

「移民政策」の理念と現実

—労働者としての移民／生活者としての移民を考える視座

長崎大学 賽漢卓娜

特集の趣旨

2019年4月入国管理局が出入国在留管理庁へ格上げされ、人手不足対策の現業での労働を認める「特定技能」の在留資格が創設されるなど、政府は「移民政策」はとらないと説明しているが、日本国内の外国人受入れにかかわる状況は急速に変化している。

少子化、高齢化が進み、労働人口の減少が進み始めた日本では、今後経済を支える労働力の確保のためにも、また介護や看護など社会保障制度や医療福祉の制度を維持するためにも、移民の受入れは否応なく拡大している。この状況はすでに日本国内で生活する外国人人数に反映され、中長期在留者及び特別永住者を合算した在留外国人数は日本の総人口の2%を超える273万人（2019年末）に上り、外国にルーツを持つ者（帰化者や両親の一方が外国人など国籍上は日本人の場合も含む）を加えると400万人近くに達すると推計され、今後も増加が見込まれている（是川，2019）。

これまでの出入国政策の下での労働者の入国の方法は、いくつかの類型がある。公的にも政府から歓迎される入り口として専門的な知識や技術を持つ人々、すなわち高度人材や専門職等を迎え入れるフロント・ドア、人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進する目的（技能実習法1条）との乖離を指摘されることもある技能実習生の就労、昨今の留学生の資格外活動でのアルバイト、かつての「興行」名目での水商売などのサイド・ドア、取り締まりの強化によってドアの開閉の度合いが決まるいわゆる超期滞在者など非正規滞在者に対するバック・ドアなどである。2018年外国人雇用状況報告では、146万人の労働者がおり、技能実習のように就労年限が限られた、職場移動が許されない、最低賃金レベルのものが多く、留学の在留資格で在留し労働時間が限られ生活もままならない労働を強いられる者がいる。これらの状況は、日本国内でも批判されることも少なくなく、国際社会からも厳しく見られている。そして、新たに創設された特定技能のように人手不足対策などの異なる理由で入国を認めるように

なり、フロント・ドアに変化がみられる。こうした人々は、同時に生活者でもある。かれらが当たり前に住み、働き、暮らす権利を与えられ、さらに社会に活力と文化的豊かさを与え、多様性をもって日本人を含めたすべての人が共生していく場をいかに実現できるかは大きな課題である。問題提起と提言をめぐり、長崎大学多文化社会学部と移民政策学会との共催で、2019年12月7日にシンポジウムを開催し、21世紀日本の「移民政策」を多角的な視点から捉えることを通じて活発な議論を交わした。

本特集は、シンポジウムの講演内容を論文の形に整理して再構成することによりシンポジウムの主な論点を改めて読者に提示することを意図している。

また、特集に収録されていないシンポジウムの発表2本があった。柚之原寛史氏（長崎国際ナショナル教会・牧師）による「外国人収容施設で起きた飢餓事件の現場から入管制度と日本社会を見つめる」では、長い者で7年にも及ぶ被収容外国人に対する先の見えないまま自由の制限された収容が続き健康を害する人道配慮の欠けた現状が報告された。竹村朋子氏(NPO 法人外国から来た子ども支援ネットくまもと・代表)による、「外国人散在地域の外国にルーツをもつ子どもたちの学習と居場所」を題とした発表では、九州における散住による日本語支援不足の現状が語られ、日本語支援を行う主体のあり方についての問いかけがなされた。

日本の移民政策の歴史的概観

入国管理政策・法制（以下では、入管政策）は、日本社会と外国人の関係性、及びその変遷を物語ってきたといえよう。戦後の入国管理について、整理しておく¹。

第Ⅰ期 入管法の草創期

1951年10月に公布し、翌月に「入国管理令」（昭和26年政令第319号）が施行された。主な管理対象は、1952年4月のサンフランシスコ講和条約の発効とともに日本国籍を喪失した朝鮮半島出身者、現在では「在日コリアン」と呼ばれる人々である。1980年代前半に、流入するインドシナ難民への人道的課題に対して、高まる国際社会の圧力のなか、日本は1981年難民の地位に関する条約と議定書に加入し、同条約は1982年発効した。

第Ⅱ期 入管法の役割拡大期

時間が流れ、1989年12月に成立、翌6月に改正入管法（平成元年法律第79号）が施行された。日本政府は、労働集約的な産業・職種における人手不足解消のためのいわゆる「単純労働者」は受け入れないと公表した。他方、南米系日系2世3世、団体管理型の研修生、1993年以降技能実習生などの身分としての外国人が日本で働けるようにルールを敷いた。これは、「雇用政策上の判断と入管政策上のルールの間整合性を欠きながら現実に応答した」ものだと指摘されている

（明石，2019：40）。

第Ⅲ期 入管法の管理強化期

1990年代後半以降、風向きが変わり、管理強化の方向へ改正する特徴が見受けられる。1997年5月に成立した改正入管法（平成9年法律第42号）は、集団密航に関わる罪を新設した。1999年8月に成立した改正入管法（平成11年法律第135号）は不法在留罪を設けた。2001年11月に入管法は改正（平成13年法律第136号）では、日韓ワードカップを意識して、いわゆる「フリーガン条項」を新設した。さらに、2004年6月の入管法改正（平成16年法律第73号）は、不法入国や無許可資格外活動などに関する罰金を大幅に引き上げたなど、入管法違反者への厳格化を徹底的に実施したものである。「法制度整備に入念に取り込んだ期間」であった

（明石，2019：42）。

第Ⅳ期 入管法の選別的受入推進期

21世紀初頭以来、入国・滞在管理の強化とともに、就労目的の外国人を受け入れるための基本構想が打ち出されている。2014年6月の入管法改正（翌年4月施行）により、「高度専門職」（平成26年法律第74号）、2016年11月の入管法改正（平成28年法律第88号）により、「介護」が新設されている。入管法自体の改正に及ばないが、緊急特例措置（2015年4月）、国家戦略特別区域法において、特区制度を利用した「家事支援人材」「創業外国人材」「クールジャパン外国人材」などの受け入れがあった。なお、2016年11月に公布した「技能実習法」により、技能実習の期間が条件付きで3年から5年に延長され、さらに「技能実習」に介護が追加され、2017年4月に「日本版高度外国人材グリーンカード」の運用が始まり、日系4世の就労を認める方針が打ち出された。そして、在留資格の「特定技能1号」及び「特定技能2号」の創設、出入国在留管理庁の設置を目的とした2018年12月

に出入国管理法及び難民認定法が改正され、2019年4月に施行された。これらの動向から、海外から「一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人」(出入国在留管理庁, 2019)を確保するために、条件付き特例や例外的措置を重ねる入管政策の今の姿が現われている(明石, 2019)。

上述のように、入管政策の展開を時系列に羅列した。もちろん、これらは、入管政策の展開に対する数ある通史的解釈のうちの1つに過ぎない。また、それぞれの時期に唯一の特徴ではなく、多少なり他の時期の特徴が帯びることもあろう。例えば、第IV期に顕著に見えるが、規制強化と積極誘致が共時的に発生していることが分かる。駒井(2019: 13)は、日本の移民政策について、①入国管理政策のひとり歩き、②移民受入れ政策のほぼ全面的な欠落、③体系的移民包摂政策の不在が顕著な特徴があると評している。上記の特徴は、まさに、「1980年代滔々として以来進行してきた市場原理重視の潮流による越境的流れの拡大・加速化と、これに対抗して境界を維持し障壁を高めようとする排外主義の執拗な持続という2つのせめぎ合」(小井土, 2017: 1)いが共演したことが要因の1つではないか。21世紀に入ってから、日本だけではなく移民受入諸国の移民政策の方向性は大きく転換してきているなか、「選別的移民政策」(小井土, 2017)がそれに貫く傾向と言える。

各論文の概要と議論

小井土論文は、1989年-2018年に形成され、展開してきた移民管理レジームについて、そのうち主に2019年4月実施された出入国管理法及び難民認定法の改正に焦点を当てながら、新自由主義的な潮流の拡大の中で選別的な移民政策に内在する構造的な緊張の背景に、政策キーワードとしての<技能>を巡る移民政策の問題がいかに国際的な移民政策における論理的な対立構造になっているかを考察した。「特定技能」の在留資格は、一方で産業構造の実相との乖離、他方で日本型官僚機構のもつ制度化の論理という観点から問題視されている。

李論文は、在日外国人母子へのリプロダクティブヘルス・ライツを保障する広域的・包括的な健康施策はまだ確立されていないなか、「社会を構成する一員」、「生活者としての外国人」の健康権保障を考えるにあたり、“Leave no one behind” “Health for All”を基に、新多文化共生時代における在日外国人の健康課題について、政策面と行政の具体的な

施策について幅広く論じられている。

平野論文は、二国間経済連携協定に基づいて来日したインドネシア人看護師らの、帰国後の看護師としてのキャリア形成への影響を分析した。その結果、日本での国家試験の可否は、帰国後も看護師としてのキャリア形成に大きな影響を与え、必ずしもかれらのキャリア発展にプラスの影響をもたらしているとは限らないことが明らかになった。したがって、国家試験対策のため日本語教育を充実させるだけでなく、日本の看護の特徴を踏まえた技術習得の機会を提供し、また世界における日本の看護の相対化そのものが検討する必要になることも指摘されている。

ラタナーヤカとサーリヤ論文は、日本の「技能実習制度」がアジアの「人的資源育成・貧困軽減」にどれほど貢献しているのかについて、ベトナムの帰国実習生を中心に理論的・政策的・実証的に分析している。日本製品の優位を保持するため、また日本の労働力不足問題に対処するために低賃金で良質な外国人労働者を確保することが目的である日本の技能実習制度ではあるが、人的資本の育成によって、帰国後に本人とその家族の貧困削減に大きな役割を果たしていることも論述されている。

趣旨で触れたように、移民の受入れを巡っては政府でも大きな動きがあり、実質的に移民受入れ拡大に舵を切っている。しかしながら、依然として日本には「移民政策」が存在せず、一国として何を目指して、どのような外国人をどのように受け入れるか、そのため何を行うべきか、といった移民政策の全体像は依然として不透明なままであると言わざるを得ない。上記の筆者たちは各論で論じられたように、サイド・ドアが再び膨張するようになり、在留資格制度や社会統合政策には様々な歪みが生じており、その歪みは、労働者としての外国人だけではなく、生活者としての外国人、とくに外国人女性・子どもの健康の侵害に繋がる。日本国内に影響が留まるだけではなく、さらに帰国した外国人労働者のキャリア発展にも影響を及ぼすことが判明した。「縮んだ戦後体制」の日本にとって、女性も移民もこの社会の正規の成員と認めず過去を固定しようとする政策が「失われた20年」を招いた（落合，2019）} ことを忘れてはならない。

日本の移民新時代を迎えて、この特集にいくつかの意義を見出すことができるならば、それはシンポジウム起案、また発表者、筆者たちにとって望外の喜びである。“Leave no one behind” 社会の実現に向けて、読者諸賢の闊達な議論を切に請う次第である。

参考文献：

- 明石純一，2019，「出入国政策 歴史的概観」移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店，39-44.
- 落合恵美子，2019，『21世紀家族へ—家族の戦後体制の見かた・超えかた 第4版』有斐閣.
- 小井土彰宏，2017，『移民受け入れの国際社会学』名古屋大学出版会.
- 駒井洋，2019，「多文化共生政策の展開と課題」移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店，12-17.
- 是川夕，2019，『移民受け入れと社会的統合のリアリティ—現代日本における移民の階層的地位と社会的課題』勁草書房.

注

- ¹ 主に明石（2019）の論考に基づき、筆者が分類したものである。