報告

入管行政からみた外国人政策の 変遷と今後

-交流共生社会は可能か

水上洋一郎 社会福祉法人さぼうと 21

キーワード:交流共生社会、ボートピープル、移民国日本

日本の外国人政策は戦後、入管発足とともに始まったが、入管は朝鮮半島からの密航者対策を主 な任務とし、日韓国交回復後は在日コリアンの処遇問題に深くかかわった。この間、1975年以降、 日本に初めて到来したベトナムからのボートピープルは難民の受け入れを拒否してきた政府の政策 を大きく転換させた。その引き金はアメリカの世論、圧力であった。日本は対外イメージの悪化と 認識した外務省の主導により難民の定住への道を開き、人権規約、難民条約の加入に至った。

他方. 1980 年代から 1990 年代にかけて特にバブル経済の影響下、日系人、研修生・技能実習生、 不法就労者等の外国人労働者問題が議論され、改正入管法が施行された。政府の「いわゆる単純労 働は認めないが、専門的・技術的分野の外国人の就労は歓迎する」という建前はあるが、実態は大 きく違っている。

現政権は「成長戦略」の達成のため優遇策の導入、国家戦略特区の活用など幅広く外国人受け入 れ政策を推進している。しかしながら政府は、日本が統計的に事実上移民国であることを認めよう とせず、今後少なからずの外国人が移民となる可能性が高いにもかかわらず、未だ外国人受け入れ の総合政策を策定していない。外国人の7.8割はストック、フロー双方においてアジアの人々で ある。私たちは歴史を振り返りながら、このことにもっと留意したほうがよい。私たちはまた、こ れらの人々と交流共生社会を形成していくことにもっと構想力を働かせることが求められている。

はじめに:なぜ交流共生社会か

私は30数年、公務員として主として入管行政に携わり、難民問題や在日コリアンの問題などに かかわってきました。その後、現在は外国、外国人に関係する団体、(公財) 日韓文化協会、(社福) さぽうと 21, (一財) 日本語教育振興協会等の役員などをしています。法務省, 入管を離れて 15 年 になりますが、この間、民間の側から、外国人の関係者として民間人の立場から、時には外国人の 立場に自らを置いて色々と見てきました。そしてこういったことの,つまり外国人受け入れ,さら には移民、外国の人たちとの共生について理念、理想は何だろうかと考えてきました。そのあたり

のことをテーマである「入管行政からみた外国人政策の変遷と今後」のサブタイトルとして「交流 共生社会は可能かしという問いかけで表してみました。

私が最初に「交流共生」という言葉を使ったのは2005年東京財団研究報告書「日本の難民・避 難民受け入れのあり方に関する研究|においてでした。難民関係者や学者・研究者.ジャーナリス トと1年ほど議論をした結果報告です。その中で私は「交流共生基本法」制定、「交流共生庁」設置 を提言しました。いまや市民権を得たかに見える多文化共生という言葉をつかわないのは、いかに も欧米起源の多文化主義や文化多元主義などと共生を予定調和的に気楽に結びつけている感じがす るからです。多文化共生が外国人に対する差別と偏見について啓蒙的な役割を果たしていることは 認めますが、「文化」や「民族」がもたらした歴史的、政治的な影の部分について日本では十分、論 究されているとは思いません。私の関心事は「交流共生社会の構想」です。

2 入管政策の大枠と近年の外国人政策

では、本題に入ります。日本の外国人政策は留学生ならば、「留学」という在留資格、外国人の技 術者やビジネスマンならば、「技術・人文知識・国際業務」という在留資格、観光客ならば、「短期 滞在」という在留資格、外国人の配偶者ならば、「日本人の配偶者等」という在留資格を与えて、日 本における滞在、つまり在留を認めるという在留資格制度を大きな柱としています。その在留資格 は今.30種類前後あります。外国人政策はこの制度を中心に行われているといっても過言ではあり ません。その手続きと行政側からのコントロールが出入国管理であり、在留管理です。その根拠と なる法律は「出入国管理及び難民認定法」(以下「入管法」という)です。以前あった「外国人登録法」 は廃止され、その多くの機能は強化されて「入管法」に吸収されました。在日コリアン等について は「出入国管理特例法」が適用されています。外国人登録法の廃止とともに外国人住民については 日本人と同様、「住民基本台帳法」が適用されるようになりました。

さて、外国人政策をめぐる近年の大きな動きは1980年代中頃(昭和60年代)から1990年にかけ て日系人や研修生・技能実習生の問題などの外国人労働者問題。あるいは不法就労や国際テロの問 題などにみられます。これらの課題を踏まえて数次にわたり入管法の改正が行われ現在に及んでい ます。ここ数年は現政権の成長戦略の下、あらゆる分野において外国人人材の活用が求められ、高 度な専門的知識や技術をもつ技術者、経営者、管理者などから家事支援外国人としての家政婦や介 護人材に至るまで様々な外国人が入国し,滞在しています。人口減少・超高齢化社会にあって外国 人受け入れ・移民のあり方、外国人との共生、社会的包摂など中長期的な課題がありますが、残念 ながら、国の政策として本格的な議論が未だ行われていない状況です。

3 入管の発足と在日コリアン問題

ではまず、戦後発足した入管と在日コリアン問題について述べます。

戦前は外国人の入国、滞在に関する事務、業務は内務省の管轄となっていました。戦後、占領下

にあった日本は、GHQ(連合国最高司令官総司令部)が基本的には外国人の入国を認めず(最後のポ ツダム政令である外国人登録令3条). しかも日本国籍保有者である朝鮮人等については外国人とみな し(同令11条),外国人登録を命じ(同令4条),外国人登録証明書の携帯、呈示を義務づけていまし た(同令10条)。この基本的な管理構造は現在の在留カード制度に踏襲されています。端的にいえば、 一時的な鎖国であり、密入国の防止と在日コリアン等の管理が開始されました。占領下では外国人 関係の業務はGHQ、外務省、法務府(それ以前は法務庁、いずれも法務省の前身)、厚生省、都道府県 知事、警察などがそれぞれ担当しました。ところが、朝鮮戦争勃発の1950年、警察とは別個の組 織を作るようにというGHQの覚書によって、その年の10月1日、出入国管理庁が外務省の外局と して設置されました。この年は自衛隊の前身である保安隊、そのまた前身である警察予備隊が創設 された年でもあります。入管はこの日をもって入管行政が始まった日としています。初代出入国管 理庁長官であった鈴木一は「当時朝鮮半島は動乱の最中で、戦線は次第に釜山に追り、韓国からの 避難民は何時、何万何十万と、日本で引き受けねばならぬのではないかとさえ憂えられた時であり ました。| (出入国管理行政発足二十周年記念式典) と後に述懐しています。出入国管理庁は1年後に入 国管理庁と名称を変え、1952 年日本が独立を回復した年に入国管理庁は法務省に移管され、入国管 理局となり現在に至っています。

当時の入管の業務は、占領時代から引き続き、主として朝鮮半島からの密航者の摘発、収容、送 還等でした。密航者のうち、日本で家庭生活を営んでいた者が単身、朝鮮半島に渡り、その後子や 妻などのために再度日本に帰ってきた者や.生活の基盤を長期にわたり日本で築き平穏に暮らして いた者などに、人道上在留特別許可を与えることなども入管の主要な仕事でした。また、戦前の植 民地政策の結果、生活のため日本に定住し、あるいは定住せざるを得なくなった朝鮮半島出身者、 台湾出身者とその子孫の人々の待遇の問題、主として在日韓国・朝鮮人、つまり在日コリアンの法 的地位が入管行政の上で大きな課題となっていました。当時、日韓国交正常化は日韓双方で大きな 政治問題となっていましたが、1965年に国交が回復されました。翌年在日韓国人の法的地位協定が 発効し、出入国管理特別法により一定の要件に当てはまる在日韓国人に対して一般永住より有利な 協定永住が与えられました。

また、在日コリアン側において民団(在日本大韓民国民団、以前は在日本大韓民国居留民団と称した) 主導の行政差別撤廃運動、権益擁護運動が行われ公立学校教員の就職問題、公営住宅入居などに成 果を得たものもあります。1980年代後半、外国人登録法上の指紋押捺に対して指紋押捺拒否運動、 指紋押捺留保運動が行われ,これに日本市民や労働組合,宗教団体などが加わりました。指紋押捺 制度はその後,最終的に廃止されました。いわゆる 1991 年問題,つまり日本国籍離脱者の三代目 以降の処遇問題ですが、これを含めて在日コリアン等の法的地位が、「出入国管理特例法」によって 特別永住者として解決されます。特別永住者については、その後の種々の制度改正や運用では、一 般外国人に比べ規制が緩和されていきます。再入国有効期間は現在、通常、最長は5年ですが、特 別永住者は6年です。一般外国人は在留カードの携帯義務がありますが、特別永住者は特別永住者 証明書の提示義務のみです。出入国審査では日本人用ブースを利用できます。そのほか,在日コリ アン関係の業務としては1959年に在日朝鮮人の北朝鮮事業が始まり、約9万3000人の人たちが出

4 ボートピープル: 「黒船来航」日本にとって難民とは何か

次に、日本の入国管理政策の転換点となったボートピープルをはじめとするインドシナ難民につ いてふれます。

1975 年 4 月 30 日、南ベトナム・サイゴン政権が崩壊します。 5 月 12 日にはもう米国船グリー ンハーバー号がベトナムのボートピープル9名を救助し千葉港に入港します。ここから全く新しい 挑戦が始まりました。今から42年前のことです。日本には何の準備もありませんでした。難民に 関する法的な仕組み、つまり法律もなく、したがって予算もなく、それに対応する政府の機関もな く、人もいませんでした。ましてや収容、宿泊する施設などはありません。しかし、事前にアメリ カ側から連絡もあり追い返すわけにはいきません。外国人の入国や上陸を担当する法務省の入国管 理局が前面に立たされます。とりあえずボートピープルに対しては、海上で水難にあった人に与え る水難上陸許可というものを最小期間(つまり、上陸して出国するまでの必要時間)で上陸を許可しま す。水難上陸許可は現在、法律上は遭難上陸許可に名称を変更しています。その後、同様の形で引 き続き海上で救助され日本に到着したボートピープルには15日とか30日とか.上陸し第三国に出 国するまでの必要期間を与えて上陸許可をしました。また、上陸させる許可の形式もボートピープ ルの救助された状況や日本上陸・入国の態様に合わせて水難上陸許可、上陸特別許可、緊急上陸許 可、不法入国扱い、渡航証明書による入国許可と入管の持てる全ての手続きを動員して対応しまし た。

さて、法務省入国管理局はこのようにどうにか上陸の許可は与えるけれども、国には難民として、 ボートピープルとして受け入れる収容施設、宿泊施設は全くありませんでした。難民として受け入 れる法律がないのですから、そういう施設はありません。当初はカトリックのカリタスジャパンな ど、宗教団体にお願いして、宿泊施設を提供してもらいました。しかし、その後も引き続きボート ピープルは救助されて日本に入ってきます。カトリックなどの民間施設には限りがあり、受け入れ 側も政府が施設を用意すべきだと発言し始めます。入管は受け入れ施設がない限り、無責任に上陸 許可を出すことはできません。そもそも法的制度がないわけですから、本来上陸許可はできない、 少なくとも宿泊施設がない限り路頭に迷わせることになり上陸を許すわけにはいかない。というの が当時の入管の立場でした。

そこで. 入管は自らの施設である収容場・収容所. 自衛隊の施設. 各省庁が所管する国の施設. 代々木にあるオリンピック記念青少年総合センター、海外移住センター(現在はない). 関東財務局 管理の施設、ユースホステル、日赤の施設などに目星を付けて利用を検討することにしましたが、 いずれも施設の目的に反するなど、その使用は適当ではないとされました。法務省を含め各省は難 民の収容・宿泊施設の提供は権限外のこと、つまり自分たち、自らの仕事ではない、むしろ提供し てはならない、要するに全く関係はないという立場で、いわゆる消極的権限競合が続きました。し かしながら、そうはいうものの一番窮地に追い込まれたのは、上陸許可の権限だけを持っている入

管でした。当時のボートピープルの上陸許可の原則は、受け入れ施設が確保され、ボートピープル、 難民が何日か後に出国するという保証がなければ上陸の許可はしないというものです。そうこうす るうちに関係国や船主などから、出国の保証が得られず難民を乗せたまま船が出港するというケー スも出ました。

一つ. 問題となった例をあげます。1977年6月13日に上陸を許可したリベリア船ロス・アンデ ス号 37 名のケースです。このケースは、収容施設、宿泊施設の確保がとても難しく、長い時間を 要し、その間日本に到着した船は難民を乗せたまま、日本の港を鹿児島市谷山港、愛知県衣浦港、 大分港、兵庫県加古川港と転々としたものです。最終的には、リベリア大使館から出国保証、船主 の属するスイスからは受け入れ保証, UNHCR (難民高等弁務官事務所) からは財政保証を出させま した。この日本の対応については、国内のメディアは特に非難するような論調はありませんでした が、海外の報道は厳しいものがあり、韓国の東亜日報は、一時滞在のベトナム難民に対する日本政 府の姿勢は消極的で人道主義に反している、としました。特に日本の難民への対応をフォローして きたニューヨークタイムズは「ベトナムからの脱出者.地獄の辺土(そば)にいる。世界はこれに 耳を傾けない」と題して、ロス・アンデス号については、「8日前日本に到着したが、当局は一時上 陸さえ許可していない。リベリア政府又はスイス政府が37名の日本からの出国について責任を取 らない限り、また、いずれかの国が難民に永住を与えない限り、日本は上陸を許可しないであろう | そして、「日本政府は難民に日本で待機することを許可することで人道的義務を果たしているとし ている。日本は食料、衣類、住居を与えず、医療、教育、社会的福祉も与えず、また難民に対して 働くことも認めていない」としています。そのほか.この記事は日本における在日の人々の歴史的 経緯などを述べ、至極まともな意見を述べています。ただし、当時日本はUNHCRなどには金銭的、 財政的な支援は相当していましたが、難民を直接引き受けるというような、いわば顔の見える、人 的・人道的な貢献はしていませんでした。これが問題だったといえます。

この記事はアメリカ世論に大きな影響を与えました。アメリカでは議会下院司法委員会(移民・市 民権・国際法小委員会)でも議論されたようです。同小委員会ではホルブルック国務省次官補(東アジ ア・太平洋担当)の「米国以外の諸国もベトナム難民を受け入れるよう米政府は外交的に働きかける 方針である」という証言をあげることができます。

さて、難民問題は基本的に日本の国内問題、つまりボートピープルを日本で引き受けるか否かと いうことなのですが、既に述べたとおり、難民やボートピープルを受け入れる制度も組織もありま せん。したがって予算も人的な裏づけもありません。受け入れについて、メディアや世論の支持も ありません。当初、外務省の南東アジア第一課長は「日本に受け入れる社会的基盤がない。社会へ とけこませるには膨大な経費がかかる。世論もない。」と述べています。当の法務省は、①日本は国 土が狭く人口も過剰でこれを受け入れる体制にはない,②外国からの移民,単純労働者を受け入れ た経験もないし、受け入れていない、③日本は単一民族国家で、難民の社会的統合は至難なことで 社会問題を誘発する恐れがある。 ④難民を受け入れることはアジア全域からの難民の流入の呼び水 になる、などと対外的に表明していました。このうち①を除き、②から④は今も日本の社会になん となく「空気」「気分」のように漂っていないでしょうか。結局、こういった日本の消極的対応がア

メリカなどで報道されるなど、特にアメリカの議会や政府でとりあげられ、国際世論、外圧となっ て返ってきました。対外イメージの悪化であると問題を認識した外務省は、解決に向けて前面に出 てきました。外圧を背景に外務省が動いていった。あるいは動かされていったという政策決定過程 があります。推進力は外務省であり、法務省ではなかったということです。

このような経過をたどり、ボートピープルが日本に初めて到来して2年半後、ようやく1977年 9月20日. 内閣に「ベトナム難民対策連絡会議」が設置されます。これは後に「インドシナ難民 対策連絡調整会議 | となり、2002年には脱北者が中国瀋陽にある日本総領事館に駆け込むという 事件を契機に、インドシナという名称をはずし、「難民対策連絡調整会議」となり、現在に至って います。ところで、もう一度、当時を振り返ってみますと、政府は各省横断的で統一的な組織とし て「ベトナム難民対策連絡会議」を設置しますが、問題解決には十分なものではありませんでした。 難民の,ボートピープルの一時的な上陸は認めるけれども,特に定住を認めるかどうか,つまり, ボートピープルを日本社会に受け入れるかどうかについて、未だ否定的でした。当時の法務大臣は 国会答弁で次のように答えています。「ただ問題は、日本にずっと定住させるか否かというところに 問題があるわけでございます。ご承知のように、非常に狭いところに人口の多い国でしかも社会生 活が激烈といいますか競争が非常に激しいところで、ああいうベトナムのような方々がちゃんと職 について安住の地を得られるかどうか。日本はアメリカその他の広大な国とは違って、そういうと ころに問題がある。それで難民の人をここに受け入れて定住させて、かえってそれが幸せであるか どうか。そういうところで検討に悩んでおるというのが実情でございまして、できるだけ難民高等 弁務官と連絡をしながら、行き先が決まればそちらに移ってもらう。こういうことを現在している わけでございますが、今後のそういう定住の、問題等については、今お話のように総理府に特別対 策室をつくって検討を進めており、こういう事情でございます」。ところが、実はこの法務大臣答弁 から3日後、日本は閣議了解で初めてボートピープルの定住受け入れをすると決定しました。なぜ でしょう。当時,福田赳夫首相とアメリカのカーター大統領との首脳会談が目前に控えていたから です。再度、外圧です。閣議了解の2日後、1978年4月30日、福田首相一行はアメリカに向けて 出発しました。

ところで、ボートピープルに定住許可が与えられますが、当初はわずか1家族3名だけでし た。それはそうでしょう。定住条件も日本人や日本企業などに関係あるものに限られ、日本語教育 とか職業訓練などの日本に定着させる明確な政策がなかったからです。その後は定住条件などが緩 和され、政策も確立されていきました。定住受け入れの人数枠も当初は数字の表明のないところか ら出発して、その後は国際環境、対外的な配慮から受け入れ枠を、500、1000、3000、5000、1万 人と増やし、最後には枠をはずしました。結局、これまでのインドシナ三国の定住許可数は合計 1万1000余りです。行政のインクリメンタリズム、増分主義、漸進主義といえるものでしょう。 小出しで対外的にはインパクトがありません。

総じて、当初の日本の難民問題は人権・人道問題というよりも対外イメージの問題であり、先進 国として応分の負担をしなければならないという認識の問題であったといえるのではないかと思い ます。ボートピープルが日本に初めて到着した 1975 年は実はフランスで最初のサミットが開かれ,

日本は参加5カ国の1国として加わっています。日本の外面(そとづら)と内面(うちづら)のギャッ プのようです。その後は、1979年の東京サミット、同年のジュネーブにおける国連のインドシナ難 民国際会議などを契機として、日本の難民対策は次の段階に進みます。「ベトナム難民対策連絡会 議」は「インドシナ難民対策連絡調整会議」に拡充されます。同じ年、政府の委託を受けて、アジ ア福祉教育財団に難民事業本部が設置され、姫路と大和に定住促進センターが設けられました。民 間においても「難民を助ける会」が立ち上がりました。

こうして内外の動向が政府を、メディアを、国内世論を動かし、目を内から外へ向かわせてい き、国際人権規約、難民条約批准・加入に結びついていきます。難民条約加入に伴う法律改正によ り、それまでの出入国管理令(出入国管理令という名称だが、法律の効果を持つもの)が「出入国管理及 び難民認定法|となりました。日本はこのような経過をたどり、全面的に難民を受け入れることに なりました。難民条約はまた、社会保障について外国人の内国民待遇を求めています。内外人平等 です。これによって国民年金法、児童手当に関する三法の国籍条項が撤廃されました。国際人権規 約に関しては公共住宅関係の法律を運用する上での国籍条項が撤廃されました。入管令の退去強制 事由についてもハンセン病患者、精神障害者、貧困者など公共負担者であることを理由に国外退去 されることはなくなりました。ベトナム難民、インドシナ難民は、このように大きな政策転換を迫 りました。難民の権利。人権が保障され、広く内外人平等となったことにより、日本が名実ともに 先進国入りしたといえるでしょう。日本が国際標準に達したということでもあります。田中宏一橋 大学名誉教授は、「『黒船』となったインドシナ難民」といっています。彼らは日本にある種の開国 を迫ったということです。

しかしながら、これらの政策転換は、本来は戦前の植民地政策の負の遺産の清算として、在日コ リアンなどに対して真っ先にしなければならなかったことです。人権規約、難民条約批准・加入に よって、社会保障上の内外人平等が達成され、その権利が在日韓国・朝鮮人、在日台湾人に均霑さ れていきました。順序が逆です。当初、厚生省は社会保障における国籍条項の撤廃に反対しました。 当時の新聞によると厚生大臣はほかの在日外国人の法的地位に関連してくるような問題は慎重にな らざるを得ないと述べ、国民年金への難民加入などについて否定的な見解を示しました。これは、 在日韓国人や朝鮮人に対して国民年金への加入を認めていないことをふまえたものとしています。

ところで、ベトナムからのボートピープルの流出は、1979年をピークにその後は減少していまし たが. 世界的に 1987 年から 1989 年にかけて 7 万人を超える数となりました。1989 年には、日本 にも約 700 名のボートピープルが到来しました。10 年ぶりに,ジュネーブでインドシナ難民国際会 議が開かれました。ボートピープルのなかに出稼ぎ目的のいわゆる「経済難民」がいることも,問 題となりました。日本ではこの年は、次から次とボートが九州の海岸に到着しました。合計約3500 名の者がボートで日本の海岸にたどり着きました。ところが,そのボートピープルの多くが,中国 福建省からの出稼ぎ目的で日本に上陸した偽装難民だということが、判明したのです。日本に留学、 あるいは日本語学校に通っていた中国人女学生から、大村の難民一時レセプションセンターかある いはカトリック関係の施設だったか、いずれかだったと思いますが、そこに宿泊している夫の手紙 が届いたので面会させてほしいという申し出があったことから、発覚したといわれています。結局、

中国福建省からの偽装難民約2800人が日本に来たということがわかりました。一方.この年は先 に述べましたように、ベトナムからの本物の真正の難民もいましたから、合計3500名ものボート 到着者で、入管は審査や調査、収容、宿泊施設の確保に難渋、苦労しました。九州方面の入管では、 過労で職員2名に死者が出るということもありました。福岡入国管理局警備課は、それで人事院総 裁賞を受けました。これも難民にまつわる話です。

さて、難民条約加入に伴い難民認定制度を作り、今日に至っていますが、この難民認定について 現在、大きな問題があります。昨年2016年の難民認定申請者数、不服申立数はそれぞれ、1万901 人、5197人です。いずれの数も、最近はうなぎ登りに増加しています。今年はさらに増えています。 ところが、どうでしょう。実際に難民認定された人の数は、わずか28名です。一昨年は27名でし た。このように申請者や不服申立者の数に比較して、認定を受ける者の数が非常に少なく、外部か ら見るととても奇異に見えることです。そしてその数の少なさが、非難の対象となっています。そ の大きな原因の1つがこの制度の濫用・誤用です。日本で働くためこの制度を使って来日している 者が、相当数いるということです。このほかにも原因がありますが、抜本的な改革が求められてい ます。

5 外国人労働者問題

では、日本の外国人政策が次の段階へ大きく進んでいった1980年代から1990年代をみてみま しょう。1980年代半ば以降、入管政策、広くは外国人政策が大きく変わっていきました。その流れ は今も続いています。その原因は内外の政治・経済・社会情勢の大きな変化、グローバリゼーショ ン、特に世界における経済競争、近隣諸国との関係、国際テロを含む治安状況の影響などです。

まず、特に 1985 年プラザ合意以降、高い円の影響もあり、バブルで加熱した日本に正規、不正 規の両面において適法、違法を問わず外国人が入国、流入してきました。東南アジア女性を主とす るジャパゆきさん、南西アジアなどの青年を主とするジャパゆきくんなどと呼ばれた人たちが観光 などで入国し、オーバーステイをして働きました。また、日本語学校が彼らの来日の手段ともなり ました。就学生と呼ばれた人たちです。一部の日本語学校が外国人労働者の受け皿となり,問題 となりました。新宿歌舞伎町の歓楽街の中に日本語学校の看板をかかげているものもありました。 1988 年上海事件が勃発しました。日本語学校が入学許可を乱発したことにより、事件が起きました。 入学金や授業料を払い込んだのに入国ビザが取れないと怒った中国人が、上海総領事館を取り囲ん だという事件です。既に述べた福建省偽装難民到来の1年前のことです。日本語学校の問題は、外 国人労働力との関係で、現在再び浮上してきています。

当時,不法残留,オーバーステイも年々増加し,1993年には30万人近くになっていました。こ の年名古屋入管では、違法の外国人を収容する収容場の定員が10数名のところ、7~80名の外国 人を収容し、ひどい状態となったことがありました。

この時期は、世界的にも 1989 年ベルリンの壁崩壊を大きな契機として、東西冷戦構造は崩れ、 1990 年代にかけて世界の大変動が始まります。現代の本格的なグローバリゼーションの開始です。 それは特にヨーロッパで顕著でした。その一面が、移民・難民の時代として出現しました。

隣国との関係では、韓国は1988年にソウルオリンピックを成功させ、翌年海外旅行を自由化し ます。その後、韓国からの入国者は急増し、昨年2016年外国人入国者は2321万人で、そのうち 韓国人は 535 万人で第1位.23%を占めています。中国は改革開放後WTO(世界貿易機構)に加盟. グローバル化の波に乗り、今や大国の道を歩んでいます。昨年の中国人の入国者は517万人で第2 位、全体の22%を占めています。

一方. 1980 年代後半から 1990 年代初頭は、先にジャパゆきさん、ジャパゆきくん、不法就労問 題などふれましたが、バブル景気で労働者不足の時代でした。特に3K(きつい、汚い、危険)といわ れた現場がそうでした。戦後初めて広く外国人労働者問題が色々と議論されました。政府の方針は 一言でいうと「『単純労働者』は受け入れないが、専門的・技術的分野の労働者は歓迎する」という ものです。1988 年内閣官房に「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設置されました。この時期. 注目すべきは入管法の改正です。1989年改正、1990年施行です。この改正により「定住」という 在留資格が設けられ、日系3世までが就労可能となりました。この法改正を契機として、多くの日 系人がブラジルやペルーなどから日本に就労の場を求めて来日しました。

また、研修が拡大され、技能実習が労働力の受け皿となりました。この研修・技能実習制度に より、中小企業は中国、インドネシア、フィリピン、ベトナムなどのアジア諸国から、農業、漁業、 製造業,建設業,繊維・衣服,食品製造などほとんどの産業,職種において研修生・技能実習生を 受け入れてきました。2017年6月末現在25万人余りの技能実習生が在留しています。しかしなが ら、この制度発足以来常に問題となってきたのは、研修生、技能実習生に対する暴行・脅迫、パス ポートなどの取り上げ、賃金未払い、違法な控除、残業過多などの人権侵害、労働法規違反でした。 一方、研修生、技能実習生自身も失踪し、不法残留しました。このため、2度法改正が行われ、研 修と技能実習を一本化して、新しい「技能実習」という在留資格を設けました。最近の改正によ り「技能実習法 | (「外国人技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」) が. この 11 月 1 日 に施行されたばかりです。政府は相変わらず技能実習の目的を国際協力、国際貢献としていますが、 閣議決定された「日本再興戦略 2014」では、外国人技能実習制度は外国人材の活用のところで言及 されています。外国人の労働力活用であり、労働力導入でしょう。この制度についてよく本音と建 前といわれます。私自身,国際研修協力機構(JITCO)に勤務しましたが,このあたりの機微につ いて、「綱渡り」「ガラス細工」だという声も聞かれました。

「成長戦略」と外国人

現政権は、その経済政策、アベノミクス3本の矢のうち、「成長戦略」の一環として外国人材活 用を前面に打ち出しています。グローバル化対応としては既に2012年以来,高度な学術研究,専 門・技術、経営・管理の3類型については、学歴などにポイントを設け、一定の点数をクリアした 外国人に対して,在留期間最長5年,複合的な在留活動の許容,永住許可要件の緩和,配偶者の就 労の許容,一定の条件の下での親や家事使用人の帯同など,優遇策を講じてきました。最近はポイ

ント制を見直し、点数を緩和し、在留資格も「特定活動」として付与してきたことをやめ、入管法 改正により「高度専門職」を新設して優遇策を加速させています。今年から「日本版高度外国人材 グリーンカード | が創設され、ポイントの高い高度専門職は1年で永住許可申請を行うことができ るようになりました。

さらに外国人の活用、それは一面においては外国人労働力の導入ですが、特徴的なのは国家戦 略特区における外国人の受け入れです。たとえば創業人材については、特区において外国人起業家 の受け入れを促進するため、在留資格「経営・管理」の要件を、入国後種々の準備活動をした後、 6ヶ月以内に満たせばよいとしています。また、家事支援外国人の活用については、既に東京都、 大阪府、神奈川県、兵庫県で始まっており、人材派遣会社を通じてフィリピンから家政婦さんが来 ています。特区では「クールジャパン・インバウンド」導入が始まりました。漫画.アニメーショ ン、ファッションデザイン、ゲーム、和食などクールジャパンとして知れわたっている日本の技術 や発想、文化などを専門学校等で専攻した学生に対して在留を許可し、海外での事業展開や来日し た観光客などへの対応をさせるものです。また、農業外国人の就労解禁も始まりました。そのほか、 製造業における海外子会社等従業員を期間1年以内で、国内に受け入れるというものもあります。 それから緊急的・時限的措置として、東京オリンピック・パラリンピックの施設整備や東日本大震 災復興対応として、建設などの分野で技能実習が終わった人たちを雇い入れています。今年、「日本 再興戦略」は「未来投資戦略 2017」に衣替えしました。外国人材の活用として小売業についても企 業内グループの短期間の転勤や技術習得などで外国人を受け入れようとしています。また、ITを活 用した新たな金融サービス、フィンテック分野においても外国人材をポイント制において優遇する 計画があります。

今年は「介護」の在留資格が新設され、11月からは「技能実習」で介護が可能となりました。ご 存知のとおり、既にインドネシア、フィリピン、ベトナムとの間でEPA経済連携協定を結び、看護 師、介護福祉士が日本で働いています。介護には3つの形態が登場しました。今後も色々な形で外 国人を受け入れていくことでしょう。

今や「日本再興戦略」「未来投資戦略」「国家戦略特区」「高度外国人材の更なる呼び込み」等々、 外国人政策はすべて成長戦略一色という感じがします。成長戦略に役立つものなら、あらゆる外国 人材、外国人労働者を受け入れるというものです。近年の多くの政策、施策は、各種の諮問やワー キンググループ、民間議員の活用などお膳立ては多くあるものの、官邸を中心とする種々の会議体 や決定でトップダウン方式によって各省庁におろされ、そこで細部が検討され、まとめ上げられて いっています。広く関係者、利害関係者、関係団体、学界、研究者、国民の間で十分議論する機会 が与えられていません。また、議論の機運もありません。

また、東京オリンピック・パラリンピックをひかえ、現在政府が力を入れているのは、成長戦略 としての観光立国と国際テロ対策です。入管の現場では、審査の迅速化と同時にチェック機能を高 めるため入国審査官を増員するとともに、できるだけ審査を合理化、機械化してきました。今もそ の過程にあります。今後、ICT化、AIの導入等の進展により、審査とは何かが問われるでしょう。

管理と抑止

管理と抑止の分野について目を転じます。国連等の国際的な動向などに促されて、人身取引によ る被害者に対して、在留特別許可を与える措置や入国者収容所等視察委員会の設置、収容所・収容 場の処遇改善などを除き、総じて上陸拒否事由、退去強制事由、罰則、在留資格の取り消し、指紋 等の個人識別情報の取得。在留カード制創設。各種調査権限の付与など、近年、この分野は強化の 方向にあったといえます。内外人平等がある程度達成されたという観点において、あるいは外国人 の権利・利益との関係において、さらには日本社会が種々の領域において進化していることとのバ ランスにおいて、この分野が議論の俎上に載せられ十分に論及されたとは思われません。

8 在日コリアン, 難民, 日系人

さて、ここまで戦後から外国人政策の流れをざっとみてきました。政府は現在、外国人労働の、 外国人労働者の、あるいは外国人材の需要のあるところに、また、その需要の掘り起こしに間口を 広げて政策を推し進めています。しかしながら、今、本当に必要なことは、もっと奥行きのある課 題、本格的な外国人受け入れ、移民について、国会はもちろんのこと、各界各層にわたる国民的 な議論を行い、基本的な方向を定め政策を確定し、諸法令を整備することです。それには少なくと も日本に定着し、定住・永住し、あるいは帰化している在日コリアン、難民、日系人が直面してき た問題、課題を、一度総ざらいしなければなりません。外国人政策、移民政策で最も肝心なことは、 内外を問わず、生活し定着しその土地の住民となり、多くがその国の国民となる人々をどのように 受け入れ、待遇するかが問題です。社会の構成員としての外国人とその役割、日本社会における自 他共生,社会的包摂などは,国の政策レベルの問題,課題としてほとんど手つかずのままです。こ ういったことを考えるには、入管法などの既存の法律や政策の束はほとんど無力です。また、少子・ 高齢化問題なども、ただ人口や労働力移入の問題として論じるのであれば、40 年前、日本は人口過 剰だから、難民や労働者を受け入れないのだ、といったことの裏返しで、倫理性が欠けていること はもちろん、あるべき国の形が見えません。

私は在日の人たちにも、その存在は歴史的経緯によるものではありますが、外国人として、外国 に出自をもつ者として、これから続いてくる人たちの先輩として、先を行く者として、自らの経験 を踏まえ、この社会をどのようにしていけばよいか、もっと発言してほしい。もうお客さんでも招 かざる客でもなく、この社会の主人、あるじの一人ですから。また、ベトナムなどから難民として 来日した人たちもかつて南米に渡った移民の子孫、日系の人々、またその他のニューカマーも同様、 色々教えてほしいと思います。

9 日本は移民社会

最後に、日本は移民社会かどうかということです。

政府は、現政権は外国人受け入れについてわざわざ「移民政策と誤解されないように」といいま す。閣議決定「日本再興戦略」の長期的な検討の箇所で「移民政策と誤解されないよう配慮し. か つ国民的コンセンサスを形成しといっています。安倍首相も政府関係者も、国会答弁などでも、移 民を受け入れるのではない、といいます。しかし、これは現実に合致していません。あるいは社会 学的、社会科学的には間違った認識です。昨年末、2016年末で日本に中長期的に在留している外国 人は238万人です。これには観光や商用で短期に日本に来ている外国人は含まれません。このすべ ての在留外国人 238 万人のうち、在日コリアンなどの特別永住者、永住者、日本に定着し生活して いる定住者、永住者の配偶者等、日本人の配偶者等の5つの資格、在留資格を合計すると140万人 で59%、約6割となります。この140万人の人々の生活、人生の基盤は日本です。外国ではありま せん。外国人のストック約6割の人々がこの日本の地に根を生やしている事実、現実は、事実とし ての移民です。さらに日本に帰化する人、日本人になる人がここ3年、毎年9000人台で推移して います。日本人と外国人の国際結婚は、年間2万件ぐらいです。国際結婚で生まれる子供は父母両 系主義ですから日本人としてもカウントされます。帰化した人や国際結婚で生まれた人は日本人で すが、同時に外国にも出自があります。この人たちも社会学的には移民としてとらえることができ ます。戦後 50 万人以上の人たちが帰化しました。その子孫はどの位いるでしょうか。アメリカな どの移民国では、例えば日系アメリカ人といいます。韓国系日本人、中国系日本人がいるわけです。 さらに毎年、3~6万人が永住許可を受けています。

私は公務員のころ、ずい分前から「日本は移民国ではないという神話がある」といってきました。 第1次小泉内閣のとき、当時も首相は日本の国柄について国会答弁で「世界から信頼される、日本 に投資してみたいな、日本に行ってみたいな、あるいは日本で仕事をしてみたいな、という国にす る」と答えました。私は「日本に永住したい。日本人になりたい」が欠落していると思います。こ こを本格的に考えないと、日本はこれから本当に魅力ある国とはならない。それには事実に目をつ ぶっていてはならない。本格的な移民6割と他の外国人労働者、あるいは外国人材といってよいで しょう。これらの人々はもう既に社会の構成員、フルメンバーなのに、そしてかなりの数の者が移 民となる可能性が高いにもかかわらず、せいぜい「生活者としての外国人」というところで思考停 止しています。しかもこれについても確とした政策を打ち出していません。

「生活者としての外国人」というテーマは、犯罪対策関係閣僚会議設置の「外国人の在留管理に関 するワーキンググループ」で在留管理が議論され、一方、「地域における多文化共生プラン」が策定 される過程で「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」において、それらの議論、検討事項を後追い する形で、日系人を中心とする対応策を取りまとめたという経緯があります。その対応策も、地方 自治体がそれまで直面し苦労して対処してきた外国人に対する諸施策を、列挙し支援したいとする ものにすぎません。そもそもこの連絡会議は 1988 年に関係省庁申し合わせにより設置された局長

レベルの会議で老舗でもあり、外国人に関する問題や政策を各府省庁横断的に議論する唯一の会議 体ですが、課題を外国人労働者問題に限っていること、構成員のレベルが閣僚等で構成する各種の 会議に比べて低いこと、しかも会議の法令的な設立根拠が閣議決定等ではなく関係省庁申し合わせ であることが、日本における外国人政策の位置付け、現状を表しています。しかも、2006 年 12 月 25 日同連絡会議策定の「『生活者としての外国人』に関する総合対応策」では、わざわざ「日系人 に関する政策を含め外国人政策全般については、さらに引き続き検討が必要である」ということわ り書きをつけています。外国人政策は同連絡会議の所管外といっているのか、課題の引き延ばしを しているのか、おそらく外国人政策は所管外で、任にたえないということでしょう。

その後、2008年リーマン・ショック後の日系人に対する救済や支援については、政府は2009年 1月、急遽内閣府に「定住外国人施策推進室」を立ち上げ、副大臣クラスを構成員とする「日系定 住外国人施策推進会議」を設置しています。ただし、この会議は日系人問題に特化されていて未だ 外国人政策、外国人受け入れ、移民について、政府横断的、統一的に議論する場はありません。日 本は既に移民社会であり、今こそ共生について、私は交流共生と呼んでいますが、本格的に取り組 まなければ時機を失ってしまうと思います。人口に対する在留外国人比率も先進諸外国に比べて比 較的低く、犯罪状況については良好、格差の問題はあるものの失業率が低いなど、諸条件はよいと 思います。一方、共生ということは、当然のことながら日本が分断社会であってはならないという ことでもあります。そういうことにも意を注がなければなりません。

10 日本にとってアジアとは何か:むすびに代えて

もう1つアジアということについて考えてみます。昨年末の在留外国人は238万人です。中国人 が 69 万人で 29%, 韓国人が 45 万人で 19%, フィリピン人が 24 万人で 10%, あとネパール, 台湾, タイなどを加えるとアジア人は全体の 70%以上を占めます。ブラジル人,ペルー人を日系人,つ まりアジア人として加えると80%を超えます。一方、フローの外国人、昨年の新規入国者2109万 人のうちアジアの人々は1945 万人で約84%です。第1位から第4位までは、韓国人535 万人、中 国人 517 万人, 台湾人 401 万人, 香港 (中国) 人 174 万人で, 合計すると 70%を占めます。要する に、7~8割がアジアの人々ということです。不正規面、イレギュラー、違法関係はほとんどがア ジア人です。しかも、日本に入国する7割の人々、つまり、韓国、中国、台湾、香港の人々、上位 4位までの人々は地理的に最も近く、歴史的にも最も関係が深く、しかも経済的には相互依存の関 係にある国、地域の人たちです。外国人のストック、フロー双方の観点からみると日本の外国人政 策はアジア人政策であり、アジア政策でなければならないという面を強く持っています。このこと はアジアに対する外交政策と深く結び付くとともに、それ以上に、これらのアジアの人々が、これ からも引き続き日本の交流共生社会を、大きな柱となって支えていきます。日本の内なるアジアで す。明治以降、また戦後のアジアとのかかわり、特に植民地支配、アジア・太平洋戦争という負の 遺産を考えるとき、また、アジアと日本との経済相互依存・連携を考えるとき、アジアは日本の外 にあるだけでなく、日本のうちにあるということを十分知らなければなりません。日本にとって共

生とは、アジア問題であり、課題としてのアジアです。内なるアジアを考えるとき、日本がこれま で十分に果たしえなかったこと、実現できなかったことは、差別と偏見の排除、機会の平等、内外 人平等. 格差の是正. 必要に応じてポジティブ・アクション (アファーマティブ・アクション), 社会 的モビリティへの配慮などです。

少し別の観点からアジアをみます。ここからは未来の話です。アジアについて広く深く考えると き、日本人は隣の内なるアジアの人々とこの日本の社会で共に実践すべき何かがあるのではないか。 それは今までになかったような価値ではないか。私は、これは成長ばかり追い求める「経済主義」 からも安心・安全という名の「治安・管理主義」からも生まれてこないと考えます。近代化、工業 化をつき抜け成熟社会に向かおうとする日本には過去の近代化・西洋化でもない。そうはいっても 今のままのアジアの続きでもない。何か可能性があるのではないか。これは内なるアジアの人々が 参入してこそ、お互いに自他交流し共生してこそ生まれる何かだろうと考えます。混成文化、雑種 文化といわれてきた日本には希望があります。アジアについて思いをめぐらすと、①自然への畏敬・ 環境適合、2)敵対回避・平和志向、3)秩序親和、4)共同体重視、5)多神競演、6)自己充足、7)静謐・ 夢想・諦観という言葉などが浮かびます。慈悲・無常・中庸という古くからの観念も思いつきます。 必要なら和というのをつけ加えてもよいでしょう。

さて、現政権は閣議決定までして「移民ではない」といいつのり、太平洋の向こうアメリカでは 国境に壁を作り、難民受け入れを減らすといいます。ヨーロッパでは反移民・反難民の嵐が吹きす さぶとき、いささか反時代的なことを述べました。

※本稿は、2017 年度移民政策学会(5月27日、成城大学)における特別講演「入管政策の来し方、行く末」の 原稿をもとに質疑応答、その後の動向を追加し、テーマの趣旨に徹して講演体で加筆したものである。

The Changes in Japan's Immigration Policy and the Prospects for the Future Viewed from the Perspective of Immigration Control **Administration:**

Is a Society of Exchange and Coexistence or a Symbiotic Intercultural and **Integrated Society Possible?**

MIZUK AMI Yoichiro Support 21 Social Welfare Foundation

Key Words: society of exchange and coexistence, boat people, Japan as an immigrant country

Japan's immigration policy began with the start of the immigration control administration after the war. The Immigration Bureau in charge played a major role in taking countermeasures against stowaways coming over to Japan from the Korean peninsula and took part in solving the issue of legal status of Korean residents in Japan. In the meantime boat people who had continued to arrive in Japan from Vietnam since their first arrival in 1975 made the government drastically switch its policy from not admitting refugees to allowing them to land and reside in Japan. At last Japan became party to the International Covenants on Human Rights and the Convention Relating to the Status of Refugees. After that there was a lot of argument on the issue of foreign workers including foreign nationals of Japanese descent, trainees, technical intern trainees, etc. Then the revised Immigration Control Law was enforced. The government publicly says that Japan does not accept foreign workers for "so-called unskilled labor", but welcomes foreign nationals in the professional and technical fields. However the realities are different from the official position.

The current administration is carrying out wide-ranging policies such as introducing immigration preferential treatment, utilizing the national strategy special zones etc. to implement the "Growth Strategy". However the government refuses to recognize that Japan is statistically a de facto immigrant country. So far it has not formulated comprehensive policy for receiving foreigners even though it is highly probable that not a few foreign residents in Japan will become immigrants in the future. 70 to 80 percent of foreign nationals coming into or residing in Japan are Asian people. We would be advised to pay more attention to this fact, looking back on history. We are also asked to develop imaginative powers in making up a society of exchange and coexistence where different people including those Asians meet and live together.