

国際比較と時間のなかで 日本の移民政策を考える

こい い じょ あきひろ
小井土彰宏

一橋大学教授



こいど あきひろ ● ジョンズ・ホプキンス大学大学院で国際移民論と国際開発社会学を研究し、Ph.D.取得。2004～05年はプリンストン大学移民開発研究センターを拠点に米国移民政策の変動が移民コミュニティに与える影響などを研究。主な著書に『移民政策の国際比較』

二極化した議論は移民政策の前提としてなじまない

日本の移民政策は、大きな岐路に立っている。出生率の持続的な低下、人口の高齢化の進行、そして団塊世代のリタイアと長期的な若年労働力人口の減少、日本の移民政策をめぐる環境は待ったなしの転換点にきている。

ついに始まったインドネシアからの看護師・介護士の導入は、有用な労働力であり、新たな方向への第一歩にも思える。他方で、2008年の金融危機に端を発した経済不況は、これまで最大の移民労働力であった日系ブラジル人を、日本人の非正規雇用労働者と



海に突き出したアメリカ-メキシコ国境の壁。ベルリンの壁の崩壊以降、逆にこの南北の壁は増強を続け、ついに太平洋に突き出したが、それは移民の流れを止めない。サンディエゴ・ティファナの海岸、2008年夏撮影

写真提供：筆者（28、30ページも）

同時に、いやむしろ一層加速度的に雇用からはじき出し、その集住地では衝撃が走っている。長期的な不可避のトレンドと、そのなかで起こった表面的にはそれと正反対の効果を持つ状況下で、移民政策の基本的な方向は不透明な状態が続いている。

このような状況のなかで、予想される事態は次のような二つのものだ。

一つは、「外国人」労働者の是非をめぐる「受け入れ賛成派」と「受け入れ反対派」の二つの陣営が対立し、人口・労働力減少などを根拠に市場の需要に対応することを要求する「開国論」と、短期的には労働力を補てんし、国益にかなうように見えるが、長期的な

定住化によって福祉と教育などの社会的なコストが増大するとする「鎖国論」という、80年代末以来繰り返されてきた出口のない陳腐な「論争」をもう一度聞かされることだ。

これに対して、もう一つの高い可能性は、その新たな変奏とも言えるものとして、「望ましい移民」と「望ましくない移民」[英語の世界でいう wanted vs. unwanted] に移民を分けて選別的な受け入れを鼓吹する議論と、それを受けて華々しく展開されるさまざまな基準をめぐる議論だろう。いわく、介護・医療補助の必然論、高度技能労働力の積極導入、留学生の拡大と労働力プールへの転嫁、一定の熟練度を持つ一般労働者と単純労働力との区分など、そのアイデア競争の萌芽はすでに

出ている。しかし、大規模な移民を経験せず、外国籍人口がわずか2%以下という先進国中の例外国家である日本では、移民政策は「専門家」すら含めて、このような二極化した議論になりがちだが、さまざまな国の移民政策を丁寧検討するとき、このような対立図式は（他の政策でもそうなのだが）、本来、制度形成という複雑な作業である移民政策

茨城県の地方工業都市での日系人の夏祭り(2002年撮影)。90年代の経済再編成のなかで、日系人たちとの共生が地方社会で大きな課題となってきたが、そのための一貫した政策は見えてこない

写真提供: ヤマグチ・アナエリーザ
(上智大学講師)

の前提としてなじまないものである。大上段に構えた大きな主張をする場合には、それがゲートを開く方向であろうと閉じる方向であろうと、そのことは必ず移民政策が引き起こす多種多様な副次的な問題を視野の外に置くことになりがちだ。

このことを避けるために、日本の内外、そしてさまざまな歴史的時点の例を、視線を「遠近」に動かすことで吟味し、現実のダイナミクスのなかで起こるさまざまな背景に注意するための教訓としてみよう。それが日本で移民政策を考える際の手がかりとなれば幸いである。

移民の排除は皮肉にも定住につながる

移民政策には、さまざまな社会学で「意図せざる結果」あるいは「意図と結果の逆説」と呼ばれる現象が珍しくない。その代表が、高度成長が終わった時期のヨーロッパでの、地中海地域などからの外国人労働者の受け入れ停止措置だろう。「ガストアルバイ

ター」と呼ばれた期限付きの労働者を導入していたドイツなどのヨーロッパ諸国は、一斉に新規の受け入れを停止し、帰国を奨励し始めた。しかし、この受け入れ停止こそが、外国人労働者たちが、二度と戻れないことを恐れて帰国を避け、長期定住化へのコースを決定付けたのだった。このような70年代の経験は、日本の論争でも取り上げられ、そこから学んだ結果として、軽々に外国人労働者を受け入れるべきではない、などと一種の教訓化している。

しかし、この経験ははたして十分に学習されているのだろうか。たとえば、アメリカ合衆国では、86年に移民改革統制法が成立したが、この法律で初めて国境管理の厳格化、つまり国境のフェンスや警備隊の増強が図られた。実は、それまで、国境は穴だらけであり、この結果「非合法」移民たちは、比較的たやすく侵入できるとともに、周期的に帰国することが多かった。

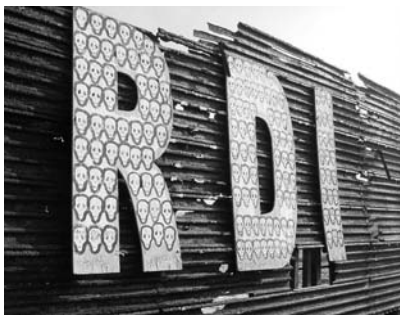
ところが、この排除のメカニズムは、移民たちから帰国する意思を失わせ、結果として彼らが定住する決断を促した。それどころではない。国内にとどまることを決めた彼らは、皮肉にも、家族を次々に呼び寄せるを開始し、

新たな移民の流れのなかで女性と子どもとの比率が高まり、本格的な家族形成が行なわれた。社会的なメカニズムを理解しない強硬策は確実に裏切られる。ヨーロッパの教訓は少なくともアメリカでは学ばれなかった。

このような移民の排斥・規制強化は、9・11事件以降の現在のアメリカ合衆国では、工場などでの「非合法」移民の一斉検挙といった新たな形をとりつつあり、ブッシュ政権の末期からその数は激増している。

では、新たな強硬策は「非合法」移民を減少させたり、その需要を減少させているのだろうか。現実に行進しているのは、元来「非合法」というレッテルによって立場が弱く、それゆえ搾取されやすい存在だった「非合法」移民たちが、ますます追い詰められ、賃金不払い、一方的解雇といった形ですます使い捨て可能な労働力となっていることだ。存在するべきでないとして規定されることで、社会的権利を剥奪され、それがかえって彼らを魅力的な労働者としているのだ。

このような皮肉は、密入国を手引きする組織の世界的な拡大とビジネス化にもあてはまる。アメリカ・メキシコ



↑国境を越えたミサ。サンディエゴ・ティファアナ国境。近年の米国の強制送還の拡大で、法律的な身分の違う家族たちが引き裂かれ、国境越しにその絆を日曜ごとに確認している。2008年撮影
←国境を越えて密入国しようとして命を落とした人々を悼む碑。サンディエゴ・ティファアナ国境。1990年代以降、国境規制の強化のために累計で5000人以上が死亡した。2003年撮影

の国境は、先進国と途上国が直接接する世界唯一のしかし長大な国境だ。先に述べたように、90年代まではその実質的な規制は緩いものだった。91年以降現在に至るまで、その管理は「軍事化」と呼ばれるほど、急激に増強された。

それが招いたもう一つの結果は、人間の密入国の産業化だった。それまで少人数の運び屋によって手引きされていた越境は、次第に大規模組織によ

て取って代われ、その手数料は高騰し、同時にこの組織の餌食になることも多い。このような規制の強化と、それをかいくぐる活動の組織の大型化は世界的な傾向となっている。東アジアでは、たとえば蛇頭じゅうとうと呼ばれる組織を台頭させ、ユーラシア大陸規模では、ウクライナなどから旧ユーゴスラビアを経由しての女性の密輸組織を増殖させている。

90年代以来、新保守主義的な傾向のなかで、強硬策・ゼロトレランスが犯罪対策だけでなく、移民政策・難民政策においてもトレンドとなった。しかし、その帰結を主張者から距離をもって冷静に観察するなら、それは事態の解決をなんら生み出してはいない。

高度技能を持つ外国人労働者の増加も賃金待遇の抑制につながる

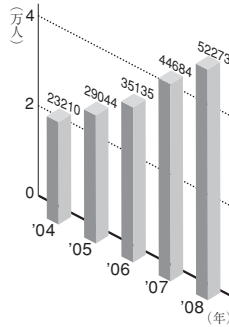
政策設計者の意図は、排他的な方向の場合にだけ裏切られるわけではない。日本における論争の焦点は、常に「単純労働者」低技能」に集中しがちだ。そこには、問題を引き起こすのは低技能移民に違いないという固定観念がある。その裏返しに、日本の移民政策の知られざる特徴として、技能移民への

量的な制限がない。

しかし、ことはそう簡単だろうか。実は、この結果として、近年急激に技術カテゴリーの外国人登録者の数が増大している。04年が2万3000人だったものが、08年には5万2000人と短期間に倍増しているのだ。増加自体を問題視しているのではない。国際的に見て際立って多いとは言えない数だが、特定労働市場には大きな影響を与えうる。すなわち、特定産業への斡旋や企業による大量の技術者の導入は、長期的にはその部門での賃金待遇の抑制につながりうるのである。

製造業主体の時代から移行するなかで、本来、このような職種は、単に成長が期待されるだけでなく、その雇用の質が維持されねばならないはずだが、実はシステムエンジニア（SE）などの「高度技能職種」では、技能ビザによる外国人労働者の増加が一因となり、賃金待遇は低迷しているという。それは、「日本人と同等の賃金」といった極めて大まかな規制しか行なわれていないために、多段階的なアウトソーシング化の構造によって抑制されている相場賃金を「低レベルに安定させる」機能があるわけだ。

急激に増大する日本における「技術」資格による滞在者。あまり認識されていないが、ITのプログラミングをはじめとする「技術者」は数年で倍増している。日本は移民国家でないというが、知らないうちに情報社会を支える重要な労働力も急激に国際化をすでに遂げている
(法務省 出入国管理局による統計データ)



「非正規の長期滞在者が合法短期「労働者」に「研修」をしている事実

たとえば、この採用企業に1人あたり500ドルを拠出させ、潜在的なアメリカの人材の教育資金とさせるなどの政策と抱き合わされている。その意味で、一見極めて厳格に見える日本の移民政策は、別の側面ではまったく抜け穴だらけなのである。

たとえば、アメリカ合衆国では、H1-Bと呼ばれる高度技能者を対象とした短期ビザシステムがある。この制度自体、いろいろな問題を持っているが、戦略的に移民を人的資源として使うといわれるアメリカでも、この総数にはシーリング（上限）があり（変更可能なのだが）、また短期移民の安易な受け入れは、国内技術者の雇用や就労条件に悪影響を与える可能性があるとして議論された。

他方で、より問題化しているカテゴリーとして、研修生・技能実習生がある。研修生制度は元来、日本の現場で優れた技術を習得させることで、途上国の人材能力を高め、帰国後には送り出し国の発展に寄与できることを通じて、逆に潜在的な労働力送り出し圧力

を下げるという理念のはずだ。

しかし、実際には、そのような建前と実態との乖離が指摘され続けている。90年代前半に形成された研修生制度の実態は多くの場合、短期間で習熟できる単純な作業を、月額10万円以下といった最低賃金以下の報酬で行なうもので、研修生は最も安価な労働力でしかなかった。作業内容の多くは、高度の技法とは程遠い、単純な水産加工、レタスの収穫といった農作業、製造業での反復的な部品加工である。

筆者の体験した一例をあげよう。筆者が2000年ごろ、北関東地域で行なった聞き取り調査のなかで最も驚いた事実は、多くの中小事業所では、非正規滞在者の労働者が、同じ国出身の研修生に日本語を教え、さらには作業の手順やコツを教えていたことだ。つまり、「非合法」の長期滞在労働者が、合法短期「労働者」に技術移転（いや研修と言ふべきか）をしていたのだ。

常識では、「非合法」滞在者は、法律違反者であり、単純労働しかこなせず、日本社会への適応が困難な地下潜伏者のはずだ。しかし、現実には短期の労働力としてしか期待されていない研修生たちの日本語能力は限られ、日

本社会の慣行を知らず、彼らは同じ国出身の非正規滞在者に大きく依存していた。ここでは、「合法」高技能、「非合法」低技能」といった図式は崩れていた。先ごろ出版された非正規滞在在外国人労働者に関する貴重な研究は、非正規滞在者がその身分ゆえに自ら主体的に日本の地域社会に深く根づき、高い技能レベルを多く獲得している事実を指摘している。

これは日本特有の現象ではない。ロサンゼルス地域で、現在筆者が進めている調査のなかでも、ブッシュ政権末期からの国内労働現場での強硬な検査政策のなかで、摘発を恐れた経営者が「非合法」ラティーノ労働者に合法不熟練労働者の技能訓練をさせて、検挙された場合のダメージを最小化する事例が見出された。これらが示すのは、図式的な理解では、現実の社会経済のなかで移民政策がどのように作用するかは、決して掴みきれものではないということであろう。

移民集団の性格の変容に対応する政策を

移民政策を考える際に、もう一つ重要な点は、時間的な遠近法のなかで考

2006年3月、「非合法」移民規制強化に反対して全米の各地で数百万人が行進した。家族連れの多きは、移民の定住化と一面的な取り締まりの限界を露呈させた。サンディエゴ市内、2006年撮影



えることである。一方で移民現象そのものの時間的な変化への配慮と、他方で政策自体が重層化していくことへの注意が重要だろう。

まず、移民の流れは、単に、粒子としての移民個人から成り立っているのではない。よく知られているように、移民の流れを成り立たせているのは、移民たちの親族・友人・同郷的なつながりに基づくネットワークである。彼らの移動、居住、そして就職はこのようなネットワークに依存している。

それは時間的な経過とともに増殖し、緊密なシステムを形成するようになる。ネットワークの緊密化は、そのなかで移動する人間のタイプの変化を生みだす。本来、移動には一定の選別性が付きまとう。すなわち、移動の開始時には常識とは異なり、最下層よりも中間層から移動が起こり、高学歴層が移動したりする。しかし、移民ネット

ワークが確立してくると、より貧しい層までもが移動を開始して、選別性は徐々に変容するのである。

とすると、受け入れ国内の移民集団の性格は、当初想定したものから徐々に変容していく。政策立案者はあるタイプを持続的に導入したつもりでも、それは次第に内部編成を変えていく。

重要なことは、複雑化する移民たちの内実を理解することだ。当初想定していたタイプから乖離が生じると、途端に「政策の失敗」が叫ばれ、この間まで美化されてきた集団が、今度は「好ましくない集団」に丸ごと規定されてしまうことも多い。しかし、重要なのはその集団の構成を丹念に知り、誰にどのように働きかけていくかのはずだ。

たとえば、日系ブラジル人たちは、法律的には日系人に該当するが、近年はエスニックな性格が薄れ、その内部の多様化が進行している。当初は日本的性格を強く帯びていると賞賛された彼らだが、このような過程が進行するとともに、今度は全般的に悪いイメージが形成されてきている。そういった期待と失望のサイクルと、その結果としての猜疑心に基づいた規制の強化からは決して生産的な結果は出てこない

だろう。

各国の事例を比較し、歴史的変遷を知り、移民自身の視点を理解する必要がある。

政策自体もある一時点で考えるだけでなく、そのタイミングと累積効果を考える必要がある。現在各国で大きな問題となっている「非合法」移民に対する政策には、国際的に大きな差異がある。

たとえば、イタリアやスペインでは、「非合法」滞在者であった人々の合法化が、数年周期で行なわれている。このことよって、これらの少子化に悩む国では一定の期間滞在した人間が労働市場にとって事実上の新規労働力供給源となっているという。

これに対して、アメリカ合衆国では、87年以降、280万人という大規模な合法化がただ一度だけ行なわれたが、他方では国境管理が強化された。このため、先に論じたように女性の移動と定住化が新たに進行した。

問題は、合法化がこのあと一度も実施されなかったことだ。この結果、起こったのは、現在では1350万を超えると言われる非合法移民人口の増大と、多様な法律的な身分のある移民た

ちの家族が形成されたことだ (mixed status family、混合身分家族と呼ばれる)。ただ一度きりの大規模な合法化と規制強化の抱き合わせは、法律的な身分が複合し、あいまいな立場の家族をアメリカ社会のなかに膨大に生み出してきた。それだけではない。90年代に成立してきた移民法は、この新たな合法化をさらに困難にした。このことは、「非合法」移民を国内で閉塞感のなかに閉じ込めた。そして、2000年代に入ると、今度は反テロ・安全保障という新たな名目で、次々に規制強化が打たれ、移民の検挙が厳格化している。

これらの政策の積み重ねのなかで、移民たちの忍耐はついに限界に達し、

その結果として、06年春、空前の非暴力的な運動が興隆した。それは、一つの政策への反対ではなく、時を置いて積み重ねられてきた政策による過酷な仕打ちへの憤りであった。実際、この大行進は、どこの都市においても多くの子連れの家族や、両親を犯罪者呼ばわりされたことに憤激した若者たちが多数参加したのだった。それは20年間の矛盾した政策の積み重ねが誰を追い詰めてきたのかを白日の下に曝したのであった。

移民政策においては、往々にして強硬論を訴え、快哉かいさいを叫ぶ傾向と、このことへの憤りのなかで人権論と心情的な共感に基づく理念論がせめぎあい、

出口のない論争を生む。必要なことは、政策の意図と結果、政策用語とその内実、そして時間を経て変容していく効果や蓄積することで形成される構造を丹念に考え続けることだ。

このことは、さまざまな国の事例を比較し続け、歴史的な変遷を知り、そして移民自身の視点を理解するという、忍耐強い作業を通してしか可能ではない。この作業の困難を避けることは許されない。海外事例を単純な反面教師としたり、あるいは日本の独自性への信仰を持つことをやめ、国際的な交流を通して、バランスのとれた制度づくりに、冷めた精神で努力する以外の道はないだろう。☪