

# 外国人の社会的統合・排除とはなにか

## ―日系人、超過滞在者の事例から―

山本 薫子

Social Integration and Exclusion of Newcomer Migrants in Japan:  
Cases of Japanese Latin Americans and the Undocumented

Kahoruko YAMAMOTO

(Received September 29, 2006)

### 1. 問題の所在

法務省の統計によれば、1969年以降2004年末現在まで一貫して外国人登録者数は増加傾向にあり、特に1980年代後半から1990年代前半の増加率は大きい。2004年末の外国人登録者総数は197万3,747人だが、これは過去最高の数値であり、1994年（128万1,644人）と比較すると約1.5倍の増加である。外国人登録者をその在留資格別にみたとき、在日コリアン（韓国・朝鮮人）を中心とする「特別永住者」は46万5,619人で、これは登録者全体の23.6%である。現在の「特別永住者」に相当する人々は戦後から1960年代初めまで日本の外国人人口の9割近くであったが、その後は年々減少を続け、2001年末には初めて全体の30%を切った（法務省入国管理局2005）。

滞日外国人の増加にともない、治安悪化や日本人の失業に対する懸念が指摘されるようになり、これらは総じて「外国人労働者問題」として取り上げられてきた。特に1990年代末以降は、外国人犯罪について実際以上の増加、凶悪さがニュースとして伝えられ、一部の自治体首長は滞日外国人を犯罪者と決めつける発言を繰り返し、政府与党は超過滞在者の摘発を選挙公約として掲げた。他方、地方自治体等によって「多文化共生」、「外国人に住みよいまちづくり」が謳われ、外国人施策の充実が進められている。

ここで疑問が浮かぶ。

現代日本では滞日外国人の社会的統合が進められていると同時に排除も行われているのではないか。日本社会は、滞日外国人増加という社会現象とそれにとまなう労働、社会保障、地域社会などにおける新たな課題の発生を、「外国人問題」「外国人労働者問題」と位置づけ、あたかも「外国人が問題である」「外国人が問題を生じさせている」かのように理解しようとしてきた。しかし、問うべきは日本社会そのものがいかに滞日外国人を処遇してきたか、どのような存在として見なし、彼ら彼女たちに対しいかにあるべきと求めてきたか、という点ではないだろうか。それはつまり、滞日外国人の社会的統合と排除に関する日本社会の意思がどのようなものであるか、という問いであり、同時に、マイノリティの社会的処遇に関わる問題ととらえることができよう。

以上の問題意識を踏まえて、近年の事例を中心に滞日外国人の社会的統合、排除の問題について扱う。まず第2節では、移民や外国人の社会的統合、排除に関してこれまで行われてきた

議論、政策について検討する。第3節では、正規の在留資格を失効して日本に留まり続けている超過滞在者を取り上げ、本来は摘発の対象である彼ら彼女たちが、一方では国内に生活の基盤を築き、単に排除されるだけの存在ではないことを指摘する。第4節では、日系人について取り上げ、在留資格や法的身分保障の上では安定した立場にあるはずの彼ら彼女たちが、日本人コミュニティとは切り離された社会空間の中に生きており、十分に社会的統合が図られていないのではないか、といった問題を指摘する。第5節では、それまでの議論を踏まえた上で、滞日外国人の社会的統合、排除に関する今日的状況とそこでの課題について指摘する。

## 2. 移民・外国人の社会的統合と排除

### (1) 「社会的統合」と「共生」

移民研究は、人々が新たな職や機会を求めて国外へ移住する過程と、移住後に受入れ国において直面する統合政策、労働市場への包摂、移民ネットワークなどの局面を分析の対象としてきた。第二次世界大戦後のヨーロッパ（主に西欧諸国）の経験をモデルとして、移民開始から受入れ国への定着、送り出し国との関係変容など移民をめぐる一連の局面変化を時間的流れにしたがって段階的に把握することを目指したのが、カースルズとミラーの「移住過程」モデルである（Castles & Miller 1993=1996: 26）<sup>1)</sup>。カースルズらの段階論は、その明快さなども含めて、広く支持され、特に1980年代後半以降の滞日外国人研究においてもたびたび引用されてきた。しかし、樋口直人（2005）などが指摘しているように、あくまでも大戦後西欧という特定の時代、特定の地域における経験にもとづくもので、理論的一般化よりはむしろ記述概念の域にとどまるものである。

上記のような限界を持ちながらも、カースルズらの「移住過程」モデルは、日本での外国人研究、とりわけ移住後の移民に対する制度的取り組みに関する議論では多く引用されてきた。その際、社会秩序を損なうことなく、移民をいかに受入れ社会に適応させることが可能か、といった「外国人施策」の政策論が講じられてきたが、こうした議論は、特に滞日外国人研究においては「共生（living together）」という概念を用いることによって展開されることが多い。同様に、そのイメージの良さから行政、支援団体においてもスローガンとしてたびたび用いられてきた<sup>2)</sup>。しかし、そもそも「共生」はリジッドな枠組みを持つ概念ではなく、「共に生きる」という非常に漠然とした、しかし聞こえのよいことばである。だからこそ、具体的に何かを明らかにしているわけではないにもかかわらずスローガンとして多用される。

「共生」概念の問題点の一つは、「共に生きたい」とすべての人々が等しく願っているという前提の上に成り立っている点である。現在生活している場はある者にとっては永住の地かもしれないが、ある者は明日にでも他所へ移りたいと願いながら暮らしているかもしれない。けれど、先に触れたような前提に従って「共生」のための「努力」が求められる。

これは研究者の一部にも共通するとらえ方であり、宮島喬は①福祉医療制度の構築、②「平等観念」の検討、③文化における固定された規範を自ら問い直す、④社会のメンバーシップ、シティズンシップを開く、という局面における「努力（もちろん双方の）」と「構想力」が求められる、としている（2003：14-7）。宮島に限らず、「共生」概念を社会政策のモデルとして設定する場合、その内容は曖昧なものとなりやすい。そして、樋口が指摘しているように、「共生」概念は、①モデルに適合しない現実から目をそらしたり、そうした現実の排除に向かう、②政治経済的な格差に鈍感、ないしは格差を容認する言説を生み出す、などの傾向を問題点としてはらんでいる（2005：295-7）。

こうした「共生」概念の欠点、行き詰まりによって、「社会統合」ないしは「社会的統合」をキーワードとした議論が移民研究において取り上げられるようになってきたのは、それほど過去のことでない。1990年に発表された EC 委員会（当時）での専門家報告書は、「統合」について「外国人の社会的な底辺化（marginalization）を防止あるいは阻止する過程」と位置づけている（井口 2001：125-6）。

また、ブルベイカーは、1990年代以降のフランス、ドイツ、アメリカにおける統合政策の流れを検討した結果、それらの国々ではそれぞれ数回にわたる法律、政策の変更の後、「統合（integration）」に収斂してきていることを指摘している（Brubaker 2001）。さらに、滞日外国人研究の文脈において樋口は、「統合」を「異なるエスニック集団が、社会文化的領域で集団の境界と独自性を維持しつつ、政治経済的領域での平等を可能にすること」と定義したうえで、「共生」に代わるスローガンとすることを提唱している（前掲書：298）。

## （2）社会統合に関する政策

労働政策研究・研修機構は2006年に発表した報告書「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」において、外国人労働者の社会統合政策を①労働政策（雇用政策（職業紹介、職業訓練）と労働保険（雇用保険、労災保険））、②社会保障政策（医療、年金、生活扶助、住宅）、③教育政策（本人に対する教育、子女に対する教育）の3つの面からとらえ、さらに「外国人労働者の流入によって、影響を受ける社会秩序を維持するための政策全般」を社会統合政策と位置づけている（労働政策研究・研修機構 2006：2）。

欧州各国をみたとき、イギリスでは1980年代の移民暴動や移民・難民数の増加、ドイツでは移民数の増加、移民の失業問題への対応といった一連の社会状況の変化に呼応するかたちで社会統合政策が進められてきた。その際、政策運営主体は新たに設置された専門政府機関であり、国家レベル以外にも地方連邦政府（自治体）レベルでの対応がなされている（駒井 2003）。これに対し、日本をみると、難民や中国帰国者の定住支援を目的とした公的施設はあるが、それ以外の外国人を対象としたものはほとんどない<sup>3)</sup>。

今日では、在日韓国・朝鮮人など一定の在留資格を有する外国人に対する年金、生活扶助、医療保障などの一連の社会保障は日本国籍者とほぼ同内容で実施されている。しかし、外国人に対する医療保障や年金権が整備されたのは、それほど古い時代の出来事ではないし、サンフランシスコ講和条約の発効（1952年）にともなって日本国籍を喪失し、同時に「日本人並み」の社会保障からも排除された人々に対する新たな救済策が取られてきたわけでもない。そうではなく、外国人に対する社会保障整備は、インドシナ難民受入れにともなう「難民の地位に関する条約（難民条約）」批准（1980年）によるものであった<sup>4)</sup>。つまり、難民受入れという事態に直面するまで、長く日本の社会保障制度はその対象を「日本に住所を有する日本国民」に限定してきたのである。また、朝鮮学校など、各種学校扱いの外国人学校卒業生の国立大学受験資格が十分には認められていないことなど、現在でもなお制度上の格差は存在している。こうして見ると、日本の外国人に対する一連の政策とその整備過程を見ると、体系的なまとまりを持つものではなく、その時々々の社会状況、当事者らの要求や司法判断によって個々の国内制度の対象を徐々に拡大してきたに過ぎない、といえよう。

表1 滞日外国人をめぐる社会統合に関わる政策

社会統合に関わる制度政策		日本国内の制度	在留資格あり (定住者等を想定)	在留資格なし (超過滞在者を想定)		
雇用政策	職業紹介	職業安定所	対象	原則的に不可		
	職業訓練	職業能力開発施設	対象	原則的に不可		
労働保険	雇用保険	求職者給付、職業促進給付、教育訓練給付、雇用継続給付	他国公務員、他国失業保険制度適用者、現地採用者など雇用関係が終了した時点で直ちに帰国する予定である外国人は被保険者となれないとされる。また、在留資格が身分資格(永住者、日本人・永住者の配偶者等)である外国人は雇用保険の対象とされるが、それ以外の外国人は「帰国の可能性が高い」ことを理由に被保険者として認定しない職業安定所もある。			
	労災保険	労働者災害補償保険。業務災害、通勤災害に対する療養、休業、障害等、保険	原則的に民間全事業に強制適用、使用者が保険料負担。保障対象者の国籍要件、在留資格要件はない			
社会保障政策	医療	医療保険	国民健康保険、各健康保険など	加入可能	加入は原則的に不可	
		育成医療	育成医療制度の国庫負担など	利用可能	基本的には適用の対象とされていないが、緊急に手術等を実施しなければ将来に重度の障害を残すような場合に利用可能	
		養育医療	未熟児に対する養育医療制度	医師が入院養育を必要と認めた場合は、在留資格の有無にかかわらず国庫給付の対象		
		更生医療	身体障害者更生の医療給付	国籍要件なし 受給可能	対象として想定されていない	
		予防接種	予防接種による健康被害の救済	各市町村内に居住する者が対象 対象者は各自治体が判断		
		結核予防	予防接種、予防接種による健康被害の救済、結核患者に対する医療給付	国籍要件、在留資格要件なし		
		難病医療	小児慢性特定疾患治療研究事業	対象	原則対象ではないが、例外的に給付が認められた例も	
		年金	国民年金、厚生年金、共済年金など	いずれについても加入率は低い	加入は原則的に不可	
		生活扶助	生活保護	受給可能	受給不可	
		住宅	住宅供給公社、公団など	入居可能	入居不可	
		入院助産	入院助産制度	利用可能	利用可能	
		母子健康手帳	自治体への妊娠届出、自治体による母子保健手帳の交付	届出義務、交付対象	外国人登録未登録者は妊娠届出の必要はないが、もし届出があった場合は市町村は母子健康手帳を交付	
		行旅法	住所を持たない行旅病人に対する市町村の救護、行旅死亡人に対する取り扱いの費用負担	外国人登録者は利用不可	国籍要件、在留資格要件なし(住所、居所を持たないものが対象)	
教育	本人	市町村、市民団体等による日本語教室の利用など				
	子弟	義務教育	義務ではないが通学可能	各教育委員会の判断によって通学可能		
日本語教育など		日本語特別指導、補習等を各教育委員会、各校の判断で実施				

表1は、労働政策研究・研修機構による社会統合政策モデルを滞日外国人に当てはめたもので、外国人のうち、在留資格の有無による制度上の対応の違いを表している。特に、社会保障の分野において超過滞在者でも利用可能な制度が徐々に拡大しつつあるのは、各地域での外国人当事者や支援団体による働きかけ、運動の蓄積によるものといえよう。このほかにも、行政サービスの多言語化（窓口対応など）を進めている自治体も増えており、外国籍住民を多く有する都道府県では日本語、英語以外の言語での運転免許試験受験が可能となってきている。

ただし、比較的 foreigners 住民数の少ない自治体においては制度そのものへの認知が乏しいケース、在留資格を持たない外国人の制度利用が認められていることが周知されていないケースも目立つ。外国人の支援活動に携わるある女性が、栃木県内の自治体に対し、外国人女性の入院助産について相談したところ、担当者は「そんな制度は聞いたことがない」という対応であったという。また、同県内の別の自治体の福祉事務所で同様に入院助産の申請をしたところ、こちらの担当者も制度を知らず、さらに県内では同制度の適用が6年間なかったため、申請用紙すらない、という状況であった（外国人医療・生活ネットワーク 2004：18-20）。つまり、制度上は外国人が利用可能であったとしても、自治体、福祉事務所などで適切な運用が行われておらず、実態として利用者がいないものに対して、社会統合政策とは呼ぶことは果たして妥当だろうか。

### 3. 超過滞在者をめぐる社会的統合と排除

#### (1) 超過滞在者の社会的位置づけ

超過滞在者（「不法残留者」）は在留資格を持たないまま日本で生活を続けている人々であり、正規の入国後、許可された滞在期限を過ぎても帰国せず日本に留まり続けている者、そして密入国や偽造旅券の利用などによって入国し、正規の在留資格を有しないまま日本で生活を続ける者の2つに大別できる。

2006年1月1日現在において、日本に19万3,745人の超過滞在者（不法残留者）がいると報告されている<sup>5)</sup>。これは前年度調査時（2005年1月1日現在）の20万7,299人と比較すると1万3,554人の減少となっており、調査開始以降、超過滞在者数が最大であった1993年5月1日現在の29万8,646人から見ると10万人以上減少している。法務省入国管理局はこの変化について、『「安全・安心な社会を取り戻すという治安対策の観点から、平成16年からの5年間で、不法滞在者を半減させる。」との政府目標に沿って実施している水際における厳格な入国審査、関係機関との密接な提携による入管法違反外国人の積極的な摘発、不法就労防止に関する積極的な広報など、総合的な不法滞在外国人対策の効果によるもの<sup>6)</sup>と自画自賛しているが、後で触れるように、近年は日本人との結婚などを理由に在留特別許可を認められる超過滞在外国人が年間1万人に上るといわれている。したがって、超過滞在者数の減少のすべてが、入国管理局による「積極的な摘発」によるものとは考えにくい。

日本では単純就労による在留資格を認めていないため、就労資格を持たない外国人の就労は資格外となる。しかし、彼ら彼女たちの多くは国内の中小零細の製造業、建設土木、サービス業などで雇用されており、その労働は日本経済の末端を支えている。法律上は日本に滞在する資格を持たない人間が何年もの間、日本で生活を続けている。同様に、日本で就労する資格を持たない人間が国内の企業に雇用され、長年働いている。1989年に改正された出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）では資格外就労の外国人を雇用することも罰則対象とした「不法就労助長罪」が新設されているが、超過滞在者を大幅に減少させるまでには至っていない。

2004年に摘発された資格外就労者（不法就労者）数は4万3,059人（男性2万5,349人、女性1万7,710人）だが、これは前年比8,734人の増加（男性5,075人、女性3,659人）である。就労内容を見ると男性では「工員」、「建設作業員」、「調理人」、女性では「ホステス等接客」、「工員」、「ウエイトレス・バーテン」が上位を占めており、製造業、建設土木業、各種サービス業などにおいて資格外就労者が従事していることがわかる（法務省入国管理局 前掲書：63-7）<sup>7)</sup>。逆にいえば、以上の業種では超過滞在者をはじめとする資格外就労者の労働力に依存した経営がなされていることも指摘できよう。

雇用していた超過滞在者が入国管理局に摘発された、北関東の食品加工業者は「（外国人）を使わないと工場が稼動していかない」と述べている。また、同じ地域で操業する別の業者も「オーバーステイの子たちに力を頼って助けてもらっているというのが現状」と、超過滞在者の労働力がすでに不可欠のものとなっていることを語っている<sup>8)</sup>。

現代日本では景気拡大がバブル期を越えたといわれるが、パート・アルバイトなど非正規労働者の増加、若年失業者や無業者の増加も問題として指摘されている。その一方で、いわゆる「3K（キツイ、キタナイ、キケン）」と呼ばれる、厳しい雇用環境で肉体を酷使する単純労働の現場で働く日本人は、依然として、少ない。超過滞在者たちは、そうした労働力不足を埋める存在として位置づけられてもいる。入国管理局なども「不法残留、不法就労の一掃」をスローガンに掲げ、摘発を繰り返してはいるが、そのすべてを「一掃」することはないだろう。超過滞在者の労働力が日本経済を底辺で支える存在となっている以上、国内経済に大きなダメージを及ぼすことは疑いようもないからだ。

超過滞在者は「労働者」としてだけではなく、「住民」としての顔も持っている。彼ら彼女たちのなかには滞日が長期化するなかで、結婚したり、子どもをもうけるなど家族を形成する者も多く、地方自治体で外国人登録をしている者もいる。2004年12月末現在の外国人登録者数197万3,747人のうち1万8,236人（0.92%）は在留資格が未取得である。本来日本に在留する資格を持たない者がなぜ地方自治体での外国人登録を行っているのか。

実は、国、地方自治体による超過滞在者に対する認識、取り扱いはまったく異なっている。国レベルで見れば、超過滞在者は入管法に違反する「不法残留者」であり、摘発の対象と位置づけられている。しかし、個々の超過滞在者はそれぞれに居住地を持ち、地方自治体から見れば「住民」の一人でもある。自治体のなかには在留資格の有無を問わず、外国人登録を住民の義務と位置づけているところも多い。外国人登録を行った超過滞在者は、その他の住民と変わらずに自治体が提供しているサービスを受けることが可能となる。特に、子どもを公立の保育施設、小中学校に通学させるために登録を行う者は多い。

以上で指摘してきたように、現在の日本社会において超過滞在者は矛盾した立場に置かれているといえよう。日本で在留し、就労する資格を有していないが、特に労働力不足に悩む産業においては必要とされている。また、地方自治体では「住民」と見なされ、外国人登録を行うことも可能である。こうしたことなどから、本来は存在するはずのない人々が労働者として、また住民として日本社会に留まり続け、その状態が長期にわたって継続されている、という一見わかりにくい現象が生じている。

## （2）在留特別許可の増加と取り締まり強化

在留特別許可制度は、第二次大戦後、済州島等から「密航」によって来日し、日本での生活が10年以上に及ぶ在日韓国人を主な対象として、1980年頃から一種の恩赦として認められてき

た。法務省の発表によれば、2004年に法務大臣が特別に在留を許可した外国人数は1万3,239人であった（法務省入国管理局 前掲書：71-2）<sup>9)</sup>。この内訳をみると、全体の8割を「不法残留」が占めていることがわかる（1万697件）。「不法残留」が全体に占める割合の変遷を確認すると、2000～2001年には70%台であったものが、2002年以降は80%以上を推移している。いずれも退去強制事由の中でも最も多い。

表2 退去強制事由別在留特別許可件数の推移

年	2000		2001		2002		2003		2004	
総数	6,936		5,306		6,995		10,327		13,239	
退去強制事由	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
不法入国・不法上陸	1,647	23.7	1,369	25.8	1,068	15.3	1,374	13.3	2,188	16.5
不法残留	5,116	73.8	3,743	70.5	5,726	81.9	8,743	84.7	10,697	80.8
刑罰法令違反等	167	2.4	194	3.7	201	2.9	210	2.0	354	2.7

図1 退去強制事由別在留特別許可件数の推移

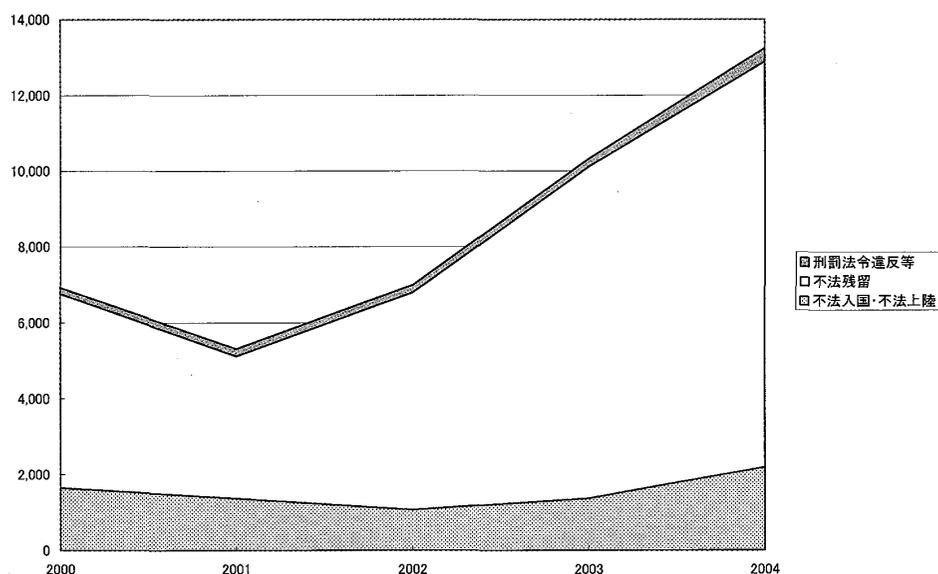
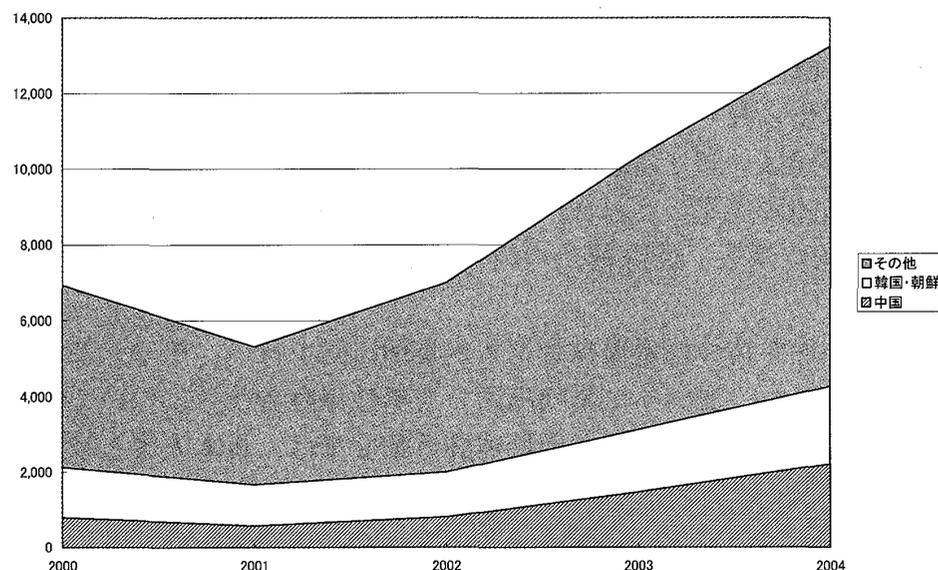


図2 国籍(出身地)別在留特別許可件数の推移



出所：表2、図1～2、いずれも法務省入国管理局編「平成17年版 出入国管理」（2005年）をもとに筆者作成。

1993年以前までの許可人数は500人未満であり、特に2000年代に入ってから許可数の大幅な伸びが確認できる(2000年から2004年までの5年間で許可件数が2倍近くに増加)。ただし、申請件数は公表されていないため、相対的に申請件数が増加したため許可が増加したのか、許可基準に何らかの変更があり、そのために許可が増加したのか、などの点については不明である。

在留特別許可はあくまでも法務大臣の裁量によって決定されるため、その基準は公的には明らかにされていない。しかし、これまで在留特別許可が認められてきた人々の属性から推察するに、日本人(日本国籍者)や永住者等との間に法律に基づく家族関係を有する人々(親や子、配偶者など)、日本人等との間に子をもうけ、かつ養育している人々(ただし、子は認知されていることが条件)などが主な対象となっているようだ<sup>10)</sup>。

入国管理局は、「在留特別許可を受けた外国人」について、その多くが「日本人と婚姻するなどして、日本人等との密接な身分関係を有し、また実態として、様々な面で我が国に生活の基盤を築いている状況にある」としている(法務省入国管理局 前掲書:71)。前者については、1999年に可決された入管法改定の付帯決議として「被退去強制者に対する上陸拒否期間の伸長、不法在留罪の新設に伴い、退去強制手続き、上陸特別許可、在留特別許可等の各制度の運用に当たっては、当該外国人の在留中に生じた家族的結合等の実情を十分配慮し、適切に措置すること」および「上記について格段の努力を図ること」と明記された。婚姻など日本人との間で家族的形成を果たした超過滞在の外国人を主な対象とした内容と指摘できる。

後者については、1996年に法務省通達「日本人の実子を扶養する外国人親の取り扱いについて」が出されている。これは、日本人男性と法的な婚姻関係にない超過滞在の外国人女性との間に生まれた子どもたち(いわゆる「国際婚外子」)が父親から認知されない(もしくは生後認知であった)ため日本国籍が取得できず、母親とともに退去強制となるケースが増加したことに対応するものであるが、市民団体などが中心となって彼女たちの在留を求める支援活動を続けてきたことも背景として指摘できる。

これに対し、1990年代半ば以降、日本人との法的つながりは持たないが、日本で10年近く生活してきた超過滞在者たちによって在留特別許可を求めた出頭がなされるようになってきた。1999年9月には、21人(5家族、2単身者)の超過滞在者が在留特別許可を求めて入国管理局に集団出頭しているが、在留特別許可を要求する超過滞在者たちは、日本社会における自分たちの立場を「はっきりさせたい」という思いから出頭した、と語っている。

審査結果をみると、単身者を除く家族5組では、在留特別許可が認められたのは学齢期の子を持つイラン人4家族で、日本生まれではあるがまだ2歳の幼児がいるミャンマー人家族は不許可となった。法務省入国管理局は「個々の家族を状況を見た」とし、それぞれの判断状況については明らかにしないが「本国に送還した場合、生活や子どもの教育で困難が生じると予想されるケースがあった。人道的立場と、国際的かつ時代的な流れに配慮した」と説明している<sup>11)</sup>。

その後、上記家族と同様の条件を持つ超過滞在者たちが集団出頭を行い、その一部には在留特別許可が認められている。しかし、2004年に集団出頭した男性単身者たちについては、全員が退去強制処分となっている。つまり、現在の在留特別許可制度では、日本人等と家族関係を形成していない超過滞在者についても、在留年数や家族形成の状況、子どもの年齢や在学状況、犯罪歴の有無などを事実上の基準として、一部の外国人家族には許可が認められるようになってきている、といえよう。

超過滞在者の在留特別許可件数が増加する一方で、ほぼ同時期に、国、地方自治体は「不法外国人取締りキャンペーン」を開始している。東京都は2003年10月に警視庁・入国管理局と合同で「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」を出し、そのなかで「不法滞在者の半減」を宣言した。また、その直後に自民党は衆院選の公約の1つに「不法滞在者の半減」を掲げた。「犯罪対策閣僚会議」は2003年12月に「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を発表し、「不法滞在者半減」を実施することを政府の政策として位置づけている。自民党は2004年8月の参院選でも「5年で不法滞在外国人を半減」と、より具体的な数値目標を掲げた公約を示しているが、実態以上に犯罪不安が高められ、政府与党の一種の支持拡大のための小道具として「不法滞在者半減」が声高に叫ばれているように見ることもできる。

むろん、これらは単なる口約束ではない。2004年5月に国会を通過した改正入管法では「不法滞在者半減」を具体化させるためにいくつかの改定が盛り込まれ、東京都を中心として外国人に対する職務質問、摘発がかつてないほどの規模で行なわれるようになった。実際に、摘発される「不法滞在者」も増加している。一方で、これらの摘発のなかには、「抜き打ち」であるにも関わらず、最初からテレビ局などマスコミが動員され、映像や雑誌グラビアとして「東京の浄化」の成果として伝えられるものもある。しかし、そのようにして摘発された「不法滞在者」の大半は、「不法残留」以外には法に触れる行いのない一般労働者や学生などであった。

このように、大規模な取締りキャンペーンによって超過滞在者に対する犯罪イメージが形成され、再生産されていく一方で、全国で1万数千人が外国人登録を行い、住民として自治体サービスを受けている現実、毎年1万人以上が正規の在留資格を獲得している現実を見たときに、日本社会はこの人々に対して、いかにあるべきとの要求を向けているのか、という問いが生じるのは自然のことだろう。

## 4. 日系人をめぐる社会的統合と排除

### (1) 日系人は社会的に統合されているのか

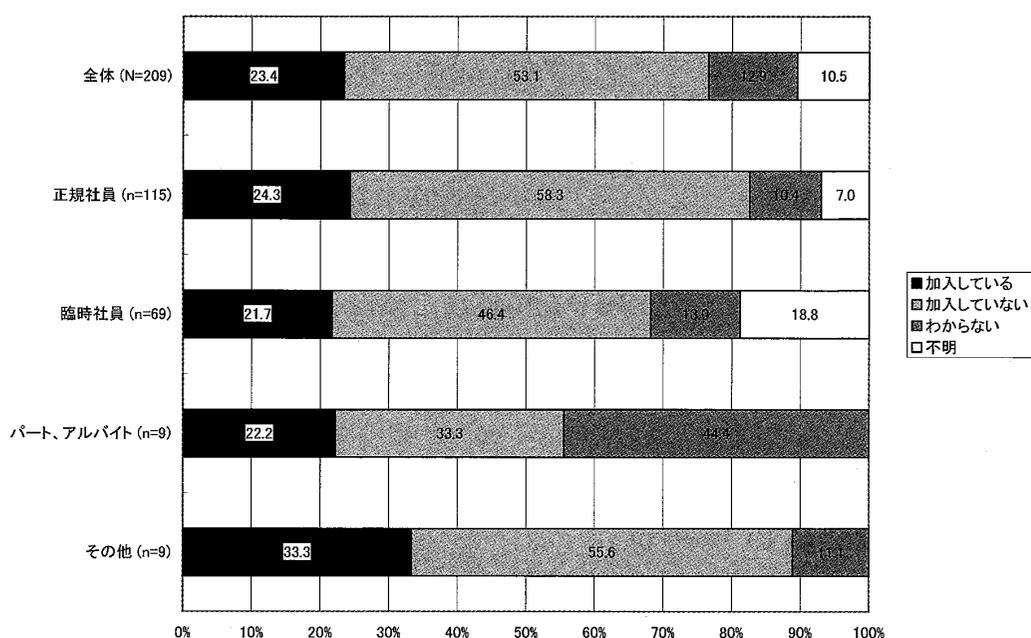
1990年6月に施行された出入国管理及び難民認定法（入管法）によって、日本人の「血統」を有するもの（日系人）が「日本人の配偶者等」、「定住者」等の在留資格を得ることが可能となったが、これは結果的にみれば、国内での活動に制限を持たない、すなわち国内での就労に関して制限を持たない外国人労働者の導入であった。1990年以降、ブラジルを中心に中南米諸国から出稼ぎを目的とした人々の来日が相次いだ。2005年末現在において、外国人登録者総数に占めるブラジル人は286,557人（構成比14.5%）、ペルー人は55,750人（2.8%）である（法務省入国管理局 2005）。

こうした日系人たちは、本来は、日本国内で自由に移動し、自由に職に就くことが可能な存在である。しかし、その大半は人材派遣会社、業務請負業者を介し、東海、北関東などの各地域で、主に製造業などの現場で就労している。業務請負企業は、日本で就労する日系人の直接の雇用者であり、同時に日系人労働者が就労・生活のありとあらゆる場面において（就労現場での通訳、ビザの書き換え、住居の手配から子どもの学校入学の世話に至るまで）依存する存在でもある。特に「通訳」の存在は重要である。「通訳」の大半は労働者と同じ日系人で、異国で働く労働者たちの状況や心情を理解しやすい立場にあり、就労のみならず生活面についても細かいサポートを欠かさない。このような業務請負企業による人事管理は日系人たちの日本語習得や日本社会への適応にも影響を及ぼす。日系人のなかには長年日本で生活していても職場に必要な単語や挨拶以外の日本語を知らない者も珍しくない。

このように、日系人たちは在留資格、住居、経済状況のみを取り上げれば概ね保障された環境にあるといえる。しかし、その社会ネットワークは同郷者中心に閉じた、狭いものであり、雇用の場と生活の場が一体となっている、いわば「囲い込まれた」状態ともいえる。

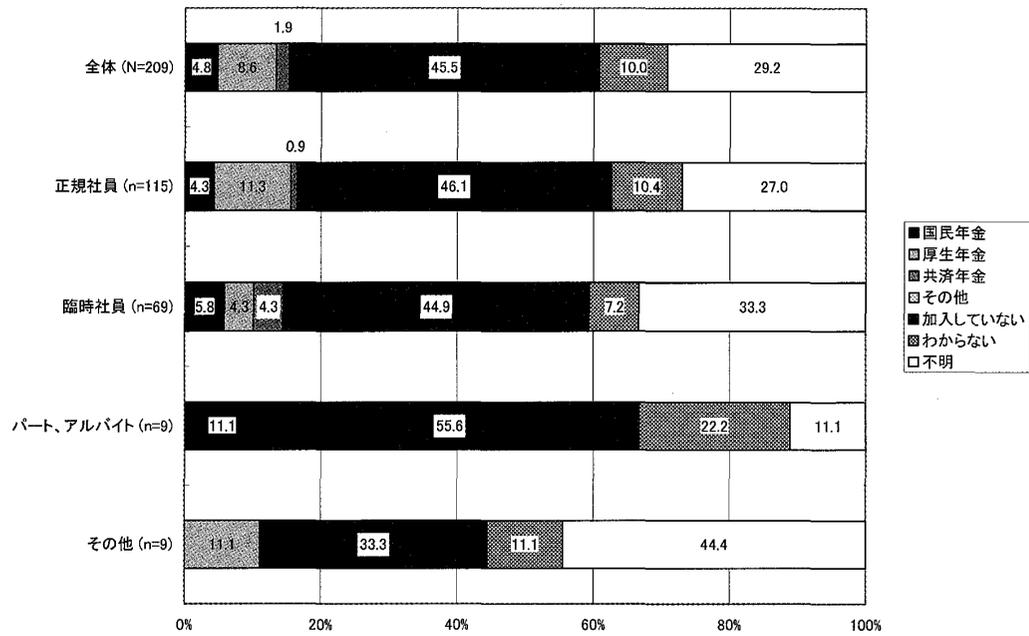
次に、日系人の社会的統合状況に関して、社会保険加入状況を例に見ていく。2004年に三重県在住の中南米出身者を対象に実施された調査（「外国人労働者実態調査」）によれば、雇用保険加入については、加入している者が全体の23.4%、未加入の者が53.1%であった。これを就労形態別にみると、正規社員、臨時社員の間では特に差異は見られないが、パート・アルバイトでは自分の加入状況を「わからない」と答えている者が44.4%と群を抜いて高いことが指摘できる。

図3 中南米出身者の雇用保健加入状況（2004年、三重県調査）



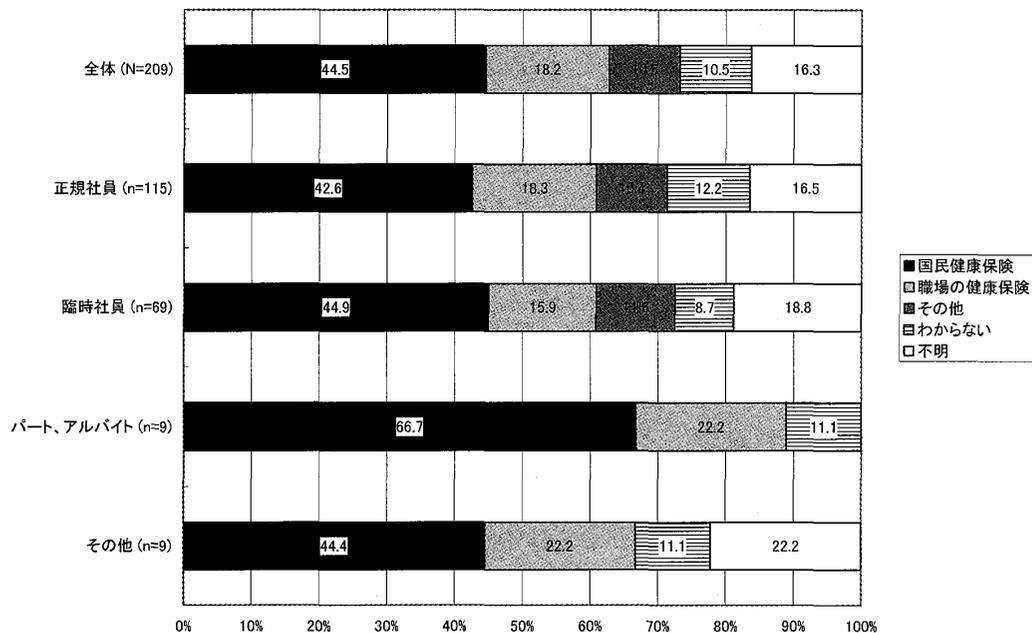
また、年金の加入状況については未加入が45.5%と全体の過半数を占めており、国民年金、厚生年金、共済年金などいずれかの年金に加入している割合は全体の15.3%であった。年金の加入状況を就労形態別にみると、正規社員と臨時社員の間には大きな差異は見られないが、パート・アルバイトは「加入していない」および「わからない」の合計が77.8%と他の形態よりも多いことが特徴として挙げられる。

図4 中南米出身者の年金加入状況（2004年、三重県調査）



健康保険加入では、国民健康保険に加入している者が全体の44.5%と最も多い。次いで、「職場の健康保険」への加入者が18.2%であった。雇用保険、年金と比較すると、健康保健への加入率は高い。また、正規社員と臨時社員の間で大きな差はなく、ともに全体と同様の傾向を示している。

図5 中南米出身者の健康保険加入状況（2004年、三重県調査）



出所：図3～5いずれも、三重県生活部国際課「外国人労働者実態調査報告書」（2005年）をもとに筆者作成。

注：図3～5いずれも、「不明」はN.A.

一口に社会保険といっても、その種別によって給付内容および雇用主負担は異なる。三重県調査における中南米出身者の社会保険加入状況を見ると、特に年金未加入の割合が高いことが

指摘できよう。現在の日本での生活を送るうえで必要となる健康保険と違い、年金は実際に給付を受けるのは20、30年先である。ただし、先に触れたように、年金未加入の中南米出身者のうち加入意思を持たない者は1割程度であり、大半は加入の意思はありながら制度に関する知識不足や（選択肢に設定されていなかったが）雇用先の事情で加入していない、とみることができよう。

以上でみてきたように、正規の在留資格を有し、日本での活動に制限のない中南米系日系人は、実際には特定の就労ルートに従って、雇用されていると同時に、住居確保や生活面の問題についても人材派遣会社に対応している例が大半である。このような状態は、はたして社会的に統合されていると呼べるのだろうか。

## （2）日系人に対する排除

2005年11月に広島県内で起きた小学校児童殺害事件の容疑者として逮捕された人物が、日系ペルー人であったことは、滞日日系人社会に大きな衝撃を与えると同時に、日本社会における日系人に対するまなざしをいっそう厳しいものとする契機となった。特に、容疑者が母国での犯罪歴を隠し、偽名を使用して入国していたことが明らかになると、マスコミや一部政治家らは日系人に対する審査強化の必要を訴え、政府の規制改革・民間開放推進本部は2006年2月に日系人の入国審査に関して規制強化を進める方針であることを発表している<sup>12)</sup>。

こうした流れを受けて、法務省のプロジェクトチームは、2006年5月、日系人に対する「優遇策」を見直し、在留資格取得等に関して他の外国人と同様の要件を課すことを検討する、とする方針案を公表している。プロジェクトチームの座長を務める河野太郎法務副大臣は、「受入れ準備をしないまま、血のつながりのみで受け入れたのは失敗だった」と、日系人に対する「優遇策」の問題点を指摘しており、日本人との血縁を有することを理由に無条件で定住者などの在留資格が付与されてきた現制度を見直すことを示唆している。同時に、現在日本に在留する日系人を含め、定職を持たない、日本語能力不足などの外国人から在留延長の申請がなされた場合、更新を許可しないことも対策として想定しているという<sup>13)</sup>。

こうした政府の対応は、言ってしまうえば、自分たちの便益のためにいったん入り口を広げておきながら、都合が悪くなるとそこから締め出す、という戦前からの日本の外国人労働者受入れ政策が辿ってきた道をそのままなぞるものといえるだろう（山脇 1994）。人手不足が深刻化していた1980年代のバブル経済期に、合法的な外国人労働者確保の手段とされたのが、「親族訪問」の名の下での日系人「優遇策」であった。しかし、日本政府は彼ら彼女たちに対して入り口は開放したものの、いったん国内での生活を始めた日系人たちに対する何らの対応策を取ることはなく（建前では「外国人労働者」受入れではない）、民間（雇用企業など）および各自治体、教育現場などの自助努力にほぼ任せてきたのがこれまでの現状であった。

そして、日系人による犯罪、少年非行などが社会問題として指摘されてくるに従い、それらの問題はすべて「日系人、外国人の問題」として扱われ、犯罪性を帯びた外国人を国外に追放すれば国内の治安は守られる、といった発想を生み出すことになる。

## 5. 統合に値する存在、値しない存在

2006年2月、日本国籍を有する20代の女性が「東南アジア系外国人」と疑われ、出入国管理法違反（旅券不携帯）の容疑で誤認逮捕されるという事件が埼玉県内であった<sup>14)</sup>。外見が「東南アジア系に見えた」という、この女性は「人前では緊張して話ができなくなる」傾向があり、

警察官に対して無言であったために、嫌疑をかけられたという。これは、「日本人が外国人に間違えられた」という珍しいだけの事件だろうか。いや、そうではないだろう。今日の日本社会において外国人であるということは、旅券や外国人登録証明書の携帯義務違反を犯していないか、在留期限を越えて滞在してはいないか、犯罪に関わっていないか、常に監視され、嫌疑がかかれば即座に摘発の対象と見なされることでもあるのだ。

現代日本における滞日外国人の社会的統合について取り上げる際、社会が外国人たちに対して何を求めているのか、特に日本での中長期的な生活の継続を望む外国人たちに要求していることは、実は不鮮明である。報告者はフィールドワークの過程で、少なくない数の超過滞在者たちが「日本は自分たちを追い出したいと思っているのか、それともいってもよいと考えているのかわからない、はっきりしてほしい」と語っていたことを覚えている。

その背景には、統合と排除が交互に行われ、結果的に国家にとって都合のよい人材を受け入れ、そうではない人々を締め出すことが正当化されている現在の日本の状況がある。今日において、これは日本だけでなく、少なからぬ欧州諸国をも含む状況でもあるのだが、少子化対策、労働力不足という経済的理由によって移民受入れの論理が語られる一方、テロ対策という治安上の理由をもとに移民取り締まり強化が正当化されている<sup>15)</sup>。

日本の状況について焦点を絞って考えれば、入国管理局の「第3次出入国管理計画」および「第4次出入国管理計画では、「専門的、技術的分野」での外国人受入れ促進の必要性が強く主張される一方で、非専門的外国人受入れの検討についても議論が進められている（法務省入国管理局 前掲書：90-8, 242-54）。例えば、「第4次出入国管理計画」においては、「人口減少時代における出入国管理行政の課題」として、「我が国の経済活力及び国民生活を維持していくため、外国人労働力の受入れについては他分野の施策と併せて検討する必要」があるとしている。この他にも、二国間 FTA 交渉の結果、海外からの看護師、介護士導入についても検討が進められている。

滞日外国人の社会統合の必要性がたびたび主張される一方で、先述したように、体系的な統合政策は実行されてきていない。そもそも、誰が社会的統合の対象であるのか、という議論そのものが十分になされてはいない。先述したように、現在、国は日本語能力が向上しない外国人に対して在留資格延長を取り消す案を検討しているという。つまり、日本で生活する以上、日本語を身につけるべきであり、それができない、もしくはその意思がない外国人は在留資格を認めない、という、言語的同質性の要求である。

同様の議論は、すでにオーストリア、イギリスなど西欧諸国で行われているが、特に経済先進国を中心に、移民の規模が拡大していくに従って、統合政策の実施と同時に移民の選別基準が厳格化されていることが指摘できよう。そして、その際に、言語や文化の習得など「国民的資質」として想定される要素が選別基準の内に含まれてくることは、移民の選別を通じた「国民性」、「国民らしさ」の再構築につながっていくとも考えられる。

国際的な人の移動が非常に大規模に進行し、そこで生じる現象が多文化、多民族化など呼ばれることも多い。しかし、受入れ国にとって利益となる財産や特殊技能、能力を備えていない場合は、社会成員にふさわしくない者として見なされ、たとえ滞在が認められ、一定の社会的権利が保障されたとしても社会での発言力や上昇の機会は、実質的に、奪われたまま周縁に置かれ続ける。そして、同時に、「ふさわしくない者」であることを理由に、そうした状況は正当化され続けていく。

移民の受入れ、社会的処遇に関しては、同化、統合、編入といった概念が中心的に用いられ、

議論がなされてきた。そこでは主に、制度的諸権利の獲得や移民コミュニティの持つ社会文化的独自性の尊重が講じられてきた。しかし、滞日外国人でいえば、日系人のように国内の活動に制限はないが、実態として就労条件や社会参加の機会が限定されている状態があり、他方では、日本人コミュニティと密接な関係を築き、ある意味では日本社会に受け入れられているが、在留資格を有しないために社会的諸権利から疎外されている超過滞在者もいる。同時に、社会的諸権利から疎外されてはいるが、同郷者コミュニティとのつながりを社会的資源とすることで日本社会の中で生き抜いている人々もいる。

つまり、統合、排除といった概念を単に社会制度的な側面、あるいはコミュニティとのつながりだけで評価するのではなく、複層的にとらえることも必要だろう。また、「統合」の状態をまず想定して議論するのではなく、「排除」の状態をどのようにとらえるのか、といった観点も重要ではないか。その意味でも、「排除」について、社会制度的疎外の枠内だけで見るのではなく、居住、教育や雇用機会、地域社会、社会文化的独自性の保持などからの疎外を含めてとらえ、滞日外国人に対する日本社会の処遇の形態を評価することが肝要であろう。

注1 第一段階： 若い労働者の一時的な労働移民が主で、海外送金と母国への帰国志向が強い。

第二段階： 滞在の延長と、血縁や出身地域の共通性と新しい環境における互助の必要性に基づいた社会的ネットワークが発展。

第三段階： 家族呼び寄せの開始と、受入れ国への関与の増大にともなう長期定住の意識が高まり、独自の機関（協会、店、飲食店、代理店、専門職）を持つエスニック・コミュニティが出現。

第四段階： 永住の段階となるが、受入れ国政府の政策や人々の態度いかんでは、永住権が法的にあたえられ、安全な地位や市民権獲得ができるか、あるいは政治的排除や社会経済的に追いやられ、永久にエスニック・マイノリティに閉じ込められるかのいずれかの道に分かれる。

注2 たとえば、2004年に開催された「移住労働者と連帯する全国フォーラム2004・福山」では「地方からつなぐ多文化共生」がスローガンとして掲げられた。

注3 主に滞日外国人を対象にした公的施設としては、外国人雇用サービスセンター、日系人雇用サービスセンター、日系人職業生活相談室など、雇用促進を目的とした施設が職業安定所内などに設置されている。また、新宿区が2005年に開設した「しんじゅく多文化共生プラザ」のように、日本語学習や相談受けを中心を実施している施設もある。

注4 難民条約は、社会保障について内国民待遇を保障しており、難民条約批准にともなって国内法の整備が必要となった。ただし、厚生省（当時）は当初、社会保障の国籍条項撤廃に反対しており、社会保障に関する「内国民待遇」保障条項を留保することを条約加入の条件にしたと伝えられている（田中 1995：162）。

注5 法務省入国管理局、2006年3月発表。この他に、いわゆる密入国など非正規の手法にもとづいて入国し、滞在を続けている人々が約3万人いると推測されている（法務省入国管理局 前掲書：251）。

注6 法務省プレスリリース「本邦における不法残留者数について」（平成18年1月1日現在）より。

注7 日本では外国人が在留資格で定められた範囲外で活動することを禁じており、このため超過滞在者以外でも資格外の仕事を行ったものは「不法就労者」として摘発される。したがって、ここで「不法就労者」として挙げられている者には、超過滞在者だけでなく留学生なども含まれていると考えられる。

注8 NHK「クローズアップ現代」（2002年11月28日放映）でのインタビューより。

注9 統計資料では「許可件数」となっているが、原則的に一人一件の扱いであるため、これを人数と見なすことができる。

注10 法務省入国管理局「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について」 <http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan25.html>

注11 読売新聞 2000年2月20日 朝刊

注12 朝日新聞 2006年2月27日 夕刊

注13 東京新聞 2006年5月31日

注14 朝日新聞 2006年2月28日 夕刊

注15 2006年5月に成立した改正入管法では、テロリスト入国阻止を目的として、16歳以上の外国人に入国審査時の指紋採取や顔写真撮影を原則として義務付けている。

## 【引用文献】

井口泰 2001 『外国人労働者新時代』筑摩書房

外国人医療・生活ネットワーク 2004 『まるわかり外国人医療－これであなとも六法いらず－』  
移住労働者と連帯する全国ネットワーク

駒井洋監修・小井戸彰宏編 2003 『講座グローバル化する日本と移民問題 第Ⅰ期第3巻 移民政策の国際比較』明石書店

田中宏 1995 『新版 在日外国人－法の壁、心の溝－』岩波書店

樋口直人 2005 梶田孝道ほか『顔の見えない定住化－日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会：285-305 「第11章 共生から統合へ」

Brubaker, R., 2001, *Ethnic and Racial Studies*. Vol.24, No.4: 531-48. "The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany and the United States"

[http://tires.euv-frankfurt-o.de/data/pdf-doc/brubaker\\_assimilation.pdf](http://tires.euv-frankfurt-o.de/data/pdf-doc/brubaker_assimilation.pdf)

法務省入国管理局編 2005 「平成17年版 出入国管理」

三重県生活部国際課 2005 「外国人労働者実態調査報告書」

宮島喬 2003 『共に生きられる日本へ－外国人施策とその課題－』有斐閣

山脇啓造 1994 『近代日本と外国人労働者－一八九〇年代後半と一九二〇年代前半における中国人・朝鮮人労働者問題－』明石書店

労働政策研究・研修機構 2006 労働政策研究報告書 No.59 「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合－独・仏・英・伊・蘭5ヵ国比較調査－」