

---

## 特集：日本における移民政策の課題と展望

# なぜ移民政策なのか

## 移民の概念，入管政策と多文化共生政策の課題，移民政策学会の意義

近藤 敦 名城大学

---

キーワード：移民，入管政策，多文化共生政策

---

欧米諸国と比べた日本の政策の特徴は、「外国人」という用語が中心であり、「移民」という言葉が使われず、外国生まれの人口統計をとらない点にある。このことは、日本の統合政策の乏しさに起因している。しかし、高度経済成長期に外国人労働者を受け入れなかった日本の社会基盤は大きく変容した。とりわけ少子高齢化に伴う日本の人口減少の予測は突出しており、政策転換の必要性を認識させている。難民の受け入れが少ない問題も、将来的な労働移民の受け入れとのバランスを考慮した議論が必要となろう。入管政策の課題として、テロ対策、高度人材と永住許可の問題に加え、「単純労働者」を受け入れない政策の抜け道として、日系人、研修・技能実習生、非正規滞在者の問題がある。建前の議論ではなく、学習の名目で帰国を担保する制度自体の問題に目を向けるべきであろう。在留特別許可の弾力的な運用か特別アムネステイも必要であろう。多文化共生政策という用語が日本の自治体レベルでの統合政策の用語として定着しつつある。多文化共生政策の対象は広い意味の移民である。これまで、体系だった移民政策をもたない日本にあつて、個々の研究や実践をつなぎ、総合的な移民政策を研究する学会をつくることの意義は大きい。本稿は、現状の課題だけでなく、先を見越した展望についても、諸外国と比較しながら、どのような理念や制度が好ましく、日本の背景事情においては適当であるのかもあわせて検討した。

### 1 外国人政策から移民政策へ——移民の概念と日本における特殊性の再考

本稿では欧米諸国と比べた日本の特徴を述べつつ、移民の概念、入管政策の課題、多文化共生政策（ないし統合政策）の課題、および移民政策学会の意義について考察する。現状の課題だけでなく、少し先を見越した展望についてもいくつかの方向性を比較のうちにみる。その上で、どのような理念や制度が好ましいものであるのか、日本の背景事情においては適当であるのかもあわせて検討したい。

#### (1) 移民の概念

移民の概念は、多様であり、ここでは入国移住者（広義のimmigrant）の問題を主として扱う。移

民送り出し国であった日本では政策上、国外移住者(emigrant)を移民と呼んだ時代もあった。しかし、両者は、受け入れ国からみるか、送り出し国からみるかの違いにすぎず、両方の意味に使える「移民(migrant)」の概念が(伝統的な移民国家の法律用語における入国時に永住を許可された外国人であるimmigrantをさす狭義の用法との混同を避ける意味でも)有用である。国連人口部の2005年のデータ上の移民(migrant)は、主として「外国生まれ」であり、日本やドイツなどの場合が例外的に「外国人」である(UN Population Division, 2006)。しかし、最新のOECDの推計では、ドイツも「外国生まれ」のデータで比較されている(OECD, 2005)。伝統的な移民国家では、外国人人口の統計はあまり重要とされず、もっぱら外国生まれの人口が推計される。ヨーロッパ諸国は、外国人を中心としつつ、しだいに外国生まれの人口推計も重視しつつある。国連人口部によれば、世界の人口の約3%が移民であり、先進地域(北米・オセアニアの伝統的な移民国家、ヨーロッパおよび日本)では、およそ人口の10%が移民であるという。日本の外国人登録者の人口比が2%未満であり、そのうち、日本生まれのコリアンが多いことも勘案すると、外国生まれの日本国民の数は定かではないが、外国生まれの人口比も少ないであろう。

## (2) 統合政策および統計上の移民の概念

外国生まれのデータは、外国出身の国民も含む政策のニーズを反映している。移民政策学会が扱う移民政策(migration policy)には、出入国管理政策(migration <control> policy)と移民の社会参加を支援する移民政策(migrant policy)の2つの側面がある。ヨーロッパ諸国では後者を統合政策(integration policy)と呼ぶ。

後者の統合政策の対象を統計上把握する上での移民類似の用語と定義は、国、時代、政策内容ごとにさまざまである。外国人にかぎらず、外国に出自を有する国民も含む広義の意味で用いられることが一般である。たとえば、今日のスウェーデンでは、従来「移民(invandrare)」と呼んできた「外国生まれの者および外国人」のデータのほかに(SOU, 1996:55:48)、母語教育の対象となる「外国の背景を有する人(utländsk bakgrund)」すなわち「外国生まれの者、および国内生まれで両親とも外国生まれの者」の統計が重要とされる(SCB, 2008:76, 120-1)。一般に、本人が外国から移住してきた場合を移民の1世、親の世代が移住してきた場合を移民の2世と呼ぶが、統合政策の対象は、移民の2世に及ぶ場合もある。オランダの統計では、「少なくとも一方の親が国外で生まれた者」という「移民(Allochtonen)」\*1の1世と2世を含む統計が中心である(CBS, 2008:27)。従来、外国人の統計を基本にしてきたドイツでも、最近では「移民の背景を有する人(Menschen mit Migrationshintergrund)」\*2という、移民の1世や2世などを含むデータを用いるようになっている(BAMF, 2008:187)。一定の統合政策が、外国人政策から移民の背景を有する人への政策へと対象を拡大することが必要となる。日本では、外国生まれのデータがないことは、国としての統合政策の乏しさに起因している。

しかし、外国人の比率が少なく、外国生まれのデータをもたない、日本の特殊性が、今後の人口推計予測に関する別の特殊な要因によって、大きな変化をもたらす可能性が指摘されつつある。日本の総人口、とりわけ生産年齢人口の減少予測と、高齢化率の増大予測は、突出している(Kondo,

2008:35)。こうした人口予測やグローバリゼーションの進展のうちに、2000年代に入ってから、日本での本格的な移民受け入れ論議が必要といわれるようになってきた。もちろん、1995年の生産年齢人口を維持するためには、2050年まで日本は毎年、60万9000人の移民を受け入れる必要があるとする国連人口部の補充移民の予測は（UN Population Division, 2002）、非現実的である。他方、生産性を高める産業構造の転換により生産年齢人口の減少の克服を可能とする議論も（Usui, 2006:53-8）、一面的である。かりに生産人口の問題は克服できたとしても、社会保障費の財源を消費税に求める傾向を強めつつある日本にあって、消費人口の減少は、深刻な問題をもたらすことが予想される。

### (3) 入管政策上の移民の種類

OECD諸国における主要な移民の種類は、入国許可理由に基づいて、つぎの5通りに分けて整理されてきた（OECD, 2007:37）。第1に労働移民、第2に労働移民と一緒に入国する家族、第3に家族呼び寄せ、第4に人道上の移民とその家族、第5にその他（血統に基づく移民、年金生活者など）である。最近では、表1のように、EU市民など経済共同体の域内での自由な移動が可能な第6の自由移動という分類もみられるようになった（OECD, 2008:36）。日本は、第4が少ないのが最大の特徴であり、難民や庇護希望者という人道上の移民が極端に少ない点は、後述する。他方、第5の血統に基づく自民族の帰還者が相対的に多いのも日本の特徴である。ドイツのAussiedlerの場合は、人道上の理由の意味合いもあり、日本の中国残留邦人は人道上の意味合いが強いが、日系人の場合は、後述するように労働移民の抜け道となっている。

表1 主なOECD諸国における入国の類型ごとの移民の種類（2006年） (%)

	スウェーデン	オランダ	イギリス	フランス	ドイツ	カナダ	ニュージーランド	オーストラリア	アメリカ	日本
労働	0	5	29	6	6	22	24	26	6	30
扶養家族	0	0	14	0	0	33	31	26	7	0
家族	37	47	18	59	23	28	27	25	63	31
人道	28	24	9	4	3	17	10	7	17	0
その他	0	0	6	10	4	0	0	1	7	39
自由移動	35	24	24	20	64	0	9	15	0	0

出典：http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doi/files/812008071P1G003.xls.

入管政策上のより一般的な移民の種類は、①労働移民（ないし経済移民）、②家族移民、③人道移民（ないし強制移民）の3種類であろう。経済移民という場合は、労働移民のほかに投資移民なども含まれ、強制移民には、難民や庇護希望者のほか、環境難民、人身取引の被害者なども含まれる。さらに、かつて植民地をもっていたり、今日の経済共同体に加盟したりしているような国では、④旧植民地出身者、⑤経済共同体の市民<sup>\*3</sup>の種類も別枠で整理される場合がある。

### (4) 労働移民をめぐる日本の特殊要因の喪失

1973年の第1次オイルショック以前の高度経済成長の時代に、大量の労働移民を受入れた欧米

諸国に比べ、日本は特殊な状況にあった。この点、1980年のいわゆる『入管白書』（法務省入国管理局、1981: 9-12）は、かつて日本が外国人の受け入れに消極的であった要因として、①「人口過密」、②「単一民族」という特異な点から、「我が国の出入国管理は、外国人労働力の流入を抑制してきた以上に、国内に定住しようとするものに対して厳しく、日本人や永住者の配偶者等以外には、「永住的なものを排除することにあつた」という。また、社会学者の分析によれば（梶田、1994: 19-22）、高度経済成長の時代に、外国人労働者の流入を回避できた要因として、③農村部から都市部への「大規模な国内の人の移動」、④「オートメーション化」、⑤主婦のパートや学生アルバイトなどの「外部労働市場への依存」、⑥「長時間労働」が指摘された。

しかし、現在の日本では、②について、たとえば、1965年に0.4%であった国際結婚の比率が2006年には6.1%と増加している（国立社会保障・人口問題研究所、2008）。③について、1960年には1273万人であった日本の農林業就業人口は、2006年には250万人に減少している<sup>\*4</sup>。⑥について、1960年に2,426時間であった日本の年間総実労働時間は、2005年には1,988時間であり、イギリスやアメリカには近い状況にある（労働省、2000: iv；労働政策研究・研修機構、2008: 197）。以前、外国人労働者の導入を回避できたとされる社会基盤は、大きく変わっている。とりわけ、法務官僚が最大の要因とみてきた①の人口過密が、人口減少の時代となって、政策転換の必要性を認識させる事態となっている。

#### (5) 今なお少ない難民の受け入れ

移民を自己の意思に基づいて国外に移住した者と定義する場合には、難民と移民を区別する場合もある。しかし、一般には、難民も、広義の移民に含まれる。国連難民高等弁務官事務所（2001: 182, 321-4）は、日本について条約難民や（在留特別許可による）人道的地位の認定数が少ないだけでなく、「先進諸国のなかでも庇護申請の受理数がめだって少ない」、「庇護申請に厳しい時間的制約が設けられており、並外れて高水準の立証が求められる」という問題点を指摘している。この点、2004年の入管難民法の改正により、「60日ルール」と呼ばれた時間的制約がなくなり、難民認定手続において第三者を関与させる参与員制度を創設したことにより、一定の改善がはかられた。しかし、アジアが難民の最大の送り出し地域であっても、日本への庇護申請者が少ない、より根本的な理由は、庇護申請者の権利保障の弱さにある。庇護申請者の処遇は「仮滞在許可」を認める改正だけでは不十分であり、現状では日本に庇護申請することを躊躇させる要因であろう。庇護申請者の生活支援や就労可能性という統合政策に踏み込んだ改革は、クオータ難民の受け入れと並んで、将来的な労働移民の受け入れの増大予測とバランスのとれた形での難民受け入れ政策を展望する上での重要な論点と思われる。

## 2 入管政策の課題

### (1) 日系人

公式には、1988年の第6次雇用対策基本計画以来、専門的技術的分野の外国人労働者は受け

入れるが、いわゆる「単純労働者」は受け入れないという方針が採用されている。しかし、1990年に施行された改正入管法に基づく法務省告示により、「日系人」とその家族に「日本人の配偶者等」の在留資格に該当しない場合にも、「定住者」という就労可能な在留資格を認める抜け道が用意された。日系人に定住者の在留資格を認めたことに対する政府の表向きの理由は、親族訪問や日本文化に触れる機会を提供することとされた。もっとも、「隠された意図」として、「不法就労者」の増大を止め、バブル期の労働力不足の解消が期待されたものと思われる。この点、当時、在日3世に安定した「特別永住者」の在留資格を認める上で、同等の法的地位が日系人にも認められる必要があるとの「バランス感覚」論が法務省内部にあったことを引き合いに出し、「意図せざる結果」として日系人という労働力を供給することになったとの見方もある（梶田、1999：148）。しかし、複数の元法務官僚には別の説明をする人もいる。4世や5世の特別永住者が認められるのに対し、4世以上の日系人の受け入れに慎重な現状をみると、バランス感覚論は一種の方便といえる。本質的な理由は、日系3世までなら日本社会への適応や受け入れ人数に限りがある点で適当ではないかという思惑が働いたとみる方が自然であろう。バランス感覚論で血統に基づく移民を4世以上にも認めるか、日本語能力をポイントの1つとする移民政策を展開するのが今後の論点であろう。

## (2) 研修・技能実習生

研修制度に加え、1993年に技能実習制度がつくられ、最長3年間に拡大した。研修・技能実習制度は、開発途上国への技術移転が表向きの目的とされている。しかし、実態は、非熟練労働者のローテーション・システムとして機能している場合が多い。人身取引類似の経済的・性的搾取の事例も問題となっている。初年度から労働者として位置づける制度改革が提案されている。学習を名目とすることで、帰国を担保することができる技能実習制度の基本を維持する一方で、将来的には日本語や技術の習得に応じて定住ないし永住に道を開く構想もあるようである。しかし、これでは制度の趣旨の説明が困難になる点が予想される。むしろ、非熟練労働の受け入れ枠組みとしては、季節労働などが一般的である（IOM, 2003:250; IOM, 2008:83; OECD, 2002:90, 174, 250, 273, 276）。日本でも、こうした受け入れ枠組みを検討する方向が、本来は自然であろう。他方、庇護希望者も労働者となりうる点や、非正規滞在者の大量正規化という方法にも目を向ける必要もある。

## (3) 非正規滞在者（超過滞在者と非正規入国者）

2003年に法務省は、推計25万人の非正規滞在者を今後5年間で半減させる方針を宣言した。半減には至らなかったものの、大きく数を減らした。しかしながら、10年以上もの長期の非正規滞在者や、日本の学校で長く養育された子どももいる。人道的な正規化も必要である。日本では、一般アムネ스티は非正規移民の追加的流入を招くとしてドイツ同様考慮の外に置かれてきた（Kondo, 2008:30）。在留特別許可の先例は多いものの<sup>\*5</sup>、「定着性が認められ、かつ国籍国との関係が希薄になり、国籍国において生活することが極めて困難」とある在留特別許可のガイドラインの基準は曖昧である。表2にみられるように、これまで一般アムネスティに消極的であった国々でも、一定の申請期間に特別な理由を考慮するといった、在留特別許可との中間的な特別アムネスティという政策もみ

られるようになっている。追加的な流入を抑止し、人道的な正規化を促進する上では、在留特別許可の弾力的な運用か、特別アムネステイの実施も選択肢となろう。

表2 特別アムネステイ

国	年	許可者数	主な要件
ドイツ	1996	8,000人	庇護申請が拒否された者であつて、1993年7月1日より前に入国した子どものいる家族、および1990年1月1日より前に入国した者など
	2007-09	35,000人	
スウェーデン	2005-06	17,000人	帰国が困難な者／子どものいる家族

参照：Hailbronner, 2000: 261; Migrationsverket, 2007: 25; Storr et al., 2008: 767-88; BAMF, 2008: 186-7. BAMFによれば、2009年2月末現在で35,040人であり、最終的にはそれより増えるであろう。

#### (4) テロ対策

警察官の航空機警乗、事前旅客情報システム、外国人宿泊客の本人確認強化、テロを意味する「公衆等脅迫目的の犯罪行為」等を行うおそれがある場合の退去強制、2007年からは個人識別情報の提供義務化がはじまった\*6。日本の場合、テロリストの指紋情報がほとんどないため、入管法違反の退去強制者のリピーター対策としての側面が強い。今後、一般犯罪捜査にも利用されるが、指紋情報の犯罪捜査への不使用こそが濫用のおそれがない根拠であると、かつての指紋押捺拒否訴訟の判決\*7では判示されたこととの整合性が、新たな指紋押捺拒否訴訟で争われることも予測される。

#### (5) 「高度人材」と永住許可

高度な技術・技能をもった労働者の受け入れ拡大が先進諸国の共通関心事である。ドイツの高度人材(Hochqualifizierte)のような入国時の永住許可の例もある(Storr et al., 2008:144)。スウェーデンでは、2008年12月15日から、1973年のオイルショック以来の労働市場テストを見直し、労働協定と同じレベルの労働条件で雇用するかぎりは、専門技能職にかぎらず、あらゆる職種でEEA(欧州経済領域：EU諸国とアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー)とスイスといった自由移動を認めてきた国以外の外国人労働者の受け入れを認める門戸開放に踏み切り、4年の滞在・就労期間の後に永住許可を認める法案(SOU 2006:87)が通過し、新たな受け入れ制度が導入された。日本では、第3次出入国管理基本計画の「高度人材」の定義はまだ明確ではないが、研究者や情報技術者に5年の在留期間を認め、3年ないし5年の在留で永住許可を認める点に現状はとどまっている。ポイント制などの永住型の受け入れ制度の検討が将来的な課題であろう。

### 3 多文化共生政策の課題——統合政策か多文化共生政策か

#### (1) Migrant Policyの3類型と1類型\*8——多文化主義との違い

今日のmigrant policyを広い意味で統合政策と置き換えることもできる。しかし、オーストラリアなどでは、統合政策を狭い意味でとらえ、同化政策から統合政策を経て多文化主義政策に至るという3類型の歴史が語られる(National Multicultural Advisory Council, 1999)\*9。

これに対して、ヨーロッパ大陸諸国の migrant policy は、統合政策と呼ばれ、多文化主義的なものから同化主義的なものまでを含む 1 類型である。多文化主義的な統合政策のスウェーデンでは、文化の選択の自由の理念から、学校での母語教育を整備する。同化主義的な統合政策のフランスでは、共和主義の理念から、マイノリティの存在を認めない場合もある。オランダ政府によれば、統合とは、社会において社会諸集団が協力し、共生する (samenleven) ことを意味する一般的な用語であり、統合政策の目標は、誰もが積極的に十分に参加し、誰もが対等に処遇される社会をつくることであるという<sup>\*10</sup>。統合と共生は、一定の互換性を有する概念ともいえる。

他方、日本の「多文化共生政策」は、移民の背景を有する人口比からいっても、カナダなどの「多文化主義政策」とは距離があり、ヨーロッパ大陸諸国の「統合政策」と背景事情において近いものがある。多文化主義政策の対象は、国民である(民族的)少数者の社会参加が中心課題である<sup>\*11</sup>。これに対し、統合政策の対象は、民族的少数者を含みつつも、外国人の社会参加を中心課題としている。

## (2) 統合政策と多文化共生政策の異同

本来、統合政策とは、移民と受け入れ社会の双方の変容を前提としている。しかし、移民の側の受け入れ社会への適応を強調する場合は、同化政策に近い意味合いを帯びてくる。他方、多文化共生政策という場合は、同化政策としての意味合いをもたせにくく、多文化主義的な統合政策を意味する。筆者は、当初、ヨーロッパ諸国のような(社会)統合政策という用語が適当と考えたが、近年は多文化共生政策という用語の方が日本では適当と考えている。統合の意味合いは、同化に近いものとして受けとられる場合があり、外国人やNPOにおいては統合という言葉への反発もある。とりわけ、日本国憲法 1 条が天皇を日本国民の「統合」<sup>\*12</sup>の象徴と定めていることもあり、いっそう複雑な意味合いが問題となることも予想される。2006年に総務省が「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、各自治体に指針・計画の策定・実施をうながした。ここに、国の政策用語としての「多文化共生」の誕生をみる。

もっとも、多文化共生施策は、自治体レベルの政策において用いられているにすぎず、国レベルの法改正が必要な問題に関する権利義務関係に踏み込んだ内容を含んでいない。国レベルとしては、同年、外国人労働者問題関係省庁連絡会議が『生活者としての外国人』に関する総合的対応策を示したが、そこでは、適当な政策用語を見出すには至っていない。この点、すでに参議院の「共生社会に関する調査会」では、外国人との共生も重要な政策課題となっている。2009年には、内閣府に「定住外国人施策推進室」を設置した。今後、男女の共生は男女共同参画局が担当するように、これが多文化共生局に発展する展望もありえよう。なお、「社会的統合政策」の用語が2005年の規制改革・民間開放推進会議の第2次答申では用いられており、「在留外国人の居住状態、就業・就学状態等の把握を始め我が国社会への適応を促す社会的統合政策」と位置づけられている。在留管理は基本的には入管政策の守備範囲として管理の要素と切り離して定義する多文化共生政策と、在留管理は統合政策の内容にも含まれるとする社会統合政策の基本コンセプトの違いもみられる。在留管理という用語は、諸外国の文献に見かけない日本に特有の概念であり、「在留外国人の公正な管理に資する」という外国人登録法の目的規定と結びつけて語られもした。2009年に提出された住民基本台帳法改

正案および入管法・入管特例法改正案では、外国人登録制度を廃し、住民の利便の増進と行政の合理化を目的として、外国人住民に対しても住民票を作成し、住民登録制度に組み入れることになる。もっとも、在留カードを導入し、外国人だけのデータベースをつくることは、権利義務関係を実効的にする上で統合政策に寄与する側面と、平等な社会参加を旨とする統合政策に影を落とす側面の両面をもっている<sup>\*13</sup>。

外国人集住都市会議では、「権利の尊重と義務の遂行を基本とした多文化共生社会」という市民権（共同体の構成員の権利と義務）の概念を取り入れた定義も採用し、外国人の子どもの「教育を受ける権利を保障するために、教育の義務化」が必要という。外国人の義務教育とは、誰のどのような内容の義務を意味するのかも、重要な論点である。学校教育法1条所定の1条校と外国人学校との選択の義務を内容としうるのか。従来文科省の方針の延長として義務教育に編入した場合、1条校の多少の拡大はあっても、国の定める一定のカリキュラムに合致しない外国人学校に通う場合を義務違反とする結果になりはしないか。在留期間の更新時に、子どもの就学状況を判断材料とすることで、憲法の想定する「親の就学させる義務」を事実上担保するのであろうか。むしろ、ここでの義務として人権条約の想定する「国の受け入れ義務」を明確にし、不就学ゼロの取組を徹底させる必要があろう。

### (3) 政治・経済・法的統合（共生）の指標

統合政策の具体的な内容としてどのようなものが必要であるかを考える上で、各国における統合政策の指標を比較し、ベストプラクティスに対して現実の政策がどの程度到達しているかを数量評価する研究が参考になる。EU25カ国とカナダ、ノルウェー、スイスを含む28カ国の調査では、EU以外の出身の正規滞在外国人という対象の限定はあるものの、総合評価が最高のスウェーデン（88%）から最低のラトビア（30%）まで、①政治参加、②労働市場参加、③家族呼び寄せ、④永住権、⑤国籍取得、⑥差別禁止法制の6つの項目に分けて比較されている（Niessen et.al., 2007）。

日本の多文化共生政策の現状は、この指標に照らしてどのような評価になるのかは興味深い。政治参加では、外国人の政党加入は認められ、一部の自治体では外国人の住民投票や諮問機関もみられるが、選挙権が認められていない点は低い評価となる。在留資格ごとに職種が制限され、出身国の資格が公正に評価されない労働市場参加は非常に低い評価であろう。家族呼び寄せの体系的なコンセプトがなく、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者告示、家族滞在などを勘案しながら評価する必要があるが、家族滞Inの場合の権利保障は相対的に低い評価になる。永住権の取得の居住要件が原則10年であり、帰化による国籍取得の5年よりも長いのは日本の特異な点であり（近藤，2001：246）、低い評価になる。生地主義の要素に乏しく、二重国籍を原則として認めない国籍法も低い評価になる。差別禁止法の存在しない点は非常に低い評価となろう。

また、制度基準に即した形式的な評価のほかに、統合政策の達成度を実質的に評価するための指標も多く国では採用されている。国民（または日本生まれ）と外国人（または外国生まれ）の就業率と失業率、進学率などの男女共同参画分野で一般的な基本データの収集が、今後の多文化共生政策でも検討される必要があろう。

#### (4) 外国籍住民と「外国人」住民の区別

多文化共生推進の指針や計画が各自治体で策定されつつある(近藤, 2007)。国民と外国人の共生をうたうものも多いが、「外国人市民(県民)」という用語で、「外国籍市民(県民)」だけでなく、日本国籍であっても外国文化を背景にもつ人(国際結婚により生まれた人, 中国帰国者, 後天的な日本国籍取得者など)を含めるものもある。しかし, この用法は2つの点で問題がある。まず, 日本国籍を有するのに「外国人」と呼ばれることに抵抗を感じる人もいるであろう。また, 本来, 「外国籍」という用語は, 無国籍者の外国人を含まない。今後, 外国人と外国文化を背景にもつ日本国籍の民族的少数者<sup>\*14</sup>を含む政策対象を表す日本語をどのようなものとし, 定義し, 把握していくかは, 多文化共生政策の重要課題である。移民ないし移民類似の用語が, その候補の一つであろう。ただし, 日本の場合, 移民という用語において, 永住型の「移民」をイメージすることが多く, こうした用語法の展開をはばんでいる。また, かつての国外移住者を想起することもある。他方で, 5世も珍しくないコリアンの外国人を移民と呼ぶことへの違和感も予想される。フランスでは, 統計上の「移民(immigré)」は, 「外国で外国人として生まれてフランスに住む者」をさす(INSEE, 2006)。フランス生まれの外国人は, 定義から除かれている。しかし, 多くの国と同様, 日本では, 日本で生まれた外国人も移民に含む定義を採用すべきであろう。最も広くは, 日本国籍の有無にかかわらず, ネイティブと意識するまでは移民政策上の移民と考えることもできないわけではない。

#### (5) 外国人の子どもと外国につながる子ども

教育政策の分野では, とりわけ, 外国人という枠組みでは, 対象を的確に把握できないことが問題となり, 「外国につながる子ども」という表現が用いられることがある。文部科学省は「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」を毎年調査しているが, 中国帰国者の子どもや国際結婚によるダブルといわれる子どもなどの「日本国籍を有する日本語指導が必要な児童生徒数」の統計の存在はあまり知られていない。日本語指導にとって, 外国人の子どもという対象が狭いだけでなく, かりに母語教育も教育政策の内容に取り入れられた場合には, その対象として, 外国につながる子どもないしは移民類似の概念の範囲と統計が必要になるであろう。

## 4 おわりに——移民政策学会の意義

移民政策の内容として, 入管政策と多文化共生政策があり, 入管政策の対象は外国人であったとしても, 多文化共生政策の対象は広い意味での移民である。移民政策学会は, 国外移住者ではなく, 国内に移住してきた移民の研究が中心となる日本ではじめての学会である。しかも, 政策を意識した<sup>\*15</sup>移民研究の学会である。とはいえ, 政策を主たる研究領域とする狭い意味での政策研究の学会ではなく, 移民政策学会は, 法学, 政治学, 社会学, 経済学, 人口学, 人類学, 教育学, 歴史学, 地理学などの学問横断的な研究と, 法律家, 国際機関, NGO/NPO, 政策担当者などの実践を通じた研究との対話のうちに, 学際的かつ実証的な移民政策の研究をめざすものである。多様な会員から構成される本学会は, 会員それぞれが, 各自のフィールドで一般的な文化的背景を背負いつつ,

異なる分野の研究や実践に触発されながら、共に移民政策研究の新たな成果を生むことをめざすものである。従来、難民政策、その他の移民政策、教育政策といった具合に、それぞれの専門分野での対話は活発になされても、異なる分野の間で影響しあう機会はかぎられていた。一人であらゆる領域を研究することは困難である。これまで体系だった移民政策をもたない日本において、個々の研究や実践をつなぎ、総合的な移民政策研究の学会をつくり、移民政策の課題と展望を検討することの意義は大きいであろう。

- \*1 生来のオランダ人ではない人、外国の背景をもつ人、外国からの出身者の意味合いをもつ。なお、近年の統合政策の主な対象は、non-Westernの場合とされる。
- \*2 「移民の背景を有する人」とは、「今日のドイツ連邦共和国の領土以外で生まれてドイツ連邦共和国の成立した1949年以後にドイツに移住してきた者、およびドイツで生まれた外国人、ならびに少なくとも一方の親がドイツに移住してきた者または外国人としてドイツで生まれた者」をさす。
- \*3 EU (EEA) 市民、北欧市民、トランス・タスマニア協定のオーストラリア市民とニュージーランド市民など。
- \*4 <http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/zuhyou/lt01-04.xls>.
- \*5 離散家族の再結合などでコリアン中心に1955年から1965年までは毎年およそ2,000人、日韓条約後減少したが、1990年代後半以来、国民・永住者等の配偶者の在特が毎年1万人以上となり、2000年からは、中学生以上の子どもがいる長期の非正規滞在家族の正規化も認められる。
- \*6 2004年1月にアメリカで導入され、査証申請時に生体情報を用いて、要注意人物であるかどうかを照合する。日本版は、査証申請時ではなく、入国時に照合する。
- \*7 大阪高裁1991年6月19日判決・判例タイムズ742号55頁。
- \*8 「分離」という状態もありうるが、政府がmigrant policyに取り組みない場合なので、ここでは除く。「統合」を同化と分離の間に位置し、ポジティブな側面を与えられた民族集団間の関係のモデルとする見解もあり、この場合は、別の3類型が想定されている。
- \*9 1960年代半ばまでは、同化政策、すなわち支配的な文化の存在に基づいてオーストラリアの人々に文化的な統一性を課す政策であったと政府の諮問委員会はいう。1973年に多文化主義が表明されるまでの統合政策では、マイノリティの文化は完全に支配的な文化に取って代わられる必要はなく、支配的な文化に一定の影響を与えるが、進行中の文化的多様性を奨励することはなかった。それに対して、多文化主義は、文化的多様性を奨励し、文化的に多様な人々の権利・義務・ニーズに対応した行政・社会・経済インフラを整備する政策などをさす。
- \*10 <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=38087>. ドイツの内務省のHPによれば、統合とは、ドイツに正規に定住するすべての人が社会に編入される長期の過程であり、移民は可能なかぎりあらゆる社会分野に参加する対等な権利をもち、ドイツ語を学び、憲法および法律を知り、守る義務を有することをいう。ここでの統合概念は、必ずしも多文化主義的な内容を含むものではないが、フランクフルト市のHPでは、統合とは、ここに住むさまざまな社会集団の平和的な共生 (Zusammenleben) の政策を意味するのであって、同市の多文化局は、多文化共生 (multikulturelle Zusammenleben) に関するあらゆる事柄について助言することを職務としている。
- \*11 カナダでは、当初、フランス語系カナダ人、さらには先住民も多文化主義政策の対象と考えられたが、今日では専ら移民が対象である。オーストラリアの多文化主義は、当初、移民を対象とし、今日では先住民も含むすべてのオーストラリア人を対象としている。ニュージーランドでは、先住民の権利保障から移民の権利保障へと対象が拡大した。
- \*12 憲法の公定英訳は、unityとあり、integrationとは違う意味で日本語の統合は理解される可能性がある。
- \*13 当初考えられていた外国人住民基本台帳の新設よりも、住民基本台帳に統合する政策の方が好ましく、複数国籍世帯の正確な把握も可能となる。国籍による壁を取り除く上では、スウェーデンのように住基カードに一元化したり、外国人から移民へと政策用語を変えることも一案であろう。
- \*14 「多民族共生」ではなく、「多文化共生」の概念を中心とすることは、どちらかの民族の所属性を決めることなく、複数の文化を同時にもつ人を意識する上で、適当であろう。
- \*15 政策を分析する、体系化する、比較する、批判する、批判的に建設する、政策の形成に関与する、必要な実態調査

に参加する、推進に協働する、新たな政策を要望する、政策に伴う被害を救済する、政策の不足を補うなど、政策とのかかわり方は、さまざまであろう。

#### 《引用文献》

- ・梶田孝道 (1994) 『外国人労働者と日本』日本放送出版協会
- ・梶田孝道 (1999) 「乖離するナショナリズムとエスニシティ」青井和夫ほか編『市民性の変容と地域・社会問題』梓出版
- ・国立社会保障・人口問題研究所 (2008) 『人口の動向 日本と世界 人口統計資料集』厚生統計協会
- ・国連難民高等弁務官事務所 (2001) 『世界難民白書2000』時事通信社
- ・近藤敦 (2001) 『外国人の人権と市民権』明石書店
- ・近藤敦 (2007) 「多文化共生政策における社会参画の指標」『都市問題研究』59巻11号
- ・法務省入国管理局編 (1981) 『出入国管理の回顧と展望』法務省入国管理局
- ・労働政策研究・研修機構 (2008) 『データブック国際労働比較2008』労働政策研究・研修機構
- ・労働省編 (2000) 『日本の労働政策〔平成13年版〕』労働調査会
- ・BAMF (2008). *Migrationsbericht 2007*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- ・CBS (2008). *Jaarrapport Integratie 2008*. Centraal Bureau voor de Statistiek
- ・Hailbronner (2000). The regularisation of illegal immigrants in Germany. Philippe de Bruycker (ed.), *Les régularisations des étrangers illégaux dans l'Union européenne*. Bryukant (251-72)
- ・INSEE (2006). *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005*. Institut national de la statistique et des études économiques
- ・IOM (2003). *World Migration 2003*. Geneva
- ・IOM (2008). *World Migration 2008*. Geneva
- ・Kondo, A. (2008). New Challenges for Managing Immigration in Japan and Comparison with Western Countries. In A. Kondo (ed.), *Migration and Globalization*. Akashi Shoten (15-48)
- ・Migrationsverket (2007). *Slutrapport: Arbetet med den tillfälliga utlänningslagstiftningen 2005 – 2006*. Available at [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om\\_verket/ek\\_redovisningar/arr\\_2006\\_bilaga.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/ek_redovisningar/arr_2006_bilaga.pdf)
- ・National Multicultural Advisory Council. (1999). Australian Multiculturalism for a New Century: Towards Inclusiveness. Commonwealth of Australia. Available at <http://www.immi.gov.au/media/publications/multicultural/nmac/index.htm>
- ・Niessen, J., Huddleston, T., and Citron, L. (2007). Migrant Integration Policy Index. British Council
- ・OECD (2002). *Trends in International Migration: SOPEMI 2002 ed.* OECD
- ・OECD (2005). Database on Foreign-born and Expatriates. Database on immigrants and expatriates. Total population by nationality and country of birth (detailed countries). Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/18/23/34792376.xls>
- ・OECD (2007). *International Migration Outlook: SOPEMI 2007 ed.* OECD
- ・OECD (2008). *International Migration Outlook: SOPEMI 2008 ed.* OECD
- ・SCB (2008). *Statistisk årsbok för Sverige 2008*. Statistiska centralbyrån
- ・SOU 1996:55. Arbetsmarknads department, *Svarige framtiden och mångfalden*. Fritze
- ・SOU 2006:87. *Kommittén för arbetskraftsinvandring*, Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser. Fritze
- ・Storr, C. et al., (2008). *Kommentar zum Zuwanderungsrecht*. 2nd ed. Richard Boorberg
- ・UN Population Division (2002). *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?*
- ・UN Population Division (2006). *World Migrant Stock: The 2005 Revision*. Available at <http://esa.un.org/migration>
- ・Usui, C. (2006). Japan's Demographic Future and the Challenge of Foreign Workers. In T. Tsuda (ed.), *Local Citizenship in Recent Countries of Immigration*. Lexington Books

# Why Migration Policy?

## *Raison d'être of the Japan Association for Migration Policy Studies (JAMPS)*

KONDO Atsushi

*Meijo University*

---

**key word: migration, immigration policy, multicultural living-together**

The term “Foreigner” is often used in the policy pronouncements of the Japanese Government whereas the term “Immigrant” has never been used, yet concomitantly there is no official data regarding foreign-born residents. This is due to the fact that the Government does not seem concerned about integration policy. However, the social infrastructure of Japan, that had experienced so little immigration during the period of sustained economic growth, is now in the process of being transformed. The Government is beginning to recognize the necessity of a shift in policy because of the projections of an aging and declining population. Another specific point of Japan’s immigration policy that is likely to face calls for change is its low acceptance rate of refugees, particularly if it has to embark upon a program of labor immigration. In addition, although Japan’s traditional policy of not opening-up the labor market to foreign unskilled workers remains basically unchanged, three loopholes can be identified: the Nikkeijin; trainees/ technical interns; and irregular residents. Many local governments are presently seeking to tackle these issues via an integrative approach that is known as *tabunka kyōsei* (multicultural living-together). The target of this policy is “immigrants” in the widest sense of the term i.e. one that includes naturalized citizens or citizens with one foreign parent, even if some local governments continue to use the term “foreign residents”. Despite such endeavors, however, the Japanese Government does not seem prepared to set-out a systematic migration policy. Under such circumstances the establishment of the Japan Association for Migration Policy Studies (JAMPS) seems timely. In light of this the goal of this paper will be to examine not only a number of current issues but also the future prospects for Japan’s migration policy. It will also compare Japan with the experience of Western countries.