特　集

移民政策のグランドデザイン

特集の趣旨：日本における移民政策のグランドデザイン構築に向けて
――入国管理体制の再検討

明石 純一　筑波大学准教授

1　はじめに

2017 年 5 月 27 日から翌 28 日にかけて成城大学で開催された移民政策学会の年次大会では，大会の二日目に，本稿のタイトルでもある「日本における移民政策のグランドデザイン構築に向けて～入国管理体制の再検討」と題するメインシンポジウムが行われた。筆者は同シンポジウムの企画に携わり，当日は司会進行役を務める機会に恵まれた。『移民政策研究』の本号では，シンポジウムに登壇した 4 名の報告者により執筆された特集論文が収められるため，筆者はこの場を借り，上記シンポジウムの趣旨や背景を述べるとともに，所感を記しておきたい。

2　シンポジウムの趣旨：活発な政策動向と状況の変化

本シンポジウムが企画された背景には，昨今の日本における入国管理政策の活発な動向に加えて，諸外国から日本への人の移動，移住の持続的な増加傾向がある。前者については，例えば 2016 年 11 月に「技能実習法」（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律）が公布されたことはよく知られている。同法はすでに 2017 年 11 月に施行され，新たに設けられた「外国人技能実習機構」が稼動している。条件を満たせば実習期間は最大で 5 年にまで延長される。その後ほどなくして技能実習の対象職種に「介護」が追加され，さらに，上の「技能実習法」の成立と同時に改正された入管法（出入国管理及び難民認定法）により，「介護」という在留資格が新設された。その上，同分野の国家試験の合格を前提として，介護実習生が「就労」のための在留資格を取得できる方向で見直しも進められている。

上述の技能実習に関わる新法制定と入管法改正の前年には，特区制度により「外国人家事支援人材」の受入れが可能になっていた。本制度は，「創業外国人材」や「クールジャパン外国人材」の

ほか，農業分野にも解禁の波が及んでいる。2017 年 4 月には「永住許可に関するガイドライン」が改定され，最短 1 年の継続した滞在により永住が許可されうる，いわゆる「日本版高度外国人材グリーンカード」が導入されたことも記憶に新しい。直近の例を挙げると，2018 年には日系 4 世の受入れが始まる。海外からの働き手の確保に向けた国外からの働き手の受入れ枠の拡大と受入れ条件の緩和は，2012 年末に復権した自民党安部政権のもとで，同政権が掲げる経済成長路線と同調するように，急速に進められている [*1]。以前は「単純労働者」と呼ばれ政策的には正面からの受入れを敬遠されていた対象も今や「人材」と称され始め，政府の姿勢の変化は，レトリックの領域でも看取できる。周知の通り，財界からの要請は今なお引きも切らない [*2]。

政策・制度面でのかような展開よりも，現象面での変化のほうが，広く認識されているのかもしれない。海外からの日本への渡航者や日本での滞在者の近年における急増ぶりは，それほど顕著である [*3]。日本に入国する外国人の数は，短期滞在の旅行者によりその多くが占められるが，1000 万人の大台に乗った 2013 年のわずか 3 年後に，その数字を 2000 万人台に伸ばしている。日本に在留する外国籍住民の数は，2015 年末から 2016 年末にかけて約 15 万人増えている。直後の半年間にその数は約 9 万人伸び，2017 年 6 月末には 247 万人を数えた。日本で就労する外国人の就労者も同様の傾向をみせ，2017 年 10 月には約 128 万人と過去最多を更新している。来日する外国人と日本で就労する外国人の増加に加えて，過去 20 年の間，永住者の数は 10 倍の規模に膨らみ，日本に暮らす外国人のマジョリティを構成している。2017 年 5 月時点で 26.7 万人に達した留学生数と，2016 年に初めて 1 万人を超え，さらにその翌年は 2 万人に届かんと伸びた難民申請者数についても，近年は毎年のように記録を塗り替えている。認定に至らぬまでも難民申請を繰り返し就労に従事し続ける外国人も相当数にのぼる。

日本の人口に占める外国人人口の割合は今も 2 %以下であり，先進国中の最低水準にある。しかし上の事実は，この現象を見過ごす理由にはならない。直近の 5 年間，すなわち 2012 年から 2017 年における日本の雇用者数の増加の約 2 割は外国人によるのであり，生産年齢人口が 1990 年代後半のピーク時から約 1000 万減っている日本において，一時的であれ定住が念頭に置かれているのであれ，外国人と呼ぶのか移民と認めるのかはともかくも，彼ら彼女らの経済社会に及ぼす影響力の大きさを見誤り矮小化させてはならない。

政策に視点を戻すと，今日の日本政府は，諸外国からの労働力の確保に今まで以上の前向きさをもって努めていることがわかる。日本の労働市場の対外的な開放という最近の政策路線を端的に示すのは，2016 年 5 月に出された「『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」という文書である。自民党の政務調査会と「労働力確保に関する特命委員会」の連名による上の文書は，一方において，労働力不足対策として外国人労働者の受入れを肯定する姿勢を確認しつつ，他方では「移民政策」への否定的な従前の態度を踏襲するものであった [*4]。

とはいえ現状は，この国で学び，働き，暮らす外国籍住民の増加，つまりは日本の移民社会化が不可逆的にみえる勢いで進んでいることを物語る。つまり政府・政権与党の考えの如何にかかわらず，日本社会と，事実上の，または潜在的な移民とも呼べる人々が公共空間を共有し，そのなかで日本人と移民が互いの存在を少なくとも可視的なレベルでは認め合う頻度は高まっている。

この現況はつまり，日本において外国人の受入れ条件やその処遇全般に強力な影響を及ぼしている入国管理体制のあり方を問うている。日本には包括的な移民政策が要請されている，というかつては「進歩的」に響いていたかもしれない言論も，昨今は珍しくはない。むろん移民政策は，その名を持つ本学会が10周年を迎えることからも察せられるように，今になって初めて世に求められている政策分野というわけではなかろう。しかし，その移民政策がいかなる内実を伴い，どのような役割を果たすべきなのかは，以前よりも高い切迫性を持つ問いかけとして，今日，浮上しているのではないだろうか。

もちろん，「あるべき」移民政策をめぐり明白な共通了解が得られているわけではない。本シンポジウムでも，唯一無二の望ましい移民政策のかたちを満場一致方式で決めていくことを目指したわけでもない。ただし少なくとも，昨今の政策展開と状況変化を理解し，課題を見極め，今後の政策を展望するためのヒントを提示することは，本学会の趣旨に合致するように思える。シンポジウム「日本における移民政策のグランドデザイン構築に向けて～入国管理体制の再検討」は，以上に述べた問題意識を出発点として企画が練られ，開催に至った。

3　シンポジウムの内容と若干の補足

本シンポジウムの背景は前節の通りであるが，移民政策に関連するサブテーマは実に多岐にわたる。それらを網羅的に捉えることは限られた時間のなかで現実的ではないため，当日の報告対象は次のように定められた。第一に，移民政策と不可分の関係にある受入れ社会の人口問題やエスニック構成である。第二に，前述の通り，近年，重要な変更があった外国人技能実習制度である。第三に，就労数において上の技能実習生に匹敵する留学生の受入れである。第四に，上記の多くに関わる，労働力移動を説明する経済理論モデルである。

こうした選定にもとづき，本シンポジウムでは，それぞれの分野で数多くの研究成果を積み上げ，移民政策研究の発展に貢献してこられた是川夕会員（国立社会保障・人口問題研究所国際関係部第二室長／人口学），佐藤由利子会員（東京工業大学准教授／留学生政策），上林千恵子会員（法政大学教授／労働政策・産業社会学），井口泰会員・元会長（関西学院大学教授／経済学）から個々に報告を受け，盛会のなか，パネルディスカッションが行われた。各パネリストによる状況分析の詳細については，本号に寄せられた特集論文に目を通していただくほかない。同様に紙幅の制約から，本テーマに関連が深いパネリストの既存の調査成果を個別に挙げることが叶わない。このことは残念であるが，当日の報告及び本号の論文が，現代の日本社会にとって時宜に適う考察を提供していることについて，筆者は確信を抱いている。

要約的に述べれば，是川論文は，欧米と一線を画して論じられてきた日本が，その将来において，現在の欧州並みの移民の背景を持つエスニック人口を持つことを，論者により精緻に組み立てられたシュミレーションにもとづき明らかにしている。この定量的な明察により，移民政策のあり様をめぐる今後の議論においては，日本の事例を先進国中の例外や特殊とする見方は，これまで以上に成り立ちにくくなる。

佐藤論文と上林論文は，日本で働く外国人就労者の二大勢力とも呼べる留学生と技能実習生を中心に，その受入れの背景，現状，課題を論じている。前者は，日本にとって重要な「人材の供給源」である留学生が多義性を帯びている実態を筋道立てて説明することで，日本の留学生政策の現代的特徴を浮かび上がらせている。日本社会にとって可能性に満ちていながらも課題を無しとしないのが留学生の受入れであり，この実相に迫る本論考は，この分野の今後の政策形成にとって多くの示唆に富んでいる。

後者が主に扱う技能実習制度は，正面からの外国人労働者の受入れを否定してきた日本を象徴する存在である。本音と建前，実態と形式の二面性を有し，ゆえに久しく懐疑と批判の目に晒されながらも今日まで生き長らえてきた本制度の昨今の改革は，その実効性が各所から問われることであろう。上林論文は，その前史と関連する諸制度に言い及び，さらに今日までの展開をつぶさに描写し，同制度の変質とその意味を解き明かしている。

井口論文は，日本における労働需給ミスマッチの短期的な性質と長期的な性質，ならびに国内労働力移動と国際労働力移動の連動についての検討のうえで，外国人労働者を「使い捨て」ることのない，すなわち「人的資本投資」を伴う政策の必要性を論理的に導出している。この政策は「地方創生」や企業の取組みをも含意しており，同論考は，ともすれば一国経済を基本単位にする既存の政策論ないしは政策観に疑義を投げかけているともいえるだろう。

なお当日は，シンポジウム開催直前に開かれていた難民をテーマとする「インタレストグループ」内の議論も，フロアから参加された滝澤三郎会員（国連UNHCR協会理事長）の簡潔な報告により会場で共有された。筆者としては，難民申請者や難民のプレゼンスは，正確にいえばその多寡は，日本の入国管理体制や「移民政策」の性格を映し出していると付言したい。難民の受入れは，『移民政策研究』本号の刊行時期に開催される，移民政策学会の 2018 年年次大会のメインテーマでもある。

本シンポジウムでは，日本政府が明示的に受入れを促進しようとしている専門職・技術職のホワイトカラーや高度人材について，その重要性を認識しつつも，積極的には議論の対象としなかった。規模でいえば，主に就労系の在留資格を持つ外国人の働き手は，在留資格ベースで全体の 12%，就労状況ベースでも 18.6%を占めるに過ぎない。対照的に，「永住者」など身分系の法的地位の割合は，在留資格ベースで 57.4%，就労状況ベースでは 35.9%を占めている [*5]。この現状は以下のような認識を成立させるだろう。つまり，一方で，高度人材の誘致に積極的な政策と，他方で，専門的な知識や技術を持たない労働者，そしてより端的には移民の受入れに否定的な政策の両立を目指す日本政府の意図は，今のところ達せられておらず，現れている実態はむしろ逆である。

上に論じた政策対象を筆者なりに整理すれば，以下の図のように示される。日本で就労に従事する外国人を主に在留資格に準じて類型的に布置したものであり，縦軸は職務の専門性の程度を，横軸は定住性の程度を表している。本稿では個別の対象に触れることはできず，具体的な解説は筆者の他稿に委ねるが，同図からも，上述した日本政府のねらいと社会実態の乖離がうかがえる。加えて，入国管理体制の機能の検討や移民政策の設計という観点から，日本で働く外国人の経済的上昇や法的地位の安定化の過程を動態的に捉える視点の必要性を，ここに強調しておきたい。

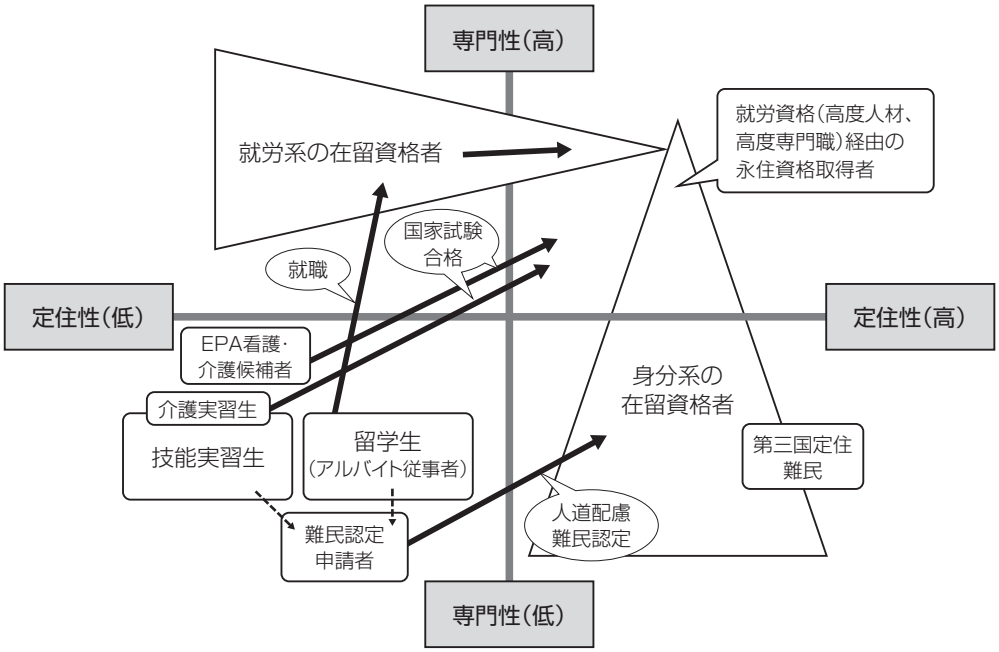

図　日本における外国人就労者の属性と法的地位

注：グループ間の位置関係や図形の大きさは実態を厳密に反映したものではない。
出典：明石（2017e）

4　まとめにかえて：移民政策の射程を思考する

本シンポジウムの副題にも付した「入国管理体制」は，かつてより今に至るまで，「閉鎖的」と批判されやすい対象であった。もとより外国人という存在は，その入国，滞在，就労等の各局面において入管法制上の規定を全面的に受けているのであり，当該政策の立案と実施の過程から管理や規制の色が消え去るということは，およそ予見しにくい[*6]。他方で，先述の通り，日本に暮らす外国人の過半数は，すでに定住性が高い人々である。ここで留意したいのは，もちろん対象の全てではなく，場合によっては真逆の方向で機能するのであるが，彼ら彼女らの在留期間を延長し，在留資格の変更により安定的な法的地位を認めてきたのは，ほかならぬ入管当局であるという点である。換言すれば，日本の移民社会化の現実は，入国管理の行政執務上のルールに則った日々の運用が招いた社会的帰結でもある。

日本の移民政策の今後を展望するとき，あるいはそのグランドデザインの構築に臨むにあたって，上に述べたことは顧慮されてよいものと思料する。つまり，閉鎖的といわれてきた入国管理のもとでさえも，程度や速度の差こそあれ，移民社会化は生じうる。ゆえに日本に現出する移民社会の性質は，入国管理体制のみならず，同等かあるいはそれ以上に，入国管理と属する分野を違える有形無形の「何か」にも多分に依存する。

過去に本学会でも取り上げたマイノリティへの差別等ヘイト行為に対する規制などは，その何か

の一例であろう。具体的には2016年5月，慶應大学で開催された本学会のミニシンポジウムの題目が，「人種差別禁止法案について考える～ヘイトスピーチをめぐって」であった。まさに同月には，日本でヘイトスピーチ解消法（本邦外出身者に対する不当な差別的言動の解消に向けた取組の推進に関する法律）が衆院本会議で可決されており（公布・施行は翌月），時勢が色濃く現れ出た当日の議論が今も思い出される。2016年度から2017年度にかけて開催された上述以外のシンポジウム及びミニシンポジウムでは，医療政策や医療通訳，企業のダイバーシティやインクルージョン，基礎教育といったテーマが扱われている[*7]。こうした課題設定は，外国人の入国，滞在，就労の規模が記録ずくめの今日の日本で，その重要性を増している。

「移民政策のグランドデザイン構築に向けて」という本シンポジウムは，つまるところ，一見すると異なる政策上の課題や対象を意識的に突き合わせて思考すべきことを，改めてそのテーゼとして導いたと言えないだろうか。仮に，日本の移民政策の役割のひとつに，ホスト社会と移民の間の互恵的な関係の構築を求めるとしよう。その場合，入国管理とは別種の規範を内在する上述の公共政策や民間の取組みもまた，移民政策が担うはずの役割から無縁ではいられない。

当該政策を立案し遂行する立場にあるものにとって，入国管理の有効性や他の政策領域との整合性は，かつてよりも今，いっそう重い責任を伴って問われている。それを問おうとする研究者も，その責任の一端を負うべき時代なのかもしれない。日本の入国管理が公正かつ包括的な移民政策へと変貌を遂げることを期する声は，今後とも増すであろう。矛盾を孕む現実の追認ではなく，ただし現実味を欠きエビデンスに立脚しない理想論でもなく，その道筋はいかに描かれうるのか。移民政策のグランドデザインは，社会そのもののグランドデザインにさえ通じる。この先繰り返し想起されるであろう，日本社会にとっての避けがたい命題である[*8]。

*1　近年の政策展開やその特徴については，明石（2017a，2017b，2017e）を参照。

*2　最近では，日本経済団体連合会「外国人材受入促進に向けた基本的な考え方」（2016年11月）や日本商工会議所・東京商工会議所「今後の外国人材の受け入れのあり方に関する意見～『開かれた日本』の実現に向けた新たな受け入れの構築を～」（2017年11月）など。

*3　外国人の入国，滞在，就労等の規模や推移について本稿で示している数字が依拠しているのは，法務省の「出入国管理統計」，「在留外国人統計」（旧登録外国人統計），厚生労働省の「外国人雇用状況の届出状況まとめ」など。留学生数については，独立行政法人日本学生支援機構の「外国人留学生在籍状況調査」にもとづく。

*4　移民あるいは移民政策についての国会議員の言説事情については，明石（2017d）を参照。

*5　算出に用いた「外国人雇用状況の届出状況」には，在留資格「外交」や「公用」ほか，「特別永住者」である在日コリアン等は含まれない。

*6　当該政策分野における管理強化の背景や現状については，明石（2017c）を参照。

*7　過去の大会の内容については，移民政策学会ホームページの「年次大会・研究大会」（URL: http://www.iminseisaku.org/top/conference/index.html，2018年3月31日アクセス）から閲覧できる。

*8　本シンポジウムを実施するにあたっては，企画を進めていた当時，本学会の常任理事で企画委員長を務められていた池上重弘会員（静岡文化芸術大学教授・副学長）を筆頭に，開催校の西原和久会員（成城大学教授），登壇者はもちろん，多くの方から協力と支援を頂きました。ここにあらためて感謝の意を表します。

《参考文献》

- 明石純一，2017a「海外から働き手をいかに招き入れるか――日本の現状と課題」『日本政策金融公庫論集』34 号，日本政策金融公庫，87～107 頁
- 明石純一，2017b「安倍政権の外国人政策――労働と生活に与える影響」『大原社会問題研究所雑誌』700 号，法政大学大原社会問題研究所，12～19 頁
- 明石純一，2017c「現代日本の入管法制の展開――管理強化の経緯と現在」大久保史郎・樋爪 誠・吉田美喜夫編『人の国際移動と現代日本の法――人身取引・外国人労働・入管法制』日本評論社，329～343 頁
- 明石純一，2017d「日本の人口減少と移民政策」渡戸一郎編集代表・塩原良和・長谷部美佳・明石純一・宣元錫編『変容する国際移住のリアリティ――「編入モード」の社会学』ハーベスト社，184～203 頁
- 明石純一，2017e「現代日本の外国人労働者――昨今の政策動向とその含意」『労働調査』569 号，労働調査協議会，4～10 頁

Towards a Grand Design in Japan's Immigration Policy:

Reexamining the Immigration Control Regime

AKASHI Junichi

Tsukuba University

Key Words: Japan, immigration policy, immigration control regime

The main symposium, entitled "Towards a Grand Design in Japan's Immigration Policy: Reexamining the Immigration Control Regime," was held on the second day of the annual conference of the Japan Association for Migration Policy Studies at Seijo University, May 27-28, 2017. The theme of the symposium reflected active policy developments and the increasing number of international migrants living in Japan. As is well known, the Japanese government has attempted to attract more foreign workers; meanwhile it has continued to maintain a "no immigrant policy." However, it is irrational to refuse to acknowledge the reality that the sustained population inflows onto the islands make Japan an irreversible multi-cultural society. The significance of immigration policies for Japan is self-evident as they determine the relationship between Japan as the host society and migrants. In creating more mutually beneficial relations between the two, key questions to ask are whether the existing immigration control regime is adequate, and under what conditions the regime could function effectively in accordance with other public policies. Such considerations should become an integral part of designing a fair and comprehensive immigration policy in Japan.