## 移民政策学会の創設に当たって

移民政策学会共同代表

井口泰 (関西学院大学・労働経済学)・児玉晃一 (弁護士)・ 近藤敦 (名城大学・憲法)・渡戸一郎 (明星大学・都市社会学)

## 学会設立の背景と経緯

グローバルな規模での人の移動現象が拡大し、今日その勢いはますます加速化している。日本でも70年代後半からのインドシナ難民の受け入れに始まり、80年代のバブル期以降、外国人労働者、留学生・就学生、研修・技能実習生、国際結婚による外国人配偶者、定住者などのいわゆる"ニューカマー"外国人の急増がつづき、90年代半ばに至って、外国人の定住化傾向とともに単身者から家族形成への移行が指摘されるようになった。この間、地域レベルでは、人の移動の国境管理を中心とする国の出入国管理政策の限界を補完する形で、外国人労働者・住民に対するボランティアやNGO/NPOの支援活動と自治体の外国人住民施策が展開されてきた。近年では、これらの活動は全国的に広がり、活発化するとともに、諸外国との連携も生まれつつある。

こうしたなか、2000年代に至り、日本でも政策用語や学術用語として「移民」ということばが次第に用いられるようになってきた。その基本的な背景には、グローバル経済のいっそうの進展とともに、少子高齢化の本格化と人口とりわけ生産年齢人口の減少という人口学的な構造転換があるが、とりわけ近年では、学術書にとどまらず、政党や経済団体の政策文書でも「移民政策」の用語が使われるようになっている。

ところで、「移民」の定義は国によって多様であり、学術的にも確立しているとは言えない。しかし、その主要なイメージは「出生した国・地域を離れ、または、国籍と異なる国・地域へ移動して滞在する人々とその家族」であり、通常、短期滞在者を含まない。また、第二次世界大戦後の日本は、永住移民の入国を想定しないという意味で「非移民国家」として自己形成を遂げてきたから、一般に「移民」の用語を用いることに対して十分な合意を得られている訳ではない。しかし近年に至って、実質的に日本社会に定着・定住していくことが予想される「永住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」の人々と、日本国籍を取得する人々が増えつづけており、これらの人々を実質的な「移民」と呼ぶことが可能な段階を迎えている。そうした変化の下、今日の日本において「移民」の用語を用いることは一定の妥当性をもつようになっていると言ってよい。また、伝統的な移民国家ではないヨーロッパ諸国でも広い意味での「移民」という用語が用いられており、グローバルな人の移動現象に連動させて日本の事例を捉え直す上でも、このことばを用いる積極的な意義があると考えられる。

こうした状況を踏まえて、研究者、法律家、NGO/NPOの有志によって「移民政策学会」創設に向けた議論が2007年初夏からスタートし、学会設立趣旨や規約の案が検討された。そして学会設立に

賛同する呼びかけ人の輪を広げつつ、2回のプレ研究会の開催を経て、2008年5月17日、東洋大学白山キャンパスにおいて「移民政策学会」が創設された。

## 移民政策学会の設立趣旨

学会創設が新聞報道で取り上げられたこともあり、設立総会には約300人の参加を得ることができた。そこで承認された本学会の設立趣旨は以下のとおりである。

「人類社会はグローバルな規模での人の移動の時代に突入した。いまや出生国や国籍国を離れて 生活する人々は数億人に達し、外国人労働者、家族、難民のほかにも、移民の多様な形態がみられ るようになっている。

こうして国境を越えた人の移動が激増するなかで、先進諸国を中心に国境管理の厳格化が進められ、難民の認定や庇護希望者の処遇はより厳しいものとなっている。また、専門的・技術的分野で就業する外国人の積極的導入が図られる一方で、入国管理法令上の在留期間や在留資格に合わない滞在者や就労者は原則として排除され、例外的に合法化が行われている。

他方で、国際的な人権保障の進展とともに、移民の権利保障に取り組む国は増えている。しかし、 国民国家内部に居住している移民に対する政策をみると、多文化主義政策の見直しが問題となって いる伝統的な移民国家もあれば、文化的多様性を承認してきた統合政策を見直し、移民の社会的周 縁化をいかに是正するかという視点から、公用語の習得を重要視するヨーロッパの移民国家もみられ るようになっている。

こうした変化のなかで、日本においても、入国管理政策のあり方と同時に、国内に居住する外国人および民族的少数者に対する政策(多文化共生政策と呼ばれつつある)のあり方が本格的に問われる段階を迎えている。この間、日本では、体系的な政策理念がないまま外国人労働者を受け入れてきため、数々の問題や矛盾が増大してきており、外国人の定住化とともに、在留資格の見直しや社会的・経済的・政治的参加、国籍や教育の問題も視野に入れた体系的な移民政策が求められるようになっている。

しかし、日本では、移民政策に関する本格的な研究機関がないだけではなく、研究者と実践者との間に十分な情報の共有や交流・議論の場が構築されてきたとはいえない現実がある。また、移民政策は、人間の活動領域すべてに関わる広範なものであり、学際的、実証的な研究を必要とする。われわれはこうした現状認識に立ち、さまざまな学問分野の研究者のみならず、実践者とりわけ法律家や国際機関、NGO/NPOの活動者、さらに政策担当者などを含む、開かれたフォーラムとして『移民政策学会』を立ち上げ、互いの知識・情報・経験を共有し、それらをより有効に活用しあうことを目指したい」。

なお、設立総会では共同代表として私たち4名が、そしてさまざまな分野から理事20名が選出された。また、代表の指名により、事務局長として栖原暁(東京大学・留学生センター)、研究会などの企画を立案する企画委員長に近藤敦、学会誌の編集を行う編集委員長に金泰泳(東洋大学・教育社会学)が選出された。さらに、役員選出に関して、多様な意見を反映できるよう、ジェンダーや出身

母体に配慮した基準づくりを工夫すべきだとの声が複数上がり、次年度への重要な検討事項とされた。

## 第1回研究大会

設立総会後に開催された第1回研究大会では、まず、基調講演「なぜ移民政策なのか」(近藤敦) が行われ、欧米諸国と比べた日本の移民政策の特徴を述べつつ、移民の概念、入管政策、多文化 共生政策をめぐる論点が整理された。そのうえで、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 ことの意義が大きいことが強調された。

続いて行われた記念シンポジウム「日本における移民政策の課題と展望」では、井口泰「外国人政策の改革と新たなアジアの経済連携の展望——入管政策と統合政策を基盤として」、山脇啓造(明治大学・多文化共生論)「多文化共生政策の構築に向けて」、佐藤郡衛(東京学芸大学・異文化間教育学)「日本における外国人教育政策の問題と課題——学校教育を中心として」、石川えり(NPO法人難民支援協会)「難民政策の推移——NGOから見た10年間」の4本の報告の後、会場との活発な質疑と、報告者間での若干の議論が行われた(司会:渡戸一郎)。会場には、政府や国際機関、マスコミの関係者の出席も多く、移民政策への関心の高さがうかがえた。

これらの基調講演と各報告は、本学会誌創刊号の特集として再構成されている。

## その後の学会活動

設立総会を踏まえて、翌5月18日、第1回理事会が東洋大学で開催され、各委員会の細則を決定したうえで、企画委員会と編集委員会の委員、および事務局の担当者が決定され、学会活動の推進体制が固まった。また、2008年度学会活動計画、学会誌の企画、事務局体制などが検討された。なお、学会運営のための全体的な調整などを行う運営委員会(共同代表と事務局)を必要に応じて、随時開催していくことになった。続いて、企画・編集合同委員会が開催され、それぞれの計画と企画がさらに検討された。

その後の研究活動としては、第1回研究会(9月28日、立教大学)、第1回研究集会(12月13日、名城大学)、第2回研究会(2009年3月21日、早稲田大学)が開催されている。研究会では2本程度の報告、研究集会ではシンポジウムと自由報告を行う形式をとっている。ちなみに、第1回研究集会では、シンポジウム「外国人政策の改革における地方自治体の役割と課題」のほかに11本の自由報告(4部会編成)があった。なお、2009年度研究大会(5月16~17日、明治大学)では、シンポジウムのほかに自由報告も活発に行われることが期待されている。

## これからの学会活動に向けて

2007年夏に表面化した米国のサブプライムローン問題に端を発する金融危機は、08年秋、リーマ

ン・ブラザーズ証券の経営破綻を契機に一挙に世界同時不況をもたらし、移民労働者とその家族にも大きな影響を与えつつある。こうした経済環境の激変のなかで、移民政策にはグローバル、リージョナル、ナショナル、ローカルのレベルを問わず、実証の積み重ねと開かれた議論に裏打ちされた研究がよりいっそう求められていると言えよう。その意味で、さまざまな学問分野の研究者のみならず、実践者とりわけ法律家や国際機関、NGO/NPOの活動者、さらに国や自治体の政策担当者などを含み、党派や主義・立場を超えた、「開かれたフォーラム」としての本学会の活動が今後さらに広がり、より活発に展開されることが望まれる。

最後になったが、本誌創刊号に、宮島喬理事(法政大学)のご尽力によって、世界的な移民研究の権威であるド・ウェンデン教授から特別論文「フランスの移民政策の新たな方向づけ?――『選別的移民政策』とその批判」を寄稿いただくことができた。記して両氏に厚く御礼申し上げる次第である。

移民政策学会の創設に当たって 移民政策学会共同代表
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
外国人政策の改革と新たなアジアの経済連携の展望——入管政策と統合政策を基盤として 18 井口 泰 関西学院大学
多文化共生社会の形成に向けて
日本における外国人教育政策の現状と課題――学校教育を中心にして
<b>難民政策の推移</b> NGOから見た10年間
論文
国際労働力移動と教育――イギリスと日本の比較の視点から
「全件収容主義」は誤りである
外国人 DV 被害者に対するアメリカ移民法上の保護について
在日フィリピン人シングルマザーと子どもたちの「断絶」と「つながり」の連なりに寄り添う 124 鈴木健 カラカサン〜移住女性のためのエンパワメントセンター
地域医療における医療通訳の重要性―― 兵庫県のシステム構築に向けた取組みから 146 吉富志津代 NPO法人多言語センター FACIL
特別寄稿論文
フランスの移民政策の新たな方向づけ?——「選別的移民政策」とその批判
書評
川村千鶴子編著『「移民国家日本」と多文化共生論――多文化都市・新宿の深層』 駒井洋161
近藤潤三著『民国としてのドイツ――社会統合と平行社会のゆくえ』 北脇保之162
志水宏吉編『高校を生きるニューカマー――大阪府立高校に見る教育支援』 山田泉164
Atsushi Kondo (ed.) "Migration and Globalization: Comparing immigration Policy in Developed Countries" 宮島 喬165 久場嬉子編著『介護・家事労働者の国際移動――エスニシティ・ジェンダー・ケア労働の交差』 宣元錫167
学会記事
設立総会・2008年度年次大会報告/2008年度秋季研究大会報告/2008年度冬季研究大会報告170
『移民政策研究』編集規定/『移民政策研究』投稿規定/『移民政策研究』執筆要項

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

沂藤 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ィも必要であろう。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って、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年代に入ってからは、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類型

OECD諸国における主要な移民の類型は、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類型(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/doifiles/812008071P1G003.xls.

入管政策上のより一般的な移民の類型は、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\*3の類型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った」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\*4。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か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、一般アムネスティ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\*5、「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、特別アムネスティの実施も選択肢となろう。

表2 特別アムネスティ

国	年	許可者数	主な要件
ドイツ	1996 2007-09	,	庇護申請が拒否された者であって、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 庇護申請が拒否された者であって、8年(子どものいる家族は6年)以上居住していれば滞在許可が、その後2009年末まで常勤雇用・生計維持・言語能力・住居空間・通学の要件を満たせば、永住許可の道が開かれる。
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うる。

#### (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\*10。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」\*12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\*13。

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。従来の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、家族滞在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の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\*14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\*15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し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の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 に取り組まない場合なので、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
- 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'etre 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 kyôsey (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.

特集:日本における移民政策の課題と展望

# 外国人政策の改革と 新たなアジアの経済連携の展望

入管政策と統合政策を基盤として

井口 泰 関西学院大学

キーワード: 多文化共生, 制度的インフラ整備, 循環移民

本稿は、2006年秋頃から動きだした国の外国人政策の改革の動きを整理し、その背景にある地域・自治体の産業・雇用及び外国人流入の動きを検討するとともに、国内における多文化共生の「制度的インフラ」整備の方向性と、アジアにおける経済連携のあり方を展望することを目的とした。

第1に、国の外国人政策の改革が始動し、2009年春の通常国会で出入国管理及び難民認定法及び住民基本台帳法の改正案を提出するための法務省と総務省の間の基本合意はできたが、なお省庁間連携に乏しく、在留資格の更新・変更時の権利・義務確認の制度化も不十分である。第2に、外国人政策の改革へのイニシアチブを発揮しているのは、近年、製造業の「国内回帰」などを背景に外国人人口が増加した地域・自治体である。しかし、外国人の雇用・賃金、社会保障加入などに関する企業の法令遵守の水準は依然として低く、外国人の成人と子どもたちに、日本で生きていく上で最低限必要な日本語を学習する機会も保障できていない。そこで、日本の出入国管理政策が模範としてきた「アングロ・サクソン型」制度の欠点を補い、地域・自治体で外国人の権利・義務関係の確保を可能とする「大陸欧州型」の統合政策に学び、出入国管理政策と多文化共生政策を2本柱とする日本独自の外国人政策を構築すべきである。第3に、これら改革を土台とし、送出国と受入国の間で互恵的な関係を実現すべく、「循環移民 (circular migration)」をアジア地域中心に構想し、世代を超えた真の経済連携を実現する必要があろう。

## 1 はじめに――外国人政策改革の始動

外国人政策の改革のため、法規制自体を大幅に見直す動きは、ついに2006年秋頃から政府内部で具体化し始めた。「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(2008年3月閣議決定)\*1において、2009年春の通常国会に、外国人台帳制度の整備などに関する法案を提出することが閣議決定された。同年の通常国会に向け、法務省と総務省を中心に、法案提出に向けた作成が最終段階にはいった。

この法案は、外国人住民が集住する地域・自治体にとっては、長年の懸案の一部を解決する希望をもたらすものである。しかし、それは、外国人政策の改革の第一段階に過ぎないのである。また、

衆参両院で与野党の勢力が逆転し、衆議院解散がいつ起きてもおかしくなく、アメリカ発の金融危機と急速な雇用不安の高まりなどを背景に、不安定化した政治情勢においては、2009年2月時点で、その成立は予断を許さない。

現在の外国人政策の基盤をなす出入国管理及び難民認定法(以下,入管法)及び外国人登録法の構造は、1950年代に立法化された。これらが、21世紀の今日において改革が必要なのは、これが、アメリカ移民法の「非移民(non-immigrant)」受入れ制度を原型とする「アングロ・サクソン型」システムである点にある。当該システムは、基本的に入国時点で在留資格の付与の有無が決定され、入国後の外国人の権利・義務関係を確認する仕組をもたない。地方自治体には、外国人に在留資格を交付する権限はない。地域・自治体が、国と並び、外国人政策を担う重要な存在となるなかで、地域・自治体の役割が大きい「大陸欧州型」を踏まえて、現行システムを見直す時期を迎えている(表1)\*2。

表1 主要国の外国人関連行政システムの比較

	出入国管理	自治体の外国人に 対する権限	自治体における 登録業務	社会保険・税制面の 管理	省庁・自治体の 情報共有
アングロ・サク ソン型システム (英・米・日)	在留資格の発給 永住者(米),特定 国籍者の登録(英)	外国人登録証の発行 (日)	自国人の選挙人名 簿の登録 (英・米)	社会保険番号(米) 又は納税者番号 (英)	関係省庁間の契約 に基づく融通(英)
大陸欧州型シス テム (フランス)	入国資格を審査	滞在許可 (県・移民局)	自国人の選挙人名 簿の登録(仏)	住民総背番号 (保険料は所得から 天引・税は申告)	県庁内部の出先間 相互の情報は共有
大陸欧州型システム (独・蘭)	入国資格を審査	滞在許可(市町村 の外国人局〔独〕又 は外国人警察〔蘭〕)	自国人及び外国人 の住民登録(独・蘭)	賃金税番号 (税・保険料とも所 得から天引)	外国人データベー スを通じ、省庁・自 治体が情報共有
新たな在留管理 制度改革の構想 (日)	在留カードの発給	入管法20~22条に 関する事前チェック の機能	住民基本台帳に外 国人台帳を統合(新 規)	社会保障カードを 導入し、住基シス テムと連動	住基システムの一部をデータベースとし、各省・自治体が情報共有

資料出所:筆者作成。

ここでは、国レベルの出入国管理政策と地域・自治体レベルの外国人政策が連携し、必要なときに情報交換し、外国人の権利・義務関係を確認し是正する仕組を構築する必要がある。さもなければ、外国人が日本社会の底辺に転落し、社会的に排除されそうになっても、その権利を回復することができない。大事なことは、日本社会の構成員が、少数者である外国人の権利の侵害を許さない強い意志を持つことである。そして、最近の金融危機の波及で、派遣・請負など非正規雇用を中心とする外国人労働者の雇用不安の増大への対応は、「多文化共生」政策を掲げる地域にとって、大きな挑戦となっている\*3。

こうしたなかで、改革の第1のテーマは、外国人の転出入、出入国や就労場所などの情報を反映させた外国人台帳制度を整備するとともに、個人情報保護の下で省庁間や自治体との間で必要な情報の融通を行えるようにし、公平かつ効率的に外国人の権利・義務関係を確認し是正できるシステムを整備することである。

第2に求められるのは、低水準にとどまっている外国人の雇用・労働条件や差別禁止に関する企

業の法令遵守(コンプライアンス)の水準を改善し、仕組を導入することである。特に、経営上の都合によって、社会保障による保護や雇用対策のない状況で解雇又は「雇止め」された場合、企業及び地域・自治体に新たな対応が求められている。

第3に、外国人の成人及び子どもたちに、日本に関する基礎的知識や最低限必要な日本語を学習する機会を保障するための制度的な枠組みを導入することである。その際、継続的な学習を考慮し、日本語能力に関する標準を設定し、日本語能力が一定以上の外国人に入管制度上なんらかの優遇措置を設けることも検討すべきである\*4。

第4に、この改革の際には、1952年のサンフランシスコ講和条約の発効で日本国籍を失い、特別 永住の資格を得てわが国に在住する外国人への配慮を欠かせない。在日朝鮮・韓国人を管理する目 的の制度・仕組を、日本人と併せ、権利の保障と義務の履行を確保するための仕組に改めなければ ならない。

そこで以下では、外国人政策改革の背景をなす①アジアの経済統合と国内地域の動向と、②経済統合下での移民政策のビジョンについて論じ、③外国人政策改革の現段階を検討したうえ、特に、④ 導入・言語教育面からのEUの統合政策の改革に言及し、最後に、改革推進にとって重要な課題を整理したい。

## 2 アジアの経済統合、国内の産業集積及び外国人流入の効果

過去8年間,外国人政策の改革を強く求めてきたのは,何と言っても,市区町など自治体である。特に,外国人集住都市会議(座長都市:新潟県太田市,現在27都市が参加)の活動が極めて重要である\*5。

日本各地で、少子化の影響で若年層の人口が急減するなかで、経済統合の進むアジアとの競争が 激化した。そうしたなか、過去15年間にわたり、地方では、製造業を中心に雇用が失われるとともに、 非正規雇用が増加するなかで、需給ミスマッチが拡大した。農村地域は、兼業の雇用機会が失われ て高齢化が急速に進んだ。

21世紀になり、日本企業の海外進出が持続すると同時に、ようやく、産業の「国内回帰」の傾向が 定着した。自治体は、地元に産業集積を促進し、人口や労働力の流入を確保し、活力ある地域を維 持するのに腐心している。

こうしたなかで、外国人労働者(特別永住者を除く)は2007年に推定93万人に達したが、このうち、 就労目的で入国した者は19万人に過ぎない(表2)。同時に、定住化の進展が顕著で、一般永住の 資格を有する外国人は、ほぼ43万人に達し、特別永住の外国人43万人を若干ながら初めて上回った。 また、外国人研修・技能実習生は近年急増し、2007年に過去最高の17万人台に達した(表3)。

経済学者は、外国人労働者の受入れに関して、日本人の雇用との競合の問題や、国内の賃金水準への悪影響を問題にする。また、外国人労働者受入れの社会的コストに警鐘を鳴らすのが常である。 しかし、最近の日本経済の成長力の回復過程において、地域の産業集積や外国人労働者の果たした 役割を正当に評価する研究はあまりなかった。 関西学院大学少子経済研究センターの研究グループによる最新の実証研究では、①日系ブラジル人労働者の増加する地域では、女性や高齢者の労働力率も高い、②産業集積が進み、外国人労働者が増加する地域は、同時に、周辺地域より賃金水準が高い、③外国人技能実習生の増加は、就業者に占める若年層の比率の低い地域で顕著で、業種によって、賃金水準にマイナスの影響を及ぼす場合がある\*6。

表 2 1990年以降の外国人労働者数 (特別永住者を除く) の推移 (推計)

		1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
就労目的の在留資格 保持者		67,983	125,726	154,748	192,124	180,465	171,781	193,785
技能実習生など		3,260	6,558	29,749	63,310	87,324	97,476	104,488
留学!	就学生の資格外	10,935	32,366	59,435	106,406	96,959	103,595	104671
日系	人労働者	71,803	193,748	220,844	231,393	239,259	241,325	239,409
不法	不法残留者	106,497	284,744	219,418	193,745	207,299	193,745	149,785
就労	資格外活動者	-	-	-	-	-	-	-
一般永住者		-	17,412	39,154	101,904	113,899	128,441	143,184
合計		260,000+ a	620,000+ a	750,000+ a	900,000+ a	920,000+ a	930,000+ a	930,000+a

出所:厚生労働省推計及び筆者(2008年12月)推計。

表3 外国人研修・技能実習生数の推定

2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
64,817	75,359	83,319	92,846	102,018
43,457	51,012	57,050	68,304	71,762
27,233	34,816	40,933	51,016	60,177
18,053	20,138	24,136	30,907	40,182
88,743	105,966	122,119	150,227	172,121
92	210	180	229	449
1,539	1,216	1,518	1,635	1,635
	64,817 43,457 27,233 18,053 88,743	64,817 75,359 43,457 51,012 27,233 34,816 18,053 20,138 88,743 105,966 92 210	64,817     75,359     83,319       43,457     51,012     57,050       27,233     34,816     40,933       18,053     20,138     24,136       88,743     105,966     122,119       92     210     180	64,817     75,359     83,319     92,846       43,457     51,012     57,050     68,304       27,233     34,816     40,933     51,016       18,053     20,138     24,136     30,907       88,743     105,966     122,119     150,227       92     210     180     229

注:技能実習への移行を予定する外国人研修生及び技能実習生の総数を推定するため、初年度生を(A), 2年度生を(B), 3年度生を(C)と看做し、 各年度について合計した。

資料出所: 国際研修協力機構『JITCO 白書』 (2007年度版) などに基づき筆者推定。

日本政府は「専門的・技術的分野の外国人は積極的に受入れ、いわゆる単純労働者の受入れについては、慎重に検討する」という基本方針を維持している。しかし、専門的・技術的分野の外国人の範囲を見直す議論において雇用当局は、日本人の雇用・賃金などに対するマイナスの影響を強調し頑なな態度を崩さない。この姿勢は、外国人労働者を受け入れても、国内労働市場にマイナスの影響をもたらさない制度的仕組の工夫を遅らせた面は否定できない。欧米諸国の例を引くまでもなく、懸念の残る職種に関し「労働市場テスト」又は「数量制限」を導入し、又は「セーフガード」条項を設けるなど、入管法上の工夫を行うことで、受入範囲を拡大しながら、労働市場への悪影響を抑止することも、ある程度は可能である\*7。また、雇用不安が拡大するなか、外国人が自国人の雇用・賃金に悪影響を与えているという、根拠ない風説を防止する意味でも、外国人労働者を増加させる諸要因

## 3 移民政策のビジョンをめぐる選択

外国人を受け入れる目的によって、3つの類型が考えられる。それは、①は特定分野の労働力不足を補うことを目的とする「ローテーション(rotation)」方式であり、②は人口減少又は人口構成の歪みを補うことを目的とする「補充移民 (replacement migration)」であり、③は送出国と受入国にとって互恵的な移動を目指すもので、「循環移民 (circular migration)」といわれる\*8。

なお、ここでは「循環移民」は、受入国への移動が、一時的又は定住的なものであるか否かを問わないし、受入国で得た資産や能力を持って送出国との間で往復することを認めている。同時に、「ローテーション」方式では、原則として1回の往復しか想定せず、受入企業も指定されて労働移動の自由がなく「循環移民」の想定とは区別する。

「ローテーション」方式は、外国人の定住の可能性を排除して、労働力として受け入れることを意味する。受入国内では、就労先は特定の企業に指定され、労働移動を認めないため、受入企業の不正行為や労働者の権利侵害が発生しても、強制送還を恐れるあまり、事態が深刻化しがちである。労働移動が認められず、相対的な低賃金でも甘受しなければならない。家族形成や家族呼び寄せが認められず、3年程度を超えることは適当でない。

「補充移民」については、2000年に国連人口部が「補充移民」の推計データを公表した際、少子化する先進国による毎年の受入数があまりに巨大になるため、この方式による受入れは、政治的に実行不可能であることを強調したことを忘れるべきではない。外国人の定住化を予定し、送出国のメリットは家族送金に限定され、人材が受入国に流出したままで、送出国には帰還しない。

「循環移民」方式は、最も広義の概念に従えば、送出国から受入国に移動した人々は、一時的又は定住的な滞在者であるかを問わず、受入国で得た言語能力、技術・資格や財産などを持って、本人又はその子孫が送出国に希望する際に帰還できる。受入国で失業が増加しても、外国人は可能な限り滞在の権利を維持できる。長期的には、送出国の経済発展に応じて「人材還流」が生じ、途上国からの「頭脳流出」懸念を緩和できる\*9。

わが国では、政界には自国の利益を優先する考えが強く、「ローテーション」方式や「補充移民」に属する提案が目立つようになった。しかし、送出国と受入国及び移動者本人のメリットを同時に実現する「循環移民」が、今世紀になって国連など国際社会で注目を浴びている。今後「循環移民」の様々な仕組を設計し、日本とアジアの間の経済連携を進め、世代を超え相互の国の信頼と和解を達成し、互恵的な関係を築くことが極めて重要である。

この考え方は、受入国が、外国人市民の権利を守る強固な意志を持ち、多文化共生の制度的インフラを整備することとも整合的である。なぜなら、受け入れた外国人が、数世代後に経済的・社会的な地域を高め、母国に帰国するためには、二世・三世に至るまでケアを怠らないことが要請されているからである。

今や外国人が永住し、あるいは、国籍を取得すれば、移民政策の対象とする必要はないとしてき

た欧州諸国の統合政策の考えは根本的に問い直されているのである。

わが国でも、東アジア諸国との経済連携協定による看護師・介護福祉士の候補生受入れは、「循環移民」の考え方を基礎に見直されるべきである。現行制度では、候補者は原則大卒で、送出国において看護師資格を既に取得しており、日本で日本語コースを受講する者がほとんどである。これでは、東アジア全体の有資格者数を増やす効果も期待されず、東アジア域内の需給ミスマッチ解消にも貢献しない。

本来、送出国で資格を有しない者に日本で国家資格を取得させ、帰国後は、日本の国家資格を送出国で認知し、本人の希望で繰り返し「循環移民」を実現することが好ましい。

そもそも、資格要件に基づく外国人労働者の受入れは、現在の入管法では、専門資格やIT資格など部分的にしか認められていない。国外における事前の日本語教育、国内における資格取得のための研修・実習を経て、資格に合格した場合、国内で就労可能な在留資格を付与する措置につき、多くの分野で必要性と実施可能性を検討し、さらに、その資格を帰国後に送出国でも認知して「循環移民」を可能にし、移動者自身のキャリア形成に寄与する制度設計を実現すべきである。なお、国内に滞在する未熟練の外国人も、日本語の習得機会が保障され、技能の習得や経験の蓄積が可能なら、次第に人材として育成され、世代を超えて「循環移民」を実現する可能性は高まるであろう。

## 4 外国人政策の改革の現段階と課題

残念ながら、現行制度の下では、入国する外国人の大多数は、わが国に関する基本的知識も最低限の日本語能力を得る機会もなく、権利の確保と義務の履行を保障されることもなく、その就労又は居住する地域に流入する仕組になっている。

1990年代前半に、神奈川県川崎市など外国人住民の増加した地方自治体で外国人施策が進められ、その名称として「多文化共生」という言葉が登場した。1995年には、阪神淡路大震災後の復興支援や多言語の情報発信などの活動を基礎に、日本人・外国人が共に地域社会を形成していく積極的な方向を示す理念として普及した。わが国の「多文化共生」は、外国人急増に直面した自治体が使用し始めた「草の根」的な概念である\*10。

これに対し、外国人政策の理念といえば、欧米や豪州などでは、「同化主義」と「多文化主義」の間で果てしない論争が続けられてきた。しかし、わが国の「多文化共生」は、豪州やカナダの「多文化主義」とは、その起源を異にする。

総務省が都道府県及び政令指定都市に策定を要請した「地域における多文化共生プラン」が用いる定義\*11によると、「多文化共生」とは、単に、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的違いを認め合い、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」としている。しかし、文化を異にする人々が、現行の制度的条件の下で、容易に文化的違いを認め合い、対等な関係が築けると考えるなら、それは現実とはほど遠い。

人々の間には依然として言語及び認識の壁があり、「多文化社会 (Multicultural society)」でなく、「複数の単文化社会 (Plural mono-cultural society)」\*12を地域に生み出す危険が増大する。それは

相互に理解しあうことのできない文化の異なる集団の共存する社会であり、相互の誤解や摩擦が発生 した際には、一触即発の危機が生じかねない。

大局的にみれば、21世紀初頭のわが国の地域・自治体の状況は、1980年代初頭のドイツやフランスなどの大陸欧州諸国の自治体の状況に非常に類似している。「制度的インフラ」なしに「多文化社会」が到来するかのような楽観論が支配していたからである。

ところが、外国人集住都市会議が、2004年に決定・公表した「豊田宣言」(当時は15都市、現在は27都市が参加)には、「多文化共生社会」に関する踏み込んだ考え方が示された。同宣言は、2001年の「浜松宣言」を踏まえたうえで、「日本人住民と外国人住民が、互いの文化や価値観に対する理解と尊重を深めるなかで、健全な都市生活に欠かせない権利の尊重と義務の遂行を基本とした真の共生社会」を「多文化共生社会」と呼んだ\*13。

外国人集住都市会議が提起した規制改革要望を反映した「規制改革推進のための3か年計画」が 基礎になって、政府は外国人関係の制度改革に着手し始めた。それは「豊田宣言」のいう「健全な都 市生活に欠かせない権利と義務の遂行」を確保するための制度的インフラ構築の必要がようやく理解 されたからである。

規制改革・民間開放推進会議(2006年12月当時)が最初の課題として提起した制度的インフラの整備には、①外国人住民の正確な居住実態を把握するための「外国人基本台帳」の創設、②外国人の権利・義務関係を確認するための省庁間の情報システムの導入、③入管法20条及び21条に規定する在留資格の期間更新又は在留資格の変更に当たり、権利・義務関係を審査することも含まれていた\*14。

2007年11月末,総務省と法務省は、規制改革会議における公開討論を経て、ようやく協力して基本構想をまとめることで合意に達した。そして、2008年4月初めに両省から基本構想が公表された。そこには、法務省による「在留カード」導入を柱とする新たな在留管理制度の導入と並んで、集住都市会議が強く要望した、日本人の住民基本台帳を参考とした「外国人台帳制度」の導入が明記された\*15。

しかし、基本構想は、法務・総務両省が非協力的であった時期から大きく前進したものの、両省のみの暫定的合意の範囲を出ず、不明確な部分が多い。①不法残留者が在留カードを保有する場合の扱い、②在留カードへの住所登録の方法、③混合世帯の住民基本台帳又は外国人台帳への記載の方法、④磁気データのネットワーク化の方法、⑤社会保険加入のチェックへの活用の可否、⑥就労場所の扱いと雇用状況届との関係、⑦関係省庁と自治体の情報照会の方法、⑧外国人登録証廃止後の特別永住者の身分証明・常時携帯義務の緩和など、明確でない論点が少なくない。

2009年1月には、内閣法制局の審査を経て、「外国人台帳制度」の法制化にあたり、住民基本台帳法の改正として行うことが確定した。そして、出管法改正案を含め、法案の国会提出は2009年3月となった。

国の出入国管理と地域・自治体の多文化共生の関係を問い直すもう一つの論点が、入管法20条から22条(在留資格の期限更新、在留資格の変更及び永住権の付与)の要件に、外国人の様々な権利・義務関係の確認を加える問題である。

規制改革・民間開放推進会議(当時)が、その第二次答申において、在留資格の期間更新又は在留資格の変更に当たって考慮すべき事項として挙げたのは、国税・地方税の納付状況、社会保険の加入状況、雇用・労働条件、子弟の就学状況、(在留資格の特性に応じ)日本語能力等で、その結論・実施の期限が「規制改革に関する推進のための3か年計画」に書き込まれていた\*16。

2008年3月末に法務省は、在留資格の期間更新又は在留資格の変更に当たって考慮すべき事項に関するガイドラインを公表した\*17。しかし、社会保険加入、子弟の就学状況及び日本語能力などを盛り込まなかった。それは、これらの履行状況を確認する行政手続きを具体化できなかったためだった。そこで、規制改革会議が法務省・厚生労働省と更に協議を進め、2009年3月末には、暫定的な内容ではあるが社会保険加入の確認手続きが具体化され、その後ガイドラインに追加されることとなった。これらの措置を永住の在留資格を有する外国人にも実施する可能性については、さらに検討が進められている。

最近、権利・義務確認に関する改革の重点は、次第に、狭義の権利・義務の問題から、広義の問題、即ち、外国人の子どもの就学の確保や一定以上の日本語能力を有する場合の在留資格上の取扱などの論点に移行している。例えば、わが国の憲法解釈から外国人には義務教育が適用されず、人権規約など国際条約を根拠に外国人の子どもにも公立学校で学ぶ機会を開いているにすぎない。また、わが国では、外国人に日本語の講習を受ける機会を保障する措置は存在しない。入管法20条から22条のガイドラインに、子どもの就学の確認や、日本語能力を確認の措置は、現時点では盛り込めなかったのである。

また、関係団体や一部自治体では、特に外国人の日本語能力の標準化が構想されているが、この問題を所管するはずの文化庁が消極的で、法務省・総務省・厚生労働省などと連携がとれない。しかし、当面は、

- ① 日本で生活し就労するのに最低限必要な「ミニマム日本語」を定義すること、
- ② 外国人の日本語能力を簡易な方法で評価する手段を開発すること,
- ③ 第二言語教育の専門家及び日本語教育に従事するバイリンガル人材を育成すること、又は
- ④ 外国人に日本語講習への参加機会を保障し、参加した場合にこれを認定する仕組を早期に実現することなどが重要と考える。

よく考えてみると、外国人の成人に対する日本語講習の機会の保障と、外国人の子どもたちに対する日本語教育の保障は、本来セットであるべきである\*18。

なお、費用負担については、愛知県や長野県の基金の事例を基礎に、地域・自治体が、地元企業の協力を得ることなども含め、柔軟な取り組みが要請されている\*19。

## 5 EU諸国における「統合政策」の進展——導入・言語講習を中心に

EU加盟諸国では、1995年以降、「シェンゲン協定」発効によって、域内国境のパスポート・コントロールが廃止され、1997年以降、EU共通移民政策の基礎がしだいに築かれてきた。欧州委員会は、「同化主義」対「多文化主義」という論争に、事実上終止符を打つと宣言し、外国人と受入国

の双方が歩み寄り、外国人の権利と義務を保障し、その社会参加を実現することを目的とする「統合 (integration) 政策」を掲げた。同時に、本政策には、外国人が社会の底辺に落ちることを傍観せず、積極的に抑止するニュアンスもある。

「統合政策」の主たる実施主体は、市町村自治体とNGOであるが、制度や財源は、国や連邦政府である場合が多い。いずれにせよ、EUが共通移民政策を推進するに当たり、今や「統合政策」は、EU加盟国が共有する考え方となった。各国で批准作業の進んでいる「改革条約」には、欧州委員会に「統合政策」に関する権限を与える条文が盛り込まれた\*20。

統合政策の基本的な施策体系には、①受入国における導入教育及び言語講習の集中的実施(特に、入国後数年以内)、②行政サービスへのアクセスの確保(特に、自治体などを「ワンストップ・センター」とし「滞在許可」の交付と併せ、就労や社会保険など権利・義務関係の確認を実施)、それに、③雇用機会及び労働条件・社会保障、教育などの内外人平等(外国人のためのオンブズシステム導入の場合を含む)がある。注意すべきは、1998年から2005年にかけ、欧州諸国では長期滞在を希望する外国人に対し導入・言語講習を制度化する法令の制定が相次いだ点である。その共通した特徴は、次の点である。

- ① 言語講習において、欧州委員会の定めた6段階の言語レベルのうち最も低い「A1」を基本に (雇用対策としては「B1」を基本とする例もある)している。
- ② 留学などを目的とするアカデミックな言語習得でなく、生活及び就労の場の状況にあった言語表現や自分の意思・感情の表現など、実践的な内容になっている。
- ③ 言語能力の評価・判定のための方法も各国で開発が進んでいる。しかし、制度化の仕方は、国によりかなり相違がある。
- ーフランスの場合、移民局 (ANEIM) と外国人の間で「受入れと統合に関する契約」の締結を義務化し、言語能力や経験の違いを反映し、契約内容にも違いを持たせた。フランス語講座は、基本的には、ANEIMの地域の出先機関の「プラットフォーム」で実施する。参加の経費は全て国が負担する。
- ードイツの場合,外国人のドイツ語講座への参加の権利と義務とを区別した。ドイツに長期滞在が 見込まれ、最低のドイツ語能力に欠けると判定されれば、講座への参加は義務となり、理由なく義務 を履行しない場合、滞在資格の延長の際に不利となる。経費は1時間1ユーロのみ本人が負担し、 残りは連邦政府が負担する。
- ーオランダの場合,長期滞在の外国人で、オランダ語の水準が不足する者は、オランダ語講習への参加を義務付けられる。特に、配偶者などを国外から呼びよせる場合、入国前に最低限のオランダ語の習得が義務付けられる。外国人は、高額の自己負担を覚悟しなければならず、受講しなければ、滞在資格の更新の際に不利益を受ける\*21。

なお、これらは原則としてEU域内出身の外国人には適用されず、特に、独仏では日本人やアメリカ人など域外の先進諸国出身の外国人にも適用されない。

このようなEUの統合政策の改革の動きは、外国人の地域や職域における権利・義務関係の確保に加え、定住外国人と自国人の間の言語の壁を解消し、国内に多数の「単文化社会」の発生を抑止することを、受入国社会の重要課題としたものである。

## 6 結論

世界の金融危機と急速な需要の落込みが、輸出中心の産業が集積し、若年人口の減少や流出にかかわらず、外国人人口の流入の下で地域経済の活性化を果たした「新工業都市」の雇用問題をさらに深刻化させる恐れがある。

しかし、21世紀の日本は内発的な力だけでは、少子・高齢化による潜在成長力の低下、国内市場の縮小及び高齢負担の急増などの困難を克服することは、もはや困難である。中国・インドなど域内諸国の高度成長に関与し、その貧困層を減らし中間層を育成することでアジアとともに着実に成長し、それによってこそ、日本経済に明るい展望を与えられる。短期的な危機の克服のために必要といえ、財政出動で内需を喚起する方法は、財政赤字の更なる累積を招き、決して長続きしない。

したがって、外国人政策の改革とともに、アジア(場合により、ブラジルなど中南米)との中長期の経済連携が不可欠である。受入国と送出国の間で経済連携を進め、その上に世代を超え、互恵的な「循環移民」を構築する戦略が重要である。外国人を労働力としか見ない「ローテーション」方式や、人口減少・人口構成の歪みを是正するという「補充移民」は、必ずしも経済連携の実現に適した方法ではない。

日本国内の地域における権利・義務関係の確保や日本語講習機会の保障などは、国内政策にみえるけれども、それは、世代を超えた経済連携の基盤を形成する「制度的インフラ」投資の一部なのである。

この「制度的インフラ」形成には、現行の「アングロ・サクソン型」を基盤とし、「大陸欧州型」システムへの近接化が不可欠である。しかし同時に、欧州諸国の統合政策が、長年、永住・帰化した外国人へのケアを怠って問題を深刻化させた教訓も忘れてはならない。

東アジア経済統合に伴う域内人材移動のモデルは、EUのような「域内自由移動」ではなく、恐らくは「循環移民」に他ならない。わが国がアジアでそのイニシアチブを発揮する前提に、国レベルの入管政策と地域・自治体レベルの外国人政策が対等な車の両輪として機能するよう望む。入管法改正によって改革の入り口に来た今、同時に私たちは、外国人市民が社会の底辺に没落することを許さない強い決意を持ち、「多文化共生」の新たな試練である金融危機を乗り越えるための正念場を迎えている。

- \*1 内閣府(2008)を参照。
- \*2 井口(2007a)(2008a)及び(2008b)を参照。
- \*3 井口(2009)を参照。
- \*4 井口(2008c)を参照。
- \*5 井口(2008b)を参照。
- \*6 井口(2008d)を参照。
- \*7 井口(2001)を参照。
- \*8 外国人研修・技能実習制度を廃止し, 低技能労働者の「ローテーション」を導入する案として, 2007年5月15日に,

- 長勢法務大臣(当時)が「短期外国人就労制度」(私案)を発表した旨の報道があった。「補充移民」に近い提案としては、 自民党外国人材交流推進議員連盟(2008)がある。
- \*9 「循環移民」については、井口(2007b)と、そこに掲げる外国文献を参照されたい。なお、井口(2001)の提案した「人材開発・還流プラン」は、当時、「循環移民」という用語は知られていなかったが、「循環移民」を具体化するひとつの方法に他ならない。
- \*10 井口(2008b)を参照。
- \*11 総務省(2006)を参照。
- \*12 Sen A. (2006)を参照。
- \*13 外国人集住都市会議(2004)を参照。
- \*14 内閣府(2007)を参照。
- \*15 総務省・法務省 (2008) を参照。
- \*16 内閣府(2008)を参照。
- \*17 法務省入国管理局 (2008b) を参照。なお, 入国管理行政の在留管理全体の改革構想は, 法務省入国管理局 (2008a) を参照。
- \*18 井口 (2008c)を参照。
- \*19 外国人集住都市会議(2008)を参照。
- \*20 井口(2007b)を参照。
- \*21 井口(2008c)を参照。なお、オランダの場合、オランダ語の知識がないゆえに配偶者等の呼びよせが認められないことへの批判が高まり、実際は、かなり柔軟に運用されている。

#### 《主要参照文献》

- ・井口泰(2001)『外国人労働者新時代』ちくま新書
- ・井口泰(2007a)「外国人の統合政策及び社会保険加入のための基盤整備——EU等の調査から」『季刊社会保障研究』 43巻2号(国立社会保障人口問題研究所)131~148頁
- ・井口泰 (2007b) 「EUの共通移民政策への道――シェンゲンランドの衝撃」 『季刊労働法』 219号 (労働開発研究会) 23 ~40百
- ・井口泰(2008a)「活力維持へ長期的視点で移民政策を」『週刊エコノミスト』2008年1月15日号31~33頁
- ・井口泰 (2008b) 「動き始めた外国人政策の改革――緊急の対応から世紀の構想へ」 『ジュリスト』 1350号 2~14頁
- ・井口泰 (2008c) 「多文化共生の『制度的インフラ』としての日本語教育の推進――新たな段階を迎える外国人政策の 改革」 『AJALT (アジャルト)』 31号 (紺国際日本語普及協会) 12~15頁
- ・井口泰(2008d)「動き出した外国人政策の改革と東アジア経済統合への貢献――製造業の『国内回帰』に関する分析に基づく考察」財務省財務総合研究所『「グローバル化と我が国経済の構造変化に関する研究会」報告書』149~178 頁
- ・井口泰(2009)「地域経営を考える――金融危機と多文化共生」『地域研究交流』82号1~2頁
- ・外国人集住都市会議(2004)『豊田宣言』
- ・外国人集住都市会議(2008)『みのかも宣言』(「長野・愛知部会報告」を参照)
- ・自由民主党外国人材交流推進議員連盟(2008)『日本型移民政策の提言』(2008年6月22日)
- ・総務省(2006)『多文化共生に関する研究会報告書』(2006年3月)
- ・総務省・法務省(2008)「適法な在留外国人の台帳制度についての基本構想」(2008年3月)
- ・内閣府(2007)「規制改革・民間開放推進に関する第3次答申」(2007年12月25日)
- ・内閣府(2008)「規制改革推進のための3か年計画」(2008年3月25日)
- ・法務省入国管理局(2008a)「新たな在留管理制度に関する提言」(第5次出入国管理政策懇談会)
- ・ 法務省入国管理局(2008b)「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」(2008年3月)
- · Sen S (2006) Identity and violence-the Illusion of destiny-, W,W, Norton, New York / London

注) 筆者の過去 5 年の文献は、http://homepage3.nifty.com/iguchi-kwansei/を参照。

# Foreigner's Policy Reform in Japan and New Prospects for Economic Integration in East Asia

On a Basis of Both Immigration Policy and Integration Policy

IGUCHI Yasushi

Kwansei Gakuin University

#### Key-word: multicultural-coexistence, institutional infrastructure, circular migration

The aim of this lecture is 1) to investigate foreigner's policy reform at national level since autumn 2006, 2) to analyze developments of industry, employment and inflow of foreigners and to identify directions of creating institutional infrastructure for multicultural coexistence at local level and 3) to explore possibilities of economic integration at regional level. Main conclusions are the following, First, although a consensus has been achieved between Ministry of Justice and Ministry of Internal Affairs on the amendment of Immigration Control and Refugees Recognition Act as well as Basic Register of Inhabitants Act, inter-ministerial coordination is not yet sufficient and the mechanism of examining rights and obligations of foreign inhabitants at the occasion of renewing or extending status of residence is incomplete. Second, initiatives for reform of foreigner's policy stem from local government that is experiencing rapid increase of foreign inhabitants, which supports increase in "on-shore" production of Japanese industry. However, compliance of enterprises concerning employment, wages and social security of foreigners is still low and opportunities to learn Japanese language for foreign adults and children are not guaranteed yet. Therefore, Japan should target at creating a new foreigner's policy which should compensate disadvantages of the present "Anglo-Saxon" type system and take advantages of the "Continental European" type system. Third, based upon such reforms, Japan should take initiatives for "circular migration" in Asia, which may realize mutually beneficial relationship between both sending and receiving countries and which may enable real reconciliation over generations among such countries.

## 特集:日本における移民政策の課題と展望

# 多文化共生社会の形成に向けて

山脇啓造 明治大学

キーワード: 多文化共生, 社会統合, 外国人

本論は、多文化共生社会に向けた取り組みの歴史を振り返り、最近の地方自治体および国の動向を取り上げ、その上で、今後の出入国政策と社会統合政策の課題を示すことを目的とする。

日本で暮らす外国人は、戦前から居住する在日韓国・朝鮮人など旧植民地出身者とその子孫に加え、1980年代以降に来日したアジアや南米出身者の存在によって、多国籍化しつつ、大きく増加している。外国人を住民として受け入れる取り組みは、1970年代に在日韓国・朝鮮人の多い川崎市や大阪市などで始まった。その後、1990年代になると、ブラジル人労働者が急増した浜松市や豊田市など主に東海地方の自治体へと広がった。

自治体に比べると,国の取り組みは大きく遅れてきたが,総務省が設置した「多文化共生の推進に関する研究会」の報告書(2006年3月)を契機に,外国人の生活環境の改善策について省庁横断的な検討が行われ,関係省庁の連携の下に,「生活者としての外国人に関する総合的対応策」(2006年12月)をとりまとめた。

日本政府においては、多文化共生社会基本法(仮称)を制定し、総合的かつ計画的に多文化共生社会の形成をめざしていくことが重要である。基本法の意義は、社会統合の基本理念を明らかにし、国の施策の推進体制を定めることにある。また、社会統合政策を担当する組織を設置し、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案や関係省庁間の総合調整を行うことも必要である。具体的政策としては、特に学校教育の改革が喫緊の課題である。

## 1 はじめに

国連によれば、1965年から2005年にかけて、世界の国際移住者 (international migrants) は7500万人から 1 億9100万人へと増加した。2005年時点で国際移住者は世界人口の約 3 %を占めるが、その比率はオセアニアで15%、北米で13%、そしてヨーロッパでも 9 %になる (United Nations Population Division、2006)。昨年来の世界的な経済危機の影響で人の国際移動のペースが一時的に遅くなるとしても、先進国における高齢化やグローバリゼーションのさらなる進展により、国際移住者の数は今後も増大することが予想される。

日本で暮らす外国人も、戦前から居住する在日韓国・朝鮮人など旧植民地出身者とその子孫に加

え、主に1980年代以降に来日したニューカマーと呼ばれるアジアや南米出身者の存在によって、多国籍化しつつ、大きく増加した。2007年末現在の外国人登録者は約215万人で、この10年で約1.5 倍に増えている。その3分の2は永住資格を持つなど長期滞在が可能で就労制限もない。すなわち、外国人の数が増えただけでなく、定住化が進んでいることがわかる。

外国人の定住化の背景には、改定入管法の施行(1990年)によって急増した日系人労働者が簡易に永住資格を取得できることに加え、国際結婚の増大がある。1980年代からほぼ一貫して増加し、2007年は約4万件で、国内の婚姻件数の5.6%を占めている。また、外国人留学生も、1980年代から今日まで大きく増え、2008年5月現在の留学生数は12万3829人となっており、卒業後に日本社会で就職する者も増えている。政府は留学生30万人計画を打ち出し、留学生の就職支援を本格化しつつあり、定住化傾向はさらに強まるだろう。

一方、外国にルーツがある日本国民も増えている。2007年に帰化により日本国籍を取得した人は、1万4680人である。また、国際結婚によって生まれた子どもも、両親の一方が日本国籍であれば、出生時に日本国籍を取得する。多様な民族的背景をもった日本国民は、今後ますます増大することが予想される。

外国人の増加と定住化が進む一方で、2004年をピークに減少を始めた日本の総人口は今後50年間に3割近く減少し、9000万人を切ることが見込まれている。今後50年で生産年齢人口(15~64歳)は8442万人から4595万人へとほぼ半減し、現在約2割である高齢化率(総人口に占める65歳以上の比率)は4割を超えることが予想されている(国立社会保障・人口問題研究所、2006年)。

人口減少・少子高齢化やグローバリゼーションの進展によって、外国人の増加と定住化、そして多様な民族的背景をもった日本国民の増加はさらに進んでいくだろう。今後の日本にとって、国籍や民族などの異なる人々が互いの文化的違いを認め合い、対等な関係を築こうとしながら共に生きる多文化共生社会の形成が、大きな課題となっていくに違いない。

筆者は、2000年以来、日本政府が外国人政策、特に社会統合政策を構築し、多文化共生社会をめざすことを訴えてきた\*1。外国人政策は外国人の出入国の規制に関わる出入国政策と入国した外国人を社会の一員として受け入れる社会統合政策からなるが、日本は特に後者が弱く、そのための体制整備が必要であるからである。

本論では、まず、多文化共生社会に向けた取り組みの歴史を振り返り、最近の地方自治体および 国の動向を取り上げ、その上で、今後の出入国政策と社会統合政策の課題を示したい。

## 2 多文化共生社会に向けた取り組みの歴史

多文化共生という用語は比較的新しい用語である\*2。新聞のデータベースで「多文化共生」を検索すると、1993年に川崎市の住民組織が「多文化共生の街づくり」を川崎市に提言することを報じた記事が見つかる(「おおひん地区の街づくりに住民組織がプラン作成」1993年12月17日付朝日新聞)。川崎市において多文化共生を謳った提言が、おそらく全国で初めてまとめられたのは偶然ではない。その背景を理解するには、1970年代までさかのぼる必要がある。

1970年代は、日本に暮らす外国人の大半を占めていた在日韓国・朝鮮人の定住化を前提とした 外国人施策が、国や地方自治体に求められるようになった時期であった。日本生まれの在日韓国・朝鮮人2世が中心となって、在日韓国・朝鮮人の多い地域で自治体に対して公営住宅への入居、児童 手当の支給、地方公務員への採用に関して、日本国籍者に限定する要件を廃止して、地域住民として日本人と同等な扱いを求める運動を起こしたが、そうした運動の中心地のひとつが川崎であった。 川崎市など一部の自治体は、独自の判断で国籍要件を廃止した\*3。その後、日本政府も国際人権規約の批准(1979年)や難民条約への加入(1981年)を行い、国際人権規約の批准を受けて、建設省(現国土交通省)は公営住宅への外国人の入居を認めるよう通達を出し、難民条約への加入時には、国民年金法や児童手当に関する三法の国籍要件が廃止された。

1970年代の日本は、1960年代の高度経済成長を経て、経済大国として国際社会の主要な構成国たる地位を占めつつあった。1975年に始まった西側主要先進国の首脳会議(サミット)に参加し、1979年に東京サミットを主催した日本が、国際人権諸条約を批准したのも、そうした流れの一環と理解できよう。一方、1970年代以降、日本は経常黒字が次第に拡大し、1985年には世界一の債権国となった。当時の中曽根政権(1982~1987年)は、「国際国家」をスローガンに、経済力を背景にした日本の国際的地位の向上をめざし、「国際化」は時代のキーワードになった。

日本政府の国際化戦略は、自治体によっても担われることが期待された\*4。すなわち、自治省(現総務省)によって、1980年代後半から「地域の国際化」が推進された(長澤、1987)。まず、「国際交流プロジェクト構想」(1985年)を発表し、1986年から国際交流基盤を整備する自治体への支援を始めるとともに、省内には「国際交流企画官」を設置した。1988年、外国の地方行財政制度の調査研究や海外での自治体の活動支援等を任務とする自治体国際化協会を設立した(内貴、1988)。1989年になると、「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針」を各都道府県・政令指定都市に通知し、国際交流の大綱づくりを求めた。各都道府県、政令指定都市ごとに「中核的民間国際交流組織」を「地域国際化協会」と認定し、各地に国際交流協会と呼ばれる自治体出資の財団法人が生まれた。

こうして、政府主導の「地域の国際化」施策が多くの自治体で展開された1980年代は、ニューカマーと呼ばれる外国人が大きく増加した時期でもあった。定住を前提にしたインドシナ難民の受け入れは1978年に始まった。中国帰国者の受け入れも、集団訪日調査の開始(1981年)によって本格化した。1983年には留学生10万人計画も始まった。一方、1980年代を通して、日本企業などの海外でのプレゼンスの増大や、円高などの経済的要因を背景に、近隣アジア諸国からの出稼ぎ労働者も急速に増加していった。当初は風俗産業で働く女性が多かったが、次第に建設現場や工場で働く男性も増え、女性の就労先も工場や飲食業などに広がった。こうした外国人の多くは、超過滞在者など、正規の在留資格を有せずに就労する人々であった。賃金不払い、労災隠しなどの労働問題のほか、無保険者の医療や入居差別の問題が各地で起きた。その結果、1980年代後半には、外国人労働者や留学生などニューカマーを支援する市民団体が全国に作られた\*5。一方、外国人の増えた自治体では、外国語による情報提供や相談窓口の設置などが行われた\*6。

1989年、外国人雇用の拡大を受けて入管法が改定され、1990年に施行された。在留資格の種類が増え、専門・熟練職の外国人の受け入れ範囲が拡大された。また、「定住」資格の新設などによって、

日系人が活動制限のない在留資格を取得できることが明文化され,1990年代を通じて,日系南米出身者,とくにブラジル人が急増した。日系人の受け入れは,事実上,労働力不足と超過滞在者の急増への対応策であった。1980年代後半から急増した超過滞在者は1993年には約30万人に達し,その後は少しずつ減少していった。一方,技術移転の建前をとりながら,実質的には労働力不足対策として,1990年に中小企業等で研修生の受け入れが始まり,1993年には技能実習制度が始まった\*7。「研修」,「技能実習」といいながら,実際には単なる低賃金労働者として雇用される場合が多く,深刻な人権侵害事件も続発した(外国人研修生問題ネットワーク,2000)。

増大したニューカマーへの支援の中心は、依然として市民団体であった。1980年代後半には、労働や医療の相談を受けていたが、1990年代前半になると、短期間の出稼ぎ目的と思われていた外国人労働者が家族を構成することが増え、日本人との結婚や子どもの国籍、教育問題など、相談の幅が広がった。一方、自治体も少しずつニューカマーを住民として受けとめる施策に取り組み始めた(江橋、1993)。

1990年代後半になると、ニューカマーの中で、永住資格や日本国籍を取得する者が増加し、国際結婚も大きく増え、定住化が進んでいった。一方、在日韓国・朝鮮人は、1980年代に外国人登録の指紋押捺に反対する運動を展開し、目標を達成した後、1990年代には地方参政権や公務就任権の保障を要求していた。1995年には、最高裁判所の判決によって、永住外国人への地方選挙権の付与は違憲ではないことが示され、参政権運動は勢いを得た。また、1996年以降、川崎市をはじめとして、政令指定都市や都道府県で職員採用の国籍要件を撤廃するところが増えてきた。

一方, 1980年代後半に始まった自治省の「地域の国際化」政策は, 1990年代も継続された\*8。 1993年には, 地方財政計画上に国際化推進対策経費が初めて認められるとともに, 自治省に国際室が設置され, 市町村職員の「国際化対応能力の育成・向上」を図るために全国市町村国際文化研修所も開設された。一方, 自治体国際化協会は, 1991年から地域国際化協会の先導的事業に対する支援を始めた。自治省は, 1995年に「『国際交流から国際協力』へという新たな潮流」を強調した「自治体国際協力推進大綱の策定に関する指針」を各都道府県・政令指定都市に示し, 国際交流と国際協力を地域国際化の2つの柱に位置づけた。

こうして、自治省から国際交流と国際協力の推進に関する大綱策定の要請を受け、都道府県や政令指定都市の多くは、1990年代を通して国際化施策の大綱や指針を策定し、その中で外国人施策を位置づける試みも徐々に進められるようになった(駒井ほか、1997)。

1990年代後半になると、多文化共生という言葉が全国的に使われるようになった。その背景のひとつに、阪神大震災の時に外国人被災者への支援活動を行った市民ボランティアが集まり、1995年に大阪に設立した「多文化共生センター」の存在がある。同センターは、兵庫、京都、広島、東京と活動拠点を広げた。その後、多くの市民団体が「多文化共生」を掲げて活動するようになった。全国の外国人支援団体が集まった「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」も、2002年に「『多民族・多文化共生社会』に向けて」と題した政策提言をまとめている。

以上のように、自治体の外国人住民施策の歴史を振り返ると、大きく2つの流れがあることがわかる。在日韓国・朝鮮人の集住地域のある川崎市や大阪市などでは、1970年代から人権施策の一環

として外国人住民施策を進めてきた。一方,1990年代に日系ブラジル人労働者が急増した浜松市や 豊田市など東海地方の自治体は、国際化施策の一環として外国人住民施策を進めてきた。筆者は前 者を人権型自治体、後者を国際型自治体と呼んでいる(山脇,2004)。

## 3 近年における地方自治体および国の取り組み

1990年代後半頃から、外国人住民施策を体系化し、総合的かつ計画的に取り組むために、外国人住民施策単独の指針や計画を策定する自治体が増えた\*9。そうした動きの中で、キーワードとなったのが「多文化共生」である。2005年には、川崎市が「多文化共生社会推進指針」を、立川市が「多文化共生推進プラン」をそれぞれ策定した\*10。さらに、2007年7月には、宮城県が全国初の「多文化共生社会の形成の推進に関する条例」を策定した。

こうした個別の自治体の取り組みとともに注目すべきなのが、自治体のネットワーク化と提言活動である。2001年、ブラジル人労働者の多い13都市が集まり、「外国人集住都市会議」を結成した。参加都市間で情報交換を進め、国に対して外国人受け入れ体制の整備を求める政策提言を行っている。2008年度は26都市が参加し、長野・愛知、群馬・静岡、岐阜・三重・滋賀と3つの地域ブロックに分かれて活動を進め、2008年10月には、外国人政策を総合的に推進する組織の設置や日本語教育体制の整備などを求める「みのかも宣言」を発表している\*11。一方、2004年には、群馬、岐阜、静岡、愛知、三重の5県および名古屋市からなる多文化共生推進協議会が結成され\*12、外国人集住都市会議と同様な提言を国に対して行っている。

自治体に比べると、国の取り組みは大きく遅れてきた。1990年の改定入管法の施行によって急増 したブラジル人労働者にかかわる課題について、関係省庁の対応は後手に回り、省庁間の連携に乏 しく、「対策」はあっても「政策」なしといわざるを得ない状況だった。

こうした中、政府にとって大きな転機となったのが、総務省が2005年6月に設置した「多文化共生の推進に関する研究会」である\*13。同研究会は2006年3月に報告書を作成した。同報告書には3つの意義がある。第1に、総務省が地域国際化の柱としていた国際交流と国際協力に加えて、在住外国人にかかわる取り組みを多文化共生と呼び、第3の柱に位置づけたことである。それまで、在住外国人にかかわる取り組みは、国際交流の中の一分野に過ぎなかったことからの大きな転換といえる\*14。第2に、各地の自治体の取り組みを整理し、体系化して、多文化共生に関わる施策の全体像を示したことである。第3に、それまで、もっぱら労働力確保や治安維持の観点から「外国人問題」にアプローチしていた国に対して、「生活者としての外国人」という第三の観点を打ち出すことを求めたことにある。

総務省は同研究会がまとめた報告書に基づいて、2006年3月に「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、多文化共生を地域の国際化の3つ目の柱に位置づけ、自治体が多文化共生施策を総合的かつ計画的に推進することを求めた。その結果、全国の都道府県や政令市の多くが多文化共生の指針や計画の策定に取り組み始めた。2008年3月までに、47都道府県と17政令指定都市中、多文化共生の指針や計画を策定しているのは、国際施策の指針や計画の中に含めているものもあわ

せ、32道府県と15市となっている\*15。

こうして、自治体にとって、多文化共生の推進は主要な行政課題となったが、ここに至った背景には、2つの推進力を見て取れる。1つは、草の根の市民活動である。1970年代の在日韓国・朝鮮人の運動に始まり、1980年代後半にはニューカマーを支援する団体が次々と誕生し、1990年代後半になると、多くの市民団体が多文化共生を掲げて活動するようになり、自治体の施策に少なからぬ影響を与えてきた。こうした動きをボトムアップ型と呼ぶとすると、トップダウン型の動きが、1980年代後半以降、前述の自治省が進めてきた地域の国際化政策である。草の根の市民活動の影響を受け、自治体が「多文化共生」を掲げて外国人住民施策に取り組むようになったことを、総務省が認知したことによって、さらに全国に広がったと見てよいだろう。

こうした自治体の取り組みは総務省研究会の報告書が想定していた動きといえるが、もう1つの大きな変化が起きた。2006年4月の経済財政諮問会議で報告書が紹介された結果、外国人住民の生活環境の改善策を省庁横断的に検討することが決定されたのだった。そして、前述のように、「労働者としての外国人」や「犯罪者としての外国人」という発想が支配的であった国が、初めて「生活者としての外国人」という観点に立ち、関係省庁の連携の下に、「生活者としての外国人に関する総合的対応策」を2006年12月にとりまとめた。

対応策には、「我が国としても、日本で働き、また、生活する外国人について、その処遇、生活環境等について一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境を整備しなければならない」と記されている。国がこうした認識を示したのは初めてであり、画期的なことといえる。具体的には、外国人が暮らしやすい地域社会づくり、外国人の子どもの教育の充実、外国人の労働環境の改善と社会保険の加入促進、外国人の在留管理制度の見直しの4つの柱からなる。

同対応策が出た後\*16,文部科学省は2007年度に「初等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会」を設置し、同検討会は2008年6月に報告書をまとめた。文化庁も2007年度に文化審議会国語分科会に日本語小委員会を設置し、日本語教育の体制整備について検討を続けている\*17。また、法務省が2007年度から在留管理制度の見直しを進める一方、総務省は2008年度に法務省と協力して、外国人住民の台帳制度の創設に向けて懇談会を開き、どちらも2009年通常国会での関係法案の提出を予定している\*18。外国人を生活者そして地域住民と認めるのであれば、日本人住民に関する事項のみを住民基本台帳に記録する現在の制度を改めなければならない。現行の外国人登録制度は「在留外国人の公正な管理」(外国人登録法第1条)のためのものであり、新たな台帳は多文化共生社会の制度的基盤とならなければならない(山脇,2006a)。

なお、前述の全国市町村国際文化研修所と自治体国際化協会は、近年、多文化共生の地域づくりに取り組む自治体への支援に力を入れている。同研修所は、2003年度から「国際化対応コース」において「在住外国人との共生」を主要テーマに研修を行い、2006年度には同コースを「多文化共生社会対応コース」と改称するとともに、新たに「多文化共生マネージャー養成コース」を設置している\*19。また、同協会は、2004年度に地域国際化協会課題研究会を設置し、自治体や国際交流協会による外国人支援の取り組み事例を集めた「多文化共生社会に向けた調査報告書」を作成し\*20、そ

## 4 出入国政策と社会統合政策の課題

出入国政策に関して、専門的・技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れるが、非熟練労働者は受け入れないことを1988年に閣議決定して以来、政府の方針は変わっていない。しかし、現実には、日系人や研修・技能実習生、超過滞在者など、100万人近い外国人が非熟練労働者として、日本を代表する製造業から零細企業まで、様々な現場で働いている。こうした建前と本音の乖離をこれ以上放置することは、諸外国との経済連携を推進する中で\*21、国際的にも許されまい。特に研修・技能実習制度については、深刻な人権侵害につながる場合もあり、抜本的見直しが必要であり、外国人労働者の受け入れに関する新たな制度的枠組みを設けることが求められている。その際には、東アジアの経済連携そして経済統合の観点に立ち、東アジア全体の人材育成を推進し、移住者にとっても、受け入れ国、送り出し国にとっても有益な枠組みとすることが望ましい(井口、2008)。

2008年6月,自由民主党国家戦略本部のプロジェクトチームが、「人口危機を救う効果的な治療法」として、50年間で1000万人の移民を受け入れ、「移民国家」へ移行することをめざした提言を福田康夫首相(当時)に提出した\*22。長期的展望に立って、新たな出入国政策の提言が出されたことは大いに評価できよう。特に、人材育成に重点を置いていることや、民族差別禁止法の制定や難民など人道的配慮を要する外国人の受け入れ案は注目に値する。ただし、仮に提言のように1000万人の移民を受け入れたとしても、日本の人口は50年後には3000万人近く減少することになる。つまり、今回の提言だけでは人口危機を乗り越えることはできないのである。そうだとすれば、まず人口減少を前提に新しい社会のビジョンを探り、そのビジョンを実現するために移民政策がどのような役割を果たせるかを示す必要があるだろう。人口減少のみならず、地球環境の制約や昨今の世界的金融危機を考えれば、新しいビジョンは「成長」や「利益」を超えた価値を提示するものとなるだろう\*23。その中で、多様性を尊重する社会をめざし、そうした社会づくりの一環として、移民政策を位置づけてはどうだろうか。

社会統合政策に関しては、まず、多文化共生社会基本法(仮称)を制定し、総合的かつ計画的に多文化共生社会の形成をめざしていくことが重要である。基本法の意義は、人権尊重、社会参画、国際協調といった多文化共生社会の基本理念を明らかにし、国の施策の推進体制を定めることにある。また、社会統合政策を担当する組織を設置し、多文化共生社会の形成の推進に関する企画立案や関係省庁間の総合調整を行うことも必要である(山脇、2002a;山脇、2002b;外国人との共生に関する基本法制研究会、2003)。こうした体制整備は、韓国が近年、急速に進めている。具体的には、2007年4月に「在韓外国人処遇基本法」を制定し、5月には法務省の出入国管理局を出入国・外国人政策本部に改編し、社会統合課を設置した。2008年3月には「多文化家族支援法」も制定している(山脇、2007;山脇、2009)\*24。

具体的な社会統合政策を進める上では、外国人の法的地位の向上と権利保障が重要である。特別 永住者については、植民地支配の反省の精神に則った戦争犠牲者援護法を制定するとともに\*25、届 出による日本国籍の取得を認めるべきである。ニューカマーについては、明確な基準と公正な手続きに基づいた在留資格制度に改めるとともに、日本社会と結びつきの強い外国人が、定住から永住そして国籍取得といった段階を踏みやすくする必要がある。特に、国籍取得については、その要件や手続きをより透明性のあるものにすると共に、永住者の子どもが日本で生まれた場合の国籍付与なども認めるべきであろう。一方、超過滞在者も一定の滞在年数を超えた場合は、正規の在留資格を認めることが望ましい。

法律による差別の禁止や永住外国人の地方参政権の実現,地方公務員の国籍要件の撤廃も重要な課題である。労働者としての権利の保障も欠かせない。請負・派遣など間接雇用の労働者の待遇改善と同時に,直接雇用を推進する必要がある。外国人の公営住宅等への集住化が進んでいるが、住宅政策そして地域コミュニティづくりも課題である。以上に加えて,近年,諸外国で重視されているのが言語教育である。日本でも、文化庁で日本語教育の体制整備の検討が行われているのは前述のとおりであるが、外国人が永住から国籍取得へと定住性を高めるにつれて,日本語能力も向上するように支援する体制が必要であろう。

最後に、子どもの教育の課題を取り上げる。統合政策の中でも移民の第2世代の教育は極めて重要性が高く、日本においても学校教育の改革は喫緊の課題である(山脇、2006b)。まず、学習指導要領には、公教育の対象として、多様な文化的背景を有する外国につながる児童生徒(外国人や日本籍少数者)が含まれることを明記すべきである。また、外国につながる児童生徒の日本語能力を測定する基準を設け、学習言語の習得をめざした日本語教育のガイドラインをつくることが求められている。

学校教員養成課程も見直す必要がある。日本語教育関連科目を開講・拡充し、必修とすべきである。 また、免許制など日本語教育の能力に関する資格・認定制度の創設も必要である。なお、外国人も 日本人と同様に「教諭」として採用し、特に外国につながる児童生徒が多い学校への配置を推進する ことが望ましい。

教育の現場では、多文化共生教育を推進すべきである。国民の中には多様な民族的背景を有する人がいること、また、国籍の如何にかかわらず、誰もが地域社会の対等な構成員であると同時に日本社会そして地球社会の一員でもあることを学ぶことが望ましい。外国につながる児童生徒のアイデンティティの保障をめざした教育も必要である。

外国出身の子どもにとっては、外国人学校も重要な選択肢である。朝鮮学校や中華学校など歴史のある学校でも、各種学校に過ぎず、2000年代になって急増したブラジル学校などの大半は私塾扱いである\*26。一定の要件を満たした学校は正規の学校と位置づけ、日本の学校と同等な卒業資格を認め、私立学校と同等な助成金を交付すべきである。その上で、子どもの教育を受ける権利を保障するために、外国人にも日本人同様に子どもを就学させる義務を課すことが望まれる\*27。

# 5 おわりに

2009年1月, 昨年来の雇用危機の中で困窮する外国人を支援するため, 政府は内閣府に定住外

国人施策推進室を設置した。室長は審議官級であり、社会統合政策の推進体制づくりとして重要な一歩である。当面、失業した日系人労働者とその子どもに対する緊急対策\*28に追われているようだが、自治体や市民団体と情報・意見交換を定期的に行う場を設けることが有益であろう。また、緊急対策が一定の成果を挙げれば、各地の多文化共生社会に向けた取り組みの調査を行い、多文化共生社会の形成に関する現状と課題をまとめた白書の発行を始めることが望まれる。

日本は現在,雇用危機への緊急対策に加えて,社会保障制度改革,地域の活性化,農業の再生など多くの重要課題を抱えているが,グローバリゼーションが進展する中で,どれも外国人の存在を抜きにしては考えられなくなりつつある。今後,雇用・年金・医療・介護などの制度設計は,外国人も日本社会の構成員であることを前提に進めるべきであろう。

また、地球社会に目を向ければ、米国発の金融危機の世界的拡大によって、昨年10月には主要先進国に新興国も加わってG20の首脳会議が開かれたが、今後の国際関係は多極時代となることが予想されている。2000年代に入って単独行動主義をとってきた米国では、バラク・オバマ新大統領が国際協調主義を唱えており、日本も地球社会の一員として、より積極的にグローバルな課題に取り組むことが期待されている。世界的金融危機のほかにも地球温暖化、感染症など取り組むべき課題は多いが、人の国際移動もそのひとつである。人の国際移動(移民や難民の受け入れ)は、特に地球社会と地域社会が直結する極めて今日的な課題であり、今後は国際協力のための資金や人材を人の国際移動、特に国内の外国人のためにも積極的に用いるべきであろう\*29。

そうした観点から、多文化共生社会の形成にとって試金石となりそうなのが、2008年12月に日本政府が閣議了解した第三国定住による難民の受け入れ\*30である。2010年度から3年間、タイに避難しているミャンマー難民を毎年30名ずつ受け入れることが予定されている。前述のようにインドシナ難民の受け入れが始まった1980年前後に、日本の外国人政策は転機を迎えた。あれから30年近くが経過した今、これまでの取り組みの経験を生かせるであろうか。

- \*1 2000年代初めのものとして,近藤敦,柏崎千佳子両氏と執筆した山脇ほか(2000),山脇ほか(2001),山脇ほか(2002),山脇ほか(2003),また,単独執筆で山脇(2002a),山脇(2002b)があるほか,筆者が主宰した研究会の提言として,外国人との共生に関する基本法制研究会(2003)がある。
- \*2 多文化共生は日本独自の用語とも言え、特に「共生」は英語に訳しにくい。筆者は多文化共生社会を"multicultural society"と訳し、多文化共生は"multicultural coliving"または"multicultural community building"と訳すことにしている。自治体では、多文化共生を"multicultural coexistence"と訳しているところが多いが、不自然な表現で理解されにくいだろう。
- \*3 各地の市民グループが集まって、1974年に「民族差別と闘う連絡協議会(民闘連)」を設立した。1970年代における 在日コリアンの社会運動については、山脇(2001)参照。児童手当の支給については、吉岡(1995)参照。
- \*4 一部の自治体では、すでに1970年代から国際化施策に取り組み始めていた。その代表例が、長洲一二神奈川県知事による「民際外交」である。神奈川県は1976年に国際交流課を設置し、翌年には国際交流協会を設立した。一方、福岡市はアジア競技大会誘致の失敗への反省から1973年に全国に先駆けて国際課を設置している。
- \*5 おそらく最も早く生まれた外国人支援団体は、1985年9月に主にフィリピン女性を支援するために熊本市のカトリック教会で始まった「滞日アジア女性問題を考える会」(現コムスタカ―外国人と共に生きる会)であろう。
- \*6 ニューカマー施策は、広報の多言語化に始まり、相談窓口の開設、日本語講座の開講、外国人スタッフの採用へと展開されたという(山田、1992:32)。

- \*7 1990年,従前の企業単独型の受け入れに加えて、中小企業団体等を通じて中小企業等が研修生を受け入れる団体 監理型の受け入れが認められた。1993年,研修を修了し所定の要件を充足した者に、雇用関係の下でより実践的な 技術、技能等を修得させることを目的として技能実習制度が創設された。
- \*8 1990年代前半までの各道府県の国際化施策の概要については、岩田(1994)参照。
- \*9 「兵庫県地域国際化推進基本指針――外国人県民との共生社会をめざして」(1994年),「大阪市外国籍住民施策基本指針」(1998年),「大阪府在日外国人施策に関する指針」(2002年)などがある。
- \*10 1999年には、仙台市がことばと文化・習慣のギャップにかかわる課題を取り上げた「多文化共生推進行動計画」を策定している。
- \*11 座長都市は会議創設以来,2年ごとに交代し、これまで、浜松市、愛知県豊田市、三重県四日市市が務め、現在は 岐阜県美濃加茂市である。
- \*12 その後, 2007年に長野県が, 2008年に滋賀県が加入している。
- \*13 同研究会は、2名の外国出身者を含んだ12人の構成員からなり、筆者は座長を務めた。
- \*14 国際交流の中の一分野では、外国人を地域社会の構成員ととらえる発想は生まれにくく、また優先順位も低くならざるを得なかった。筆者はこれを「国際交流の呪縛」と呼んでいた。
- \*15 総務省自治行政局国際室の調査による。総務省プランの前に策定されたものを含む。
- \*16 2006年12月には、規制改革・民間開放推進会議の第3次答申が、「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化」と「外国人研修・技能実習制度に係る法令の整備」について、遅くとも2009年通常国会に関係法案提出することを求めた。
- \*17 2009年1月29日の文化庁の文化審議会総会では、「国は、日本語教育の目標及び標準的な内容・方法及び体制整備の在り方を指針として示し、その具体化を担う人材養成を行うこと、日本語能力及び日本語指導力の評価方法等について指針を示すことなどの役割を担う必要がある」ことが報告されている。
- \*18 参議院の少子高齢化・共生社会に関する調査会では、2008年6月に「外国人との共生についての提言」をとりまとめている。国会でこうした提言をまとめたのは初めてのことである。
- \*19 同養成コースの修了者はすでに100人を超え、「多文化共生マネージャー」に認定されている。筆者は、同研修所の機関誌『国際文化研修』に寄稿して以来(山脇,2003)、同研修所の多文化共生分野のコースづくりに協力してきた。特に2004年度には、研修コースを見直すための研究会が設置され、筆者も参加した。
- \*20 筆者も同研究会に委員として参加した。研究会には当時の総務省の国際室長も参加しており、研究会の成果が総務省研究会の設置につながったものと思われる。
- \*21 2008年8月には、インドネシアとの経済連携協定に基づいて同国から208人の看護師・介護福祉士候補生が来日した。また、フィリピンからも同様な受け入れが今年、予定されている。
- \*22 2008年10月には、日本経済団体連合会も「人口減少に対応した経済社会のあり方」と題した提言をとりまとめ、日本型移民政策の検討を求めている。
- \*23 例えば、広井(2008)やユヌス(2008)参照。広井は持続可能な福祉社会をめざした「定常型社会」を、ユヌスは社会的課題の解決をめざした「ソーシャルビジネス」を提唱している。
- \*24 韓国では、国際移住機関の協力によって、移民政策研究院(仮称)の設立も予定されている。
- \*25 2000年に「平和条約国籍離脱者等である戦没者遺族等に対する弔慰金等の支給に関する法律」が成立したが、立法趣旨(第1条)には「人道的精神」としか記されておらず、支給額も日本人と比べると非常に少額である。戦後日本の戦争犠牲者援護立法の国籍条項の問題については、田中(1995)第4章参照。戦後補償の一環として、植民地支配の歴史を記録する国立資料館を設置することが望まれる。なお、旧植民地出身者にとって、無年金障害者・高齢者の年金保障も深刻な問題である。
- \*26 外国人学校の現状については、朴(2008)参照。
- \*27 総合的な社会統合政策の内容については、山脇ほか(2003)参照。
- \*28 定住外国人施策推進室は、2009年1月30日に、教育、雇用、住宅、帰国支援、情報提供の5項目からなる「定住 外国人支援に関する当面の対策」をとりまとめ、公表した。
- \*29 日本国際協力センターは、2008年8月、外国人集住都市会議と多文化共生協働事業に係る協定を締結し、無償の翻訳サービスを中心とする支援を始めた。なお、多文化共生社会の形成は日本のソフトパワーの向上にも貢献す

るだろう。定住外国人施策推進室の設置は、米国の高級紙ワシントンポストの一面に好意的に報道された(Harden, 2009)。一方、研修生制度については、中国でも批判的報道がなされ、中国における対日イメージを悪化させている。

\*30 第三国定住による難民の受け入れとは、難民キャンプ等で一時的な庇護を受けた難民を、新たに受け入れに合意した第三国において定住者として受け入れることを指す。

#### 《引用文献》

- ・井口泰(2008)「動き始めた外国人政策の改革」『ジュリスト』2月15日号
- ・岩田勝雄(1994)『新地域国際化論』法律文化社
- ・ 江橋崇編 (1993) 『外国人も住民です』 学陽書房
- ・外国人研修生問題ネットワーク編(2000)『まやかしの外国人研修制度』現代人文社
- ・外国人との共生に関する基本法制研究会(2003)「多文化共生社会基本法の提言」
- ・国立社会保障・人口問題研究所(2006)『日本の将来推計人口(平成18年12月推計)』
- ・駒井洋=渡戸一郎編(1997)『自治体の外国人政策——内なる国際化への取り組み』明石書店
- ·田中宏(1995)『在日外国人「新版」』岩波書店
- ・ 内貴滋 (1988) 「自治体国際化協会の設立と今後の展開」 『地方自治』 10月号
- ・長澤純一(1987)「国際化時代と地方公共団体の対応」『地方自治』8月号
- ・朴三石(2008)『外国人学校』中央公論新社
- ・広井良典(2008)『グローバル定常型社会――地球社会の理論のために』岩波書店
- ・山田貴夫(1992)「外国人住民の行政参加」『都市問題』6月号
- ・山脇啓造(2001)「戦後日本の外国人政策と在日コリアンの社会運動」梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房
- ・山脇啓造(2002a)「多文化共生社会の形成に向けて」明治大学社会科学研究所
- ・山脇啓造(2002b)「外国人政策――多文化共生へ基本法制定を」11月6日付朝日新聞
- ・山脇啓造(2003)「外国人の定住化と地方自治体――人権・国際化・多文化共生」『国際文化研修』特別号5
- ・山脇啓造(2004)「現代日本における地方自治体の外国人施策——人権・国際化・多文化共生」内海愛子=山脇啓造編『歴史の壁を超えて——和解と共生の平和学』法律文化社
- ・山脇啓造(2006a)「外国人も住民登録を110月1日付毎日新聞
- ・山脇啓造(2006b)「教育改革——外国人受入れ態勢整備を」11月16日付朝日新聞
- ・山脇啓造(2007)「韓国」『イタリア、韓国における外国人政策に関する調査報告書』外務省
- ・山脇啓造(2009)「韓国の外国人政策の転換について」『国際文化研修』62号
- ・山脇啓造=近藤敦=柏崎千佳子(2000)「移民国家日本の条件」明治大学社会科学研究所
- ・山脇啓造=近藤敦=柏崎千佳子(2001)「多民族国家・日本の構想」『世界』7月号
- ・山脇啓造=柏崎千佳子=近藤敦(2002)「社会統合政策の構築に向けて」明治大学社会科学研究所
- ・山脇啓造=柏崎千佳子=近藤敦(2003)「多民族国家日本の構想」『東アジアで生きよう!――経済構想・共生社会・ 歴史認識』(岩波書店、山脇ほか[2001]を修正したもの)
- ・ムハマド・ユヌス (2008) 『貧困のない世界を創る』 早川書房
- ・吉岡増雄(1995)「在日外国人と児童手当」同『在日外国人と社会保障――戦後日本のマイノリティ住民の人権』社会 評論社
- · Blaine Harden (2009). Japan Works Hard to Help Immigrants Find Jobs, "Washington Post," January 23
- United Nations Population Division (2006). Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision, New York: United Nations

# Toward the Formation of a Multicultural Society

YAMAWAKI Keizo

Meiji University

#### Keywords: multicultural, integration, immigrant

The aim of this paper is to give an overview of the undertakings toward the formation of a multicultural society both at local and national levels in Japan and to present the social integration policies the Japanese government should pursue in the coming years.

Historically, the Japanese government has not paid enough attention to foreign residents and has avoided dealing with the issue of immigrant integration. On the other hand, local governments have acknowledged foreign residents as part of their community and gradual progress has been made since the 1970s. In those undertakings the keyword is "tabunka kyosei" or multicultural coliving. Thus there has been a sharp contrast between the policies of local governments and those of the national government.

The Japanese government should establish a law for the formation of a multicultural society in order to lay out the basic principles for social integration. It also needs to establish an organ that will integrate and co-ordinate policies on foreign residents of different ministries. Specific policy measures are also needed in various areas. Reform of school education is particularly important.

# 特集:日本における移民政策の課題と展望

# 日本における外国人教育政策の現状と課題学校教育を中心にして

佐藤郡衛 東京学芸大学国際教育センター

キーワード:教育政策、外国人の子どもの教育、公教育の再定義

本稿は、日本における外国人の子どもの教育政策について、その現状を分析し、今後の政策を構想するための課題について検討したものである。文部科学省を中心にした教育政策を検討し、そこにみられる特徴として次の5点を指摘した。第1に教育現場からの要望による対症療法的な施策であったこと、第2に海外勤務者の子どもの教育および中国帰国者の子どもの教育の基本的な施策を踏襲しつつ、国民教育の強固な枠組みを維持してきたということ、第3に外国人の教育政策には二重構造(在日韓国・朝鮮人の子どもの教育と新規来住の子どもの教育)がみられること、第4に自治体間の格差が広がっていること、そして第5に国際法が受け入れの根拠となっているが、国内法の整備が遅れており、しかも統合政策の視点が不十分であることである。

次に、今後の教育政策を構想する上で必要な視点を提示した。第1は外国人学校の位置づけの明確化と就学の義務化という課題をどのように受け止めるかについての議論が必要な点である。外国人に対して就学義務は必要だが、選択肢を保障することと財政上の負担についての検討が必要なことである。第2に外国人の子どもの実質的な教育を保障するための施策の必要性である。就学前の子どもの教育の保障、公立学校での外国人の子どもの受け入れ方針の明確化、学校における日本語教育の充実、不就学への対応、さらに進路保障である。最後に、外国人の子どもの教育は、国民形成のための教育の再定義が求められており、新しい社会を構成する「市民」を育成するための教育への転換が必要になっていることである。

# 1 はじめに

1990年以降,日本の学校では、急速に多国籍化・多民族化・多文化化が進行している。2006年度の学校基本調査によると、外国人(外国籍)の子どもの数は小学生が約4万4000人、中学生が約2万人のあわせて約6万4000人に達する\*1。この中には、「在日韓国・朝鮮人の子ども」「日系南米人の子ども」「新規来住者としての中国籍の子ども」「インドシナ難民の子ども」「フィリピンに代表されるアジアからの子ども」などがおり、非常に多様化し、それぞれ固有の教育課題を抱えている。

教育の現場に大きな課題を提起したのが、日本語の力が十分でない外国人の子どもの増加である。文部科学省(以下、文科省と略)の2007年度の「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」調査

によると、その数は25,411人に達し、前年度と比較し13.4%増加している。子どもの在籍学校数は5,877校に達し、母語別では、ポルトガル語10,206人、中国語5,051人、スペイン語3,484人、その他の母語6,670人となっており、これまでの調査と同様に、ポルトガル語、中国語およびスペイン語の3言語で全体の7割以上を占めている。また、在籍人数5人未満の学校が8割などという結果が報告されている。都道府県別では、愛知県が最も多く、ついで静岡県、神奈川県、東京都、三重県、大阪府などとなっており、全国的な広がりをみせている\*2。

外国人の子どもたちは、全国に分散しているが、同時に一部地域に集住している。集住地域では、ポルトガル語を母語にする子どもが多く、ブラジルからの日系労働者の子どもが多い。外国人の子どもの多い地域では、滞在の長期化とともに、最近では日本生まれ日本育ちという移民2世が誕生し、学校に就学するようになっている。また、大都市を中心にして国際結婚の増加とともに、国籍だけではとらえられない多民族化も進行している。

こうした状況の中で外国人の子どもの教育に関して多様な施策が展開されてきたが、最初に自治体が動きだし、それに突き動かされる形で国の対応が開始されたというのが現状である。日本の教育は、国の枠組みが強固であり、教育現場での新しい課題に即応できにくいという問題を抱えているが、外国人の子どもの教育も例外ではない。この教育課題は、公教育とそのもとで展開されてきた国民形成のための教育の枠組みの問い直しを迫るものだが、明確な理念がないままに現実への対応に追われてきた。本稿では、国レベルのこれまでの施策の問題について検証し、その上で今後の教育政策を構想する上での視点を提示することを目的にしたものである。

# 2 外国人の子どもの教育政策の現状

まず、国レベルで外国人の子どもの教育の政策を跡づけながら、その特徴についてみていく。ここでは、主に文科省の外国人の子どもに対する施策に焦点化する。以下の表は主な施策の推移を示したものである。本格的に新規来住の外国人の子どもの教育に関して施策を開始したのは1989年のことである。「外国人子女教育研究協力校」の指定を行い、その受け入れと指導のあり方についてのモデル事業を開始したのである。その後、1990年の入管法の改正で、日系人の子どもが急増し、矢継ぎ早に施策を展開していく。また、1991年の「日韓覚書」では、「課外での母語・母文化教育の公認」「就学案内の発給」「教育公務員への任用の際の国籍条項の撤廃」などが認められ、これが外国人の子どもの教育にも適用されていくことになる。その後、多くの施策が展開されてきたが、そこには次のような特徴がみいだせる。

#### 表 外国人児童生徒教育政策の推移——文科省等の施策を中心にして

1976年	「中国引揚子女教育研究協力校」の指定
1977年	「日本の学校」(中国語版上巻・下巻) (中国帰国児童生徒の適応のための補助教材) 作成
1986年	「帰国子女教育の手引き」(引揚子女関係) 作成
1986年	「中国帰国孤児子女教育指導協力者派遣」事業
1987年	臨教審最終答申(新国際学校の設置提案,日本語教育の充実等)

1989年	日本語教材「先生おはようございます」(中国帰国児童生徒対象)作成
1989年	「外国人子女教育研究協力校」の指定
1991年	「日本語指導が必要な外国人児童生徒数調査」の開始
1991年	「日韓覚書」(在日韓国人の法的地位・待遇) (①課外での母語・母文化教育の公認, ②就学案内の発給, ③教育公務員への任用の際の国籍条項の撤廃)
1992年	総務庁の勧告(①就学の円滑化、②受け入れ体制整備・教員研修・日本語指導教材整備、③就学前の情報提供)
1992年	「日本語指導等特別な配慮を要する児童生徒に対応した教員の配置」事業
1992年	「にほんごをまなぼう」(初期日本語指導教材)作成配布
1993年	「日本語を学ぼう2」(小4までの算・理・社の学習に必要な日本語教材)作成・配布
1993年	「外国人子女等日本語指導講習会」「外国人子女教育担当指導主事研究協議会」開催
1994年	「日本語を学ばう3」(小5,6までの算・理・社の学習に必要な日本語教材)
1994年	「外国人子女等指導協力者派遣 (母語対応)」事業
1995年	「ようこそ日本の学校へ」(指導資料集)作成配布
1996年	「日本語指導カリキュラムガイドライン」作成
1997年	「外国人子女教育資料・教材総覧」の作成
1998年	「外国人子女教育受入推進地域」の指定
1999年	「外国人子女教育等相談員派遣」事業
2000年	大学入学資格検定 (大検) の改正 (外国人学校等の卒業生に受験資格が認められる)
2000年	マルチメディア版「にほんごをまなぼう」開発・配布
2001年	初中局国際教育課で外国人児童生徒教育を所管
2001年	「帰国・外国人児童生徒教育研究協議会」の開催
2001年	「帰国・外国人児童生徒と共に進める教育の国際化推進」事業 (2005年まで)
2003年	総務省行政評価・監査結果に基づく通知 (①外国語による就学ガイドブック等の整備, ②外国語による就学援助制度の案内の徹底, ③通学区域外でかつ通学が可能な日本語指導体制が整備されている学校への通学を認める)
2003年	「JSLカリキュラム」小学校編開発
2005年	「不就学外国人児童生徒支援」事業 (2006年度まで)
2005年	「外国人児童生徒のための就学ガイドブック」作成配布
2006年	「帰国・外国人児童生徒教育支援体制モデル」事業
2006年	文科省初中局長の都道府県教委、知事等への通知「外国人児童生徒教育の充実」
2007年	「帰国・外国人児童生徒受入促進」事業(①母語のわかる指導協力者の配置,②域内の小中校に対する巡回指導,③バイリンガル相談員等の活用による就学啓発活動)
2007年	「JSLカリキュラム」中学校編開発
2007年	「JSLカリキュラム実践支援」事業
2008年	「外国人児童生徒教育推進検討会」報告

第1に、教育現場からの要望によって対症療法的な施策が展開されてきたという点を指摘できる。つまり、学校現場でその受け入れと指導の困難さが強調され、その困難さを解消するための施策が展開されることになる。1991年から「日本語指導が必要な外国人児童生徒数」の実態調査が開始され、日本語指導の困難さが浮き彫りになり、日本語に特化した教材整備への支援が展開されてきたのである。国の教育行政の基本姿勢は、まず「問題」が先行し、その「問題」を解決するために、予算を計上し、施策を展開するという特徴をもつ。外国人の子どもの教育もまた日本語ができない子ども

の教育が「問題」となり、それを解決することに主眼がおかれたため、対症療法的な施策にならざる をえなかったのである。

第2に、外国人の子どもの教育の施策は、これまでの政策の枠組みの延長上でなされてきたという点を指摘できる。外国人の子どもの教育は、独自にそのシステムを構想するのではなく、既存の海外勤務者の子どもの教育や中国帰国者の子どもの教育の施策を踏襲してきた。海外勤務者の子どもの教育施策は、1960年代から着手され半世紀近い実績があった。中国帰国者の子どもの教育は、海外勤務者の子どもの教育の施策を踏襲したため、「国民教育」の一環として位置づけられ、「母語教育」や中国の文化を尊重するといったいわば「民族教育」は後退してしまった\*3。外国人の子どもの教育もまたこうした枠組みのもとで進められることになる。既存の枠のもとで施策を展開することは現実に即応できるという利点を持つ反面、国民形成という教育の枠組みに外国人の子どもの教育を位置づけることになり、既存のシステムへの適応が強調されることになる。しかも、外国人の子どもの教育は、公教育の枠組み自体のとらえ直しが必要になるが、そうした議論がなされないまま今に至っている。その結果、教育の制度や構造の改革といった議論にむかうのではなく、個人の適応を中心に据え、個別の支援を行うという施策が展開されてきたのである。

第3は、外国人の教育政策には二重構造がみられるという点である。1980年代までは在日韓国・朝鮮人の子どもの教育が中心であったが、1990年代に入ると、新規来住の子どもが急増し、特に日系ブラジル人の子どもの教育が大きな課題になる。しかし、従来の問題を解決しないまま、両者の教育は別個に議論され、新規来住の子どもの日本語教育や学校への適応が国の施策の中心になっていった。在日韓国・朝鮮人の教育で大きな課題であった民族教育や母語教育(継承語教育)について政策の俎上に上ることはなかった。こうした二重構造は外国人学校の位置づけに関してもみられ、欧米系の国際学校等は優遇税制を受けられる「特定公益増進法人」に加えられ、しかも、大学入学資格についても欧米系の国際学校と一部の外国人学校(中華学校、韓国学校、ブラジル人学校等)には学校単位で認められた。しかし、朝鮮学校にはそうした措置はとられなかった。国レベルの外国人の教育政策に関しては、在日韓国・朝鮮人の子どもの教育と新規来住の子どもの教育は、常に別の軸で議論されており、前者の問題が解決されないまま、新規来住の子どもの教育が「新たな課題」として位置づけられ、施策が展開されてきた。

第4は、公教育の格差が生じているという点である。つまり、外国人の子どもの教育政策に関して自治体間の格差が広がっているのである。「受け入れ体制」「高等学校の入試の特別枠」「就学案内」等、自治体での格差が拡大しつつある。受け入れ体制については、日本語指導を行う特別の教員を配置したり、指導員やボランティアを配置したりしている自治体もあれば、全く対応していない自治体もある。また、都道府県によっては、高等学校の進学に際して、特別枠を設けている自治体もあれば、全く枠を設けていないところもある。文科省の2008年の調査によると、14の都道府県と8市で外国人生徒を対象にした特別定員枠が設定され、35の都道府県で受験教科の軽減等の配慮が講じられている。こうした自治体間の差は、外国人の子どもの数の多少によって生じるものだが、集住地域間でも差がみられるし、国が一定の指針を示すことで自治体間の格差を解消する必要がある。

第5は、これまでの施策は国際法からみるとまだ不十分であるという点である。外国人の子どもの

受け入れの根拠は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」、いわゆる「国際人権規約」であり、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障している。また、「児童の権利に関する条約」では、初等教育を義務化とし、すべての子どもに無償で受ける権利を保障しており、かつ、中等教育でもその機会を保障するような措置をとることを規定している。このことが外国人を受け入れる法的な根拠になっている。しかし、「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」に規定されているような母語及び出身国の文化の教育の保障にまでは踏み込んでいない。日本は、この条約に批准していないが、国際的には、母語や出身国の文化の教育を保障する流れにあり、国際法の視点から、再度、日本国内の政策を見直す必要に迫られている。

以上、この約20年間の文科省の施策の大まかな特徴を指摘したが、外国人の子どもを一時滞在者として位置づけ、日本の学校や教育を基準にした同化的な施策がとられてきたといえる。ただし、2008年に提出された「初等中等教育における外国人児童生徒教育の推進のための検討会」の報告では、これまでよりも踏み込んだ視点がみられるようになった\*4。外国人の子どもを一時滞在者としてではなく、これからの日本社会の構成員として位置づけ、その教育を保障するといった視点がみられるのである。いわば、「統合」的視点の芽生えとでも表現できるが、この視点を明確にしてさらに拡げていくための施策をどのように展開するかが課題になる。

# 3 権利保障の明確な規定

外国人の子どもの教育政策で最も重要な点は、一貫した政策理念や目標を設定することである。特に、外国人の子どもの教育を保障することを明確にすべきであり、しかもその教育をどのように保障するかという内実が問われることになる。佐久間孝正は、憲法や教育基本法にいう教育の権利や義務が、「狭く国民固有の権利・義務とされたことと、この解釈を受ける形で、戦後、在日韓国・朝鮮人の児童・生徒が、教育への固有の権利から排除されていったこと」をあげ、このことが、「その後の多様な外国人児童・生徒を不就学に追い込みながらも、問題視されないような状況が広範に生み出されていったところに今日的な問題がある」と指摘している\*5。その上で、外国人の子どもの教育を受ける権利を保障するための立法措置が必要なことを示している。

外国人の子どもの教育を受ける権利は、国際法が根拠になっているが、国内法もそれにあわせて整備する必要がある。こうした動きはすでに自治体では開始されており、1990年代から在日韓国・朝鮮人の子どもと新規来住の外国人の子どもを含めた外国人の教育指針や教育方針を制定する自治体が増加している。その指針や方針は、人権の尊重、内外人平等の原則、多文化主義の理念を基礎に策定されているものが多い。こうした動きからも、国でも外国人の子どもの教育の権利を保障する包括的な立法化をはかることが必要だろう。このことにより、従来の枠組みでの対症療法的な施策、あるいは在日韓国・朝鮮人の子どもと新規来住の子どもの教育政策の二重構造という問題を克服できるようにもなる。

この独自の立法措置は、外国人の子どもの受け入れ方針を明確にし、受け入れ体制を整備していくことにつながる。外国人の子どもの受け入れにあたっては、「日本語」を教育課程に位置づけ、教科・

領域として独立させていくことが課題である。外国人の子どもたちは、日本語の力が十分でなく、「国語科」だけでは対応できないことはこれまでの経緯が物語っている。また、「日本語」を正規の教科として位置づけていくためには学習指導要領や教育職員免許法などの改正も必要になる。

立法措置は母語の位置づけにも関わってくる。1991年の「日韓覚書」では、課外での「母語や母文化」の教育が認められ、新規来住者の子どもの「母語や母文化」の教育についても課外では認められることになるが、正規の授業でもこうした子どもたちの「母語や母文化」を保障する措置を講じる必要がある。そのためにも、学習指導要領の弾力的運用をはじめ、その大綱化や実質的な教育課程編成権を大幅に自治体や学校にゆだねる措置を講じていくことも検討課題になる。

# 4 公教育の再定義――外国人学校の位置づけと就学の義務化をめぐって

外国人の子どもの教育は、公教育という枠組みのとらえ直しが必要である。外国人の子どもは、日本の学校だけでなく、外国人学校にも多くが就学している。これまで外国人学校は、日本の公教育とは切り離され、その多くは各種学校とされ、学校教育法第1条で規定する正規の学校、いわゆる「1条校」ではない。このことをめぐっていくつかの問題点が指摘されてきた。第1の問題は、進学や就職の際に不利益を被るという点であり、日本の上級学校への進学の道が閉ざされてきた。「大学入学資格検定」(大検)に合格しなければ大学を受験できなかったが、2003年に欧米系の国際学校と一部の外国人学校には学校単位で大学受験資格が認められ、朝鮮学校の卒業生にも大学の個別審査で受験資格が認められるようになり、大学入試に関しては状況は改善されつつあるが、いまだ十分ではない。

第2は財政的な問題であり、正規の学校として認められていないため、財政的支援が限定されているという点である。都道府県では、東京都が1970年度に朝鮮学校に「私立学校教育研究補助金」を支給したのを皮切りに、徐々に設備補助金や学校運営費などの名目で補助がなされるようになってきた。また、市町村でも、同様に「外国人学校補助金」などの名目で補助金を支出するようになっているが\*6、国では外国人学校に対する直接的な補助は行っていない。これも外国人学校を正規の学校として認可していないことが大きな壁になっている。

外国人学校に関しては国と自治体でその対応が異なり、馬越徹はこの違いを「公の分裂」と表現している。入学資格認定と教育助成・補助以外にも、学校の設置認可、教育課程の編成、そして教員採用の3つの問題を取り上げ、いずれも国と自治体との対応の違いを指摘している。自治体では1960年代に外国人学校を各種学校として認定したり、公立学校の中に「民族学級」を開設したり、そして都道府県レベルでは外国人の教員を採用したりしており、国の対応よりも一歩も二歩も先んじていると指摘している\*7。最近では教員採用等については状況の改善が進んでいるものの、国際的な基準からしても、公教育に対する国のとらえ方が問題であり、公教育の再定義が必要になっている。すなわち、外国人学校を別枠で構想するシステムの見直しが迫られるのである。それは、単なる理念としてではなく、現実に存在する外国人学校に対してどのように対応するかが問われる。ただし、外国人学校の中には、長い歴史の中で独自の教育を展開している学校や母国の国民形成のための教育

の実施を設置目的にしている学校もあり、すべての学校を「1条校」にすることには慎重であるべきだろう。しかし、外国人学校の卒業生の中には日本で生活する者もおり、進路保障や学習機会を保障することが重要であり、その独自性を尊重しつつ少なくとも私立学校に準じた位置づけと補助制度を用意していく必要がある。

この外国人学校の位置づけは就学の義務化という課題にも連動する。外国人の子どもの教育をめぐる大きな論点の1つに就学の義務化がある。就学の義務化を日本の学校のみに限定し、義務化によって教科としての「日本語」を正規の教育課程に位置づけ、専門教員の養成等の根拠になるといった主張もなされているが\*8、そう単純ではない。外国人の子どもたちはすべてが日本の学校に就学しているわけではなく、外国人学校が重要な選択肢になっている。就学の義務化は外国人学校にも現行法が適用されることを意味し、多くの問題が生じることになる。例えば、教育内容に関しては一定程度学習指導要領の規定を受けるため、教科や授業時間数だけでなく学習内容に関しても拘束力が出てくる。教員採用にも一定の条件がつけられるし、さらには指導要録といった評価基準によって学力の一元化といった問題が生じることになる。

この他、外国人の子どもの就学の義務化による財政負担についても議論をする必要がある。現在、外国人の子どもが多い地域ではその教育を専任で行うために、特別に「加配教員」が措置されているが、就学の義務化によってすべての自治体に配置する必要がでてくる。加配についての財政負担の割合は、現在は、国が3分の1、都道府県が3分の2だが、義務化した場合、「加配教員」の財政負担に関する問題が生じる。この点について明確にしておかないと、自治体間の格差が拡大していく恐れがある。

就学の義務化には課題が多いが、国家として義務教育就学年齢の子どもの学習を保障することは 責務であり、子どもの成長・発達、社会参加の観点からも、義務化への道を模索すべきである。当面 の措置として、在留資格として、子どもに日本の公教育を受けているか、外国人学校に就学している かを資格認定条件に加えることも1つの検討課題であろう。外国人学校を就学の場として認めるため にも、外国人学校の位置づけを早急に改善することが政策課題になる。また、外国人に対して多言語 による就学案内や通知を徹底させるように国が自治体に働きかけることも当面必要な措置である。

# 5 子どもの学習保障

外国人の子どもの多くは日本の学校に就学しているが、その子どもたちの学習保障が重要な課題になっている。特に、就学前の教育、小・中学校での受け入れ体制の整備、さらに日本語教育などが喫緊の課題である。第1は就学前の子どもへの対応である。滞在の長期化、定住化にともない、就学前の子どもが増加しつつあるが、これまでは義務教育段階の子どもへの対応に終始し、就学前の子どもの教育への対応が不十分であった。地域によっては、日本の保育園や幼稚園に就学する外国人の子どもが増加しており、外国人学校などが運営する保育施設や幼稚園などに通園している子どもも少なくない。新規来住の外国人の多くは、就労時間が長く、日本の保育園や幼稚園では対応できないため、独自の保育施設の需要が高い。「外国人集住都市会議」への参加市町の調査では、「外

国人保育施設では従事職員の大半がポルトガル語を主な使用言語としており、また、日本語能力からみても、日本の教育制度や小学校入学のための正確な情報」が得られないといった状況にあり、日本の学校との接続がなされていないといった問題が報告されている\*9。こうした保育・託児施設を終えた後に、日本の小学校に進む子どもが多いが、日本の学校に関する情報がないため、学校生活の準備ができないといった問題を抱えている。今後も就学前の子どもの増加が見込まれ、しかも多国籍化・多民族化が各地で進行しており、集住都市のように独自の保育・託児施設を整備できない地域が多いため、日本の保育園や幼稚園での受け入れが本格化していくことになる。受け入れ体制、保育士や教師の対応、日本語と母語との関連を考慮した言葉の教育、さらには日本の小学校への接続など課題も多く、就学前の子どもへの施策が迫られる。

第2は日本の学校での外国人の子どもの受け入れ方針の明確化である。外国人の子どもを日本の学校でどのように受け入れていくかという基本方針を明確化していかなければならない。現状の枠を前提に受け入れることは、結果として同化のメカニズムが働き、外国人の子どもにとり学校という制度、さらには日常の教育活動が抑圧的になることはこれまでの調査からも指摘されていることであり\*10、制度改革を含めた議論が必要である。さらに、過年齢や義務教育年齢を超過した子どもの受け入れなどに関しては一定の方針を示す必要も出てきている。

また、受け入れ体制については、集住地域だけでなく、子どもの数が少ない地域で問題を多く抱えている。文科省の「日本語指導を必要とする児童生徒数」調査によれば、1 校あたりの子どもの数が「5人未満」という学校が全体の8割を占めており、在籍人数別にみると「5人未満」の市町村が全体の過半数を占めている。こうした分散している地域での受け入れ体制はいまだ十分ではない。日本語力が十分でない子どもの数が「5人未満」の場合、特別なクラスを設置したり、特別な指導体制をとったりできないため、日本語の習得もままならない状況で授業を受けざるを得ないという現実がある。また、受け入れ後の日常的な指導のあり方にも課題が多い。具体的な施策としては、日本語教育の拠点校を設置すること、遠隔での指導や個別の指導のあり方など指導方法を早急に改善すること、さらには編入直後に集中的に日本語教育を受けられるような体制を整備することなどである。

第3は日本語教育である。全く日本語が理解できない子どもへの日本語指導は「初期日本語指導」と呼ばれるが、これについては整備されつつある。ただし、公立学校では教師の異動が必然であるため、異動により日本語教育の継続性が阻害されることになる。いままで対応してきた教師がいなくなれば、新しい教師が一から出発するため常に課題が存在し続けることになる。しかも、日本語指導に関しては、その評価の基準が曖昧であり、学校によって異なっているだけでなく、日常会話ができれば指導の必要がないという判断を下し、全く対応していない学校もある。「初期日本語指導」のみでは、教科の学習についていくだけの日本語力はつかないため、日本語指導のあり方を根本から見直す必要がある。そのための第一歩として日本語力について一定の基準を示すことが必要だろう。また、日本語指導に関しては、子どもの背景、日本語力、母語力、認知発達などの多様化を考慮する必要があるし、しかも、地域特性にも配慮する必要もある。集住地域の子どもの70%はポルトガル語を母語にしているが、東京や大阪などは中国語を母語とする子どもが多く、漢字圏と非漢字圏の子どもへの支援はおのずと違ってくる。このため、地域の特性に応じ、あるいは子どもの特性に応じた日本語指導、

教材開発といったことが必要になってきており、その意味では国による包括的な研修よりも地域ごとに実態にあった研修の企画・運営が求められるようになっている。

日本語教育で特に重要な課題は、教科にかかわる日本語教育である。これまではまず日本語指導を行い、その上で教科指導を進めようという考え方が強く、日本語指導と教科指導が切り離されて行われていた。言葉だけを取り出した日本語指導では、子どもたちが学習に参加できる力を育成するには十分ではない。日常生活で流暢に日本語を操っていても、いったん授業に参加するとその授業内容が理解できないか、あるいは理解したことを十分に表現できない子どもが多い。外国人の子どもの日本語教育は、日本語指導と教科指導を統合し、子どもたちが学習活動に参加できる力を育成しなければならない。文科省は日本語指導と教科指導を統合したJSLカリキュラム\*11の開発を行い、その普及事業も展開しているが、教育現場では使いにくいといった声が多い。ただ、JSLカリキュラムは、日本語指導と教科指導を統合したカリキュラムであり、指導者の実践的力量に負うところが大きいため、もともと研修を前提に開発されたものである。教員の実践的力量を向上させるためにも研修が不可欠であり、さらには専門的な教員養成もあわせて検討していく必要がある。

# 6 不就学への対応

外国人の子どもの教育で喫緊の課題は、不就学への対応である。外国人には就学義務が課せられていないため、不就学という事態が生じることになる。特に義務教育段階で全く教育を受けていない子どもがおり、子どもの成長発達の面だけでなく社会的にも大きな問題である。この不就学の要因は複雑であり、就学義務がないことが大きな要因だが、それだけでなく母国への帰国予定が曖昧であること、さらには経済最優先の親の生活戦略などが指摘されてきた\*12。

この不就学に関しては、その実態が正確に把握できていない。これまでは日本の公立学校と外国人学校への就学者と同年齢の外国人登録者数の差を不就学者数として割り出すケースが多く、正確にその実態がつかめていない。「外国人集住都市会議」に参加している市町では、教育委員会、首長部局、NPOなどが連携して実態把握を行うようになっているが、全国的にみると不十分である。その背景にあるのが外国人登録の問題である。つまり、外国人登録をした地域から他地域に移動した場合、届け出の義務がないため、統計上は最初の外国人登録した地域でカウントされ、就学実態がないことから不就学扱いになるという制度上の不備であり、この改善が不可欠である。

不就学に関してはまずは正確な実態把握が重要な課題になる。文科省も不就学の実態調査を行い、全体の平均で1%という結果を報告しているが、調査の方法等で問題もあり必ずしも正確な数値ではない。これまで就学義務がないことから調査すら行われなかったことからみれば一歩前進だが、国の責任で不就学の子どもの正確な実態を把握しなければならない。ただ、在留制度と外国人登録との整合性をはかる必要があり、教育だけでは解決できない問題だが、不就学の子どもの実態を正確に把握した上でその対応策を検討する必要がある。ただそうした統計的な数値にのらない不就学の子ども、いわゆる「不法滞在」といわれる「非正規登録者」の子どもの存在にも留意する必要がある。学校に行くことで「不法滞在」が発覚するおそれがあるため、親が学校に行かせないといったこともあ

る。こうした子どもも含めた不就学についての実態把握が必要である。

ついで日本の教育や、学校についての情報提供である。日本の教育・学校の情報不足が不就学の 1つの要因になっているといわれており、学校生活のきまり、約束事、学校行事など、子どもが経験 したことのないものが多く、しかも、親の日本語能力の問題もあり対応できない。国では、多言語に よる就学ガイドブックを作成・配布しているが、自治体にまで十分おりていない。こうした就学支援を 含めた相談を主たる仕事とするソーシャルワーカーがうまく機能している自治体もでてきており、今後 各地でこうした人材を配置していくことも検討課題である。

さらに不就学の対応としては、地域の日本語教室など学校以外の場での学習を何らかの形で承認していくことが必要になる。日本の学校に編入学後、授業についていけず、しかも、友だちもできず、学校に居場所がないことが不就学につながることがある。所属する学級で居場所を確保できない場合、日本語教室などが子どもの居場所になり、そこが積極的な意味を持つことがある。地域の日本語教室において、同国出身の年下の子どもの支援をしたり、日本人のボランティアと交流したりすることで、自分の存在を他者からも評価されることで、自分の未来を切り開く力になるといった事例も報告されている\*13。こうしたことから、生涯学習といった視点からの政策立案と同時に、地域の日本語教室に通う子どもに対しては、そこでの学習を学校の出席日数に加えるなどの特例を認める措置も検討すべきである。

# 7 積極的差別是正という視点からの進路保障

外国人の子どもの進路保障は今後重要な課題になるが、これまでは「外国人生徒枠」といった特別な定員措置や受験時の配慮などがなされてきた。ただ、こうした措置がはたしてどのような効果があったかを検証する必要がある。蘭信三は中国帰国生徒の特別入試を検証し、それが「本来の意味で積極的な差別是正」になったかどうかに疑問を呈し、「社会的な差異の解消は個々の努力によって解消されることはなく、制度として解消されるべきもの」という課題を提起している\*14。

社会的な差異を制度として解消するには、特別な定員措置からさらに積極的な差別是正策へと踏み込む必要がある。アメリカでは、民族的マイノリティに対する差別を是正するために積極的差別是正策 (affirmative action) を実施してきたことはよく知られている\*15。これは、「過去の差別を是正し、あるいは未来における差別の再発を防止するために適用される措置であり、単なる差別的慣行の廃止だけにとどまらず、差別される人たちを優遇すること」(米州人権委員会)をさす概念であり、権利や機会の平等ではなく、結果の平等を保障することである。実際は、多数のマイノリティの学生を入学させるため、白人の学生よりも緩やかな入学基準制度を採用したものである。例えば、入学者の選考においては、アフリカ系、ヒスパニック系、ネーティブ・アメリカンの志願者には、選抜試験時の採点時に自動的に点数が加算されるといったことである。この政策は、その後、「人種差別の解消」から「多様性の実現」へと移行しつつあり、特に教育場面では、「多様性」がキーワードになってきた。1990年代にはマイノリティの増加とともにこの積極的差別是正策の是非をめぐり大きな論争になったが、この制度が民族的マイノリティの差別是正と多様性の実現という2つの目的を持ったものである

ことにかわりはない。

この考え方は、外国人の子どもの受け入れやその教育を再考していく上で有効な視点を提供する。 外国人の子どもの受け入れは、アメリカの「積極的差別是正策」のように、一定の比率を定め一律に 入学機会を保障するという制度を確立することも考えられる。しかし、その比率をどのように設定する かは難しく一筋縄ではいかないが、何らかの形で能力のある外国人の子どもには優遇策を講じていく 必要がある。ただし、外国人の子どもの入学後の日本語教育を含めた学力保障を制度的に保障する こともあわせて検討しなければならない。

このことは「多様性の実現」という視点にも結びついてくる。異なった文化的・言語的な背景をもつ子どもを学校に受け入れていくことは、学校の多様化を促進させることになるという点を確認する必要がある。従来の教育の枠組みや学校の制度・組織・カリキュラムなどを固定したままで外国人の子どもを受け入れるのではなく、システムや構造自体を変革するという視点が重要であり、これがアメリカの積極的差別是正策で主張している点でもある。

# 8 市民性の教育への転換を

外国人の子どもの今後の教育政策を考えるとき、公教育の再定義と同時に公教育のもとで展開される「国民形成のための教育」の見直しが不可欠になる。外国人の子どもたちを生活者としてとらえ、これからの日本社会を構成する一員として位置づけていく動きがみられようになったが、それは、統合政策への歩みととらえられる。教育における統合政策を進めるには、日本の教育の枠組み自体の転換が求められる。具体的には教育目標を「国民形成」から「市民形成」へと転換することである。こうした流れは、国際的にもみられるようになっている。ユネスコの「21世紀のシチズンシップ教育」では、これまで、人間として権利を有する「個人」と、それぞれの国家によって承認された市民的・政治的権利をもつ「市民」の概念が分離していたが、人間としての普遍の権利である「人権」から、改めて特定の国家のなかでの「市民権」をとらえなおす動きが出てきている\*16。ユネスコにおいても、普遍的な人権を基礎にした「市民」の育成が課題になっているのである。グローバル化の中で教育を受ける権利を「国民」のみに限定するのではなく、普遍的な権利として保障する必要があるということである。具体的には、外国人の子どもたちを社会の一構成員である「市民」(住民)として位置づけ、その教育を保障するということである。それは、これまでの狭い意味での「国民形成」から、新しい社会を構成する「市民」として育成するための教育が求められる。それが、「市民性の教育(citizenshipeducation)」と呼ばれるものであり、この「市民性の教育」をいかに具体化するかが問われている。

こうした動きの芽は自治体ではみられるようになっている。既述のように1990年代に入り、外国人の子どもが急増した自治体の中には、外国人の子どもの教育方針・指針が作成され、さまざまな試みがなされるようになってきた。こうした自治体レベルの試みは、住民、ないし市民として外国人を位置づけ、その教育を公教育の中で保障しようという開かれた教育の枠組みを模索する動きといえる。これは、教育におけるある種の規制緩和と分権主義に結びついてきたが、この動きは決して国民形成の教育の解体に向かっているわけではなく、むしろ、その教育の内実を豊かにしていると受け止める

ことができる。国際法や国際的基準といういわば外圧からだけでなく、内から国民教育という枠組みの問い直しを迫っているとみることができる。国際社会の動向から見ても、日本の公教育のあり方が問われており、外国人の子どもの教育を構想する上では、公教育の再定義が不可欠であり、そこで提供する教育のあり方が問われている。こうした広い視点から外国人の子どもの教育を議論し、この教育が日本の国民形成の教育の新しい枠組みづくりにつながるような政策こそが求められている。

- \*1 文部科学省(2006)『学校基本調査』より。
- \*2 文部科学省(2006)「日本語指導が必要な外国人児童生徒数調査」より。http://www.mext.go.jp/b\_menu/houdou/20/08/08073011/001.htmを参照。
- \*3 佐藤郡衛(2005)「帰国生徒の受け入れと特別入試の意義と課題」『国際教育評論』2号(東京学芸大学国際教育センター),78~89頁。
- \*4 初等中等教育における外国人児童生徒教育の推進のための検討会(2008年)『外国人児童生徒教育の充実方策について』。詳細は http://www.mext.go.jp/b\_menu/shingi/chousa/shotou/042/houkoku/08070301.htmを参照。
- \*5 佐久間孝正(2006)『外国人の子どもの不就学』勁草書房、180頁。
- \*6 月刊イオ編集部編(2006)『日本の中の外国人学校』明石書店、140~177頁。
- \*7 馬越徹(2000)「日本――社会の多文化化と『永住外国人』子女教育」江原武一編著『多文化教育の国際比較』玉川大学出版部、209~231頁。
- \*8 国立国会図書館調査及び立法考査局(2008)『人口減少社会の外国人問題』で、こうした議論がなされている。
- \*9 外国人集住都市会議 (2006) 『外国人集住都市会議 東京 2006 多文化共生をめざして未来を担う子どもたちのため に 資料編 『より。
- \*10 たとえば、清水睦美=児島明編著(2006)『外国人生徒のためのカリキュラム』嵯峨野書院を参照。
- \*11 JSLカリキュラムとは、"Japanese as a Second Language"カリキュラムの略で、日本語を母語としない子どもたちのために、日本語教育と教科指導を統合したカリキュラムのことである。子どもの日本語能力と同時に、教科内容の理解を促すためにつくられたものである。
- \*12 佐久間・前掲注\*5書。
- \*13 相磯友子(2006)「外国人青少年たちはなぜ日本語教室に通い続けるのか――ボランティア日本語教室のエスノグラフィー」『国立オリンピック青少年総合センター研究紀要』 6号109~121頁。
- \*14 蘭信三(2004)「おわりにかえて――中国帰国生徒特別枠入試の問いかけるもの」『中国帰国生徒特別枠入試の意義と課題』(科学研究費補助金研究成果報告書、研究代表者: 蘭信三)99~115頁。
- \*15 積極的差別是正策の議論はWaldron, Jeremy (1998). "Humility and the Curse of Injustice," in Robert Post and Michael Rogin, eds., *Race and Representation: Affirmative Action* (New York: Zone Books), pp.385-389を参照。
- \*16 UNESCOのCitizenship Educationと移民の権利などについてはhttp://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-URL\_ID=9093&URL\_DO=DO\_TOPIC&URL\_SECTION=201.htmlを参照。

# Current Government Policies for the Education of Foreigners in Japan and Future Objectives for School-Based Education

SATO Gunei
Tokyo Gakugei University

#### key word: education policy, education for foreigners, citizenship education

This article analyzes educational policy as it applies to the school-based education of children of foreigners resident in Japan. It also discusses issues that might affect future policy making.

First, I focused on the educational policies of the Ministry of Education, Science, and Culture, and identified the five following characteristics:

(1) Educational policy in this area was a makeshift response to demands that arose from the classroom; (2) These policies simply followed and maintained the strong structure of national education put in place to deal with Japanese children living abroad, with Japanese students returning from overseas, and with Japanese families returning form China; (3) Education policy enforced a two-track system, with one set of policies for children of Korean residents of long standing and another set for children of newly immigrated residents. (4) Local government policy differences are increasing; (5) Although international law is supposed to form the basis for immigration in Japan, Japanese domestic law and international law differ with regard to security issues. In terms of educational policy, government attempts at integrating these two different legal traditions have been insufficient.

Given the analysis of current conditions presented above, before we attempt to create future education policy, we must discuss several essential points. First, we must clarify the status of the education provided by foreign schools in Japan. Also, we must decide whether the education of children of foreign residents should conform to Japan's compulsory education law. Compulsory school education for foreigners' children is a necessity but we need to explore how to allow for parental choice and how to bear the cost of increased compulsory education.

Second, we need concrete policies that will secure a legitimate education for the children of foreigners. Substantive examples include securing education for pre-school aged foreign children, clarifying public school policy regarding the admission of foreign children to regular Japanese public schools, enriching education in Japanese as a second language for non-native speaking children, enrolling currently unenrolled students, and securing a high school education for foreign students once they graduate from middle school.

Finally, as for the education of the children of foreign residents, I have argued that we should seek to redefine and transform national education. Rather than continuing to mold Japanese patriots, we need to transform education to create "citizens" for a new Japanese society. When we take these factors into consideration, we can see this as enriching the content of national education rather than dismantling it.

特集:日本における移民政策の課題と展望

# 難民政策の推移 NCOから見な10年間

NGOから見た10年間

石川えり 特定非営利活動法人難民支援協会

キーワード: 難民, 出入国管理及び難民認定法, NGO

日本における難民をとりまく状況は、この10年間で大きな変化に直面した。具体的には、①申請者数の増加(90年代初頭は数十人だつたのが、2008年には1,599人と初めて1,000人を突破した)及び多国籍化(ベトナム、ラオス、カンボジアのインドシナ三国からミャンマー〔ビルマ〕、トルコ〔クルド人〕、スリランカ、ほかアフリカの多様な国など30ヶ国を超えている)、②2004年に初めて実現した入管法(難民部分)の改正、③市民社会の出現である。このような変化は、日本に保護を求める難民自身、難民認定の審査をする法務省入国管理局のみならず、不認定処分の取り消しを判断する司法府、立法改善を求められる立法府、日本政府の難民条約の履行をモニタリングする国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、一人ひとりの支援をするNGOなどの市民社会など多様なアクターがお互いに関係し合ってきた結果ともいえる。本稿では、これらの変化について主なアクターとその動きを紹介しながら、NGOの視点からそれぞれ状況を紹介していく。

# 1 はじめに

本稿においては、日本における難民受入れの変遷を、90年代後半からの動きを中心に紹介することとする。筆者は日本に来た難民支援を実施するNGO「特定非営利活動法人難民支援協会」(以下、難民支援協会)で働くスタッフであり、この論考もそういった視点に立ったものである。

# 2 難民の定義

まず、本稿において扱う難民を定義することとする。難民に関する国際的な取極めとしては1951年に採択された「難民の地位に関する条約」(以下、1951年難民条約)と1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」(以下、1967年難民議定書。また、本稿においては特に断りなき限り1951年条約と1967年議定書を併せて難民条約という)がある。それらは2008年1月現在では日本を含む147ヶ国が1951年条約と1967年議定書の両方またはどちらかに加入もしくは批准しており、難民を定義する共通の概念として国際的にも国内的にも受け入れられているといえる。一方、批准していない国へも難民は流出しており、例えばタイにおいてはミャンマー(ビルマ)から多くの難民を実際上受

け入れている。

国境を越えて避難する人たちの中の誰を難民として定義するかは、1951年条約1条A(2)項及び1967年議定書1条に定められており、それによると「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」とある。

若干複雑ではあるが、簡潔に言うと、

- ① 迫害を受けるおそれのある国籍国(当該者の国籍のある国)の外にいること
- ② 迫害を受けるという「十分に理由のある恐怖」を有していること
- ③ その恐怖が人種・宗教・国籍・特定の社会的集団の構成員・政治的意見のいずれかの理由 によるもの
- ④ その恐怖の故に国籍国の保護を受けることができない、またはそれを望まない

という4つの条件すべてを満たす者が難民条約上の難民であるということになる。よって、1999年8月末に東ティモールで独立選挙後起きた民兵による争乱から逃げ、国内の山中へ逃げた東ティモール人や、犬養道子氏著の『人間の大地』で描かれている干ばつに苦しみキャンプで亡くなっていく子どもなどは、難民条約上の難民には当てはまらない。詳しい説明は後述するが、それぞれ国内避難民、飢餓難民と言われる。当然のことながら、そもそも困窮している人を救う/守るという人道的かつ人権保障の観点に基づいて作られた条約がこのままで良いのだろうか、という批判もある。

諸外国では、難民と正式には認定されないものの、さまざまな理由から帰還が可能でない/望ましくない人の在留を正規化するため、行政・法制度を整備している国が存在する。年齢、健康状態、家族的なつながりといった同情すべき理由だけで保護の必要性に関係なく在留を許可されることもあれば、国際的保護の必要性を認めた上で在留が許可される場合もある。とりわけ、その国際的保護の必要性については、1984年の「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約」(以下、拷問等禁止条約)の3条などに定められている、拷問の危険性のある出身国へ送還しない義務(ノン・ルフルマン原則)の要請等、国際人権法の実施が考慮されていることが多い。国連難民高等弁務官事務所(以下、UNHCR)では、それらを補完的形態の保護として分類し、一般に得られる権利と同等の基礎的社会的権利、経済的権利が保障されるべきだとしている\*1。

# 3 受入れ実績

前述した1981年の難民条約加入以前に、また以後に、日本がどのように難民を受け入れてきたのかを見ていくこととする。ロシア難民到来以来政府が難民受入れに原則的に冷ややかな政策を伝統的に採り続ける中で、ナチス支配下を逃れようとしていた数千人のユダヤ人の命を救ったとされる杉原千畝氏の果たした役割等過去にも特筆すべき事柄は少なくない。また、1975年4月30日のサイゴン陥落の前後から流出が始まったインドシナ難民の受入れについては、閣議了解により徐々に受入れ

枠を増やし、最終的には受入れ制限を撤廃する形でベトナム、ラオス、カンボジアより11,000人以上の人を受け入れていることは、日本が初めて行った制度を整えての第三国定住の受入れとして特筆されるべきである。ただし、本稿では難民条約に焦点を当て、同条約加入後に条約に基づいて認定された条約難民の受入れ、とりわけ難民認定申請者数が増加した1990年代後半からの立法府、行政府、司法府、市民社会の動きを論じることとする。

#### (1) 条約難民の受入れ

#### (a) 難民条約加入の背景

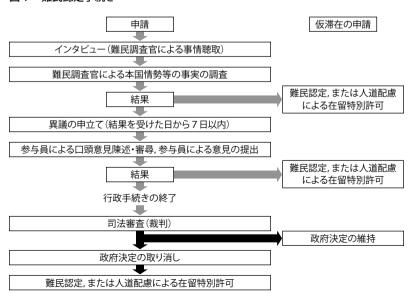
インドシナ難民の受入れを閣議了解した1979年の2年後となる1981年,日本政府は難民条約・ 難民議定書に加入した。多くの国ではインドシナ難民は難民条約適用外の難民とされてきたが,難民 条約はインドシナ難民を含む難民に対する保護についての,少なくとも精神的支えになると考えられ たといわれている。ともかく,内外から要請が高まっていた同条約・議定書への加入がようやく実現 したのである。

以下、各テーマごとに難民受入れの推移、制度の変化等を見ていきたい。

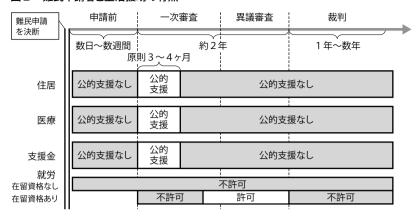
#### (b) 難民申請者の状況と申請数の推移

図1をもとに、難民認定手続きを解説していく。難民認定申請は法務省の地方入国管理局へ対して、行うこととなっている。難民申請にかかる期間は平均 $20 \, r$ 月 $^{*2}$ となっているが、その間の処遇についてはセーフティーネットから漏れてしまうこともあるため課題が多い。図2の通り、政府からの支援金を得られることができる期間は原則として $4 \, r$ 月に限られており、また、難民認定申請時に在留資格を持っていない人については就労が許可されないため、生きていくのが困難になる。とりわけ、司法手続き中は在留資格も更新されず、就労許可がなく、政府からの生活支援金も受給できないため非常に困窮してしまう場合もある。

#### 図1 難民認定手続き



#### 図2 難民申請者と生活援助の有無



#### 表1 難民認定申請及び認定数等の推移

年別	申請者数	認定者数	不認定者数	取り下げ	人道配慮による在留
1982年	530	67	40	59	
1983年	44	63	177	23	
1984年	62	31	114	18	
1985年	29	10	28	7	
1986年	54	3	5	5	
1987年	48	6	35	11	
1988年	47	12	62	7	
1989年	50	2	23	7	
1990年	32	2	31	4	
1991年	42	1	13	5	7
1992年	68	3	40	2	2
1993年	50	6	33	16	3
1994年	73	1	41	9	9
1995年	52	1 (1)	32	24	3
1996年	147	1	43	6	3
1997年	242	1	80	27	3
1998年	133	15 (1)	293	41	42
1999年	260	13 (3)	177	16	44
2000年	216	22	138	25	36
2001年	353	24 (2)	316	28	67
2002年	250	14	211	39	40
2003年	336	6 (4)	298	23	16
2004年	426	9 (6)	294	41	9
2005年	384	31 (15)	249	32	97
2006年	954	22 (12)	389	48	53
2007年	816	37 (4)	446	61	88
2008年	1,599	40 (17)	791	87	360
合計	7,297	443 (65)	4,399	671	882

注:()内は異議申出段階で認定された人数であり、外数として計上している。

まず、表1に沿って難民申請者数を見ていくことにする。難民認定制度が発足した1982年1月から2008年12月末までの申請者数は7,297人であり、申請者の多い国籍について見ると、2004年末までの合計ではトルコ614人、ミャンマー(ビルマ)497人、パキスタン407人、イラン380人、アフガニスタン256人、ベトナム198人、中国162人、ラオス115人となっている。

難民申請者数は初年度こそ非常に多い530人であるが、これにはインドシナ難民として一時滞在または定住を認められた後、あらためて難民条約上の難民の資格の認定を求めた者が含まれている。翌年は10分の1以下の44人となり、その後13年間は2桁台を推移していた。この傾向が一転して増加するのは1996年であり、その後は一定して3桁台の申請数を保っている。

表2 過去8年間の出身国別申請者数(上位3ヶ国)

年	出身国	人数
	トルコ	123
2001年	アフガニスタン	78
	パキスタン	47
	トルコ	52
2002年	ミャンマー (ビルマ)	38
	パキスタン	26
	ミャンマー (ビルマ)	111
2003年	トルコ	77
	イラン	25
	ミャンマー (ビルマ)	138
2004年	トルコ	131
	バングラデシュ	33
	ミャンマー (ビルマ)	212
2005年	トルコ	40
	バングラデシュ	29
	ミャンマー (ビルマ)	626
2006年	トルコ	149
2000年	スリランカ	27
	イラン	27
	ミャンマー (ビルマ)	500
2007年	トルコ	76
	スリランカ	43
	ミャンマー (ビルマ)	979
2008年	トルコ	156
	スリランカ	90

1996年に難民申請が増加した要因は何か。この点については、難民申請を支援している弁護士やNGO側でも必ずしも十分に確定的な説明を施すほどになっているとは言いがたいが、少なくとも次の点が指摘される。まず、難民申請を受け取る地方入管局での受取り拒否がなくなったこと。それま

では、2004年改正前の「出入国管理及び難民認定法」(以下,入管法)61条の2第2項に規定されていた,難民申請を60日以内に行わなければならないとする,いわゆる「60日ルール」を理由に受理すら拒否されるケースが少なくなかった。1997年頃からは,申請が60日を超過していても受理はされるようになり,増加の一因となっていると考えられる。

また、弁護士や難民支援関係者の意見交換等によって以下のことは確認されている。1989年の天安門事件後、中国人民主活動家が延べ30人以上申請したこと、1996・1997年にクルド人難民申請者合計約150人が申請を行ったこと、1998年4月時点でミャンマー(ビルマ)人難民申請者が85人いたことである。

さらに、世界的な難民の動向を考えると、ヨーロッパが1990年代後半に「要塞化」と呼ばれるように移民に対して門戸を閉ざしだした時期と重なっており、日本における難民申請者数の増加はこのような海外の要因とも関連していると考えられる。

2000・2001年には難民申請者の主要な出身国として挙げられているアフガニスタンについては、2002年以降は主要出身国ではなくなった。タリバン政権が崩壊したことに加え、難民申請をしたことによる摘発・収容(詳細は後述)も影響していると考えられる。また、2002年については全体の難民申請者数も落ち込みを見せており、難民申請者の摘発・収容の影響は否定できない。事実、NGOへは「難民申請をすると捕まってしまうのか?」等の問合せが複数寄せられた。

ミャンマー(ビルマ)については、2003年以降、申請者数が急増している。その多くが、1988年に軍事政権が全権を掌握して以来の民主化運動に対する弾圧を逃れるため来日し、数年~十数年間滞在してきた人たちである。というのも、2004年に入管法が難民部分について大幅改正される以前は、自身が非正規滞在者である場合、難民申請により在留資格が付与されるわけではなく、難民申請者がかえって自らが非正規滞在者であることを退去強制に関する実務を司る同じ入国管理局に知らせるという意味を生じていたからである。また、在留資格を持っていても、難民不認定処分を受けた時点で在留資格は更新されなくなり、収容・迫害の待つ故郷への退去強制が待ち受けていた。そのため、あまりにリスクが高いと難民申請者が判断する場合もあった。加えて、難民として認定される人が年間1名という時代においては、難民認定に必要以上に厳しいという印象を与え、自身は難民であれば必ず認定されるという制度への信頼が得られるに至らなかったのかもしれない。また、ミャンマー(ビルマ)についてはミャンマー(ビルマ)語で難民を示す「ドゥッカデー」という言葉が「重荷を背負う人」という意味を持ち、そのあまりに否定的な意味合いから申請をためらわせる要因になっていることも指摘されている。さらに、ミャンマー(ビルマ)の少数民族に関しては、ミャンマー(ビルマ)語が母語ではなく、ミャンマー(ビルマ)語を不得意とする者も多いため、難民申請に関する情報が理解できる形で伝達されていなかった。

しかし、2003年以降、その状況は非正規滞在外国人の摘発の増加という形で一変する。具体的には、2003年10月17日に法務省入国管理局・東京入国管理局、東京都、警視庁によって「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」(以下、三者宣言)がなされ、また2004年7月に参議院選の自民党のマニフェストとして「不法滞在外国人の半減」が掲げられたことから、駅構内、勤務先、自宅で摘発がなされていくことになる。そのため、強制送還が非常に現実味を帯びてき

ており、ミャンマー(ビルマ)の民主化活動のみに埋没し、自身の難民申請について考慮してこなかった人も向き合わざるをえない問題となった。

さらに、2005年以降は圧倒的にミャンマー(ビルマ)国籍の難民申請者数が増加しており、2006年626人、2007年500人、2008年979人と毎年申請者数の過半数を占めている。とりわけ2007年以降申請者数が急増しているが、これは、同年に8月15日の燃料費の大幅値上げをきっかけにミャンマー(ビルマ)全国で数十万の仏教僧、学生、市民が立ち上がったことに対して、軍事政権が行ったデモの武力弾圧(いわゆるサフラン革命)の中で日本人ジャーナリストの長井健司氏が命を落としたことで日本国内でも広く報道されたことにより、日本においてミャンマー(ビルマ)の情勢に対する理解が深まったことも影響していると考えられる。それ以降、関係者の間では同国出身者に対しては今までと違った保護の基準が適用されるようになったと理解されており、新しい基準下での再度の審査を求める再申請も相当数含まれているが、実際上の数字は公表されていない。

表3 在日ビルマ人 難民申請弁護団――在日ビルマ人 難民申請の状況(2006年11月30日現在)

年	難民申請件数(再:うち再申請件数)	難民認定者数	在留特別許可数 〈難民認定者は除く〉	在留特別許可数 (非申請者) 〈難民申請者の 配偶者など〉	その他 〈第三国出国,帰国 (本国への退去強制 はなし),死去など〉
1992年	13	0	0	0	0
1993年	15	0	0	0	0
1994年	11	0	0	0	0
1995年	1	0	0	0	
1996年	6	0	0	0	8
1997年	41 (再1)	0	1	0	
1998年	10	8	11 0		1
1999年	43 (再3)	6	19	0	0
2000年	15 (再1)	15	5	3	1
2001年	20 (再2)	13	33	5	2
2002年	26 (再2)	1	6	0	1
2003年	91 (再8)	8	9	2	1
2004年	98 (再1)	14	5	3	2
2005年	83	32	40	1	2 (1名認定者)
2006年	45 (再2)	20	11	0	0
合計	518 (再20)	117	140	14	18

出典:ビルマ難民弁護団調べ。

次に2000年代で難民申請者数が多いのはトルコ国籍のクルド人である。トルコ南東部、イラン、イラク、シリアにまたがって居住し、国を持たない世界最大の民族と呼ばれているクルド人であるが、日本においては90年代後半から難民申請がなされるようになった。2008年末現在、いまだに1人も難民認定されていない。人道配慮による在留許可については、把握されている限りで5件の個人/家族に付与されているが、うち1件は第三国定住にてカナダへの出国が決定した家族に対して許可

が与えられているものである。2006年のUNHCRの統計によると、トルコ国籍の難民申請者の諸外国での庇護率は、カナダで52%、ベルギーで35%、ドイツで27%となっており、日本は0%として紹介されている\*3。

 $2006 \sim 2008$ 年で第3番目に難民申請者数が多い国はスリランカである。とりわけ、政府側と「タミル・イーラム解放の虎(LTTE)」間の戦闘が激化したとされる2006年後半から申請が増え始め、2006年は27人、2007年は43人、2008年には90人の申請があった。2008年の10月3日時点で、人道配慮による在留許可を得た人が5名いるものの、多くは2008年末現在、いまだ結果を待っている状況にある。

2002年以降の新しい傾向としては、アフリカ諸国(サハラ砂漠以南。以下同じ)からの出身者が増えてきたことがある。それまでは、1982年の難民認定制度施行以降2002年までのアフリカ諸国からの難民は、エチオピア、旧ザイール各2人の計4人であった\*4。くしくもワールドカップを開催した2002年にカメルーン国籍が15人、ナイジェリア国籍が12人申請を行っているほか、それ以降も出身国は多様化し、コンゴ民主共和国、エチオピア等の国籍の出身者が申請をしている。2003年以降は毎年1名のアフリカ諸国出身者が難民の認定を受けており、制度開始以降の総数では10人となった。また、難民支援協会が把握している限り、10人以上のアフリカ諸国からの難民申請者が人道配慮による在留許可(2005年5月までは定住者、それ以降は特定活動)を得ている。

#### (c) 難民認定数の推移

次に、実際に難民として日本政府から認定された人数の推移を見ていくこととする。これは大きく分けて4期に分けられる。まず第1期は、制度が開始された1982年から1988年までとなる。初年度の67人を最高に、その後認定数は減っていくものの、概ね2桁台で推移している。第1期に難民認定された者は、1万人とされていたインドシナ難民の受入れ枠の中で日本に難民として受け入れられるために来日し、難民申請したインドシナ難民が大多数であるといわれている(1990年までの統計によると、この間に認定を受けた194人のうち8割にあたる156人がインドシナ難民であったといわれている)。

第2期は、1989年以降1997年までの9年間となる。認定数は急激に減り、1993年の6人があるものの、年間1ないしは2人という認定数が続く。この9年間で認定された人数はわずか19人である。これは、米・ソの冷戦が終結したことと時を同じくしているが、関連しているにせよ、していないにせよ、日本の難民申請者にとっては逆に冬の時代が訪れたといえる。ただ一つ、この時期において画期的だったことは、初めて異議申出によって難民認定を受けた難民申請者がいることである。これまでは「開かずの扉」といわれていた異議申出制度であるが、1995年にして初めてこの手続において難民認定者を出すこととなった。

第3期は、1998年以降2005年1月に至るまでの時期である。日本政府は、1998年には前年度より一転し、異議申出による3人を含む16人の難民認定者を出している。2年前の1996年から難民申請者が急増したことにより未処理件数も増えており、難民調査官の研修の拡充、増員、任期の延長、処理の迅速化など改善が行われた。一方で不認定数も増え、前年度の80人と比べて3.5倍以上の293人がこの年に不認定となった。

この変化にはいろいろな要因が指摘されている。まず、難民申請の未処理件数の増加、及び認定者数の増加に関しては、当時与党であった社民党の保坂展人衆議院議員があまりに少ない認定数を問題視して予算委員会で質問したことにより、下稲葉耕吉法務大臣(当時)が難民申請処理の迅速化、認定者数の増加を示唆したこと。次に、多くのメディアによって、日本の難民認定数があまりに少なく、認定までに時間がかかることが取り上げられたこと。アムネスティ・インターナショナルが国際的な難民キャンペーンを展開していく中で、日本に対する外圧も高まっていったこと。決定的に政府を動かした出来事はどれだったのかはともかくとして、大小はあるもののすべてが少なからず影響を与えているのだろうと考えられる。加えて、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ以降の一連のテロとの戦争の中でのアフガニスタン難民の摘発・収容、及び2002年の瀋陽事件とその後の入管法改正という大きな出来事があったが、これについては後述する。

第4期としては、2005年5月18日の入管法の難民認定手続きに関連する改正部分の施行以降である。異議申立手続きに民間第三者がかかわる参与員制度の導入にあたり、直前の3,4月に異議段階で10人と、比較的多くの認定がなされた。2005年に参与員によって難民と認められたケースは5人であるが、全体としては46人が難民として認められることとなった。その後、2008年には1984年以降、最も多い57人が認定されている。認定を受けた人のうちミャンマー(ビルマ)人が占める割合は非常に高く、5年間の合計では9割以上となっている。後述する裁判において、行政府の判断を取り消し難民として保護すべき旨の判決が一定数出たことが政府の認定基準見直しのきっかけになっていること、とりわけ2007年の日本人ジャーナリストが殺害されたサフラン革命以降、日本において軍事政権の状況が衝撃的に伝えられたことにより、認定あるいは人道配慮による在留許可が出されやすい環境が生まれているのではないかと関係者の間では指摘されている。

	認定数(人)	うちビルマ	その他国籍	その他国籍の内訳
2004年	15	15	0	
2005年	46	43	3	
2006年	34	28	5	
2007年	41	35	6	イラン3, ソマリア1
2008年	57	54	3	
合計	193	175	17	

表 4 5年間の難民認定者にしめるミャンマー (ビルマ) 人の割合

#### (d) 人道的見地から保護すべき人々(事実上の難民)

1991年から2000年においては、難民申請中もしくは異議申出中の申請者、不認定を受けた後その取消訴訟中の申請者に、定住者の在留資格が与えられた。法務省入国管理局は2002年よりその数を公開し、「人道配慮による在留」とのカテゴリーを設けているが、その基準については明らかにされていない。2005年に施行された改正入管法は、従来と違って退去強制手続きの中ではなく難民認定手続きの中にそれを位置づけ、難民申請が不認定であっても「在留を特別に許可すべき事情がある」場合には在留が許可されるとしている(入管法61条2の2第2項)。しかし、それ以上の基準が

公表されておらず、事例の蓄積により基準が明らかにされていくことが期待されている。

また、本来難民として保護されるべき人が認定されず、人道配慮による在留許可の対象者に「落ちて」しまっているケースがあるとの指摘もある。そういったケースについては、異議申立て、訴訟等を通じて難民としての地位を確認していくことが可能であり、実際に裁判での勝訴判決を経て難民として認定されたケースも存在する。

人道配慮による在留許可を受けると、現在の実務では、成年に対しては就労の制限がない特定活動・1年の在留資格が付与される。この在留資格をもって国民健康保険への加入は可能であるが、 生活保護の準用については現在のガイドラインから外れているため困難なことも多く、課題がある。

	人道配慮による在留許可(人)	うちミャンマー (ビルマ) 国籍	その他国籍の内訳			
2004年	9	未公表				
2005年	97	52				
2006年	53	33				
2007年	88	69	トルコ7,アフガニスタン3,ブルンジ3			
2008年	360	328				
合計	607	482				

表5 5年間の人道配慮による在留許可者にしめるミャンマー(ビルマ)人の割合

#### (e) 裁判の傾向

難民不認定処分あるいは退去強制令書の取消しを求めて訴訟を提起するケースは,難民申請者の増加に従って増加傾向にあるといえる。UNHCRの見解では,裁判所による決定が最終かつ執行可能なものとなるまで,ノン・ルフルマン原則が適用される旨が明らかであるならば,そのような司法手続きも難民の地位認定プロセスの一部と見なされうるとしており\*5,裁判も含めて難民認定手続きを一貫した視点で見ていくことが重要であることがわかる。

表6は、5年間に提起された裁判の件数である。1990年代前半においては、裁判で難民性が認められる、もしくは保護の必要性が認められて難民不認定処分が取り消されることは皆無であった。1997年10月29日には、名古屋地裁において初めて原告の勝訴判決(原告の難民性を認め、迫害の恐れは存続しているとした)を受けていたが、その後2001年までは難民性を認める判決は皆無であった。しかし、2001年11月の東京地裁のアフガニスタン難民5名の収容令書の執行停止を認める判決を皮切りに、2001年は1件、2002年は6件、2003年は7件、2004年は6月24日までに12件の難民性を認める(もしくは退去強制令書を取り消すか、収容令書の執行停止を認める)原告勝訴判決が出されている。これは、弁護士の地道な立証作業に加え、東京でいうならば地裁行政専門部において難民を含む外国人に関する事件が最も多いことにより裁判官の中で専門性が蓄積されていったことが考えられる。2005年には大阪・東京の高裁にて、実体判決としては初の勝訴判決もなされている。国側も、裁判の中で新たに提出された証拠をもとに裁判中に難民不認定処分を取り消し、難民としての認定を行うといったケースがこれまでに少なくとも2件はあった。また、参与員が難民性を認めなかった決定を覆した判決もある。

図6 難民認定関係訴訟提起件数の推移

年別国籍	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	計
アフガニスタン	21	0	0	0	1	22
ミャンマー (ビルマ)	8	9	34	44	64	159
トルコ	6	5	3	13	10	37
イラン	6	5	4	1	2	18
スーダン	1	1	0	0	0	2
パキスタン	1	0	1	1	0	3
ソマリア	4	0	0	0	0	4
中国	3	1	3	3	0	10
スリランカ	0	0	4	1	1	6
イラク	1	0	0	0	0	1
バングラデシュ	0	1	1	1	0	3
コンゴ民主共和国	1	1	0	0	0	2
タンザニア	1	0	0	0	0	1
ギニア	0	1	0	0	0	1
インド	0	1	0	0	0	1
ウズベキスタン	0	0	1	0	0	1
ネパール	0	0	1	0	0	1
ベトナム	0	0	0	1	0	1
コートジボアール	0	0	0	0	1	1
中央アフリカ	0	0	0	0	1	1
ブルンジ	0	0	0	0	1	1
リベリア	0	0	0	0	1	1
合計	53	25	52	65	82	277

注:件数は、訴状1通につき1件としている。

裁判所の手続きの重要性が増していく中で、今後の課題としては、裁判中の難民申請者の処遇、 法的地位の安定に加えて、より多くの難民申請者が実質的に裁判を受けることが可能になるよう、弁 護士の充足、そのための国費による法律扶助等が挙げられる。

#### (2) 90年代以降の難民に関わる動向

#### (a) NGOの動向

次に、90年代以降における日本国内の難民保護に関する動向を、NGOの動きを中心に見ていくこととする。インドシナ難民の支援を行い、その延長として条約難民及び庇護希望者への支援を行っていた団体としては、「社会福祉法人日本国際社会事業団」「難民を助ける会」(1993年に同団体が行う国内のインドシナ難民支援の延長として「社会福祉法人さぽうと21」を設立)等が挙げられる。90年代初期に活動していたNGOとしては、「アムネスティ・インターナショナル日本支部」(現「社団法人アムネスティ・インターナショナル日本支部」(以)以下、アムネスティ・インターナショナル日本」。以下、アムネスティ日本)「社団法人日本福音ルーテル社団」(以

下,ルーテル社団)等が挙げられる。アムネスティ日本は、『日本における難民の保護――国際的な義務を果たさない日本政府』(1993年、日本評論社)を出版し、早期より日本の難民認定手続きについて問題意識を持ち、情報を発信してきた。また、その活動により故郷に帰れないという難民自身の相談を受けるようにもなり、難民チームを中心に日本の難民認定制度の説明、出身国の背景情報の提供等の範囲で活動を行ってきた。ルーテル社団は、1980年代の後半から難民事業委員会を設置し外務省からの依頼を受け、難民申請者への援助金の支給を行うほか、1989年に東京都内に難民申請者用の住居「JELAハウス」を開設し、以来、無償で難民申請者に住居を提供している。

1990年代後半には、難民申請者数が増えるにつれて法務省の難民不認定処分を取り消すこと、かつ、そのためにはまず強制送還を止めることを中心に弁護士の関わりも欠かせないものとなってきた。当初は中国、ビルマ、トルコ、スーダン等の申請者を抱えながら全国で難民の保護のために個別に活動していたが、その後それまでの蓄積を共有し合い、入国管理局における難民認定手続きのさまざまな問題に一緒になって取り組んでいかなければ入管の難民行政は変わらないという問題意識のもと、1997年に「全国難民弁護団連絡会議」(以下、全難連)が設立された。全難連の参加弁護士は、個々人が法的代理人としての支援活動をすることに加え、全難連として、各弁護団や各弁護士の事件についての情報交換、難民法の国際的な水準についての勉強会の開催、入管において問題が起きたときの声明発表、難民政策に関する法務省との意見交換会の実施、難民政策についての提言の発表等に取り組んでいる。全難連設立当初は、主要な問題はいわゆる「60日ルール」(日本に入国後、もしくは難民となる事情が発生した後60日以内に難民申請をしなくてはならないという入管法上の規定。60日以後に提出された難民申請はこのルールにより原則として受理されないとされた)であったが、2005年の法改正では撤廃されるに至っており、これには一貫して問題を提起し続けた全難連の功績も大きい。

1990年代後半に難民申請者の増加,また認定を受けた人が現れる中で、日本に入国直後から認定後までを見通した、総合的な支援体制の必要性が認識されるようになった。「特定非営利活動法人難民支援協会」(以下、難民支援協会)は、日本に逃れてきた難民に法的・生活支援を専門的に行う団体が必要であるとの認識に立ち、1999年7月に設立された。2000年よりUNHCRとの事業実施パートナー団体として、難民一人ひとりへの支援、よりよい政策を作るための提言・調査、難民のことをより多くの人に知ってもらうための広報活動を行っている。

2001年のアフガニスタン難民申請者の摘発・収容事件を受け、多くの団体・個人が関わることになったが、中でも「カトリック中央協議会難民移住移動者委員会」「カトリック東京国際センター」等は以前のインドシナ難民支援の経験や資源を生かし、再度、難民支援へ本格的に関わることとなった。2004年4月には、これらのNGO10団体が集まり、日本で難民支援を行うNGOのネットワークを強化していくため、「特定非営利活動法人レフュジー・カウンシル・ジャパン」が設立され、これを引き継ぐ形で2008年には「なんみんフォーラム」となった。

#### (b) 同時多発テロ事件とアフガニスタン難民申請者摘発・収容事件

2001年9月11日にアメリカ合衆国で起きた同時多発テロ事件以降,国内の入国管理がテロ対策の下に厳しくなっていく中で,2001年10月3日にはアフガニスタン出身の難民申請者9人が東京入

管と千葉県警により、それぞれ強制捜査の結果不法入国の疑いで摘発・収容された。9名全員は概ね数ヶ月前に難民認定申請を行っており、その摘発の根拠となった情報は難民認定申請時に提出した日本での居住先等の情報であった。

日本では1997年以降, 難民認定申請中の収容は行われることはなかったにもかかわらず, 難民申請をしたことにより摘発・収容の対象となったことは, 関係者に大きな衝撃を与えた。この収容については, アムネスティ日本, 全難連に加えて難民支援協会も声明を発表した。難民支援協会の声明発表は, 設立以来初めてのことであった。そのほか, 日本弁護士連合会(以下, 日弁連)及びUNHCRも懸念を表明することとなった。また, メディアにおいても収容の件は積極的に取り上げられ, たとえば朝日新聞は, 収容直後の10月27日に「この収容はおかしい」という題名の社説を発表したほか, 与野党からの国会議員より議会にて質問がなされた。

弁護士は「アフガニスタン難民弁護団」を結成。収容令書の執行停止を求めて10月10日に東京地裁に申立てを行った。9名分の申立ては東京地裁の2つの部に分かれて判断が下され、11月5日に東京地裁民事第2部(市村陽典裁判長)が、収容令書執行停止申立てを却下し、収容を継続する決定を行った。一方、翌11月6日には東京地裁民事第3部(藤山雅行裁判長)が、収容令書の執行停止を認める決定を行い、11月9日に5名のアフガニスタン難民が放免された。しかし国側は控訴し、東京高裁第9民事部(雛形要松裁判長)は12月19日に、収容を認める旨の決定を行い、放免されていた5名のアフガニスタン難民は12月21日に再度収容されることとなった。

おりしも、2002年1月にはアフガン復興閣僚級会議が東京で開催されたこともあり、メディア等を通じて国内外の注目を集めることとなった。日本の難民政策を変えていくことを目的として「難民受け入れのあり方を考えるネットワーク」が設立され、院内集会等を開催した。国際的なキリスト教のネットワーク組織である「世界教会協議会(WCC)」と「アジアキリスト教協議会(CCA)」は、日本での調査のため来日し、関係者に聴き取り調査を行った結果、3月11日、「在日アフガニスタン難民の現状に関するWCC・CCA声明」を発表し、現在拘禁されている庇護希望者たちは、一刻も早く解放され、難民として認定され、人道的な観点からの生活支援を受けるべきであるとした。また、UNHCRにおいても、アフガニスタン難民申請者全員の仮放免を求める意見表明等を行った。

その後、4月26日にアフガニスタン難民申請者23人全員が仮放免されるまで、収容自体の問題が 大きくクローズアップされることとなった。

#### (c) 瀋陽・日本総領事館への亡命者駆け込み事件をきつかけとして入管法改正へ

2002年5月8日,中国の瀋陽にある日本総領事館にて,朝鮮民主主義人民共和国出身とみられる,子どもを含む5人が中国当局に拘束された。駆け込もうとした家族を中国当局が防ぐ等その一部始終がすべて録画され,放映されたことから,日本において国会を中心として大きな議論を呼んだ。

いち早く呼応したのは与野党の国会議員であり、自民党、公明党、民主党はそれぞれ対策協議のための会合を設立し、提言を行った。各政党の動きを時系列に見ていくと、公明党は7月2日に「難民政策の見直しに関する政策提言」を党方針として発表した。自民党は政務調査会内の「亡命者・難民等に関する検討会」で検討された「わが国の取るべき難民対策の基本的な方針」を7月30日に発表した。民主党は8月1日に「国内難民認定・生活支援政策 中間まとめ」を発表し、その後、法案「難

民等の保護に関する法律案(難民認定委員会設置・難民生活支援法案)」を提出した。一方、政府の方は、森山真弓法務大臣(当時)が5月21日の参議院法務委員会で「難民認定の在り方が今のままでいいのか反省すべきこともいろいろあります。政府全体として審査体制の充実や整備の在り方を検討すべき」と述べたように、法務省として初めて難民認定手続きについての見直しを行うこととなり、法務大臣の私的懇談会である出入国管理政策懇談会の部会として8人の有識者からなる「難民問題に関する専門部会」を新設し、①いわゆる「60日ルール」について、②難民認定申請中の者の法的地位について、③不服申立てのしくみについての3点の議題について話し合うこととし、6月11日に初会合を開いた。同専門部会は2002年11月1日の中間まとめを経て、2003年12月16日に答申案をほぼ確定、その後同年12月24日に若干の修正を行った上で出入国管理政策懇談会として答申をとりまとめた。これらをもとに入管法改正案が2003年第156回通常国会へ提出され、2004年第159回通常国会にて5月27日に成立、6月2日に公布され、2005年5月16日より施行されることとなった。また、難民支援協会をはじめとするNGOは、法的手続きの改正のみならず生活支援のあり方について総合的な視点が必要であること、省庁・地方自治体・学者・弁護士・NGOなどが連携して支援を行える体制作りが必要であることを訴えた。

政府は、8月10日の閣議決定により内閣官房に従来の「インドシナ難民連絡調整会議」を拡大発展させる形で「難民対策連絡調整会議」(議長:古川貞二郎官房副長官〔当時〕)を設立し、1981年に難民条約に加入後初めて、省庁間で条約難民への対策について議論・調整する会合が立ち上がることとなった。NGOは2005年12月までに計6回、同会合に招聘され、現場の実態を踏まえた意見発表を行った。

#### (d) クルド人難民の座り込みとトルコへの送還

2004年7月上旬より、クルド人2家族12人が、国連による難民認定の更新及び第三国への定住、日本政府によるトルコ・クルド地域でのトルコ政府当局と協力した現地調査に抗議し、座り込みを開始した。座り込みは72日間続き、最終日には退去をめぐって家族がガソリンをかぶるなど一時騒然としたが、自主的な退去となった。その4ヶ月後の2005年1月18日に、座り込みの中心的存在だったクルド人難民の親子2名が本国のトルコへ強制送還されてしまうという事件が起こった。UNHCRが難民と認めていた親子を送還してしまった点でノン・ルフルマン原則に違反しており、最高裁において係争中であった事件を送還してしまったという点でも異例の事態であった。UNHCR駐日事務所は、この事件を重く受け止め、国際難民法上で禁止されている「ルフールマン(迫害を受ける危険性のある領域に人を送り返すこと)」の行為にあたるとニュースリリースの中で指摘した\*6。

#### (e) テロ対策が強まる中での再度の入管法改正

2005年の第162回通常国会にて、刑法等の一部を改正する法律が採択されたことにより、改正入管法が採択された。同改正は6月22日に公布され、一部を除き7月12日より施行されている。新たに運送業者等による旅券等の確認義務、外国入国管理当局への情報提供に関する法整備を行うものであり、難民保護の観点からは多いに懸念されるところである。また、法務省入国管理局は難民出身国の調査として、2004年に難民認定室及び難民認定に関わる検事1名がトルコ国籍クルド人の出身地を訪れ、自宅を同国の憲兵及び警察とともに訪問している。日弁連はこの事実を重くとらえ、最も

厳しい「勧告」という形で見解を表明した。

#### (f) 法改正後の難民申請者急増と保護費の枯渇

2005年の改正入管法施行後,2006年から難民申請者の数は従来の300~400人を大きく超え,2008年には1,599人と初の1,000人を突破した。この影響で審査にかかる期間は長期化せざるをえず、外務省が実施していた難民申請者への生活支援金の支給(保護費)は枯渇し、2008年12月上旬には一次支払いがストップしてしまうという事態となった。NGO 5 団体(アムネスティ日本、カトリック東京国際センター、全難連、ルーテル社団、難民支援協会)はこの事態に対応するため、外務大臣へ対して申入れを行い、予算の確実な確保を求めた。急増する難民申請者数は予想がつかないため、次年度の予算確保には困難が伴うが、平均20ヶ月を要する手続き中、難民申請者が最低限暮らしていけるための仕組み作り、具体的には就労の許可もしくは生活支援及び国民健康保険への加入の実現が急務とされている。

- \*1 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 18th Meeting, "Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime", EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000.
- \*2 参議院法務委員会議事録第3号(平成20年3月25日)。
- \*3 UNHCR Statistical Yearbook 2006.
- \*4 「広い心でもっと受け入れを」2003年6月21日付毎日新聞社説。
- \*5 日本国・出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に関する国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の見解 (2004年5月19日)。
- \*6 2005年1月18日「UNHCR, 前例のない難民の強制送還に懸念」。

# Trends of Refugee Policy in Japan from the View Point of NGO

ISHIKAWA Eri

Japan Association for Refugees

#### key word: Refugee, Immigration Control and Refugee Recognition Act, NGO

The situation surrounding refugees in Japan have changed a lot in these 10 years. There are; 1. Increased numbers of asylum application (from 30s in the beginning of 1990's raised up to 1,599 in 2008) and countries of origins become more diverse), 2. First amendment of Immigration Control and Refugee Recognition Act in 2004, 3. Emerging of the Civil Society.

These changes has driven not only by refugees and Immigration Control Bureau of Ministry of Justice which decides their claim but also by various actors such as judiciary to review the government decision, legislature to amend the law, UNHCR to monitor the government's implementation of the refugee convention, and Civil Society including NGOs, NPOs and individuals. In this paper, these changes would be discussed from the viewpoint of NGO by introducing the actors and its activities.

# 論文

# 国際労働力移動と教育イギリスと日本の比較の視点から

佐久間孝正 元立教大学

#### キーワード:イギリスの移民の子どもの受け入れ、人種関係法、国と地方の受け入れ施策

本稿は、イギリスと日本の移民労働者なり外国人労働者子女の学校受け入れ施策に関し、比較しながらその特徴や課題を問うものである。イギリスでは、バングラデシュ系の集住地イースト・エンドが取り上げられている。イギリスは、人種関係法により、マイノリティの子どもでもマジョリティの子どもから切り離し、長期にわたり隔離教育をすることは、人種差別とみなすので、初期指導は主に受け入れ始めの数週間、主に午前中に行われる。午後からかれらはメインストリームの教室で一般の生徒と同じ授業を受ける。学年を下げて受け入れることもしない。この背景には、イギリスが資格社会であることがかかわっている。近年は、東欧圏の子女も増えており、かれらの受け入れに関しても、以前のアジア系のマイノリティの生徒指導で実践されたことが行われている。

一方日本は07年において、古くからの外国人として典型だったオールドカマーともかかわる韓国・朝鮮人が、ニューカマーの中国人に抜かれたように、これからはいっそうニューカマーが増えることになるだろう。しかし、家族滞在に伴う子どもの教育に関しては、受け入れ体制が整っているとは思われない。ここでは、マイノリティを支援する専門支援員の評価、日本語力の判定方法、編入時の手続きに関する問題などを中心に、現在の受け入れに伴う問題を検討している。

#### 1 はじめに

このところ世界的規模で人の移動が盛んになっているが、イギリスも例外ではない。戦後のイギリスの移民の特徴は、旧植民地からの膨大な人の移動であったが、ここ数年は、この流れに変化が起きている。それは旧植民地出身者以上に、東欧圏からの人の移動が起きているからである。周知のように2004年5月1日に東欧圏を含む10カ国がEUに加盟するや、ポーランドやハンガリーからの移民が急増することになった。隣国ドイツや当初はフランスも、安い労働力の急増を避けるため7年間の凍結期間を設けたが、イギリスは設けなかった。案の定、東欧圏から多くの移民労働者がイギリスに殺到することになったのである\*1。

東欧圏の移民労働者は、従来の移民労働者に比べていくつかの特徴をもっている。それは人種的には白人であり、宗教的にはキリスト教徒だということである。そのため旧植民地出身者より、文化的

にはよりイギリス人に近似している。また定住が法的に認められているところから、アジア系のようにあまり集住しない。集住しない背景には、車の普及と仕事を斡旋する業者の住宅に住むこともある。車があれば集住しないでも生活できるし、出国時点で斡旋業者の紹介で働く場所の決まっている者は、最初から離ればなれの生活をするようになる。さらに東欧圏からの入国者には、最初から女子も多く、かつ移動の民としてのロマも含まれる。

従来までのイギリス移民の特徴が、植民地からの移住ということを考えれば、東欧圏からの移民は、 非植民地国以外からの大量入国という点で、ユグノーやユダヤ人に次ぐ経験でもある。最初から家族 滞在なり子どもを伴うことが多いのも、かれらに似ている。

#### 2 イースト・エンドの移民受け入れ校

#### (1) 受け入れの実際

本稿では、子どもの受け入れに焦点を当てるが、このような東欧圏からの子どもが、今後、イギリス社会にどのように統合されていくかは、その「実験」がようやく始まったばかりである。宗教的に近似している人々や子どもの統合がどのようなものか、まだ詳細なデータが不足している。ロマの子どもたちが、イギリスの教育界にどのような問題を提起するかも、現時点では正確な予測が不可能である。そこでここでは、すでにアジア系の子女の受け入れにおいて実績のある学校の受け入れ施策を中心にみていく。アジア系に対する施策が、新しいニューカマーの子どもにも応用されているからである。

場所は、ロンドンのなかでももっとも多くのマイノリティの子どもが集中しているタワー・ハムレッツのS中等学校である。この学校の創設は1977年で、2007年に30周年を迎えたところである。30年前といえば、ちょうど多くの旧植民地の移民労働者がイギリスに来て、次第に移民制限が厳しくなるため受け入れ国で家族再結合を果した時期に相当する。

07年時点で全校生徒数は1,200人と多く、建物も30年たってかなり老朽化したので、間もなく同じ場所に新装・再建の予定である。1,200人でもなお空きがあり、06年には隣接するハクニーの学校が閉鎖されたのに伴い、いっぺんに100人近くを引き受けている。あまり他校の生徒までは引き受けたくないそうだが、空きがある以上、引き受けざるを得ないという。ただし、もう満杯でこれ以上大きくはならないという。

学校の周辺には、バングラデシュ系の公営住宅(カウンシルハウス)が密集しており、そのような環境を反映し、全校生徒1,200人のほぼ95%までが、バングラデシュ系を中心としたマイノリティの子どもである。近年多くなっているのは、ソマリア系と中・東欧系の生徒である。ソマリア系は、15年前から増え始め、中・東欧系は、ここ3~4年のうちに増加している。教員数も約130人、その3分の1がマイノリティである。

イギリスは編入に際し、以前なら父母が直接学校に交渉し、空きがあれば受け入れてもらえたが、本校の場合は、地方教育当局 (Local Education Authority) を通すことになっている。そこで住所が確認されて、近くの公立校が紹介される仕組みである。もし空きがなかったりすると待たされる。また、どうしても入れたい学校などに固執すると、これまた待たされる。この学校は、さすがにバングラデシ

ュ系の生徒が多く、過去の蓄積があるだけに、外国人生徒の受け入れ態勢が整えられている。毎年年間、80人以上の移動がある。

#### (2) 午前中のみの別室授業

編入生には、最初に受け入れ準備室ともいえるインダクション・ルームで面接による英語の試験が行われる。評価は、表現力、筆記力、聞く力の3点がチェックされる。バングラデシュ系は、その大半がシルヘットというインドのアッサム地方に遠く連なる地方都市から来ている。しかしなかには、英語を媒介言語にしている学校出身の子どももおり、子どもの語学力の正確な評価がインダクション・ルームの大きな役割である。とくに近年増えている中・東欧のロマの子どもなどは、英語力の把握が重視される。

インダクション・ルームでの英語力のテストが終わると、1グループ8~10人に分けられ、さっそく午前中のみの初期指導が始まる。イギリスでは、「人種関係法」の影響もあり、マイノリティのみをメインストリームから切り離し、たとえ英語の指導であっても長期に隔離した授業は法律違反とされるので、インダクション・ルームでの指導は、3週間、午前中のみに限られる。指導を受ける科目も、英語、数学、科学の3教科が主で、それに情報(パソコン指導)が入る。

英語では、最初に友人と会って自分を紹介する身近な状況設定を通した即戦力の表現力が重視される。数学は中学生では、グラフと図形に関する基礎学力の養成が主である。科学は、体育 (Physical Education、略してPH)とセットで、自分の健康とイギリスの気候の特徴、四季の変化に関する挨拶程度の語学力である。

筆者が参加したのは、8人の生徒の訓練授業であった。教員自身もキプロス出身のマイノリティである。授業中、しばしば導入教育時のサポーターが訪問する。サポーターは、本校専属のベンガル語の話せる教育ソーシャルワーカーである。彼女は福祉関係の資格はもっているが、教員ではないので授業を受けもつことはできない。しかし、慣れない環境にあって生徒が初期の訓練に集中しているかどうか、何か問題をかかえていないかをチェックするために巡回する。同時に新しい環境での生徒の健康管理にも気を配っている。

彼女は突然訪問することが多いが、生徒は学校内で母語の会話に飢えているとみえて、どの子も 授業中にもかかわらず母語で挨拶し、一時は雑談が始まるような状況になる。メインストリーム教員 の制止で、やっと授業が再開する事態に何度も遭遇した。

午前中は、インダクション・ルームでの初期指導中の身であっても、午後は各自、学年に応じて自分が登録した授業に出席する。そのときかれらは、黄色のカードを持参し、受講科目の担当教員に提出する。そこには、自分が現在インダクション・ルームで訓練を受けている最中であること、言葉が解せないので授業についていくのが大変なこと、そのような自分を理解した上で受け入れて欲しいことが書かれている。

日本でよくいわれるひっつき指導教員が活躍するのは、このような午後からメインストリームにやってきた子どもの指導や、インダクション・ルームでの教育期間が終わって終日メインストリームの授業が主となった子どもの指導においてである。

新しくやってきた生徒も通常は25人から30人のメインストリームの生徒に混じるが、ここには最低2人の「追加言語としての英語 (English as an additional Language, EALと略される) 教員」がついている。この教員は、以前は「第二言語としての英語 (English as a second Language)」と呼ばれた教員だが、生徒によっては英語が必ずしも第二言語とは限らないことを受けて改められたものである。現在、同校には8人のEAL教員がいるが、かれらの英語以外の言語は、ベンガル語、フランス語、イタリア語、スペイン語、ギリシャ語、トルコ語、ポーランド語、ソマリア語である。できるだけ生徒の母語を反映するように工夫されているが、多国籍にわたるためすべてを満たしているわけではない。

バングラデシュ系が多い割に、ベンガル語を話せるEAL教員が1人とは不十分な気もするが、メインストリームの教員のなかに生徒の母語が話せる教員がすでにいるので、このような配分になっている。以前はマイノリティの教員はEAL教員にも少なかったが、こんにちはEAL教員はもとより、メインストリームの教員のなかにもマイノリティ教員が増えている。

#### (3) 生徒による支援, 出席確認, 資格

この学校のユニークな試みの一つに、インダクション・ルームに通っている間、先輩生徒による編入したばかりの生徒への教育支援活動がある。「中等教育修了資格試験(General Certificate of Secondary Education、GCSEと略される)」前の14、15歳の生徒による支援である。同じ母語が話せ年齢も近いので、話し相手になれるだけでも来たばかりの生徒には心強い援助である。このような生徒は、休み時間や昼食時にインダクション・ルームに来て支援する。内容は、言葉の訓練から学校の様子、科目の特徴、試験などに関する相談・支援である。

インダクション・ルームの教員は、毎週水曜日午後、教科別ユニット会議がある。ここで生徒の様子や授業についての意見交換をしている。日本との関係で気になるのは、学年を下げたり、学齢を過ぎた生徒の受け入れに関するものである。結論をいうと、異なる学年の混じる授業はあっても、学年を下げて受け入れることはしていない。同一年齢、同一学年である。しかも、基本的に16歳の義務教育までは中学校に受け入れるが、それ以上の生徒はいっさい受け入れを認めていない。日本同様、こうした微妙な時期の生徒はイギリスにも多いが、基本的に義務教育の16歳を過ぎれば、継続教育コレッジを推薦し、中学校での受け入れはしない。

これはどのように考えればいいのだろう。日本で高校に行くには、中学校修了が原則であり、大学に行くには高校修了が原則になる。そのため、中学校や高校に入れるか否かが重要になる。しかしイギリスは、あくまでも資格が問題なので、中学を修了するか、シックスス・ホーム(日本の高校に相当し大学受験資格のAレベルを取得する所)を修了するかは問題ではない。問題は、その間にどれだけの資格を得たかにある。また、16歳修了時に何の資格もなければ、卒業後継続教育コレッジに行って資格を増やす。これがこの国の受け入れの基本である。イギリスの生徒も16歳次のGCSEで何の資格も取れなければ、コレッジに行って資格を取る以外にない。まったく同じ待遇が外国人の場合も行われる。

出席登録は、パソコン入力であり、午前中と午後の2回行われる。このとき、学級担任 (Tutor Teacher) が出欠を確認するが、EAL 教員も付き添う。総勢2~3人の教員が監督する。パソコンを

チェックするのは学級担任である。パソコンでの出欠確認は直ちに成績評価一覧の学習態度に入力・接続される。

生徒が学校に来ない場合は、教員が家庭を訪問し、家庭で教育するか学校でするかを選ばせる。 もし学校を選択したら来なければならない。来なければ退学になる。全日程の7割来ないと、在籍 が難しくなる。退学になれば、生徒がなお学校に通いたいのであれば、他校を探さなければならない。 こうした生徒もGCSEを受けることはでき、怠ければ結果が悪いだけである。ここでも徹底した資格 社会の側面が出ている。イギリスでは、毎年10%から15%の生徒が何の資格も取れないで卒業する。 各学校には、進度の遅い生徒を支援するため学習支援教員(Learning Support Teacher)がいる。し かし自分が学習上の努力をせず、学校に関心がなければ、何の資格も取れないことになる。資格が なければ就職に不利なので、これらの生徒は、継続教育コレッジに通い、GCSE科目の資格ではなく、

来たばかりの生徒でも、自分の祖国のアイデンティティを確立する上で見逃せないのは、GCSEのベンガル語などのモック(模擬テスト)が受験できることである。毎年6月から7月にかけてはGCSEやモックのシーズンとなるが、インダクション・ルームの教員が、来たばかりの生徒に受験を勧めていた。生徒は欲がないので試験は嫌だと述べていたが、編入して3週間足らずでもこのような母語の受験が可能である。これは、母語も大切なことを教えるだけでなく、祖国に誇りをもたせる上でも重要である。子どもにとって祖国への誇りは、母語が受け入れ国でどれだけ認められているかに依存する。GCSEのモックにも母語が含められており、かれらより先に来た生徒やイギリス生まれの子どもが母語試験に挑戦する姿をみれば、祖国への誇りもやる気も湧いてくるのではないか。

日本の南米系の子どもが大勢いる学校で、スペイン語やポルトガル語の試験がどれほど行われているだろうか。母語において学習言語力の高い生徒は、そのほかの科目にも影響を与えると思われるが、受け入れに際し、母語能力をチェックする学校はほとんどない。むしろ母語は、できるだけ学校に来たら使用しないように指導する学校もある。善意からとはいえ、これでは祖国に誇りをもてといわれてももちようがない。スペイン語やポルトガル語は、今日ではEUの公用語であり、スペイン語などは世界性にも富んでいる。これらの言語を否定する上で成り立つ日本の教育とは何か、今一度考える必要がある。

#### (4) 厳しい評価システム

もっと就職に直結する科目を選択している。

日ごろの学習の評価は、リポートと呼ばれる成績表でなされる。評価は、A~Eまでの5段階である。Aは、Excellent progress、BはGood progress、CはReasonable progress、DはInsufficient progress、EはNo progressで、D、Eはきつい叱責に相当する。成績表には、Tutor Reportといわれる受けもちの教員のほかに、Head of Yearと呼ばれる学年主任、さらにAssistant Headteacher という補助教員の3人のコメントが並ぶ。

コメントには、評価がはっきりした形で書かれており、あいまいな表現はない。「努力が足りない」、「がっかりした」、「学校に怠けぶりを披露しに来るのではだめだ」などである。さらにこの成績表には、遅刻の回数、出席回数がパーセンテージで記され、全校の各項目ごとの平均も記されている。素行

指導面談 (Referrals) 回数も記入され、平均とともに他人とも比較できる。評価は、宿題、素行、コミュニケーション能力、時間順守に関することまで含まれる。すべて  $A \sim E$  の評価でなされる。

筆者が名前を伏せて頂戴したある生徒の成績表は、出席率は250日中223日で89%、全校平均は91%。欠席は19回で9学年生の平均の13回よりかなり多い。メリット(賞賛)は1回だけで平均の5回より少なく、反対に教員等への報告(Referrals)の方は5回で9学年の平均の2回より多い。かれは「問題行動」の多い生徒ということだろう。

個別の成績評価欄には、英語、数学、科学、アーツとデザイン、ドラマ、地理、歴史、情報通信技術教育(Information and Communications Technology、ICTと略される)、語学、音楽、体育、宗教教育、技術、生活学習(Learning for Life)が評価されている。さらにコメント欄には、生徒への目標が書かれている。なかなか詳細な成績表である。

非常勤教員の談話室には、06年から07年に新しく編入してきた生徒の名前の一覧表が貼ってあり、数えてみると約140人に達する。毎年新しく来るのが150人弱、1年間に移動する生徒が80余人である。編入者の圧倒的多数は、現時点ではシルヘット出身であるが、なかにはバルト三国やソマリア、ロシアからの生徒もいる。

#### (5) 加配教員の資格

ここでEAL教員の経歴, 資格に関してもふれておく。ひっつき指導のK氏は、バングラデシュ出身である。バングラデシュの大学で英語を専攻し、学位を取得、その後1987年にイギリスに来たが、その前は5年間アルジェリアで英語の教員をしていた。イギリスでは、1991年にグリニッチ大学で教育学の学位を取得。その後S中等学校で、ベンガル語の話せる教員としてEALの資格で教員になった。かれは、あくまでもEAL教員であり、メインストリームの英語を教えることはできない。例えば、メ

インストリームでAレベルの英語を教えるには、それ相当の資格が必要である。資格自体は、どの大学でも取得できる。メインストリームの英語教員とEAL教員の間に、給料上の差はない。もし教員同士で差が生じるとすれば、各学部の主任となった場合である。

GCSEを教えることのできる教員は、もし中等学校にシックスス・ホームが併設してあれば、Aレベル教科をそこでも教えることが可能である。ただしイースト・エンドには、シックスス・ホームのある学校が少ない。この学校の近所にあるM女子中等学校は、イースト・エンドでシックスス・ホームのある数少ない学校である。そのためイースト・エンドの多くの教員は、中等学校でGCSEの科目を教えている。

初期指導担当のD氏は、キプロス出身である。イギリスに来て14年目であり、EAL教員資格は継続教育コレッジで取得した。資格は、フルタイムコースでもパートタイムコースでもとることが可能であり、かれは仕事をしながら半年かけてパートタイムコースで取得した。現在イギリスでは、市民権取得に英語の試験が課されることになり、ESOL (English for Speakers of Other Languages)と呼ばれる「英語を母語としない者への英語教育」が多くの教室で開設されているが\*2、EAL教員のコース資格でも外国人に英語を教えることは可能である。ESOLは成人のためのコースであり、かれは成人コースではなく学校を選んだことになる。

#### (6) 参与観察を終えて

イギリスもますます外国人生徒が増え、教員の負担も増している。しかし大半の教員が、4時半から5時に帰宅している。6時まで残るのは管理職の一部だけで、6時以降は、学校管理が警備会社に移行するから、ほぼ全員が6時までに帰宅する。教員の就業規定では、年間1,265時間の勤務が義務付けられている。これを夏季休暇やハーフターム、土、日や祭日を引いて計算すると、1日6時間半強という数字が出る。大半の教員が4時半から5時に帰宅するというのもうなずける。

学校には時間講師(非常勤講師)も多数採用されているが、かれらがくつろぐ談話室入り口には、 人種差別禁止に関する大きなポスターが貼ってある。誰もが必ず通る、もっとも見やすい場所にポスターが貼ってあること自体、学校という場では決して人種差別は見逃さないという姿勢が伝わってくる。

無視できないのは、英語の国際性である。バングラデシュ系の来たばかりの生徒もかなり英語の表現に慣れていた。日本語をまったく知らない生徒は本当に何も知らないが、かれらは英語が母語でなく、初めてといいつつも基本はかなり知っている。この差は、意外に大きい。日本語はこうはいかない。またインダクション・ルームの開放性にも驚いた。間に入った教員の紹介にもよるが、自由な出入りが認められた。日本の学校を観察する場合は、教育委員会の許可を得るなど、なかなか難しい。日本の学校は、第三者にはもとより、生徒にも教員にも閉鎖的かつ抑圧的かもしれない。日系ブラジル人の子どもの不登校、不就学もこうした学校文化から見ていかないと解けないのではないか。

ロンドンの安宿の掃除係は、以前はカリブ系が多かったが、現在は南米系が増えている。私の部屋の担当者はボリビア出身であったが、彼女は音楽を聴きながら仕事をする。音楽を聴きながらでも手足の動きは早い。聞けば、祖国でもこうして働くのだという。日本に来ている南米の子どももこうした文化をもっていると思われる。しかし、日本で同じ仕事をするにも、音楽を聴き鼻歌まじりにすることは認められないだろう。

日本にも、同じ南米から子どもたちが来ているだけに、受け入れ国との文化格差が気になった。子どももこうした文化で育っているとすれば、不登校、不就学問題は、この辺の文化と絡めてでないとわからないかもしれない。談話室をみてもテレビがないだけで、教員自身がチェスをしたりトランプをしたりしている。自由なのはいいのだが、日本の学校風景に慣れている者には唖然とする光景も少なくない。教育をめぐる自由と規律、これは古くて新しい問題である。今後、外国人の不登校問題と絡めて考えてみたいと思う。

# 3 歴史的転機にある日本の外国人動向

2007年は、日本の外国人の動向にとって画期となる年である。それは、これまで首位の座にあった日本の外国人の出身者が、朝鮮半島の人から中国人に変わったからである。これは、外国人をめぐる問題が、植民地がらみのものからいよいよニューカマーに移行しつつあることを示している。このことは、オールドカマー問題が解決したということではない。大学受験の問題や本名で生きる自由を

みてもわかるように、オールドカマー問題も解決をみないうちに、いよいよニューカマー問題が本格 化するということである。

08年の外国人の地域別動向をみてもわかるように、外国人の比率は、これまでトップだった東京都 (3.00%)に代わって愛知県 (3.02%)が入れ替わった。すでに西の外国人の拠点だった大阪府 (2.40%で07年末で6位)は、だいぶ前に愛知県に抜かれている。オールドカマーからニューカマーへの本格的な外国人の流れは、以前から進行していたのである。07年末の都道府県別外国人登録の多い上位をみても、愛知県、東京都に三重県、岐阜県、静岡県、大阪府、群馬県、滋賀県、京都府、長野県などが続いていることをみても、時代はニューカマーの時代へと変わりつつあることを示している。

#### 4 問われる国と地方の受け入れ施策

#### (1) 問題の確認

このような時代において、日本の地域の教育界は、外国人の子どもの受け入れを十分に考慮しているだろうか。このところ日本も「移民」をもっと受け入れるべきではないかとの議論がなされ始めている。経団連などを中心に財界には、以前から移民受け入れに関する提言があったが、07年以降の変化は、一部の政党のなかにもその種の議論が盛んになりつつあることである。国の受け入れ策もさることながら、地方のそれも問われている。

こうした関心のもと筆者は、ここ3~4年間、教育委員会ごとに外国人児童・生徒の受け入れ施策に関し、聞き取りを行っている。これらの動向に関してはすでに公表しているが $^{*3}$ 、ここ2年間は、さらに文部科学省の施策にも変化が生じたので、その辺の動きがどの程度地域の教育委員会ならびに学校でも受け止められているかを調べている。

それは、07年度から導入された帰国・外国人児童生徒専門支援員に対する認知がどの程度か、06年度からの日本語を必要とする児童・生徒数の算出に学習言語能力を考慮することがどの程度踏まえられているか、などである。本稿ではこの2点に加えて、編入学時に必要とされる書類の範囲、別言すれば外国人登録証明書の提示をめぐる問題、以前から気になっている学年を下げる基準や義務教育に関する責任母体を中心にみてみよう。これらのなかには、国の法律を変えずとも、地域の取り組みで多くの子どもを救済できるものも少なくない。責任を国に転嫁しないで、地域でできることはすべきである。

#### (2) 地方自治体は文部科学省の施策を理解しているか

初めに専門支援員であるが、これは文部科学省が家庭と学校との間に立ち日本語指導や進学相談にのる人材を有償ボランティアの形で、外国人児童・生徒の多い自治体を中心に08年度から配置することを概算要求に盛り込んだものである\*4。当初は1,600人とされたが、現在は規模が縮小され帰国・外国人児童生徒受入促進事業として全国22自治体、1自治体当たり新スタッフ10人余の規模で行われている。

このプロジェクトに関しては、日本の外国人支援が依然として海外帰国者と同じ枠組みで行われていることに、問題を感じざるを得ない。というのも、たしかに帰国子女も海外での滞在日数が長期化すれば、日本語に支障をきたすのは理解できる。外国人の子どもと共通するものが多いのもたしかである。しかし親は日本人であり、家庭内言語はほとんど日本語である。読み・書きは苦手でも、会話はよほどの長期滞在でもない限り、可能なのである。外国人児童・生徒の日本語力が、以前の文部科学省の基準であった日常的な挨拶が可能か否かで判定されていた程度でいえば、問題のない子どもたちである。

一方,外国人児童・生徒の場合,家庭内会話も大半が非日本語である。08年の外国人集住都市会議による加盟自治体26都市の252名の日系ブラジル人の協力を得て行われた調査によると,来日当時日本語のまったく話せない人がほぼ半数を占め,挨拶程度や少ししか話せない人をいれると5分の4までが,通常の会話すらできなかったのである\*5。日系人といえどもこのような家庭では,日本語はほとんど話されていないだろう。このような親をもつ子どもたちと,帰国子女とはいえ海外で家庭内言語がほとんど日本語だった子どもを同じ事業で扱う是非は,ますますニューカマーが多くなるだけに,もっと真剣に問われてもよい。

あえてこの問題に触れたのは、先ごろ文部科学省が「外国人児童生徒教育の充実方策について」をまとめたことに関連している。本報告書の作成は、いよいよ文部科学省も多くの外国人児童・生徒の到来を前に、本格的に取り組み始めていることを示している。しかもこれは、帰国子女ではなく、外国人児童・生徒の教育の充実に関して述べたものである。そのなかで文部科学省は、各学校においても「校務分掌の中に外国人児童生徒教育を位置づけるなど、全校的な指導組織の整備を図ることが必要」と述べている\*6。これまでの外国人児童生徒の教育は、一部の熱心な教員によって担われてきた。それだけに一部の学校では、マイノリティを扱う教員のマイノリティ化も起きている。文部科学省は、外国人児童生徒の適応や学力養成には、校務分掌の中に外国人児童・生徒教育を位置づけ、全校的に指導を行うことの重要性を指摘したのである。とすれば、これをもう一歩進めて、文部科学省の中にも、本格的な外国人受け入れの時代に向けて、帰国とは別に外国人児童・生徒専門の担当者を設けて取り組むことも必要になるだろう。

ところで、ここでむしろ言及したかったのは、外国人児童・生徒の多い自治体でも、この制度の認識が非常に低いことである。私の経験では、この制度の名称や内容が、多くの自治体に理解されていない。外国人児童・生徒の少ない自治体なら無理もないが、多い自治体は、日夜外国人児童・生徒支援の費用捻出に頭を痛めているはずである。この制度が走り出したなら、少しでも申請が増えてもよさそうなものであるがそうではない。

この制度は、文部科学省が都道府県教育委員会に文書で知らせ、これを都道府県の教育委員会が区市町村に通知するものであり、主体は学校ではなく区市町村の教育委員会である。08年を例にとれば、1月21日に通知し2月22日に締め切られている。最終的には、名乗り出た30余のなかから22自治体が選ばれ、現在、実験的に行われているが、せっかくの制度が生かされていない。東京都のような区市町村62のうちでも、名乗り出たのは2自治体のみであり、採用されたのは1自治体である。帰国も外国人も多いはずの東京都にしてこのような状況である。文部科学省の狙いと自治体の意

図がマッチしなかったことも考えられるが、採用されればそれなりの予算措置が行われるので、地方はもっとチャレンジしてもよいのではないか。

#### (3) 変わった日本語教育の必要な児童・生徒数の出し方

同じく教育委員会でも学校でもあまり知られていないのが、06年度より日本語教育を必要とする児童・生徒のカウントに学習言語能力を考慮して数えることになったことである。しかし、多くの教育委員会が、日本語を必要とする児童・生徒数の出し方が変わったことを自覚していない。そのため学校でも、これまでの日常生活言語だけではなく、学習言語も考慮することをそれほど重く受け止めていない。また、学習言語も含めて計算するとなると、日本語教育の専門家が採用され、学習言語能力を判定する方法や基準が議論されてもよさそうなものだが、そうはなっていない。

外国人児童・生徒の多い自治体単位ですらこうであるから、外国人児童・生徒の約80%を占める 4人以下の学校の学習言語も含めた算出は、専門的な日本語教員もいないなかで、いっそうまちま ちになされているのではないだろうか\*7。学習言語に関し日本語教育の専門家による判断がなされれば、日本語教育を必要とする児童・生徒はもっと増え、加配教員の要望も高まり、子どもの教育環境 の改善にもさらに生かされるかもしれない。

ある教育委員会の意見が忘れられない。学習言語といわれても、大半の児童・生徒がそれ以前の 状況に置かれている。とても学習言語能力を試すなどということは現実味をもたないと。移民国家を 目指す議論がなされている背後で、子どもの教育が置き去りにされている。入管法が改正されて20 年にもなるのに、依然として家族滞在に伴う子どもの教育にまで手が回っていない。

08年の外国人集住都市会議の資料によると、当年時点で外国人集住都市会議に加盟している自治体の公立小・中学校在籍の児童・生徒のなかで日本語教育を必要としている児童・生徒は、それぞれ73%と58%であった\*8。小学生では実に4人に3人までが、日本語教育を必要としている。この数字ですら、日本語教育を必要とする児童・生徒として「学習言語」まで含まれているか否かは、はっきりしない。含めたならおそらくその数はさらに増えるのではないだろうか。

同様に08年の公立中学校以降の進学調査では、外国人の子どもの4人に1人までが、卒業後高校や専門学校での教育を受けていない。自治体単位でみても、中学校卒業後90%以上が高校や専門学校で教育を受けているのは4都市のみで、80%でも4都市に過ぎない。加盟自治体の3分の2を占める16都市が、80%未満である\*9。中学校卒業後の進学には、経済的なものも関係しているかもしれないが、日本語教育を必要としている者が中学校でも約60%いることとも無縁ではないだろう。

学習言語の体系的な教育が必要であり、それには日本語教育の科目としての設置や日本語教員の 安定した確保が問われている。

#### (4) 自治体により格差のある子どもの受け入れ

次に編入のとき、親の外国人登録証明書の提示が必要か否かに関しては、これまでもいろいろ指摘されてきたし、私自身も論じたことがある。きちんとした定職につきながらも超過滞在等の場合、親の在留資格で子どもが著しく不利益を被る可能性があるためである。いくつかの地域を回ってみると、

外国人集住都市会議に参加しているような教育委員会でも、外国人登録証明書の提示を求めている 所が多い\*10。「就学願」用紙にすでにその欄が印刷されている。

例えば、ある日本を代表する伝統的な古都の教育委員会の「外国人就学願」には、本人の名前、 生年月日、保護者との続柄と並んで「外国人登録証番号」の記述欄が設けられている。 同じ用紙の下 方には、「就学許可 伺」として決裁の欄が設けられ、学校教育課長、課長補佐、課員、担当の押印 欄があるので、「外国人登録証番号」を明記しないことは、手続きする者に大きな圧力になるだろう。

これに対する国の方針は、「教育委員会事務職員等は外国人に対し登録証明書の提示を求める職 務権限を有し」ないので、「外国人が任意に提示する登録証明書を閲覧することはできても、これを 強制することはできない」としつつも、「閲覧を条件とする」のは、外国人登録証明書は国籍や住所な ど重要事項を証明するものなので「何等支障ないものと思料」されるとの立場である。その上で、閲 覧が拒否され強制できなくても、「入学拒否の決定は学校側に在る」ので「実際上何ら問題はない」と している\*11。

しかし、外国人登録証明書の提示を求める権限がないのに、就学手続きに関する公の必要書類に 記入欄が印刷されているのは,強制されているのに等しいのではないだろうか。強制することができ ないのであれば、必要書類に番号欄を設ける必要もない。事実、自治体によっては、当の記載は求 めず、保護者の名前と住所確認で済ませる所もある。自治体によって対応が異なるのである。

また、後段の「入学拒否の決定は学校側に在る」ので、「実際上何ら問題はない」というのは、どの ように解すべきなのだろう。もし、子どもの受け入れの最終判断は学校側がするというのならば、や はり教育委員会窓口で外国人登録証明書の提示を求める是非が問われるが、はたしてそうだろうか。

以前、校長が教育委員会から通知を受けた者以外を入学させることの可否が問題になったとき、 校長には教育委員会から通知を受けた者以外に入学させる権限はないこと、入学させれば「地方公 務員法第32条違反として同法第29条に定める懲戒の対象」になることが確認されている\*12。これは、 入学可否の最終権限は教育委員会にあり学校長にないこと, それだけに教育委員会での手続きが, 子どもの受け入れにはもっとも重要であることを示している。これについては多少、混乱もあるのでは ないだろうか。

#### (5) 年齢主義と課程主義の併用

混乱といえば、日本の学校は年齢主義である。編入学の場合も、それ相当の年齢に受け入れるこ ととある。帰国児童・生徒なども、「原則として、年齢に応じ、小学校または中学校の相当学年に編 入学させる」とし、学年を下げたりするのはあくまでも一時的な措置としている。

しかし、これは日本人の場合だが、以前、2年間就学を猶予された者が、15歳になったなら義務 を終えたことになるか、またその猶予期間が小学校の場合、中学校の就学義務はどうすべきかとの問 いに関し、15歳を超えたら就学の義務はないが、保護者には、教育基本法4条と学校教育法22条と の関係について、当該児童が12歳に達しても小学校の課程を修了したことにはならないので、「小学 校の課程を修了しない限り、児童が満15歳に達した日の属する学年の終わりまでは、小学校に就学 させる義務があるものと思料される」としている\*13。

81

この子が12歳を過ぎても中学校に入学できないのは、課程主義の立場からだろう。反対にこの生徒が中学校の課程まで修めようとすると、15歳を過ぎたところで義務教育は修了したものととらえられる。年齢主義と課程主義の併用である。それでも日本の生徒なら、15歳を過ぎても中学未修了なら在籍もできようが、外国人なら教育委員会の判断によって異なる。ただ確認しておきたいのは、15歳を過ぎても受け入れている自治体があり、受け入れ可能なことである。

#### 5 むすびにかえて

ここで検討したわずか2~3に関する事例でも、自治体の対応いかんでは、国の法律を変えずとも 多くの外国人児童・生徒が救済できる。その一方で、これまでの日本の教育が日本人を前提としてい たが故に、外国人の子どもの受け入れに大きな格差が生じていること、その意味で人の移動のグロー バル化の時代、日本の教育行政が転機にあることもわかる。

その場合、イギリスの最初の事例を参考に、日本の教育を資格型に変えることも考えられる。しかし、 高等教育への進学を日本は、通常は各課程の修了に求めている。前にもみたように、英語は世界の 言語となっているため、初めてイギリスに来た子どもでも英語を習っていることが多い。また、英語に 習熟することは、たとえ他国で生活するにしても有利になるため何とか資格を取ろうとする。イギリス が学力社会といわれ、日本が学歴社会と呼ばれるのも、この辺の事情も関係している。

在日外国人にとっては、イギリス型の資格試験(学力社会)より日本式の方がなじみやすいことも多い。となると、義務教育への受け入れを地域の教育委員会が過年などで柔軟に受け止め、さらに高校、大学へと特別枠の拡大によって外国人児童・生徒の進学率を高めることはかなり可能である。

01年,浜松市の音頭で始まった外国人集住都市会議は,現在26自治体に拡大している。当会議立ち上げの理念は,「国が変わらなければ地方から変革する」であった\*14。確かに人の移動が拡大するもとで,国の役割はますます大きくなるが,地方の努力で多くの外国人児童・生徒の受け入れが可能なことも事実である。地方は,外国人集住都市会議の初心にかえって,最大の柔軟性をもって子どもの教育の権利を保障すべく努力する必要がある。

- ※ 本稿は、2007年12月23日、移民政策学会立ち上げ第1回プレ研究会の報告に注を設け大幅な加筆・修正を施したものである。この発表後、周知のように外国人をめぐる状況が大きく変化している。日系人を中心に失業中の多くの者が帰国を迫られ、大人の雇用をめぐる変化が子どもの学校にも深刻な影響を与えている。授業料が払えずエスニック学校への不就学を余儀なくされたり、日本の公立校への切り替えに伴い日本語を知らない児童・生徒が地域の学校に急増するなどである。帰国に関しても、日本の公立校に通っていた子どもは母語を話せず、一方、滞日を選択してもエスニック学校は閉鎖されるなど、帰るも地獄、残るも地獄の状況である。自治体や企業のなかには、これまでの受け入れに関する反省もなく、以前のオールドカマーの「帰国事業」を再現するかのように、日系人には帰国させることで現状を乗り越えようとする向きすらみられるが、これら現在進行中の問題に関しては、稿を改めて論じる以外にない。
- \*1 Robinson, D and Reeve, K. (2006), *Neighbourhood experiences of new immigration*, Joseph Rowntree Foundation.

  Berkeley, B. Khan, O and Ambikaipaker, M. (2005), *What's new about new immigrants in twenty-first century Britain?* Joseph Rrowntree Foundation.
- \*2 佐久間孝正(2007)『移民大国イギリスの実験――学校と地域にみる多文化の現実』勁草書房。

- \*3 佐久間孝正(2006)『外国人の子どもの不就学――異文化に開かれた教育とは』勁草書房。 佐久間孝正 (2007) 「南 米系多住都市における就学の現状と課題 | 科学研究費報告代表宮島喬『外国人児童・生徒の就学問題の家族的背景 と修学支援ネットワークの研究』。
- \*4 2007年9月5日付日経新聞。
- \*5 外国人集住都市会議(2008)『外国人集住都市会議 東京 2008 みのかも宣言及び提言,資料編』10頁。
- \*6 初等中等教育における外国人児童生徒教育の充実のための検討会(2008)『外国人児童生徒教育の充実方策につい て』32頁。
- \*7 正確には、2008年9月1日時点で79.1%である。
- \*8 外国人集住都市会議·前掲注\*5書30頁。
- \*9 外国人集住都市会議·前掲注\*5書31頁。
- \*10 多くの教育委員会の外国人児童・生徒の「就学願い書」には、親の外国人登録証の番号とあるが、正式には外国人登 録証明書の番号である。
- \*11 学校教務研究会編集(2008)『詳解 教務必携』ぎょうせい、160頁。
- \*12 学校教務研究会編集·前掲注\*11書181頁。
- \*13 学校教務研究会編集・前掲注\*11書143頁。なお22条は、教育基本法の改正に伴い、08年に39条と統合され17条 となり、同時にこれまでの「子女」という言い方も「子」に改められた。
- \*14 北脇保之(2005)「国が変わらなければ地方から変革する」 『遠近』 No.3 (山川出版社)。

# The Movement of the International Labour Power and Education

# A Comparison of the UK and Japan

SAKUMA Kousei

Rikkyo University

# key word: Way of accepting immigrants worker's children, Race Relations Act, Way of accepting children between state and region

This essay is to clarify the problems we have in both countries, Japan and UK, by comparing its way of accepting immigrants and foreign worker's children. I have looked into the East End in Britain where Bangladeshis are heavily concentrating. To teach minority students by segregating them from the mainstream students are limited for several weeks in the morning, as long term segregation of minority students is prohibited by Race Relations Act. After this period, minority students must learn in the same class with majority students. It is not allowed to admit minority students below their age grade, because Britain is a qualification society. Minority children from Eastern Europe are growing recently and, they are accepted in the same method as the Asian students.

On the other hand, recently new comers like Chinese are taking over the old comers in Japan. However we have to admit that we do not have established educational system for forging's children yet. Here, I would like to discuss the problems we are facing by approaching to the current problems in various aspects, for example how to check Japanese language and make a procedure to enter school, evaluate special staffs for supporting foreing's children.

# 論文

# 「全件収容主義」は誤りである

大橋 毅 弁護士・児玉晃一 弁護士

#### キーワード: 収容, 入国管理局, 全件収容主義

国は、日本の入管法は、退去強制事由に該当する者について全件収容をして退去強制手続を行うという全件収容主義を採っていると主張している。しかし、その考えは、現在の入管法の制定過程から見て、採り得ない。さらに、現行法の解釈からしても誤りである。国内判例や、規約人権委員会の見解にも反する。入管法39条による収容令書は、退去強制事由に該当するという要件以外に、収容の必要性という要件を充たす場合に初めて発付することが許容されるものである。

#### 1 はじめに

本稿は、大橋・児玉が担当した国家賠償請求事件(東京地裁平成10年(7)第3147号。以下「本件訴訟」という)で提出した準備書面を加除・修正したものである。この事件の論点は極めて多岐に上るが、ここでは、入管法39条による収容令書の発付をするためには、法文上要求されている退去強制事由に該当するということ以外に、逃亡防止等の収容の必要性が別途要求されるのか否かという争点に絞ることとする。

国は、法は、退去強制事由に該当すると思料されるものについては、全件収容をして退去強制手続を進めるという全件収容主義(「収容前置主義」ともいう)を採っていると主張し、しばしば行われる必要性のない収容を正当化してきた。法務省関係者の著作物でもその主張は一貫している(『出入国管理・外国人登録実務六法』『出入国管理及び難民認定法逐条解説』など)。これに対して私たちは、収容の必要性も要件とすべきであると主張した(これを「収容謙抑主義」という)。

後述の通り、全件収容主義は、日本が加入している国際人権法に合致しておらず、その面でも、 上記争点は現代的な問題であり続けている。

だが国際人権法の地平に行くまでもなく、そもそも現行法の解釈として、収容謙抑主義が正しいと、私たちは考える。以下、現行入管法39条の制定経緯から遡り、「全件収容主義」が現行法の解釈として不当であり、「収容謙抑主義」をとるべきことを述べていく。続けて、国際人権法及び海外判例にも言及する。

以下において、国の見解として紹介しているものは、いずれも上記事件における国の主張である。 現行法の文言に関する国の主張については、『出入国管理及び難民認定法逐条解説』などにも紹介

#### 2 不法入国者等退去強制手続令における収容の要件

現行の入管法及びその前身である出入国管理令は、収容につき必要性を要件としていた不法入国 者等退去強制手続令の趣旨を継承しており、したがって、現行法でも、たとえ退去強制事由に該当す る場合であっても、逃亡等、当該容疑者の身体拘束をしておく必要性=収容の必要性がなければ収 容することはできないと解される。

このように、現行法の解釈をするにあたっては、これら前身である不法入国者等退去強制手続令及び出入国管理令の理解が不可欠であるので、以下、これらの立法経緯等につき論じる(各令の条文は、法務省入国管理局、1957参照)。

#### (1) 不法入国者等退去強制手続令及び出入国管理令の制定

1949(昭和24)年8月、出入国管理に関する政令が制定され、連合国最高司令官総司令部の行う出入国管理の下に不法入国の取り締まりその他国内行政機関の行う事務及び実施に必要な機構が定められた。

連合国最高司令官から、1950(昭和25)年2月20日、入国管理に関する既存の法令及び機構を再検討し、これを一般に認められた国際慣行に一致させるために必要な措置をできるだけ早くとるべきことを指令した覚え書きを受け、また同年9月15日、不法入国者または不法在留者を司法組織または警察組織と関係のない別個の機構に収容して所定の手続をとるべきことを要請する出入国管理に関する覚え書きを受けて、政府は同年9月30日、ポツダム政令をもって出入国管理庁設置令を制定した。

さらに総司令部側から、不法入国者に対する退去強制などの手続が依然として司法手続を基礎にしている点は一般国際慣行にマッチしていないとの理由で、改めて新手続令を制定すべき旨の要望を受け、政府は1951 (昭和26)年2月28日ポツダム政令をもって不法入国者等退去強制手続令を制定した。

しかるに、総司令部がアメリカから招聘した顧問から、上記手続令の実行上の難点及び講和を控えて出入国全般にわたっての手続を含んだ包括的管理令を制定すべき旨の勧告を受け、総司令部もその勧告を採用した結果、1951(昭和26)年10月4日、ポツダム政令として、出入国管理令の公布を見るに至った(以上は第13回国会参議院外務・法務連合委員会会議録第1号1952[昭和27]年4月3日の政府委員鈴木一の説明による)。

不法入国者等退去強制手続令のほとんどの規定は実施に至らなかったが、その理由は、財政的事情によるとされており、同令を完全に実施するためには相当の予算・人員を要するところ、当時の財政事情から直ちにこれを認められなかったことにあった(川上、1966b:23)。

#### (2) 不法入国者等退去強制手続令が収容謙抑主義を採っていたこと

同令は5条1項に、「入国審査官は、登録令第3条又は臨時措置令第1条の規定に違反した者がある場合において、その者を退去強制するかどうかを決定するために必要があるときは、第7条に規定する収容令書を発付して入国警備官にその者を収容することを命ずることができる」と規定している。この「必要があるときは」という文言は、その前に「登録令第3条または臨時措置令第1条の規定に違反した者がある場合において」とある以上、退去強制事由該当容疑とは別個の要件であることが明らかである。そしてこの「必要があるときは」という文言は、「退去強制をするかどうかを決定するための必要」、つまり逃亡・証拠隠滅などの手続を阻害する行為を防ぐ必要の意味であると解するほかない。

また、同令は7条1項で、「収容令書を発付するにおいては、予め当該入国審査官が地方審査会に収容を必要とする充分な理由を明示して、その承認を得なければならない」と規定している。この「収容を必要とする充分な理由」という文言は、単なる容疑のみを意味するのでないことは明らかであり、収容の必要性を含むことは明らかである。

以上のとおり同令は、収容の必要性がある場合にのみ収容令書を発付して収容することとし、収容 の必要性につき入国審査官が判断した上、地方審査会という新機構に示して承認を得ることとしてい る。つまり、収容謙抑主義に立つことが法文上明らかであった。

なお、収容の期間は原則として14日以内とされ(同令 7 条 3 項)、差し戻しに基づく審理または不可抗力による事由のために必要な最小限度の期間に限って延長ができることとされた(同条 4 項)。

このように、不法入国者等退去強制手続令は、収容謙抑主義をとっていた。

#### (3) 国の見解とこれに対する反論

#### (a) 「必要があるとき」「収容を必要とする充分な理由」の解釈

国は、不法入国者等退去強制手続令も全件収容主義を採っていたと主張し、同令5条1項にいう「必要があるとき」とは、容疑者が、同令8条1項各号の1に該当すると疑うに足りる十分な理由がある場合を、また同令7条1項にいう「収容を必要とする充分な理由」とは、同令8条1項各号の1に該当すると疑うに足りる十分な理由を意味する、と主張する。これはつまり、「必要があるとき」を「十分な理由のある嫌疑のある場合」であると解するものであろう。しかし、「必要があるとき」という言葉の通常の用法として、嫌疑を指すとは、到底解し得ない。

また、同令8条は退去強制事由を定めているが、1項各号を具体的に見ると、たとえば1号は、「登録令第16条各号の1に該当するものであること」とあり、さらに登録令16条各号を見ると、たとえばその1号は「(登録令)第3条の規定に違反して本邦に入った者」と規定している。そうすると、国の主張する解釈によれば、退去強制手続令5条1項は「入国審査官は、登録令第3条の規定に違反した者がある場合において、その者が登録令第3条に違反して本邦に入ったと疑うに足りる十分な理由がある場合は、収容令書を発付して入国警備官にその者を収容することを命ずることができる」と読み替えることになる。「登録令第3条の規定に違反した者がある場合」と「登録令第3条に違反して本邦に入ったと疑うに足りる十分な理由がある場合」との2つが、重複した要件であることは明らかであ

る。これが、解釈として不合理なものであることは一見して明らかであろう。

もともと同令 5 条が違反審査を受けていない段階の者についての規定である以上,「登録令第3条の規定に違反した者がある場合」は,正確には「登録令第3条に違反すると疑うに足りる十分な理由がある場合」と規定すべきであったのであって,立法技術上の問題はあったのであろう。しかしいずれにしろ,「必要があるとき」という要件が,登録令3条該当事由ないしその容疑を示すものでないことは明らかであって,それはすなわち同令8条1項各号該当事由ないしその容疑を示すものでもないことも意味する。

#### (b) 退去強制を決定するためには収容する必要があるという主張について

また国は、退去強制するかどうかを決定するためには収容する必要があるとし、不法入国者等退去 強制手続令の「必要があるとき」という文言はこれを前提とすると主張する。しかし、「退去強制する かどうかを決定するためには収容する必要がある」というが、なぜ収容が必要なのかその論理が理解 できない。収容されている者に対してしか決定を下せない理由はない。

退去強制をするかどうかの決定に必ずしも収容は必要でない。決定手続の円滑のためには、逃亡をするなどによって決定が阻害されるおそれのある場合についてのみ収容すれば足ることはいうまでもない。

退去強制をするかどうかの決定に必ずしも収容が必要でないことは、後記のとおり後述の1952年6月27日成立にかかるアメリカ移民国籍法(以下、「当時移民法」という)が収容前置主義を命じていなかったこと、1956年以降は運用上も収容前置主義を採っていないことからも、明らかである。

## 3 出入国管理令における収容の要件

#### (1) 出入国管理令39条

出入国管理令39条は、現行法39条と同様の文言であり、収容の必要性につき明文で触れていない。 しかしながら、それは収容の必要性を要件としない趣旨ではなく、これを要件とすることを当然の こととして、法文を簡素化したにすぎないものと解される。

#### (2) 出入国管理令と不法入国者等退去強制手続令の関係

出入国管理令は不法入国者等退去強制手続令の収容に関する規定の基本構造を継承したものと 解される。

なぜなら、前述のとおり(2(1)参照)、不法入国者等退去強制手続令で問題とされたのは経済的理由であり、これを完全に実施するためには相当の予算・人員を要するところ、当時の財政事情から直ちにこれを認められなかったことにあった(第13回国会参議院外務・法務連合委員会会議録第1号1952[昭和27]年4月15日23頁上段)。つまり、収容の根本的要件を変える理由はないのみならず、収容の必要性を問わず収容する制度への変更はさらに予算・人員を要することとなり、そのような変更がなされるとは到底考えられない状況だったからである。

また、不法入国者等退去強制手続令において入国審査官による収容令書発付を収容の要件とした

のは、収容の必要性の判断を経るためであることが明らかである。収容に収容令書を要するという基本構造を踏襲した出入国管理令は、不法入国者等退去強制手続令の上記趣旨を継承するものと解される。

#### (3) 出入国管理令64条

不法入国者等退去強制手続令のうち、収容謙抑主義に基づく規定で、出入国管理令に引き継がれているものがある。すなわち、不法入国者等退去強制手続令5条4項から7項までは起訴前勾留中の不法入国者等につき検察官が起訴しないときのその後の手続を規定しており、そのうち同条5項は「収容令書を発付しないと決定したときは」として収容しない場合につき規定し、同条6項及び7項は「収容令書を発付したときは」として収容する場合につき規定する。そして同令6条2項は、「刑期の満了、刑の執行の停止その他の事由により釈放される場合」に同令5条4項から7項を準用する。

そして出入国管理令64条2項もまた、刑期の満了、刑の執行停止その他の事由により釈放されるときにつき、「当該外国人に対し収容令書(または退去強制令書)の発付があったときは」として、不法入国者等退去強制手続令5条6項とほぼ共通の文言を使用して、収容する場合について規定している。同文言は、収容令書の発付をしないと決定する場合もあることを前提としていることが明らかであって、収容前置主義と明らかに矛盾することはもちろん、その趣旨は、不法入国者等退去強制手続令と文言がほぼ共通であることによって、同令と同様に収容謙抑主義を採るものであることが明らかである。

なお、出入国管理令64条1項は、不法入国者等退去強制手続令5条4項ないし7項に対応する、 起訴前勾留と収容との関係の規定であるが、「当該外国人に対し収容令書(または退去強制令書)の 発付があったときは」との文言がない点で同条2項と異なる。これは、同令1項が「第70条の罪に係 る被疑者を受け取った場合において」とあって、当該外国人が出入国管理令違反の罪名による勾留 状の発付を受けていることを前提としているところ、勾留状発付には勾留の必要が要件となるのだか ら、当然に収容の必要があるとの前提からであると解される。この規定の出入国管理令64条2項と の違いも、収容謙抑主義を間接的に示しているわけである。

#### (4) 国の見解とこれに対する反論

#### (a) 出入国管理令と不法入国者等退去強制手続令の条文数の違い

国は、不法入国者等退去強制手続令が全27条の命令であるのに対し、出入国管理令が全78条の命令であるから簡素化したとはいえないという。

しかし,不法入国者等退去強制手続令が退去強制手続についてのみ定めたものであったのに対し, 出入国管理令は,在留資格制度,入国管理制度,在留管理制度など外国人の出入国及び在留についての全般的な法令であるから,条文数を単純に比較することに意味はない。

#### (b) 出入国管理令と不法入国者等退去強制手続令の関係

国は、出入国管理令は不法入国者等退去強制手続令を実質的に継承するものではなく、諸外国の 法令、特にアメリカの移民法案を参考としたとする。 この点につき、真実は定かではないが、仮に諸外国の法令、特にアメリカの移民法案を参考としたものとしたとしても、その影響は、収容謙抑主義に向かうものであった。川上、1966b:31上段には、当時の連合国最高司令官総司令部からの、退去強制手続法制についての要求内容が記録されているが、その2項に「入国審査官は、必要あるときは長官の承認を受け収容令書を発付し」とあり、総司令部の要求が、「必要あるとき」に収容するという法制であったことが明らかである。不法入国者等退去強制手続令も出入国管理令もいずれも連合国最高司令官総司令部からの要求に基づくものだったのであるから、その基本構造に継続性があることは自然なことである。

また、「出入国管理法令の改廃集録」(1957年5月、法務省入国管理局)によれば、1951(昭和26)年2月28日公布にかかる不法入国者等退去強制手続令についても、同年10月4日公布にかかる出入国管理令についても、同じく、1950年9月15日付け連合国最高司令官総司令部の日本政府に対する覚え書き「出入国に関する件(MEMORANDAM FOR: Japanese Government, SUBJECT: Immigration)」が参考とされる文書となっている(同97頁、同128頁)。このことは、不法入国者等退去強制手続令作成と出入国管理令作成のいずれも連合国最高司令官総司令部の特段の方針の影響があったこと、両者の公布の間に、連合国最高司令官総司令部の特段の方針変更がなかったことを窺わせる。後者のみアメリカ移民法案の影響があったと主張する国の主張は、根拠がない。

#### (c) アメリカ法の継受について

国は、連合国最高司令官総司令部の日本政府に対する覚え書きにおいて、連合国最高司令官が 日本政府に指令する事項として、不法入国者等の逮捕・抑留が挙げられ、この場合の抑留を警察に 依らざるものとするべきことがあったと主張する。しかし、このことはなんら全件収容主義を明示して いない。

また、国は、当時アメリカ移民法が収容前置主義を採用していたと主張するが、これも誤りである。 この点について、我が国におけるアメリカ移民法研究の権威である川原(1964:524)によれば、次のことが明らかである。

まず、ペンシルヴァニア州西部地区地方裁判所ミラー地方判事は、「連邦議会は現行移民法第242 条において外国人の退去強制の決定に対して法務長官に逮捕状の発付の権限を付与しているが、しかしこのような手続を命令的なものとはしていないのである」と判示している。つまり、収容前置主義を採っていないことを明らかに判示している。

当時移民法は、制定当初は逮捕状の発付をもって退去強制手続を開始するという運用をしていて、逮捕をもって退去強制手続の不可避的な前提要件とする運用であったといえる。しかしこのような運用は、当時移民法が要求したものではなく、ただ当時の同移民法施行規則の上で、手続開始の端緒についての定めが他になかったことによる運用上のものにすぎなかった。

1956年2月6日以降,規則が改正されて理由開示命令の制度が設けられ,退去強制手続は理由開示命令によって開始されることとなった。これにより運用上も退去強制手続は逮捕を不可避としなくなった。

ところで、この規則改正の際、当時移民法自体はなんら改正されなかった。前掲のミラー判事の判決は、この理由開示命令を当時移民法が許容していることを明らかにしたものである。つまり、当時

移民法は容疑者の逮捕を不可避のものとしてはいなかったし、容疑者すべての逮捕を命じてもいなかったことが明らかである。

さらに、川原(1964:529)によれば、「現行移民法は外国人に対する退去強制の決定が未決の間該外国人を法務長官の令状をもって逮捕し且つ収容することができる旨を規定しているが、しかし、このような法務長官の権限は合衆国の安全保障を促進するために必要であると思料されるか又は被告である外国人が逃亡するおそれがあるものと思料される具体的な根拠がある場合にのみ行使されるものである」とされている。ここにいう「現行移民法」は、国のいう1952年6月27日成立にかかる移民法から、法改正を経ていない同一のもの、すなわち当時移民法である。

以上から、当時移民法が収容前置主義を採っていなかったことは明らかである。

なお、国は、当時移民法制定当時アメリカ政府当局が同法について、収容前置主義を採るものと して解釈運用していたと反論する。

しかし、まず、当時移民法が収容前置主義を採っていないことは、すでに述べたとおりアメリカの 判決でも規則改正後の運用でも明らかで、仮に同法が収容前置主義を採っているとの解釈をする者 があっても、その解釈は誤りである。

そのうえ、当時のアメリカ政府もそのような解釈を採っていなかったことは、収容を前提としない手続開始を明定した規則改正が、当初の規則制定から10年を待たずになされたこと、逮捕を要件とせずに退去強制手続を開始できるよう規則を制定したのはほかならぬアメリカ政府であること、同規則改正において法律改正はなされなかったこと、また同法が収容前置主義を採っていないことを明らかにした裁判で、被告となったアメリカ移民局自身が、収容前置主義を否定する主張をして勝訴したこと、から明らかである。

以上から、当時移民法が収容前置主義を採っていたとする国の主張は、誤りである。

## 4 収容制度に関する立法者意思

#### (1) 出入国管理令の立法者意思

出入国管理令はポツダム政令として公布されたから、当初は国会における審議対象ではなかった。しかし、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基づく外務省関係諸命令の措置に関する法律」(1952 [昭和27] 年4月28日法律)により法律としての効力を有するに際し、第13回国会の同法律案の審議において事実上審議対象となった。そこで、その審議に立法者意思をみてとることができる。

その際、参議院外務・法務連合委員会において伊藤修議員等より、収容につき、行政権のみの判断に基づいて30日から60日にも及ぶ身体拘束を許すことの問題が強く指摘された。

これに対し法制意見長官佐藤達夫が政府委員として答弁し、「もとより自由に、その疑われた個人を自由に置いておくことは勿論かまわないと、むしろそれが原則でございますが、どうしてもやはり或る種の拘束を加えて置かないと危険であるという場合に限ってこの収容の条文が働くわけでございまするから、そのようなことを彼此勘案して考えますと言うと、人権を保障しつつ、而も我が国としては

91

止むを得ざるこの退去の措置というものをやっていこう、そういうあらゆる観点から総合して適当な妥当なところをここで規定しておるというふうに言い得る」、「十分な審査をするために必要なる期間というものは当然予想されるわけであります。而してその疑われた人によっては、その間どうしても放任して置けない人もある。従ってそういう人たちにつきましては、収容することができると書いてあるのでありまして、すべてを収容するわけでないことは明瞭であります。収容せざるを得ないような人たちについては、その審査の間収容しなければならん、止むを得んというそれは趣旨でできておるわけであります」(第13回国会参議院外務・法務連合委員会会議録第2号1952[昭和27]年4月15日)と説明して、収容謙抑主義に立つ立法であることを明らかにしている。

この佐藤達夫氏は当時の法制意見長官であり、政府委員としては最高の責任者であった。また、憲法制定でも役割のあった人物であり、後には内閣法制局長官・人事院総裁を歴任した人物である。 追及にあたった伊藤修議員も「常々あなたに申上げる通り、あなたを一番日本で頼りにしておるのですよ」と揶揄交じりに述べているところからも、その権威がうかがわれる。

この連合委員会審議の模様は参議院本会議にも報告されている。

このような説明を受けて議決したのであるから、立法者意思が収容謙抑主義にあったことは明らかである。したがって、出入国管理令の規定を概ね継承した入管法が、収容謙抑主義に立つものであることもまた明らかである。

#### (2) 国の見解とこれに対する反論

これに対し国は、上記佐藤達夫政府委員の答弁が仮放免制度について説明したものと主張している。

しかし、同答弁のどこを見ても「仮放免」の言葉は見いだせない。

また、仮放免について述べるのであれば「収容の必要のない場合には解放することができる」と言わなければならないはずであるのに、上記に引用したとおり、「放任しておけない人たちにつきましては、……収容することができる」と表現している。さらに「どうしてもやはりある種の拘束を加えて置かないと危険であるという場合に限ってこの収容の条文が働くわけでございます」とある「この条文」とは、収容令書発付・執行に関する条文であることが明らかである。「而してその疑われた人によっては、その間どうしても放任して置けない人もある。従ってそういう人たちにつきましては、収容することができると書いてある」とあるのも、収容令書発付・執行に関する条文のことであることが明らかである。仮放免に関する発言をここに見いだすことはできない。

また、国は、同答弁は拘束期間の長さを指摘して質問を受けたものであるから、収容謙抑主義を 述べたものではないという主張をしている。

しかし、それに対して佐藤政府委員は、「十分な審査をするために必要なる期間というものは当然 予想される」とした上で、その審査の間どうしても身体拘束を加えておかないと危険であるという場合 に収容するのだとして、拘束期間を正当化する説明をしているのである。その反面で必要のない収容 はしないことを明らかにして、人権保障の趣旨を示しているわけである。仮放免の制度とは関係のな い説明である。

#### 5 現行法の解釈

現行法の解釈としても、収容謙抑主義を導くことができる。

#### (1) 入管法28条

入管法28条は「強制の処分は、特別の規定がある場合でなければすることができない」と定め、任意の調査が原則であることを明らかにし、例外としての強制処分は、「特別の規定」がある場合にのみなしうると定める。この点、刑訴法197条1項但し書きは、刑訴法手続における強制処分について「但し、強制の処分は、この法律に特別の定のある場合でなければ、これをすることができない」と、入管法28条とほぼ同文の規定を置いており、刑訴法197条1項但し書きの趣旨は、入管法にもそのまま妥当するものと解される。そこでまず、同但し書きの強制処分法定主義の趣旨を明らかにする。

#### (a) 刑訴法197条1項但し書きの趣旨

同但し書きは、国家刑罰権の手続規定である。刑罰権を含めて国家権力のあり方について超憲法的な本質が存在するかということについて、憲法学においては、それが憲法原理に相対的であることはほぼ一般的に承認されている。人権保障を国政目的として掲げ、かつ公権力をその手段と規定する市民憲法(日本国憲法)においては、個人主義の観点から人権の最大限の尊重が義務づけられるから、刑罰権の発動もほかの市民に人権の平等の享有を確保する上で必要やむを得ない場合についてのみ認められることになる。そして、日本国憲法下では、その基本原理の故に、刑事手続上、無罪推定原則、無辜の救済主義、それに仕える弾劾主義・当事者主義などがおそらく論理的に当然のこととなる。この点が、国政の目的を人権外の価値に求めかつ人権の観念自体を認めない外見的立憲主義の憲法(明治憲法)と全く異なるところである(芦部、1981:116)。

このように、日本国憲法のもとにおいて、個人主義の観点から人権の最大限の尊重が義務づけられ、 刑罰権の発動もほかの市民に人権の平等の享有を確保する上で必要やむを得ない場合についての み認められる。では、いかなる場合に、ほかの市民に人権の平等の享有を確保する上で必要やむを 得ない場合といえるのか。

一般には、憲法13条が一般的な制約根拠規定となり、個々の人権の性質に従って、その制約の許される範囲が導かれる。

憲法31条以下の諸規定についても、憲法13条の公共の福祉からの制約があり、例外が認められるとする見解もある。だが、そう考えるべきではない。

憲法31条以下の適法手続条項は、憲法13条の公共の福祉に基づく制約を具体化したものにほかならない。憲法31条以下の諸規定は、生命・自由の侵害の実体と手続を規定したものであるが、それは生命・自由についての内在的制約を憲法自体が具体化したものにほかならないからである。それらの諸規定について内在的制約の名において法律で例外を設けることが認められると解するならば、侵害の実体と手続を31条以下で限定していること自体がほとんど無意味になるだけでなく、そもそも憲法31条以下と生命・自由の保障との関係を合理的に説明することが困難となる。

一般に憲法が自由の侵害の方法・手続を特定している場合には、憲法自身がすでに公共の福祉と個人の自由との衡量を行い、一切の事情を考慮した上で禁止を特定しているとみるべきであるから、一般条項の場合と同じように公共の福祉による制限を認めることはできない。憲法31条以下の諸規定はそのような場合に相当する(尾吹、1970:1230; 芦部、1981:113)。

憲法がこのように、生命・自由の侵害について特に適正手続条項を設けて禁止を特定しているのは、拘束されて取調べを受けた者が、拘束による肉体的・精神的圧迫や拘束中の過酷な処遇、虐待、拷問によって不任意に不利益供述をさせられた歴史的経験に鑑みたものである。

刑訴法197条1項但し書きの強制処分法定主義は、この趣旨に基づく。すなわち、超憲法的な国家刑罰権が認められない以上、刑罰権及びそれに付随する強制権限は、国会の制定した法律による明確な授権がない限り存在しない。これが憲法31条の法定手続保障の趣旨である。そして憲法31条以下の規定が、これらの規定の場合以外には公共の福祉による制限を認めることはできない趣旨と解されることから、国会の立法による授権規範も、憲法31条以下の規定を具体化したもの以外は認められず、また同規定に基づく手続規定を伴わなければ許されない。これが、適正手続保障の趣旨である。

#### (b) 入管法28条の趣旨

入管法28条が、刑訴法197条1項但し書きと同じ規定を置くのは、退去強制手続における強制処分についても、上記の趣旨が妥当することに基づく。つまり、外国人の人身の自由の制約について、対外的国家主権の発動として広範な制約を正当化する見解は、超憲法的な人権制約原理を導入するものであって許されない。個人主義の観点から人権の最大限の尊重が義務づけられるから、外国人の在留管理を目的とする強制権の発動も、人権の平等の享有を確保する上で必要やむを得ない場合についてのみ認められることになる。

憲法が外国人についても同様に人身の自由を保障すること、自由権規約が同様に人身の自由を保障し、自由の侵害の方法・手続を特定している場合には、条約自身がすでに公共の福祉と個人の自由との衡量を行い、一切の事情を考慮した上で禁止を特定しているとみるべきであることから、公共の福祉による制限を認めることはできない。そして、拘束されて取調べを受ける者が、拘束による肉体的・精神的圧迫や拘束中の過酷な処遇、虐待、拷問によって不任意に不利益供述をさせられることを絶対に防止するという趣旨は、入管法による強制処分においても、刑訴法による強制処分におけると同様に存する。

以上のことから、入管法上の強制処分にも憲法31条が準用されると解される。そして、その法定手続保障の側面を示すものが入管法28条である。同条は「強制の処分は、特別の規定がある場合でなければすることができない」と定め、任意の調査が原則であることを明らかにし、例外としての強制処分は、「特別の規定」がある場合にのみなしうると定める。そうすると、ここに「特別の規定」とは、権利を制約することを明確に授権する根拠規範であると解されるとともに、その解釈にあたってはみだりに拡大解釈や類推解釈をすることは許されないと解される。そして、国が収容前置主義の根拠条文として掲げる入管法44条、45条、47条ないし49条は、「特別の規定」たる明示的な根拠規範と認めることは到底できない。また上記各条を根拠として、39条の収容権限の対象を全容疑者に拡大するこ

とも、許されない。

#### (2) 入管法43条

同法43条1項は要急収容を認めるとともに、同条3項は主任審査官が事後的に収容令書発付の 審査をすることを定める。

まず1項が「収容令書の発付を待っていては逃亡のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由」を要件とすること自体、収容の基盤が逃亡の防止にあることを示している。同項は、収容においては容疑のみならず逃亡のおそれが必要であることを前提に、容疑および逃亡のおそれの双方につき、通常以上の明白性、切迫性がある場合に、収容令書の発付を待たずに収容することができるとしたのである。

次に、主任審査官による事後的審査において審査される要件は退去強制事由該当容疑だけでなく、「収容令書の発付を待っていては逃亡のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由」も審査されることは文言上明らかである。坂中=斎藤(2007:591)も、第1項の要件を充たしていないと判断したときは収容令書を発付しないものと解している。このように主任審査官は、逃亡のおそれの程度を判断する権能を有している。

そして、仮に国の主張のとおりに退去強制手続において退去強制事由該当容疑者を全件収容する のが法の建前であるとするなら、退去強制事由に明らかに該当する者について何故にさらに逃亡のお それがあるか否かを審査するのか説明に窮する。

さらに、第1項の要件該当性を認めない場合は、放免しなければならない、と定め、つまり退去強制事由に明らかに該当する者であっても「収容令書の発付を待っていては逃亡のおそれがあると信ずるに足りる相当の理由」が認められない場合は収容令書は発付されないのであり、明らかに全件収容主義に対立する。

#### (3) 入管法44条, 45条

国は、入国警備官が容疑者を収容したときは身体拘束から48時間以内に入国審査官への引渡を定めた入管法44条や、同条により入国警備官から容疑者の引渡を受けた入国審査官が速やかに退去強制事由の有無を審査すべきとする入管法45条が、入国警備官が容疑者を収容して違反事件を入国審査官に引き渡す手続を定めるのみで、容疑者を収容しないで違反事件を入国審査官に引き渡す手続を定めた規定がないことを根拠として主張する。

上記の主張は、収容謙抑主義を採る法律においてはすべからく、容疑者を収容しないで違反事件を取り扱う手続を詳細に定めていることを論理の前提としている。そこで前述のとおり(2(2)参照)明らかに収容謙抑主義を採っていた不法入国者等退去強制手続令をみるに、その条文を見ても、入管法と同様、入国警備官が収容令書を発付した場合の手続を同令8条に定めるのみで、収容令書を発付しなかった場合の審査手続を定めた規定がなかった。このことは、上記の規定が収容前置主義の根拠とならないことを裏付けている。

入管法44条は、収容の期間を最小限にすべき趣旨から、収容した場合の引渡までの時間を48時

間に限定したものである。また、同法45条は、同様の趣旨から、収容状態で引渡を受けた場合には、速やかに審査しなければならないと定めたものである。上記はいずれも、警備官及び審査官に、その権限行使にあたり守らなければならない手続(この場合は時間的制約など)を定める手続規範であり、容疑者を収容する場合において、容疑者の人権に配慮して手続を定めようとしたものである。収容しない場合にはそのような配慮は必要がないから、詳細な定めがないのである。

入国警備官及び入国審査官の強制の処分にわたらない事務については、入管法61条の3、同条3の2が定めている。これらは確かに包括的な規定であるが、もともと入管法は、強制処分にわたらない手続について必ずしも刑訴法ほどの詳細な規定を置いていない。たとえば、入管法62条の通報を受けた場合の入国審査官または入国警備官の処置につき、刑訴法241条2項、同242条、同243条の規定に対応する規定を置いていない。だが、通報を受けた入国審査官が何も手続をしないという趣旨でないことは明らかである。詳細な規定のない部分は強制処分によるのだという解釈は、入管法28条1項の趣旨に照らし失当であることが明らかである。

前述のとおり、入管法の前身たる不法入国者等退去強制手続令が容疑者を収容する場合の事件の取り扱いについて詳細な規定を持たなかったことが、入管法に受け継がれていると考えられ、このことが入管法が収容をしない場合の違反審査手続の規定を置かないことの沿革的理由を明らかにしている。

また、国は「収容をしないで違反事件を主任審査官に引き渡す手続を定めた規定がない」と主張するが、44条、45条の引渡の対象は「容疑者」であり、身体拘束の権限が移転する趣旨である。もともと「違反事件の引渡」の手続を定めた規定など収容した場合についても存在しない。

入管法63条を見ると、刑事手続が行われている者については45条を「違反調査の結果、容疑者が第24条各号の1に該当すると疑うに足りる理由があるときは」と読み替えることとされており、容疑者の引渡の概念がなくなり、違反調査の結果によって当然に入国審査官の審査が開始されることとなり、そこに特に「違反事件の引渡」の手続は必要とされていない。同様に、収容をしない場合にも、違反調査の結果、容疑者が24条各号の1に該当すると疑うに足りる理由があるときは、当然に入国審査官の審査が開始されるのである。

#### (4) 入管法47条

国は、違反審査後の手続を定める入管法47条が容疑者がすべて収容されていることを前提していると主張するが、同条は入管法45条を引き継ぎ、容疑者が収容された場合につき規定したものであるにすぎない。

前述のとおり、不法入国者等退去強制手続令は明らかに収容謙抑主義を採っていたが(2(2)参照)、その条文を見ても、入管法と同様、収容令書の発付を受けた者についての口頭審理の規定しか明文としては置いていない。このことは、上記の規定が収容前置主義の根拠とならないことを明らかにするとともに、入管法が収容をしない場合の口頭審理手続の規定を置かないことの沿革的理由を明らかにしている。

#### (5) 入管法48条3項

国は、口頭審理に関する入管法48条3項について、「口頭審理の性格上、必ず容疑者の出頭のもとに特別審理官が容疑者と対面して審理を行うものであるところ、その出頭を求める規定は特に設けられていない。他方で、入国審査官の違反調査については、法29条が『……容疑者の出頭を求め、当該容疑者を取り調べることができる』とある。口頭審理に関しこのような規定が置かれていないのは、特別審理官の口頭審理の段階では容疑者はすべて収容されているという前提に立っている」として、出頭要求の規定のないことを、口頭審理の段階では容疑者はすべて収容されている前提であることの根拠とする。

しかし、口頭審理は容疑者が当事者として請求する審理であって取調べではないことから、出頭要求という規定の体裁をとらなかったものであろう。時刻と場所の通知によって、呼出しはなされるのである。上記の主張はあたかも口頭審理は収容場に身体拘束された者に対してのみなし得るかのような主張であるが、言うまでもなく、仮放免されている者も、口頭審理を受ける。国の主張は全く採る余地がない。

実際, 1957(昭和32)年6月10日法務省訓令第1号「審判規程」別記第13号様式を見ると, 国の主張が明らかな誤りであることがわかる。同様式は, 口頭審理期日通知書の様式である。現在は, 入管法施行規則別記第56号様式がこれにあたるが, それ以前は, 法務省訓令において様式を定めていたのである。審判規程別記第13号様式には,「下記のとおり口頭審理を行うから, 出頭されたい」「1. 出頭の際はこの通知書を示されたい」と記載され, 違反調査と同様, 口頭審理についても出頭を求めるものと理解されていたことが明らかである。

また、同様式には「2. 正当な理由がなく出頭しないときは、仮放免中の者は仮放免を取り消される」との文言がある。「仮放免中の者は」とあえて記されていることは重要である。国の解釈によれば、退去強制事由に該当している者で口頭審理を受ける者は、仮放免を受けている場合を除いてすべて収容されているはずである。そうであれば、上記通知書を受け取る者はすべて仮放免中の者であるはずだから、あえて「仮放免中の者は」という文言を記す必要はない。

しかるに、「仮放免中の者」という限定をしているのは、同通知を受け取る者の中に、収容されておらず、正当な理由がなく出頭しない者で、仮放免中の者以外にも口頭審理の呼出しを受ける収容されていない容疑者が存在することを前提としていることは明らかである。口頭審理の段階で収容されておらず仮放免を受けていない容疑者の存在は、全件収容主義と矛盾する。

#### (6) 入管法48条6項, 同49条4項

国は、入管法48条6項(特別審理官は口頭審理の結果違反審査の結果が事実に相違すると判断したときは直ちにその容疑者を放免しなければならない)、同49条4項(主任審査官は法務大臣から異議の申出に理由があると裁決した旨の通知をうけたときは、直ちに当該容疑者を放免しなければならない)が容疑者がすべて収容されていることを前提していると主張する。しかし、48条6項、49条4項は、45条を引き継ぎ、容疑者が収容された場合につき規定したものであるにすぎず、全件収容主義の根拠とならない。

#### (7) 入管法63条1項

国は、刑事手続と退去強制手続との調整規定である入管法63条1項が「その者を収容しないときでも」と規定するのは、容疑者がすべて収容されていることを前提としてその唯一の例外を規定するものであると主張する。この説は、全件について主任審査官らが容疑者を収容する権限を有するのみならず、全件収容するべき義務を負っていることを前提にして、その義務を免除する規定と解するものである。しかし、全件を収容すべき義務を明示した規定は入管法上存在しない。

上記規定は、現行入管法の前身である出入国管理令の制定時から、同令63条として存在した。出入国管理令制定当時の趣旨を検討するに、当時、不法入国・不法滞在者に対する刑事手続と行政手続との関係について、司法処分先行主義を採っていた。このことは、出入国管理行政の人員及び設備の不備に基づくものであった(川上巌、1966b:24)。上記の司法処分先行主義との関係をみるとき、出入国管理令63条は、上記の刑事手続前置主義の例外を許容することを明らかにすることに意義があったものであることがわかる。

そして、例外的に刑事手続中に退去強制手続を進行させる場合に、収容された場合の規定を適用するか、収容されない場合と同様に扱うかを立法上選択することになるところ、前者を選択したのが上記規定である。

入管法63条1項は、刑事訴訟手続による自由の制限を受けている者について、その間に並行して 退去強制手続を進行させる場合、収容されていないわけであるが、収容された者に関する規定を準 用することとして、「すみやかに」などの規定を準用することで、刑事手続による拘束ないし非拘束処 分中に退去強制手続のうち退去強制令書執行を除く段階を終了させて、二重の拘束を免れる趣旨で あると解される。

入管法63条が準用する第5章(「退去強制の手続」同法27条~55条)は、もともと収容の有無に関わらない規定(第1節)と、収容された場合の規定(第3節)が含まれている。国の解釈によれば、第1節も収容された者にのみ適用される規定であることになるが、出頭要求(29条)など、明らかに収容されていない者に関する規定があるから、同規定の主たる趣旨が収容前置主義との関係ではないことは明らかである。

#### (8) 入管法64条2項

入管法64条2項は、「当該外国人に対し収容令書または退去強制令書の発付があったときは」と 規定し、収容令書が発付されない場合のあることを明らかにしている。これは収容前置主義と矛盾する。

国は、刑訴法と入管法の規定の仕方の違いを根拠として収容前置主義を正当化しようとするが、 収容の必要性は別段これを入管法が明文上規定していなくても、立法の趣旨に照らし、当然これを 前提とするものと解すべきである。

刑訴法の規定も、逮捕につき、その必要性が要件であることを、消極的な形ではあるが、改めて 条文上明らかにするため、逮捕状に関する刑訴法199条が改正された経緯があり、上記経緯に照ら せば、入管法も、当然の事理が明文化されていないにすぎないことがわかる。

また、国は、「刑事訴訟法203条ないし205条の条文が留置の必要がないことが判明したときは直ちに釈放すべきことを明定しているのであって、退去強制事由のみを収容の要件として規定する入管法の規定の仕方とは明らかに異なっている」、「刑事訴訟法の建て前として保釈が原則とされているのに対し、入管法が収容を原則としているのは、外国人を国外に退去強制するという行政目的を達成するために不可欠な手続であることから当然のこと」とする。

しかし、上記主張は失当である。

まず、入管法上の収容の目的を外国人を国外に退去強制するという行政目的にあるとする点については、妥当でない。前述のとおり、入管法上の強制処分にも憲法31条が準用されることから、無罪推定原則、無辜の救済主義、それに仕える弾劾主義・当事者主義などが退去強制手続においても論理的に当然のこととなる。違反調査の段階で、容疑者を最終的に国外に退去強制することを目的として収容をすることは、上記の諸原理に反する。入管法に基づく収容も、逃亡のおそれなど、具体的な合理的理由があって初めて正当化されるものである点で、刑訴法に基づく身体拘束となんら変わりがない。

次に、刑訴法203条ないし205条との比較も前提を欠く。刑訴法は、国家権力により被疑者・被告人の人権を制限できる場合の、制限に限界を画することに意義がある。留置の必要がないときに釈放するのはいわば当然であって、刑訴法203条ないし205条の条文がある故に生じる法理ではない。同条で重要なのは、留置の必要がないときには「直ちに」釈放すべきであり、必要がある場合であっても48時間ないし24時間の制限を設けていることである。入管法もまた、刑訴法と共通する原理によって国家権力に限界を画するものであることは前述した。必要性のない収容が許されないことは、入管法においても当然である。

# 6 日本国内の判例

本件訴訟の判決は、事案においては逃亡のおそれがあったので収容はいずれにしろ是認されるとして、全件収容主義の是非について判断を示さなかった。日本国内の判例で、全件収容主義か否かにつき判断がされた事件で公刊されているのは、次の2件だけである\*1。いずれも、全件収容主義を否定している。

# (1) 東京地方裁判所1969 (昭和44) 年9月20日決定 (判例タイムズ240号194頁, 判例時報569号25頁)

同決定は、次のとおり判示して、国の主張する収容前置主義が誤りであることを明言した。

「判時出入国管理令39条が,入国警備官が退去強制事由該当容疑者を収容するには,その者に右の容疑があることを疑うに足りる相当の理由があると認められるほか,所属官署の主任審査官の発付する収容令書によらなければならない旨規定しているのは――もっとも,司法官憲の発する令状によらしめていない点において,違憲の問題が生ずるであろうが,この問題はしばらくおくこととし,少

なくとも――収容すべきかどうかを主任審査官の判断に委ねることによって、容疑者の人身の自由を保障せんとする趣旨に出たものというべきである。したがって、主任審査官は、収容令書の発付にあたっては、単に容疑者が退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由があるかどうかを判断するばかりでなく、さらに収容の必要の有無についても判断をなすべきであり、収容を必要とする合理的理由の認められない場合又はその理由が消滅するに至ったと認められる場合においては、当該収容又は収容の継続は、それが収容令書によってなされているとはいえ、違法たるを免かれないものと解するのが相当である」。

#### (2) 東京地方裁判所2001 (平成13) 年11月6日決定 (ジュリスト1224号310頁)

難民認定申請中の者に対する収容令書発付処分の適法性が争われた事件で、上記決定は次のとおり判示し、退去強制事由該当性以外に、収容の必要性を判断すべきとした。

「法39条は、容疑者が法24条各号に列挙された退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当の理由があるときは、収容令書によりその者を収容することができるとしており、収容令書の発付及び執行において上記の要件以外の事由が挙げられていないことは相手方の指摘するとおりである。

しかし、難民条約は、31条2項において、締約国は、1項の規定に該当する難民(その生命又は自由が第1条の意味において脅威にさらされていた領域から直接来た難民であって許可なく当該締約国の領域に入国し又は許可なく当該締約国の領域内にいる者)の移動に対し必要な制限以外の制限を課してはならない旨規定するところ、難民条約が国内法的効力を有することにかんがみれば、主任審査官が退去強制手続の前提となる収容令書の発付を行うに際しては、法39条所定の要件に加え、対象者が難民に該当する可能性を検討し、その可能性がある場合においては、同人が難民に該当する蓋然性の程度や同人に対し移動の制限を加えることが難民条約31条2項に照らし必要なものといえるか否かを検討する必要があると解すべきである。すなわち、収容令書発付の可否を検討する段階において、対象者が難民条約31条1項にいう難民に該当する可能性がないことが判明している場合、又は、対象者が有罪判決を受けるなど不法入国以外の退去強制事由が生じた場合や対象者の身柄が不安定であり移動の制限を行わなければ難民認定に関する事実の調査(法61条2の3)が困難になる等移動の制限が必要といえる場合には収容令書の発付が可能であるが、難民に該当する一定程度の蓋然性がある場合には、その蓋然性の大きさとの比較の観点において、その段階で収容の必要性があるか否かを検討し、その必要性が認められる場合にのみ、収容令書を発付し、執行することができると解すべきである」。

## 7 国際人権法及びそれに基づく海外の決定

#### (1) 規約人権委委員会の見解

国連の規約人権委員会が1997年4月30日に下した「A対オーストラリア事件」では、必要性のない拘禁は、恣意的な抑留を禁止している自由権規約9条1項に反すると判断している\*2。

上記事件は、1989年にオーストラリアに入国し、難民申請を行ったカンボジア国籍のAが、長期

にわたり収容を受けた事案であり、自由権規約の第1選択議定書に基づき、規約人権委員会に対して通報を行ったものである。そして、委員会は、収容が自由権規約9条1項に反するかどうかという点について、次のとおり、判断している。

「最初の問題について、委員会は、『恣意性』という概念は、『違法』ということとは必ずしも同義ではなく、不適切や正義に反するという要素をも含む、広い概念として解釈すべきであることを想起する。さらに、再勾留は、事件のすべての状況に照らして不必要な場合、たとえば逃走や証拠の隠滅を防止する場合(この文脈においては、比較の要素として適切である)以外には、『恣意的』と見なされる。けれども、国側は申立人に対する収容を、申立人がオーストラリアに不法入国したことや、もし捕まらなければ逃げていただろうと認められる申立人の動機をもって、正当化しようとしている。委員会にとっての問題は、これらの要素が無期限かつ長期の収容を正当化するために重要かどうか、ということである」(決定9.2)。

「委員会は、個人を収容所に留め置くためのすべての決定は、収容が正当かどうかを審査するために、定期的に再審査する途が開かれているべきである。とにかく、収容は国が適切な弁明ができる期間を越えては継続すべきではない。たとえば、不法入国の事実は、調査の必要性を示すものかもしれないし、その他、逃亡の蓋然性が高いことや非協力的だということなどの個々の特性があるかもしれず、そのような場合にはある期間の収容は正当化されよう。そのような要素がない収容は、たとえ入国が不法であっても、恣意的なものとみなされる」(決定9.4)。

このように、不法入国者についても、事件のすべての状況に照らして不必要な場合、たとえば逃走や証拠の隠滅を防止する場合以外に拘禁することは、自由権規約9条1項の「恣意的な」抑留に該当するというのが、国連に代表される国際人権基準の立場である。

#### (2) 子どもの権利条約との関係

入管法の解釈として収容前置主義を採ることは子どもの権利条約にも抵触することとなり、かかる解釈はとり得ない。収容前置主義を採ることは、恣意的拘禁として、子どもの権利条約37条(b) 1 文に違反することとなる。

また,入管法上の収容は,同条約37条(b) 2 文における拘禁に該当するので,収容は最後の解決 手段としてもっとも短い適当な期間のみ用いる以外はしてはならない。しかるに,必要性のない収容 を認めようとする収容前置主義は,これに違反してしまう。

#### (3) 拷問禁止委員会の勧告

2007年,拷問禁止委員会による日本政府報告の第1回審査が行われ,委員会の最終見解が示された。

同委員会は、最終見解14項において、日本に対し、退去強制令書の発付を受けて送還を待つ状態の者の収容の必要条件に関連する情報を公開すべきであると勧告している。

同勧告は、本稿で論じた入管法39条ではなく、退去強制令書に基づく収容(入管法52条)に関するものであるが、不必要な身体拘束が行われているかどうかに関し委員会が関心を持っていることを

示していると思われ、全件収容主義が今後の審査における議論の俎上に上ることが期待される。

#### 8 おわりに

国は、全件収容主義を建前としながら、実際には、違反調査のために自ら出頭してきた者については収容をしないで退去強制手続を行う運用を進めてきていた。そして、2004年の法改正では出国命令制度(入管法55条の2)が設けられ、国外退去の手続を収容を伴わずに行い得ることを、法制度としても認めるに至った。

このように、「全件収容主義」は、沿革上も、理論上も、そして運用上も崩壊している。国は、一刻 も早く、このような人権無視の解釈を公式にも改めるべきである。

- \*1 出入国管理法令研究会編『注解・判例出入国管理外国人登録実務六法 [平成21年版]』(日本加除出版) 83頁では、「主任審査官は、入国警備官から収容令書発付請求があった場合、容疑者が退去強制事由に該当すると疑うに足りる相当な理由があると認めるときには、法39条の規定に基づき、収容令書を発付しなければならないと解すべきであり、退去強制事由に該当する容疑が認められるにもかかわらず、収容令書を発付しないことは許されないというべきである」とした東京地裁2000 (平成12) 年9月22日決定を引用しているが、どのような事例なのか、原文どおりの表記なのか、どのような理由によるのか明らかではない。
- \*2 その他恣意的拘禁に関する規約人権委員会の見解やヨーロッパ人権裁判所の判決例については、近藤敦(2008)「無国籍の庇護申請者に対する恣意的な収容――シャフィーク対オーストラリア事件(自由権規約委員会2006年11月13日見解)」『国際人権』19号177頁に詳しい。

#### 《引用文献》

- · 芦部信喜 (1981) 『憲法Ⅲ 人権(2)』 有斐閣
- ・尾吹善人(1970)『憲法(学説判例事典1)』東出版
- ・川原謙一(1964)『米国退去強制手続の研究』 鹿島研究所出版会
- ・川上巌(1966a)「出入国管理のあゆみ(14)」『外人登録』102号27頁
- ・川上巌 (1966b) 「出入国管理のあゆみ (16)」 『外人登録』 104号20頁
- ・近藤敦(2008)「無国籍の庇護申請者に対する恣意的な収容――シャフィーク対オーストラリア事件(自由権規約委員会2006年11月13日見解)」『国際人権』19号177頁
- ・坂中英徳=斎藤利男(2007)『出入国管理及び難民認定法逐条解説〔改訂第3版〕』日本加除出版
- ・出入国管理法令研究会編(2008)『注解・判例出入国管理外国人登録実務六法〔平成21年版〕』日本加除出版
- ・法務省入国管理局(1957)『出入国管理法令の改廃集録』法務省入国管理局

# The Japanese Government Policy on Mandatory Detention and its Contradictions

OHASHI Takeshi / KODAMA Koichi

lawyer / lawyer

#### key word: Detention, Immigration Office, Mandatory Detention Policy

The government of Japan claims that the Immigration Control and Refugee Recognition Act (Immigration Act) upholds mandatory detention policy, which requires all people who are eligible to be deported to be detained. However, considering the process of establishing Immigration Act, it is inconsistent that the government upholds such a policy. In addition, it is not correct to interpret the existing Immigration Act as such. It is contrary to national court precedents and the Views of Human Rights Committee. Detention orders under article 39 of the Immigration Act should only be issued where there is a need for detention; orders should not be issued simply because a foreigner's eligible to be detained.

# 論文

# 外国人DV被害者に対する アメリカ移民法上の保護について

古屋恵美子 米国ニュージャージー州弁護士・北村聡子 弁護士

#### キーワード:家庭内暴力,女性に対する暴力防止法,自己申請

アメリカで1994年に成立した「女性に対する暴力防止法 (通称 VAWA)」は、アメリカ人や永住権保持者からDV被害を受けた外国人配偶者が、加害者の協力に依拠することなく永住権を取得する道を開き、もつて、外国人 DV被害者が、自身の在留資格の行く末を気にするあまり DV 被害を甘受するという事態を緩和させることに役立っている。さらに同法は2000年、2005年の改正により保護要件を拡大させて現在に至る。

日本の入管の現場でも、日本人によるDV被害を受けた外国人配偶者からの在留資格変更・更新申請や在留特別許可の判断に際しては慎重な配慮が必要、との認識が浸透しつつある中、アメリカですでに15年も前から始まっている、かかる保護法制に学ぶべき部分は多い。

#### 1 はじめに

#### (1) 日本における外国人 DV 被害者に対する最近の取り組み

2003年4月6日に成立、同年10月に施行された「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」は、夫やパートナーからの暴力の防止及び被害者の保護・支援を目的とし、裁判所による保護命令制度の創設、配偶者暴力相談支援センターその他関係機関相互の連携義務等の仕組を規定した。その後、同法は2004年6月2日に改正されたが、この改正の際、職務関係者による配慮の規定(同法23条1項)に、それまでの被害者の心身の状況や置かれている環境を踏まえた上で、さらに「被害者の国籍、障害の有無等を問わずその人権を尊重し」なければならない旨が明記された。

さらにその後、同法は2007年7月11日に再び改正、2008年1月11日に施行されたが、この改正 法の施行に併せて改正された「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護のための施策に関する基 本的な方針」においても、外国人DV被害者が非正規滞在者である場合、加害者が、被害者の在留 資格更新手続に必要な協力を行わないために被害者が非正規滞在に陥っている場合があることを踏 まえ適切な対処を講じる必要があること、また、外国人DV被害者から在留期間の更新申請を受けた 場合には、事案に応じて人道上適切に対応するよう努める旨が定められている。

これを受け、2008年7月10日、法務省入国管理局は、入国者収容所長、地方入国管理局長、地

方入国管理局支局長宛に「DV事案に係る措置要領」なる通達を発出し\*1,外国人DV被害者に係る在留審查及び退去強制の手続についての措置を示した。当該通達では、地方入国管理局がDV事案を認知した場合、①速やかに本省に報告すること、②在留資格更新・変更許可申請や在留特別許可については地方入管限りで判断せず、本省の判断を仰ぐこと、③配偶者暴力相談センター、警察、婦人相談所等関係機関と連携して被害者の身体の保護を確実なものとすること、④暴力に起因してパスポートを所持しない場合には在留資格証明書を交付すること、⑤事情聴取に際しては被害者の心身の状況やプライバシーに十分配慮すること、⑥聴取した情報については秘密保持に努めること等の措置が示されている。

その後の2008年10月16日,ジュネーブの国連本部で行われた自由権規約の第5回日本政府報告 書審査において、日本政府は本通達について触れ、外国人DV被害者から在留期間の更新申請がな された場合、原則としてこれを許可し、またDVを原因として不法残留等している場合、在留を特別 に許可するなどの対応をしている旨答弁している。同審査の場では、2008年7月から同年10月15 日までの間に当局において在留資格更新申請や退去強制手続の過程で把握した外国人DV被害者は 14名である旨も報告されている。

これまでは、例えば日本人配偶者によるDV被害から逃れるため当該加害者と別居を開始した外国人が「日本人の配偶者等」の在留資格更新を申請すると「すでに婚姻関係は破綻している」として更新が不許可となり、帰国させられることも珍しくなく、かかる運用に対しては強い批判もあった。したがって、今般、日本政府が外国人を被害者とするDV事案の正確な把握と適正な取り組みを始めたことは歓迎すべきであり、今後、さらなる徹底が望まれる。

#### (2) アメリカにおける取り組み

一方、本稿で紹介するアメリカ移民国籍法 (Immigration and Nationality Act, 以下「アメリカ移民法」という)における外国人DV被害者に対する保護法制は、すでに1994年から始まっている。またその内容も、日本の法制度のように、事案ごとに法務省の裁量により判断されるのではなく、具体的な要件が法文上定められており、しかもそれらの要件を満たせば「永住権」という極めて安定的な在留資格を取得し得るというものであり、保護の度合いは高いと言える。

また、1994年の法制定から2000年、2005年と法改正を繰り返しながら、保護要件の変更や範囲の拡大等を繰り返しているその歴史を知ると、「まずは大胆に制度を立ち上げ、その後、間違いや混乱が生じるごとに修正を繰り返す」というアメリカ法制度全体の特徴が凝縮されているようにも感じられ、大変興味深い。

そこで本稿では、米国ニュージャージー州弁護士でカトリック・チャリティーズ、ニューヨーク司教区の移民難民部門に勤める古屋恵美子と、日本の弁護士で、2005年から2006年にかけてニューヨーク大学ロースクールに客員研究員として留学し、その後、上記移民難民部門で法務インターンを経験した北村聡子の両名から、アメリカ移民法における外国人DV被害者に対する保護法制を「制度」と「実務」の両面から紹介させていただく。

#### 2 アメリカ市民等と結婚したことに基づく永住権

#### (1) アメリカ移民法における「永住権」

アメリカ移民法では、在留期間や活動内容に制限のない在留資格として「永住権(Lawful Permanent Resident)」と呼ばれるカテゴリーがある。いわゆる「グリーンカードを取った」という場合、法的にはこの永住権を取得したことを意味している。

さらにこの永住権の在留資格は、アメリカ移民法の概念の下では「移民資格 (immigrant status)」とも呼ばれ、在留期間や活動内容に制限のあるそれ以外の在留資格の総称であるところの「非移民資格 (non-immigrant status)」と区別されている。

永住権は、家族関係に基づく場合 (Family-based Immigration) や雇用関係に基づく場合 (Employment-based Immigration) などに与えられる\*2。

#### (2) 家族関係に基づく永住権

このうち「家族関係に基づく場合」とは、外国人が、アメリカ市民あるいはアメリカ永住権保持者(以下、両者の総称を便宜上「アメリカ市民等」という)との間で、婚姻をはじめとする一定の家族関係を築いた場合に認められる永住権である。日本では、日本人や永住者と婚姻した外国人に対しては、在留期間を1年または3年とする「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」の在留資格が与えられるところ、アメリカでは最初から在留期間の定めのない「永住権」が与えられるのである\*3。

さて、アメリカ国土安全保障省の統計\*4によると、2007年度は合計1,052,415人の人々に永住権の在留資格が与えられ、そのうち家族関係に基づく許可は689,820件と65%を占めている。さらに家族関係に基づく許可のうち、婚姻関係に基づく許可は274,358件と約40%を占めている\*5。

#### (3) 婚姻に基づく永住権申請の手続概要

この婚姻に基づく永住権申請手続では、以下に述べるように、永住権を取得しようとする外国人本 人と同程度あるいはそれ以上に、アメリカ市民等がイニシアティブを握っている。

#### (a) 外国人家族のための請願 (Petition for Alien Relative)

まず外国人配偶者が永住権を取得するためには、アメリカ市民等が「申立人(petitioner)」として「外国人家族のための請願(Petition for Alien Relatives)」をしなければならない。

具体的には、アメリカ市民等が、外国人配偶者のために、自身がアメリカ市民等であることの証明書、および、結婚証明書を添えて、アメリカ移民局 (U.S. Citizenship and Immigration Services、以下「USCIS」という)に対し、フォーム I -130と呼ばれる請願書を提出する\*6。この手続において外国人配偶者は「受益者 (beneficiary)」に過ぎず、イニシアティブは一切ない。

#### (b) 領事館手続 (Consular Processing) または永住権取得手続 (Adjustment of Status)

上記「外国人家族のための請願手続」により、当該外国人配偶者に永住権取得のための要件が備わっていることが認定されると、ようやく本格的な永住権申請手続がスタートする。

外国人配偶者がアメリカ国外に居住している場合は海外領事館を通じた手続(Consular

Processing)を行い,アメリカ国内に居住している場合はUSCISに対してフォーム I -485と呼ばれる「永住権取得(Adjustment of Status)申請書」を提出する $^{*7}$ 。その際,アメリカ市民等配偶者の収入や財産状況を示す証拠書類を添えて,アメリカ市民等配偶者による「援助宣誓供述書(Affidavit of Support)」(日本でいう「身元保証書」)を提出する。

#### (c) まとめ

以上のとおり、婚姻に基づく永住権取得手続においては、アメリカ市民等を申立人とする上記「外国人家族のための請願手続」が先行するため、原則としてアメリカ市民等の協力が必要不可欠となる。しかし、かかる手続の構造は、アメリカ市民等による外国人配偶者に対するDV被害の潜在化に繋がっていた。すなわち、加害者であるアメリカ市民等が「自分が手続に協力しなければ、強制送還になる」などと被害者を脅迫することにより、被害者が加害者のもとを去ることができない、あるいは被害を訴えることができないといった事態が蔓延していたのである。

# 3 1994年女性に対する暴力防止法 (Violence Against Women Act of 1994, 通称「VAWA」)

#### (1) 立法趣旨

1994年、アメリカで、女性に対する暴力防止法が制定された。このときアメリカ議会は同法について「我々の社会がもはや女性に対する暴力を容認しないという国家としての意思を前進させるために必要不可欠な第一歩」と称した\*8。

この法律制定の背景には、1990年代初頭からアメリカ議会が取り組んだDVに関する社会調査の結果が大きく影響している。以下はその調査結果からの引用である。

- ・年間30万から40万人の女性が夫から虐待され、そのうち60%は女性の妊娠中に起きている\*9。
- ・1週間に最低21,000件の女性に対する家庭内暴力が警察に届けられている\*10。
- ・身体に対する傷害行為を含む加重暴行罪により警察に通報されたケースの5分の1が家庭内で起きている $^{*11}$ 。
- ・家庭内で起きた犯罪の3分の1は強姦、強盗、加重暴行罪である。単純暴行罪を含む残りの3分の2のほぼ半分で被害者は重傷を負っている\*12。
- ・1週間に発生する6件の性的暴行罪のうち1件以上は、被害者の家族が加害者である\*13。
- ・女性を被害者とする殺人事件のうち、3分の1は、夫かボーイフレンドが加害者であり、年間10 万人の女性が男性パートナーから受けた傷害につき治療を受けている\*14。
- ・通報されていない家庭内暴力は、通報件数の3倍以上に上ると推測される\*15。

これらの調査結果を受け、アメリカ議会は「既存の法制度はこれまで長きにわたり、女性に対する暴力の深刻さについて正確な認識を持って取り組まず、むしろ合法なものとして容認してきた」と厳しく自戒するに至る\*16。

さらに調査期間の後期になると、アメリカ議会は、アメリカ移民法に目を向けるようになった。すなわち、外国人配偶者が永住者になるためにはアメリカ市民等配偶者の協力を仰がなければならない

という手続構造が、支配・被支配関係を生み出し、結果、DV被害を助長しているという事実が議会の調査結果にも現れたのである。

例えば以下のような指摘である。

- ・配偶者の一方がアメリカ市民でない場合,つまり外国人の法的地位が加害者との結婚に依拠する場合,(家庭内暴力は)著しく深刻化する\*17。
- ・多くの移民女性は、誰にも助けを求めることができずに、暴力的な家庭の中に隔離されている\*18。

以上の調査結果を受け、1994年8月に成立したVAWAでは、婚姻に基づく永住権を申請する外国人が、配偶者であるアメリカ市民等からDV被害を受けている場合、当該アメリカ市民等配偶者を申立人とする「外国人家族のための請願(Petition for Alien Relatives)」手続に代わって、外国人DV被害者本人を申請者とする「自己申請(Self-Petition)」手続によって永住権取得手続をスタートさせることを可能としたのである。

#### (2) 1994年 VAWA の申請要件

1994年 VAWA が定めた「自己申請」が認められるための要件は、次の通りであった。

- ① 配偶者であるアメリカ市民等によって暴行され、あるいは著しく残虐な行為の対象となった者であること(自身の子が同様の被害を受けている場合も含む)
- ② 本国に送還されることが自身または子にとって著しい困難を伴うこと
- ③ 善良な道徳的品性 (good moral character) を備えていること
- ④ アメリカに居住していること
- ⑤ アメリカ市民等またはその親と、アメリカ国内で、現在あるいは過去に同居していたこと (期間の長短は問わない)
- ⑥ 暴行等が、婚姻期間内(子については親と同居中)に起きたこと
- ⑦ 婚姻が真正なものであること(偽装結婚ではないこと)

#### (3) 被害者が非正規滞在者の場合

ところで、外国人DV被害者が不法入国者や超過滞在者などの非正規滞在者である場合、永住権取得は可能なのであろうか。

この点,前述のとおり,永住権取得手続には,本国におけるアメリカ領事館を通じて手続をする場合 (Consular Processing)と、アメリカ国内にいながらにして行う場合 (Adjustment of Status)の2つがあるところ、非正規滞在者であっても、入国形態が適法であり、かつ、アメリカ市民の①配偶者、②21歳以下で未婚の子、または、③親(ただし、子は21歳以上でなければならない)である場合には、アメリカ国内にいながらにして永住権取得手続(Adjustment of Status)を行うことも可能である。一方、上記の要件を満たさない場合、すなわち不法入国者や、アメリカ市民ではなく永住権取得者と婚姻したような場合には、アメリカ国内にいながらにして永住権を取得することは認められておらず、原則としていったん出国して領事館手続を経る必要があった\*19。

しかしながら、当該外国人がDV被害者である場合、アメリカを離れることは、アメリカの裁判所が発出した保護命令の管轄区域外に出ることを意味し、加害者が本国まで追いかけてきた場合などは極めて危険である。また、海外領事館の審査官が必ずしもVAWAケースの申請について正しく理解していないが故に再入国の手続がスムーズに進まないという危険性もある。

そこで、外国人DV被害者について退去強制手続が開始された場合には、「VAWA退去強制の停止 (Suspension of Deportation)」により救済される旨の制度が新設された。

すなわち、おおむね上記(2)の申請要件に加えて、①当該外国人が継続して最低3年間アメリカ国内に居住しており、②虐待がアメリカ国内で起きており、③退去強制事由が、偽装結婚、刑事処分、偽造文書使用、国家安全保障に関連していない\*20などの要件を満たせば、当該退去強制手続を行う移民裁判所において永住権を取得することが可能となった。

さらに、VAWAが制定されたのと同じ1994年、VAWA申請者のみならず広く非正規滞在者を対象として、アメリカに滞在しながら(すなわちいったん本国に帰国することなく)永住権を申請することを可能とする特別措置が新たに規定された。条文の番号から「セクション245(i)」とも呼ばれるこの措置とは、一定の居住期間要件と罰金(1996年以降1,000ドル)の支払い等により、非正規滞在者がアメリカにいながらにして永住権を申請することを可能とし、「事実上のアムネスティ」と呼ばれることもあった。

#### (4) 1994年 VAWA の問題点

一方,1994年VAWAのもとでは、①申請時点ですでに被害者が加害者と離婚していた場合や、②加害者がアメリカ市民でも永住権保持者でもない場合、あるいは③そもそも加害者と法的に結婚していない場合には、一切救済の対象にならないという限界があった。

また、本国送還が「著しい困難」を伴うことの立証は、申請者にとって常に高いハードルとなった。 弁護士やソーシャルワーカー等の専門家が代理している場合は、「加害者が被害者を本国まで追って きた場合、アメリカの保護命令の管轄外であることにより被害の危険性が高まる」、「被害者の本国に はDV被害者を救済するための効果的な施策がない」、「子の親権を失う」、「健康上の問題」といった 様々な事情を主張することによりクリアされていたが、これら専門家のサポートを受けないまま自分で 申請を行った場合などは、かかる十分な主張・立証ができないために、申請が認められないことも少 なくなかった\*21。

実際、1996年3月から2000年7月までの間にUSCIS (当時はアメリカ移民帰化局) が受け付けた 11,000件以上の自己申請のうち半分近くの6,500件が不許可処分となっており、その多くはそもそも 申請主体の要件を備えていなかったか、「著しい苦痛」要件の立証が不十分とされたケースだったのである $^{*22}$ 。

# 4 1994年 VAWA 施行後2000年 VAWA 改正までの経緯

1994年 VAWA が施行されてから 2 年後、アメリカ移民法が大幅に改正された (「不法移民改革及

び移民責任法 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996)」,以下,「1996年改正移民法」という)。

#### (1) 守秘義務等

この1996年改正移民法では、USCISの審査官が、外国人DV被害者及びその子の情報を第三者に対して許可なく開示すること、および、退去強制手続に際しDVの加害者の情報だけに基づいて被害者に不利な判断を下すことが禁じられた\*23。

#### (2) 退去強制事由との関係

DVやストーキング、幼児虐待等の犯罪により有罪判決を受けたことや、保護命令を言い渡されたことが新たな退去強制事由として追加された。

これは、加害者処罰を強め、もってDV被害者保護に資する目的での改正であったが、1994年 VAWAは、「申請時」に加害者がアメリカ市民または永住権保持者であることを要求していたことから、加害者が永住権保持者であった場合、当該加害者がDVにより退去強制処分を受け、もって永住権を失うと、被害者はVAWAによる自己申請ができなくなるという問題が発生した。

さらには、加害者に反撃したDV被害者が加害者から訴追され、逆に退去強制処分を受けるという、 本来の立法趣旨に真っ向から反する事態も発生した。

#### (3) 非正規滞在者との関係

1996年改正移民法は、アメリカ移民法史上初めて上陸拒否期間を設けた。すなわち、過去にアメリカで180日間以上不法滞在(オーバーステイや密入国)した者は、その不法滞在期間や出国態様に応じて「3年」または「10年」の間、再上陸が拒否され、また仮に運良く上陸できたとしても、その後、原則として在留資格を取得することができないことになったのである\*24。

前述のとおり、入国形態が適法であり、かつ、アメリカ市民の①配偶者、②21歳以下で未婚の子、または、③親(ただし、子は21歳以上でなければならない)である場合には、アメリカ国内にいながらにして永住権取得手続(Adjustment of Status)を行うことも可能である。一方、上記の要件を満たさない場合、すなわち不法入国者や、アメリカ市民ではなく永住権取得者と婚姻したような場合には、①いったん帰国して領事館手続(Consular Processing)を経て再入国するか、②特別救済措置である「セクション245(i)」に基づき国内にいながら永住権を取得(Adjustment of Status)するかのいずれかであったが、上陸拒否期間の新設は、これらの者から①の道を事実上奪うことになり、時限立法である②の「セクション245(i)」のみが唯一の頼みとなってしまった。

そこで、1996年改正移民法は、非正規滞在者のうち DV 被害者については例外的に、自身が非正規滞在状態になった事実と DV 被害との間に関係があることを立証できた場合には、上陸拒否期間の適用を免除することとした $^{*25}$ 。さらに1997年 4月1日以降に不法入国した被害者については、不法入国の事実と、DV 被害との間の「相当な関係 (substantial connection)」を立証できた場合には、アメリカにいながらにして永住権を申請することができることにした $^{*26}$ 。

とはいえ、これらの例外的救済規定も、上記のとおりその対象は限定的であり、なお多くの非正規 滞在者たるDV被害者は、「セクション245(i)」を通じて永住権取得申請を行っていた。

しかるに、前述のとおり「セクション245(i)」はあくまで時限立法であり、1998年1月14日にいった ん申請が締め切られてしまう。その後2000年に延長措置が講じられるも\*27、最終的には2001年4 月30日をもってついに失効し、以後は、非正規滞在者たるDV被害者が永住権を取得することは著し く困難となることが予想されることになった。

#### (4) 公的福祉と永住権取得との関係

1996年改正移民法と同じ年に制定された「個人責任及び雇用機会調整法(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act)」は、非正規滞在者による公的福祉の利 用を原則として禁じたが、その一方で1996年改正移民法は、VAWAの自己申請手続中の者、及び、 VAWAに基づいて退去強制手続の停止中である者は、非正規滞在者であっても一定の公的福祉の 利用が可能である旨を規定した。被害者が加害者から経済的に自立するための道を保障しない限り、 被害者は加害者のもとを去ることはできないし、ひいては加害者を刑事訴追したり、裁判所に保護命 令を求めたりすることも事実上不可能であるという現実に対する認識がその背景にある\*28。

しかしながらその一方でアメリカ移民法は、永住権申請の一般的要件として「公的援助を受けてい ないこと、または受ける可能性が高くないこと」(いわゆる「パブリック・チャージ (public charge)の 要件」)を謳っている。上記の1996年改正移民法の趣旨からすれば、当該要件がVAWA申請者につ いては除外される旨の立法措置があわせて講じられるべきであったが、かかる措置は講じられなかっ たことから、VAWA申請者が公的福祉を利用しながら永住権を取得できるのか否かにつき、現場に は少なからぬ混乱が生じた。結果として、多くのVAWA申請者は、確実に永住権を取得するべく公 的福祉の利用をあきらめたり、あるいは、すでに公的福祉を利用していた非正規滞在者は、VAWA による永住権申請そのものをあきらめてしまうといった事態が生じたのである\*29。

# 5 2000年VAWA

このように、1994年 VAWA の施行後に明らかになった様々な問題点や不都合を改善し、より被害 者保護を強化する目的で、1994年 VAWA は2000年に改正された(以下、2000年改正後の VAWA を 「2000年 VAWA」という)\*30。

主な改正点は以下のとおりである。

#### (1) 自己申請手続の要件緩和

- ① 最も立証が難しく、結果、多くの不許可処分を生み出していた「著しい苦痛(extreme hardship) の要件が、申請要件から取り除かれることとなった。
- ② これまでは「申請時」に申請者が加害者と婚姻していることが必要とされていたが、これを「離 婚後2年間」まで拡張した(ただしその場合, DVと離婚との間に因果関係があることが必要)。

111

- ③ これまでは「申請時」に加害者がアメリカ市民あるいは永住権保持者であることが必要とされていたが、加害者がかかる資格を喪失した後も、その喪失がDVに起因しているものであれば、喪失後2年間は申請が可能となった。加害者がアメリカ市民であった場合、加害者死亡後2年間も申請が可能となった\*31。
- ④ 「婚姻」の範囲も拡大された。法的に有効な婚姻のみならず、@挙式国で正式に認められる 慣習法に基づく婚姻,及び,⑥加害者配偶者の責めに帰すべき事由による重婚についても、同 法上の婚姻として認めることとなった\*32。これにより、加害者に婚姻歴がある場合に申請者に提 出が義務づけられていた「加害者の前婚の離婚証明書」の提出もあわせて免除されることとなった。一般的に、加害者の前婚の離婚証明書の入手は被害者にとって困難であることが多かったことから、この改正により、重婚の被害者のみならず、離婚歴のある加害者と婚姻した被害者全 てが恩恵を受けることとなった\*33。
- ⑤ これまでは被害者がアメリカ国内に居住していることが要件とされていたが、過去にアメリカ国内でDVを受けていた場合は、申請時にアメリカ国外に居住していても申請が可能となった\*34。

#### (2) 公的福祉との関係

前述の1996年移民改正法と「パブリック・チャージ (Public Charge) の要件」との関係について生じていた問題について、2000年 VAWA は、DV 被害者が、1996年改正移民法により利用可能となった公的福祉を利用していたとしても、そのことにより永住権取得が妨げられることはない旨を明確に規定した\*35。

#### (3) 非正規滞在者に対する措置

さらに、前述した「セクション245(i)」の失効に伴い、非正規滞在者であるDV被害者の永住権取得が著しく困難になった問題について、2000年法は、非正規滞在者であってもアメリカ国内に滞在したままで永住権申請することを可能とした\*36。

すなわち、1996年改正移民法は非正規滞在者のうち、不法入国の事実と家庭内暴力との間の「相当な関係 (substantial connection)」を立証可能な者のみを救済対象としていたが、2000年法は移民法245条(a)を改正し、アメリカにいながら永住権を取得するための要件の一つである「適法に入国していること」の要件は、VAWA申請者には一律免除される旨を規定したのである。

#### (4) 被害者が退去強制されないための措置

前述のとおり、1996年改正移民法は、DVを新たな退去強制事由としたが、2000年法は、加害者に反撃した外国人配偶者が逆に強制送還されることがないよう、①当該加害者が主たる加害者ではなく、かつ②相手に重傷を負わせていない場合は、退去強制事由にあたらないこととされた\*37。

#### (5) Uビザの新設

さらに2000年VAWAは、いわゆる「Uビザ」と呼ばれる新たな在留資格を創設した。これはDV、

人身売買や性的虐待等の犯罪被害者\*38が、当該犯罪により相当程度の被害を被っている(Suffered substantial harm)場合で、かつ、当該犯罪の情報を保有し、その情報提供のために刑事司法制度において捜査または訴追に協力した場合に与えられる在留資格である\*39。当該被害の存在や協力の有無については、警察・検察あるいは裁判所等の法執行機関により発行される所定の証明書を提出することにより立証する。

これにより、DV加害者がアメリカ市民あるいは永住権保持者でない場合や、配偶者ではなく雇用 主から暴行を受けていた場合など、これまで救済の対象外とされていた多くの外国人被害者が救済されることとなった。

また、USCIS及び司法省は個々のUビザ申請案件の存在自体を一定の権限を有する者以外に一切開示してはならない旨が規定されるとともに、加害者及びその家族からの情報のみに基づいて申請者に不利な結論を下すことを禁じる旨も規定された\*40。

このUビザは、在留期間の定めがある「非移民ビザ」ではあるが、Uビザ取得後3年間アメリカ国内に居住していれば、永住権の申請も可能とされた\*41。その際、申請者が過去に犯罪捜査や加害者訴追に対して正当な理由なく協力しなかったという場合には永住権が許可されない可能性があるものの、その立証責任はUSCIS側にあるとされた。

加えて、Uビザは被害者本人のみならず、その両親(被害者が未成年の場合)、配偶者、子、兄弟にも与えられることとなった(家族が海外にいる場合も含む)。

Uビザの立法趣旨は「公共の安全」にある。すなわち、非正規滞在者は往々にして、退去強制処分を恐れて犯罪被害を申告しないため犯罪事実が潜在化するという問題について、これにより失われる国益は、勇気を出して犯罪被害を訴え捜査に協力した個々の非正規滞在者を合法化することにより失われる国益に比べ、遙かに重大であるというアメリカ議会の価値判断がその根底にあると言えよう。ただし、当初定められた立法はUビザの概要のみを規定しており、具体的な申請要件等は行政府の通達 (regulations) に委ねられていたところ、これらが全て整ったのは2008年のことであった。

# 6 2005年VAWA

1994年及び2000年のVAWA改正により外国人DV被害者の権利は格段に促進されたが、2005年VAWAはさらに保護の範囲を拡大している。主な改正点は以下のとおりである。

#### (1) 保護範囲の拡大

米国市民の成人した子どもを加害者とする家庭内暴力についても、VAWAによる保護の対象とした。

#### (2) 守秘義務の拡大

VAWA申請に係る個人情報の守秘義務が、司法省のみならず国土安全保障省、国務省にも課されることとなった。

#### (3) 二重逮捕,二重起訴の回避

これまで、DVの加害者を逮捕する際、警察官には逮捕するか否かの裁量権がなく、その結果、被害者が自己防衛のために軽く反撃をしたに過ぎない場合にまで、被害者・加害者両者の逮捕を余儀なくされていた。そこで2005年 VAWA は、DV その他パートナーからの暴力、ストーキング、性的暴行事件については、いずれの当事者が実際に訴追されるべきかにつき、当該事件の全体的な経過と過去の経緯を総合的に考慮し、二重逮捕、二重起訴を回避するべき旨を規定した\*42。

#### (4) 啓蒙活動の多言語化

外国人DV被害者は、多言語による対応が可能なシェルターや専門家にたどり着くことが困難であることが多い上に、公的・私的福祉の利用についても制限がある。警察への通報や被害届の提出にあたっても母国語で情報提供できる警察官やオペレーターに助けてもらえるとは限らない。

そこで2005年VAWAは、国家安全保障省に対し、例えば「家庭内暴力や性的暴行、児童虐待が 違法であることについて」「虐待された場合の権利」「養育費を支払うべき親の義務について」といった 内容につき、指定された14ヶ国語のパンフレットを作成の上、外国人に対して配布することを義務づ けた\*43。

## 7 実務の運用について

それでは、実際に外国人DV被害者がVAWAに基づき永住権を申請する場合の具体的な手続について、以下、主に実務的な観点から紹介する。

#### (1) 自己申請手続において提出すべき証拠書類

#### (a) 配偶者が「アメリカ市民もしくは永住権保持者」であることの立証書類

配偶者がアメリカ市民である場合、アメリカ州政府により発行される出生証明書(帰化市民の場合は帰化証明書)またはパスポートを、配偶者が永住権保持者である場合は、グリーンカードといわれる永住者登録カードのコピーを提出することが一般的である。

しかし、DV被害者は、着の身着のまま加害者のもとから逃げて来ていたり、必要書類が加害者によって隠匿されているケースも少なくない。そこで、加害者が帰化市民または永住権保持者である場合には、USCISが当該加害者の帰化、永住権取得に係る過去のデータと照合することにより同一性が確認できれば足りるという運用が行われている。

一方、加害者がアメリカ生まれのアメリカ市民の場合、提出すべき出生証明書を保管している州政府は、加害者本人の同意がない限りそのコピーを開示しないことも少なくない。このような場合、加害者がアメリカ国籍であることがわかる他の客観的な書類(例えばアメリカ軍に所属していたことを示す書類)や、加害者が自身がアメリカ国籍である旨自ら申告している書類(例えば婚姻届)のほか、被害者が加害者の出生書類を入手するために尽くした努力を記載した陳述書を提出し、許可されたケースもあるようである。

#### (b) 「婚姻」の立証書類

婚姻証明書の写しを提出する。ただし、過去に婚姻歴がある場合には、重婚でないことを示すために、離婚証明書や(元配偶者の)死亡証明書などの書類が必要とされる。

一方,2000年のVAWA改正により、「加害者配偶者の責めに帰すべき事由による重婚」の場合には永住権申請が認められることになった(ただし、被害者本人が重婚していた場合には、仮にDV被害者であっても例外は認められない)。したがって、被害者が加害者の離婚が成立していたものと信じて結婚していたような場合には、重婚を理由にVAWA申請が拒絶されることはない\*44。

#### (c) 「暴行され、または著しく残虐な行為の対象となったこと」の立証書類

暴力や虐待の根本は、加害者が被害者をコントロールしたいという「支配欲」である。したがって USCISも、ここでいう「暴行」「著しく残虐な行為」の解釈については、身体的な暴力に限ることなく、 言葉の暴力、精神的・経済的・性的その他あらゆる意味での残虐行為を広く含むと解釈している。

身体的暴力の被害者である場合には、警察への通報記録、被害届、裁判所の保護命令、医師の診断書、傷痕の写真等の提出が有効である。一方、精神的な虐待の被害者である場合には、精神科医、シェルター、カウンセラー、ソーシャルワーカーなどが作成する診断書、記録、陳述書が重要な証拠となる。目撃者、家族、友人の陳述書も考慮される。

いずれの場合にも、被害者本人の陳述が具体的で信憑性があることが前提であり、さらにその内容 を裏付ける証拠を一つでも多く集めることになる。

#### (d) 善良な道徳的品性 (Good Moral Character) の立証書類

「善良な道徳的品性」の概念は、移民法上明確な定義がないものの、同法101条(f)(1)から(9)には「善良な道徳的品性が欠如している」とみなされる行為や犯罪が列挙されている(アルコール依存者、在留資格手続において虚偽申告をした者、攻撃的犯罪により有罪判決を受けた者など)。ただしこれらはあくまで例示列挙である旨が法文上明記されており、よって審査官は幅広い事情を総合考慮の上、「善良な道徳的品性」を判断することが許されている。

通常は、申請者に前科前歴がない場合には警察が発行する「善行証明書(Good Conduct Certificate)」を、前科前歴がある場合にはその処分内容を示す「処分証明書(Certificate of Disposition)」を提出する。前科前歴がある場合で、かつその犯罪内容が悪質である場合には、申請が認められないおそれが高い。そこで、他に有利な証拠をできる限り提出する必要がある。例えば、子どもが通う保育園や小学校の先生から、「子どもの面倒を熱心にみる責任感のある親である」旨の陳述書をもらったり、教会やお寺その他のボランティア団体から「よく人助けをしたり社会に貢献している人である」旨の陳述書をもらうなどの工夫を尽くすことにより、仮に前科前歴があって一見不利なケースであっても結果として許可される場合がある。

#### (e) 「婚姻が真正であること (Good Faith Marriage)」の立証書類

当該加害者との婚姻が偽装結婚ではなかったことを示すためには、「アメリカの永住権資格を取得することが結婚の唯一の動機ではなかったこと」を示せればよいとされている。逆に言えば、永住権取得が、結婚の複数の動機の中の一つであった場合には、「唯一」ではないから許容されると解釈されている。

その判断にあたり最も重視される証拠書類は、被害者の陳述書(供述録取書)である。したがって申請者(またはその代理人弁護士や支援者)としては、加害者と知り合った時期・経緯、交際を始めた時期・経緯、結婚に至る経緯、結婚式または披露宴に家族・友人らも参列したか、子どもはいたか等、詳細かつ充実した陳述書を作成・提出するよう努めなければならない。

次に、陳述書以外に「婚姻の真正」を裏付け得る書類としては、①共同名義で所有する資産の関係 書類、②所得税の申告を夫婦共同で行っていることを示す書類、③銀行口座、健康保険や生命保険、 自動車保険等について共同名義で契約していることを示す書類、④ガス、水道、電気、電話代の請求書その他、郵便物が同じ住所に送られていることを示す書類、⑤共同名義の賃貸借契約書などが 証拠になり得る。

しかし、これらの書類もDV被害から逃れてきた申請者にとっては持ち出すことが困難であることが多い。そこで、これらの書類がない、または不十分な場合には、その理由を本人の陳述書の中で説明することが望ましい。

その他にも家族や友人と一緒のスナップ写真,一緒に旅行した飛行機のチケット,お互いに送りあった手紙やEメールのほか,家族や友人の陳述書を提出することもある。

いずれにせよ、書類が十分にそろっていないケースでもあきらめることなく、独創的に思いつく限り の証拠を提出することが鍵である。

#### (f) 加害者と同居していた事実の立証書類

この要件の立証は、上記(e)の「婚姻の真正」の立証書類によりカバーされることが多い。

#### (2) 立証について

以上述べた各要件の立証責任は、申請者にある。

判断を下すUSCISに対しては、可能な限り、第一次的な証拠 (Primary evidence) を提出することが望まれるが、一方でUSCISは、「信憑性がある限りいかなる証拠 (Any Credible evidence)」(移民法204条(a)(i)(J);8CFR204.2(c)(2))をも考慮することが義務づけられている。直接的ではない証拠であっても間接的には暴力や虐待のパターンを示していると言える場合もあり、結局、あらゆる証拠を考慮して判断する必要があるからである。

DV被害者の多くは、羞恥心やプライドからDVを家庭内の問題として通報せず、家族や友人にも打ち明けられずに一人で耐えてしまうことが多い。かかる現実を踏まえ、USCISはあらゆる証拠を全体の状況に照らして考慮に入れる方針を取っている。

このように提出書類にほぼ制限はないという点では緩やかと言えるが、各証拠の採否や信憑性の判断は、USCISの裁量に任されている。

#### (3) 手続の概要

#### (a) 自己申請(Self Petition)手続

まずフォーム I-360と呼ばれる申請書に必要事項を記入し、すでに述べた各申請要件に対応した証拠書類を添付した上で、USCISのVAWAユニット(VAWAの審査を専門的に取り扱う部署で、

USCISのバーモント地域事務所内に設置されている)に送付すると、数週間後に「受領通知 (Receipt Notice)」が送られてくる。

この自己申請 (Self Petition) に基づく審査手続は、永住権取得の一般的な要件の審査を行う前に、まず VAWAの要件を満たすか否かのみを判断する書面審査であり、面接は行われない。審査には現在のところ平均 9 ヶ月ほどかかるが、緊急の必要性がある場合や、極めて強力な証拠がそろっているケースでは、例外的に 1 ヶ月程度で許可が下りる場合がある。

なお、この自己申請手続費用は無料である。以前は有料であったが、その時代もほとんどのケースで、本人の所得、支出の明細と陳述書を提出するだけで簡単に費用負担免除が認められていた。

一方、自己申請 (Self Petition) の審査において証拠不十分であるとみなされたり、提出された証拠に矛盾があり被害者の供述の信憑性に疑問が投げかけられるケースでも、いきなり不許可処分が出るわけではない。まずはUSCISより具体的な疑問点や要望事項等が記載された「追加立証のお願い (Request for Further Evidence)」と題する書面が送付され、これに一定期間内に対応しないと、次に「不許可予告通知 (Notice of Intent to Deny)」と題する書面が送られる。この2度目の警告にも対応しないでいると、ようやく一定期間をおいて、 $5\sim6$  頁にも及ぶ相当詳細な理由が付記された不許可処分が下される。このように、不意打ち的な処分は一切ないと言ってよい。

ところで、申請者が非正規滞在者であった場合、自己申請に対して許可が出た時点で、当該申請者に対しては「暫定的地位 (Deferred Action Status)」が与えられる。この「暫定的地位」は、1年ごとの更新が必要であるが、いずれにせよ合法的な滞在者としての地位であることに変わりなく、しかも、後述する就労許可申請が認められれば以後、働くこともできる。

#### (b) 永住権取得(Adjustment of Status)手続

自己申請が認められると、次に、永住権取得のための一般要件を備えているか否かの審査に移行する。同時に審査の管轄は、バーモント・サービス・センターのVAWAユニットから、各申請者の住所地を管轄するUSCIS地区事務所に移管する。永住権取得手続の費用は2009年3月現在1,010米ドルであるが、申請者の所得により免除可能である。

前述のとおり、永住権取得手続は、永住権の一般的な資格要件を審査するものであり、DV被害者か否かはすでに自己申請の手続で審査済みであるから、永住権取得手続の面接審査でDV被害について尋ねられることは原則としてない。その背景には、自己申請の審査を担当するVAWAユニットはDV被害について特別な研修を受けた専門家集団である一方、永住権取得手続を担当する地区事務所の審査官はかかる研修を受けていないことから、被害者に対して不適切な質問をしたり、被害者を攻めるような態度を取る等の事態があってはならないという配慮がある。

しかし、地区事務所の審査官が、永住権取得手続に先立つ自己申請手続の認定に重大な疑念を 抱いた場合には、ケースを差し戻し、VAWAユニットが再審査を行い、その結果、認定を覆すことも 可能とされている(ただし、実際にはそのような事例はほとんどない)。

こうして永住権取得手続において無事,許可が下りると,申請者は永住権保持者となり,念願のグリーンカードを取得するのである。VAWAを通して永住権を取得した場合,海外または国内にいる21歳未満の子どもにも永住権を付与することが可能となる。さらにその後,通常の5年ではなく3年

で帰化申請が可能とされている。

#### (c) 就労許可申請手続

申請者は手続中、就労許可を申請することができる。この手続費用は、前述の永住権取得手続費 用に含まれている。

まず、申請者の配偶者がアメリカ市民である場合、自己申請と永住権取得は同時に申請することができるが、就労許可は当該申請から90日以内に発行されなければならないとされている。一方、申請者の配偶者が永住権保持者である場合には、永住権取得は自己申請の許可が下りた後でなければ申請できないが、その代わりに自己申請の許可が下りると同時に、就労許可も下りることになっている。

#### (d) 不許可の場合

一方、これら自己申請または永住権取得手続の審査で不許可処分が出た場合でも、何度でも申請を繰り返すことは可能であるし、USCISに対して再審を申請 (Motion to Reopen or Reconsider) することもできる。また、行政異議申立機関 (Administrative Appeals Ofiice) に異議を申し立てることもできる。

しかも、申請者が非正規滞在者であった場合も、いったん自己申請の手続で許可が下り、前述の「暫定的地位(Deffered Action Status)」を取得してしまえば、仮にその後の永住権取得手続が不許可となった場合でも、1年ごとに資格を更新すれば合法的に滞在し続けることも、さらには就労することも可能である。

このように、在留資格のない者が、VAWAに基づく永住権取得を申請し、それが不許可となっても「暫定的地位(Differed Action Status)」なるものによりアメリカ国内に滞在し続けることができるというアメリカの法制度は、同様の状況にある外国人については必ず退去強制処分が下される日本の実務と比較して、驚きを禁じ得ない。しかしアメリカには、「不認定処分のケースの多くは、DV被害がなかったわけではなく、ただその事実を立証するための証拠が不十分であったに過ぎないケースも多々含まれている」、「そのようなケースも含め、不許可処分のたびに申請者を強制送還したりすれば、誰もVAWAを利用しなくなってしまう。それは、外国人DV被害者の救済に反する」という社会的コンセンサスがあるように思われる。

#### (4) スタッフに対する教育研修

前述のとおり、自己申請の審査は、USCISのバーモント・サービス・センターのVAWAユニットが審査する。当該ユニットのメンバーは、DVに関する特別な研修を受けた専門家集団である。また、VAWAユニットに対する研修では、家庭内暴力や虐待の定義と実態、DV被害者の特殊な心理などにつき、NGO関係者など外部のDV専門家を講師として招いて綿密な研修が行われている。

一方、永住権取得手続を審査する地区事務所の審査官は、その一部のみがある程度のVAWA研修を受けているに過ぎないが、最近では、地区事務所の審査官レベルでも、DV被害者に接する場合には特別な配慮が必要であるという意識が浸透してきているように思われる。

そして、地区事務所の審査官がDV被害を正しく理解していれば、時に、USCISでの面接審査が、申請者にとって忘れがたい素晴らしい経験となってその記憶に残ることもある。USCISニューヨーク地

区事務所には「必ず申請者を泣かせる」ことで有名な審査官がいる。彼は元弁護士で、常に被害者の立場に立ち、丁寧にその話に耳を傾け、暖かい言葉をかける。被害者の中には、貧困から抜け出すために渡米した人や、結婚相手に連れてこられた人もいる。母国には再会を待つ家族や子どもを残しながら、激しい暴力や虐待に耐え、何とか生き残った被害者たちに対して、その審査官は「人生には良いことも悪いこともある。これからは、すばらしい人生が待っている。あなたの周りには、ここにいる代理人弁護士も含めて、あなたを助けてくれる人がいることを忘れないで、頑張って下さい」と言って面接審査を終え、申請者のパスポートに「認定」のスタンプを押して、「おめでとう」と言って申請者を送り出すのである。

#### (5) 認定率

USCISの統計によれば、1996年度のVAWA申請数は86件に過ぎなかったが、翌年には755件と 飛躍し、その後も上昇を続け、2001年以降は1年あたりの申請数が毎年5,000件を超えて現在に至っている。また、2008年度については、12月初段階で、申請数はすでに9.272件にのぼっている。

認定数について見ると、1996年から2008年11月末までのVAWAに基づく自己申請件数 (DV被害に遭った配偶者と子)の合計は68,483件で、そのうち46,573件 (68%) が認定されている。

また、2006年、2007年度の認定率はいずれも70%を上回っている。

#### (6) 残された課題

アメリカ移民法弁護士会やNGOは、USCISの審査官を招いての講演会や協議の機会を頻繁に設けることで常に情報交換を行っており、実務の運用はオープンと言ってよい。また、電話一本でUSCISの審査官が弁護士からの質問に回答するVAWA専用のホットラインも設けられており、弁護士は、不許可処分に不服があり、その処分理由について直接VAWAユニットに確認したい場合などに利用することができる。

一方で、DV被害が明らかでありながら、審査官が申請者の些細な供述の矛盾に固執するあまり自己申請が不認定となる場合も散見される。特に、ここ1~2年でUSCIS内では予算削減による人手不足が進んでおり、件数が増える一方のVAWA申請に歯止めをかけようとの動きが、不認定処分を増加させているとも言われている。また現場では、適正に審査することよりも、数多くの件数を早く処理することに重きが置かれているとも言われている。VAWAの全国的な第一人者であるGail Pendleton氏(ASISTA共同ディレクター)が筆者(古屋)に語ったところによれば、「USCISは、DV被害者の救済というアメリカ議会が意図した法の趣旨に則った運用を行う使命がある。現在の課題は、この使命が『効率性』の名の下に犠牲にされつつあることだ」と言う。

また、審査官にDVの構造を正しく理解させるために充実した研修を行おうとすればコストもかかるが、VAWAを成立させた議会はこれを要求しているところ、上記Pendleton氏をはじめとするVAWA専門家らは、ブッシュ政権の第2期以降、研修に招かれなくなったとのことである。このことからもVAWAに対する反動的な動きがUSCIS内にあるのではないかと言われている。

このような動きの中、弁護士、NGOなどの活動家は、政府と協力し合いながらも、なおかつ正しい

審査が行われるよう粘り強く要求し続けていくことが必要である。

また、昨今、VAWAという救済法の存在が社会的に広く認知されるようになってきたことに伴い、加害者が、被害者によるVAWA申請は虚偽である旨をUSCISに通報したり、あるいは、むしろ自分が偽装結婚の被害者であるなどとして婚姻無効の訴訟を起こすなど、あらゆる手段でVAWAの手続を妨害しようとするケースが目立ち始めている。前述のとおり、1996年改正移民法において、審査官は加害者からの情報のみに依拠して不認定処分を下してはならない旨が定められているが、審査官も人間である以上、加害者の情報に振り回されてしまうおそれがないわけではない。

さらに、すでに別居しているにもかかわらず、審査官が誤って、加害者の住所地に被害者のグリーンカードやVAWAの認定書を送付してしまい、被害者の安全が脅かされたというような基本的なミスも散見されている。

DV被害を受けた者にとって、二次的、三次的な嫌がらせや虐待が続くことも多い中、社会的、法的なサポート制度がなお必要とされている。

#### 8 さいごに

日本では未だに「日本人から被害を受けたというならば、なおのこと日本のことなど嫌いになって自分の国に帰ればよいではないか。なぜ日本にいるための在留資格を与えなければならないのか」といった発想があるかもしれない。これに対して、アメリカの法制度は「アメリカ人によって被害を受けた者はアメリカが責任を持って引き受ける」という強い国家としての意思の現れであり、そこには根本的な発想・価値判断の違いがある。

日本で外国人DV被害者が在留資格の面で安心して生活を送るためには、現行法上は、在留資格の変更(「日本人の配偶者等」から「定住者」へ)や、在留特別許可(非正規滞在者の場合)が適切に運用されることに期待するほかないが、いずれの許可処分も、DV被害に配慮した特別な要件は一切なく、単に法務大臣の広範な裁量により与えられるという政府解釈に立つ限り、その保護は不安定と言わざるを得ない。

アメリカでは、ソーシャルワーカーやカウンセラー、そして弁護士らが強力なネットワークを形成してロビー活動を推し進めた。アメリカ議会もこれに呼応して精力的に実態調査を行う等,DV被害者の声に真摯に耳を傾けた。その結果、アメリカの移民は、すでに15年も前にVAWAという強力な武器を手にすることができた。

その後、「トライアル・アンド・エラー」を繰り返しながらも、改正のたびにより充実した保護法制を 構築してきたアメリカの例を参考に、日本においても、ケース・バイ・ケースのアドホックな解決では なく、制度構築による根本解決が図られることが望ましい。

- \*1 法務省管総第2323号。
- \*2 その他にも、難民認定に基づく場合 (Refugee, Asylees)、国籍の多様性を確保するためにアメリカに居住する者が少ない国の出身者に抽選で与えられる場合 (Diversity Immigrants)、一定の宗教活動家、特定の未成年者、寡婦など

- に与えられる。
- \*3 なお、永住者保持者と婚姻したことに基づく永住許可については年度ごとに許可数の上限が設けられているため、申請後、手続が開始するまで何年間も待たなければならない。一方、アメリカ市民と結婚した場合にはかかる許可数制限はない。
- \*4 Kelly Jeffery, Randall Monger "U.S. Permanent Residents: 2007", (Department of Homeland Security, March 2008).
- \*5 その他は、アメリカ市民の子、アメリカ市民の親・兄弟(ただしアメリカ市民が21歳以上であることが必要)等である。
- \*6 アメリカ移民法203条(a)(2)(A)。
- \*7 なお、日本の入管法上は在留資格については「取得」「変更」「取消」の概念しかないが、この "adjustment"の意味は「適合」すなわち「あるべき状態に合わせる」というイメージであり、他の在留資格から永住権へ資格を「変更」する場合と、在留資格がない外国人がアメリカにいながら永住権を「取得」する場合の両者を含む概念である。本稿では便宜上、"adjustment"を「取得」と訳す。
- \*8 第103回アメリカ議会第1会期上院レポート138号41~42頁(1993年)。
- \*9 第103回アメリカ議会第1会期下院レポート395号26頁(1993年)。
- \*10 前掲\*6 37頁。
- \*11 第102回第2会期司法委員会レポート "Violence Against Women: A Week in the Life of America (女性に対する暴力——アメリカ生活におけるある1週間)"32頁。
- \*12 前掲\*7・41頁。
- \*13 同上38頁。
- \*14 同上41頁。
- \*15 同上37頁。
- \*16 前掲\*6 27頁。
- \*17 同上26頁。
- \*18 同上。
- \*19 INA245条(a)(c), 212条(a)(6)(A)(i)。
- \*20 8 U.S.C 1254条(a)(1)(1994年), INA204条(a)(1)。
- \*21 10 American University Journal of Gender, Social Policy & the Law, 95, Leslye E. Orloff & Janice V. Kaguyutan, Offering a Helping Hand: Legal Protections for Battered Immigrant Women: A History of Legislative Responses, at 140(2001).
- \*22 Battered Immigrant Women Protection Act of 1999: Hearing on H.R. 3083 Before the Subcomm. on Immigration and Claims on the House Comm. on the Judiciary, 106th Cong. 91 (2000).
- \*23 8 U.S.C 1367条(2000年)。
- \*24 ただし例外として、アメリカ市民等の配偶者、親または本人が「著しい困難に陥る」(suffer extreme hardship) ことを立証できれば、上陸拒否期間の適用が免除される。INA 212条(a)(9)(B)(v)。
- \*25 INA 212条(a)(9)(B)(iii)(IV)。
- \*26 8 U.S.C1182条(a)(6)(A)(2000年)。
- \*27 The Legal Immigration Family Equity (LIFE) Act Amendment.
- \*28 前掲\*19·122頁。
- \*29 National Network on Behalf of battered ImmigrantからKaren Fitzgerald, INSへの手紙 (2000年12月18日付) 9 ~10頁。
- \*30 146 Cong. Rec. A 10,188, S10, 192 (2000) (Violence Against Women Act of 2000 Section-by-Section Summary).
- \*31 8 U.S.C. 1154条 (2000年)。
- \*32 同上。
- \*33 前掲\*27。
- \*34 同上。
- \*35 VAWA 2000, 1505(f).

- \*36 INA245条(a)(c)。USCIS作成2008年4月11日メモランダム。
- \*37 VAWA 2000 Section 1505(b), 8 U.S.C.1255条 (2000年)。
- \*38 INA101条(a) (15)(iii), 対象となる犯罪は, 強姦, 拷問, 人身売買, 近親相姦, 家庭内暴力, 性的暴力, 性的虐待, 売春, 性的搾取, 女性器切除, 誘拐, 人質, 拉致, 監禁, 恐喝, 強奪, 過失致死, 殺人, 非自発的奴隷, 奴隷取引, 証人買収, 司法妨害, 共謀, 偽証等(全てにつき教唆犯を含む)である。
- \*39 8 U.S.C.1101条,同1184条(2000年)。
- \*40 8 VAWA 2000 Section 1513(d).
- \*41 前掲\*19・168~169頁。
- \*42 VAWA102条(b)(2)(G)(9)(2005年)、
- \*43 同法833条(a)。
- \*44 USCIS作成2002年8月21日付リーガル・メモランダム。

# Protection of Immigrant DV Victims under the U.S. Immigration Law

FURUYA Emiko / KITAMURA Satoko

Lawyer / Lawyer

#### key word: Domestic Violence, Violence Against Women's Act (VAWA), Self Petition

Violence Against Women's Act (VAWA) which was enacted in the United States in 1994 opened a path for immigrants who suffered domestic violence at the hands of their U.S. citizen or lawful permanent resident spouse without depending on cooperation of such abusers. Victims were allowed to flee from abusers with opportunity to legalize their status on their own or without becoming hopeless about them getting deported. Moreover, the said Act was amended in 2000 and 2005 and further expanded the eligibility and protection available for victims. Recently, Japanese Immigration Bureau also began to recognize the necessity of careful consideration for immigrant spouses of Japanese who became DV victims, specifically on the adjudication of applications for change or extension of resident status or Special Residence Permission. Japanese legal system may have a lot to learn from the said U.S. legal protection system which was started 15 years ago.

# 論文

# 在日フィリピン人シングルマザーと 子どもたちの「断絶」と「つながり」の連なり に寄り添う

給木 健 カラカサン~移住女性のためのエンパワメントセンター

#### キーワード: 在日フィリピン人, シングルマザー, NGO

近年,在日フィリピン人女性のシングルマザーと子どもたちが増加の一途をたどっている。彼女たちの多くは,エンターテイナーとして来日し,日本人男性と出会い,結婚し,暴力をふるわれていった。そして,暴力から逃れ,子どもたちとこの日本社会で生き抜くことを決意していく。

シングルマザーとしての生活は困難なことの連続だ。仕事、子どもの成長、母子関係、本国の家族との関係、そして自分自身の健康など多くの困難に直面している。

こうしたシングルマザーと子どもたちを支えるNGOがカラカサンだ。在日フィリピン人が中心となり、DVサバイバーである外国籍女性たちのためのフォローアップケアプログラムや子どもたちのためのプログラムなどを実施している。

シングルマザーと子どもたちはカラカサンを通じて出会い,「つながり」を作っていく。実際に, 地域での生活のなかでその「つながり」が豊かにいきている。そして,その「つながり」のなかで悪 戦苦闘しながら生き抜いている。しかし,日々の生活の困難さなどから仲たがいし,その「つながり」 を「断絶」し,孤立する。そして,その関係回復を援助することにより,また「つながり」を再構築し ていく。地域での彼女たちの関係性は「つながり」と「断絶」の連続である。

カラカサンの役割は、こうした彼女たちの生活に寄り添いながら彼女たちが孤立することなく生き抜くことができるよう支えることではないだろうか。

#### 1 はじめに

「グギャ〜、グギャ〜。マミー、どこ?」 幼子の声が響き渡る。私が関わっている「カラカサン〜移住女性のためのエンパワメントセンター」というNGOの事務所に居た2008年のある日のことだった。フィリピン人のお母さんがほんの少しトイレにいき、子どもから離れた瞬間のことだ。子どもは急激に怯え始めた。まるでこの世には絶望しかないかのように。

同じような声を今から10年以上前の1998年に聞かされたことを私は今でも鮮明に覚えている。当

時、私が勤めていた、カトリック横浜教区滞日外国人と連帯する会という団体の事務所。日本人と結婚したものの、暴力をふるわれ、逃げてきたフィリピン人女性とその子ども。当時、上の子はまだ3~4歳だったろうか。そして、下の子はまだ生まれたばかりだった。女性がこれからの生活の相談をしている間、私は、子どもの相手をしていた。「キィー、ギィー」と金切り声のような叫び声を上げながら、その子どもは事務所にあった紙をひたすら破り続けた。もう止められないなと思った私も一緒になって紙を破った。あれから10年。今、その子も中学生の歳になった。しかし、学校には行っていない。随分長いこと行っていない。その間、母親にも多くの出来事があった。元の配偶者が自分より若い、新たなフィリピン人と結婚し、毎日酒を煽っていた日々。新しい恋人との出会い。脳卒中で倒れ、病院に緊急搬送されたこと。日本での生活が長くなるにつれ、段々とこんがらがっていく人生。その糸はもうまっすぐには戻らないかのようだ。彼女はそんな人生に疲れ、他者との回路を次々と絶っていく。様々な公的な支援、民間の支援、ありとあらゆる支援を拒否する。それは彼女だけでない。彼女の娘も同じように振る舞う。様々な「つながり」からこの地に辿り着き、そして、その「つながり」に傷ついていき、「断絶」を選んでいく。

今起きていることと10年前に起きたことが、時間をつらぬき重なり合う。一体、今、私の目の前で 泣き叫んでいる幼子は何に怯えているのだろうか。この子がこの世に到着してから今までの決して長 くはない道のりにどれだけの苦悩があったのだろうか。これから先の長い長い道の中でこの子にはど のような将来が待っているのだろうか。そして、母であるフィリピン人女性は、この日本社会の中で誰 との「つながり」ももたず、孤立している。彼女のこれまでの人生において何があったのか。これからも 「つながり」の中に入っていくことはないのだろうか。

彼女たちは、エンターテイナーとして来日し、日本人男性と出会い、結婚し、暴力をふるわれていった。そして、暴力から逃れ、子どもたちとこの日本社会で生き抜くことを決意していった。しかし、 地域での生活は悪戦苦闘の連続だった。しばしば社会から隔絶され、孤立してしまう。

本稿では、そうした彼女たちのこれまでの歩みと今の姿を見つめ直し、カラカサンの果たしている役割を考えてみたい。

# 2 フィリピンから日本への人の流れ

現在,在日フィリピン人は約20万人(2007年末)。永住者が67,000人,日本人の配偶者が51,000人,定住者が33,000人。男性が44,000人に対して,女性が158,000人となっている。この中には,非正規滞在者は含まれておらず(外国人登録をしていない場合),その数は,男性8,000人,女性約17,000人の合計25,000人程度いるといわれている(2008年1月現在)。その他にも,毎年5,000人ずつ増えている日本国籍の子どもたちもいるし,日本国籍に帰化したフィリピン出身者も徐々に増えている。家事労働者やITエンジニアとして日本で働いている人も増加しているし,日系人研修生として来日する人もいる。在日フィリピン人と一言でいってもその姿は多様である。フィリピンでの出身地域,そして来日した年もかなりの幅がある。2世が大きくなり,3世の子どもたちも徐々に生まれつつある。

フィリピンから日本への人の流れを振り返ってみると、戦後まもなくの時期には、アメリカ軍属として沖縄などに来ていた。その中には沖縄の女性と国際結婚をしていった人たちもいる。1970年代にはフィリピンバンドが各地のディスコなどで活躍していた。そして、1980年代以降、エンターテイナー、非正規滞在の労働者、国際結婚をした人が増加していった。ニューカマー外国人と呼ばれていたにもかかわらず、その歴史は意外にも長い。そう、在日フィリピン人はもともとニューカマーの先駆けであったのだ。最近では、1980年代に来日した人たちが後から来日した人たちのことをニューカマーと呼ぶ時代になってきている。もはやニューカマーの時代なのではなく、ニューカマーのニューカマーの時代になっているのだ。

在日フィリピン人は、女性が約18万人に対し、男性が約5万人と圧倒的に女性が多い。かつてはエンターテイナーとして来日する人が多かった。そして、日本人と国際結婚した人、最近ではシングルマザーとして生活している人が多い。

エンターテイナーとして来日する人は、全盛期には8万人以上(2004年)いたのが、5,000人(2007 年)にまで急激に減っている。その背景には、エンターテイナー受け入れ30年の歴史があった。 1979年が「ジャパゆき」元年と呼ばれる。フィリピンは、戦後の復興をアメリカに委ねていく。基地産 業としての性産業が発展し,それが観光産業としての性産業に転換していく。そして,日本人による 買春ツアーへの批判の高まり。 買春ツアーができなくなると. 外貨獲得策としてのエンターテイナー の送り出しに変化していった。1990年代中盤、エンターテイナーの業界団体では入管現役職員が働 いていた。プロモーターが入管でブラックリストのコンピューターの操作をしていた。そんな事件も起 きている。業界団体の顧問には,元地方入国管理局長がついていたり,「外国人招へい事業を考え る国会議員の会」の代表には法務大臣経験者の大物議員がついていた。 エンターテイナーの受け入 れは厳格化と緩和の繰り返しだった。受け入れを厳格化し、一時人数が減っても、なぜだか受け入 れの緩和がなされ、あっという間に人数が増加していく。そうしたことの繰り返しだったのだ。しかし、 エンターテイナーの受け入れが人身取引の温床になっているとの批判の声の高まりに押され、2006 年にその終止符が打たれた。日本は様々な国からエンターテイナーを受け入れていったが,フィリピ ンからの受け入れが突出していた。その流れを振り返ってみると,エンターテイナーの送り出しを推 し進めるフィリピンと,政治家や官僚の黒い関与を許しながら受け入れ続けた日本との間に特殊な蜜 月関係があったと思わざるを得ない。政治家や官僚が関与していくほどにエンターテイナー受け入れ をめぐる日比の特殊関係があった。

国際結婚をする人は9,000人程度(2007年),一方で離婚する人は4,600人程度(2007年)いる。結婚する人は年によって増減があるのに対し、離婚する人の数は右肩上がりである。とりわけ、エンターテイナーの受け入れを厳格化した直後に国際結婚が増加するという特徴がある。国際結婚の姿も多様で様々な出会い方がある。また、日本人との結婚だけではない。しかし、エンターテイナーとして来日し、日本人男性と知り合い、国際結婚していくことが圧倒的に多かった。そして、ドメスティックバイオレンス(DV)といわれる暴力を日本人男性からふるわれ、日本人との間の子どもを日本で育てていくためにこの地でシングルマザーとなっていった。1995年ぐらいからDVの被害を受ける在日フィリピン人の女性が現れ始め、1998年ぐらいから急増していった。

# 3 在日フィリピン人シングルマザーの苦悩

在日フィリピン人シングルマザー、彼女たちの多くは、1980年代から90年代後半にかけて日本にやってきた。彼女たちはエンターテイナーとして日本にやってきた。彼女たちは自らのことをエンターテイナーとは呼ばず、「タレント」という。しかし、日本での現実は違っていた。ほとんどがホステスの仕事だった。日本とフィリピンを行き来する人生に疲れ、日本での居残りを決断した人。エンターテイナーに対する入管政策の厳格化により、フィリピンに帰るともう戻ってこられないと知り、日本での居残りを決断した人。その動機は様々だが、日本社会での生き残りをかけて、日本人男性と出会い、結婚していく。このチャンスを彼女たちは失いたくない、なんとかしてものにしたい。それはお金だけではない。フィリピンで実現ができなかった幸せを手に入れたかったのだ。そして、DVの被害にあっていく。でも彼女たちはいう。「ブロークンファミリーは嫌だったの」と。彼女たちにとって家族こそが幸せの象徴なのだ。だから彼女たちは迷う。何とかして幸せを維持することはできないのだろうかと。DV被害者の保護にかかわっていると、しばしば、「フィリピン人女性は保護しても結局、旦那のところにすぐ戻ってしまう」、そう口にする関係者の言葉を聞く。でも彼女たちにしてみれば、幸せを維持していくためのもがきなのだろうと思う。しかし、暴力が子どもに向かったとき、彼女たちは決断していく、日本人男性との生活に見切りをつけ、子どもたちと日本で生活をしていこうと。

彼女たちはいう。「日本に来るには『タレント』ぐらいしかなかったでしょ、だからみんなシンガーか ダンサーだったの」と。ふと思う。エンターテイナー受け入れをめぐる日比の特殊関係、もしそれがな かったら今のシングルマザーの苦悩は生まれることもなかったのではないかと。しかし、エンターテイ ナーの受け入れがなかったとしても、また別の形でのフィリピンから日本への人の流れができていっ たであろう。

日本でシングルマザーとして生きる。その生活はそう楽ではなかった。想像していたよりも厳しいものがあったのではないだろうか。彼女たちは友達や親せき、同郷の人などありとあらゆるネットワークを駆使して生き残れる道を探る。これまで住むところは日本人の男性に縛られていたが、シングルになると彼女たちは自分たちの力で探さなければならない。そうするとこれまで分散していた居住地域が必然的に接近してくる。地域で生き残っていくにはひとりでは困難だ。仲間探しが必要となる。道で出会ったフィリピン人、友人の友人、教会ネットワーク、コミュニティーネットワーク、NGO、様々な経路で仲間を見つけていく。そして、そのネットワークの中で問題を解決していく。

大きいのは仕事探しだ。ほとんどが友人ネットワークの中で仕事を見つけていく。コンビニのお弁当工場や機械の部品検査、ホテルのベッドメイキングなど様々な仕事を得ていく。しかし、昼間の仕事ではせいぜい時給900円程度が限界だ。そうなるとフルに働いても月の稼ぎは10万円ちょっとにしかならない。もっと稼ごうと思えば夜の仕事しかない。飲食店でのホステスの仕事ならば時給2,000円近くにはなる。また、工場での夜勤の仕事をすることもある。それで時給1,200円程度にはなる。しかし、そうした仕事は容易ではない。お酒を伴う仕事、睡眠時間を削っての仕事、彼女たちの体は着実に触まれていく。そして、子どもたちは家に置き去りにされてしまう。「あのね、ケンちゃん、私ね、

お母さんが夜中の2時くらいに帰ってくるんだけど、それまで怖くて寝られないの。そして、朝学校に行くとき、お母さんはまだ寝ているから一人で起きて学校に行くの。だから、学校から帰ってきてお母さんが仕事にいくまでの時間しか、お母さんと話することができないの」と訴えかけられる。訪問先の家庭で私は、仕事にでるお母さんを見送る子どもたちの寂しそうな背中を何度みたことだろうか。

お母さんたちも子どものことが一番気になる。「だって、一番大切なのは子どものことでしょ」、そう誰しもがいう。子どもに自分の気持ちを伝えたくても言葉の壁から十分に伝えられない。勉強を見てあげたくてもできない。子どもと向き合う時間がほしいと思っても、仕事をしなければいけない。そんな姿を見ていると、子どもは学校でいじめられてもお母さんには話せない。お母さんを悲しませたくないからだ。また、よく父親から言われていた。「フィリピンの料理はくさい」、「お母さんは外国人だからこの日本では無能だ」と。それでも消せない自分のルーツと向き合わざるを得ない。父親はフィリピンのことを馬鹿にし、フィリピンの文化を低く見ていた。子ども自身もいつのまにかそう刷り込まれてしまう。しかし、ふと気づく、自分自身の中のフィリピンの文化・ルーツから逃げられないことを。そのうちに心が爆発してしまう。父が母に暴力をふるう姿を見ていた。父に暴力をふるわれていた。そんな傷が吹き出してしまうこともある。そして、爆発した心が外に広がっていくと非行に走るようになり、内に広がっていくと不登校や引きこもりとなっていく。

日本での生活が長くなると、国の家族のことなんて忘れ去っていくのだろうか。そんなことはない。そう、彼女たちの多くは家族を支えるため、兄弟姉妹を支えるためにこの地にやってきたのだ。エンターテイナーとして働いていたころ、そして、日本人と婚姻していたころはフィリピンに送金できていたかもしれない。しかし、シングルマザーとなり、自分たちが生きていくことだけで精一杯の生活では、お金を送りたくても送れない。両親は高齢化し、病気を抱えていく。兄弟姉妹はそれぞれの家族をもっても生活が成り立たない。日本にいる彼女たちはなんとかしたいともがく。そして、借金を繰り返していく。がんばってもがんばってもどうにもならない。この苦しみから抜け出すことができないのだ。家族を思う気持ち、その美しさが逃れられない重みとなって押しかかってくる。

# 4 カラカサンの歩みとその活動

こうしたシングルマザーと子どもたちが集う場がカラカサンだ。カラカサンとは、フィリピンのタガログ語で「力」を意味する。女性たち自身が力を合わせてこの日本社会で生きていこうという彼女たちの思いがそのまま団体の名前になっている。DVの被害にあい、シングルマザーとなった女性の自立支援、地域で孤立しないようにフォローアップケアを行っている。また、子どもたちのためのプログラムも行っている。子どもたちの多くは、DVの目撃や児童虐待によるトラウマを抱えている。会が正式に設立したのは2002年12月のことで、NGOとしての活動はそう長くない。しかし、前史を含めるとすでにその歩みは10年になる。

ここでは、そのカラカサンの歩みとその活動を紹介したい。

#### (1) カラカサンの立ち上げ前史

カラカサンの前身は、カトリック教会の外国人支援組織であるカトリック横浜教区滞日外国人と連帯する会(通称: SOL、1992年設立・2002年解散)が立ち上げたフィリピン人女性DVサバイバーの自助グループだった。

#### (a) SOLの設立

SOLが設立されたきっかけとなったのは、1990年に横浜で開催されたAISA横浜 (Asian Institute for Social Action、アジア社会活動研修会)という研修会の実りであった。アジア各国からの聖職者や信者が集い、日本の現実を学び、キリスト教の信仰を問い直す集まりであった。この会議の提言からSOLの前身である「アジアの兄弟と連帯する会」をカトリック横浜教区(教区とは教会における管轄区域のことをいい、横浜教区は、神奈川県、静岡県、長野県、山梨県を管轄する)に設置することが決まった。そして、1991年より準備会として活動を開始していた。一方で、日本のカトリック教会には、アジアからだけでなく、すでにラテンアメリカからの信者も多く来ていたため、現実にあうよう名称を変更し、1992年にカトリック横浜教区滞日外国人と連帯する会として神奈川県川崎市の鹿島田で活動をスタートした。

活動開始当初は、事務局とフィリピンデスクのみであったが、1994年にラテンアメリカデスク、韓国デスクを立ち上げ、各デスクでは当事者スタッフが活動をするという形態が生まれていった。

#### (b) フィリピンコミュニティーとの連携

活動開始当時の1990年代初頭,神奈川県内のいくつかの教会にはすでにフィリピン人のコミュニティーが形成されており,SOLのフィリピンデスクでは、コミュニティー形成を援助し、そして共同でプログラム活動を展開していった。

1993年から神奈川県内のコミュニティーのリーダーの集まり(コアグループミーティング)を定期的に持ち、各地域の状況を報告し合い、活動を話し合った。同年には、経済的に困窮した同胞を援助するため、緊急財政援助基金を設立した。また、1994年には、行政や港町診療所(横浜市)などの医療機関と協力して、メディカルミッション(無料健康相談会)をフィリピンコミュニティーではじめた。

#### (c) 自助グループの立上げとSOLの閉鎖

コミュニティー活動の一方で、SOLの活動の柱のひとつであった相談活動には日々、多くの問題が持ち込まれ、スタッフはその対応に追われていた。対応しても対応しても限りがないほどに。このまま問題の対応だけをしていてもしょうがないのではないだろうか。私たちのがんばりがむしろ依存関係をつくっているのではないだろうか、という反省がなされていった。

そこで、これまで地域コミュニティーづくりを支援に力を入れていたのを、徐々に男性の労働者や女性のグループなどの領域別の自助グループ作りに転換していったのだ。1997年の5月には移住労働者のメーデーを開催し、1999年には「SMP (Samahang Migranteng Pilipino)」というフィリピン人労働者の連帯グループを結成した。一方で女性のグループとしてうまれたのが、国際結婚継続組のグループである「FWES (Filipino Wives for Empowerment and Self-reliance)」とDVサバイバーの自助グループの「KALAKASAN (カラカサン)」だった。いずれも1998年に設立され、FWESとカラカサンは実際には活動の大半を共にしていた。女性たちが集まり、活動について話し合う。女性たちは自

立して仕事をしたくても、子どもを預ける保育所が圧倒的に不足していた。いつの日か自分たちの保 育所を作ろう、とチャリティーイベントなども開催していた。

こうしたSOLの活動は順調とも思われたが、2002年3月にカトリック教会の機構改革によって閉鎖が決まってしまった。事務局のコーディネーターをしていた私の気配りが足らなかったこともひとつの原因だったかと思う。

#### (2) カラカサンの設立以後のこと

#### (a) 再生に向けて

しかし、カラカサンの活動は継続していった。2002年3月29日にSOLの事務所は完全に閉鎖されたが、翌週の4月2日には新たなカラカサンの設立準備を開始している。そして、残された仲間で今後の活動についての話し合いを開始した。そこには2つの選択肢があった。活動の拠点をもたない小さな自助グループとしてやっていくのか、拠点をもち、ひとつの組織として活動を継続していくのか、ということだった。居場所を失った女性たちの声は圧倒的に後者の道を選んだ。といっても手持ちの資金は、以前にやった保育所をつくるためのチャリティーイベントの収益金の10万円ちょっとしかなかった。しかし、懸命に資金作りをし、なんとか拠点を持てる見込みが立ってきた。

こうして、2002年8月より今の事務所のあるアパートを借り、12月7日に設立集会を行った。

#### (b) 設立当初の活動

カラカサンの設立当初、これからどんな活動をしていくべきなのか頻繁に話し合っていた。初期の話し合いの中では、相談活動よりも自立支援に力を注ぎたい、だから相談活動はやめようという意見も出されていた。しかし、私たちが考える間もなく相談は入ってくるため、結局、理屈よりも日々の対応に追われ、今日に至っている。

また、女性たちの話し合いで印象深かったことがある。自分たちが日本に来て、いろいろ苦労してきた。暴力の被害にあい、生きている感じがしなかった。今こうして困難を乗り越え、力をあわせてがんばっている。この日本で自分たちができることは何なのか。そんなことを話し合っていた。女性たちは口をそろえ、「料理」と「子育て」だ、と意気投合していた。それをカラカサンで実現させたいと考える。

そこで始まったのが、ルンピアプロジェクトだ。ルンピアというフィリピン風の春巻きを売り、活動の 資金を作る。いずれはフィリピン料理のケータリングを事業化しようと考えていた。残念ながら、本格 的に営業をはじめるにはノウハウも資金も活動の余力もなく実現しなかったが、このルンピアは地域 の方々にはとても好評で今でも地域のお祭りなどにカラカサンがお店を出す時の定番メニューとなっ ている。

もう一つの保育所の方だが、これも正式に事業化するには困難があった。そこでメンバーで話し合いを重ねていった。ちょうどその時、カラカサンの下の部屋の住民が引っ越していった。これはチャンスと話し合いを急ピッチに進め、部屋を借りて、女性たちが自分たちの責任で共同保育を行う場を作ることになった。これまでの夢を実現することができた。2003年の6月のことだった。しかし、運営が大変だった。資金はカラカサン本体で捻出することはできないので女性たちの力でやることになっ

ていた。だが、そのお金を払える人がなかなかいない。結局、お金が続かず、1年間で店じまいしてしまった。それでもこの場は、女性たちと子どもたちの居場所となり、連日、時間のある女性たちや子どもたちが自由に集い、交流し、絆を深めることができた。

その他にも、暴力で傷ついた心と体を癒すためのマッサージやセラピーなどのヒーリングプロジェクトやバイブルシェアリング(聖書の分かち合い)、学習活動、地域や諸団体とのネットワーク作り、暴力のない世界、そして暴力からの保護の充実を求めての提言活動などなど、とにかく盛りだくさんのことをやっていた。プロジェクトの名前にすると10個を超す勢いだった。

#### (c) 子どもプログラム

女性たちがもうひとつ気になっていたことがあった。それは自分たちの子どものことだった。自分たちの子どもが父親のいない生活で悲しい思いをしていないか、さみしい思いをしていないか、学校でいじめられていないか、フィリピンの文化を受け入れてくれるのだろうか。子どものことがとにかく心配だった。そこで始まったのが、初期の子どもプログラムだった。英語の教室とフィリピンの文化を座学で勉強するような教室が主な内容だった。私はどうしてタガログ語じゃなくて英語なんだろうと疑問に思い、ある時、女性たちに聞いてみた。「だって、子どもたちが英語を話せれば、私とのコミュニケーションに苦労しないでしょ。それにただでさえ父親がいない、外国人、生活は大変、と引け目が多いんだから、少しぐらい他の子よりも前進させてあげたいの」と口をそろえて言っていた。ただ、この子どもの教室も子どもたちにはそんなに好評ではなかった。いかんせん、お母さんたちに首根っこ掴まれてくる子が多かったから。

その子どもプログラムが変化したのは、2004年6月のことだった。ある日、私が事務所にいると一人の中学校に上がった女の子が私のところに来た。そして、彼女は隠すようにして自分で描いた絵を見せてくれた。それが非常に衝撃的なものだった。自分自身が鎖でぐるぐる巻きにしばられ、そして「どうして?」と涙を流しながら嘆いている絵、そして、人形をナイフで八つ裂きにしている絵などがスケッチブックの最初から最後まで描かれていた。その子は、小学校の時は非常に活発で明るい子だった。しかし、中学校に入ると、急激に生きる気力を失っていった。それからカラカサンに関わる女性たちの子どものことを思い返してみた。引きこもりになっている子、不登校になっている子、お母さんとのコミュニケーションに悩んでいる子、そして、多くの子がフィリピンの文化を受け入れられず、フィリピン料理を「きらい」と言っていた。見回してみるとたくさんの課題を背負っている子どもたちが多くいることに気づいた。これまで小さかった子どもたちがだんだんと大きくなってきており、待ったなしでの対応が迫られていた。こうして、新たな子どものプログラムが生まれていった。

具体的にしていることは、毎月、様々な地域に住む子どもたちと女性たちが集まり、野外活動などを行っている。内容は大したことはないかもしれない。潮干狩りに行ったり、みかん狩りに行ったり、夏はキャンプに行ったりしているだけだ。それでも、とにかく難しいことを考えずに、子どもたちが集まり、出会い、交流することにより新たな絆が生まれていっている。そして、月に1~2回程度、フィリピンの料理や踊りなどを学ぶ教室、週1回の英会話の教室、事務所を開放しての子どものためのフリースペースなどを行っているほか、私たちの方から子どもたちの家々を訪問し、部屋の中で話を聞いたり、一緒に遊んだりしている。

#### (d) フォローアップケアプログラム

女性たちを対象としたプログラムも行っている。その中心がFPAR (Feminist Participatory Research Action, フェミニスト参加型アクションリサーチ)という活動だ。

女性たちが定期的に集まり、自分たちの悩みを話し合う。小さなグループで集まる時もあれば、地域で集まることもある。地域を越えて集まることもある。人生の分かち合いであったり、聖書の分かち合いであったり、時には演劇という手法を用いたり、様々な方法で思いの共有化を図っていき、具体的な行動につなげていく。こうした活動である。

これまでもいくつかの成果がある。そのうちの一つが「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」の第23条だ。「配偶者からの暴力に係る被害者の保護、捜査、裁判等に職務上関係のある者は、……被害者の国籍、障害の有無等を問わずその人権を尊重するとともに、その安全の確保及び秘密の保持に十分な配慮をしなければならない」と規定されている。この規定に「国籍」という言葉を入れてもらえたのは、カラカサンの女性たちが自らの経験や思いを立法過程で訴えていった、その力によるところが大きかった。

こうした分かち合いだけではない。女性たちの中には、地域で孤立し、子育てや仕事のストレス、様々な悩みから精神的なバランスを崩してしまうことも決して少なくはない。

とりわけDVのトラウマを抱えている女性たちは、暴力からの保護、その後の家探し、生活保護、子どもの転校、夫との離婚、在留資格などなどの手続きをひと通り支援すれば地域で落ち着いた生活ができるとは限らない。こうした手続きを終えて仕事をはじめたころ、彼女たち自身も「もう大丈夫」と思う。しかし、仕事をはじめ、私たちの前に顔をあまり出さなくなってからしばらくして再会すると、精神疾患にかかっていたということがたびたびあった。時には、私たちが訪問するとすでに意識がはっきりしないほど心と体のバランスを崩し、ガリガリに痩せ細ってしまっていたり、体を震わせながらうずくまっていたり、薬を大量に摂取してしまっていたこともあった。こうした女性たちに医療機関や専門機関に行くようにアドバイスをするが、なかなか行くことはない。彼女たちが専門機関などにつながれるのは病状が相当に重くなってからということもある。

私たちは彼女たちの家を訪問し、彼女たちが孤立しないように支えている。専門機関につながれるように支えている。地域で孤立することなく悪戦苦闘しながらも生活ができるように支える活動も、このプログラムの重要な柱となっている。

# 5 シングルマザーと子どもたちの日常の風景から見える「断絶」と「つながり」

私は、時間のある時にシングルマザーと子どもたちの家庭を訪問している。行き先で待っているのは、悪戦苦闘する女性たちと子どもたちの日常である。しかし、その日常の中から様々なものが見えてくる。なお、登場人物の名前はすべて仮名にしてある。

ジャネット,彼女は1987年に来日した。彼女はエンターテイナーとして来日したわけではなかった。

日本人と結婚して日本にやってきた。しかし、実質的に結婚生活をしていた時期は数カ月しかない。お店でホステスの仕事をしていた。その後、幾人かの日本人、そしてフィリピン人男性と関係を持っていった。4人いる子どもも、そのうちの2人の父は別々の日本人、残りの2人は別々のフィリピン人だ。そのうち2人の子どもは今、施設に預けられている。彼女はたくましい。2人目の子どもを産んだ時、彼女は困窮していた。自宅で出産し、友達の助けで救急車を呼び、病院に運ばれる。それでも生活のため、2日後には子どもを病院においたまま、自主的に家に戻り、仕事をはじめた。その後、シングルマザーとして子どもを育て、地域でサバイバルな日々を生き抜いている。

セシルが来日したのは1998年のことだ。彼女もエンターテイナーとして来日し、日本人と結婚した。彼女の場合、暴力はふるわれることはなかったが、仕事から抜け出す時、やくざに追われ、その日本人男性との逃亡が続いていた。そうした生活に疲れ、離婚した。その男性との間には子どもはいなかったが、その後、フィリピンから子どもを呼び寄せた。

ジョイは、1985年にエンターテイナーとして日本にはじめて来た。高校を卒業し、フィリピン人との間に子どもが3人おり、その子どもを支えるために日本に来たのだ。その後、1991年に再びエンターテイナーとして来日した時に、お店で知り合った日本人男性と結婚する。そして、暴力をふるわれていった。

アンナが来日したのは1999年、エンターテイナーとして。そして、日本人男性と同棲し、子どもを 産んだ。しかし、その日本人男性と結婚することなく、暴力をふるわれていった。

クリスティーナが来日したのは1989年だ。日本にエンターテイナーとして来て知り合った日本人男性と結婚していた親せきから日本人男性を紹介され、マニラで結婚し、来日している。また、彼女はホステスの仕事をしたことはほとんどない。一番上の子どもを産んだ後、暴力をふるわれるようになり、暴力から逃れるため日本人男性のところから去り、その後は、各地を転々としながらこの地にたどりついた。2番目の子どもはフィリピンにいる。その間に知り合った他の国籍の外国人との間の子どもだ。そして、3番目の子どもはフィリピン人との間の子どもだ。

デイシーが来日したのは1991年のことだ。彼女は家事労働者として来日している。その後、お店でホステスの仕事を転々としながら生活をしていた。いちばん上の子どもの父親は他の国籍の男性、そして、その後の子どもの父親は別々のフィリピン人男性だ。その間、何回か中絶もしている。

リンダが来日したのは、1986年ごろだ。やはりエンターテイナーとして来日し、お店で知り合った日本人男性と1987年に結婚した。この中では唯一、結婚が継続している。

その日は、A地域周辺に住むフィリピン人女性と子どもたちの家を数軒訪問しようと考えていた。 駅のすぐ近くにジャネットの住むアパートがある。そこにちょっと立ち寄る。非常に古い木造アパート。 入ると玄関があり、その両脇に薄い木戸で仕切られた部屋がある。そして、目の前には、黒光りした 木の階段。階段というより壁に近いぐらいの角度だ。上に上がってみるが、その日、ジャネットはい なかった。仕事を失った彼女の生活は日に日に厳しくなっており、ジャネットは友達の赤ちゃんのベビ ーシッターをして生計を立てている。最近、顔を見せないので、どうしているのかと思ったが、やはり 今日もベビーシッターに行っているようだ。下の階に住む別のフィリピン人と雑談をちょっとして、ア パートを後にした。

そして、セシルの家に向かう。彼女と初めてあった時、彼女はやくざとのトラブルから首にはコルセ ットを巻いていた。当時の彼女はとても物静かな女性で、彼女が自分から話をすることはほとんどな かった。その後、彼女は小学校に上がる年の子どもをフィリピンから呼び寄せた。親子2人での生活。 子どもはさみしさからよくカラカサンに顔を出した。その子どもが最近すっかりカラカサンに来なくなっ ていた。実は、最近、セシルはジャネットと大喧嘩をしていた。ジャネットは、生活に困り、家賃を長 いこと滞納していた。そして、食べるものもない生活が続いていた。そんなジャネットのことを見てら れなくなったセシルは、彼女を呼んで一緒に食事を作り励ましていた。そして、ジャネットの家族はセ シルの家に泊まる日が増えていった。こうした支え合いの姿がフィリピン人の間では昔からよく見られ る。しかし、共同生活がはじまりしばらくすると負担が増し、距離があまりにも近くなってしまったのか、 喧嘩に発展する。それまでの支え合いの美しい姿が一気に崩壊し、憎しみが爆発する。そうなるとど うにも止まらない。今回の彼女たちの喧嘩では、大人同士の関係が壊れただけではなかった。傷つ いていったのは、一緒にいた子どもたちだった。こうしてセシルの子どもはその日から全くカラカサン に顔を見せなくなってしまった。カラカサンのスタッフも心配するが、こうなってしまうとフィリピン人 からの電話には一切出なくなる。そして、家に行ってもドアを閉ざしてしまう。そんな時、私が出てい く。フィリピン人のつながりの中で傷ついてしまった彼女たちは、フィリピン人ではない私のことを比 較的受け入れてくれる。フィリピン人ではない、女性ではない、でもタガログ語を理解する、そして子 どもたちとの距離が近く、多くの場合、子どもたちのニノン(タガログ語でキリスト教の洗礼を受ける 時の後見人を意味する)であるからだろう。案の定、セシルは私の訪問は受け入れてくれた。そして、 しばらく話をする。仕事から帰ってきたばかりの彼女が夕飯を作るために買い物にいっている間,子 どもと2人でいろいろと話をした。彼女はさみしそうに言った。「お母さんがカラカサンに行くなという の」と。買い物から帰ってきたセシルも交え、彼女たちがつながりの中に戻ってこられるように一生懸 命話をした。彼女は,「もうフィリピン人は嫌だ。日本人がいいね,つきあうのは」と言っていた。しか し、彼女には日本国籍の知り合いは私のほか、もう1人しかいないのを知っている。私は、彼女たち がつながりを断絶することなく、豊かな関係性の中で悪戦苦闘の毎日を生きてくれればいいなと思う。 それから、彼女の家を後にして、ジョイの家に向かう。冒頭に紹介をした10年前に紙を破りまくっ た子の家庭だ。セシルが教えてくれていた。こないだジョイが彼女のところに突然来たらしい。子ども たちと大喧嘩をしたジョイは子どもをおいて家を飛び出し、彼女のところに来た。そして、ジョイは「今 日はあなたの家に泊めて」と言い出した。セシルはしょうがないと思い,了承した。ジョイはセシルを 一緒に飲もうと誘った。セシルは部屋にあったワインを出したが、ジョイはもっと強い酒を飲みたいと 言い出し,ひとり飲み屋に行くといって出て行った。そして,彼女が部屋に戻ってきたのは夜中の2 時30分だったそうだ。そんな話を聞き、心配になったからだ。

電話をすると下の男の子が電話に出た。そして、お母さんはいないという。時計を見る午後8時を 過ぎたころだった。お母さんは6時ぐらいに家をでてサウナに行ったという。私はこれから訪問するこ とを告げ、その時は「いいよ」と言ってくれていた。その電話から彼らの住むアパートの玄関に着くまで 5分も経っていなかった。しかし、彼らは玄関のドアを開けてくれなかった。玄関の呼び鈴を押しても、 電話をかけても、応答をしてくれない。きっと今日はお姉ちゃんの機嫌が悪かったのだろう。引きこもりが続く彼女が私の訪問を受け入れてくれるのは数回に1回程度だ。重い鉄の扉の前に立ち、部屋の中の様子を想像する。この扉の向こうの世界が彼女たちにとっての世界のほとんどを占める。そんな狭い世界でも彼女たちが非常にたくましく豊かな世界に生きていることを私は知っている。しばらく彼女たちの日々を祈り、その日は後にすることにした。

そして、そこからすぐの所に住むアンナの家に寄ってみようと思った。先日、夜、突然、彼女からパニック状態で電話があった。息子がアパートから駈け出した瞬間、自転車に衝突し、けがをしてしまった。自転車に乗っていた日本人の男性も慌て、近くの病院に彼女たちを連れていったところだった。電話越しに看護師さんの話を通訳し、彼女も少し、安心することができた。その時、アンナは私にセシルのところに行くように勧めていた。娘が部屋の鍵をあけてくれないのと、パニックになってセシルはアンナに電話をかけてきた。それで、アンナはセシルの家に大急ぎで行こうとして家を出た時、息子が事故にあってしまったのだ。彼女に電話をしてみたが、留守電になってしまっていた。

今度は、クリスティーナの家に向かう。電話をしてみるがいつもどおり電話にでない。アパートに直接向かい、呼び鈴を押してみる。部屋には明かりがついているが誰も出てくれない。しばらくすると娘が部屋の中から声をかけてくれた。「あ、ケンちゃんか。お母さんね、どっか行っていて今いないの。それに今、シャワー浴びている最中だから、ごめん、許して」と。弟のジェイソンはもう寝てしまっているようだ。そう、彼はセシルの娘とクラスメイトだ。お母さんが行っている先はだいたい予想がつく。こんな夜に子どもをおいてどこに行っているんだと思うが、子どもたちはもうそれに慣れている。その後、彼女から電話があったのは、11時を過ぎたころだった。あっけらかんと「ケンちゃん、今日うち来たんだって、なんかあったの? 電話くれればすぐ戻ったのに」と。

最後にそこからしばらく行ったところにすむデイシーの家に向かう。デイシーはもともとジャネットと一緒に住んでいた。生活の厳しい者同士、部屋を分かち合い、生活を分かち合っていた。子どもたち同士も血のつながりはないのに姉妹のように一緒に生きていた。それが案の定、金銭トラブルから仲違し、別々のアパートに引っ越していったのだ。それ以来、デイシーの家族はカラカサンから疎遠になっていた。デイシーの娘はジャネットの娘と同じ中学に在籍しているので、ジャネットの娘に学校での様子を聞いてみたが、もうしばらく学校には来ていないようだ。彼女はこれまで何回、転校を繰り返したのだろうか。家賃が払えなくなり、次のアパートを探し、そしてまた家賃が払えなくなり、引っ越していく。そのたびに子どもたちは転校する羽目になる。そして、一時的に不登校になる。長女のアイは中学だけで4回転校している。そして妹たちも小学校4年の間に5回ぐらいは転校を繰り返している。アイももう高校受験だ。なんとかして受験してもらいたいと思う。

彼女に電話をすると元気な声で電話に出てくれた。そして、仕事から帰ってきたばかりのお母さん も喜んで私を待ってくれるという。

デイシーの家に着くと、仕事から帰ったばかりの彼女が食事を作っていた。腕にはサポーターを巻いている。最近はスーパーの倉庫で働いているらしい。年末のこの時期、かなり忙しく体にこたえるという。彼女は、たくさんの病気を抱えていた。しかし、生活のため、病院に行かないことが多かった。アパートに上がる階段をぜいぜい言いながらしんどそうに上っていたこともあった。お医者さんか

らは「あと1週間病院に来るのが遅れていたら死んでいたよ」と忠告をされたこともあった。そんな彼女だが、腕はさておき、体は元気そうだ。彼女が作ってくれた食事を家族と一緒に食べ、会話を楽しんだ。

そして、デイシーはうれしかったらしく近くに住むリンダに電話をした。「ケンちゃんが来たからおいでよ」と。でもリンダは私を自分のアパートに招待したいらしく、長女のアイが案内してくれた。久しぶりの再会だった。リンダは今でも日本人男性と結婚を続けている。そして、夫は一軒家を持っていた。一時期、ジャネットもデイシーもリンダの家で共同生活をしていた。そしてこの3家族の子どもたちは運命を分かち合いながら、肩を寄せ合い生きていた。それが離れ離れになってしまった。リンダは借金を重ね、気づいた時にはどうにもならない額になっていた。結局、持家を売らざるを得なくなってしまった。

リンダの娘は日本生まれだ。学校でのいじめに傷つき、中学に上がったころにはすでに力を使い果たし、消耗していた。「もう高校には行かない。疲れた」と訴える彼女と2年間かけて話し合いをして、ようやく高校に行く気になってくれた。でも公立の学校に行くとまたいじめられることを恐れて、私立の学校に行くことにしたという。お金のことが心配になり、リンダと話し合おうとするが、私が家に行っても会ってくれなかった。娘に聞くと、お金のことはお母さんが大丈夫だと言っているという。彼女もがんばり、私立の高校に合格した。でも、案の定だった。入学金が払えず高校に行けなくなったという。そして、しばらくするとリンダは娘を一人、フィリピンに送り帰してしまった。フィリピンの実家に預けて、向こうで高校に入学させる、という。フィリピンに帰る時、私が車で成田空港まで送って行った。あれからもう2年半が経つ。そんな娘の写真を見せてもらった。今ではすっかりタガログ語もペラペラになっているという。最近、アイは、リンダと気があうらしく、自分の家で寝るよりリンダの部屋で寝泊まりすることが多いという。アイには高校になんとしてでも行ってもらいたい。しかし、今日はアイがこうして「つながり」のうちに生きていることがうれしくなる。

## 6 まとめ――カラカサンの果たしている役割

カラカサンのやっていることは何なのだろうか。DV被害者の自立支援なのだろうか、子どもたちのケアなのだろうか、母子家庭の支援なのだろうか、それとも多文化共生の実現にむけてのチャレンジなのだろうか。

先程,紹介した女性たちは、実際にほとんどがエンターテイナーとして来日し、日本人男性と知り合い、DVの被害にあい、その後、シングルマザーとして子どもと一緒に日本で生活している。

彼女たちは、まだ男性との結婚生活が終わりをむかえる前、暴力をふるわれていることを誰にも話すことができないでいた。いや、同国人の女性たちとのつきあいを禁止され、もともと限られた人間関係しかもつことができなかった。限られた同国人の友人も夫の知り合いである場合が多く、もし話をするとさらなる暴力をふるわれてしまう可能性もあった。それ以上に幸せを維持したかったのだ。こうして誰にも自分の身に起きていることを打ち明けることができなくなり、孤立していった。

しかし、暴力が子どもに向かった時、彼女たちは夫のもとを去り、母と子での生活を決意する。たとえ、

その生活が、在留資格や社会保障などから排除され、さらに社会から隔絶され、孤立した生活となるにしても。

彼女たちが地域での生活を生き抜くためには「つながり」を必要とする。彼女たちはそれを求め、カラカサンを通して出会っていく。先程の女性たちの多くも実際にそうだった。それはプログラムという形での出会いだけではない。子どもの集まりに参加した時であったり、事務所に併設している居場所にぶらっと来た時であったり、相談に来た時であったり、その他にもキャンプやクリスマスパーティーなど、カラカサンには様々な出会いの場がある。そうした出会いを繰り返すことにより、彼女たちの距離は徐々に狭まってくる。

これまで彼女たちは、自分の経験はほとんど誰にも話したことがなかった。同じような状況にある同国人のシングルマザーの友達に対しても話したことがなかった。多くの場合、フィリピンの家族や兄弟の生活を支えるため、エンターテイナーとして日本に来て、日本人と結婚し、DVの被害にあい、子どもを育てるために日本での定住を決意したという共通の背景があるにしてもだ。ましてや、国際結婚継続組の同国人には到底、自らの失敗を打ち明けることはできない。また、そういった個人的なことを話すことができる日本人や他の国籍の知り合いや友達がいることはまれである。決して失敗ではないにもかかわらず、「ブロークンファミリー」になってしまったことを、幸運を手に入れることができなかった失敗と感じてしまうことが多い。そして、思い出したくない過去として封印してしまうのだ。いや、過去だけでない、今の生活の姿も覆い隠してしまう。こうして封印しようとする願望が、他者との「つながり」からの「断絶」を選んでしまう。

しかし、出会いの中で彼女たちは徐々に気づいていく。自分が失敗だと思っていたことが、実はその場にいる他者と共通の経験であったことを。そして、徐々に距離が近くなっていったある日、その思いをふと伝えてみる。そこに小さな共感が生まれてくる。まだ誰の目にも見えないような小さな共感だ。こうした共感が次の参加につながっていく。そして、会うたびに最近の生活についての話や子どものこと、いろんな世間話ができるようになる。そうすると、小さな共感が過去の経験に対する共感だけでなく、日々の生活で今経験していることに対する共感でもあることにも気づいていく。そして、徐々に個人間だけでなく、同じ地域に住む仲間に広がっていく、そして地域を越えて広がっていく。経験に対する共感が広がっていくのだ。こうして「つながり」が生まれていく。

だが、カラカサンとの「つながり」は必ずしも強固なものではない。先程の女性たち、そのほとんどと10年近くのつきあいがあるにもかかわらず、彼女たちはカラカサンに強くコミットしているわけではない。セシルはあまりカラカサンに顔を出さない。むしろ、彼女の抱える問題を解決しようと相談の時間を入れても彼女はいつもすっぽかしていた。ジャネットも来たり来なかったりと、決して私たちの活動に積極的に参加し、何かしらの役割を担うというわけではない。他の女性たちにしても同じような感じであった。それでも私たちは彼女たちとの関係を断つことなく、ひたすらに関係を持ち続け、かろうじてつながっていた。

その一方で、カラカサンで作った「つながり」が地域の中では豊かに生きている。彼女たちの日常は悪戦苦闘の連続である。それを「つながり」の中で生き抜いているのだ。しばしば、その「つながり」の中で傷つき、その「つながり」を「断絶」していく。ジャネットとセシルが関係を断ち、セシルとジョ

イが大喧嘩をし、以前、ジャネットとデイシーが仲たがいしていったように。しかし、私たちはその「断絶」に寄り添う。彼女たちが再び「つながり」の中に戻ってきてくれることを信じて。そして、「つながり」が取り戻される。しかし、再び「断絶」が生じる。こうして「つながり」と「断絶」の連なりが生まれていくのだ。

カラカサンのなしていること、それは彼女たちの「断絶」と「つながり」の連なりに寄り添いながら、彼女たちが孤立することなくこの地で生き抜いていくことができる場を作ること、そうしたことなのかと 今、私は思っている。

参考資料 在日フィリピン人に関する統計

	外国人登録者数								興行ビザ 新規入国者数		不法残留者数				離婚	出生	生活保護
	総数	総 数 うち、フィリピン国籍							うち、フ	総数	うち,	フィリピ	ン国籍	夫日本・		父フィリ	世帯主フ
		duite	男	女	日本人の配偶者等	定住者	永住者		/イリピン国籍		∢¤ <sub>iilia</sub>	男	女	ピン・妻日本	・妻フィリピン,または,	ッピン・母日本 ・母フィリピン, または,	イリピン (世帯)
1984	840,885	9,618	1,929	7,689	2,967	_	192	32,952	11,941	-	_	_	_	_	_	-	_
1990	1,075,317	49,092	5,832	43,260	20,516	1,190	1,083	75,091	42,738	106,497	23,805	10,761	13,044	_	_	_	38
1992	1,281,644	62,218	8,352	53,866	28,351	2,617	1,461	84,368	50,976	278,892	31,974	14,935	17,039	5,825	1,021	4,695	39
1995	1,362,371	74,297	11,203	63,094	39,909	4,740	4,120	59,833	24,622	286,704	39,763	16,056	23,707	7,240	1,499	5,571	101
1997	1,482,707	93,265	13,771	79,497	44,545	6,751	8,111	67,475	31,585	282,986	42,547	15,818	26,729	6,096	2,269	5,303	252
2000	1,686,444	144,871	21,662	123,209	46,265	13,285	20,933	103,264	60,455	251,697	36,379	13,235	23,144	7,628	2,882	4,856	597
2004	1,973,747	199,394	35,374	164,020	43,817	23,756	47,407	134,879	82,741	219,418	31,428	10,471	20,957	8,517	3,479	4,701	1,834
2005	2,011,555	187,261	38,320	148,941	45,148	26,811	53,430	99,342	47,765	207,299	30,619	10,245	20,374	10,429	3,569	4,572	2,123
2006	2,084,919	193,488	41,178	152,310	49,195	29,907	60,225	48,249	8,608	193,745	30,777	10,612	20,165	12,345	4,170	5,143	2,399
2007	2,152,973	202,592	44,447	158,145	51,076	33,332	67,131	38,855	5,533	170,839	28,491	9,323	19,168	9,379	4,737	5,295	-

出典:外国人登録者数は在留外国人統計、興行ビザ新規入国者数は出入国管理統計年報、不法残留者数は法務省、国際結婚・離婚・出生は厚生労働省人口動態調査、生活保護は厚生労働省の被保護者全国一斉調査より。(各年7月1日現在)

#### 《参考文献》

- ・DAWN 編著 (2005) 『フィリピン女性エンターテイナーの夢と現実――マニラ,東京に生きる』 明石書店
- ・ JICC 出版局 (1986) 『ジャパゆきさん物語』 (別冊宝島54)
- ・石山永一郎(1989)『フィリピン出稼ぎ労働者――夢を追い日本に生きて』柘植書房
- カラカサン= IMADR-JC編(2006)『移住女性が切り拓くエンパワメントの道――DVを受けたフィリピン女性が語る』解放出版社
- ・国立民族学博物館編(2004)『多みんぞくニホン――在日外国人のくらし』千里文化財団
- · 坂中英徳 (2005) 『入管戦記』 講談社
- ・武田丈編(2005)『フィリピン女性エンターテイナーのライフストーリー―エンパワーメントとその支援』関西学院大 学出版会
- ・ ななころびやおき (2005) 『ブエノス・ディアス、ニッポン――外国人が生きる 「もうひとつのニッポン」』 ラティーナ
- ・山谷哲夫(2005)『じゃぱゆきさん』岩波書店

# Filipina Single Mothers and Their Children

An NGO's Close Accompaniment of Filipinas in a Series of Fluctuations between Connections and Disconnections within Their Communities

SUZUKI Ken

KALAKASAN Migrant Women Empowerment Center

#### Keywords: Filipinos in Japan, Single mothers, NGO

In recent years the number of migrant Filipina single mothers and their children has grown steadily. Many women came to Japan as entertainers, met Japanese men, married, and eventually became victims of violence. Fleeing from their abusive husbands, these women resolved to live through and go beyond their struggles. They are determined to survive with their children in Japanese society.

Life as a single mother is filled with great difficulties. The women are confronted with many problems related to work, nurturing their children, maternal-child relationships, relationships with families overseas, as well as maintaining their own health and well-being.

KALAKASAN is an NGO that supports these single mothers and their children living in Japan. These women and children are the main participants of the Follow-up Program (for migrant women survivors of DV) and the Children's Program.

Single mothers and their children meet each other through programs sponsored by KALAKASAN. They establish connections and build communities in areas where they live. By supporting and enriching each other in their daily lives, they make it possible for themselves to overcome their daily uphill struggles. But within these connected communities, misunderstandings and conflicts often arise. This leads to a discontinuity of connections and eventual social isolation. However, through outreach interventions the women are able to re-connect with their support communities, become cohesive, and once again give and receive mutual support. Many women go through cycles of connections and disconnections.

One of the roles of KALAKASAN is to extend warm and unconditional encouragement to individual women and communities to prevent exclusion, social isolation and loneliness.

# 論文

# 地域医療における医療通訳の重要性兵庫県のシステム構築に向けた取組みから

吉富志津代 NPO法人多言語センターFACIL

キーワード:コミュニティ通訳、医療環境、インフォームド・コンセント

日本でも移民の増加によって、ようやく総務省が「多文化共生社会推進プログラム」の提言をした。そのひとつとしてコミュニケーション支援を挙げており、コミュニティ通訳の必要性の認識は高まっている。なかでも医療分野における通訳は必然であり、関連の研究会や医療通訳研修などは数多く実施されるようになってきたが、実際に医療通訳者の派遣が実施されているのは神奈川県などの先駆例やある一定言語話者の集住地域の病院の個別の取組みのみで、その制度化は遅々として進まない。その要因はさまざまではあるが、最も大きいのは、医療通訳について、医療機関が自ら考えなければならないサービスであるにもかかわらず、その認識の低さであるとも言える。そこで、兵庫県の「NPO法人多言語センターFACIL」が取り組む「兵庫県の医療通訳システム構築に向けたモデル事業」の概要や具体的な報告を事例として、医療通訳の必要性を、人権と公共政策としての視点で論じることを試みる。そしてそれが地域医療環境において見直されなければならないインフォームド・コンセントへの医療機関の意識改革につながる可能性を示すための研究のきつかけとする。

# 1 はじめに――コミュニティ通訳の必要性

世界のグローバル化に伴う移民の増加によって、さまざまな背景で日本に住んでいる外国人、あるいは日本国籍を取得した外国出身者は年々増加の一途を辿り、地域住民が多様になってきたことは自明である。この増加現象につれて地域社会に混乱が生じ、生活ニーズに応じた市民活動も展開されている。1960年代からの日本における在日外国人をとりまく社会の動きは、一部の運動家活動から、硬軟取り混ぜた市民活動の横の広がりへと移行していった。その延長線上に、2006年3月には、総務省が「多文化共生社会推進プログラム」の提言をし、ようやく国籍や文化背景に関係なく、そこに住む人の権利が守られるべきだという指針が国レベルで示された。

そのひとつとして挙げられているのが、コミュニケーション支援である。多様な住民同士の双方向のコミュニケーションに欠かせないのが、「コミュニティ通訳」である。千里金蘭大学の水野真木子によれば、コミュニティ通訳とは日本に暮らしている外国人などを対象とした通訳のこととしているが、

その範囲は非常に広く、自治体の行政サービスや学校での教育に関わる通訳、司法、医療の分野にまで及ぶ。また水野は、「アメリカやオーストラリアなどの移民国家では、1970年代を中心に"言語権"イコール"アクセス権"(さまざまな権利を享受できるという権利)という考えのもとに、こうした問題に対する取り組みが積極的に行われ、通訳・翻訳システムが確立している」という(水野、2008)。日本でもコミュニティ通訳の必要性は年々認識が高まりつつあり、もはやその整備は急務である。

司法の分野において日本では、聴覚障害のある聾唖者や、日本語を解することができない外国人も公平に裁判を受ける権利があり、刑事訴訟法第175条で、通訳人による通訳をつけることを定めている。通訳人は裁判所の職員ではなく、裁判所の通訳人候補者名簿に登載された者が依頼に応じて有償で通訳する。2007年4月1日現在、全国で55言語3,903人が登載されている。ただし、公的資格制度がないなど、特に通訳人の質において改善すべき課題は多いことも事実ではある。

一方で、病気になったときに安心して治療を受ける権利があるはずの住民の中のコミュニケーションがうまくとれない患者のうち、外国人に対する対応は何の制度もなく、医療通訳者が専門職として認められるようなしくみはまだない。本稿では、コミュニティ通訳の中でも特に生死に関わることもある大切なこの医療通訳に焦点をあて、日本の現状と事例として兵庫県をとりあげて、その課題や目的、またシステムにしていくための具体的な動きを紹介し、医療通訳システムを考えることが地域医療全般の改善につながるひとつの切り口となることを明らかにしたい。

## 2 医療通訳に関する日本社会の動き

外国出身の日本語の理解が不十分な住民にとって、医療分野における課題は、医療制度をめぐるものとコミュニケーションをめぐるものに大別される。外国人集住都市会議\*1では、2005年11月に内閣府に提出した「規制改革要望書」の中で、外国人の社会保険への加入を促進するための具体的な要望を出しているが、国からは納得できる回答は提示されなかった。また、医療現場でのコミュニケーション不足によるトラブルは特に大きな不安となっている。日本語の理解の不十分な患者の医療サービスに不可欠な通訳者の手配は、インフォームド・コンセント(正しい情報を得た上での合意)のサービスの一環として、また、高齢者への付加サービスとしての院内ガイドや、快適に待ち時間を過ごすためのサービスなどと同じく、医療機関自体のサービス向上のひとつとして今後は考えてほしいサービスであるが、残念ながらそういった位置づけにはなっていない。あくまで患者の自己責任として対症療法的な対応しかなく、今後の医療事故などを予防するためにもしくみ作りは急務である。

しかし、社会全体において医療通訳の必要性についての認識はかなり進み、NGO/NPOの主催するものや、地方自治体や国際交流協会などが募集して行うボランティア通訳の研修で、医療通訳をテーマとするものが増えている。2006年1月には、「医療通訳を考える全国会議」\*2がNPOによって開催され、今後の方向を考える場となった。また「医療通訳を医療専門職として確立させる」ことを目標に活動を始めている日本英語医療通訳協会(J.E.)などもある。そして、2009年2月14日には、医療通訳士の技術の向上と適正な報酬および身分を保障するための制度整備をめざす医療通訳士協議会が設立され、今後の活動が注目されている。日本語の理解が不十分な患者が多く受診する病

院の中には、独自で通訳者を確保している場合がある。たとえば愛知県には豊田厚生病院など、医療通訳者を雇用する病院が複数存在する。大阪府の市立泉佐野病院りんくう総合医療センターでも、2006年より国際外来をスタートさせ、無料で4言語の医療通訳サービスを始めている。このように日本語の理解が不十分な患者が多数受診をする病院では、対策を立てざるを得ないし、またそれで何とか採算がとれているようである。将来を見越して医療通訳者養成コースを設置している民間翻訳/通訳会社もある。

ところが、日本には、特定の外国人集住地域のように一つの病院に少数の外国語に集中した医療 通訳が頻繁に必要だという現状の方が少なく、多くの病院で日本語のわからない患者は圧倒的に「ときどき」しか来ないし、しかも決まった言語ではなく「多様な」言語を話す。そのような場合でも基本 的に人間の生死に関わるこの分野での通訳は、誰もが当然必要と考えるであろう。しかし、では必要 な時に医療通訳を誰が責任を持って担うのか、どのような機関がコーディネートをするのかといった 具体的な話になると、なかなか先が見えず、外国語と日本語を理解する無償のボランティア頼みになってしまう現状がある。医療機関自体は、医療通訳者を手配するのは、日本語が十分に理解できない患者の自己責任と考えていることが多い。その上、専門の医療通訳者を介さないことは、診療時間 を長引かせることになるため、できれば医療通訳者がいないということを理由に、日本語の理解の不十分な患者にはなるべく来てほしくないという医療機関側の本音が伺えることも多い。

しかしながら,すべての住民が安心して医療サービスを受けられる環境をめざすNGO/NPOの先駆 的な取組みもいくつかある。神奈川県では、「外国籍県民かながわ会議」による医療通訳整備につい ての提言をもとに、医療関係者、ボランティア、自治体関係者などからなる「医療通訳制度検討委員 会」を設置し,支援モデル事業を行った。2002年に,これまで関連の活動に関わってきた個人,団 体、自治体関係者、医療関係者からなる「外国人医療と言葉の問題を考える会」を母体として「特定 非営利活動法人多言語社会リソースかながわ」(以下, MIC かながわと表記)が設立され, 神奈川県 の1000万円の助成金でモデル事業が開始された。神奈川県は、医療通訳相談窓口を県民センター に置いて医療通訳者を派遣し、MICかながわの推薦を受けたスタッフや長年医療通訳経験のあるボ ランティアがコーディネーターを務め、研修なども行う。また、2003年には日本各地での医療通訳シ ステム構築促進のために、「財団法人自治体国際化協会」がMICかながわに医療通訳の育成プログ ラム開発の委託をして、いくつかの地方自治体に呼びかけ、システム構築にむけた講習会も行った。 自治体、NPO、医療関係者が協定を結んで実現した協働の形は、開始から5年を経て助成金の期間 が終了、協力病院も当初の6病院から17病院にまで増え、2007年度の派遣件数も10言語で3,000 件近くにのぼり、今後の恒常的な活動へとどのように定着させるかということを神奈川県が検討した 結果,通訳依頼者と病院で通訳者への謝金を負担し,コーディネート機関には恒常的な県の予算が さかれることになって実施が継続されている(吉富, 2008:36-7)。

京都市でも、「特定非営利活動法人多文化共生センターきょうと」と「財団法人京都市国際交流協会」の協働事業として、中国語と英語のみではあるが、4つの病院で医療通訳派遣制度が適用されている。

この先駆事例に続こうとする動きは少しずつ増えてはいるものの、医療通訳者は、制度が適用され

ていると言っても時間給に換算すれば $600\sim1,000$ 円程度の通訳料で活動しており、司法通訳者が平均して時間給 $10,000\sim15,000$ 円という金額が保障されているのに比べて、専門職として認められるべき医療通訳者の派遣が、国の社会保障制度の中に組み込まれていないため、その待遇の差は歴然としている。

## 3 兵庫県の事例

#### (1) 兵庫県の現状と医療通訳に関する動き

兵庫県は、外国人登録者が約10万人で、県民全体の1.8%であるが、日本国籍を取得している外国にルーツをもつ住民や、日本語を第一言語とする住民も多いため、医療通訳を必要とする住民の数の確定が難しい。ただし、医療通訳が必要な患者の出身が多様で、その言語は多岐に渡ることは確かであり、極端な集住が見られないので、ある病院にそういった患者が集中するという現象はあまりない。あえてあげるならば、神戸市長田区、姫路市などではベトナム語を第一言語とする住民が、また姫路市、明石市、神戸市灘区などにはポルトガル語とスペイン語を第一言語とする住民が多いということは、その地域の外国人登録者数から想像できる。

このような状況で、2002年に発足した「医療通訳研究会 (MEDINT)」\*3は、医療の現場で良質の通訳を利用できるための社会システム作りをめざして研修などを続けている。また「NGO 神戸外国人救援ネット」\*4も、助成金などを得て、年度によっては同行通訳事業などを行うこともある。神戸市は2002年に、「多文化共生センター・ひょうご」\*5の協力で神戸中央市民病院に医療通訳用の三者通話電話システムを設置したが、ほとんど活用されなかった。言語によって無償の通訳ボランティアが手配できることもあるという程度の病院はあるが、専門の医療通訳サービスをとりいれている医療機関は今のところない。

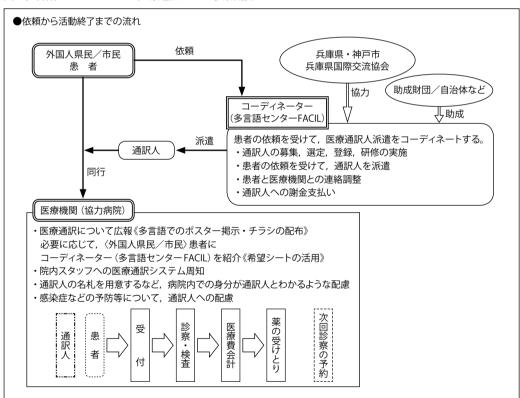
#### (2) 多言語センターFACIL\*6の医療通訳モデル事業

このような現状で、それ以上の動きは見られず、従来の翻訳/通訳業務を仕事としている営利機関以外で、実際に医療通訳者派遣のためのコーディネートを担う機関はない。そのため、日常的に翻訳/通訳コーディネート業務を行っている「特定非営利活動法人多言語センターFACIL」(以下、FACILとする)がこの役割を担わざるを得ないと考え、2005年よりモデル事業に着手している。医療通訳の公的なサービスがない現状では、依頼者が通訳料を払って通訳者を手配するしかないが、通訳料の相場が1回に1~2万円もするため、患者は全額自己負担が難しく、FACILにも以前から相談が持ち込まれていた。

FACILでは、2003年度に兵庫県国際政策課(当時)の協力を得て、兵庫県内の医療機関に対して 医療通訳への関心についてのアンケートをとった。その結果、5,000近い医療機関の中で医療通訳 に関心があると答えた医療機関は、わずか2%にすぎなかった。しかも、関心があると答えた医療機 関のうち、ほとんどが「無料であるなら医療通訳を利用したい」と答え、自らの機関で医療通訳に関する経費を計上することはそもそも考えていなかった。 この結果をふまえて、専門の医療通訳という分野を可視化させることから始めるべく、具体的な計画を立て、医療通訳者の募集、研修、医療通訳派遣に必要な多言語の各種書類の準備、協力病院への呼びかけなどを行い、2005年10月から実際のモデル事業を開始した。モデル事業を開始するにあたり、協力病院には神戸市・兵庫県の職員とともに説明に出向くが、開口一番に出される病院側の懸念は通訳者を介した場合の医療過誤やトラブルであった。しかし、日本語の理解が不十分な患者の受診に対応するにあたり、医療通訳者を介さないことで医療過誤やトラブルが起こるのだという当たり前の現実には触れない。また、協力病院になることで、外国人の患者の来院が増えることを懸念する病院さえあった。

実際のモデル事業開始の前に、医療機関には説明時に、また医療通訳登録者には登録のあとの面接に続く研修受講を義務づけており、その際に作成したガイドラインを配布している。協力病院が2008年12月現在で5病院、医療通訳登録者は約80名となっている。以下は、そのガイドラインからの抜粋である。

#### 図 多言語センター FACIL の医療通訳モデル事業概要



- 1) 受診を希望する外国人が直接,または当該医療機関や外国人相談窓口を介して,多言語センターFACIL (以下,コーディネーター) に連絡する。
- 2) 通訳人が患者のプライベートなことを知ることについて、患者は同意書を書く。
- 3) コーディネーターが依頼内容に適した通訳人を手配、派遣準備を行う。
- 4) 医療機関に通訳同行の確認書をFAXする。
- 5) 通訳人は必要に応じた内容の通訳を行う。
- 6) 活動終了後, 通訳人はすみやかにその内容と経緯をコーディネーターに連絡する。
- 7) コーディネーターは必要に応じ問題解決などのフォローを行う。

- 8) 外来の場合,受診の手続き,診察,検査,医療費の支払い,薬の処方受け取りまでが医療通訳の対象となると想定されるが,基本的に通訳のみで翻訳は行わない。入院の場合には,状況等に応じて相談する。
- 9) 患者は1回あたり1,500円をコーディネーターを通して通訳人に支払う。
- 10) コーディネーターは通訳人に1回(4時間)につき謝金(4,000円)と交通費実費(上限1,000円)を支払う。

#### ●医療機関関係者への注意事項

- 1) 医療通訳について広報をしてください。(多言語でのポスター掲示、ちらしの配布)
- 2) 必要に応じて、外国人県民/市民患者(以下、患者)に多言語センターFACIL(以下、コーディネーター)を紹介し、場合によってはコーディネーターへ「通訳人依頼希望に関するシート」を送付してください。
- 3) スタッフへ医療通訳システムを周知してください。
- ・話をする対象者はあくまでも患者本人であるため、医療の特殊な専門用語は使用せず、患者へのわかりやすい説明を心がけてください。特に重要なことは、患者の誤解のないよう、あいまいな表現は避けて、詳しく説明してください。
- ・通訳人は患者と医療機関の双方のスムーズな意志疎通のために通訳するということであり、意志決定に関与する立場ではありません。
- ・患者の予約などの変更について把握した場合、コーディネーターへの情報伝達を必ずしてください。
- 4) 「通訳人」と明記した名札を用意するなど、病院内での身分が通訳人とわかるような配慮をしてください。
- 5) 感染症などの予防について、通訳人へ配慮をしてください。
- 6) 通訳人は翻訳は行いません。問診表などの記入が必要な場合も口答で通訳をします。
- \*できる範囲で待ち時間の短縮などにご協力をお願いします。

#### ●通訳人への注意事項

- 1) 守秘義務について――誓約書に記入をお願いします。
- 2) 1度の通訳派遣について必ず各2回(患者と会ったときと、通訳業務が終了したとき)、多言語センターFACIL=コーディネーターに電話連絡をしてください。
- 3) 患者と医療機関とのスムーズな意志疎通のために、場合によっては話す言葉の背景も伝えるなど、柔軟な通訳を心がけてください。ただし双方の意志決定に関与する立場ではありません。
- 4) 患者は、言葉だけではなく、日本の医療システムにもついても理解していないため、不安な状態で病院に行きます。 わかりやすい説明を医療機関に促すなど、その気持ちに配慮してください。
- 5) 日本独特のあいまいな表現など、わかりにくいところは必ず確認しながら通訳してください。 日本の病院独特のシステムについて(例えば、一般的に、検査前に料金が提示されないことなど)、患者に知らせる か否か、通訳人の判断が必要な場合があります。
- 6) トラブルをさけるため、依頼された医療通訳以外の用件を、患者から直接うけないようにしてください。
- 7) 今後の医療通訳システム構築のため、報告書提出にご協力願います。
- 8) 通訳謝金の支払いは、業務終了後、1カ月ごとにまとめて翌月末に振り込みをします。
- 9) 自身の健康管理に留意してください。
- 10) 意志決定時,支払い時などに何かトラブルが起きた場合は,一人で判断せず,緊急にコーディネーターに相談をしてください。
- \*任意でボランティア保険(年間500円,年度末切り替え)の加入を勧めています。

以上のように、ガイドラインでは、医療機関側、医療通訳人側の双方に、その立場とスムーズなコミュニケーションのための最低限のルールを記し、コーディネーターの役割を伝えるようにしている。しかし、協力病院とはいえ、ほとんどが積極的に関わるというよりは無料で医療通訳を派遣してくれるなら一応協力病院になっておく方がいいという程度の認識であるので、医療従事者が困る事案に直面した場合以外は高い関心を示さないこと、また、FACILが直接説明などを行うのは病院の事務局であるが、実際には受付業務などを別の業者に委託していることが多いため、FACILの要望が現場に届いていないことも多く、医師や看護師への医療通訳の協力病院であることの周知度さえ、モデル事業実施から3年を経ていても病院内で低い。

#### (3) 医療通訳者の報告より

次に、通訳者が毎回提出することになっている報告書や研修会での報告から、特徴的な事例をあげてみる。

- ① 家族に通訳をしてもらっていた患者が、専門の通訳者を介したことで、病状がごまかされずに 聞けてよかったとかえって安心した。
- ② 通訳者を介する以前は、小学校3年の子どもが通訳代わりに学校を休んで同行していたが、 難しい日本語の表現が理解できないこともあり、過去の手術の経験などもまちがって伝わってい たことがわかった。
- ③ 精神障害の治療を受けていた患者が、はじめて自分の母語で説明やカウンセリングをうけることができたことにより、治療の効果が上がった。
- ④ 知人の入院患者の見舞いに行っただけなのに、通訳として顔見知りの看護師に呼び止められ、 別の患者の通訳を頼まれた。
- ⑤ 初回の通訳時には医師の説明が拙く,発言の意図することが理解しにくいため,確認が必要だったが、数回目には医師の説明能力があがって通訳しやすくなった。
- ⑥ 癌の治療にあたって、患者が自分の国では医師と患者の信頼関係を深めるために、治療とは 関係ないことも含めて対話をする時間を十分にとることを説明したので、それを通訳したら、医 師が予約を最後の順番にいれてくれて、十分に話をする時間をとってくれ、信頼関係が生まれた。
- ⑦ 臨終の場で初めて通訳をし、死因の説明を通訳したが、遺族が納得せずに医療過誤を疑った。
- 8 医師が患者に余命を伝える際、配慮に欠けた表現であったので、そのまま通訳することが難し く躊躇し、もう一度「そのまま伝えていいのか」と確認しなければならなかった。
- ⑨ 定期検診時にいつも通訳していた妊婦が自宅で突然産気づいたが、自分で救急車を手配できず、通訳人が119番通報するが、病院を指定する場合は病院側からの要請が必要といわれ、病院に連絡したが、その病院の患者であったにもかかわらず、自分で来院するように言われ拒否された。かなり強く頼んでようやく要請をしてくれた。
- ⑥ 医師が文を短く区切って話し、専門用語については紙に書いて示してくれたので通訳しやすかった。
- ①,②,③の報告からは、通訳者を介したことで患者/医療機関側双方の意思疎通がスムーズになり、治療の効果が上がって、場合によっては医療過誤を防いだケースである。④では、医療機関が伝える必要のあることを伝えられていない現状を知ることのできる報告である。⑤,⑥については、通訳者を介したことで、医師のスキルアップや医療現場に新しいやり方をとりいれることにつながり、地域医療環境を向上させることとなった報告である。⑦は、これまで通訳者が入らなかったことによる不信感が最後まで残ってしまった事例であるといえる。⑧,⑨のように、通訳者を盾にするような医療機関側のいいかげんな態度を露呈させ、通訳者がそれを気づかせる役割となっている。⑩のように、医師が通訳者に協力的であることで、治療が迅速にできることを示している報告もある。

#### (4) 医療通訳研修から

全国的にも医療通訳研修や医療通訳ボランティア研修を開催する自治体や市民団体は増えている。ここでは兵庫県の研修の動向から医療通訳の現状をさぐってみる。

前述の医療通訳研究会のテーマも、当初は「外国人医療問題」「外国人医療に関わる制度」「医療

通訳ボランティア」といった、いわゆる「外国人支援」のために現状を知り、そのボランティアとしての 心得といったものであった。しかし、徐々に専門の医療通訳のためのセミナーへと移行しており、診 療科別、あるいは言語別といったより高度な専門的スキルをアップするための内容となっていく。さら に、医療文化比較や通訳技法、HIV患者のこと、手話通訳などに関するテーマなど広がりを見せ始 めた。これは、医療通訳という仕事が多岐に渡るものであることを示すものである。

また、FACILの関わった研修の動向を見ると、医療通訳技法のおさらい、実際の通訳者派遣の経験を通して見えてくる課題の共有と対処法についてというテーマから、病院から見た医療通訳、病院に言葉のわからない患者が来たらどうするのか、といった、医療関係者側からの発表へと移行していく。これは、医療通訳が、通訳者自身の技術を高めていくことと同時に、すでに医療通訳を病院のサービスとしてとりいれた医療機関の経験を、もっと社会に伝える必要性があるという目的を明確に出すものである。

このように、医療通訳をとりまく環境は徐々にその必要性の認識が広がりつつあるにもかかわらず、 日本語の理解の不十分な患者が「ときどき」しか来ない医療機関は意識の遅れをとっている場合が多い。

### 4 医療通訳システム構築の課題と意義

くり返しになるが、FACILの医療通訳モデル事業実施から3年を経て浮き彫りにされているのは、 医療機関の認識の低さである。協力病院以外にもやむを得ず医療通訳者を派遣せざるを得ない場合 も多いが、後日このモデル事業の説明や各種案内を届けるようにしているものの、言葉がわからない 患者にはできるだけ来てほしくないというあからさまな態度を見せることもしばしばある。

しかし、協力病院での医療通訳者の存在は、実際に通訳者を介して治療を行った医療関係者からは、患者との意思疎通がスムーズになることで、その必要性を強く実感していることも報告されており、できるだけ専門の通訳者を介するという経験を多くの医療従事者にもってもらうことで、意識が変わっていくことが明らかである。協力病院は総合病院で職員が多く、また公立病院では受付業務などを別の業者に委託していることが多いため、FACILが報告や説明を病院事務局に行っていても、受付や治療の現場にまで細かいことが伝わっておらず、通訳者が戸惑うことも少なくない。

医療通訳をしくみとしてとりいれようとしない、あるいは言葉のわからない患者をできれば排除しようとする要因はいったい何であるのか、また、少なくとも誰もが安心して医療サービスを受けられる環境を守るという原理原則に立たなければならない地域医療において、あってはならないそういった排除の意識の背景にはいったい何があるのか、ここで考察を試みたい。

まず、コミュニケーションという視点から医療を考えてみる。社会にはコミュニケーションについて ハンディがある住民がおり、そういった住民も視野に入れた地域医療環境を整備しなければならない。 コミュニケーションについてハンディがある住民とは、聴覚など身体に障害をもつ人、知的障害ある いは精神的疾病をもつ人、高齢になってハンディをもっている人、日本語が第一言語ではない外国 人などである。どのようにコミュニケーションに特別の配慮が必要な患者であっても、医療機関は拒 否をしてはいけないはずである。では、その中でなぜ、いわゆる「外国人(国籍は日本であっても外国出身者を含む)」が、医療機関のサービスから排除されがちなのか。そこには「外国人」というカテゴリーに対して、無知による誤解や偏見などが存在するのではないか。そもそも「外国人」も日本人と同様に職種、立場、背景、人格すべてにおいて多様である。したがって外国人の保険についても、国民保険、社会保険、海外旅行保険に加入している人、あるいは自費で受診する人もいるという大前提さえ知られていないこともある。外国人であることと、どのような公的サービスを受けることができるのか、あるいはできないのかは別の情報なのである。「外国人」であるから保険に加入していないわけでも、「外国人」だから治療費を不払いするわけでもないのである。こういった情報を正しく伝えることによって、少なくともいわれのない偏見による排除は防ぐことができる。そして、出身国の医療制度との違いもコミュニケーションがスムーズにとれれば、相互理解が進み、その結果、双方の国の医療に関する情報が共有できることで、日本の医療環境にとって改善を促す情報を得る可能性もある。

それ以外に「外国人」が患者として歓迎されないのはなぜか。通訳者を介することで医療行為に余分に時間がかかると思われているということがあげられる。しかし、医療通訳者からの報告にもあるように、時間がかかるのは通訳者を介するからなのかどうか、もう一度考える必要があるのではないだろうか。患者と医師あるいは看護師との意思の疎通は、外国語という言葉の壁以外にも医療従事者自身のコミュニケーション能力として説明能力や説明に対する意識などのさまざまな要因があるのではないか。

また、医療機関の経営側面をみても、採算を考えて効率を優先することが結果的に経営を悪化させるのではないか。小林国際クリニックの小林米幸は、「医療機関同士の競争が激化するなか、通訳を院内に雇用して配置することによって外国人という新たな『客層』を開拓できるなら、それは十分経営に寄与するものであるといえるのではないだろうか」(小林、2006)とし、自身のクリニックでのデータから、雇用している通訳の言語の患者は増加することは確認したものの、適切な通訳者であるのか、またどの言語の通訳者を雇用するのかを見極めることが求められると結論づけている。しかし、外国出身の住民が集住していない地域では一定の言語に決められない状況があり、医療機関が協力して一定以上の通訳者を確保して必要なときに医療通訳を手配できるコーディネート機能を考えるなどの工夫と、一定レベルの通訳者が活動するための予算を確保する制度の必要性は明らかである。言うまでもなく、住民が病院に足を運ぶ目的は、安心して診療を受け、何か病気がある場合は適切な治療をうけて健康になることである。そこにその目的を阻害する要因が存在するならば、それを取り除いていく付加サービスは当然公的な制度として考えられるべきなのである。この単純明快なサービスがなぜできないのか、今後FACILは、民間財団の助成金を得て、医療通訳の先駆事例に関与する医療機関の関係者への調査でより明らかにしたいと考えている。

### 5 おわりに――双方向のコミュニケーションという視点

医療通訳は、人権という視点から見れば、当然社会にその必要性を否定するものは少ない。にも

かかわらず、「外国人」という住民に対するサービスが、何か他の医療サービスとは区別されて優先されなくてもよいというような風潮がある。しかし、同じ人間という基本に立てば、コミュニケーションにハンディがある患者への措置は、医療機関自身が考えなくてはならないことに他ならない。現状では市民団体が自治体などの助成金を得て対症療法的に始めている「ボランティア」のままでは、医療通訳が専門職として医療機関からの依頼を引き受けるというシステムは構築されない。

現在、末期癌患者のためのコーディネーターをするボランティアは、医師と患者の「通訳」の役割を果たす。つまり、医師はつい患者もわかっていると思って専門的な言葉を使って説明をすることが多いため、精神的に不安定な患者にとっては理解が困難な場合が多く、間でやさしい言葉を使ってわかりやすく説明をするボランティアの存在が患者に安心感を与え、スムーズな治療を促し、その役割は大変有意義であるという。コミュニケーションという視点で見れば、このような役割も一種の「医療通訳」と言えるのではないだろうか。「医療通訳」を考えることは、こういった、より成熟した医療環境を追求することに通じるはずである。

公立甲賀病院副院長の井田健氏は、医療通訳研修\*7で、医療現場にとって大切なインフォームド・コンセント、つまり説明と合意を経た「納得医療」をめざすためには、まず病院の言葉をわかりやすくする工夫の例を説明し、「日常語」「明確さ」「新しい概念」ということを意識しなければならないと説明した。日本にはコミュニケーション障害をもつ住民が人口の約5%(約600~650万人)おり、脳血管・神経疾患患者、精神的疾患患者、聾唖者、視力障害者、失語症などの言語障害者などへの意思疎通手段が困難な場合の対策が考えられている。それ以外に、外国出身の患者とのコミュニケーションの障壁が、言葉であり、考え方・習慣・環境・常識の違いである。コミュニケーションが不可欠な医療現場がその障壁をなくすためのサービスを考えることで、すべての住民が求める安心できる医療環境が作り出されるのである。堤健造は外国人集住地域の現地調査報告書の中で、「病院・地方自治体による"十分な医療を受けられない目の前にいる者"への医療支援があくまでも対症療法」であり、当の病院・地方自治体もその現実を認識しており、「取り組みに限界を感じている」として、調査対象の関係者は医療保障制度の見直しを要望していたと報告している(堤、2007)。この医療支援にあたる取組みが、より成熟した地域医療環境へむかうことが実証されるならば、その医療機関の安定的経営のための社会保障制度として、言葉の理解の不十分な患者への医療通訳サービスが公共政策の枠組みで考えられる意義が明らかになるのではないだろうか。

2009年は、経済的不況の中で幕を開け、自動車工場などを中心に製造業の現場などで働く派遣社員の多くが職を失っている。派遣社員の中には多くの外国人労働者が含まれ、特に1990年の入管法一部改正により、結果的に経済の調整弁のような役割として日本に来て働く日系南米人の失職数は多い。そのため、スペイン語やポルトガル語による相談窓口対応や情報提供にNGO/NPOも乗り出している。関西ブラジル人コミュニティのリーダーが、この状況についてのインタヴュー\*8に次のように答えている。「みんな、この日本に住んでいる同じ人間なんです。国籍や民族で排除するのではなく、そのときに力のある者が弱い者を助けるのは当然。助けた人が次は助けられることになるかもしれない。みんなができることをして助け合う。日本もそんな国になってほしいです」。この社会に問題が起きたとき、いつも弱い住民に負担がかかる。「日本人」「外国人」だと線引きをしている場合ではない。

頭で理解していても実感として具体的な形になりにくい「人権意識」は、「医療通訳」というひとつの 課題を社会が真剣に考えるようになったとき、日本社会がもっと変えていかなければならないことに 気づくはずである。「人権意識」の高さは、より民主的な成熟した私たちの住む日本社会につながることは言うまでもない。

- \*1 「外国人集住都市会議」http://homepage2.niftv.com/shujutoshi/(2009年2月15日)。
- \*2 「医療通訳を考える全国会議」http://tatunet.ddo.jp/mi-kaigi/(2009年2月15日)。
- \*3 「医療通訳研究会」http://medint.jp/(2009年1月18日)。
- \*4 「NGO神戸外国人救援ネット」http://www12.ocn.ne.jp/~gqnet/(2009年1月18日)。
- \*5 「多文化共生センター・ひょうご」http://www.tabunka.jp/hyogo/(2009年1月18日)。
- \*6 「特定非営利活動法人多言語センターFACIL」http://www.tcc117.org/facil/total/top.htm (2009年1月18日)。筆者が代表者を務める団体。
- \*7 2008年12月20日に兵庫県国際交流協会主催で開催された医療通訳研修にて(企画は多言語センターFACIL)。
- \*8 FMわいわい放送の2009年1月17日18時30分から19時の番組「地域と世界を結ぶFM放送」にて。

#### 《参考文献》

- ・ 小林米幸(2006)「通訳を雇用することは経営にどのような影響を与えるのか?」『治療』88巻9号(南山堂)
- ・堤健造(2007)「外国人労働者とその家族への医療支援——愛知県豊田市の事例を中心に」『レファレンス』平成19年 2月号(国立国会図書館調査及び立法考査局)
- ・特定非営利活動法人多言語センターFACIL (2006) 『医療通訳システム構築に向けたモデル事業運営マニュアル』
- ・水野真木子(2008)『コミュニティー通訳入門――多言語社会を迎えて言葉の壁にどう向き合うか…暮らしの中の通訳』 大阪教育図書
- ・吉富志津代(2008)『多文化共生社会と外国人コミュニティの力――ゲットー化しない自助組織は存在するか?』現代 人文社

# The Importance of Medical Interpreters in Local Medical Institutions

From the Establishment of a Medical Interpreting System in Hyogo Prefecture

YOSHITOMI Shizuyo

Specified Nonprofit Corporation Multilanguage Center FACIL

#### key word: community interpreters, medical facilities, informed consent

With the increase in the number of immigrants to Japan, the Ministry of Internal Affairs and Communication (MIC) has finally proposed a "promotion of multicultural society" program. MIC is putting forth communications support, with the growing need for community interpreters. As interpretation services is especially necessary in the medical field, many seminars for medical interpreter training and related research have been organized. However, in reality, rarely is an interpreter sent to the site, except in the case of Kanagawa prefecture or in hospitals located in areas with a large concentration of immigrants speaking a particular language. Legalization has been a slow process. There are many reasons for the slow progress, but the main reason stems from the fact that the hospitals themselves do not realize that it is part of their job to provide medical interpretation services. Therefore, I would like to discuss a specific case from a human rights and a public policy perspective with a focus on "A model program in establishing a Medical Interpretation system in Hyogo Prefecture" which was carried out by Non-Profit Organization Multilanguage Center FACIL based in Hyogo. I hope this will be a chance for medical facilities to rethink the necessities of informed consent in the context of a local medical environment.

## 特別寄稿論文

# フランスの移民政策の新たな方向づけ? 「選別的移民政策」とその批判

カトリーヌ・ヴィートル・ド・ウェンデン CNRS, 政治学院国際研究所

#### 1 はじめに

過去40余年来のことだが、フランスの移民政策は、管理主義的政策かりベラルな政策か、国境の開放か閉鎖か、国家主導かそれとも市場中心か、の間で絶えざる動揺をくりかえしている。世論、移民たちの運動、移民の権利擁護をめざす諸結社(アオシアシオン)は、公の政策決定者からはしばしば明確に規定された政策を打ち出す上での障害とみなされる始末だった。また、人の移動にかかわる政策は、短期的な、まったなしの必要に緊急に対応するようにと促されることが多かった。

受け入れ政策は、二つの側面から構成されている。一つには、人の入国の流れを管理するもので、具体的には、入国と滞在の条件の管理から成るが、さらにこれに庇護 (難民受け入れ) が加わり、後者がしだいに重いものになってきている。もう一つはストックの管理と言われ、定住した人々にかかわるもので、「共生」や統合を図ることがそれである。以下では、いわゆる「サルコジ法」、すなわち2006年7月24日の法律を取り上げるが、同法は、その前年の2005年6月以来言われてきた「選別的受け入れはイエス、押し付けの受け入れにはノー」というスローガンを導入し、全国的規模で、ヨーロッパ的規模で、新しい政治的与件に位置づけられるようになった。

その考え方を規定するのに、後述するように、「クォータ」というタームを導入するのは適切ではないと最終的に政策決定者は判断した。しかし、移民受け入れがそのなかに位置づけられている諸々のコンテクストは考慮しなければならないとされた。それは、以下のような事態である。最高度の熟練と創造性をもったエリートの補充をめぐって世界的な競争が行われていること、2030年の時点で予想されるヨーロッパ人口の高齢化、熟練・不熟練の労働力の不足、福祉国家にとっての統合と排除という試練、人の送り出し国にたいする頭脳流出問題への回答の必要、国境管理にかかわる治安政策の維持、人権によって守られるべき家族再結合や庇護権に制限が加えられる傾向、第三世界からの移民の新たな流出と定住にたいする世論の沈黙、等々。

これらの与件は、国境を開くか閉じるかの顧慮や、ある人々を惹きつけ、ある人々の入国は思い止まらせたいという欲求からみて、しばしば互いに矛盾している。というのも、それらの顧慮、欲求は異なるさまざまな政治潮流、利益集団、運動集団から発しているからである。そして、それらは政策決定のプロセスをより複雑にしている。

2000年頃から、これら矛盾した諸傾向から、弱い調子でではあるが、ヨーロッパ的言説が生じてき

ていて、それがフランスの新しい法律にも転写された形である。これは同法では、黒(選別的移民受け入れ)と白(押し付けの移民受け入れ)という対応を示していて、掲げられる至上命令である、「1993年のシャルル・パスクァの唱えた"イミグレーション・ゼロ"に終止符を」にかかわる諸変化への考慮を表している。また、それは政治的スローガン化というかたちで、選挙での受けをよくするという必要をも表している。

しかし、2006年法はとりわけ、人の受け入れ政策を主宰するアクターたちの再配置を反映している。かつてはプロ・イミグレーションの陣営といえば、人権の名による国境の開放を支持した左翼の一部に限られていたものだが、これが、労働力不足を案じる経営者たちへと拡大された。彼らは、1974年以来とられてきた移民の停止措置よりも、「栄光の30年間」[1945~74年の戦後経済復興および高度成長期。完全雇用の下に大量の外国人労働者が受け入れられた]の過去におけるように、より自由な受け入れ政策への回帰を欲している。保守のいま一つの部分は、情報処理のような先端分野での世界的競争のなかでエリートを惹きつける必要に敏感になっている。もっとも、保守勢力のなかには治安重視グループもあって、反対に、国境の検問強化、不法移民の取り締まり、無統制の家族移民の危険、庇護権の厳格化などについての言説に傾いている。

そして、以上すべての要素が、2006年7月24日法には認められる。

#### 2 長い歴史的道程

1945年,移民受け入れ政策を作動させる企てがはじまるが、それはほどなくして労働力の需要と無統制の受け入れの急増によって乗り越えられてしまう。1966~74年の時期にそれをなんとか移民政策の手中に取り戻そうという努力がなされたが、失敗に終わる。大きな転換点は、1974年のヴァレリ・ジスカール・デスタンの大統領当選後に訪れる。同年7月、賃金稼得移民の受け入れの流れの停止が決定され、それが移民政策の新しい時期を開くことになる。

国境閉鎖という論理が腰を落ち着ける。これと重なるように統合の問題がやってくるが、時期を区切っては帰国奨励政策が行われ〔1977年~81年の期間〕、成果の乏しいものに終わる。じっさい、統合の問題が喚び起こされたのは、移民出自の諸世代の登場、イスラームの台頭、1983年以降の「国民戦線(Front National)」の上昇、そして立法の過熱によってである。

最後の点についていえば、移民に関する法案は1945~80年にはゼロだったのが、1980年から2007年にかけては22の法律が国会にかけられている。

ヨーロッパ的文脈はどうだったか。シェンゲン協定の成る1985年以降,フランスの政策はヨーロッパの中に位置するようになる。政府間関係という枠組みのなかで,入国管理政策に携わる各国の内相たちによって治安重視へとむかう転機のなかで取り上げられ,反映される。事実,「イミグレーション・ゼロ」というパスクァ法がフランスで成立する1993年以降,このスローガンは,ヨーロッパの多くの移民国で申し合わせたように採用された。その結果として,国境閉鎖にともなう諸結果が数多く現れる。フランスではたとえば、サン・パピエ\*1のストライキ,1997年の9万人におよぶ大量の正規化,移動もかなわぬ非正規状態の人々の偶然的で、しかし持続的な滞在、「ノン、ノン」が積もり積もること、

すなわち正規化もできない、フランスに家族的絆があったり祖国が深刻な危機にあって国外退去もさせられない人々の存在、等々である。

治安重視の精神がもっぱら議論を支配し、政策らしい政策もなく、政権にある左翼(1997~2002年)が国民戦線を伸張させるのではないかという懸念もあり、治安の議論が、移民政策にとって代わる。状況の悪化は、特にサンガットに目に見えるかたちで現れた。サンガットはイギリスに不法入国しようとする者たちにとっての通過地点であり、北海の下をくぐる英仏トンネルの入口にあたっているが、1998年以来そこに受け入れセンターが設けられていたのである。

同じ頃、移民受け入れの閉鎖は、フランスでも他のヨーロッパ諸国でも、雇用の拒否権の行使というかたちで現れる。これは、1994年にブリュッセル (EU) で採択された「雇用におけるヨーロッパ人優先」の原則〔この場合、「ヨーロッパ人」とは、EU構成国国民を指す。以下同じ〕であり、非ヨーロッパ人は、当の求人のポストにいかなる当該国国民求職者もヨーロッパ人求職者も候補者となっておらず、雇用主が地域との関連で、また求める熟練との関連でその採用が必要であると証明する場合に限って、域内労働市場に入ることができる、とする。じっさい、フランスで行われた正規化の際に確認されたことは、正規化された者の30%は、建設、土木、および「3D」(汚い、難しい、危険)と呼ばれる仕事に就いているということである。これらの仕事は、フランス人の青年も失業者もほとんど就こうとはしないものである。

2002年の大統領選挙でジャック・シラクは圧勝し、ニコラ・サルコジを内務大臣に任命した。かれは就任後間もなく、2003年、移民に関する新しい法を急ぎ成立させる。これは、入国と滞在の条件を厳格化したもので、2003年の庇護権に関する法(ド・ヴィルパン法)\*2とパラレルなものである。2005年、再び内相になったサルコジは、新しい措置にむけた作業へと取りかかり、これが2006年7月24日に議会で採決に付される、外国人の入国と滞在に関する法律である。

## 3 選別的移民受け入れに関する2006年法

この法は、まず保守の治安重視の伝統を一新し、ひっくり返すものであった。それまで保守は、国境閉鎖の政策になじんでいて、これは国民戦線にも水路を開いてくという性質のものだった。だから、ニコラ・サルコジは前もって2005年以来、かれの党UMP [国民運動連合] の代議士たちに、国境の開放へと進むことには正当な理由があるのだということを説得すべく試みていた。それにしても、なぜ180度的転換をしたのだろうか。

それは国際的な状況が変わったからである。2000年の補充移民についての国連の一報告は、ヨーロッパ、ロシア、そして日本における人口減少の諸々の危険と、ヨーロッパ諸国にとって新たな移民迎え入れの必要があることを指摘した。それは、労働力の需要に対応するため、不就業人口に対する就業人口の比率を高めるため、年齢の人口ピラミッドの均衡を回復するため、である。ちなみに、フランスは人口に関してはやや特殊で、ヨーロッパの多くの隣国(イタリア、スペイン、ドイツ、中央ヨーロッパ)ほどには脅威にさらされていない。しかし、2030年となると別で、他国の例にもれず、人口増加というファクターだけを取り出すと、それは移民へと結びつけられることになろう。というわ

けで、フランスでも人口問題にかかわる議論は決定的に重要になる、と。

この政策の変化に有利にはたらいた第二の議論は、しばしばそれ自体が高齢化と関係する労働力の払底である。たとえば高齢者のケア、建設、土木、家事サービス、ツーリズム、レストラン・ホテル関係、農業(果物、野菜、ブドウの収穫)のような、きついが待遇のよくない仕事がそれである。経営者たち、とくにその強力な連合であるMEDEF [フランス経団連] は、すでにこの現実について保守勢力に警告を発していて、保守の有権者のなかにも、治安重視精神と経済的「リアル・ポリティックス」のどちらを取るかで悩む者が生まれていた。

これはジェームズ・ホリフィールドが「リベラルの逆説」と呼んだもので、多くのリベラル民主主義のなかでは政治的に望ましいと考えられること(たとえば国境の閉鎖)が、経済的には拙劣だということである。イタリアのような隣国では、2005年で75万人という大量の「バダンティ」(子どもや高齢者の世話をする女性)が、右寄りのグループ(北部同盟)によって特徴づけられるが、シルビオ・ベルルスコーニ政府の下で正規化され、スペインのサパテロの社会党政権でも、同様に、その翌年、75万人が正規化されている。フランスではどうなのか。正規化の拒否が、1998年以来もちこされている\*3。労働力の不足は、いわゆる「逼迫している」セクター(農業、建設、対人サービス、ツーリズムなど)のなかでサン・パピエの不正規雇用を結果しているといわれるが、これはいくらか偽善的との感もなくもない。イギリスやアイルランドやスウェーデンはそれなりに、2004年から東方出身の人々〔主に同年にEUに加盟した国々の国民〕にその労働市場を開いている。

第三の議論は、もっと広大な国際的枠組みのなかに位置づけられる。世界の多くの国と同様、フランスも、創造性とダイナミズムと業績達成の源となる最高度技能者を惹きつける企てをめぐって先進諸国がしのぎを削っている競争に参加するという措置をとった。能力市場というものが世界およびヨーロッパのレベルで展開されてきていて、フランスは国境閉鎖政策のためにここから取り残されたくないと考えている。

こうしたカテゴリーの移住者には、開放政策を行ってきたいくつかの国がすでに便宜を与えている。たとえばドイツがそうである。同国は「グリーンカード」を設け、それに続いては、カナダ・モデルを参考にしての「ポイント許可」政策を2005年に採用している。イギリスはイギリスで2007年から、これもカナダ方式に近いのだが、選別的なオーストラリア・モデルを参考にしている。これに対しフランスは、英語圏の国々に比較して、高度能力者を惹きつけるのに欠けるところがあることを意識している。というのも、フランス語圏の出身の移民は、その一部をとると、熟練の度合が低く(サハラ以南アフリカとマグレブ)、世論においても入職においても差別の好餌とされているからである。

そして、ヨーロッパ (EU) のレベルでは、熟練・非熟練労働力の不足に対応するためのクォータ・システムをめぐって議論が浮上してきた。当時の欧州委員会の移民担当の委員M. フラッティーニは 2007年、熟練労働者を惹きつけるために「ブルーカード」を発給するとの提案を行い、2008年末に 再度これを取り上げた。労働力のクォータの政策は、ニコラ・サルコジによっても退けられていない。 かれはこの政策に、不法移民問題の部分的解決策、労働力需要への一つの対応策、南の国との交渉 の手段、さらには望ましい人材を引き寄せる方法を見出している。けれども、フランス内ではクォータ 政策は不評を買った。その理由は政治哲学的なものであり、平等の原則に反している、出自(オリジン)

による選別が行われる、といった危険が指摘されている\*4。

「選別」移民法は、2006年7月24日に議会を通過した。それに先立つ移民に関する法律はすべて、1974年の賃金労働に携わる移民の停止の決定〔石油危機後の国内の雇用状況の悪化を理由とする〕範囲を脱するものではなかったが、この「サルコジ」法は新たな姿の下に登場している。そこに流れる考え方として、労働市場の要求に関連づけて国境を開放することの必要が考慮されていて、それは、エリートの世界的な競争力の維持、その経済的利益の承認、人の受け入れの職業的目的への統合、そしてフランスのような移民受け入れ国でこれがもつ正当性というコンテクストのなかで展開されている。

もっとも、法案を練り上げる過程では考えられていた、カナダ、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドのように合法的に受け入れられる移民の数を毎年議決するという案は、削られている。フランス政府が議会で年次報告を行うというこの考え方は、労働力の需要と欲せられる新たな入国者数を重視するものであったが、その案は最終的には放棄された。

選別されるにせよ、季節的に受け入れられるにせよ、動く移民という観念は今大いにもてはやされている。これが、学生には短期間給与稼得者となることを許し、起業家的なエリートや高いディプロマをもつ者には定住することを許すのである。強調点はモビリティ、人の移動、能力とアイディアの移動に置かれており、これは移民への機能的アプローチによって触発されている。なお、そうしたアプローチは、左翼のアソシアシオンからは「使い捨ての移民(政策)」と呼ばれる。では、低熟練の労働者についてはどうか。前者とちがい、彼らには3年の間、毎年最長でも6カ月間の就労にとどまる季節労働者の地位しか与えられない。ただ、これは必ずしも安価につくとはいえず、労働者を更新しなければならない時にコストを増加させずにいない。

最後にいうと、移民を送り出してきた発展途上国の開発・発展というものが移民政策のなかに位置づけられ、明確に表明されている。しかし、ちぐはぐな点がなくはない。なぜなら、祖国にもどる移民たちによる技術移転といっても、特にその国々にインフラが欠けていたり、企業の長といったプロフィールをもつ移民がきわめて少なければ、大したものにならないからである。また、ディプロマをもった若者に将来の帰国を想定して労働資格を与える条件を整えるには、出身国がこの部分から利益を得られる状態にあって、エリートたちがこの点で被恩と信頼の感情をいだくことが前提となる。だが、なぜエリートにだけ移動することが認められるのだろうか。

同法の条文は、高度な技能をもつエリート、芸術家、創造活動従事者、第一級のスポーツ選手に対して、国境を開くものである。「能力と才能 (competences et talents)」と呼ばれるビザがこの目論見のため創設され、長期滞在と家族合流への速やかなアクセスを可能にしている。学生については、学業修了後1年間、フランスの滞在を延長して、就労する、または研修を行うという可能性が与えられる。季節労働者の場合、3年間の滞在資格は、上にも述べたように、3年の間6カ月以上は就労しないことを彼らに義務付ける。というわけで、同法は、労働力の必要に多少とも応えながら、エリートたちを惹きつけようとするものである。

### 4 「望ましからぬ者」についての制限的政策

こうした政策の進め方は、憲法や国際的諸条約によって認められている基本的な人権(庇護を受ける権利、家族と共に生活する権利)の適用によって結果する人の流れを、「押し付けられた受け入れ」と呼んではばからない。その国際条約には、難民についてのジュネーヴ条約〔難民の地位に関する条約〕のように、普遍的価値をもつものもある。問題はいくつかの領域に現れている。

不法移民への取り締まりは強められ、特に、予想される国外追放の増加によって進められるとみられる。ただし、追放の当初の候補者の多くが生き方を変えて自分たちの狙いを実現することとしたため、その抑止効果は限られる。不法滞在が内向きの共同体主義を強めるのだと考えるのに似て、非正規の状態にあるからこそ統合されないのだと考えるとってつけたような思考が、法案の理由のなかに示されていた。いずれにしても、いわゆる「大量の」正規化は禁止される。

また、2006年7月24日法は、家族再結合と結婚のための入国に制限を加えている。これは、法案の提出理由のなかで前提として言われたことの結果であるが、この提出理由はことごとく事実と既存の研究によって否定されている。配偶者の一人の滞在が不法だったという事実から、その結婚が偽装ではないかと人々に思わせ、それを理由に、ニセとみなされる結婚への監視が強められるというわけである。家族再結合による入国は、労働市場への参入の困難をともなうとみなされ、労働のための受け入れと対立させられる。

いま一つの暗黙の観念は、滞在資格の付与は統合の可能性に従属するという考え方である。すなわち、統合とは、新入国者の権利ではなく、一個の義務になったのである。それは、市民的信条とフランス語の基礎を学ぶことを保証する義務的な契約(受け入れ・統合契約)\*5によるものであった。統合は、かつては長期的な移民のむしろ結果として起こるものとされたが、今では長期的な移民を認めるための条件となっている。一連の措置は、いや増す不安をもたらしている。10年間有効の滞在・労働ビザを獲得するには5年の滞在が必要で、家族再結合を行うためには2年の滞在が求められ、もしも統合の条件が満たされなければ、定住許可も取り消される、というわけだからである。国籍へのアクセスについても同様であり、申請の条件である滞在年数も延長された。

難民の地位への接近の条件は、前述した2003年のド・ヴィルパン法で厳しくなったが、再びその基準が見直され、庇護権に制限がかけられている。すなわち、人がそこから庇護を求めることができる出身国および安全な第三国の観念、内部庇護の観念がそれで、交戦諸国の内部に設けられている保護地域からは庇護を求めることはできないとされた。難民は「押し付けられた移民」ということになる。これを全面的に禁止することはできないが、一個の負担と考えられる以上、移民がフランスの土を踏むのを思いとどまらせようとするわけである。

## 5 30年ぶりに人の受け入れを掲げるが

この法は、過去30年来フランスには欠けていた人の受け入れ政策を取りもどすことを欲して提案された。エリートたちを惹きつけること、人の流入への制御をかれらの出身国の開発・発展のなかに位

置づけること、定住しようとする移民には真の統合の義務を新たに課すること、まさにこれが掲げられた目的にほかならない。だが、2007年の大統領選挙の前夜のことであり、ただちに疑問が生じた。2003年に通過した法を補完するために2番目の法を2006年にまた成立させることは、はたして意味があるのか、それはもっぱら、複雑な利害関係のなかにあるある種の有権者たちにおもねるためではないのか、と。

同法が成立して1カ月後のこと、内相のニコラ・サルコジは、戦闘的な移民支援組織である「国境なき教育ネットワーク(RDESF)」の圧力を受ける。RDESFは外国人の人権擁護団体や教会をネットし、特にフランスで就学している、不正規状態の人々の子どもたちを支援しているもので、子どもたちは両親とともに国外追放の危険にさらされていた。そして、その圧力に押され、サルコジは数千人のサン・パピエ家族の正規化を行わねばならなかった。2007年の大統領選のキャンペーンの直前だった以上、波風を立てるようなことはすべきでなかったからである。各県の県庁ではケース・バイ・ケースで正規化が行われ、その数は比率にしてそれ以前の年よりも多くなったほどである〔フランスでは、県は内務省に属する行政単位〕。

2006年7月24日法は、国境の開放と閉鎖の間の、臆病でありながらしばしばサン・パピエに同情的でもある世論と、開放の成果が一部もう知られている国際的文脈との間の妥協にほかならない。なお、ニコラ・サルコジは法律の成立時に「往時のイミグレーション・ゼロに終止符を打ったのだ」と宣し、この点を見誤っていないことを示した。法は、特に30年間以上の労働者受け入れの閉鎖からフランスの移民政策を抜け出させることの利益を前面に出している。だが、多くの望ましからざる結果も引き起こしている。たとえば、いま、失業すればフランスと母国の間の往復が不可能になるからと家族呼び寄せの加速化が起こっている。また、サン・パピエたちの危うい不安定な定住化が進んでいる。労働市場の必要に応じるための立法が適切に行われていない、等々。

法は、人口減少という事態に部分的にしか応えておらず、「二段速度」で人の受け入れを引き起こしている。すなわち、家族と一体で生活するという基本的人権へのアクセスは高度技能の人々にしか開かれておらず、一方、世界中どこでも移民政策を行う際のフレクシビリティの一要因をなす正規化の道は、開かれなくなっている。従来の諸々の法にはない新たな議論を考慮に入れることで、同法は多くの悪しき効果を生みださずにはいない。

## 6 動きだした法とそれに続くもの

2007年5月, 共和国大統領に選出されて, ニコラ・サルコジは新しい大臣ポストを創設した。その名称は「移民・統合・国民アイデンティティ・共同開発・発展大臣」であり, この名称は多くの論争を呼んだ。特に「国民アイデンティティ」という言葉が論議の的となった。

その大臣に任じられたブリス・オルトフー [2009年1月にエリック・ベッソンに交代] は、早速2007年11月から入国・滞在に関する新法の成立を図りはじめた。その法案は、「選別的」移民という線を維持しながら、「押し付けられた」移民の入国には厳しい条件を付した。たとえば家族呼び寄せを認める基準として、呼び寄せ費用は社会保障給付からではなくもっぱら労働報酬からまかなわれなければ

ならない、血縁の証明のためDNA鑑定を導入する(実施されず)と定め、年間の国外追放目標件数を掲げた。年に25,000件としたが、2007年には達成されず、それに対し2008年には3,000件超過している。

クォータの政策は、憲法評議会の一員であるピエール・マズオーを委員長とする委員会の検討の 結論もあって、放棄された。また、共同開発・発展については、その二国間協定がサハラ以南のいく つかの移民出身国との間に締結されたが、それは「能力と才能」ビザおよび学生の滞在資格を発給す ることと引き換えに、退去強制に付されるサン・パピエを受け入れることとしている。

2008年の7月から12月までフランスは、ヨーロッパ連合(EU)の議長国の座にあった。その間にまとめられ、公表された移民および庇護に関するヨーロッパ協定は、フランスの移民政策の方向づけをも示している。それは次の5点にわたっている。①各構成国によって決定された優先順位、必要性、受け入れ能力を考慮しながら合法的移民受け入れを組織すること、②不正規移民には、特に出身国あるいは経由国に確実に帰すなどして厳しく対応すること、不正規滞在の外国人にも同様とすること、③国境での検問の効果を高めること(とくにヨーロッパFRONTEXシステムの力によって)、④庇護のヨーロッパを建設すること、⑤出身国と経由国との間にグローバルなパートナーシップを打ち立てること、そのために人の移動と発展との間のシナジーを高めること。

しかしながら、2008年11月、「地中海連合 (l'Union pour la médkiterranée)」 結成がニコラ・サルコジによって打ち出された際、その会議が進むなかで移民にかんするテーマは徐々にアジェンダから削られていった。地中海の南岸に位置する国々は、フランスのビザ政策の柔軟化を強く望んでいたからである。とすれば、「選別的」移民とはいっても、実は形ばかりのものにならないだろうか。このカテゴリーに該当するのは、ほんの少数の入国者にすぎないからである。

〔訳:宮島 喬〕

- \*1 sans papiersは「書類不所持」を意味する。「不法」という呼ばれ方を拒否し、自分たちには正規の地位を要求する権利があると主張する外国籍移民たちが、1990年代後半にその運動のなかで使うようになった呼称。家族合流や難民申請のため来仏したアフリカ系をはじめとする途上国出身者がほとんどである。
- \*2 社会党ジョスパン政権下の1998年法(シュヴェーヌマン法)で拡大された難民カテゴリー(憲法難民など)を廃止し、 条約難民に限ろうとする法改正。
- \*3 ここで言われているのは一斉大量正規化で、これはジョスパン社会党内閣時代の1998年を最後に、行われていない。しかし、個別の申請にもとづく正規化は行われており、年に1万件を超える数字も示されている。
- \*4 クォータがどういう分野で、何を基準に行われるかについては、さまざまな憶測が飛んだ。クォータにはフランス共和国の本来の平等理念に反するという原則的な反対論があるが、たとえばアフリカ系移民の結社などは、クォータ実施によって、アフリカ系の入国が不利になるのではないか、彼らの家族呼び寄せが制限されるのではないか、という観点から反対の意思表示を行っている。
- \*5 この契約は、2003年法の中で定められた。あらゆる入国者に100パーセント義務づけられるものではない。また受講は無料である。

〈訳者後記〉本文中の〔〕内も含め、注は、執筆者の了解を得て、訳者が作成した。

# A New Orientation of French Immigration Politics?

## The Politics of "Chosen Immigration" and its Critiques

Catherine Wihtol de Wenden

CNRS (CERI-Sciences-Po)

France is known as an oldest immigration country in Europe. Its immigration policies have always hesitated, however, between managerism (dirigisme) and laissez-faire, opening and closing of the border, state and market. And the fact is that France decided in 1974 to "suspend" the recruitment of new foreign labor forces, except for those from EC countries. This measure, initially supposed to be provisional, was prolonged even to the 21th century and thus necessitated the various integration policies to settle migrants and their families. But in 2006, Nicola Sarkozy, Home Minister (present President of French Republic), made pass a new bill on immigration. While it exalted the "chosen immigration", it rejected the "imposed immigration". After the thirty year's of closing, the new law is important in reopening the border to new workers with high skills, it led to the strict control of other types of immigration qualified as "imposed", such as family reunification and asylum seeking. Moreover, the quasi-automatic legalization of certain categories of illegal foreign migrants by the humanitarian causes could no longer be done. Associations and NGOs based on the French *égalitarian* tradition criticized these selective and strictly regulative aspects of the new law. Thus, France has now found itself being at the crossroad of immigration politics. But it may not be easy to execute all measures advanced by the new law. Its reasons are the necessity of coordination with other policies of EU countries and Mediterranean countries and that of taking into consideration of French public opinion which is often sympathetic to the sans papier (undocumented migrants).

## 川村千鶴子 編著 「移民国家日本」と多文化共生論 多文化都市・新宿の深層

A5判・412頁・5.040円 2008年・明石書店

「多文化都市・新宿の深層」というサブタイトルがつけられている本書は、「多文化共生社会の胎動と歴史的展開」と題される第 I 部、「ライフサイクルと多文化共生論」と題される第 II 部、「トランスカルチュラリズム――地域が日本を超えるとき」と題される第 II 部と、終章から構成されている。第 I 部は、江戸時代から昭和初期までと、戦後から2000年以降までの新宿大久保地区の歴史的変遷を検討する第 1 章と第 2 章、編著者の分析視角を「ディアスポラ接触」として提示する第 3 章、新宿大久保地区におけるマジョリティな外国人住民である新来韓国人の定住化を概観する第 4 章から構成されている。また第 II 部は、出産、子育て、言語教育、エスニック・ビジネス、高齢者をそれぞれ検討する 5 章からなっている。さらに第 III 部には、ホームレスと無国籍者をあつかう 2 章および多文化主義概念を理論的に検討する第 9 章がふくまれる。終章は新宿区長と編著者および執筆者 1 名との鼎談および編著者による多文化共生のための政策課題の提示から構成されている。

このように、本書は日本でももっとも外国人住民が集中的に居住し生活している大久保地区を中心とする新宿という地域を対象として、その実態についてインターディシプリナリーな総合的把握をこころみようとするものである。第3章によれば、2007年現在、新宿区の外国人登録者数は31,336人にのぼり、総人口の11%をしめている。国籍別にみると韓国・朝鮮が44%、中国が31%と多く、以下フィリピン、タイ、フランス、ミャンマーとつづき、その総数は113ヶ国にのぼる。とりわけ大久保地区では、2008年に外国人は全住民の35%にも達した。川村は、大久保地区の歴史的発展を5つの段階に区分している。もっとも初期の段階には中国から留学生や亡命者が移住し、それにつづく第二次大戦時および戦後の段階には在日韓国・朝鮮人の定住があった。1980年代から1990年代前半の段階になるとアジア系新規来日外国人が中心となり、1990年代後半の段階には国籍の多様化が顕著となり、2000年代の現段階になると定住・永住をめざす安定期にはいった。

ここで、本書全体の分析枠組みを提供している「ディアスポラ接触」という目新しい概念についてふれる必要がある。第3章によってこの概念を評者なりに整理すれば、ディアスポラ接触とは、ディアスポラたちの遭遇によって育まれる、国家の枠組みをこえるトランスナショナルなコミュニティにおける接触を意味する。通常もちいられる異文化接触という概念とディアスポラ接触とのちがいは、接触する主体がディアスポラであることと、接触する場がトランスナショナルなコミュニティであることにもとめられているようである。大久保地区を中心とする新宿に居住する外国人住民の多くがつよいディアスポラ性をもっていることはたしかであり、またこの地域が日本でも有数のトランスナショナル性をも

っているコミュニティであることもうたがえない。本書がこの地域のもつ可能性と問題性をいきいきと 表現することに成功したことをみると、このディアスポラ接触という分析枠組みが効果をあげたことは たしかであるといえる。

しかしながら、本書に収録されている諸論考のすべてが本書のねらいと合致しているとはいえない。 出産および多文化主義についての章は新宿にはふれない一般論であり、ホームレスの章に登場する 6人のうちひとりだけが韓国・朝鮮系とみられ、あとは日本人である。さらに別の問題点もある。終 章でのべられているように、基礎的自治体としての新宿区は、「しんじゅく多文化共生プラザ」を創設 したり外国籍住民の区政参加をはかるなどの努力をつみかさねている。その一方で、2000年代前半 にこの地域で実施された「不法滞在者を半減する」ための大がかりな取り締まりは、「第三国人」発言 で物議をかもした石原都知事の全面的協力をえて強行されたこともまちがいない。それをかんがえる と、本書には東京都政への目配りもほしかった。

最後に、本書が新宿のモノグラフとして評価できる成果をあげたことの背景として、このコミュニティでうまれ育った編著者をはじめとする執筆陣の多くが、この地域にふかい愛着と一体感をもっていることを指摘しておかなければならない。とくに、本書のなかでもつよい印象をのこす第1章および第2章の著者は多年にわたりこの地域の調査に従事してきたし、第4章と第8章の著者はこの地域を愛するがゆえにそれぞれ10年前および8年前から居住するにいたった。

駒井洋(こまい・ひろし/筑波大学)

## 近藤潤三 著 移民国としてのドイツ 社会統合と平行社会のゆくえ

A5判・322頁・3,675円 2007年・木鐸社

2008年は日本における外国人の受容に関し大きな変化の生じた年であった。6月に自由民主党の外国人材交流推進議員連盟から「日本型移民政策」の提言がなされ、10月には日本経済団体連合会の提言においても「日本型移民政策」の検討の必要性が言及されるなど、政界、経済界という日本社会のメインストリームの中に移民政策を策定すべきという主張が浮上してきた。さらに、2008年は日本からのブラジル移民100周年にあたり、年度前半は様々な記念行事を通じブラジルと日本双方における日系人の将来展望が語られたが、年度後半に至り米国の金融危機に端を発する世界的不況の影響で自動車産業や電機産業において非正規雇用者の大量解雇が始まり、中南米出身の日系人をはじめ在住外国人は非常に厳しい環境の中に放り込まれている。

こうした中で、「多文化共生」を旗印に外国人の受容を進めてきた地方自治体やNPO・市民団体は、そもそも外国人の生存を維持するために何ができるかを問われる厳しい状況に直面している。さらに、国は、単純労働者は受け入れないという建前の下で現実には単純労働に従事する日系人や研修・技能実習生を大量に受け入れながら、その一方で、社会統合政策は主として地方自治体の責務だとして「不作為」を続けてきたが、その責任は重く、このような状況を迎え、改めてご都合主義でない明確な政策の策定が求められている。

このような日本の状況を考えるとき最も参考にすべき国の一つはドイツである。ドイツは、戦後復興の過程でトルコをはじめとする諸外国から大勢の外国人労働者を受け入れてきたが、その外国人が定住し、第2世代、第3世代を生み出している現実があるにもかかわらず、長く「ドイツは移民国ではない」という建前に固執してきた。しかしながら、近年においては2000年の改正国籍法の施行、2004年の移民法制定、2006年の統合サミット開催と、まさに移民政策の「パラダイム転換」がなされている。本書は、ドイツがその建前を放棄し、新たな移民政策に転換した過程を克明に分析する。特に、従来主として制度面から解説されてきたドイツの政治に関し、実際の政治過程を分析することによって大連立の政治力学を明らかにしている。また、社会統合の破綻と平行社会の形成による社会の分裂の懸念について、イスラム主義の脅威やスカーフ問題に即して検討している。

移民法制定の過程では、SPD/同盟90・緑の党連立のシュレーダー政権下で一旦両院を通過した法案が、連邦憲法裁判所によって手続き上無効とされるなどの経緯を経たのち、両院協議会や首相と野党CDU・CSU党首のトップ会談を経て成立に至った。その背景として、著者は、人口問題から移民の受け入れは不可避という社会的なコンセンサスが形成されていたことと併せて、移民をめぐる従来の激しいイデオロギー的対立が意味を失ってきたことを挙げている。つまり、CDU・CSUに代表される保守派の非移民国のイデオロギーは現実に追い越されて説得力を失い、他方、移民がホスト社会と交わらない平行社会を形成しているだけでなく、その多くが社会の下層に滞留している現実を前にして「統合の破綻」の論議が高まり、SPD、緑の党を中心とする左翼の多文化主義のイデオロギーも次第に色あせたというのである。そのような社会状況の中で成立した移民法は社会統合に力点を置いているのであるが、著者はドイツのイスラムに関して、ドイツ社会との間に存在する溝が依然として深いのは否定しがたいと述べ、社会統合の行方について決して楽観していない。

こうしたドイツの分析を日本の状況に引きつけて考えると、第一に言えるのは、ドイツと日本の政治はコーポラティズムの要素を共有しているにもかかわらず、移民問題に関してドイツは大きなパラダイム転換を成し遂げたのに対し、日本は未だ明確かつ全体的な政策を打ち出せていないということである。これは、移民政策のような国家的課題について主要政党が主導的役割を果たしているか否かによるところが大きいのではないか。第二に、日本では「多文化主義」や「社会統合」について未だ経験が浅く、十分な考究がなされないままに、これらの概念が受容されたり、拒否されたりしている。評者としては、日本の状況とドイツのそれとの対比に関する論考を、著者に期待したいところである。

本書は、移民政策を通じてドイツの政治・社会を分析した優れた学術研究書であるだけでなく、外国に背景を持つ人々が日本社会に平行社会をつくり出すことにならないよう、新しい社会統合を目指すすべての人々に対し、一読を勧めたい重要な著作である。

北脇保之(きたわき・やすゆき/東京外国語大学)

## 志水宏吉 編 高校を生きるニューカマー 大阪府立高校に見る教育支援

A5判・328頁・2.625円 2008年・明石書店

なんといっても編者の志水宏吉氏のまえがきにある次の言葉がこの本のすべてを言い表していると思います。いわく、「私たちが調べたかぎりでは、外国人生徒が公立高校に進学する比率は大阪府が最も高い。私たちは、その事実を誇らしく感じている」(p.3)。しかし、この本を読むことで「やっぱり大阪は違うよな。ほかの地域にはまねできないよね」と、自らが取り組むモデルや叩き台にするのではなく、最初から取り組まない理由とされないかが心配です。ぜひだれのために取り組むのかという基本に帰って、ニューカマーの子どもが一人しかいなくても、すべての子どもが同じく健全に発達する権利を持っているということを思い返してください。大阪にできたことができないとしたら、受け入れ側社会の問題なのです。

この本の構成ですが、全体20章が以下のように4部に分かれています。

- 第1部 イントロダクション(第1章, 第2章)
- 第2部 大阪の教育(第3章~第8章)
- 第3部 生徒たちの素顔(第9章~第12章)
- 第4部 高校紹介(第13章~第20章)

第1部は概論で、「グローバル化(globalization)」と「個人化(individualization)」を進める現代社会にあって、いわゆる「在日」が多く暮らしてきた大阪の地域と学校がニューカマーの子どもたちの教育をどうとらえ、どうしてきたかという概観を示し、それを「大阪の教育は、日本のなかで最もインクルージョンが進んで」おり、「地域に生きるさまざまな子どもたちが、『共に学び、共に育つ』学校。大阪の教育の根幹にはそれがある」(p.26)と評価しています。さらに、その評価を可能にしているニューカマーの子どもたちへの教育保障の例として、高校への進学率(2005年度84.5%、府教委、p.31)の実績を他地域との比較によって示しています。

第2部は、高校卒業やその先の進路までを見通す制度化された教育実践と小中学校を含めた大阪

の教育文化の関係について、歴史的な経緯を実証的に分析しています。同和・障害者・オールドカマー (オールドタイマー) の教育等、「しんどい」子どもたちへの取組の歴史の上に関係者間の連携を伴う形でニューカマーに対する教育が築かれたということ、それはマイノリティーのアイデンティティを守る教育であったこと、ゆえに当事者に対してだけでなく、マジョリティー側への教育でもあったことなどが指摘されています。マイノリティーのインテグレーションを進めるに当たっては、マジョリティー側を含めた帰属社会の人々の意識変容と制度変革と双方を進めなければならないのですが、まさにそれに向けての取組があったということです。

第3部は、主に当事者である高校生に焦点を当てて、彼/彼女らに対するアンケートやインタビュー調査をもとに、これまでの日本の小中学校での体験、経験や自らの将来、また現在高校を生きることについて、その思いが生徒たちの生の声で述べられています。外国から直接編入学した「ダイレクト」生徒も含め、それぞれの生徒が高校ではありのままの自分が受け入れられていることに満足し、自らと同じ国出身の教師等をロールモデルとしています。

第4部は、ニューカマー生徒が在籍する大阪府立の「特別枠」を持つ5校と定時制を含む特色ある3校、計8校についてそれぞれ章を立てて紹介しています。執筆者は学校現場から教員や生徒の語りや発言を適切に拾っていて、まさに「ここで掲載する学校紹介は、調査者(研究者・大学院生)と現場の人びと(先生や生徒たち)との共同制作である」(p.200)というとおりになっています。ここでも、ニューカマーの生徒たちの自尊感情ややる気に対し、ニューカマー教師の存在感が際立っていることが理解されます。

この本には、大阪の優れた取組が紹介されています。しかし、まだまだ十分ではないし、子どもがどの地域で暮らすか、どの学校で学ぶかで一生が決まってしまうということはあってはならないことと思います。この本を読み、改めて文部科学省は、OECD諸国に倣って一日も早くこれらの子どもの「義務教育」の決断をすべきと痛感しました。

山田泉(やまだ・いずみ/法政大学)

## Atsushi Kondo(ed.)

## Migration and Globalization

## **Comparing immigration Policy in Developed Countries**

A5判 · 256頁 · 6,300円 2008年 · 明石書店

本書の基礎をなすのは2001年9月にトヨタ財団助成の下に行われた国際シンポジウムであり、そのオーガナイザーだった近藤敦氏の努力によってまとめられた。刊行はその6年半後だが、寄せられ

た稿は、アメリカを扱ったコネリアス論文(9章)を除き、21世紀初頭の状況にまで触れており、タイムラグは感じさせない。

日本をも含む先進諸国に今や「移民受け入れ国」という括りが成立することは周知の通りである(しかも往時の移民送出国イタリア、スペイン、韓国も近年この列に加わる)。では、これらの国で移民の特質や移民問題のイシュー、受入れ・統合政策、法制にも共通性が生まれているか。殊にアメリカ、カナダ、オーストラリアのような「新世界」移民国と、ドイツ、フランス、イギリスのような「旧世界」のそれを、同じ傾向やイシューの下に関連づけることができるか。本書は、日本、スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、アメリカの移民政策を、①移民者のカテゴリー、②非正規移民の正規化、③新しい受け入れ政策、④新しい統合政策、の諸視点から比較するものと銘打ち、新旧移民国の少なくとも比較可能性は想定している。それだけ野心的試みではあるが、この点の編者の序章の議論はやや未展開に終わっているとの印象がある。グローバル化という共通の文脈はあっても、歴史と国際環境の違いに照らすと、比較は容易ならぬ課題だったのではないか。

内容に簡単に触れたいが、紙幅の関係で日本に関する近藤報告、ニュージーランドに関するスプ ーンリー報告は割愛せざるをえない。

西欧諸国については、外国人労働者大量受け入れ期から定住・家族合流期を経、さらなる社会統合が課題とされている一方、国内的にはいずこでも政治問題化が進む(70年代までは多くの国で移民問題を政争の具としないという慎重さがみられた)。さらに、EUとの関係の調整も迫られるようになった。T. ハマーの伝えるスウェーデン(2章)においては、福祉国家体制にいかに移民を統合するかが中心イシューであり、従来と異なり、「政治化」が進んでいる。C. ヴィートル・ド・ウェンデンの論じるフランス(3章)でも、同国の重視する統合政策である国籍付与をめぐり議論の「政治化」が進む。差別の立法や、フランス版ポジティヴアクションというべき「積極的差別」政策も追求されているが、インクルージョンの力の低下は否めず、05年秋の「暴動」のような矛盾が露呈された。多年「移民国に非ず」と言ってきた外国人大国ドイツ(4章)は、W. ボスウィックによれば、90年代に外国人法改正、NGO等の力による日常的な支援の拡大、シュレーダー政権の下での国籍法への出生地主義の導入などを経、「移民国」へのシフトが進む。だが、それはしばしば激しい政治的論争を伴った。また、ドイツがいち早く実現したIT関係の移民受け入れの立法「新移民法」は、先進諸国の共通の要求を代表したものだろう。歴史をもつ移民国イギリス(5章)については、A. ゲッディスの考察は、新しい様相として、福祉国家イギリスに向けての難民の増大、コモンウェルス移民の制限とEU出身者の活用、高技能者の優先受け入れ、そしてEU移民政策と同国のそれとの間に予想される緊張などを指摘している。

以上に対し「新世界」ではどうか。オーストラリア(6章)について、J. コリンズの指摘は、同国人の 出国増加、他方ではビジネス移民への門戸開放という直接のグローバル化の影響に目を向けている。 「9.11」以降は「治安」の観点からの難民や不正規滞在者の排除が強まり、政権自体(特にハワード 政権)がこれをいちじるしく政治化したとする。人道主義から選別受け入れへ、というわけである。カナダ (7章) も移民が直接に国民形成に関わる国であるが、M. リストンと J. カレンズによれば、現代の政策は自営・経済移民、家族移民、難民の3つのカテゴリーから移民受け入れを行い、全体の6割を占めるのがポイントシステムや経済力によって選別される自営・経済移民である。人権保護を国是とするだけに、難民条約をも超えての庇護申請者の受け入れは行っているが、9.11以降、アメリカの隣国としてムスリム移民等への監視を強めている。そしてアメリカに関しては、メキシコ移民の専門家W. コネリアスは90年代の移民コントロールにおける対メキシコ国境管理の問題を詳述しているが、世紀の転換期、とりわけ9.11以降のアメリカの移民政策の変更にまで論じ進めていないのはやや残念である。ただし、米ー墨国境の管理強化戦略が「意図せざる結果」として、アメリカ内の不正規移民の定住率を高め、伝統的な移民中心の労働セクターの賃金の上昇を招いたとの指摘は、説得力のある議論をなしている。

総じて、ヨーロッパ諸国では定住移民の統合政策の比重が大きく、福祉国家体制に多少とも揺らぎが窺えるなかでの受け入れ問題の政治化が大きな主題となっているのに対し、オーストラリアやアメリカ、カナダではつねにイミグレーションのあり方が大きな問題と意識され、グローバル化の影響がより直接的に及び、受け入れの選別をめぐる政治化が中心であるように感じられる。また、ヨーロッパではもはやEUの存在を無視して一国主義的に移民政策を展開することは困難との認識もあり、これが「グローバル化」の一つの意味をなしているようである。そうみるなら、本書の目指したヨーロッパ、北米、オセアニアの諸国の「比較」は、もともとかなりむずかしい作業だったのではなかろうか。

とはいえ、そのことは各章の個別の分析、考察の意義を決して損なうものではない。それらはすぐれた著名な執筆者による各国の移民問題と政策の最新の動向を伝える力作であり、関心ある読者に大いに推奨したい。なお、本書が日本の出版社刊の英書であることも特筆すべきで、この企てに先鞭をつけた編者、出版社に敬意を表したい。国際的にも広く読まれることを期待する。

宮島 喬(みやじま・たかし/法政大学)

## 久場嬉子 編著

## 介護・家事労働者の国際移動 エスニシティ・ジェンダー・ケア労働の交差

A5判・264頁・3.990円 2007年・日本評論社

夜のニュースで、EPA (経済連携協定)によって初めて入国したインドネシア人介護福祉士候補生が6ヶ月の日本語研修を終え、受け入れ先の施設に向かう映像がトップを飾っている。「100年に1

回の経済危機」、「派遣切り」が連日のように紙面をにぎわせているのに、ニュースに映る彼女・彼らは希望に満ちた笑顔だった。いま日本では、企業はここぞとばかりに首切りに走っている一方で、日本語を教え資格を取らせて日本で働いてもらうための新しいスキームの外国人受け入れが始まった。同じ場所・時点に、異なる指向の出来事が交差するこの現実をどう理解すれば良いのか。本書はこのような現実に対する我々の理解を深める手助けになる。

全9章からなる本書は、大きく4つに分けられる。第1は、資本主義世界システム論で名高いウォーラーステインと、資本主義的分業において市場と共同体との接合関係を重視するバリバールの2つの視点から、移住労働のメカニズムとグローバル化した再生産領域について理論的な解明を試みた、本書全体を貫く理論構築に当たる第1章(松岡利道著)である。氏は、いまなお理念的に、また現実的にも先進資本主義諸国における福祉国家が維持されつつあるなか、資本主義経済のグローバル化によって、国境を越えた労働力の階層化がグローバルな二極化を生み出している、という大事な論点を提起している。

第2は、日本の再生産領域を取り上げた3つの章である。第2章(安里和晃著)は、日本とフィリピンのEPAと看護・介護労働者の受け入れ問題について、EPAの締結過程はかなり政治的側面が強く、労働市場を見据えた対応が必要だと指摘する。しかし日本でも介護部門におけるエスニックの交差はすでに進行しており、第3章(田中宏著)と第4章(川本尚枝著)はその代表例ともいえる、コリア系高齢者の介護問題を取り上げている。福祉国家日本の中で最大のエスニック集団であるコリア系は、社会保障面で公的なサービスから排除されてきた。ところが、2000年に施行された介護保険法は社会保障関係法でははじめて「国籍条項」がなく、外国籍住民も公的に介護サービスを受けられるようになり、日本でケアする側・される側両方の多文化化が進行しつつあることを知らしめている。

第3は、先進諸国のケア労働に関する、アメリカ(第5章、安里和晃・牧田幸文共著)とスウェーデン(第6章、久場嬉子著:第7章、新井美佐子著)の報告である。いずれも本書の副題である「エスニシティ・ジェンダー・ケア労働の交差」の実態を鮮明に描き出している。アメリカではケア部門の市場化が進んでいるなか、低賃金と労働条件の悪さが労働者不足を引き起こす一方で、新たな移民者には雇用の場となり、ケアの現場でエスニシティの多様性と階層化をも引き起こしているという。これらの実態はスウェーデンも基本的に変わらず、久場はケア労働の社会的評価の低さ、低賃金、性差、そして外国人労働者の「周辺化」を詳細なデータを用いて記述している。第1章の松岡の理論的枠組みに基づく充実した実証分析である。新井の報告の中で、外国人ケア労働者に対する言語教育と育成プロセスは、外国人ケア労働者の育成を始めた日本の立場から興味深い事例として目を引く。

第4は、視点を変え、スリランカとインドネシアを例にケア労働者の送り出し国の事情と課題の検討をしている(第8章、中村尚司著:第9章、嶋田ミカ著)。受け入れの立場にある日本では疎かになりやすい貴重な報告である。中村は両国ともに外貨獲得を目的に積極的に海外就労を奨励するなか、近年出稼ぎ労働者の女性化が進み、その大半を低賃金の家事労働者が占めていることを明らか

にしている。嶋田は、湾岸諸国における女性外国人労働者に対する深刻な人権侵害と、彼女らを危険な場に追いやる貧困について貴重な聞き取りデータをもとに詳しく記述している。宗教による賃金差など興味深い知見もあったが、彼女らに対する多重搾取構造や「密室性に起因する」虐待の実態には憤りを覚えざるをえない。

日本では伝統的に女性の無償労働でまかなってきた家庭内の再生産領域が外部化・市場化していく過程で、その担い手として女性労働の解体と再編が同時に進行している。エスニシティの交差は、スウェーデンやアメリカのように一般的とはいえないにせよ、今回のEPAは日本も再生産領域のグローバル化が海の向こう側の話ではないことを象徴的に示した。ケア労働の歴然とした低い労働条件と性差は日本も欧米諸国と変わらず、移民女性の参入の拡大と階層化といった先行事例に、近い将来の日本の姿を見るようである。その意味で、本書が取り上げた再生産領域のエスニシティとジェンダーの交差は、その入り口に立っている日本に示唆に富んだ知見を提示している。

この分野に関して、日本では今回のEPAに触発された側面も手伝って、一部ジェンダー論からのアプローチを除けば、政策論に関心が集まっているように感じる。しかし、「派遣切り」とインドネシア人の来日が同時進行している現状に見られるように、現実はさらに複雑な様相を呈し、我々に世界とこの社会の深部に潜んでいる構造的問題に目を向けるよう求めている。

宣 元錫 (ソン・ウォンソク/中央大学)

## 学会記事

## 設立総会・2008年度年次大会報告

移民政策学会の設立総会・2008年度年次大会が、約300人の参加を得て、下記の内容で開催されました。

設立総会では学会規約の検討・承認作業等5つの議案が提出され、2号議案を除いて、若干の修正を経てほぼ原案どおり採決されました。2号議案の役員選出方法については活発な議論がなされ、今期に限り任期を1年とした上で役員案を原案どおり承認し、次年度総会までにあらためて選出方法を検討することが決まりました。

【日時】2008年5月17日出 13:00~17:30 (懇親会18:00~20:00)

【場所】東洋大学白山キャンパス

【プログラム】設立総会(13:00~14:30), 第1回研究大会(14:30~17:30)

基調講演「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)

記念シンポジウム「日本における移民政策の課題と展望」 司会:渡戸一郎(明星大学)

- 1. 外国人政策の改革と新たなアジアの経済連携の展望——入管政策と統合政策を基盤として」 井口泰(関西学院大学)
- 2. 「統合政策の構築に向けて」山脇啓造(明治大学)
- 3. 「日本における外国人教育政策の問題と課題」 佐藤郡衛 (東京学芸大学)
- 4. 「難民政策の推移――NGOから見た10年間 | 石川えり(難民支援協会)

懇親会(2号館16階スカイホール)

栖原 暁(すはら・さとる/東京大学)

## 2008年度秋季研究大会報告

移民政策学会の2008年度秋季研究大会が、下記の内容で開催されました。

【日時】2008年9月28日(日) 14:00~17:00

【場所】立教大学池袋キャンパス 太刀川記念館3階多目的ホール

【プログラム】報告(内容は以下のとおり) 司会:山本かほり(愛知県立大学)

#### ブラジル人の生活就労実態と社会統合の課題――静岡県と浜松市における質問紙調査から

浜松市(2006年度)と静岡県(2007年度)で実施した2つの質問紙調査に基づき,ブラジル人の生活就労実態を報告した。前半部では静岡県調査を用いて基礎的データを分析し、定住化傾向の進

展を裏付けた。後半部では浜松市調査を用い、社会統合の鍵のひとつである日本語能力と関連する 諸要因とのクロス分析結果を報告した。

定住化が進むブラジル人にとって、安定した収入と生活基盤の確立が重要である。そのためには、間接雇用での不安定な就労形態ではなく安定雇用が必要であり、さらには技能向上を図るための研修制度も欠かせない。雇用の安定が生活の安定につながり、生活の安定が地域での社会参加の前提になる。日本語能力はブラジル人にとって、自立した職業人として、そして地域社会の構成員として生活する上で必須である。受け入れ社会側が体系的な日本語学習機会を保障すると同時に、企業においても日本語能力が有利になるような評価制度の導入が求められる。

池上重弘(いけがみ・しげひろ/静岡文化芸術大学)

#### EPAスキームにおける外国人看護師の導入の可能性と課題

2008年5月に覚書が交わされた日本インドネシア経済連携協定(日尼EPA)は、看護師、介護福祉士という医療専門職としての定住化の道を開くものとされているが、そもそもこのスキームと、インドネシア人看護師自身および日本の医療現場におけるニーズは乖離している。

本発表では、インドネシアにおける看護師を対象とした集団面接調査 (2008年6~8月) および、日本国内の300床以上の病院に対する悉皆調査 (2008年1~3月) の結果を踏まえ、この乖離の現状とその背景を分析した。まず、送り出し国側のインドネシアとしては、「日本の高い技術を勉強したい」という来日動機がもっとも多かったのに対し、医療機関側としては人材不足の現場に即戦力として導入することを期待する傾向が強かった。

このことから、今後は、日本人看護師に対する雇用促進策を高めると同時に、双方の国の利益になるよう、二国間の医療専門職の「還流」を配慮したスキームの転換が提案された。

平野(小原)裕子(ひらの〔おはら〕・ゆうこ/九州大学大学院)

# 2008年度冬季研究大会報告

移民政策学会の2008年度冬季研究大会が、100人以上の参加を得て、下記の内容で開催されました。

【日時】2008年12月13日出 13:00~18:20 (懇親会18:30~20:00)

【場所】名城大学天白キャンパス 共通講義棟北・名城ホール(愛知県名古屋市)

【プログラム】部会報告 $(13:00\sim15:00)$ 、シンポ $(15:30\sim18:20)$ 

- I 部会報告
  - 1 「多文化共生政策における実務家養成」

司会:甲村洋子(愛知県地域振興部国際課多文化共生推進室)

「愛知県多文化ソーシャルワーカー養成講座」石河久美子(日本福祉大学)

「多文化社会コーディネーター養成プログラムのねらい・課題・展望」杉澤経子(東京外国語

#### 大学)

「JIAM 多文化共生関係研修について」志渡澤祥宏(全国市町村国際文化研修所)

- 2 「入管政策における『非正規滞在者』」 司会:村下博(大阪経済法科大学) 「難民在特の変遷とその背景」西中誠一郎(ジャーナリスト) 「非正規滞在者をめぐる社会構造の変化と在留特別許可」鈴木江理子(立教大学) 「在留特別許可を巡る裁判例の傾向」 児玉晃一(弁護士)
- 3 「比較移民政策(西欧・北米)」 司会: 柄谷利恵子(関西大学)
  「放送政策および放送法の国際比較――移民国家から学ぶ日本の方向性」
  八幡耕一(名古屋大学)
  「フランス1789年『人および市民の権利宣言』の『市民』は外国人を排除する観念か?」
  菅原真(名古屋市立大学)
- 4 「比較移民政策 (アジア)」 司会: 駒井洋 (中京女子大学) 「中国帰国子女と中国人就学生――地域支援と日本語習得」山田陽子 (名古屋市立大学大学院) 「韓国における国際結婚の実態と支援政策」中尾美知子 (岩手県立大学) 「研修生制度の受容と変容――日本から韓国への政策移転」李賢珠 (筑波大学大学院)
- Ⅱ シンポ コーディネーター:井口泰(関西学院大学)

「外国人政策の改革における地方自治体の役割と課題」

坂井嘉巳(美濃加茂市経営企画部多文化共生室)

北脇保之(東京外国語大学)

佐久間孝正(立教大学)

後藤美樹(多文化共生リソースセンター東海・フィリピン人移住者センター)

懇親会(タワー75 15階 レセプションホール)

近藤敦(こんどう・あつし/名城大学)

## 『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、海外動向、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、投稿報告と依頼報告とからなる。
- 6. 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。
- 7. 依頼論文, 依頼報告, 書評の依頼は, 編集委員会で行う。
- 8. 海外動向欄は、海外移民政策研究の動向、海外移民政策研究者の論文等の発表にあて、その依頼は編集委員会において行う。
- 9. 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。
- 10. 原稿の掲載は編集委員会の決定による。

## 『移民政策研究』投稿規定

- 1. 本誌に投稿できるのは本学会会員に限る。但し、依頼論文等はその限りではない。
- 2. 本誌に発表する論文等は、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ヶ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2部およびEメールにて添付ファイルで送付し、 原稿本体は、審査終了後編集委員会からの通知にしたがい提出する。

## 【送付先】(株) 現代人文社内 『移民政策研究』編集委員会 〒160-0004 東京都新宿区四谷2-10 八ツ橋ビル7階 iminseisaku@genjin.jp

- 6. 締切日は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。
- 8. 本誌に発表された論文等の著作権は移民政策学会に帰属する。
- 9. 本誌に発表された論文等を他の著作に転載する場合には、事前に文書等で移民政策学会編集委員会の許可を得なくてはならない。

## 『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. 要約とキーワード

論文と報告には、本文(図表等を含む)のほか、表題紙、和文要約、英文要約、およびキーワード を添付してください。

- (1) 表題紙には、題名の全文、著者名、所属のみを書いて記してください。
- (2) 和文要約は、600字以内のものを本文の前に添付してください。
- (3) 英文要約は、論文は300語以内、報告は200語以内とします。
- (4) キーワードは、和語・欧語各3語で、和文要約・英文要約の前にそれぞれ記載してください。
- (5) 「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。
- (6) 論文の構成は表題・キーワード・和文要約・本文・注・引用文献・図表・英文要約の順序で構成してください。

#### 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『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) 引用文献の参照の形式および文献リストのあげかたは、本文中には「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。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、出版社名、巻号: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。

#### 6. 校正等

著者による校正は1回とします。原稿はすべて、掲載決定後ただ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(投稿論文・投稿報告は、この段階で執筆者名・所属を明記します)。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。また使用したハードウエア、ソフトウエア、外字や特殊機能の有無を通知ください。

#### 〈編集後記〉

2008年5月に移民政策学会が設立されて1年が過ぎました。この間、手探りの状況のなかで学会誌 作成をすすめ、ここに『移民政策研究』創刊号を発刊する運びとなりました。

本号では「日本における移民政策の課題と展望」という特集のもとに特集論文5本、そして依頼論文5本、特別寄稿論文1本、書評5本を掲載させていただきました。

巻頭言でもふれられておりますが、本号では、世界的な移民研究の権威であるカトリーヌ・ヴィートル・ド・ウェンデン教授から特別論文を寄稿いただくことができました。ここに深く感謝申し上げるしだいでございます。また、この特別寄稿にあたっては、宮島喬理事(法政大学)に多大なご尽力をいただきました。記して厚く御礼申し上げる次第でございます。

ともかくも創刊号の発刊にこぎつけたわけでございますが、今後、号を重ねるなかで、編集規定や執 筆要項等、まだまだ整備が必要となってくることも考えられます。会員各位の忌憚のない御意見と御指 導をお願い申し上げるしだいでございます。

金 泰泳

〈編集委員会〉(2009年5月1日現在)

委員長 金泰泳

委員 石川 えり 川村 千鶴子 児玉 晃一 小森 宏美 鈴木 江理子 渡戸 一郎 (五十音順)

## 移民政策研究 創刊号

Migration Policy Review Vol. 1

2009年5月1日発行

編者 移民政策学会 編集委員会

〒160-0004 東京都新宿区四谷2-10 八ッ橋ビル7階

現代人文社気付 iminseisaku@genjin.jp

発行者 移民政策学会

URL http://www.iminseisaku.org

発行所 株式会社 現代人文社

〒160-0004 東京都新宿区四谷2-10 八ッ橋ビル7階

TEL: 03-5379-0307 / FAX: 03-5379-5388

URL http://www.genjin.jp

発売所 株式会社 大学図書

TEL: 03-3295-6861 / FAX: 03-3219-5158

装丁 加藤英一郎

ISBN978-4-87798-416-8 C3030