

世界の人口移動と主要国の移民政策

- 日本移民法草案作製のための骨子

東京大学大学院修士課程 基礎法学専攻
比較法文化専修コース・学籍番号 36139 浅野 徹

序文

移民法に興味をいだいたのは、業務でたまたま訪問した JR 郡山駅から車で 1 時間ほど奥にはいったある町で、いたるところに英語教室の看板がかかっているのを発見したのがきっかけであった。不思議に思って地元の人に尋ねたところ、若い人にお嫁さんがこないため、フィリピンの女性が入りこみかなりの人数になっているとのことであった。ご存知のようにフィリピンでは、英語も公用語でありなるほどと合点がいった。農村は過疎化し、さらに高齢化も進み若者は都市に出ていく。日本農村崩壊の前兆ともとられ危機感をいだいている人も多いが、現実には、若者を農村につなぎとめるには、若い女性が必要である。フィリピン女性が入りこむにはそれだけの理由がある。カナダのケベックで今から 400 年前若者を定住させるため本国から数千人の独身女性（尼さん）を送りこんだとの歴史上の事実がある。この日本人とフィリピン人との混血児は、いずれ成長し中学生、高校生となって表面に浮上してくることは、時間の問題である。

一方、少子高齢化の影響で単純労働、特に 3K では、ブラジル、パキスタン人等が自動車、農業、等で仕事を受けている。更に、コンピュータ・ソフト関連では、インド人が優秀な技術を買われ、短期滞在として来日しておりその人数も増加の一途をたどっている。また、日比 FTA (EPA) の締結により、フィリピンから、看護師、介護師の来日が確実となった。物だけでなく人間の自由化が目前にせまっている。人材の必要性も多様化しており、単純労働入国禁止一辺倒の管理では、問題発生を予防できないのではないかと疑問が残る。この際、移民対策で永年苦勞をしてきた欧米先進国の実情を調査し、日本にふさわしい移民法を制定すべきではないかというのが小生のこの論文の趣旨である。研究している過程で移民政策は、経済・政治・宗教・社会環境の変化につれて揺れ動いているのがよくわかった。従って主要国の政策策定の前提となっている世界の人口移動の実態調査も研究の対象とした。世界のグローバル・イミグレーションの潮流の中で、法律面でもきちんに対応すべきであるというのが小生の信念である。

移民政策を比較研究していると、先進国対発展途上国、都市対農村、宗主国対旧植民地、戦争による難民、宗教上の理由による難民、人口増加、経済的理由 等移民発生メカニズムが多様化していることを知ることができた。又、移民供給国と移民受け入れ国との社会的・政治的・経済的・関係があり、必ずしも平等とはいえない。“人口ピラミッドがひっくり返るとき - (原題 高齢化社会の経済新ルール)”では、人口の推移から全ての社会現象を予測しているが、人口の増減だけで各国の将来の成長を決め付けている点納得いかないが、一理あると考える。現在、グローバル時代に入っており、貿易の自由化だけでなく人間の自由化も活発化する。小生の永年の海外生活から判断し、“山紫水明の国・日本”は世界的にみても、住みやすさでは世界でトップクラスであると考えている。この日本の人口が減少したとき、もうまじかにせまっているが、不足する労働力をどのようにしておぎなうのか政府の先見性が見えない。ある分野の労働力は外国人がカバーするようになることは目に見えている。市場のニーズに目を向けるべきである。今から対策を考えることは丁度時機に叶っていると思われる。以上思考した結果、本論文の構成は、第 1 章として、世界の人口移動、第 2 章として、主要国の移民政策、第 3 章として、日本の移民政策、第 4 章として、日本移民法草案骨子とした。本来なら、第 4 章に全力傾注すべきであったが、骨子に留め 次ぎの機会 (3 年後)

に発表することとした。ご了承願いたい。

第 1 章 世界の人口移動

人口移動は基本的には、労働力の需要と供給によって発生するが、都市と農村の格差、および、社会・経済・政治・宗教・南北問題・でも発生する。資本主義の発展は、途上国から先進国への人口移動をもたらし、米国内では南部から北部への大規模な人口移動を引き起こした。米国西部の農業人口の不足は、メキシコ人の米国入国を許した。米国内に吸収余力があったことも起因している。西欧人にとって米国、オーストラリアは、“人口吸収の王国”であった。まず、欧州の国民がどのように人口移動を行ったかをみてみよう。

1. 欧州の移民

欧州の人口は 1750 年から 1850 年の間に 6200 万人から 1 億 1600 万人に倍増している。農村人口が 90% を占める欧州では、必然的に農村人口の流動化が始まった。流動性に富んでいたのは、土地を所有しない小作人や農業労働者であった。当時、出生地で最後を迎えることができたのは、30% に満たなかったといわれている。フランスでは、農村人口の 40% が、プロレタリアート、ドイツでは、80% が賃金労働者になっていた。北フランス、ベルギー、ドイツから季節労働者がオランダに向い、フランスの中央部、スペインの中心部、イタリアに農民の大移動が発生した。これらの移動労働力は、オランダ、スペインの経済において、また、英・仏・伊の穀倉地帯において不可欠であった。移動労働者は穀倉地帯だけでなく、都市においても重要な役割をはたし、18 世紀初頭フランクフルト市民の 50%、ベルリンの 70% が市外からの移住者で占められていた。19 世紀になると、農村部にも小製造業が発達してきた。繊維産業、織物産業、などである。この良いシステムは、ナポレオン戦争で破壊され、戦後の不況期に大陸の農村製造業は英国産業との競争に敗れ、欧州農民は大挙して移民を開始することになった。19 世紀中に欧州から 5200 万が流出したが、この間人口増も著しく、1800 年 1.87 億、1850 年 2.66 億、1900 年 4.6 億と大幅に増加している。そのため、農村から、海外への流出が巨大化した。

向った先は、米国 3700 万 (72%)、南米 1100 万 (21%) がメインで 350 万がオーストラリア、ニュージーランドであった。最大の移民先、米国を見てみると、1. 1880 年までは、アイルランド、英国、ドイツが主流であり、2. 1880 以降は、これに東欧・南欧が加わり特にユダヤ人が 1900 年から第 1 次世界大戦の間 150 万が移入している。3. 19 世紀以降最も顕著なのは、イタリア移民であり 1900 年代だけで 200 万を超えている。

2. 中国

華人の重要な特徴は、そのほとんどが、国民国家の成立後の移民であることである。アジアが国民国家体制に組み込まれていく過程と中国から東南アジアへの移民が増加し、定着する過程が一致したため、彼らが国内、国際政治上複雑な存在となったのである。近代中国経済の第二の特徴は、比較的短い期間に多数の人が集中豪雨に移民した点にある。すなわち、19 世紀半ばから 100 年以内に 2000 万人が出国しており、これに比べられる規模の人の移動はない。しかも、移民の 80% は、東南アジアに集中し大きな移民コミュニティを形成することになった。1980 年代末で世界の華人口は 2716 万人であり、内訳は、東南アジア (2330 万)、北米 (186 万) であった。東南アジア各国の華人口と人口比率は、シンガポール 243 万 (76.9%)、マレーシア 552 万 (24.9%)、タイ 636 万 (10.8%)、インドネシア 731 万 (3.6%) である。なお、華僑は、中国籍に止まっ

ている人を指す。マラヤ諸州における移民の増加は、主として、スズ鉱山とゴム農園の開発による。

3. フィリピン

メキシコに次ぐ、世界第2位の移民送りだし国である。フィリピンは、合法、非合法を合わせて、約7000万人が海外で就労していると考えられる。公表されている数字をみていくと1991年から2001年まで、年間60-80万と年々増加の傾向をみせ、女性が70%を占め、サービス業(家事労働者)が主力である。地域は米国、北米、アジア、欧州、中東、オセアニア、と全世界に拡大しており、国別では、1位 サウジアラビア、2位香港、3位 日本 になっている。永住移民は2001年の統計で合計52054人中、米国が1位で31278人、次いでカナダ9737人、日本6021人となっている。日本では、男性配偶者としての比率が高い。米国に次いで2位となっている。海外居住者の送金額が、GDPの10%に達するほど、国としても大きな財源となっている。

4. メキシコ

1820-2002年の米国への公式移民は6560312人であるが、不法移民の逮捕者が年間100万人を超えている実態から推測すると、不法居住者は800万人を超えていると推定されている。2000年の国勢調査によると、ヒスパニックは、黒人を抜き総人口の12%(3300万)を占めるにいたった。この他に不法移民800万を加えると4100万を超えることになり、世界1位の移民送りだし国となる。

第2章 主要国の移民政策

1. 米国移民政策

1.1 推移

米国の移民政策は、世界的影響を与える重要なテーマである。移民政策は国策と呼応しており、基本的フレームが確立されても現実とのずれが生じ、修正を余儀なくされている。例えば、現在の移民法は、“1968年移民法”、正確には、「移民および国籍法の改正」の土台の延長線上にある。この改正法は、1924年移民法以来の新規移民の抑制政策を基本的に改正したことに意義がある。1924年「移民および国籍法」は、国籍を基準として選別を行った。具体的には、欧州移民を出身国毎に割り当てた。

アジア移民はフィリピン(米国植民地)を除いて全面禁止となった。中南米については、裏口を確保した。その結果、移民は激減し、ピークの1900年代の900万台から1900年はわずか50万台に減少した。しかし、勃興する工業地帯に対する供給は、国内でなされ、南部の黒人や農村人口がニューヨーク、フィラデルフィア、デトロイト、シカゴ等に移動した。この1924年の差別的移民法は自由主義を唱える米国の国家理念からかけはなれており、激しい批判が巻き起こった。1965年(改革)移民法は、この矛盾を解決しており、24年移民法の骨子をなしていた国籍別割当制度を否認したものである。この法律は、アジア人の移民、および、中東、南欧諸国に門戸を開き、増大しつつあるメキシコ系を制限するものであった。また“家族の再結合の枠”と“特定の技能を持つ人の優先枠”が新たに加えられた。その結果、70年台では、家族枠で9200人、技能者枠で3400人が移民を許可された。人種差別を廃止し、人道的立場に立つ(家族結合)ことと、競争力強化に役立つ必要な人材確保という2大原則が確立され、現在に到っており、これが、アメリカ移民法の基本となっている。

1.2 65年法制定と移民の傾向

65年法の2原則は、人権保護に名をかりた先住民の権利を優先させたものである。予想外の出来事は、移民が欧州系からアジア・ラテン系に移ったことである。70年台このアジア・ラテン系が移民全体の75%を占めるにいたった。この増大の背景には、国内および国際的なメカニズムがあった。国内的には、国籍条項を撤廃したにもかかわらず、出身国の平等を確保するため、1国あたり、2万人の上限をもうけた。しかし、このシーリングによって、特定の国に待機者が増加し、国内の人権団体やエスニック団体から総量の上限を拡大するよう要求がなされた。そのため、世界全体の上限にかわり、結果的に非欧州系の移民の限度が各段に増大した。米国は戦後アジア地域とも接触を深め、必然的に米国への移民が増大した。特に、アジア諸国からは、特殊な能力と技能を有する基準にもとずく合法移民が増大した。

1.3 「非合法移民」の増大

ブラセロ計画(1942-65)の廃止は予想外の結果をもたらした。この計画は、西南部の農業を支えるために米・墨2国間協定にもとづき毎年40万のメキシコ人が米国内で就労できた国際協定である。ところが、この制度によって国内労働条件が劣悪化するとの批判から65年廃止がきまった。その結果、「非合法移民」が激増した。メキシコ労働者は従順で、真面目で魅力的であった。この現象は、70年代、80年代と増加の一途をたどり、非合法移民の検挙数は年間100万人を超え、政治問題化した。

1.4 1986年「移民改革統制法」

激増する不法移民対策として、この法案が成立した。概要以下のとおりである。

1. 国境強化
2. 雇用主処罰(不法移民者と知った)
3. アムネステイ条項 5年以上滞在者「合法化」
4. 農業労働者の合法的導入プログラム

この法案は失敗した。2が空洞化、3.158万許可 4.110万移入しかも、不法移民は減少せず。

1.5 移民枠の増大

移民枠は年々増大し、82年(42.5万)88年(60万)89年(63万)90年(67.5万)90年(70万)特徴的なことは、雇用基準のカテゴリーが54000から14万と3倍に増加した。移民は労働力だけでなく、企業家としても期待されるようになった。

更に、90年法は、高技能の短期移民H-1ビザを大幅に拡大した。

移民は、1991年180万という空前の水準に達した。原因は1990年移民法の成立により、大量の合法化申請者が殺到し、合計280万が合法化されたことによる。移民に対しては、働きにくくのではなく、“福祉ただのり”にくるとのイメージが強く、カルフォルニア住民提案「非合法移民に対する教育、医療、公的扶助の制限」は可決された。しかし、最高裁は、違憲の疑いありと執行停止を命じた。1998年「競争力および労働力向上法」が成立し、H-1Bビザの上限が107000に増え、更に、「21世紀アメリカ法」を成立させ、H-1Bビザ(IT産業向)の枠が更に195000となった。

1989年は、看護婦、エンタテイナーが多く、1999年には57%がIT産業従事者となった。国別では、インドが圧倒的に多く、50%を超えていた。また、実際には、移動せず、インドにいながら、オンラインでアメリカにおけるコンピューターネットワークシステムを構築する専門技術者が増え「仮想移民」といわれている。H-1は「職務の性格」、「就業の期間」の両面で、一

時的なはずであるが、永住権の道が開かれている。93年入国者のうち、47%が、永住権を取得している。

1.6 合法、非合法 移民

「非合法移民」は増大し、2000年センサスでは、800万に達してある。メキシコ移民の増大は政治にも影響を及ぼし、非合法移民の合法化が選挙の重大課題となっている。公式発表でヒスパニックは黒人をぬき、12%の人口を占めるようになった。

2. フランスの移民政策

フランスが高度成長期に受け入れてきた移民労働者は、フランスの植民地下で劣位におかれてきたこと、第3世界からの移民であるための貧苦によって、旧植民地でない移民と違って、フランスと対等の立場にたてなかった。「法の前の平等」により、「フランス式統合」は、移民を特別扱いしなかった。そのため移民とフランス人を区別せず、常に「社会統合」の問題として扱われてきた。「出生地主義」の原則により自動的にフランス国籍を取得した移民第2世代は、自らの文化を失うことになった。黄金の30年といわれ70年代半ばまで続いた高度成長期にフランスはアルジェリア、モロッコ、チェンジア、(マグレブ 3か国)に移民局の出先機関をもうけ、特に、アルジェリアから、多くの移民労働者を募集した。1947年にフランス本土に22000人のアルジェリア人が居住していたが、54年には、21万人に、62年には、35万人、68年は53万人、72年は80万人と激増した。主として、炭坑、自動車産業に就業した。フランスは移民労働者を必要としていた。81年ミッテランが政権について以来労働者階級はなくなった。自らを労働者と定義していた移民は行き場を失った。産業構造の変化と、不況が原因と考えられる。そして、社会の中で「異質」な要素として認識された。1970年半ばの不況で、移民対策は最初の転換期を迎えた。まず、1974年移民労働者の一時停止措置がとられた。この時期フランス社会に移民排除の動きが高まり、移民が異質なもので排除の対象として認識されはじめた。そのため、政府の移民対策は、まず、1976年「帰国奨励政策」となって表れた。フランス政府の思惑ははずれ、帰国募集に応じたのは、マグレブではなく、スペイン、ポルトガルなどの、東欧出身者であった。マグレブはフランスに残ってしまった。1981年ミッテランは、「統合」政策という異質性の縮減のための措置をとった。まず 最初の措置は“移民の範囲 確定”である。アムネステイ対象者 81年以前にフランスに滞在していたもの全員が、正常化された、-131400人(正常化率 88%)。80年代に入ると、不況化での失業、定年での退職、等、社会統合の場は、労働ではなくなった。また、家族結合は認められていたため、90年代まで毎年10万人が移民してきた。主として、女性と子供であった。

2.1 ブール世代

移民第2世代は「ブール世代」とよばれ、フランス人でもなく、アルジェリア人でもないというジレンマに悩まされることになる。80年半ばに、イスラム移民は文化的距離が遠すぎてフランス社会に統合することは不可能であるとの議論が保守系議員からなされた。そのため、フランスで出生した子供は成人に達したときに自動的にフランス国籍が付与される出生地主義を、「よき統合が成し遂げている」という条件が達成されれば、国籍取得の意志を表明することで取得するように変更することが主張された。

2.2 パスクワ 法

1990年にはいと、不況や治安悪化の原因が、移民と結び

付けられるようになった。1993年の改訂移民法「パスクワ法」は、移民取締り強化法である。主要点は、国籍法の改訂により、出生地主義の適用に制限を加えたことがあげられる。これは、本人の意志によってフランス人なることを選択した者にしか国籍を認めないという方針を法制化したものである。また、国籍取得にあたって旧植民地優遇制度も廃止された。当然、滞在権取得もみなおしされた。パスクワ法は、土地との繋がりでなく文化的繋がりを要件とした。滞在期間でなく、フランスで一定期間学校教育を受けることが要件となった。

2.3 サンバピエ (滞在許可書を持たない者 非正規滞在者)

政府の共和主義は、移民達の現実と遊離しており、社会から排除される移民が増加した。パスクワ法の施行にともない、在留資格を喪失した移民は、1996年3月パリの教会に立てこもり、政府に抗議した。政府は強硬排除を実行したが、世論の反発多く97年パスクワ法廃止を公約に掲げた社会党が勝利をおさめた。サンバピエの主張は、「我々は不法入国者ではない、滞在許可書を返せ」であった。

3. ドイツ

戦後ドイツの政治システムはナチ時代の影響を受け、政策決定権の分離度が高く政策決定での拒否権が多く、先進国の中で極めて特異なシステムとなっている。国家としての意志決定が中央政府と地方政府に分断されており「半主権国家」と呼んでいる学者もいる。移民政策の政策決定も時間がかかる上、思いきった決断も下せず、逆に排外的傾向もとりにくくなっている。ドイツ政治システムの第1の特徴は、「連邦国家」であること、そのため、米国の連邦制が入国管理行政権をほぼ独占的に連邦側が持っているのに対し、ドイツは外国人の出入国と滞在を規定した「外国人法」は、連邦法であるが、執行は州の内務行政(地域の外国人局)が行っている。このため、各州で対応がことなる。これは、被強制退去者数の比率や帰化率に表れている。例えば、移民に厳しいバイエルン州やバーデンベルテンブルグ州では帰化率は低く、ハンブルグ都市州やベルリン都市州では高い。州と連邦の間では、政策決定および執行でも、調整や合意が必要になっている。連邦参議院は州政府代表によって構成されており、移民政策は、この連邦参議院を通過する必要がある。その結果移民政策の決定は妥協の産物となり、中道性の強いものとなっている。国家への集権度をみると日本、仏、英は高く、対照的に独、伊、米は低くなっている。具体的な移民政策は、(1)外国人の入国管理(入国と滞在)(2)国籍付与(3)移民労働(4)定住者の統合(5)難民の受け入れの審査(6)帰還ドイツ人の受け入れと審査という6つの分野に大別できる。詳細をみてみよう。

(3.1 3.6 省略)

3.7 総括

1990年代のドイツでは、戦間期から旧外国人法が受け継いだ「国内滞在管理」から「入国者の統制」へと入国管理政策の重点をシフトしたほか、定住外国人への権利拡張が進んだ。しかし、その対象を旧ガストアルバイターとその家族に留め「外国人の定住」を歴史的に一度限りの現象で終わらせるため、ニューカマー向けの滞在資格を新設し、既存の権利や拡張された権利から完全に締めだし、結果として合法移民の分断が進んだ。難民の子供はたとえドイツで生まれても大学資格を取得していてもほとんど未知の土地へ送りかえらせる。米国でも合法移民の分断が進んでいる。「国民 定住外国人 一時滞在外国人」という措置が通用せず、定住外国人 合法移民という図式が見直しをせまられている。

移民政策改革であるが、シュレーダー政権が外国人法に代わる新法にさせようとした「移民管理法」は連邦参議院での採択に問題があったため憲法裁判所が違憲判決がなされ廃棄となった。内相が「欧州で最もモダンな法」と自賛したように廃棄となった旧法は今後の欧米先進国の移民政策の行方を描いており、日本の移民政策に参考となるので、内容を概観することとする。「移民管理法」は外国人法の枠組みを受け継ぎつつも移民労働者受け入れを拡大し、移民国をまねた優遇的永住移民受け入れ制度を新設した。滞在権制度も「滞在許可」と「永住権」の二つに簡素化される他、社会統合のためのドイツ語とドイツ社会の知識を学習する講座の新設などリベラルな内容が多かった。事実上の難民、留学生、優遇移民以外の労働移民などに対する滞在目的終了後の更新や永住権への切り替えは事実上不可能となる。定住からの永住権取得は排除されることになる。

このドイツ旧法のめざすゴールは“競争国家にふさわしい選別的移民政策”であり、これからの先進国のモデルとなるものである。この{競争原理による選別}という基準は「自由移動」の時代から「人種主義」を経て教育、技能、や国内労働力需要を重視するようになったが、今後は「技術者」や「技能労働者」を選別し、人的資源の確保を重要な基準とすることになる。「優遇移民の選抜」と「難民規制の強化」がひとつの典型となる。米国では、すでに永住権取得に6つのランクがあり、移民の選別が「能力」「技術」を基準となっている。永住権そのものにも種類があり、許可後も引き続き監視される。

4. イギリス

81年国籍法制定を境に英国の移民政策は大転換した。81年国籍法制定以前は英帝国の英臣民の中から誰を英国の法的成員に選ぶかが焦点であった。以降は、旧植民地からの移民だけでなく世界各地からの庇護希望者や経済移民が殺到し、その対策として、1999年新たに移民および庇護法が制定された。入国前、入国時、入国後の規制を統括した統合的アプローチをめざした。また2002年には、入国管理の一層の強化に加えて移民流入による人種問題、社会統合の対策として「英国市民」概念の強化が目標とされた。2001年5月4日のタイムズ紙上にてブレア首相は、「時代遅れの法律の下で移民が庇護を求めている」というタイトルで、論文を発表しているが、論点は下記の3点であった。

- (1) 庇護希望者の大半は経済難民である
- (2) 庇護希望者と移民の境界が錯綜している
- (3) 真に難民を助けるシステムが経済難民に悪用されている。

大量の経済難民が虚偽の庇護申請を行っていることが現在の難民保護体制を圧迫している原因であると主張した。

4.1 英国移民政策の変遷

81年国籍法制定以前は、移民法・国籍法上には「英国市民」は存在しなかった。確かに、1948年英国国籍法が制定されたときに、第2次大戦以前に英国内の全住民に付与されていた英臣民資格は、コモンウェルス市民と名前を変える。しかし、コモンウェルス市民権は、英国および旧植民地により構成されるコモンウェルス加盟国の国籍保有者全員に付与された。その結果英国国籍法上はこれまでと同様に、英国を含めたコモンウェルス加盟国市民は全員同一の資格（戦前は英臣民、戦後はコモンウェルズ市民）を共有することになった。それが、1962年コモンウェルス移民法制定以降は、コモンウェルス市民も移民管理の対象となった。ただし、現在でもコモンウェルス市民は、合法的に入国した後は、選挙権を含めてすべての権利を「英国市民」と同等に行使することができる。しかし、81年国籍法が

施行された83年1月1日以降に出生した「コモンウェルス市民」については、規定が存在しないため、やがてはコモンウェルス市民全員が入国規制を受けることになる。また「英国海外市民」の継承は一代に限定されており、「英国属領地市民」もすべての植民地が独立すれば消滅する。その結果、21世紀中には「英臣民」の名前は消滅し、「英国市民」が英国国籍上の唯一の資格となるはずである。香港返還の際も、香港市民の急激な流出を恐れ、受け入れ数も5万世帯、225000人に制限した。

4.2 移民政策と庇護政策の交錯

ブレア労働党政権は1997年に入り、保守党の政策を転換し、現存する14の植民地に対し英国市民権を与えると公約し、2002.2に英国海外領土法にて公約を実現した。その代わり、問題になったのは、庇護希望者の増加である。2000年で申請者は76000人に昇り、EUで第1位となった。庇護希望者が激増した理由は、71年移民法、81年国籍法によって旧植民地からの移民規制体制が整備されてからは、庇護申請によるルートだけが移住の可能性として残ったからである。政府は93、96、99年と規制を強化した。政府は、庇護と経済移民を同一視し、かつ、入国前、入国時、入国後の全段階で移民規制を強化した。しかし、一方で2000年に労働許可証制度を改正し、人材不足に悩まされている医療関係やIT部門への移入を容易にした。1997年に労働党が政権について、高い経済成長率と雇用確保を経済目標に掲げた。その結果、2000年予算案で以下の5つのアクションプランが明示された。

- (1) 留学生勧誘 卒業後 就職可能
 - (2) 人材不足分野の特定
 - (3) 労働許可証保持者の職種変更承認、期間4年から5年に延長
 - (4) 交付条件の見直し
 - (5) コンピューターによる事務の迅速化
- そのほか、ハイテク分野の起業家には自己保有資本の基準を緩和

更に、内務省の分析によると、英国社会で高齢化が進み移民流入0と仮定すると25年後労働人口は200万減少し、高齢人口は300万増加すると予測している。そのため、経済的利益をもたらす移民政策はかえって英国を活性化させると移民に前向きなレポートを発表している。2002年11月7日に新国籍・移民・庇護法が成立した。政府によると、「英国の移民・庇護及び国籍体制において、近年で最も革新的で広範囲に及ぶ改革を実現し、この体制の健全性に対する信頼を構築する基礎」と自画自賛している。

2002年法は8つの分野 - 市民権、収容施設、社会給付及び支援、拘留及び退去、移民及び庇護異議申立て、移民手続、違反罪、その他 から構成されている。主要点以下のとおり。

市民権政策としては、語学能力及び英国の政治・社会事情に関する十分な知識を持っていること、英国に帰化するものは、宣誓の儀式を受けること、英国の国益を損なった重国籍者から英国国籍を剥奪すること、等である。

第3章 日本の移民政策

日本は先進諸国の中で新に外国人労働者を受け入れることなく高度成長を遂げた国である。移民への関心が低かった理由のひとつは、1960年代の世界的な大量移民の時期に日本には新規の移民流入がなかったことによると考えられる。日本は高度成長が始まるまでは、基本的に移民の送り出し国であった。かつて、日本経済は、在日韓国・朝鮮人を低賃金労働力として、利用してきたが、このような人を移民労働とは捕らえていなかった。日本の近代史と移民との関わりについて、体系的研究も限られており、日本資本主義と外国人労働者問題との関連も研究

の対象にならなかった。このテーマは、1980年代に入って、外国人の出入国数が急増するにつれ、次第に関心も高まった。外国人労働者の就労を容認しないという政府の基本方針は変化しないが、社会情勢、国際情勢の変化に対応し、法律も若干改正されてきている。

研究の結果、移民の原因も多様化していることが判明したが、現実には、デマンドとサプライでミスマッチが起っている。需要サイドは自国に必要な人材を要求するが、供給側は経済難民が圧倒的に多い。このギャップを埋めるため、先進国はあらゆる努力をしている。日本もこの例にもれない。

1. 移民の歴史

日本の移民の歴史を考察すると、1868から1942年まで海外移住者総数は、78万人にのぼっている。戦後においても高度成長が始まる前まで海外移住者は28万に達した。現在の2世、3世を含めた海外の日系人総数は140万と推定されている。一方、実は、日本は多くの移民を受け入れてきたのである。資本主義の発展と戦時経済に対応し、まず、植民地から強制労働を含む大量の外国人労働者の流入がはかられた。戦前においてすでにある産業では、労働者不足が起っていたが、植民地からの移入のため、表面化しなかった。その総数は200万に達していた。その後、母国に戻った人もいたが、2世、3世を含め、100万を超えらると思われる。日本は移民の送り出し国であり、受け入れ国であるという事実は案外忘れられている。かつて移民送り出し国が受け入れ国に変わることは珍しいことではない。西欧最大の送り出し国であったイタリア、スペイン、更に、ドイツ、イギリスも今や移民受け入れ国である。日本だけが特別の存在ではない。相違点は高度成長期に西欧諸国は移民によって労働力不足を補ったが、日本だけは、外国人労働者を受け入れなかった。その理由は、まだ、農村に1000万といわれる余剰労働力があり、この労働力が産業界に流入したからといわれている。その結果1960年後半には、農村からの新規労働力はほぼ枯渇し、工業分野における賃金水準の上昇を招いた。また、日本は、技術革新による労働生産性向上、ロボットの活用、女子労働力の利用により、労働力不足を乗りきった。労働市場の流動化が進み主婦、学生によるパートタイム労働が特にサービス産業分野で恒常化した。日本企業の柔軟性が貢献している。

2. 移民のニーズ増大

競争力強化のため、工場の海外移転が始まり、工業労働者の需要も停滞した。しかし、少子高齢化の影響はじわじわと工場現場に表れ、活況を呈する自動車産業では労働力不足が表面化し、それに符合するかのようになり、日系人優遇策が講じられ(1990年入国管理法改正)日系ブラジル人が大挙して来日し、その数は24万に達した。外国人労働者の就業分野は、製造業、建築業で3Kといわれる日本人が嫌がる業務である。これは、労働力不足が問題化している都市サービス業、医療、介護分野に拡大する可能性を持っている。供給面で見ると、日本周辺のアジア諸国には、膨大な潜在労働力があり、西欧諸国の東欧、アメリカの中南米に匹敵する労働人口である。最近締結した日比FTAでは、モノではなくヒトの輸出が大きなテーマとなった。フィリピンから介護師、監護師が労働力として来日するのは、間近である。

3. 「出入国管理」統計からみた移民、入国の実態

2004版「出入国管理」から以下の実態が明らかになった。

3.1 入国者数

2003年入国者数は573万で一貫して増加傾向にある。地域

ではアジアが379万で全体の66.2%を占めた。出身国では、韓国162万(28.3%)でそのあとに台湾、米国、中国が続いている。入国目的は、短期滞在(426万)、次いで興行(13万)、研修(6万)、就学(3万)、留学(2万)、日本人との配偶者(2万)と続く。短期滞在は主として観光、商用、で合計の92%を占めている。

3.2 就労目的の外国人

2003年15万でその中興行が13万を占めた。「技術」2643人、「人文知識・国際業務」6886人、「企業内転勤」3421人 合計12950人

「技術」では、中国、韓国、インド、米国、の順で、インドからの増加が著しい。「技能」は1592人で外国料理調理師である。中国、インド、韓国、タイの順となっている。「興行」は、13万で、フィリピンが8.6万とダントツである。

3.3 就学目的の外国人

「研修」64817人中 中国人38319人(59.1%)

「留学」27362人中 中国人11640人(45.7%)

「就学」27362人中 中国人19337人(70.7%)

3.4 永住者

日本において在留実績を積んだ後に取得できる資格のため外国人は入国で「永住者」の在留資格は与えられない。

3.5 外国人登録者数

入国に関する統計が「フロー」とすると、外国人登録者数は「ストック」である。入国者は入国から90日以内に居住者の市区町村で外国人登録を行うことが義務付けられている(外登法3条)2003年末で外国人登録者数は1915030人となり、過去最高を記録した。アジア142万(74.3%)、南米34万(17.9%)アジアと南米で92.2%となっている。アジアでは、韓国・朝鮮61万(32.1%)、中国46万(24.1%)、ブラジル27万(14.3%)、フィリピン18万(9.7%)と続いている。外国人登録者数中最も多いのが、在日韓国・朝鮮人「特別永住者」で47万人(24.9%)となっている。

3.6 入管法 違反者

不法残留者総数は、2003末現在22万でピーク(1993)の30万に比べ一貫して減少している。これに不法入国者3万を加え現在約25万人が不法滞在を続けている。

3.7 難民認定業務

1983年から2003年まで申請数3118件、申請理由は「政治」が圧倒的に多い。申請国、インドシナ3国(ベトナム・ラオス・カンボジア)が多く、近年は、トルコ、ミャンマー、イラン、中国、パキスタン、更に、アフリカからも申請がなされている。

4. 移民、入国関連法規

(1) 国籍法

(2) 出入国管理および難民認定法

(3) 外国人登録法

(2)で入国時のチェックを行い、(3)で入国後の確認をおこなうシステムとなっている。永住者は入国後の滞在年数が決まるとなり、国籍法も基本的に出生主義をとっており、複雑さもない。日本人配偶者としてのフィリピン人の来日、日系ブラジル人の処遇に一抹の不安が残る。一方、期待のIT関連移入者は20870人にすぎず、更なる優遇策を必要とする。難民対策も欧米に比べるとなまぬるいとの印象がのこる。

4.1 増加を続ける外国人労働者

少子高齢化が急ピッチで進んでいる日本の労働人口は 95 年 8720 万から 2050 年 5710 万に減少し現状維持のためには 3350 万、年平均 61 万の移民を必要とする。計算上は人口の 3 分 1 が外国人となる。現時点での外国人労働者の内訳：

就労目的外国人	179639
ワーキングホリデー	46445
アルバイト（留学生）	83340
不法就労	220552 + アルファ
日系人	233897
合計	約 76 万人

インドから IT 関係 50 社進出 しかし 一流エンジニアにとって日本はあま 魅力がないといわれており、優秀な外国人を呼び込み定着させる政策がないと政府に描く計画は画餅と化し、ソフトウェア産業は空洞化する。

第 4 章 日本移民法（草案）骨子

現代の競争社会に打ち勝つための戦略的移民法の創設を究極の目的とする。骨子として以下の 7 点をあげておきたい。

1. ハイブレッド（High bred）型新日本人の創造

純粋な日本人の一部をハイブレッド化、つまり、優秀な外部の血と混血させ、新日本人を誕生させる。欧米では、日常的であるが、日本もそうなるということで、優秀な外国人を日本に移民させることを意味する。

人口減少は社会・経済活動すべてに大きな影響をあたえる。国家としての活力を保持するためには、優秀な頭脳をもった移民を必要とする。ただし、移民には次の条件を課す・

- (1) グローバルレベルでの日本語検定の実施・受験
- (2) 日本人になるためには、日本語の習得、日本文化の理解が必要
- (3) 「言語を忘れた民族は滅びる」といわれる。日本語を理解できない
- (4) 日本人の発生は防がねばならない。米国では、無料の成人学校があり、
- (5) 外国人に英語を教えている。
- (6) 世界の主要大学に日本語講座を寄贈する
- (7) フルブライトのような制度を財界の協力を得て新設し、優秀な理系系学生を集める。ブレンド型教育の実施

2. 「グリーンカード」制度の新設

小生、米国駐在中、取得の経験あり。とても便利な制度である。国籍を喪失せず、仕事も自由に選択でき、米国人と同等の権利あり。（選挙権なし、徴兵なし、）

永住権といっても、1 年、3 年、5 年、永久、とランクがあり、1 年の場合は一年毎の更新となる。取得まで厳しい審査があり、たしか、6 ランクあり、有能な人材即取得可能、普通はウエイティングで 6 年位かかる例もある。指紋採取、写真撮影、があり、入国後のフォローに役立つと思われる。

3. ソーシャルセキュリティナンバー取得の義務付け

入国者は全て、このナンバー取得を義務付けられており、登録しない場合、仕事、運転免許証取得ができず、いたるところで、このナンバーをきかれる。常時携帯が必要。日本でも導入したいシステムで滞在者の確認が容易にできる。

4. 労働ビザの明確化

米国では、短期ビザは H・1 でこれが、現在 H・1A 看護婦 H・1B は技術専門家とわかれ、E は駐在員、P はスポー

ツ、モデル等と明確になっている。日本も符合でよぶようにしたらよいと思う。（米国式でもよいと思う）

5. 難民、配偶者移民

- 欧州なみに難民ほとんど経済難民の認識を持つ（ケースバイケース）

- 配偶者はフィリピン人がほとんどであり、日本の農業改革と深い関連あり。

現在の情勢は異常とおもえる。減少の方向に持っていくこと現状のままでは、比系日本人が増える一方となる。

6. 移民関係法の統合

国籍法、外人登録法、出入国管理及び難民認定法、を一本化し、移民・国籍法とする。そして、法令相互の関係を密にする。

7. 入国管理局を 移民・入国管理局とし、滞在外国人管理業務にも目をむける。

この場合、移民は広く捉え、滞在外国人とする。

むすび

「国家百年の計」が今こそ必要である。世界各国の移民政策を比較検討した結果、欧米先進国家は事情は異なるが、永年にわたって苦勞していることが良く理解できた。幸いにして、日本は、今まで、どちらかといえば、移民送り出し国であったが、これからは、移民受け入れ国として、先進国と同じ悩みを持つことになる、既に、その兆候は現れている。現在のところ、日本は移民ではなく、出入国に力をいれ、不法入国者の摘発、不法入国者の入国阻止に精力を傾注している傾向がうかがわれる。しかし、時代はかわり、優秀な人材確保のため、国益をかねて、各国は「移民の選別」・「経済移民の排除」を移民政策の基本方針に掲げている。移民政策は国家の繁栄と深く関わっている。「移民の選別」とは優秀な人材の囲い込みである。これからは、優れた人材こそ国の繁栄に必要であると、主要国の政府は認識し、移民政策を戦略的に活用しつつある。これから、日本も本格的移民受け入れ国となるので、いまから、十分準備する必要があると痛感している。アジアの有能な人材を日本に集結させる戦略がほしい。

（参考文献 省略）