

# 特 集

## 日本における移民の社会統合 という課題

### 特集の趣旨

小井土 彰宏 亜細亜大学教授／一橋大学名誉教授

2020年初頭に端を発するコロナ・パンデミックの中での混沌たる状況の中、移民現象とそれに関連する政策の方向性は不透明を極めてきた。特に日本では、2018年末に短期間の国会審議により性急に成立した新たな入管法が、翌2019年4月の施行後の事後的な実施の具体的な制度運用も定まらぬうちにパンデミック状況に突入した。突然の外生的な強制的不移動状況の中で、移民政策の積極的な改善提案も方向設定も困難な閉塞感の中に我々はある。だが、専門家でない多くの人々には、移民政策の現状がわずかに垣間見える程度の、この霧の垂れ込めるような状況下で、過去に進めてきた実質的な「移民政策」が必然的に生み出す帰結は深く静かに拡大している。それへの対応は喫緊の課題とみるべきだろう。その代表的なものが社会統合という課題といえる。

まず、2020年春以降、出入国管理の数的規制の強化は周知の事実だろう。2022年3月現在でも、それは2022年2月に1日5000人、3月に7000人、4月初め現在で1万人と段階的に緩和されながらも、いまだ極めて制限された水準にとどまっている。その一方、国内に滞在する外国籍人口は、2019年までの急激な上昇は見られないが、2021年末まで約280万人超という過去最高の水準で推移している（帰化者や第2世代など多様な外国ルーツとするとその数は特集第2論文が指摘するように2015年でこれに330万人が上積みという推計もある）。皮肉にも、この強制された不移動状態は、事実上の定住を生みだしつつあるといえるだろう。しかし、実はそれ以上のことが進行している。

2018年から19年にかけて活発に議論された新滞在資格「特定技能」は、コロナ禍の中でその現状が散発的に報道されるにとどまっているが、実はこの新資格を持つ人たちは確実に日本社会に浸透してきている。コロナ禍以前には2019年末に1500人と政府が掲げた目標を大きく下回っていた。初期に漸増するにとどまっていたこのカテゴリーが、実はコロナ・パンデミック後1年で1万5000人強、そして2021年末には約5万人弱へと激増している（出入国在留管理庁「特定技能外国人数の公表」）。その多くは、実は技能実習生として就労してきた人々が滞在しながら、「技能実習生2号」等を修了した層であり、特定技能の中でそれが占める比率は実にほぼ80%と考えられている。もちろん現時点でそれは「特定技能1号」のカテゴリーであり、自動的に長期滞在権を得たわけではない。だが、滞在期間5年の特定技能への移行は、それ自体より安定的な滞在への転換を意味し、日本社会への定着、社会統合は大きな課題となる。さらに、建設をはじめとするこのカテゴリーは次の段階であ

る家族帯同可能な特定技能2号につながっており、実質定住への可能性はジワリと拡大しているとみていい。

目を長期滞在権が明確にある永住者に転じてみよう。統計的にこのカテゴリーの内容が大きく変わってきていることがわかる。すなわち、永住者の内、特別永住者が1992年では大多数であったのに対し、これ以降一般永住者が着実に増え、帰化や日本国籍を持つダブルの子供の増大により特別永住者はじりじりと減少し、2006-7年ごろにその比重は逆転した。2021年現在では一般永住者が約80万人に対して特別永住者は約30万人にまで減少し、植民地支配にルーツを持つオールドカマーが主体の永住者から1980年代以降に来日した人々とその子世代が定住を選択した永住者が着実に増大している（出入国在留管理庁「在留外国人統計表」各年）。その典型が、在日ブラジル人であろう。かつて「定住者」資格によって受入れられた、日本にルーツのあるとされた人々とその家族だが、30年の時が過ぎ、総数20万人のうち、11万2000人が永住権を獲得し、定住者資格のものは約7万人となった。この間に過半のブラジル人たちが実際に日本に定住を志向する明確な決断を下してきていることはこの数字から明瞭であろう。

もう一つの外国ルーツの人々の長期滞在の回路としては国際結婚があるだろう。厚生労働省データによると、夫婦の一方が外国籍である婚姻件数は2005年には4万5000組に達し、全体の6.1%を占めた。その比率はその後3%台まで落ちているが、既に日本社会の中で国際結婚は恒常的に一定比率を占め、両親のどちらかが外国人である新生児は出生数の約2%の水準を占めてきており、地域によってはその割合はさらに高い。

以上の統計的な素描から見えてくるのは、保守政権が長く保ってきたあくまで「短期滞在の外国人材の受入れ」のみという公式政策から大きく乖離した現実の進展により、定住化が、1990年代半ばの定住化論争のころとは比較にならないレベルで広く深く進行しているという事実であろう。

このような日本における状況の展開を受けて、移民の社会統合に関するより体系的な研究が近年相次いで発表されてきている。本誌の今号・前号の書評において取り上げた『日本の移民統合』（永吉編）、『日本社会の移民第二世代』（清水ほか著）『移民受け入れと社会的統合のリアリティ』（是川著）など、日本の研究者によるより包括的な統合に関する研究が出版されてきた。また、OECDの『図表でみる移民統合』（斎藤ほか監訳）など、統合に関する海外出版の紹介と翻訳も相次いでいる。そこから見えてくるのは、かつての定住化論争期に議論されていた、欧州での1980年代での論争を受けて「同化政策を超えた上で、統合政策と多文化主義政策とはどのようなものか？」といったより抽象的で理念的な問題を志向した研究上の議論とは、その基調が大きく様変わりしていることだ。2010年代以降、もはや疑いようもない定住化の現実在即した具体的な政策的なニーズとその評価が中心的な関心となってきている。

実際、2019年に施行された新入管法では、その制度化過程の中で多文化共生総合ワンストップセンターが100以上の地域で設立されることとなった。その意味で、長く定住の必然を認めてこなかった日本国家が、その現実と政策の乖離を認め、ようやく定住していく可能性を持つ人々を統合する姿勢を持ち始めたともいえる。上記の研究の潮流は個別の施策への反応ではなくとも、この政策トレンドを踏まえたものと言いうるだろう。すなわち、具体的な政策を提案・立案し、また政策

効果の予測や評価をしていくための統合政策の把握と計測を巡る移民政策分析である。

本特集の背景には、このような日本の政策と研究の展開とともに、EUを中心に発展してきたMIPEX（移民統合政策指数）の第5回調査結果が2020年12月に発表されたことがある。この指標は、共通移民政策を模索していたEUによって2004年に第1回の結果が発表され、以来参加国を拡大しながら、その指標の包括性・体系性を追求してきた。その目的は、元来多面性を持つ移民の社会統合策が各国でその積極性や重視される側面にばらつきがあるという現実を明確に把握して、その相互調整を図ることにあつたであろう。その後、MIPEXはEUの拡大に合わせ参加国数も拡大し、EU域を超えて、アルバニアなど周辺国や、合衆国・カナダ・ブラジル・オーストラリアなどの元来の入移民国、それからアジアの韓国・日本などにも拡大してきた。

その中で、この指標の意義は徐々に変容してきたように思われる。筆者は、スペインに2014-15年に滞在したが、その際滞在したバルセロナ国際問題研究所CIDOBはこのMIPEXのヨーロッパ全体の一つの拠点となっており、この指標による国際比較分析に極めて熱心に取り組んでいた。その後、振り返ってみると既に独自のかなりの統合政策を体系的に進めているスペインとはいえ、国際的な調整という側面とともに、国内政策を整備し、その諸側面とバランスと達成評価を目的意識的に行うためにMIPEXを重要な指針としていることを強く感じた。

「移民の受入れ」という言葉自体を長く封印してきたが、もはや明らかに後発的な受入れ国である日本にとってこのような指標は、一定の政策のバランスをとり、国内的な思惑による恣意的な政策運営や官僚機構の連携を欠いた執行を抑止するためにも意味があるであろう。

本特集の最初の2章がこの指標について論じるのは、このような意義があると考えられる。特集の第1論文（近藤敦）は、このMIPEXの2020年の結果から見える日本の統合政策の在り方を多面的に吟味している。そこからは、多くの指標において対象国の中で下位に甘んじている日本の移民を社会的に受入れ、統合していく施策の欠如や不十分さが明確に示されている。他方、特定の指標での意外な評価の高さからは、50カ国超の国家間比較における指標設定の難しさと、政策評価における研究者の解釈の恣意性の問題が見えてくる。この指標を相対化しつつ活用する必要も併せて提示している。

第2論文（林玲子）は、政策の評価指標としてのMIPEXに加えて、労働、教育、医療など社会的な統合の実体における諸側面の評価手段としてのEU・OECD他の統合指標が検討される。その上で、日本における移民、外国人を巡る統計データ基盤の未整備を、最も基礎的なデータの対象である「移民」の定義づけの一面性（外国籍か、外国にルーツを持つ人々か）や、複数の統計の並立、指標の多元性の不十分さなどから指摘し、より有効な政策のためにも統計という制度インフラの充実の必要を指摘している。

第3論文（李節子）は、SDGsの理念からした場合、移民人口にとって最も根本的なはずの健康・医療の領域を焦点に社会統合について考察している。李は、外国籍の人々の死亡者数やその死亡原因の日本の社会への近似化というトレンド、また外国籍の人を含むカップルの子供の出生率といった基礎的統計をおさえた上で、特に移民人口のリプロダクティブ・ヘルスが大きな課題であると論じ、言語的な障壁を緩和させるためにも医療通訳制度の充実などが喫緊の課題であることを指摘す

る。

第4論文(小島祥美)は、外国人学校に対する日本政府と自治体の対応に目を転じる。コロナ・パンデミックの中で、岐阜県の外国人学校でのクラスター発生を例にとり、この事象があらわしているのが、外国人にとって義務教育すら恩恵とする政策当局の姿勢によって、地域の学齢期人口すら把握できていないという構造的な問題であることを指摘する。この件をきっかけに、県は初めて本格的に外国人学校との連絡を取り、就学年齢児童を把握する努力を開始したという。すなわち、日本の教育政策は、外国人児童に関して教育権のみならず衛生的で健康な生活を送る彼らの権利すらも、シヴィル・ミニマムの対象として保障していないという事実を突きつけている。社会統合策の未発達が、最も脆弱な層の生命と健康の維持すら保護の外に置いているという現実として露呈してきていると論じる。コロナ禍は、このような不十分極まりない統合政策が、結局公共利益に反することを明確化し、政策転換の契機ともなりうることを指摘している。

日本における外国人定住化にも関わらず社会統合政策の遅れは、このように様々な課題を山積させている。そして、いま進行中のウクライナ危機による450万人ともいわれる膨大な難民の流出と日本の受入れも大きな契機となるだろう。岸田政権は、「避難民」という一時性を含意するレトリックを使いながら、前政権までの事実上の難民受入れ極小政策を転換させ始めた。それは、西側同盟連携という政治的戦略と人種主義的なバイアスが明らかにあるにせよ、重要な一歩前進でもある。その中で重要なことは長期滞在・定住化を部分的には既に志向することを認めたことだろう。この政策転換の端緒において白日の下にさらされたのは、日本における受入れ政策・統合政策があまりにも未整備であるということだ。そのことは受入れ政策と、各地の担当組織団体の混迷を生み出しはじめている。このことは、あの2018年の入管法改定時にも似て政策の即席的で不用意な立案をもたらし、全体のバランスと整合性をもって構築することを欠いた制度形成にもつながりかねない。

急がれる事態の中で、山積する課題に正面から取り組み解決していくには、国際的な契機を能動的に利用し、政策の基盤的制度となる指標の適切な構築とそれによるより包括的な統計データの集積と公的な共有、その上に立つ開かれた熟議が必要であろう。そのような方向に向かっての一歩を踏み出すための参照点として、この特集が機能することを望んでやまない。