

明治大学社会科学研究所
ディスカッション・ペーパー・シリーズ

No. J-2000-6

移民国家日本の条件

山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子

2000年11月10日発行

明治大学社会科学研究所
〒101-8301 東京都千代田区神田駿河台 1-1

はじめに

21 世紀の日本は、少子高齢化および人口減少が予想されている。日本がこれからも経済の安定成長と現在の生活水準の維持を目指す場合、不足する労働力人口を国外に求めることが選択肢のひとつとして考えられる。そうした外国人受け入れは、一時的な労働力不足の解消策ではなく、人口減少という長期的な課題に対応するためのものである。したがって、出稼ぎ労働者よりも、むしろ定住性、永住性の高い「移民」¹の受け入れを積極的に推進することになる。

例えば、故小渕恵三首相の諮問機関であった「経済戦略会議」の答申「日本経済再生への戦略」（1999 年 2 月 26 日発表）は、21 世紀の日本社会の少子化への対応として、「労働力人口の減少を補うために、賃金・就業形態の多様な女性や高齢者の雇用を促進する他、外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直す」こと、そして「少子化に対応する諸外国の取り組みを勘案し、外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する」ことを提唱している。

また、グローバル化への対応として、IT 分野を中心に優秀な海外の人材を移民として受け入れる提言もなされている。同じく故小渕首相の諮問機関であった「21 世紀日本の構想」懇談会の報告書（2000 年 1 月 18 日提出）は、「移民政策へ踏み出す」ことを提唱し、「グローバル化に積極的に対応し、日本の活力を維持していくためには、21 世紀には、多くの外国人が普通に、快適に日本で暮らせる総合的な環境を作ることが不可避である。一言で言えば、外国人が日本に住み、働いてみたいと思うような『移民政策』をつくることである。国内を民族的にも多様化していくことは、日本の知的創造力の幅を広げ、社会の活力と国際競争力を高めることになりうる」と説いている。

このような議論は、おもに経済的観点にもとづいたものである²。「ミスター円」として世界に知られた元大蔵省高官の榊原英資氏は、「日本経済の中・長期的見通しについて、多くのアナリストたちは極めて悲観的である。その悲観論の最大の根拠は、いわゆる少子高齢化であろう」と述べたあと、その対策として「従来からの『人』にかんする鎖国政策を解いて、外国人の帰化および就労を大幅に増加させること」を提唱している³。著名な経済学者である野口悠紀雄氏も、今後 50 年の生産年齢人口の急減を理由に、「数百万人（場合によっては数千万人）規模の外国人が、基幹的な労働力として日本経済を支える」ことを予測している⁴。

移民受け入れを経済的必要性から論じることはもちろん重要であるが、移民受け入れの問題は単なる労働力の問題にとどまるものではない。移民受け入れの社会的側面も同様に重要なはずである。今年 3 月に発表された法務省の「第 2 次出入国管理基本計画」は、「人口減少時代の到来の前に、そうした時代のあるべき姿を展望した上での我が国としての対応の在り方を検討・準備しておく必要」があると述べている⁵。そこで、本論は、本格的な移民受け入れを始める場合、どのような社会像を描いたらよいのか、また具体的にどのような受け入れ体制が必要となるのかを示し、移民受け入れの是非に関する今後の本格的議論に寄与することを意図して執筆された。

上述の出入国管理基本計画は、5 年後に見直しをおこなうことが予定されている。そこで、以下の議論では、2006 年から移民の受け入れを開始し、2015 年までの 10 年間で合計 300 万人の移民を受け入れることを想定する（2006/2007 年各 10 万人、2008/2009 年各 20 万人、2010/11 年各 30 万人、2012/13 年各 40 万人、2014/2015 年各 50 万人）。これは、1990 年から 1994 年の 5 年間に、外国人登録者と超過滞在者を合わせた外国人数が 60 万人近く増加したことや、日本が生産年齢人口の減少を移民で補おうとする場合、今後 50 年間に年 60

万人の受け入れが必要になることを算出した国連経済社会局の報告書⁶などを参考にしたものであるが、あくまでも議論の前提としての仮の数字であり、望ましい移民受け入れ数として示しているわけではないことを強調しておく。

第1章 総論

第1節 求める人材と受け入れ方

(1) 求める人材

移民受け入れ政策を採用した場合、どのような人々の日本への移住を促すのだろうか。まず第1に、将来の移民国家日本をともに構築していくための人材の受け入れ、という視点が重要である。移民には、日本社会に定住し、生活者として、その能力を生かしながら積極的に社会参加していくことが期待される。そのような希望を持つ人々を、広く各国から募集するためにも、日本社会の側が、じゅうぶんな受け入れ体制を準備しておかなければならない。第2に、生活者としての移民はまた、経済活動に従事する人たちでもある。労働力人口の減少傾向のなかで、日本に渡ってくる移民の就労は、将来の日本経済を支えるうえで大きな役割を果たすであろう。したがって、非熟練労働者、熟練労働者、事務職および技術・専門職従事者、さらには企業経営者までを含めて、さまざまなかたちで日本経済に寄与する人材を求めていくことになる。

(2) 受け入れの基準および方法

では、日本社会の構成員として生活しながら、経済的に、また社会的に活発な活動をおこなっていくような人々を、どのように募集すればよいだろうか。具体的には、次の2つの方法を組み合わせて進めていくことになるであろう。

第1に、日本永住を希望する人を対象に、就労活動に制限がなく、入国前から永住資格が得られる「移民」ビザを発給する。これには、高い能力を有するIT技術者など、国際的な労働市場のなかでの人材確保という意味合いもある。受け入れにあたっては、ポイント制度を導入し、移民希望者の学歴、資格、技能、日本語能力などについて審査をおこなう。一定の日本語能力と日本社会に関する知識を持つ人を受け入れたほうが、後述の統合政策を円滑に進めるうえで望ましい。その人の民族的出自や出身国を理由とする選別は原則としておこなわない。ただし、移民社会を築いていくうえで、広くさまざまな国や地域からの人材を求めるために、例外的に国籍別の人数制限を適用する。たとえば、ひとつの国の出身者の割合が、その年の移民枠の3割を超えないようにする。また、「移民」ビザによる入国者が、あとから家族を呼び寄せる場合にも、この「移民」枠で受け入れることになる。

第2に、就労可能な在留資格の種類を増やし、外国人労働者を受け入れていく。その際、ローテーション方式は採用しない。ローテーション方式による受け入れは、外国人労働者の定住を防ぐ目的で用いられる制度である。しかし、積極的な移民受け入れ政策を採るならば、むしろ、外国人労働者が日本に定着し、永住することを奨励するような制度が必要である。したがって、新規入国時の在留資格は、3年以内の期限つきとするものの、就労ビザの更新、「永住」資格への移行、さらには日本国籍の取得も容易にする。

特定の就労ビザを発給して入国当初の職種を制限することにより、国内の労働力需要の

動向に合わせた受け入れという面で、ある程度の効果が期待できる。たとえば、介護、看護や農水産業など、労働力が不足していて、かつ構造的な改革だけでは対処できないと判断される分野に、積極的に外国人を受け入れることが考えられる。

移民政策の立案にあたっては、「移民」ビザおよび就労ビザによる入国を合わせた新規外国人受け入れ総数の目標値を定め、その範囲内で上記 2 つの受け入れ方法を組み合わせる。移民受け入れ政策への転換により、移住希望者が急増することもありうる。それだけに、明確な基準と公正な手続きにもとづく、秩序ある受け入れ制度を維持することが課題となる。中・長期的には、家族結合による入国者数が増加し、移民に占める扶養家族の割合が高まることが予想される。移民受け入れによる経済・社会の活性化を実現するためにも、当初の「移民」本人だけでなく、その家族に対する教育および職業訓練の機会を広げるような施策をおこなうことが重要である。

(3) 移民庁の設置

大量の移民を受け入れていくにあたっては、移民政策を管轄する新たな行政機関が必要である。そこで、内閣府（現総理府）のもとに「移民庁」を設置する。移民庁の業務は、移民の募集やビザの発給にとどまらず、受け入れた移民を社会に統合していくための体制整備までを含む、総合的なものである。したがって、法務省以外の省庁からも多くの人材を集めた組織となる。移民庁発足時には、入管局、国籍局、統合局を置く。入管局、国籍局は、それぞれ現在の入国管理局、民事局第五課の業務を引き継ぐ。統合局は、後述するような労働、教育、社会保障などさまざまな分野での統合政策について調査および立案をおこない、各担当省庁と連携しながら施策の実施にあたる。統合局は、将来的には外局として独立する可能性もある。

第 2 節 移民の統合と日本社会

(1) 移民統合政策の必要性

従来の日本の外国人政策は、出入国管理行政を中心として、文字どおり外国人の「管理」に主眼があった。しかし、今後、多数の移民を受け入れることになれば、移民の定着と社会参加促進が、施策の大きな柱となる。日本語を母語とせず、文化的背景も異なる人々が、地域社会でともに暮らしていくことになれば、さまざまな領域で摩擦も生じるであろう。また外国人だという理由だけで希望する仕事に就けなかったり、社会活動から疎外されたりするようなことも起こりうる。こうした問題を放置すれば、移民受け入れによる経済・社会の活性化という本来の目標が達成できないばかりか、社会的コストがかえって増大することにもなりかねない。そこで、移民政策においては、日本で暮らす移民をいかに社会に統合していくかが最大の課題になる。

ここで、「統合」の概念について、簡単に触れておきたい。入移民を対象とする「統合」の概念は曖昧かつ多様であり、国や時代によって、またそれを用いる研究者によっても大きく異なる⁷。ただ、「同化主義」的ではないかたちで、移民を社会に受け入れていくことを指すという点では、ある程度共通した認識があると考えてよいであろう⁸。本論では、「統合」の概念を、「入移民が、その文化的アイデンティティを失うことなく、社会的、経済的および政治的な権利を獲得し、対等な構成員として社会に参加していく過程」と定義する。この過程で、入移民には、受け入れ社会の制度や文化への一定の適応が期待されるが、一方、受け入れ社会の側にも、移民の平等な社会参加を実現するための制度的および文化

的な適応が要求される。

「統合」には法的統合、政治的統合、社会的統合、経済的統合などさまざまな側面がある。これらの領域での施策を進めることにより、移民の急増による受け入れ社会の混乱を防ぐとともに、新来者とその家族が、労働者として、生活者として、受け入れ社会のなかでその能力をじゅうぶんに発揮して活躍できるようにすることが、統合政策の目標である。また、支配的な文化や価値観を少数者に押しつけるのではなく、少数者の文化が多数派の文化に与える影響を積極的に評価し、社会全体の文化を豊かにしていくことを目指す。

(2) 多様性を前提とする社会の構想

移民人口の急激な増加にともない、日本社会では、従来と比べて文化的多様性が顕著になるであろう。多民族・多文化・多言語が集まるなかで、移民の統合政策を進めるにあたって、どのような原理を掲げればよいのだろうか。ひとつは平等の理念である。ただし、すべての人に同じルールを適用するだけでは、平等は実現できない。むしろ、個人の属性に配慮した施策こそが求められる。国籍や出自、文化的背景などによって社会参加が阻害されることのないように、通訳サービスや日本語習得の機会を保障するなど、平等な社会参加の条件整備をおこなっていくことが必要である。もうひとつは、多文化共生の理念である。本論では、「多文化共生」を、「異質な集団に属する人々が、互いの文化的差異を尊重しながら対等な関係性を構築する過程」と定義する。社会構成員が互いの「ちがいを認め合い、かつ自由に表現できるような「多文化共生社会」に向けての取り組みを進めることが、移民の統合にも寄与すると考えられる。

「多文化共生」という概念を用いることには問題点も少なくない。とりわけ、複数の文化集団が、横並びに同等の地位を保ちつつ繁栄しているようなイメージを描くことは、現実の集団間の権力関係を隠蔽することにもつながる⁹。したがって、「多文化共生」を安易に用いることは慎まなければならない。しかし、同時に、後述するような「単一民族」思考や同質化への圧力が強い日本社会にあって、互いの文化的差異を認め合える社会の構築を提唱することには、大いに意義があると思われる。たとえ移民の大量受け入れをおこない、多文化共生のための施策を進めたとしても、当面は多数派「日本人」の言語や文化を中心とする社会が続くであろう。そのような民族集団間の現実の権力的不均衡が存在するなかで、異なる集団に属する人々の相互の関係を、できるかぎり対等なものに近づけようとする考え方や具体的関係のあり方を、ここでは「共生」の概念で捉えることにする。また、「多文化共生」は、移民だけでなく、すでに日本に在住する外国人や「外国系」日本人、そのほかのマイノリティ集団すべてを視野に入れた考え方である。したがって、移民の統合政策は、より広い意味での多文化共生社会づくりの一環と位置づけることができる。

(3) 新たなナショナル・アイデンティティの構築

従来、日本は「単一民族国家」であるという見方が支配的であった¹⁰。そのため、「日本民族」による、「日本民族」のための国家、という考え方が、国民国家統合の原理として機能し、「日本民族」に属さない人々を、政治的、社会的共同体から排除する傾向と結びついてきた¹¹。そのような狭義の「日本人（民族）」「日本文化」にもとづく「日本国民」というナショナル・アイデンティティのあり方は、将来の移民の増加を考えれば、不适当である。そこで、今後は新たなナショナル・アイデンティティの構築を目指すなければならない。その基礎となるのは、市民権と公共文化である。すなわち、国民としての共通意識の源泉を、市民としての平等な権利と義務、民主主義をはじめとする国の基本理念、お

よび多文化の尊重を含む価値観の共有に求めるのである。民族的出自にかかわらず、平等な社会参加が可能であり、かつ文化的アイデンティティが保障されているという実感を国民が持つことができるならば、同じ政治共同体の成員としての連帯感を育むことが可能となろう。また、そのような連帯感は、大衆文化や経済的なまとまりによっても強められるはずである。

このように、新たなナショナル・アイデンティティのもとでは、「日本国民」を、ひとつの「民族」として捉えるのではなく、同じ国家に帰属し、かつ広い意味での「文化」を共有する市民の集まりと考える¹²。「日本国民」のなかの多様性を認知することが、そうした発想の転換への第一歩となるであろう。新しいナショナル・アイデンティティの構築に向けては、多数派「日本人」に対する啓発プログラムを重視し、とりわけ、公教育を通じて、「非民族的」な共通意識とそれにもとづく連帯感を育てていく必要がある。同時に、これまでのような国民（日本人）／外国人という二分法的な考え方を打破することも大切である。

第3節 統合政策の概要

本論では、移民の受け入れおよび統合のための具体的な政策について、大きく法制度と統合政策に分けて論じることにはしたい。第2章の移民統合の法制度は、法的地位の保障を基本とするもので、外国人・移民の平等な社会参加のための条件づくりにあたる。その意味で、法制度の整備は第3章の移民統合政策とは密接な関係があり、広い意味での「統合」は、両者を合わせたものである。

(1) 移民統合の法制度

まず、出入国管理行政では、移民の円滑な受け入れを図り、在留資格の運用を通じて、日本への定住化を進める。ただし、「移民」のなかには日本に定住する人も、出身地との往來を繰り返す人もいるであろう。こうした多様な外国人の存在を前提として、明確な基準と公正な手続きにもとづく出入国管理制度を整備していく。

次に、外国人の法的地位の保障は、社会的、経済的な統合を進めていくうえでの法的な裏づけを与えるものであり、永住権の取得がとくに重要である。社会的権利に関しては、永住資格の有無にかかわらず、内外人平等原則を徹底する。また、基本的人権として短期滞在者および非正規滞在者（超過滞在者および密入国者）にも適用される権利の保障を図っていく。新たな移民を受け入れる前に、旧植民地出身者の戦後補償と人権保障を図ることも必要である¹³。

非正規滞在者の正規化の問題にも対処しなければならない。政府は、出入国管理制度により、就労目的の外国人の入国を厳しく制限してきた。しかし、雇用者のほうは、労働力不足を理由に外国人労働者を求めており、結果として多くの外国人が正規の資格を持たないまま就労してきた。正規の在留資格がない場合には、最低限の行政サービスも受けられず、労災、医療、教育そのほか生活の多くの面で、重大な人権侵害をこうむることが多い。一部の者の人権侵害を放置することは、他の人権侵害につながり、不公正な社会を常態化させてしまう。大量送還は、事実上、困難であり、日本での人的ネットワークを断ち切ることが、大きな苦痛を伴う場合も少なくない。また、すでに日本の生活に慣れ、日本語も覚え、多くの場合、より熟練度の高い仕事に就きつつある人々を送還して、新たに移民労働者を受け入れるのは、経済効率上も好ましくない。したがって、滞日期間が長く、すで

に生活の基盤を日本社会に築いている非正規滞在者については、正規化により、法的地位を認めることが望ましい。

国籍取得を容易にすることも、統合を促進する方法として重要である。これまで日本の国籍制度は、血統主義を基本としていたが、これに生地主義および居住主義の要素を大幅に加え、両親が外国籍者であっても、日本で生まれ育つ人々については、届出により日本国籍を取得できるようにする。また、帰化の条件を緩和するとともに、二重国籍を可能なかぎり認めていく。

このように、外国人に対しては、定住から永住へ、さらに国籍取得へという道筋を開いておく必要がある。ただし、永住者のなかには、日本国籍の取得に消極的な人々もいるであろう。国籍の取得を容易にする一方で、永住者の権利の保障および拡充も同時に進めていくことが大切である。

(2) 移民統合政策

平等の理念を掲げながら、多文化共生社会づくりを進めるために、さまざまな領域での移民の統合政策が必要である。おもなものとしては、新来者の定住促進、労働政策、住宅政策、教育政策などが挙げられる。基本的には、欧米諸国において「多文化主義政策」と呼ばれる一群の施策を参考に、日本社会の特性や各地域の実情に合わせて具体的な施策を立案、実施していくことになる。

多文化主義をめぐる論点のひとつは、文化的多様性を公的な領域でどこまで認めるかという問題であり、よく用いられるのが、「リベラル型」と「コーポレート型」という2つの類型である。リベラル型多文化主義は、差別を禁止し、機会の平等を確保することに主眼があり、文化的多様性の承認は、私的領域にとどまる。コーポレート型多文化主義は、公的な領域においても文化的多様性を認め、各集団がその文化や言語を維持することを奨励する¹⁴。

本論での「統合」は、移民がそれぞれの文化的アイデンティティを抑圧されずに、平等な社会参加ができるようにすることを目標としている。個人レベルでの平等を基本理念としている点において、リベラル型の多文化主義に近いとみなされるかもしれない。しかし、公的領域での文化的多様性がある程度認められなければ、私的領域での文化的多様性を確保することも困難になる。すなわち、文化的アイデンティティの保持を実質的に保障するためにも、公的領域での多文化の承認が必要なのである。したがって、本論で示す統合施策の内容は、公的空間での多言語使用、学校での母語教育、移民集団の文化活動への積極的支援など、通常コーポレート型に分類されるようなものも多く含んでいる。

統合政策には、主として国レベルでおこなうものと、地方自治体レベルでおこなうものがある。移民の統合は、実際には、職場、学校をはじめとする地域社会への統合が中心となる。また、移民をとりまく社会環境や問題群は、地域差がひじょうに大きい。したがって、多文化主義にもとづく各種プログラムは、地域性に配慮しながら、自治体レベルでおこなうほうが効果的である。国レベルでは、民族差別禁止法の制定および実施のほか、住宅、労働政策、および公共放送における外国語番組の提供など、マクロな次元に限定して施策をおこなう。このような国と自治体とのあいだの役割分担は、より大きな動きとしての地方分権の推進にも呼応する。また、自治体が、NPO など、市民団体との協力関係を積極的に結んでいくことも重要である。

一連の統合施策のなかでも、教育政策にはとくに重点を置くべきであろう。移民の統合を進めるには、公教育のあり方をはじめとして、教育制度、教育内容の両面にわたり、大幅な改革が必要になる。移民の子どもたちに対する日本語教育やエスニック・アイデンテ

ィティの保障とともに、すべての児童・生徒を対象とする市民教育をおこない、学校を多文化共生の実践の場とすることを旨とする。

第2章 移民統合の法制度

第1節 入管法の改定

(1) 新規入国者・正規滞在者の在留資格

「移民」の在留資格の導入¹⁵

「移民」ビザは、永住資格を最初から付与するものであり、就労の制限はない。原則として、「移民」の法的地位は、現行の（一般）永住と同じとする。投資、労働、家族など、いくつかのカテゴリーによる移民枠を設定し、各移民枠を毎年増やしたり、減らしたりすることができるようにする。ポイント制度を採用し、年齢、教育、技能、就職先の有無、申請者の財産、日本語能力、犯罪歴の有無などをもとに、総合的な評価をおこなう¹⁶。点数評価のための基準は、可能なかぎり文書化し公開する。大量の移民申請者の審査を移民庁（前述）でおこなう。

就労可能な在留資格の拡充

就労ビザについては、現行の在留資格の整理・統合とともに、IT技術者、農業従事者、看護・介護士など、就労可能な在留資格の拡充をおこなう。これらの職種では、「移民」ビザによる受け入れを積極的に進めるが、移民審査には時間がかかり、またポイント制度による制約もあるため、期限つきの就労ビザでも受け入れる必要がある。就労ビザの場合、在留資格の更新や変更が認められ、また居住要件を満たせば永住資格の取得も可能である。

永住許可要件の緩和

現在、就労ビザその他で入国した外国人が永住資格を得るためには、国籍取得に必要な5年を大きく上回る10年の居住期間が、通達により必要とされている¹⁷。これでは、有意な人材の定住を促進するのが困難である。そこで、法律により居住要件を原則5年と定める。同時に、日本人・永住者の配偶者は3年、日本人・永住者の子は1年という、居住期間に関する現行基準も法律に明記する。このほかの永住許可の基準も具体的に法律で定め、裁量の範囲を限定する。これまで法律で定められていなかった日本語能力の要件も、明文化するとともに、高齢者の場合などの法務大臣の裁量による例外規定も定める。また、少なくとも、すべての必要な要件を満たす10年以上の滞在者には、申請があれば必ず永住許可を認める¹⁸。生計要件についても、具体的な基準を公表し¹⁹、日本人・永住者の配偶者等および難民の場合、現行と同じく生計要件を免除する。「素行が善良」という主観的判断を含む用語に代え、一定の懲役・禁固の判決を受けた者などは不許可となるといった具体的要件を定めるとともに²⁰、納税実績の要件も法律で定める。

技能実習制度の廃止

現行の外国人研修制度および技能実習制度は、おおむね1年間の研修を企業で受けた外国人労働者が、続く2年間企業で技能実習生として働いたのち、帰国することを前提としている。この制度には、開発途上国への技術移転という本来の趣旨と、人手不足に悩む中小企業に対するローテーション方式を前提とした労働力の供給という実態との乖離という構造的な矛盾がある²¹。また、外国人を安価な労働力としてのみ利用する側面があり、居住

者としての権利を尊重する発想に欠けている²²。そこで、技能実習制度は廃止する。また、研修制度は、開発途上国への技術移転という本来の目的に限定し、研修を名目とした単純労働は認めない。必要な労働力は、「移民」受け入れ制度ないし就労ビザの拡充を通じて確保されるべきである。

難民性を有する人への在留資格の付与

多くの移民受け入れ国は、難民受け入れプログラムとのバランスを保っている。日本が移民国家になった場合、他の先進諸国に比べ、難民の受け入れ人数が極端に少ない現状のままでは、バランスを失することになる²³。開発援助に資金を提供するだけでなく、地域・民族紛争の解決のために、今後は軍事的な役割も果たすことが必要とする意見がある。しかし、軍事面ではなく、むしろ難民受け入れによる人道的役割を選択することが、日本国憲法の平和主義の理念に合致するといえよう。そこで、人道上の理由による在留許可規定を入管法に加え、難民条約上のいわゆる政治難民だけでなく、本国に送還されることにより著しい人権侵害をまねく危険がある事実上の難民²⁴にも定住者の在留資格を認め、これにより、国際人権規約 7 条に規定された、何人も非人道的な取扱いを受けない権利を保障する。また、政治難民に対する難民認定手続を透明化し、入国後 60 日以内に原則として難民申請をしなければならぬという「60 日ルール」を見直す²⁵。さらに、近隣諸国の政変等に伴い、難民性を有する人が発生した場合も想定して、多くの難民の定住可能性をあらかじめ検討することも必要である。

(2) 非正規滞在者（密入国者および超過滞在者）の問題

摘発と帰国勧奨

これまでの日本の入管政策では、「単純労働」のための外国人労働者は受け入れないという方針を採ってきた。しかし、非正規滞在者による就労は、実質的に国内の労働力不足を緩和するはたらきをしている。担当人員を増やし、資格外就労者も含む非正規就労者の摘発をおこなうとともに、悪質な雇用者、ブローカーの摘発を強化する必要がある。他方、非正規滞在者に対し、帰国を勧奨し、正規の「移民」ビザや就労ビザに応募し直す道を用意することも、公正な経済秩序を回復し、効率的な労働力の受け入れ確保に効果があるとされる。

在留特別許可

現行の出入国管理制度のもとで、多くの非正規労働者が存在するのは、当事者個人だけの責任ではなく、国家の責任でもある。行政の効率や経済上の理由から、国が非正規労働者を黙認しているとしても、これを長く続けることは許されない。近時、10 年近くの滞在ののちに、入管法所定の在留特別許可を求めて、非正規滞在者が入管に出頭してきている²⁶。これらの者を退去強制することは、同様の状況にある者に今後の非正規滞在生活の長期化を選択させ、公正な出入国管理秩序の回復の機会、不公正な経済・社会的構造を是正する機会を逃がすことになる。正規化が、新たな非正規滞在者の呼び水となることを防ぐためにも、大規模な一般アムネ스티ではなく、個別の在留特別許可により対処する²⁷。労働移民の新規受け入れにともなう、日本語習得その他の社会的コストとの対比も踏まえ、就労している非正規滞在者は 10 年の居住を原則として²⁸、子どものいる非正規滞在家族は 5 年の居住を原則として²⁹、在留特別許可を与える。

第2節 外国人の法的地位

(1) 基本法の制定・内外人共通の住民登録

外国人基本法

従来の外国人登録法に代え、「外国人基本法」をつくり、外国人の権利・義務関係を規定する。

外国人登録の廃止

3ヵ月以上滞在を予定する外国人は、住民登録をおこなう（第3章第2節参照）。

(2) 自由権

自由権については、内外人平等を原則とすることを外国人基本法に明記する。ただし例外的に、外国人は、居住の自由と職業選択の自由について制約を受ける。その度合いは、永住者、他の正規滞在者、非正規滞在者など、法的地位によって異なる。永住者の場合は、重大犯罪の場合を除き、居住の自由は国民と同じ保障を受け、国の安全にかかわる一部の公務員職を除き、職業選択の自由は国民と平等とする。非正規滞在者の場合であっても、本国送還が非人道的な場合に当たる恣意的な退去強制は禁じられる。政治的な表現の自由についても、内外人平等であり、公安を害する現実の危険がある場合を除いて、在留資格の更新拒否事由とならない。

(3) 受益権

裁判を受ける権利、請願権、国家賠償請求権、刑事補償請求権については、内外人平等とする。国家賠償法6条の相互保証主義は削除し、出身国が国家賠償の制度を持たない外国人に対しても、国または自治体の不法行為により損害を与えた場合に、損害を賠償することを明記する³⁰。

(4) 社会権

外国人の社会権は、1980年代以降、次第に確立してきてはいるが、現行の法制度には不備な点や運用上の問題もある。

社会保障

平等な納税と平等な社会保障を原則とする。現在、生活保護は、永住者、日本人・永住者の配偶者等、定住者にかぎり準用される。今後、生活保護は、1年以上の在留資格を有する外国人にも支給されるようにする³¹。児童手当などの無拋出性の各種の手当も原則として、1年以上の在留資格を有する外国人は国民と平等に扱う。

一方、現在、拋出制の国民年金、国民健康保険および介護保険は、1年以上の在留資格を有する外国人の場合は、国民と平等であり、厚生年金、健康保険、雇用保険、労災保険などは、雇用関係にある場合は、非正規滞在者であっても加入できる。しかし、正規の在留資格を持つ外国人でも、医療保険に未加入の者が多い。外国人を雇用していながら、健康保険加入を怠る事業所に対しては、罰則を強化するとともに、加入の指導徹底を図る必要がある。また、国は重大な傷病への緊急治療に対する特別の医療扶助制度を新設するか、緊急治療のための生活保護法上の医療扶助をすべての者に認める。日本語が不自由な人が医療を受ける際の通訳サービス、多言語による情報提供など、国と自治体は医療の分野での多言語対応を推進する。

年金の掛け捨てをなくす二国間協定を拡充する。積み立てた年金の帰国時の脱退一時金は、現状では、最大3年分しか払い戻されないので、5年とするとともに、厚生年金と健康保険を切り離し、健康保険だけの加入を認める。在日外国人の無年金者に対する特別給付金を、国やすべての地方自治体が支給する必要もある³²。

就労に関わる権利保障

現在も、在留資格を問わず、内外人平等原則にもとづいて、労働者としての権利を保障している。しかし、實際上、労災補償や解雇、賃金未払いの問題において、不利益な取扱いを受ける場合がある。雇用保険加入義務の強化を図るとともに、就労資格を有する外国人の職業訓練と職業紹介に努める。国民と外国人との失業率の差が大きくなった場合には、各企業に外国人採用目標と実施状況を報告することを義務づけるなどの、内外人雇用機会均等法の制定も検討する。

教育を受ける権利と就学させる義務

在留資格を問わず、すべての子どもは教育を受ける権利があることを、外国人基本法に明記する。外国人保護者が、学齢児童生徒を小中学校（日本の学校であるか外国人学校であるかを問わない）に就学させる義務を負うことも同様に定める。また外国人が在留期間を更新したり、在留資格を変更する際に、その子どもの就学を更新・変更の条件に課す。住民登録をしていない子どもにも、教育を受ける機会を保障する。

(5) 参政権

永住外国人に地方議会および首長の選挙権・被選挙権、住民の直接請求権を保障する。ただし、「移民」ビザによる入国者の場合は、5年の居住期間を要件とする。住民投票を条例で定める自治体は、その投票権も永住外国人に保障する。地方参政権を補完するかたちで、外国人による各種審議会、諮問委員会への参加を、国レベルで促進する。外国人が入国後、永住権を取得し、さらに国籍を取得することにより、完全な政治参加の権利が保障される。同時に、永住外国人を永住市民と位置づけ、永住市民としての権利の保障および拡充も進めていくことが大切である³³。

(6) 文化的権利

すべての者は、文化的生活に参加する権利を有し、文化的な価値および財産を享有する。社会のなかの文化的多様性を尊重し、とりわけ、民族的少数者に対しては、自己の文化的アイデンティティを保持するためのじゅうぶんな措置を講じながら、文化の交流・発展によって得られる利益を享受する機会を保障する。具体的には、学校においてエスニック・アイデンティティを保障するための教育をおこなうほか、民族団体等の文化活動を支援する。

第3節 国籍法の改定

日本の国籍法では、生来的な国籍取得は血統主義を基本とし、後天的な国籍取得は、ほぼ裁量帰化のみに限られている。国籍取得に制限の多い現行制度は、移民受け入れ政策とは相容れない。むしろ、移民に対して積極的に日本国籍取得を認め、完全な市民としての権利を保障するほうが、移民の統合という政策目標に合致する。そこで、国籍法の改定にあたっては、従来の法制度に生地主義的要素をより多く加えるとともに、居住の要素を重視することによって、日本社会と強い結びつきを持つ外国人および外国人の両親を持つ子

にとって、日本国籍が取得しやすいような制度をつくることを目指す。

(1) 生来の国籍取得

生来の国籍取得については、生地主義的な要素を拡大する。まず、両親の少なくとも一方が日本人である場合、子は従来どおり、血統により日本国籍を取得する（父母両系血統主義）。次に、外国人の両親から日本国内で出生した子であって、一方の親が永住資格を持つ場合には、親の届出により、出生時に日本国籍を取得できることとする。この制度のもとでは、「無条件生地主義」とは異なり、非永住外国人の両親から出生した子には、生来的な日本国籍が付与されないが、次に述べるように、後天的国籍取得の機会を広げる³⁴。

(2) 後天的国籍取得

出生時に日本国籍を取得しなかった場合、これまでは、ほとんどの場合、帰化による国籍取得しか認められなかった。現行法では、帰化の要件として、5年以上継続して日本に居住していること、素行が善良で、生計を営む能力を有すること、また従来保持している外国籍を放棄するべきことなどが規定されている（国籍法第5条）。たとえば、申請者がこうした要件を満たしているとしても、帰化の「許可」は、最終的には法務大臣の裁量に委ねられている。

今後は、このような裁量帰化とは別に、日本での成育や長期の居住にもとづく、届出による国籍取得の制度を設ける。第1に、永住資格を持たない外国籍の両親から日本国内で出生した者は、10歳以降、通算5年以上の国内居住経験があり、届出時に日本に居住しており、かつ犯罪歴がなければ、20歳から22歳のあいだに届出により日本国籍を取得できることとする。第2に、有効な在留資格を持って日本国内に10年間居住している者は、犯罪歴がないことを条件に、届出により日本国籍を取得できることとする。第3に、特別永住者については、無条件の権利として、届出により日本国籍を取得できるものとする。また、これらいずれの場合にも、日本国籍取得にあたっては、従前の国籍離脱を条件とはせず、二重国籍を容認する。

届出による国籍取得の資格を持たない者が国籍を取得するには、従来どおり、帰化申請をすることになる。しかし、帰化制度についても、改めるべき点が多い。まず、従前の外国籍放棄については、後述するような大幅な例外規定の追加が必要である。次に、日本語能力要件は、高齢者等、特別な配慮を要する場合には適用しないこととする。また、帰化審査基準を公開して審査の透明性を高め、法務大臣による裁量権のおよぶ範囲を制限する。そして、申請者は、帰化不許可となった場合、その理由の開示を求めることができるものとする。

(3) 無国籍および二重（多重）国籍

現行の国籍法では、無国籍者発生防止のための対応がじゅうぶんでない。たとえば、外国人の母親と日本人の父親とのあいだに生まれた婚外子が、無国籍となってしまう例がある³⁵。そこで、法律を改定し、このような子に対して、日本人父親による胎児認知だけでなく、生後の認知の場合にも日本国籍を付与する。また、国内で出生し、日本国籍を付与されなければ無国籍となってしまう子のすべてに日本国籍を付与することとして、包括的な無国籍防止に努める。

二重（多重）国籍に関する扱ひも見直しが必要である。これまで、国籍はひとりひとつだけであるべきとして、二重国籍を否定的に評価する考え方が強かった³⁶。しかし、他の移

民受け入れ国では、個人の権利向上という観点だけでなく、政治的および社会的統合を進めるという観点からも、二重国籍を容認する傾向が強まってきている³⁷。というのも、居住国での国籍取得に際して、従前の国籍放棄が条件となっている場合、移民が届出や帰化をせずに、外国籍にとどまりやすいからである。日本でも、積極的に移民受け入れをおこなう場合には、可能なかぎり、二重国籍を容認することが望ましい。具体的には、まず、上述したように、届出による国籍取得の際には、従前の国籍離脱を求めない。また、生来の二重国籍者については、現行の「国籍選択制度」を廃止し、国籍離脱の意思を示さない限り、日本国籍を失わず、外国籍離脱の努力義務も課されないものとする³⁸。帰化制度においても、二重国籍者の増加を抑制するという目的で、一律に従前の国籍の放棄を要求することは、移民が日本国籍取得を躊躇する原因ともなりやすく、望ましいとはいえない。したがって、法律の帰化要件のなかに例外規定を追加し、国籍放棄が困難な者、国籍放棄により出身国での相続権・財産権を失う者、日本国内で生まれた者、日本国民の配偶者と子、難民、その他特別な事情がある者については、国籍離脱要件を課さないこととする。

(4) 国籍と民族的アイデンティティ

日本社会では、「日本人」という民族的アイデンティティを持つ人々を、「日本国民」と同一視するような見方が依然として支配的である。そのため、外国人が日本国籍を取得することは、自文化を棄てて「日本人」になりきることであると考えられやすい³⁹。とりわけ帰化制度は、そのような同化的圧力を象徴するものとして機能してきた。それだけに、届出による国籍取得を含む一連の国籍制度の改革は、国籍に対する意識の改革にも寄与するものと期待される。移民に対して、その文化的アイデンティティを抑圧することなく日本国籍を取得する機会を保障することは、日本国籍者のなかの多様性がより広く社会的に認知される契機ともなりうるからである。しかし、ここで注意を要するのは、たとえ国籍取得が容易になったとしても、外国にルーツを持つ日本国籍者が、その独自のアイデンティティを表出することにより、不利益をこうむるような社会であるならば、結局、国籍の取得が従来同様の「同化的」性格を帯びてしまうということである。たとえば、「コリア系日本人」という生き方が現実的な選択肢となるかどうかは、国籍制度の改革だけでなく、多文化共生社会に向けた取り組みの成果にかかっている。このように、国籍の問題は、前節の外国人の法的地位と同様、統合政策の他の側面と関連づけながら考えていく必要がある。

第3章 移民統合政策

第1節 国の統合政策

移民の統合政策の多くは、主として地方自治体レベルでおこなうため、中央政府レベルで直接実施するものは少ない。法制度の整備および自治体がおこなう統合政策に対する財政支援が中心となるが、下記の施策については、国のレベルでの統合政策と位置づけ、移民庁を中心に担当省庁および自治体とも連携をとりながら進めていく。

(1) 新規入国移民に対する定住促進施策

まず、「移民」ビザおよび就労ビザによる新規入国者を対象に、定住促進事業（日本語

習得、社会生活適応、住宅・就職に関する相談および紹介)をおこなう。この事業を運営し、移民の定住を総合的に支援する中核施設として、移民庁所管の「移民定住促進センター」(仮称)を設立する。同センターは、事務所を都道府県および政令指定都市の多文化共生会館(後述)に置き、定住促進プログラムのうち、通常の日本語習得および社会生活適応コースは、各自治体レベルに委託して実施する。標準受講期間は、前者が1年間(第3章第2節参照)、後者が4ヵ月とする。就業のための時間的制約を考慮し、コース開講の時間帯を複数設けるなど、受講希望者の便宜をはかる。定住促進センターでは、移民定住促進事業に携わる公務員に対する研修コースを開講するほか、移民を対象に、国の行政に関する情報提供をおこなう。また、移民の定住に関する各種調査を実施し、実態把握およびデータの蓄積に努める。

(2) 住宅政策

移民の地域別人口動向および公営・民間住宅への入居状況を把握し、公的住宅供給計画に反映させる。また、移民の急激な増加による行政負担が重い自治体に対して、国による財政支援措置を講じる。このほか、公団住宅の入居案内を多言語で提供する。

(3) 労働政策

移民の統合を目的とする労働政策は、移民の雇用促進、職業訓練、労働基準関係法令違反の取締りおよび雇用差別対策を柱とする⁴⁰。まず、各種の調査活動(後述)をもとに労働力需給動向の把握に努め、移民の新規受け入れにあたっては、職種、地域に関してバランスがとれるよう、就労ビザの発給を調整する。とくに、地方における雇用創出政策のなかに、移民労働力の活用を位置づける。第2に、公共職業安定所の「外国人雇用サービスコーナー」の拡充および新規開設をすすめ、移民定住促進センターと連携しながら、就職・転職を希望する移民とその家族に対する職業相談および紹介をおこなう。地域の実情に合わせて対応可能な外国語の数を増やし、自治体やNPOと連携して通訳体制を整備する。第3に、既存の公共職業訓練制度の拡充を図るとともに、多言語による案内や通訳サービスをおこない、移民が職業訓練を受けるための支援体制を整える。「教育訓練給付制度」の受給資格を持たない移民(たとえば家族呼び寄せによる新規入国者)が国の指定訓練講座を受講し、修了した場合には、移民定住促進事業の一環として、教育訓練経費の8割相当を国が負担する⁴¹。第4に、労働基準監督署の監督体制を強化し、移民労働者に関わる労働基準関係法令違反の取締りに努める。とりわけ、請負契約の名目で違法な労働者派遣事業をおこなう業者の取締りに力を入れる。また、「外国人労働者相談コーナー」の拡充と新規設置をすすめ、移民の雇用と労働条件をめぐるトラブルに対処する。移民を雇用する事業主に対しては、民族差別禁止法(下記参照)の周知をはじめとする啓発活動をおこなう。

(4) 移民の平等な社会参加の保障と文化的権利の尊重

移民の平等な社会参加の条件づくりとして、まず第1に、「民族差別禁止法」(仮称)を制定する。日本は既に1995年に国連の人種差別撤廃条約を批准しており、これに対応する国内法を整備すべきである。とくに、民間住宅の入居差別、雇用における差別については、違反に対する罰則規定を設け、差別事件の発生防止を図る。これと関連して、第2に、「民族差別禁止オンブズマン」(仮称)を設置する。民族差別禁止オンブズマンは、住宅、雇用その他の分野での不服や苦情を受けつけ、独自に調査活動をおこない、関係者への勧告をおこなったり、行政制度の改善を求めたりすることができるものとする。第3に、外

国人の公務員就任問題に取り組む必要がある。「当然の法理」にもとづき、外国人は「公権力の行使または公の意思の形成への参画」に携わることができないとする行政見解を、国として公式に撤回し、地方公務員の国籍条項撤廃を促進する⁴²。また、国家公務員については、国民でなければ就任できない職種を検討し、法律に明示する。第4に、自治体レベルでの多文化共生会議（後述）に対応する機関として、移民代表者会議などの諮問機関を国政レベルでも整備し、移民政策に反映させる。

文化的権利の保障の分野では、第1に、公的空間での多言語使用を推進する。公共放送での多言語放送を促進するとともに、外国人・移民集団に対するコミュニティ放送等の免許付与を積極的におこなう⁴³。また、自治体と協力して、政府広報の多言語発信に努める。第2に、公教育において、移民のエスニック・アイデンティティを保障するとともに、外国人学校に対しては、一般私立学校並みの助成をおこなう。第3に、多文化共生に関わる自治体の施策やプログラムに対して助成をおこなう。移民の多い自治体に対しては、多文化共生大綱の策定を奨励する。また、移民集団がおこなう芸術・文化活動の振興に努める。このほか、政府広報のポスター等の作成にあたっては、日本社会が多様な文化的背景を持つ人々から構成されていることを踏まえてデザインを工夫するなど、市民への啓発活動をおこなうことも重要である。

（5）調査活動

移民庁および移民定住促進センターが中心となって、移民の人口動態、就労状況、教育、社会生活等についての基礎データの収集をおこない、移民統合施策の企画、実施、評価をおこなう際の資料とする。国勢調査には、回答者の出身国・地域（本人の出生地および親の出生地、民族的出自）を尋ねる質問を追加する。労働力需給動向を把握するためには、現行の「外国人労働者雇用状況報告制度」を利用するほか、外国人・移民を含む世帯を対象として、月例の「労働力調査」に準じた調査を3ヵ月に1回程度実施する⁴⁴。後者には、国籍および滞日年数を尋ねる質問を含める。また、若年層の移民については、進学および就職状況に関する調査がとくに重要である。

第2節 地方自治体の統合政策

（1）行政サービスの提供

外国人登録制度の廃止と住民登録制度の改革

外国人登録制度を廃止し、外国人の個人情報も住民基本台帳に記載し、外国人も日本人と対等な地方自治体の構成員として位置づける⁴⁵。3ヵ月以上居住予定の外国人に住民登録の義務を課し、住民番号を与える。身分証明書が必要な者には住民登録証を発行する。

多言語による行政サービスの提供

行政サービスを多言語で提供し、広報活動も多言語でおこなう。日本語以外の同じ言語を母語とする住民が人口比1%に達した自治体は、その言語で行政サービスを提供し、広報活動をおこなうために、翻訳体制を整備する⁴⁶。また、日本語の不自由なすべての移民に対し、後述の「多文化共生会館」や「国際交流協会」の協力を得て、行政上必要な通訳体制を整備する。

自治体職員の研修と外国人・移民の職員としての積極的採用

各自治体は職員を対象に、多文化共生のまちづくりに関する研修をおこない、多文化共

生の分野で先進的取り組みをおこなっている自治体は、他の自治体から職員を受け入れ、人事交流をおこなう。また、地域国際化のために自治体職員の研修をおこなっている全国市町村国際文化研修所⁴⁷のプログラムに多文化共生を取り入れる。各自治体職員に占める外国人・移民の割合が、住民全体のなかでの人口比に近づくよう努力する。

(2) 多文化共生の推進

地方自治体における多文化共生課の設置と多文化共生会館の設立

全国の都道府県と政令指定都市、および外国人・移民が住民全体の5%を超える市町村は、多文化共生課を設置する⁴⁸。また、「多文化共生のまちづくり大綱」(仮称)を定める。

各都道府県と政令指定都市は、地域国際化協会を改組し、多文化共生社会の構築のために「多文化共生会館」(以下、会館)を設立し、運営する。会館には、国際食堂、多言語診療所、移民資料室、図書室、会議室、講堂等を備える。

外国人・移民が住民の5%を超える市町村も、すでに「国際交流協会」(以下、協会)が存在する場合は、その主要な事業に多文化共生事業を位置づける。また、協会がない場合は、住民による多文化共生団体(NPO)の設立を支援する⁴⁹。今後、市民セクターが公益の実現により広く参画することが期待されていること、また昨今の地方自治体の財政状況も踏まえると、多様なNPOが地域における多文化共生社会の構築を担っていくことが望ましい。したがって、会館および協会は、地域に根ざしたNPOとボランティアの育成や支援、NPOのネットワーク化、そして自治体とNPOの連携をその主要業務とする。会館は、特に外国人・移民集団のネットワーク作りとその文化活動への支援をおこなう。ただし、市民活動が盛んでない地域では、会館や協会自らの事業として、多言語の生活相談をおこない、一般住民に対する多文化共生啓発のプログラムを実施する。

公営住宅と公立学校における外国人・移民の受け入れ

自治体は、通訳・翻訳サービスを充実させて、公営住宅、保育園・幼稚園・公立学校における外国人・移民の受け入れを促進する。ただし、じゅうぶんな日本語能力を持たない外国人・移民が短期間に急増した場合に限って、外国人・移民の入居、入園および入学の制限を認める。

公営住宅では、外国人・移民が自治会のさまざまな役職に就くことが望ましいので、入居時に自治会の役割について十分説明をおこなう⁵⁰。外国人・移民入居者が10%を超えた公営住宅では、自治会役員への多文化共生の研修をおこなう。自治会は、会館や協会、地域の市民団体と連携して、住民を対象に日本語教室や外国語教室の他、さまざまな多文化共生の啓発プログラムを公営住宅内の集会所でおこなうことが望ましい。

外国人・移民児童生徒が10%を超えた公立学校内に「多文化資料室」(仮称)を設け、地域に多住する外国人・移民の言語や文化に関する図書などを備え、多文化共生教育の教材として利用する。同資料室は地域住民にも開放する。

多文化共生社会の拠点としての公民館と図書館

全国の市町村は、協会への委託等により、一時滞在者を除くすべての外国人に、来日後の1年間、無料で日本語講座を提供する。それ以降も会館や協会等が有料で、さまざまなレベルの日本語教室を常時開催すると同時に、日本語ボランティアを養成するための講座を開設する。

地域のボランティア団体による日本語教室を支援するため、市町村は各地の公民館等、場所の提供や、その他の便宜を図る。各公民館で開かれる日本語教室は、単なる学習の場にとどまらず、日本語ボランティアと外国人の交流の場と位置づける⁵¹。日本語教室のほか、

後述の啓発講座も開くなど、公民館を多文化共生社会の拠点として活用する。

また、各地の公立図書館において、外国人・移民も参加する選書委員会を設け、利用者のニーズに応じた日本語・外国語の図書や定期刊行物を備える。

社会人を対象とした多文化共生教育

全国の会館および協会は、一般の社会人を対象に、多文化共生の啓発を目的とする講座を各地の公民館で開く。移民庁が開発する様々な教材を活用する。川崎市ふれあい館の啓発プログラムを参考に⁵²。国籍や民族を問わない地域社会の一員としてのアイデンティティの形成をめざすとともに、開発教育や環境教育等をとおして、地球市民としてのアイデンティティの形成もめざす⁵³。

外国人・移民の政治参加の促進

外国人・移民が5%を超える市町村に多文化共生会議を設立し、地方議会の公的諮問機関とする⁵⁴。同会議の構成員は、民族的少数者を含む日本人および外国人からなるものとし、多様な文化的背景を持った人々の意見が反映されるように配慮する。構成員は公募により選出する。各都道府県は、市町村の多文化共生会議を構成員とする連絡会議を組織する。

第3節 教育政策

これまで日本の公教育は、対象となる児童・生徒がみな日本国民であることを想定し、国のレベルで定めた画一的な学習指導要領をもとにおこなわれてきた⁵⁵。しかし、児童・生徒のなかには、日本に定住・永住あるいは一時滞在する外国人が存在し、また日本国籍者も「ダブル」（日本人と外国人の間に生まれた子ども）や帰化した者などを含み、文化的背景は多様である。今後は、多文化共生社会の構築という目標にてらして、これらすべての児童・生徒を視野に入れた学校教育のあり方を考えていかなければならない。移民に対する日本語習得の機会提供や母語の保障だけでなく、多数派「日本人」児童・生徒に対する教育が特に重要である。そのためには、平等と多文化共生の理念を教え、市民的アイデンティティを育てるための新たな教材の開発と利用が求められる。

（1）教育制度の改革

児童・生徒は日本国民ばかりではなく、外国人も含んでいる現実を認め、学習指導要領に、公教育の対象が日本国民に限定されないことを明記する⁵⁶。また、日本籍マイノリティ（民族的少数者）の存在にも言及し、児童・生徒が多様な文化的背景を持っていることを確認する。地方自治体は、多文化共生教育基本方針を策定する⁵⁷。

小学校から高校まで、「日本語」を新たな教科として設け、日本語学習を必要とするすべての児童・生徒が、正規の教育課程で日本語を学べるようにする。

外国人の多い都道府県の高校における入学試験に、外国人生徒枠を設ける⁵⁸。大学入試においても、韓国語やポルトガル語などを語学の試験に取り入れる。また、中学校の夜間学級を増設して、より多様な教育の機会を提供する。

教員養成の大学のカリキュラムに日本語科教育法を採り入れ、日本語の免許を設ける。多文化共生教育に関する科目の受講は必修とする。また、外国人教員も日本人と同様の資格で採用し、特に外国人児童・生徒の多い学校での採用を推進する。

「開かれた学校づくり」の一環として、外国人学校との連携や交流の必要性を学習指導要領に明記する⁵⁹。なお、2002年度から採用される新学習指導要領は、「開かれた学校づくり」のために、「家庭や地域社会との連携を深めること」を強調しているが、外国人や

移民の子どもの日本語教育、そして教科学習の支援のためには、地域の日本語ボランティアの活用が欠かせない。各学校ごとに、教職員と保護者と地域の自治会やボランティア団体からなる「多文化共生委員会」を組織し、子どもたちの日本語学習および教科学習の支援体制を整える。

(2) 教育内容の改革

国民教育

ナショナル・アイデンティティ育成のための教育をおこなう。日本が多様な民族的・文化的背景を持つ人々からなる国家であることを学ぶ。おもに「国語」や「社会」の授業のなかでおこなう。外国籍児童・生徒を疎外しないような配慮が必要である。

市民教育

市民的アイデンティティ育成のための教育をおこなう。国籍の如何にかかわらず、誰もが日本社会そして地域社会の対等な構成員であることを学ぶ。地域社会の一員としてのアイデンティティを出発点に、地球市民的（地球社会の一員としての）アイデンティティにも結びつけていく。「多文化資料室」（第3章第2節参照）を活用し、「国語」「社会」等の各教科や「道徳」「特別活動」「総合的な学習の時間」でおこなう。

エスニック・アイデンティティの保障

外国人・移民の児童・生徒に対して、エスニック（民族的）アイデンティティの保障のために、出身国や出身民族の言語と文化を、週に2時間程度、課外で教える。その他の児童生徒の参加も認める。ただし、同じ国や民族の言語と文化を学ぶことを望む児童・生徒が10人に達した学校において実施する（複数校の児童・生徒が一校に集まって学習する場合を含む）。

(3) 外国人学校・民族学校

学校教育法の改定または特別法の制定により、外国人学校・民族学校が満たすべき教育課程の基準を定め、その要件を満たした学校については、日本の学校と同等な初、中、高等学校の卒業資格を認める。これらの外国人学校・民族学校には日本の私立学校と同等の助成金を交付する⁶⁰。

おわりに

本論は、2006年以降、日本が積極的な移民受け入れ政策を採用するという仮定のもとに、必要となる受け入れ体制について論じてきた。それでは、移民を受け入れないことにすれば、本論が提起した諸施策は必要ないのであろうか。

日本に住む外国人は増え続けている。1999年末の外国人登録者数は約160万人で、約25万人とみられる超過滞在外国人を加えても、日本の総人口の約1%であり、たしかに比率としては小さい。しかし、一部の自治体では1990年代を通じて外国人の集住化が進み、たとえば、群馬県大泉町では、総人口約4万人の13%が外国人である。また、特定の公営住宅や学校に外国人が集中する傾向も、各地で見られる⁶¹。国際結婚が1980年代後半以降、大きく増大していることにも注目すべきであるが、たとえば東京都港区や新宿区で1997年に生まれた新生児の2割は、父母の一方が外国人である⁶²。一方、外国人登録者の数字には含

まれない、日本国籍を持つ「外国系」の人々が増えていることも忘れてはならない⁶³。

今年3月に発表された法務省の「第2次出入国管理基本計画」は、「我が国経済における産業構造と企業行動の変化に対応した柔軟な人材活用のニーズに応え」る方針を示している⁶⁴。また、グローバル化の進展により、人の移動がますます盛んになれば、国際結婚はさらに増大していくことが予想される。以上から明らかなように、在日外国人の増加と日本社会の多文化化は、今後も着実に進んでいくであろう。したがって、本論で提示した施策のなかには、たとえ移民受け入れ政策を採用しない場合でも必要となるものが少なくないはずである。そのなかには、すでにいくつかの自治体で実施されている施策も含まれている。

移民受け入れの是非およびその規模については、あらためて検討する必要がある。外国人を積極的に受け入れることについては、社会的コストの増大や文化的摩擦を理由とする慎重論がある。これに対して、積極論では、労働力不足や経済的効果が強調される。しかし、どちらも「人」としての外国人の受け入れ方に関する具体的な検討は乏しい。

移民受け入れ政策を採用すれば、大量の移民申請者の審査をおこなうだけでも、多大なコストがかかる。一方、国内の急激な人口減少や近隣諸国の人口移動圧力のなかで、最小限の外国人受け入れにとどめるという方針を貫く場合のコストもまた、小さくないであろう。また、移民統合政策の実施も、当然一定のコストをとらなければならないが、それは統合政策がもたらす効果や、統合政策をおこなわない場合の経済的・社会的コストをも考慮したうえで評価するべきであろう。さらに、これらの「コスト」自体が、具体的にどのような施策をどのように実施するかによって異なってくることに留意しなければならない。本論の問題提起により、長期的視点にたった外国人受け入れ政策の本格的議論が始まることを期待したい。

¹ 「移民」という語は多義的である。本論では、4とおりの意味で用いている。まず、日本への入国の局面においては、外国から日本に移住する者。移民1世であり、ほとんどの場合、外国籍を持つ。この「はじめに」や次の総論で受け入れ（方）を論じた部分はこの意味である。上記のうち、「移民」ビザによる入国者。本論では、入管法上新たに「移民」という在留資格を設けることを提案するが、この在留資格を指す場合には、カッコつきで表記している。次に、日本での居住の局面においては、外国出身者および外国出身の親を持つ者。日本国籍保持者を含む。本論での「移民の統合政策」は、これらの人々の統合を問題としている。上記のうち、日本国籍を取得した者。第3章のなかで、「外国人・移民」という場合の「移民」は、この意味で用いられている。「外国人政策」などの言い方にみられるように、日本では、外国とつながりを持つ人々は、当然に「外国人」という前提で施策がおこなわれる場合がほとんどである。そこで、あえての区別を導入し、「外国人」にかぎらず、外国出身の日本国民もまた、具体的な施策の対象に含まれることを示している。

² 『日経ビジネス』2000年11月6日号は、「迫られる雇用開国」と題した特集を組み、「停滞する日本経済の活性化のためにも、外国人労働者の受け入れ拡大について議論を深めるべき」と提言している。

³ 榊原英資「『人』に関する鎖国政策 本当の意味での開国を」『日本経済新聞』2000年4月9日。

⁴ 野口悠紀雄「支持できぬ『外国人は異質』 - 日本経済を支える基幹労働力に」『日本経済新聞』2000年4月17日。

⁵ 1970年代以降、日本の外国人政策の立案に携わってきた坂中英徳名古屋入国管理局長は、移民の受け入れの是非をめぐる「国民的大論争」が必要であると訴えている（坂中英徳「21世紀の外国人政策 - 人口減少時代の日本の選択と出入国管理」『国際人流』2000年10月号）。

⁶ 2000年3月17日発表。http://www.un.org/esa/population/migration.htm 参照。

⁷ ヨーロッパ諸国の事例を中心に「統合」概念を詳細に比較検討したのものとして、小島宏「入移民統合の概念」『人口問題研究』49巻1号（1993年7月）参照。

⁸ この場合の「同化主義」は、移民に対して、その固有の価値観、生活習慣、および文化的アイデンティティを放棄し、受け入れ社会に順応することを要求するような考え方を指す。「統合」の概念ないし統合政策にも、実際には同化主義的な要素が多分に含まれるという批判があるが、移民が政治的、経済的エリート層に進出するなど、文化的な同化とは異なる、政治・経済・社会的領域での構造的な「同化」については、肯定的に評価されることが多い。「同化」をめぐっては、領域別に分けて論じる必要がある。

⁹ このほか「多文化共生」には、類似の概念である「多文化主義」の場合と同様、「文化」をある集団に固有で不変のものとして、本質的に捉えてしまう危険性もある（戴エイカ『多文化主義とディアスポラ』明石書店、1999年、74頁）。

¹⁰ 網野善彦の『日本論の視座』（小学館、1990年）をはじめとする一連の著作は、「単一民族」観の虚構性を示し、埋もれていた「日本人」の多様性への関心を高めるうえで大きな意義を果たしてきた。また、小熊英二は、明治時代以来の「民族」をめぐる言説を検証し、「単一民族」という考え方が、第2次大戦後に定着したものであることを明らかにしている（『単一民族神話の起源』新曜社、1995年）。

¹¹ こうした「排除」の傾向は、戦後の在日韓国・朝鮮人の法的地位のあり方にも反映してきた（大沼保昭『（新版）単一民族社会の神話を超えて』東信堂、1993年）。

¹² ここでは、「エスノ・ネイション」「市民的ネイション」というネーション概念の2つの類型を念頭に置いて、前者から、より後者のモデルに近づけることを意図している（アントニー・D・スミス『ナショナルリズムの生命力』高柳先男訳、晶文社、1998年、149-50頁、201頁）。

¹³ 日本の旧植民地出身者に対する戦後補償には未解決な問題が多い。たとえば、戦争犠牲者援護関連法の大半は、外国人に適用されずに今日に至っている。また、在日コリアンや台湾出身者を対象とする「平和条約国籍離脱者の戦没者遺族への弔慰金等支給法」が2000年5月に成立したが、立法の趣旨に植民地支配に対する反省が含まれておらず、支給額も日本人と比べてあまりに少額である。個人補償のほか、戦後補償の一環として、植民地支配に関する記録の収集や保存、公開および歴史教育のための資料館を開設することが望ましい。

¹⁴ 関根政美『エスニシティの政治社会学』（名古屋大学出版会、1994年）203-205頁。また、これらの類型を用いて日本における多文化主義を論じたものとして、初瀬龍平「日本の国際化と多文化主義」（初瀬龍平編著『エスニシティと多文化主義』同文館、1996年）参照。公的領域/私的領域の範囲やその区別自体についてもさまざまな問題があるが、本論では扱うことができない。

¹⁵ アメリカの移民受け入れ制度については、川原謙一『アメリカ移民法』（有斐閣、1990年）、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドについては、Dennis Campbell (ed.), *International Immigration and Nationality Law* (Kluwer Law International, 2000) 参照。

¹⁶ たとえば、カナダでは、年齢（10点）、教育（16点）、特定職業訓練（18点）、職種（10点）、就職先手配（10点）、職業経験（8点）、語学力（15点）、人口調整要素（10点）、適応性（10点）、カナダ在住の親族の有無（10点）というように、細かな得点基準が公表されている。

¹⁷ 現行の基準を定めた通達については、小山信幸「在留資格『永住者』について」『国際人流』138号（1998年11月）26-27頁参照。10年は比較法的にも長く、たとえば、フランスは3年、イギリスは4年、オランダは5年が原則である（近藤敦「国籍と外国人の『市民権』」『エコノミクス』4巻2号、1999年11月、107頁）。

¹⁸ ドイツ、フランス、オランダでは、8年ないし10年の滞在などの所定の要件を満たせば、永住権を請求権として取得できる。

¹⁹ たとえば、オランダでは、生活保護費相当額の給与を基準としている。

²⁰ ドイツでは過去3年間に6カ月以上の有罪判決が課されていないこと、オランダは3年以上の有罪判決が課されていないことと法定されている。

²¹ 上林千恵子「技能実習制度の成立経緯とその問題」東京都立労働研究所『所報』19号（1996年3月）33頁、および旗手明「外国人研修・技能実習制度について」外国人研修生問題ネット

ワーク編『まやかしの研修制度』（現代人文社、2000年）102頁参照。

²² 村下博『外国人労働者問題の政策と法』大阪経済法科大学出版部、1999年、145頁。

²³ たとえば、日本の人口の14分の1ぐらいのスウェーデンでは、1993年までに約25万人に庇護または人道上の理由による在留許可を認めている。近年の日本の年間難民認定数は15人以下であり、インドシナ難民を中心として1万人ほどが日本に定住しているにすぎない（国連難民弁務官事務所日本支部HP：<http://www.unhcr.or.jp/world/alpha.htm>、国連高等難民弁務官事務所編『世界難民白書』（読売新聞社、1996年）238-40頁、緒方貞子『世界の難民はいま』（岩波書店、1996年）1頁参照。

²⁴ 本国への送還により生命、身体および自由に対する重大な危険がある事実上の難民をBステータスとして、条約上の難民（Aステータス）類似の在留許可を与えている国も多い（本間浩『難民問題とは何か』岩波書店、1990年、198-204頁）。

²⁵ 難民問題研究フォーラム編『日本の難民認定手続き - 改善への提言』（現代人文社、1996年）、阿部浩己『人権の国際化』（現代人文社、1998年）213-26頁参照。

²⁶ 駒井洋・渡戸一郎・山脇啓造編『超過滞在者と在留特別許可 - 岐路に立つ日本の入国管理政策』明石書店、2000年。

²⁷ 『第2次 出入国管理基本計画』法務省、2000年、25頁。

²⁸ フランスは10年、オランダは6年、イギリスは14年を基準としている。一般アムネステイを含む各国の動向については、駒井ほか編前掲書所収の稲葉、小井土、近藤、梶田論文、および近藤敦「居住権と正規化」『エコノミクス』4巻3・4号（2000年3月）235-81頁参照。

²⁹ イギリスは7年、オランダは6年、フランスはフランス生まれの者および10歳より前から居住する未成年者に在留特別許可を認める。

³⁰ 奥平康弘『憲法』有斐閣、1993年、393頁。

³¹ ただし、有期の在留資格の場合には、生活保護の受給が在留期間の更新拒否事由となることも予想される。

³² 手塚和彰『外国人と法〔第2版〕』有斐閣、1999年、290-91頁。

³³ 近藤敦『外国人参政権と国籍』、明石書店、1996年、トーマス・ハンマー著、近藤敦監訳『永住市民と国民国家』明石書店、1999年。

³⁴ ヨーロッパの移民受け入れ国の多くは、血統主義と生地主義および居住主義的要素を組み合わせることによって、移民が国籍をより取得しやすいしくみをつくっている（近藤敦「国籍と外国人の『市民権』」『エコノミクス』4巻2号、1999年、93-97頁）。

³⁵ 現行の国籍法における子どもの差別については、奥田安弘『市民のための国籍法・戸籍法入門』（明石書店、1997年）97-108頁参照。

³⁶ 1985年の改定国籍法で「国籍選択制度」が導入されたのも、父母両系血統主義の導入による二重国籍の増大を極力抑制しようという趣旨からであった（細川清「改正国籍法の概要」法務省民事局内務研究会編『改正国籍法・戸籍法の解説』、1985年、27-28頁）。

³⁷ 近藤敦、前掲論文、99-101頁参照。

³⁸ 2000年3月に発効した「ヨーロッパ国籍条約」の第14条1項は、締約国が、「出生により当然に相異なる国籍を取得した子どもが、これらの国籍を保持すること」を許容しなければならないと定めている（奥田安弘・飯田晶子「1997年のヨーロッパ国籍条約」『北大法学論集』50巻5号、2000年1月、113頁）。

³⁹ 「国籍＝民族」という考え方は、従来、在日コリアンのあいだでも強く、日本国籍そのものに対する否定的な評価と結びついてきた。これに対し、1980年代の「民族名をとりもどす会」の運動は、日本籍を持ちながら民族名を名乗ることにより、「日本籍コリアン」というアイデンティティのあり方を示した（民族名をとりもどす会編『民族名をとりもどした日本籍朝鮮人 - ウリ・イルム』明石書店、1990年）。また、権利としての日本国籍を要求し、「コリア系日本人」として生きる道を模索する動きもある（『これから在日をどう生きるのか（第2回民族差別と闘う実践交流会報告集）』かながわみんとうれん、木いちご舎、高槻むくげの会、1999年）。

⁴⁰ 日系人をはじめ、国内で就労する外国人の増加をうけて、労働省は1993年に「外国人雇用・労働条件指針」を策定し、各都道府県知事および労働基準局長宛てに通達している（労働省労働基準局・労働省職業安定局編『外国人雇用・労働条件指針の解説』、1993年、95-100頁）。こ

れにもとづき、外国人労働者への対応が進められてはいるが、もともと本格的な移民受け入れを想定したのではないため、本論の仮定にもとづいて労働政策を考える場合、より広範な施策が必要となる。

⁴¹「教育訓練給付制度」は、労働省が雇用の安定と再就職の促進をはかるために、1998年から開始した雇用保険の新しい給付制度である。在職者もしくは離職者が、労働大臣指定の訓練(2000年9月現在、約12,000の講座)を受講し修了した場合、経費の80%相当(但し上限20万円)が公共職業安定所から支給される(<http://www.mol.go.jp/topics/seido/anteikyoku/kyouiku/index.htm>)。

⁴² 岡崎勝彦『外国人の公務就任権』、地方自治総合研究所、1998年。

⁴³ コミュニティ放送局は、市町村単位をおもな聴取範囲として開設されるFM局で、1992年に郵政省が認可して以来、全国で140局近く開局している。

⁴⁴ 「外国人労働者雇用状況報告制度」は、外国人労働者を雇用するすべての事業主を対象に、労働省が1993年度から始めたもので、毎年1回、職種・出身地域別の外国人労働者数を各事業所ごとに報告させている。「労働力調査」は、総務庁が行い、労働力人口や失業率に関する統計の基礎データとしている。

⁴⁵ 川崎市によって全庁的な検討機関として設置された外国人市民施策推進幹事会が、1989年に今後の検討課題としてまとめた24項目のなかにも、「外国人市民に対する公平な役務の提供の保障として住民基本台帳の作成」が含まれている。

⁴⁶ ここでの1%、あるいは後述の5%や10%といった数字は、あくまでも目安である。対象となる外国人ないし移民の滞日年数や日本語能力なども勘案したうえで、総合的に判断する必要がある。

⁴⁷ 自治体における国際化の進展に的確に対応し、効率的な市町村行政が推進されるよう市町村職員の国際化対応能力の育成・向上を図る研修所として、1993年4月、滋賀県大津市に開講した。

⁴⁸ これまで、多文化共生課を設けた地方自治体は存在しないが、川崎市は市民局国際室(1991年設置)を1996年に交流推進課と人権・共生推進担当に分けた。同担当は、1999年に人権・男女共同参画室に改称されている。一般的に在住外国人施策は、国際(交流)担当部局か人権担当部局に担われている場合が多い。

⁴⁹ 阪神大震災で被災した外国人へ多言語で情報を提供する外国人地震情報センターが発展してできた「多文化共生センター」(1995年設立)は、今年、特定非営利活動(NPO)法人格を取得した。「国籍や言語、文化の差異を認め、尊重しあうことにより多様で豊かな生活空間を共有する社会」をめざした活動を、大阪、兵庫、京都、広島で行っている。

⁵⁰ 愛知県豊橋市にある県営岩田団地では、約3割が外国人世帯であるが、1997年に会長になった川崎幸人氏のイニシアティブにより、副会長を含む様々な自治会役員に外国人が就任し、外国人住民が積極的に地域活動に参加するようになった、数少ない成功例とみなされている(豊田市国際交流協会編『実践版 多文化共生のまちづくり - 体制形成への始動』豊田市国際交流協会、2000年)。

⁵¹ 学習者と学習支援者の間の双方向の関係づくりを目指した日本語教育は、すでに幾つかの自治体で試みられている。『武蔵野市地域日本語教育推進事業報告書 - 市民活動としての日本語「共育」の試み』(武蔵野市地域日本語教育推進委員会、2000年)参照。

⁵² 川崎市が1988年、在日コリアン多住地域に多文化共生を目的に設置した日本初の公的施設。

⁵³ 神奈川県は、「こどもの豊かな感性の育成、地球市民意識の育成、国際活動の支援」を目的に、1998年に地球市民かながわプラザ(あーすぷらざ)を設立している。

⁵⁴ 1996年に川崎市が「外国人市民代表者会議」を設置して以来、各地に同様な会議体が誕生している。神奈川県が設置した「外国籍県民かながわ会議」では、インドシナ難民に限って日本籍者の参加を認めている。

⁵⁵ 教育基本法第1条は、教育の目的として、「心身ともに健康な国民の育成を期」すことを定めている。

⁵⁶ 2002年度から実施される予定の『小学校学習指導要領』(大蔵省印刷局、1998年)の「総則」には、「海外から帰国した児童などについては、学校生活への適応を図るとともに、外国における生活経験を生かすなど適切な指導を行うこと」(5頁)が書かれているが、外国人児童に対する言及はまったくない。『中学校学習指導要領』も同様である。

-
- ⁵⁷ 川崎市は1998年に「外国人教育基本方針 - 多文化共生の社会をめざして」を策定している。
- ⁵⁸ 現在も、たとえば東京都立国際高校や神奈川県立のひばりが丘高校および神奈川総合高校に外国人生徒枠がある。都立国際高校の4月入学の募集生徒数220人のうち、在京外国人枠は15人である。
- ⁵⁹ 『小学校学習指導要領』では、「小学校間や幼稚園、中学校、盲学校、聾学校及び養護学校などとの間の連携や交流を図る」(5頁)ことが記されている。
- ⁶⁰ 朝鮮学校の資格および助成問題については、日本弁護士連合会人権擁護委員会『朝鮮人学校の資格助成問題に関する人権救済申立事件調査報告書』(1997年12月)参照。
- ⁶¹ 愛知県豊田市にある保見団地では、約1万人の住民の3割が外国人で、県営住宅に限れば5割に近い(「豊田の県営保見住宅 - ポルトガル語通訳を月2回派遣」『中日新聞』2000年3月24日)。
- ⁶² 「東京の赤ちゃん 国際化急ピッチ」『朝日新聞』1999年10月8日朝刊。
- ⁶³ 年間の帰化許可者数は、1993年に初めて1万人を超え、1999年には17,000名あまりに達している(『法務年鑑』法務省)。その多くは日本生まれの在日コリアンであるが、近年は、中国人を中心に、ニューカマーによる帰化も増えてきている。
- ⁶⁴ さっそくIT関連の外国人技術者の受け入れ基準が緩和されることになった(「入国審査基準緩和の見通し - IT技術者 地球規模の争奪戦」『朝日新聞』2000年8月23日朝刊)。

(やまわき けいぞう / 明治大学商学部助教授 yamawaki_keizo@anet.ne.jp)
(こんどう あつし / 九州産業大学経済学部助教授 atsushi@ip.kyusan-u.ac.jp)
(かしわざき ちかこ / 上智大学文学部嘱託講師 c-kashi@hoffman.cc.sophia.ac.jp)