

日本の「移民問題」とは何か

大阪大学人間科学研究科 准教授

高谷 幸

1. 「移民」とは

日本の「移民問題」と聞いて、どのようなイメージを思い浮かべるだろうか。「移民問題」といえば、欧米諸国の問題で、日本には無縁のものとする向きもあるかもしれない。「移民」については法的な定義はないものの、国際機関では、しばしば「国際移民」の定義として、「移動の理由や法的地位、自発的か非自発的に関係なく、本来の居住国を変更した人々」という表現が用いられている (http://www.iomjapan.org/information/migrant_definition.html)。なかでも1年以上にわたり居住国を変更している人を長期移民とすることが一般的である。なお移民のうち、労働を主要な目的として移動した人は、migrant worker (移住労働者) と呼ばれている。この定義に沿えば、日系人や国際結婚で定住した外国人はもちろん、最大5年間の就労が認められる外国人技能実習生も「移民」である。つまり日本にも多くの「移民」が暮らしている。

では、日本の「移民問題」とは何か。それは、筆者の考えでは、数多くの移民が暮らしているにもかかわらず、「移民」として認識されていないことに端を発している。日本の「移民問題」は、「移民」の不在という認識によって不可視化されているともいえる。以下では、この問題について、その経緯や内実を具体的に検討してみよう。

2. 日本への移民のながれ

(1) 戦前から1980年代まで

日本の場合、移民というと、「ハワイ移民」や「満州移民」のように、日本から海外に移動した人びとを指すことが多いかもしれない。実際、近代日本は、北米、南米、東南アジア、台湾や朝鮮半島、満州などに多くの移民を送り出してきた。一方、日本への移民も近代以降継続して生じている。とりわけ台湾や朝鮮半島を植民地支配して以降は、これらの地域からの移動が目立った。

その後、日本は敗戦にともない、帝国から国民国家へと領土、人的な境界を引き直すことになった。敗戦後まずなされたのが、日本に戸籍のない朝鮮人や台湾人の「参政権の停止」である。戦前は、内地に暮らす朝鮮人、台湾人男性は参政権を有していたが、1945年11月、彼らの参政権は停止された。その後、1952年には、サンフランシスコ講和条約の発効にともない、日本政府は、朝鮮人や台湾人など旧植民地出身者の日本国籍を、当事者に国籍選択権を認めることもなく一律に喪失させた (田中 2013)。

これ以降、在日朝鮮人らは、「外国人」であることを理由に様々な権利から排除される一方、文化的には同化が求められてきた。こうした民族的マイノリティへの対応は、「日本」=「単一民族国家」という幻想が広まった戦後日本の自己認識と共振していた (小熊 1995)。

とはいえ1950-70年代にかけても、日本への移民の波が途切れたわけではなかった。在日コリアンの家族・親族的なつながりを頼り、政治的な混

乱を逃れて済州島などから避難／「密航」してきた者、東南アジアからの留学生、中国残留日本人、インドシナ半島からの難民など、この時期の移動は、冷戦下におけるアジアという政治的背景と結びついていた。

(2) 1980年代後半から2000年代

ただし日本への移動が目立って増加するようになったのは1980年代に入ってからである。当初は台湾、韓国、フィリピンなどから来日し、歓楽街で働く女性の移動が多かったが、1980年代後半になるとパキスタンやバングラデシュ、フィリピンなどからの男性が急増するようになった。彼らの多くは、当時、バブル経済のもと人手不足に直面していた製造業や建設現場で働いていたが、観光目的で入国し、滞在期限が切れた後も働く「オーバーステイ（超過滞在）」労働者だった。この現象は、「外国人労働者問題」として社会的な注目を集め、1989年に出入国管理及び難民認定法（入管法）が改定された。しかしここで改めて確認されたのが、「専門的・技術的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」という方針だった。一方で、そのときすでに日本で働いていた移住労働者が就いていた製造業や建設現場での仕事は「専門的・技術的労働」とは見なされないものだった。それゆえ彼らは、オーバーステイのまま留め置かれることになった。

同時に、政府は、この法改定によって「定住者」の在留資格を創設し、日系3世とその家族に「親族訪問」目的でこの在留資格を認め、滞在と自由な就労を認めた。この結果、ブラジルやペルーなどから日系人の来日が急増し、自動車などの製造業現場で働くようになった。

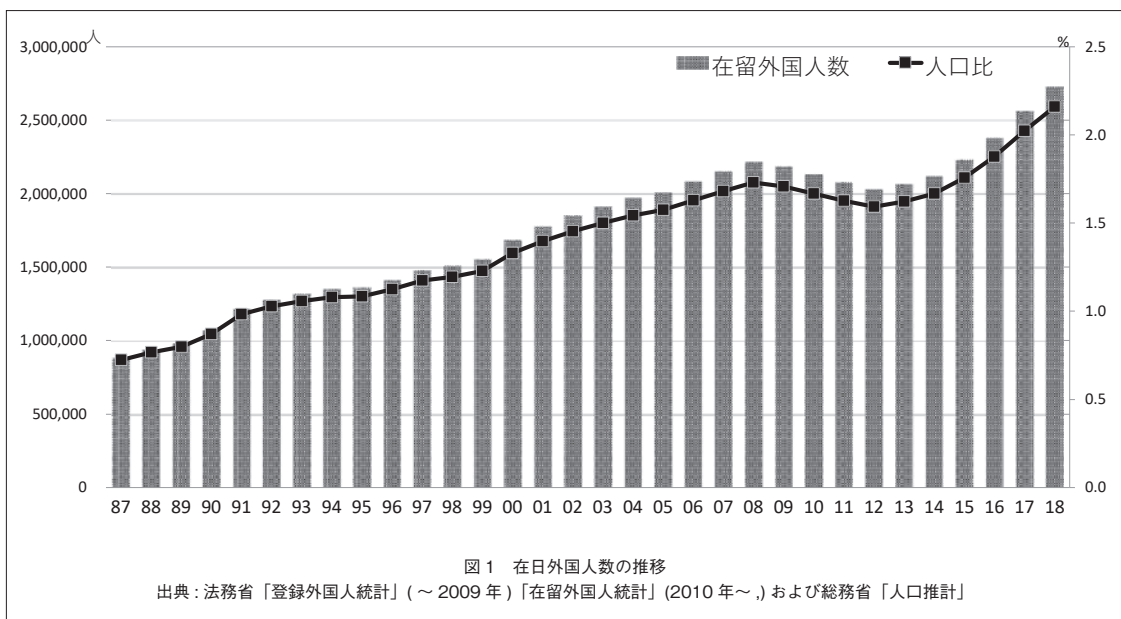
くわえて1993年には、外国人研修の後に就労できる技能実習制度を創設し、「外国人研修・技能実習制度」として利用されるようになった。この制度は、「人材育成を通じた国政貢献」を目的としつつ、実際には、人手不足に悩む国内企業によって安価な労働者の受け入れ制度として利用されてきた。その後、この制度下における研修生や

技能実習生の劣悪な労働条件が問題になり、何度か制度改革が行われてきた。2009年の改定では、研修と技能実習制度を切り離し、これ以降、企業による受け入れは後者を用いることが一般的になった。しかし技能実習制度も「人材育成を通じた国際貢献」という目的を変えることはなく、また改革と並行して、職種の拡大や滞在期間の延長などの制度緩和もたびたび行われてきた。

こうして、90年代から2010年代初頭にかけて、（日系人とその家族である）ラテンアメリカ出身者と研修生・技能実習生が、製造業や建設現場で働く移住労働者の主要なカテゴリーとなってきた。つまり「単純労働者は受け入れない」という建前の下、「親族訪問」や「国際貢献」など異なる目的で受け入れられた彼らが、日本の労働現場を支えるという現実が生み出されてきた。それゆえ、このような建前と現実が異なる日本の移住労働者の受け入れは、「サイドドア」からの受け入れと揶揄されてきた。近年は、働く留学生の割合も増加しているが、彼らもまた受け入れの建前と生活実態が大きく異なる存在である。

(3) 現代

前節でみた「単純労働者の受け入れ拒否」にくわえ、1989年の入管法改定以来貫かれている移住労働者の受け入れに関する方針として「定住化の阻止」がある（梶田 2002）。この「定住化の阻止」という方針は、当初先行した日系人の受け入れには適応されなかったが、その後、2000年代に入り、定住できない研修生や技能実習生の受け入れが拡大するなか、主流化するようになった。その流れは、リーマンショックや東日本大震災以降、一層強まり、2018年の技能実習生数は約33万人と、2012年の約15万人から6年で2倍以上になっている。また前述のように、近年は留学生も増加しており同じ期間に約18万人から約34万人に増加している。彼らもまた家族の帯同に制限があり、特に日本語学校に通う者は家族帯同が認められていない。日本に暮らす外国籍者は、2018年末に約273万人を超えたが（図1）、近年増加



が著しいのは、こうした不安定な在留資格の者である。なお国籍別で見れば、ベトナム籍者が急増しており、中国、韓国・朝鮮籍に次いで三番目に在留人口が多くなった。

さらに、この「定住化の阻止」という方針は、2018年の入管法改定によって創設された在留資格「特定技能」にも引き継がれた。すなわち「特定技能」労働者は、まず「1号」を取得し、介護、外食、農業、建設、造船・舶用など14分野で最大5年間働くことができる。だが、「1号」修了者が移行でき、家族帯同や在留期間更新が可能な「2号」は、2019年8月時点で建設、造船・舶用の2分野に限られる。既存の在留資格「介護」に移行できる介護とあわせても3分野しか定住につながらない仕組みになっている。

3. 移民政策の不在と実質的な移民社会

(1) 「移民政策はとらない」ことの現実

こうした「定住化の阻止」の方針が継続していることは、安倍政権によって使われるようになった「移民政策はとらない」という表現に示されている。この表現は、昨年の入管法改定をめぐる国会審議でも繰り返されたが、それによると、「外国人材の在留期間の上限を通算で5年とし、家族

の帯同は基本的に認めない」ことが「移民政策」とは異なる点だという。

逆にいえば、安倍政権が使う「移民」とは、在留期間の上限がなく、家族の帯同も認められた形で暮らす人びとを意味する。これは、冒頭でみた国際機関で用いられている定義とは異なり安倍政権独自の定義といえよう。このように、独自の定義を用いてでも「移民政策はとらない」と強調するのは、安価な労働力の導入を求める経済界の要望に応えつつ、「移民受け入れ」に反対する層の不満を逸らすためだろう。事実、こうした「移民受け入れ」への否定的態度は、保守層だけでなくリベラル層にも根強くある。国会審議でも、外国人労働者の受け入れ拡大による治安の悪化や日本人労働者の雇用への悪影響という懸念がたびたび示された。これらの懸念はいずれも根拠があるものではないが¹、「移民受け入れ」は、「移民問題」に苦しむ欧米諸国の「二の舞」になるという漠然とした不安が共有されているといえる。

しかし、「移民」ではなく、「外国人材」を受け入れれば、「問題」は生じないのだろうか。むしろ日本で生じている「問題」の一つは、「移民ではない」として受け入れた「外国人材」にこそ表

¹詳細は高谷編（2019）参照。

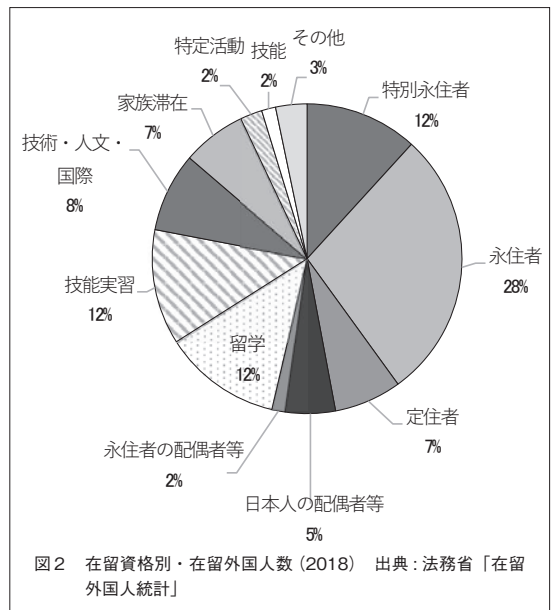
れている。それは、「外国人材」の典型である技能実習生の過酷な経験に示されている。

前述のように、技能実習生の数は30万人を超え、地域経済を支える貴重な担い手になっている。しかし、彼らの権利保障は不十分である。たとえば、技能実習生は、原則として転職の自由が認められていない。もしよりよい職場を見つけて転職しようものなら「失踪」と見なされ、見つかった場合は強制帰国させられる。また、転職の自由が認められないなか、職場の労働条件の改善を目指して雇用主と交渉しようとしたら、雇用主から強制帰国を突きつけられた例もある。だが、ほとんどの場合、技能実習生は出身国で借金をしてきている。契約途中での帰国は借金を返せなくなることの意味するため、強制帰国は技能実習生にとって恐怖である。それを知りつつ雇用主は強制帰国を楯に、技能実習生をより弱い立場に追い込もうとするのだ。つまり転職の自由が認められないことは、送り出し国における契約とあわせて、彼らを雇用主に従属させることにつながっている。

このような技能実習生の問題は、一人の「移民」としてではなく、労働力としてのみ扱うような「外国人材」として受け入れたからこそ生じている問題といえるだろう。つまり「移民」を拒否し、「外国人材」として受け入れることこそが、日本の「移民問題」の一つを生み出しているのだ。

（2）「移民政策はとらない」という建前のツケ

くわえて移住労働者の受け入れにあたって定住を阻止し、「移民政策はとらない」という建前を維持することは、現実によっても裏切られている。というのも実際には、日本に暮らす外国籍者の半分以上が、定住化した移民だからである。すなわち在日外国人273万人超のうち、半数以上が「特別永住者」「永住者」「定住者」「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」（この5種類は「身分に基づく在留資格」と区分されている）という定着性の高い在留資格をもっている。これらは、家族の帯同も認められ、かつ在留期間の更新も可能である（図2）。またこれら以外にも、「技術・人文・国



際」など、在留期間の更新が可能であり、家族の帯同も認められている在留資格もある。

こうした現実にもかかわらず、「移民政策はとらない」という建前を維持することは、格差や差別の放置というツケをもたらしてきた。なぜなら移民政策とは、そうした格差や差別を緩和したり、禁止することによって、彼らの日本社会への編入をスムーズにする機能をもっているからである。

まず格差について見てみよう。2018年に文科省は初めて日本語教育が必要な公立高校生と全国の公立高校生の格差を明らかにした。日本語教育が必要と判断された子どもの多くは移民や移民の子どもだが、2016年度の彼らの高校中退率は9.61%で、全国平均と比較すると7倍以上高いことがわかった。それ以外にも日本語教育が必要で、卒業見込みの高校3年生の進学率は約42.19%（全国平均約71.24%）、就職者のうち、非正規の仕事に就いた者約40.00%（全国平均4.62%）、進学も就職もしていない生徒の割合は約18.18%（全国平均6.50%）にのぼった（『朝日新聞』2018年9月30日）。このように、移民や移民の子どもたちと全国平均との間には大きな進学格差がある。

この背景の一つには、日本語教育が不十分とい

う政策の不備がある。ヨーロッパの移民受け入れ国では、語学教育を充実させている。例えば、ドイツの場合、600時間の語学研修があり、参加中は毎月約1000ユーロの手当が出る。これは、同化とも取れるが、同時に早期に語学を学ぶ機会を与えることで、移民の統合を容易にさせるという認識に基づいている。これに対し、日本の場合、日本語教育は、主に地域のボランティア教室に任せられ、費用や人手ともに不十分にしか整備されてこなかった（樋口 2019）。

また差別も放置されてきた。日本で初めて、人種差別を禁じる法律としてヘイトスピーチ解消法が制定されたものの、この法律は、理念法のため罰則規定がない上、日常の差別には対応していない。だが、移民の呼びとによって、差別は日常のものとしてある。法務省の委託調査として2016年になされた「外国人住民調査」によると、過去5年間に日本で仕事を探したり、働いたりしたことのある回答者のうち「外国人であることを理由に就職を断られた経験がある」と答えた者は25%に上った。入居差別はより深刻で、過去5年間に住む家を探したことがある外国人のうち約40%が「外国人であることを理由に入居を断られた経験がある」という。

おわりに

以上のように、日本の「移民問題」とは、多くの場合、移民がいるにもかかわらず、その存在を否定し、「移民政策はとらない」という建前を維持していることから生じているといえるだろう。確かに2018年の入管法改定にともない「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が発表され、「共生」にむけた取り組みも打ち出されている。ただしその内容は、緊急対応的なものが多く、移民の日本社会への編入の障壁をどのように和らげ、彼らの社会参加をいかに保障していくか、という長期的な視点に立つ施策は不十分である。

こうした現実を踏まえると、日本には多くの移民が暮らし、彼らも社会の構成員であるという認識を作っていけるかが、今後の政策を充実させるための鍵になるのではないだろうか。

文献

- 樋口直人, 2019, 「労働——人材への投資なき政策の愚」高谷幸編『移民政策とは何か』人文書院。
梶田孝道, 2002, 「日本の外国人労働者政策」, 梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』東京大学出版会。
小熊英二, 1995, 『単一民族神話の起源：〈日本人〉の自画像の系譜』新曜社。
高谷幸編, 2019, 『移民政策とは何か』人文書院。
田中宏, 2013, 『在日外国人 第三版：法の壁、心の溝』岩波書店。