍する生徒の出身国ではなく、運営方針であるという点が確認された。しかしながら、特定の国家の国民を対象にしているという理由によって学校設立が一度拒まれたという事実により、出身国ごとにまとまりを見せていた運動体は、イスラムのもとで異なる民族や出身国間の連携へ変容していった。(見原, 2009:143-144)

1990年代以降、「市民」となる意志を示すべきだとする政策が導入されることにより、イスラム教基礎学校の運営の在り方も変化した。例えば、一部のイスラム教基礎学校は、「開かれた広域学校」(Brede school)と呼ばれる取り組みに1990年代半ば以降参加している。「開かれた広域学校」は、学校の運営基盤やカリキュラムなどは独立を保持しつつ、中立学校や宗派学校など複数の学校が空間を共有するプロジェクトである(見原, 2009:267)。「開かれた広域学校」への参加は、イスラム系住民が「市民」としてオランダ社会と積極的に関わる試みであると考えられる。

(2) クルド組織から見た「柱状社会の枠組」

クルド組織として具体的には、クルド労働者連盟¹⁰ (Koerdische Arbeiders Unie : KOMKAR) とオランダ・クルド連合¹¹ (Federatie Koerden in Nederland : FED-KOM) に焦点をあてる。2011年訪問時アムステルダムに事務所を構えていた(現在はハーグ) FED-KOMは、トルコからの分離・独立を要求したクルディスタン労働者党 (Partiya Karkerên Kurdistan : PKK) の方針と関連して活動を展開してきた。ハーグに所在する KOMKAR は、武装闘争を拒否し PKK を強く批判していたクルディスタン社会主義者党 (Partiya Sosyalist a Kurdistan : PSK) とかかわる。

KOMKAR と FED-KOM の活動を考察する理由は、オランダに 60 以上存在すると言われる¹² クルド組織の中で両組織が多数のメンバーを抱えるためである。特に、FED-KOM はオランダ最大のメンバー数を誇り、オランダ各地の組織を統括する。

KOMKAR と FED-KOM は「クルド人問題」を背景に、イスラーム教基礎学校設立運動に参加せず、基礎学校設立に関する既存の法律を活用しなかった。両組織は、「柱状化」の伝統を反映した多文化主義政策のもとで、クルド人意識に基づく活動を開始していたのである。

2011年9月に FED-KOM 事務所において、第一・第二世代として積極的に活動するメンバー二名にインタビューを行った。インタビューでは、1980年代における FED-KOM の目標が、オランダでクルド人意識を形成することであったことが指摘された。さらに、2012年8月のインタビューで同メンバーは、「『柱状社会の枠組』は社会における移民の文化的権利保護には有効だったと思う」と発言した。基礎学校設立に関する法律規定や1980年代の移民政策といった「柱状社会の枠組」が、移民の権利を保護したと評価する。しかしながら、「オランダのムスリムは DİTİB を通してトルコ政府の支援を受けた。しかし、クルド人にはそういった支援をする『国』はない」「純粋なイスラームはオランダには、恐らく世界中にもない。多くの場合イスラームは政府と協力したものだ」とも述べている。特に DİTİB による支援のために、FED-KOM や FED-KOM 関連組織はイスラーム教基礎学校へ参加してこなかったことを強調した。イスラーム教基礎学校設立へのトルコ政府の関与に対する強い反発が見られる。

KOMKAR 事務所で2011年9月に実施した代表者へのインタビューにおいては、KOMKAR がイスラームという宗教よりもクルド人意識を重視してきたことが明らかになった。代表者は「クルディスタンを分割するトルコ・シリア・イラクといった国々はすべてイスラーム系住民を中心とする国家である」と述べた。クルド人意識をイスラームよりも重視する理由として、クルド人がトルコで「同化」を強いられてきたという歴史的経緯を挙げた。

また、2012年9月に同代表者は「残念ながら」と前置きした上で、「1980年代から現在に至るまで、DİTİB が関わりを持つイスラーム教基礎学校に子どもを通わせるクルド系住民は多く存在する。そして、多くのクルド系住民は DİTİB のモスクに行く」という現状を述べた。「残念ながら」という言葉が含意するのは、「クルド人のモスクはないが、『良いムスリム』であるためにはモスクに行かなければならない。しかし、DİTİB によって設立されたモスクでは、クルド系住民はクルド人ではなくトルコ人とみなされる」という状況である。イスラーム教基礎学校に通うクルド系住民が多数存在するという事実を認めながらも、学校やモスクでクルド系住民がトルコ人として扱われること

に懸念を示している。

トルコからヨーロッパに流入した外国人労働者の一部を成したクルド人は、当初トルコ人労働者としての意識しかもたなかった (Bruinessen, 2000:8)。しかし、クーデタなどを背景として1980年代にヨーロッパへ渡ったクルド人学生や亡命者は、トルコからの外国人労働者の中で顕在化せずに存在したクルド人の組織化を図り、クルド人意識形成に大きな役割を担った (Bruinessen, 2000:4)。

オランダにおいても、1980年代に KOMKAR と FED-KOM 関連組織が活動を開始した。両組織とも文化的活動に焦点をあてた。1980年代の多文化主義を推進する移民政策は、クルド人意識に基づく活動を可能にしたのである。KOMKAR は1982年に設立され (KOMKAR, 2006)、FED-KOM のメンバー組織で、FED-KOM の活動と密接に関わるクルド・オランダ文化センター¹³ (Koerdisch Nederlands Cultureel Centrum Amsterdam : KNCCA) は、1989年に設立された。

KOMKAR はクルド人亡命者や外国人労働者によって設立された。設立目的は、オランダ社会におけるクルド人労働者や学生の利益促進にあった。クルド人独自の文化的伝統の表現を支援したり、個人が抱える問題に対する支援を行うことを目指した。具体的には、ネヴローズ (Newroz) 主催・クルド語やオランダ語コース・クルドの楽器やダンスのコース開設などが挙げられる (KOMKAR, 2006)。

3月21日に新年を祝うネヴローズの祭りは、ゾロアスター教に起源を持つ。ネヴローズでは、クルドの伝統的な衣装をまとった参加者が、クルド音楽にのせて、独特のステップを踏む踊りを輪になって楽しむ。オランダで初めて開催されたネヴローズは、1979年に KOMKAR のメンバーによって組織された¹⁴。KOMKAR のネヴローズでは、後述する FED-KOM が主催するネヴローズのような特定の政党との関係は強調されていない。

KOMKAR は PSK と関わりを持つ政治的組織であるため、トルコで抑圧されていた記憶から、KOMKAR 事務所を訪れることを恐れるクルド系住民も多いと言われる。そのため、クルドの楽器やダンスのコースは、KOMKAR 事務所だけでなく他の場所で行われるといった配慮もなされている¹⁵。

FED-KOM と密接なかわりを持つ KNCCA は、クルド系住民の定住に焦点をあて、文化や言語の保持を目指した。クルド人独自の文化や言語をクルド人意識 (Koerdisch Identiteit) の要素として重視する¹⁶。2011年に訪問した時点で、FED-KOM 事務所の看板は KNCCA になっていた。通りに面した部屋は、クルド系住民がクルド語のテレビや本、音楽を楽しみ、お茶を飲みながら情報交換する集会所のような役割を果たす。FED-KOM 事務所は奥の別室にある。FED-KOM は、1993年に設立された (Mügge, 2010:114)。

オランダにおけるクルド組織の活動は、多文化主義を促進する政策の中で実施されてきた。クルド組織に対するオランダ政府の寛容な対応は、移民の活動に極めて厳しいドイツ政府の方針と比較することでより明白になる。

例えば、ドイツ議会は1970年代から1980年代後半にかけて、トルコ系極左や極右組織、クルド組織やスンニ派イスラーム組織の活動が過激な活動でないかを精査した。対照的に、オランダの公安当局 (Binnenlandse Veiligheidsdienst) の年報においては、ドイツの機密調査部門で「過激派」

と報告される組織についての言及は少なく、トルコ系やクルド系「過激派」の活動は重視されなかった。(Østergaard-Nielsen, 2001:275)

ドイツ政府とオランダ政府のクルド組織への対応の違いは、PKKを非合法化する時期にも示されている。ドイツでは、EUがPKKをテロ組織に指定する2002年よりも早い1993年に非合法化された。トルコ政府による圧力にもかかわらず、オランダにおいてPKKが非合法化されたのは2007年である。また、第一回クルド亡命議会(Kurdish Parliament in Exile)は、1995年4月にハーグで開催された。クルド亡命議会はクルド人の外交的代表的役割を担い、ヨーロッパの政党や個人と関係を築いた。議会のメンバーはPKKと関係が深い。(Bruinessen, 2000:17)

オランダ政府が寛容な対応を示すことができたのは、各組織の活動がドイツと比較して小規模であったためである。しかしながら、クルド組織やスンニ派イスラーム組織による、大規模なデモなどの活動がオランダでも繰り返されるようになるに従って寛容さは後退していく。(Østergaard-Nielsen, 2001:276)前述のように、2007年にオランダでPKKが非合法化されたのはその証左である。

1980年代の多文化主義政策のもとで活動を展開したクルド組織は、1990年代に政策の変容に直面する。1990年代以降の政策に対して、KOMKARとFED-KOMは異なる対応を見せた。

KOMKARは、3(3)で触れたハーグ市による財政支援において、2007年から2010年の間に、25周年記念の会合3100ユーロ¹⁷、市民権に関する会合3785ユーロ¹⁸などの支援を受けた。大きな額ではないものの、前述の活動内容ごとに行われる財政支援へKOMKARが対応したことを示している。また、KOMKARはネヴローズにおいてもハーグ市からの支援を得ている。支援にあたって、ハーグ市から他のクルド組織との協働を求められたため、オランダ国内のイラン・イラク・シリア系クルド組織とともに組織を越えてネヴローズを開催してきた¹⁹。

1993年に設立されたFED-KOMは、クルド人意識(Koerdisch Identiteit)を促進し、普及させることを目的としている²⁰。具体的な活動として、ネヴローズの主権・クルド語コース・女性の権利保護が挙げられる。KOMKARと対照的に、FED-KOMの活動は行政からの支援を受けてこなかった。

ネヴローズの開催においてもKOMKARとの違いを指摘できる。FED-KOMにとって、ネヴローズは単にクルド文化を楽しむ場に留まらない。FED-KOMやその関連組織が主催するネヴローズでは、PKK指導者アブドゥッラー・オジャラン(Abdullah Öcalan)の写真やPKKの旗が掲示され、他の組織との協働は見られない。

PKKの方針との結びつきは、女性の権利保護に関する活動にも示される。オジャランが率先して女性の権利に関する活動を推進してきたため、オランダにおけるFED-KOMの活動にも盛り込まれてきたと言われる²¹。

KOMKARとFED-KOMによる政策への対応の違いにより、クルド系住民間で両組織への支持が分かれている。KOMKARは、行政の支援基準を満たしながら積極的に財政支援を受ける路線が「ソフト」過ぎるとしてクルド系住民の支持を失っていると言われ、ネヴローズは中規模なものに留まる。対照的に、行政からの支援を受けず、PKKの方針との連動が明確なFED-KOMは支持を拡大していると言われ、ネヴローズはオランダで最大規模を誇る²²。

しかしながら、両組織とも組織や出身国の枠を超えたネヴローズ共催の可能性を排除していない。前述のように、KOMKARはすでにイラン・イラク・シリア系クルド組織と共にネヴローズを開催している。FED-KOMもすべてのクルド系住民を歓迎することを強調している²³。

5 結論

「柱状社会の枠組」は、「クルド人問題」に起因するトルコ系イスラーム組織とクルド組織の活動の相違を顕在化させると同時に、多文化主義に基づく多様性を容認した。

トルコ系イスラーム組織は、基礎学校設立に関する法律規定や多文化主義を推進する移民政策といった「柱状社会の枠組」を活用し、イスラーム教基礎学校設立を実現した。イスラーム教基礎学校設立過程では、トルコ系イスラーム組織を中心にムスリムとしての意識化が図られた。

クルド組織KOMKARとFED-KOMは、イスラーム教基礎学校設立をトルコ共和国政府がDİTİBを通して実現したものであると捉えた。学校設立運動に参加せず、基礎学校設立に関する法律規定を活用しなかったのである。PSKやPKKと関わる政治的組織としての側面を持つ両組織の活動は、受入国オランダにおける「柱状社会の枠組」のみでなく、「クルド人問題」によっても規定されてきた。

トルコ系イスラーム組織とクルド組織の活動の相違が顕在化する事例は、オランダに限らず他のヨーロッパ諸国においても起こり得ることが想像できる。しかしながら、オランダのクルド組織は、ドイツと比較して活動が容易な環境において、「柱状化」の伝統を反映する多文化主義政策の恩恵を受けたという特徴を持つ。1980年代の移民政策はクルド人意識に基づく活動を可能にしたのである。

1980年代の多文化主義政策は、1990年代以降、移民が「市民」となる意思を示すべきだとする政策に変容した。1990年代以降の移民政策は、KOMKARとFED-KOMの活動方針の違いを浮き彫りにした。しかし、クルド組織間に見られるのは方針の違いのみではない。両組織は、組織や出身国の枠を超えたネヴローズ共催に関心を示している。ネヴローズの共催は、組織の枠を超えたクルド人意識に基づく活動を促進していく可能性を持つと考えられる。

ヨーロッパに居住するクルド人は、トルコやヨーロッパにまたがる国境を越えたクルド人意識共有を試みてきたと言われる(2先行研究)。国境を越えたクルド人意識共有の試みにおいて、オランダのクルド組織は、比較的寛容な環境の中で多文化主義政策の恩恵を享受したという特徴を持つと言えよう。1980年代に開始されたクルド人意識に基づく活動は、1990年代の政策変容後もクルド系住民を巻き込んで展開し、ネヴローズの共催のような新たな可能性を秘めている。

*1 クルド系住民はオランダに定住化してきた。よって、オランダに居住するクルディスタンに背景を持つ者について「クルド人」ではなく「クルド系住民」と表記する。

*2 1985年以降一般の幼稚園と初等学校の両段階を統一し、基礎学校(basisschool)と呼ばれている。

*3 The cultural situation of the Kurds (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/>

- Doc06/EDOC11006.htm, last updated, July 7, 2006)
- *4 政府から独立した常設の諮問機関。政府の諮問に応える形で移民政策に関する報告書を公刊し、移民政策に指針を与えてきた。
 - *5 <http://www.burgerschapdenhaag.nl>, accessed, October 4, 2010.
 - *6 School size by type of education and ideological basis (<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLEN&PA=03753ENG&D1=0&D2=1-2,6,8-9,13,15-17&D3=1-5&D4=0&D5=0,14-15,l&LA=EN&HDR=G3,G4,T&STB=G1,G2&VW=T>, accessed, August 31, 2012)
 - *7 1995年にイスラーム共同体ミッリー・ギョルシュ (İslam Toplumunu Milli Görüş) に改称。
 - *8 Nederlandse Islamitisch Federatie (<http://www.nifonline.nl/index.php/kurumsal/module-variations>, accessed, December 13, 2012)
 - *9 Islamitische Stichting Nederland (<http://islamitischestichtingnederland.nl/over-isn/introductie/>, accessed, December 4, 2012)
 - *10 Koerdische Arbeiders Unie を筆者が和訳。
 - *11 Federatie Koerden in Nederland を筆者が和訳。
 - *12 2012年9月のクルドアカデミックネットワーク (Koerdisch Academisch Netwerk) 指導者へのインタビューによる。
 - *13 Koerdisch Nederlands Cultureel Centrum Amsterdam を筆者が和訳。
 - *14 2012年9月のKOMKAR 指導者へのインタビューによる。
 - *15 2011年9月のKOMKAR 指導者へのインタビューによる。
 - *16 KNCCA (<http://nupel.nl/index.php/over-ons>, accessed, September 7, 2012)
 - *17 Journaal Fonds Burgerschap November 2009, (http://www.burgerschapdenhaag.nl/assets/dho/upload/journaal_fonds_burgerschap_november_2009_1268216508.pdf, accessed, October 4, 2010)
 - *18 JOURNAAL MEI 2010, (http://www.burgerschapdenhaag.nl/assets/dho/upload/journaal_mei_2010_1275401757.pdf, accessed, October 4, 2010)
 - *19 2012年9月のKOMKAR 指導者へのインタビューによる。
 - *20 FED-KOM (<http://www.fedkom.nl/over-ons/>, accessed, September 7, 2012)
 - *21 2012年8月のFED-KOM メンバーへのインタビューによる。
 - *22 2012年9月のクルドアカデミックネットワーク指導者へのインタビューによる。
 - *23 2011年9月のFED-KOM メンバーへのインタビューによる。

《参考文献》

- 川上幸恵, 1998 「ムスリム移民の統合と柱状化」『日蘭学会会誌』第23巻第1号, 107-125頁
- 加納弘勝, 2002 「『国民国家』の矛盾とマイノリティの挑戦」加納弘勝・小倉充夫編『変貌する「第三世界」と国際社会』東京大学出版会, 49-80頁
- ケレシユ, ルーシャン・加納弘勝, 1990 『トルコの都市と社会意識』アジア経済研究所
- 田口晃, 1984 「組閣危機と『大連合』」篠原一編『連合政治I』岩波現代選書, 125-191頁
- 田口晃, 1997 「多極共存型デモクラシーの可能性—最近のヨーロッパ小国研究から」『思想』2月号, 262-274頁
- 見原礼子, 2009 『オランダとベルギーのイスラーム教育』明石書店
- 山口昭彦, 2010 「越境と離散のクルド人」宮治美江子編『中東・北アフリカのディアスポラ』明石書店, 52-74頁
- 吉田信, 2003 「移民から市民へ—オランダ移民政策にみる統合パラダイムの転換」『日蘭学会会誌』第28巻第1号, 1-17頁
- Andeweg, R. B. and Irwin, G. A., 2009, *Governance and Politics of the Netherlands: Comparative Government and Politics*, Palgrave Macmillan
- Bruinessen, M. van, 1998, "Shifting National and Ethnic Identities: The Kurds in Turkey and the European Diaspora," *Journal of Muslim Minority Affairs*, 18(1), No.1, pp. 39-51
- Bruinessen, M. van, 2000, "Transnational aspects of the Kurdish question," Working paper, Robert

Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Florence

- Bos, M. van den and Nell, L., 2006, "Territorial bounds to virtual space: transnational online and offline networks of Iranian and Turkish-Kurdish immigrants in the Netherlands," *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, 6(2), pp. 201-220
- Dwyer, C. & Meyer, A., 1995, "The institutionalization of Islam in the Netherlands and in the U.K.: the case of Islamic schools," *new community*, 21(1), pp. 37-54
- Entzinger, H., 2003, "The Rise and Fall of Multiculturalism", in Joppke, C. and Morawska, E. (eds.), *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave Macmillan, pp. 59-86
- Forum, 2010, *The position of Muslims in the Netherlands: FACTS AND FIGURES*, Forum
- Hassanpour, A., 1998, "Satellite Footprints as National Borders: MED-TV and the Extraterritoriality of State Sovereignty," *Journal of Muslim Minority Affairs*, 18(1), pp. 53-71
- KOMKAR, 2006, *Jaarverslag*, KOMKAR
- Ministry of Education, Culture and Science, 2009, *Key Figures 2004-2008*, Ministry of Education, Culture and Science
- Mügge, L., 2010, *Beyond Dutch Borders: Transnational Politics among Colonial Migrants, Guest Workers and the Second Generation*, Amsterdam University Press
- Shewbridge, C., Kim, M., Wurzburg, G. and Hostens, G., 2009, *OECD Reviews of Migrant Education Netherlands*, OECD
- Scholten, P., 2011, *Framing Immigrant Integration: Dutch Research-Policy Dialogues in Comparative Perspective*, Amsterdam University Press
- Østergaard-Nielsen, E., 2001, "Transnational Political Practices and the Receiving State: Turks and Kurds in Germany and the Netherlands," *Global Networks: A Journal of Transnational Affairs*, 1(3), pp. 261-281

Dutch Immigration Policies and Turkish and Kurdish Activities after the 1980s

— Turkish and Kurdish Responses to the “Pillar” System

TERAMOTO Megumi

Tsuda College

Key Words: Dutch immigration policy, “pillarization”, Muslims in the Netherlands

The aim of this study is to consider how Turks and Kurds responded to the “pillar” system in the Netherlands. The Netherlands was known as the “pillarized” society. Even though the Dutch society experienced “depillarization” in the 1960s, the “pillar” system has remained as the preexisting laws and the Dutch immigration policy in the 1980s.

From surveying of previous articles and monographs, we can find that the Muslims including Turkish and Moroccan immigrants founded their own Islamic schools making use of the preexisting law in the late 1980s. However, the Kurdish organizations did not participate in the movements to establish the schools because of the Kurdish experiences under the harsh oppression in Turkey.

At the same time, the Kurdish organizations emerged within the Kurdish community gradually in the Netherlands as well as other European countries. The Dutch immigration policy in the 1980s opened the way for the cultural activities by the Kurdish organizations. Compared to Germany, the Dutch government was tolerant of their activities which show the Kurdish identity.

After the 1990s, the Dutch immigration policy was changed to the civic integration policy. However, the Kurdish organizations continue their activities and involve the Kurds in the festivals like Newroz, the Kurdish New Year on 21 March.

投稿論文

国際結婚家庭の教育に関する現状と課題

—結婚移住女性に焦点をあてて

敷田 佳子 大阪大学大学院博士後期課程

キーワード: 国際結婚家庭, 教育, 結婚移住女性

本研究は、質的調査を通して国際結婚家庭の教育に関する現状と課題を明らかにするものである。10家庭を対象に行ったインタビューのうち、結婚移住女性を中心として日本人夫の語りのデータも用い、「家庭内言語・文化」を手がかりに分析を行った。

分析のプロセスにおいて、これらの家族の志向性は大きく「日本志向」「母国志向」「両立志向」の3つに分類可能であることが見出された。「日本志向家族」では日本の文化慣習に合わせて生活することが子どもにとっても有益と考えられる一方で、母語・母文化を伝えられないことに対して結婚移住女性は葛藤を抱えていた。また、「母国志向家族」では、母親の母国への愛着とそれに基づく子どもの教育は、日本社会への批判的態度と背中合わせの関係にあった。母は周辺社会になじむことを困難に感じており、家庭外において母の言語・文化資源を活用しにくい実態があった。

これに対して、子どもに父母双方の言語・文化を継承させたいとする「両立志向家族」においては、結婚移住女性が自身の言語・文化資源や社会関係を生かし、子どもの教育において主体的に行動することが可能となっていた。ところが、子どもを二国の「架け橋」に育てるという家庭の教育目標は、モノリンガル・モノカルチュラルな傾向の強い日本の学校では達成されにくいという考えから、海外留学やエスニックスクールへの進学を検討する家庭が多いこともわかった。

1 はじめに

(1) 問題意識

近年の交通・通信手段の発達はめざましく、人々の移動はより容易になってきている。グローバルな人やモノの流れが活発化するのに伴い、異なる国の男女が出会い婚姻関係を結ぶのも珍しいことではなくなった。今では、世界の多くの地域において国際結婚数¹は増加傾向にある²。日本国内での国際結婚総数は2009年には34,393組となった。これは、全婚姻数のおよそ20組に1組が国際結婚であることを示している(厚生労働省, 2011)。それに伴い国際結婚家庭の子ども(以下、国際児)³の数も年々増加しており、2006年には国内で生まれた子どものうち、少なくとも親の一方

が外国籍の子は新生児の3.2%、約30人に1人の割合に上ると報じられた(東京新聞, 2008)。

国際結婚の中でも、「夫日本人・妻外国人」という組み合わせは「夫外国人・妻日本人」の割合を大きく上回り、2009年の時点では国際結婚総数のうちの78%がこの組み合わせに相当する(厚生労働省, 2011)。つまり、国際児の過半数は日本人の父親と外国人の母親を持つと考えられる。日本には「男は仕事、女は育児」という根強い性別役割分業意識と社会体制がある一方で(牧野, 2007)、「家庭教育(家庭における子育て)」に対する政策的・社会的関心は著しく高まっており(本田, 2008)、母親の子育て負担を大きくする一因となっている。結婚移住女性は不慣れな環境の中で子育てをしており、言語や文化の違いによるストレスはもちろんのこと(桑山, 1995; 猿橋, 2009)、子どもの教育に関しても不安を抱えていることは想像に難くない。彼女たちは「外国人」かつ「女性」という2重の意味において複合的な差別の対象になりやすく(上野, 2002)、その生活には数々の困難が伴ううえに子育てに関しては大きな責任を課せられている。

こうしたことから、本研究では質的調査を通して、結婚移住女性とその家族のあり方が国際児の教育に与える影響について分析している。国際児の抱える教育上の課題にアプローチするには、彼らの教育環境について把握することが喫緊の課題である。本稿の構成は以下の通りである。まず、続く(2)で先行研究における課題を示す。次の2節では調査方法と概要について説明し、3節で本研究における分析枠組みを示す。続く4節では分析枠組みで示した3つの家族類型(日本志向、母国志向、両立志向)に従って分析結果を示し、5節をまとめとする。

(2) 先行研究の課題

これまでのところ、国際結婚家庭に関しては夫婦関係に焦点をあてた研究が国内外において数多く蓄積されてきている。たとえば海外の研究では、Breger & Hill, eds. (1998= 翻訳2005)がアフリカ、インド、ヨーロッパ諸国などの幅広い地域における異人種間・異文化間結婚の問題を扱っている。国内では、日本人と欧米人の婚姻に着目したもののほか(新田, 1996; 矢吹, 1997)、農村に嫁いだアジア人女性の実態について明らかにしたものが数多く見られる(桑山, 1995; 武田, 2011など)。

これらの研究が主に夫婦関係や結婚移住女性に関する問題を扱っているのに対して、国際結婚家庭の子どもに着目した研究も見られる。バイリンガル教育に関する研究では子どもの言語獲得について扱っているし(山本, 1996など)、日系国際児の文化的アイデンティティの形成に関する研究(鈴木, 2005)などもある。しかしながら、こうした研究は個々の子どもの発達について詳細に論じてはいないものの、国際児と結婚移住女性、その家族と学校教育等がどのように作用しあい、子どもの教育に影響を与えているのかにはあまり注意を払ってこなかった⁴。

一方これまで、ニューカマーの子どもの問題については日本の社会や教育システムとの関連でたびたび論じられてきた。結婚移住女性の再婚を機に連れ子として、あるいは家族そろっての移住に伴い、海外から日本にやってくるようになった子どもたちに関する研究では、子どもの言語獲得や学校適応における困難、ニューカマーと学校双方のカルチャーショックによる葛藤を描きだそうとしていた(志水・清水, 2001; 児島, 2006; Takahata, 2011⁵など)。しかしながら、国際結婚家庭の子どもについては(特に子どもが日本生まれである場合)、調査対象の一部としてサンプルに加えられ

とはあるものの、それ自体が独自の教育上の特徴や問題をもつ存在として論じられてはこなかったのである。

こうしたことから、本研究の意義は、結婚移住女性を中心とする家族の経験と子どもの教育を結びつけ、国際結婚家庭が日本社会のもとでどのように教育上の選択を行い、いかなる可能性や課題を有しているのかという現状を明らかにすることにあるといえる。

2 調査方法と概要

本稿の調査対象となったのは、夫日本人・妻外国人である10家庭である。これらの家庭を対象に、2008年7月から2010年8月にかけて聞き取り調査を実施した。妻の国籍を選定するにあたって、まず配偶者の出身国を東アジア・東南アジア・南米・欧米の4つの地域に分類した。日本人と欧米人のカップルは一定数存在するものの、日本在住の国際結婚の大多数は日本人と東アジア、東南アジア、南米出身の配偶者という組み合わせであること、また実数が多いことに加えて発展途上国や非英語圏出身の方が差別の対象になりやすいことから(新田, 1996)、本研究では欧米以外出身の配偶者に焦点をあてている。より具体的には、上にあげた地域の中でも特に数の多い国籍—中国・フィリピン・ブラジル—を調査対象に据えた。これら3つの国籍保持者は2009年の時点で外国人妻全体の70%を占めており(厚生労働省, 2011)、彼女たちとその家族を対象に調査を行うことは、日本の国際結婚家庭の子どもに共有される問題を把握するうえで大きな意義をもつ。また、これまで注目されることの多かった農村部ではなく、都市近郊部に住み点在するがゆえ、その存在がよりいっそう不可視化されやすいと考えられる家庭の国際児を対象としていることも本研究の特徴である。

なお、調査対象家庭はスノーボールサンプリングにより抽出した。具体的には、筆者が学習サポートを行った児童の家族やその通訳に調査協力を依頼したり、自治体の国際交流協会にアクセスし、問題関心に一致する家族を紹介してもらったりした。これらの家庭における父親の職業は会社員・教員・病院職員・自営業などで、経済的背景に大きな差異はみとめられず、概してミドルクラスのな特徴を持つ⁶。さらに、都市近郊部に住む家庭であることから、日本の国際結婚家庭全体を代表するものではない⁷。

インタビューは半構造化面接で、各家庭の母親全員を対象とし、父と子どもには了承を得られる限りにおいて実施した(○印がインタビュー対象者)。今回は結婚移住女性を中心とする家族の教育のあり方に着目しているため、主に外国人である母と日本人の父のインタビューデータを分析の対象としている。インタビューに要した時間は、母: 1~2時間半、父: 1~1時間半程度で、多くは日本語(一部のフィリピン人母とは英語)で行った。会話はすべて録音し、後に文字起こしをした。以下に示したのはインタビュー対象者の一覧である。また、一部の家族とはEメールやFacebook等のSNSを通じて交流があり、複数回インタビューを行なっているケースもある。

なお、調査対象となった結婚移住女性の中で、結婚前に来日経験があったのはB1母(ダンス講師として数ヶ月間日本に滞在)、F4母(興業ビザで来日)、B3(友人を訪ねて旅行)の3名で、残りの女性を

含めて日本にルーツを持つ女性は一人もいない。一方、日本人夫の側は全て日本生まれ日本育ちで、外国にルーツを持つ男性はいない⁸。1年以上の海外滞在経験を持つのはB1（一般企業のブラジル駐在員として）、F3、F5（一般企業のフィリピン駐在員として）の3名であった。

表1 インタビュー対象者一覧

No.	家族名	母の国籍	家族構成（年齢）*
1	B1	ブラジル	○母（38）・○父（50）・○長男（19）・○次男（18）・○三男（10）
2	F1	フィリピン	○母（44）・父（45）・長男（20）・長女（17）
3	F2	フィリピン	○母（30）・父（44）・長男（10）・長女（7）
4	B2	ブラジル	○母（40）・○父（49）・○長女（15）・○次女（11）
5	F3	フィリピン	○母（30）・父（46）・長女（5）・次女（3）
6	F4	フィリピン	○母（39）・○父（43）・○長女（16）・○次女（15）
7	F5	フィリピン	○母（37）・父（52）・長女（17）・長男（7）
8	B3	ブラジル	○母（44）・○父（48）・○長女（20）・○次女（13）・○長男（12）
9	C1	中国	○母（46）・父（57）・○長女（13）・○次女（8）
10	C2	中国	○母（43）・○父（51）・長男（14）・次男（2）

*年齢は全てインタビュー実施時点のものだが、対象者のプライバシー保護のために一部改変してある。
○印はインタビュー対象者。

3 分析枠組み

かつてGorden（1964 = 翻訳2000）は、マイノリティ集団がホスト社会の中でエスニック・アイデンティティを失い、アイデンティティの同化が起こることで「婚同化」が十分に実現されると指摘した（p.74）。この主張に対して、Breger & Hill, eds.（1998 = 翻訳2005）は、移民をつねにホスト社会の行為を受け入れ、自らの文化的行為を捨て去る存在として扱い、その主体性を無視している、として批判している。さらに、前者の論では異文化結婚は「異端」であり、その婚姻から生まれた子どもたちも「多くの問題を抱える存在」としてまなざしていたが、後者では異文化結婚やその子どもたちの持つ積極的で創造的な側面により焦点化しようと試みた。

こうした流れを汲み、Ben Ezra & Roer-Strier（2009）は、異文化間結婚とその子どものより肯定的な側面を描き出すために、欧米人女性とパレスチナ人男性の婚姻に着目し、夫婦の文化適応パターンと子どもの社会化の関連について論じている。彼らは、結婚後パレスチナに移住した女性たちが社会的に周縁化されるのを回避するため、「言語・文化慣習・宗教・子育てに関するイデオロギーや実践」などに関するさまざまな戦略を駆使していると指摘する。また、異文化間結婚の複雑な相互作用について検証するためには夫婦両方の視点を検証し、双方の文化変容に着目することや、子ども自身の役割も考慮に入れることも重要であると主張している。彼らは、以上のことを考慮した上で質的データを分析し、国際結婚は一方的な同化に向かっているわけでは必ずしもないこと、また国際紛争のようなマクロ要因が、親の文化適応や子どもの社会化のプロセスに深くかかわっていることを明らかにした。

一方、日本国内でも、結婚移住女性を抱える国際結婚世帯では妻の言語が軽んじられる傾向があること、英語以外の言語は「必要がない」とみなされがちであることに着目した研究（猿橋, 2009: 55）があり、家族間のコミュニケーション言語の選択の背景には、夫婦の力関係はもとより夫婦が在住する社会におけるマクロ要因—各言語・文化および国家間のヒエラルキー—が関与していることが明らかにされている。こうしたことから本研究では、Ben Ezra & Roer-Strier（2009）の枠組みを援用し、彼らのあげた諸要因の中でも特に「家庭内言語・文化」が最も基本的かつ重要な要素であると捉え分析に用いている。

分析の際には、家庭内言語および文化（父母の親族との付き合いなどの社会関係、家族内におけるコミュニケーションのとり方、視聴するテレビ・ラジオ番組やウェブページ、趣味の時間に読む本など）に着目し、それらが子どもの教育にまつわる選択とどのように関連しているのかを探っていく。なお、結婚移住女性の語りのみならず、日本人である夫の語りにも着目することにより、日本人家族の中における女性の立場や子どもの教育の現状を多角的に検討している。インタビューでは、夫婦間/母子間における家庭内言語やコミュニケーションのとり方（愛情表現の方法や身体接触の頻度、会話の内容など）、日常の過ごし方や、父母それぞれの国の行事慣習の取り扱い、母の母国に帰国する頻度や父母の親族との親密さなどに関して質問した。調査のプロセスにおいて、対象家庭の家庭内言語・文化のあり方には多様性があり、大きく①日本語・日本文化が優勢な家族、②（特に母子間において）母親の母語・母文化が優勢な家族、③父母どちらの言語・文化も同等に尊重されている家族の3つに分類可能であることが見いだされた⁹。次の節では、これらの分類にしたがって分析を進めていく。

4 分析結果

(1) 同化がもたらす光と影——日本志向家族の場合

今回対象となった10家庭のうち、夫婦間、母子間ともにほぼ100%日本語を使用しているという家族は3家庭あった。そして、日本語を選択するこれらの家庭では言語だけでなく生活上の様々な場面で結婚移住女性が“日本人らしく”振る舞うことが期待されていた。女性たちは、（来日当初は特に）日本料理を一生懸命覚えて正月にはおせち料理に挑戦したり、日本の風習を学んでひな祭りやこどもの日、七五三などの行事を行ったりしていた¹⁰。

これらの3家族をここでは「日本志向家族」と名付けることとする。日本志向家族は日本人夫の両親と近い距離に在住しており頻繁に行き来があることも特徴的である。このことは、家庭内の言語・文化選択に大きな影響を及ぼしていると考えられよう。B1家の父母は「日本のやり方」に合わせて生活し、子どもを教育していることに関して次のように語っている。

日本に住んでいるのだから、日本のやり方に合わせるのは当たり前。

（2009/3/25 B1母インタビューより）

もうこっちで生まれましたからねえ、3人とも。だから国際結婚といえども、あの、別にそういうことに関してはあんまり気にしてなかったですけどねえ。[中略] ふつうの日本の学校、学校方針に従って、別に何にも気にせずそのままやってほしいという感じでしたけどね。

(2009/12/28 B1 父インタビューより)

表2 日本志向家族の概要

	国籍	家族成員	職業・学校	家庭内言語	学校適応・進路	
① B1	ブラジル(非日系)	母	高校卒→学校通訳	日本語	公立小・中・高に適応・成績上位。希望の(日本の)大学へ進学。	
	日本	父	大学卒→会社員			
	ブラジル+日本	長男	公立高校3年生(→大学へ進学)			
	ブラジル+日本	次男	公立高校3年生(→大学へ進学)			
	ブラジル+日本	三男	公立小学校4年生			
② F1	フィリピン	母	大学卒・体育教師(フィリピンで)→パート職員、民族舞踊講師		公立小にある程度適応はしていたが成績は下位。中学～高校にかけて不適応状態に→その後中退。現在は二人ともアルバイトをしている。	
	日本人	父	高校卒→会社員			
	日本	長男	高校中退→アルバイト			
	日本	次女	高校中退→アルバイト			
③ F2	フィリピン	母	高校卒→飲食店パート			二人とも公立小学校で成績中位。長男は現在までのところ特に問題ないが、長女はいじめの経験があり、学校に行きたがらないこともあった。
	日本	父	高校卒→会社員			
	フィリピン+日本	長男	公立小学校			
	フィリピン+日本	長女	公立小学校			

B1 母は流暢な日本語を話し日本語の読み書きも堪能であるため、日常生活におけるこまごまとした事柄は「日本のやり方」を意識しながらも母が処理することが多い。しかしながら、二世帯住宅への引っ越しや、子どもの進路問題がからむ父の転勤といった重要な選択に関しては、父主導で決断が下されたという。父は、単身赴任を決意した当時のことを回想して以下のように語っている。

私が向こうに行くことになったときに、家族で行くか単身で行くかでものすごいもめたんです。で、家内は、ま、当然行きたいと。[中略] 私はどちらかというと、子どもも中学から高校に上がりますし、あちらの方で教育の環境よくないんですよ。[中略] こっちの方が教育環境、絶対いいと思いますんで、で、私はもう単身で行って決めたんですよ。

(2009/12/28 B1 父インタビューより)

こうして、父は単身で赴任地へ赴き、その後は現在に至るまで父をのぞく母子と祖父母が一つの家で生活している。「単身赴任」という選択は、日本人である父が現在の居住地と赴任先の特性を調査・比較した末に至った結論であり、それに対して外国人である母が異議申し立てを行うことは非常に困難であったと考えられる。このように、子どもの進路選択に関わる選択に父や父の家族の意向が

より強く反映され、日本社会・学校に適応してうまくやっていくためには母子ともに「同化」していくことが有益であると考えられる傾向は、B1に限らず他の日本志向家族の事例でも語られた。

しかしながら、子どもたちが高い教育達成を果たしている一方で、B1 母は葛藤を抱えていた。母は、「日本に住むんやったら、日本語とか日本の学校とか行ったほうがいいかなって」という思いから意識的に家庭内言語を日本語に統一したと回想するが、それは同時にブラジルの言語・文化継承の断念を意味していた。

私今まで悩むことは、2人(長男、次男)ともポルトガル語あまりしゃべらないし書くこともできない。自分にとっては両方してほしい。[中略]小さいときはもっとしゃべってたんですね、ポルトガル語を。学校入るときは、どの学校にしようかインターナショナル(スクール)にしようか、迷ってて、まあ日本に住むんやったらこっちのほうがいいかなあってこっち(日本の小学校)に行ってしまう。[中略]小学校の時はがんばって(ポルトガル語を)教えてた。だけど、やっぱりこっち(日本)だけだから。周り全部日本語。だから無理だった。

(2009/3/25 B1 母インタビューより)

この語りからは、さきの「ふつうの日本の学校、学校方針に従って」という父とは異なる、母の思いを読み取ることができる。B1 母にとって、子どもを地域の公立小学校に入学させるという選択は決して自明のものではなく、インターナショナル・スクールへの入学も選択肢の一つであったこと、またポルトガル語の教育に孤軍奮闘した結果、諦めざるを得なかった過去が語られている。

また、先行研究において「外国人の母親にとって子どもへの母語継承を断念することは自らのアイデンティティ保持の揺らぎにつながる」(Okita, 2001:127)と指摘されているように、B1の母にとってポルトガル語は単なるコミュニケーションの道具ではなく、ブラジル人としてのアイデンティティの土台として重要な意味を持っている。このように、家族が一致して日本社会・学校への同化を志向しているB1家の教育は、子どもの学校適応や教育達成を支えている一方で、母の母語・母文化が完全に失われるというリスクを伴っていた。

もう一方で、日本志向家族の中でも、F1家のように周囲からのプレッシャーから母の母語・母文化が「封印」されているような事例もある。F1の父と姑は、日頃から母の母国であるフィリピンに対する否定的感情をあらわにしており、子どもが小さいころには姑によって母の母語使用が禁じられたという経緯がある。

たぶん、フィリピンの文化きらいみたい、みんな。(中略)たとえば(私が子どもに)フィリピン行こうか、とか(フィリピンの)学校行こうかって言うとき、みんな「ああ汚い、汚い!こわい、こわい!」とか。それもあるから、だから私もちょっと悲しい。

(2009/3/25 B1 母インタビューより)

家庭内における母の立場が不安定である上に父親側の教育的支援も十分ではないことから、F1家の

子どもたちの学校適応・教育達成は著しく困難になっていた。このように、国際結婚家庭における同化のプロセスは決して平坦なものではなく、家庭内に様々な葛藤を生じさせていることが確認された。

(2) 母国への愛着と日本社会への批判的態度——母国志向家族の場合

次に、先にあげた「日本志向家族」とは対照的な性質をもつ家庭について述べる。調査対象家庭のうちの2家庭では、日本語話者である日本人父と子どもは日本語でコミュニケーションをとっているものの、母子間においてはほぼ100%母の母語を使用している。さらにこれらの家庭では母子ともに、テレビ番組やラジオ・インターネット等において母の母語を使用している媒体を好む傾向があった。これらの家庭をここでは「母国志向家族」と名付ける。

表3に示したのが母国志向家族の概要である。なお、F3の母はフィリピン人であるが、インタビューにおいて「母語はタガログ語と英語」と語っており、現在家庭内で使用している言語は主に英語である¹¹。

表3 母国志向家族の概要

	国籍	家族成員	職業・学校	家庭内言語	学校適応・進路
① B2	ブラジル(非日系)	母	高校卒・バレエ講師(ブラジルで)→主婦	ポルトガル語	長女、次女ともに学校にはある程度適応しているが、成績は下位。数年前まで母子で日本-ブラジル間を行き来することが多く、日本語の読み書き能力は2~3学年下の水準。
	日本	父	大学卒→専門学校教員	日本語	
	ブラジル+日本	長女	公立中学3年(私立高校へ進学)	母とはポルトガル語。父とは日本語>ポルトガル語。	
	ブラジル+日本	次女	公立小学校5年生		
② F3	フィリピン	母	大学卒・会社員(フィリピンで)→パートタイムで英語講師	英語	二人とも英語を話している時間が長い。今のところ幼稚園では大きな問題はない。夫の仕事の性質上、今後海外勤務になる可能性が高い。
	日本	父	大学卒→会社員	日本語>英語	
	日本	長女	私立幼稚園	母とは英語。父とは日本語>英語。	
	日本	次女	私立幼稚園		

母国志向家族では、母語・母文化継承に母が積極的に取り組んでいる。B1母は「ブラジルは貧乏でも人生、愛がある。助け合っている」とブラジルの文化に誇りを感じていることについて情熱的に語った。また母は、ブラジルでは、言葉や態度で常に愛情を確認しあい、仕事よりも家族を優先させるのが普通であるとも述べ、「ブラジルに近い家族の形をつく」ことを理想としている。

B1家の場合、母子間の会話で用いられるのはポルトガル語のみであった。また、母子のポルトガル語によるコミュニケーションは非常に密度が濃いうえ社会問題や哲学について語り合うなど、幅広く、内容的にも成熟したものであった。

子どもたちとは、学校のこと、社会のこと、セックスのこと、何でも話す。

(2008/7/24 B2母インタビューより)

さらに、子どもたちが家で読む本はポルトガル語のものが主であり、本の感想を母と共有するなど、日常的に母が子どもの教育に与える影響はかなり大きいことがうかがわれた。こうしたことに加え、父が母の母語・母文化を尊重し、母の教育方針をサポートしていることも重要である。以下は、B2父の語りである。

私たち夫婦の間では、娘2人が自分の人生で何をやりたいかっていうことを重視してるわけ。日本のシステムの、「大学進学ありき」で学校選びをするような教育方針ではない。[中略] 今、グローバルな世界の中で、彼女(長女)は(ポルトガル語や日本語の他に)英語ももっと勉強したいって言うてる。フランス語も、スペイン語も。まあ、スペイン語とポル語は似てるから。将来住む国についても、もうどこでも関係ない。自分の目的に合ったところがあればそこで生活してほしい。

(2008/12/19 B2父インタビューより)

この語りからは、大学進学を偏重しているとして「日本のシステム」に対して父が批判的なまなざしを向けていることがわかる。学歴よりも子どもの興味関心を重視する、という点で夫婦の意見は一致しており、将来的に子どもが海外に羽ばたいていくことも想定している。

しかしながら、こうした家庭内での状況とは異なり、母国志向家族の母親たちは、父の家族やより広い地域社会との関係において孤立した立場に置かれていた。B2父は、日本人の両親が結婚に反対で、今も妻と実家の関係は思わしくないと語る。

(両親からすると)ブラジルっていうと、サンバと犯罪の国?開発途上っぽいつつ。[中略] たぶんコミュニケーションをとる前に、憎しみとか腹立たしさとか、息子の面倒をきちんと見てくれるのかという心配、不安ね。そういうのがあった。で、奥さんも日本語がうまく話せないし、コミュニケーションがうまくとれなくてそうすると、お互い気に食わないことが目立つ。

(2008/12/19 B2父インタビューより)

さらに、周辺社会にもなじめていないというB2母とF3母は、ともに日本の生活で感じている孤独や不安を打ち明けている。

日本にいる外国人はみな100%がんばっている。でも自分の文化を伝えたくても、日本人は誰も聞きたくない。

(2008/7/24 B2母インタビューより)

フィリピンはもっとオープン。ここ(日本)みたいに閉鎖的じゃない。みんなマンションの扉は閉まってて…。フィリピンでは、アパートでも近所の人はみんなよく知り合いで、ちょっ

と顔を合わせればおしゃべりするし。働きづめでも、友達と会って話したりするのは簡単だから、すごく気持ちは楽なんです。

(2010/5/14 F3 母インタビューより)

実家との関係が思わしくないことや、地域社会にもなじめていないことから、母の日本語習得へのモチベーションは低い。逆に、日本語で十分にコミュニケーションをとれないことは、母の日本人ネットワークの構築だけでなく、子どもの幼稚園行事や学校教育、進路選択への積極的関与を困難にするという悪循環を生み出していた。そのため母国志向家族においては、結婚移住女性の母語・母文化といった資源や教育経験を外の世界との関わりにおいては活用しにくい現状があることが明らかとなった。

(3) 二つの国の「架け橋」を育てる——両立志向家族の場合

これまで述べてきた二つの家族タイプのどちらにも属さないのが、最後に扱う5家族である。

表4 両立志向家族の概要

	国籍	家族成員	職業・学校	家庭内言語	学校適応・進路
① F4	フィリピン	母	大学中退→通訳	日本語>英語	公立小・中で成績は下位。次女はいじめやからかいの経験あり。→二人ともフィリピンの高校へ進学、その後長女はフィリピンの大学に進学。
	日本	父	大学卒→病院職員	日本語	
	フィリピン+日本	長女	公立中学卒→フィリピンの高校へ進学	母とは日本語>英語。父とは日本語。	
	フィリピン+日本	次女	公立中学卒→フィリピンの高校へ進学		
② F5	フィリピン	母	大学卒→主婦	日本語>タガログ語、英語	長女は公立小・中で一定程度適応していたが、成績は下位。→調理師専門学校へ進学。料理の勉強を続けるため海外留学を希望。
	日本	父	大学卒→自営業	日本語>英語	
	日本	長女	フィリピン→公立小・中→調理師専門学校	日本語>タガログ語、英語	
	日本	長男	公立小学校1年生	日本語>英語	
③ B3	ブラジル(非日系)	母	高校卒・店舗共同経営→主婦	ポルトガル語>日本語	3人とも公立小・中・高で学校にはある程度適応、成績は中～下位。長女は高校在学中に留学。帰国して短大卒業後、専門学校へ進学。
	日本	父	専門卒→自営業	日本語	
	ブラジル	長女	短大卒→美容専門学校へ進学	日本語>ポルトガル語	
	ブラジル+日本	次女	公立中学校1年生	日本語>ポルトガル語	
④ C1	中国→日本	母	大学卒→会社員	日本語>中国語	長女は公立小→私立中で学校には適応しており、成績は中位。次女は中華学校へ入学。
	日本	父	大学卒→会社員	日本語	
	日本	長女	公立小学校→私立中学校1年生	母とは日本語>中国語。父とは日本語。	
	日本	次女	中華学校2年生		
⑤ C2	中国	母	看護大学卒・中国で看護師→主婦	日本語>中国語	公立中で不登校傾向だったが、その後登校が可能となり、外国人枠のある高校へ進学。中国への大学進学も考慮中。
	日本	父	高校卒→会社員	日本語	
	中国	長男	公立中学3年生(中国人の前夫との子)	母とは中国語>日本語。父とは日本語>中国語。	
	日本	次男		日本語>中国語	

これらの家族では、両親が母の母語・母文化と日本語・日本文化を共に重視し、子どもたちに両方をバランスよく受け継がせたいと考え、それに伴う実践(言語教育や学校選択)を行っている。こうした家族のことを、ここでは「両立志向家族」と呼ぶ。また、結婚移住女性たちは日本文化を肯定的に受容しており、日本語も流暢である。さらに、女性たちは子どもの学校行事等に積極的に参加する他に、「地域の教会に通う」「母語を教える」などの活動を通して、日本人ネットワークをしっかりと築くことにも成功しているのが、母国志向家族とは異なる特徴である。表4に示したのが両立志向家族の概要である。

5家庭の中でも①のF4では、子どもの進路をめぐって両立志向家族としての可能性と課題が顕在化していた。F4の母はフィリピン出身で、タガログ語と英語のネイティブである。言語・文化を含め「父母両方の国のことを伝えたい」という明確な教育方針のもと子育てをしてきた結果、子どもたちはフィリピンの高校へ進学する道を選ぶこととなった。

二つの国籍を持っているから、両方をわかってほしい。日本にいたらフィリピンのことは学べない。本当にさみしかったんだけど、行かすしかなかった。本人も心細いじゃないですか。でも意識が高かったのは、やっぱり私が言っているフィリピンのことを自分で経験したいと。英語ももっと学びたいと。

(2009/10/23 F4 母インタビューより)

また、父も母の教育方針を積極的にサポートしている。父は、子どもをフィリピンに送りだしたことについて、「学歴」や「資格」ではなく、日本ではできないことをやり遂げたという「実感」を大切にしてほしいと語る。

学歴がどうこうっていうのは全然なんでもいいけども、とにかく今やってることだけでも日本で経験できないことやってるわけで、[中略]資格のことよりも何か自分でやったっていうね、実感を持ってもらえたらなっていう。

(2010/7/17 F4 父インタビューより)

それに加え、日本人夫の両親も協力的である。

おばあちゃんは勉強の相談にのってくれたり、将来何をしたいか(子どもに)聞いてくれたりとか。進路について子どもの様子を見て、あるいは子どもの言うことを聞きながらサポートしてくれる。だからフィリピンに行くって決まったときも、「あなた大丈夫?」って。準備はこうこうで、これだけの協力ができるよって。とても協力的。

(2009/10/23 F4 母インタビューより)

さらに、フィリピンの高校へ進学するという選択が実現可能なのは、フィリピンにいる母の両親

や親類の全面的なサポートがあつたことであるといえる。このように、F4家では子どもの両親だけでなく、祖父母や親類が一丸となり、子どもの二言語・二文化獲得をサポートしている。

しかしながら、F4の子どもたちが高校から海外に羽ばたくことを選択したのは、それまで受けてきた学校教育の経験から、「日本には子どものマルチカルチュラルな特性をプラスに生かすことができない」と家族が感じていたことの裏返しでもあると強調しておくべきであろう。かつて、長女は中学校の教師に「(成績不振のため)行く高校はない」とつげられた。母は、日本の学校ではフィリピンにルーツを持つことが肯定的に評価される機会はほとんどなく、子どもたちは単に「勉強の苦手な子」と見られていたと語る。なお、長女は、フィリピンの高校に入学した後は生き生きと学習に取り組み、大学進学を果たした。

他にもC1家では、二言語・二文化教育を何とかして達成するために、次女を中華学校に入学させることにした¹²。

やっぱり上(長女)は、中国語ほとんどできなかったの、このままだったら中国語覚えるのが難しいだから、それで決めました。[中略]中国語をすごく覚えてほしいんですね。いろいろな面で。中華学校は中国の雰囲気とか、中国の伝統とかいろいろ教えてくれるから、それもわかってほしいし、中国語も覚えてほしい。これからの時代に中国語も大事な、と思います。

(2010/5/16 C1母インタビューより)

また、母は当時6歳だった次女を一人で中国の祖父母のもとに半年間「留学」させることにより、中華学校入学に備えたと言っている。C1母は子どもに学んでほしいこととして、「中国語、中国の雰囲気、中国の伝統」をあげている。しかし、その一方で日本語・日本文化を身につけることも当然、必要であるという。それは、子どもに中国と日本の「架け橋」になってほしいと考えているためである。

架け橋一番いいんです、中国・日本の中間になるのが一番いいんだけど [中略] とりあえず両方の言葉を覚えなさいといけないので……国際人、一番いいかな、って思います。

(2010/5/16 C1母インタビューより)

C1母の語りは、両立志向家族の親の願いを端的に表現するものということができよう。両立志向家族では、結婚移住者である母親と日本人である父親がともに、子どもには両親の言語・文化的資源をあますことなく受け継ぎ、(少なくとも)二つの「母国」を往来したり、生活したりするのに足る能力を備えた人間に成長してほしいと願っている。一方、そうした理想を阻むものとして頻りに語られたのが、外国にルーツを持つ子どもの資質が正当に評価されることのほとんどない、日本の学校や社会のモノリンガル・モノカルチュラルな環境であった。こうして、両立志向家族においては、二言語・二文化教育という目標を果たすために、子どもの海外留学やエスニック・スクール進学という選択肢が結婚移住女性を中心として検討されていたのである。

5 まとめ

本研究は、質的調査を通して国際結婚家庭の「家庭内言語・文化」に着目し、家族の志向性を大きく3つに分類(日本志向/母国志向/両立志向)して分析を行った。「家庭内言語・文化」の選択を中心とする家族の志向性は、結婚移住者である母親自身が母語・母文化継承と日本社会への適応をどれだけ重要視するか、また日本人夫やその家族がどの程度の影響力を持つか、そして母の母語・母文化を肯定的に受容しているか、などの要因から方向づけられていた。

日本志向家族では、「日本にいるのだから日本に合わせるのは当たり前」という結婚移住女性の言葉に象徴されるように、現在住む日本社会の文化慣習に可能な限り寄り添って子どもを育てていくことが有益であると捉えられていた。そのため、女性たちには、「日本のやり方」に配慮し、国内での高等教育進学をゴールとした価値観や枠組みのもとで行動することが求められている。しかしながら、女性たちにとって同化はあくまでも「何が有益か」を考えた上での合理的選択である。彼女たちは、母語・母文化継承への思いを断ち切ることができず、完全に「日本人」として成長していく子どもの姿を目の当たりにして、葛藤を抱えていた。

他方、母国志向家族においては母語・母文化の継承が強調される反面、結婚移住女性は日本人夫の家族や地域社会との関係において孤立する傾向があった。母たちの母国への愛着は日本社会への批判的態度と背中合わせの関係にあり、母の日本語学習へのモチベーションを低くする一要因ともなっていた。このため、母の主體的な行動の場は家庭内の閉じられた空間に限定されやすく、周辺社会との関わりにおいて母の言語・文化資源を活用するのが難しい実態があった。

こうした母国志向家族の限界を乗り越えていたのが両立志向家族である。両立志向家族においては、子どもの両親だけでなく、祖父母や親類をも巻き込んで二言語・二文化教育を遂行することが目標とされていた。また、結婚移住女性が日本文化を肯定的に受容し、日本人ネットワークを構築することにも成功しているため、母国と日本両方の情報を獲得することにより、より広い視野から子どもの教育上の選択を行うことが可能となっていた。

このように、本研究の一番の意義は、各家庭の「言語・文化」に着目し家族を類型化したことによって、結婚移住女性の言語・文化資源や社会関係を生かし、子どもの教育においても女性が主體的に行動する家族の形が存在するのを描きだしたことであるといえるだろう。これまでの先行研究では、(特に先進国出身ではない)結婚移住女性はヴァルネラブルな存在として描かれることが多かった(桑山, 1995; 1997; 近藤, 2009; 猿橋, 2009など)。その中で、女性の主体性を描こうとした研究も存在するが(賽漢卓那, 2011)、「両立志向家族」の姿は、マイノリティとして周縁化しがちな結婚移住女性とその家族が互いの言語・文化を尊重しあい、子どもにより豊かな資源を伝達しようと努力している姿をいっそう明確にした。異なる言語・文化背景を持つ両親を持つ国際児にとって、父母双方の資源を継承することは当然の権利であり、かつ最も有意義な状態であるといえる。こうした国際児たちが日本と他国との「架け橋」としての役割を果たしてくれることは、これからの日本社会にとっても有益なことであることに疑いはなからう。

同時に、先行研究 (Ben Ezra & Roer-Strier, 2009) で指摘されていたのと同様に、国際結婚は必ずしも一方的な同化に向かっているわけではなく、家族の文化変容には多様性があることもあわせて確認された。すなわち、結婚移住女性が変容し日本人家族の側に同化していくことが期待されるという、これまで多く報告されてきたような家族の形 (日本志向家族) が存在する一方で、「母国志向家族」「両立志向家族」のような家族では、女性だけでなく日本人男性の側の文化変容が強く求められていたのである。Ben Ezra & Roer-Strier (2009) は、夫婦が互いに歩み寄り双方向の文化変容が生じているような家庭の子どもはバイカルチュラル、あるいは「世界市民 (citizen of the world)」として社会化されていくと述べているが (p.19)、これは本研究の「両立志向家族」の姿と一致するものである。ただし、彼らの研究では夫婦の力関係をほぼ対等なものとして扱っていたのに対して、本研究ではマクロ要因としての国や文化間のヒエラルキー、日本社会の閉鎖性といった要因が、女性の言語・文化軽視につながり、結婚移住女性と夫を中心とする日本人家族のパワーバランスの非対称性を際立たせていることが見いだされた。

最後に、日本の教育との関連において、国際結婚家庭の抱える課題も示唆された。両立志向家族の語りからは、家庭内でいかに二言語・二文化獲得を目標として環境を整えようとも、モノリンガル・モノカルチュラルな傾向の強い日本の学校や社会では、結婚移住女性とその子どものもちこむ異言語・異文化はいまだ「不必要なもの」というまなざしを受け、十分に評価されない現状があることが明らかとなった。特に、母の出身国が政治・経済的には日本よりも低い地位にあると考えられる国々の場合、こうした傾向はより顕著になると考えられる (猿橋, 2009)。その一方で、グローバル化が進む今日の社会においては、英語はもちろん、中国語の重要性もますます強調されるようになってきている¹³。このような社会の変化は、国際結婚家庭の親の意識とその教育に影響を与え、何が母語かによって国際結婚家庭の子どもの教育達成に格差を生み出す要因にもなるであろう。

本稿では、国際結婚家庭の教育の現状と課題について明らかにしたが、調査対象となった家庭の数は限定的である。また、今回示した家族類型は決して固定的なものではなく、子どもの成長に伴って変化する可能性は大いにある¹⁴。今後、対象者を広げ、母の母語やエスニシティ・出身階層による教育の特徴についても継続的に研究していくことが求められる。稿を改めて論じたい。

*1 本稿では、「国際結婚」を主に「国籍が異なるものどうしの婚姻」と定義する。「国際結婚」という言葉の恣意性については議論の余地があるが (嘉本, 2001)、現在もっとも頻繁に使用される言葉であることから本論文でもこの言葉を用いている。

*2 「二十世紀の末、異文化結婚の数はこれまでになく増加してきたと考えられている」 (Breger & Hill, 1998= 翻訳 2005:32) と述べられているように、例えば、ドイツでは、第2次世界大戦以降に異文化間結婚は着実に増加しており、1980年には全婚姻数の7.8%、1989年には9%に至った (Breger & Hill, 1998= 翻訳 2005:180)。スペインやイタリアでは移民女性の出生割合の増加も顕著であることが指摘されている (早瀬・大淵, 2010:269)。また、アジア諸国では、配偶者のいずれかが外国籍であるケースがここ数十年で急増しており、現在、台湾では婚姻全体の7%程度、韓国では10%以上を占める (早瀬・大淵, 2010:71)。韓国ではベトナム人女性と韓国人男性の婚姻件数の増加が顕著で、2001年に134件だったのが2006年には10,000件を超えている (金, 2009:89)。

*3 国際結婚カップルから生まれた子どもの呼び名は、一般的に「ハーフ」「ダブル」などが多く用いられている (マーフィー重松・S, 2002)。本論文では、二つ以上の言語・文化を背景に持つ子どもの性質を表現するのに適切であ

るという判断から、「国際児」という呼称を用いている。しかしながら日本以外の国にルーツをもつものにもかかわらず、モノリンガル・モノカルチュラルに成長する子どもも多いため、彼らの実態は必ずしも「国際児」という呼称と一致する特質をもたない。

- *4 その中で、賽漢卓那 (2011) は、日本の農村地域に住む中国人女性に着目した一連の研究の中で、子どもの教育戦略についても論じている。また、ムスリム人父/日本人母という国際結婚家庭を扱った竹下 (2007) の研究もあるが、これは日本よりもむしろ移住先での母子の生活に焦点が当てられている。
- *5 JFC (Japanese Filipino Children) に関する研究の中で子どもの教育的側面に着目したものは、Takahata (2011) や三浦 (2012) などがある。前者は移動を経験した1.5世について、後者は学校外教育としての教会の役割について論じている。これらに対して、本研究は基本的に「日本生まれ、日本育ち」ゆえに、いっそう見えづらい存在となっていると考えられる国際児たちの、「学校教育」をめぐる経験に焦点を当てている。
- *6 インタビューにおいて経済的困難が家族の問題として語られることはほとんどなかったことに加え、調査者がいくつかの家庭を訪問した際の観察では家庭内の物理的環境も良好であった。また、基本的な生活様式 (衣服の装いや食生活、家の飾りつけ等) には大きな差異は見出されなかった。
- *7 例えば、農村の花嫁を対象とした研究群 (桑山, 1995;1997, 賽漢卓那, 2011;武田, 2011 など) の対象とは異質であると考えられる。
- *8 日系ブラジル人で日本国籍を取得した男性がブラジル人女性と結婚するなど、配偶者のいずれかが日系外国人であるケースは、本研究の対象者には含まれていない。
- *9 調査対象となった10家庭は、母親が主婦として主に家事や子育てに従事する家族形態にあり、母子間のコミュニケーション時間は父子間のそれを大幅に上回る傾向がある。そのため、家族全体の志向性を反映させているものとして母子間の言語・文化をより重視している。
- *10 このように、本研究では、結婚移住女性在使用言語や行動面で基本的に日本人家族のやり方や期待、またより広い周辺社会の慣習に合わせている状態を「同化」と捉えている。ただし、「日本志向家族」においても、女性たちは全員従来のエスニック・アイデンティティを保持し続けていたという事実には留意する必要がある。また、そのことは、女性たちが母語・母文化の継承にこだわり、葛藤を抱える原因ともなっていた。
- *11 子どもが生まれた瞬間から、どの言葉や文化を尊重していくかは子どもに大きな影響を与えていると考えられ、その後のさまざまな教育上の選択につながっていくことが必至である。そのため、今回は学齢期前の子どもしかいないF3の家庭も類型に組み込んでいる。サンプル数の少なさは本研究の課題であり、今後さらなる調査が望まれる。
- *12 今回、きょうだい間で教育上の選択に明らかな差異が見られたのは、C1の他にはF5だけであった。F5家の場合、長女はタガログ語、英語に堪能である一方、日本語については学習上の困難を抱え続けていたことから、両親は長男を小学校1年生の時点から学習塾に通わせ (日本の学校での) 学力を保障するための実践を行うと同時に、家庭内では英語の教育に力を入れている。
- *13 週刊東洋経済「何とかなる!中国語」(2011年2月)、日経ビジネス Associe「英語&中国語レバレッジ速習術」(2011年8月)、週刊ダイヤモンド「身につく!英語&中国語 English&Chinese」(2012年3月) など、ビジネス誌では世界市場への中国の影響力の大きさを強調し、中国語の重要性や学習法について次々と特集がくまれている。
- *14 対象者の中でも、日本志向家族のB1の母は「子どもが小学生くらいまではポルトガル語を教えていた」と語っていたように、家庭内で使用する言語が子どもの成長とともに変化したことがわかる。同様に、母国志向家族、両立志向家族においても、子どもが学校で使う言語や友人関係が逆に親に影響を与え、家族の志向性が徐々に変容していく可能性がある。

【参考文献】

- ・ 上野千鶴子, 2002『差異の政治学』岩波書店
- ・ 嘉本伊都子, 2001『国際結婚の誕生 (文明国日本) への道』新曜社
- ・ 金賢美, 2009「誰のための統合なのか—韓国における結婚移民女性政策と家父長的発想」(財) アジア・太平洋人権情報センター編『女性の人権の視点から見る国際結婚』現代人文社, 86～98頁
- ・ 桑山紀彦, 1995『国際結婚とストレス—アジアからの花嫁と変容するニッポンの家族』明石書店
- ・ 桑山紀彦, 1997『ジェンダーと多文化』明石書店

- 児島明, 2006 『ニューカマーの子どもと学校文化—日系ブラジル人生徒の教育エスノグラフィー』 勁草書房
- 厚生労働省, 2011 「人口動態統計: 夫妻の国籍別にみた婚姻件数の年次推移」 <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suii09/marr2.html> (2011年9月19日アクセス)
- 近藤功, 2009 「外国人妻たちの言語習得と異文化接触—山形県の事例を中心に」, 河原俊昭・岡戸浩子編著『国際結婚—多言語化する家族とアイデンティティ』 明石書店, 11～36頁
- 賽漢卓娜, 2011 『国際移動時代の国際結婚—日本の農村に嫁いだ中国人女性』 勁草書房
- 猿橋順子, 2009 「国際結婚外国人女性の支援を考える—言語管理とエンパワメントの視点から」, 河原俊昭・岡戸浩子編著『国際結婚—多言語化する家族とアイデンティティ』 明石書店, 37～74頁
- 志水宏吉・清水陸美編, 2001 『ニューカマーと教育』 明石書店
- 週刊ダイヤモンド, 2011 「身につく! 英語 & 中国語 English & Chinese」, ダイヤモンド社, 3月3日号, 68～79頁。
- 週刊東洋経済, 2011 「何とかなる! 中国語」, 東洋経済新報社, 2011年2/26号, 36～76頁
- 鈴木一代, 2005 「日系国際児の文化的アイデンティティ形成—事例の検討」『埼玉学園大学紀要 (人間学部篇)』 第5号, 85～98頁
- 竹下修子, 2007 「ムスリム家族における国境を越えた家族形成—教育戦略に対する社会関係資本の影響を中心に」日本家族社会学会編『家族社会学研究』18(2), 82～91頁
- 武田里子, 2011 「結婚移住女性の適応過程と農村社会の変化」移民政策学会編『移民政策研究』vol.3, 現代人文社, 85～101頁
- 東京新聞, 2008, 8月4日朝刊【社会】 <http://megalodon.jp/2008-0804-0927-48/www.tokyo-np.co.jp/article/national/news/CK2008080402000102.html> (2008年8月19日アクセス)
- 日経ビジネス Associe, 2011, 「英語 & 中国語レバレッジ速習術」, 日経 BP マーケティング, 8/16号, 20～82頁
- 新田文輝, 1996 「国際児の社会化—言語的社会化と兄弟姉妹差を中心に」日本家族社会学会編『家族社会学研究』 No. 8 (2), 97-109頁
- 早瀬保子・大淵寛, 2010 『世界主要国・地域の人口問題』 人口学ライブラリー 8, 原書房
- 本田由紀, 2008 『「家庭教育」の隘路』 勁草書房。
- マーフィー重松, S. 2002 『アメラジアンの子供たち—知られざるマイノリティ問題』 集英社
- 牧野カツコ, 2007 『「家庭教育に関する国際比較調査」の概要と意義』『国立女性教育会館研究ジャーナル』 vol. 11, 3～10頁
- 三浦綾希子, 2012 「フィリピン系エスニック教会の教育的役割」日本教育社会学会編『教育社会学研究』第90集, 191～211頁
- 矢吹理恵, 1997 「日米結婚における夫婦間の調整課題—性役割観を中心に」発達科学研究教育センター紀要『発達研究』 vol. 12, 37～50頁
- 山本雅代, 1996 『バイリンガルはどのようにして言語を習得するのか』, 明石書店
- Ben Ezra, D. and Roer-Strier, D., 2009, Socializing Children under Fire: Western women and Palestinian men, *Journal of Comparative Family Studies*, 40(1), pp. 1-24
- Breger, R. and Hill, R. eds., 1998, *Cross-Cultural Marriage: Identity and Choice*, Berg Publishers (=吉田正紀監訳, 2005 『異文化間結婚—境界を越える試み』 新泉社)
- Gorden, M.M., 1964, *Assimilation in American Life: The role of race, religion and national originz*, Oxford University Press (=倉田和四生, 山本剛郎訳編, 2000 『アメリカンライフにおける同化理論の諸相—人種・宗教および出身国の役割』 見洋書房)
- Okita, T., 2001, *Invisible Work: Bilingualism, language choice and childrearing in intermarried families*, John Benjamin's Publishing Company
- Takahata, S., 2011, The 1.5-Generation Filipinos in Japan: Focus on Adjustment to School System and Carrier Development, Hiroshima Kokusai Gakuin University eds., *Contemporary Sociology* (12), pp. 33-46

Education of Multicultural Families in Japan

— Focusing on Female Marriage Migrants

SHIKITA Keiko

Osaka University

Key Words: multicultural families, education, female marriage migrants

This article aims at revealing the current situations in education of multicultural families, which consist of female marriage migrants and Japanese husbands. For this purpose, the researcher interviewed 10 couples and collected qualitative data. From previous researches, languages and cultures those family members respect and use have been found as important factors for multicultural families, since they usually symbolize couples' power-balance and families' preference as a whole. Considering these views, this study has introduced actual conditions of languages and cultures in multicultural families as an analytical tool.

By focusing on current situations of languages and cultures, it has been found that all families could be categorized into 3 groups. First ones are families which place great value on Japanese language and culture (Japan-oriented family), the second ones prefer foreign mothers' native languages and culture (Home oriented family), and the last ones respect both languages and cultures (Bilingual/bicultural family). Foreign mothers' languages and cultures are fully respected in bilingual/bicultural families, so it is possible for female marriage migrants to act on their own initiative in children's education. On the other hand, both mothers in Japan-oriented and home-oriented families are not able to utilize their language and cultural capitals successfully.

However, parents from bilingual/bicultural families claim that languages and cultures other than Japanese are often undervalued in Japanese schools and society, so they are prone to let children study abroad or send them to ethnic schools in Japan, to create an ideal environment for children's education.

報告

入管法改定と今後の自治体の多文化・多民族共生政策の課題

——権利保障としての自治体政策の確立を

山田 貴夫 フェリス女学院大学非常勤講師

キーワード：入管法，外国籍住民，自治体政策

本論は、最初に筆者の体験をもとに外国人登録法による外国人管理の実態を述べ、行政差別撤廃運動や指紋押捺拒否闘争等により、法務省が求めるような外国人管理が自治体と入管局との二元的管理では困難になってきた状況を説明した。このほか、ニューカマーの増加により、在留資格にふさわしい活動をしているのかどうかのチェックも必要になったことも指摘した。次に、入管法改定の内容を概説し、外国人を特別永住者、中長期在留者、非正規滞在者の三つのカテゴリーに分けて入管局で管理し、外国人登録法を廃止し、特別永住者、中長期在留者及び一部の非正規滞在者を住民基本台帳法に移行して外国人住民票を作成することを記した。

この法改定にあわせて、地方自治体の準備作業や具体的な方法を二回に分けて行った市民団体の自治体アンケート調査結果を分析し、そこから見えた問題点を指摘した。最後に、管理、監視の側面が強くなった改定入管法に対して、外国人の人権保障、多文化・多民族共生の観点から自治体や市民団体の課題と要望をまとめた。

1 はじめに

2012年7月9日、改定入管法が施行され、外国人登録法が廃止となり、外国人も住民基本台帳に登録されるようになった。1972年から約10年間、川崎市職員として外国人登録事務を担当した筆者は、旧植民地出身者である在日朝鮮人¹やその他の永住者等も、入管法や外国人登録法を適用せず、日本人と同様に住民基本台帳法の適用のみで充分であると考えてきた。しかし、40年来の期待は見事に裏切られた。今回の改定で、形式的には外国人も住民登録に移行されたが、入管法による管理の対象とされることに変わりはない。特別永住者にも証明書を交付し、常時携帯義務を無くしても提示義務は残し、再入国許可制度を適用し、法違反者には刑事罰を適用するなど、法改定で手綱を緩めても手綱を締めていることにはなんら変わりがない。個人的な体験談で恐縮だが、何故、政府は入管行政によって外国人管理の一元化を図ろうとしたのかを知るために、法改定以前の自治体における外国人登録事務の実態を紹介し、70年代以降の変化を最初に記したい。

私は大学生時代の70年に、在日朝鮮人二世への民族差別に基づく就職差別に対する訴訟（日立闘争²）の支援運動を契機に在日朝鮮人の権利獲得運動に関わってきた。この裁判は国籍による就職差別と共に通称名で生きざるを得ない在日朝鮮人への同化政策を問うものであった。この裁判を報道した71年1月13日付の朝日新聞の見出しは、「われら就職差別を背負って ボクは新井か朴か 日立製作所相手に訴え 人並みに扱って」というものであり、在日朝鮮人二世の課題を表現していた。74年、横浜地裁で勝訴し日立側は控訴せず確定判決となった。日立闘争を支援した在日大韓キリスト教川崎教会の信徒たちは69年、在日朝鮮人の多住地域で無認可の保育園を開園し卒園児のフォローとして学童保育も始め、同時に自治体の市営住宅入居や児童手当の国籍条項撤廃の行政差別撤廃運動を進めた。私も72年に裁判支援と彼等の地域活動に協力するため川崎市に就職した。最初の職場は偶然にも川崎で一番在日朝鮮人の多住地域である川崎区役所田島支所で外国人登録事務を担当した。

2 自治体の外国人登録事務——自治体職員としての経験から

実務を担当して一番驚いたことは、警察との“親密さ”であった³。通常は警察からの犯罪捜査に関わる照会は刑事訴訟法197条に基づく警察署長の公印のある捜査関係事項照会書という文書によるが、当時は警察手帳一つで「〇〇署の者です。外国人登録原票の閲覧をさせて」といって職場に入って来る。また、電話による照会も多かったし、年末には警察署外事係と合同の忘年会まで行われていた。職場での話合いの結果、必ず①公印のある捜査関係事項照会文書の提出を求める、②警察手帳だけの照会は断ること、③電話照会は一断断った上で、緊急の場合こちらからかけ直すこととし、もちろん飲食の席も断った。外国人登録事務担当者会議では、この問題は共通で「外国人登録は警察のためにしているようなもの」というのが担当者の実感であった。

二番目の課題は住民サービス台帳の作成であった。当時の外国人登録は一人一枚の外国人登録原票による台帳管理と外国人登録番号順の索引簿及び氏名別の索引簿のみで管理をしていた。したがって、川崎市が全国に先駆けて児童手当支給要件の国籍条項を撤廃したとき、事務担当者は大きな問題を抱えた。つまり、当時の児童手当とは中学3年生以下の子ども3人以上養育している世帯に三番目以下の子どもに月3000円を支給するものだった（ただし、所得制限あり）。一人一枚の外国人登録原票による台帳管理では対象となる世帯をまったく把握できなかったのが家族構成がわかる資料が必要ということに気づき、急遽、作成することにした⁴。当時の川崎区役所田島支所管内の外国人登録者数はおおよそ3,300人前後であり、この原票すべてを机の上に山積みにし、町丁別、番地順、世帯主氏名別に分類・整理して一枚の帳票に一世帯全員を記入して、独自の世帯別台帳を作成した。

三番目に改善したことは、他の業務との連携であった。死亡や、住所変更などは外国人登録事務としてだけ処理していると、印鑑登録、国民健康保険、国民年金、市県民税等の他の関連部署の台帳はそのまま残って、住所不明者扱いになっていることに気付いた。このため、関係部署宛の連絡票を作成し、死亡、住所変更等の情報を伝え、逆に関係部署からは実態調査による住所変更や不在

の情報を受け取った。世帯別台帳や連絡票の果たした役割は、後にコンピュータ管理の導入により、全国的にはほぼ実施されるようになった。当時の国の機関委任事務としての外国人登録事務とは、外国人を行政サービスの受け手として意識しておらず、法務省入管局は誰が（氏名）、どこで（住所）、何を（職業・勤務地）しているのかだけ把握しておけばいいのであった。外国人を住民とし、住民サービスの対象とするようになって、自治体では世帯別台帳や関係各課との連携が必要になった。

3 指紋押捺拒否闘争とその影響

80年代は指紋押捺拒否闘争が始まった。警察、法務省を相手とする「勝ち目のない」闘いであると思われたが、外国人を犯罪人予備軍とみなし、日本社会への屈辱を迫る“屈辱のシンボル”指紋押捺を拒否する運動は全国に「燎原之火」の如く広がった。外国人だけではなく自治労も指紋を採る側に立つことを拒否する姿勢を明らかにし拒否者と共闘した。私のほか数名の自治体職員が指紋押捺拒否裁判で原告（拒否者）側証人として出廷し、指紋押捺は求める自治体職員にも苦痛であり、求められる外国人にとっては屈辱であること、自治体窓口では指紋による本人確認はしていないし、できないことなどを証言した。永住者から、そして全外国人から指紋押捺を強制する制度は99年に廃止を勝ち取った。

90年代は、地方参政権、公務就任権を求める運動が高揚した。住民としての権利獲得から始まり、行政サービスの受け手だけではなく自治の担い手であること、住民自治の主体として社会・政治参加を求める運動であった。95年には地方参政権をめぐる憲法許容説に基づく最高裁判決があり、96年の川崎市他の一般事務職採用時の国籍要件撤廃と外国人市民代表者会議の設置も全国に広がった。しかし、今も地方参政権は実現できず、公務就任権も公権力行使等を理由に管理職任用の壁を崩せていない。

この時期の成果として、外国人登録法が在留管理の面で当初から果たしてきた治安管理機能を形骸化させたことが挙げられる。一つは、伊藤・川崎市市長（当時）が公務員には法違反者を告発する義務があるが、「私は法も規則も人間愛を超えるものではない」（85年3月7日市議会答弁）との判断から指紋押捺拒否者を告発しない、と明言し、これに対して法務省は同年5月14日に「外国人登録事務の適正な運用について」という通達をだし、拒否者には登録済証明書（日本人の住民票に代わるもの）を交付せず、新しい外国人登録証明書の備考欄に「指紋不押捺」と記載するよう指示した。この通達に対しても大下・東京都町田市市長（当時）は「5.14通達」返上声明を出し、大阪市、川崎市もこれに続いた。自治体首長からの異議申立てが続いたのであった。もう一つの動きは自治体職員の意識の変化である。これは、75年以降の児童手当、市営住宅の国籍要件撤廃をはじめとする行政差別糾弾の運動によってもたらされた。自治体職員にとっては、市民サービスと称する事務・事業が「日本国民サービス」でしかなく、国籍による差別の正当性を自問自答せざるを得なくなった。そして、指紋押捺拒否闘争では、指紋押捺拒否者の告発義務だけではなく、従来からの確認申請（登録証明書の切替）や住所変更届出遅延を通報すること、軽微なうっかりミスに刑事罰が科せられることに疑問を持たざるを得なくなった。そのため、告発保留伺を法務省に提出したり、告発そ

のものを自治体判断で控えるようになった。ニューカマーに対しては、非正規滞在者にも「在留資格」と「在留期間」を空欄、あるいは「記載なし」として外国人登録証明書を交付し、公立学校入学や予防接種などの受診につなげてきた。

こうした自治体側の対応の変化により例えば、80年の常時携帯義務違反による送致件数（これは警察によるもの）は4,048件、確認申請遅延の送致件数は2,276件、居住地変更登録遅延の送致件数は427件であったが、2011年はそれぞれ15件、0件、11件となっている⁵。ニューカマーが急増したこともあるが、自治体による外国人登録事務では法務省の期待するような在留管理が困難になってきたことを示している。

2000年以降は、拉致問題や9.11テロ、外国人犯罪キャンペーンなどを背景に、再び監視・管理体制強化が進行した。04年の法務省の不法滞在匿名通報窓口開設、07年の外国人を雇用する事業主からの雇用情報を提出させる改定雇用対策法の制定、07年11月から開始された日本人と特別永住者を除く入国・再入国外国人からの生体情報（指紋と顔画像）の採取などがその典型である。入管局は外国人の在留の根拠となる事由の変化（退職、転職、学校卒業・中退、離婚、死別等）を即時に把握できないという事情も加え、管理のターゲットは間違いなくニューカマーを対象とするようになってきた。

4 法改定と自治体・地域

(1) 改定の内容

改定入管法の特徴と問題点については、先行研究論文⁶に譲り、ここでは、自治体、地域にどのような影響を及ぼすのか考えるために、簡潔に改定内容を確認しておきたい。

改定入管法では在住外国人を、大きく①特別永住者（旧植民地出身者とその子孫に対し特別永住者証明書を交付）と、②中長期在留者（永住者など留資格別表1及び2の在留資格〈外交または公用を除く〉に該当し3カ月を超える在留期間を有する外国人で、在留カードを交付）及び、③非正規滞在者（超過滞在者、不法入国者、仮放免許可者、仮滞在許可者、一次庇護許可者など）の三つのカテゴリーに分けて在留管理する。このうち①と②及び③のうち仮滞在許可者と一次庇護許可者を住民基本台帳に登録し、③のその他の非正規滞在者は在留カードも住民登録もされない Undocumented Residents となる。外国人登録法は廃止される。特別永住者に交付される証明書は従来通り7年ごとに確認申請（切替）をし、自治体を経由して法務大臣が発行者となる。常時携帯義務はなくなるが、官憲により提示を求められた場合、提示義務は残る。在留カードについては、一般永住を除く在留期間の期限のある人は、在留期間更新ごとに新たな在留カードが交付され（永住者は7年ごとに地方入管局で更新する）、こちらは常時携帯義務も提示義務も課せられている。また、在留カードには中央部に「就労制限の有無」が表示され、①就労制限なし、②在留資格に基づく就労活動のみ、③就労不可のいずれかが記載される。この結果、雇用主は「確認を怠った」という弁解はできず、容易に不法就労助長罪を科せられてしまう。

住所変更は転出届・転入届を自治体で行い、住所変更以外の諸変更届出は地方入管局で行う。90

日を超えた住所変更届出遅延や、配偶者としての身分を有する者としての活動を継続して6カ月以上行わない場合は、正当な理由がある場合を除いて在留資格が取り消されることが新たに追加された。離婚、死別の場合も14日以内に地方入管局に届出なければならない。就労、就学に基づく在留資格者は所属機関の名称、所在地、離脱等が生じた場合も14日以内に入管局に届出なければならない。今回の法改定の狙いが、非正規滞在者、資格外就労、偽装就労、偽装結婚の摘発・排除であることが理解できよう。

プラスの面として在留期間最長5年が新設されたが、「定住者」に日本語能力要件、「人文知識・国際業務」等の就労目的の在留資格の場合、納税額要件、株式上場企業要件などが付され、ハードルは高く、この最長の在留期間を付与されないと永住申請が困難になることが予想され、決してプラスとは評価できない。改定入管法第19条18第1号には「法務大臣は、中長期在留者の身分関係、居住関係及び活動状況を継続的に把握するため……在留管理に必要な情報を整理しなければならない。」とし、同2号では「法務大臣は、前項に規定する情報を正確かつ最新の内容に保つよう努めなければならない。」とその目的が明示されている。この目的を実現するために、所属する団体から受入れ状況報告を提出させ（努力義務）、自治体からは住民基本台帳情報を入手し、従来からの雇用対策法による雇用状況報告により、ここに法務省入管局での一括集中管理体制が構築される。

(2) 改定に関連する自治体の対応

さて、自治体は法改定施行直前にどのような準備をし、住民基本台帳へ移管後はどのように対応していくのかを、移住労働者と連帯する全国ネットワーク（移住連）／外登法問題と取り組む全国キリスト教連絡会（外キ協）／筆者也事務局を務める多文化共生・自治体政策研究会の三者で実施した2回にわたるアンケート調査結果⁷から見ていきたい（数値は全て自治体数である）。

第1回目の調査は12年1月から3月にかけて実施し、対象を県庁所在都市、それ以外の政令指定都市、東京都23区、外国人集住都市会議参加自治体の計100で、回答75、有効回答は72であった。質問は①広報、②非正規滞在者への住民税、③非正規滞在者への対応、④非正規滞在者の独自の記録作成の有無である。①の法改正の事前広報は特に予定なし（法務省配布のパンフ、ポスターによる）は1、その他（未定・検討中）2で、69は独自の広報を準備した。しかし、多言語による広報といっても英語、中国語、韓国語の3カ国語が多く、このほか地域の特色に応じてスペイン語、ポルトガル語、タガログ語、ロシア語などを加えた自治体もあるが2010年の国勢調査時は27言語対応であったことを想起したい。②の納税については、居住実態が確認できれば55(76.4%)が課税すると回答し、課税しないのは13であった。問題なのは③の非正規滞在者の権利保障への対応である。教育を受ける権利について「受入れ不可」の回答が4、その他（諸事情を勘案して判断、検討中）が11あった。質問には、2009年の国会付帯決議や内閣総理大臣答弁書などをふまえた「在留資格の有無にかかわらず、無償で受入れること」という政府見解を紹介したにもかかわらず、である。また、健康を享受する権利に関しては、ここでも「在留資格に関わらず行政サービスの対象とする」という政府見解を紹介したが、母子手帳交付をみると、42が居住の事実が確認できれば対応可とし、13(18.1%)は不可と回答した。予防接種受診では、12が居住の事実が確認できれば対応可とし、33(45.8%)

が不可と回答していた。川崎市でこの件を調べると、非正規滞在者にも母子手帳は交付するが、妊婦健康診査費用助成の補助券を交付していない（そこだけ切り取って手帳のみ交付する）ことが判明した（このような対応は、交付すると回答した42でも行われている可能性が高い）。川崎では市の幹部職員に問題提起する意味で、議会質問を行い「居住実態のある方について検討する」という答弁を引き出した。また、神奈川県は入管局から通知された仮放免者以外にも居住を確認した場合は予防接種の対象とするよう通知⁸した。このほか、東京都、埼玉市、大阪市、熊本県などではそれぞれ弁護士会⁹、NGO、キリスト教会団体、自治体議員によるアンケート調査、質問書、要望書提出等を行い、自治体への働きかけがなされた。④の住民票に移行されない非正規滞在者の独自の記録作成では、質問文に、2011年11月の総務省通知¹⁰を紹介したが、自治体で独自の記録を整備すると回答したのは3で、57(80%)は行政サービスごとに対応すると回答し、3は総務省通知にもかかわらず住民票に移行できた人のみを記録するとしている。

「非正規滞在者が受けられる行政サービスの範囲は法改定後も基本的に変更がない」と政府は09年の国会審議で答弁していたが、法改定以前に国の見解を下回る自治体が少なからず存在していたことは衝撃であった。文字通り公的証明を持たない非正規滞在者の基本的人権保障の課題の重要性と自治体への働きかけの必要性を意識化できたことは、アンケート調査の思いがけない副産物でもあった。

(3) 改定法施行時の自治体対応

7月9日法施行を前に、5月7日を基準日にして外国人登録データを住民台帳に移行するために外国籍住民に仮住民票が送付された。対象となったのは、特別永住者と中長期在留者（3カ月を超える在留期間をもつ合法滞在者）、および仮滞在許可者と一時庇護許可者である。第2回目のアンケート調査は8月から9月に、①仮住民票送付対象者、②発送方法と内容、③担当部署の対応、④その他、国への意見等を聞いた。対象は前回と同じく100自治体で有効回答数は68であった。①でわかったことは、外国人登録者のうち、住民票移行対象外となる外国人の割合は平均で5.2%あり、そのうち在留期間更新を済ませながら自治体への届出が遅れたため、合法的在留者であるにもかかわらず対象外とされている人が少なくないことである。②では、簡易書留で送付したのが31あるが、確実に本人が受け取ったかどうか確認できる点で有効であるが、不在の場合、不在連絡票を置いていくことになり日本語の理解に欠ける外国人は「不在連絡票」の意味が理解できるかどうか疑問が残った。このほか、世帯員の確認や日本人との国際結婚家庭の場合、誰が世帯主となるのかを確認するため「世帯状況確認書」を自治体独自で全ての世帯に送付したのは22、混合世帯（日本人との国際結婚家庭）のみに送付したのは24、送付していないのが14あった。また、住民票への移行対象外となる外国人に、住民票に移行されない旨の案内を自治体独自で通知したのは34自治体（50.0%）の半数であった。上述したとおり在留期間更新の届出を忘れている人等少なくないことを考えると、法改定の広報の意味でも多様な通知を出すべきであったと思われる。このほか、従来は自治体の独自のサービスとして次回確認申請の案内通知が送られていたが、改定後の対応を聞くと、特別永住者には従来通り通知を出すという回答したのは25、予定なし13、検討中24であった。国の準備が遅

れたとはいえ、自治体も日本語の理解度や家族構成の多様な外国人住民に配慮した手厚い広報をしたとはいえないのではないだろうか。第2回目のアンケート調査結果からは、適法に在留する外国人のデータを住民票に移行することが優先され、対象外とされる外国人への配慮が後回しにされている様子がわかる。

5 今後の自治体の課題

今回の法改定で、住民登録される適法に在留する外国人と住民登録されない非正規滞在者に二分されることになった。自治体は住民登録された外国人は日本人と対等に住民サービスが受給できるように配慮だけではなく、制度設計をしなければならない。そのためには多言語広報だけではなく、外国人の職員や相談員を配置することが求められる。特に相談の場合、個人のプライバシーに関わることが多く、外国人の出身国の文化や生活習慣を理解する人でなければ、胸襟を開いて相談することは難しい。住民登録のない非正規滞在者の場合は、在留資格の有無にかかわらず、国際人権規約や、子どもの権利条約など、日本も批准している国際人権の水準を理解した対応が必要であり、住民登録がないことだけで行政サービス受給の可否を判断しないことが求められる。そのためには改定入管法の研修では不十分で、国際人権法や多文化共生政策に関する研修が必要不可欠だ。

(1) 法違反者を生みださない努力

例えば住所変更届出の14日を超える遅延は、住基法上5万円以下の過料（行政罰）と入管法違反で20万円以下の罰金（刑事罰）になり、90日を超える遅延は更に在留資格の取消しの対象となる。「うっかりミス」などにより入管法違反で刑事罰の適用を受けたり、在留資格を喪失して非正規滞在者を生みださないように、外国籍市民が安定した在留資格を有して生活できるよう広報、案内を充実させなければならない。『第四次出入国管理基本計画』の第3章「主要な課題と今後の方針」の2「不法滞在対策等の推進」の(2)国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進、が明記されたこともあり、こうした立場に陥ることのないよう、あるいは誤解を受けぬよう自治体も情報提供を強化しなければならない。離婚、死別した「日本人配偶者等」や就労に基づく在留資格を有する人の転職、転勤等は必ず14日以内に地方入管局に届け出ることが必要なこと等、自治体窓口で是非伝えるべきだ。

(2) 非正規滞在者の人権保障

住民記録がなくなれば行政側に情報提供の意志があっても相手に情報が届かないことが予想される。これを防ぐためには、個人情報保護に留意し、他の部署や市民団体との連絡を密にした対象者の把握が必要となる。特に乳幼児健康診査に該当する乳幼児は数年後には就学予定者になる。子どもの健康を享受する権利、教育を受ける権利は確実に保障しなければならない。2013年4月の新入学の季節に全ての非正規滞在者の子どもたちが教育を受ける権利を保障されるのか、自治体の人権施策は試される。法違反者の通報義務については、法案審議における政府答弁にあるように「通

報により守られる利益と官署の職務の遂行という公益を比較考量して個別に判断することも可能」であるから、自治体は本来業務の遂行をなによりも最優先にすべきだ。

(3) 外国人のコミュニティ形成への支援

在留管理や監視体制が強化されると、自助・相互支援組織としての外国人のコミュニティづくりの支援が必要となる。差別と社会的排除の中で生きることを余儀なくされる外国人にとって、同国人同士の人と人、母語による支え合い、協力が不可欠である。また、そこに日本人のNGOや支援者が存在し、自治体や金融機関、郵政局、警察署など日常生活に関連する公共機関とのパイプ役を果たせることが望ましい。入管法の改定は、日常生活の様々な分野にも影響を及ぼす。例えば、在留カードまたは特別永住者証明書への更新以前の外国人登録証明書は、特別永住者証明書または在留カードと見なされることになっているにもかかわらず、本人確認資料として認めないとする取扱いを日本郵便株式会社や一部の県警が行っている事実がある。また、在留カードを交付され、住民登録をしたにもかかわらず、交付後6カ月を経過していないという理由により金融機関で口座開設を拒否される問題もある。これは従来からも指摘されてきたが、「外国為替法令の解釈及び運用について」の居住性判定の基準の外国人の場合、「イ 原則として非居住者として扱う、ロ 本邦入国後6カ月を経過するに至った者は居住者として扱う」という通達を根拠にしている。これらのことは法律で規定されておらず運用なので、地域の住民の力で変えることができ、そうしたことを実現するためにも外国人当事者と日本人支援者の協力・共闘が必要である。

(4) 日本社会の構造変化に翻弄される外国人

入管法改定に直接起因するわけではないが、格差社会、福祉の低下、高齢化社会のもたらす影響に直面する外国人は少なくない。最近の事例として、日本年金機構は、国籍を問わず生活保護受給者の国民年金保険料は法定免除としていた（筆者も実務を経験したが、福祉事務所から生活保護開始・廃止者の連絡票を受けて、国民年金加入者がいれば、社会保険事務所に法定免除該当・非該当届を作成して送っていた）。ところが、12年8月、生活保護受給者である外国人は日本人に準じて保護を受けているのであって、生活保護法の対象ではないとして、法定免除ではなく申請免除で対応する意向を明らかにした。しかし、国籍による差別との批判を受けて、結局、本人が申請すれば全額免除とすることになったが、ケースワーカーから免除申請書の提出を求められない限り、この制度を知る外国人はいないであろう。生活保護受給の外国人は年金受給要件を満たせず、結局、生活保護受給者を増やすことになる。生活保護費削減のしわ寄せが外国人に向けられたわけである。東京都新宿区では公立幼稚園の廃園に伴って、外国人の親が困難に直面している。民間の幼稚園がないわけではないが、経済的負担は大きい。また、外国人の集住する地域ではNGOなどが学校との協力関係を維持しながら学校施設を利用して学習支援を進めてきたが、少子高齢化で学校の統廃合が生じ、遠くの学校へ通わざるをえなかったり、新しい教員との協力関係を創りなおす必要性も生じている。

6 むすび

2006年3月自治行政局国際室長から「地域における多文化共生推進プランについて」が自治体に通知され、地域における多文化共生の意義の(2)で、外国人住民の人権保障について、地方公共団体が多文化共生政策を推進することは、「国際人権規約」「人種差別撤廃条約」などにおける外国人の人権尊重の趣旨に合致すること、が挙げられた。自治体も市民も、最低限、このプランをベースに、入国・出生から出国・死亡まで、住民として日本人と対等に、誰もが力いっぱい生きていけるよう、政策づくりに向けて決意を新たにすべきである。

- *1 ここでは韓国籍、朝鮮籍にかかわらず朝鮮半島出身者とその子孫の総称として使用する。
- *2 朴君を囲む会編『民族差別 日立就職差別糾弾』1974年亜紀書房刊参照。
- *3 当時の状況は、佐藤勝巳編著『在日朝鮮人—その差別と処遇の実態』74年同成社刊の「入管・外国人登録窓口行政一区役所 外国人登録事務担当者の手記」及び在日朝鮮人人権協会『人権と生活』Vol. 25「外国人登録事務—過去、現在、そして未来は？」参照。
- *4 江橋崇編著『外国人は住民です』93年学陽書房刊「外国人世帯別台帳を整備する」参照。
- *5 2012年3月移住連省庁交渉時に提供された法務省資料による。
- *6 草加道常「『新たな在留管理制度』は何をもたらすか—改定入管法の特徴と問題点」『移民政策研究』第2号参照。
- *7 詳細は <http://www.repacp.org/aacp/> 参照。
- *8 2012年6月18日付神奈川県保健福祉局保健医療部事務連絡。
- *9 東京弁護士会「新たな在留管理制度・外国人住民基本台帳制度に関する各市町村に対するアンケート」2012年3月。
- *10 「入管法等の規定による本邦に在留することができる外国人以外の在留外国人が行政上の便宜を受けられることとなるようにするとの観点から、必要に応じて、その者に係る記録の適正な管理の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることにつきまして、改正住民基本台帳法附則第23条の規定を踏まえ引き続き遺漏なきようご対応をお願いします」。

Revised Immigration Control Law and The Policy Agenda for Multi-cultural and Multi-ethnic Society

— Toward the Establishment of Municipal Policy Focusing on Guaranteeing Human Rights

YAMADA Takao

Ferris University

Key Words: Immigration Control laws, foreign residents, local/municipal policy

This paper, first, describes a history that Alien Registration Laws had kept foreign residents' lives in Japan under surveillance thorough local governments, in the light of author's experience as a local civil servant. It is then argued that Japanese government was concerned that the surveillance had been loosened as results of a series of local anti-discrimination movements, on the one hand, and on the other hand, anti-terrorism government initiatives that had prevailed globally after 9.11 made Japanese government determined to introduce a new scheme, in which the national government could restrict the lives of foreigners in a more direct manner.

Second, it provides an overview of the revised Immigration Control Law, which was enacted in 2012 after an Alien Registration Law was abolished, that made the Immigration Office an initial documentation agency for foreign residents in Japan, and a local government then a secondary. Therefore, it is argued that some foreign residents who are undocumented by the national government could be excluded from the target groups, to which local governments offer day-to-day services for their better lives.

There are also pointed out some problems in details, based on the results of 2 surveys which were conducted to 100 local governments when they were preparing for the introduction of the new law. Finally, it is argued that the new law even strengthened the surveillance against foreign residents in Japan, and for the purpose of constructing multi-cultural or multi-ethnic society in which everybody can live a better life together, there are several issues to be addressed by local governments and citizen's associations.

報告

日本は多文化共生社会を実現できるのか ——『「移民列島」ニッポン』を取材して

藤巻 秀樹 日本経済新聞

キーワード：移民列島, NPO, 多文化共生社会

2012年10月、これまでの取材成果をまとめた『「移民列島」ニッポン——多文化共生社会に生きる』（藤原書店）を出版した。本書は日系ブラジル人が数多く住む愛知県豊田市保見団地、韓国を中心にアジア系移民が集う東京・大久保、農村に外国人妻が嫁ぐ新潟県南魚沼市にそれぞれ1カ月間住み込み取材をした体験をベースに、わが国の外国人集住地域や移民街の現状と課題について報告したルポルタージュである。保見団地では日本人とブラジル人の交流が希薄なこと、大久保では日本人と外国人はもちろん、国籍の違う外国人同士も交流がほとんどないこと、南魚沼市では閉鎖的な農村の中で外国人妻が孤独を抱え生活していることが強く印象に残った。ただ、どの地域にも外国人子弟の日本語教育など当面の課題を解決しようと外国人の支援に取り組む非営利組織（NPO）の存在があり、また外国人の側からも一部のささやかな動きではあるものの、日本人との交流に乗り出そうとする人々がいたことに勇気づけられた。人口減少社会の到来、グローバル化の進展の中で、外国人移民を受け入れ、対等な関係を築く多文化共生社会の実現は急務である。日本各地の外国人受け入れの現場を取材した経験から、何が問題で、どうすれば共生は可能なのか、多文化共生社会構築に向けた課題を考えてみたい。

1 はじめに

ジャーナリストとして外国人移民問題に興味を持ったのは、人口減少社会の到来で地方がどうなっているか、その現状を取材したことがきっかけである。2005年、日本の人口は統計史上初めて減少に転じた。これを受け、筆者が所属する新聞社ではこの問題に関する連載企画を始めることになった。だが、日本全体で人口が減少するとはいうものの、地方はとうの昔に人口減少社会に突入していた。地方を取材すれば日本の将来像が見えるはず。そう思って日本各地を回って見た。そこで見たものは、消えた日本人の穴埋めを外国人がしているという現実だった。嫁不足が深刻な東北の農村では日本人女性に代わってフィリピン出身の女性が農家の長男のもとに嫁いでいた。愛媛県今治市のタオル産地では研修生や技能実習生として来日した中国人女性が工場で働いていた。こ

うした状況を見て外国人移民受け入れが今後の日本の重要課題になると直感した。だが、人口減少社会を迎え、移民受け入れの必要があることは分かったものの、閉鎖的といわれる日本人が果たして外国人と共生できるのか。それを確かめるには外国人集住地域の現場を見るしかない。こうして住み込み取材が始まった。保見団地には2009年2-3月、UR（都市再生機構）の賃貸住宅で生活した。大久保は2010年2-3月、南魚沼市は2011年5-6月に民間アパートを借りて暮らした。

保見団地には外国人支援の非営利活動法人（NPO法人）が4つある。そのうちの1つ、子どもの教育支援をするトルシーダの日本語教室で平日の月曜から金曜までの午前中、ボランティア活動をした。ただ団地で生活するだけでは、取材の糸口を見つけることは難しい。実際にNPOの活動現場に身を置くことで、日系ブラジル人の子どもたちの様子を観察することができるし、ここを拠点に様々な人と出会えると思ったのである。実際、多くの人に取材できた。ある人に会い、話を聞くと、その人が別の人を紹介してくれ、またその人が次の人を教えてくれるという具合で、芋づる式に取材する人が増えていった。

大久保ではまず日本人の町会や商店街振興組合、市民活動団体などに取材に行き、その後外国人住民のリサーチに入った。韓国人ニューカマーの人たち以外はほとんど事前の情報がなかったので、外国人が経営する飲食店や物販店に直接赴き、商店主に取材するという手法を取った。韓国人のほか、インド人、ミャンマー人、ネパール人、バングラデシュ人、中国人、中国朝鮮族など多様な外国人から話を聞くことができた。

南魚沼市では市が運営する日本語教室が取材の足がかりになった。そこに通ってくる外国人妻を取材するとともに、その知り合いの女性を紹介してもらった。また日本語教室や、うおぬま国際交流協会（夢っくす）のスタッフが外国人妻に関する情報を数多く持っていたので、こうした人たちを介し、外国出身の女性たちに出会うこともできた。だが、結婚生活という極めてプライベートな事柄を聞くだけに、取材は難航した。一度会っただけではなかなか本当のことは聞けない。何度も会って辛抱強い取材をしないといけない。そもそもインタビューに応じてくれる女性を見つけること自体が大変だった。本人がOKしてくれても、夫が嫌がるケースもある。夫が取材に協力してくれても、舅や姑が拒否する例もあった。

住み込み取材をする最大の利点は地域の人々と交流し、生活者の視点を持つことで、通常の取材では見えない部分が見えてくることだ。1カ月とはいえ、そのコミュニティーの一員になり、いわばインサイダーになるわけだが、一方で客観的なアウトサイダーの視点も持ち続けなくてはならない。3カ所に住んで気づいたのは、何か起こると短時間だけやって来てすぐ記事にする旧来のマスコミの取材への不満が強いことだった。また予めストーリーを作った上で、それに合った事例だけを探しに来るといった取材手法にも批判が強かった。住み込み取材では先入観を排し、見たこと、聞いたことをありのままにとらえ、その上で自分なりの分析を加えてみようと思いをこめた。以下、それぞれの地域での取材体験に言及していきたい。

2 ブラジル人集住の街——保見団地

保見団地はトヨタ自動車の本社がある愛知県豊田市の西端に位置する。2009年時点で団地の人口は約9000人。その半分弱が外国人だった。外国人の中で最も多いのが日系ブラジル人で、ペルー人やボリビア人など他の南米国籍の日系人もいた。ほとんどがトヨタの下請けや孫請けの自動車部品メーカーに派遣社員として勤める工場労働者だった。当時は2008年秋のリーマン・ショックの直後で、派遣切りの嵐が吹いている最中であった。団地に住むブラジル人の約半分が職を失ったと言われている。ぼつぼつ帰国する人が増え始めたころだったが、失業してもすぐに帰国するという人は少なかった。雇用保険の失業給付や貯金を食いつぶしながら、仕事を探し、ぎりぎりまで日本に留まろうとする人が多かった。

だが、100年に1回といわれた経済危機の中で、簡単に職が見つかるわけもなく、再就職の道は厳しかった。派遣労働者として工場で働く日系ブラジル人の大半は日本語ができない。というのも、工場現場はマニュアルに沿った作業が多いため、日本語ができなくても仕事に大きな支障はなかったのだ。ところが、工場の仕事がなくなり、求人があるのは流通やサービス産業などの業種だけ。当然のことながら日本語力が求められ、転職に成功したのは一握りのブラジル人に過ぎなかった。この時期、失業者が増えたにもかかわらず、団地のブラジル人人口はそれほど減らなかった。帰国のため団地を出て行く一方で、新たに引っ越してくる人もいたのだ。日系ブラジル人は親戚や友人同士が支え合う相互扶助の精神が強い。団地にいる親戚や友人を頼ってよそから移ってくる人がおり、中には2、3家族で部屋をシェアし、すし詰めになって暮らす人もいた。

トルシーダは主に不就学の外国人子弟に日本語を教えるNPO法人だが、ここに通う生徒の中にも本国に帰る子どもたちが出てきた。だが、聞いてみると、両親と一緒に帰国するという人は少なかった。子どもだけ帰り、本国の祖父母に預けられるケースや、母親は帰っても父親は残り、失業給付をもらいながら職探しをするという例もあった。トルシーダの子どもたちの中には日本の公立学校に通っている子はいないものの、ブラジル人学校に通学している子がいた。ブラジル人学校は月謝が月3-4万円かかる。失業中の親にそれを負担する余裕はなく、子どもだけでも帰し、教育費や生活費を節約しようとしたのだ。

筆者が住み込み取材をしている間は求職活動をして頑張っている人が多かったが、結局仕事が見つからず、その後やむなく帰国した人は多い。彼らはなぜぎりぎりまで職探しをして日本に残ろうとしたのか。その理由として考えられるのは日本が①ブラジルに比べ賃金水準が高い②治安がよく、安全で暮らしやすい③物が豊富で、豊かな消費生活が送れる——などである。団地のブラジル人の自宅を何カ所も訪れたが、どこの家も最新の薄型テレビやオーディオ製品、パソコンなどがそろっていた。ブラジルに帰ると、収入は大幅に下がり、日本にいる時のような生活は不可能になってしまうのだ。

取材したブラジル人の多くは日本での滞在が2回目、3回目という人が多く、滞在期間も10年以上の長期に及んでいる人が少なかった。最初は短期間のデカセギのつもりで来るが、高い収

入が得られ、生活しやすいため、滞在が長期化する傾向にある。一度帰国した人もお金を貯める必要性が生じると、再来日する。そこで問題になるのが子どもの教育である。日本とブラジルの間を行ったり来たりするので、学習言語を日本語にするのか、ポルトガル語にするか定まらず、将来の展望も見えないため、勉強に身が入らなくなってしまう。公立学校に通う日系ブラジル人の子どもの中には日本語が理解できず、授業に付いていけず、不就学・不登校になるケースも珍しくない。

それでも子どもの場合は程度の違いはあれ、ある程度日本語が話せるが、大人の場合はまったく日本語が話せないという例も少なくない。これが団地内の日本人とブラジル人の交流を妨げる大きな要因になっている。1カ月間の住み込み取材期間中、団地内で一般の日本人住民とブラジル人住民が仲良く談笑している姿は一度も見ることがなかった。日本人の側でブラジル人と接点を持っていたのはトルシーダなど子どもの教育支援活動をするNPOと自治会の幹部などわずかな人々である。

団地に住み込み、各自治会の役員と親しくなったので、集会所での会合に参加したことがある。その会合には日系ブラジル人住民の団体である「保見ヶ丘ブラジル人協会」の代表者も参加していたが、ゴミ問題でブラジル人と対立していた県営住宅の自治会幹部がブラジル人代表に罵声を浴びせる一幕もあった。保見団地には旧公団のUR住宅と県営住宅の二つがあり、ゴミ問題のトラブルが深刻なのは県営住宅の方だった。積年の対立があるせいも、その自治会幹部は「日本人とブラジル人の共生は無理だ」と言い切った。筆者にとっては外国人集住地域での多文化共生がいかに難しいかを痛感させられる瞬間でもあった。

日系ブラジル人が保見団地に入居を始めたのは1990年代。①ゴミ捨てのルールを守らない②夜間に大音響で音楽を聴く③不法駐車をする——などの理由から、住民間で対立が起こった。こうした問題が発生するのは文化・生活習慣の違いや、ブラジル人の来日の目的がデカセギで、団地に來てもすぐ引っ越すなど移動性が高いことが挙げられるが、言葉の問題も大きい。日伯の住民間でコミュニケーションがないことが問題を深刻にさせていると言っている。

ただ、明るい兆しが全くないわけではない。前述した「保見ヶ丘ブラジル人協会」はリーマン不況の中、ブラジル人住民が相互支援と日本人との関係改善のために立ち上げたボランティア団体で、防犯パトロールや地域イベントへの参加など日本人住民との交流に積極的に乗り出している。ブラジル人住民へゴミ捨てルールの順守を呼び掛け、日本語教室も開設するなど共生に向けた取り組みに力を入れている。活動に加わるのはブラジル人の一部に過ぎないが、外国人の側にこうした動きが出てきたこと自体、将来に希望をもたらすものといえるだろう。

3 アジア人が集う街——大久保

新宿区は東京都で最も外国人住民が多い地域だが、中でも多いのが大久保地区である。JR新大久保駅周辺の大久保1丁目、同2丁目、百人町1丁目、同2丁目の人口を合わせると、外国人比率は4割近くに達する。大久保の外国人の中で最も多いのは韓国人で、大久保通りの新大久保駅を挟んで東側と職安通りはほぼコリアタウンと言っても差し支えないほど、韓国系の店舗が多い。一方、

大久保通りの新大久保駅より西側は中国や台湾、タイ、ネパール、インド、ミャンマーなどの出身者が経営する店舗があり、アジアの多様な地域の人々がいるエリアである。大久保通りと職安通りの間には小さな路地が南北に伸び、そこには韓国人向けのクリーニング店、レンタルビデオショップ、美容院、低料金の民宿などがあり、彼らの生活空間になっているが、近年は飲食店や物販店が増え、日本人客で賑わっている。

住み込み取材をした2010年も韓流ファンの日本人客が押しかけ、活気があったが、その後さらにコリアタウン化が進み、大久保通りだけでなく、小さな路地にも新しい店が次々に開店した。2012年夏に竹島問題を巡る日韓の対立が起こり、韓流ブームに一時の勢いはなくなったが、それでも大久保がコリアタウンとして賑わっていることには変わらない。

大久保で飲食店や物販店を経営する韓国人は大半が1990年以降に留学生として来日したニューカマーである。彼らの多くは日本に来て大学や専門学校、日本語学校に在籍し、アルバイトをしながら勉強した経験を持つ。学校を卒業すると、日本企業や日本の韓国系企業などで働き、やがて独立、自分の店を構える。大久保の韓国料理店で働いているのはほとんどが韓国人留学生である。彼らはアルバイトで働き、飲食店経営のノウハウを学び、将来の独立に備える。元留学生が留学生を雇って商売をするのが大久保の韓流ビジネスの実態だ。

韓国人ニューカマーのビジネスは当初、食材店、料理店、引っ越し業、国際電話代理店、生活情報誌、レンタルビデオ店など韓国人を対象にした生活に密着した事業が中心だったが、次第に流通、貿易、旅行、IT（情報通信）、人材派遣、日本語学校、韓国語学校、酒造、不動産などの分野に拡大、顧客も韓国人から日本人に広がった。日本に韓流ブームが起こってからは飲食店も物販店も日本人を主な顧客として売り上げが伸びていった。サムギョブサル（豚バラ三枚肉）専門店「とんちゃん」を展開するK・Jライフや韓流グッズ店「韓流百貨店」を運営するキムスクラブなどがその代表的企業だ。

大久保というと、コリアタウンというイメージが強いが、先に述べたようにアジア各国から外国人が集まっており、多国籍のエスニックタウンを形成している。新大久保駅前を北に進んだ一角には、ハラールフード（イスラム食材）店が集積する「イスラム横丁」がある。店主はバングラデシュ、インド、ミャンマー、ネパールなど国籍は様々だが、いずれもハラールフードのほか、南アジアや東南アジアの食材を置いている。ハラールフード店が2店舗入居するビルの4階にはモスクもある。金曜日の午後、訪ねると、200人近いイスラム教徒が礼拝に来ていた。彼らの国籍はインドネシア、バングラデシュ、パキスタン、インド、ミャンマー、スリランカなど。東京23区をはじめ、多摩地区や神奈川県、埼玉県など首都圏各地から訪れていた。何人かに話を聞くと、いずれもITなどの専門学校に通う留学生で、「金曜日には必ず大久保のモスクに来て、ハラールフード店で買い物をする」という。イスラム教徒の中には礼拝が終わった後、モスクがあるビルの前で数人ずつグループをつくり、しばらく談笑する人たちがいた。仲間に来て異国で暮らす孤独を癒すことも、ここに来る目的の一つであることが分かる。

大久保のある新宿区で韓国人の次に多い外国人は中国人だ。近年増えているのが吉林省、黒龍江省など東北地方（旧満州）の出身者で、この中には中国朝鮮族がいる。中国朝鮮族は中国に居住す

る朝鮮半島をルーツにする少数民族で、東北3省を中心に約190万人が住んでいる。彼らは移動性が高く、日本にも約5万人がいるといわれ、大久保にも数多くの朝鮮族が住んでいる。大久保通りには「延辺料理」の看板を掲げる料理店がいくつかあるが、延辺とは中国吉林省の延辺朝鮮族自治州のことで、中国朝鮮族の料理である。大久保に住む朝鮮族の人に何人かインタビューを試みた。彼らは中国語、韓国語、日本語の3カ国語を話し、日中韓3カ国を客観的に見ることができる存在で、まさに東アジア人と言ってもいい。東アジア共同体構想が浮上する中、彼らの存在が今後注目を集めていくのではないかと感じた。

大久保はこうに多国籍の人々が住む街だが、外国人と日本人との交流は希薄だ。唯一関係を持っているのは韓国人と日本人で、韓人会を組織する韓国人ニューカマーと日本人の商店街、町会が時々会合を開いているが、その関係は良好とはいえない。5年前、韓人会は日韓の交流を目的に大久保公園で韓国の伝統舞踊や食文化を紹介する「韓流祭り」の開催を企画した。ところが開催直前に職安通りの商店街などの反対で中止に追い込まれた。以後、日本人との関係を改善しようと町内会組織の「新宿韓人発展委員会」を設立、大久保地区の清掃活動を始めるなどの活動に取り組み出した。だが、日本人側は韓国人の町内会をつくるのではなく、日本人の町会に韓国人が入ってくるべきだと主張、対立は続いている。ただ、大久保通りの新大久保商店街振興組合には韓国系店舗が約30店舗加盟するなど、同商店街では日韓の交流が進む傾向にある。

一方、韓国人と中国人など外国人相互の交流はほとんどない。大久保では近年、ネパール人やミャンマー人などの外国人が増えているが、それぞれのコミュニティーが孤立したままで、多国籍街といえながら多文化共生は進んでいないのが現状だ。

4 外国人妻がいる農村——南魚沼市

新潟県の六日町、大和町、塩沢町が合併してできた南魚沼市は豪雪地帯であると同時に日本有数の米所で、豊富な雪解け水を利用して育てられる魚沼産コシヒカリは高級ブランド米として有名だ。この日本を代表する水田地帯には2011年時点で推定約180人もの外国人妻がいた。出身地は韓国、フィリピン、中国、スリランカ、タイなどアジア各地に及ぶ。南魚沼市が外国人妻を受け入れたのは1980年代以降。旧塩沢町の農業委員会は1987年、フィリピンからの花嫁受け入れに乗り出した。当時、山形県の朝日町や大蔵村などが相次いで行政主導で外国人花嫁の受け入れに動いていた。旧塩沢町も嫁不足の対策として外国人女性との国際結婚を計画し、町内で希望者を募集、現地に赴き、1988年に5人のフィリピン人妻を迎え入れた。行政主導の花嫁受け入れは1年で終わったが、その後も結婚仲介業者の紹介で韓国、中国などアジア各国から花嫁が来日、農家に嫁いでいる。2000年以前は韓国、フィリピンの出身者が多かったが、最近は中国出身者が増えている。

南魚沼市では20人近くの外国人妻にインタビューした。その話を総合すると、生活習慣や文化の違いもあり、外国人妻が日本の農村地帯に適應するのは大変だ。取材した妻たちは結婚を続け、日本に残っている外国人女性だが、離婚して帰国したり、日本の他地域に移ったりした人もかなりの数にのぼるといえる。ある韓国人妻は「私を知る限り、南魚沼市に嫁いだ韓国人女性の6割は離婚

した」と証言する。婚姻関係を維持し、南魚沼に留まっている外国人女性も、様々な悩みや葛藤を経験しながら今日に至っているケースがほとんどである。

農家に嫁いだ外国人妻たちが共通して語るのは①日本は豊かな国というイメージで来たのに、山と田んぼばかりで驚いた②最初は言葉が分からず、自分が思っていることを言えなかった③農家の風習に付いていけず、長男の嫁としての役目が大変④食文化など生活習慣の違いで夫の家族とトラブルが起きる⑤閉鎖的な農村に馴染めず、相談する相手もない——などである。こうした問題が高じて舅や姑、さらには夫との関係が悪化することが少なくないが、中には問題を乗り越えて家族円満に暮らしている例もある。その多くは異文化に戸惑う妻に対し、夫や舅などが寛容な態度で臨み、妻をサポートしているケースである。外国人妻を取材して強く感じたのは「舅や姑との不和は我慢できるが、夫の無理解は我慢できない」という点だ。夫婦関係がうまくいっているのはたいてい、夫が妻にやりたいことをやらせているケースだ。

結婚生活が持続しているカップルは妻が働いている例が多かった。夫の家族との関係が悪かったある韓国人妻は舅、姑と別居、夫の了解を得て海外に留学、英語力を身に付けて英語教室を開いた。日本の農村に馴染めなかったスリランカ人妻はスリランカ料理店をオープン、夫と一緒に店の経営に乗り出した。手に職をつけたいと考えた中国人妻は整体学校に通って資格を取り、整体院を開業した。彼女たちはみんな洗剤としていた。一方、中国出身のある外国人妻は本国では外資系企業に勤め、英語が得意だったので、自宅で英語教室を開こうとしたが、姑に反対され、実現できなかった。この女性には3回取材したが、最初は日本での生活はまずまずと語っていた。だが、次第に本音を漏らすようになり、姑との関係が良くないこと、夫が自分を支えてくれないこと、日本人の相談相手がおらず孤独なことなどを涙を浮かべながら話し始めた。日本での生活に満足できるかは自分のやりたいことをやり、自己実現を図っているかどうかにかかっている。

南魚沼市では2005年、中国人妻が義父の頭部を凶器で殴打するという痛ましい事件が起こった。事件は言葉や習慣の違いによる過度のストレスが原因と見られた。これを機に市は翌年の2006年に日本語教室を開設した。週2回の開催で、主に来日したばかりの外国人妻や上達したいという勉強熱心な妻がやって来る。当初は約30人が集まったが、次第に来る人は減り、最近では5—10人程度。外国人妻は子育てなど家事で忙しい上に、外で働いている人もおり、少し話せるようになると来なくなるケースが多いのだという。とはいえ、日本人の知り合いが少ない外国人妻の中には困った時、日本語教室のスタッフが頼りという人も少なくない。夫に先立たれたある中国人妻は教室に来てスタッフに税金や年金の相談をしていた。

忙しい妻たちに代わって、最近日本語教室でその存在が目立つのは彼女たちが本国から連れて来た前夫との間の子もたちだ。農家に嫁いでくる外国人妻は①貧しい家の出身②離婚歴がある③仕事を長く続け、結婚適齢期が過ぎてしまった——のどれかに該当する女性がほとんど。②のケースだと、前夫との間で生まれた子がいて、その子を連れてくることが多い。今、大きな問題になっているのはこうした子どもたちの日本語教育だ。市の教育委員会は公立の小中学校に日本語支援員を派遣して対応しているが、十分な体制とは言えない。日本語教室は外国人妻だけでなく、日本語が不得手な連れ子どもたちの学習支援も担っている。

5 今後の課題と提言

3カ所での住み込み取材の経験を通じ感じたのは、日本ではまだ多文化共生社会が構築されていないが、問題解決に向けた取り組みは少しずつ進んでいるということである。保見団地では日本人と日系ブラジル人という二つの大きな集団がお互いに交わることなく共存していることに違和感を覚えた。だが、主婦を中心としたNPOがブラジル人子弟の教育支援に一生懸命取り組み、豊田市など行政もその問題を重視し、控えめながら支援体制を取っていた。日系ブラジル人については国が1990年施行の入管法改正で就労制限のない入国を認めた後、大量に流入が始まり、各地でトラブルが起こったが、対応は地方自治体に丸投げされた経緯がある。その中で現場で細々と問題解決に取り組んできたのがNPOや市民のボランティア団体だ。だが、外国人集住都市会議が2001年に創設され、自治体に突き上げられる形で、最近では国も各種の施策を取るようになってきた。内閣府に定住外国人施策推進室も設けられ、不就学児などに日本語指導をする「虹の架け橋教室」などの事業も始まった。政府の最近の外国人支援策は大半が日系ブラジル人向けの施策といっても過言ではないほどで、この面ではようやく国の体制が整ってきた。後は政策の中身の充実である。日系ブラジル人児童・生徒に対する教育支援を強化し、高校や大学への進学を増やし、彼らを日本社会に受け入れていくことが求められる。また子どもだけでなく、大人にも日本語を習得してもらい、日本人住民とのコミュニケーションを密にし、交流を図ることが重要だ。そのためには日本人の側からも歩み寄る姿勢が必要だろう。

東京の大久保はかつては怪しげな女性が路上に立つ危険な街で、最近では韓流ファンの日本人女性が集まるコリアタウンというイメージが強い。だが、この街は先に述べたように多種多様な外国人が集まる多国籍のエスニックタウンである。この街を歩いて外国人に出会うと、世界の歴史や文化、最近の国際情勢まで分かる。私見だが、大久保こそ日本が誇る多文化共生都市として世界に発信すべきだ。だが、今の久保を多文化共生都市と呼ぶには無理がある。そうなるにはあまりに課題が多い。まず日本人住民と外国人住民、国籍の違う外国人住民の交流を活発にすることが必要だ。現時点ではそれぞれのコミュニティーが交流せずバラバラに並存しているのが実態だ。新宿区は多文化共生のまちづくりに力を入れ、専門家や住民の代表が区長に提言する会議を創設したが、コミュニティー間の交流を促すコーディネーターの存在が不可欠で、区担当者の力量が試される。将来的には大久保にアジア各国から新人アーティストを呼び、空き店舗に居住させ、創作活動を支援するなど、アジアの文化都市としてオオクボを海外にアピールする試みをしたら、面白いのではなかろうか。

南魚沼市の課題は閉鎖的な農村で孤独を抱えて生きている女性たちの精神的解放だろう。外国人妻への日本語教育支援、情報提供、相談機能の強化に加えて、妻たちが地域社会に溶け込む仕掛けを行政が推進することである。それには彼女たちが背景に背負う文化を尊重することが大事だ。市の教育委員会は外国人妻を小中学校にゲスト講師として呼び、自国の文化を語ってもらう講座を開いたりしているが、こうした機会をもっと増やし、日本人住民にも外国の文化への関心を持って

らうなど、相互理解の推進が重要だ。外国人妻たちが持っている異文化を上手に活かせば、地域社会を活性化する豊かな財産にもなる。

このように見てくると、多文化共生社会の実現には外国人移民に日本社会への統合を求めるだけでなく、日本人自身も変化しなくてはいけないことが分かる。人口減少社会の到来で日本では今後、移民受け入れを拡大する必要性が一段と高まるのは間違いない。だが、そのために我々が実行すべき課題が多いことも肝に銘じなくてはならない。

Can Japan Realize the Multicultural Symbiotic Society?

— The Reportage of Nippon, the Immigrant Islands

FUJIMAKI Hideki

The Nihon Keizai shimbun

Key Words: immigrant islands, non-profit organization, multicultural symbiotic society

I published *Nippon, the Immigrant Islands*, a book on the present situation of immigrants in Japan, in October 2012. This book of reportage was based on my own experiences. I inhabited three areas, those are Homigaoka (Aichi Prefecture), Okubo (Tokyo Prefecture) and Minamiuonuma (Niigata Prefecture), to collect various firsthand information. In Homigaoka where many Brazilians of Japanese descent live, the human exchange between Japanese inhabitants and Brazilian inhabitants was very poor. In Okubo, the Asian ethnic town, there was very little exchange not only between Japanese and foreign residents but also among foreigners from different countries or regions. In Minamiuonuma, where numerous foreign women married into farming families, it is my impression that they lead solitary lives in the closed rural community.

But I am encouraged by the activities of some non-profits organizations that work ardently to solve some troubles which foreign residents are facing in Japan. In addition I am heartened by immigrants, although they were not so many yet, who tried to associate with the Japanese inhabitants in these areas. It is an urgent and important issue for our country faced by the decrease of the population and globalization to accept many immigrants and build the multicultural symbiotic society. The purpose of this paper is to make researches into how we can realize it on the strength of these studies I have conducted by participant observation.

特別寄稿論文

Migration Trends in the Contemporary World

— An Overview

William BARRIGA *IOM Tokyo*

Key Words : migration, migration trends, migration policies and practices

This article is a brief overview of the contemporary global migration trends and the policy responses and practices of selected countries particular those in the OECD.¹ The article attempts to present a brief yet comprehensive exposition of the breadth and scope of migration as it now touches everyone's lives. It starts off with a realization that there is no universally accepted definition of a "migrant." Different definitions of a migrant will result in different data and thus will also have impact on policies and legislations. This is then followed by listing major migration trends and the various types of human mobility. From here, the article will show selected policies and practices by different governments in response to their unique migration experience and challenges. Different governments will respond differently even if the trigger seems to be the same with others mainly because each government has unique circumstances as well as needs. It will probably take several more years for governments worldwide to have a single view of what may be called an "effective migration management," because what is effective to one may not be effective to another. What is important however is that each government will adhere to certain universally accepted standards and principles when developing or implementing their unique migration policies, such as the inviolability of individual freedom, the protection of human rights of people whether they are in regular or irregular status, and the appreciation that migration is multi-faceted and multi-stakeholders and thus needed to be treated as such. The article will conclude by saying that migration is inevitable. It flows naturally, ingrained in the human nature and core societal fabric. Migration is not something that should intimidate anyone but indeed something that needs to be better managed to enhance its positive potentials and to minimize its negative effects.

Introduction

Practically there is no country today not being touched directly or indirectly by the migration phenomenon. Big or small countries, rich or poor ones, North or South, all will have migration experience to tell either as country of origin, destination, transit or all of the above. Migration phenomenon is growing in scope, complexity and impact, courtesy of the ever-present "push and pull factors" of migration and other contributing factors such as the ease and affordability of modern transportation, the advancement in information technology, and globalization. The world is so interconnected and inter-dependent that "no one is an island" anymore. If Europe sneezes, Japan catches cold; if Japan catches cold, US sneezes; and if US sneezes, the Middle East catches cold. Some countries are even becoming so dependent on migration that without it their economies or their very existence could be severely upset, not only from the perspective of the country of origin but also of the country of destination.

Migration is on top of the agenda of governments around the world particularly as the term "globalization" became more a commonplace in the international arena. According to the International Monetary Fund (IMF), globalization has four aspects, namely: trade; capital movements; movement of people; and spread of knowledge (and technology).² Trade, capital and knowledge all have human resources implications, one of which is movement of people. Globalization influences human mobility.

Despite being on top of the international agenda, however, migration is also one that is not very-well understood. One reason is the negative cultural and linguistic connotation it brings in some countries or regions – the word "migration" means permanent one-way movement to some countries / regions. The other, is the perception that migration is only for people who need to improve their standard of living; and that those contented with life, would not move. There are more general misperceptions³ such as: most migration is across international borders when in fact internal migration is four times more than the international one; migration is a drain on the resources of countries of origin when history tells us that migration is the original and oldest poverty-reduction known to humankind. The list continues.

Since time immemorial, people have been on the move. "Out of Africa," they populated the world. Looking at it even from a layperson's point of view, it is difficult to miss the fact that the reasons why people move in ancient times are basically the same reasons why they too move today... in search for food, greener pasture, better standard of living; flee from inhospitable climate, political persecution, enemies. Migration is in the human nature, as a thinking social being.

Definition

The multifaceted and complex landscape of migration phenomenon makes defining a "migrant"

a challenge. There is no universally accepted definition of a “migrant.” Two most commonly used definitions are those by International Organization for Migration (IOM) and the United Nations (UN). For IOM, a migrant is usually understood to cover all persons whose decision to migrate is taken freely for reasons of “personal convenience” and without intervention of an external compelling factor.⁴ This definition covers both internal and international migrants, short-term and long-term migrants, and clearly excludes “refugee” who owing to well-founded fear of persecution is outside her / his country of nationality, as well as “internally displaced person” (IDP)⁵ who is also forced to move due to natural or human-made disasters but who has not crossed an international border. The UN definition is broader, and differentiates between short-term and long-term migrants. A “long-term migrant” is a person who moves to a country other than that of his or her usual residence⁶ for a period of at least a year, while a “short-term migrant,” for a period of at least three months but less than a year except in cases where the movement to that country is for purposes of recreation, holiday, visits to friends and relatives, business, medical treatment, or religious pilgrimage.⁷ This definition would include mobility irrespective of the causes, voluntary or involuntary, and the means, regular or irregular, used to migrate. Under this broad definition, migrants are those who cross an international border; nationals moving within their own borders are not considered migrants. A refugee is a migrant albeit a forced migrant.

Depending on how one defines a migrant, therefore, the statistical figures will change, perhaps even drastically. Take for example the different definitions between IOM and the UN. There will be a wide gap already. Add to this the various definitions that many governments use to define a migrant. There will be so much number of different statistics as there is so much number of different definitions.

“The Migration Observatory” at the University of Oxford⁸ published a briefing “Who counts as a migrant? Definitions and their consequences,” in April 2012 in which the authors consider different ways in which one can understand who counts as a migrant in the UK and the implications of using different definitions. Different definitions have consequences on migration data and analysis, which in turn have impact on public understanding, policy debates, and legislations. A migrant is defined in various ways, and often used interchangeably as a 1) foreign national; 2) foreign-born person; 3) someone in a new country for temporary stay for a year; 4) someone in a new country for long-term / permanent stay; 5) person subject to immigration control; 6) someone who does not have rights of abode. These are all not necessarily the same. Prince Philip for example is a foreign-born person but is a UK national. European Economic Area and Swiss nationals for example are foreign nationals in the UK but are not subject to immigration control.

The 2010 figure offered by UN DESA’s Population Division⁹ of 214.2 million international migrants includes refugees, and most likely excludes those who resided in a foreign country for less than one year like the seasonal farm workers from Central America going to Canada on yearly basis.

Global migration trends

The characteristics of human mobility today are very different from those of 60 years ago. Below are a few clearly observable trends:

Large numbers. Today, human mobility is moving at an unprecedented pace not seen before at any point in the history of humankind. People are moving in much larger numbers. One in about 33 persons is an international migrant (3% of world’s population) to the tune of 214.2 million individuals in 2010; that is not to mention internal migrants whose number is four times more than its international counterpart. International migrants, if placed in one country, would beat Brazil as the 5th most populous country; and would beat USA three times as the 3rd most populous if internal and international migrants are combined. If internal and international migrants combined, one in seven persons in the world is a migrant.

Varied destinations. People are no longer flocking to the few so-called “traditional” countries of destination, rather to much varied destinations. Although USA still is the number one destination country of international migrants, it is now followed by Russia, Germany and Saudi Arabia. “Traditionally,” it would have been Canada, Australia and New Zealand. Also, one very common misconception is that most of the international migrants are from developing countries going to developed countries. Already, 20 years ago, the number of South-South migrants was recorded at 59.8 million versus the South-North migrants of 39.9 million. The initial figure of South-South migrants in 2010 was reported at 73.6 million versus the South-North migrants of 72.7 million. This was however adjusted by UN DESA to the current figure of 73.2 million South-South migration versus 74.3 million South-North.¹⁰ Still this would show that 34% of all international migrants are moving between one developing country to another. One of the distinguishing features of world migration in the next decade or two will be a sharp shift of direction of large human migration, rather than to the developed economies, it will be to the “emerging economies” in Asia, Africa and Latin America. As developed economies become harder to access, potential economic migrants will take advantage of the vibrant economic growth of new emerging economies.

Short-term and temporary. Permanent migration is becoming a thing of the past. There is an evolving and emerging converging mutual interest for short-term, temporary, circular migration between the destination country and the migrants, and with the tacit support of the origin country. According to Gallup World,¹¹ in its report of March 2012, more than 1 in 4 adults worldwide, which would be roughly 1.1 billion persons, would prefer temporary work overseas rather than permanent migration. Short-term temporary migration benefits the three key stakeholders: it provides temporary and timely reprieve for

much-needed labour for destination country facing shortages; it eases unemployment for origin country with a smaller risk of the prospect of brain drain; and it enhances skills and income for the migrants themselves while keeping its roots and family intact.

Multi-staged and multi-directions. Migration is no longer linear or one-way. The opposite is becoming more and more common trend, shorter timeframe, multi-staged, or in circular manner. A Filipino nurse, finding stiff competition of landing a job in USA, as the Chinese, Indian and Indonesian nurses are also applying, is going to Saudi Arabia for a two-year contract. After completing her contract, gaining not only international experience but also capital to cover her next job-search overseas, landed in Ireland for two-year contract. Her real intention is work in the US, where many of her school friends are, and which she did get after end of contract in Ireland. A Sri Lankan student gets a student visa for New Zealand. After completing her studies, she goes to Australia for on-the-job-training and gaining actual work experience. After which she finds work in Switzerland, where many of her school mates are. The Filipino nurse returned to the Philippines for her retirement, and the Sri Lankan student returned to Sri Lanka when she had enough capital to start her own business back home.

Gender roles. More and more women are going overseas for work. Today, approximately half of the international migrants are women.¹² Women working overseas, range from domestic help / au pair to skilled migrants, as engineers, nurses, technicians, and executives. Indeed, overseas work is no longer an exclusive domain of men. The feminization of migration brought radical changes in customary family roles. Mothers and female siblings are becoming the principal family breadwinners; and as such, they command more authority in family decisions, a paradigm shift in some traditional gender roles.

Return migration. Those who have worked and lived for decades in another country are coming back home where they could retire and expire. Return migration is becoming a trend as migrants long to go back to their roots and also where retirement is much more affordable and thus could take more advantage with their hard earned hard currency. Return migration is also picking as economy back home revives and overseas outsourcing becoming more popular among large multinationals. Take the examples of China and India, two largest source countries of migrants world over, are experiencing massive return migration for nationals to take advantage of the booming economy back home. With outsourcing coming to be a regular practice by large and small multinationals alike, workers from potential sources countries need not step out of their borders as work overseas are coming into their villages. Again China is a major country where products are made which otherwise could be made in the country of the company owner. Call centers were otherwise based where country of the company is located are all over India and the Philippines, two large English-speaking countries in Asia.

Private sector leading the way. As governments, due to political or cultural constraints, get their hands tied from making timely critical decisions in addressing labour shortage, the private sector, in order to survive in their business enterprise, will find their own or lead the way. In addition to its ageing population, fewer nationals in developed economies are taking agriculture, fishery or care for the elderly and the sick, in lieu of white collar professions in information technology, engineering, marketing and banking services; the education system is moving towards the same direction too while it tries to adjust and cater to changing interest and needs of the society. However, the private sector demand of labour in areas no longer popular among the locals will continue and increase. We cannot be all doctors, scientists and bankers. Someone has to till the land, catch fish, collect the garbage, construct roads and bridges. Canada is one of the few developed economies whose labour migration scheme is most developed. Yet in the outback of British Columbia, farm owners are grudging the long and costly process of recruiting temporary foreign workers, adding that they may just as well move their farms overseas where there is ample supply of labour. In the same manner, corporate owners of institutions serving elderly care may be considering moving their clients overseas where elderly care human resources are available in abundance. Mid-2012, Netherland's "modern migration policy" entered into force. It consists of simplification of procedures for economic migration and increased responsibility for the "independent sponsor," e.g. employer, requesting the migrant to come.¹³

Types of human mobility

Depending on how one looks at it, people on the move are categorized (or in more practical terms, described) in various ways. These categorizations are not exhaustive, coming from the authorities of the destination countries as well as from international actors whose perspectives may differ according to the different angles they see human mobility. Most common categorizations are as follows:

Skilled and unskilled. Skilled migrants are sought by industrialized economies as global competition on science and technology advancement is heating up. They are offered preferential treatment, e.g. special visas, compensation incentives, family reunification, and move demand-driven by the receiving country. Skilled migrants do not necessarily all come from developing countries; developed countries too do send skilled migrants to other countries. Unskilled migrants, employed with minimum training and education, provide manual labour or domestic services, move largely supply-driven although some of them are also sought by the receiving country. They come from developing countries usually, and often placement through government-to-government arrangement. Different countries of destination define "skilled migrants" differently. For example in one country it may mean doctors and scientists, while in another, may mean anyone with a tertiary degree, thus international students sometimes are perceived as future skilled migrants by the host country. "Unskilled" can also be problematic. Due to glut of nurses

in the Philippines for example and more and more competition from other nurses-supplying countries for placement overseas, some Filipino nurses are working as domestic workers in Hong Kong and Singapore. Are they unskilled?

Regular and irregular. Regular migrants, properly documented, are given consent by the authorities of destination country to enter through official visas or permits for the purpose of work, study, travel, or permanent residency. Irregular migrants cross an international border without proper travel documents, without documents or whose proper documents for lawful entry and stay become invalid or expired. Thus a regular migrant will become an irregular migrant if s/he stays longer period than authorized or taken up jobs when s/he should not.

Permanent and temporary. Permanent migrants travel one-way. They leave their homeland with the intention of permanently settling in another country. This was the most common migration trend till some 60 years ago. Temporary migrants plan to return home after a brief stint overseas. Duration may vary. Seasonal or circular farm workers from Central America, for example, going to Canada spend some 6 to 8 months to work in harvesting and planting in farms and return home. Contract workers in the Middle East work for 1 to 3 years and return home at the end of the contract. There are students, interns, trainees, scholars who after their studies return home too. Although permanent migration remains a significant component of human mobility particularly to the OECD countries, temporariness is becoming a common feature of today's migration reality.

Primary and secondary. Primary migrants are the first to go. They settle in host country after which the secondary migrants follow. Secondary or chain migrants result from family reunification or relatives and friends invited in by the primary migrants. Indochinese refugees who have resettled in Australia, Canada and USA two - three decades ago are applying for family reunification through the "orderly departure programme." Japan had their share too. Between 1997 and 2006, IOM was supporting Japan in arranging family reunification for Vietnamese families already settled in Japan with family members still in Vietnam.

Internal and international. Internal migrants move voluntarily or forcibly within the borders of their own country. Once they cross an international border, they become international migrants. According to the Population Division of the UN DESA, in 2010, there were 214.2 million international migrants¹⁴ (see below) including refugees, and the number of internal migrants is fourfold more (740 million¹⁵), including internally displaced persons, for a combined total of almost a billion people on the move.

Table 1 Number of international migrants by origin and destination, 1990 and 2010

Origin/destination	Migrant stock (millions)			Migrant stock (percentage)		
	1990	2010	Absolute Change	1990	2010	Percentage Change
North-North	42.1	53.5	11.4	27.1	25.0	27.0
North-South	13.3	13.3	(0.1)	8.6	6.2	(0.4)
South-North	39.9	74.3	34.4	25.7	34.7	86.0
South-South	59.8	73.2	13.3	38.5	34.2	22.3
Total in North	82.0	127.8	45.7	52.9	59.6	55.7
Total in South	73.2	86.4	13.3	47.1	40.4	18.1
Total from North	55.4	66.8	11.3	35.7	31.2	20.4
Total from South	99.8	147.4	47.7	64.3	68.8	47.8
Grand total	155.2	214.2 ¹⁶	59.0	100.0	100.0	38.0

Economic and forced. Economic migrants leave their homeland voluntarily to work and / or live in another country for the purpose of improving their / their family's quality of life. They include migrant workers who according to the UNDP Human Development Report of 2009¹⁷ represent more than half of the entire international migrant population. Economic migrants are often loosely distinguished from forced migrants who moved involuntarily due to conflict or natural disasters. Those fleeing persecution and generalized violence are referred to as refugees once they cross an international border or as internally displaced persons if they haven't. There were 15.3 million refugees¹⁸ at the beginning of 2011 according to UNHCR; and 26.4 million IDPs¹⁹ at the end of 2011 according to the Internal Displacement Monitoring Centre (Norwegian Refugee Council). There are three durable solutions to refugee problem, namely, voluntary repatriation, local integration and resettlement. Each year, about 600,000 refugees need resettlement, yet due to limited space (i.e. few countries offering resettlement), less than a hundred thousand are resettled in a year. Though small in terms of numbers, Japan's five-year pilot refugee resettlement project, which was launched in 2009, is an expression of solidarity with the international community's responsibility-sharing. And it is the first in Asia.

Smuggled and trafficked. Smuggled migrants initiate gaining illegal entry into a country by paying the services of a smuggler or middleman, while trafficked migrants, who through deceit or coercion, gain entry into a country either through legal or illegal means and often end up in labour or sexual exploitation.²⁰ Human smuggling is a crime against the State, while trafficking in person is a crime against the individual. Both are lucrative businesses involving human beings and criminal networks. According to the Council of Europe, the annual revenue of trafficking in person in 2010 was USD 42.5 billion.²¹

Trafficking in person is often referred to as “modern day slavery,” which the UN General Assembly too in its Sept 2011 session re-confirmed. Slavery is a system where people are treated as commodity, as property to be bought and sold, and forced to work. Slavery and slave trading existed since the ancient times and in many cultures. Most, if not all countries, probably have practiced it, one way or another. Statistics on human trafficking (as well as human smuggling) are important but these are elusive, difficult to obtain and verify due to the clandestine nature of the crime itself. Numbers are often under-reported and victims are hidden. In fact, global estimates on the number of people trafficked each year range from 700,000 to 4 million. In its report issued in June 2012, ILO’s global estimate of forced labour for the period 2002 and 2011 is 20.9 million persons.²² These persons were trapped in work which they were forced or deceived and from which they cannot leave. 18.7 million (90%) were exploited by private individuals / enterprises, and 2.2 million (10%) by states or military. Of those exploited by private individuals / enterprises, 14.2 million (68% of total) were victims of forced labour exploitation, and 4.5 million (22%) of commercial sexual exploitation.

Onward and return. Onward migrants leave their country of origin for another country either permanently or temporarily, regularly or irregularly, voluntarily or forcibly. On the opposite direction, return migrants come home from overseas experience. For some, in particular those with dual or more nationalities, they may have several “homes” to return to. Although there is no statistical data yet on this phenomenon, return migration has been observed to be increasing. Here are some examples why: desire of retiring or retired migrants to return home; circular migrants who repeatedly “commute” to and from country origin and country of destination for short-term seasonal work; overseas contractual workers who finish contract and need to restart application process or re-establish themselves back home; new doctors who worked as nurses overseas earning enough capital and returning home to establish and start their “real profession;” humanitarian evacuation in the case of stranded third country nationals from conflict areas; or voluntary repatriation in the case of refugees. And there is overseas outsourcing of multinationals trying to take advantage of cheaper labour, which then allows migrants’ justification to return home.

These categorizations of migrants, and others not mentioned here, can be extremely problematic. Migration is such a complex phenomenon that any single migrant may in fact well fit into more than one category. For example, as mentioned above, a regular and documented migrant holding a temporary visitor’s visa becoming an irregular migrant when her/his visa expires and continued to remain in the country of destination. Other examples include: A temporary migrant becoming a permanent migrant as in the case of Canada where in 2011, more than 29,000 temporary foreign workers out of 192,000 became migrants with permanent status (the provincial nominee programme).²³ Before the USSR was dissolved in 1991, a Russian national from Moscow living in Dushanbe, Tajikistan was an internal migrant, who then became an international migrant when Tajikistan became an independent republic. Same with the

Palestinians who suddenly became refugees when Israel was created in 1948.

Recent migration policies and practices²⁴ in selected countries

Governments react to stimulus emanating from migration process in various ways. These reactions lead to development of diverse migration policies and practices some of which may appear to be unorthodox. Whatever they are, it is certain that the migration reality has posed serious challenges to governments and that governments are trying their best to address those challenges in a manner they see most practical, effective, affordable, and serve best the interest of the nation.

There is no single, one-fit-all model for ideal migration management. Governments have tried a number of initiatives to improve the humane and orderly migration management based on and responsive to their unique situations. These include points-based system, controlled migration through quota by sectors, labour-market test, family reunification, humanitarian migration, international students, working holiday visa, etc. Every country makes continuous efforts to find a right mix of different migration schemes by keeping a balance between the protection of migrant rights, the local jobs, state sovereignty, and the security of their citizens.

Globally, migration policies and practices in recent years are arguably tending towards migration and security as well as migration and (co)development.²⁵ US Government’s “war on terror” impacted significantly the way the world looks at human mobility. Governments, whether of destination or origin countries, put high priority to the integrity of their borders and the safety of their citizens using most advanced technologies available. How to facilitate legitimate human mobility while curbing those that are not? How to make travel documents more secure? Governments also realize that human mobility cannot be stopped by making a fortress out of their borders. Can irregular human mobility be stopped from the source rather than at destination? What causes these people to risking their life to cross an international border? Can those causes be addressed at their own communities?

In response to these, migration policies and practices vary greatly. Also since by its very nature, migration cannot be managed by one country alone, a tendency now for governments is to work as a team, as a group with other governments, and multilateral mechanisms, e.g. regional consultative processes. The enumeration below are those that can be prominently observed. There are of course others.

Use of biometrics and other advanced technologies for securing the border. In the aftermath of 9.11, the US Government introduced the US VISIT (Visitor and Immigrant Status Indicator Technology),²⁶ a system to ensure integrity of immigration system through collection and storing of biometrics data from applicants and from visitors entering (and leaving) the US border. This is meant to facilitate entry, passage, stay and exit of legitimate travelers and identify and stop the illegitimate ones. Several other countries followed the example, such as Brazil, Japan (J-BIS or Japan biometrics identification

system), South Korea, Afghanistan and Thailand. This was also the time that e-passport was introduced, which is now becoming more and more the rule rather than the exception. Poorer countries are under strong pressure to implement, despite cost, e-passport system to be able to take advantage of the entry requirement and privileges of sought after destination countries and their opportunities. The e-passport contains chip that carries biometrics data of the holder and thus more difficult to forge and render it useless if stolen. Thus it is useful for the authorities not only to track people coming and going across borders, but also the government authorities could also use this technology to facilitate access to services of their own citizens.

Offshore processing of irregular migrants and asylum seekers. With hundreds of people from various Asian and Middle Eastern countries taking risky rickety boats staging from Indonesia, the Australian Government introduced the “Pacific Solution,”²⁷ an offshore processing center for irregular migrants and asylum seekers intercepted at high seas. Rather than allowing them to land in Australian soil, these individuals are sent to offshore processing centers in nearby countries. The concerns raised by many stakeholders inside and outside Australia include the conditions of the offshore processing centers, the lack of independent scrutiny, the mental health impact of those in the processing centers, and the lengthy period of stay in these centers while claims are being processed. The “Pacific Solution” was introduced in 2001 during the Howard Government, abandoned in 2008 by the Rudd Government, and reintroduced in 2012 by the Gillard Government.

In mid 2000s, between 30,000 and 40,000 irregular migrants and asylum seekers reached Canary Islands (Spain) by boat staging from West Africa each year. Thousands more did not make it and perish in the sea. Same period and about same number of people reach Lampedusa (Italy) by boat staging from North Africa. Thousands more too did not make it. The numbers going to Lampedusa increased drastically during the start of the Arab Spring in 2011. They process these boat arrivals on their soil. Those who do not qualify international protection are sent back home, and those who do are allowed to remain. However those who are allowed to remain surpass first asylum country’s capacity and plead for other EU countries to help take some of them. There are not so many takers putting Spain and Italy in very awkward situation.

Global approach to migration. The EU’s “Global Approach to Migration” (GAM) was initiated by the British EU Presidency in 2005, meant to be “a balanced, global and coherent approach covering policies to combat illegal immigration and, in cooperation with third countries, harnessing the benefits of legal migration;”²⁸ and noted EU’s “commitment to support the development efforts of countries of origin and transit is part of a long-term process to respond to the opportunities and challenges of migration.” Although the idea of an EU “comprehensive approach to migration” policy framework was toyed around

several decades earlier, the incidents of extremely risky irregular movement of people through Ceuta and Melilla,²⁹ two enclave cities of Spain geographically in Morocco, that pushed EU for another approach. These incidents showed that no matter how formidable a border fortress, this alone is insufficient response to addressing migration pressures outside Europe. The significance of the Global Approach therefore lies in the fact on the recognition that migration cannot be effectively managed alone with one-sided interest.

With all intents and purposes, Europe basically shifted from solely securing its border from irregular entry by also including measures to addressing “push factors” from the side of the countries of origin. The Global Approach includes a number of activities such as enhancing dialogue and cooperation with origin and transit countries, creating migration support teams to assist origin and transit countries in enhancing their capacity and skills in better managing migration, promoting legal migration through migration centers and mobility packages, and helping in creating opportunities in source countries for potential migrants to have an option to remain home.

In 2011, the Global Approach to Migration has been expanded to include mobility, thus, “Global Approach to Migration and Mobility” or GAMM.³⁰ GAMM was launched with migrants in mind, enhancing GAM. The 2005 Global Approach to Migration had four pillars, namely: respect human rights, facilitate legal migration and mobility, prevent irregular migration and trafficking in persons, and promote international protection. The GAMM, in addition to those four, includes: enhance the external dimension of asylum policy, and maximizing the development impact of migration and mobility while limiting its negative consequences. The balance between security and development perspectives is emphasized in the GAMM.³¹ Development dimension includes facilitating remittances, empowering the diaspora, promoting circular migration, and avoiding brain drain.

Seasonal and circular migration. As migrant workers becoming less and less interested in long-term or permanent migration, and as countries of destination are trying to control the number of long-term / permanent stayers, seasonal or short-term circular migration is becoming more and more the mutually preferred option by country of destination, country of origin, and the migrants themselves. In the case of Central American migrant farm workers, 6 to 8 months per year working in Canadian farms for planting and harvesting is best of both worlds: attractive income and being not too long away from the family. This model is also seen between Portugal and Ukraine as well as between Spain and several South American countries. The recent economic downturn in Europe may have temporarily stopped this migration for work arrangement but should not be difficult to re-introduce once economy picks up again because of past experience.

Selective migration. Also known as “cherry-picking” migration is not exactly a new trend but more and more destination countries are opting this approach. The country of destination intends to get the

best and brightest among potential migrants or admit only those who can contribute to a specific need in the country of destination. Depending on domestic pressure, selection criteria for selective migration varies. Some giving more emphasis on economic criteria (e.g. giving preferential treatment to migrants who intend to invest in the country of destination), education criteria (who can contribute to science and technology ideally with doctorate degrees), or even cultural criteria (e.g. giving preference to potential migrants whose cultural background is not so different from the country of destination).

The most common approach in selective migration is the “points-based system.” Japan, like UK (2008) and Korea (2010), newly introduced this system. Japan introduced the points-based system early 2012 in the context of its “new growth strategy” launched in June 2010 giving preferential immigration for highly skilled foreign nationals. Australia, Canada and New Zealand have been applying this system way much earlier. In the twist from the usual, Denmark, ranked as the happiest nation in the world in 2012 by the “World Happiness Report,”³² have abolished its points-based system for permanent residence that was introduced in 2010.³³ Instead, permanent residence is made condition on four requirements: five years residence in Denmark, three years full-time employment in previous five years, financial self-support, and passing language test.

On another track, June 2011, Germany adopted the “concept for securing the skilled labour base” which aims at sustaining the supply of skilled workers in the medium and long term in light of the declining working-age population. The uniqueness of this approach is that instead of going overseas to look for skilled workers, Germany is looking inside by improving labour market integration of migrants already living in the country. This policy was supplemented in 2012 with a “law to improve the assessment and recognition of foreign professionals qualifications” to improve labour market integration.³⁴ Norway is moving towards the same direction with strong emphasis on Norwegian language skill.

Selective migration is somehow the opposite of “humanitarian migration” where migrants (in the broadest sense) are admitted into the country, whoever they are, for humanitarian reason/s. Most common humanitarian migration is the refugee programme. There are countries which have additional humanitarian programmes for example the “women at risk” (e.g. Australia) and “children at risk” (e.g. Spain) while some others also offer visas to victims of trafficking and their dependents (e.g. USA). In Spain, unaccompanied minors entering the country irregularly (“migrant children at risk”) are provided protection by the State including education, training, shelter and care until they reach 18 years old.

International students. Students who left their country of origin and moved to another country for study (usually at tertiary level) are on the rise. Two reliable sources of data are UNESCO and OECD. UNESCO recorded 80% increase between 2000 and 2010, while OECD recorded 86% during the same period (see table below).³⁵ Two top destination countries are the US (18% of absolute total in 2010) and the UK (with 10% during same year), while the top origin countries are China (17% of absolute total in

2010) and India (with far 6% during the same year). International students are sought after by destination countries as this brings in money to the country. For the US for example, international students in 2010 was a USD 10 billion business, a huge boost to the national economy. International students are also potential skilled labour for the host country. And since many of the host countries are experiencing ageing society and labour shortage, international students are a welcome resource. In addition, host countries of international students are developed economies. Developed economies are experiencing low-birth rate, thus declining numbers of native students. The coming of international students therefore could also mean the survival of host universities concerned.

And finally, destination countries of international students see this arrangement as their “soft diplomacy.”³⁶ It has several effects: the spreading low-key the values and beliefs of the host country throughout the world; the positive experience of the international student in the destination country will promote the reputation of the that country and thus be able in the future influence the origin country³⁷; and the community in the destination country hosting the international students will be able to understand better the thinking of these students and thus becomes more understanding on how certain countries think. Japan aims to reach 300,000 of international students in the country by 2020,³⁸ which in 2011 was 138,075 according to Japan Student Services Organization.³⁹ Together with Russia, Japan is the 5th largest intake destination country for international students.

Table 2 Number of international students

Year	UNESCO (in millions)	OECD (in millions)
2000	2.0	2.2
2008	2.96	3.4
2009	3.43	3.7
2010	3.6	4.1

Table 3 Percentages of international students in absolute numbers in 2010⁴⁰

Top destination countries		Top origin countries	
1. USA	18% of total	1. China	17% of total
2. UK	10%	2. India	6%
3. Australia	7%	3. S. Korea	4%
Germany	7%	4. Germany	3%
France	7%	5. France	2%
4. Canada	5%	Russia	2%
5. Japan	4%		
Russia	4%		
6. Spain	3%		

*Regional consultative processes (RCPs) on migration.*⁴¹ Countries with similar concerns and interests, usually in the same region, meet regularly to share experiences, lessons learned, best practices, challenges, and discuss possible solutions and strategies, in an open, non-binding, voluntary, informal, and exclusive setting where they can voice their issues, and attended at senior officials as well as ministerial levels. RCP, for one, is an admission that migration, a complex multifaceted and multi-stakeholders phenomenon, cannot be effectively addressed at national level. There are several RCPs currently running; 13 of which are major ones, including the Bali Process,⁴² and in which Japan is a member. Bali Process is a regional consultation on “people smuggling, trafficking in persons and related transnational crime... and developed and implemented strategies and practical cooperation in response.” Bali Process also assists “countries to adopt best practices in asylum management in accordance with the principles of the Refugees Convention.” Monitoring and implementation of activities of the Bali Process is guided by UNHCR-IOM steering group. RCPs also sometimes meet cross-regional, as in the case of the Colombo Process⁴³ meeting with EU, in principle every two years, to discuss labour migration.⁴⁴ The GFMD⁴⁵ is the global version of RCPs, initiated in July 2007, mandated as a result of the UN General Assembly High Level Dialogue on migration and development in Sept 2006 in NY,⁴⁶ the first ever high-level event organized by the General Assembly devoted exclusively to the issue of international migration and its linkages with development. Among others, the objective of GFMD is “to provide a venue for policy-makers and high-level policy practitioners to informally discuss relevant policies and practical challenges and opportunities of the migration-development nexus, and engage with other stakeholders, including non-governmental organizations, experts and migrant organizations to foster practical and action-oriented outcomes at national, bilateral and international level.” The UN GA is organizing a second HLD on migration and development in NY in October 2013⁴⁷ “to focus on identifying good practices and lessons learned since the 2006 High-Level Dialogue, with a particular emphasis on national, regional and global policies and programmes that have leveraged the development benefits of international migration.”

Each of these migration policies and practices has its own advantages and disadvantages. And when applied to different countries, these advantages and disadvantages may either magnify or shrink to the level of insignificance. Migration management therefore is a living effort. It continuously develops, needs continuous improvement, and will regularly adapt to a given unique situation confronting the country. For example, a policy to only accept the best and brightest from potential migrants is good but in the end could displace locals from top positions. Also as technology advances, miscreants may soon be able to steal identities using biometrics data in visas and passports.

Inevitability of migration

As migration continues and grows, governments will have to keep up with its challenges both at the bilateral or multilateral setting. Understanding the inevitability of migration helps migration policy makers and practitioners address these challenges more effectively and with an open mind. The following non-exhaustive factors will show how migration comes out naturally:⁴⁸

1) *Demography* – The ageing population and low birth rate⁴⁹ in developed economies versus the youthful population and high birth rate in the developing economies will create migration push and pull in order for countries to survive. Because of the demographic changes and unless addressed, in the next 20 to 30 years, developed economies will experience slower growth and falling standard of living. The reverse will happen to developing economies higher and younger population. BBC in its news article dated 10 December 2012 quoted the US National Intelligence Council that due to ageing population, the US, Europe, Japan and Russia will experience “slow relative decline,” and that Asia will wield more global economic power than US and Europe combined by 2030.⁵⁰ China will overtake US as the largest world economy.⁵¹

2) *Demand* – Also, the ageing population and low birth rate in developed economies create labour shortage, while youthful population and high birth rate in developing economies create labour surplus. Add to the equation, the changing attitude of locals who are now shunning certain types of work or industry, also creates, even if artificial, labour shortage. Different countries tried different coping mechanisms. In Japan, a suggestion was made by experts and by politicians to encourage / support women, the elderly, and the physically-challenged to join in the national workforce. This suggestion was made many decades ago, yet results remain to be seen. So long as the working culture in the country is not women-, mother- or family-friendly, women will likely get holed up as homemaker. This does not mean that homemaking is not good; it only shows that there will be fewer people in the national workforce. The OECD report “Closing the Gender Gap” issued on 17 December 2012 reconfirms that the lack of support for motherhood is hurting women’s career prospects, despite gains in education and employment. Japan is the leading country in which largest pay gap (61%) between men and women in the work force was recorded.⁵² Add to that, child care is expensive. Child care eats up one wage basically especially in Japan.⁵³ Thus there is little or no financial gain for both parents going out to work. Parents (most often mothers) are less likely to seek a job. And that will contribute to labour shortage the very issue that Japan wanted to address.

3) *Disparity* – The growing economic and social gaps between developed and developing economies

create migration push and pull too. According to IMF, while globalization contributed to remarkable average income growth overall, it was also obvious that the progress was not evenly dispersed. The gaps between rich and poor countries, and rich and poor people within countries, have grown wider considerably. The richest quarter of the world's population saw its per capita GDP increase nearly six-fold during the 20th century, while the poorest quarter experienced less than a three-fold increase.⁵⁴ As long as economic development remains uneven and the imbalance in wealth distribution continues, migratory pressures too will continue to exist.

4) *Distance* – Fast, cheap and efficient transport is shrinking the world to a commuting distance and contributed tremendously to human mobility. Crossing the Pacific takes only nine hours, and crossing the Atlantic, eight hours. Airplane builders are continuously designing faster, more fuel efficient, more environment friendly and more comfortable planes. Boeing delivered 601 new airplanes in 2012⁵⁵ and Airbus, 516 at end of Nov 2012⁵⁶ and expected total of 580 total deliveries for the year. This compared to the 2011 record of 477 planes delivered by Boeing, and 534, by Airbus. Even taking the factor of old planes replacements in these figures, what this shows is not only an increasing business but is also the increasing demand for airplane commercial transport to cater to increasing number of air travellers, which was about 1.8 billion persons in 2010 of which 750 million were for international travel.⁵⁷ Although fuel cost is increasing, air tickets are actually getting more and more within everyone's reach, thanks to the proliferation of budget airlines. Purchasing air ticket can also be done conveniently online; and check-in too can be done online. Some travelers even need not queue at the airport security or immigration counter using the fast-track biometrics lane. The world is getting smaller and almost anyone can reach any corner of the earth at will and in short period.

5) *Digital revolution* – With the advancement in information technology, migrants, potential migrants or just curious anyone, can know at any given time what is happening anywhere in the world. Migrants know where the opportunities are; they know where are the places they should avoid; they communicate with their families and friends with much greater ease.⁵⁸ Real-time communication is very much enhanced 24 hours a day, seven days a week. Consider this. As of end of June 2012, there were 2.5 billion users of the internet; 294 billion emails sent every day; 835 million users of Facebook; and 517 million users of Twitter.⁵⁹ Tokyo, in addition to Jakarta and London, are the top three tweeting cities in the world. The knowledge of where and when to go and not to go, how to go there and of course what to go for, drastically change and hasten the migration decision-making process. The many unknowns in migration process that in the olden days made people hesitate and concerned about moving is largely gone.

6) *Disasters* – Natural and human-made disasters force people to move, temporarily or permanently.

Sudden onset disasters such as earthquakes, tsunamis, floods, landslides, storms, volcanic eruptions have internally displaced 14.9 million people in 2011⁶⁰ (15.2 million in 2010) which also included those affected by the Great East Japan Earthquake. Another 26.4 million people are internally displaced in 2011 due to armed conflict, generalized violence or human rights violation, making a combined total of 41.3 million people forcibly displaced within its national borders in year 2011.⁶¹ In addition, there were 15.2 million refugees worldwide at the beginning of 2012.⁶² These are people who like the 26.4 million internally displaced by conflict and generalized violence, but who managed to cross an international border. There are slow onset disasters too such as drought, famine, rise in sea level due to global warming, environmental deterioration due to development and human overuse, that can be as disastrous as sudden onset disasters, and displace millions of people. Many of these are unpreventable though can be mitigated.

7) *Degradation* – Environmental degradation due to human activity and climate change displaces people. Degradation is a migration push factor as people try to flee from its disastrous effects, for their own and their families' survival. Desertification⁶³ for one, could displace up to 50 million people in the next decade;⁶⁴ they are among the over 250 million directly affected by it in addition to 1 billion people who are at risk. "These people include many of the world's poorest, most marginalized, and politically weak citizens," according to FAO.⁶⁵ Over-development, over-industrialization, or over-population could lead to land, sea and air degradation too. Moderation and good planning are advised; unfortunately difficult to put in practice. With the increasing number of people inhabiting Mother Earth, which is expected to reach 9.3 billion by 2050,⁶⁶ we can expect more use of natural resources and thus speeding up nature's degradation. By 2027, world population is expected to reach 8 billion, and a number of experts believe it will be extremely difficult for Mother Earth to feed them all.

8) *Dreams* – It is natural for people to dream of life with dignity and prosperity. According to Gallup.com in its June 2011 report, although worldwide desire to migrate permanently to another country showed signs of cooling off between 2007 and 2010, still 14% of the world's adults, which is about 630 million people, would like to migrate to another country.⁶⁷ Not all of them of course will end up actually moving, but this will give us an idea of the extent of desire of people to migrate. It is interesting to note that the largest drop in the desire to migrate is recorded in Sub-Saharan Africa, followed by Latin America and Southeast Asia. And the regions where desire to migrate remained relatively buoyant are among European Union nationals and those in Northern America. Of the 18 top desired destinations for potential permanent migrants, USA (23% of those surveyed or 45 million people) continues to be the number one; followed by very far seconds (7%), UK and Canada. Japan is the 10th top desired destination (2% or 15 million people) overtaking Switzerland, Sweden and New Zealand. As long as people continue to dream, migration is a constant reality.

Conclusion

Migration is not like water in the tap where one can open and close at will. Rather it is like water in the river where it will overflow and seek its own level when its path is blocked. As long as there is demand, supply will flow in. If the front door is closed, supply will go through the back door. And the back door is often cold, dark and risky.

Effective migration management is not making a fortress out of ones borders. From experience that approach is proven to be ineffective and in the process, human rights are violated, human lives are lost, and economies of both origin and destination countries are compromised. On the other hand, making more legal migration channels, helping countries with strong migration pressures improve their economy, and keeping line of communication open for regular dialogue on migration issues among countries, may actually bring more concrete positive results.

Unfortunately, the benefits of globalization are not spread evenly. The less and least developed economies are at a disadvantage vis-à-vis their bigger brothers. The preoccupation of the big economies should not therefore be only to reap the most out of globalization but also to try to assist those less privileged economies come up to speed with the standards of globalized world market economy. Unequal distribution of wealth is a strong push-pull factor of migration which in many instances led to irregular migration.

Migration is here to stay whether we like it or not. It will continue to touch everyone's lives, the people on the move, the people receiving them, and the people left behind. Migration is an integral part of the social and economic fabric of the world and the humankind. It is not something to be scared about but indeed something that needs to be well-understood and better managed. The question therefore is not whether to have migration but rather how to manage migration better and more effectively to enhance its positive potentials and reduce the negative consequences. Humane and orderly migration can help realize the positive potentials of migration and benefits all its stakeholders, the country of destination, the country of origin, and the migrants themselves.

At the end of the day, decisions on the entry, stay and exit of foreign nationals, either those under or outside immigration control, rest with the host government. There is no one-fits-all model policy for all countries. Such thing is near to impossible. However, there are common principles and standards where a migration policy and practice could be based upon: one that ensures the protection of the human rights of migrants; one that does not compete with but complement the local labour market; one that promotes the harmonious co-existence between the migrants and the host community; one that is balanced, multi-disciplinary and addressed through inter-ministerial consultation and collaboration; one that involves not only the whole-of-government but also the whole-of-society; and one that takes into account and possibly adapts applicable international good practices. Hitting the bull's-eye at the first attempt is not the goal

of good migration management. Migration policy can develop and mature in response to the empirical needs of the times.

- *1 Organization for Economic Cooperation and Development <http://www.oecd.org/about/>
- *2 International Monetary Fund <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm#II>
- *3 Adapted from IOM Director General's speech at The Lowy Institute, Sydney, Australia, on 13 July 2011
- *4 IOM Key Migration Terms <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrant>
- *5 Guiding Principles on Internal Displacement, UN OCHA, June 2001, introduction, paragraph 2 - ...internally displaced persons "are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border." <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf>
- *6 "Country of usual residence" is the country in which a person lives, that is to say, the country in which he or she has a place to live where he or she normally spends the daily period of rest. (UN DESA, 1998)
- *7 Recommendations on Statistics of International Migrants, revision 1, UN DESA, New York, 1998
- *8 Anderson and Blinder. "Who Counts as a Migrant? Definition and their Consequences." Migration Observatory Briefing, COMPAS, University of Oxford, UK, April 2012 <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/briefings/who-counts-migrant-definitions-and-their-consequences>
- *9 UN Department of Economic and Social Affairs <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>
- *10 International migration and development (page 4), Report of the Secretary-General, A/67/254 dated 3 August 2012 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/452/13/PDF/N1245213.pdf?OpenElement>
<http://www.un.org/esa/population/migration/ga/index.html>
- *11 Gallup World <http://www.gallup.com/poll/153182/Adults-Move-Temporary-Work-Permanently.aspx>
- *12 The International Migration of Women (The World Bank)
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21561620~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>
- *13 International Migration Outlook 2012, OECD
http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2012/netherlands_migr_outlook-2012-31-en
- *14 International migration and development (page 4), Report of the Secretary-General, 3 August 2012
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/452/13/PDF/N1245213.pdf?OpenElement>
- *15 Human Development Report 2009 - overcoming barriers: human mobility and development, page 1, UNDP
- *16 A revised figure. Initially, it was 213.9 million total where South-South migration reported at 73.6 million versus South-North migration at 72.7 million.
- *17 UNDP Human Development Report 2009 http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf
- *18 UNHCR <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1d.html>
- *19 Internal Displacement Monitoring Centre (Norwegian Refugee Council)
[http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument)
- *20 International Labour Organization (ILO) http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_182004/lang-en/index.htm
- *21 Council of Europe http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/default_en.asp
- *22 ILO Global Estimate of Forced Labour, June 2012, Geneva

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf

*23 Citizenship and Immigration Canada
<http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/employers/temp-foreign-worker-program.asp>

*24 “Policies and practices” need to be looked at in its broadest sense. Due to complex nature of the migration phenomenon, governments sometimes make ad hoc arrangements to address certain migration challenge at a given time, while some policies take long to be implemented or not implemented at all.

*25 “Co-development,” coined in 1997 by French scholar, Sami Nair, to mean that migration does not only benefit the country of origin (remittances, new skills learned) but also the country of destination (enriching culture, economic contribution).

*26 US Department of Homeland Security <http://www.dhs.gov/us-visit-office>

*27 Australia’s “Pacific Solution”
http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution

*28 EU Presidency Conclusions – Brussels 15-16 December 2005
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf

*29 About 11,000 people tried to scale the fortified fences of these enclave cities during the first half of 2005. Many died in the process. Earlier, potential migrants and asylum seekers were trying to reach Canary Islands by rickety boats. With more patrols, those stopped. Then people also started reaching Malta and Lampedusa (Italy). Numbers of people trying to reach Europe this dangerous route were in tens of thousands each year.

*30 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions – Brussels, 18 November 2011, COM(2011) 743 Final; “Global Approach to Migration and Mobility”
http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v9.pdf

*31 GAM started as a loose framework to provide a response to EU member states’ security concerns on migration flows towards Europe.

*32 The Earth Institute, Columbia University, First World Happiness Report Launches at the United Nations, 2 April 2012 <http://www.earth.columbia.edu/articles/view/2960>

*33 International Migration Outlook 2012, OECD
http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2012/denmark_migr_outlook-2012-16-en

*34 International Migration Outlook 2012, OECD
http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2012/germany_migr_outlook-2012-20-en;jsessionid=143d4v5g4vq6o.x-oecd-live-02

*35 OECD
<http://www.oecd.org/edu/highereducationandadultlearning/educationataglance2011oecdindicators.htm> and <http://www.iu.qs.com/2011/09/20/oecd-international-student-number-rises-to-3-7-million/> and http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-factbook-2011-2012/how-many-students-study-abroad_factbook-2011-84-en

*36 Australia’s International Education as Public Diplomacy: soft power potential, July 2011
http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110700_cdsp_discussion_paper_cbryne_rhall.pdf

*37 Japan’s Ministry of Economy, Trade and Industry taps foreign students as content envoys, The Japan Times, 16 January 2013, Kazuaki Nagata <http://www.japantimes.co.jp/text/nn20130116f2.html>

*38 Jakarta Post, 29 July 2008
<http://www.thejakartapost.com/news/2008/07/29/japan-aims-more-double-number-foreign-students-300000-2020.html>

*39 JASSO http://www.jasso.go.jp/statistics/intl_student/data11_e.html and http://www.jasso.go.jp/about_jasso/

documents/outline12_03.pdf

*40 UNESCO <http://www.uis.unesco.org/EDUCATION/Pages/international-student-flow-viz.aspx>

*41 Regional Consultative Process <https://www.iom.int/cms/rcp>

*42 Bali Process <http://www.baliprocess.net/>

*43 Colombo Process <http://www.colomboprocess.org/>

*44 Asia-EU Dialogue in Labour Migration
http://www.colomboprocess.org/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=30

*45 GFMD <http://www.gfmd.org/en/>

*46 UN HLD on International Migration and Development 2006 <http://www.un.org/esa/population/migration/hld/index.html>

*47 Un HLD in International Migration and Development 2013 <http://www.un.org/esa/population/migration/hlmim2013/highlevelmim2013.htm>

*48 Adapted from IOM DG’s 29Feb2012 presentation at Keidanren Japan

*49 To maintain a stable population, total fertility rate of 2.1 is needed. Japan had 1.39 in 2012.
<http://www.umac.org/ocp/CausesofGrowth/info.html> and http://www.indexmundi.com/japan/total_fertility_rate.html

*50 BBC “Asia to eclipse US and Europe by 2030”
<http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-20671917> and <http://www.dni.gov/index.php/about/organization/national-intelligence-council-global-trends>

*51 *ibid.*

*52 OECD report “Closing the Gender Gap” (17 Dec 2012) <http://www.oecd.org/newsroom/lackofsupportformotherhoodhurtingwomenscareerprospectsdespitegainsineducationandemploymentsaysocd.htm>

*53 *ibid.*

*54 IMF <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm#II>

*55 Boeing <http://boeing.mediaroom.com/index.php?s=43&item=2552>

*56 Airbus http://www.airbus.com/no_cache/company/market/orders-deliveries/

*57 IATA http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/Pages/iata.aspx

*58 Adapted from IOM DG’s speech at The Lowy Institute, Sydney, Australia, on 13 July 2011

*59 Internet World Stats – usage and population statistics <http://www.internetworldstats.com/>

*60 Internal Displacement Monitoring Center (Norwegian Refugee Council) [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/1280B6A95F452E9BC1257A22002DAC12/\\$file/global-estimates-2011-natural-disasters-jun2012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/1280B6A95F452E9BC1257A22002DAC12/$file/global-estimates-2011-natural-disasters-jun2012.pdf)

*61 Internal Displacement Monitoring Center (Norwegian Refugee Council) [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/47D792533EBB1D03C1257A41004A1F10/\\$file/activity-report-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/47D792533EBB1D03C1257A41004A1F10/$file/activity-report-2011.pdf)

*62 UNHCR <http://www.unhcr.org.uk/about-us/key-facts-and-figures.html>

*63 The “process of fertile land transforming into desert typically as a result of deforestation, drought or improper / inappropriate agriculture” (ref Princeton University Dictionary)

*64 BBC <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/6247802.stm>

*65 FAO <http://www.fao.org/desertification/default.asp?lang=en>

*66 Negative Population Growth http://www.npg.org/facts/world_pop_year.htm

*67 Gallup <http://www.gallup.com/poll/148142/International-Migration-Desires-Show-Signs-Cooling.aspx>

福田 友子 著
**トランスナショナルなパキスタン人移民の社会的
 世界——移住労働者から移民企業家へ**

福村出版, 2012年

本書の書評を始める前に移民を研究対象とした言語生活の研究動向について問題提起を行いたい。国立国語研究所作成の日本語研究・日本語教育文献データベースによると、移民および移住者(比較的短期の滞在者)対象の研究では、研究対象者の国籍は圧倒的に日系ブラジル人、中国人、韓国・朝鮮人が多い。これは外国人登録者数の上位集団と連動していると思われる。しかし、興味深いことに、キーワードを「外国人労働者」「外国人就労者」に絞ると結果は日系ブラジル人を対象とした研究に占められる。数の上でマジョリティであるニューカマー日系ブラジル人に関心が集まるのだろうが、研究者が外国人労働者を一枚岩として捉える先入観を生み出してしまうのではないかと危惧の念を抱く。書評に先立ち、評者の問題提起を述べたのは、著者が1960年代に移住労働者支援団体の活動に加わり、そこで彼らの一部が「移住労働者」ではなく、「移民企業家」であることを知り、移住者=移住労働者であるという先入観が覆されたという経験と通じると感じたからである。

本書は、在日パキスタン人移民をめぐる実証的研究をまとめたものである。著者の福田友子氏は、これまで主として在日パキスタン人の中古車貿易業に関する論文を数多く発表しているが、本書では在日パキスタン人移民をめぐる状況を国際結婚と家族構成、エスニック・ビジネスとしての中古車貿易業の起業、宗教団体の設立、教育施設の開設等にまで広げ、その社会的世界の全体像を捉えることを試みている。

本書全体の導入である「まえがき」には、本書の内容を在日パキスタン人という「特殊な集団のものめずらしい話」ではなく、「もしかしたら将来自分にも関係があるかもしれない話」として読んでほしいという、福田氏の思いが書かれている。また、第1章第2節「用語の定義」において、本書ではパキスタン人をはじめとするニューカマーの外国人の呼称を「移民」「移住者」とする理由として、本書が扱うのは「外国人労働者」をめぐる特定かつ一時的な事象ではなく、「世界中でみられ一般的な事象の一事例としてとらえることを意図しているからである」(p. 10)と述べられており、ここでも本書の意図が訴えかけられる。

第2章では、本書の理論的基礎となる欧米の豊富な移民研究の蓄積が紹介されている。しかし、移民フロー理論と移民ストック理論だけでは、移民のホスト社会への適応とトランスナショナルな志向性が併存する現象を分析するには限界があり、両者の有機的な結合を目指す移民理論が有効で

あると結論づけている。

「各国の移民政策および社会的背景」と題された第3章では、移民の送り出し国であるパキスタン、移住先である日本だけでなく、第三国であるアラブ首長国連邦の移民政策と社会的背景についても明らかにしている。第三国の重要性は従来考慮されてこなかったが、本書では「第5章 移民によるエスニック・ビジネス」および「第6章 移民におけるジェンダー関係と家族 第3節 子どもの教育と海外移住」においても第三国と送出国(パキスタン)、ホスト国(日本)の関連性が論じられている。

「第4章 移民による宗教団体と同郷団体」では、1900年以降パキスタン人移民による宗教団体が増加し、同郷団体が宗教団体の母体となったと説明されている。宗教団体の形成過程の事例紹介や活動の諸機能についての詳細な説明は、イスラーム研究者にも興味深いものであろう。

「第5章 移民によるエスニック・ビジネス」では、パキスタン人移民がほぼ占有している中古車貿易業を扱い、その背後にある在日パキスタン人とその日本人配偶者女性の「国際結婚」、トランスナショナルな同胞の配置を基盤としたネットワークの形成を多様な調査方法を駆使して詳細に説明している。エスニック・ビジネス以外の研究者にとっても貴重な情報が提供されている。

日本における「国際結婚」は移民側が女性でホスト側が男性のカップルであるが、在日パキスタン人の場合は逆の場合がほとんどである。そのため、先行研究で指摘されているジェンダーとエスニシティの対立は、パキスタン人移民の「国際結婚」のケースには適応できない。そのことが「第6章 移民におけるジェンダー関係と家族」において、ジェンダー研究の先行研究を援用し詳細に説明されている。著者は従来の「国際結婚」におけるジェンダーとエスニシティの問題がパキスタン人移民の国際結婚ではねじれており、日本人配偶者女性は宗教団体やエスニック・ビジネスを下支えし、移民コミュニティ形成に貢献していると指摘している。また、移民コミュニティ内の日本人配偶者女性の経歴が本人の自己実現につながる可能性ともなることも述べられており、同じくパキスタン人移民の日本人配偶者女性を扱った工藤正子『越境の人類学—在日パキスタン人ムスリム移民の妻たち』(2008)の「多重の周縁性」(pp. 192-196)とは異なる構図が描かれているのが興味深い。

「第7章 考察」では各章の知見を整理し、次のように考察している。まず、パキスタン人移民の社会的世界において、「もっとも特徴的なのは、そのトランスナショナルな社会領域の構築」(p. 291)であり、そのトランスナショナルな社会的世界の解明には送出国、ホスト社会、第三国それぞれの移民政策と社会的背景を解明しなければならない。そして、現代のパキスタン人移民の社会的世界は「終わらない移民過程」(pp. 291-292)にあるとまとめている。さらにホスト社会のわれわれにとって示唆的なのは、パキスタン人移民、配偶者及び子どもも「日本人」であり、かれらにとって「日本は最終的に不要な」(p. 292)わけではないし、日本人が彼らの移民コミュニティを支えているという著者の結論である。

本書は「日本社会や世界各地の事象を巻き込んで展開していく、トランスナショナルな社会的世界の研究」(p. 292)であり、ぜひとも一読をお勧めしたい。

福永 由佳 (国立国語研究所)

シバ・マリヤム・ジョージ 著／伊藤 るり 監訳 女が先に移り住むとき——在米インド人看護師のトランスナショナルな生活世界

有信堂高文社, 2011年

移住とジェンダーの研究が交差する領域は近年大きな進展を遂げつつあるが、本書は、そこにくわえられた新たなエスノグラフィーの全訳である。題目に端的に示されているように、本書は、女性が第一次移民として移住したとき、夫とのジェンダー関係に何が起きるのか——この問いを、家庭内領域、労働、(インド・シリア正教会を基盤とする移民の)コミュニティ、送り出し社会であるインド・ケーララ州とのつながりという、複数の関係の重なり合いのなかで理解することを狙いとす。アメリカで職場における人種差別に直面しつつも看護師という専門職として社会上昇を果たし、家内でも主な稼ぎ手となる妻たちに対し、合流した夫たちは、脱工業化資本主義社会のアメリカの労働市場と社会の双方で周縁化され、家庭では補助的稼ぎ手となるという、多重の地位の下降と社会的喪失を経験する。家内のジェンダー・バランスの変化が生み出すこの緊張に、夫婦はいかに対峙するのだろうか。著者は、セントラル・シティ(仮称)およびケーララでの聞き取りとフィールドワークから得られた知見をもとに、移住という文脈で起きる複数の領域相互のジェンダー関係の連関を精査したうえで、ジェンダーと階級の矛盾する関係性を照らし出す。移住とジェンダーが交差する領域に多面的な示唆をもつ本書に対して、本稿では、以下の3点に絞ってその意義を論じたい。

第一に、本書の魅力は、「非熟練」とされる家事労働者と比べて研究蓄積の浅い専門職の移住女性によるジェンダー関係の再構築のプロセスを照射したのみならず、それと不可分な関係にある男性側からの「ジェンダーのやり直し」のプロセスをも克明に描き出した点にある。その考察をとおし、著者は、ジェンダー関係が、資源や権力の配置やその意味づけをめぐる絶え間ない交渉の場であることを説得的に示したうえで、それが、もう一つの不平等の構造である階級と複雑に連動することを明らかにした。その知見は、多様な社会経済的な文脈で「共働き」夫婦がふえるなかで、人々が

性別分業やその規範的定義をめぐるいかに格闘し、そこに社会の複数の領域や位相がどう交差するのかを理解するための豊かな示唆を与えてくれる。移民研究をつうじて差異と力関係をめぐる複雑性とダイナミクスを明らかにすることの意義と有効性を、本書は見事に示したといえるであろう。

第二に、本書がこうして男性性の再構築をも照射しえた背景には、夫婦双方に聞き取りを行うという、時間的にも、文化的にも困難な調査があった。ジェンダーが研究者の立ち位置や調査対象を大きく規定する南アジア系移民の研究で、自らも移民看護師を母にもち、マラーヤム語を流暢に話す1.5世である著者のポジショナリティがそこに有利に働いたことは十分に考えられるが、一方で、「インサイダー」であるからこそ、文化的境界の侵犯はより甚大な意味をもちうる。その複雑な立ち位置ゆえに、著者は自らの研究を「境界侵犯的エスノグラフィー」と呼んだ。研究者の立ち位置とそれへの内省が、研究が産みだす知のありようと分かちがたく結びつくことを示した点で、本書は社会調査という営みについても多くを考えさせてくれる。

第三に、グローバル化とケアの交差をめぐる従来の研究では、移民が先進国のケアの空洞をいかに埋めるかに重点がおかれる傾向があったのに対し、本書は、そうした移民が自らの世代更新をどう行うのかを正面から問いかけている。この問いに対し、著者は、移民の養育、結婚、介護などのための資源が、送り出し社会から提供され、それによってトランスナショナルな紐帯が維持されることを明らかにした。国境間のケアの連鎖がここに初めて指摘されたわけではない。しかし、本書の意義はさらに、そうした国境を越えた身体的ケアの授受をつうじて、ジェンダー、とりわけ、女性のセクシュアリティを核とする、身体をめぐる意味づけや規範が再生産されるプロセスを指摘することで、ケアの国境間移転をめぐる研究に新たな視点を切り拓いたことにある。

結論では、こうした研究成果をふまえて第二世代をめぐる興味深い考察や予見が展開される。そこに提示される数々の問いは、他の移民集団を研究する者にとってもきわめて示唆的である。本書の議論の中心である一世のジェンダー関係をめぐっては、主流社会との関係性は中心にはとりあげられていないが、ここで著者も示唆するとおり、第二世代の生活世界を理解するうえで、主流社会や他のエスニック・コミュニティとの関係を検討する重要性は格段にますであろうし、それにより、ホスト社会の多元化プロセスの複雑性や、エスニック集団の外との関係性と移民の生きるトランスナショナルな世界との連関にも光を当てることが可能となるであろう。

最後に、訳文は統一感があり、ここにいたるまで、訳者間で活発な議論が重ねられたであろうことが推察される。卓越したエスノグラフィーが良訳をもって紹介されたことにより、日本における移住とジェンダーをめぐる研究がさらに前進することを期待したい。

工藤 正子 (京都女子大学准教授)

小林 真生 著 日本の地域社会における対外国人意識

福村出版, 2012年

わが国では、1980年代後半以降、「ニューカマー」と呼ばれる外国人が急増した。外国人の増加にともなって、「ニューカマー」外国人の実態や受け入れ体制、また外国人に対する日本人の意識などに関する研究が進められるようになった。その多くは、外国人が数多く居住する大都市や日系南米人が集住する工業都市を対象にしたものであった。

本書は、このような状況をふまえ、人口増加が見込めない地方の小都市を対象にして、日本人の対外国人意識の特徴を明らかにしようとしたものである。大都市や工業都市でなくても、外国人と接触する機会は確実に増加しており、先行研究で指摘された外国人との接触の増加が必ずしも外国人に対する「寛容度」を高めないと現実が、地方の小都市でも当てはまるかどうか確認する必要があると考えたからである。

具体的には、ロシア漁船の乗組員や水産加工業に従事する中国の「研修生」が増加している北海道稚内市と中古車販売業を営むパキスタン人や日系ブラジル人などが主な外国人である富山県旧新湊市に居住する日本人を対象にして、対外国人意識に関するアンケート調査やインタビュー調査を行い、その結果を分析している。分析の前提として、それぞれの都市の特性を歴史、産業基盤、外国人との関わりなどの推移などから把握している。

本書の結論を端的に示すと、これらの地方の小都市においても、外国人の増加や接触が必ずしも外国人に対する日本人の「寛容度」を高めないとということである。それをふまえ、いずれの地域においても必要となる真の「多文化共生」策を構築することが必要だと提起される。従来、あまり注目されてこなかった地方の小都市における日本人の対外国人意識を明らかにしたことは、わが国の「ニューカマー」研究に広がりをもたらすものであり、ここに本書の最大の意義と価値がある。

ただし、本書の実証部分に関して、いくつか疑問に感じるところもあった。ここでは、二つの点について述べておこう。

第一に、対外国人意識を検討する際、外国人の立場や国籍の違いに対する目配りが弱い点である。それは、著者が主張するように、従来の実証研究が特定の外国人を対象にすることが多く、これを乗り越えようとしたために生じたことかもしれない。しかし、ロシア人船員は一時的な上陸許可を得て短期間滞在するだけであり、中国人「研修生」は研修以外の経済活動が認められていない。これに対し、パキスタン人の多くは日本人女性と結婚しており、「日本人の配偶者等」あるいは「永住者」といった経済活動に制限がない在留資格をもっていると思われる。日系ブラジル人もパキスタン人

と同じ在留資格か「定住者」資格にもとづいて自由な経済活動が認められている。したがって、旧新湊市では公立の学校に通うパキスタン人やブラジル人の子どもたちもおり、学校もそれに対応しているようである。ロシア人船員、中国人「研修生」とパキスタン人、ブラジル人では、現実的にも可能性という意味でも、滞在期間の長さや日本人との接触範囲の広がり異なっている。そのため、稚内市と旧新湊市の日本人の対外国人意識に大きな違いがないとすれば、その意味について深める必要がある。

第二に、対外国人意識を検討する際、日本人の多様性にも着目すべきである。この点に関して、職業、所得、学歴、居住歴などの基本的な情報が把握できなかったことは残念である。調査実施上、回収率を高めるために、プライバシーに関わる項目を盛り込まなかったとされている。それでも、アンケート調査の回収率は稚内市が14.1%、旧新湊市で23.3%にとどまっている。それだけ調査環境が厳しくなっているのかもしれない。しかし、上述した基本的な情報は対外国人意識を検討する際の変数としてつねに用いられるものである。その意味で、調査を実施する上で、何とか工夫する余地がなかったのかと思う。また、年齢や性別についても、アンケート調査でもインタビュー調査でも把握されているにもかかわらず、対外国人意識との関連が深く分析されていない。性別、年齢別の接触頻度や対外国人意識等の結果が明示されていないし、インタビューで得られた生の声には性と年齢が明示されているものの、性や年齢に関するコメントがない。アンケート結果で性別、年齢別の分析が示されていれば、インタビュー結果をより深く解釈することも可能になるとと思われる。

今後、研究の意義をたしかなものとするために、残された課題に向き合いながら、より精緻な研究を進めていくことが必要になるであろう。

小内 透（北海道大学大学院教育学院教授）

ロビン・コーエン 著／駒井 洋 訳 新版 グローバル・ディアスポラ

明石書店, 2012年

本書は、Cohen, R., 2008, *Global Diasporas: An Introduction 2nd ed.*, London: Routledge の翻訳である。初版は1997年刊行なので、第2版はその約10年後の出版となる。新版が出版されたのは、ディアスポラ概念を利用した現代国際移民の動向研究への支持が高いことが証明されたからであろう。本書には、さらなる概念的洗練を求めて適用範囲を拡大しようという意図が明確に窺える（第1版は駒井洋監訳、角谷多佳子訳で明石書店より2001年に刊行）。

ところで、評者にはディアスポラという概念はあまりなじみがない。もちろん、海外の研究はも

とより、駒井洋先生編集・監修のもと明石書店よりディアスポラ研究シリーズや、雑誌『移民・ディアスポラ研究』などが刊行され、日本ではなじみの概念であるが、オーストラリアの移民研究者である筆者は、あまり使わない。ただ、近年では、非英語系移民作家の活躍により多文化文学・ディアスポラ文学が成長し、オーストラリア文学のなかで確固たる地位を築きつつあることは確かである（K=D・スミス／有満保江編『ダイヤモンド・ドッグ（多文化を映す現代オーストラリア短編小説集）』現代企画社、2008年参照）。しかし、イギリス移民系の移民研究や連邦移民政策研究ではあまりみられない概念である。評者がS・カースルズとJ・M・ミラー著『国際移民の時代』（初版と第4版）を共訳した時にも感じたことである。明確な説明はなかったと思うが、カースルズとミラー両先生はあまり積極的にディアスポラ概念を利用していなかった。

今回、本書評を引き受け第4章「労働ディアスポラと帝国ディアスポラ——年季契約インド人とイギリス人」を読んで、改めてディアスポラ概念に注目せざるを得ないと感じた（ただし、本書初版の翻訳書出版の際にすぐ入手し、第3章「労働ディアスポラと帝国ディアスポラ——インド人とイギリス人」を読んでいれば、それは随分前に起きていたであろう。別のことに気を取られていたとはいえ不勉強であった。申し訳ない）。

ところで、ディアスポラは何らかの理由で意志に反して、異国の地に移住せざるを得なくなり各地に「離散」して移動を続けたり、定住する人々である。ディアスポラはいつか故国あるいは祖先の地への帰還を強く望んでいるので、移住先でも伝統文化・生活様式・言語・宗教を維持し、同化せずエスニック集団として結束している人々であり、別の地に移住した同胞とも緊密な連携を維持することが多い。同化拒否者なので移住先で差別されやすいが、移住先に定住して同化し、現地の人々の文化・言語・宗教を受け入れ、いずれは国民化するという移民とは異なる人々である。その原型はユダヤ人（原型的ディアスポラ）である。ディアスポラとは当初、ユダヤ人のことであった。本書では、様々な移住集団が様々な類型に基づくディアスポラであると表現されているが、オーストラリアへのイギリス人移民達がディアスポラだという指摘には大いに驚いた。オーストラリアは移民国家として歴史的にみても多様な人々を受け入れているので、ユダヤ人、インド人、中国人、レバノン人、日本人などもいる。このような人々をディアスポラと呼ぶことに抵抗はないが、イギリス移民系国民の先祖達がディアスポラだということには正直驚いた。また、本書でディアスポラとされているアイルランド系移民も、歴史的にはイングランド、スコットランドからの移民の風下に長い間立たされていたが、今日では、イギリス移民系国民と同格の支配的地位に立つ人々として描かれることも多い（White Anglo=Celtic）。実際、イタリア、ギリシャ移民系国民は労働党支持者として、オーストラリア政治を下支えしている。しかし、イギリス移民系は典型的な犠牲者ディアスポラではなく、むしろ移住先で支配的地位を築き、先住民やアジア系移民を周辺化し差別する立場に立つ帝国ディアスポラである。コーエンはこうした人々をディアスポラに入れる。

他のディアスポラのようにイギリス系移民の移住には何らかの強制的事情も絡まっているし、今

日でも異常なほど祖国イギリスおよび王室に関心を抱き、エリザベス女王やチャールズ皇太子訪豪の際は大量の追っかけがでる光景は今も変わらないので、ディアスポラの心性が明確である。事あるごとに英国からの出自を強調する傾向も同じである。だから、「ディアスポラ」と呼べないことはないが、ディアスポラ概念の拡張し過ぎではないかとの疑問もある。帰国への意志よりも独立国家への意欲も強く、多文化主義社会への志向も強いからである。これはアメリカ人やケベック人を含むカナダ人にもいえるが、コーエンに従い帝国ディアスポラを当てはめれば、確かに単純な移民概念では捉え切れないオーストラリアのイギリス移民系国民の複雑な行動パターンやその心性を描くには都合のよい概念であることは否定できない。とはいえ、ディアスポラのなかには政治・経済的影響力をもっても、やはりマイノリティであり差別され続ける離散の人々という古いイメージと、貧乏でも差別的な立場のイギリス移民系国民を、オーストラリア国内の他のディアスポラと同列に論じることにはためらいは残る。

それはともかく、コーエンは、ディアスポラ研究の歴史を第1章で整理し、第2・3章で「古典的なディアスポラ」（犠牲者ディアスポラでユダヤ人、アフリカ人、アルメニア人など）、「帝国と労働ディアスポラ」（年季契約インド人）を第4章で論じ、「交易とビジネスディアスポラ」（中国人とレバノン人など）を第5章で提示し、概念の多様性を論じた後、第6章でディアスポラと故地との関係も曖昧・複雑化していること、カリブ人を例に脱領土化されたディアスポラの登場（第7章）、そして現代はディアスポラのグローバル化が進んでいると論じる（第8章）。最後に、ディアスポラは本来、創造的で優秀な人々であり、エスニシティへの強い拘りをもつものの、移住先の文化・言語・宗教とも折り合いつつ、うまく対応できるコスモポリタンな性格を強めているので、こうした優秀な人々を生かすも殺すも、受入国次第だという。つまり、受入先の国民が異文化に寛容に対応できるか否かによるのである。ディアスポラ受入国の対応には、困難かもしれないが多文化承認・異文化交流主義的な対応が必要だと示唆して締めくくる（第9章）。

本書により、さらにディアスポラ概念の有効性が明確になり、その精緻化が初版に比べ格段に進んだことは間違いない。現代世界の「国際移民」がさらに精緻に研究できるようになるだろう。なお、先に紹介したオーストラリア短編集には、アウシュヴィッツの生き残りの両親をもち、戦後オーストラリアへ移住し作家となった人物による短編が含まれている。ユダヤ系オーストラリア人定住者達がイスラエルに休暇のため帰郷したが、同質的文化のイスラエルに苛立ちを感じ（「ユダヤ人が多すぎる!!」）、多文化オーストラリアの方が居心地がよいとして「オーストラリアに乾杯!!」し、帰国するという話である。

関根 政美（慶應義塾大学教授）

文献紹介

英国王立刑事施設視察委員会 編／東京大学・難民移民ドキュメンテーションセンター (CDR) 監訳
『**視察マニュアル 2008**』

NPO 法人「人間の安全保障」フォーラム, 2013年

人権侵害が発生しやすい収容施設(入管施設, 刑務所等)での視察委員会制度は, 日本でも3年前から施行されている。英国では視察の際に「視察マニュアル」(Inspection Manual)を使用し, 貴重な視察の機会を, 抽象的/感覚的な印象論にせぬよう工夫している。今回その邦訳版が出された。同様の書は日本にまだないため, 本書は大いに参考になる。実務家はもちろん, 研究者にも大いに役立つ意欲作だ。関連論文等も掲載されている。

エリン・エラン・チャン 著／阿部 温子 訳 『**在日外国人と市民権——移民編入の政治学**』

明石書店, 2012年

日本が「外国人コミュニティが4世代にわたって存在する」唯一の先進産業民主主義国となったのはなぜか。この問いを解くために, 著者は移民としての在日コリアンの政治的編入を, 国家の政策, 地方レベルの中間団体, 移民グループの間の相互作用に着目して, 歴史的に検証し直す。そして, 今日の日における「多文化共生」という思考が一種の同化主義的多文化主義に留まっているが, シティズンシップは所与のものではなく, 構築されるものだと強調している。なお, 原著は2010年刊行。

大西 仁・吉原 直樹 監修 『**移動の時代を生きる——人・権力・コミュニティ**』

東信堂, 2012年

ヒト・モノ・カネそして情報がボーダレスに行き交う「移動」の時代は, 光と影が密に交錯する新たな問題群を人間と社会に突きつけている。本書は, 結婚移民・移民の子ども, 留学生, 国際移動する労働者, さらに難民, 国境を越える人身売買, 非移動化しようとするコミュニティ等々, ヒトの空間的移動に関する諸問題を多角的に追究・考察することで, 「移動」に伴う負の局面の克服を目指している。

外国人権連絡会 編 『**外国人・民族的マイノリティ人権白書 2012年**』

2012年

外国人権連絡会は, 外国人・民族的マイノリティに関する人権や差別を日々の生活や労働現場の実態のなかから明らかにし, 国際人権基準に基づいた「人権法制」の確立を求めて活動を進めている組織であり, 2005年の結成以来, 毎年『人権白書』を発行している。2012年版は, 新たなトピックとして「東日本大震災と外国人」を取り上げるなど, 主に2011年内における外国人・民族的マ

イノリティに関連する出来事・事象を網羅的に論じている。

児玉 晃一・関 聡介・難波 満 編 『**コンメンタル出入国管理及び難民認定法 2012**』

現代人文社, 2012年

構想から13年。外国人事件に携わってきた弁護士たちが総力をあげてまとめた入管法の逐条解説である。これまでは法務省による逐条解説しかなかったが, 本書は, 憲法や国際人権の視点から詳細でわかりやすい解説がなされており, 最新の法改正にも対応している。本文で引用した判決文全文を収録したCD-ROM付き。

駒井 洋 監修 『**叢書グローバル・ディアスポラ**』(全6巻)

明石書店, 2009~11年

全地球的なヒトの移動を, 出身地別にディアスポラとして総合的に概観している。ただし時間的には15世紀以降が重視されている。この叢書は, 東アジア(陳 天璽・小林 知子 編著), 東南・南アジア(首藤 もと子 編著), 中東・北アフリカ(宮治 美江子 編著), ヨーロッパ・ロシア・アメリカ(駒井 洋・江成 幸 編著), アフリカ(小倉 充夫・駒井 洋 編著), ラテンアメリカ(中川 文雄・田嶋 久歳・山脇 千賀子 編著)からなる。

駒井 洋 監修/鈴木 江理子 編著 『**東日本大震災と外国人移住者たち**』

明石書店, 2012年

東日本大震災は, 多文化化する日本社会の現状を浮き彫りにした。本書は, 「がんばれニッポン」のかけ声のなかで忘れられがちな「外国人」の存在に注目し, 東日本大震災を「外国人」を中心に記述したものである。外国人当事者や研究者, NPO/NGO関係者や国際機関職員など多様な立場の執筆者が, 多角的な視点から未曾有の震災を検証し, 国籍や民族を超えて「共に生きる」ための課題を指摘している。

佐々木 てる 監訳 『**グローバリゼーション事典**』

明石書店, 2012年

グローバリゼーションに関しては経済, 政治, 社会(文化)など様々な分野で多くの言説が生産されている。しかしこの現状は, グローバリゼーションの全体像の理解や, 領域横断的な議論の成立を困難にさせている。本書は, グローバリゼーションを語る上で必須の概念, 組織, 論者などを網羅的に紹介し, 議論のための基礎知識を提供している。これからグローバリゼーションを学ぶ人にとっての羅針盤的な役割を果たすであろう。

樽本 英樹 著 『国際移民と市民権ガバナンス——日英比較の国際社会学』

ミネルヴァ書房, 2012年

人の国際移動が日常的な現象となった現代、いかにして社会の統治は可能となるのか。この疑問に対して本書は、国際移民の市民権制度の理論的および実証的分析によってアプローチしている。第1部で市民権のポストナショナルな展開とその限界が理論的に検討されている。第2部と第3部では、それぞれ英国と日本という事例に則して検討が加えられ、最後に、移民市民権ゲームの相違という観点から比較社会的に結論づけられている。

陳 天璽・近藤 敦・小森 宏美・佐々木 てる 監修 『越境とアイデンティフィケーション』

新曜社, 2012年

近代社会において人はいずれかの国家に生まれ、そして国民/民族、エスニシティに同定することでネーションとしての自画像を主体的に獲得していく。しかしそれは同時に、外部から「主体化」させられる過程でもある。本書はこのアイデンティフィケーションの側面を、法や生活実践、モノから分析している。そこではボーダレスの時代に人が国家や民族に翻弄される姿と同時に、それを利用し、したたかに生きていく姿が映し出される。

樋口 直人 編 『日本のエスニック・ビジネス』

世界思想社, 2012年

本書は、日本におけるエスニック・ビジネスを構造的に捉えようと試みた初めての書籍である。精緻な調査をもとに、オールドカマーである在日・韓国人のみでなく、ニューカマーの中国人、ブラジル人、フィリピン人、ベトナム人、パキスタン人らによる起業の実態を、ビジネスを取り巻く機会構造、歴史の変遷や展開などの視点から論じている。本書を契機に、エスニック・ビジネスに関する理論的研究が本格的に進むことを期待したい。

藤巻 秀樹 著 『「移民列島」ニッポン——多文化共生社会に生きる』

藤原書店, 2012年

日系ブラジル人の多い豊田市保見団地（愛知県）、多国籍の街・大久保（東京都）、アジア各国から外国人妻が嫁いでくる南魚沼市（新潟県）に住み込み取材したルポルタージュを軸に、日本各地の移民群像を描く。過疎化が進む地方を取材し、人口減少社会の到来で外国人が増えると予感した日本経済新聞記者の筆者が移民街や外国人集住都市の実態から多文化共生社会の実現には何が必要かを問い、日本人に同質社会からの脱却を求めている。

三木 英・櫻井 義秀 編著 『日本に生きる移民たちの宗教生活——ニューカマーのもたらす宗教多元化』

ミネルヴァ書房, 2012年

多文化共生が模索されるなかで、文化を構成する要素のひとつとして、移民宗教の役割に注目が

集まっている。日系ブラジル人やペルー人、ビルマ系難民、韓国系、タイ系およびイスラム系移民といった日本に暮らすニューカマーの宗教生活を実証的に研究した本書は、それぞれの事例を通じて、移民宗教が彼らの移住過程にどう貢献しているのかを、さまざまな角度から明らかにしている。

水島 治郎 著 『反転する福祉国家——オランダモデルの光と影』

岩波書店, 2012年

歴史的に「寛容」な移民・難民政策をとってきたオランダは、今世紀に入る頃から、移民の「排除」と「統合」へと大きく舵を切っている。本書はその背景として、この国が持続可能性を確保するために、「権利」の前提として「義務」と「責任」を強調する就労強化型の福祉国家に転換してきていることを指摘する。そこでは脱工業社会段階のポスト近代型能力観の浮上があり、労働市場参加の可能性が低い移民・難民の排除につながっているとしている。示唆に富む一書である。

宮島 喬・吉村 真子 編著 『移民・マイノリティと変容する世界』

法政大学出版局, 2012年

ポスト冷戦期、グローバル化の時代にあって、東西南北を問わず、国境を越えて移動する人びとやマイノリティとよばれる人たちの権利や政治経済的平等をどのように保障するかは重要な課題である。本書は、日本を含めたアジア諸国、ドイツやEU、旧ソ連・東欧圏を取り上げ、移民・マイノリティを公正性が求められる公共圏のなかに位置づけ、規範形成との関わりで個別具体的に考察している。

労働政策研究・研修機構 編 『外国人労働者の失業の現状』

2012年

本書は、国勢調査や外国人雇用状況報告といった公的統計、JILPTが実施した過去のいくつかの調査等を再集計・再分析したものである。外国人の失業の実態を統計的に整理するとともに、その要因を分析することで、外国人労働者の今後の就労支援のあり方に対する政策的インプリケーションを導き出している。

OECD, *OECD Indicators of Immigrant Integration 2012*

OECD Publishing, 2012

本書は、OECD加盟諸国において、移民とその子どもたちが、ホスト社会にいかに統合されているかを統計的に分析した初めての書籍である。物質的な生活水準、健康、教育、労働市場、市民的社会参画など多岐にわたる分野を対象に国際比較が行われており、移民政策にかかわる者にとって極めて貴重な統計書である。

2011 年度春季大会

2011 年度春季大会は、2012 年 3 月 17 日（土）東京都新宿区の早稲田大学早稲田キャンパスで開催されました。参加者は、55 名でした。

- 【自由報告】（14 時～17 時） 司会：鈴木 健（カラカサン）
1. 満州からの逃避行・引揚体験と地域社会への貢献——元開拓団女性と現地を辿りながらの聞き取り報告 山田 陽子（名古屋市立大学）
 2. 韓国の多文化「主義」政策 朴 源花（東京大学大学院）
 3. 移民統合政策指数（MIPEX）と日本の法的課題 近藤 敦（名城大学）
 4. 入管法改定のめざすもの——改めて日本の外国人処遇政策を問う 山田 貴夫（フェリス女学院大学）

2012 年度年次大会

2012 年度年次大会は、東京都日野市の明星大学日野キャンパスで、2012 年 5 月 19 日（土）20 日（日）の 2 日間にわたり、開催されました。晴天に恵まれた 2 日間の参加者はのべ 113 名でした。プログラムは以下のとおり、時宜にかなった 2 つのシンポジウムとして「『在留カード』導入前に無国籍問題を考える」と「東日本大震災以後の移民政策」が行われ、また、8 人の会員から自由報告がありました。

5 月 19 日（土）

- 【ミニシンポジウム】（14 時～16 時半）
- テーマ：「在留カード」導入前に無国籍問題を考える 司会：近藤 敦（名城大学）
1. 日本における無国籍者の類型 陳 天璽（国立民族学博物館）
 2. 無国籍条約加入の意義と日本の課題 付 月（筑波大学）
 3. 外国人登録・在留カードと無国籍者 小田川 綾音（弁護士）

【総 会】（17 時～17 時 45 分）

【懇親会】（18 時～19 時半）

5 月 20 日（日）

- 【自由報告部会 1】（10 時～12 時） 司会：佐藤 久美（アベニューズ）
1. 多文化社会における市民性形成のあり方——移民・移住女性 2 名の語りから
シティズンシップ
大野 順子（関西大学大学院）

2. 日本における学齢期の外国人の子どもの「教育を受ける権利」
——国際人権法からの一考察 有江 ディアナ（大阪大学大学院）

3. 大分における留学生受入れによる地域活性化の取組みと課題
佐藤 由利子（東京工業大学）

4. 別府風多文化共生のあり方 安部 純子（別府市役所文化国際課）
- 【自由報告部会 2】（10 時～12 時） 司会：菅原 真（名古屋市立大学）

1. 韓国の多文化政策と在韓華僑 川本 綾（大阪市立大学大学院）
2. オランダにおける 1980 年代の移民政策とトルコ系住民・クルド系住民の活動——「柱状化」とクルド人意識をめぐる考察 寺本 めぐ美（津田塾大学大学院）
3. ドイツにおける移民統合の実態——モスク建設過程の分析を中心に 昔農 英明（日本学術振興会）
4. ドイツ移民統合政策に関する一考察——オリエンテーションコースの受講例 前田 直子（獨協大学）

【シンポジウム】（13 時～16 時半）

- テーマ：東日本大震災以後の移民政策 司会：吉富 志津代（大阪大学）
- コメンテータ：池上 重弘（静岡文化芸術大学）
1. 災害時に何が起こったのか 福島の実状と展望を中心に 坂本 恵（福島大学）
 2. 2 つの大震災の間に起きた人口変動からみた多文化共生の必要性 田村 太郎（ダイバーシティ研究所）
 3. 移民政策の制度設計——比較考察と危機後の展望 明石 純一（筑波大学）
 4. 経済動向を見据えた出入国管理政策の展望 井口 泰（関西学院大学）

2012 年度冬季大会

2012 年度冬季大会は、2012 年 12 月 8 日（土）愛知県名古屋市の名古屋学院大学白鳥学舎で開催されました。参加者は、51 名でした。シンポジウムとして「移民受入と社会統合を目指して——生老病死（ライフ）の観点から」が行われました。

- 【自由報告部会】（13 時～15 時） 司会：池上 重弘（静岡文化芸術大学）
1. 外国人教育支援者の語りから見えてくるもの——子ども、保護者、教師との関わり 富永 優花（静岡文化芸術大学大学院）
 2. パラオ共和国アングウル州憲法で『日本語』が公用語の一つとされた事情 山上 博信（名古屋管理職ユニオン）
 3. ルーマニア人孤児の送還——2007 年仏・ルーマニア間協定承認法に関するフランス憲法院 2010 年 11 月 4 日判決 菅原 真（名古屋市立大学）

4. 国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約（ハーグ条約）と日本

嘉本 伊都子（京都女子大学）

【シンポジウム】（15時半～18時）

テーマ：移民受入と社会統合を目指して——生老病死（ライフ）の観点から

司会：野山 広（国立国語研究所 日本語教育研究・情報センター）

コメンテータ：鈴木 江理子（国士舘大学）

1. 日本語学習支援システムの展開から見えてきたこと——可能性と課題

北村 祐人（とよた日本語学習支援システム）

2. 介護・看護に関する政策・施策の展開から見えてきたこと

神吉 宇一（海外産業人材育成協会）

3. 定住外国人と医療・福祉行政・施策——長野県の現状と課題からの提言

熊谷 晃（長野県〈前〉健康福祉部医療推進課）

4. 移民定住問題と医療・健康政策の抱える問題

岩永 資隆（京都大学）

【懇親会】（18時半～20時半）

※ 2012年度冬季大会は、公益財団法人 大幸財団の助成をうけて開催されました。

『移民政策研究』編集規定

1. 本誌は、移民政策学会の機関誌で、1年1号として発行する。
2. 本誌は、原則として本会会員の移民政策関係の研究の発表にあてる。
3. 本誌に論文、報告、書評、学会動向の各欄を設ける。
4. 論文は、投稿論文と依頼論文とからなる。
5. 報告は、事業や実践についての単なる事実の記述だけでなく、筆者の解説・分析等を加えたものである。
6. 依頼論文、報告、書評の依頼は、編集委員会で行う。
7. 学会動向欄は、学会大会、各関連学会等の活動状況の紹介にあて、その依頼は編集委員会において行う。
8. 原稿の掲載は編集委員会の決定による。
9. 原稿の著作権（著作者人格権を除く）は、発行後1年間、無償で移民政策学会に帰属するものとし、1年経過後は著作者に帰属するものとする。

『移民政策研究』執筆要項

1. 原稿の長さ

原稿の長さは、以下の範囲内とします。分量計算はすべて文字数を単位とします。

- (1) 論文は12,000字以上20,000字以内
- (2) 報告は12,000字以内

2. 構成

論文と報告には、タイトル、著者名と所属、本文（図表・注・引用文献を含む）のほか、和文要約と英文要約、およびキーワードを添付してください。

- (1) 和文要約は600字以内、英文要約は250語以内とします。
- (2) キーワードは、和語・英語各3語で、和文要約と英文要約の前にそれぞれ記載してください。
- (3) 本文には、見出し、小見出し、注、引用文献、図表までを含めます。
- (4) 論文と報告の構成はタイトル、著者名と所属、和語キーワードおよび和文要約、本文、英語キーワードおよび英文要約の順序としてください。

3. 書式

原稿の書式は以下の原則にしたがってください。

- (1) 原稿は A4 判の用紙を使って、40 字×40 行で見やすく印字したものを提出してください。各頁には、通し番号を付してください。
- (2) 英数字は、1 文字については全角、2 文字以上の場合には半角文字を用います。ただし、欧文中はすべて半角となります。
- (3) 章、節、項には半角数字を用いて、それぞれ「1」「(1)」「(a)」のように記してください。
- (4) 英文字人名や英文字地名はよく知られたもののほかは、初出の箇所にその原綴りを、「マックス・ウェーバー (Max Weber)」のように記してください。
- (5) 原則として西暦を用います。元号を使用する場合には、「平成 9 年 (1997 年)」のように記してください。

4. 図表・写真

- (1) 図表・写真は、執筆者の責任で電子形態で作成し、オリジナルおよび仕上がり寸法大のコピーも原稿とともに提出してください。電子形態での様式については、査読審査後にお知らせします。またその作成にあたって編集委員会でなんらかの費用が必要な場合は、執筆者からその費用を徴収する場合があります。
- (2) 図表の頭に「図 1 外国人入国者数の推移 (2008 年 12 月末現在)」のように題名を記し、データ類を他の文献から引用する場合には、下部に「出典：法務省入国管理局編、2007『出入国管理 平成 19 年版』」のように、引用した文献を挙示します。
- (3) 図表・写真の挿入位置を原稿中に明記してください。大きさに応じて 1/4 頁大 = 400 字相当、1/2 頁大 = 800 字相当と字数換算します。

5. 注・文献引用

- (1) 注は、本文該当箇所の右肩に通し番号 *1, *2 のように記し、本文の最後にまとめて記載します。
- (2) 本文中における引用文献の参照形式は、「Levi-Strauss, 1962:253=1995:229」のように、「著者名、原著発表年：原著引用頁 = 和訳書刊行年：和訳書引用頁」を記します。
- (3) 引用文献リストは、著者名 (日本語文献は五十音順、外国語文献はアルファベット順)、発行年、論文名 (書名)、雑誌名、巻号、出版社名、所在ページの順で記載します。和文文献は、書名・雑誌名を『 』で、論文名を「 」でくくってください。英文書名・雑誌名は、イタリック体にするか下線を引いてください。

〈例〉

単著和文 駒井洋, 2006『グローバル化時代の日本型多文化共生社会』明石書店, ○頁

単著欧文 Tomlinson, S., 2008, *Race and Education: Policy and Politics in Britain*, Open University Press, p. ○

編著和文 児玉晃一, 2007「裁決・退去強制令書に対する異議申立て—司法の現場から」渡戸一郎・鈴木江理子・A.P.F.S. 編著『在留特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代の到来』明石書店, ○～○頁

編著欧文 Anwar, M., 2000, *New Commonwealth Migration to the UK*, in R. Cohen (ed), *Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, pp. ○-○

雑誌和文 近藤敦, 2009「なぜ移民政策なのか」移民政策学会編『移民政策研究』1号, 現代人文社, ○頁

雑誌欧文 Taylor, C., Fitz, J. and Goard, S., 2005, *Diversity, Specialization and Equity in Education*, *Oxford Review of Education* 31(1), p. ○

- (4) 判例は、頁は、原則として判例が掲載されている初出の頁を引用し、最高裁判所判決は、大法院判決を「最大判」と表示し、小法廷判決を「最判」と表示します。

〈例〉

「最判」平成 20 年 2 月 5 日「民集」43 卷 6 号 355 頁。

「東京地判」平成 19 年 11 月 10 日「判時」1410 号 23 頁。

なお、先例、通達は、文部科学省平成 21 年 5 月 2 日初等中等教育局長「通知」などのように表記します。法律や判例を収録している文献からの引用は、単著和文に準じます。

- (5) インターネット上のホームページの情報を文献として利用したときは、サイト名、URL、アクセス日を以下の例にならって明記してください。

〈例〉

和文 統計局 HP 内「平成 17 年国勢調査」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025191&cycode=0>, 2010 年 3 月 21 日アクセス)

欧文 Immigration Support, 2009, citizenship (<http://www.usimmigrationsupport.org/citizenship.html>, March 16, 2010)

6. 校正等

著者による校正は 1 回とします。投稿論文については、掲載決定後、直ちに完全原稿の電子ファイル (原則としてテキストファイル) とそのプリントアウトをあらためて提出してください。その際、注および図表の位置、特殊な指示などは、プリントアウトの上に朱書してください。

和文論文投稿規定

1. 本誌に投稿できるのは本学会会員に限る。
2. 本誌に発表する論文は、いずれも他に未発表のものに限る。
3. 他で審査中あるいは掲載予定となっているものは二重投稿とみなし、本誌での発表を認めない。
4. 本誌に会員の投稿原稿が掲載されたときから、1 カ年を経過するまでは当該会員は新たな原稿を投稿できない。
5. 投稿する会員は下記送付先に審査用原稿コピー 4 部および E メールにて添付ファイルで送付する。

【送付先】

移民政策学会 編集委員会

〒101-0021 東京都千代田区外神田6-9-5 明石書店 気付

E-mail: migration-policy-review@iminseisaku.org

6. 締切日は毎年9月30日（必着）とする。
7. 原稿は所定の執筆要項にしたがうこととする。

投稿論文査読規定

1. 投稿

- (1) 会員は投稿規定にもとづき、投稿原稿（和文および欧文の要約を含む）のコピー4部および電子ファイルを編集委員会事務局宛に送付する。

2. 審査

- (1) 編集委員会は、各投稿原稿について、別紙書式により審査を依頼する。
- (2) 査読は3名の査読委員で行い、審査結果は、下記の評価区分で表記する。なお、査読論文の専門性に応じて非会員に査読を依頼することもある。
A - 掲載可
B - 部分的な修正をすれば掲載可
C - 大幅な修正をすれば掲載の可能性はある
D - 掲載不可
E - 題材・内容が『移民政策研究』の掲載論文としては適切でない。
- (3) 投稿者および査読委員の氏名は相互に匿名とする。審査および編集をつうじて、個人のプライバシーは保護されなければならない。
- (4) 編集委員会からの所定回数の督促にもかかわらず、査読委員が審査結果を提出しない場合には、編集委員会は査読委員の変更をすることができる。
- (5) 3名の査読委員のうち2名以上がDあるいはEの場合には、掲載不可として投稿者に通知する。

3. 審査結果の通知

- (1) 審査が終了次第、編集委員会は審査にもとづいて掲載の可否、査読委員のコメントおよび原稿修正期間の指示などを投稿者に通知する。
- (2) ただし、再々審査を受けても依然として評価がCの場合には掲載不可として通知することができる。

4. 修正原稿

- (1) 評価区分BおよびCに対する修正原稿は、原則として同一の査読委員が再審査する。ただし、Bの場合は、査読委員が再審査の必要なしと特別に判断するならばその限りではない。
- (2) 修正区分Aに対する修正原稿の点検は、編集委員会の責任で行う。
- (3) 編集委員会による点検終了次第、前条にしたがって、投稿者に結果を通知する。

附則

1. 本規定は、『移民政策研究』第4号より適用する。

英文論文投稿規定 (Instruction for Authors in English)

Guidelines for Contributors

Members of the Japan Association for Migration Policy Studies are eligible to submit manuscripts to the *Migration Policy Review*. Contributions are considered for publication only on the understanding that they are not simultaneously under consideration elsewhere, that they are the original work of the authors and that any previous form of publication or current consideration in other languages be disclosed.

A panel of three advisers will act as referees.

Submission of manuscripts

1. Manuscripts should be written in English and be submitted to the Editorial Office: Japan Association for Migration Policy Studies, Akashi Shoten CO., LTD. 6-9-5 Sotokanda, Chiyoda-ku Tokyo 101-0021 Japan, E-mail: migration-policy-review@iminseisaku.org.
2. Manuscripts should be submitted in flawless English, and not require proof-reading.
3. Manuscripts should be printed (using a good quality laser or ink jet printer) double-spaced on A4-size (297 x 210mm) paper, using ample margins.
Manuscripts should consist of 5,000-8,000 words including tables, figures, notes and references. Manuscripts will not be returned.
4. Three keywords should be listed.
5. Each manuscript must be accompanied by an abstract of up to 250 words.
6. Manuscripts should follow the order of title, keywords, abstract, main body, notes, references, tables and figures.
7. Once an article has been accepted, authors should provide a copy of the final accepted version in digital form via e-mail.

8. All authors should provide a cover letter indicating their telephone number, fax number and e-mail address.
9. Four copies of the manuscript should be provided.
10. The location of tables and figures should be clearly indicated.
11. The closing date for the submission of manuscripts is September 30.

References

References should be indicated in the manuscript using the following format:

The full list of references should be given in alphabetical order.

Pagination is to follow the year of publication: (Seltzer, 1981: 896).

For Japanese book titles, capitalize only the first letter of the title. Please add a brief English translation after the title in parentheses. For the name of publishers, capitalize all beginning letters, as indicated in the examples below.

Titles of books and names of journals should be italicized or underlined, as appropriate.

Examples:

Books

Tomlinson, S., 2008, *Race and Education: Policy and Politics in Britain*, Open University Press, p. ○ .

Koichi, Koizumi, 2009, *Gurobarizeishon to kokusai kyousei idou* (Globalization and International Forced Migration), Keiso-shobo, pp. ○ - ○ .

Articles in Books

Anwar, M., 2000, New Commonwealth Migration to the UK, in R. Cohen (ed), *Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, p. ○ .

Journal Articles

Taylor, C., Fitz, J. and Gorard, S., 2005, Diversity, Specialization and Equity in Education, *Oxford Review of Education* 31(1), p. ○ .

Internet

US Immigration Support Citizenship (<http://www.usimmigrationsupport.org/citizenship.html>), March 16 2010

Citation of cases, precedents, and notifications

- 1) In principle, the first page on which the judgment appears should be cited. Judgments of Grand Bench of the Supreme Court should be noted as, 'Sup. Ct, G. B.', and those of the Petty Bench as, 'Sup. Ct.' E.g., Judge 5 Feb. 2008, Sup. Ct, Minshū 43-6-355; Judge 10 Nov. 2007, Tokyo Dist. Ct, Hanji 1410-23.
- 2) Precedents and notifications should be cited as, for example, 'Notice of the Director-General, Elementary and Secondary Education Bureau, MEXT, 2 May, 2009'.
- 3) When citing from literature in which laws and cases are compiled, the author referencing instructions

above should be adhered to.

Proofs

Authors will receive proofs of their article only once and are required to correct and return them by the date specified in the accompanying letter.

Costs charged to authors

Redrawing of figures: If the standard of graphics and illustrations supplied is unacceptable for publication, the cost of redrawing and/or relabeling will be charged to authors.

〈編集後記〉

前号に引きつづいて、第5号のとりまとめという大役を果たすこととなりました。前号との大きな変化は、発行所が「現代人文社」から「明石書店」へと変わったことです。前号の編集の過程で、現代人文社との意思の不疎通がしばしば起きたのがその理由です。明石書店には前向きに対処していただき、謝意を表します。なお、明石書店との出版契約にもとづき、『移民政策研究』に掲載された論文、報告、書評などの著作権は、刊行後1年間は、移民政策学会に帰属することをご了承ください。

本号掲載の論文は大会で報告された方々にお願しました。学会の顔としての機関誌という性格を考えますと、掲載論文4本のみでは量的にやや不十分の感が否めません。学会活動とも関連しますが、機関誌の内容の充実は今後の検討課題とせざるをえないようにおもわれます。

本号への投稿論文は総計9本にたっし、前号の8本を上回りました。うれしいことです。しかしながら、査読から書き直し、あるいはそのうえに再査読から書き直しの過程で3本の辞退があり、また2本は最終的に掲載可にいたりませんでした。結果的には前号より1本すくない4本の掲載となりました。査読に当たられた方々のご尽力に感謝します。査読委員からいただいたコメントは、掲載、不掲載にかかわらず投稿者に寄与するところ大であったことを確信します。

特別寄稿論文としては、滝澤編集委員のご助力のもと、国際移住機関東京事務所のウィリアム・バリガ氏から玉稿をいただくことができました。

さらに、前号から発足した文献紹介については、鈴木副委員長のご努力もあって、紹介数がいちじるしく増加しました。今後この欄のさらなる活用をお願いします。

最後になりますが、前号と同様に本号の編集にあたって、事務局の矢内優氏のスピーディーで確実なサポートによりおおいに助けられました。ありがとう。

編集委員長 駒井 洋

『移民政策研究』バックナンバーのご案内

- 創刊号 Vol.1 (2009年5月/May 2009)
特集：日本における移民政策の課題と展望
- 第2号 Vol.2 (2010年5月/May 2010)
特集：日本の留学生政策の再構築
- 第3号 Vol.3 (2011年5月/May 2011)
特集：人権政策としての移民政策
- 第4号 Vol.4 (2012年5月/May 2012)
特集：移民の「選別」とポイント制

第4号、5号査読委員（五十音順）

明石 純一	小林 真生	宣 元錫	津田 守
飯笹 佐代子	近藤 敦	高畑 幸	津田 ヨランダ
井口 泰	佐々間 孝正	高谷 幸	長谷部 美佳
石川 真作	佐々木 てる	滝澤 三郎	松岡 洋子
大井 由紀	佐藤 成基	竹下 修子	宮島 喬
郭 潔蓉	塩原 良和	谷 富夫	山本 かほり
川村 千鶴子	志甫 啓	樽本 英樹	吉富 志津代
小島 祥美	全 弘奎	陳 天璽	

移民政策研究 第5号

Migration Policy Review Vol. 5

2013年5月10日発行

編 者 移民政策学会
連絡先／移民政策学会 編集委員会
〒101-0021 東京都千代田区外神田6-9-5
明石書店 気付
migration-policy-review@iminseisaku.org

発 行 者 移民政策学会
URL <http://www.iminseisaku.org>

発 行 所 株式会社 明石書店
〒101-0021 東京都千代田区外神田6-9-5
TEL: 03-5818-1171 / FAX: 03-5818-1174
URL <http://www.akashi.co.jp>

装 丁 明石書店デザイン室

組 版 株式会社 オフィスバンズ

印刷・製本 モリモト印刷株式会社

ISBN978-4-7503-3815-6