

## 社会的包摂、移民で日本は変わる？

慶応義塾大学法学部 教授  
田所 昌幸

### I 若干の概念の確認

移民問題というのは様々な側面があって、社会的な包摂とかあるいは人権とかいう側面もあれば労働経済の観点から見ることもあります。私は国際政治学者ですので、国際政治学者から見た移民問題をお話ししたいと思います。話の順番として、まず移民とか難民とか言葉の概念をはっきりさせておきたいと思います。それから、移民や難民は世界中で昔から起きてきた現象ですが、そういう人たちはグローバルに見てどれくらいいるのでしょうか。忘れがちですが日本は1960年代まで長く移民の送出国でした。しばらくたって移民の受け入れ国になったのは日本だけではなく、世界中の多くの国がそうでした。グローバルにどこでどのくらいの人口移動が起きているのか少しお話しします。最後に日本の現状とか問題を話します。

#### 1) 移民とは？

安倍総理大臣の衆院本会議での発言ですが、「移民という言葉は様々な文脈で用いられており明確に定義するのは困難ですが、安倍政権としては国民の人口に一定程度の規模の外国人及びその家族を、期限を設けることなく受け入れることによってその国家を維持して行こうとするといったいわゆる移民政策を取る考え方はありません。」とっています。つまり日本は移民政策をとらない、従い公式には日本には移民はいないはずだと、というのが日本政府の公式の立場です。これがそもそもの間違いだと私は思います。日本にはもう相当数の移民がいるというのが私の立場です。そもそもどういう人が移民なのか、いるかないのかどのくらいいるかをはっきりさせるためにもどういう人が移民なのかをはっきりさせる必要があります。ここで安倍首相が言っているのは国民の人口に比し一定程度の規模の、外国人及びその家族を、期限を設けることなく（つまり永住目的で）入ってくる人を受け入れるつもりはない。だから日本では移民政策を取っていない。こういうことのようなのですが、こういう移民の理解は必ずしも一般的ではありません。

国連や世界の多くの国では外国生まれの居住者もしくは外国籍の居住者を移民と呼んでいます。そうになると今度はだれを称して居住者というかが問題になります。日本の場合には住民票で行政的に確定できますが、世界ではそんなことはしていない国も結構あって国連では一年以上居住していると居住者とカウントして統計を作っているようです。これも問題が無いわけではありません。日本人の海外駐在員の人たちは、移民とカウントされてしまいます。逆に外国生まれでなくても外国籍の居住者は移民だとカウントされる場合もあります。日本国内には日本国籍を持たない人が相当数住んでいます。例えば長い期間日本に住んでいる外国籍の人で代表的なグループは在日コリアンの人たちです。彼らは、今は三世になっている人たちが多く、あるいは四世の人たちも出てきているかも知れません。日本で生まれて日本で育ち日本の教育を受けています。韓国や北朝鮮のパスポートを持っている人たちですが、そう言われなければ区別ができるはずはありません。彼らも外国籍の居住者として移民になるかという話になります。移民というのは非常に定義がやりにくく、誰が移民になるのかよく分からなくなるところがあることにご注意ください。しかし国際的な理解では移民と呼んでよい人が日本には多数いますので、「日本には移民はいません」というのは、私は詭弁だと思います。また移民と呼ぼうが呼ぶまいが、われわれが日本で出自や国籍の異なる人々と一緒に社会生活していかないといけないのは、間違いのないのです。

#### 2) 難民とは？

次は難民ですが、混同されがちですがこれは話が違います。難民は国際法上ははっきりした定義があります。日本も加盟している難民条約があって、日本は条約上の義務を負っています。難民条約はずいぶ

ん前に作られたものです、これによると難民とは、「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国にのがれた人々」とされています。これは不自然ではない定義かも知れませんが、「自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがある」というのは誰が決めるのが問題になります。本人がそう言うだけでよいというわけにはやはりいきません。難民というのは、当該国があなたは難民ですと認定した人が難民なのです。もっとも一般的には命からがら逃げてきた人たちを我々は難民と呼びますが、国際法上は、当該国あるいは国際機関がこの人は迫害を受けるかも知れないから難民ですよと認定した人々のことを指します。

もし難民に認められますと、これが一番大事な原則で、難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされる恐れのある国へ強制的に追放したり、帰還したりしてはいけない、と難民条約に書いてあります。帰したら危ないと分かっているそういう人たちを無理やり送還はしないでおこうということを日本政府も含めて多くの国が約束しているということです。移民を受け入れるかどうか、どれくらいの人数を受け入れるかといったことは、各々の国の主権的管轄事項であり自分の国で決めたらよろしいわけです。移民は一切受け入れないということもありますし、どんどん受け入れることもあります。しかし、難民はそうではありません。難民は国際的に取り決めがあって、難民として認定したら強制的に送還してはいけません。そういう条約上の義務を負っています。移民と難民は異なる二つの話です。

もう一つの原則は、庇護申請国へ不法入国した不法にいることを理由として、難民を罰してはいけない。つまり、難民認定されるためには外国まで行って庇護申請をしなければならない。そういう人たちはパスポートも無く命からがら逃げてくるのですから、その国では申請者を罰したり送還したりしてはいけません。ただし庇護申請の認定作業中は、5人や10人だったらよろしいのですが何万人も何十万人も来られたりすると行政的に対応不可能になりますので、その間その人たちは事実上当该国に入って生活していることはしょっちゅうです。こういう人たち、庇護申請者、難民の地位を求めている人たちの取り扱いも含めて、実は国際政治上、国内政治上たいへんに難しい問題です。難民認定されない場合には退去や送還といった処分もされますが、現実には無理やり送還することも簡単ではありません。日本でも訴訟はたくさん起こっております。強制送還を大規模にできる場合は、比較的少ないとだろうと思われまます。

### 3) 国籍（市民権）

一方移民や難民で無い日本人、日本の国の国民とは何か。これは当たり前のようであるがそうではありません。教科書的に言ってしまうと日本国籍を持っている人は日本国の正式のメンバーです。外国人も日本に住んでいますが、その人たちがもし日本国籍を持っていなかったら正式のメンバーでは無いわけですから、享受できる権利と国家へ負う義務の範囲が国民とはちがってきます。伝統的には、どこの国に対して兵役の義務を負うのか、つまり徴兵という制度を通じて人々の帰属がシャープに問われました。もう一つは税金です。国家に対して国家を再生産するために税金を払うという義務を国家のメンバーは負うわけです。もちろん日本人でなくても日本にいれば日本に源泉のある所得については課税されますし、あるいは消費税とか間接税を当然払うわけですが、にもかかわらず日本国民であるかそうでないかにより様々な法的地位が多少違うことになります。

国民であるというのは、我々はあまり意識しませんが、我々が生まれたら自分たちの意志に関わりなくだいたい場合は日本国民になります。日本の場合は血統主義になっていますから、日本人のお父さんとお母さんのもとに生まれると特別なことをしない限りは自分の自覚が無くても日本人になってしまいます。一方、出生地主義を取っている国もありまして、アメリカへ夫婦で行きましてそこで生まれた子供は十何歳かまではアメリカ国籍が残っています。合衆国憲法ではアメリカで生まれた以上合衆国の市民であるということになりますので、それを狙って、妊娠をした段階でともかくアメリカへ入国してしまうという人たちもいるようです。

国籍というのは、みな平等に与えられる地位です。身分とか、性別とか、宗教とか、所得とかに関係なく国籍というのは皆に等しく与えられる最も包括的な地位なわけです。普段はあまり意識しませんが、海外に行った時に自分たちの国籍を意識するのではないのでしょうか。海外の空港の出入国では時々トラ

ブルがありますが、日本のパスポートは大変信用があります。例えば日本で生まれて育ち日本に居住する在日コリアンの人たちは韓国もしくは北朝鮮のパスポートを持っています。普段まったく同じように生活していても、海外の空港に行ったら北朝鮮のパスポートを持っていると VISA が必要になることが多いでしょうし、入国に対する制限が強くなるだろうと思います。つまり日本人は日本人であるというただそれだけの理由のために、日本のパスポートを持っていることによる利益（と同時に不利益もですが）を享受しています。それは当たり前すぎてあまり意識していませんが、日本のメンバーであるということによって我々は利益も不利益も共有しているのです。

国籍という制度は、一方では複数の国籍を持てる国もあれば、極端な場合には事実上国籍を売っている国もありますが、必ず一つだけしか持てないという国もあります。グローバルに見ると大変不統一な制度です。だからこんなものは、重視しなくてもいいよという人も居ないわけではありません。私は国際政治学者としてこれには大変強く反対の立場を取っています。というのは、国際社会というのは基本的にいろんな国があって、中国みたいな国や、北朝鮮みたいな国もあれば日本やニュージーランドやアメリカみたいな国もある。いろんな国が宗教も政治制度も理念もなにからなまでに違うにもかかわらずなんとか共存して行かないといけないという要請が国際社会にはあります。そのためには、人類はいろんなことを今までやったんですけれども、まあお互いの家庭の事はあまり干渉せずに国家の管轄権というものをはっきり分けて、それでお互いに内政不干渉で共存して行きましょうというのが現在の国際政治の制度の根幹にある部分です。そして国家の管轄権の範囲は主として領土で区切っています。従って、だいたい国際政治の問題は領土を巡っての争いで起こります。尖閣や台湾もそうです。

領域的管轄権つまり領土で分けるのは良いのですが、国家はそのメンバーに対しては特別な権利義務関係があり、国籍というのは国家の人に対する人的管轄権の範囲を決める制度なのです。ですから我々が海外に居ても日本政府は我々を保護する責任を負っています。我々に何か問題があれば地元の大使館は邦人を保護する責任があります。例えば、向こうで不当な逮捕に会ったら大使館の人が来て現地の政府に働きかけたりします。邦人保護の仕事は海外の大使館や領事館にとって大きな仕事になっています。現地にいる在留邦人の利益を何らかの形で国家が保護するのは、海外にいても日本人であるから日本政府はそういう責任を負っているからです。人的管轄権の範囲を決めるのが国籍という制度ですから、これが二つ以上重なり合うと一体どちらの国がその人に対して責任を持つのか明らかになりませんので、こういう管轄権の重複というのは国際紛争を起こしかねません。現に起こったこともあります。ともあれここで申し上げておきたいのは、この領域的管轄権つまり領土の範囲と実際の人的管轄権がずれてしまうことが起こることです。それは移民という形で人が動いたり、あるいはこれは日本人はあまりイメージしませんが、国境の方が動くことによって起こるずれです。自分は一回も動いていないのに国境が動いたので国籍が変わったという人は結構います。

誰を自国の国民にするかあるいはいままで自国の外国人だった人を国民にするかとか帰化要件、あるいは重国籍がいいかどうかといったことは、自分の国の国民にはその国家は何を期待すべきなのかそれぞれの国の立場に依存します。税金さえ払ってくれたらなんでも OK というタイプの国もあれば、文化的繋がりまで求めたいとか、時には宗教的繋がりまで求めたいとかいうような国もあるかも知れません。これは国によってさまざまでもその国の在り方の基本と関係します。つまりそれぞれの国家のアイデンティティーの問題と関係しまして、これは世界中を単一の制度でやるという訳にはなかなか行かないだろうと思います。

## II グローバルな人口移動の概観

さてグローバルにどれくらい人が移動しているのか、見ていきたいと思います。国連の統計では 2019 年の国際移民の総数は 2 億 7 千万人、世界の人口の 3.5% 程度です。地球上にいる 100 人に 3 人は移民です。つまり移民というのはそんなに変わった現象ではないのです。移民総数は人口より早いペースで増加していますので、人口に対する移民の割合は増えてはいるのですが、2000 年から 20 年経って 2.8% から 3.5% になったのが、猛烈に速い増え方かどうかというのは人によって考え方は違うだろうと思います。飛行機でこれだけ簡単に人が動ける時代だから移民も増えているだろうと思いたくもなるのです

が、必ずしもそうとは言い切れません。

19世紀の大西洋を越えてアメリカへ渡った移民の数はこれよりもはるかに大きい規模だったろうと思います。もちろんその中にはアフリカから強制的に連れて行かれた黒人奴隷の人たちもいます。その頃は、アメリカは巨大な移民受け入れ国だったわけです。そこへ滔々と移民が行ったわけです。その時に比べると現在の移民の数がとりわけ大きいというべきかどうか議論の余地があると思いますが、現在の移民の数が徐々に増えているというのは事実であります。

北米は、トランプさんが出てきて彼が移民に対してとっても厳しい政策をしたという強い印象がありますが、実はアメリカはトランプ政権の下でも依然として世界最大の移民受け入れ国です。トランプが言ったのは不法移民がいけないと言ったのであって、合法的に入ってくる人については彼ですらいけないとは言っていない。合法的に入ってきている人は現在でもアメリカは桁違いに多いです。とりわけ増えてはいませんが減っても居ません。全体としての傾向は、地中海の南の地域もしくは中東からヨーロッパに渡る人たちが非常に増えています。ヨーロッパでは2015-6年に「アラブの春」による難民危機が起こっています。移民も増えています。局所的に増えたと言えばこの辺りです。依然としてアメリカが最多です。

次にドイツが来るのもあまり意外性はありません。その次のサウジアラビアは湾岸諸国と一緒に労働力として移民受け入れを割と活発にやっています。アラブ首長国連邦とかクウェートは人口がもともと少ないところへ大量の移民を受け入れています。こういう国は主としてインドとかバングラデッシュの南アジアから行っている人が多いと言われています。次にロシアが来てというのは割と意外です。ロシアが多いのはロシアに実際にやってくる人が多いというより、旧ソ連が十数カ国の共和国に分解した時に、旧ソ連時代は同じソ連人だったカザフ人とかリトアニア人とかになってしまったからだろうと思います。外国籍の居住者という移民の定義から移民としてカウントされたようです。従ってロシアが非常に高く出ます。帝国というものがあつたらば、それが分解するときは確実にこういうことが起きます。在日コリアの人たちも、大日本帝国が分解したためにそういう人たちがたくさん日本に住んでいるという現象が起こっていると言えます。

実は4-5年前のリストには日本も上位に顔を出していました。日本はアメリカとは比較ならないほどの移民小国ですし海外でも日本には移民はいないと思込んでいるのですが、実態は全然違っていて、移民大国とは言いませんが日本国内の移民の数は決して無視できるような規模ではなく、時々世界の上位に顔を出すような数字になることがあります。

トランプ政権は不法移民対策としてメキシコ国境全部に壁を作ると言っていましたが、結局ほとんどできませんでした。我々が不法移民としてイメージするのはその壁を乗り越えてやってくる人たちのことですが、実際には不法移民はほとんどがそういう形では入って来ません。だいたい合法的にアメリカの空港から観光ビザかなんかで入って、それから在留許可期限内に帰らないという方法が不法移民の形態の一番一般的と言われていています。国境の壁を乗り越えてやってくるのは大変劇的でマスコミは報道しますが、観光ビザで入った人が溜まっているのはテレビの絵になりませんので我々はあまり意識しません。ヨーロッパに地中海を渡って入ってくる人たちもボートで命からがらやってくる人たちのことは絵になりますし、実際にこういう人たちがいるのでマスコミは報道しますが、だいたいの人たちはそんな危ないことはしないだろうと思います。従って、国境で見張っているという形では不法移民は止められません。そういう方法は不法移民の阻止のためには決して効率的ではありません。

難民の数値では、難民を出している国は、ここ5,6年はシリアです。内戦をやっているから皆命からがら出てくるのです。紛争を止めない限り難民の数は減りません。次がベネズエラです。その次がアフガニスタンです。内戦が激しい時は大変多かったが最近は少なくなっています。この3カ国で世界の難民の多くを占めます。つまり国内の紛争から逃げてくる人が大多数なのです。食べられなくて出てくる人は、普通は難民とはみなされず経済移民ととらえられます。難民認定には条約上は、先ほど言ったように政治的宗教的迫害が条件となっています。そうでなければアフリカや第三世界の国々にいる人たちが多数一気に豊かな国に流れ込みます。いかに人道的な国でもそのような人々をすべて受け入れられる国はありません。紛争になって実際に殺されかけているのにそういう人たちを追い返すのはいかにも酷

いじゃないかというのが難民条約の趣旨です。

難民を受け入れている国はトルコ、コロンビア、パキスタンです。つまりだいたいの難民たちは飛行機に乗ってやってくるのではなくて、命からがら歩いてやってくるわけですから隣の国に来ます。隣の国は追い返すわけにもいかないからキャンプを作ってそこで難民認定を始めます。従い、紛争当事国の隣の国は大変な負担を負っていることになります。トルコは一般的には、ヨーロッパでは人権侵害をやっているとしてあまり評判の良くない感じになっています。いくらトルコがEUに入りたいと言ってもだめと言われてます。そのトルコは実は、世界最大の難民受け入れ国でして、非常に苦労していることはあまり知られていないのではないのでしょうか。トルコ人とシリア人はアラブだから似たようなものだろうと思うとそれは大間違いです。言葉も全然違いますし。かれらがどつとやってきたところにキャンプを作りともかく食べさせています。そういうことは、普通は国際ニュースに載りません。欧米のマスコミはこういうことは気にしません。コロンビアやパキスタンも然り。ヨーロッパにやってくるとこれは難民危機として国際ニュースになり一大関心事になります。実際にヨーロッパの国民にとっては大変だったと思います。しかし紛争当事国の隣の国はもう何十年もこういう目にあっているわけです。日本に難民が少ないのは日本の難民政策が閉鎖的だからではなくておそらく日本の周辺に破綻国家が無いからだと思います。もしも北朝鮮が破綻したり、中国の内政が大混乱したりすると、それは命からがら海を渡ってくる人が増えるとしか考えようがありません。実際にベトナムからでもボートピープルがやってきたこともあったわけであって、国境で防ごうとしても止まりません。紛争を解決して政治的に安定化させる以外にこの問題に決定的な解決はありません。

シリアからヨーロッパへ難民が来ようとするバルカン半島を越えてドイツにやってくるわけです。いったんEUの中に入りますとシェンゲン条約というのがあってEUの中ではパスポートコントロールせずに自由に人の往来ができるというのが原則です。無理に無理を重ねてとにかくEUの中に入ってしまえば、難民の側からすると、ポルトガルからでも、スペインからでも、イタリアの端からでもEUの中はどこでも行きたい放題だと、そういう期待をもって皆入ってくるわけです。これが大変皮肉な現象ですが、国境に關所を作るということは、人間は平等だとするリベラルな考え方からするとあまり良い話ではありません。一緒に仲良くやろうとする考え方では国境の壁は低くした方が良いでしょう。実際ヨーロッパでは国境の壁を無くして自由に行き来できるようにしたわけですね。そうすると、とつても皮肉ですがEU域内とEU域外との間の壁は一層高くしないと、ますますたくさんの人たちがともかく無理やりでもEUに入ろうとするインセンティブが生じます。今やEU内の国境の壁は無くなったはずですが、EUの外との壁は、冷戦の時より却って長くなってしまっているという研究もありますし、実はEU内の国境も次々に復活しているのが実情です。

移民とか難民は欧米諸国でも排斥が問題になっています。今まで人種も違う、文化も違う、宗教も違う人を寛容に受け入れるのが正しい、いわゆる多文化共生主義をやってきました。それを推進したのは、移民はどんどん積極的に受け入れてそういう人たちと一緒に仲良くやっ行くべきだと肯定的積極的に受け入れようとするリベラル派の人たちです。彼らは移民は社会的弱者であり助けなければならないと考える。同時に国家というものは多様であるべきで違う文化の人がいるのは当たり前で望ましい。国家のまとまりを強調するのはむしろ危険で、多様性や異なる文化への寛容性が大事ではないかとするリベラル派の人たちは移民に肯定的です。それと同時に、移民肯定派は産業界にも多い。安い労働力を海外から受け入れたい。人的資源の自由な活用をしたい。これに対して移民慎重派には保守派と呼ばれる人がいます。我々が一つの国の中でお互いに殺しあわないでともかく共存できるのはある種の国民的まとまりがあるからではないか。宗教なのか文化なのか分からないが、そういう国民的まとまりは大事にすべきではないかという立場があります。それと各々の国には伝統も慣習もあって、そういうものが外部の人が入ってきたらどんどん変わってしまっその国のアイデンティティが変わってしまうのを恐れるタイプの人たちがいます。それとごく普通の大衆、本音で毎日を生きなきゃいけない人たち。そういう人たちは移民労働力と労働市場で競争することになります。公営住宅への入居権とか、福祉サービスでの競合が出て来ます。トランプさんに投票した人たちは、白人の労働者階級が多いと言われてるわけで、こういう人たちがたぶん多かったのでしょう。そういう人たちと保守派はあまり結びつかないし、

リベラル派と産業界も普段はあまり仲が良くないですが、移民問題をめぐってはとても不思議な組み合わせになっています。そのため我々学者にとっては移民問題の政治が興味深いわけです。

移民という現象は決して日本だけの現象ではありません。日本は移民受け入れという面では、どちらかという後発国です。欧米の経験から我々は適切に学んでどうするかを決めなければならないでしょう。実際に移民問題は主要先進国の中で問題なくうまくやっている国は一つも無いと思います。大変に皆苦勞しています。日本だけが例外という訳にはたぶんいかないので、日本だけを孤立的に見るのではなく、欧米の経験から学べることは学んで早めに対策を打っておかないと大変に難しい問題が出て来るだろうと思います。もうそれは出てきているかもしれません。

### III 日本は？

日本政府は、日本には移民はいないと言っていますが、国際的に比較できるような数字でよく使われる国連の社会経済局のデータでは日本の移民総数は 250 万人と数えられます。日本の人口の 2% あまり。京都府の人口より少し多いぐらいです。これは世界平均の 3.5% より少ないですし、欧米諸国よりは一層低い水準です。

一方、難民の方はほとんどゼロに近い、非常に少ないです。難民の認定数はたいへん少ないですが、これは厳格な審査の結果ばかりとは言えないところです。難民については法務省の出入国管理局が担当で、庇護申請をやった人が本当に難民に該当するかどうか認定する人がものすごく手間をかけて実をやっています。決して法務省のお役人だけで一方的にやっているわけでは無く、外部の人も入っています。難民の認定数は少ないですが、庇護申請している間は一方的に追い返してはいけないと難民条約にありますので彼らはいったん申請が却下されたら、訴訟に持ち込む人もいます。そして何回も何回も訴訟を繰り返し、その間は追い返すこともできず、制度としてはどうかと思うようなことが実は起こっています。

もう一つ忘れてはいけないのは、クルド人やロヒンギャの人たちはわざわざ日本まで普通はやって来ないということです。やってくる難民は中国からの場合が多いだろうと思います。現在問題となっているウイグル系の人たちは日本にもいます。彼らの国籍は中国人です。ですから彼らが難民申請して難民認定するとまず間違いなく中国政府ががみがみ言って時には日本を脅しにかかるでしょう。それとそのウイグル人は中国政府から日本国内で監視されているかもしれません。こういった場合は、難民認定はしないけど、在留許可を更新しながら事実上難民のようにして日本に居てもらうというのは非人道的とも言えないところがあります。中国人を難民認定するのは、中国を危ないところだと公式に宣言するわけですから、中国との関係は確実に悪くなり外交的な問題があると同時に、難民自身にとっても公式に難民認定するのが一番望ましいかどうかよくよく考えておかねばなりません。日本の難民政策が批判されることは大変多いのですが、また批判してしかるべきところもあると思うのですが、実態を無視してちょっと一方的過ぎるのではないかとも思います。

日本は 1960 年代までは移民の送出国として、現在の国際協力機構 JICA は移民支援機構だったので、南米に移民に行く人達を支援するための政府の機構だったものがほとんど行かなくなったのですが、現在でも JICA はブラジルとか南米に移民した元日本人を支援するプログラムが細々と続けています。横浜の JICA 博物館には日本からの移民たちの記録があります。日本への移民の流入が始まるのは日本が豊かになった 1980 年代以降です。

ドイツは、アメリカのように広大なところに移民の国家としてできた国では無くて比較的日本と比較しやすいのでドイツを見てみます。ドイツは移民総数 1300 万人、人口は 8000 万人ぐらいでしょうから人口比およそ 16% ということになります。それには 160 万人の難民が含まれます。ドイツは難民や移民に大変寛容な政策を取って来たと思います。それはナチズムで他の民族を排斥した歴史的反省に立ってそういう迫害を受けた人達を保護するのが責任だとそういう概念化を彼らはしています。しかし 2015 年の難民危機のあとにはそれに対する反発が国民から出てきておまして、それまでには考えられなかったドイツの難民政策を根本的に否定する極右政党 AfD (ドイツのための選択肢) が台頭しました。メルケル首相はドイツの多文化主義政策は失敗したとはっきり言っています。欧米諸国は決してう

まくやっているわけではありません。ドイツの場合はポーランドとトルコからの移民が多いです。ロシア系の人も多いです。ドイツの人で何とかスキーとかスラブ系の名前を持っている人は非常に多いです。例えば、ズベレフという有名なテニスプレーヤーはロシアからの移民2世だったと思います。

トルコからの移民は、日本としては先行事例として良く学んでおくべきです。ドイツが豊かになってからドイツの産業界がトルコからの移民を多数導入し始めました。それが1960年代、1970年代ぐらいからだったと思います。ドイツらしくきちんとした制度を作ったのですが、こういう人たちをガスタルバイター（ゲストワーカー）と呼びます。ガスタルバイター達は、本来の制度が予定したように数年経ったらトルコに帰らず、ドイツにそのまま居残りました。その人たちの子や孫がまだドイツにたくさんおられます。ワールドカップサッカーなどでドイツ対トルコの試合を見ると全員トルコ人に見えます。ブンデスリーグで同じチームでやっている選手たちです。スポーツは一番差別のない世界でして、誰が打ってもホームランはホームランなので、スポーツの世界を見ると移民の浸透度がよく分かります。日本もそうかも知れません。相撲は、モンゴル力士がいないとほとんど成立しなくなっているのではないのでしょうか。

日本にいる移民の人たちはどういう人たちでしょうか。5年ほど前のデータですが、日本に瞬間風速的に居る在留非日本人はおおよそ250万人。観光旅行などでやってきてすぐに帰る短期在留者はそのうちの15%ぐらいです。移民と考えてよいと思われる長期在留者は残り85%、おおよそ214万人です。このうち無期限に日本に滞在する永住者の資格を持っている人はおおよそ137万人。この中で特別永住者約36万人が1965年の日韓国交条約で決まった、在日コリアンの人たちに対して日本政府が特別に与えている資格所有者です。この人たちはもう2世、3世、または4世の人たちです。在日コリアンは多くの人が帰化しているため数は減っています。多くの場合は結婚のときなんかには国籍を切り替えているようです。審査はありますが、原則いつでも国籍は変えられます。それ以外の永住者もいます。その中には例えば定住者という資格の人たち、日本人の配偶者、永住者の配偶者も含まれます。日本で日本人と結婚した人は自動的ではありませんが、多くの場合に永住権を取れます。永住者で無い人たちも、留学生、何度か問題になった技能実習生、大学で外国から先生を呼ぶときのご家族なども長期の在留資格を持っています。その他企業の国際業務をやる人とかに、日本政府は長期在留許可を出しています。

在留外国人の国籍別の内訳は中国人が圧倒的に多いです。伝統的には韓国、北朝鮮つまり在日のコリアンの人が多かったのですが、かなり前から中国の人が一番になっています。そしてベトナム人が急速に増えています。ブラジルは日系の二世、三世の人たちが定住資格を持って住んでいます。ネパールと台湾がその後続きます。つまり日本にいる在留外国人の半数は中国系と韓国系、日本の対外関係が一番悪いところなのです。このことは頭に入れておかなければなりません。日本の外交関係や政治制度に影響を及ぼすことも考えておかなければならない可能性だろうと思います。最近の傾向では中国の技能実習生は急速に減っています。理由は中国が豊かになって技能実習生はあまりうまく仕事ではないということがわかってきたからです。それに代わって急速に増えてきているのがベトナム人です。技能実習生の人たちの問題は急速にベトナム人と地域コミュニティでどうやってうまくやって行くかという問題になりつつあります。

日本には日本人が住んでいるのが当たり前だというのは、そんなに変わった常識では無いのですが、日本ですら3%、多くの先進国は10数パーセントの外国人が住んでいます。そういった人々はどんどん来てくださいという話ではありません。世界最大の移民受け入れ国のアメリカも含めていかなる国も、移民の流入を出入国管理制度によって管理しています。それをやっていないのは破綻国家ぐらいしかありません。開放的と言われている国は、それじゃあ勝手に入って行ってもいいかということ、そんな国は一つも無いと思います。

私はカナダに2年間住んだことがあります。カナダは移民に対して開放的で、もっともその点では成功している国だと思います。それでも私が行くときには、ビザ関係全てそろっていてもそれは延々となんだかんだと空港でやられます。それは当然で、そうすべきだと私は思います。カナダとアメリカの国境は世界最長で軍隊も展開していません。次々にトラックが行き交うとても往来の激しい国境です。それでも出入国管理はしっかりやります。長大な国境だけに無断でどこか越境できそうですが、実際に

山の中の国境を取材したジャーナリストによると、国境に近づくと必ず両国の国境警備隊がやってくるのだそうです。やはり監視しているのです。最も問題の無い開放的な国境の一つですが、それですら国境というのはやはり管理しているのです。国境管理が無ければ国家は成立しないと私は思っています。

外国人と移民を制御するために5つぐらいの基本的な制度があります。一つは上に挙げた出入国管理です。しかしこれはいくら厳しくやっても、これだけたくさんの人が行き来すると必ず不法に入って来る人をゼロにはできません。しかしまったくやらないのとやるのとでは大違いであることは言うまでもありません。日本の場合はきちんとやっている方ですけれどもそれでも制度をかいぐってやって来る人をゼロにはできないという前提で、物事を考えるべきです。

いったん入ってしまった外国人をどう処遇するか。例えば病気にかかったら医療の提供をしなければならぬし、ただで全部というのは人数が少なればともかく、たくさん場合は誰がこの人たちの保護のコストを払うのかということも制度を作らなければなりません。入国外国人を保護すると同時にそういう人たちに対して適切にコストを課金して行く制度が必要になります。日本を始めとする自由主義国は外国人だからと言ってその人たちの基本的人権を侵害することはできません。もちろん外国人を常に見張っている国もあります。冷戦の頃に私は東ヨーロッパに入ったことがありますが、入国すると地元の警察に宿泊所を届け出、そういう形で当局は外国人を常に掌握していました。今はスマホを使うと非常にやり易くなるかも知れません。どこまでやっていいのか、日本人とどこまで区別していいのかという問題が当然出て来ると思います。

定住する人に対しては、一時的訪問しているのではなく住人なので、国籍を持つ正式の国家のメンバーでなくても一定の法的権利を与える制度「デニズン（永住外国人）」といった形のシチズンとは少し違う資格を提供すべきだと思います。特別永住権は一種のデニズン資格です。デニズンの人たちにどれだけの権利なり義務があるのかをしっかりとルールを作って行かないと、これも維持不可能になります。親切で権利や給付をするだけで継続できるような規模ではありません。例えば日本の医療現場では日本の国民健康保険法でカバーされていない外国人がやって来た時に非常に苦勞しているケースがあるだろうと思います。病気の人に金が無いから出て行けという訳にはもちろん行きません。ものすごく高額な医療の場合ではそのまま逃げて行かれたりすると医療機関の成立が脅かされるという話です。よってこういうことは適切な課金の方法と適切な給付を制度化しておかないとお互いに不幸な状態が生まれるだろうと思います。

そして、制度的にはこれが最終段階ですが、その人たちが日本人になりたいというのであれば、日本の国籍を与えるための資格が必要です。これは帰化ということになります。日本の帰化条件は欧米諸国と比べてそれほど厳格ということではないことは、よく知られていないのだらうと思います。何年かの定住の実績、素行要件、犯罪歴の有無、脱税の有無など社会的にちゃんとやってきたという要件と職があって経済力の要件、最後が憲法の原理に従うことが求められます。宗教や思想信条については不問になっています。私には日本の制度が特に閉鎖的だとは私は思いません。運用面でいろいろある可能性はありますが、宗教や人種は一切不問です。実際陸上のケンブリッジ飛鳥選手や、ラグビーのマイケルリーチ選手、彼は日本国籍を保持しているはずですが、ラグビーのナショナルチームは日本国籍である必要はなくラグビーフットボール協会のメンバーであることが参加条件です。一昨年の日本のナショナルチームのメンバーは日本国籍を持っていない人がいっぱいいましたが、国籍を取得して日本に骨をうずめる覚悟の人がどんどん出てきて欲しいと思いますし、日本の制度でそれは可能です。

我々が考えなければならないのは一番難しいところ、そして欧米でうまく行っていないのは最後の段階である、社会的統合というところ。国籍は持っていて選挙権もあって公的保険やその他でも一切差別はない。しかし社会的には隣近所でいじめられるとか友達がいないとか、そういうことが起こらないような社会との結びつきというのが、実は一番難しく欧米でも必ずしも成功しているとは言えないところ。私はイギリスには総計4年間住みました。友人も多いです。イギリスで過激派バスに爆弾を仕掛けたテロ事件が何回か起こりました。イスラム過激派の仕業なのですが実行犯はイギリス人だったのです。確かパキスタン系のイギリス人です。彼らはイギリスに生まれてイギリスでたぶん育っていたと思います。にもかかわらず、彼らはイギリス人の一員だという意識よりもパキスタンのイスラムの

過激派のコミュニティに自分は帰属しているという意識が強かったわけです。これは社会的統合の失敗例です。人間がどこに帰属しているかは人間の内面の問題で、無理矢理というのもそれは無理です。これはちょっとずつ我々が日常的に育んでいって、お互いに好きな人も嫌いな人もいるけれども結局は一緒に住んで行かなければならない。なんかもずいことが有ったら一緒にその苦難も共有しないといけない、いわば同じ船に乗っているのだから嫌な人間とでも仲良くしなければならぬ、そういう帰属意識なのだと思えます。そういうことを作り上げて行くのはダイナミックな問題で、今何かあるものにどうやって合わせるかではなくて、新しい世代はそういう気持ちを持ってもらうように社会を再生産して行かないといけませんということだと思えます。現在の日本人だっていつまでも自分を日本人と思ひ込むか分かりません。百数十年前までは薩摩だ、長州だと叫んで戦争をしていたわけですから。日本人などというアイデンティティーが成立するのは司馬遼太郎によれば坂本龍馬が最初で、それまでは町民か農民か武士かそれとも何とか藩かというアイデンティティーの方が強かったはずで、新たに来た人たちを入れて社会的統合をして新たなアイデンティティーを作るということをやって行かなければいけない。それは日本だけじゃなくて欧米社会もそうです。程度の差があるけれども成功も失敗もやってきました。日本もそれはやらざるを得ないだろうと私は思っています。

技能実習生制度は大変な問題です。もう時間が無いので止めておきますが、参考文献に挙げた安田峰俊『低度外国人材』角川書店、2020年、この本は掛け値なしに面白いです。安田さんは大変に優れたノンフィクション作家で、実際にベトナムへ行って取材をしてそういう人たちの実態を大変によく描いています。ベトナム人の技能実習生の制度の問題はこれを読めばすぐにわかります。彼らは技能の実習のために来ているのではなく、ゲストワーカーだということです。まずそれを認めないと制度も良くできないだろうと思えます。

日本の場合には失敗ばかりしているのでは無く、成功している例もあることを最後に申し上げておきます。日本人は内向きで排他的でということは外国人からよく言われます。それは極端で、外国もそんなにうまく行っているわけでもありません。ラグビーの日本のナショナルチームは非常に成功した例だと思います。群馬県の大泉町はブラジルに移民した日系の人たちが地元の工場で働いているので、ポルトガル語の看板が掛かっている商店がたくさんあります。最初は大変で地元の町長さんは大変苦勞したようですが、今ではサンバ・フェスティバルなんかをやったりしてこれが観光資源になっているとのこと

## 結論として

結論を大急ぎでお話ししますが、日本は移民を入れるか入れないかということを議論している場合ではもう無いかと思えます。既に日本には移民はいます。そういう人たちを全部追い返そうと思えば日本が見捨てられるぐらい貧しい国にならない限りはそうならない。そんなことはまずありそうもないし、望ましくないと私は思えます。しかし安い労働力だから来てもらって2、3年経ったら帰ってもおうと行った虫の良いことを考えていたら絶対に後悔します。そういう人たちの一定数は確実に合法、違法な手段で日本に残ります。いやもう既にそうになっていて、アンダーグラウンド化している人たちもいっぱいいます。

それから、移民は可愛そうな人だから助けてあげないといけない、外国人はおもてなししないといけないということでもありません。お客さんではなく、日常をともにしなければならぬ、苦樂を共にする仲間として一緒にやって行くという態度でなければ、もたないのです。移民に関わる言説はかなりの程度ちょっと偉そうな弱者保護という観点で語られるということが多すぎると思っています。

人権やその人たちの権利を守ることは大事ですが、そういったきれいごとで終始している場合ではなく、可哀そうな人も悪い人も日本人同様に一定の比率がいるという当たり前の現実を前提に、どうやって彼らもハッピー我々もハッピーというふうにしてゆくかということを考えなければいけないと思えます。

それでは具体的に何ができるかと言うと、まずは移民の二世の初等中等教育への就学義務を早急に制度化すべきと思えます。事実上子供を連れて行けば現場レベルで学校が面倒を見てくれますが、地方自

治体に丸投げ状態で国レベルの制度はありません。こういう子供たちが、日本なんか俺の国じゃないと思って大きくなって何十万人も出てきたらいったいどんな社会になるかと思うと怖くなります。ともかくそういう人たちを助けて、君たちとは一緒にやっけて行こうねということにして、日本の戦力になってもらわないとこの社会は再生産をできません。また、日本の場合は中国、韓国とは対外的な問題がありますので、そういう国からの移民が非常に多いということは要注意です。外交的に複雑な問題にならない様に注意して制度を作らねばなりません。中国や韓国と重国籍にするというようなことは、私は確実に国際紛争を招くのでやめておいた方が良いでしょう。

日本の方がうまくやっているところも実は無いわけではありません。ユダヤ人なんかには日本にもいろいろあるけれどキリスト教世界で受けるような差別がないので楽だという人にも私は何人かあったことが有ります。日本の場合、宗教的軋轢は的少ないので、日本が常に条件が悪いわけではありません。我々は諸外国の例を参考にしながら社会的分断を避けつつメンバーの多様性とか活力をなんとか生かして行く。こういうことが問われているのではないかというのが私の結論です。

## 質疑応答

Q)

技能実習生制度で働いている中国人や東南アジアの国の人たちは日本の農業や漁業などの現場で我々の日常の生活を支えております。彼らは自国の経済力が上がるにつれて日本で働くメリットを失いいずれは日本へは来なくなります。日本の政府は外国人労働者をどのように考えているのでしょうか？

A)

政府が何を考えているのか、私には分かりません。欧米でも移民問題についてコンセンサスを得ることはものすごく難しいです。でもすでに技能実習生制度に定住の道が開かれるような制度化もしていますので、事実上、移民労働力導入へ舵を切ったとも見ることができます。つまりなし崩し的に移民の受け入れを始めているとも見えます。私はこれには大変不満です。労働力が枯渇してきたらどうなるかの心配ですが、彼らが労働力として必要不可欠とのことであれば移民として制度を作るべきです。安い労働力を入れるために海外から移民の門戸を開くべきとの主張には基本的には反対です。それと安い労働力があるから生産性の低い産業が温存されているということがあります。少子高齢化だから外国から人を入れるべきだという意見もありますが、これは大間違いです。日本の少子高齢化のスピードはもしそれを止めようとする日本人口の何十%も毎年移民を入れる覚悟が必要になります。労働力対策を考えるのであれば、まず低賃金労働に依存しなければならない産業の在り方を変えていくことが先決であって、安い労働力を海外から採ってくるというアプローチは、社会的コストが高いし経済的にもイノベーションに対するインセンティブを弱くするので、私は個人的には反対です。いずれにせよ、そういったことについて日本人は覚悟を決めたわけではなく、社会的議論が足りないのが問題なのではないでしょうか。

Q)

ドイツが積極的に移民を受け入れた理由は、少子化で労働人口が減少して行くことを背景に経済政策的観点から労働力を必要として移民の受け入れに寛容であったと私は理解していますが間違いだったのでしょうか。

A)

間違いではありません。ただし少子高齢化対策ではたぶん無かったと思います。先進国の人口動態はアメリカを除いて全部少子化しています。私は、少子化は必ずしも悪いことでは無いと思っています。出生率が下がってくるのは豊かな国では避けたい傾向です。中国は一人っ子政策を止めてもほとんど関係ないと思います。豊かになってくると女性の教育水準も高くなって女性が労働市場へ出て行くとい

うことが有りますので変えようがないと思っています。悪いことでもないと思っています。ドイツが考えたのは 1960 年代にドイツ産業がものすごく伸びて労働力不足に陥ったのです。最初はイタリアとかユーゴスラビアとか入れていたのが足りなくなってトルコから入れるようになりました。産業界からのそういう要請がありました。ただ難民は別の話です。ナチの時代にユダヤ人を迫害したことに対して多少その罪滅ぼしの意味もかねて難民に対しては寛容に受け入れてきました。それがいろいろ展開してドイツも多文化主義でなければいけないということになって、1990 年代以降急速に多民族化を進めました。それが今挫折気味というのが私の理解です。

#### 講師プロフィール

田所 昌幸 先生 (たどころ まさゆき)  
慶応義塾大学法学部 教授

#### <略歴>

1956 年の大阪生まれ。

京都大学法学部卒 (1979)、同大学院、およびロンドン・スクール・オブ・エコノミクスで学ぶ。

京都大学助手 (1984-87) 姫路獨協大学助教授・教授 (1987-1997)、防衛大学校教授 (1997-2002) を経て、2002 年慶応大学法学部教授。

専門領域：国際政治学、国際政治経済学

その間ジョーン・ホプキンス大学 SAIS (1988-89)、ピッツバーグ大学ジョーンズタウン校 (1991)、ニューヨーク市立大学ラルフバンチ国連研究所(1993-94)、ケンブリッジ大学(2006-08)、ウォータールー大学 (2016-17) などで、客員研究員や客員教授を歴任。

『アステイオン』編集委員長。日本国際政治学会、評議員。

#### <主な著書>

『「アメリカ」を超えたドルー金融グローバリゼーションと通貨外交』 中央公論新社 2001 年 (サントリー学芸賞)、

『国際政治経済学』名古屋大学出版会 2008 年 (政治研究櫻田会奨励賞)

『越境の国際政治』有斐閣 2018 年、

共著書『外国人特派員—こうして日本イメージは形成される』NHK出版 1998 年)

編著書『ロイヤル・ネイヴィーとパクスブリタニカ』有斐閣 2006 年

等々多数がある。