

目 次

移民政策学会の役割と課題——学会長就任のご挨拶に代えて	2
渡戸一郎 移民政策学会会長・明星大学	

特集：日本の留学生政策の再構築

「留学生30万人計画」の意味と課題	7
栖原 暁 東京大学	
韓国における留学生政策の発展とその課題	20
太田 浩 一橋大学	
留学生の就職支援——留学生相談現場からみた現状と課題	40
原田麻里子 東京大学留学生センター	

投稿論文

留学生の資格外活動による退去強制処分についての一考察 留学生が「引き続き在留する権利」の保障に向けて	59
坂本政明 立教大学大学院	
外国高度人材の国際移動と労働——インド人ITエンジニアの国際移動と請負労働の分析から	74
村田晶子 東京大学大学院	
外国人の退去強制における拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則の活用	90
安藤由香里 内閣府 国際平和協力本部事務局	

依頼論文

移民政策のマネジメント化——保守政権下の韓国の移民政策	105
宣 元錫 中央大学	

報告論文

「新たな在留管理制度」は何をもたらすか——改定入管法の特徴と問題点	120
草加道常 RINK	
研修生・技能実習生の国際的な権利保障へ向けて——日本と送出国での取組みについて	140
中島真一郎 コムスタカ—外国人と共に生きる会	
地域在住外国人の多様な背景要因と日本語能力との関連に関する考察 ——日本語学習が必要なのは「誰」なのか	159
安藤淑子 山梨県立大学	

特別寄稿論文

Key Issues in Global Migration——A Human Development Approach	169
Stephen Castles Sydney University	

書評

鈴木江理子著『日本で働く非正規滞在者——彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか?』 北村聡子	191
宮島喬編『移民の社会的統合と排除——問われるフランス的平等』 小井土彰宏	192
西村明夫著『疑問・難問を解決! 外国人診療ガイド』 吉富志津代	194
石井由香=関根政美=塩原良和著『アジア系専門職移民の現在——変容するマルチカルチュラル・オーストラリア』 飯笹佐代子	196
春原憲一郎編『移動労働者とその家族のための言語政策——生活者のための日本語教育』 富谷玲子	197

学会記事

2008年度春季研究大会／2009年度年次大会／2009年度秋季研究大会・臨時総会／2009年度冬季研究大会 ...	200
『移民政策研究』編集規定／『移民政策研究』投稿規定／『移民政策研究』執筆要項	205

移民政策学会の役割と課題

学会長就任のご挨拶に代えて

移民政策学会会長

渡戸一郎 明星大学

2008年5月、研究者、法律家、NGO／NPOの実践者、当事者、政策担当者、国際機関などが参加する、移民政策の学際的・実証的な「開かれたフォーラム」として創設された本学会 (Japan Association for Migration Policy Studies: JAMPS) は、設立準備に関わったメンバーを中心に役員体制を敷き、4人の共同代表(井口泰、児玉晃一、近藤敦と筆者)と18名の理事・監事によって運営されてきた(初代事務局長は東京大学留学生センターの栖原暁)。その後、設立総会で提起された会員の意見を踏まえ、2009年5月の総会において役員選出方法の議案を提出し、承認を得た上で、同年9月の臨時総会で役員選挙を行い、新役員体制が発足することとなった(常任理事：井口泰、石井由香、駒井洋、児玉晃一、近藤敦、佐久間孝正、事務局長は児玉晃一)。ここでは、今回はからずも会長として選出された筆者の自己紹介と、学会に対する所感を述べさせていただくことにしたい。

私は都市社会学を専門領域としており、とりわけグローバル化による都市社会の変容を研究の主テーマとしてきた。私がこのテーマに取り組むようになったのは、1980年代半ばの「国際化」がキーワードとなっていた時期であり、自治体の国際化政策に関する調査研究からである。当時、自治省(現総務省)に関連する研究機関にいた私は、都市政策の研究を担当していたが、自治省の新たな政策課題となった国際化政策のあり方を研究するため、留学生、在住外国人、自治体などを対象に国内外の調査を重ね、また実際の政策づくりにかかわることとなった。その後、大学に職を得てからは、NGOの現場の参与観察に入り、そこで多くの非正規滞在の外国人労働者と日本人の支援者(弁護士を含む)と出会い、以後、彼／彼女らの生き方や社会運動を継続的に見守ってきた。また、国内の集住都市やアジア、豪州、欧米などの移民都市、多民族都市を歩き、調査を試みた。

こうした活動を続けるなかで本学会の創設にかかわることとなった訳だが、この間、日本では1990年代に「国際(化)政策」が「外国人政策」に徐々に焦点化していき、2000年代以降、さらに「外国人政策」が実質的に「移民政策」へと位置づけ直されていくプロセスが進行した。すなわち、1980年代後半のニューカマー外国人の急増期から20余年が経過し、「外国籍」「外国人」というカテゴリーだけでは把握できない実態(日本国籍取得者や永住者の増加、1.5世や日本生まれの2世の出現)が見出されるようになると同時に、少子高齢＝人口減少時代を迎えた日本では、一定の理念とそれにもとづく体系的な「移民政策」の確立が要請されるようになったのである。

今日、自治体や国でも用いられるようになった「多文化共生」は、もともと、外国人居住者が暮らす地域社会や学校、職場、自治などの「公共的空間」を主要な場として、「下から」一定の運動を通じて提起されてきた社会ビジョンである。日本版多文化主義とも言われるが、そこで問われているのは「共

生」というホスト社会側からの統合の論理であろう(外国出身者はいやでも日本人や日本社会と向き合い、共生を強いられる)。一方、「移民政策」は出入国政策と社会統合政策からなっているが、前者が基本的に主権国家の論理で成立している(もちろん国際人権などの規範が影響する面がある)のに対して、後者の展開には国だけではなく、自治体やNGO、当事者組織などが大きくかかわってくる。また、前者と後者の間には一定の社会ビジョンの確立のもとで整合性が求められるだろう。

本学会の役割は、まさにこうした課題について、「移民」現象の実態を踏まえつつ、多方面の専門家、実務家、政策担当者、社会運動家、当事者(組織)などの会員が公正に議論する場を保障し、互いに望ましい方向性を見出していくことにある。世界金融危機下の深刻な経済情勢と政権交代のなかで、これからの日本社会のあり方の方向をうらなうひとつの領域が移民政策であろう。グローバル化のもとで新自由主義的改革路線がどのように修正されるべきなのかという論点は、この移民政策の構想とも無縁ではない。

また、昨秋アムステルダム大学の移民エスニシティ研究所を訪ねる機会があったが、ヨーロッパでは移民政策の研究ネットワークが重層的に構築され、活発に活動していることが印象的だった。一方、東アジアや東南アジアでも移民政策をめぐる研究が広がり、政策担当者や研究者だけでなく、NGOなどの実践者の間でも交流が活発化している。例えば、韓国では近年、韓国国際移民学会(Korea International Migration Association: KIMA)や韓国移民リサーチ・ネットワーク(Korea Migration Research Network: KMRN)が発足している。本学会としても、こうした海外の研究ネットワークと交流していくことが今後の課題になろう。

2010年3月の時点で本学会の会員は270名を超えた。会員の増加にともない、さらに学会の基盤整備を行うとともに、学会活動の活発化をめざしていきたい。会員諸氏の積極的な参加とご協力をお願いする次第である。

《参考文献》

- ・ 渡戸一郎『『移民政策学会』の創設の意義と役割』『自治体国際化フォーラム』2009年9月号、自治体国際化協会。

(2010年1月記)

特集：

日本の留学生政策の再構築

特集：日本の留学生政策の再構築

「留学生30万人計画」の意味と課題

栖原 暁 東京大学

キーワード：留学生30万人計画，多文化社会，移民政策

日本政府は、2020年までに留学生受入数を30万人にするという「留学生30万人計画」を打ち出した。今回の政策により政府は、アジア等への知的国際貢献のためというよりは、「外国人高度人材」の受け入れなど自国利益を優先させる方向へと留学生政策の舵を切ったと見ることができる。

しかし、受け入れの趣旨が変わったとしても、「10万人計画」達成の過程で明らかになった、日本への留学経路の複雑さや、生活環境の未整備など留学生受け入れ上の課題は多い。特に留学生の急増と減少が繰り返される毎に留学生に対するイメージのレッテル化が繰り返されており、「架け橋」「親善大使」から「偽装留学」「出稼ぎ留学」「犯罪予備軍」等の間を揺れ動いてきた。

一方、少子化に伴う外国人材の導入が国家的テーマに浮上しており、これによって予想される文化的摩擦等を回避する回路として、留学生の活用が各所で論じられてもいる。しかし、留学生出身で在日経験が長く日本語が堪能であるからといって、簡単に日本定着につながるものではない。アパートへの入居拒否や、銀行口座が作りにくい状況、家族に対する日本語教育や、出産・育児・教育といった生活支援の不足、また祖国に残した親の在留資格の取得の壁などは、留学生出身であるなしにかかわらず外国籍住民に共通の乗り越えがたい壁である。日本では「移民政策」が本格的に論じられたことはないが、今後は留学生政策に並行して、移民政策に正面から向き合う必要があるのではないか。

1 在日留学生の概況

(1) 留学生の定義

わが国において「留学生」として認知されるためには、文部科学省の定めにより、以下の2つの条件をみたしていなければならない。

- ① 以下の教育機関に在籍中であること。
 - ・大学，大学院，短期大学，高等専門学校
 - ・専修学校の専門課程（専門学校）
 - ・準備教育課程（一部の日本語教育機関のコース）
- ② 「出入国管理及び難民認定法」が定める在留資格「留学」を有すること^{*1}

(2) アジア中心の受け入れ

文部科学省資料によると、2009年5月1日現在、132,720人の外国人留学生在日本で学んでいる。その大きな特徴の一つは、アジア地域出身の留学生在が92.3%と9割以上を占めていることである(図1)。

これを出身国・地域別で見れば、59.6%を占める中国をはじめ、韓国(14.8%)、台湾出身者(4.0%)の上位3カ国・地域を併せると78.4%となる。日本と歴史的・文化的な関わりの深い漢字圏出身の留学生在が80%近くにもなっていることがわかる。次にベトナム(2.4%)、マレーシア、タイ(各1.8%)といった東南アジア諸国が並び、欧米諸国では7位に2,230人(1.7%)のアメリカが入っている程度である(表1)。

図1 出身地域別留学生在比率(2009年5月1日現在)

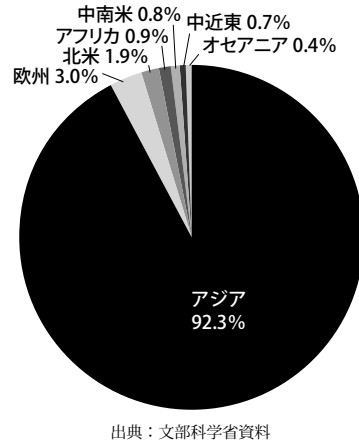


表1 出身国・地域別留学生在数と比率(2009年5月1日現在)

国(地域)名	留学生在数	構成比
中国	79,082	59.6%
韓国	19,605	14.8%
台湾	5,332	4.0%
ベトナム	3,199	2.4%
マレーシア	2,395	1.8%
タイ	2,360	1.8%
アメリカ	2,230	1.7%
インドネシア	1,996	1.5%
バングラデシュ	1,683	1.3%
ネパール	1,628	1.2%
その他	13,210	10.0%
総数	132,720	100.0%

出典：文部科学省資料

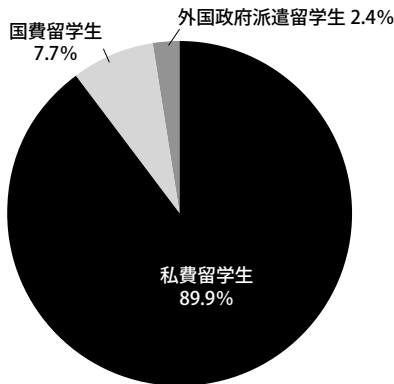
(3) 私費・国費、宿舍

また、全体の89.9%が自費で留学経費を賄う私費留学生在で、文部科学省の奨学金で来日する国費留学生在は全体の7.7%にすぎない(図2)。もっとも、他の留学生在受け入れ国と比べれば、日本の国費留学生在受け入れ比率は高い方である。本国の奨学金を受けて派遣されてくる「外国政府派遣留学生在」はさらに2.4%と少ない。

在学段階で見れば、大学学部生・短大・高専の留学生在が約67,000人で一番多く、全体の約半数を占め、大学院生が4分の1強、残り4分の1が専修学校生(但し専門課程生)や準備教育課程生

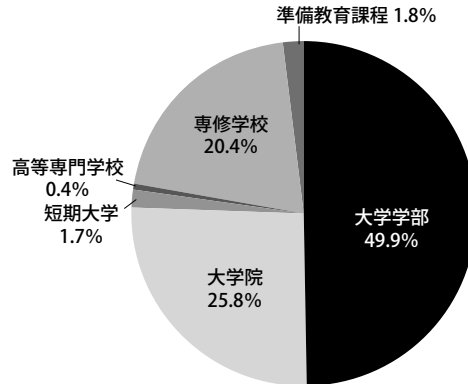
等である(図3)。

図2 留学生の種類(2009年5月1日現在)



出典：文部科学省資料

図3 留学生の在籍段階別人数割合(2009年5月1日現在)



出典：文部科学省資料

さらに、留学生の居住形態をみてみると、学校や公益法人等が設置する宿舎に入居できている留学生は4分の1に満たず、75%以上が民間のアパート等に住んでいる。この面で見ると、留学生受け入れは地域社会の協力なくしては、成り立つまい。

2 「留学生30万人計画」——留学生施策の転換

さて、2008年1月18日に行われた福田康夫首相(当時)の施政方針演説では、「新たに日本への『留学生30万人計画』を策定し、実施に移すとともに、産学官連携による海外の優秀な人材の大学院・企業への受入れの拡大を進めます」と表明している。その時点から12年後の2020年までに、当時12万人弱であった留学生数を30万人にしようという計画である。

同年7月29日には、『『留学生30万人計画』骨子』が、文部科学省・外務省・法務省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省の6省の名前で出され、計画の趣旨とこの計画を推進するための具体的方策が簡略に示された。

趣旨の①には、「日本を世界により開かれた国とし、アジア、世界との間のヒト、モノ、カネ、情報の流れを拡大する『グローバル戦略』を展開する一環として、2020年を目途に留学生受入れ30万人を目指す。その際、高度人材受入れとも連携させながら、国・地域・分野などに留意しつつ、優秀な留学生を戦略的に獲得していく。また、引き続き、アジアをはじめとした諸外国に対する知的国際貢献等を果たすことにも努めていく」とあり、従来留学生受け入れの主目的とされてきた途上国援助や人材育成等の「知的国際貢献」は後方に押しやられ、「高度人材受入れとも連携させながら」、「優秀な留学生を戦略的に獲得していく」ことを主目的とした留学生政策に転換した。この「知的国際貢献」から「高度人材獲得」への転換が、今回の政策の大きな特徴であろう。

3 「留学生10万人計画」が遺したもの

(1) 「留学生10万人計画」の概要

さて、この「30万人計画」を考える時、どうしても日本政府が、かつて推進した「留学生10万人計画」を省みる必要がある。「30万人計画」はこれに続く第2弾としての大きな留学生政策である。

「留学生10万人計画」が提言されたのは、この25年前の1983年のことであった。その時点で1万人程度だった外国人留学生数を21世紀初頭までに10倍の10万人にしようという当時からすれば壮大な計画だった。日本がサミット入りし、経済先進国として名乗りを上げて間もない頃だったが、アメリカで31万人強、イギリス、ドイツで5～6万人、フランスで12万人弱の留学生が学んでおり、日本政府は留学生受け入れ面でもこれらの諸国に肩を並べようという政策であった。アメリカには追いつけないとしても、フランス並みの10万人以上は受け入れたいとしたのである。丁度、マレーシアのマハティール首相(当時)によるルックイースト政策がはじまり、続いて中国の改革開放政策が始まった直後である。また、韓国、台湾などでパスポートの自由化も進み、アジア全体で海外への出国意欲が高まり始めた頃でもあった。サミット入りし、円高が進行する日本は、アジア諸国の青年達の目に魅力ある留学先として映ったのである。

しかし、受け皿が十分に整っていないまま計画が打ち出されたため、実際に留学生数が増加し始めると、制度整備が追いつかず、留学生受け入れをめぐる大学や地域社会でさまざまな軋轢が生じた。1970年代から留学生支援や相談に携わっていた筆者はそれらの混乱のさまざまな場面に立ち会うことになった。

(2) 留学経路の未整備

まず日本の大学等への入学の経路が未整備であった。日本の大学に入学するためには、十分な日本語力を身につけた上で、希望大学で入学試験を受けなければならなかった。そのためまず来日して日本語学校で1～2年間日本語を中心とする勉学を経ってから、希望の大学を受験し、合格する必要があった。つまり入学先が未確定のまま来日せねばならず、入学できなければそれまでの努力は無駄になり、入学できたとしてもそれまでに相当の経費と期間を費やす必要があった。

大学院レベルへの留学を果たすためには、その入り口そのものへのアクセスが困難であった。多くの場合は、まず「研究生」という不安定な身分に1～2年在籍したうえで、正規コース(修士や博士の各課程)を受験し、合格すれば正規の留学生として認められる。研究生の身分を得るまでに日本語学校を経るケースも少なくなかった。その間に費やされる経費と時間はやはり馬鹿にならない。合格できなければ、すべて無駄な投資となる危険性があった。日本語学校そのものの質の問題とともに、「日本留学は危険」と見なされる第一の要因でもあった。

(3) 日本留学を阻む3大保証制度の壁

さらに、日本留学を阻む3大保証制度といわれる障壁があった。

1つは、入国管理法上の規定である。入国在留のためには留学生の在留、生活経費等について一

切を保証する在日の身元保証人が必要とされたことである。日本に親類縁者がいる学生はともかく、そうではない学生にとって来日前から在日の身元保証人がいるはずもない。このため、一部で保証人紹介業が蔓延り、高額のコネを払って保証人を得たり、労働と引き換えに保証人となってもらったりするケースが少なくなかった。来日後に留学生と保証人の間でトラブルが生じて、留学生から相談が寄せられ、時には社会問題とさえなった。そしてこれは、1996年10月に法務省が入国在留の保証人制度を廃止するまで続くのである。

2つ目は、大学等の教育機関の受験、入学の際に求められる保証である。授業料支払いに関する債務保証である場合が多い。保証人が在日していることが条件づけられることがほとんどで、受験時期や入学手続きの時期に、保証人が見つからず、民間相談機関に駆け込む留学生は後を絶たなかった。

入国在留のための保証人制度の廃止を受けて、1997年10月、文部省（現文部科学省）は、大学に対して「本人不在時の連絡先」で足りるよう改善策を求める通知を出した。しかし、1998年に民間団体が実施した調査によるとごく一部の大学がこれに応じただけであった^{*2}。10年後の同様の調査では、保証人を求める大学は45.7%となり、一定の改善がみられたものの、特に私立大学では50%以上が依然として保証人を求めており、問題の根本的解決にはいまだ至っていない^{*3}。

3つ目は、アパートなどに入居する際の連帯保証である。住居探しについては、そもそも外国人に対して入居を拒否する傾向が強く、留学生を悩ませる生活上の大きな課題であるが、その上に連帯保証人探しという負担がかかる。入国在留の保証人や受験・入学の保証人よりも実質的な責任が重いの、留学生にとって宿舎の保証人探しは困難を極める。

1999年、留学生住宅総合補償制度が発足し^{*4}、留学生の在籍大学がこの制度の協力校になることを条件に、保証人支援のための補償制度が適用され、保証人探しの困難さが一定程度緩和された。しかし、この制度では、大学による機関保証もしくは大学の教職員が保証人を引き受けることが求められており、協力校となることを嫌がる大学もある。また、この制度の適用を嫌う家主や不動産業者も少なくないため、宿舎の連帯保証人探しは、今なお留学生にとって難題である。

(4) 生活、入国・在留

生活や入国・在留の面でも多くの問題が生じた。来日直後に宿舎を貸してもらえずに数日を公園で過ごしたという留学生、在留手続きの書類を揃えられずに在留期間が更新できない、あるいは経済的苦境からドロップアウトした学生、病気になりアルバイトをしていた会社の寮を追い出されて路頭に迷う学生などなど、さまざまなトラブルが発生した。

母国を出国すること自体大きな困難を伴う国も少なくなかった時代である。人生の夢を日本留学に託して来日したアジアの若者達であったが、日本社会の越えがたいバリアに阻まれ、仮にそれを乗り越え得たとしても、ある種の傷を心に残さざるを得なかった留学生は少なくなかったのではないだろうか。

(5) ある留学生の泣き

1997年4月に筆者が現職に着任した数カ月後、私宛に留学生からある手紙が届いた。

当時も私費留学生が留学生全体の90%程度を占めていたが、経済的困難に苦しみながら勉学をつづけている学生は少なくなかった。そしてこの経済問題が、入国管理局による在留審査に大きな影を落とした。留学生は、当時入国管理局で1年毎に在留期間の更新手続きを行うよう義務づけられていたが、その際に必ず経費支弁能力を立証しなければならなかった。しかも、留学生は週28時間以内の労働を法的に認められているにもかかわらず、アルバイト収入による支弁能力の立証は認められておらず、奨学金の受給証明か、親などの経費支弁者からの送金証明を求められた。入国・在留の身元保証人制度は廃止されていたものの、経費支弁能力の立証のために、奨学金もなく、母国からの送金も得られない私費留学生は、結局のところ親しい日本人に「形式上」の経費支弁者となってもらい、立証書類を作成するしか手だてがないのが実は偽らざる現実でもあった。手紙はこれらの当時の状況を端的に表しているのので、断片的になるが一部を紹介しよう。

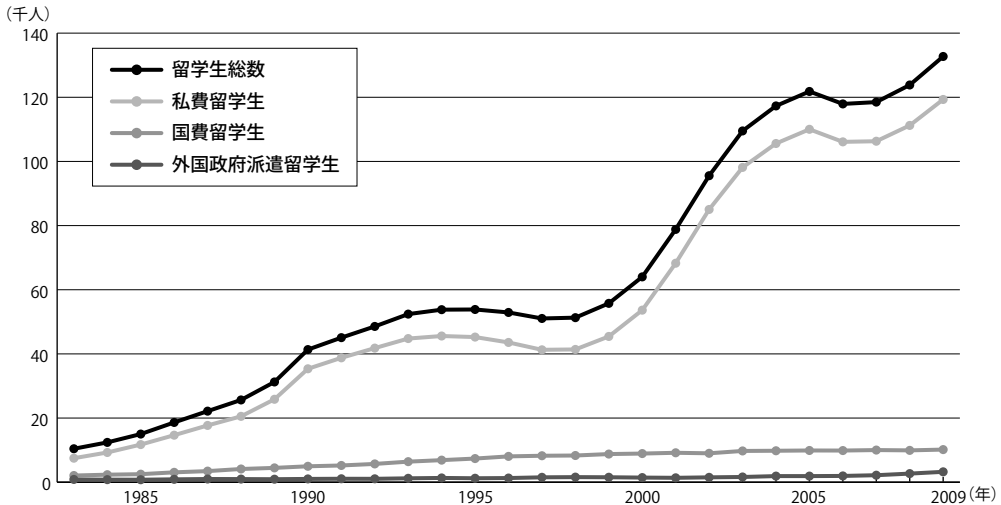
「私は現在博士課程4年目で、論文を作成中です。日本の大学では奨学金が少なく、文科系の学位取得も非常に難しいです」。「彼らに根本的な援助策を作らないままに、アルバイトの収入だけではビザを認めないのは、むしろ経済的に豊かではない国から来た学生の留学機会を断つことになりかねません」。「外国人による犯罪が増えたといって、全ての外国人を犯罪者扱いするのはどう見ても心苦しいのです」。「今日はちょうど私の来日8周年目の日です。日本はすでに私にとって留学先よりも生活の場になりつつあります。それにしても安堵感というか、心の余裕を持てる時間は本当に少ないのです。やっとここまで頑張ってきましたのに、いまだ偽の経費支弁人を作らなければならないのは何とも言えない皮肉で、寂しい気持ちになります」。「自分は本当にここまでして日本に残る必要があるのかと思うようになりました。ただ今はビザのことに不安になるよりも、このような『空しい』気持ちで一杯になりますので、一度だけ吐かせていただきます。このような気持ちを抱くのは決して私一人ではないと思うからです」。

(6) 留学生政策の見直しと「10万人計画」の達成

こうした受け入れ態勢の不備が影を落とし、83年以降、順調に推移してきた留学生数の増加傾向が90年代に入って勢いを失い、90年代半ば頃から減少に転じ始めた。留学生数が減少に転じると、政策の見直しが行われ、96年末には日本留学の障壁の象徴とされた入国・在留のための保証人制度が廃止された。この後2000年をはじめまでに、日本語学校の取扱いの一定程度の改善（「準備教育課程」の創設）^{*5}、それまで卒業後は帰国することを前提としていた専門学校生に卒業後の進学や就職を認めること、またアルバイトの時間制限の緩和、私費留学生向け奨学金の拡大など受け入れ促進のための策が講じられた。

そして何よりも大きかったのは、2000年に大学等の教育機関が入学を認めた学生については、原則的に入国を許可するという入国審査の大幅緩和が実施されたことである。こうした措置により、留学生数は98年における51,298人から2003年には109,508人と5年の間に2倍強に急激に増加し、「10万人計画」は一気に達成された（図4）。

図4 留学生数の推移(各年5月1日現在)



出典：文部科学省資料

(7) 私費留学生から見た「10万人計画」

しかし、10万人達成直後の2003年12月に出された中央教育審議会による答申「新たな留学生政策の展開について」では、「留学生交流の拡大が極めて重要である」としながらも、受け入れについては「留学生の質の向上」「在籍管理の強化」が強調され、受け入れに消極的な姿勢が示された。そして、入国管理局による入国・在留審査が再び厳格化され、警察による外国人取り締まりが強化され始めるのはこの直後のことである。これに並行して、マスコミによる「留学生・就学生＝犯罪予備軍」キャンペーンが展開され、これらに触発されて世論の留学生等の外国人に対する排外的風潮が強まっていった。そして、2005年の12万人強をピークにいったん留学生数は減少に転じるのである(図4)。

2005年のはじめ頃、ある中国人留学生が日本での生活について書き綴ってきた。中国の大学を卒業して日本に留学、大学院に入学した私費学生であった。

「生活上困ったことといえば、今直面しているのは、物件探しです。留学生を受け入れられる寮はまず少ないし、そして大体大学から遠くはなれています。民間のアパートを探せば、多くの大家さんは日本人のみに限定しているほか、『中国以外の方』という条件付きの場合も時々あります。このような差別待遇を前にして悲しみでいっぱいです」。「印象に残った経験といえば、なんと言っても、最近日本社会に大いに取り上げられている中国人犯罪問題に関連するものなんです。例えば、マスコミによる『中国人犯罪』の繰り返しの報道、入国管理局による中国人ビザ申請や延長の規制強化、×××県知事の『留学生はみなこそ泥』との発言は記憶に新しいです。そして、個人の経験としては、交番で道を尋ねる際に、中国人という身分を確認された上で、外国人登録証まで提示させられたことがあります。そして、その中に載っている情報が全部丸写しされたほか、来日日付や生活状況までいろいろと尋問されました。言うまでもなく、当時はとても嫌な思いをしました。警察の外国人取り締まりの異常なまでの強化は、この事件からも垣間見ることができると思います」。

1980年代末に首都圏におけるいくつかの民間の留学生相談機関が中心となり留学生相談に関す

るネットワークを立ち上げ、以来20年近くにわたって連絡会やネットなどを通じて情報や意見の交換を継続しているが、この時期にはこの種の留学生からの苦情相談の報告が多かった。出身国も中国人留学生に限定されたものではなく、路上で警察官に呼び止められ、長時間拘束された、5指の指紋を採られるなど警察で犯罪者であるかのように扱われた、などの相談報告が相次いだ。

このような警察による取り締まり強化や排外的な社会的風潮、そして抑制へと転じた留学生政策を総合的に勘案すると、「留学生10万人計画」は数の上で目標を達成したとはいえ、教育政策の面で成功したとは言えないという思いを抱いたネットワーク参加者は少なくなかった。

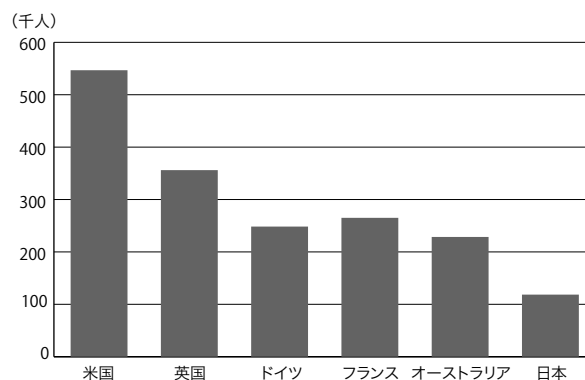
4 元留学生に刻印された負の遺産

(1) 留学交流の世界的流れ

確かに今世界では留学交流の流れは盛んである。現状で200万人程度いると推計される世界における留学人口が、2025年には3.5倍の700万人に達するだろうという推測もある。そもそも「留学生30万人計画」は、安倍晋三首相時代に、首相官邸に設けられた「アジア・ゲートウェイ戦略会議」において、世界の留学生の中で5%のシェア(200万人中の10万人)を2025年にも維持するとして2007年に提案した数字(700万人中の35万人)が元になっている。

「10万人計画」を推進している20年間に他の主要国は留学生受け入れ数を大きく伸ばしており、日本が目標としたフランスにおいても、すでに26万人と倍増し、その差はむしろ拡大している。それどころか留学生受け入れ新興国のオーストラリアにも抜かれている(図5)。さらに中国をはじめ、韓国、台湾、シンガポール、マレーシア、タイ等のアジア諸国でも留学生受け入れ計画が推進され、これらの国からも追い上げられつつある。「高度人材」の獲得競争は、世界的に熾烈である。これらに伍しての「30万人計画」なのではあろう。

図5 主要国の留学生受け入れ数



注：オーストラリアは04年、日本は07年、他は05年統計。
出典：文部科学省調査資料

(2) 繰り返されてきた留学生に対するレッテル貼り

しかし一方、「10万人計画」時代を省みれば、留学生が急増するたびに日本社会に混乱を引き起こ

し、留学生に対する排他的なイメージが増幅されてきた。

「10万人計画」が発足した80年代の当初、留学生は「国際化」のシンボルとしてもてはやされた。地域や団体の各種の交流パーティーや講演会などに呼ばれ、歓迎を受けた。それがやがて80年代後半になると、アルバイトをしながら勉学する姿が目立ち始め、「円高に苦しむかわいそうな留学生」として同情の対象となった。新聞で留学生の窮状が報道されるたびに、山のように古着などが関係施設に送付されてきたものである。ところが、80年代末から90年代になると本当の来日目的は労働者として稼ぐことなのではないかとの疑いの目を向けられるようになり、留学生に対する「偽装留学」「出稼ぎ労働者」というレッテルが社会化してしまうのである。これが留学生に対する排他的なレッテル貼りの第一波であり、この後留学生数は頭打ちとなり、90年代半ばには減少に転じる。

第二波は、90年代末から2000年代の前半である。この時期は留学生数が一気に急増したが、その後を追うように外国人による犯罪が社会的テーマとして大きく取り上げられた。そして、先述のように外国人に対する排他的な風潮が拡大する。留学生があたかも「犯罪者予備軍」であるかのようにキャンペーンを張るメディアも少なくなかった。その後、先にみたように、留学生はやはり減少に転じるのである。

留学生は、このように日本社会からその時々社会状況に応じてさまざまなレッテルを繰り返し貼られ、そのたびにそれらに振り回され、増減を繰り返してきた、と言ってよい。

(3) 元日本留学生の迷い

元日本留学生から、「家族や親戚を留学させたいが、うまくいくかどうか心配で迷っている」との言葉を耳にすることがしばしばある。自分自身が体験してきた宿舎探しや在留手続き、日本人との人間関係といったことの一つ一つにちょっとした「危険」を感じてしまい、安心感を持てない。「能力はあるし、資金も心配ないし、大丈夫とは思うけど、自分がそばにいられるわけではないので心配だ」という。こうした迷いは、「10万人計画」が推進される過程で当時の留学生の心に刻印された負の遺産と言っているのではないだろうか。

5 留学生受け入れ政策と地域における外国籍住民

(1) 日本における外国籍住民の現状

ところで、日本における外国人登録者数は2008年末で220万人を超え、日本の総人口の1.74%を占めるに至っている(図6)。この10年間で約1.5倍に増加しているのである。これらのうち、オールドカマーといわれる「特別永住者」19.4%を別にしたとしても、「一般永住者」20.4%、「定住者」11.9%、「日本人の配偶者等」が11.3%と定住化傾向の見えるものが全体の約45%を占めている(図7)。日本はすでに多文化社会の時代を迎えていると言っていいだろう。

最近、フィリピンやインドネシアからの外国人看護師や介護士の導入計画をはじめ、「研修制度」の見直し、「高度人材(専門的、技術的労働者)30万人受け入れ」「移民受け入れ1000万人計画」など、少子化による労働力減少を見据えた外国人材導入促進のための各所からの提言等の動きが報じられ、

「移民政策」という言葉が頻繁に目につくようになった。「留学生30万人計画」もこれらと絡み合いながら進行していかざるを得まい。

図6 外国人登録者数と総人口に占める割合の推移(各年末)

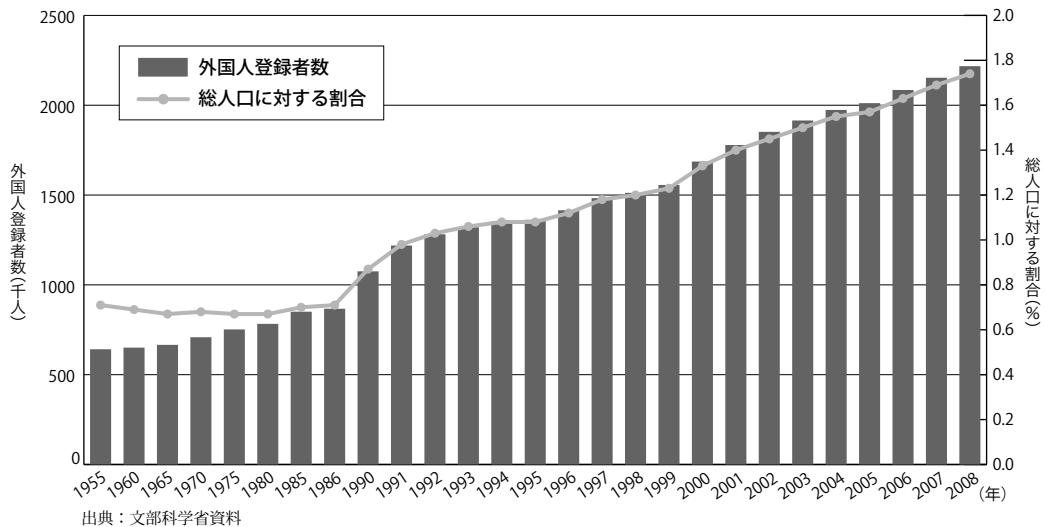
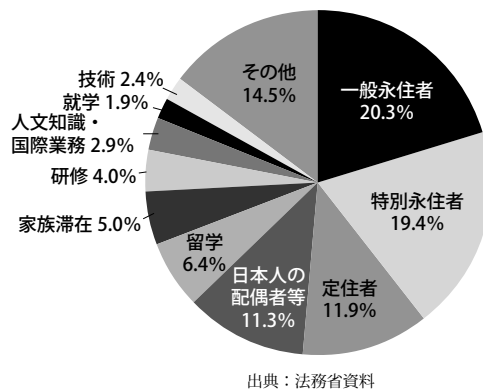


図7 在留資格別人数(総数2,165,127人, 2008年末)



(2) 留学生受け入れと地域社会の協力

しかし、留学生の受け入れ拡大を進めるためには、住居や受験・入学のための保証人問題の解決はもとより、留学経路の明確化、奨学金や留学生宿舍の拡大、就職支援への取り組み等、課題は「10万人時代」から積み残したままである。もちろん入国在留面での緩和策も必要である。

一方で、留学生は、地域で生活する「生活者」という側面も当然ながら持っている。今後留学生専用宿舍の建設が進められたとしても、そこに収容できる割合は現状の25%にも満たないであろうから、この面で地域社会の協力なくしては「30万人計画」の達成は不可能である。地域社会においては、留学生であろうと労働者であろうと「生活者」であり、区別はない。「10万人計画」時代の負の遺産を精算するためにも、留学生に限らず外国人を生活者として暖かく迎え入れ、安心して生活できる環境作

りに取り組む必要がある。

(3) 急がれる「移民政策」への取り組み

留学生が30万人ともなれば、日本社会へのインパクトも相当なものであろう。

留学生のころから配偶者や子供を伴って留学している学生も少なくなく、留学生の家族へのケアが一部のボランティア市民団体などによって行われてきているが、30万人もの留学生を受け入れ、その半数以上を「高度人材」として日本企業等に就職させるとなれば、市民ボランティアに頼るべきものでもない。

日本の大学や大学院を卒業して、日本で数十年を過ごしてきた元留学生達と語ることが時々あるが、彼らの多くが「日本が留学生をたくさん受け入れるのは賛成だが、卒業して就職したとしても、日本人と結婚でもしない限り日本定着は難しい」と口をそろえて言う。海外からの移民受け入れには消極的だが、日本の大学で勉強した留学生出身者なら、容易に日本に定着するだろうと安易に考えているとしたら、その認識を改める必要がある。日本は、外国人が簡単に定着できる国ではないのではないだろうか。

本格的な移民政策に正面から取り組むことが急がれる所以である。

6 おわりに

留学生の受け入れ拡大を進めるために、今後大学を中心にさまざまな取り組みが推進されるであろう。また入国在留面での緩和策も進められている。一方繰り返しになるが、留学生は地域で生活する「生活者」であり、その面で他の外国人労働者等と区別はない。「10万人計画」時代の負の遺産を清算するためにも、留学生に限らず外国人を生活者として暖かく迎え入れ、安心して生活できる環境作りに取り組む必要がある。そのために以下の4点を早急に対応すべき課題として掲げ本稿の締めくくりとしたい。

- ① 入居を拒否されれば日本での生活が成り立たない。人種や国籍を理由とするアパートの入居拒否に対する罰則を伴う禁止措置を検討してよいのではないか。入居の際の連帯保証人の要求についても、住居を目的とする限り、生存権に関わる問題として同様に禁止措置を検討すべきではないだろうか。
- ② 家族に対する手厚いケアが必要である。配偶者への日本語指導、地域社会への適応促進、出産、育児、また特に小・中学校などにおける外国人子弟の教育についての支援。これまで市民ボランティアにたよりがちであったが、自治体等が公的制度を整備した上で、市民とも連携しながら支援に取り組むべきであろう。
- ③ 来日し、外国人登録を済ませた留学生等外国人から銀行口座開設を拒否されたという相談が絶えない。テロ対策やマネーロンダリングの防止のためという理由のようだが、銀行口座なしで日本での生活を営むことは困難である。これへの早急な対応策が必要である。
- ④ 卒業し就職した元留学生が、親を呼ぶための安定した在留資格が日本の入国管理法上準備さ

れていない。このために留学生の中には、日本での就職や定着をためらうケースがみられる。少子高齢化は日本だけの問題ではない。外国人人材の日本定着を期待するのであれば、この面での制度的整備が不可欠である。

追記

本稿執筆中に、いわゆる「事業仕分け」等により、留学生政策上のいくつかの予算削減措置が進行している。①経済産業相を中心に進められていた「アジア人財資金構想」(<http://www.ajinzai-sc.jp/asia.html>)は、外国人高度人材獲得や留学生の卒業後の就職支援を目指したプロジェクトとして2007年から実施されていたが、2010年事業仕分けにより廃止が決定された。②「留学生30万人計画」を推し進める中心となる30大学に重点的に予算を配分する「グローバル30」構想も、2009年度13大学を選定したところで、翌年度以降2次募集は実施されないようである。③さらに13大学に配分される予定の予算も半減されている。④1980年代末から20年以上続いていた私立大学に在籍する私費留学生に対する授業料の約30%支援を2010年度より廃止、などである。これらの予算縮減政策が、今後の「留学生30万人計画」の推進にどのような影響をもたらすか注目する必要がある。

*1 ただし、昨年「出入国管理及び難民認定法」が改正され、日本語学校生の大部分に付与されている在留資格「就学」が、「留学」に統合されることになった。実施は2010年7月とされている。

*2 外国人留学生保証人制度調査研究会、1998『外国人留学生の大学に対する保証人について——大学はなぜ保証人を要求するのか』1997年度JAFSA研究助成事業報告書。

*3 東京YWCA「留学生の母親」運動、2009『外国人留学生にかかわる保証人アンケート調査報告』。

*4 財団法人日本国際教育支援協会(旧財団法人日本国際教育協会から分岐した団体)により1999年発足した。「本制度は、外国人留学生が民間宿舎等へ入居するにあたり、保証人を探す困難さと保証人の精神的・経済的負担を軽減し、外国人留学生の民間宿舎等への円滑な入居を支援することを目的として平成11年3月より発足しました」とある(www.jees.or.jp/crifs/index.htm)。

*5 中等教育の課程の修了まで12年を要しない国については文部大臣が指定したわが国の大学に入学するための準備教育を行う課程を修了する必要がある、従来より一部の政府補助金で運営されている日本語教育機関のみが指定を受けていたが、1999年に民間の日本語教育機関にもこの制度の適用が拡大された(http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t19991115001/t19991115001.htm)。

《参考文献》

- ・独立行政法人日本学生支援機構、2009「平成21年度外国人留学生在籍状況調査結果」。
- ・文部科学省・外務省・法務省・厚生労働省・経済産業省・国土交通省、2008『「留学生30万人計画」骨子」。
- ・独立行政法人日本学生支援機構、2001～2008「日本留学試験実施結果の概要」。
- ・栖原暁、1996『アジア人留学生の壁』NHKブックス。
- ・栖原暁、2002「日本の留学生政策」駒井洋編著『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店。
- ・外国人差別ウォッチ・ネットワーク編、2004『外国人包囲網——「治安悪化」のスケープゴート』現代人文社。
- ・杉村美紀「アジアにおける留学生政策と留学生移動」(www.jaas.or.jp/pdf/54-4/10_25.pdf)。
- ・栖原暁、1998「入国在留のための身元保証人制度の廃止とその後の留学生の保証人問題」『東京大学留学生センター紀要』8号。

The Meaning and Challenges of “The 300,000 International Students Plan”

SUHARA Satoru

The University of Tokyo

key words: The 300,000 International Students Plan, multicultural society, immigration policy

The Japanese Government proposed “the 300,000 International Student Plan” to make the number of international students acceptance to 300,000 people by 2020. This policy indicates that the government is steering towards the direction to put priority to national interests such as accepting “highly skilled foreign personnel” rather than making intellectual international contribution to Asian countries.

However, even if the purpose of the acceptance changed, many problems revealed in the process of achieving “100,000 Plan”, such as the complexity of the course to study in Japan or inadequate living conditions for international students, are yet to be solved. The number of international students went through rapid increase and decrease repeatedly, and along with the rise and fall, the image towards international students swung from “bridge” “goodwill ambassador” to “studying abroad for camouflage” “student migrant workers” or “would-be criminals” repeatedly.

On the other hand, the acquisition of the highly skilled foreign personnel is emerging as a national issue in relation with the declining birthrate, and the utilization of international students is discussed in various quarters to evade the expected cultural friction. However, living in Japan for a long time as an ex-international student and being fluent in Japanese language cannot be easily connected to settlement in Japan. There are numerous barriers difficult to overcome, no matter if they are ex-international student or not, such as being refused to rent an apartment, difficult condition to open a bank account, inadequate support in Japanese language education for family members, or childbirth, childcare and education, and difficulty of getting status of residence for the parents left in their home countries. Until now, “immigration policy” has not been discussed in earnest in Japan, but it may be necessary to confront this issue along with the international student policy from now on.

特集：日本の留学生政策の再構築

韓国における留学生政策の発展とその課題

太田 浩 一橋大学

キーワード：留学生政策, Study Korea Project, 高等教育の国際化

本稿は、世界的な学生流動化の潮流及び留学生市場の拡大を踏まえながら、韓国の留学生政策について、大学国際化の課題、ならびに少子化と高等教育の過剰供給などの問題と関連させながら論考し、あわせて、日本との比較及び日本への示唆についても言及したものである。韓国の留学生政策の支柱は、Study Korea Projectと呼ばれ、重要な国策の一つとして位置づけられている。具体的には、①留学生送出し国から受入れ国への転換、②海外からの高度人材確保を含む国際的な学生流動性に関する課題への取組み、③世界的な高等教育のサービス産業化への対応、④大学の国際化・国際競争力強化を通じた北東アジアにおける高等教育ハブ構築など、韓国における高等教育のパラダイム・シフトを意図した野心的なものといえる。高等教育の量的な成熟度が高い韓国では、大学の国際化と国際競争力を強化し、教育研究の質的な向上を図ることにより、留学先としての魅力向上に取り組んでいる。よって、国内のトップ大学を世界標準レベルに押し上げるための支援策と留学生政策は連関している。また、高等教育のグローバル化への対応として、授業科目と教育課程の英語化を重点施策と位置付け、政府と大学が連携して取り組んでいる。韓国政府は、日韓の高等教育や社会における文脈的な共通性の下、日本の留学生政策の発展過程を研究した上で、独自の留学生施策を構築していることが伺える。

1 はじめに

知識基盤社会への移行とグローバル化の進展により、高等教育の需要と役割は一層高まると共に、大学の世界的な大競争時代を迎えている。その一方で、教育研究活動のボーダレス化が急速に進むことで、国際的な大学間の協働も一層拡大している（高等教育における競争と協働の共存）。先進国だけでなく、中進国の高等教育機関を巻き込んで、ワールドクラス・ユニバーシティ（world-class university）の地位を獲得すべく、研究力を軸とした熾烈な競争が繰り広げられている。併せて、すでにワールドクラス・ユニバーシティとして認知されている研究型大学を中心に、マルチラテラルな連携や協力が活発になってきている。その一例として、国際的な大学間アライアンスやコンソーシアムの形成が挙げられる^{*1}。

また、英語圏の大学を中心に高等教育の産業化（サービス産業化）が進み、世界的な留学生市場（国

際学生市場)が出現した。その市場の成長とともに、国家間貿易の問題として、高等教育が世界貿易機関(World Trade Organization)のサービス問題に関する一般協定(General Agreement on Trade in Services)でも取り上げられるようになった。

さらに、世界大学ランキングやリーグテーブルの登場は、大学間の世界的な競争を煽る風潮をもたらすだけでなく、大学の国際競争力を示す簡便な指標となり、高等教育関係者がパートナーシップやコラボレーションの相手先大学を選ぶ際、あるいは海外留学希望者が留学先大学を選ぶ際、重要な資料として活用されるようになってきている。代表的なものとして、THE (Times Higher Education) -QS (Quacquarelli Symonds)^{*2}、Newsweek、そして上海交通大学などにより作成されるものが挙げられる。これら世界大学ランキングが国際学生市場に与える影響は、今や無視できないものとなっている。この種のランキングは、市場型大学評価と呼ばれ、教育研究という無形の商品(ソフトウェア)が、これまで売り手(大学)からの一方的な情報や世評で選択、購入されていたところに、消費者(留学を希望する学生とその家族)がほしい情報を提供するという点で風穴を開けた。確かに、この種の世界大学ランキングは、研究(特に理工系や医学系)に関する指標に偏っていることや規模の大きい総合大学に有利なことなど、様々な問題点が指摘され、またそのデータに関する信頼度も疑問視されている^{*3}。しかしながら、これら発展途上の世界大学ランキングは、さらなるデータ収集力や分析力の向上を図りながら、学生とその家族にとって必要な情報を提供する媒体として、成長し続けるであろう。特にTHEのWorld University Rankings (WUR)は、大学の留学生募集活動支援を業務の柱としているQSと提携している限り、「海外留学カタログ」としての役割をより意識した発展を目指していくに違いない。実際にQSの主催するWURに関する大学関係者向けのセミナーの内容やそこで配布される資料は、彼らのそのような指向を強く反映したのとなっており、併せて、QSの主催する留学生リクルーティング・ツアーとの連携を深めている。なお、日本や韓国をはじめとする東アジアのトップ大学は、WURにおける国際的な指標(外国人教員数と留学生数)で欧米のトップ大学に大きく水をあけられており、それが総合得点に影響し、上位にランクインできない原因の一つとなっている(O'Leary et al., 2009)。そして、その結果が、国際学生市場における日本や韓国の大学の評判やprestigeに少なからず影響している。

本稿では、世界的な学生流動化の潮流及び留学生市場の拡大を踏まえながら、韓国の留学生政策について、大学国際化の課題、ならびに少子化と高等教育の過剰供給などの問題と関連させながら論考し、最後に日本との比較及び日本への示唆についても述べたい^{*4}。

2 留学生市場の拡大

経済協力開発機構(Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009)によると、2007年における世界の留学生総数は300万人強であり、1975年の80万人に比べて4倍近く増えている。特に、2000年以降の伸びが大きく、当時の190万人から7年間で59%も増加している。この留学生の増加における大きな流れは、発展途上国から先進国へというものであり、全体の70%を占めている。OECD諸国は留学生総数の84%を受入れ、特に英語圏の受入れが全体の50%弱に達す

る。英語圏の中では、米国のシェア低下(1990年には40%強であったものが、2007年には19.1%)が目立つとともに、英国(11.6%)、豪州(7.0%)等、他の英語圏諸国のシェア上昇が顕著である。この背景には、米国における9・11同時多発テロ後の入国管理行政転換の影響もあるが、90年代後半から、英国や豪州等の米国以外の英語圏諸国の政府が国策として、留学生市場におけるシェア獲得に乗り出したことが大きいと見られている。その結果、英国や豪州では留学生数だけでなく、留學生率(高等教育機関在学者総数に占める留學生数)も急激に高まり、2006年に英国では25.1%、豪州では26.2%となっている(文部科学省高等教育局学生支援課, 2008)*5。IDP Education(2003)は、世界の留學生総数が2025年には720万人に増大すると予測しており、その増加を支えるのは、アジア各国の経済力向上と人口増による私費留學生の増加であり、アジアが最大の留學生市場になっている。1995年から2010年の15年間だけでも、アジアでは80万人の留學生が増加すると見られている。

高等教育においては、国内労働市場を念頭においた人材育成から、国際労働市場に通用する高度人材の育成が求められるようになり、学生もより良い教育と生活を求めて日常的に国境を越えて移動するようになった(黒田, 2005)。さらに先進国における少子化と高度人材獲得競争の激化により、インドや中国をはじめとするアジア諸国における先進国の大学の留學生リクルーティングは、これまで以上に活発なものとなるであろう。米国のNational Science Board(2008)によると、2005年、理工系博士号取得者のうち英国では42%を、米国では41%を留學生が占めた(ドイツでもこの比率は25%に達していたが、日本は10%であった)。工学系だけに絞った場合、両国ともこの比率は60%を超えていた。

国際的な学生流動性が全体的に高まる中、新しい潮流としては、これまで主要な留學生送出国であったアジアの国々において、受入れ国への転換を図ろうとするところが出て来たことが指摘される。中国の留學生数はすでに日本を超え、2008年で22万人強、シンガポールは9.7万人、韓国の留學生数も6.4万人に達している。これらの新興留學生受入れ国は、最大の国際学生市場の中に位置するという利点を活かし、同じアジアの近隣諸国から多くの留學生を受入れている。日本学生支援機構(2006)、Davis(2003)、杉村(2006)等の資料によれば、中国が受入れる留學生の約40%は韓国、20%は日本を出自国としており、韓国が受入れる留學生の約60%は中国、6%は日本を出自国としている。同様に日本の受入れの約60%は中国、15%は韓国を出自国としており、これら東アジア3国間での学生の流動性が高まっていることがわかる。この傾向は、シンガポール、香港、台湾、マレーシア、タイなどにおける先進国の大学によるトランスナショナル高等教育(オフショア・プログラム)*6の拡大及び地域的連携を意識した自国の高等教育の整備、ならびに国策としての留學生受入れ事業の展開により、アジア域内での学生流動化を加速させることになるであろう。先に挙げたアジアの国々や地域は、それぞれにアジア圏における教育と研究交流のハブを構築し、域内の学術文化交流を促進するだけでなく、域内の労働市場で求められる人材育成に共同で取組むというような、いわゆるアジア版エラスムス計画への発展の可能性さえも持っているといえる(Daily Yomiuri, 2008)。

3 韓国的高等教育の概要

韓国には4年制大学が201校、2年制または3年制の短期大学^{*7}が152校ある。4年制大学は80%強が、短期大学は90%強が私立大学である。大学進学率は84%と高いが、少子化の影響で地方の短期大学では定員充足率が70%程度まで落ちてきている（4年制大学の定員充足率も90%程度にまで下がってきている）。併せて、大学、短期大学において、統廃合が行われており、大学数は微減傾向にあるが、大学院大学は増加傾向にある^{*8}。韓国の大学は2学期制で、春学期と秋学期に分かれている。春学期は3～6月、秋学期は9～12月で、1学期は15～16週間となっている。また、日本と同様に単位制をとっているが、一般的に1科目につき50分授業が週3回行われることにより3単位となり、4年制大学で卒業に必要な単位は140単位前後となっている。多くの大学には付属の語学堂（語学学校）が設置されており、大学進学のための準備コースから、夏季休暇等を活用した短期の語学研修まで、幅広いプログラムを留学生に提供している（日本学生支援機構、2007）。

4 外国人留学生の現況

2008年の韓国における外国人留学生総数は63,952人^{*9}で、留学生の44%（28,197人）が学部課程の正規学生、31%（19,521人）が語学研修生、19%（12,388人）が大学院課程の正規学生である（表1参照）。学位取得を希望する正規学生（学部と大学院の合計）の割合は63%（40,585人）^{*10}で、2001年の37%から大きく上昇している。ただし、外国人留学生比率（総学生数に占める留学生数の比率）は0.5%と、OECD諸国の平均である7.6%に比べるとかなり低い。留学生の出身国は、中国が70%（44,746人）^{*11}を占め1位、ついで日本が5%（3,324人）で2位、モンゴルが3%（2,022人）で3位と続いている（表2参照）。専攻分野別では、語学研修（31%）と人文社会科学系（43%）を合わせると74%で、理工系が17%である。経費支弁別では、私費留学生が86%（54,934人）を占め、8%（5,010人）の大学招聘（受入れ大学の奨学金）が次いで多く、韓国政府による招聘（国費留学生）は1%（837人）と低い（表3参照）。以上のデータから、日本における外国人留学生の典型的な像として使われる「中文学私（中国人学生、文系、学部課程、私費留学生）」が、韓国にも当てはまることわかる。

表1 課程別留学生数（2008年）

区分	語学研修	大学（学部）	大学院	その他研修	計
学生数	19,521	28,197	12,388	3,846	63,952
割合（%）	31	44	19	6	100

出典：韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008

表2 出身国・地域別留学生数（2008年）

区分	中国	日本	モンゴル	ベトナム	米国	台湾	その他	計
学生数	44,746	3,324	2,022	1,817	1,481	1,158	9,404	63,952
割合（%）	70	5	3	3	2	2	15	100

出典：韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008

表3 経費支弁別留学生数(2008年)

区分	私費	大学招聘	韓国政府招聘	外国政府派遣	その他	計
学生数	54,934	5,010	837	587	2,584	63,952
割合(%)	86	8	1	1	4	100

出典：韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008

5 韓国の留学生政策の発展

(1) 政策の起源

韓国の留学生政策は、2001年に施行された「外国人留学生誘致拡大総合方案」に始まる。これは、それまでの留学生送出し中心から、留学生受入れ中心へと韓国の政策転換を示すものであった。国策として、留学生の韓国での就学の便宜を図るとともに、留学生をめぐる環境を改善するための総合的方案といえる。具体的には、①留学生宿舍の新・増築の支援、②留学生の就労活動制限の緩和(20時間/週以内のアルバイト許可)、③海外での韓国留学フェアの開催、④多言語による韓国留学案内サイト^{*12}の構築、⑤留学ビザ取得のための手続きの簡素化、⑥入国管理局と大学の連携による留学生の在留・在籍管理の改善などであった(横田ほか、2005)。しかしながら、その後の留学生数は、2001年の11,646人から2003年の12,314人へとわずかに増加したに過ぎなかった。翌2004年、韓国の外国人留学生数は16,832人と前年に比べ増加したが、一方で、韓国人の海外留学人数は、アジア通貨危機の時期を除けば年々増大していたため^{*13}、同年の韓国人海外留学人数は、その約11倍の18.8万人を数えた(表4参照)。これにより、外国人留学生の受入れに伴う教育の輸出額(外国人留学生が韓国留学・研修で支出した総額)と韓国人留学生の海外に留学に伴う教育の輸入額(韓国人が海外留学・研修のために支出した総額)における貿易収支の赤字が大幅に増加した。1999年には8.6億米ドルだった赤字が、2003年には18.3億米ドルに達し、その後も上昇が続いた(表5参照)。これに対して、韓国政府は、高等教育がサービス産業化している潮流において、教育輸出力の向上は高等教育の競争力強化を意味し、そのためには国が重点的な投資をする必要があるとしている(横田ほか、2005)。

表4 年度別海外留学人数

年度	2004	2005	2006	2007	2008
海外留学人数	187,683	192,254	190,364	217,959	216,867

出典：韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008

表5 年度別教育(留学・研修)貿易収支状況(単位：百万USドル)

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
教育輸出額	38.7	23.1	10.8	16.9	14.9	15.9	10.2
教育輸入額	905.5	957.8	1,070.0	1,426.1	1,852.2	2,493.8	3,371.4
留学収支	-866.8	-934.7	-1,059.2	-1,409.2	-1,837.3	-2,477.9	-3,361.2

注：1) 教育輸出額：外国人留学生が韓国留学・研修で支出した金額，教育輸入額：韓国人が海外留学・研修のために支出した金額。

2) ここでいう留学・研修には、初等・中等教育から高等教育のレベルまですべて含む。

出典：カン・ヨンスン，2004『21世紀韓国大学の国際化のための新プロジェクト』掲載の韓国銀行による調査資料に他の韓国教育科学技術部の資料を加えて、筆者が作成。

このような状況の下、2004年に“Study Korea Project”が発表され、2010年までに韓国で学ぶ留学生数を5万人に増やすという目標が掲げられた（留学生5万人計画）。その後、韓国の留学生数は急速に増加し（2004年に16,832人だった留学生数は、2007年には49,720人となり、3年間で3倍近くまで増加した）、2008年には63,952人に達し、2年前倒しで5万人の数値目標を達成した（表6参照）。そして、同年8月、2012年までに留学生数を10万人にするという新たな目標を発表し、Study Korea Projectは第2段階に入っている。

表6 年度別外国人留学生数

年度	2004	2005	2006	2007	2008
留学生数	16,832	22,526	32,557	49,270	63,952

出典：韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008

(2) 政策の背景・根拠

韓国のStudy Korea Projectの背景としてまず挙げられるのが、外国人留学生受入れ数と韓国人海外留学者数の大きなギャップであり、それに伴う教育貿易収支の赤字改善（留学生の送出国から受入れ国への転換）が課題となっている（パク，2004）。先述の通り、2004年、韓国の外国人留学生数と韓国人海外留学者数の比率は1対11まで広がった。その後、外国人留学生が増加し、2008年には6.4万人弱に達したが、海外留学者数も増加基調であったため、依然として外国人留学生の約3.4倍にあたる約21.7万人の韓国人が海外で学んでいる（表4と表6参照）。Institute of International Education（2009）によると、米国の大学の正規課程で学ぶ韓国人留学生数は7.5万人であり、インド、中国について第3位である（5位の日本の3.0万人の2.5倍。日本と韓国の人口差を考慮した場合、5倍となる）。その他にも米国で英語研修を受けたものが1万人強、小・中・高校生の海外留学者（韓国では「早期留学」と呼ばれる）も2.7万人に上ると言われており、韓国は留学生の送出しが受入れを大きく上回っている「出超国」である。韓国では、国際学生交流におけるこの大幅な出超に出生率の低下があいまって^{*14}、頭脳流出の防止と将来の労働力不足対策としての海外からの高度人材獲得が重要な政策課題となっている（Kim and Nam, 2007）。

頭脳流出防止の面では、韓国の高等教育はユニバーサル化^{*15}（2005年で、大学進学率はすでに82.1%に達している）したが、大学における教育研究の水準が世界レベルに達していない（2009年、THE-QSの世界大学ランキング・ベスト200に入ったのは4校のみ）との認識が強く、それが多くの韓国人を海外留学に駆り立てる一因であるとみなされており、韓国の大学の国際化及び国際競争力の強化が急務だと指摘されている（朴，2005）。言い換えると、留学生受入れ政策の推進は、韓国の大学を国際学生市場から見て魅力ある大学（ワールドクラス・ユニバーシティ）へとレベルアップさせることを意味し、それは韓国の優秀な若者の海外流出を防ぐだけでなく、海外から多くの留学生を呼び込むことを可能にすると考えられている。この取り組みの象徴的なスローガンとして、韓国を「東アジアの教育ハブ」とすることを掲げている（KBS，2004）。具体的には、トップ大学を中心に研究レベルをワールドクラスに引き上げるための方策として、Brain Korea 21^{*16}やWorld-Class University育成事業^{*17}が実施されている。

また、外交や国際協力という面では、韓国が北東アジアの中心国家として飛躍するために、開発途上国の将来の指導者となるような若者を韓国の大学で養成し、途上国の発展に寄与することの重要性を強調している。彼らの韓国留学の経験が、諸外国における韓国に対する認識を引き上げ、国際社会における親韓・知韓派を増やすことになるとしている（横田ほか、2005）。この点から、今後留学生の募集活動を強化する国として、サウジアラビア、カタール等の産油国とカザフスタン、アゼルバイジャン等の中央アジアの国々が挙げられており、これらの国々における韓国留学の需要は大きいとしているのも興味深い（カン、2004）。

さらに、Study Korea Projectの具体的施策を解説した『21世紀韓国大学の国際化のための新プロジェクト』では、少子化の影響として、大学の定員割れが顕在化^{*18}しており、その対策として留学生の受入れを推進することも謳われている（カン、2004）。

(3) 政策の展開

Study Korea Projectの下、政府が行った取り組みとしては、①国費留学生の量的拡大、②在外公館を中心に韓国政府関係機関^{*19}の海外ネットワーク全体を留学生誘致活動に活用、③海外での韓国語及び韓国文化講座開設^{*20}の支援などが特徴的なものとして挙げられる。政府の具体的な施策は、以下のとおりである（表7参照）。

表7 Study Korea Projectによる留学生誘致拡大のための施策

重点施策項目	具体的な施策
外国人留学生招聘(国費留学生)事業の拡大	・留学生の自発的な流入を促すための先行段階として、政府の初期誘引投資(国費留学生奨学金)の拡大 —250人(2006年)→1,000人(2008年)→2,000人(2010年)を目標 *学部課程招致事業を新規に推進(2006年3月～):開発途上国の学部生30人 ・アジア及びBRICs国家など発展可能性が大きい国家の次世代指導者層を集中的に招聘(対象国の戦略的選定) ・力量ある優秀な地方大学に、留学生を配置する方式に転換:評価委員会を構成して運営、優秀大学(大学院)20~30校を選定
留学生誘致拡大のための海外ネットワークの形成及び活性化	・在外公館及び韓国教育院(海外同胞のための在外教育機関)の留学生誘致機能の強化 —在外公館勤務者の成果履行契約制を実施し、人事評定等で留学生誘致実績(寄与度)の反映を推進(インセンティブ付与) —韓国留学に関心の高い地域(潜在的市場)での韓国教育院の新設を推進 ・留学生誘致に関する情報共有のため、在外公館を中心に海外機関間のネットワークを構築 —在外公館、韓国教育院、文化院、韓国文化広報院、広報官、KOTRA(注1)、韓国観光公社、KOICA(注2)、韓国輸出入銀行海外支社等 ・在外公館及び外交通商部のウェブサイトに韓国留学案内システムを搭載
韓国留学の広報活動強化	・韓国留学の情報提供をするポータルサイトである韓国留学案内システム(http://www.studyinkorea.go.kr)を管理運営 —出入国・査証手続き、各大学情報の提供、韓国教育制度の紹介 —海外モニター要員(元留学生)を委嘱し、サイトの持続的な評価 —多言語化:韓国語、英語、中国語、日本語、ロシア語、ベトナム語、モンゴル語 ・海外での韓国留学フェアを韓国文化行事等と連係して開催 —8カ国10都市で開催:カザフスタン、ウズベキスタン、中国、モンゴル、シンガポール、日本、ベトナム、インドネシア ・アジア各国の教育省、大学の国際交流担当者など国際交流関係者を招聘し、研修を実施(ネットワーク構築と広報専門性の向上)

外国人留学生の 就学・生活環境 改善	・外国語（英語）による教育課程及び韓国語研修プログラムの開設支援 －2006年度の公募を通して9校を選定，4億ウォンを支援 ・産学連携を通じた優秀な留学生誘致とその活性化 －大学は企業が望む分野での留学生を募集し，教育する －企業は奨学金，インターンシップなどを提供，卒業後の採用を保証 ・留学生宿舍の拡充と収容率の向上 －民間資金（投資）の活用による留学生宿舍拡充 ・大学財政支援事業の評価項目に留学生支援実績を加える：受入れ留学生数，留学生支援プログラム，宿舍，広報・留学生募集努力 ・留学生に対する医療費補助 ・留学生データベース構築で人的資源の活用基盤を形成 －就職希望の留学生を対象としたデータベースを構築し，産業資源部の求人企業データベースと連携させ，就職活動をオンラインで支援 －産業資源部と大学巡回就職説明会，オンライン就職フェアを共同開催 －産業資源部ゴールドカード制（注3）と連携した就職支援 －同胞（韓国系）留学生の両親，配偶者に対する就職支援（移住支援）
韓国語・韓国文化の普及を拡大	・韓国語能力試験（TOPIK）実施地域を拡大 －2004年16カ国46地域（1.5万人受験）→2006年28カ国73地域（3万人受験） ・海外での韓国語及び韓国文化講座開設の支援：海外の韓国教育院を活用 ・外国の小・中学校での外国語教育における韓国語採択支援 －米国，カナダ，豪州，英国等での韓国語教育課程を開発・支援 ＊英国：中学校で韓国語を卒業資格試験（GCSE）の1つに採択（2007年） ・国際教育振興院（注4）でオンライン韓国語学習プログラムを提供（http://kosnet.go.kr/indexe.html）
効率的な行政支援体制を構築	・留学生誘致拡大（留学生政策推進）のための諮問委員会設置：メンバーは産官学の有識者・専門家 ・留学生に関わる出入国・在留管理制度の改善 －査証手続き簡素化（政府招聘留学生の入国手続き簡素化），卒業後の求職期間のための滞在延長許可等 －大学での留学生の在籍・在留管理を強化：担当職員の指定，留学生の学籍変動事項に関する法務部への報告義務を付加（2005年） －留学生の在籍・在留管理が優秀な大学には，留学生の出入国・在留管理上の特惠付与の方針を推進（インセンティブ付与） ・留学生誘致の業務強化のための組織改編：国際教育振興院に国外人的資源部を新設し，その中に留学生誘致チームを設置

注：1）KOTRA: Korea Trade-Investment Promotion Agency（大韓貿易投資振興公社）

2）KOICA: Korea International Cooperation Agency（韓国国際協力団）

3）ゴールドカード制：国内企業が指定された7つの分野に外国人高度技術者を雇用する場合，査証発行及び出入国・在留手続きにおける特惠を付与。

4）国際教育振興院（現国立国際教育院，2008年6月名称変更）：教育科学技術部所属の機関であり，在外同胞教育の専門機関として行政サービスの質的向上のための責任運営機関に指定され，国際教育の交流・協力の中心的機関としての機能と役割も果たしている。

出典：カン・ヨンスン，2004；国外人的資源政策課，2005；ジョン・ウホン，2006をもとに筆者作成。

産業界も，①奨学金の支給，②インターンシップの提供，③留学生宿舍の建設，④留学生の積極的雇用などの支援をしている。産学連携での留学生受入れについては，韓国企業が拠点を増やしている中央アジア，中東諸国^{*21}，BRICs^{*22}などをターゲットに挙げている。語学堂による短期の韓国語・韓国文化研修生受入れから大学院（ビジネス系と理工系）の英語による課程での学位取得学生まで，受入れプログラムの多様化を図ると共に企業との連携による奨学金の支給と就職をセットにした支援を推進している。たとえば，サムソン電子は，ソウル大学校の工学系大学修士課程の留学生を2004年から11年間の契約で合計100名支援しており，修了者は卒業後のサムソン電子への就職が保証されている（ジョン，2006）。

また，留学生政策そのものではないが，政府は先進国の大学による韓国でのブランチ・キャンパス設置を推進することで，国内の大学との競争を促し，国際標準の大学を目指すところが増えるこ

とを意図している。言い換えると、韓国内の大学の国際化やグローバル化への対応を含めた質的向上を図り、ひいては国際学生市場から見て魅力ある高等教育システムへと変革させる取り組みとして、外国の大学ブランチ・キャンパスを積極的に誘致している。2007年、オランダのShipping and Transport Collegeが韓国初の外国大学によるブランチ・キャンパスを光陽に設置した。米国のStevens Institute of Technologyは、平澤に大学院課程を開設すべく準備を進めている(McNeill, 2008)。政府は、仁川経済特区(仁川松島国際都市)のGlobal University Campusに10校程度の外国大学のブランチ・キャンパスを誘致する予定であり、すでに、State University of New York at Stony Brook, North Carolina State University, University of Missouriの3校が学位授与課程や研究所を設置するための合意書(MOU)にサインをしたと報道されている。また、University of Southern California, University of Delaware, George Mason University, George Washington Universityが協議中と言われている(Fischer, 2008)。国内の大学も延世大学校、高麗大学校、西江大学校、韓国外語大学校の仁川松島国際都市進出が確定しており、国内外のトップ大学による国際的な教育・研究のクラスターが形成され、そこでの先端産業の育成とグローバル人材の養成が期待されている。この構想を推進するために、知識経済部は2009年、外国の教育研究機関への支援予算を2008年の50億ウォンから8倍の400億ウォンに拡大し、そのうち254億ウォンがSongdo Global University Campus建設支援事業に投入される(254億ウォンのうち96億ウォンは仁川松島国際都市における外国大学・研究所の設立準備費と初期運営費に対する支援に充てられる予定。ソウル新聞, 2009)。仁川松島国際都市のSongdo Global University Campusは、韓国の「北東アジアにおける高等教育ハブ構想」における中核として建設が進んでおり、2012年までに12,000人の学生がそこで学ぶことが予定されている。しかしながら、一方で、上述の国内の大学の内部には、仁川松島国際都市への進出に対する根強い反対があること、進出を予定している米国の大学のブランチ・キャンパスの規模(学部数や学生数)が未だ明確でないこと、さらに経済危機の影響で韓国政府の継続的な財政支援が危ぶまれていることから、Songdo Global University Campusの早期実現については疑問視されている(McNeill, 2009)。

(4) 大学の取組み

大学レベルでは、①英語による教育課程や授業科目の増加、②サマープログラムの実施、③語学堂のプログラム(韓国語及び韓国文化研修プログラム)の充実などに力を入れており、それに対して政府も積極的に支援している。

トップ大学を中心に、外国人留学生数について、明確な数値目標を設定しているところが多い。漢陽大学校は2010年までに2,000人、韓国科学技術院(KAIST)は2011年までに700人、ソウル大学校は2010年までに全学生数の10%を留学生にしている(太田ほか, 2007)。その実現のための一方策として、大学教育の国際的共通性・通用性の向上を図るべく、正規課程での英語による授業科目の実施率向上についても明確な数値目標が掲げられている。ソウル大学校は2010年までに20%、高麗大学校は2010年までに50%、浦項工科大学校(POSTECH)は2010年までに100%の授業科目を英語で行うことをそれぞれ目指している。韓国科学技術院(KAIST)では、すでに2007年

からすべての授業が英語で行われている。また、大学院では、有力大学を中心にビジネス、理工系において、英語による課程が次々に立ち上げられている（太田ほか，2007）。英語による授業科目の比率と留学生受入れ数に関する2つの数値目標は、韓国のトップ大学における国際化推進と留学生受入れ促進の象徴的なものといえる。各大学は英語で授業を行う教員に対して特別手当や補助金の支給、担当科目数の軽減といったインセンティブを付与する^{*23}と共に、英語による授業を行っている科目数を教員評価の項目に入れたり、英語による授業を行うための研修（英語による教授法に関する Faculty Development）を提供したりしている。さらに、大学教員の新規採用に当たっては、英語で授業ができることを応募要件とするのが一般化してきていると共に、外国人教員の採用を拡大している。これについても、有力大学を中心に数値目標が設定されている。ソウル大学校は2010年までに外国人教員数を100名、韓国科学技術院（KAIST）は2010年までに外国人教員の比率を15%にすることを目指している（太田ほか，2007）。

授業科目と教育課程の英語化の根拠としては、大学教育の国際化と教育の質の向上に貢献し、韓国人学生、外国人留学生双方にメリットがあるとしている。具体的には、①欧米からだけでなく、アジア諸国からの留学生に対しても言語的障壁を軽減することができるため、留学生の国籍・出身地の多様化が図られる、②海外における大学のイメージや評価の向上が期待できる、③上記2点の相乗効果で留学生受入れの量的・質的な拡大が図られるだけでなく、外国人教員の採用拡大にもつながる、④英語による課程があることにより、海外の大学との交換留学プログラムやダブル、デュアル、ジョイント・ディグリー・プログラムを作るのが容易になる、⑤欧米からの交換・短期留学生の受入れが拡大することにより、彼らの厳しい授業評価にさらされる教員は以前より授業準備を入念に行うようになったり、教授法の向上に努めたりするようになる、というような利点を指摘している（太田，2009）。また、副次的な効果として、韓国人学生の英語力が向上し、交換・派遣留学プログラムへの需要が高まるとともに、それらのプログラムに参加する学生の質も高まるということが期待され、実際にその成果が報告されている（パク，2009）。

ダブル、デュアル、ジョイント・ディグリー・プログラムについては、この種のプログラムを構築する過程で、外国のパートナー大学が学位を授与するために求める教育的水準や仕組みを韓国の大学が満たすことにより、あるいは、その水準や仕組みそのものを理解することによって、大学全体の学位課程における質的向上が期待されるとしている（太田，2009）。2007年、韓国の大学でダブル・ディグリー・プログラムを持つ大学は29校（2004年は14校）、ジョイント・ディグリー・プログラムを持つ大学は6校（2004年は2校）と増加している。そして、2008年、韓国政府はジョイント・ディグリー・プログラムを促進するため、韓国の大学が自主的に外国の大学と教育課程を共同運営できるように法改正を行った。併せて、大学間で相互に単位認定をすることが必要なダブルまたはデュアル・ディグリー・プログラムを推進するために、国内の大学と外国の大学との相互単位認定範囲の制限を廃止した（韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008）。

また、韓国の大学では、最近外国の学生を対象としたサマープログラムが盛んである。サマープログラムは韓国留学の「お試し版」といえるもので、韓国語や韓国文化を学ぶだけでなく、海外から招聘された著名な研究者や企業家による講義が組み込まれているものが多い。期間は数週間から1カ

月程度で、企業がスポンサーになっていることも多く、それによって、海外(特に発展途上国)からの参加者には奨学金や旅費が支給されている(韓国教育科学技術部在外同胞教育課, 2008)。短期の留学生受入れとしては、大学付属の語学学校である語学堂における韓国語と韓国文化研修に関するプログラムの充実にも力を入れている。

さらに、韓国大学教育協議会*24が2007年から留学生志願者に関する外国学歴認証サービス(Academic Records Verification Service: ARVS)を開始した。これにより、韓国の高等教育機関は、①出願した外国人の卒業証書や成績証明書等学歴に関する証明書の真偽の確認、②それら証明書を発行した外国の教育機関がディプロマ・ミルやディグリー・ミルではないか(国からの設置認可や認証評価を受けているか)の確認、③韓国の教育制度に照らし合わせた場合の同等性と継続性(大学受験資格の有無を含む)の確認などができるようになった(KCUE, 2008)。

(5) 政策的課題と対策

政府と各大学の努力に加え、韓流ブームや経済成長などの後押しもあいまって、韓国の留学生数は急速に増加し、先述の通り、2008年には、Study Korea Projectの当初の数値目標である5万人を2年前倒して達成した(留学生受入れ5万人計画の達成)。しかし、その急速な量的拡大がさまざまな課題や問題を引き起こしている。

まず、留学生の就学・生活環境の脆弱さが挙げられる。2006年の調査によると、留学生の宿舍収容率は52%であり、韓国語研修プログラムを設置している大学の比率は17%であった(ジョン, 2006)。宿舍整備については、慶熙大学校の民間資金を活用した事例が推奨されている。これは、キャンパス内に民間企業の投資によって宿舍を建設した後、その企業が宿舍の付帯設備を含め20年間の営業権を有することにより投資費を回収するという方式で、Built-Transfer-Operateと呼ばれている(太田ほか, 2007)。しかし、日本と同様に私立大学の割合が高く(80%)、しかもほぼ半数の大学が大都市に集中していることから、留学生宿舍を増やすのは容易ではない(金, 2008)。

次に、韓国政府による留学生向け奨学金の数が少ないことが指摘される。韓国政府招聘留学生の割合は、2008年の調査では留学生全体のわずか1%(837名)であった(表3参照)*25。外国政府派遣留学生や大学の奨学金を受給している学生を除いた私費留学生の割合が86%(2008年)と高いことは(表3参照)、私立大学の比率が8割であること、及び留学生の宿舍収容率が5割であることもあいまって、「韓国留学はハイコスト」というイメージを与えがちであり、将来、留学生の自発的かつ大量の流入を促すことを見据えた場合、初期段階としては望ましくないとする声が大い。しかし、もう一方では、グローバルな高等教育のビジネス化と韓国における教育貿易収支の赤字を考えれば、「奨学金がなければ留学してもらえない国」となるべきではなく、「奨学金なしでも留学したい国」を目指すべきだとする意見もある(太田ほか, 2007)。

留学生の受入れを高度人材の獲得と捉える点から、留学生は卒業後、韓国で就職することが奨励されており、政府も支援策をとっているが(表7参照)、実際は、その成果が上がっておらず、2007年における留学生の韓国での就職実績は、230名程度に留まっている(韓国教育科学技術部在外同胞教育課, 2008)。

韓国においても18歳人口の減少により、定員割れとなった地方の私立小規模大学が、学生確保を目的とした過度の留学生受入れを行うケースが起きている。そのような大学では、留学生率が8割を超え、その留学生のほとんどが中国人学生であり、日本と同様な問題を抱えている。しかも、韓国では政府が指導監督している大学の学生(収容)定員の枠外で留学生を受入れることが可能なため、留学生を受入れれば受入れるほど大学の収入が上がるという構造になっており(ビジネスとしての留学生受入れが可能)、それが問題を悪化させている。私立大学が全大学の8割を超えることもあって、勢い語学力や学力の伴わない留学生でも受入れてしまう傾向があることも指摘されている(太田, 2009)。そのような大学の場合、留学生の在籍管理が徹底されていないことが多く、入学後、就労目的の留学生が失踪するなど、不法滞在の温床となっていることが社会問題化した。2006年には留学生としての在留資格を付与された者のうち不法滞在者となったケースが11%に達したため、抜本的な留学生の在籍・在留管理対策が必要となった。そのために、韓国政府は2008年、次の3つの対策を行った。①教育科学技術部が「外国人留学生及び語学研修生標準業務処理要領」を施行し、留学生志願者の財政能力や就学能力審査(語学能力を含む)のための基準を明示することにより、大学における留学生入学審査の強化を求めた。②教育科学技術部、法務部(出入国・外国人政策本部)、高等教育機関の3者を結ぶ「留学生情報システム」を構築し、在留関係を含めた留学生情報の一元化と標準化を図った。③大学財政支援事業など教育科学技術部の高等教育施策において、評価の際に外国人留学生の在籍管理に関する指標を設け、その評価結果を事業の運営に反映させるようにした(韓国教育科学技術部在外同胞教育課, 2008)。

英語による教育課程の設置については、トップ大学では進んでいるものの、大学全体としては、学士課程で1.7%、大学院課程で5.1%(2006年)と低い設置率に留まっている(ジョン, 2006)。教育課程全体が英語によるものは確かにまだ少ないが、個々の授業科目レベルでは英語化が急速に進んでいる。ただし、英語による授業の実施が推進されるにつれて、それによる問題点も現れてきている。韓国の場合、英国や米国でPh.D.を取得した大学教員の割合が高く、授業や課程の英語化は比較的容易であるという面があるものの、シニア教員を中心に英語で授業を行うことに対しては困難を抱えている場合も少なくない(特に人文社会学系の教員)。結果的に、授業を英語で行ったとしても、①教員は教材作成や授業準備に関する負担を感じ、②英語で教えることによる授業スケジュールの遅延やコンテンツの削減に苦しみ、③理論的・概念的な事項を英語で教えることの難しさなどに悩み、④学生は講義内容の理解が充分でないことにより、両者ともに不平不満を抱えるという状況に陥っていることが指摘されている(太田ほか, 2007; 太田, 2009)。韓国学生の間では、英語能力の低い学生が英語による授業を回避したり、英語ネイティブあるいはネイティブに近いレベルの教員による授業よりも、韓国語訛りの英語を話す教員による授業を履修したり、というような現象も起きている。留学生の側では、2つの対極的な問題がある。1つは英語圏を中心とした欧米からの留学生の場合で、レベルの低い英語による授業や教授言語が英語になっても教授法が変わらない授業(旧来の教員から学生への一方通行的な講義)を受けることによりフラストレーションがたまるというものであり、もう1つは、英語運用力の低い留学生は英語による授業が理解できないというものである。特に、現状7割強を占める中国からの留学生にはこの問題を抱えるものが多く、彼らにとっては韓国留学の意

義が見出しにくい状況が起きているともいえる(太田, 2009)。このような種々の問題に対して, たとえば高麗大学校では, ①基幹(コア)科目は, 韓国語と英語による授業を同時開講する, ②学期中, 2〜3回授業内容の理解度チェックを実施し, 理解度が低い学生に対しては, 韓国語による補習授業を提供する, ③英語力が低い学生に対して, 英語能力と英語による授業に必要なスタディ・スキルを養成する講座を実施する, というような対策を講じている(パク, 2009)。

(6) 新たな政策展開(留学生10万人に向けて)

5万人計画の達成を受けて, 教育科学技術部は, 2012年までに留学生数を10万人にするという新たな政策を発表した。“Study Korea Project II”ともいえるこの「留学生受入れ10万人計画」については, 2012年までの目標として, ①外国政府奨学金による留学生の受入れ数を1,200人にする(2008年は587人), ②韓国政府招聘留学生数を3,000人にする(2008年は837人), ③授業科目や教育課程の英語化促進及び韓国語研修プログラムの開設支援のための予算を5倍にする(2007年までは毎年4億ウォンだったものを2008年からは毎年20億ウォンとし, 2012年には30億ウォンまで増加する), ④重要拠点(大都市)に大学共同利用施設としての留学生宿舍建設を進める, ⑤留学生対象インターンシップを活性化すると共に, 卒業後の韓国国内での就職支援を強化する, ⑥留学生受入れや留学生支援に関するグッド・プラクティスを大学間で競わせながら, 共有するような奨励策(インセンティブ付)を実施するというような骨子が含まれている(Yoon, 2008; 韓国教育科学技術部在外同胞教育課, 2008)。

また, Study Korea Project開始時より, 留学生受入れの量的拡大に傾注しすぎた結果, 留学生の中途退学, 失踪, 不法就労, 不法滞在が顕在化し, 社会問題にまで発展したことから, 留学生の質的改善を図るために, 高等教育機関における留学生入学選考と受入れた留学生に対する管理能力の強化・指導が行われるようになった(Kang, 2009)。2009年, 22大学が留学生に対する管理不良大学(留学生の中途退学率が50%以上), あるいは学事運営不良大学(出席や成績が不十分な留学生に対する単位付与, 非公式または形式的な選考による留学生への入学許可)として, 留学ビザの発給制限や改善命令を含む行政処分の対象となった。これらの大学は, 改善命令が履行されない場合, 国からの財政支援が停止されることになっている。同年, 教育科学技術部は, 留学生の量的拡大と共に優秀な留学生を確保するためには, 受入れ大学の管理運営能力の強化が必要という方針を示し, 留学生の受入れが学生補充のための手段ではなく, 大学の国際競争力強化と韓国に対する肯定的な国家イメージの形成に寄与すべきという趣旨の下, 以下のような4つの重点分野と12の推進事項からなる「外国人留学生支援・管理改善方案」を発表した(韓国教育科学技術部グローバル人材育成課, 2009)。

表8 「外国人留学生支援・管理改善方案」の重点分野と推進事項

	重点分野	推進課題
1	留学生リクルーティングの充実	1 韓国留学案内システム (www.studyinkorea.go.kr) の拡充・補完 ー多言語化と実用的な情報の追加 2 留学希望者本位の留学フェア開催 ー計画段階から大学の参画を促す (大学連合体との共同開催) 3 戦略的留学生リクルーティングの体系的強化 ー特定国の出身者が多く、語学研修生中心の現状から多角化・多様化を図るGlobal Korea Scholarship 事業との連携を推進して、優秀な留学生確保のための政府奨学金の拡大、多様な国・大学との交換留学、複数学位制度等を促進
2	留学生入学選考の体系化	1 「外国人留学生選考・管理ガイドライン」策定 ー入学資格として、韓国語能力試験 (TOPIK) の4級以上合格またはTOEFLのPBTで550点以上、iBTで80点以上を基準 2 大学付属語学研修機関 (語学堂) 支援・管理検討 ー大学 (院) 入学予備学生を中心として運営するよう誘導 3 韓国語能力試験 (TOPIK) の活用度向上 ー試験回数の拡大、採点期間短縮、試験時期の調整
3	留学生に対する修学上の利便性向上	1 大学内における留学生専門担当 (職員・部署) による支援体制構築 ー留学生数が50人以上200人未満の大学は、専門担当職員を1名配置、200人以上の大学は、職員4名からなる専門担当部署の設置が要件 2 「外国人留学生コールセンター」の設置・運営 ー留学生の各種問題・不満に対して、電話で相談・案内できる体制の構築 3 留学生住居環境及び就職環境の改善 ー大学共同の留学生宿舍建設 (敷地は地方自治体または大学が提供し、建設費は関係者間で共同負担) (注)、賃貸住宅供給方案などを検討 ー海外進出をしている韓国企業と共同で留学生のためのインターンシップ・プログラムの推進
4	留学生に関する政策上の基盤強化	1 大学に対する定期的な留学生支援・管理に関する実態調査・分析と公表の実施 ー大学の国際化に関する評価指標に留学生支援・管理に関する事項 (留学生の中途退学率、宿舍入居率、語学研修後の大学進学率等) を含める 2 「韓国留学総合支援システム」の構築・推進 ー留学生に対する入国・入学・在留 (ビザ申請・発給を含む) から卒業・出国 (一時帰国を含む) までの全過程に関する手続きをオンライン・ベースのサービスで支援 ー大学と法務部 (出入国・外国人政策本部) 及び他の政府関係機関の間で留学生に関する編入学、卒業、出国、退学などの変更事項をリアルタイムで共有し、効率的な留学生管理体制を構築 3 外国人留学生政策に関する専門機関育成 ー外国人留学生のリクルーティング・管理を含む国際教育・人材交流に関する政策専門機関を指定し、育成

注：大田広域市及び8大学における共同の留学生宿舍建設が事例として、たびたび紹介されている。

出典：韓国教育科学技術部グローバル人材育成課，2009をもとに筆者作成。

「外国人留学生支援・管理改善方案」は、引き続き留学生リクルーティングの充実と留学生の修学上の支援を向上させることを謳いつつも、留学生選考における最低限の要件及び在籍管理と支援体制の在り方に関する基準を示すだけでなく、その遵守状況に関する政府の定期的な調査にまで踏み込んでいる点が特徴的である。高等教育機関の安易な留学生受入れを是正すべく、政府は大学側の責任を明確にするとともに、管理強化によって、大学における留学生受入れ・支援体制の向上を図ろうとしている。また、ITに強い韓国の特徴を活かした韓国留学の入り口 (募集、入学、入国) から出口 (卒業、就職または帰国) までのさまざまな手続きをオンライン・ベースで行えるようなシステムを構築し、そこに蓄積されるデータが大学と政府関係機関によって共有されることにより、留学生の在籍・在留管理を一元的かつ効率的に行うとする取組みは画期的と言え、今後の実施状況に注目したい。

6 まとめ

本稿では、高等教育をめぐる世界的な環境変化とそれに伴う留学生市場の拡大を踏まえ、韓国の留学生政策をその起源、背景・根拠、展開ならびに課題と対策及び、それらを踏まえた新たな政策展開という段階ごとに考察してきた。ここでは、それを以下の通りまとめると共に、日本との比較と日本への示唆について言及したい。

Study Korea Project は、韓国の重要な国策と位置づけられ、①留学生送出し国から留学生受入れ国(高等教育の輸入国から輸出国)への転換、②海外からの高度人材確保を含む国際的な学生流動性に関する課題への取組み、③世界的な高等教育のサービス産業化への対応、④大学の国際化・国際競争力強化を通じた北東アジアにおける高等教育ハブ構築など、韓国における高等教育のパラダイム・シフトを意図した画期的な政策と言える。

高等教育がユニバーサル化している(量的な成熟度が高い)韓国では、大学の国際化と国際競争力を強化し、教育研究の質的な向上を図ることにより、魅力ある留学先として世界的に認知されるよう努力しており、国内のトップ大学を world-class university に押し上げるための支援策と留学生政策はリンクしている。また、国際学生市場における新規参入国であることを認識した上で、高等教育のビジネス化とグローバル化への対応を留学生政策の重要な柱としている。特に、言語的障壁を取り除くために、授業科目と教育課程の英語化に対して、政府と大学が連携して積極的に取り組んでいる。また、少子化の影響で、韓国の高等教育は供給過剰(定員未充足)の状態にあり、需給バランスの調整(大学の学生確保)としての留学生受入れについて、政府は当初肯定的であったが、留学生の中途退学、不法就労・滞在が急増し、社会問題化したため、留学生の入学選考と支援体制に関するガイドラインの設定など、大学への管理強化策を打ち出し、受入れシステムの質的向上に取り組んでいる。

日本と韓国では、①英語が公用語ではなく、国際学生市場では不利な点、②高等教育における私学の割合が高く、少子化と供給過剰の問題が起きている点、③ユニバーサル化した高等教育における質保証の問題に取り組んでいる点、④国際化と国際競争力に傾注している点など文脈的な共通性が高いことから、韓国政府が日本の留学生政策をよく研究した上で、Study Korea Project の施策を練ってきたことが伺える。日本の10万人計画では、①留学生獲得のための海外広報・ネットワークが欠如していたこと、②留学生の在学期間中のみの支援に終始していたこと、③英語による教育課程の開発が不足していたことなどが問題点として指摘されている(Ota, 2003)。それらの問題点が、韓国の政策では重点的な施策として反映されている。つまり、留学生の海外での募集、入学を経て、在学中、そして卒業後の就職に至るまでの過程において、留学生を体系的に支援することの必要性が認識されており、ITを活用したその基盤造成が施策の核となっている。その方針の下、①留学生リクルーティングにおける韓国政府関係機関の海外ネットワーク全体の活用、②企業との連携による留学生の募集と就職支援、③授業と課程の英語化に対する大学への支援、④大学と法務部(出入国・外国人政策本部)の連携によるオンライン・ベースでの留学生に関する在留・在籍管理システムの構築が明確に打ち出されている。特に在留・在籍管理のIT化と授業科目・教育課程の英語化においては、日本より進んでいると言える。後者については、教授言語が母語から英語に変わることにより、知識の伝

達が一定程度低下すると言われているが^{*26}、韓国では、ラーニング・アウトカムの視点から、たとえ知識獲得の量を多少犠牲にしても、汎用的な能力としての英語によるコミュニケーション・スキル獲得で埋め合わせ、韓国人学生、留学生にかかわらず、卒業時にはグローバル化した労働市場で優位に立てる人材を輩出できると主張している（太田，2009）。このあたりは、大学教育のグローバル化への対応について、日韓における危機感の違いを反映しているように思う。

留学生受入れにおける今後の課題においても、日本と韓国の間では共通するものが多い。たとえば、①国籍の多様化、②高度人材としての留学生確保のための就職支援と実績、③宿舍不足の解消、④学生（収入）確保としての過度の留学生受入れの抑制、⑤地域での留学生との共生などであり、これらについては、日韓の政府機関と高等教育機関がお互いに協力して、解決策を探ることが期待される。

以上のような、韓国の留学生政策の考察から、留学生受入れの政策的根拠が多様化し、ハイブリッドなものに発展していることがわかる。OECD（2004）が留学生受入れの基本的な政策的根拠として挙げている、①国際協力・理解モデル、②貿易・ビジネスモデル、③高度人材獲得・移民モデル、④高等教育拡大・補完モデルの4つにおいて、従来、コロンボ・プラン^{*27}、欧州のエラスムス計画、日本の留学生受入れ10万人計画等が示すとおり、①が支配的であった。しかし、80年代中頃からの先進国における高等教育財政の急激な悪化（政府の予算削減）により、英語圏を中心として②が取り入れられ、さらに少子化、理数系離れ、知識集約型社会への移行により③が組み込まれた。また、経済発展を続ける中進国を中心に高等教育への需要が高まり、その対策として④に基づく外国の大学の拠点誘致が始まった。もはや、この4つのモデルが単独で、各国の留学生政策の中心的根拠を説明できる時代ではない。国内外の事情を分析し、この4つのモデルの優先順位を考慮しながら、どう組み合わせるかが、各国の留学生政策における戦略的な取組みの鍵となっている。日本の場合、10万人計画時代は、周囲に目立ったライバル国もなく、アジアで唯一積極的に留学生受入れに取り組んでいる国として、比較的容易に多くの留学生をひきつけることができた。しかし、今は韓国だけでなく、中国、マレーシア、シンガポールと近隣諸国の多くが、留学生受入れを高いレベルの国策と位置付け、力を入れており、それらのライバル国との差別化をどう図るかが、日本の今後の留学生政策における成否の鍵を握っていると言っても過言ではない。日本の政府と大学は、各国の戦略的留学生政策を十分に研究し、日本の将来だけでなく、アジアにおける代表的な教育ハブの建設をいかに進めるかという視点での施策を構築することが求められる。

*1 たとえば、東京大学の場合、IARU: International Alliance of Research Universities（国際研究型大学連合）、APRU: Association of Pacific Rim Universities（環太平洋大学協会）など5つの国際的な大学間アライアンスに加盟している。

*2 QSは、1990年にNunzio Quacquarelli氏によって設立されたQuacquarelli Symonds社の名称として、ロゴも含めて一般的に使われているものである。QSは教育と海外留学に特化した企業で、留学生のリクルーティングに関する大学向けの事業と海外留学を目指している人々を対象とした出版物やイベント開催などの事業を行っている。近年はTIMESと連携したWorld University Rankingsで知られている。

*3 THE-QS World University Rankingの場合、ランキングの指標の1つで、全体のスコアの40%を占める研究者を対象としたpeer reviewの回答率が1%程度、雇用者を対象としたemployer/recruiter reviewでも回答率は2～3%程度であることが指摘されており、それはTHE-QS側も彼らの開催するワークショップなどで認めている。

- *4 当初は、2009年度移民政策学会年次大会(2009年5月16日、於：明治大学)での発表を踏まえ、シンガポールの留学生政策も含める予定であったが、最新の状況の包含及び日本の移民政策とのレリバンسという点を考慮して、今回の論文では韓国の留学生政策のみを取り扱うこととした。
- *5 高等教育全体の規模の違いもあるが、最大の留学生受入れ国であるアメリカでも、留学生率は2006年で5.5%であり、日本は2007年で3.3%である(文部科学省高等教育局学生支援課、2008)。
- *6 ここでは、特に教育を提供する機関が教育を受ける者の居住する国へ移動するオフショア・プログラムを指す。オフショア・プログラムは、英国、米国、豪州等の学位授与権のある高等教育機関が国外において、主として海外分校の設置、あるいは学位授与権を持たない教育機関との提携により、自らの学位や単位を授与する教育プログラムの全部あるいは一部を提供することである(文部科学省国際的な大学の質保証に関する調査研究協力者会議、2004)。
- *7 韓国では、「専門大学」と呼ばれているもの。本稿では日本の制度で対応する短期大学を使用。
- *8 2001年の18校から2006年の36校へと倍増。
- *9 2009年の外国人留学生数は、78,000人と推計されている(Kang, 2009)。
- *10 2009年には、正規課程(学位取得課程)の留学生が5万人に達したと推計されている(前年度比、約1万人増)。
- *11 2009年には、中国人留学生の比率がさらに高くなり、78%に達したと推計されている。
- *12 オンライン韓国留学案内については、次のサイトを参照のこと。<http://studyinkorea.go.kr/>
- *13 韓国からアメリカへの留学人数(語学研修は除く)は、1993年の3.1万人から、2003年の5.2万人へと10年間で2.1万人増加した(Institute of International Education, 2007)。
- *14 2005年、韓国の合計特殊出生率は1.08で、高齢化社会を迎えるまでにかかる期間は19年と試算されており、日本の24年、イギリスの47年より早い。
- *15 Martin Trowは、高等教育の性格的な変化が同一年齢層における大学進学率により変化することに着眼し、エリート型(15%まで)、マス型(15%から50%まで)、ユニバーサル(アクセス)型(50%以上)高等教育というモデルを提唱した。「トロウ・モデル」として、各国の高等教育の基本的な分類に使われる。
- *16 世界水準の大学院を育成し、優秀な研究人材を養成するために修士・博士課程生及び新進の研究人材(博士号取得後の研究員及び契約教授)を集中的に支援する1999年に開始された高等教育人材養成プログラム。
- *17 研究能力が高い優れた海外研究者を誘致、活用し、国内の大学の教育・研究競争力をワールドクラスに高める点に主眼を置いている事業。
- *18 4年制大学の定員未充足率は、2002年の5.5%から2003年には9.3%に上昇。短期大学も同様に2002年の7.8%から2003年には17.6%へと急激に上昇した。
- *19 在外公館、韓国教育院(海外同胞のための在外教育機関)、文化院、韓国文化広報院、広報官、KOTRA(大韓貿易投資振興公社)、韓国観光公社、KOICA(韓国国際協力団)、韓国輸出入銀行海外支社、韓国教育院等。
- *20 世宗学院と呼ばれ、世界100カ所での設置を目指している。
- *21 韓国とサウジアラビアは、2007年に高等教育交流協定を締結し、それに基づく学生交流事業を行っている。
- *22 経済発展が著しいブラジル(Brazil)、ロシア(Russia)、インド(India)、中国(China)の頭文字を合わせた4カ国の総称。
- *23 西江大学校の場合、シニア教員に対して、1科目、1セメスターにつき、2,500米ドルの手当てを支給している。たとえば、2つのセメスターで、それぞれ英語による授業を2科目行った場合、合計で10,000米ドルが支給されることになる。新任教員に対しては、1科目につき、教材準備・開発費として2,500米ドルを1回のみ支給している。
- *24 韓国の国公私立大学、約200校が会員となっている韓国高等教育の発展及び大学の自治と説明責任の向上に寄与することなどを目的として設立された非営利団体(大学協会)。
- *25 日本の場合は、国費留学生(8%)と学習奨励費(日本学生支援機構の留学生用奨学金、10%)の受給者を合計すると、留学生全体の18%(2006年)を占める(文部科学省高等教育局学生支援課、2008)。
- *26 教授言語を韓国語から英語に転換することにより、授業のコンテンツは平均で25%程度下がってしまうという西江大学校の調査結果がある。
- *27 コロンボ・プランは、第2次世界大戦後、最も早く組織された開発途上国援助のための国際機関で、正式名称は「アジア及び太平洋の共同的経済社会開発のためのコロンボ・プラン」。主に技術協力を通じて、アジア太平洋地域の国々の経済・社会開発を促進し、その生活水準を向上させることを目的としており、1951年に活動を開始した。

《参考文献》

日本語

- ・ 太田浩＝金子忠利＝渡邊あや＝佐藤亜希子＝関戸紀子＝野口文子＝森猛＝岩渕秀樹，2007『韓国における大学国際化の調査報告書』独立行政法人日本学術振興会。
- ・ 太田浩，2009「韓国」『アジア・太平洋地域における大学間交流等の拡大』東京女学館大学，51～62頁。
- ・ 韓国教育科学技術部グローバル人材育成課，2009「外国人留学生支援・管理改善方策」韓国教育科学技術部。
- ・ 韓国教育科学技術部国際教育情報化局国外人的資源政策課，2005「Study Korea Project 詳細推進計画」韓国教育人的資源部。
- ・ 韓国教育科学技術部在外同胞教育課，2008「Study Korea Project 発展方案」韓国教育科学技術部。
- ・ カン・ヨンスン，2004『21世紀韓国大学の国際化のための新プロジェクト』韓国教育人的資源部国際教育協力課。
- ・ 金美蘭，2008「韓国における大学国際化の現況と評価」『各大学や第三者機関による大学の国際化に関する評価に係る調査研究』東北大学高等教育開発センター，273～316頁。
- ・ 黒田千晴，2005「中国の戦略的留学生受け入れ政策」『国際文化学』13号，13～36頁。
- ・ ジョン・ウホン，2006『外国人留学生誘致政策 (Study Korea Project)』韓国教育人的資源部在外同胞教育課。
- ・ 杉村美紀，2006「中国，韓国，マレーシア，そして日本」『ABK 留学生メールニュース』58号，1～4頁。
- ・ ソウル新聞，2009「松島，教育研究クラスターへ」『ソウル新聞』2009年2月6日。
- ・ 日本学生支援機構，2006「各国の留学生政策の概要」日本学生支援機構。
- ・ 日本学生支援機構，2007「韓国留学：韓国留学資料集」(http://www.jasso.go.jp/study_a/oversea_info_korea_f.html)。
- ・ バク・シヒュン，2009「英語講義および英語講義を通じた留学生誘致の増大」一橋大学「『留学生30万人計画』対応・検討ワーキング」での講演(2009年1月21日)。
- ・ バク・ジョンヒョン，2004「外国留学生数，5万人まで増大へ」『朝鮮日報』2004年12月6日号(<http://www.chosunonline.com/article/20041206000075>)。
- ・ 朴琴順，2005「ビザ発給条件を緩和・在外公館でPR」『朝日新聞アジアネットワークリポート2005』朝日新聞，17～18頁。
- ・ 文部科学省高等教育局学生支援課，2008「我が国の留学生制度の概要」文部科学省。
- ・ 文部科学省国際的な大学の質保証に関する調査研究協力者会議，2004「国境を越えて教育を提供する大学の質保証について」文部科学省。
- ・ 横田雅弘＝坪井健＝白土悟＝太田浩＝工藤和宏，2005「21世紀韓国大学の国際化のための新プロジェクト」『アジア太平洋諸国の留学生受け入れ政策と中国の動向』一橋大学留学生センター，335～344頁。
- ・ 横田雅弘，2005「米の有名大続々上陸・学費無料，奨学金も支給」『アジアネットワークリポート2005』朝日新聞，11～14頁。

英語

- ・ Daily Yomiuri, 2008, "Gov't wants 5,000 students, lecturers enrolled in 5 yrs in 'Asian ERASMUS'", *Daily Yomiuri*, July 21, 2008. (<http://www.yomiuri.co.jp/dy/world/20080721TDY01305.htm>).
- ・ Davis, T. M., 2003, *Atlas of Student Mobility*, New York: IIE.
- ・ Education Services Division, 2007, *Education Guide 2008/09 For International Students*, Singapore: Tourism Board.
- ・ Education Workgroup of the Economic Review Committee's Sub-Committee on Service Industries, 2002, *Developing Singapore's Education Industry*, Singapore: Ministry of Trade and Industry.
- ・ Fischer, K., 2008, "American Colleges See Potential in Korean Partnerships," *Chronicle of Higher Education*, March 21, 2008.
- ・ IDP Education, 2003, *Global Student Mobility 2025*, Canberra: IDP Education.
- ・ Institute of International Education, 2007, "Country Background: Korea", *Open Doors: Report on International Educational Exchange*, November 12, 2007 (<http://opendoors.iienetwork.org/?p=113181>).

- Institute of International Education, 2009, "Leading Places of Origin," *Open Doors: Report on International Educational Exchange*, November 16, 2009 (<http://opendoors.iienetwork.org/?p=150811>).
- Kang, S., 2009, "Admission Rules for Foreign Students to Be Tightened", Korea Times, September 21, 2009, (http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2009/10/117_52207.html).
- KBS: Korean Broadcasting System, 2004, "A Good Chance to Study in South Korea", *News in Zoom-KBS Global News*, December 2004, (http://english.kbs.co.kr/news/zoom/1337100_11781.html).
- KCUE: Korean Council for University Education, 2008, "Academic Records Verification Service (ARVS)", *KCUE-Working for the Universities in the 21st Century* (http://english.kcue.or.kr/sub_new_03_1.html).
- Kim, K. S., and Nam, S. H., 2007, "The Making of a World-Class University at the Periphery: Seoul National University," Philip G. Altbach (ed), In *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*: Pittsburgh, Johns Hopkins University Press.
- Knight, J., 2003, "GATS, Trade and Higher Education. Perspective 2003 – Where are we?" in Bjarnason S. ed., *Mapping Borderless Higher Education: Policy, Markets and Competition*, London: Association of Commonwealth Universities, pp. 39-88.
- McNeill, A., 2008, "South Korea Seeks a New Role as a Higher-Education Hub," *Chronicle of Higher Education*, March 21, 2008.
- McNeill, A., 2009, "South Korea Builds a Global University, With Help from the U.S.," *Chronicle of Higher Education*, June 19, 2009.
- National Science Board, 2008, *Science and Engineering Indicators 2008*, Arlington: National Science Foundation.
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, *Internationalisation and Trade in Higher Education*, Paris: OECD.
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, *Education at a Glance*, Paris: OECD.
- O'Leary, J., Quacquarelli, N., and Ince, M., 2009. *Top Universities Guide*, London: QS Quacquarelli Symonds.
- Ota, H., 2003, "The International Student 100,000 Plan", *Center for Student Exchange Journal*, Vol. 6, pp. 27-51.
- Yoon, S., 2008, "Gov't Sets 100,000 International Student Goal by 2012", *Korea Net*, August 5, 2008, (http://www.korea.net/News/News/NewsView.asp?serial_no=20080804010).

Development and Challenge of International Student Policy in Korea

OTA Hiroshi

Hitotsubashi University

key words: international student policy, Study Korea Project, internationalization of higher education

The purpose of this article is to examine South Korea's international student policy and related issues with regards to the recent trend of international student mobility, the expansion of the international student market, and Korea's demographic challenges with the "universal higher education" model.

South Korea is aiming to build up an education hub in East Asia in order to transform its country from providers of international students to the U.S., U.K., and Australia to one of the popular destinations for international students, so that Korea can both prevent a brain-drain and acquire high-potential young people from other countries. In 2004, the Korean government launched "Study Korea Project" planning to attract 50,000 international students to the country by 2010. The number of international students had jumped four-fold over the four years from 16,000 in 2004 to 64,000 in 2008. Thus, in 2008, the government revised the Project and announced a new numerical target of 100,000 international students enrolled at Korean universities and colleges by 2012.

For the purpose of increasing the inflow of international students, South Korea has attempted to upgrade its own leading institutions to world-class universities by way of promoting the internationalization of these leading institutions and strengthening the international competitiveness of their education and research in collaboration with its international student policy. Brain Korea Project, World-Class Universities Program, and Global University Campus planned within the Incheon Free Economic Zone can be cited as examples of the government's initiatives and efforts.

Responses to commodifying higher education are a crucial part of the international student policy in major destination countries for international students regarding recruiting more privately financed students. In South Korea, establishing academic programs entirely conducted in English and converting existing courses taught by Korean into English-based courses are important measures in order both to stimulate the influx of fee-paying international students to the country and to attract a wide range of international students.

Overall, approaches to and policy rationales in transnational higher education are diversifying and becoming hybrid (not only for education but also the economy and diplomacy). In the increasingly competitive market of international students, Japan's international student policy needs to be developed and implemented in order to build up an education hub in East Asia to cultivate human resources for Japan as well as for other Asian countries.

特集：日本の留学生政策の再構築

留学生の就職支援

留学生相談現場からみた現状と課題

原田麻里子 東京大学留学生センター

キーワード：留学生受入れ政策，高度外国人材，キャリアプランニング

2008年、「留学生30万人計画」が策定された。そこでは、留学生を「高度外国人材」と位置づけ、日本社会における就職を推進し、定着を促すことを政策として明示している。

本稿では、上記の背景を踏まえ、留学生の就職の現状と就職活動のプロセスの課題について、留学生の就職支援の現場の視点から考察を行った。昨今、日本での就職希望者は多く、増加傾向にあるが、就職成率は約半数に留まっていた。調査結果や就職支援の事例からは、彼ら・彼女ら^{*1}が文化、習慣の異なる環境で就職活動を行う中で、留学生特有の課題を抱え、十分なサポートが受けられていないという厳しい現状が明らかになった。

今後、日本社会がさらなる留学生の就職、定住を推進するにあたっては、労働人口の確保や移民政策とは切り離し、留学生受入れ本来の意義を再確認することが求められていると考える。その上で、企業や地域社会における留学生の受入れ環境を整備するとともに、個人個人のキャリアプランニングを重視し、彼らの日本社会への定着を図ることが重要であると示唆した。

1 背景および問題意識

2008年夏、留学生受入れに関わる国の2つの指針がほぼ同時期に出された。1つ目は、「留学生30万人計画（骨子）」^{*2}である。これは、2008年1月に福田康夫首相（当時）が年頭の施政方針演説で打ち出した計画を具体化したものであり、2009年現在の留学生受入れ政策の柱とされている。そこでは、「我が国への留学についての関心を呼び起こす動機づけから、入試・入学の入口から大学等や社会での受入れ、就職など卒業・修了後の進路に至るまで、体系的に方策を実施し、関係省庁・機関等が総合的・有機的に連携して計画を推進する」と方向づけられている。2つ目は、「経済財政改革の基本方針（骨太2008）」であり、このなかでは、「能力に見合った高い処遇での人材誘致や、企業の幹部・基幹業務への登用を始め、より魅力的な雇用環境、生活環境の整備を早急に進め、高度人材の受入れを拡大する」とされ、同時に「高度人材受入れとも連携させながら、留学生受入れを拡大させる」と明記されている。双方ともに高度人材受入れ推進を国家的戦略と位置付けている。これらの指針からも、今日の留学生政策は、留学生を高度人材と位置付け、彼らの受入れ推進を国家的戦略として、人材獲得を目論んだ政策であるということが明らかである。

日本社会が今後のさらなる留学生の就職を促進する方向性を打ち出している今、いかにして留学生の就職を推進し、日本社会への定着をはかることが、留学生本人および受入れ日本社会双方にとって意義のあることなのだろうか。本稿では、今後日本社会において留学生が定住していくための重要な通過点である就職とその活動プロセスについて、留学生の就職支援の現場からの視点を中心に考察する。

2 「留学生30万人計画」と高度外国人材

現在の「留学生30万人計画」の前段階において、長い期間、留学生政策の主軸とされてきたのは「留学生10万人計画」であった。1983年に掲げられたこの計画は、20年を経て2003年に数字上は達成された。しかし、その前後から各種マスコミ等による外国人に対する排他的な報道や、警察等による取り締まり強化、入国管理政策の厳格化等の影響を受け、留学生数は減少に転じた。

そして2008年1月、福田首相(当時)は施政方針演説において、「新たに日本への『留学生30万人計画』を策定し、実施に移すとともに、産学官連携による海外の優秀な人材の大学院・企業への受入れの拡大を進める」と表明した。わずかの年月の間に一転、今度は留学生を高度人材として位置付け、その受入れを歓迎する機運を高めたのである。今後は留学生を期間を区切った(大学在学中)滞日者としてではなく、定住化を見込み長期的視野にたった存在として考える方向性が強まっていると言える。

2009年7月、文部科学省は2009年度国際拠点整備事業(グローバル30)の採択拠点13校を決定した。これにより前掲の「留学生30万人計画」が本格的に動き出すレールが敷かれ、採択拠点となった13校を中心に、日本各地で留学生受入れに関する様々な動きが展開されようとしている。

日本政府が突然掲げた「留学生30万人計画」に基づき、今後留学生受入れ促進の施策がとられていくことになるが、当事者である留学生は、日本留学をどのように捉え、希望して来日しているのだろうか。ここでは、留学生の意向把握のため、2005年に実施された調査^{*3}から、彼らの留学の動機、留学目的の達成状況などを中心に、就職に関する部分を引用する。

まず、留学の動機をみると、国費留学生の留学動機の上に挙がっていたのは、「日本の奨学金が得られたから」(54.0%)、「日本の科学技術を学びたい」(36.6%)、「日本文化に興味があった」(25.0%)、「日本の大学等の学位を取りたい」(20.0%)であり、「日本の企業に就職したい」と答えたのは3.3%であった。対して、私費留学生は、「日本語を学びたい」(38.6%)、「日本の文化に興味があった」(32.3%)、「日本の科学技術を学びたい」(24.0%)、「日本に親類や知人、友人がいるから」(23.5%)となっており、12.4%の人が「日本の企業に就職したい」を挙げていた。また、留学目的の達成状況について聞いたところ、「十分達成」と「ほぼ達成」との合計で79.3%を占めていた。一方で「あまり達成できない」、「全然達成できない」と回答した留学生の理由は「日本企業に就職できそうにない」が第1位(29.9%)であった。

本調査は、現在留学生である学生への調査のほか、すでに卒業し、日本で就職した元留学生と、帰国した元留学生にも調査を実施している。日本で働いている元留学生は、日本留学の成果につい

て最も多くの人々が「日本語能力が活用できる」(79.6%)と答え、次いで「日本企業に就職できた」(53.1%)と回答している。また、帰国した留学生は、日本留学を他の人に勧めたくない理由について47.6%の人が「日本で就職するのが難しいから」と答えていた。

上記の調査結果をみると、国費留学生と私費留学生により違いがあるものの、私費留学生を中心に「日本の企業に就職をすること」が日本留学の目的の大きなウエイトを占めていることが明らかになった。また、就職できるか否かが日本留学の成果を左右する大きな要因となっていた。このように近年、留学生が卒業後引き続き日本で就職したいという意向は確実に強まっている。これに対して日本社会及び企業は、いかなる形で留学生受入れを行おうとしているのであろうか。

3 留学生の就職に関わる制度と現状

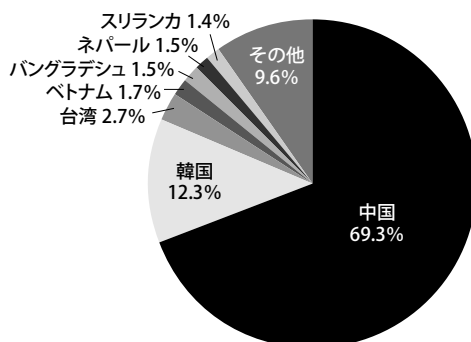
卒業(修了)^{*4}後、引き続き日本国内で就職し、継続的に滞在している元留学生はどれくらいいるのだろうか。2008年に「留学」および「就学」の在留資格を有する外国人のうち、卒業後に在日本企業への就職を目的に就労可能な在留資格への変更を申請し許可された人数は、11,040人であった^{*5}。申請者11,789人のうち許可率93.6%であり、前年度許可率86.9%と比較すると6.7ポイント上がっている。また、2003年の許可人数3,778人から5年間で11,040人へと2.9倍に急増している。

一方、企業の人事担当者からは「これまでは日本人学生と同様の求人への応募に留学生が混在しているケースもあり、結果的に留学生を採用した実績はある。今後、留学生独自の採用を検討していきたいと考えるが、留学生の実態や就職についての意向が全くつかめない。彼らは日本で働きたいと思っているのですか? 母国に帰る計画の人がほとんどではないですか?」という問い合わせが2007年頃から徐々に増えてきた。留学生が日本で就職する希望が増加している状況であっても、社会一般的にみた留学生のイメージは、依然として「大学留学中だけ日本にいて帰国する人」という枠組みからさほど変化していないといえよう。

在留資格変更が許可された11,040人を国籍別にみると、図1のように、中国が69.3%、韓国が12.3%を占め、アジア諸国で全体の96.6%を占めている。

一方、留学生を対象に卒業後の進路希望を聞いた調査^{*6}では、「日本において就職希望」と回答した学生は、表1に示すように、2007年度においては3,526人であり、61.3%に上る。これは、日本で進学を希望(38.6%)、出身国で就職を希望(27.0%)等の他の進路希望を大きく上回っている。

図1 留学生等の日本企業への就職状況(国籍別)



出典：法務省入国管理局、2009『平成20年度における留学生等の日本企業等への就職について』

表 1 2007年度に卒業した外国人留学生の卒業後の進路希望

	日本で進学	日本で就職	出身国で進学	出身国で就職	日本・出身国以外で進学	日本・出身国以外で就職	未定	不明
人数(人)	2,221	3,526	176	1,552	585	390	436	122
比率(%)	38.6	61.3	3.1	27.0	10.2	6.8	7.6	2.1

出典：日本学生支援機構，2007『私費外国人留学生生活実態調査』

では、現実にはどの程度就職できているのだろうか。留学生の日本国内における就職状況では、表2に示すように、2007年度の卒業留学生総数31,685人のうち、日本国内での就職者数は9,684人と卒業生の30.6%である。2004年度からの4年間の推移をみると、2004年には卒業のうち22.9%の国内就職率だったものが、2007年度には30.6%と、3年間で着実に増加している。

表 2 留学生の日本国内における就職状況

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
卒業留学生総数（進路不明者を除く）	24,961人	29,813人	32,813人	31,685人
日本国内での就職者数	5,705人	7,911人	9,411人	9,684人
比率	22.9%	26.5%	29.3%	30.6%

出典：日本学生支援機構，2006-2009『外国人留学生進路状況・学位授与状況調査結果』

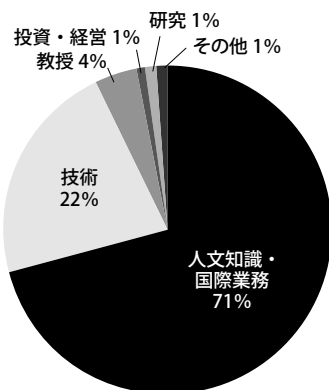
しかし、前述のように、「就職希望者が卒業生の60%以上」という数字と実際の就職者数とを単純比較をすると、就職を達成したのは、日本での就職を希望した留学生の約半数にしか及ばないことがわかる。

次に在留資格の問題についてふれる。一般論として「留学生と就職」について考えたとき、“日本語”という語学面でのハンディキャップがあることは容易に想像がつく。しかしそれだけではなく、留学生には就職する際にも働くための在留資格を取得しなければならないというハードルがある。学生である期間は在留資格「留学」である留学生は、卒業時に、日本における就労が可能な在留資格への変更が必要とされる。卒業時にその後の就職先、所属先が決まっていない場合は、原則的には引き続き日本に在留することが不可能となる。日本人学生であれば、就職先未決定のため、卒業後のことは後でゆっくり考える、ということはあるが、留学生には認められない⁷。

さらに、大学での専攻と職種の選択に関連性がなければならない。日本での就職を選択した場合は、その職種によって、文系であれば「人文知識・国際業務」、理系であれば「技術」等、大学での専攻を生かしていると理解される職種、もしくは外国人特有の事由でのみ、在留資格の変更が可能である。

2008年では、図2に示すように、「人文知識・国際業務」への在留資格変更が7,863人(71%)、「技術」が2,414人(21%)であり、これら2つの在留資格の合計で全体の93%を占めて

図 2 留学生等の日本企業への就職状況(在留資格別)



出典：法務省入国管理局，2009『平成20年度における留学生等の日本企業等への就職について』

いる。「技術」の在留資格を理系,「人文知識・国際業務」を文系と大枠で捉えると,理系よりも文系の就職をした留学生が圧倒的に多いことがわかる。職務内容別では,「翻訳・通訳」が33.7%,「販売・営業」が16.2%,「情報処理」が11.2%,「海外業務」が6.4%と続いている。

最後に就職先企業等の所在地をみると,東京53.4%,大阪9.1%,愛知6.1%,神奈川5.2%,埼玉3.1%となっており,これら上位5つの都県だけで4分の3を占めている。留学生の居住地域をみると,日本各地に散在している⁸⁾が,就職先ということになると大都市に集中している傾向が強い。特に2007年度からの推移をみると,東京が5,055人から5,894人へと839人増加し,構成比も49.3%から53.4%と増加したのに対し,大阪が10.1%から9.1%,愛知が7.7%から6.1%と減少傾向にあり,首都圏への集中が顕著であった。これは留学生自身が大都市での就職志向が強いことが原因の一つであることも事実だが,一方で,留学生との接触機会が比較的少ない地方都市では,留学生の採用に対して企業や地域社会もまだ消極的であることも大都市集中の原因の一つだと言われている。

在留資格変更の状況を中心に留学生の就職の現状を見てみると,就職し,卒業後も引き続き日本に在留する留学生は着実に増加していた。また日本における就職希望が強まっている反面,実際に達成している比率は希望者の約半分にとどまり,結果的に日本で就職を希望する留学生の多くの者を,日本社会の外へと流出させてしまっている現状が見えた。さらには,留学生は卒業前に就職先を確定しなければならず,加えて在留資格の取得が可能である職種が限定されているため,職業選択の自由度が低い。このような縛りがある点が日本人学生と異なり,留学生にとっての就職をさらに困難にしている要因であった。

4 留学生の就職と日本社会——先行調査結果から

次に,留学生の就職に関し,先行調査結果を用い,留学生側と採用企業側の双方から現状と課題を把握する。

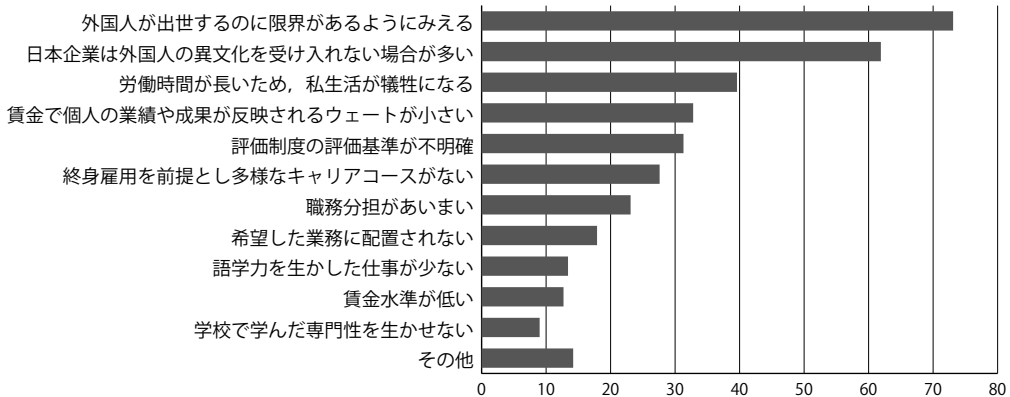
(1) 留学生からみた日本における就職

「日本企業における留学生の就労に関する調査」⁹⁾の先行調査結果を用い,留学生にとって日本での就職,日本企業における就労生活がいかなるものかについて検証する。留学生を経て現在日本企業に働いている人を対象に,現在の会社に就職した理由について聞いた質問には,仕事の内容に興味があったから(66.0%)と答えた人が一番多く,次いで日本語力,母国語を活かしたい(48.9%),日本の高い技術力が魅力(35.6%),専門性を生かせる(35.3%)と続いていた。特に文系では語学活用,理系では専門性の活用を挙げた割合が高かった。しかし,「今後も今の会社で働きたいと思うか」という質問に働きたいと答えた人は約3分の1にとどまり,残りの3分の2は今の会社にこだわらないと答えている。また,14.4%が「母国出身の留学生に日本企業への就職を勧めるか否か」という問いに対して,NOもしくはどちらかというNOと答えている。

彼らが日本企業への就職を勧めない理由は,図3にあるように,「外国人が出世するのに限界があるように見える」,「日本企業は外国人の異文化を受け入れない場合が多い」等日本社会に対して壁

を感じている点や、「労働時間が長い」、「評価基準が不明確」など、いわゆる「日本の企業社会」の特徴とされている点が上位に挙がっている。また、前述のように、専門性を生かせることを就職の理由にした留学生が35.3%であったにもかかわらず、勧めたい理由の項目で学校で学んだ専門性を生かせることを理由にしている人は16.3%にとどまっていた。

図3 就職を勧めたくないと思う理由

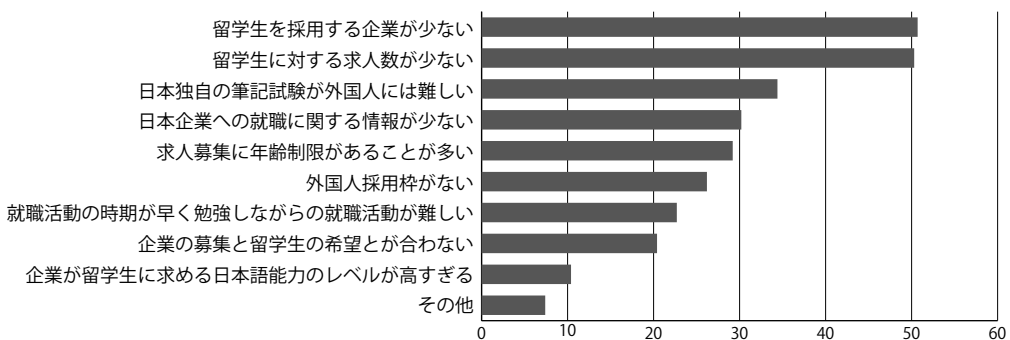


出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構，2009『日本企業における留学生の就労に関する調査』

では、留学生は日本企業への就職の障害をどのようなことだと考えているのだろうか。

図4のように、そもそも、留学生を採用する企業が少ない(50.7%)，留学生に対する求人数が少ない(50.3%)を半数の人が挙げ、就職したいが受け皿の不足している現状が指摘されていた。加えて、日本独自の筆記試験の困難さ(34.4%)，求人に年齢制限がある(29.2%)，就職活動の時期が早く勉強との両立が困難(22.7)等を障害として挙げていた。

図4 留学生が日本で就職するうえでの障害(複数回答)



出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構，2009『日本企業における留学生の就労に関する調査』

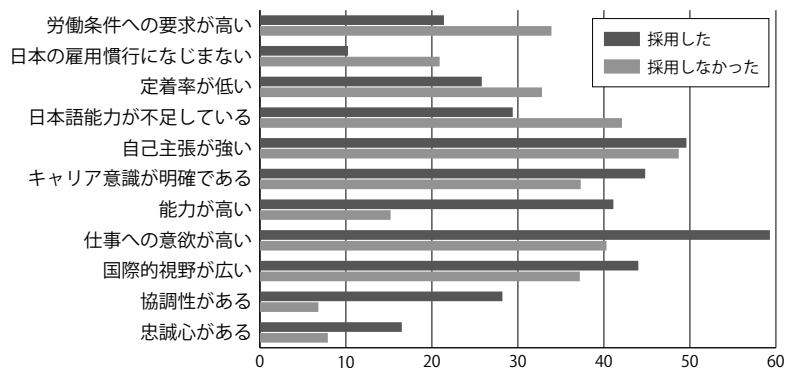
(2) 採用企業からみた留学生の就職

一方で、留学生を受け入れる側である企業の留学生採用に関する意識や雇用制度はいかなるものなのだろうか。2007年、労働政策研究・研修機構が実施した調査^{*10}によると、過去3年間に留学生

を採用した企業は9.6％、採用しなかった企業は89.5％と、採用実績のある企業は1割にも達していない。採用した理由については、「国籍に関係なく優秀な人材を確保するため（専門知識・技術）」と答えた企業が52.2％、以下、「職務上外国語の使用が必要」（38.8％）、「事業の国際化に資するため」（32.4％）となっており、外国人特有の採用理由を挙げている。一方、採用しなかった企業にその理由を聞いた結果では、「社内の受け入れ体制が未整備（コミュニケーション問題等）」が44.9％と最も多く、次いで「外国人の採用自体に消極的」（43.8％）となっていた。

以下に掲げる「留学生のイメージ」に関する調査は、留学生の採用実績の有無により比較検証している（図5）。

図5 留学生イメージ「そう思う」の割合（採用有無別）



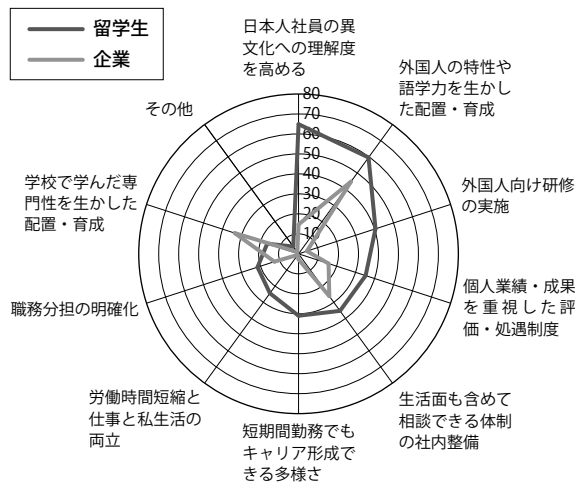
出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構、2008『外国人留学生の採用に関する調査』

過去に留学生の採用実績のある企業は、「仕事への意欲が高い」（59.3％）、「国際的視野が広い」（44.0％）、「能力が高い」（41.1％）と回答し、採用実績のない企業は「日本語力が不足」（42.1％）、「労働条件への要求が高い」（33.9％）、「定着率が低い」（32.8％）等のイメージを持っている。

また、今後の留学生採用見通しについての質問には、これまでに留学生を採用した経験のある企業の79.5％が今後も採用の見通しがあると答えているのに対して、採用経験のない企業では、「採用の見通しがある」と答えたのは19.7％に過ぎず、77.7％の企業は「今後も採用の見通しがない」と回答していた。

では、今後の留学生の就職促進、定着を考えたとき、いかなる施策が求められるのだろうか。留学生の意向と企業の取組み実態について、比較してみる。図6は、「今後日本企業で留学生が定着・活躍していくために日本企業が取り組んでいくべきことは何か」について留学生と企業の双方に質問した結果を比較したものである。結果をみると、「外国人の特性や語学力を生かした配置・育成」という面ではある程度留学生の要望と企業の意向（実態）は一致をみているが（留学生調査59.6％、企業調査44.7％）、その他の項目に関しては大きなギャップがあった。「日本人社員の異文化への理解度を高める」という質問に留学生は64.9％が必要と考えているのに対し、企業側は14.7％にとどまっている。また、「外国人向けの研修を実施する」については、留学生40.5％、企業4.4％と開きが大きかった。

図6 留学生の定着のための施策



出典：独立行政法人労働政策研究・研修機構, 2009『日本企業における留学生の就労に関する調査』

厚生労働省が、「留学生等の高度人材受入推進に関する施策について」の中でその活用の意義について、「異なる教育、文化等を背景とした外国人ならではの発想力・企画力は、我が国経済社会の活性化・国際化を図る上で有効」と明記しているように、国の施策では留学生の文化背景や外国人ならではの能力を評価した上で、彼らを日本の企業社会に受け入れる効果があると謳っている。しかし、前述の調査結果からは、日本企業に就職した留学生は、日本企業の中で専門性を発揮し、自分自身が活躍する場が見いだせなかったり、外国人としての自分たちが受け入れられていないという壁を感じたりしている姿が見えた。また、就職活動のプロセスに対する戸惑い、日本社会特有の企業文化に対する反感などがあり、日本社会での留学生の就職を推進する妨げとなっている。留学生側と実際の受入れ企業側の認識との隔たりは大きく、総じて留学生の要望に対し、企業側での制度の整備や異文化理解が進んでいない状況である。しかし、留学生の採用経験のある会社は外国人採用に対しプラスのイメージを持ち、今後も採用継続の意向を強く持っているという明るい要素もある。今後の留学生の就職枠の拡大には、これまで採用経験のない企業に対し、外国人採用の意義や効果についてのプラスの認識を広めることが求められると言えよう。そして社内での研修や雇用、配置、評価制度の整備など、「外国人を雇用することのメリット」を生かした社内の人事制度や日本人社員への意識啓発システムを整備することが、留学生の日本企業における定着に必要とされているのではないだろうか。

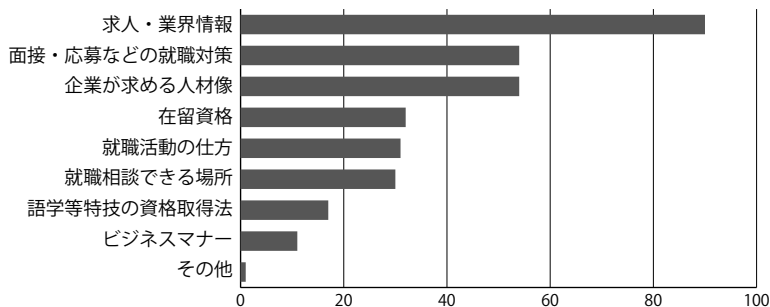
5 留学生に対する就職支援

昨今、各大学主催のものはもとより、就職斡旋企業や、人材派遣会社などの民間、自治体等の主催による、留学生を主たる対象とした企業合同説明会などが実施されるようになった。これらの説明会は留学生と企業との貴重な接点の一つとなっている。最近では自治体と大学との連携により実施さ

れているケースもいくつか見られる。一例を挙げると、関西地区では、大阪府国際交流財団、近畿経済産業局、大阪府、京都府、兵庫県、大阪市等が連携し、年に2回合同説明会が実施されている^{*11}。ここでは企業の説明ブースの設置に加え、就職活動のノウハウを伝えるセミナーや、就職に関する相談対応コーナーなども設けられ、留学生からは評価を得ている。この事例のように、国の経済関係機関や自治体等が連携して留学生の就職の支援を行うことは、留学生にとって、地域社会との距離を身近に感じることができるという面からも有効であると考えられる。

この説明会において実施されたアンケートから、留学生が希望する情報についてみてみたい。図7にみるように、回答数の多かった「求人・業界情報」、「面接・応募などの就職対策」、「企業が求める人材像」の上位3つについては、留学生が大学に何かしらの対応、支援を求めている声である。翻ってみれば、大学による基本的なキャリア(就職)支援が対留学生にはまだ十分なされていないケースが多いと言えよう。

図7 就職についてほしい情報(複数回答)



出典：(財)大阪府国際交流財団、2009『留学生のための合同企業説明会アンケート結果』

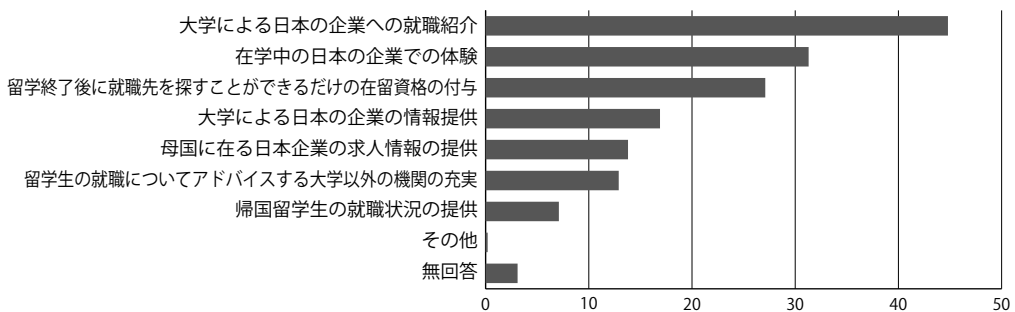
アンケート結果から情報の入手先についてみると、学校の就職関連部が一番多く(77件)、次いでインターネット(67件)、学校の留学生関係部(29件)となっている。学校の就職関連部や、インターネットからの情報内容は、主に日本人学生を対象としていると推測される。前出の企業対象の調査の中で、留学生の採用経路、採用枠を聞いた回答では、「日本人社員と区別なく採用」が8割近くを占めていた。大多数が日本人学生と同じ土俵で採用活動をしている現状である。しかしこれは日本語力、情報収集力が十分でない学生、加えて、日本人学生との就職活動時期にずれがある学生にとっては、日本での就職活動を困難にしている大きな要因である。これらの課題を抱える留学生が、留学生センターに就職相談に来室することが多い。

では、彼らはどのような就職支援を望んでいるのだろうか。図8に総務省の実施した調査を引用する。ここからは日本企業についての情報、インターンシップ関連の情報等、情報の提供の支援を求める留学生が多いことがわかる。各大学の就職関連部(キャリアセンター等)では、主に日本人学生対象にこのような情報提供がされているが、留学生は、そこからは自分たちにとって必要な情報を十分に入手することができずにいることが推測される。

また、就職関連の斡旋・紹介企業や大学独自によって、留学生を対象とした就職セミナーが実施されており、日本での就職活動ノウハウを伝授する内容の講座をしばしば見かける。留学生を対象と

した就職ノウハウの書籍^{*12}も出版されるなど、留学生就職支援の必要性は社会的に認知されてきている。内容を見ると、筆者の知る限りにおいては、紺のスーツ着用、当たり障りのない面接の受け方、会社訪問マナー等、日本人学生対象と同様の一種のパターン化された就職活動モデルが提示されていることが多い。大学在学時代は、大学内を主たる生活の場として過ごしてきた彼らが、就職活動で初めて日本社会そのものとの関係性を持ったというケースも多く、留学生サイドからは戸惑いの声もしばしば聞かれる。現実には日本人と同様の活動ノウハウが求められる一面もあるが、日本社会へのソフトランディングを目指すためにも、留学生に対する就職支援の在り方については、今後検討を重ねていくべき課題であるとする。

図8 留学生が望む就職支援



出典：総務省行政評価局、2005『留学生の受け入れ推進施策に関する政策評価書』

6 留学生の就職——留学生の相談・支援事例から

本章では、留学生からの相談事例やヒアリング結果を用い、彼らの抱える現状の考察を行う。

筆者は、東京都内の大学留学生センターで、留学生の就職支援を担当している。当該大学に在学する留学生の特徴は、在日留学生全体から比較し、①大学院生が多い、②理系の学生が多い、③平均年齢が高い、の3つが特筆される。2009年5月現在の外国人学生数2,555人中、学部レベルが277人、大学院レベルが2,278人と、大学院レベルの学生が89.1%を占めている。彼らの専攻をみると、理工系専攻者が過半数をはるかに超えている。また、大学院レベルの学生が多いこと、母国で学部を卒業後、就業経験を経て来日、大学院生となるケースも多いことから、日本人学生マジョリティと比較すると平均年齢が高い。加えて家族を帯同してきているケースもあり、仕事探し、定住化プロセスにおいては、単に留学生個人の「求職」ということではなく、保育園の問題や住居の問題、ときには小中学校の入学問題など多面的な対応が必要となってくる。

ここでは、日常のコミュニケーション上、日本語能力に問題がない事例のみを取り上げた。しかし現実には、日本語で就職活動を行うことが困難な留学生、応募書類等の作成にあたり日本語の読み書きが不十分で行き詰っている学生、そもそも日本で英語での就職が可能であると疑いなく思って留学し、日本語をほとんど学んでこなかった留学生等も少なくない。現在の日本企業社会においては、日本語力が十分でない場合、応募できる機会は非常に限定される状況である。

【事例1】Eさん(ヨーロッパ出身、修士課程入学時に来日、現在博士課程2年生、文系専攻)

Eさんと会ったのは、彼が博士課程2年の6月であった。まだ2年生であり、本来であれば就職活動開始にはまだ早い。しかし彼は「本当は修士課程を終えて就職することを考えていました。自分は日本企業で働きキャリアを積みたいです。しかし修士の学生の時、日本ではいつから就職活動を始めるべきかなど、全く知らなかったのです。修士論文の目途が立ったのは、修士2年の秋であり、その時にはもう就職活動をするには遅すぎました。周囲に日本人の友達はいますが、進路の話をするのはあまりありません。修了後にどうするかは、研究室の中では話しにくいです。日本人の学生の考えもよくわからないので聞けないし、お互い遠慮します。結果、そのまま博士に進学しました。でもやっぱり日本で就職したいです。私にはドクターを取ることは意味がありません。博士取得するともっと就職が難しくなります。博士課程に進学してからずっと悩んできたんです」と語った。この時点で彼はすでに、博士課程を中途退学して就職したいと考え、活動を始めたところであった。

Eさんは日本の企業の実情を知るため、夏のインターンシップの制度を利用し企業体験をすることを希望していたが、「留学生はインターンシップに受け入れてもらうことはとても難しい」という留学生間の情報を聞き、当初、応募のアクションをとらずにいた。その後情報入手を始めたが、すでにほぼ募集を終了していた。また、OB訪問を希望していたものの、これに関してもOB情報が得られず苦労していた。この点については、中国、韓国など留学生数の多い国出身の留学生と比較すると、Eさんのような少数国出身者は不利な状況である。文系専攻であり日本語力は一定以上の基準に達していたが、日本の企業社会に対する理解、知識を十分に得る機会もなく、各種情報を求めている。また、エントリーシートや自己PR作成では自分をどう表現し、文章を作成していったらいいかに戸惑っていた。自分自身、それが弱点と感じ、就職活動に行き詰っていると話していた。

【事例2】Kさん(東アジア出身、来日後日本語学校入学、現在修士課程2年生、理工系専攻)

九州で日本語学校時代を過ごしたKさんは、来日時には日本で就職をすることは全く考えてなく、卒業後は帰国することを予定していたという。日本語が全く話せない状態で来日したが、私費留学生だったため、生活は苦しく、来日間もなくの時期から、引っ越し補助や居酒屋の洗い場など日本語の不必要なアルバイトを必死にこなしていたという。当時の生活の中での日本人との出会いが日本での就職・長期滞在を決めるきっかけになったと話した。日本語学校を経てその後、関東圏の大学で学部時代を過ごし、大学院で東京都内の大学に入学した。Kさんに最初にヒアリングしたのは、修士1年の6月であった。彼は修士1年の夏前から、日本人学生とほぼ同様に就職活動を開始した。しかし同国の友人が多く、加えて日本人学生からも多くの情報が入るKさんには、情報が多すぎるのが逆に就職活動を混乱させる要因となった。早い時期から、外資系、商社、その他一部上場企業をターゲットに活動を行った。いわゆる理工系学生の文系就職である。彼の日本での強い就職希望の裏には、母国における大卒学生の就職難、母国を離れ日本の大学院を出たからには有名日本企業に就職をしなければ、というプライド、親からの期待等々の事情があった。10年程日本で働いたあと、母国に戻って会社を興すことを目標としていたので、文系の就職をし、日本の社会全体を見渡せる仕事

をし、多くのことを吸収したいということだった。

しかし、Kさんは、就職活動に時間と労力を費やすものの、なかなか書類審査すら通らないことに苛立ちを募らせていた。就職活動を繰り返し、日本人学生の中に入って面接等を受ける中で、委縮し、孤立し、自分に対する自信をなくしかけていた。日常生活上の日本語には何ら不自由のないMさんであっても、就職関連の文章（エントリーシート、自己PR、就職動機等）の記入・作成には不安があり、それが書類審査を通らない理由ではないかと考え始めていた。その後、自己分析をし直し、考える視点を変えたり、書類文章の再考、面接回答の見直しなどを繰り返した結果、最終的には第一志望の有名企業に就職が内定した。彼は、「自分は私費留学生なので、来日以来、さまざまなアルバイトをして、いろいろな日本人と出会ってきました。その経験、人脈も今回の就職で自分を助けました。日本の就職活動は、長い期間です。長すぎです。研究室を休まなくてはならないのも困ります。それと日本人学生と競わなくてはならないし、日本の社会の決まりに合わせないとならない。でも決まりはよくわからない。変だとも思うこともある。それで不合格が多くて私は自信がなくなります。やっぱり日本人より自分はだめなのかと思うようになります。でも国の友達には負けたくなかった。日本で働けることはとても嬉しい。研究と就職、両方大切です」と語っていた。

【事例3】Nさん（東南アジア出身、高等専門学校入学時に来日、現在修士課程2年生、理工系専攻）

彼とは、修士2年4月、これから本格的に就職活動を始めるという時期に会った。第一声、「自分は何もがんばってきたことがない。自己PRカードにも書けることが何もない」と話した。いくつかの会社にエントリーしたり、第一次面接に挑戦したりしてきた中で、不安と半ば悲観的な様子が見受けられた。

高等専門学校から来日しているので、日本語力は全く問題ない。日本人と同様にインターネットを通じて等の就職活動を修士課程1年の秋から行ってきた。「自分の周りの日本人学生はみんな自分のことすぐ売り込みます。企業面接の際、『大学で何をがんばりましたか？』の質問に、『サークル活動です』などと、自信たっぷりに答えます。でも僕は言うことがありません。研究とアルバイトに忙しくて他のことをやる時間はありませんでした。だから僕は何もがんばったと言えないのです」と話し落ち込んでいた。努力したことの一つとして、来日後日本語を習得するために頑張ってきたことを例示すると、「ここは日本です。日本語話せて当たり前です。それはがんばったことの中に入りません。日本人と競争していくのですから」という返答であった。「自分の長所や経験」を前面に出すことが苦手な国民性も彼の言葉から感じられた。修士課程2年で、まだ論文執筆、完成に向け方向性が定まりきらない悩みに加え、就職活動面では、内々定の出ている日本人学生を見るにつけ焦りが募る。その狭間で、自分がこれからどうするべきかを見出せず、自信をなくしている姿であった。日本で就職する以上、日本人と同じように振る舞い、答えていかないとならない、という考えに固まっていた様子を感じた。

まず、自分のライフストーリーを振り返り、自己分析をし、来日後の自分に正面から向き合うことが必要と考えられた。その後、同国の留学生が2人、ほぼ同じ相談で現れた。彼らも同様の悩みを抱え、同様に今後の活動の仕方が見出せずにいた。3人ともに共通していたのが、国境を越えこれまでががんばってきた自分を忘れてしまっている、もしくはその点を言語化し、表に出していくことを躊躇して

いる姿であった。

【事例4】Gさん（南アジア出身、配偶者に同行し来日、現在博士課程4年生、理工系専攻）

Gさんは、配偶者に同行する形で来日し、来日後に自力で日本語を習得した。出身国でも正社員として働いていた経験を持つ彼女の日本語力はとても高く、日本での就職に強い意欲を示していた。しかし、彼女には周囲の留学生と比べて不利な要素がいくつかあった。1つは結婚し2歳の子どもがいることである。Gさんの配偶者は大学研究者であるため、比較的時間の調整がつきやすく、保育園の送迎など子どもにかかる役割の分担は可能であった。しかし主たる保育はGさんの役割であることは、出身国の文化的背景の特徴からも明らかであった。2つ目は、宗教上、その特徴的な衣装を身につけているため、特定宗教の信者であることが明らかな点であった。勿論、宗教、外見等の特色がその人の就職の妨げになることは人権的見地から許されることではない。しかし日本の現行の就職活動の枠組みの中では、ある程度のマイナス要因となりうる可能性があることは事実である。理工系の博士取得予定であったが、彼女は専門にこだわらず、総合職、事務職に就くことにも意欲的であった。しかしほとんどが書類審査か第一次面接で不合格という通知を受け取っていた。女性にとって働きやすい職場の情報を求めているが、そのような情報の入手方法がわからず、またすでに働いているOBやOGの話を聞く術もなく、自分に合う企業を見出せないと話していた。

これまで、子どもを保育園に通わせながら博士課程の研究を続けてきた日々は、大変忙しく、周囲の日本人との交流を持つ余裕もなかったという。よって、子どもの急病や自分自身の急用のときなどに一時期に頼れる友人知人関係はなく、子どもを持ちながら仕事をするに関する情報もほとんど得られていなかった。今回の就職活動を通じて、自分が長年家族とともに日本に暮らしながら、日本人社会とのつながりが希薄であったことを感じたという。

7 考察

前章までにおける先行調査報告と事例の検証から、留学生の就職に関していくつかの課題が浮かび上がってきた。本章では、(1)日本語力、(2)情報収集力、(3)自己のアイデンティティ確立、(4)日本社会・日本人との接触・接点の4つをキーワードとして考察を行う。

(1) 日本語力

留学生全般が多かれ少なかれ、日本語力という面でハンディを抱えていることは勿論であるが、同じ留学生の中でも、在日期间の長短や日本語学習期間、専攻等により日本語力に差がある。学部から入学する場合には一定以上の日本語力が必要であるが、大学院から来日し入学する場合、高い日本語力が必要とされる研究科ばかりでなく、日本語力にばらつきが大きい。しかし就職活動をするにあたっては、ほとんどの会社において日本人とほぼ同レベルの日本語力が要求される。その点で、特に日本語力が不十分である学生にとって、就職活動をスムーズに行うことは困難な現状だと言えよう。また、日本語力がほぼ十分であっても、就職活動特有の日本語力が要求される。留学生が最も戸惑

うのは「自己PRカード」等に記載する自己分析や志望理由等の日本語文章である。単なる語学力の問題だけでない。アジア系学生、欧米系学生ともに、日本語が上級であっても「どこまで自分を積極的に売り込んでいいのか」、「日本で働く職業観についてどこまで本音を書いていいのか」というようなキャリア相談とも関連する「日本語力」に悩む留学生も見受けられる。

経済産業省が外国人留学生の就業促進に関して実施した調査報告^{*13}では、大学生生活において必要とされた、もしくは十分とされていた日本語と、社会人となって働くための日本語力には異なる面があることが指摘され、今後、留学生の日本社会における活用に向けて取り組むべき課題に、ビジネスに必要な日本語能力の向上を挙げている。同報告書では、「待遇表現のための日本語コミュニケーション能力」、「非対面（電話等）コミュニケーション力」、「ビジネス文書の作成理解能力」の必要性があり、大学在学中にこれらの能力を向上させる努力をすることを推奨している。

(2) 情報収集力

いかに多くの情報を収集できるかは、日本語力と相関連する課題である。よって日本語力が十分でない学生にとり、特に大きな課題となっている。昨今の就職活動は、インターネットを通じて行う活動が主流となっている。活動開始＝就職支援企業への登録、と言えるがごとく、人材開発・就職斡旋等の中間支援企業にまず個人情報登録し、そこから流れてくるメールが大きな情報源となって、活動が展開されている。以前は紙媒体で送られてきた情報の大部分がインターネット上で公開され、メールで配信される。これらはほぼ100%日本語であり、日本語での読み書きは必須となっている。

加えて、日頃培った人間関係による情報収集も大きなリソースである。特に日本人学生・日本社会との人間関係が日常的に築かれているか否かが、留学生の得る情報量を大きく左右する。現在の就職活動は早い時期から動き出す。必要とされる時期に必要な情報を得るための人的ネットワークの構築が課題である。一見、日本語学校や大学の学部から在籍する留学生にとっては、問題がないように思われる。実際、日本人学生と同様に情報を得て活動している学生もいる。しかし前掲の【事例2】の留学生のように、昨今のインターネット情報の氾濫により、多すぎる情報を取捨選択できず、惑わされ、余計に不安に陥るなどの問題点もある。日本語が堪能であっても、慣れない企業情報を母語以外で読みこなすことには多くの時間と労力が必要であり、情報理解に疲弊してしまっている留学生も見かける。また、【事例1】のEさんは、同国からの留学生が少人数であり、留学生間の情報交換により得られる情報は非常に少なかったため苦勞したという。情報量は就職活動を大きく左右し、特に在日留学生が少数である国からの留学生にとっては、情報入手が大きな課題となっている。

(3) 自己のアイデンティティ

日本で就職をする進路選択をした留学生にとって、自分のアイデンティティをいかに確立、保持するかという点は、軽視できない。留学期間中、大学内を主な生活圏としている日々では、同じ大学の学生同士の社会や同国出身の留学生仲間の社会で過ごす比率が高い。また、留学生である期間は「一時的な滞在者」として日本人市民からも認識されている面もある。その後、彼らは就職というプロセスにおいて、急に日本社会との接点が増え、日本社会固有の習慣や制度を目の当たりにすることになる。

その際、「なぜ日本で就職し、今後定住する道を選ぶのか」、「自分にとって日本社会で働くことの意味は何か」を明確化し、自ら再認識することにより、アイデンティティの確立をすることが必要だと考える。それが実際の就職活動における自己認識や日本社会への理解となり、結果として就職活動における自己分析や面接等の成功につながる。この点は日本人学生の就職活動との相違点である。また、【事例2】、【事例3】のように比較的在日期間が長く、来日後、留学生として日本語習得をし、異文化の中で努力した末、卒業し、就職にこぎつけようとする学生の場合、時には、強く「日本人化」してしまっているケースがある。彼らの共通点は、国境を越え、日本語を習得し、日本での留学生生活を通してがんばってきた中で、いつの間にか自分のアイデンティティを見失いかけていたり、自分自身の方向性や意志の確立ができずにいたりすることである。そして日本人学生とともに就職活動をする中で、日本社会に合わせることを強く意識し、就職を成し遂げることが目的化し、本質的に「日本社会で働く意味」がなおざりにされている傾向が見受けられる。

留学生が「日本社会で働くことの意義」を明確に認識し、就職活動をすることは、採用企業側にとっても重要な点である。企業が留学生のアイデンティティを尊重し、彼らを採用する意味を認識したうえで、採用し生かしていくことが、日本社会が高度人材として留学生を受け入れることの本質的な意義であると言える。

(4) 日本社会・日本人との接触・接点

多忙であり、語学的な壁もある中、日本の地域社会や日本人との接触、接点を持つ機会や、時間的余裕のないままに最終学年になる留学生が多い。特に大学院から来日した学生にとっては、日本語力上、コミュニケーションが容易でなく、積極的に日本社会や日本人との接点を作ることは容易でない。留学生生活の日々では、大学内の人間関係、同国人の人間関係で完結しても生活上の支障はなく、日本人社会との交流・接触の必要性を強く感じることは少ない。しかし日本社会・日本人とつながっていることにより間接的に得られるものは貴重であり、いざというときの接点を持っていることは重要である。しかし、現実には留学生が日本人・日本社会と接触・接点として持ち得るのは、アルバイトを通じたものが大半を占めており、それ以外は意図的に接点を持とうとしない限りは難しいといえよう。【事例4】のように、一般的なケースと違う情報が必要となる場合などは特に、留学生時代からの日本人との接点・接触の有無が就職活動の行いやすさに影響を及ぼす。【事例4】のGさんは、滞日が比較的長いにもかかわらず、日本人社会と接点が十分に持てておらず、日本人から十分な情報やサポートが得られずにいるという課題があった。それに派生して情報が不足していたため、日本語力の問題がなくても就職活動がスムーズに進んでいない事例であった。この点については、日常生活において、まずは接触の機会を意図的に作ることが求められているのではないだろうか。

留学生はこれら4つの要因を中心に、さまざまな関連因子が絡み合う中で就職活動を行っている。その他、【事例1】のような就職活動開始時期と研究活動の兼ね合いの困難さも課題である。母国で学部を卒業し、大学院入学から来日している学生の場合、中でも特に修士課程の学生は修士1年生から就職を意識する日本の就職活動の流れに乗るのは困難を極める。また、受入れ教員にも早期の就職活動は好意的には捉えられず、研究室内で就職希望を公言できないという相談が寄せられるケ

ースもある。安易ではない就職活動を行う中で自信を失くしながらも、卒業ぎりぎりまでひたすらに日本での就職を希望する学生は少なくない。

8 留学生就職相談の現場からみえる現状と課題——まとめにかえて

本稿で、留学生の就職の現状と彼らが就職活動において抱える課題を中心に考察を行ってきた中からは、日本で就職を希望する留学生は年々確実に増加し、卒業後も日本社会に引き続き定着する志向が強まっていることが明らかになった。しかし実際に就職ができている割合は就職志望者の約半数に過ぎず、就職活動においては、日本人との共通の課題に加えて、留学生独自の課題を抱えながら活動を行っている姿が浮き彫りにされた。

留学生の就職に関わる報道は増え、話題に上がる頻度も確実に上がっている。しかし一方、日本特有の就職活動や制度に戸惑い、情報の不足から活動がスムーズに進まず、満足の得られる就職活動結果が成就できないケースが多々みられる。多くの留学生が日本での就職先の獲得を目指している状況の下、先に引用した調査からは、就職が成就できたか否かは、日本留学の目的達成感を大きく左右することがわかった。国や企業の意向として、留学生の就職・定住化が推進されている今、より多くの留学生の就職成就にむけ、具体的にどのような方策が求められているのだろうか。

留学生に関しては「30万人計画」が掲げられ、他方で外国人全体については、「移民政策」、「多文化共生政策」など、外国人に関わる政策はさまざまな角度からアプローチがされている。前述のように、昨今留学生は高度外国人材受入れとして「労働力」の視点から話題にされることが多い。留学生受入れ推進の意義が他の政策と複合的に議論される傾向が強く、「留学生受入れの意義」についての根本的な認識共有が欠けていると感じる。多文化共生というキーワードが盛んに使われ、相互理解、異文化を背景に持つ人と共に社会で生きることの意義を強調する一方で、企業ニーズや採用プロセス・実績からは、日本社会に合わせることで、日本人と同じような社会人となることが暗黙の了解として求められているように感じる。また、留学生の受入れは、政策面では推進されているが、彼らの大学卒業・修了後、いかにスムーズに日本社会における次のステップを踏み出すのか、という「出口」の問題についての十分な議論および制度の整備がなされているとは言えない。「30万人計画」が提唱された2008年初頭以降、一時期は留学生の採用に積極的姿勢を示す企業が増加する気配があったが、2008年秋以降の経済不況により状況は一転した。「就職活動はとても難しいです。日本人の学生も大変になって、私たち外国人にはもっと大変です」という留学生からの相談が増えている。買い手市場の企業の強気な姿勢が、余計に留学生に「日本人と同様」の就職活動を推奨していると言えよう。「移民政策」、「労働人口の確保」とは切り離し、留学生受入れの意義をふまえた上で、留学生個人のキャリアプランニングを重視し、高度外国人材としての留学生の受入れの方策を考えていく必要があるのではないだろうか。

具体的な方策として、第一には、留学生の就職を全般的にサポートする受け皿の強化、充実が必要であると考え。これは第一義的には、大学等教育機関の役割である。各大学の留学生就職支援体制をみると、従来の日本人学生対象の就職・キャリア支援部門が、全学生向け就職支援の一環と

して、留学生の就職支援対応をしているケースが主流である。そこでは日本人学生に対する就職支援スタイルを、そのまま留学生にもあてはめ、推奨することにより、暗黙のうちに日本社会へ合わせることをアドバイスしていることもありうる。しかし、留学生の就職活動の現状と課題を概観してきた中からは、彼らの持つ文化的背景や、日本における留学生生活の現状、留学生の就職に関する特殊性等を把握、理解した上で就職支援を行うことの重要性が明らかになった。とかく日本独特の就職活動の中で委縮しがちな留学生を支援し、的確な相談対応を行うことにより、留学生の抱える戸惑い、不安感を軽減する役割が求められている。日本で就職の可能性を高め、留学生が自らの持つ専門性や特性を発揮し、社会人として日本社会へのソフトランディングができるように導く機能の充実が必要であろう。

加えて、企業・日本社会における留学生就職への理解促進の必要性を挙げる。前述の元留学生対象の調査において、留学生が日本企業へ就職する際の障害と考えているものを聞いた結果では、日本の就職活動の制度的なものを障害と感じていることに加え、「留学生採用の企業が少ない」、「留学生求人が少ない」という、留学生採用枠の小ささという、根本的な障害を多くの留学生が問題視している。本稿でも企業の留学生採用に対する理解の不十分さが明らかになった。今後の就職推進のためには、「高度外国人材」とされる留学生の採用枠拡大を促し、彼らが活躍できる企業社会づくりにむけ、企業の留学生に関する理解を高めるべく、積極的な働きかけが求められる。

留学生は、「就職」という一つの過程において、学外の社会との関係性を初めて持つケースが多い。そこで彼らがいかに戸惑いを感じるかが、本稿の考察で明らかになった。国境を越えて留学してきた彼らが、その後のキャリア形成の地として日本を選択し、実社会へスムーズに移行するためには、本来であれば、留学生であるうちに、多少なりとも日本社会と接触があることが望ましく、できる限りその機会を作っていくことが有効である。一方、受入れ社会側としては、彼らが留学生から定住外国人として日本に定着していくプロセスにおいて、留学生を「共に生活し、日本社会で働く仲間」として捉えた受入れ姿勢を再確認することが、今後の留学生政策の推進につながる。そのような認識に基づいた留学生就職支援の展開が必要であると考え。留学生が日本社会に定着していくプロセスにおいて、それぞれのアイデンティティを保持し、外国人材としてのキャリアを生かせる環境を整備することが、一時的でなく長期的な留学生の定住化推進につながるのであろう。

*1 以後「彼ら」と記載。

*2 2008年7月29日付文部科学省ほか関係省庁(外務省、法務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省)により策定される。

*3 「留学生の受入れ推進施策に関する政策評価資料」総務省によるアンケート調査。2005年1月、総務省行政評価局2004年、留学生および、留学終了者(国内在住)、留学終了者(帰国)を対象に実施。総調査配布数:6,938通、回収数:3,170通、回答率:45.7%。この調査は、総務省の実施する「留学生の受け入れ推進施策に関する政策評価」の一環として、今後の留学生の受入れ施策のあり方等を検討するために行われた。

*4 以後「卒業」と記載。

*5 法務省入国管理局、2009「平成20年度における留学生等の日本企業等への就職について」。

*6 日本学生支援機構、2008「平成19年度私費外国人留学生生活実態調査」。

*7 これまでは卒業後最長6カ月間に限り、「引き続き就職活動を行う」という理由で短期滞在が認められていた在留制度

が、2009年4月より在留資格「特定活動」に変更することにより最長1年の在留が可能になった。

- *8 日本学生支援機構，2009「平成21年度外国人留学生在籍状況調査結果」。
- *9 大学卒業後、就職活動を経験し、日本企業に就職した元留学生に対して行った意識調査。2008年8月，独立行政法人労働政策研究・研修機構実施により実施。日本の短大，高専または大学，大学院を卒業し日本企業に就職した正社員，フルタイム契約社員対象。当該留学生の勤務する企業を通して配布・回収。有効回収数：企業数3,018社，留学生数902人。
- *10 「外国人留学生の採用に関する調査」。2007年，全国の従業員30人以上の民間企業150,000社を対象に実施。回答数：3,244社（21.6%）。調査目的：外国人を積極的に採用しない理由等，留学生の採用に関する企業の意識や，外国人を活用する上での雇用管理体制の整備状況を明らかにする。厚生労働省からの要請により実施。
- *11 2009年6月26日実施。大阪府国際交流財団主催。留学生が500名以上来場した。年2回実施予定。
- *12 野沢ほか，2009『外国人留学生のための日本就職オールガイド』。
- *13 経済産業省委託調査，2006『『日本企業における外国人留学生の就業促進に関する調査研究』報告書』。

《参考文献》

- ・ 経済産業省，2007「日本企業における外国人留学生の就業促進に関する調査研究」。
- ・ 入国管理局，2008「平成19年度における留学生等の日本企業等への就職について」。
- ・ 野沢和世ほか，2009『外国人留学生のための日本就職オールガイド』凡人社。
- ・ G・W・オルポート（原谷達夫＝野村昭共訳），1968『偏見の心理』培風館。

Support for the Employment of International Students

Its Current Situation and Challenges Based on My Consulting Experience

HARADA Mariko

International Center, The University of Tokyo

key words: international student policy, high-level foreign human resources, career planning

In 2008, the Plan for 300,000 International Students was formulated. By positioning international students as high-level foreign human resources, the Plan clarifies its policy objective to promote the employment of them in Japanese society, which will eventually lead them to settle down in Japan.

With the above mentioned situation in the background, this paper deals with the current situation and processual challenges of the employment of international students based on my experience of consulting with them. In recent years, there are quite a few international students who wish to work in Japan after graduation and the number is increasing; however, the success rate of the employment remains to be around 50%. My research result and my consulting experience reveal the severe situation that international students face challenges unique to them but have not receive enough support in the process of job hunting in a culturally and conventionally different environment.

In the near future when Japanese society further promotes the employment and settlement of international students, it will be necessary to reconfirm the intrinsic significance of receiving international students, aside from securement of the workforce and the immigrant policy, in the first place. On that basis, then, it will become significant to arrange the corporate and community environments to have international students as well as to put emphasis on their individual career planning, so that they will be able to settle down in Japanese society, successfully.

投稿論文

留学生の資格外活動による 退去強制処分についての一考察 留学生が「引き続き在留する権利」の保障に向けて

坂本政明 立教大学大学院

キーワード：留学生， 資格外活動， 退去強制

本稿は、留学生が資格外活動（アルバイト）を専ら行ったことにより、好ましくない外国人として国外に退去強制処分とする我が国の在留管理の問題点を取り上げ、留学生が我が国に「引き続き在留する権利」の保障の必要性を考察することを目的としている。そこで、まず考察の前提として、我が国の留学生に対するこれまでの入国管理行政の変遷と、留学生の資格外活動と退去強制に関する入管法の規定を確認した。次に留学生の退去強制の実態を確認する手がかりとして、退去強制処分の取消しを求める裁判事例を取り上げてその争点を明らかにした。その上で資格外活動を行った留学生一人にその責を負わせ退去強制処分とする問題点を指摘した。そして、裁判の争点である、資格外活動を「専ら行っている」のか否かを退去強制処分の判断の基準としていることと、我が国の留学生の受入れ政策との間には矛盾があること等が、我が国の退去強制を生み出す背景の一つになっていることを論じた。加えて、日本における現行の在留制度の枠組みを判例上明らかにしたマククリーン事件最高裁大法廷判決の判断が、現行の入管法でも踏襲されていることの問題点を指摘した。これらの検討を踏まえ、最後に「留学」という在留資格で渡日した留学生が、留学という所期の目的を達するまでは、「引き続き在留する権利」を保障することの必要性について考察した。

1 はじめに

我が国で学ぶ留学生数^{*1}は近年に大幅な増加をみせ、最も新しい2008年の統計^{*2}では、留学生総数123,829人で過去最高に達した。加えて2008年には「留学生30万人計画」が策定されて、2020年を目途に、受入れ留学生数を現在の約3倍にするという。日本には中国をはじめとする近隣諸国からの留学生数が多いが、それらの諸国とは経済格差が大きいこと^{*3}、更に留学生に対する奨学金等の経済的支援が充分ではないこともあり、留學生生活の費用の多くをアルバイトで賄わざるを得ない留学生は少なくない。更に、我が国のサービス産業においては、労働力としての留学生及び就学生^{*4}への根強い需要があり、アジア諸国からの留学生や就学生が我が国でアルバイトをしている風

景は、今ではもう日常的に見られるようになっている^{*5}。

ところで我が国は、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）において、留学生の資格外活動（アルバイト）^{*6}について規制を設けている。そして、留学生が、入管法に定める資格外活動に関する退去強制の規定に違反すると、「我が国の社会秩序維持の見地から」^{*7}、当該留学生は、「好ましくない外国人」として、退去強制（国外強制送還）の対象になる。これは、我が国の入国管理行政において、外国人は在留の権利ないし引き続き在留する権利は保障されていない、と理解されているためである。

しかし、留学生に対する奨学金等の経済的支援が改善されないまま、現行の退去強制の規定が引き続き適用されると、留学生受入れ計画の進展による留学生数の増加に比例して、留学生在資格外活動を契機として退去強制処分とされる事例が、一層増えていくことが懸念される^{*8}。もとより、退去強制処分は、「その社会で自己実現をする可能性を根こそぎ奪い取ってしまう国家の強制権限」（新井，2008：4）であって、その執行には慎重でなくてはならないと考える。そこで本稿では、留学生の資格外活動による退去強制処分の取消訴訟を手がかりに、我が国が留学生の資格外活動を契機として退去強制処分とする問題点を指摘し、その上で「留学」という在留資格で渡日した留学生在、留学という所期の目的を達するまでは、「引き続き在留する権利」を保障することの必要性について考察する。

2 我が国の入国管理政策に翻弄される留学生

（1）留学生受入れ行政と留学生数の推移に与えたその影響

我が国は1983年に、21世紀初頭に達成を目指す「留学生受入れ10万人計画」を掲げた。そして、2008年には、「留学生30万人計画」が提唱され、更に大幅な留学生の受入れ政策がとられることになった。我が国が受入れた留学生数の増加の推移は、一定した右肩上がりの通増を示した訳ではなく、増大期や停滞期があった^{*9}。こうした変動の要因として、一方に我が国の留学生の多くを占める主要な送出国である中国政府の留学生政策の影響^{*10}もあるが、他方で、受入れ国である我が国の政策の影響も大きく、「文科省の10万人のかけ声とは裏腹に、急速な伸びや停滞を実質的に左右したのは入国管理行政であったことは周知の事実である」（横田，2008：27）との指摘がある。

事実、計画が発表された1983年に留学生のアルバイトが解禁され、「勉強をしながらアルバイトによって学費・生活費が稼げるというのが、日本を留学先として選ぶ強力な誘因」（滝田，1988：113）となり留学生数の増加が始まる。そして、1988年11月には、日本語学校が入学許可書を乱発したことにより「上海事件」^{*11}が勃発した。このような混乱の中でも、就学生の新規入国者数の動向は留学生数に影響し、「80年代後半から93年まで大量に入国した日本語学校生が大学等に進学し、93年に留学生数は5万人」（白石，2008：38）に達した。次いで、1989年に成立した改正入管法が1990年に施行され、併せて、上海事件を受け省令で定める入国審査の基準が厳格化したため^{*12}留学生数は停滞して、1993年を含め7年間は5万人台で推移した。

なお、1983年のアルバイト解禁以降、1990年には入国管理局長の通達により、留学生は1日について4時間以内との基準で包括的に許可されることになった^{*13}。そして、1998年には資格外活

動許可の緩和措置をとり、時間の週単位への変更を行い1日4時間という基準から現行の1週間で28時間(教育機関の長期休業期間にあっては、1日について8時間以内)と弾力化された^{*14}。また、2000年1月法務省は、留学生及び就学生の受入れに係る手続を見直して簡素化を実施した^{*15}。そのため2000年初頭から急速に留学生数は増加し、2003年に10万人を超えた^{*16}。

そして、2003年11月に法務省入国管理局は、「近年、留学生の不法残留者が再び増加する傾向にあり、また、留学生や就学生による犯罪が大きな社会問題」^{*17}となっているとして、2000年以降続いた入国・在留審査の簡素化を改め、「平成15年(2003年)11月から、留学生及び就学生の勉学の意思・能力や経費支弁の能力の有無等許可要件に適合するか否かの審査」(法務省入国管理局、2008:10)を厳格に実施することになった。

こうしたことから、2004年の「留学」の在留資格による「新規入国者数」^{*18}は、前年の25,460人から21,958人に減少した。とりわけ留学生の予備軍ともいえる「就学」の在留資格による「新規入国者数」は、前年の27,362人から15,027人と大幅に減少し、その後の留学生数の推移にも影響を与えた。このように、我が国における留学生数の増減の要因は、アルバイトの規制を含む、出入国管理の規定やその運用に深くかかわっており、渡日する留学生は我が国の入国管理行政に左右されてきた。

(2) 留学生の資格外活動を規制する入管法

入管法では、「留学」の在留資格をもって在留する者が、「本邦において行なうことができる活動」は、「教育を受ける活動」と規定している。また、同法19条の1項で、留学生は、——同条2項で定める、法務大臣の許可(以下「資格外活動の許可」という)を受けて行う場合を除き——「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」を「行ってはならない」と規定している。これに違反して「報酬を受ける活動」を行った者は刑事罰の対象となる(同法70条1項4号・73条1項)^{*19}。

また、同法19条2項では、留学生から「学費その他の必要経費を補う目的で」(坂中＝齋藤、2007:411)、資格外活動を「行うことを希望する旨の申請があった場合において」、法務大臣は「相当と認めるときは、これを許可することができる」(傍点筆者)と定めており、その許可は法務大臣の自由裁量に基づき行われる。そして、資格外活動については、既述の通り一定の条件のもとで認められることになっている。なお、風俗営業等に従事して行う活動は、国家の治安と善良なる風俗の維持や、学業の遂行を阻害するものとして、不許可とする運用がとられている^{*20}。

ところで、入管法における行政実務では、「国家が自国にとって好ましくないと判断する外国人を追放する権利を有することは、確立した国際慣習法である。どのような外国人を好ましくないと判断して追放するかについても、国家が自由に決定することができる」(坂中＝齋藤、2007:467)と解している。そこで刑事罰に加え、同法24条4号イでは、「第19条第1項の規定に違反して」「報酬を受ける活動を専ら行っていると明らかに認められる者」は、「本邦からの退去を強制することができる」と規定している。

このように、我が国でアルバイトを行う留学生のうち、本来有する「留学」の在留資格に該当しない「資格外活動」を「専ら行っている」と明らかに認められる者は、「自国にとって好ましくないと判断される留学生として、たとえ留学生本人のその意に反しても、入管法に基づき退去強制処分の対象に

なる。

3 留学生の資格外活動による退去強制処分取消訴訟の争点

次に、留学生の退去強制処分の実態を確認する素材として、退去強制処分にかかわる訴訟を取り上げて検討を進めることにする。そこで、入管法24条4号イ所定の退去強制事由に該当するとして退去強制令書発付処分を受けた留学生が、当該処分の取消しを求めた訴訟事案を手がかりに裁判実務における争点と課題を明らかにしたい。

表 裁判事例一覧

番号	①	②	③	④	⑤	⑥
判決日	2004.10.19	2006. 1.25	2006. 8.30	2007. 1.31	2008. 3.13	2008. 3.28
裁判所	大阪地判	大阪地判	東京地判	東京地判	広島地判	広島地判
留学生の国籍／その他	中国／経済学部・女性	中国(台湾)／国際言語文化学部・男性	中国／国際経営学部・女性	スリランカ／専修学校・男性	中国／経済科学研究科・女性	中国／専門学校・女性
就労状況	クラブにてホステスとして稼働	風俗営業店での雑用	クラブにて接客	金属加工作業員として就労	ラウンジにて接客	ラウンジにて接客
裁判所の判断	稼働時間及び報酬額並びに就学状況からすれば、原告の留学目的が留学から就労に実質的に変更したといえる程度に資格外活動を行っていたとはいえず……退去強制処分を取り消す	資格外活動は、……在留する期間中の学費その他の生活費用を支弁するための手段として行われ、……一部不足分を補填するという範囲、限度を逸脱……原告の請求を棄却する	活動が実質的に変更されたものということとはできない……、「留学」とは名ばかりの就労目的というものではないことが明らか……本件令書発付処分を取り消す	「留学」の在留資格に係る……活動類型から変更されてしまったと評価される程度にまで報酬活動を行ったとはいえない……退去強制処分を取り消す	原告は本件認定処分当時少なくとも法が期待する程度に「教育を受ける活動」を行っていたものといえる……退去強制処分を取り消す	専門学校へ通っていたのは、……ホステスとして働き続けるための手段にすぎず……就労活動を専ら行なっているとして認められる……原告の請求を棄却する
控訴審	大阪高判2005・5・19控訴棄却		東京高判2007・3・28控訴棄却			

注：1）本表はTKC法律情報データベースより、検索条件につき、期間を「指定なし」、キーワードを「留学生」、「資格外活動」、「入管法24条4号イ」等に設定して検索を重ね、資格外活動により退去強制令書発付処分を受けた留学生（原告）が、退去強制事由に該当する旨の認定の取消しを求めた（主位的請求）裁判例を抽出し、その全てを一覧表にまとめたものである。検索作業は2009年7月末日までに実施、見落としもありうる。

2）留学生の国籍／その他の属性（判決文の表記のまま）及び就労状況は摘発時を記載。

3）2009年2月6日毎日新聞（広島版）によると、⑤の控訴審判決（広島高裁）では、「アルバイト活動は長時間に及び、勉学を阻害するものとして一審判決を取り消し退去処分は合法だとした」と報じている。検索作業の時点では、広島高裁における判決文は公開されていない。なお、⑤と⑥の原告は姉妹。

(1) 裁判所の「専ら行っている」についての解釈

退去強制事由に該当するには、「報酬を受ける活動」を「専ら行っている」と明らかに認められることが必要である。行政実務においては、『専ら行っている』とは、資格外活動の継続性及び有償性、本来の留学資格に基づく活動をどの程度行っているか等を総合的に考慮して判断し、外国人の在留目的の活動が実質的に変更したといえる程度に資格外活動を行っているという意味である」（坂中＝齋藤，2007：482）と解している。

各裁判例において、原告（留学生）が「報酬を受ける活動」を行ったことについては、当事者間に争いはなく^{*21}、「専ら行っている」についての解釈が争点となっている。そして、当該事案が退去強

制事由に該当するか否かの最終的な判断は、この「専ら行っている」の解釈と当該留学生に関する認定事実、つまり主に「学業状況」(成績、出席率、単位取得状況、教員の評価等)、「就労状況」(稼働時間、報酬額等)やその他、就労に至った経緯、学費及び生活費の支出の状況、本国からの送金の状況及び使途等とを照らして総合考慮のうえ行われている^{*22}。

さて、「専ら行っている」についての解釈をめぐっては、例えば表の裁判事例③(以下番号のみを記載)で、被告(入国管理局)は次のように主張した。留学生が報酬を受ける活動を行い、その程度が「滞在中の必要経費を賄おうとするまでに至っている場合には、学業が阻害されていなくとも、法の予定する『留学』の在留資格たる活動に当たらないから、この場合、報酬活動を『専ら行っている』として退去強制事由に当たると解すべきである」。これに対し裁判所は、日本での留学生生活は高額な費用を要するから、「報酬を受ける活動によって、本邦滞在中の必要経費を賄おうとすることのみをとらえて、直ちに在留資格である『留学』が実質的に変更されたとみるのは理論的にも現実的にも相当では無い」として被告の主張を退けている。

退去強制事由に該当するかについて、⑤では「『教育を受ける活動』が専ら資格外活動を維持・助長する目的で行われているに過ぎない」のか否か、また⑥では「在留資格に係る活動が資格外活動を行う方便となったりしているか否かという観点から判断すべき」と判じている。このように、退去強制事由の該当性の判断に際しては、資格外活動を行うという目的の達成のために、留学という在留資格を隠れみの、あるいは方便として我が国に滞在していたか否かが、ひとつのメルクマールになるといえよう。

(2) 風俗営業店での活動と許可を得ない資格外活動

次に、風俗営業店での活動および許可を得ないでの資格外活動についての裁判所の判断を確認しておきたい。②では、被告(入国管理局)は、「風俗営業店における稼働は」、「活動として認められる余地はない」から、「『専ら行っている』との要件該当性を判断するに際して、積極要素として考慮すべきである」と主張した。これに対し、裁判所は、資格外活動許可が得られないことが「法令により規定されているのならばともかく、入管実務における運用基準として事実上確立しているにすぎない」というのであるから、このような運用の対象とされている活動を行ったことをもって、その程度、態様、在留資格に係る活動に対する影響のいかんにかかわらず、直ちに、法24条4号イにいう資格外活動を『専ら行っていると明らかに認められる』場合に該当すると解するのは、文理上も無理があるといわざるを得ない」と判じている。このように許可を得ないでの資格外活動を行ったことだけをとりえて、退去強制事由に該当するとの判断は妥当ではないことを示している。

(3) 退去強制処分取消訴訟から見えるもの

行政実務においては、留学生のアルバイトについて、「法務大臣は、……留学生等の本国と我が国との所得格差の存在等の事情を考慮し、資格外活動許可制度の弾力的な運用により、一定の条件下で包括的に資格外活動を許可する」(坂中＝齋藤、2007:411)と解している。我が国は、こうした理由で資格外活動の許可をして留学生を受入れながら、その一方で、「自国にとって好ましくない」と

判断する留学生を、我が国が追放する権利を有することを前提に、留学生の資格外活動を「専ら行っている」ことを退去強制事由として定めている。これは我が国において、「専ら行っている」として、当該留学生の個人の問題に還元し、その責を留学生一人に負わせて、退去強制処分を執行するという入国管理行政を行っているといえる。しかし、退去強制処分となったその責が、全て当該留学生だけに有する訳ではない。むしろ、留学生を受入れる我が国の側に、退去強制処分を生み出す背景があるのではないか、という観点から考察する必要があるだろう。

4 留学生受入れ政策と退去強制を生み出す背景

(1) 選別的な受入れ政策となりかねない「留学生30万人計画」

2008年7月に策定された『『留学生30万人計画』骨子』^{*23}によると、「日本を世界により開かれた国とし、アジア、世界との間のヒト、モノ、カネ、情報の流れを拡大する『グローバル戦略』を展開する一環として、2020年を目途に留学生受入れ30万人を目指す。その際、高度人材受入れとも連携させながら、国・地域・分野などに留意しつつ、優秀な留学生を戦略的に獲得していく。また、引き続き、アジアをはじめとした諸外国に対する知的国際貢献等を果たすことにも努めていく」と謳っている。

こうした政策に対し、「従来の国際貢献等のための留学生受入れだけでなく、高度人材の獲得や国際競争力強化等の国益を視野に入れた国家戦略としての留学生受入れという新しい考え方が明確に示されるようになった」（寺倉，2009：38）との見解がある。また、『『留学生10万人計画』（1983年～2003年）にみられるような文化交流や国際協力、あるいはアジア等の諸外国への知的国際貢献を標榜した政策を文言上は残滓として残しつつも、これとは方向を大きく変化させている。国際貢献の一環としての留学生政策から、自国利益を優先させる方向へと留学生政策の舵を切ることによって、留学生受け入れ環境にいかなる変化がもたらされるのか、どのような課題が生起してくるのか注視する必要がある」（栖原，2009：抄録）との指摘もある。

そうした意味では、このような「留学生30万人計画」は、留学生の資格外活動による退去強制をめぐる出入国管理行政に変化をもたらすことが危惧される。つまり、「留学生30万人計画」の数値目標と優秀な留学生の獲得という双方の達成に向けて、多くの留学生を我が国に囲い込みながら、一方では、資格外活動を「専ら行った」留学生を、国益を損なう結果を招いた外国人とみなして、国外に排除する傾向が強まることが懸念される。少なくとも、新たな留学生政策が、選別的ないしは恣意的な受入れにつながらないように留意する必要がある。

(2) 留学生への経済的支援とアルバイトの課題

「日本の私立大学で4年間の自宅外の学生では、一千万円近い学費と生活費がかかる。来日するアジアからの留学生の国の多くは、その国民所得が低く、高い学費と高い生活費の両面で何らかの支援とアルバイトがなければ、勉学を継続することは不可能である」（谷口，2008：95）との指摘がある。

我が国における留学生への経済的支援にかかわる大きな柱は、奨学金制度と住宅支援そして授業

料減免といわれている。しかし、奨学金については、学習奨励費及び民間、財団の奨学金等を合わせても、現状でさえ受け取れる留学生は限られている^{*24}。また、「留学生30万人計画」策定のもとの留学生数の増加によって、とりわけ私費留学生は、授業料の減免が厳しくなる可能性が高い^{*25}。宿舎に関しても、これから留学生数の大幅な増加が想定される現在でもなお、家賃が高いこと、宿舎に入りたいけど入れない等の問題を抱えている^{*26}。

このように、留学生に対する経済的支援が充分とはいえないことから、資格外活動を「専ら」行わない限り、我が国での留生活の費用を賄うことができない留学生が、少なからずいるといえそうである。そういう意味では、資格外活動をしなければ勉学を継続することが困難である留学生を、経済的支援が不十分なまま受入れる留学生政策と、一方で資格外活動を「専ら行っている」を基準にして、国外に追放という処分を執行するという入国管理政策との間には矛盾が存在し、こうした矛盾が留学生の退去強制を生み出す要因の一つになっていると思われる。留学生が矛盾した環境に置かれているにもかかわらず、当該留学生が資格外活動を「専ら行っている」として、「引き続き在留する権利」を認めないで、退去強制処分とすることに、果たして合理的な説明がつかないのであろうか。

5 留学生が「引き続き在留する権利」の保障に向けて

(1) 現行の留学生の在留制度の課題

日本における現行の在留制度の枠組みを判例上明らかにしたのがマクリーン事件最高裁大法廷判決^{*27}である。判決では、「国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかを、当該国家が自由に決定することができるものとされている」とした上で、「憲法上、外国人は、わが国に入国する自由を保障されているものではないことはもちろん、所論のように在留の権利ないし引き続き在留することを要求しうる権利を保障されているものでもない」との大前提を置いた。そして、「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、右のような外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎないものと解するのが相当」と述べている。

こうした、在留の権利ないし引き続き在留する権利は保障されていないとの考え方は、現行の在留制度を定める入管法でも踏襲されており、行政実務においても、「好ましくない」と認められる外国人は国外に退去を強制することができる」との解釈がされている。しかし、こうした考え方は、留学生が行った資格外活動を契機とする退去強制処分という場面においても、いまなお妥当性を持つとは思えない。少なくとも、「留学」という在留資格で渡日した留学生が、「留学」という所期の目的を達するまでの期間は、「留学」という在留資格で、「引き続き在留する権利」を保障することが必要であると考え

(2) 「引き続き在留する権利」の保障に向けて

(a) 「退去強制の違法性」を問うという視点から

マクリーン判決での「憲法の基本的人権の保障は、外国人在留制度のわく内で与えられているにす

ぎない」との判示は、本稿で取り上げた裁判においても引き継がれている。つまり、裁判例の争点は、留学生が与えられた在留資格の「わく」から外れたときは、国家が留学生に対し国外に退去を強制する権利を有することを前提に、行った資格外活動が入管法の規定する許可の「わく内」であったのか、それとも「わく外」の「専ら行っている」という退去強制事由に該当する活動であったのかがポイントとなっている。

菅充行は、「マククリーン判決以降これまでの裁判例を見る限り、いずれも自由権規約等が同判決にいう『特別の条約』に当たることを十分に吟味も理解もしないままに同判決の判旨を適用している。これでは自由権規約等の人権条約に背反するばかりでなく、当のマククリーン判決の判旨を正しく適用するものともいえない」（菅，2006：451-452）と指摘している。また、マククリーン判決が示した考え方は、入管法が国際人権条約やさらに憲法の上位法になっているとして、多くの批判があり転換が迫られている^{*28}。

我が国が国際人権規約を批准したのはマククリーン判決から1年後の1979年で、既に30年を経過した。そして、グローバル化、国境のボーダレス化が叫ばれて久しい、加えて2020年には30万人の留学生を目指すという。そういう意味では、留学生の行った資格外活動が、入管法で規定する「在留制度のわく内」であったかどうか、つまり、資格外活動を「専ら行っている」のか否かを争点とする議論と決別をするべきだろう。むしろ、入管法24条4号イで定める退去強制ないしは退去強制事由それ自体が、憲法や国際人権条約に反していないかを問う、という視点で議論をすべきと考える。そのためには、憲法や国際人権条約における規範から、留学生の「引き続き在留する権利」を導くための、解釈ないしは理論の考察が必要だろう。しかし、筆者には荷が重すぎる^{*29}。少なくとも、入国管理を定める法、すなわち、入管法に定める在留の条件の規定に基づいて行う留学生の退去強制処分は違憲とはならない、といった考え方からは脱却しなければならない。

(b) 不合理な差別という視点から

留学生はアルバイトに頼らざるを得ない状況にありながら、入管法は、留学生に対し経済活動を制限し、その上に退去強制することができると定めている。はたしてこうした留学生に対する行政による処分は合理的といえるのだろうか。学費は親が工面する傾向の我が国では、学生の親ないし保護者が突然に学費等の負担能力を失った場合、学生は資金捻出のため、「教育を受ける活動」が「実質的に就労者に変更した」といえる程度にアルバイトを行なうこともあるだろう。

他方、留学生も、経済の不安定や為替リスクや何らかの事情によって本国からの仕送りが中断することはあり得る。しかし、留学生はアルバイトを行うに際し、入管法所定の資格外活動にかかわる規制の壁や運用の仕方に翻弄される立場に置かれる^{*30}。「仮に、就労と就学とが両立するという前提に立つならば、外国人留学生・就学生についてのみ、学業に専念すべきであって一定時間を超える就労は認められないとする考え方は、再検討に付されることになろう」（大村，2008：110-111）との指摘もある^{*31}。

もとより、邦人学生には留学生のようなアルバイトについての制限は無い。両者にこうした差異があることに合理的な理由は見出し難く、就労条件に関しての、留学生に対する不合理な差別的処遇といえよう。留学生の就労活動について、邦人学生とのこうした差別を設けないからといって、我が

国の国益を大きく損なう結果を招くとは思えない。

(c) 不平等(不公平)という視点から

留学生の資格外活動を契機として退去強制処分とする入国管理制度は、特定の留学生にリスクを負わせるという、次の2つの不平等を生むと考えられる。

まず第一に、留学生の資格外活動を「専ら行っている」ことを基準として退去強制処分とすることは、経済上の理由から「アルバイトを行わざるを得ない」留学生が、退去強制という加重されたリスクを負う可能性がある。また、退去強制は、単に国外に追放するだけでなく、日本留学への動機付けであったと思われる「卒業後のキャリアチャンス」や「将来のキャリアパスの可能性」^{*32}をも閉ざすことを意味する。同一の目的で渡日した留学生の中で、経済格差の大きい特定の地域から渡日した留学生が、あるいは特定の留学生だけが、退去強制処分とされるリスクを負うとしたら、資格外活動を「専ら行っている」のか否かを基準として退去強制処分とする規定そのものに、見直すべき欠陥があると思われる。

次に現行の留学生の退去強制処分は、一罰百戒となりかねない側面がある。我が国の労働市場は、とりわけ外食、コンビニエンスストアを中心としたサービス産業では、留学生、就学生の労働力の需要が根強い^{*33}。加えて、我が国での留學生活の費用を賄うためには、アルバイトを「専ら」行わざるを得ない留学生が少なからずいる。ところが、裁判事例一覧における退去強制令書発付処分の端緒は、いずれも留学生のアルバイト先での摘発であって、多くの留学生が同一ないしは類似のアルバイト活動を行っているにもかかわらず、特定の留学生がひとり退去強制処分という不利益を受けることは公平(平等)の原則に反するといえる。

(d) 比例原則(比較衡量)という視点から

退去強制について、行政実務においては、「どのような外国人を好ましくないと判断して追放するかについても、国家が自由に決定することができる」(坂中＝齋藤, 2007: 467)と解されている。反社会性の高い違反行為をした外国人が退去強制処分となることは理解できる。しかし、アルバイトを「専ら行った」留学生は、好ましくない外国人と判断して追放に値する外国人なのであろうか。

この点に関し人権保障の観点から考えると、違憲審査の基準といわれる比較衡量論が参考になる(芦部, 2002: 98-99)。本稿のテーマでいえば、公益を守るための「退去強制処分」と、留学生の私益を守るための「在留する権利」との利益を衡量したときに、両者の間には法原則である比例が保たれていなければならない。そこで両者を衡量すると、社会秩序の維持といった目的達成のための手段が、退去強制という方法を措いて他にないとは考えにくい。また、退去強制処分をしないことによって、具体的かつ実質的な法益侵害が生じるとはいえそうにない^{*34}。少なくとも、留学生の退去強制を生み出す我が国の受入れ環境が続く限り、アルバイトを「専ら行った」留学生を、好ましくない外国人と判断して追放するのは妥当とは思えない。

6 おわりに

留学生の我が国での経済的な負担に対する不安を払拭することなく、留学生の受入れが続く限り、

我が国で学ぶ留学生はアルバイトに頼らざるを得ない状況は続くことになる。また、「留学生30万人計画」という数値と高度人材の獲得といった目標が先行し、一方では、留学生の資格外活動を契機として退去強制処分とする規定を現行通り運用し続けると、高邁な理想を持って入国した留学生が資格外活動を専ら行ったとして、国外に去ることになるという悲劇をさらに増加させてしまうことに対する留意が必要だろう。

裁判事例③で原告(留学生)は、「国際化が進む現代社会において、今後我が国にとって、他国からの留学生を受け入れ等による人材交流の重要性は益々増すと予想される中、意欲のある外国人留学生の本邦での勉強に対する情熱をそぐような対応はすべきではない」と主張している。こうした見解は拙稿の全てを代弁している。もっとも、我が国への入国目的が、就労であるにもかかわらず、留学生を偽装して入国・在留を図るケースもある。就労を目的に留学という在留資格を隠れ蓑にして入国を図る外国人を来させない対策も必要なことはいうまでもない。

しかし、今まで見てきたような、受入れ国側である我が国の責は問わず、その非の全てを留学生に負わせ、また留学生の「引き続き在留する権利」を認めることなく、国外に追放という処分を執行することが、国家の権能として許されるとは思えない。少なくとも、退去強制を生み出す要因が、留学生を受入れる我が国の側にあるならば、留学生に対し一度入国を認めた以上、留学という所期の目的が達成するまで、「引き続き在留する権利」の保障をすべきである^{*35}。留学生が資格外活動を行ったことを契機として当該留学生を退去強制処分とする現行制度は問い直す時機にあるといえよう。

*1 本稿で主題とする「留学生」とは、入管法別表に定める「留学」の在留資格により、日本の高等教育機関(大学、大学院、短期大学、高等専門学校、専門学校)で教育を受ける外国人学生を指す。したがって「就学」の在留資格者、および「永住者」や「定住者」、加えて「日本人の配偶者等」、「家族滞在」等の資格で学んでいる在学生(者)は含まない。

*2 本稿での「留学生数」は断りのない限り、日本学生支援機構HP>総合案内>各種統計等>平成20年度外国人留学生在籍状況調査結果(各年5月1日現在)を基にしている。

*3 総務省統計局HP>統計データ>世界の統計2009>第3章 国民経済計算>(表3-4) 1人当たり国内総生産(名目GDP, 米ドル表示)によると、2007年の日本は34,326米ドル、中国は2,604米ドルで、中国は日本の約13分の1である。また、浅野慎一は、日本における中国人留学生・就学生の質の変化という視点から、「1990年代前半には、上海や北京など沿海部大都市の出身で、大卒の専門職・管理職の人々が多かった」、これに対し「現在は、中国東北地方の地方都市・農村の出身で、地元の高校・専門学校を卒業した労働者が多い」(浅野, 2007:485)と指摘している。

*4 入管法でいう「就学」の在留資格者とは、日本の高等学校(中等教育学校の後期課程を含む)、各種学校等で教育を受ける外国人学生をいう。なお、入管法が改正(2009年7月15日公布)され、在留資格の「留学」と「就学」が一本化されることになった。

*5 前掲注*2日本学生支援機構HP>「平成19年(2007年)度私費外国人留学生生活実態調査」によると、調査対象(7,000人)の「全体の8割(80.9%)が何らかのアルバイトに従事している」。職種は、軽労働の「飲食業」が2,563人(55.1%),「営業・販売」が829人(17.8%)。以下、「語学教師」、「一般事務」、「工場組立作業」、「清掃」と続く。また、浅野, 2007:147-148に中国人私費留学生、岡=坂野, 2005:1-15に地方国立大学のアルバイト実態が詳しい。なお、浅野慎一は「外国人の低賃金労働力に対する需要も、その是非はともかく、多い。日本人若年層が集まりにくい職場、外国人研修生・技能実習生の導入が困難な職場等で、留学生・就学生のアルバイト労働力に対する需要は特に大きい」と指摘している(浅野, 2007:492)。

*6 「資格外活動」とは、入管法所定の「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」を指す。いわゆる「就労活動」を意味し、本稿で用いる「アルバイト」、「資格外活動」、「就労活動」等はいずれも同義であり、その使い分けは

文脈による。

- *7 例えば、「広島地判」2008年3月28日「TKC法律情報データベース」〈表(裁判事例一覧)の⑥〉での判示。
- *8 法務省入国管理局、2008:41-43によれば、2007年の退去強制令書の発付件数は28,225件あった。統計によると退去強制事由別では、不法残留が最も多く19,403件(68.7%)、資格外活動(入管法24条4号イ)は1,367件(4.8%)あった。なお、政府統計の総合窓口HP〈出入国管理統計〉入国審査・在留資格審査・退去強制手続等〉年次〉2008年〉国籍別・退去強制令書を発付された人員では、退去強制令書を発付された総数に加え、国籍別および入管法24条における適条別(不法残留・不法入国・資格外活動・刑罰法令違反等)の人員の統計を発表している。なお、資格外活動により退去強制令書を発付された人員の、在留資格別の人員構成(内訳)は明らかにされていない。そのため、本稿のテーマである「留学」の在留資格を有する者に対する退去強制令書の発付件数は確認できない。
- *9 前掲注*2日本学生支援機構HP〈「留学生数の推移」のグラフ参照。
- *10 中国政府の留学生送出し政策については井口=曙、2003:104-108;坪谷、2008:45-51に詳しい。
- *11 中国政府の留学生政策及び我が国の10万人計画もあって、上海を中心に就学生の日本語学校への入学希望者が急増し、日本国内で日本語学校の設立が相次いだ。そして、日本語学校が入学許可証を乱発した結果、不法滞在者が続出し社会的批判を浴びるようになった。そして、1988年にいわゆる「上海事件」が勃発した。これは、日本語学校への入学希望者が、入学金や授業料を払い込んだにもかかわらず、入国ビザが発行されず、しかも授業料等の返金となされなかったため、怒った数百人の人びとが連日、上海の日本領事館を取り囲んだ事件。
- *12 入管法の改正に伴い、1990年6月1日より「入管法第7条第1項第2号の基準を定める省令」(以下、基準省令。同年5月24日付け官報:法務省令第16号)が施行された。留学生に関連する主な内容として、在留資格が認められるには、①「在留する期間中の生活に要する費用を支弁する十分な資産、奨学金その他の手段を有すること」、②専修学校の専門課程で、「日本語の教育を受けようとする場合は、当該教育機関が……主務大臣が認定した事業を実施する者により審査等を受けている日本語教育施設」であること、等が定められた。留学生数が停滞したのは、①の要因が大きいのといわれている。なお、②は前掲注*11の「上海事件」を受けたもので、事件の翌年の1989年に、日本語学校を審査し認定する機関として、「財団法人日本語教育振興協会」が設立された。
- *13 本件については、文科省HP〈政策について〉告示・通達(さ行)〉「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律等の施行に伴う留学生、就学生及び外国人教師等の受入れについて」(1990年6月29日文学留第168号)文部省学術国際局長ほか通知〈(一)留学生関係[cir5]で確認できる。
- *14 「外国人留学生の資格外活動許可の取扱いの見直し等について(通知)」(1998年8月1日文学留第267号)文部省学術国際局長ほか通知(留学交流事務研究会編著、2003『留学交流執務ハンドブック[平成15年版]』第一法規出版、455~462頁参照)。なお、留学生の資格外活動の規制の変遷については、岡、2004:19-33に詳しい。
- *15 見直しの背景については、前掲注*13文科省HP〈告示・通達(か行)〉「今後の留学生及び就学生の入国審査方針について(通知)」(2000年1月24日12学留第2号)文部省学術国際局留学生課長通知における、法務省の別紙「今後の留学生及び就学生の入国・審査方針について」の記述参照。そこでは、「在籍管理が適切に行われている教育機関等に受入れられる留学生及び就学生について、経費支弁能力を示す資料等の提出書類を簡素化する」等が示された。なお、文科省では、「留学生課」の名を持つ組織の改編が続いた。まず、2001年の省庁再編に伴い上記「学術国際局留学生課」は、「高等教育局留学生課」に改編された(文部科学省組織令44条)。次に2004年4月から、同44条の改正により、日本人学生を担当していた学生課と、留学生を担当していた留学生課を「再編・統合し、学生支援課を設置するとともに、……独立行政法人として、日本学生支援機構が設立」(『文部科学白書[平成16年度]』216頁)された。そして、2009年4月から、再度の改正により現在の「高等教育局学生・留学生課」となった。
- *16 留学生の急激な伸びの要因として、佐藤由利子は、手続の簡素化、資格外活動許可の変更のほか、1996年の身元保証書制度の廃止、1999年の在留期間の延長等を挙げている(佐藤、2006:22)。
- *17 「在留資格『留学』及び『就学』に係る審査方針について」法務省入国管理局(2003年11月11日)。審査方針の全文は、『日本語教育振興協会ニュース』No.77(2003.11.30)41~45頁参照。当時、就労目的の留学生の失踪事件も頻発した。
- *18 新規入国者数は、法務省入国管理局、2006:175の統計における「在留資格」ごとの「新規入国者数の推移」による。
- *19 入管法70条1項では、「……活動を専ら行っていると明らかに認められる者」は、「3年以下の懲役若しくは……300万円以下の罰金に処し、……」と定めている。なお、退去強制は行政処分であって刑罰ではない。

- *20 入管法改正(2009年7月15日公布)により、同法19条で規定の、資格外活動の許可に関し「当該許可に必要な条件を付することができる」、またその「付された条件に違反した場合」等には、「許可を取り消すことができる」と改められる。
- *21 本稿で取り上げている裁判例は、当該留学生在が「報酬を受ける活動」を行ったが「専ら行って」はいないので、「退去強制事由」に該当しないとして、退去強制処分の取消しを請求した事案である(主位的主張)。これに対し、在留特別許可をめぐる裁判は、退去強制事由が存在していることが前提となっている。行政側の説明によると、「退去強制令書発付処分等に関する行政訴訟は、退去強制事由に該当しないとして争われた事例は極めて少なく、退去強制事由に該当することを認めながらも、異議の申出に対する法務大臣等の裁決において、裁決の特例として在留特別許可を与えなかったことについて『裁量権の範囲を超え又はその濫用があった』(行政事件訴訟法第30条)として争うものがほとんどである」(法務省入国管理局、2006:81)とある。そうしたことからか、先行研究においても「退去強制」をめぐるのは、後者の「在留特別許可」とその「裁量」に関する論考が多い。
- *22 認定事実は各事案の各項目ごとにそれぞれ幅があり、退去強制事由の該当性の判断に際しての明確な基準は見出し難い。
- *23 文科省HP > お知らせ > 平成20年度の報道発表(7月29日) > 「留学生30万人計画」骨子の策定について > 「留学生30万人計画」骨子。
- *24 前掲注*5日本学生支援機構HP > 「平成19年(2007年)度私費外国人留学生生活実態調査」における奨学金についての調査では、「全体の約5割(51.2%)の者が何らかの奨学金を受けている」、また「学習奨励費を受けて良かった事は『日常生活に不安がなくなり、勉強に集中できた』(89.0%)が最も多い」とある。
- *25 授業料減免について『留学交流』2006年4月号で、斉藤理恵「留学生支援の現状と課題——信州大学の事例から」(15頁)では、「以前留学生在が少なかったころはほぼ全員が全額免除だったのに対して、近年留学生在が増加したことに予算減少が重なり、半額免除さえ受けられない留学生在がいるのが現状である」、また、花谷薫『「留学生在受け入れ10万人計画」と留学生支援——京都精華大学の事例から」(19~20頁)では、「政府の留学生支援支出の総額は増えているのだが、留学生1人当たりの支援は減少傾向にある」との指摘がある。
- *26 前掲注*23『「留学生30万人計画」骨子』によれば、留学生の受入れ環境づくりとして、留学生に宿舍を提供できるよう多様な方を推進する、あるいは、国費外国人留学生制度、私費留学生学习奨励金については、その改善を図りつつ活用等と謳ってはいるが、掛け声だけに終わることなく、実行されているかを注視する必要がある。
- *27 「最大判」1978年10月4日「判時」903号3頁。
- *28 例えば、近藤敦は「あたかも入管法が憲法の上位法であるかのようなマククリーン事件最高裁判決の転倒した思考方法から脱却すべきである」(近藤、2004b:18)と批判している。
- *29 退去強制に関し、近藤敦は立憲性質説による憲法解釈のもと「居住の自由」を挙げ、「日本国憲法22条1項は、『何人も』『居住の自由』を有するとの世界的にユニークな規定をもっており、恣意的な退去強制からの自由を保障しうる規範構造になっている」(近藤、2004b:18)として、新たな論点を提起している。また、これとは別の視点で、留学生の「引き続き在留する権利」という「権利の性質」から、憲法解釈により留学生の退去強制ないしは退去強制事由それ自体の違法性を問う理論を導くとすれば、11条(基本的人権の享有)、13条(個人の尊重)、14条(法の下での平等)、98条2項(条約及び国際法規の遵守)等の規範が考えられる。また、国際人権法において、久保敦彦は、「総合的人権規範の中で退去強制に直接関連するのは、世界人権宣言9条およびこれを受けた国際人権規約(B)13条の恣意的追放の禁止規定に止まる」(久保、2004:26)と説いている。そこで同様に、国際人権法の解釈により、退去強制の違法性を導くとすれば、国際人権規約(B規約/自由権規約)2条1項(国家の一般的義務)、26条(法の前での平等)、人種差別撤廃条約等が考えられるだろう。なお、本稿で論じている留学生の「引き続き在留する権利」も含め、憲法や国際人権条約の具体的な条文に照らして外国人の在留の権利を導く考察は、今後の課題としたい。
- *30 また、アルバイトに従事する多くの留学生は、職種の選択の幅が狭いため単純労働の、しかも不安定な雇用関係と厳しい労働条件のもとで就労していることも見逃せない。
- *31 2003年10月1日から、構造改革特区での「夜間大学院」で教育を受ける留学生について「留学」の在留資格を認めることになった(同年8月29日付け官報:法務省令第63号)。そして、2006年3月30日より「基準省令」の一部を改正する省令により、特区の時と同様に、夜間授業を行う大学院の「研究科において教育を受ける外国人の出席状況及び法19条第1項の規定の遵守状況を十分に管理する体制を整備している場合に限る」との限定を付け、全国において「留学」の在留資格を認めることになった(同日付け官報:法務省令第29号)。なお、教育機関における留学生の在

籍管理という意味では、2008年3月26日に法務大臣に提出した「新たな在留管理制度に関する提言」（入国管理局HP）によれば、「教育機関は、法務大臣に対し、受け入れた留・就学生の在籍状況について情報を提供することとし、適切な在籍管理を行うことができない教育機関については、外国人の受入れを認めないなどの厳格な措置が必要である」と提言した。このように、在留資格制度は、大学（教育機関）に一定の責任を負わせるとともに、法務省の一元的な管理の一層の強化に向いているといえそうである。

- *32 前掲注*23『「留学生30万人計画」の骨子」とりまとめの考え方>「留学生の視点から見た日本留学の魅力と条件（日本留学への動機付け）」より。
- *33 アルバイトを行っている留学生数の正確な把握は難しい。2009年1月16日厚労省発表の「外国人雇用状況の届出状況（平成20年10月末現在）について」（厚労省HP>報道発表資料>2009年1月）では、留学・就学の在留資格の被雇用者数は、70,833人（留学は56,924人、就学は13,909人）と発表している。しかし、届出制度ということもあり実態とは乖離がありそうである。また、『厚生労働』2008年6月号「特集 外国人労働者問題啓発月間を迎えて」6～7頁によると、「留学、就学等の在留資格で在留する外国人がアルバイトをするために資格外活動許可を受けた件数は、平成18年（2006年）現在で約10万7千件」（107,158人）とある（但し、ここでいう「件数」は、留学生、就学生に限らず、家族滞在資格者等の「資格外活動の許可を得た人数」も含めてのカウントである）。一方、私費留学生の「8割（80.9%）がアルバイトに従事している」との調査結果（前掲注*5「生活実態調査」）を踏まえ、2008年の私費留学生総数（111,225人）から就労者数を推定すると、90,000人弱の私費留学生が何らかのアルバイトを行っていたともいえる。
- *34 平等（公平）原則及び比例原則（比較衡量）については、アミネ事件判決（「東京地判」2003年9月19日「判時」1836号46頁）、及びその評釈（亙理，2004a；亙理，2004b；近藤，2004a；近藤，2004b；岡田＝古谷＝渡辺，2008）を参考にさせて戴いた。
- *35 なお、卒業（修了）した留学生がキャリア・アップ等のため、継続して我が国に在留を希望する場合、入国管理当局は、新たな在留資格への変更にあたり、留学中に資格外活動を専ら行ったことを、当該留学生にとって不利益な事情として考慮することがあってはならない。

《引用文献》

- ・浅野慎一，2007『日本で学ぶアジア系外国人——研修生・技能実習生・留学生・就学生の生活と文化変容（増補版）』大学教育出版。
- ・芦部信喜，2002『憲法（第3版）』岩波書店。
- ・新井信之，2008『外国人の退去強制と合衆国憲法——国家主権の法理論』有信堂高文社。
- ・井口泰＝曙光，2003「高度人材の国際移動の決定要因——日中間の留学生移動を中心に」関西学院大学経済学部研究会『経済学論究』57巻3号，101～121頁。
- ・大村敦志，2008『他者とともに生きる——民法から見た外国人法』東京大学出版会。
- ・岡益巳，2004「留学生の資格外活動許可基準の歴史的変遷とその諸問題」留学生教育学会編『留学生教育』9号，19～33頁。
- ・岡益巳＝坂野永理，2005「留学生の資格外活動に関する実証的研究」岡山大学留学生センター『大学教育研究紀要』1号，1～15頁。
- ・岡田正則＝古谷修一＝渡辺彰吾，2008「対談『マクレーン判決を乗り越える』——行政法・国際法の視点から見たマクレーン判決と退去強制処分取消訴訟」早稲田大学大学院法務研究科臨床法学研究会『Law and practice』2号，53～76頁。
- ・久保敦彦，2004「退去強制に係わる国際法の機能と限界」国際人権法学会『国際人権』No.15，26～30頁。
- ・近藤敦，2004a「在留特別許可の新傾向——児童の最善の利益と比例原則を採用したアミネ事件にみる」『法学セミナー』49巻2号，日本評論社，66～69頁。
- ・近藤敦，2004b「比例原則に反し恣意的に退去強制されない権利と立憲性質説」『国際人権』No.15，17～25頁。
- ・坂中英徳＝齋藤利男，2007『出入国管理及び難民認定法逐条解説（改訂第3版）』日本加除出版。
- ・佐藤由利子，2006「留学生受入れによる経済効果と私費留学生の増加方策」日本学生支援機構『留学交流』2006年3月号，ぎょうせい，22～26頁。
- ・白石勝己，2008「留学生・就学生受入れ」外国人入権法連絡会編集・発行『日本における外国人・民族的マイノリティ

人権白書』38～39頁。

- ・菅充行, 2006「外国人の入国・在留と退去強制」芹田健太郎ほか編集代表『国際人権規範の形成と展開』信山社, 439～460頁。
- ・栖原暁, 2009「『留学生30万人計画』の意味と課題」2009年度移民政策学会(2009年5月16日)年次大会抄録。
- ・滝田祥子, 1988「1980年代における日本留学の新展開」日本国際政治学会編『国際政治』Vol.87, 106～123頁。
- ・谷口吉弘, 2008「『留学生三十万人計画』と私立大学の役割」日本私立大学連盟『大学時報』2008年7月号, 94～99頁。
- ・坪谷美欧子, 2008『「永続的ソジョナー」中国人のアイデンティティ——中国からの日本留学にみる国際移民システム』有信堂高文社。
- ・寺倉憲一, 2009「我が国における留学生受入れ政策——これまでの経緯と『留学生30万人計画』の策定」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』2009年2月号, 27～47頁。
- ・法務省入国管理局, 2006『出入国管理〔平成18年版〕』。
- ・法務省入国管理局, 2008『出入国管理〔平成20年版〕』。
- ・横田雅弘, 2008「『留学生三〇万人計画』実現のために何が必要か」『外交フォーラム』2008年10月号, 都市出版, 2～29頁。
- ・亘理格, 2004a「退去強制手続の構造と取消訴訟(上)——東京地判平成15年9月19日(判時1836号46頁)を契機に」『判例時報』1867号, 164～172頁。
- ・亘理格, 2004b「退去強制手続の構造と取消訴訟(下)——東京地判平成15年9月19日(判時1836号46頁)を契機に」『判例時報』1870号, 156～162頁。

Study of Deportation in Foreign Students Caused by “the Activity Other than that Permitted by the Status of Residence Previously Granted”

SAKAMOTO Masaaki

Rikkyo University

key word : foreign student, part-time job, deportation

The Japanese Immigration Service functions in accordance with law as “Immigration Control and Refugee Recognition Act” (hereinafter referred to as “Immigration Control Act”). And the Immigration Service undertakes procedures for deporting undesirable foreign nationals residing in Japan. Japanese Government tried to set “300,000 foreign students plan”, and tries to accept a lot of foreign students. Because the foreign student comes from the country where the incomes are less than Japan, and because the economic backing to the foreign student is not enough in Japan, the part-time job is needed to live in Japan (The legal term about the part-time job of foreign student is “activity other than that permitted by the status of residence previously granted”). When foreign student desires to engage in an activity other than that permitted under his/her present status of residence, he/she must apply for and obtain permission to do so in advance. But, foreign student may be deported who is clearly found to be engaged solely in activities related to activities for which he/she receives reward (Article 24, Item 4, Sub-item (a) of the Immigration Control Act). The reason why foreign student is deported is that he/she disturbed Japanese peace and order caused by the activities. The foreign student is made to assume the responsibility caused by the activities. It is thought that the deportation is infringement of the right to the foreign student. In this paper, it was considered “the security of rights to which foreign student resides continuously in our country is indispensable”.

投稿論文

外国高度人材の国際移動と労働 インド人ITエンジニアの国際移動と請負労働の分析から

村田晶子 東京大学大学院

キーワード：高度人材，ITエンジニア，請負^{*1}

外国高度人材（専門職人材）の受入推進の議論が盛んになっているが，そうした議論では，専門職人材の「定着」が目標とされている一方で，専門職人材の中に含まれる期間限定で，請負形態で働く就労者についての十分な検討が行われていない。本稿ではこうした問題意識に基づいて，専門職人材の国際移動と請負労働の分析を，インド人ITエンジニアに焦点を当てて行った。本稿ではまず，エンジニアの国際移動と就労を作り出しているインド系企業の人材派遣システムを分析し，次に企業のビジネスの根幹にあるジャストインタイム労働力管理について明らかにした。そして，このシステムがエンジニア達にもたらす影響について分析した。

1 日本における外国「高度人材」の受入政策の動向

先進諸国では専門的・技術的な知識を持つ「高度人材」（専門職人材）の獲得競争が繰り広げられており，移民政策が「包括的移民削減」から「選別的労働移民」の受入政策へと移行する中（渡戸ほか，2007），日本の外国人労働者の受入政策においても，専門職人材は可能な限り受け入れていくという政府方針（1988年の第6次雇用対策基本計画）が維持されており，1999年ごろからはより積極的な受入に関する提言（第2次出入国管理基本計画など）がなされるようになった。

これまでの高度人材受入推進の議論では外国高度人材の経済成長資源としての価値が強調されている。例えば2003年の通商白書では，経営・研究・技術分野における優秀な外国人材は，日本経済の成長の鍵となるイノベーションを起こすために重要であると述べられており，2009年の高度人材受入推進会議においても，専門職人材は単なる「労働力」ではなく，日本製品やサービスの付加価値を高め，経済成長や雇用創出に必要な「人材」として位置付けられている。政策議論では，「高度人材」が中長期的に日本に「定着」するための環境作りについて検討がなされているが，こうした議論において，労働者本人の意思とは無関係に，国際労働システムの中で市場と企業側のニーズに合わせる形で期間限定で働いている^{*2}高度専門職人材に関する議論が十分になされているとは言い難い^{*3}。今後，「高度人材」の受入推進議論において，労働形態の違いをも視野に入れたより幅広い議論が行われるために，請負労働などの労働形態の違いに着目した調査が必要であると同時に，請負労働と

連動した国際移動のシステムを分析することが必要となっている。

2 外国高度人材の請負労働に関する研究動向と本研究の位置付け

本稿では、日本におけるインド人ITエンジニアの国際移動と請負労働の制度的な文脈を分析し、移動と労働を作り出すシステムがインド人ITエンジニアの日本での滞在や就労にどのような影響を与えるのかを分析する。これまでの日本における高度人材研究の中で、特に高度人材の移動と請負労働の両方を、フィールドデータを交えて分析した研究が管見の限りでは見当たらない。そこで、ここではまず、外国高度人材の雇用に関する研究、そして外国人労働者の請負労働に関する過去の研究を検討し、それらの中に本研究を位置付け、本稿の方向性を示す。

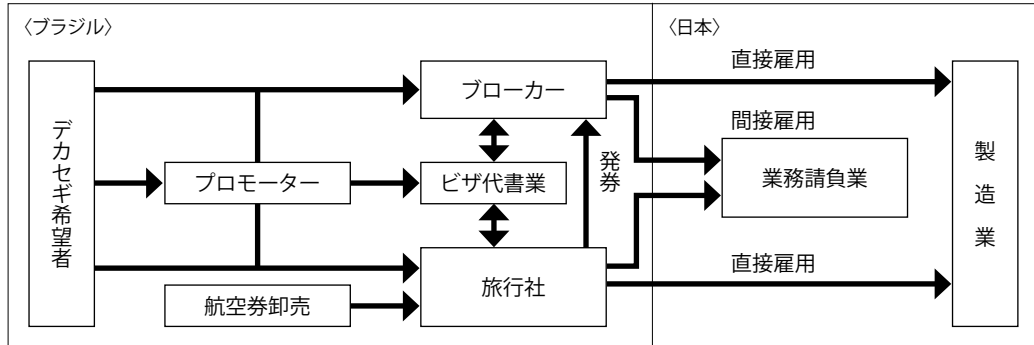
日本における外国「高度人材」の雇用とキャリア選択に関する研究として塚崎、2008が挙げられる。塚崎は外国「高度人材」が十分に活用されていない理由は文化的なギャップ（例えば桑原、2002：19）ではなく、外国出身の「高度人材」のキャリア観から見て日本が魅力に乏しいのではないかという仮説を立て（塚崎、2008：19）、日本企業へのアンケートとすでに日本で働いている「高度人材」へのインタビュー調査を通して、日本企業の「高度人材」への期待と「高度人材」のキャリア展開上の期待が必ずしも一致していないことを明らかにし、「高度人材」から見た在日企業の問題点を明らかにした点で示唆に富む。しかしここでは、「高度人材」像の全体としての傾向を捉えようとし、彼らのキャリア観と関連付けた分析をしているため、「高度人材」の中に含まれている多様な業種^{*4}の人々の移動・労働を規定する具体的な構造的な文脈に関して踏み込んだ分析が行われていない。本稿で分析するエンジニア達の日本企業での就労は請負形態で行われており、彼らの就労期間は個人の選択よりもまず企業の都合によって規定されるため、労働者をとりまく移動と就労の制度的な文脈を分析することが必要となる。

外国人労働者の移動と労働の制度的な文脈を分析したものとして、日系ブラジル人の国際移動・労働・居住の流れ（移住システム）を分析した梶田＝丹野＝樋口、2005、日系ブラジル人の請負労働市場と生活様式について分析した丹野、2007が挙げられる。これらの研究は、国際移住システムと請負労働が連動し、日系ブラジル人の労働と生活に大きな影響を与えていると指摘しており、本研究において高度人材の移動と請負労働の流れを分析する上で大変示唆に富む。以下、日系ブラジル人のケースとの共通点と違いをまとめつつ、本稿の方向性を示す。

日系ブラジル人の移動とインド人ITエンジニアの移動のどちらも、「市場媒介型移住システム」（梶田＝丹野＝樋口、2005：138）によって支えられており、労働者の移住に業者が関わっている点で共通する。しかし2つのシステムは次に図示するように異なる側面を持つ。日系ブラジル人労働者の文脈では、図1で示したような様々な業者の繋がりから移住システムが作られており、ブラジルの日系デカセギ希望者は、現地のプロモーター、ブローカー、旅行社などを介して日本に渡り、日本で請負業者を通じて在日企業に間接雇用される。

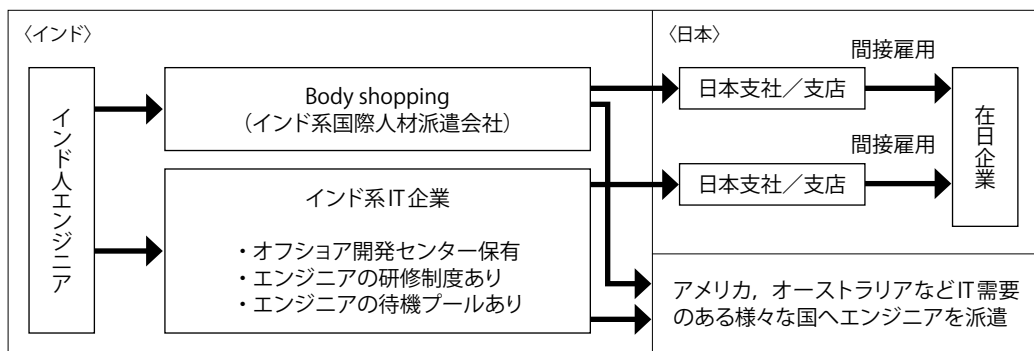
これに比べて、図2に示したように、インド人ITエンジニアの移動と就労のシステムでは、日系ブラジル人の移住システムのような複数の業者は中間に入らず、人材派遣会社、またはインド系IT企

図1 日系ブラジル人のブラジルから日本への移動と就労の流れ



出典：梶田＝丹野＝樋口，2005：92

図2 インド人ITエンジニアの国際移動と就労の主な流れ^{*5}



業によってすべて取り仕切られる（人材派遣会社とIT企業の違いは、前者が人材派遣専門であるのに対し、後者がインドにオフショア開発センターを持っていること）。日系ブラジル人がデカセギに際して、斡旋業者、業務請負業者を利用するのに対し、インド人ITエンジニアは多くの場合、インド系企業の一部（インド系企業本社の社員）として来日する点が大きく異なる。また、インド系企業の多くは日本だけでなく様々な国に拠点を持ち、エンジニアの派遣先は北米を中心に世界に広がっており、日本はその一部にすぎない点も大きな違いである。

しかしながら、この2つのシステムは労働者の配給と管理において共通した側面を持つ。梶田らは日系ブラジル人が利用する請負業者が、在日企業の需要の変動に応える形で労働者を必要な時に必要なだけ送り込む「ジャストインタイム」供給を行っている」と指摘する（梶田＝丹野＝樋口，2005：148）。この「ジャストインタイム」供給（企業のニーズに合わせた、すみやかな労働力の企業への供給）を支える重要な機能が、労働者の「待機」であり、業務請負業者は、急な需要にそなえて、送出国、あるいは日本において労働者を待機させる「労働貯水池」（梶田＝丹野＝樋口，2005：150）を用意する。

こうした「ジャストインタイム」労働供給は、インド人ITエンジニアにも共通する労働力管理方法である。現在はグローバルな規模を持つ大手インドIT企業も、国際人材派遣（'body shopping'）から発展してきた経緯があり、多くの企業が現在でもオフショアビジネスと併用してエンジニアの海外派遣を行っている^{*6}。'Body shopping'の'body'とはITプログラマーの労働集約的な作業の特性を表し、

‘shopping’は簡単でスピーディーなエンジニアの労働力の売買を意味している(Xiang, 2007:5)。労働者のモノ化に関して、丹野(2007:6-7)は日系ブラジル人が人としてではなく、労働量として工場で把握される「掻き消された存在」となっていると批判するが、こうした問題は工場労働者だけでなく、ITエンジニアの取引でも見られ、エンジニア達は均一化された労働量⁷として業務請負で取引される。インド系企業は海外の顧客のニーズに合わせて、「ジャストインタイム」、つまり必要な時に必要なだけの労働力(エンジニア)を供給するため、エンジニアを人材プールに待機させ、そうした行為は「ベンチング」と呼ばれる(Aneesh, 2006; Xiang, 2007)。本稿ではこうしたインド系企業のジャストインタイム労働管理が日本の文脈において、特に経済状況が悪化した時期にどのように行われたのか分析を行う。

この他に、日系ブラジル人とインド人ITエンジニアの請負労働の違いとして、単純労働と専門職の労働における賃金格差が挙げられる。両グループとも在日企業での期限付きの請負形態での就労という点では共通しているが、単純労働と呼ばれる業務に比べ、ITのシステム開発やメンテナンスは専門職として、比較的高賃金である(インド人ITエンジニアの給与に関しては後述)。途上国出身のエンジニアにとって先進国での就労は高賃金を得られるメリットがあり、エンジニアにとっても企業にとってもwinwinであると一般に考えられる。しかし実際には、外国人ITエンジニアが受入国のエンジニアと同等の賃金をもらっているとは限らず、アメリカでは外国人専門職向けの短期就労ビザであるH-1Bビザに対し、安い労働力の獲得のために使われているに過ぎないとの批判が出ている(Matloff, 1998)。日本における外国人ITエンジニアの活用も、それが必ずしも、政策が想定するような優秀な外国人技術者の積極的な活用ではなく、労働需給状況に左右され、時としてコストメリットのために活用されていると指摘されており(倉田, 2004:16)、そのことは、一部の中国系ソフトウェアハウスのエンジニアの扱いにも示されている(王, 2005)⁸。これらの状況は、「高度人材」というラベルのあいまいさを示すと同時に、そこに含まれる相反するメッセージを浮き彫りにしており、高度な知識や技術を持つ優秀な人材確保というメッセージと、安い労働力の確保というメッセージが交錯していることを示している。本稿の調査では、インド人ITエンジニアの給与面からこの点に関してどのようなことが言えるのかを分析に含める。

インド系企業の労働者管理に話を戻すと、インド系企業のジャストインタイムの労働力供給は、エンジニアの海外定住を前提としたものではなく、市場の動向に合わせたエンジニア側のフレキシブルな移動と就労を前提としているため、就労国での経済が悪化し、需要がなくなれば、即帰国を余儀なくされ、出身国への還流へと繋がる。インド人に限らず、専門職人材の移動は、途上国から先進諸国への一方的な頭脳流出として長年批判されてきたが、専門職移民の出身国への還流が近年増加し、こうした現象はbrain circulation(Johnson & Regets, 1998; Saxenian, 2002)として肯定的に評価されている。しかしエンジニアの還流の流れはエンジニアの就労先の国での経済状況の悪化と連動しており、アメリカでは、90年代に多くのインド人ITエンジニアがアメリカやオーストラリアで就労の機会を得たが、ITバブル崩壊と共に、彼らの多くが解雇され、インドに帰国することになった(Xiang, 2007:17; 山田, 2009:478)。アメリカのH-1Bビザは、スポンサー企業に解雇されると効力を失うため、エンジニアは直ちに帰国することが求められる。就労先国における雇用情勢の悪化によるイン

ド人ITエンジニアの「切り離し」に関しては、日本でも見られ、これに関しては後述する。本稿の分析の中ではさらに、滞在期間を自ら調節できるようになるためにエンジニアにどのような選択肢があるのか、エンジニアの日本におけるmobilityについて分析する。日本で働くインド人ITエンジニアがAneesh (2006), Xiang (2007) の分析した英語圏で働くインド人ITエンジニアと大きく異なる点として、言語の問題が挙げられる。本稿で分析したインド人ITエンジニアにとって、日本語力が日本でのmobilityを大きく左右する点を本稿では分析する。

こうしたフレキシブルな労働力の供給システムは、市場の需要によって、結果としてインドと日本を行き来する循環労働も作り出している。日本における外国人労働者の循環型就労は新しいものではなく、日系ブラジル人のデカセギの研究において分析されている。日本とブラジルを往復する人々を梶田＝丹野＝樋口(2005:272)は「リピーター」、森(1999:3)は「還流型移住」と呼んでいる。しかし、日系ブラジル人の場合、「定住」資格があるため日本での滞在期間は経済的な要因と連動しつつも、労働者自身が最終的な決定権を持つが、インド系企業に所属するエンジニアの場合、就労期間や循環労働の時期はプロジェクト次第であり、市場の動きと企業側のニーズによって決められる。エンジニア達は就労ビザの有効期限が残っていてもプロジェクトがなくなれば帰国しなければならない⁹⁾。井口(2009)は移民政策において、受入国で得た資産や能力を持って送出国、受入国を往復する自由を認める「循環移民(circular migration)」政策を構築する戦略が求められていると述べているが、そういった自由を持たない現状において、エンジニア達の循環はインド系企業の移動と労働システムと日本企業の需要が作り出した副産物として生み出されている側面が強い。本稿では、エンジニアの循環労働と移住システムの関係性を2つの事例を通して分析する。

以上、「高度人材」の移動と請負労働に関連した研究と関連付けて本稿の方向性を示した。本稿の分析項目は以下の通りである。まず、インド系IT企業による国際人材派遣の分析を行い、インド系企業がどのようにインド人ITエンジニアを手配し、彼らを在日企業に送り込んでいるのか、その人材供給の手法を分析する。第二に、ジャストインタイム労働管理による滞在期間をめぐる不透明さがどのようにエンジニアに影響を与えるかを分析し、第三にそうした状況を変えたいとエンジニアが望んだ場合、何が必要で、またどのような制約があるのか、エンジニアの「言語とmobility」に焦点を当てて分析する。そして最後にこのシステムが作り出すエンジニアの「循環労働」の事例を分析する。

3 調査結果の分析

本稿の分析は2008年3月から2009年9月末までの期間に集めたデータに基づいている。具体的には、①日本にて人材派遣事業を行う在日インド系IT企業8社に所属するエンジニア及び日印ITビジネス関係者の聞き取りデータ(合計63名)、②インド系IT企業の日本支社・支店での仕事の観察データ、③インド本国を訪問し、インドにおけるインド系IT企業オフショア開発センターを訪問調査した際の施設での観察データ、関係者の聞き取りデータ(合計27名)である。インド系IT企業の多くは外資系企業を顧客に持つが、本稿では、日本企業で就労するエンジニアに焦点を絞りインタビューを行った。

(1) インド系IT企業による人材供給の流れ

前述したとおり、インド人ITエンジニアの国際移動は人材派遣会社、あるいはオフショア開発センターを持つインド系IT企業によって手配される。日系ブラジル人のような複数の業者（ブローカー、旅行社、業務請負業者など）の役割はすべて1つの企業によって行われる。ここでは調査者がインドで視察したインド系大手IT企業における人材供給の流れを分析し、エンジニアのリクルートから、日本での就労までの流れについて述べる。

インド系大手IT企業に所属する全てのエンジニアが海外で就労できるわけではなく、エンジニア達は企業への就職から海外派遣までの競争を勝ち抜かなければならない。インドは工学系の豊富な人材を有しており、毎年工学系の大学を卒業する学生数は250万人いるといわれ（Bhatnagar, 2006）、エンジニアはIT企業の採用試験における激しい競争を勝ち抜き¹⁰、大手IT企業に入社する。新卒のエンジニアは数カ月のトレーニングを受けた後、様々なプロジェクトに配属になるが、オフショア開発センターのエンジニア全員が海外に行ける訳ではなく、調査したある日本企業向けのプロジェクトでは約300人のエンジニアがインドのオフショア開発センターで働いていたが、ここから日本に派遣されるのは30名程度で、多くのエンジニアが日本に派遣されることを希望するため競争率が高い。エンジニア達はプロジェクトチームの中から適当なスキルや経験があると会社側に評価され、海外行きのメンバーに選ばれるためにしのぎを削る。

インド系IT企業は前述したように北米を中心にビジネスを展開しており、エンジニアとしても英語圏の国、特にインド系IT企業とのつながりの深いアメリカを希望する人が多い。しかしエンジニアが必ずしも希望の国に行ける訳ではなく、海外での就労のメリットから、英語圏以外の国であってもチャンスがあれば行きたいという人々が多い。日本行きは食習慣の違い、言語の問題などから敬遠する人が多かったといわれるが、最近では状況が変わっている。調査者が訪問したインドのオフショア開発センターの日本向けプロジェクトで働くエンジニア達は、将来日本行きの可能性があることを皆承知しており、日本語の日常会話のクラスを受講し、日本行きに備えていた。

エンジニアの具体的な渡航までの流れとしては、まずインド系IT企業の日本支社・支店の営業部門が在日企業から仕事を受注し、インド本社にエンジニアの手配を依頼し、インドの本社と日本支社・支店が連携してエンジニアの渡航手続きを行う（日本には50社以上のインド系IT企業、インド系人材派遣会社の支社・支店がある）。エンジニアの多くがインド系IT企業を通じて、「技術」、「企業内転勤」の滞在資格を取得して来日し、日本ではほとんど所属先のインド系IT企業に立ち寄ることなく、顧客企業に出向いて業務請負形態で就労する。

日本でのエンジニアの給与を調査したところ、本稿のデータではインドから派遣されたエンジニア65名（平均年齢29歳）の平均月収は約47万円で、日本での収入はインドの約6倍（インドでの収入は平均8万円程度）という結果で、インタビューしたエンジニアのほとんどが日本で働く一番の理由として経済的メリットを挙げている。前述のアメリカの例では、H-1Bビザを取得して働く外国人エンジニアが安い労働力として利用されているという批判に触れたが、本調査では、インド人エンジニアの給与に関して、インド系企業関係者も日本企業関係者もインド人ITエンジニアに支払われる給与は

日本人エンジニアと変わらないか、移動費などを含めるとむしろ少し高めであると述べている。但し、今回の調査は大手インド系IT企業が中心であり、中小企業では異なる可能性もあり、また、経済の悪化に伴い、低い人件費を強調した営業攻勢が進んでいる可能性もある。日本企業側から見るとインド人エンジニアの労働はプロジェクトベースの期間限定の間接雇用であるため、長期の直接雇用にかかるコストが不要であり、必要な期間だけ使うことができる。新卒の社員をゼロからトレーニングする費用もかからないことがメリットであると関係者は述べる。インド系企業は、エンジニアの給与からマージン（関係者によると30%から60%）を差し引くことで収益を得ている。これらのことから日本企業、エンジニア、そしてインド系企業の三者にとってこの移動労働のシステムは経済的なメリットがあると言える。しかし、このシステムは顧客のニーズを中心に回っているために、エンジニアがその分負担を担わされる危険性も持っている。以下、プラス面はプラス面として認識した上で、このシステムがもたらすマイナス面を分析する。

(2) ジャストインタイム労働力管理による人材供給

Aneesh (2006) は、インド系IT企業による労働管理をトヨタの「在庫」管理手法と重ね合わせ、ジャストインタイムな労働管理であると分析する。ジャストインタイムの生産技術の目標は、必要なものを必要な時に必要なだけ生産し、無駄な在庫をなるべく抱えないことにある。この「無駄な在庫」を「人／エンジニア」に置き換えると、インド系IT企業の国際人材管理に当てはまる。これは前述した通り、梶田らの分析した日系ブラジル人の請負労働システムと共通した労働者管理方法である。インド系IT企業はこのような人材供給システムを用い、アメリカを中心として世界各国にエンジニアを送り急成長を遂げてきた。

このシステムでは、顧客の求めるフレキシブルな労働力の供給を可能にするため、エンジニアは会社の移動の指示に従い、迅速に移動しなければならない。インド系IT企業によって日本に派遣されたエンジニア達の多くが、成田空港に到着すると、日本支社・支店に行く時間もなく、すぐに顧客企業がある都市に向かい客先で就労を開始する。あるインド系IT企業の人事担当者に来日後のオリエンテーションの時間などがあるかどうか聞いたところ、エンジニアは到着したらすぐに顧客に‘billable’（請求可能）になるため、オリエンテーションなどの時間はとれないとのことであった。極端な例では、仕事の受注が急に決まり、エンジニアは日本に行けという命令は会社から受けたものの、成田に到着するまで就労先の会社名も行き先の住所も知らされていなかったケースもあった。以下、インド系IT企業A社におけるエンジニアの来日状況の事例を見る。同社において2008年の1年間に来日したエンジニアの状況は表1の通りである。

表1 インド系IT企業A社におけるエンジニアの来日状況

2008年に来日したインド人エンジニア数	183人
平均日本滞在期間	6カ月
同じ年に複数回来日したエンジニア数	9人（5%）
再来日の平均インターバル	3.4カ月

表1にある通り、来日したエンジニア183人の平均日本滞在期間は半年程度の短期で、ジャストインタイム労働管理により日本支社・支店に無駄な在庫（エンジニア）が残らないようになっているため、エンジニア達は自分の担当業務が終われば通常は2週間以内にインドに帰国する。この表でわかる通り、2008年中に再来日したエンジニアが5%（9人）いるが、これらのエンジニアは、プロジェクトが終わると一度インドに帰国し、また顧客からの注文が発生した段階で再来日している。インド本社から送られてくるエンジニアを次の仕事まで日本で待機させないのかインド系IT企業の関係者に聞いたところ、エンジニアを日本で待機させると日本での給与が発生してしまいコストがかかるが、インドのオフショア開発センターに帰すと人件費が安くその方がよいという。Aneesh, 2006; Xiang, 2007のアメリカ、オーストラリアの例では、エンジニアの就労先の国での「ベンチング（待機）」について分析されているが、日本でのベンチングのケースは少なく、次のプロジェクトが決まっていなければすぐにインドへ送り返し、インド国内で待機、あるいは別のプロジェクトに従事させる手法がとられていた。中には日本国内でのある程度のベンチングを許す企業もあったが、数カ月待機しているエンジニアで、待機期間中給与を減らされた例もあり、エンジニアの生活の経済的な負担となっていた。ベンチング中のエンジニアは経済状況が悪化すれば真っ先にリストラの対象となるため、エンジニア本人にとって好ましいものではなく、ベンチング中のエンジニアに聞き取り調査をしたところ、待機期間中に自分のスキルが古くなり、市場価値が下がるという不安、リストラの不安などを抱えていた。

インドから派遣されるエンジニアの中には短期就労を希望する人々もいるが、多くのエンジニアが、日本での仕事や生活にメリットを見出し（収入増加による経済的メリット、生活の利便性などの他、日本への愛着を含む^{*11}）、短期間の就労だけでなく、もし機会があれば、数年単位で働いてみたいという^{*12}。しかし、インド本社から派遣されたエンジニアにとって、日本での滞在期間はプロジェクトの状況、顧客企業の予算配分によって決まるため、本人が当初の滞在予定（配属されたプロジェクト期間）を超えて就労の延長を希望したとしても、継続して日本での仕事があるかどうか不透明な場合が多い。あるプロジェクト^{*13}では、日本側の顧客企業が四半期ごとに予算会議を開き、すべてのプロジェクトがレビューの対象となり、予算配分が決まらなければプロジェクトを続けることができないとのことであった。プロジェクトが縮小、打ち切りになると、エンジニアは会社から帰国を申し渡される。

エンジニア達に帰国命令が出ると、多くの場合、2週間以内に日本を出国しなければならない^{*14}。顧客側の予算会議の時期になると、自分の仕事が延長されるかどうかわからないエンジニア達が神経を尖らす様子が、インタビューから伺われた。エンジニア達は自分の仕事が延長されるのかどうか、職場での周りの様子やインフォーマルなルートからの情報でそれとなく察することができる場合もあるが、業務が終了するぎりぎりまで全くわからない場合もある。経営状況が悪くなって急にプロジェクトが打ち切りになったが、エンジニアが全く打ち切りを予想していなかったため、会社からの帰国命令にショックを受けていた例も観察された。

(3) 切り離し

ジャストインタイムは需要動向に合わせて在庫をなるべく抱え込まない生産システムであり、需要がなくなれば生産が停止される。こうした労働供給システムに組み込まれているインド人エンジニア

達の日本滞在が、経済や企業の経営状態に影響を受けやすいことを、2008年の秋以降特に顕在化した世界経済危機下の状況が端的に示している。調査していたインド人ITエンジニアが携わっているプロジェクトが次々と中止または延期となり、多くのエンジニアが帰国を余儀なくされた。調査したあるインド系IT企業では、金融危機の打撃が大きかった外資系金融機関向けだけではなく、日本企業向けのプロジェクトも中止、延期が続き、2009年3月の時点でプロジェクト数が3分の2に減少していた。プロジェクトが縮小されるとエンジニアの数も減らされ、例えばあるサポート業務のチームは、2008年の4月の段階では20名が就労していたが、1年後の2009年5月には5分の1の4名に減少し、少ない人数で以前と同じ量の仕事をこなさなければならず、エンジニア達は長時間の残業を抱えており、調査者が週末にエンジニアの家でインタビューをしている間も、会社から頻繁に電話がかかってきて、対応に追われていた。また、新規のプロジェクト数が減ったため、新たに来日するエンジニアの数も減り、あるインド系企業では、労働許可申請数が2008年の5月と2009年の5月の比較では約半分に減少していた。日本からインドに帰国する人が増えたため、東京近郊に住むインド人達によって生活情報を得るためによく使われるメーリングリストでは、帰国するインド人のさよならセールスの回覧が多数出回った。このようなエンジニアの減少は、2008年度に日本に新規に入国した外国人エンジニア数の減少からも見てとれる^{*15}。

帰国する際、多くのインド人エンジニアは、日本で再度就労ができるように外国人登録証をキャンセルせず^{*16}、再入国許可を持った状態で帰国する。エンジニア達にとって、外国人登録を持ち続け、再入国許可を持ったまま帰ると、日本で求人が出たとき来日のチャンスが得やすいからである。梶田らは、日系ブラジル人が不安定な請負形態の労働により職場を転々と移動するため、居住地において「顔が見えない」存在になっていると指摘している。インド人ITエンジニアも、自治体の記録からは、居住しているのか、帰国してしまったのか把握が難しい「顔が見えない」状況になっていると言える。

日本に来る多くのエンジニアは、インド系IT企業本社の正規社員である場合が多いが（人材派遣会社経由のエンジニアを除く）、彼らはインドに帰国すれば雇用が常に守られているかという点必ずしもそうではない。アメリカ経済の失速はグローバルな連鎖を起し、インドのIT企業にも大打撃を与え、2008年の秋以降に顕在化した世界経済危機により、インドに帰国したエンジニアの雇用状況も悪化し、インド系IT企業はインドで軒並みリストラや給料カットを行った^{*17}。本調査者が2009年3月から4月にかけてインド系IT企業で調査を行った際も、ある企業のオフショア開発センター内のカフェテリアでは、リストラのうわさがエンジニア達の間でささやかれており、彼らが雇用の先行きの不透明さに不安を抱えながら働いている様子が伝わってきた。インドで聞き取りを行ったオフショア開発関係者によると、インドのIT企業の多くは組合を持たず、経済状態が悪くなると、特にプロジェクトにつけずに待機中のエンジニア達は不安定な立場に置かれることが多いとのことであった。

もちろんエンジニアの中には数カ月単位の日本での就労で満足という人々もいるが、多くのエンジニアは可能であればもっとまとまった期間の日本での就労を望んでいる。そういったエンジニア達が、経済状況や企業の収益、プロジェクトの状況に左右されずに日本で働きたい期間を自分で選択し、ある程度コントロールできるようになるためには、在日企業か、あるいはインド系IT企業の日本支社に正社員、あるいは一定期間以上の契約社員として採用されることが必要になる。特に、インド人エン

エンジニアにとってインド系IT企業の日本支社・支店は会社のやり方にも馴染んでいるため安心であり、インドに帰国しても多くの場合仕事を続けることができるため、転職希望先として人気がある。

しかし、エンジニアが所属会社から別の会社へ転職、あるいは同じ会社のインド本社社員のステイタスから東京支社の直接雇用へステイタスを切り替えるためには、高い日本語力が要求されることが多い。インド系企業の大手あるいは準大手の3社の日本支社・支店の関係者に直接雇用の社員数を聞いたところ、1社はほとんど直接雇用のエンジニアを採用しておらず、2社は東京支社の直接雇用のインド人エンジニアの数は全体数の6分の1程度に抑えているということであった。エンジニアを直接雇用する日本支社では、日本語の能力が非常に高い社員^{*18}を求めているということであった。

(4) 言語とMobility

日本企業の多くのIT開発現場において、すべてのエンジニアが日本語を必要とするわけではなく、日本語がほとんどできなくとも英語の専門用語と片言の日本語の組み合わせ、そして絵や図を用いてコミュニケーションをとっている事例(村田, 2009),あるいは中間に通訳を用いる事例が観察される。しかし、日本で直接雇用されるポジションは、多くの場合日本の顧客とのコミュニケーションがとれることが要求され、高い日本語能力が求められることが多い。そのことは転職サイトの求人票を見るとよくわかる。例えば、インド人ITエンジニアがよく利用するDaijob.comという就職支援サイトで、「ITエンジニア」の求人票を見ると(表2)、多くの場合、ネイティブレベルの日本語、あるいは読み書きも含めた高いレベルの日本語が求められており、高い日本語力がないエンジニアにとって転職のチャンスは非常に低いと言える。

表2 ITプログラマーの求人票で求められている日本語力

必要とされる日本語能力	求人件数	割合
ネイティブレベルの日本語	55件	48.6%
流暢な日本語(日本語能力試験1級レベル)	31件	27.4%
ビジネス日本語(日本語能力試験2級レベル)	18件	15.9%
日常会話レベルの日本語	1件	0.8%
最低限の日本語	1件	0.8%
日本語はゼロでもいい	7件	6.1%

出典: Daijob.com, 2009.9.25の求人データより

このような状況で多くのエンジニアは、日本での転職には興味を持っているものの、日本語力が足りないという理由で自分には無理だとあきらめている。インド系IT企業が欧米、とくにアメリカを中心とする英語圏においてビジネスを拡大し、急成長を遂げてきた理由の一つは、エンジニア達の高い英語力にあり、英語圏であるオーストラリアではインド人ITエンジニアを含むアジア系の「パワー移民」が、専門性と英語力を武器に、ホスト社会に対等な立場で働きかけるまでになっているが(石井=関根=塩原, 2009), 日本企業において、インド人ITエンジニアが英語という武器を生かして会社を渡り歩くことは簡単とはいえない。

しかし、エンジニアが転職する際、日本語能力が求められるということは、逆に言えば、エンジニアが一度日本語という「武器」を手に入れると、転職が容易になることも意味する。言語をめぐるこのような状況は、言語と技術の逆転現象を生み出すこともあり、エンジニアの日本での採用において、技術力よりもまず言語によってエンジニアが分節化される事例も観察された。あるインド系の人材派遣会社では、インドで新卒の学生をリクルートし、数カ月の日本語教育を施した後、日本に送り込むというビジネスを行っているが、この会社の営業担当者は、日本語教育研修を受けさせた後、日本に送り込んだエンジニアの多くが1年ほどでもっと大きいインド系IT企業に転職してしまうと嘆いていた。これらのエンジニアの多くは、技術力や経験は十分とはいえないが、その日本語力によって簡単に転職していく「独り歩きする商品」になっていくという。日本語を武器にしてキャリアアップしたインド人エンジニアのAさん(30代前半男性)の例を見ると、技術だけでなく言語の役割が大きいことがわかる。Aさんはインドの大学院でコンピューターエンジニアリングを学んだ後、インドにある日印の合弁会社の面接を受け、当時日本語が全くできないにもかかわらず、日本語ができると偽って入社し、その後来日して日本語を練習しながら転職を重ね、現在はインド系IT企業の日本支社の正社員として直接雇用されており、32歳で年収1000万円である。Aさんは日本支社の正社員であるため、担当するプロジェクトがなくなってもすぐにインドに帰国する必要がなく、会社で待機し、別のプロジェクトにつくことができ、生活のベースを日本に置いている。Aさんは日本企業においてITエンジニアとして働いていくためには、絶え間なく技術力を磨き新しいスキルを身につけるだけでなく、日本語力を上げていくことが重要であると述べ、自分が現在の会社に直接雇用され、日本での長期の就労が可能になっているのは、技術者としてのスキルはもちろんであるが、取引先の日本企業の担当者と良い関係が作れ、仕事を継続してもらえるような日本語のコミュニケーション能力、「ソフトスキル」があるからだと述べる。

(5) 循環労働

市場の動きと海外企業のニーズによって作り出されるインド系IT企業の国際人材派遣システムは、インドと日本間のエンジニアの循環労働も副産物として作り出す。そのことは、前述のエンジニアの1年間の移動の分析において、複数回日本で就労しているエンジニアがいることから見て取れた。以下、循環労働するエンジニアの2つの事例を分析する。

26歳でプロジェクトのグループリーダのBさんは、日本への来日が4度目で、平均約6カ月の日本での就労を4回繰り返している。Bさんは日本語能力は中級レベルであるが、顧客とオフショアとのコーディネーション能力が高いため、顧客からの信頼が厚く、日印間の循環労働を数カ月ごとに以下のように繰り返している。

図3 循環労働の例

日本 2カ月	インド 3.5カ月	日本 5.5カ月	インド 3カ月	日本 12カ月	インド 2.5カ月	日本 3.5カ月
-----------	--------------	-------------	------------	------------	--------------	-------------

本人としても往復によってインドの両親にも会えるため、日印の往復をあと3、4年続けてもいいと

のことである。Bさんは、循環労働によってこれまで300万円ぐらい貯金ができ、そのお金でインドに土地を買う予定であり、経済面のメリットも大きいと述べるが、本人にとってはそれ以上に、日本で働き、日本の顧客の考え方、そして日本の企業文化がわかるようになることは、インドに戻ってオフショアセンターで働くときに大いに役立つと述べており、こうした経験は日印ビジネスの橋渡し役としても重要であると述べている。但し、Bさんは循環労働ではなく将来は日本でもっと長期間働いてみたいという気持ちもあり、日本でMBAを取得し、長期のキャリア展開ができる職場を探すという選択肢も検討している。しかし同時に国の両親に結婚を勧められており、子供ができれば1つの場所に落ち着こうとも考えており、循環労働は子供ができるまでの過渡期的な労働形態とも捉えており、将来に関して揺れている。

次に、プロジェクトマネージャーのCさんの例であるが、Cさんはこの12年間に「自分でもわからない」程多く日本で就労する機会を得ている。Cさんは、1997年から3年間インド系IT企業の日本支社で直接雇用されていたが、2000年に帰国し、インド系企業に就職した後、その会社から派遣され「数えきれないくらい」日本に短期で働きに来たという。そして数年前からは現在のインド系IT企業の日本支社で直接雇用されており、日本支社で働いている。Cさんは日本語が堪能で、日本企業とのビジネスも熟知する日本専門家として日本で就労する機会が多く、もし転職して別のインド系企業に勤めても、やはり日本で働くことになるだろうと述べる。

これらの例で注意しなければならないことは、いずれのエンジニアも技術力に加えて日本語能力を有し、日本の顧客とのビジネスコミュニケーションのやり方を理解しているため、何度も来日の機会を得ていることである。インドでは前述のように海外での仕事を望むエンジニアが多く、日本での就労機会を何度も得ることは多くのエンジニアにとって簡単ではなく、日印の循環労働が一般的だとはいえない。

井口(2009)は、受入国で得た資産や能力を持って送出国、受入国を往復する自由を認める「循環移民(circular migration)」政策が必要であると述べているが、そういった自由を持たない現状において、インド企業の国際労働システムが一部のエンジニアに日印間を移動して働く循環労働の機会を提供しているといえる。しかし、そういった頻繁な移動は、エンジニアの主体的な移動の選択というより、フレキシブルな労働力を求める制度が作り出したものといえる。もちろん、Bさんの事例のように、エンジニア自身がそういった循環労働を利用し、自らのキャリア展開の道具と考えている部分も見受けられるが、Bさんはより長期的な日本での就労の希望も持っている。循環は企業側の需要によって発生するため、エンジニアはそれに合わせて移動しなければならない。このためエンジニアの生活に頻繁な移動による負担がかかる場合もある、学童期の子供、高齢の両親を持つエンジニアにとって頻繁な家族の移動は困難であり、循環労働をしているエンジニアの中には妻子をインドに置いて働きに来ている単身赴任者もいた^{*19}。

4 むすびにかえて

本稿は、外国高度人材の受入議論では期間限定で働く請負、派遣などの形態の就労者に関する議

論が十分になされていないという問題意識に立ち、インド人ITエンジニアの国際移動と請負労働を分析した。分析の枠組みとして、梶田＝丹野＝樋口，2005；丹野，2007を参考に、日系ブラジル人とインド系ITエンジニアの市場媒介型の移住システムを比較し、両システムが市場の需要に合わせて労働者を供給するジャストインタイム労働力管理という共通の原則を持っていることを分析した。そして、不安定な市場と企業が作り上げる移動と労働システムがエンジニア達に与える影響について、「切り離し」、「言語とmobility」、「循環労働」という3つの枠組みから分析した。

こうした分析は、高度人材の受入議論においてどのような意味を持つのだろうか。本稿で調査したエンジニア達は、厳しい競争を勝ち抜いて日本にきた優秀な人材であり、かつ、市場の需要に対応し、切り離され、また、その一部は循環するフレキシブルな労働力でもある。彼らは、「高度（専門職）」であることと、「フレキシブル」であることが同時に求められる「高度フレキシブル人材」と呼ぶべきグループである。本稿の分析は、こうした就労形態の人材と、受入政策議論における高度人材の日本への「定着」促進という言葉の間にある距離感を照らし出している。本稿の冒頭で見た受入推進政策の議論では、高度人材受入は単なる代替「労働力」ではなく、中長期的に定着を促進すべき「人材（人材*20）」であり、流出させないための環境作りが検討されている。しかし、本稿の調査は、そうした人材像からみた主体的な移動の選択としての日本の位置付けだけでは説明できない制度的な国際労働の流れを示しており、調査の対象となったITエンジニア達が請負取引において「労働量」として扱われ、経済情勢次第で「切り離し」可能な状態に置かれていることを示している。本調査の結果は、こうした国際移動・労働システムで働く外国人専門職人材に対し、入国手続などが簡素化され、日本での長期の在留許可が与えられたとしても、それが彼らの「定着」と直結するとは限らないことを示している。

こうしたことから、今後「高度人材」をめぐる受入議論において、職種別の産業構造、労働市場を丹念に見ていくこと、そして本稿で見たような国際移動と労働のシステムの制度的文脈、さらに、そうした制度と日本企業側のフレキシブルな労働力へのニーズとがどのように連動しているのか、雇用形態に関する違いを考慮した上で、「定着」、「流出を防ぐ」といった議論を行う必要があるのではないかと考える。

* 本研究は2008年度日本経済研究奨励財団の助成を受けている。

*1 請負契約とは、仕事を完成することを約束し、完成物に対して対価をもらうものであり、途中の作業で発注元の指示は受けない。但し、日本のIT業界の開発スタイルは仕様変更が多く、発注元と発注先のエンジニアの対面での頻繁なコミュニケーションが必要とされることが多いため、請負契約であっても、客先で発注元のエンジニアと相談しながら働くことが多い。

*2 厚生労働省の「一部上場企業本社における外国人社員の活用実態に関するアンケート調査」の調査結果概要によると、外国人社員を活用している企業は約半数で、そのうち正社員としての活用は4割にとどまっている (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1208-1.html>)。

*3 例えば、高度人材受入推進会議の報告書（2009：2）では「基幹人材としての外国人が十分に登用されていない」という記述はあるものの、その最大の要因は日本の活力、魅力の不足とされており、現状の雇用形態に関する記述は註釈に記されるにとどまっている。

- *4 1990年の入国管理法の改正で、就労目的で在留が認められる専門的・技術的カテゴリーに該当する在留資格として、技術、人文知識、国際業務、企業内転勤、教授、芸術、宗教、報道、投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、工業、技能が設定された。
- *5 これ以外にインドにある日本企業の現地法人、あるいは日印合併企業で雇用されているエンジニアが、日本側の関係企業で就労するケース、多国籍企業の社員がインドからエンジニアを送り込むケースなどが挙げられる。
- *6 海外の顧客先に派遣されてそこで働くエンジニア達は「オンサイトエンジニア」と呼ばれる。オンサイトエンジニアは顧客先で業務を完結させ、オフショア開発センターとの連携が不要な場合と、インドのオフショア開発と顧客との連絡係（「ブリッジエンジニア」）として機能する場合とがある。
- *7 フレデリック・P・ブルックス（1976=2002：23）は、エンジニアの仕事量の個人差、人と人とのコミュニケーションにかかる時間が考慮されず、エンジニアが一律に1人当たりの労働量として計算されることを批判している。
- *8 王（2005：104）は、一部の中国系ソフトウェアハウスで日本の労働基準法などが遵守されていないと指摘している。
- *9 日本支社・支店に直接雇用されている一部のエンジニアを除く。
- *10 インドの大手IT企業本社の新卒リクルート担当者によると、新卒採用ではインドの開発センターの所在地を中心にいくつかの都市で上位50大学に出向いて採用面接及び試験を行い、最終的に採用するのは応募者の1割に絞られるという。
- *11 彼らの多くは決められた期間の中で仕事と貯金に励むだけでなく、秋葉原に通い詰めて電化製品の買い物を楽しんだり、日本製のカメラを購入して日本の風景の撮影をして家族、友人とシェアしたり、旅行に行き、スキーや温泉を試すなど、日本での滞在を楽しむことが多い。調査した多くのエンジニアは来日前に海外に行った経験がなく、海外で就労することは収入の増加だけでなく、今まで知らなかった世界を知るという意味で重要であると述べていた。
- *12 調査者がインタビューしたエンジニアのうち、短期で帰りたいと答えたエンジニアは1名のみであった。ほとんどのエンジニアは日本に永住することは考えておらず、将来のある時点で（子供が学童期にさしかかる時期）インドに帰ることを前提としつつ、日本で短期ではなく、「2、3年いたい」など一定期間以上の滞在を希望することが多い。
- *13 オフショアに200～300人、日本側に20～30人のインド人エンジニアが携わっている大型のオフショアプロジェクト。
- *14 インド系IT企業には日本支社・支店が直接雇用しているインド人エンジニアもあり、彼らの日本での就労期間は短期（数カ月単位）に限定されず、プロジェクトがなくても会社で待機することができるが、そのようなポジションの割合は少ない（本文中に後述）。
- *15 法務省「平成20年における日本企業等への就職を目的とした『技術』又は『人文知識・国際業務』に関わる在留資格認定証明書交付状況」では、交付数が前年より23.3%減少している（<http://www.moj.go.jp/PRESS/090714-2-1.pdf>）。
- *16 調査者は数人のエンジニアから、帰国する際に外国人登録をそのままにして帰っても大丈夫かどうか相談を受けた。インド系IT企業のビザ担当者によると、実際に国外にいながら外国人登録をそのままにしておき、日本に戻ってきて働くことはできるが、ビザ延長時に収入が少ないと、税金の支払いがなされていないことが問題になる可能性があるという。
- *17 インドの大手IT企業のTCS, Infosys, HCL Tech, Satyam, Patniなどが軒並みレイオフ、待機エンジニアの給料削減などに踏み切っている。
- *18 ITエンジニアとして仕事が支障なく遂行できるレベルの日本語とは、会話力だけでなく、日本語で書かれた仕様書を理解したり、Eメールや書類を日本語で作成したりすることが含まれる。場合によっては仕様書を日本語で作ることも要求される。多くのエンジニアは来日前に基本的な日本語会話のレッスンを受けるが、基本的な会話はできても、ビジネスで使えるレベルの日本語力を身につけているエンジニアは多くない。また、高いコミュニケーション能力があっても漢字学習に苦労するエンジニアが多く、書類の読解、翻訳はインド系IT企業に所属する専門の通訳・翻訳担当者に戻されることが多いが、そうした処理には時間がかかる。日本のIT関係者のインド人エンジニアの日本語力に関する厳しいコメント例を挙げておく：「インド人にとって漢字は非常に難しいというのはわかるが、仕様書を書けない技術者などソフトウェアの開発現場では使えない。英語が社内公用語となっている一部の外資系企業でしか役に立たない」（<http://it.nikkei.co.jp/business/news/index.aspx?n=MMITzp000025032009&cp=2>, 2009年9月29日アクセス）。
- *19 市場と企業の作り出すジャストインタイム労働力管理がエンジニアに及ぼす影響を考えることは、エンジニアの家族の

移動の問題を分析する上でも重要である。

- *20 「アジア人財プログラム」では、人材が「人財」と表記されている。これは、留学生を高度人材の卵と考え、彼らの日本招致から就職までを一貫して支援する産学提携のプログラムである。外国高度人材、そしてその卵である留学生が単なる労働力ではなく、大切にすべき「人財」とあるという考え方がプログラム名に象徴的に現れている。

《引用文献》

- ・井口泰, 2009「外国人政策の改革と新たなアジアの経済連携の展望——入管政策と統合政策を基盤として」移民政策学会編『移民政策研究』Vol. 1, 18～29頁。
- ・石井由香＝関根政美＝塩原良和, 2009『アジア系専門職移民の現在——変容するマルチカルチュラル・オーストラリア』慶応義塾大学出版会。
- ・王津, 2005「日本の外国人高度人材導入政策と在日中国人——中国人IT技術者に対する実態調査を中心に」『中国系移住者から見た日本社会の諸問題』財団法人社会安全研究財団, 67～138頁。
- ・梶田孝道＝丹野清人＝樋口直人, 2005『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。
- ・倉田良樹, 2004「日本における外国人IT技術者雇用の現状」一橋大学経済研究所『世代間利害調整に関する研究』ディスカッションペーパーシリーズ通巻217号。
- ・桑原靖男, 2002「国際化・外国人労働者の観点から」日本労務学会編『日本労務学会誌』4巻1号。
- ・厚生労働省, 2008「一部上場企業本社における外国人社員の活用実態に関するアンケート調査」調査結果概要 (<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/12/h1208-1.html>)。
- ・高度人材受入推進会議, 2009「外国高度人材受入政策の本格的展開を」。
- ・丹野清人, 2007『越境する雇用システムと外国人労働』東京大学出版会。
- ・塚崎裕子, 2008『外国人専門職・技術職の雇用問題——職業キャリアの視点から』明石書店。
- ・フレデリック・P・ブルックス(滝沢徹＝富沢昇＝牧野祐子訳), 2002『人月の神話——狼人間を撃つ銀の弾はない』ピアソン・エデュケーション。
- ・法務省広報資料, 2009「平成20年における日本企業等への就職を目的とした『技術』又は『人文知識・国際業務』に係る在留資格認定証明書交付状況について」。
- ・村田晶子, 2009「複言語状況におけるブリコラージュが意味するもの——工学系の2つの共同体における事例から」WEB版リテラサイズ6巻2号1～9頁。
- ・森幸一, 1999「ブラジルからの日系人デカセギの15年：選流型移住としての〈デカセギ〉」アジア経済研究所ラテンアメリカ・レポート編集員会編『ラテンアメリカ・レポート』16巻2号, 2～13頁。
- ・山田敦, 2009「『ハイテク移民』研究序説」一橋法学編集委員会編『一橋法学』8巻2号, 47～72頁。
- ・渡戸一郎＝鈴木江理子＝A.P.F.S., 2007『在留特別許可と日本の移民政策』明石書店。
- ・Aneesh, A., 2006, *Virtual Migration: The Programming of Globalization*. Durham: Duke University Press.
- ・Bhatnager, S., 2006, "India's Software Industry," In *Technology, Adaptation, and Export: How Some Developing Countries Got IT Right*. Chandra, V (ed.) World Bank: 95-124.
- ・Johnson, Jean M. and Mark C. Regets., 1998, International Mobility of Scientists and Engineers to the United States: Brain Drain or Brain Circulation, *National Science Foundation NSF* 98-316.
- ・Matloff, N., 1998, Debunking the Myth of a Desperate Software Labor Shortage, Testimony to the U.S. House Judiciary Committee Subcommittee on Immigration, available at <http://www.cs.ucdavis.edu/~matloff/itaa.real.pdf>.
- ・Saxenian, A., 2002, Brain Circulation: How High Skilled Immigration Makes Everyone Better off, *The Brookings Review*, Vol 20, No.1:28-31.
- ・Xiang, B., 2007, *Global "Body Shopping": An Indian Labor System in the Information Technology Industry*, Princeton: Princeton University Press.

International Migration of Highly Skilled Workers

Analysis of the Temporary Migration of Indian IT Engineers and Contract Labor in Japan

MURATA Akiko

Tokyo University

key words: highly skilled workers, IT engineers, contract labor

Discussions concerning the immigration policy for highly skilled workers in Japan often set the goal of facilitating the medium- to long-term settlement of skilled workers, and the issues surrounding those in contract labor are often excluded from such discussions. This paper aims to shed light on the contract labor of highly skilled foreign workers in Japan, with a particular focus on the case of Indian IT engineers. The paper analyzes 1) how the contract labor of Indian IT engineers is realized through the transnational labor supply of Indian IT firms, 2) how contract labor affects such engineers, and 3) what engineers need to do in order to take control of their period of work in Japan, and why this can be a difficult task.

投稿論文

外国人の退去強制における拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則の活用

安藤由香里 内閣府 国際平和協力本部事務局

キーワード:外国人の退去強制, 拷問等禁止条約, ノン・ルフルマン原則

近年, 先進工業諸国が難民を認定することに慎重となっている。難民としての保護を求めたものの, 難民の地位を得られなかった者が, 新たな救済手段として拷問からの保護を主張する事例が多く見られる。特に, 退去強制令書が既に発付された状態の事例が少なくない。本稿は, 拷問等禁止条約の拷問を「防止」し, 拷問の潜在的被害者を保護する締約国の義務に基づく, ノン・ルフルマン原則(追放, 送還及び引渡しの禁止)を検討する。同条約は, 世界人権宣言及び自由権規約を念頭に成立したものであり, 拷問等からすべての者を保護することを目的としている。同条約のノン・ルフルマン原則には, 2つ特徴がある。第一に, 締約国の領域内における拷問を禁止したものではない。第二に, ノン・ルフルマン原則が明示されている。同条約の履行を確保するために拷問禁止委員会が設けられている。同委員会は, 個人通報の受諾宣言を行った締約国に対する個人からの通報を受け付けている。委員会は, 条約違反の有無について検討するが, 委員会の見解は, ノン・ルフルマン原則に関する事例が大多数を占めている。ノン・ルフルマン原則が適用される場合, 拷問のおそれの実質的な根拠の基準が重要となるため, 個人通報事例から考察する。

日本において, 拷問等禁止条約上のノン・ルフルマン原則は, 1事例しか適用されていないが, 2009年の入管法の改正にともない, 退去強制事例への活用に向けて新たな可能性が開けた。

1 はじめに

発展途上国の出身者が, 先進工業国から出身国へ送還されると, そこで拷問を受けると主張する事例が少なくない。こうした事例が起こる理由のひとつは, 先進工業諸国が難民を認定することに慎重であるという背景がある(阿部, 2003:344; 阿部, 2008:385-386; Chimni, 1998:350-351; Chimni, 2009:15)。こうした背景の中で, 出身国で迫害を受けたと主張し, 他の国で難民としての保護を求めたものの, 難民の地位を得られなかった者が, 新たな救済手段として拷問からの保護を主張する事例が多く見られる。とりわけ, 難民と認められなかった者に対する退去強制令書が既に発付された状態の事例も少なくない。

本稿で注目する, 「拷問及びその他の残虐な, 非人道的又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関

する条約」は拷問等禁止条約と呼ばれている。拷問等禁止条約は、前文で述べられているように（5項）、拷問の禁止を規定した、世界人権宣言（5条）及び市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約）（7条）を念頭に拷問等から「すべての者」を保護することを目的としている。「すべての者」が保護対象であり、後述する難民の地位に関する条約（以下、難民条約）とはこの点が大きく異なる。本条約は、世界人権宣言の採択から36年、自由権規約の採択から18年を経た1984年に採択された。拷問等の根絶を規定する国際文書が既に存在していたにもかかわらず、さらにひとつの条約として拷問等の禁止を体系化したのであり、拷問をはじめとする残虐な行為の禁止の重要性及び必要性を表象していると言える。

拷問禁止条約ではなく、拷問「等」禁止条約と呼ばれているように、条約全体は、拷問及びその他の残虐行為等からの保護を目的としているが、拷問以外の概念が十分に明確でないため、規定の多くは拷問のみを対象としている。本条約の目的は、「締約国は、自国の管轄の下にある領域内において拷問に当たる行為が行われることを防止するため」（2条1項）とあるように、拷問を「防止」し、拷問の潜在的被害者を保護することである。こうした「防止」義務は、人権条約における保護を明確に示したものと言えるであろう。

2 拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則の特徴

外国人の退去強制との関連で注目すべきは、拷問等禁止条約3条1項である。3条1項は、「締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足る実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない」と規定し、拷問のおそれがある国へ、個人を「追放」「送還」又は「引き渡し」てはならない締約国の義務を示している。つまり、退去強制先で拷問の実質的なおそれがある場合、すべての者は退去強制されないことを保障している。これを追放、送還、引渡しの禁止原則、すなわち、ノン・ルフルマン原則と言う。本条約の規定の多くは拷問のみを対象としていることは既述したが、同様の理由からノン・ルフルマン原則の適用も拷問に限定されている。

ノン・ルフルマン原則の源流は、難民の保護を目的とする、難民条約に見出すことができる。難民条約33条1項は、「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的手段の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない」と規定する。このように、難民条約の同原則は、「『生命又は自由』が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ『追放』し又は『送還』してはならない」ことを定めている。しかし、難民条約の保護対象は、難民及び庇護希望者に限定されており、難民条約のノン・ルフルマン原則は、明らかに難民と認められない者に適用はない。他方で、拷問からの保護を目的とする拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則は、保護の対象者を限定しておらず、「追放」「送還」に加え「引渡し」によって拷問にさらされるおそれのある者すべてに適用される点が難民条約と異なっている。この「引渡し」とは犯罪人引渡しを指しており、「すべての者」を保護する拷問等禁止条約は、たとえテロリストであっても、その者が送還されると拷問のおそれに直面する場合、

国家の安全を理由として送還することはできない。つまり、拷問等禁止条約の同原則は例外なく適用されることでも難民条約と異なっている。

拷問等禁止条約と難民条約の相違をわかりやすく記したのが表1である。両者の相違は大別して4つある。第一に、保護される対象が異なる。拷問等禁止条約はすべての者に適用されるのに対し、難民条約は難民及び庇護申請者に限定されている。第二に、犯罪人引渡しへの適用の有無が異なる。難民条約は、追放及び送還のみであり、犯罪人引渡しに適用はない。第三に、難民条約のノン・ルフルマン原則は、国家の安全を理由とした適用の例外が許容されるが、拷問等禁止条約の同原則に例外は規定されておらず、また国家の緊急時における効力の停止（デロゲーション）もない。第四に、何に対するおそれ対象かが異なる。拷問等禁止条約が対象とする拷問のおそれは、難民条約が対象とする生命・自由への脅威のおそれと重複する場合もあるであろうが、拷問の防止を対象とする点から、より拷問に特化して保護を定めている点は否めない。

表1 拷問等禁止条約と難民条約の相違点

	拷問等禁止条約	難民条約
人的範囲	拷問のおそれがあるすべての者	難民・庇護申請者
ルフルマンの形態	追放・送還・引渡し	追放・送還
例外規定	なし	国家の安全
おそれの種類	拷問	生命・自由

拷問の「防止」を目的としてノン・ルフルマン原則を定めている3条には2つの特徴がある。

第一の特徴は、拷問等禁止条約が規定している他の条項のように、その国の領域内における拷問を禁止したものではない点である。インゲルスが、「第3条は問題となっている締約国の管轄外の第三国で起こる拷問のおそれを避けることを対象としている」(Ingelese, 2001:290)と述べるように、締約国の領域内における拷問を禁止したものではなく、他国による拷問から個人を保護することを目的としている。他国の領域で拷問から保護される対象は、送還を行う国から見れば外国人である。送還先の出身国で拷問が行われることが多いことからすれば、本来国民を守るべき第一義的義務を課されている国の政府からその国民を他国が保護する形となっている。これは他国が「防止」という手段によって積極的に外国人の権利を保障する規定と言える。

第二の特徴は、拷問から保護をするためのノン・ルフルマン原則を明示している点である。前出の難民条約上のノン・ルフルマン原則は、「生命又は自由」から難民・庇護希望者を保護する規定であった。他方で、拷問からの保護を規定する条約の中には、ノン・ルフルマン原則を明示していないものもある。例えば、人権及び基本的自由の保護のための条約（以下、ヨーロッパ人権条約）3条及び自由権規約7条がその代表例である。しかし現在では、ヨーロッパ人権裁判所の判例法や自由権規約委員会の見解の積み重ねにより、これらの条約でもノン・ルフルマン原則が適用されている(Fourteau, 1996:213;Dijk and Van Hoof, 1998:322;Pettiti et al., 1999:169;Sudre, 2006:F・スュードル(建石真公子訳), 1997:130-131)。

つまり、ヨーロッパ人権条約や自由権規約は、拷問等禁止条約とは異なり条文の解釈によって、ノン・ルフルマン原則を実践しているのである。これに対して、1985年に米州機構で採択された拷問を防

止し及び処罰する米州条約では、引渡しに限定されてはいるものの、13条4項でノン・ルフルマン原則を明示している (Buergethal and Shelton, 1995:639)。これは、拷問等禁止条約採択の1年後のことである。したがって、拷問からの保護を目的とするノン・ルフルマン原則が明示されるようになった契機は、1984年拷問等禁止条約であると考えられることができるだろう。

3 拷問禁止委員会と個人通報

拷問等禁止条約では、条約の履行を確保するために拷問禁止委員会 (以下、委員会) を設けている。委員会は、拷問等禁止条約の国際的実施機関であり、徳望が高く、人権の分野において能力を認められた10人の専門家から構成されており、個人の資格で職務を遂行することになっている (17条)*1。そして、委員会は、個人通報の受諾宣言を行った締約国に対して、その国が条約に違反しているという通報を個人から受け付けている (22条1項)。

2010年1月5日現在、146締約国中61カ国が22条1項に基づく個人通報の受諾宣言を行っている。表2は拷問等禁止条約の批准状況と個人通報の受諾宣言について国名アルファベット順にまとめたもので、72番が日本である。日本は1999年6月29日に拷問等禁止条約へ加入し、1999年7月29日から効力が発生した。しかし、2010年1月5日現在、個人通報の受諾宣言は行っていない。

表2 拷問等禁止条約の批准状況と個人通報の受諾宣言 (2010年1月5日現在)

番号	国名	署名	署名・加入 (a), 承継 (d)	22条1項に基づく 個人通報の受諾宣言
1	アフガニスタン	1985年2月4日	1987年4月1日	
2	アルバニア	-	1994年5月11日 a	
3	アルジェリア	1985年11月26日	1989年9月12日	○
4	アンドラ	2002年8月5日	2006年9月22日	
5	アンティグア・バーブーダ	-	1993年7月19日 a	
6	アルゼンチン	1985年2月4日	1986年9月24日	○
7	アルメニア	-	1993年9月13日 a	
8	オーストラリア	1985年12月10日	1989年8月8日	○
9	オーストリア	1985年3月14日	1987年7月29日	○
10	アゼルバイジャン	-	1996年8月16日 a	2002年2月4日
11	バハマ	2008年12月16日		
12	バーレーン	-	1998年3月6日 a	
13	バングラデシュ	-	1998年10月5日 a	
14	ベラルーシ	1985年12月19日	1987年3月13日	
15	ベルギー	1985年2月4日	1999年6月25日	○
16	ベリーズ	-	1986年3月17日 a	
17	ベニン	-	1992年3月12日 a	
18	ボリヴィア	1985年2月4日	1999年4月12日	2006年2月14日
19	ボスニア・ヘルツェゴビナ	-	1993年9月1日 d	2003年6月4日
20	ボツワナ	2000年9月8日	2000年9月8日	
21	ブラジル	1985年9月23日	1989年9月28日	2006年6月26日
22	ブルガリア	1986年6月10日	1986年12月16日	1993年5月12日

23	ブルキナファソ	-	1999年1月4日 a	
24	ブルンジ	-	1993年2月18日 a	2003年6月10日
25	カンボジア	-	1992年10月15日 a	
26	カメルーン	-	1986年12月19日 a	2000年10月12日
27	カナダ	1985年8月23日	1987年6月24日	1989年11月13日
28	ケープヴェルデ	-	1992年6月4日 a	
29	チャド	-	1995年6月9日 a	
30	チリ	1987年9月23日	1988年9月30日	2004年3月15日
31	中華人民共和国	1986年12月12日	1988年10月4日	
32	コロンビア	1985年8月10日	1987年12月8日	
33	コモロ諸島	2000年9月22日	-	
34	コンゴ	-	2003年7月30日 a	
35	コスタリカ	1985年2月4日	1993年11月11日	2002年2月27日
36	コートジボワール	-	1995年12月18日 a	
37	クロアチア	-	1992年10月12日 d	○
38	キューバ	1986年1月26日	1995年5月17日	
39	キプロス	1985年10月9日	1991年7月18日	1993年4月8日
40	チェコ	-	1993年2月22日 d	1996年9月3日
41	コンゴ民主共和国	-	1996年3月18日 a	
42	デンマーク	1985年2月4日	1987年5月27日	○
43	ジブチ	-	2002年11月5日 a	
44	ドミニカ共和国	1985年2月4日	.	
45	エクアドル	1985年2月4日	1988年3月30日	1988年9月6日
46	エジプト	-	1986年6月25日 a	
47	エルサルバドル	-	1996年6月17日 a	
48	赤道ギニア	-	2002年10月8日 a	
49	エストニア	-	1991年10月21日 a	
50	エチオピア	-	1994年3月14日 a	
51	フィンランド	1985年2月4日	1989年8月30日	○
52	フランス	1985年2月4日	1986年2月18日	1988年6月23日
53	ガボン	1986年1月21日	2000年9月8日	
54	ガンビア	1985年10月23日	-	
55	グルジア	-	1994年10月26日 a	2005年6月30日
56	ドイツ	1986年10月13日	1990年10月1日	2001年10月19日
57	ガーナ	2000年9月7日	2000年9月7日	○
58	ギリシャ	1985年2月4日	1988年10月6日	○
59	グアテマラ	-	1990年1月5日 a	2003年9月25日
60	ギニア	1986年5月30日	1989年10月10日	
61	ギニアビサウ	2000年9月12日	-	
62	ガイアナ	1988年1月25日	1988年5月19日	
63	バチカン	-	2002年6月26日 a	
64	ホンジュラス	-	1996年12月5日 a	
65	ハンガリー	1986年11月28日	1987年4月15日	1989年9月13日
66	アイスランド	1985年2月4日	1996年10月23日	1996年10月23日
67	インド	1997年10月14日	-	
68	インドネシア	1985年10月23日	1998年10月28日	

69	アイルランド	1992年9月28日	2002年4月11日	2002年4月11日
70	イスラエル	1986年10月22日	1991年10月3日	
71	イタリア	1985年2月4日	1989年1月12日	1989年10月10日
72	日本	－	1999年6月29日 a	
73	ヨルダン	－	1991年11月13日 a	
74	カザフスタン	－	1998年8月26日 a	
75	ケニア	－	1997年2月21日 a	
76	クウェート	－	1996年3月8日 a	
77	キルギスタン	－	1997年9月5日 a	
78	ラトヴィア	－	1992年4月14日 a	
79	レバノン	－	2000年10月5日 a	
80	レソト	－	2001年11月12日 a	
81	リベリア	－	2004年9月22日 a	
82	リビア	－	1989年5月16日 a	
83	リヒテンシュタイン	1985年6月27日	1990年11月2日	○
84	リトアニア	－	1996年2月1日 a	
85	ルクセンブルク	1985年2月22日	1987年9月29日	○
86	マダガスカル	2001年10月1日	2005年12月13日	
87	マラウイ	－	1996年6月11日 a	
88	モルジヴ	－	2004年4月20日 a	
89	マリ	－	1999年2月26日 a	
90	マルタ	－	1990年9月13日 a	○
91	モーリタニア	－	2004年11月17日 a	
92	モーリシャス	－	1992年12月9日 a	
93	メキシコ	1985年3月18日	1986年1月23日	2002年3月15日
94	モナコ	－	1991年12月6日 a	○
95	モンゴル	－	2002年1月24日 a	
96	モンテネグロ	－	2006年10月23日 d	
97	モロッコ	1986年1月8日	1993年6月21日	2006年10月19日
98	モザンビーク	－	1999年9月14日 a	
99	ナミビア	－	1994年11月28日 a	
100	ナウル	2001年11月12日	－	
101	ネパール	－	1991年5月14日 a	
102	オランダ	1985年2月4日	1988年12月21日	○
103	ニュージーランド	1986年1月14日	1989年12月10日	○
104	ニカラグア	1985年4月15日	2005年7月5日	
105	ニジェール	－	1998年10月5日 a	
106	ナイジェリア	1988年7月28日	2001年6月28日	
107	ノルウェー	1985年2月4日	1986年7月9日	○
108	パキスタン	2008年4月17日	－	
109	パナマ	1985年2月22日	1987年8月24日	
110	パラグアイ	1989年10月23日	1990年3月12日	2002年5月29日
111	ペルー	1985年5月29日	1988年7月7日	○
112	フィリピン	－	1986年6月18日 a	
113	ポーランド	1986年1月13日	1989年7月26日	1993年5月12日
114	ポルトガル	1985年2月4日	1989年2月9日	○

115	カタール	-	2000年1月11日 a	
116	大韓民国	-	1995年1月9日 a	
117	モルドバ	-	1995年11月28日 a	
118	ルーマニア	-	1990年12月18日 a	
119	ロシア連邦	1985年12月10日	1987年3月3日	1991年10月1日
120	ルワンダ	-	2008年12月15日 a	
121	セントビンセント及びグレナディーン諸島	-	2001年8月1日 a	
122	サン・マリノ	2002年9月18日	2006年11月27日	
123	サントメ・プリンシペ民主共和国	2000年9月6日	-	
124	サウジアラビア	-	1997年9月23日 a	
125	セネガル	1985年2月4日	1986年8月21日	1996年10月16日
126	セルビア	-	2001年3月12日 d	○
127	セイシェル	-	1992年5月5日 a	2001年8月6日
128	シエラレオネ	1985年3月18日	2001年4月25日	
129	スロヴァキア	-	1993年5月28日 d	1995年3月17日
130	スロヴェニア	-	1993年7月16日 a	○
131	ソマリア	-	1990年1月24日 a	
132	南アフリカ共和国	1993年1月29日	1998年12月10日	○
133	スペイン	1985年2月4日	1987年10月21日	○
134	スリランカ	-	1994年1月3日 a	
135	スーダン	1986年6月4日	-	
136	スワジランド	-	2004年3月26日 a	
137	スウェーデン	1985年2月4日	1986年1月8日	○
138	スイス	1985年2月4日	1986年12月2日	○
139	シリア・アラブ共和国	-	2004年8月19日 a	
140	タジキスタン	-	1995年1月11日 a	
141	タイ	-	2007年10月2日 a	
142	旧ユーゴスラヴィア・マケドニア	-	1994年12月12日 d	○
143	東ティモール	-	2003年4月16日 a	
144	トーゴ	1987年3月25日	1987年11月18日	○
145	チュニジア	1987年8月26日	1988年9月23日	○
146	トルコ	1988年1月25日	1988年8月2日	○
147	トルクメニスタン	-	1999年6月25日 a	
148	ウガンダ	-	1986年11月3日 a	
149	ウクライナ	1986年2月27日	1987年2月24日	2003年9月12日
150	イギリス	1985年3月15日	1988年12月8日	
151	アメリカ合衆国	1988年4月18日	1994年10月21日	
152	ウルグアイ	1985年2月4日	1986年10月24日	1988年7月27日
153	ウズベキスタン	-	1995年9月28日 a	
154	ヴェネズエラ	1985年2月15日	1991年7月29日	1994年4月26日
155	イエメン	-	1991年11月5日 a	
156	ザンビア	-	1998年10月7日 a	
合計	156カ国	76カ国	146カ国	61カ国

注：受託日の○は、受託しているが日付が不明のもの。

出典：http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en (last visited 30 January 2010)から報告者作成。

次に、表3のように、1994年から2009年5月25日までに委員会が出した3条に関する見解177件中171件が難民又は庇護希望者に関する事例である。厳密に言うと、171件中に庇護希望者であった者が永住権を与えられた後に送還にさらされた事例は含んでいない。その他は、犯罪人引渡しの事例である。つまり、大多数の事例は、冒頭で述べたように、難民申請を不認定とされた者が退去強制先の出身国で拷問にさらされるか否かが焦点であり、この傾向は1994年の委員会の活動当初から全く変化していない。このように難民関連の事例が拷問等禁止条約の個人通報制度を利用している理由のひとつは、難民条約には個人通報制度がない点を挙げることができる。また、15年間で177件という件数は、国内裁判の件数と比較すれば少ないという見解もあるかもしれない。しかし、個人通報の事例が3条の違反を主張する事例に集中しているという事実は看過できず、ノン・ルフルマン原則が拷問等禁止条約の中核をなしていることを顕著に示している。

表3 3条に関する個人通報件数 (2009年5月25日現在)

委員会の見解年	3条に関する見解	難民・庇護希望者に関する3条の見解
1994年	4件	4件
1995年	8件	8件
1996年	4件	4件
1997年	11件*2	10件
1998年	16件*3	15件
1999年	6件	6件
2000年	15件	15件
2001年	16件	16件
2002年	10件	10件
2003年	18件*4	17件
2004年	11件*5	10件
2005年	17件*6	16件
2006年	14件	14件
2007年	17件	17件
2008年	9件*7	8件
2009年	1件	1件
合計	177件	171件

出所：http://tb.ohchr.org/default.aspx (last visited 30 January 2010)から筆者作成。

4 拷問のおそれの実質的な根拠の基準

拷問等禁止条約の中核をなすノン・ルフルマン原則が適用される場合、すなわち、追放、送還、引渡しが禁じられるのは、拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある場合のみである。そこで、「実質的な根拠」の基準が問題となる。

「実質的な根拠」のおそれの基準を委員会が明確に示した事例がある。ザイル（現コンゴ民主共和国）国籍の通報者が、スイスで庇護申請を不認定とされた後、スイスからザイルへの送還が3条

に違反すると通報したムトンボ事件^{*8}である。委員会が、拷問のおそれの「実質的な根拠」があるか否かを検討する基準は、拷問の「現実的な危険」が「予見可能」で「必然的な結果」をもたらすか否かであった。予見可能とは、通報者にとって拷問にさらされるおそれの高いことが証明されていることであり、その可能性を審査する義務を課されているのは、通報者がその時点で存在する国である。ムトンボ事件の場合、ザイルでムトンボが拷問にさらされる「現実的な危険」があるか否かの可能性を予見し、その必然的な結果を審査する義務を負っていたのはスイスであった。

ここで問題となるのは、「現実的な危険」の判断の基準である。スイスは、物証及び通報者の主張の一貫性のみに重点を置き、仮放免決定、医師による診断書及び通報者の証言が信憑性に欠けると主張した。当該主張に対し、委員会は、「たとえ通報者が提示した事実に疑いがあるとしても、通報者の安全が危険にさらされてはならない」と述べ、通報者の人種的背景、政治的所属や拘禁の経歴から拷問のおそれを認定した。ここで見られる締約国と委員会の判断基準のコントラストは難民認定手続の「灰色の利益」を想起させる。というのは、締約国は通報者の主張の一貫性に比重を大きく置く反面、委員会はたとえ事実に疑いがあっても、通報者の身体の安全を確保することが第一という立場を採るからである。

委員会が1994年に用いたムトンボ基準は、1997年の一般的意見1^{*9}で再確認された（パラ6）。「拷問のおそれは単なる理論や疑いを越えた根拠に基づいて検討されなければならない」が、しかし、「そのおそれは高度な蓋然性の基準を満たさなくてもよい」と。そして、通報者は拷問にさらされるおそれ、つまり、そのように信じるに足る根拠が実質的であり、そのようなおそれは個人的なものであり、現在のものであることを立証しなければならない。こうした実質的な根拠の基準は、近年の委員会の見解でも踏襲されている。例えば、イラン国籍の通報者がスウェーデンからの送還は3条に違反すると通報したザール事件^{*10}でも、ムトンボ基準を踏襲した。

これらから「実質的な根拠」があるか否かを判断する際の実質とは、単に理論や疑いではない拷問にさらされる可能性が高い証拠を示すことによって、通報者が送還されると拷問等禁止条約の違反になると証明できる程度を意味する。条約の起草過程で「合理的な」根拠ではなく、「実質的な」根拠の文言が採択されたように、実際に通報者が存在する国の政府が反論し得る根拠や、送還先の国で一般的に人権侵害が横行している事実のみでは足りない。この点は、一般的意見1が示しているように、拷問のおそれが「個人的なものでありかつ現在のものである」ことが必要である（パラ7）。

拷問のおそれは個人的なおそれではないが、「実質的な根拠」の裏付けは、3条2項によって強化されることとなる。なぜならば、実質的な根拠を決定する際に、すべての関連する事情を考慮することを規定しているからである。関係国の一般的な人権侵害を考慮することは、個人の権利が保護されるか否かを判断するにあたり重要となる。こうした考え方は、委員会の見解で繰り返されている「個人的な」拷問のおそれと相反するようにも見える。「個人的」と「一般的」は一見矛盾しているようにも見えるからである。確かに、個人的な拷問のおそれを判断するのに、一般的な人権状況は二次的な情報である。しかしながら、一般的に人権侵害が蔓延している場合、個人が拷問にさらされる可能性が高まることも否定できない。例えば、前出のムトンボ事件で、委員会は、3条2項を参照しつつ、国連人権委員会（現人権理事会）等の報告書を参照し、「ザイルには、一貫した形態の

重大な、明らかな、大規模な人権侵害があると結論付けざるを得ないし状況は悪化している」と述べた。また、「3条1項に従って『実質的な根拠』があるとの信憑性は、3条2項に従って、関係国における一貫した形態の重大な、明らかな、大規模な人権侵害があることによって強化される」とも述べている。さらに、実質的な根拠の「予見可能」で「必然的な結果」を示す指針の中では、関係国の人権状況について、一般的意見1で以下のように述べている。「(a)、対象国家は一貫した形態の重大な、明らかなまたは大規模な人権侵害の証拠がある国家か」「(d)、(a)で示された状況は変化したか。人権に関する国内状況は改善されたか」と。このように、実質的な根拠を判断する基準として、個人的な現在のおそれを考える際には、国の一般的な人権状況も考慮されているのである。

ところで、日本は欧州評議会の加盟国ではないため、ヨーロッパ人権条約を適用することはできない。しかし、「大阪高判」平成6年10月28日「判時」1513号87頁は、「ヨーロッパ人権条約等の同種の国際条約の内容及びこれに関する判例もB(自由権)規約の解釈の補足的解釈手段としてよいものと解される」としている。本件では、「品位を傷つける取扱い」が問題となったところ、ヨーロッパ人権委員会の意見及びヨーロッパ人権裁判所の判決を引用して「品位を傷つける取扱い」について言及している。また、「徳島地判」平成8年3月15日「判時」1597号123頁(受刑者接見妨害国家賠償請求事件)においても、「ヨーロッパ人権条約が……B規約の14条1項の解釈に際して一定の比重を有することは認められよう」としている。さらに、本件控訴審の「高松高判」平成9年11月25日「判タ」977号70頁では「ヨーロッパ人権条約についてのヨーロッパ人権裁判所の判断及び国連決議の存在は、受刑者の裁判を受ける権利についてその内実を具体的に明らかにしている点において解釈の指針として考慮しうるものと解される」とし、ヨーロッパ人権条約を解釈の指針として明確に認めたものである。

また、拷問等禁止条約の個人通報においてヨーロッパ人権裁判所の先例が引用されることも少なくない。拷問等禁止条約の準備作業に委員として関わったバーガースらは、「拷問等禁止条約3条はヨーロッパ人権条約3条の判例法からもたらされた」(Burgers and Danelius, 1988: 125)と述べており、ヨーロッパ人権条約が拷問等禁止条約に与えている影響を無視することもできない。とりわけ、たとえテロリストであろうと、あらゆる者は拷問から保護されるノン・ルフルマン原則が適用されることを明確にしたのが1996年のヨーロッパ人権裁判所の判例法である。イギリスからインドへのテロ容疑者の送還が争われたチャハル事件^{*11}で、ヨーロッパ人権裁判所は、ノン・ルフルマン原則は例外がなく、国家の緊急時にも効力の停止(デロゲーション)はないし、国家の安全との比較衡量も一切許されないとするチャハル基準を表明した。2008年には、イタリアからチュニジアへのテロ容疑者の送還が争われたサーディ事件^{*12}で、チャハル基準を変更しようとしたイギリスが第三国参加した。しかし、ヨーロッパ人権裁判所はチャハル基準を踏襲した。つまり、9・11以後も、拷問から保護するノン・ルフルマン原則は、例外規定がないだけでなく、国家の緊急時の効力停止を許しておらず、国家の安全にかかわる比較衡量も許さないことが明確になった。たとえテロリストであろうと、拷問から保護されるノン・ルフルマン原則はすべての者に適用されることが再確認されたのである。

ここでヨーロッパ人権条約に敢えて言及したのは、既に述べたように、拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則は拷問のみに限定されているからである。ヨーロッパ人権条約のノン・ルフルマン原則

は拷問のみに限定されず、その他の残虐な行為等にも適用される。さらに、拷問等禁止条約のように公務員又は私人による拷問を公務員が黙認している場合に限定されない。このため、ヨーロッパ人権条約の方が拷問等禁止条約よりも保護される者の範囲が広いと言えるだろう。むしろヨーロッパ人権条約を日本でそのまま適用することはできないが、上記、大阪高裁及び徳島地裁判決のように、解釈の指針として提示することは妨げられない。

拷問以外の行為や拷問の執行者が誰かによる適用の問題はなお残されているものの、拷問等禁止条約は、拷問からすべての者を保護することを目的としており、いかなる場合にも拷問を正当化できないのである。

5 日本の退去強制事例への活用に向けて

最後に、拷問等禁止条約の日本における現状を見てみたい。日本の国内判例で、同条約3条が適用された事例がある。エリトリア系エチオピア人がエチオピアへ退去強制させられると拷問のおそれに直面すると訴えた、「名古屋地決」平成12年5月16日(判例集未登載。平成12年(行ク)第7号)である。なお、本案は、外国人退去強制令書発付処分等無効確認請求事件「名古屋地決」平成14年1月16日「最高裁サイト下級裁判所判例」。平成12年(行ウ)第24号)である。

事実の概要は以下の通りである。エチオピア国籍のXは、1998年8月に90日間の在留資格を得て関西国際空港に上陸し、難民認定申請をした。しかし、これに対しては難民不認定処分がなされ、異議も認められなかった。そして、送還先をエチオピアとする退去強制令書が発付された。そこで、2000年4月に、退去強制令書発付処分取消しを求める本案訴訟を提起すると共に、退去強制令書に基づく送還処分及び収容処分の執行停止申立てをした。同年5月に、退去強制令書のうち送還部分の執行を一審判決言渡しの日から1カ月を経過した日まで停止する決定が出された。当該決定では、拷問等禁止条約3条が自動執行力をもつことを認めた上で、直接適用可能であることを明確にしている。すなわち、「法53条2項にいう、『送還できない時』にあたと解されるから、同項に定める他の国に送還すべきこととなる」とし、「執行停止の申立てのうち、送還部分の停止」について拷問等禁止条約3条1項を直接適用可能であるとした。そして、エリトリア系エチオピア人がエチオピアで拷問されるおそれを認めた上で、「申立人の送還先をエチオピアと指定する本件退去令書発付処分は、拷問禁止条約第3条に反し、無効である可能性を否定できない」とした。

退去強制の執行停止根拠として、入管法53条3項における難民条約のノン・ルフルマン原則が適用されることはあるものの、本件のように同法53条2項における拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則が適用された事例はない。以上のように、地方裁判所レベルでは拷問等禁止条約上のノン・ルフルマン原則が適用されている。しかしながら、筆者が知り得る限り、本件がこれまで唯一の国内適用判例である。

このような状況であったが、日本における拷問等禁止条約上のノン・ルフルマン原則に大きな動きがあった。2007年に審議された第1回日本政府報告書に対する拷問禁止委員会の勧告を意識し(CAT/C/JPN/CO/1, para.14(a)), 入管法のノン・ルフルマン原則部分が変更されたのである。送

還先を規定する入管法53条3項の改正案が2009年3月6日に国会に提出された。改正前の文言は、「法務大臣が日本国の利益又は公安を著しく害すると認める場合を除き、前2項の国には難民条約第33条第1項に規定する領域の属する国を含まないものとする」であった。しかし、改正案では、「前2項の国には、次に掲げる国を含まないものとする。一 難民条約第33条第1項に規定する領域の属する国（法務大臣が日本国の利益又は公安を著しく害すると認める場合を除く。）二 拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約第3条第1項に規定する国」とされた。当時の入管法53条3項は、難民条約上のノン・ルフルマン原則を明示していたものの、拷問等禁止条約上の同原則を明示していなかった。先述判例のように、拷問等禁止条約の適用は、同法53条2項の「送還できないとき」に分類されていた。また、拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則自体が難民条約の同原則ほど周知されていなかったこともあり、ほとんど言及されることはなかった。しかし、改正案を受け、2009年4月28日の衆議院法務委員会では、政府参考人として西川克行法務省入国管理局長が、「拷問禁止委員会におきまして、締約国は、外国人移住者の収容及び退去強制に関するあらゆる措置及び運用が拷問等禁止条約第3条に完全に適合するよう確保すべきであり、特に締約国は、退去強制対象者が拷問を受けるおそれがあると信じるに足りる相当な根拠がある国への退去強制を明確にすべきである。この旨指摘したということなどを踏まえまして、今般の法改正において、退去強制を受ける者を送還する場合の送還先に、拷問が行われるおそれがあると信じるに足りる実質的な根拠がある他の国を含まないということを明確にすることとしたものでございます」と述べた。

その後、同改正案は、国会で可決され、2009年7月15日から公布・施行されている。現行入管法は、拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則が明示されている。なお、衆参両院の法務委員会で「拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則が明確化されたことを踏まえ、退去強制手続及び難民認定手続において、多方面から慎重な調査を行うこと」と付帯決議が付されたことも重要である。今後、退去強制手続及び難民認定手続をすすめる上で、同原則が人権保護の観点から効果的に施行されることを期待し得る付帯決議である。

こうして拷問から保護する規定が新たに入管法に加わったことは、日本政府報告書に対する拷問禁止委員会の勧告に応えたのみならず、日本が国際社会に対し拷問等禁止条約上の義務を遵守する強い意思を示したとも言える。

以上を鑑みると、改正入管法に拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則が明示されたことは、今後、国内裁判において同原則が積極的に活用される可能性を秘めていると考えられる。つまり、難民条約では保護されないが保護を必要としている者、すなわち、①難民条約上の迫害があると認められなかった者、②人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員又は政治的意見の5つの理由に該当すると認められなかった者、③難民条約1条Fに該当する相当な理由があるとされ、難民の定義から除外される者、④難民条約33条2項の国家の安全に危険であるとされ、難民条約のノン・ルフルマン原則の適用から除外される者について、「拷問のおそれ」からの保護という観点から、拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則が適用する可能性が広がったと言えよう。

したがって、従来の難民条約のノン・ルフルマン原則で保護できなかった者の救済手段として、拷

問等禁止条約の同原則は、外国人の退去強制について保護を促進する可能性を秘めているのである。

※ 本稿は個人の見解であり、所属機関の見解を表すものではない。

- *1 詳細については手続規則を参照。Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Rules of Procedure, UN Doc.CAT/C/3/Rev.4, 9 August 2002, rules 11-14.
- *2 カナダから中国へのヴェトナム系中国人の送還。
- *3 ヴェネズエラからペルーへの犯罪人引渡し。
- *4 スイスからドイツへの犯罪人引渡し。
- *5 スウェーデンからイランへの永住者の送還。
- *6 カナダからイランへの永住者の送還。
- *7 オーストラリアから米国への犯罪人引渡し。
- *8 Mutombo v. Switzerland, Communication No.13/1993, CAT/C/12/D/13/1993, 27 April 1994.
- *9 Implementation of Article 3 of the Convention in the Context of Article 22. UN Doc. A/53/44.Annex IX. CAT General Comment No.1. 21 November 1997.
- *10 The Mehdi Zare v. Sweden, Communication No.256/2004, CAT/C/36/D/256/2004, 17 May 2006, para.9.3.
- *11 Chahal v. UK, Application No.22414/93, 15 November 1996, para.139.
- *12 Saadi v. Italy, Application No. 37201/06, Judgement (Grand Chamber), 28 February 2008.

《参考文献》

- ・ 阿部浩己, 2003「消されゆく難民たち」阿部『国際人権の地平』現代人文社。
- ・ 阿部浩己, 2008『『人間』の終焉——国際法におけるく再びの19世紀』中川淳司＝寺谷広司編『国際法学の地平——歴史, 理論, 実証』東信堂。
- ・ 今井直, 1986「拷問等禁止条約の意義——その実体規定の特徴」『早稲田法学会誌』35号。
- ・ 今井直, 2001「拷問等禁止条約とは何か」『自由と正義』52巻9号, 日本弁護士連合会。
- ・ 今井直, 2007a「国際法における拷問禁止規範の現在——『対テロ戦争』の文脈を中心に」拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会編著『拷問等禁止条約をめぐる世界と日本の人権』明石書店。
- ・ 今井直, 2007b「拷問禁止規範の絶対性のゆらぎ——ノン・ルフールマン原則を中心に」国際人権法学会編『国際人権』18号。
- ・ 川村真理, 2005「拷問等禁止条約第3条における送還禁止基準」杏林大学社会科学学会編『杏林社会科学研究』21巻1号。
- ・ 北村泰三, 2008「犯罪人引渡に関するヨーロッパ人権裁判所の判例法の展開——『テロとの戦い』の下での犯罪引渡と人権」世界人権問題研究センター編『研究紀要』13号。
- ・ 村井敏邦, 2007「拷問禁止を巡る日本の状況」拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会編著『拷問等禁止条約をめぐる世界と日本の人権』明石書店。
- ・ F・スュードル(建石真公子訳), 1997『ヨーロッパ人権条約』有信堂。
- ・ Buergenthal, Thomas and Shelton, Dinah, 1995, *Protecting Human Rights in the Americas: Cases and Materials, Fourth revised edition*, N.P. Engel Publisher, Kehl.
- ・ Burgers, J. Herman and Danelius, Hans, 1988, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- ・ Chimni, B. S., 1998, "The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South" *Journal of Refugee Studies*, 11 (4).
- ・ Chimni, B. S., 2009, "The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies" *Journal of Refugee Studies*, 22(1).
- ・ Dijk, P. van and Van Hoof, G. J. H., 1998, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, The Hague.

- Fourteau, Henri, 1996, *L'application de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dans le droit interne des États membres-L'impact des garanties européennes contre la torture et les traitements inhumains ou dégradants*, L. G. D. J., Paris.
- Ingelese, Chris, 2001, *The UN Committee against Torture: An Assessment*, Kluwer Law International, The Hague.
- Lambert, Hélène, 1999, "Protection against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue" *International and Comparative Law Quarterly* Vol.48, No.3.
- Louise, Arbour, 2006, High Commissioner for Human Rights, Economic and Social Council, 16 February 2006, UN Doc.E/CN.4/2006/94.
- McAdam, Jane, 2007, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Nowak, Manfred, 2005, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Economic and Social Council, 23 December 2005, UN Doc. E/CN.4/2006/6.
- Nowak, Manfred and McArthur, Elizabeth, 2008, *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary*, Oxford University Press.
- Pettiti, Louis-Edmond. et al., 1999, *La Convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article*, 2e édition, ECONOMICA.
- Sudre, Frédéric, 2006, "L'économie générale de l'article 3 CEDH. Chassin" in Catherine-Amélie éditeur, *La portée de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant.
- Van Boven, Theo, 2004, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, General Assembly, 1 September 2004, UN Doc.A/59/324.

How to Apply the Principle of *Non-Refoulement* under the Convention Against Torture Concerning Deportation of Foreigners

ANDO Yukari

Secretariat of the International Peace Cooperation Headquarters, Cabinet Office

key words: deportation of foreigners, convention against torture, principle of *Non-Refoulement*

Industrial States tend to hesitate to grant refugee status more crucially in these days. There are considerable numbers of cases that claim protection from torture as an alternative protection. Particularly, there are many cases that have already ordered deportations. This article focuses on the principle of non-refoulement that protects from torture based on the obligation of State parties for a preventive measure of potential victim under the Convention against Torture (CAT). The CAT was inspired from the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. The objective of the CAT is a protection from torture and the other cruel treatments for all. The principle of non-refoulement under the CAT has two characteristics. One is not to prohibit torture within a territory of State party. Another is to stipulate the principle of non-refoulement. The Committee against Torture was established to implement the CAT. The Committee receives an individual complain against a State party which has declared under Article 22(1). The majority of Committee's view predominates cases concerning the principle of non-refoulement. It is significant to take into account the standard of substantial ground for being risk of torture. There is a single domestic jurisprudence that has applied the principle of non-refoulement under the CAT in Japan. The proposed Immigration Act has been approved by the Diet so the situation possibly would be changed for the deportation cases.

依頼論文

移民政策のマネジメント化 保守政権下の韓国の移民政策

宣 元錫 中央大学

キーワード：移民政策，雇用許可制，在韓外国人処遇基本法

韓国の移民政策は、2期10年にわたるリベラル政権下で大きく変貌を遂げた。2004年の雇用許可制の施行と2007年の「在韓外国人処遇基本法」の制定により、韓国史上初めて移民政策レジームが形成されたといえる。ところが、2008年に発足した保守系の李明博（イ・ミョンバク）政権への政権交代と同年秋以降の世界的な経済危機により、韓国の移民政策は新しい局面を迎えた。本稿は、リベラル政権の移民政策との比較を通して、移民政策にとって「逆風」ともいえるこうした政策環境の中で、新政権の政策運用の具体的な事例を検討しながら、保守政権の移民政策の方向性について考察した。

保守系の新政権は政権発足早々、移民政策運用において「競争力」を重視する姿勢を明らかにし、それまでの「人権」に重きを置いたリベラル政権の政策と一線を画すものと見られた。新政権2年間の具体的な政策運用を見ると、前政権で確立された雇用許可制と「在韓外国人処遇基本法」を中心とする政策の基本体制は維持しながら、具体的な政策運用において政策手段を積極的に駆使する、移民政策のマネジメント化が進んでいる。2009年の非熟練労働者受入れクオータの大幅な縮小、高度人材の受入れ拡大や国内における外国人労働市場のミスマッチを解消するために入管政策との連携を図る政策などがその例として挙げられる。

1 はじめに

韓国は2008年、それまで2期にわたって10年間続いたリベラル政権から保守系の李明博大統領に政権が交代した。この政権交代は韓国にとって特別な意味がある。1948年大韓民国政府が樹立されて以来、1961年と1979年の2度のクーデタで政権を掌握し成立した軍部主導の政権は、市民の抵抗によって民主化が始まる1987年まで独裁的な強権政治を続けた。ところが、国民の直接選挙によって大統領を選ぶ民主化の後、独裁政権の政治基盤を引き継いだ与党が2期にわたって政権を維持し、与野党が交代する政権交代は1998年に発足した金大中（キム・デジュン）政権の登場によってようやく実現した。また2003年に発足した盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権は前政権を引き継ぎ、2期10年にわたってリベラル政府が政権を担当したのである。したがって、韓国にとって、2008年の政

権交代は民主化の成果として実現した初めてのリベラル政権の退場であり、リベラル政権で実現した政策に対する保守政権の対応が注目されたのである。

韓国の移民政策はリベラル政権下で以前と区別できる大きな転換を成し遂げた。人の移動を取り巻く状況を見ると、1980年代前半まで労働者送出国だった韓国は、1980年代後半、受入れ国に劇的に転換した。1990年代を通して外国人労働者は急増し、2000年代に入ってから国際結婚の増加に伴う多文化家族の存在がクローズアップされるなど、移動の量的増加とともに移動の背景と移住者の類型が多様化し、現在も進行中である。こうした状況が急ピッチで進展した時期とリベラル政権の10年間（1998～2007年）が重なるために、2000年代初頭に大きく転換した移民政策は、韓国にまで及んだグローバリゼーションの波とそれに対する政策変更と見ることもできよう。だが、世界を見渡してみると20世紀半ば以降、「移動の世紀」といわれるグローバリゼーションの状況が進むなか、移民受入れ国ないし移住先となった国々において関連の諸政策にはその国・地域によって多様な表象となって表れる（小井土編著、2003）。韓国に限って言えば、外国人労働者の受入れをめぐる議論らしい議論もなく受入れ国になった1980年代後半以降、外国人労働者の流入が本格化して10年間、外国人労働者の人権状況は悪化の一途をたどっていたにもかかわらず、政策的対応は見送られ場当たり的な対策だけに終始したのである。

本稿の課題は、2008年政権交代によって登場した保守政権下における移民政策について検討することである。そして、政権交代による保守政権の政策を論じることは、必然的に前のリベラル政権で初めて成立した移民政策との比較の視点に基づく政策の「連続」と「差異」、あるいは「断絶」について論じることになる。ただし、政権発足から2年という時期的条件から、結論を導き出すことは時期尚早かもしれない。本稿ではこうした条件を考慮し、結論を急ぐより、これまでの政策運用から以前のリベラル政権の政策との比較を通して政策の方向性を探ってみることにしたい。

以下、まず次章ではリベラル政権の移民政策を整理し、その政治的含意について論じる。第3章では保守政権の移民政策の具体的な政策運用について検討を行う。そしてこれらを踏まえ、保守政権の移民政策の方向性について考察するとともに、今後の展望について簡単に述べることにしたい。

2 韓国における移民政策レジームの形成——リベラル政権の人権重視移民政策

(1) 外国人の地位・権利に関する政策

韓国は2007年の「在韓外国人処遇基本法」（以下、外国人基本法）の制定によって、それまでの入管政策一本体制から統合政策を加えた移民政策の両輪体制を整えたといえる。だが、外国人基本法の制定の前にも、リベラル政権の発足直後から個別政策を変更する動きは始まっていた。第1に、金大中政権発足以後の外国人の在留管理を含む外国人の権利向上を図る政策である。第2に、外国人労働者の流入が始まった1980年代の後半以降、外国人産業技術研修生制度（以下、研修生制度）を通して研修生の身分で入国する非熟練外国人労働者の地位と権利をめぐる政策動向である。非熟練労働者の受入れ制度は、雇用許可制の施行（2004年）と研修生制度の廃止（2007年）によっ

て、受入れシステムそのものが変更された。

1998年に発足した金大中政府は、前年秋のアジア通貨金融危機の直撃を受け深刻な危機状態に陥った経済の再建が最大の課題であった(宣, 2003)。経済の再建には国外に流出した外国の資本を呼び戻す必要があったが、そのために政府は外国人の経済活動を制限していた関連規制を次々と撤廃・緩和した。1962年「外国人土地所有禁止法」に始まり1970年「外国人土地取得及び管理に関する法」に継がれた、外国人の経済活動と財産形成を制約してきた規制も含まれていた。1970年の法律は、外国人1世帯の土地所有を200坪以下の住宅1軒と50坪以下の店舗1つに制限し、農地や林野の所有も禁止していた。実はこれらの法律の最大の被害者は在韓華僑であった。韓国の華僑は朝鮮半島が日本の植民地になる前から定住していた唯一のエスニック・マイノリティであったが、こうした差別的な法律によって財産形成と経済活動が制限され、「世界でチャイナ・タウンのない唯一の国」とも言われたのである。一時期3万3000人程度だった在韓華僑は1970年代以降、新しい機会を求め第三国へ再移住する人が増え、2002年現在2万人ほどに減少するに至った(国家人権委員会, 2003:20)。

このように、金大中政府が外国資本の誘致のために行った諸政策は、長期居住外国人の経済的権利を拡大することにつながった。金大中政府が行ったこうした外国人の経済的権利に関する政策は、この政策だけをみるならば、国内経済の再建を目的とした政策の「付随的」、「結果的」効果として限定的に評価されるだろう。しかし、長期居住外国人の権利拡大に関する政策は、経済的権利にかかわる領域にとどまらず、後述するように、居住権、政治的権利、そして国内における外国人の地位や在留管理と関連する諸政策の変更にまで及び、経済的権利の拡大は外国人の地位向上と権利拡大につながる一連の政策として位置づけられる。

2002年4月、「出入国管理法」(以下、入管法)の改定により、在留資格「永住」が新設され、長期居住外国人の居住権の向上が図られた。それまで長期滞在の外国人であっても安定した居住を保障する在留資格はなく、5年おきに「居住」資格での在留期間の更新を余儀なくされていた。当時、世代を超えて韓国に定住していた在韓華僑にとって、居住権の確保は安定した生活に欠かせない条件であり、在留資格「永住」の新設は、上記の経済権とともに長期居住外国人の基本的な権利保障として意味ある政策変更であった。

外国人基本法が制定される以前、韓国における外国人の地位と権利に関しては入管法のみで規定されていた。リベラル政権下において、入管法は主にな在留資格と関連する条項が数次にわたって改定され、外国人の在留管理に関する意味ある改定も行われた。2003年、それまで外国人登録証の発給の際、20歳以上の外国人に義務となっていた10本指の指紋押捺の廃止がそれである。2001年米国で起きた「9・11」以来、アメリカをはじめ各国が外国人の出入国と在留管理を強化していく時期に、韓国の外国人指紋押捺の廃止は明らかにその方向性が異なる。指紋押捺を廃止する入管法の改定は盧武鉉政権1年目に行われたが、その基本的な方向は外国人の人権状況の改善につながる、上述した金大中政権時の政策の流れと一致する。当時の法務部長官は、指紋押捺について「とても不当だと思う。後進国型だ」と発言し、人権に配慮した法律改定であることをうかがわせる*1。

さらに、こうした外国人の地位と権利を拡大・向上させる諸政策の中に、外国人の地方参政権が含

まれていた点は特筆に値する。外国人の地方参政権は、在留資格「永住」の新設より早い1999年3月、金大中大統領が小渕恵三首相との首脳会談で、在日韓国人に対する地方参政権を要請し、韓国でも在韓外国人の地方参政権を検討中であると説明し、政府として公式的に議論が始まった。金大中大統領の指示から始まった外国人の地方参政権付与に関する法律改定作業は、6年後の2005年8月、盧武鉉政権下で「公職選挙法」の改定に伴ってようやく実現した^{*2}。そして2006年5月31日に実施された第4回全国同時地方選挙で初めて外国人が選挙権を行使した^{*3}。また、2004年1月に制定された「住民投票法」により、永住外国人に投票権と、地方自治体の長に住民投票の実施を請求する住民投票請求権が付与された(9条)。そして2005年7月、済州道で実施された住民投票で外国人が初めて投票権を行使した(宣, 2009b:191)。

(2) 外国人労働者の受入れに関する政策

1980年代後半、韓国に非熟練外国人労働者の流入が始まって以来、韓国政府は労働者の専門性に着目し専門職と非熟練労働者のカテゴリーを分離し、それぞれ別の原則に基づく受入れと雇用管理を行っている。専門職の場合は、国内労働市場の補完性を保つための労働市場テストを課さず、受入れの総量規制(クォータ制)もない、きわめてオープンな受入れ政策である。アジアの新興工業国として1996年にOECDに加盟し先進国への敷居を跨いだ韓国であるが、専門職といえども他の先進諸国に比べ賃金など雇用の質の面での競争力はまだ低い。いくつかの企業がグローバル市場で競争が可能な水準まで成長し状況が変わりつつあるが、専門職の外国人にとって韓国の労働市場は欧米や日本に比べ魅力に欠けるといわざるを得ない。2000年代以降、政府は国際競争力の強化を目的に3種のカード制度を設け^{*4}、専門職の受入れを促進する政策を積極的に取り入れるなど、リベラル政権・保守政権にかかわらず専門職受入れに関する政策の基本路線は変わらないが、後述の通り、保守政権はさらに踏み込んだ政策を展開している。

専門職に対するオープンな政策と違って、非熟練労働者に対しては、受入れや雇用管理などあらゆる面において「限定的」な政策をとり続けている。それは、不熟練労働者受入れ制度として運用され2007年に廃止になった研修生制度、2004年から施行された雇用許可制、また2007年から在外同胞を対象に始まった訪問就業制の諸政策において基本的に同様である。その制限というのは突き詰めて言うならば、非熟練労働者の受入れが国内労働市場に過大な影響を及ぼすことを回避するための需給調整システムといえる^{*5}。だが、韓国では、需給調整システムに加え、外国人労働者の地位と権利をめぐる錯綜が政策の変遷に主要な変数として作用し、両者をいかに調整するかが政策転換と運用の重要なポイントであった。

韓国の非熟練部門の労働市場は、1980年代後半の好景気により、中小製造業の生産部門を中心に労働力供給が逼迫する状況が続き、産業界から外国人の受入れを求める声が高まっていた。政府は産業界の非熟練労働者受入れ要求と、受入れが社会問題をもたらしかねないという憂慮の狭間で、日本の外国人研修生制度をモデルにした、正規の受入れを避け既存の研修生制度を拡大する「政治的」選択をした(ソル, 1999:423)。

ところが、こうした研修生制度の拡大による外国人労働者受入れは非正規滞在者の増大にもつな

がり、まもなく制度自体がはらんでいる「矛盾」が表面化した*6。研修生の劣悪な労働環境や人権侵害が「外国人労働者問題」として社会問題化し研修生制度に対して非難が集中すると、政府は外国人労働者の地位・権利と需給調整の両面から事態の打開に乗り出した。

第1に、研修生の保護策として政府は、労働部の指針により、労働の対価の受給があれば労働者として認め、最低賃金の保障、安全衛生や労災への対応など、労働関連法の一部を適用した*7。研修生の「保護」を目的とした政府の対応は、研修生の法的地位が労働者に近づく一方で、制度本来の研修生としての意味合いはますます薄れることを意味し、制度の趣旨と実態の乖離はさらに深まる皮肉な結果を招いた。そして研修生の地位・権利の向上により賃金など雇用コストの上昇を嫌う使用者は、賃金が少々高くても容易に解雇でき他の雇用コストも抑えられる、「使い勝手の良い」非正規滞在者を雇用するようになった。不法就労の常態化には、人手不足を理由に取り締まりに反発する中小企業側と、それを無視できない当局の政治的「考慮」も一翼を担っていた*8。

第2に、政府は合法ルートである研修生の供給を増やすことで非合法就労者の増加を食い止めようとした。使用者の要求とあいまって、研修生の年間クォータは1993年の2万人から2000年には8万4500人まで年々増員された。しかし非合法就労を減らすという政府の意図に反して、研修生より賃金が高い非合法労働市場への研修生の「離脱」は減少せず、外国人労働者のうち非合法就労者が8割を占めるまでに至り、研修生制度の需給調整システムは機能不全に陥ったのである。

このような打つ手なしの状態に対して、研修生制度の役割と機能は限界に達しているという世論が大勢を占める中、大統領選挙という政治的節目が制度転換の契機となった。2002年に行われた大統領選挙では、非熟練外国人労働者受入れ政策が焦点の一つとなり、与野党両陣営ともに雇用許可制への転換を公約として掲げた。金大中政権を受け継いだ盧武鉉政権は、新政権が発足した2003年に「外国人勤労者雇用等に関する法律」を制定し、3年後に研修生制度を廃止するとともに、それに代わる新しい制度として雇用許可制の創設を決め、韓国の非熟練労働者受入れ政策は大きな転換点を迎えた。

雇用許可制は、①国内労働市場の補完性、②外国人労働者の権利保障、③定住化防止、という3つを原則に、韓国でははじめて非熟練外国人労働者を正規に受け入れるスキームとして2004年8月に施行された*9。雇用許可制は、需給システムと労働者の地位・権利の両面で、以前の研修生制度と大きく異なる。

第1に、雇用許可制は、民間主導で運用された研修生制度と対照的に、労働者の移動に関する全プロセスを政府が直接管理する、政府主導の需給調整システムである。政府管理は受入れ国（韓国）に限らず、送出国で行われる全プロセスをその国の政府が直接管理するよう、覚書（MOU）の交換を通じて求めた。こうした政府管理の需給システムは、民間主導で運用された研修生制度の運用から生じた問題、とりわけ労働者に大きなコストとなっていた保証金やブローカー費用を削減することで韓国に入国した後それを返済するために非正規滞在や不法就労に流れる誘引要因を事前に回避し、機能不全に陥った外国人労働者需給システムを回復させる狙いがあった。

第2に、労働者としての地位・権利に関してはそれを認め労働関連法が全面適用された。また社会保障関係も国内労働者と同等に扱い、研修生制度で問題となっていた賃金未払いや満期出国など

に関する保証保険も義務付けた。この点については雇用コストの上昇を理由に使用者側が反対したが、研修生制度が労働者としての地位・権利が曖昧で人権侵害の原因となったという世論の支持を得て法制化された。

雇用許可制は、研修生制度を中心に外国人労働者受入れ政策を運用してきた時期に発生したさまざまな問題、とくに非正規滞在者の急増の問題を解消し、外国人労働者の入国・滞在・雇用に関する需給システムを「正常に」戻すことが狙いであった。だが、雇用許可制への政策転換は、1980年代後半以降、合法・非合法を問わず外国人の大量流入の現実の前に「無気力」だった国が政策主体として正統性を回復し、脇役から主役に登場したことを意味する。国の役割の増大は、その後、外国人労働者受入れ政策に限らず、韓国の移民政策全般において政府イニシアティブとして表れる。

(3) 「在韓外国人処遇基本法」の制定と移民政策レジームの形成

韓国では、2004年の雇用許可制と2007の外国人基本法の成立により移民政策レジームが形成された。「移民政策レジーム」とは小井土(2003:76)が「移民受入れ・選別・処遇に関する相対的に安定的な政治的な基本枠組み」とする「移民レジーム」とほぼ同義である。ただし、「移民レジーム」ではなく「移民政策レジーム」とする理由は、韓国には小井土が想定するアメリカ合衆国のように永住を前提とする移民受入れ枠組みはないが(結婚移住者がそれに準ずる現象となりつつあるが)、移民政策をめぐる「法・制度の連携」や移民政策に関する政策形成のプロセスとそのパターンが見られるからである^{*10}。これはリベラル政権だけではなく、政権交代後登場した保守政権の移民政策における連続性の中で見出すことができる。

雇用許可制への政策転換によって、非熟練労働者受入れ政策というもともと「悩ましい」政策課題を乗り越えた盧武鉉政権は、政策課題を移民政策全般に広げた。正統性を回復した国は、外国人労働者問題を超え、すでに社会の基盤変化にまで及んだ外国人や多文化と関連する課題を政策アジェンダとして取り上げ、政策のイニシアティブを発揮し始めた。

2006年5月、青瓦台(韓国の大統領府)で開かれた第1回外国人政策会議とその場で採択された「外国人政策基本方向及び推進体系」(以下、「2006年基本方向」)では、「外国人政策」という新しい政策概念を提示し、それまでの入管政策に加え「外国人の社会適応支援、社会統合のような新しい政策議題を包括できる概念が必要」だという認識を示した^{*11}。入管政策と統合政策を包括するまさに「移民政策」を国の責務として明言したのである。

政策文書と実行は別であろうが、「2006年基本方向」からは、外国人の流入・滞在の多様化、社会の多民族・多文化化の進展を踏まえ、リベラル政権が個別に実行してきた政策の点検と、人権重視の政策基調を読みとることができる。そして移民政策の推進体系として関連基本法の制定と政府組織改編の必要性が指摘され、後の法務部の組織改編と外国人基本法の制定の起点となった。

雇用許可制の施行以降、政府が実行した個別政策の代表的な例が結婚移住者に対する政策である。2000年代以降、韓国にはアジア諸国からの結婚移住者が急増し、国際結婚比率(全結婚件数に占める国際結婚の比率)は、1990年代の3%前後から2005年には過去最高の13.6%を記録した。国際結婚では韓国人男性と外国人女性の結婚が圧倒的に多く、なかでも夫の職業が農林漁業従事者

の結婚件数に占める国際結婚比率は2006年に41%に達した。国際結婚の急増は韓国女性への晩婚化や未婚率の上昇と国際的な結婚仲介業の「活況」があいまった結果であるが、国際結婚に至る過程と韓国社会で生活する場面で遭遇する差別的状況が多く指摘された^{*12}。

政府は、まず人身売買と指摘されることもあった国際結婚仲介業者に対する規制の強化と結婚移住者の滞在の安定を図る制度整備を行った。それまで規制されなかった結婚仲介業を登録制にかえる「結婚仲介業の管理に関する法律」を制定(2007年12月)し、行政による監督を強化した。また、結婚移住者が滞在の不安のために自身の意思に反する結婚状態を続けざるを得ないような状況を解消するために、結婚移住者の「居住」、「永住」の在留資格取得要件と簡易帰化要件が緩和された。いずれも人権の観点からの結婚移住女性の保護と解されるこうした政府の対応は、「多文化社会」という認識の広がりとともに外国人の社会統合と定着支援を盛り込んだ外国人基本法という統合的な仕組みづくりと同一線上の政策形成プロセスと理解できる。

第1回外国人政策会議が開かれてから1年後の2007年5月、外国人基本法が制定された。外国人基本法の制定は多民族・多文化社会の様相を呈しつつある韓国にとって意味深い出来事である。

第1に、外国人基本法の制定は、移民政策の両輪体制の一方をなす統合政策の成立を意味し、入管政策と並んで移民政策の基本体制が確立された。韓国は1980年代後半まで外国人や異文化と「無縁」のように思われたが、外国人基本法は実態の進展に伴って入管政策のみでは対応できない関連課題に対する政策課題の遂行のための法制化である。

第2に、外国人基本法は多民族・多文化社会に対応する政策理念として「共生」と「社会統合」を掲げた^{*13}。外国人基本法の制定にいたるまで、政府がその理念を明確に打ち出したことはない。「2006年基本方向」で提示されたビジョン「外国人と共に生きる開かれた社会の具現」は「共生」の理念を示しただけである。したがって、ここでいう「共生」と「社会統合」は、韓国政府の統治理念や国家のあり方のような基本理念ではなく、移民政策の政策理念として限定的に解釈されるべきであろう^{*14}。

第3に、外国人基本法はリベラル政権下において、入管政策の他に個別に推進してきた諸政策を統合的に立案・実行できるプログラム規定を盛り込み、その法律的根拠を整えた。上述したように、外国人の諸権利に関する個別政策は、金大中・盧武鉉両政権下で実質的に大きく変貌したが、外国人基本法はそれら各政策の整合性や重複などを考慮しながら総合政策としての移民政策を展開する枠組みと理解できる。

3 「競争力」重視の政策運用——保守政権の移民政策

(1) 人権から競争力へ——「選別」による「包摂」と「排除」

2008年2月に発足した李明博政権の移民政策の骨格は、同年12月法務部が発表した「第1次外国人政策基本計画」(以下、1次基本計画)で明らかになった。「外国人政策基本計画」は外国人基本法に基づき、外国人政策委員会の審議を経て法務部長官が5年おきに策定することになっており(5条)、法律制定後はじめてとなる基本計画である。新政権が1次基本計画を策定したことにより、

まずリベラル政権で確立された入管政策と統合政策という移民政策の基本体制を維持し、その枠組みの下で政策を運用する「連続性」が示された。2010年現時点において、外国人基本法の大幅な改定や新しい法律の制定に関する動向はなく、移民政策の大枠は維持されると思われる。

1次基本計画は、保守政権への政権交代と2008年秋以降の世界的な経済危機という政策環境の激変の中で策定されたものとして、新政権の移民政策の方向性を読み取れる好適な材料に値する。

1次基本計画では国内の政策環境の変化について、在留外国人の増加及び在留類型の多様化、少子高齢化及び人口の純流出状況の持続、多文化社会への移行の3点を挙げ、①積極的な開放による国家競争力の強化、②質の高い社会統合、③秩序ある移民行政の具現、④外国人人権擁護の4大目標と13の重点課題が表明された(外国人政策委員会, 2008)。これら政策環境の変化や政策目標をみる限り、保守政権の移民政策の方向性は、盧武鉉政権下で外国人基本法を制定する前触れとなった「2006年基本方向」の基本原則や政策目標とほぼ一致し^{*15}、一見政権交代による移民政策の路線転換はないように見られる。

しかし、保守政権発足後、この2年間、立案・施行された政策からは競争力重視の姿勢が鮮明に浮かび上がる。とくに入管政策では、滞在の合法性と専門性の視点に立つ「選別」による「包摂」や「排除」が鮮明になってきた。前政権で重視した「人権」に関する政策は「付随的」な議論にとどまり、代わりに入管行政の「秩序」と称する政策が具体化されつつある。移民政策を議論する場が前政権の「外国人政策会議」から新しく設置された「国家競争力強化委員会」に変わっている点も、こうした政策方向と政策形成のプロセスのシフトを代弁している。このような姿勢がもっとも顕著に現れたのが、専門職受入れ促進と非正規滞在者に対する厳しい対応である。

韓国に滞在している外国人労働者はその専門性から見ると、2008年末現在、就労資格滞在外者548,553人中、非熟練労働者が511,249人と圧倒的多数を占める一方、専門職は32,473人と全体に占める割合が6%にも満たない少数にとどまっている(出入国・外国人政策本部, 2009)。保守政権は専門職受入れを経済発展の動力と位置づけ、入管規制を緩和し、積極的な受入れと定住を誘導しようとしている^{*16}。

第1に、専門職の査証申請と受入れの多様化・迅速化をはかる。科学・技術など領域別の専門家から「査証推薦人」を指定し、検証された専門家のデータ・ベースの構築と、求人情報とのマッチングに活用し、オンライン査証推薦・審査システム(HuNet KOREA)を通して査証申請・発給を可能にする。これにより、1カ月以上かかるビザ発給期間を1週間以内に短縮できるという。査証発給に関する審査機能は入管行政の固有業務とされるのが一般的であるが、専門職に対しては2000年代初頭に3種のカード制度の導入により外国人の専門性の審査機能が関係省庁に移管されており、「査証推薦人」制度により審査機能がさらに多様化される。

第2に、ポイント・システムを導入し、「選別」された専門職に対して就労制限のない「居住」や「永住」資格を付与する。国内に滞在する専門職をポイント・システムにより^{*17}、「居住」資格に変更を可能にし、また「居住」資格で3年滞在后、「永住」資格を取得可能にする。これまで専門職の「居住」と「永住」への資格変更には各5年の滞在要件が必要だったが、「選別」された専門職にはその要件を緩和し、長期滞在や定住を誘導する「包摂」が進んでいる。アジアではシンガポールが採用している専門

職の永住誘導政策と類似する（経済産業省，2008：157-210）。

他方，非正規滞在者に対しては「排除」が一層強化されている。政府は2008年9月，「不法滞留者削減5カ年計画」を決め，19.3%の非正規滞在率を5年以内に10%以下に削減することを目標に，取り締まりと非正規滞在者を雇用する事業主の処罰の厳格化などを明らかにした（労働部ほか，2008）。この計画の発表後，とくに外国人集住地域で頻繁に取り締まりが行われる状況を，ある市民団体のメンバーは以下のように述べた^{*18}。

「前の政権でも非正規滞在者の取り締まりはやっていたが，その時は『前救済，後措置』という人道的配慮もあった。今回は取り締まりが常態化しているし，人道的配慮もない。外国人支援活動に関する公的予算についても，以前は非正規滞在者が支援対象に含まれていることをある程度『黙認』してくれたが，いまは完全に対象外としている」。

実際，この計画が発表される前の2008年7月末，滞在外国人の19.3%（223,229人）を占めていた非正規滞在者は，この計画後1年半あまりで15.6%（179,719人）に大幅に減少した（出入国・外国人政策本部，2009）。2008年秋以降の経済危機によって雇用状況が悪化したことを勘案しても急激な減少と言えよう。

（2）移民政策のマネジメント化

（a）積極的な外国人労働者需給調整と使用者寄りの雇用管理

雇用許可制は使用者に労働市場テストを義務付け，政府による年間クオータと外国人雇用率を備えた，国内労働市場の補完性を原則とする需給システムである（宣，2006）。ところが，雇用調整の場面において，外国人雇用の補完性は内国人労働者より外国人労働者の雇用調整が先行することを意味する。2008年秋の経済危機後，筆者の現地調査による（2009年2月）と，外国人労働者は内国人労働者より先に解雇され，労働時間短縮のようなシビアな雇用調整に直面していた。収入が減り送金もできず生活が困難な外国人の中には，新しい仕事を探すのをあきらめ帰国を計画する人も増えていた。

政府は2008年秋以降，マクロレベルの需給調整を急いでいる。政府は2008年年末に雇用許可書の新規発給を中断すると発表し，表1のように，2009年度の新規クオータを3万4000人と昨年度の3分の1水準に縮小した。政府が研修生制度と雇用許可制を通して年間クオータをこれほど大幅に縮小したのは初めてである。研修生制度下では使用者側の要求により増えるばかりで調整機能は有名無実だったクオータ制が，国が需給調整と雇用管理の主体と位置づけられている雇用許可制下では，雇用調整の局面において積極的に活用されている。政府のマクロレベルでの需給調整は，外国人労働者に対するミクロレベルでの雇用調整が非正規滞在者の増加につながるのを恐れた措置であろう。雇用許可制によって正統性を回復した国にとって，非正規滞在者の増加は正統性の危機を意味する。2009年に限らず，今後，需給調整の主体として政府の役割がさらに増していくことが予想される。

マクロレベルの大幅なクオータ縮小の一方で，雇用許可制ルートで雇用された外国人労働者の最長滞在期間は3年から5年に延長された（2009年10月）。法改定以前では，帰国した外国人労働者

表1 雇用許可制の年間クォータの推移(人)

年度	2004	2005	2006	2007	2008	2009
合計	41,000	76,000	73,300	109,600	132,000	34,000
一般雇用許可	25,000	38,000	35,250	49,600	72,000	17,000
特例雇用許可	16,000	38,000	38,050	60,000	60,000	17,000

注：特例雇用許可はコリア系の在外同胞が対象である。
出典：外国人力政策委員会「外国人力導入計画」(各年度)

表2 コリア系在外同胞の就労業種

	合計		男性		女性	
	人	比率	人	比率	人	比率
計	991	100.0	502	100.0	489	100.0
製造業	141	14.2	119	23.7	22	4.5
建設業	279	28.2	273	54.4	6	1.2
サービス業	571	57.6	110	21.9	461	94.3

出典：法務部，2008：33表3-7より筆者作成。

は6カ月が経過しないと再入国・就労ができず、同じ事業所に再雇用される場合のみその期間を1カ月としてきたが、その1カ月も廃止されたのである。したがって、3年満期を迎える労働者を再雇用したい使用者は、再雇用を申請すれば1カ月の雇用猶予期間なしで2年間雇用が延長でき、雇用許可制は3年ローテーションから実質5年ローテーション・システムとなった。

外国人労働者に対する需要は依然として高く、外国人労働者を生産計画に組み込んでいる企業の立場からみれば、1カ月の雇用空白は生産活動に支障をきたすと、以前より使用者側からの5年延長の要望は多かった。今回の期間延長は、こうした使用者側の要望を取り入れた制度変更である。ところで、この雇用期間延長は、経済危機によって外国人労働市場の需要減少が予想される中で実行されたクォータ縮小と一見相反するように見える。だが、クォータ縮小により「入口」を締めて新規入国者を減らしながら、雇用需要には国内での異動によって対応し、雇用されている事業所において「検証」され使用者から再雇用の要請が出される労働者は期間延長を認める措置は、相反するようで整合性があり、その整合性には「選別」の発想が働いている。

また、外国人労働者の国内需給調整と在留管理をリンクする動きも進んでいる。雇用許可制は主に中小製造業の非熟練部門の人手不足を補うことを目的としているが、中小企業の技能労働者不足率は依然として高い水準を推移している一方で^{*19}、訪問就業制ルートで入国したコリア系外国人は製造業より相対的に賃金の高い建設業とサービス業に集中的に就労している(表2参照)。この国内労働市場のミスマッチを解消する方法として、政府はコリア系の外国人に対して、中小製造業・農畜産業・漁業に就労する場合、家族招聘や「永住」資格取得の要件を緩和するインセンティブ付きで需給調整を図る方針を明らかにした(労働部ほか、2008：10)。

雇用許可制によって、需給調整の主体として政府の役割が再定義され、正統性を回復した国にとって、再び非正規滞在者と不法就労が増加する状況を招いてはならない。上記のような政府の施策は、正統性の危機を回避するためのマクロ・ミクロ両面からの需給調整マネジメントである。今後も

政府の役割は一層増していくことが予想され、政策のマネジメント化はさらに進むと思われる。

(b) 入管政策と統合政策の機能的連携

2007年5月の外国人基本法制定後、具体化された統合政策のプログラムの一つが結婚移住者を優先対象とする「社会統合プログラム履修制」である。これは、韓国語や韓国社会理解教育など標準化されたプログラムを履修する外国人に対して、「永住」への在留資格変更や国籍取得を優遇する施策である。このプログラムは当初2009年から全面実施の予定だったが、韓国語教育を中心とする「同化主義的」な内容ではないか、あるいは履修者に過度の教育義務を負わせているといった批判があり、まずモデル事業としてスタートした。

韓国では国籍取得には5年以上の滞在に加え筆記試験と面接の審査を実施しているが（結婚移住者を除く）、法務部は今後社会統合プログラム履修者には筆記試験を免除し、手続き期間を短縮するという。このプログラムは最長450時間（「言語過程」（韓国語）6段階400時間、「多文化社会理解」50時間）に構成され、申請者は法務部が指定した運営機関で教育を受け、政府はその資金を援助する仕組みとなっている（宣，2009c）。この事業は定住を目的とするすべての外国人に義務付けるのではなく、安定的な在留資格を得るプロセスにインセンティブをつけ履修を誘導する、入管政策と統合政策をリンクさせた点に特徴がある。

このような入管政策と統合政策を連携させる発想はリベラル政権下で策定された、非熟練労働者を選別し熟練生産技能労働者として定住を可能にした制度にも含まれている。その制度の資格変更申請の要件の一つに中級程度の韓国語能力を課している^{*20}。他にも上述した、専門職の定住を誘導するポイント・システムの評価基準にも統合政策の要素が含まれると推測される。この制度は2010年の現時点で立法予告の段階ではあるが、法務部の発表を見ると、韓国語能力や社会統合プログラムの履修がポイントの項目として挙げられている^{*21}。

韓国の入管政策の基調は、非熟練労働者はローテーション原則に基づいて定住を防止し、専門職には国内労働市場を開放し就労を認めてきた段階を経て、定住可能（非熟練労働者）、または定住誘導（専門職）と、次のステップに進んでいる。入管政策と統合政策のリンクは、この定住希望者の「選別」プロセスに組み込まれつつある。韓国の移民政策において、「選別」はいまになって始まったわけではないが、統合政策が具体化される以前の「選別」の基準はもっぱら滞在の合法性や韓国経済への貢献度であった。たとえば、リベラル政権下でも非正規滞在者の強制退去は行われ、外国人基本法も非正規滞在者を対象外としている。その一方で、3種のカード制度のような専門職の「選別」システムも運用してきた。こうした「選別」基準はいまも基本的に変わらない。だが、統合政策のプログラムが始まると、今度は「選別」のプロセスに労働力として韓国の経済発展に貢献できるかという要素に加えて、韓国社会にうまく統合できるかという要素を機能的に連携させるマネジメントが始まった。まるで企業が経営目標の達成のために多様な経営資源をうまく調整・動員するかのように。

4 終わりに

外国人労働者が津波のように押し寄せた1980年代後半、韓国は労働者送出国から受入れ国に

急速に転換した。それまでは外国人といえば少数の華僑だけで、公然と行われた差別も国民の関心事になることはなかった。非正規滞在と不法就労の常態化、研修生制度という実態と乖離した外国人労働者受入れ制度、就労現場の人権侵害は、1960年代以降「圧縮成長」を成し遂げた韓国経済と同様に、韓国社会に外国人と異文化に関連する課題を圧縮的に提起した。

金大中・盧武鉉の2期にわたるリベラル政権の10年は、80年代の民主化運動の流れと市民セクターの問題提起に促され、移民政策に着手した時期であった。外国人の基本権の向上、雇用許可制の施行、統合政策を定めた外国人基本法の成立によって、韓国に初めて移民政策のレジームが形成された。そのレジームは1980年代の民主化運動と1990年代の外国人労働者を取り巻く人権問題から、「人権」が主要な課題であった社会状況のなかで形成された。2000年代に入って国際結婚が急速に増加した際、社会の基盤変化や文化変容より「人権問題」が真っ先に提起されたのもこうした社会状況を映し出す。その一方で、リベラル政権下の移民政策は、国家が移民政策の主体として正統性を回復し再登場する基盤を構築した。政府が主導的な役割を果たす雇用許可制はその典型的な例であり、国のイニシアティブの下で制定された統合政策は理念不在のまま「官主導の多文化政策」(キム, 2007)を成立させたとも見ることができる。

2009年、前年から続く世界的規模の経済危機のなか、政権交代によって成立した李明博保守政権の移民政策の基本路線は、リベラル政権で形成された基本的な枠組みの下で運用されている。その意味で2007年外国人基本法の成立によって形成された移民政策レジームは2010年の現時点において「継承」されている。ただし、具体的な政策運用においては、「競争力強化」に重きを置いた政策のマネジメント化が進んでいる。積極的な非熟練外国人労働市場の需給調整、専門職受入れの促進、入管政策と統合政策のリンクなどは、滞在の合法性・競争力・統合可能性などの諸要素を取り入れた「選別」による「包摂」と「排除」をめぐるマネジメントの様相を呈している。

いま、韓国では「多文化」言説が社会に広く浸透し、移民政策は周辺の関連政策にまで影響を及ぼしている。その一つが重国籍をめぐる議論である。2009年12月、政府は重国籍を認める「国籍法」改定案を国務会議(日本の閣議にあたる)で議決し政府案を確定したと発表した(法務部, 2009d)。重国籍を認める主な対象は優秀な外国人材と結婚移住者であるが、社会の関心は重国籍を認める対象にとどまらない。兵役義務との関連、重国籍取得を目的とする海外出産の扱いなど、重国籍に関する議論はさまざまな分野で論議を呼んでいる。韓国におけるグローバリゼーションの進展と移民政策の展開はいま、国民と外国人の境界を揺るがし国民国家のあり方が問われるところまで来ている。

* 本論文は、日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)課題番号:20330101(研究代表者:倉田良樹[一橋大学])と、課題番号:18330029(研究代表者:首藤もと子[筑波大学])から支援をいただいた研究成果の一部である。

*1 一度廃止された外国人の指紋採集は、韓国版US-VISITの導入によって、2012年から再開されることが政府から発表された(法務部, 2009b)。

*2 外国人の地方参政権は、選挙人名簿作成基準日現在に「永住」(F-5)の在留資格を取得してから3年以上経過した19歳以上の外国人に与えられる(15条)。外国人参政権に関する法改正の課程については、鄭印燮(2006)を参考されたい。

- *3 2006年地方選挙の際に、選挙権が付与された外国人は当時の外国人登録者約64万人の1%程度にあたる6,579人であった。国籍別には、台湾6,511人、日本51人、アメリカ8人、中国人5人、その他4人であった。
- *4 3種のカードとは、ITカード(ITエンジニア)、ゴールドカード(ナノテクノロジー、バイオなど新興産業分野)、サイエンスカード(理工学分野の研究者)を指し、通常の専門職より滞在期間や国内転職などを優遇し、査証発給にかかわる手続きも簡素化した(経済産業省、2008:86-89)。
- *5 これに関する諸外国の例は、厚生労働省、2002;国際経済交流財団、2005;労働政策研究・研修機構、2006、2007を参照されたい。
- *6 研修生制度の制度的仕組みと実態については、宣、2002、2006を参照されたい。
- *7 労働部は「外国人産業技術研修生の保護および管理に関する指針」(労働部例規第258号、1995年2月)を制定し、研修生を「保護」する方針を決めた。
- *8 雇用許可制が施行される前に筆者が韓国で行った調査では、不法就労について、使用者からは「人がいないから仕方ない」という意見が多く、また政府当局者も「人手が足りない状況の中で無闇に取り締まりはできない」という意見も聞かれた。
- *9 雇用許可制の詳細については、宣、2006を参照されたい。
- *10 本稿では、紙幅の関係上、政策形成プロセスやそのパターンについて本格的な分析ができず今後の課題にしたい。
- *11 「2006年基本方向」で示された「外国人政策」の定義は以下のとおりである。「大韓民国に移住しようとする外国人に対する永久的または一時的な社会構成員資格の付与及び国内に在留中の外国人またはその子女が社会構成員として必要な諸般の在留環境の造成に関する事項を外交・安保・治安・経済・社会・文化など総合的視点で取り扱う政策」(外国人政策委員会、2006)。
- *12 結婚移住者に関する政府の包括的な実態調査としては、保健福祉部、2005;女性家族部、2006を参照されたい。
- *13 外国人基本法1条には「この法律は在韓外国人に対する処遇等に関する基本的な事項を定めることで在韓外国人が大韓民国社会に適応し個人の能力を充分に発揮できるようにし、大韓民国国民と在韓外国人が相互を理解し尊重する社会環境を作り大韓民国の発展と社会統合に貢献することを目的とする」と定めている。限定的ではあるが、この条文からは「共生」と「統合」の理念を見出すことができよう。
- *14 韓国政府は外国人基本法の制定に際し、特定の理念を公式に採用したとは解されない、と筆者は考える。外国人基本法と関連政策を「多文化政策」といっているが、それを「多文化主義」と理解することには注意が必要である。政策が先行し、後から理念について議論されているのが現状である。
- *15 盧武鉉政権下の第1回外国人政策会議(2006年)で策定した2006年基本方向では、①外国人の人権保障、②国家競争力の強化、③多文化包容と社会統合を移民政策の基本原則とし、「外国人の人権尊重と社会統合」と「優秀な外国人人材誘致の支援」を政策目標としている。また政権末期の2007年の第2回外国人政策会議では、①開放的移民許容を通じた国家競争力の強化、②質の高い社会統合、③秩序ある国境管理、④外国人の人権擁護を07~08年の重点課題としている。
- *16 法務部は関連規定について2009年11月4日、立法予告を行い、その内容を公表した段階にあり、関連法の改定プロセスが完了したわけではない。本稿では法務部の立法予告(法務部、2009d)を根拠にしている。
- *17 ポイント・システムの評価項目、評価方法、基準点などの具体的な事項は2010年1月現在、確定されていないが、その方向性はすでに「第1次基本計画」(法務部、2008)に示されている。
- *18 韓国最大の外国人集住地域である京畿道安山市で活動している市民団体「国境のないまち」のメンバーに対するインタビュー(2009年2月)。
- *19 中小企業の技能職人力不足率は6.5%('04)→5.6%('05)→6.2%('06)→7.4%('07)と6~7%を推移している(労働部ほか、2008)。
- *20 「非専門就業」から「居住」への資格変更の主要な要件は、①過去10年間5年以上、製造業・建設業・農業・漁業分野での就労、②所定の技能・技術資格所持か年間賃金総額が内国人の平均賃金総額以上、③総資産2000万ウォン以上、④韓国語能力試験3級以上である(法務部、2009a)。
- *21 法務部は、ポイント・システムの評価項目として、共通項目に年齢・学歴・韓国語能力・所得等を、加算項目に社会統合プログラムの履修、韓国留学経験、海外専門分野就業経歴、同伴家族及び被招聘者の入管法遵守程度等を挙げている(法務部、2009d)。

《参考文献》

- ・ 外国人政策委員会, 2006「外国人政策基本方向及び推進体系」。
- ・ 外国人政策委員会, 2008「第1次外国人政策基本計画(2008～2012)」。
- ・ 外国人力政策委員会「外国人力導入計画」(各年度)。
- ・ キム・ヒジョン, 2007「韓国の官主導型多文化主義」オ・キョンソクほか『韓国の多文化主義』ハヌル, 58～79頁。
- ・ 経済産業省, 2008「アジア諸国における外国人材等に関する実態調査」。
- ・ 小井土彰宏編著, 2003『移民政策の国際比較』明石書店。
- ・ 小井土彰宏, 2003「岐路に立つアメリカ合衆国の移民政策」小井土編著前掲書, 30～81頁。
- ・ 厚生労働省, 2002「外国人雇用問題研究会報告書」。
- ・ 国際経済交流財団, 2005「外国人労働者問題に係る各国の政策・実態調査研究事業報告書」。
- ・ 国家人権委員会, 2003「国内居住華僑人権実態調査」。
- ・ 出入国・外国人政策本部, 2009『出入国・外国人政策統計月報』2009年11月号。
- ・ 女性家族部, 2006「結婚移民者家族実態調査及び中長期支援政策方案研究」。
- ・ ソル・ドンフン, 1999『外国人労働者と韓国社会』ソウル大学出版部。
- ・ 鄭印燮, 2006「韓国における外国人参政権」田中宏＝金敬得共編『日・韓「共生社会」の展望——韓国で実現した外国人地方参政権』新幹社。
- ・ 宣元錫, 2002「韓国の単純技能外国人労働者の受け入れ政策」『「世代間利害調整」ディスカッション・ペーパー』No.70, 一橋大学経済研究所。
- ・ 宣元錫, 2003「金大中政府の改革政策と韓国社会の変容」『同志社大学ワールドワイドビジネスレビュー』4巻3号, 同志社大学ワールドワイドビジネス研究センター。
- ・ 宣元錫, 2006「韓国における非専門職外国人労働者受け入れ政策の大転換——『雇用許可制』の導入：『研修生』から『労働者』へ」『情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究ディスカッションペーパー』No.7, 一橋大学大学院社会学研究科総合政策研究室。
- ・ 宣元錫, 2009a「韓国の『外国人基本法』と『統合政策』の展開」『法律時報』81巻3号, 日本評論社。
- ・ 宣元錫, 2009b「韓国における外国人政策の新たな展開——外国人の地位と統合政策」『移民とともに変わる地域と国家』国立民族学博物館調査報告No.83, 185～206頁。
- ・ 宣元錫, 2009c「動き出した韓国の移民政策」『世界』2009年11月号, 岩波書店。
- ・ 保健福祉部, 2005「国際結婚移住女性実態調査及び保険・福祉支援政策方案」。
- ・ 法務部, 2008「訪問就業制に対する実態及び同胞満足度調査」。
- ・ 法務部, 2009a「熟練生産技能外国人力に対する居住(F-2)資格に滞留資格変更及び在留管理業務指針」(法務部訓令第726号)。
- ・ 法務部, 2009b「外国人『指紋及び顔情報提供』等のための『出入国管理法』一部改定法律案国務会議通過」(報道資料, 2009年11月3日)。
- ・ 法務部, 2009c「グローバル高級人力及び海外間接投資資本誘致のための『出入国管理法施行令』等の一部改定令案立法予告」(報道資料, 2009年11月5日)。
- ・ 法務部, 2009d「複数国籍許容範囲拡大を骨子とする国籍法改定案, 国務会議通過」(報道資料, 2009年12月22日)。
- ・ 労働部, 2007「外国人雇用許可制施行3周年評価及び制度改善方案研究」。
- ・ 労働部・法務部・保健福祉家族部・国家競争力強化委員会, 2008「非専門外国人力政策改善方案」。
- ・ 労働政策研究・研修機構, 2006「欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合」。
- ・ 労働政策研究・研修機構, 2007「アジアにおける外国人労働者受入れ制度と実態」。

Management of Immigration Policy

Immigration Policy of Conservative Administration in Korea

SUN Wonsuk

Chuo University

key words: immigration policy, employment permit system, act on the treatment of foreigners residing in korea

Korea's immigration policy underwent a dramatic transformation under the ten years of liberal administration. With the 2004 implementation of the Employment Permit System (EPS) and the enactment in 2007 of the Act on the Treatment of Foreigners Residing in Korea, Korea adopted its first comprehensive immigration policy framework. However, with the inauguration in 2008 of a conservative administration under Lee Myung-pak, Korea's immigration policy turned a new corner. At the onset, it was believed that the new conservative government would make clear a shift of emphasis to "competitiveness" in the operation of immigration policies, drawing a clear line with the liberal administration, which has emphasized "human rights." However, looking at the concrete measures taken by the new administration in its first two years, it has maintained the major policies of the previous administration, centered around the EPS and Act on the Treatment of Foreigners Residing in Korea, but in the actual operation of policies has made use of policy measures to strengthen management in its immigration policy. As one example, we can cite the decision to enact major cuts in the quota for unskilled workers in 2009, along with a decision to expand the acceptance of highly skilled personnel and adjustments of general policies with immigration policy with the aim to eliminate the mismatches in the domestic labor market for foreigners.

This paper explores the direction of immigration policy under the conservative government, while examining concrete examples of the new government's operation of policies, under what can be seen as an adverse policy environment.

報告論文

「新たな在留管理制度」は何をもたらすか 改定入管法の特徴と問題点

草加道常 RINK

キーワード：入管法，在留管理，外国人

1952年以降続いてきた出入国管理及び難民認定法と外国人登録法による在留管理のあり方が大きく変更した。2009年7月、「新たな在留管理制度」として外国人登録法を廃止し，出入国管理及び難民認定法と住民基本台帳法によって在留管理を行うことになった。

出入国管理及び難民認定法と外国人登録法での二元的な在留管理では，在留の根拠となる事由の変更が即時的に把握できないことや非正規滞在者が外国人登録を行えることなどが問題とされ，法改定の理由としてあげられた。外国人登録法による在留管理は1980年代に大きな変容を遂げ，そのために治安管理能力が大きくそがれることになった。この変容の原動力は在日コリアン，在日中国人らの指紋押捺拒否闘争であった。在日外国人の人権を求める運動が在留管理制度を変容させた。

この小論では在留管理制度の一連の動向と今回の法改定の問題点を明らかにする。

1 はじめに

2009年7月8日，「出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」とする）及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律案」が国会で可決，成立した。これらは入管法・外国人登録法（以下「外登法」とする）による従来からの在留管理制度の不備を改めた新たな在留管理制度を導入したものとされている。

今回の法改定は，現在の入管法・外登法による外国人管理法制が確立された1952年以降の最大の改定であり，入管法・外登法による管理法制から入管法による一元的管理へと移行するものになっている。

これまでは入管法が出入国管理と在留管理の一部を，外登法が在留管理の役割を担うとされてきた。入管法で出入国管理とともに在留資格制度による在留管理が行われ，外登法では「外国人の居住関係および身分関係を明確ならしめ，もって在留外国人の公正な管理に資すること」（1条）として，名前，国籍などの身分事項や居住地，勤務地など20項目^{*1}と，「家族事項，鮮明な写真，署名」の3点セットの届出，提出を求め，「上陸の日から90日以内」の登録を義務づけ，永住者と特別永住者は

7年、その他の在留資格の者には5年ごとの切替を求め、在留管理の役割を担ってきたとされている。また外国人登録証明書(以下「外登証」とする)の常時携帯義務と提示義務を課している。これらの違反には刑事罰が適用されてきた(現行法では特別永住者は行政罰)。

こうした在留管理のあり方に、1万人を超える外国人からの異議申し立てが行われたのが1980年代の指紋押捺拒否・留保、外登証の常時携帯拒否の運動だった。これに対し政府は強圧的な態度で臨んできた。ある者は刑事訴追され、ある者は在留資格を失い、またある者は大赦を拒否し刑事被告人の身分であり続けることを主張した。これらの運動は何よりも在留管理のあり方を、単なる手直しではなく人権を基礎としたものの上に構築することを求めるものであった。

改定入管法では批判の集中した外国人研修制度について、研修を削除し、法的に労働者保護の対象となる技能実習への一本化や、従来から批判のあった再入国許可制度に「みなし再入国許可制度」を導入することや、入管収容施設に関する入国者収容所等視察委員会の設置、拷問等禁止条約等に基づく送還禁止規定の明文化などの問題点を改善したものが取り入れられていた。これらは国際人権規約に基づく自由権規約委員会から、1998年の第4回と2008年の第5回の日本政府報告に対する最終所見で、懸念事項と勧告として指摘されたものだった。

法案概要が明らかになると、新聞報道では「新たな在留管理制度」とともに「外国人登録法を廃止し、外国人台帳に」と、これまでの治安管理的象徴であった外登法が廃止されることで、何かしらに在留管理制度が緩和し外国人の人権がより尊重されると受け止めるものもあった。だが実態が明らかになるにつれ、期待は怒りへと転化した。

NGOなどは「移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)」「在日韓国人問題研究所(RAIK)」「(社)アムネスティ・インターナショナル日本」「外国人 인권法連絡会」「(社)自由人権協会」「日本カトリック難民移住移動者委員会」等の100を超える団体が集まり、『『在留カードに異議あり!』NGO実行委員会』を結成した。改定法の新たな在留管理制度は、在日外国人の管理と監視を強め、在留資格のカテゴリーによっては生存からも排除されてしまうという問題点を指摘し、法案の廃案を求めた。

日本弁護士連合会(日弁連)も会長声明として5点にわたる問題点を指摘し、これらの問題点の修正なしに法案を成立させることに反対を表明した。

新たな在留管理制度がどのような性格をもつものであるかは、法の不備という説明からだけでは十分に見えてこない。なぜそのような変遷を遂げたかということを検討するには、その歴史を概括する必要がある。この点を含めて改定法について考察してみたい。

2 出入国管理及び難民認定法・外国人登録法の制定と変遷

(1) 入管法の変遷

1947年の外国人登録令(勅令第207号。以下「外登令」とする)は、日本国籍保持者であった在日コリアン²と在日台湾出身中国人を「当分の間、外国人とみなす」(11条)ことによって、この外登令の管理下に置いた。外国人全般に適用するものとなっているが新規入国は原則的に禁止(3条)となっていて、在日コリアンと在日台湾出身中国人対策の法令であったことが伺える。しかもこの外登令は、

日本国籍保持者の在日コリアン、在日台湾出身中国人に対し「退去を強制することができる」(14条)とし、自国民を退去強制するというきわめて矛盾したものであった。1949年の改定では、さらに罰則の重罰化がなされた。

戦後の外国人管理法制は、その後1951年11月1日に出入国管理令(政令第319号。以下「入管令」とする)が施行され、1952年には外登令が外国人登録法になったことで完成した。この間、在日コリアン、在日台湾出身中国人は、あるときは日本国籍を持ちながら「当分の間、外国人と見なす」として外国人とされ、あるときは日本国籍保持者として解放民族の処遇を受けられず、種々の権利から除外されてきた。サンフランシスコ講和条約の発効に伴い、国籍選択の機会を与えられることなく1952年4月19日の民事局長通達(民事甲第438号)によって日本国籍を失った在日コリアン、在日台湾出身中国人は、改めて入管令と外登法による管理を受けることになった^{*3}。

旧植民地出身者、定住外国人、滞日外国人の法的地位や処遇が、在日コリアン、在日台湾出身中国人の権利を排除することを軸に形成されてきたものといえる。ここに在留管理法制の原点がある。

1975年5月11日、戦後の来日外国人の第1の波が押し寄せた。ベトナムからのボートピープルだった。最初に日本に着いた9人には日本政府の定住許可が出ず、「水難上陸許可者」としてグアムへと出国した。政府がようやくベトナム難民の定住を認めたのは1978年4月28日の閣議了解によってだった。その後、ラオスとカンボジアからの難民を受け入れ、定住枠を拡大していった。1979年5月にUNHCR(国連難民高等弁務官事務所)とベトナム政府は、家族統合のための「合法出国計画」(ODP: Orderly Departure Program)の覚書^{*4}を締結した。日本政府もODPによる難民家族の受け入れを行った。1994年にインドシナ難民の一時庇護が停止され、2004年3月31日にはODPも申請受付を終了した。このODPによるものも含めて日本が受け入れたインドシナ難民の総数は、インドシナ難民の受け入れの一切が終了した2005年末で11,319人に上った。

こうした流れを受けて、1981年の難民条約の批准加入を機に、1982年に出入国管理令は難民認定制度を付加して出入国管理及び難民認定法となった。これまで入管令は1960年代から1970年代にかけて4次にわたり改定案が国会に上程されてきたが、いずれも廃案となった。政治活動規制のための治安条項などが含まれていたことから、野党や市民団体などの強い反対があり、審議に至らなかったのである。1981年の改定案ではこの治安条項は削除されていた。

法案が上程される前の1978年10月4日に、ベトナム戦争に反対する政治活動を行ったことから在留期間更新が不許可となった外国人が不許可処分取消を求めたマクリーン事件最高裁判決があり、最高裁大法廷は「外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、右のような外国人在留制度のわく内で与えられているにすぎないもの」とした。法務省はこの判決を受けて、政治活動規制は在留資格制度の在留管理で十分であると判断した。

衆議院法務委員会での審議で、法案から政治活動規制条項を削除した理由についての質問に大鷹法務省入国管理局長が次のように答弁している。

「わが国憲法のもとにおきます基本的人権の保障は、日本国民にだけ限られるべき性質のものを除きまして広く外国人に対しても適用される、こういうふうに解されております。そこで、政治活動の自由につきましても、外国人の地位にかんがみまして、たとえば意思決定とか、あるいは決定された意

思の実施であるとか、こういうものに影響を与えようとするような活動を除きましては、外国人に対しても認められるべきであるというふうに解されております。そこで、全面的に外国人の政治活動を規制しようということはどうかということで、今回は入れなかったのをごさいますけれども、いま申し上げましたような枠の外に出ますような政治活動につきましては現行の退去強制の対象になりますし、それ以外のものでも、在留更新制度の運用によりまして対応することができるということで、その点からも、今度は政治活動規制に関する条項は含める必要はないと判断したのでございます」(衆院法務委、1981年5月22日)。

この法案の難民認定制度については、退去強制先に関するノン・ルフルマン原則との関係についての批判と難民調査官と入国審査官が同一であることへの危惧の指摘はあったが、独立した難民認定機関の必要性は国会でもまだ十分には主張されていなかった。

法案のもう一方の柱が在日コリアンなどの在留資格であった。1952年の法務省民事局長通達によって一方的に国籍剥奪をされたが、それに伴って旧植民地出身者は「別に法律で定めるところによりその者の在留資格及び在留期間が決定されるまでの間、引き続き在留資格を有することなく本邦に在留することができる」とされ「法126-2-6」^{*5}と呼ばれた。その後、1965年の日韓条約に伴う日韓法的地位協定によって「韓国籍」を取得した者へは「協定永住者」の在留資格が認められた。協定永住者の資格を取得しない「法126-2-6」の者に5年間に限り特例永住者の資格を認める改定も、この時に行われた。

難民条約と1979年に批准した国際人権自由権規約は、国際人権基準の遵守を日本政府に求めることになり、これまで外国人を排除してきた社会保障制度などで内外人平等の処遇に沿った制度改定が行われた。退去強制事由についても、ハンセン病患者、精神障害者、生活保護受給者などを対象から削除した。外圧によってしか変わることのできない日本社会を評して、ベトナム難民を現代の「黒船」というのは言い得て妙であった^{*6}。

(2) 外登法の変遷

1949年の外登令の改定では、外登証の有効期間を3年にすることと、それまで外登証の提示義務だけが罰則の対象であったものを常時携帯義務をも罰則の対象とした。指紋押捺制度は1952年4月28日に外登令が外登法へと改定された時に導入された^{*7}。これらは朝鮮戦争に際しての治安対策と二重登録防止の対策として行われた。外登法14条で「指紋を押なつしななければならない」とされ、「指紋の押なつをせず、又はこれを妨げた者」には罰則として「1年以下の懲役若しくは禁錮又は3万円以下の罰金に処する」とされていた。だが、指紋押捺制度に反対する声の中で3度にわたり施行が延期され、1955年4月になってようやく実施された。翌年の1956年が外登証の大量切替の年にあたり、在日コリアン、中国人は指紋押捺を拒否し、指紋押捺制度撤廃の意志を表した。この時の指紋押捺拒否は1956年、57年がピークであったが、その後も途絶えることなく連綿と1980年代へと続いたのであった。

外登証の常時携帯・提示義務は、1947年の外登令10条では提示義務のみ刑事罰の対象だったが1949年の外登令の改定で常時携帯義務も「1年以下の懲役若しくは禁錮又は1万円以下の罰金に

処する」とされ刑事罰の対象となり1952年の外登法へと引き継がれた。

外登法、入管令が一般外国人を対象とするような形式をもっていたとしても、その狙いが在日コリアン、中国人に置かれていたことは在留外国人の構成を見れば一目瞭然である。1958年の在留外国人の総数は676,983人で、韓国・朝鮮が611,085人、中国が44,785人となっていて、韓国・朝鮮と中国で96.9%を占めていた。また入管令制定までのGHQとのやりとりからも明らかである^{*8}。こうして入管令(入管法)・外登法による治安管理を主眼にした在留管理制度が確立され、刑事罰の対象として警察による監視体制が確立した。

1980年代になって入管令が入管法に変わる間に、在日コリアン、中国人をはじめとする在日外国人から在留管理に対する異議申立がわき起こっていた。1970年代に行政闘争を主軸とする民族差別との闘いを担ってきた在日コリアン、中国人2世たちは、在日外国人の人権を求める闘いの先頭に立ちつつあった。1980年に「たった一人の反乱」とされた在日コリアン1世の韓宗碩さんの指紋押捺拒否は、その後に燎原の火のごとく全国に拡大していった。そしてまたその中心的担い手も、在日コリアン、中国人2世たちであった。

多くの者が外登証切替を行う「大量切替年」を前にして、1982年に外登法の改定が行われた。指紋押捺年齢を14才から16才に引き上げ、外登証の有効期間を3年から5年とするものだった。しかし、このような懐柔策は功を奏することなく1985年の大量切替に進んでいった^{*9}。1985年5月14日には「外国人登録事務の適正な運用について(通達)」(昭和60年5月14日付法務省管登第876号)が法務省入国管理局長から各都道府県知事あてに通達され、各市町村へ送付された。

通達に対し日弁連は「指紋を押捺しない者(『不押なつ意向表明者』)に対して新登録証の交付を3カ月間棚上げし、『交付予定期間指定書』を交付し、3カ月後に『信頼するに足る証人』2名の『同一人性の確認』などがあれば登録証を交付すること、さらに、右『不押なつ意向表明者』に対して、登録済証明書(住民票に相当するもの)は交付しない、新登録証を交付ずみの『指紋押なつ拒否者』に対しては、その備考欄に『指紋不押なつ』と記載せよなどを骨子としている。しかしながら、これらは、押捺拒否者に対する明らかないやがらせであり、登録済証明書の不交付ないし『指紋不押なつ』の付記は、経済活動や身分関係などに大きな不利益をもたらすものである」と1985年の人権擁護大会での「外国人に対する指紋押捺制度に関する決議」で指摘している。町田市長はこの「5・14通達」の返上声明を出し、大阪市や川崎市でもこの通達に従わないとした。こうして1985年10月には指紋押捺拒否者(4,955人)、意向表明者(1,804人)は6,759人に達し、さらに指紋押捺留保者などを加えるとその数は増大し14,000人を数えた。指紋押捺義務、外登証の常時携帯義務制度などの在日コリアン、中国人を治安管理の対象とする在留管理への異議申立に対し、自治体は指紋押捺拒否者を告発し警察が逮捕、起訴するに至ったが、一部では自治体の告発なしに警察が独自に逮捕したものもあった。

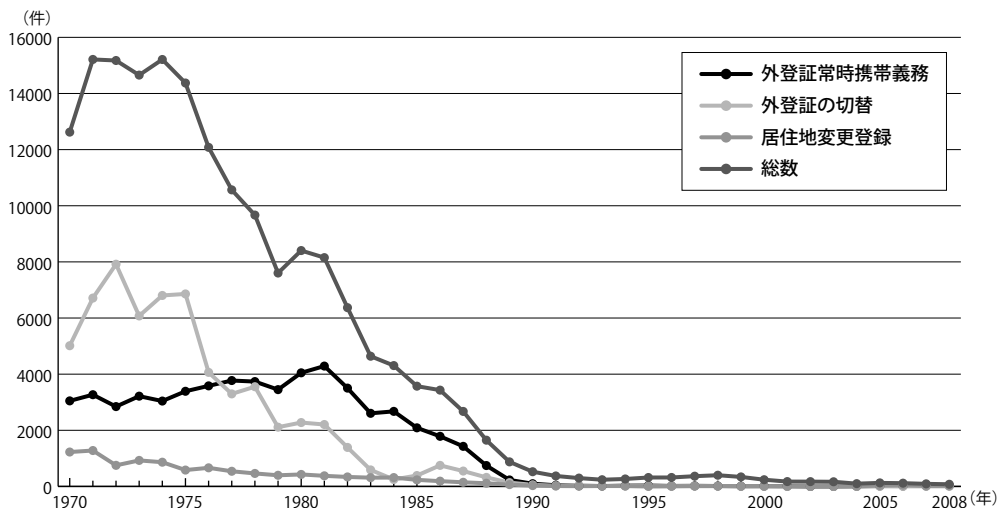
指紋押捺拒否をしたために在留期間を短縮された在日コリアン2世、在留期間更新が不許可となった韓国人留学生の金明植さん^{*10}、J・H・マッキントシュ牧師、ガレロン神父、再入国許可が認められなかったロン・フジヨシ宣教師、指紋押捺拒否を理由に再入国許可が認められず、やむなく再入国許可なしに出国して協定永住者の在留資格を失った崔善愛さん^{*11}、そして指紋押捺拒否をして逮捕・起訴された多くの人がいた。また、1989年の大赦によって指紋押捺拒否裁判を免訴とな

ったが、被告人の立場を取り消すのは裁判を受ける権利の侵害だと大赦拒否裁判をおこした在日中国人の徐翠珍さん、在日コリアンの崔久明さんら11人や外登証の常時携帯義務撤廃を求めて外登証を日本政府に返上した金成日さんらがいた。

これらの行動は、直接的には在日コリアン、中国人を治安管理的対象者として在留管理するというあり方を問うたものであったが、運動の広がり是在日外国人全体の在留管理における人種主義、人種差別、外国人嫌悪を問うものとなっていた。

国際人権自由権規約委員会は1993年11月の第3回日本政府報告審査の最終所見で、主な懸念として「永住的外国人であっても、証明書を常時携帯しなければならない、また刑罰の適用対象とされ、同様のことが、日本国籍を有する者には適用されないことは、規約に反するものである」と指摘した。1998年11月の第4回日本政府報告審査の最終所見でも、「外国人永住者が、登録証明書を常時携帯しないことを犯罪とし、刑事罰を科す外国人登録法は、規約第26条に適合しないとの最終見解を示した意見を再度表明する。委員会は、そのような差別的な法律は廃止されるべきであると再度勧告する」とした。さらに、再入国許可制度を在日コリアンや日本に生活基盤のある外国人をも対象とすることは規約12条2及び4に適合しないと、法律から除去することも求めた。

図1 外国人登録法違反態様別検察官送致件数



指紋押捺拒否や常時携帯義務拒否行動の影響は、外登法の検察官送致件数に如実に現れた。1980年の常時携帯義務違反での送致件数は4,048件で翌1981年も4,288件と4,000件を超えていたが、外国人登録法の指紋押捺、常時携帯義務が問題となるにつれ送致件数は減少し、大量切替の1985年には2,088件となった。1988年には1,000件を下回り、1990年以降は100件に満たなくなっている^{*12}。外登法違反の送致総件数もこれと比例するように減少している。1980年に8,404件、1985年には3,325人となり、1991年には285人となった。

告発件数の減少は1970年代と1980年代の2つの時期に顕著に変化した。常時携帯義務違反は警察によるもので、1970年代の行政闘争の影響は受けず指紋押捺拒否闘争のみ影響を受けた。外登証の切替遅延の送致件数は1970年には5,013件、1980年には2,276件を数えていたが、1981年

には2,206件、1982年には1,390件、1983年には588件、1984年には247件、1990年には56件となっている。そして指紋押捺制度が廃止された2000年にはわずか7件となった。居住地変更登録についても同様の傾向が見られる。1970年には1,226件、1980年には427件、1981年には378件、1982年には338件、1983年には312件、1984年には316件となっていて、2000年には6件となっている^{*13}。

それまで確認申請の遅延や住居変更申請の遅延などは自治体からの告発がなされてきたが、こうした告発は自治体に対する行政闘争や指紋押捺拒否闘争の高まりとともに安易には行われなくなったといえる。指紋押捺拒否を告発しない自治体が増える中で、更新をうっかり忘れたことに刑事罰を適用することへの自治体側の疑問も大きくなった。

外登法は1987年の改定で指紋押捺を初回の1回とし、外登証を冊子型からカード型にした。外登証作成の調整機が各自治体に配備されないため、外登証の確認申請などで即日交付ができなくなった。この調整機を地方入管だけに置くことによって、通達に従わない自治体の動きを封じた。

(3) 91年問題と指紋押捺制度の廃止

1991年には、1965年の「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定（日韓法的地位協定）」で未定となっていた協定永住者3世の在留資格について、「日本国で永住することを許可されている者の直系卑属として日本国で出生した大韓民国国民の居住については、大韓民国政府の要請があれば、この協定の効力発生の日から25年を経過するまでは協議を行うことに同意する」（「同協定2条1項」）期限を迎えた。その協議の期限が1991年であったことから「91年問題」と呼ばれた。1991年1月10日に日韓の外相によって「法的地位と処遇」について覚書が交わされ、法的地位については「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」（以下「入管特例法」とする）で特別永住者としての在留資格が与えられることとなり、また処遇の改善の中には外登法の指紋押捺義務の廃止も含まれていた。常時携帯義務も生活圏では除外される運用がなされていた。

1993年には特別永住者及び永住者について外登法での指紋押捺義務を廃止し、指紋に替わるものとして「署名、家族事項、鮮明な写真」を代替とした。さらに居住地等の変更登録義務違反に係る罰則について、その法定刑のうち自由刑を廃止した。1999年には指紋押捺制度を全廃し、特別永住者と永住者の登録事項から「職業」と「勤務所又は事務所の名称及び所在地」が削除された。外登証の常時携帯義務違反の罰則について特別永住者は「10万円以下の過料」に、その他の者は「20万円以下の罰金」となった。特別永住者の旅券等の常時携帯義務違反の罰則については入管法も同様の改定を行っている^{*14}。

こうして外登法が在留管理で果たしてきた治安管理的機能は1970年代から2000年にかけて、在日外国人の人権を求める運動によって大きく変容したといえる。

1991年の日韓覚書とその後の入管法の改定で、在日コリアンら「法126-2-6」と直系卑属には入管特例法で特別永住者の在留資格が認められた。これまで「法126-2-6」に該当する者は、「法126-2-6」、協定永住者、特例永住者に分かれていたが、この入管特例法によって1952年からの「当

分の間」が40年にして、在留資格による「分断」を含めてようやく終わりを告げた。

3 オールドカマーからニューカマーへ

(1) 外登法から入管法へ

1980年代には東南アジアからの女性労働者に続いて南アジア、西アジアからの男性労働者が増加した。それに引き続き、労働力不足に対応するために血統的選別による南米の日系人受け入れを主眼とした入管法の改定が1990年になされた。外国人労働者としては専門的・技術的職業に従事する者を受け入れるとしてきたが、不熟練労働者として南米からの日系人の受け入れ手続きの簡素化を図ったものであった。これらの在留資格の整備として、在留資格の拡充や表示方法の判別の容易化、在留資格認定証明書の拡充などを行った。不法就労対策としては不法就労助長罪と就労資格証明書制度が新設された。出入国管理基本計画の策定もこの時に始まった^{*15}。

在留外国人は1990年に100万人を超え、「ブラジル」は1989年の14,528人から急増し、1991年には119,333人と10万人を超えた。一方、「韓国・朝鮮」は1991年に693,050人となり1952年以降で最大となったが、構成比は徐々に下がり56.9%となった。

さらに2000年には外国人登録者総数が1,686,444人となり、「中国」が335,575人、「ブラジル」が254,394人となった。「韓国・朝鮮」は635,269人と漸減し、構成比も40%を割り37.7%となった^{*16}。

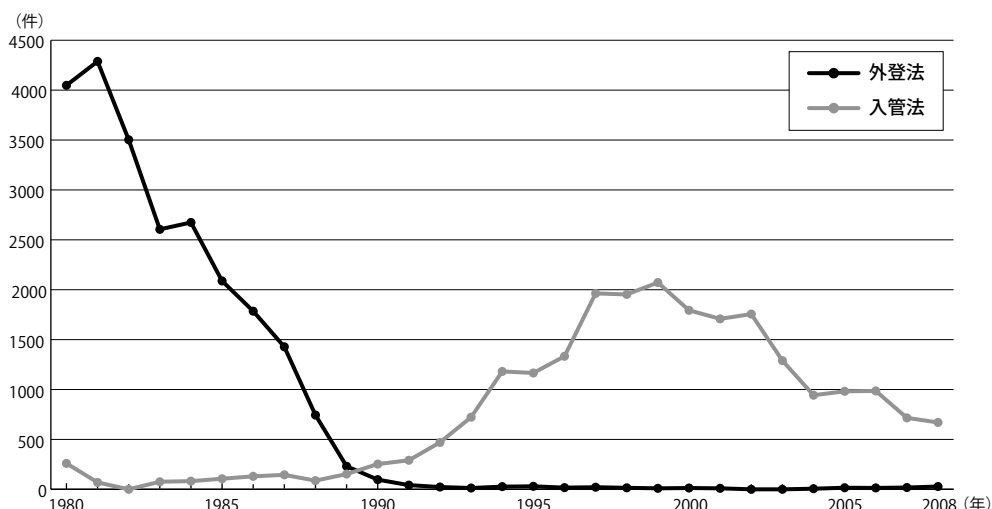
1990年から2000年にかけて、在留管理の治安管理的機能の象徴であった外登証の常時携帯義務違反での検挙件数は減少していったが、反比例して入管法による旅券等の常時携帯、提示義務違反での検挙件数が増加した。南米からの日系人の増加などが影響したのであろうが、ニューカマーの増加率をはるかに超える検挙件数の増加であった。

これまで旅券を持たずに在留する在日コリアン、中国人に入管法での旅券等の常時携帯、提示義務違反を問うことはできず、外登法での外登証の常時携帯義務を適用せざるを得なかった。このことがこれまでの在留管理を主に外登法で行ってきた理由であった。外登法での外登証あるいは入管法での旅券等の常時携帯、提示義務違反のどちらを適用するかについて、政府は国会議員の質問主意書に対して政府答弁書で次のように答えている^{*17}。

「警察においては、お尋ねのような判断基準を定めていないが、各都道府県警察においては、具体的事案に即して適正に対処しているものと承知している」。

外登証の常時携帯義務違反での検挙件数は1989年以降では2桁で推移していた。特別永住者、永住者の指紋押捺制度が撤廃された1993年から、入管法での旅券等の常時携帯、提示義務違反での検挙件数は1,000件を超え、1999年には2,000件に達するまでになった。この期間に入管法違反での検察庁の通常受理人員が5,000人から9,000人となる中で、入管法が在留管理においても大きな役割を果たすことになった。在留管理もこの時期に外登法から入管法へと、オールドカマーからニューカマーへとシフトしていったといえる。

図2 適用法別常時携帯・提示義務違反検察官送致件数



(2) スケープゴートになった非正規滞在者

1993年には超過滞在者の総数が298,646人のピークを迎えた。この超過滞在者への日本社会のまなざしは次のように変化していった。

1988年に内閣府が行った「外国人の入国と在留に関する世論調査」では、「観光客として入国した外国の人がホステス、土木作業員、工員などとして働き収入を得ている、いわゆる『ジャパゆきさん』、『ジャパゆきくん』といわれている人が増えていますが、このことについてどう思いますか」という質問に、「よくないことだ」が39.4%、「よくないことだがやむを得ない」が45.4%、「わからない」が15.2%となっていた。

1990年の内閣府の「外国人労働者問題に関する世論調査」では、「観光客として入国した外国の人がホステス、土木作業員、工員などとして働き収入を得ている場合が増えていますが、このことについてどう思いますか」という質問に次のような回答があった。「良くないことだ」が32.1%、「良くないがやむを得ない」が55.0%、「その他」が1.4%、「わからない」が11.6%となっている。

「やむを得ないと思う理由は何ですか」という問いに、「その人が得た金で家族が暮らしていけるから」「日本企業の人手不足を解消してくれるから」が1位と2位になっている。バブル経済の影響もあり、非常に好意的な回答が寄せられている。

2000年の「外国人の入国と在留に関する世論調査」の同じ質問に対する答えとして、「良くないことだ」が49.2%、「良くないがやむを得ない」が40.4%となっている。「良くないことだ」が逆転している。しかも「不法就労がやむを得ない理由は何ですか」への回答で「日本企業の人手不足を解消してくれるから」が2位から4位になっている。バブル経済の崩壊後の状況を反映したものとなっている。

2004年の調査の同じ質問への回答は、「良くないことだ」が70.7%、「良くないがやむを得ない」が24.5%となっている。「不法就労がよくないと思う理由(2つ選択)」の質問に「治安、風紀等が悪くなるから」としたものが、前回の52.4%から72.5%へと急増している。

2000年から2004年の間に起こった変化の中で、世論調査の結果に現れた変化にもっとも影響を

与えたものは、警察白書や犯罪白書などで「国境を越える犯罪との闘い」^{*18}、「我が国の治安回復に向けて」^{*19}、「増加する犯罪と犯罪者」^{*20}として日本の治安が悪化したという主張だった。これにマスコミも同調し、さらに増長させるような報道を行った。2003年12月には「犯罪対策閣僚会議」が「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」をうちだした。

こういった主張に対し、治安の悪化がデータの上で根拠のないものであることが明らかにされた。治安悪化の根拠となっている警察統計が、桶川ストーカー殺人事件後に出された通達によって被害届の受理方法の変更を指示するなど事件処理方針の変更等^{*21}による人為的なものであり、むしろ人口動態統計等では暴力によって死亡するリスクは年々減少している。犯罪認知件数自体も通達の発せられた2年後から漸減している。だがマスメディアの過剰ともいえる報道の中で、モラルパニックによってもたらされた治安悪化イメージが固定化し「治安悪化神話」になっていった^{*22}。

さらに治安悪化要因の主要なものの一つが外国人による犯罪だとされた。警察庁の統計でも、来日外国人の検挙人員は特別刑法を除く刑法犯検挙人員の2%程度であった^{*23}。『検察統計年報』でも入管法違反を除外すると2%台となっている。しかし「犯罪対策閣僚会議」などで「来日外国人犯罪」を取り上げることによって外国人を危険な存在だとイメージさせ、さらにマスコミが過剰に取り上げることで外国人を危険視する風潮は増幅していった。これらに批判の声も多くあげられたが、対抗するだけの広がりにはなかった^{*24}。

2003年10月17日に法務省入国管理局・東京入国管理局・東京都・警視庁の4者による「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」が出された。そして共同宣言は「一部不法滞在者の存在が、多発する外国人組織犯罪の温床となっているとの指摘があり、我が国の治安対策上、これら不法滞在者問題の解決が喫緊の課題となっている」とし、「不法滞在者を今後5年間で半減させる」とした。こうしたことによって外国人とりわけ非正規滞在者はスケープゴートになった^{*25*26}。

内閣府の「治安に関する世論調査」でも「ここ10年間で日本の治安はよくなったと思うか」との質問に、86.6%が「悪くなったと思う」とし、そう回答したものに「治安が悪くなった原因は何だと思うか」と聞いたところ、「外国人の不法滞在者が増えたから」を挙げた者の割合が54.4%にのぼった。

こうしたこととあいまって外国人へのまなざしに大きな影響を与えた事柄があった。「9・11事件」以降の「テロとの闘い」である。後述する「国際組織犯罪等対策推進本部」は2004年8月24日に「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」に改組され、同年12月10日に「テロの未然防止に関する行動計画」を明らかにした。

「テロの未然防止に関する行動計画」の中で「入国審査時及び査証申請時における指紋採取等による入国審査の強化」、「外国人入国者からの指紋情報取得に係る制度の導入」が決定し、犯罪対策閣僚会議のもとに設置された「バイオメトリックスを活用した出入国管理に関するワーキングチーム」が具体的制度設計を行い、「入国審査（上陸審査）時に外国人（特別永住者等を除く）の指紋採取及び写真撮影」を行う入管法改定案を2006年通常国会に提出するとした。これらのことは外国人が危険な存在であり、治安管理の対象だとするものだった。政府のこのような視点は、外国人へのまなざしに大きな変化をもたらすものであった。外登法での指紋制度が撤廃されたが、入管法によって再び指

紋押捺制度が復活した。犯罪対策とテロ対策とによって、危険な存在とされた外国人は再び治安管理の対象となった^{*27}。

新自由主義的治安政策が支配したこの時期、外国人であれば「正当な行政目的」のためにどのような人権上の制約を受けても仕方がないというところまで行き着いたのである。それは、特別永住者を取り込み、外国人を分断するというやり方で推し進められた。

4 改定入管法に至る経緯

2000年に採択された「国際組織犯罪防止条約」の批准にあたって来日外国人犯罪を取り上げたことから、外国人は再び治安管理の対象になった。政府は2001年7月10日、「国際組織犯罪等対策推進本部」の設置を閣議決定し、同年8月29日に「国際組織犯罪等対策本部決定」として、「不法入国・不法滞在」など4点を重点的取り組みとする「国際組織犯罪等対策に係る今後の取組み」を決定した。「国際組織犯罪防止条約」は2003年5月14日に国会で承認された。その後、2003年9月17日に「国際組織犯罪等対策に係る今後の取組み」の改定を行い、入国管理と在留管理の強化などが打ち出された。2003年9月2日には閣議口頭了解によって犯罪対策閣僚会議が設置され、そのもとに「在留管理に関するワーキングチーム」が結成された。同ワーキングチームにおいて関係省庁の外国人在留情報把握や在留管理の在り方について検討を行い、「検討状況報告」を提出した。

さらに規制改革・民間開放推進会議でも外国人の在留管理制度が議論され、2006年12月25日には同会議の第3次答申において、在留外国人の入国後のチェック体制の強化等につき、遅くとも2009年の通常国会までに関係法案を提出することとした。これは2007年6月、「規制改革のための3か年計画」として閣議決定された。

さらに2007年2月1日には、法務大臣の私的懇談会である「出入国管理政策懇談会」の下に「在留管理専門部会」が設置された。2008年3月26日、出入国管理政策懇談会と同懇談会の下に置かれた在留管理専門部会から鳩山邦夫法務大臣に対して、報告書として「新たな在留管理制度に関する提言」が提出された。

外国人集住都市会議からは規制改革要望が2005年と2006年に提出されている。この規制改革要望書には「外国人を雇用する事業者の実態把握、外国人就労管理の改善」、「外国人登録制度の改善、国・自治体における外国人に関する情報の共有」、「外国人に関する総合的な政策推進体制の整備」などの項目が見られる。「外国人を雇用する事業者の実態把握、外国人就労管理の改善」は雇用対策法の「外国人労働者雇用報告義務」となり、「外国人登録制度の改善、国・自治体における外国人に関する情報の共有」は入管法改定理由の一つとされた。これらは2004年4月に公表された日本経団連の「外国人受入問題に関する提言」とも一致するものだった。

「外国人労働者雇用報告義務」について日弁連は「雇用対策法の目的を逸脱し、健全な雇用関係の成立を阻害するおそれがある」、「外国人のプライバシー権や自己情報コントロール権を侵害するものである」、「人種差別撤廃条約に抵触するものである」との意見書を提出している。また移住連も「本法案は外国人の雇用管理の改善および就業の促進を図るために諸案を規定することを目的としてい

るが、その改定内容は、本来、労使契約の範囲においてやり取りされる労働者の個人情報、治安
管理のための情報として、雇用行政とは無縁の入国管理当局に流出させる内容となっている。加えて、
事業主に対して罰則を担保することによって外国人管理システムの一翼を担わせることは、労使関係
を完全に逸脱したものであり、労働者の権利保護及び健全な労使関係の確立という、労働行政本来
の目的にも反するものである。ゆえに当団体は、外国人のみならず、労働者全体の権利擁護の立場
から、本法案に反対する」との意見書を提出した。

「外国人労働者雇用報告義務」は1999年に外登法の登録事項から特別永住者と永住者について
は撤廃された「職業」「勤務所又は事務所の名称及び所在地」を、永住者について雇用対策という名
目で復活させるものとなった。しかも外登法では即時的には提供されなかった「外国人労働者雇用状
況」が、これによって短期間のうちに法務省に提供されることになった。こうして雇用対策法の外国人
労働者雇用報告義務は、外国人を治安管理の対象とする今回の「新たな在留管理制度」の露払いを
果たしたのである。まさに「地獄への道は善意で敷き詰められている (The road to hell is paved with
good intentions)」といえよう。

社会統合政策としては、外国人集住都市会議から「外国人に関する総合的な政策推進体制の整備」
の要望が出され、総務省からは2006年3月に「多文化共生の推進に関する研究会報告書」が出され、
それを受けて『『多文化共生推進プログラム』の提言』として提出された。内閣官房の外国人労働者問
題関係省庁連絡会議は、2006年6月に『『生活者としての外国人』問題への対応について(中間整
理)』を、同年12月には『『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』が提出した。これは、外国
人の在留管理に関するワーキングチームと連携して進められていた。

総務省では「適法な在留外国人に係る新たな台帳制度を企画立案するに際し、法務省と共に、自
治行政局内で実務者や有識者で構成する『外国人台帳制度に関する懇談会』を開催」し、2008年12
月に「外国人台帳制度に関する懇談会報告書」を提出した。

これらは犯罪対策として、あるいはテロ対策として提出された「新たな在留管理制度」に収斂してい
った。

出入国管理政策懇談会の下に置かれた在留管理専門部会は「新たな在留管理制度に関する提言」
で次の諸点を入管法、外登法による在留管理制度の問題点とした。

第1に、外国人の在留管理が入管法(国の事務)と外登法(市〔区〕町村の法定受託事務)により二
元的に処理されている。在留資格、在留期間等の最新情報は、外国人本人が市区町村に申請しない
限り、市(区)町村の登録原票及び外国人登録証明書に反映されない。

第2に、在留管理のチェックが点の管理(入国審査時及び更新時)にとどまり、その間の事項の変
更が適切に把握されていない。法務大臣には、外登法上の届出事項について調査権限がなく、一方、
市(区)町村には職権消除の権限がない。外登法上の申請義務違反は、通常、在留期間更新の際に
は考慮されておらず、禁錮以上の実刑に処せられないと退去強制事由にもならない。

第3に、不法滞在外国人にも外登証(「在留の資格なし」と記載)が交付され、誤解を生じかねな
い。不法滞在者にも登録を義務付け、外登証を交付しているため、一般人が正規滞在者と誤解したり、
口座開設、携帯電話の購入等に身分証として使われ、継続在留を容易にしている。

第4に、在留外国人の居住・就労の実態が十分に把握されていない。就学先などの所属機関の協力が制度的なものではない。

「在留管理専門部会」の中間報告について、2007年8月1日に開催された政策懇談会との合同会合で出された指摘の中に「制度改正の目的について、不法滞在、不法就労、外国人犯罪の抑止等治安対策が目的であるとのスタンスを明確にした方が良い」というものがあるが、これは法改定の目的をストレートに語ったものである。また「制度改正の目的には外国人の利便向上等の目的も加えるべきである」という指摘もあるが、在留期間の伸張や再入国制度の改善などでは外国人の利便の向上として説得力を欠くものである。

5 改定入管法の特徴と問題点

(1) 改定入管法の特徴

改定入管法は、これまでの入管法・外登法による外国人の在留管理から、外登法を廃止し入管法と住民基本台帳法でこれを行う。また、在留外国人を特別永住者、中長期在留者とそれ以外の者に分類する。中長期在留者は、正規の在留資格を持つ者のうち3月以下の在留期間が決定した者、短期滞留の在留資格が決定した者、外交又は公用の在留資格が決定された者、その他省令で定めるものの以外の者をいう。特別永住者は、入管特例法の適用を受け、「新しい在留管理制度」の対象とはなっていないが、中長期在留者とともに住民基本台帳法の対象者となる。

これまでの外登証は各自治体の長が発行したものだったが、特別永住者と中長期在留者はそれぞれ法務大臣が発行するICチップの入った「特別永住者証明書」と「在留カード」が交付される。これらは現行の外登証に替わるものとなる。

特別永住者に交付される特別永住者証明書には、氏名、生年月日、性別、国籍の属する国等、住居地、特別永住者証明書の番号、有効期間満了の日が記載され、顔写真が添付される。

正規の在留資格を持つ者は、3月以下の在留期間が決定した者などを除いて在留カードが交付される。在留カードには、氏名、生年月日、性別、国籍の属する国等、住居地、在留資格、在留期間、在留期間満了の日、許可の種類及び年月日、在留カードの番号、交付年月日、有効期間満了の日、就労制限の有無、資格外活動の許可の有無が記載され、顔写真が添付される。

非正規滞在者、仮滞在許可が認められない非正規滞在の難民申請者と、正規滞在者で中長期在留者とされない者には在留カードは交付されない。

中長期在留者で就労、留学等の所属機関が在留資格の基礎となっている者は、勤務先や学校等に変更が生じた場合、14日以内にその変更を法務大臣に届け出なければならない。日本人の配偶者等の在留資格の者は、配偶者と離婚、死別した場合も届け出なければならない（改定入管法19条の16）。これらには刑事罰（20万円以下の罰金）が適用される。

住居地の変更届出を、新住居地に移転した日から14日以内に届け出なければならない（改定入管法19条の9の1）とされ、これにも刑事罰（20万円以下の罰金）が適用される。在留カードの期間更新を申請しなかった場合（改定入管法19条の11）には、自由刑を含む刑事罰（1年以下の懲役又は

20万円以下の罰金)が科せられている。どれもすっかり忘れをも罰する。在留カードの常時携帯義務違反には刑事罰(20万円以下の罰金)が、在留カードの受領拒否、提示拒否には自由刑を含む刑事罰(1年以下の懲役又は20万円以下の罰金)が科せられている。これらは外登法の罰則をそのまま入管法に持ち込んでいる。常時携帯義務以外は特別永住者も同じ罰則が適用される。

また、在留資格取消制度対象が拡大された。第1は、6月以上継続して配偶者の身分を有する者としての活動を行わない場合(改定入管法22条の5)、第2は、届出住居地から退去して90日以内に新住居地の届出をしない場合などが、新たに在留資格の取消事由となった(改定入管法22条の4第9号)。いずれも正当な理由がある場合は適用除外されるとされたが、何が正当な理由かは明らかにされていない。

在留カードの偽変造には、予備行為のうち、国際組織犯罪とも関連するので準備行為を罰としている。予備罪は通常、重大な犯罪で例外的に罰することができるとされているもので、今回の法改定が治安管理等を主眼にしたものであることを示している。また不法就労助長罪について、不法就労の事実を知らなくとも知らなかったことに過失があれば罰せられることになった。

(2) 多くの修正と付帯決議

法案成立にあたって多くの修正がなされた。衆議院で12項目、参議院は15項目にわたる付帯決議がつけられるという、入管法や外登法の改定案では異例の数となっている。関連する住民基本台帳法(以下「住基法」とする)改定法案でも6項目の付帯決議がついている。ねじれ国会を反映しただけでなく、それだけ問題を含んだ法案といえることができる。

行われた修正のうち注目されたのは、特別永住者証明書の常時携帯義務の撤廃だった。政府原案では特別永住者証明書の常時携帯義務が入っていた。政府はこれまで国連の国際人権自由権規約委員会から「永住的外国人の常時携帯義務」を廃止するよう3度(1993年、1998年、2008年)も勧告されてきたが、これを無視してきた。今回の法改定でも、治安管理等の強化を図ることが主眼であったため、この勧告を無視しようとした。すべての外国人を監視下に置こうという強い意思が表れていた。だが、ねじれ国会の状況では法案の成立も危ぶまれていたことでやむなく譲歩した。しかし、特別永住者の特別永住者証明書の常時携帯義務はなくなるが、永住者の在留カードの常時携帯義務は残る。特別永住者の常時携帯義務はなくなっても提示義務は残っている。たとえば、警察官が職務質問で特別永住者証明書の提示を求めると拒むことはできず、携帯していないだけでは逮捕されないが、提示を拒めば逮捕される。

国連の国際人権自由権規約委員会からの勧告を同じように無視したものに、再入国許可制度がある。「見なし再入国」によって軽減したとはいえ、1998年の第3回の最終所見で「出国前に再入国の許可を取る必要性をその法律から除去することを強く要請する」に応えるものにはなっていない。

その他の修正に所属機関の外国人の受入状況報告がある。キリスト教各団体などから受入状況報告は信教の自由に抵触するとの批判が出て、受入れ状況に関する所属機関の報告義務は修正協議の中で努力義務となった。しかし、これは罰則が適用されないだけで、次の申請では許可しないという圧力を内在するもので、全くサンクションを伴わないとの保証はない。

また、検討事項の追加という修正も行われている。「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本に国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律」では、法律の施行にあたって在留資格がない非正規滞在者の在留特別許可を積極的に行うことが検討項目とされている。これについては改定入管法成立直後に入管局より公表された「在留特別許可に係るガイドライン」がそれにあたる。このガイドラインはこれまで出されていたものを詳細にしたもので新味はない。検討事項の趣旨からは在留特別許可の運用を、より定着性などを考慮したものにするのが求められている。それは国際人権規約などの個人申立に基づき行われた見解 (Views) や国際人権諸条約に沿った国際人権基準によるものであることが望まれる^{*28}。

(3) 監視・管理を正当化する条文

改定入管法は、法務大臣(入国管理局)が在留外国人の情報を一元的かつ継続的に把握し、「正確かつ最新の内容に保つ」(改定入管法19条の18第1号、第2号)という徹底した監視と管理を行うものとしている。外国人の在留管理を点から線に拡大し、一挙手一投足を監視し、再び治安管理の対象とすることを宣言したものだった。法案の修正協議において、このような在留管理は人権上問題があるとしてこの条文の削除要求が出されたが、自民党、公明党や法務省によって拒絶された。

所属する職場や団体、学校から受入状況を報告させ、厚労省からは雇用状況届出を、自治体からは住民基本台帳と連動した情報を提供させ、改定入管法は「日本社会全体による外国人監視体制」といったものとなっている。集められる個人情報法は法務省令でどのようにも拡大することができる。「規制改革推進のための3か年計画(再改定)」(2009年3月31日、閣議決定)では「在留外国人の権利・義務確保のための制度的インフラの整備」として「国税の納付状況、地方税の納付状況、社会保険の加入状況、雇用・労働条件、子弟の就学状況、日本語能力」などの個人情報の収集が予定され、こうして集められた情報が入国管理局においてデータマッチングされることになる。日本人では許されないことが、外国人では容認されるとするならば問題である。また、これらの事柄が在留資格の可否に結びつくと、社会統合政策は露骨な同化政策に転化する。

(4) 在留資格取消制度

これとともに、在留資格の途中審査ともいえる「在留資格取消制度」が拡大する。特に「日本人や永住者の配偶者」として在留する人は、「配偶者としての身分を有する者としての活動」という曖昧なものを、6カ月以上(修正により3カ月から変更)行っていないと入管が認定すると、在留資格の取消事由となる。正当な理由がある場合は除くとされているが、何が正当な理由なのかは明確でなく、裁量にゆだねられている。

家族の態様がどのようなものであれ、それを入管が「配偶者としての身分を有する者としての活動」と認定し、そうでない場合は「正当な理由があるかないか」を判定することは、国際人権自由権規約23条に抵触するものといえよう。さらにこの制度は、国際結婚の夫婦に対等な立場を保障するものになっていない。外国人配偶者への特有の暴力として、この在留資格を脅迫材料にしてDV(ドメスティック・バイオレンス)が行われていると指摘されている。このDVや夫婦間の不平等を制度的に作り出

しているのが在留資格取消制度である。

DV被害者などが加害者の配偶者から逃れて知人宅などに避難し、新しい住居地も届け出られず、かくまってくれた知人も不明になった場合、正当な理由を証明する手立てが何もないということになる。これらはよくあることで、在留資格の取消制度がDV被害者をいっそう窮地に追い込むものとなる。

また在留資格取消制度は、就労の在留資格では、就労している外国人に労働条件や労働内容に不満があっても黙らせるものとして作用している。会社側はこの取消制度を利用し「解雇により在留資格を喪失」させるという圧力として使っており、労基法違反や技能、技術などの在留資格に該当しない作業をさせる不正雇用を誘発させる要因となっている。それらによって不利益を被るのは当該外国人であり、入国管理局がその補助を行っている外国人労働者支援団体からも指摘されている。

派遣切りで住居を失った者も90日以内に新たな住居地を届けなければ在留資格が取り消されるとの批判に、「正当な理由のある場合を除く」との修正を行った。だが、この「正当な理由」がどのようなものであるかは明らかではない。

(5) 刑事罰付きの届出義務

住居地の移転した日から14日以内に届け出なければならないとされ、これに刑事罰を適用して住居地にこだわるのも、1970年代の行政闘争、1980年代の指紋押捺拒否などにより自治体側の告発がなされなくなったことで外国人登録法が治安管理法として機能しなくなり、それまで行われてきた「線としての管理」が行われず「点の管理」（在留期間更新時）となったからであった。

住居地変更を14日以内に届け出ないときには、住基法での行政罰（5万円以下の過料）、入管法での刑事罰（20万円以下の罰金）、入管法での在留資格の取消（90日以上の場合）や在留期間更新申請が不許可となる恐れのある三重四重もの罰則や行政処分が適用される。特別永住者や永住者、定住者などの住居地にこのような刑事罰や行政処分による担保が必要な合理的根拠は不明というしかない。ただ一ついえるのは、すべての外国人が治安管理的対象だという点である。

在留カードや特別永住者証明書の更新は、中長期在留者は在留期間の満了の日まで、また特別永住者、永住者は7年ごとになっている。これでは、特別永住者も永住者も在留期限7年の「永住」であるかのような措置といえよう。また外登法では、確認申請をうっかり忘れても、1990年代以降は注意や叱責で済まされてきた。しかし、今回の入管法、入管特例法の改定では、外登法と同じ刑事罰（1年以下の懲役又は20万円以下の罰金）を科せられ、入管による直接的管理のもとで更新手続きがなされる。特別永住者、永住者にとっては、このうっかり忘れの検挙件数を1980年代にまで戻すことになる恐れが強い。

このように、外国人にとっては日本社会のすべてが監視しているような圧迫感と、少しのミスでこれまで日本で築きあげたすべてを失うことになる在留資格の取消や在留期間更新不許可につながるのではないかとの不安な生活を迫るものである。

今回の入管法、住基法の改定と外登法の廃止は、外国人の人権を求める闘いで在留管理の法としては有効に機能しなくなった外登法を廃止し、外登法の住民登録としての機能は住基法に統合し、在留管理の機能を入管法に集中させ、在留外国人の管理と監視を徹底的に継続的に行おうとしたも

のである。指紋押捺制度は、2006年の入管法改定で、「テロの未然防止など」を名目に日本に入国するすべての外国人（特別永住者、16歳未満の外国人などを除く）に「個人識別情報」の提供を義務付け、復活した。今回こうして常時携帯義務も、更新申請や変更申請が遅滞なく行われることも、重罰の恐怖の下に見事に復活したのである。

(6) 抹殺される非正規滞在者

改定住基法では、特別永住者、中長期在留者、一時庇護者、仮滞在許可者を対象としている。非正規滞在者や難民申請者で仮放免許可者などは対象外となっている。これまで住民として外国人登録をしてきた者も、施行時に職権消除されることになる。これによって非正規滞在者や難民申請者は「見えない存在」とされ、行政サービスや社会保障へのアクセスを遮断される。

難民の多くは「不法滞在者」であり、改定入管法の基本的スタンスは「不法滞在者」をすべての権利から排除する対象としていることである。2008年10月の国連国際人権自由権規約委員会は、第5回日本政府報告審査への最終所見で「すべての難民申請者に対し、弁護士、法律扶助、通訳のほか、手続きの全期間にわたる適切な国庫による社会扶助あるいは雇用へのアクセスを確保すべきである」と勧告している。今回の法改定はこの勧告にも反するような措置をとろうとした。

修正協議の結果、住基法については附則23条において、入管法関連では前出の60条の1で、退去強制手続中だが在宅で手続きを進めている「仮放免許可者」および非正規滞在者が行政上の便益を受けられるようにするとの観点から検討することになった。この点で衆院法務委員会と総務委員会で全く基本的スタンスが異なり、修正協議に時間を要する結果となった。

日本は批准していないが、「すべての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」（移住労働者権利条約）は、「移住に含まれる人道上の諸問題は、不正規の移住の場合に一層深刻であることに留意し、彼らの基本的な人権が保障」されなければならない、そうすることが不法就労をなくすことにつながるとしている。

(7) 黙殺された在日中国人

特別永住者とはほぼ同じ歴史的経緯をもつ台湾出身者を除く在日中国人については、中国が侵略はされたが植民地支配を受けなかったことから、入管特例法の適用を受けていない。そのため、戦後まもなくから引き続き「永住者」の在留資格であった。ところが、今回の改定でもこの点には全く触れていない。歴史的責任よりも治安優先という今回の法改定の趣旨がここにも現れている。

永住者や定住者などは移住者であり、これらにも様々な人権の制約を伴う「新たな在留管理制度」を適用することから、このような矛盾が生じてきた。移住者への制約を最小にすることは、同時にこの歴史的責任を果たすことにつながるのである。

6 おわりに

2000年までに戦後の在留管理制度は、外国人の人権保障を求める外国人と日本人の共同闘争に

よって変容を迫られた。それは在留管理のあり方の歴史的回答であった。今回の法改定が不幸なのは、犯罪対策やテロ対策として出発したことである。歴史から学ばなければ同じ過ちを繰り返す。移住労働者を受入れ、いかに共生するかという観点からの法改定であれば違った結果が生まれたであろう。

日本で暮らす外国人は、ことあるごとに「在留カード」の提示を求められ、警察から常に監視される存在であるという意識を持たされる。自分の回りのあらゆるところが自分に関する情報を入国管理局に提出し監視する。刑罰の強制力をもって組み敷かれていくことは、敗北感や無力感を惹起し、自尊心を喪失させるものとなる。このような中で「多文化共生」と言われてもむなしく響くだけである。

かつて指紋押捺拒否の闘いに参加した指紋押捺拒否者は日本社会についてこう語っていた。

「おまえはどんなにこの国で生きようとしても、つまらない存在なのだということを思い知らされるのです」と。

不幸なボタンの掛け違いは速やかに正すことが望まれる。

*1 永住者、特別永住者については「職業」と「勤務所又は事務所の名称及び所在地について」は不要とされ、1年未満在留者には「申請に係る外国人が世帯主である場合には、世帯を構成する者（当該世帯主を除く）の氏名、出生の年月日、国籍及び世帯主との続柄」と「本邦にある父母及び配偶者（申請に係る外国人が世帯主である場合には、その世帯を構成する者である父母及び配偶者を除く）の氏名、出生の年月日及び国籍」が不要とされる。

*2 在日韓国・朝鮮人と記すものも多いが、1947年には南北朝鮮とも独立しておらず、呼称を統一するために在日コリアンとした。

*3 大沼保昭，2004『在日韓国・朝鮮人の国籍と人権』東信堂，231～234頁。

*4 1979年5月30日に締結された、難民としてベトナム国外に脱出したものとの家族再会や家族統合など、人道的なケースに限りベトナムから合法的に出国を認めるという「合法出国に関する了解書」をいう。

*5 ポツダム宣言受諾に関する法律（1952年法律第126号）2条6項。

*6 田中宏，1995『在日外国人』岩波書店。

*7 田中宏，1987「補論 指紋をめぐる歴史と運動」今村嗣夫ほか『指紋制度撤廃への論理』新幹社。

*8 大沼・前掲注*3書。

*9 1947年の外国人登録までに出生していた者は確認申請の年が同じになる。

*10 金明植，1987『指紋拒否の思想』明石書店。

*11 金善恵さんは1993年の外登法改定時に、経過措置によって永住者の在留資格が回復した。

*12 「衆議院議員北川れん子君提出外国人登録証の常時携帯提示義務等に関する質問に対する答弁書」（2001年7月23日）などを元に作成。

*13 警察庁編『犯罪統計書』各年版。

*14 田村満，2000『全訂外国人登録法逐条解説』日本加除出版。

*15 坂中英徳＝高宅茂，1991『改正入管法の解説』日本加除出版。

*16 『在留外国人統計』（入管協会）各年版。

*17 内閣参質151第36号，福島瑞穂参議院議員の質問に対する2001年9月25日付政府答弁書。

*18 警察庁編，1999『警察白書（平成11年版）』。

*19 警察庁編，2002『警察白書（平成14年版）』。

*20 法務総合研究所編，2001『犯罪白書（平成13年版）』。

*21 2000年4月14日に出された「告訴・告発の受理・処理の適正化と体制強化について」（警察庁丙捜二発第3号）によって、前捌きを止め全件受理に転換した。

*22 浜井浩一，2004「日本の治安悪化神話はいかに作られたか」日本犯罪学会編『犯罪社会学研究』29号。

- *23 来日外国人の定義が『警察白書』と『検察統計年報』で違っている。『警察白書』では、「特別永住者」「永住者」「永住者の配偶者等」を除く者となっているが、『検察統計年報』では「特別永住者」「永住者」と米軍関係および在留資格不明の者を除くとなっている。「永住者の配偶者等」は2008年末の統計では17,839人なので、差異は無視する。
- *24 外国人差別ウォッチ・ネットワーク，2004『外国人包囲網』現代人文社。
- *25 鈴木江理子，2009『日本で働く非正規滞在者』明石書店。
- *26 来日外国人犯罪の検挙件数，検挙人員あるいは受理件数，受理人員は余罪捜査などを徹底して行えば件数が増加する。その時々捜査の都合によるものであるから必ずしも件数だけでは判断できない。
- *27 武者小路公秀，2006「マイノリティの不安と国際テロ・国際組織犯罪対策」武者小路公秀監修『「国際テロ・国際組織犯罪」対策とマイノリティの「不安」』解放出版社。
- *28 渡戸一郎＝鈴木江理子＝A.P.S.F，2007『在留特別許可と日本の移民政策』明石書店。

Impact of the ‘New System of Residence Management’

Characteristics and Problems of the Revised Immigration Control and Refugee Recognition Act

KUSAKA Michitsune

RINK

key words: immigration control act, system of residence management, foreigner

The policy of residence control on foreigners by the Immigration Control and Refugee Recognition Act (Immigration Law), and the Alien Registration Law, implemented since 1952, has been drastically changed. In July 2009, the Diet passed bills to abolish the Alien Registration Law and revise the Immigration Law and the Residential Basic Book Act, as a pillar of the ‘New System of Residence Management’ aimed to strengthen state control over foreigners.

The revision of the laws was in response to criticism that the dual administrative structure for the immigration control through the Immigration Law and the Alien Registration Law had loopholes, including the facts that undocumented foreign residents are able to obtain alien registration cards, in addition to the difficulties for the Immigration Bureau to immediately grasp the latest personal information of foreign residents which is the basis of residential status.

The residence control based on the Alien Registration Law had been weakened in 1980’s because of the nationwide struggle to reject fingerprinting particularly among Korean and Chinese residents when they renewed their alien registration cards. As a result of the foreign residents’ movement to promote their rights, the residence control system in Japan has been changed.

This paper tries to clarify the changes of residence control system of foreigners and to point out the problems of 2009 revision of the related laws.

報告論文

研修生・技能実習生の 国際的な権利保障へ向けて 日本と送出国での取組みについて

中島眞一郎 コムスタカ―外国人と共に生きる会

キーワード：急増する研修生・技能実習生，現代の奴隷労働と呼ばれる労働環境，外国人研修生・技能実習生の国際的な権利保障

近年，外国人研修生・技能実習生が急増し，日本全体で約20万人に達しています。熊本県内でも最近5年間で倍増し，約3,000人近くの外国人が，縫製工場や紡績工場など繊維関連企業や農家等に受け入れられています。研修生・技能実習生の多くは，来日前に多額の借金をして送出国に保証金を支払い，また逃亡防止などのために多額の違約金を支払う契約を締結し，さらに日本の最低賃金法に違反する低額の残業代で働く契約が送出国と受入機関により締結されています。それらが，研修生・技能実習生を，「人身売買」「現代の奴隷労働」と呼ばれる過酷な労働環境下においている要因です。それゆえ，研修生・技能実習生の権利保障のためには，対外的に救済を求めることができるための，研修生・技能実習生の権利意識の高まり，相談に対応するNGOや労働組合の対応能力や解決能力の向上，送出国の送出国機関と受入国の受入機関双方の違法行為や不正行為を取り締まる両国の政府や行政機関の国際的取組みが必要です。

熊本県内の外国人研修生・技能実習生の搾取と人権侵害の現状と，対外的に救済を求めて立ち上がった研修生・技能実習生の2つのケース（熊本県内の団体監視型の縫製企業及び単独型の紡績企業）の権利救済の実例を通じて，研修生・技能実習生の国際的権利保障の課題とその実現へのプロセスを考察します。

1 熊本県における研修生・技能実習生の状況

(1) 増加する研修生・技能実習生

研修生・技能実習生として日本の企業や農家に受入れられている外国人が増加し，2009年には約20万人に増加しています。熊本県においても，2004年から2008年の最近5年間で，以下の表1に見られるように1300人台から2600人台へ倍増しています。熊本県の場合，国籍別にはフィリピン人やインドネシア人もいますが，その8割以上を中国人が占めています。職种的には，繊維―衣服関連とともに農業の研修生・技能実習生の比率が高いことが特色です。

表1 熊本県における研修生・技能実習生の推移

	研修(うち中国籍)	※特定活動(うち中国籍)	合計(うち中国籍)
2004年	563 (408)	803 (653)	1,366 (1,061)
2005年	806 (641)	1,042 (827)	1,848 (1,468)
2006年	1,071 (906)	1,296 (1,091)	2,367 (1,997)
2007年	1,159 (958)	1,457 (1,249)	2,616 (2,207)
2008年	1,118 (938)	1,514 (1,308)	2,632 (2,246)

注：特定活動の在留資格は、技能実習生以外にも、働きながら学べるワーキングホリデーや大使館など働く家事労働者、帰国準備者などを対象とするものですが、熊本県の場合には、特定活動の在留資格者の大半が技能実習生と推測できます。

出典：財団法人入管協会『平成17年版～平成21年版在留外国人統計』

(2) 研修生・技能実習生からの相談の増加とNGOの取組み

2007年9月に熊本県天草市にある縫製企業2社で働く中国人女性技能実習生が労働組合に保護され、同年12月に受入機関等を被告として熊本地裁に未払い賃金等の支払いを求めて裁判を提訴しました。この事件を契機に、熊本県内では、研修生問題をマスコミが大きく報道したことから社会的関心が高まり、それとともに、熊本県内の研修生・技能実習生からの相談も増加していくこととなりました。

2009年12月末現在、熊本地方裁判所に研修生あるいは技能実習生を原告として提訴され、マスコミでの報道であきらかになっている訴訟だけでも5件あり、この2年間の相談件数は、数十件あるいは100件以上に及ぶと推測されます。労働基準監督署や入国管理局等の公的機関以外にも、弁護士、労働組合、NPO法人、NGOなどの団体・個人が、時には連携し、あるいは独自に対応し、取り組んでいます。

「コムスタカー外国人と共に生きる会」(以下、「コムスタカ」とよぶ)^{*1}にも、2008年2月から熊本県内の技能実習生からの相談が寄せられるようになりました。同年6月に福井県にあるNGOである「外国人研修生権利ネットワーク・福井」(以下、「ネットワーク福井」とよぶ)から熊本県玉名市横島町の縫製企業で働く中国人女性技能実習生の問題の依頼がありました。この事件は、コムスタカとして、主体的に技能実習生を初めてシェルター等に保護して、受入機関と交渉して解決できたケースでした。以後、研修生や技能実習生からの口コミや、関係団体からの紹介など、この2年ほどの間に相談のあったケースは18ケースです。これまで解決できたケースは7ケース(うち1ケースは一部裁判係争中)、8ケースが途中から連絡がとれなくなったり、受入機関や送出国により帰国させられ未解決となったもので、残り3ケースが相談中及び待機中です。

これらの相談事例は、熊本県内で数千名存在する研修生や技能実習生のほんの氷山の一角に係っているにすぎず、また、私たちの力量を超えた問題に取り組んでおり、資金不足やスタッフ不足などの問題は解消されていません。

しかし、この2年間「泣き寝入りか、解決まで長期化する裁判か」という選択肢以外に、労働基準監督署、入国管理局、中国領事館など関係機関と連携しながら、第二次受入機関の受入企業・農家や第一次受入機関や送出国である派遣企業と交渉して、解決できたいくつかのパターンを生み出すことができました。また、在留期間に残っている技能実習生には雇用保険の受給により、また、倒

産企業には、国の未払賃金立替制度の活用、あるいは他の受入機関へ移籍することで技能実習を継続しながら交渉や裁判を闘うことや、裁判提訴後に帰国しながら係争し続けるなど、それぞれの主体的な条件にあわせて、ある程度長期の闘いにも対応できるいくつかの応用パターンが可能となってきました。その結果、この2年間に解決できる能力は確実に高まってきました。

(3) 研修生・技能実習生の権利侵害の状況

研修生・技能実習生受入制度は、その理念は、「人づくりの国際貢献」*2とされていますが、その実態は、日本人労働者が就こうとしない職種の労働力不足を補ったり、最低賃金以下の格安で使える労働力として受入れられています。

研修生の多くは、送出国の派遣会社に、親族や友人から借金をしなければならないほどの高額の保証金を支払い、逃亡防止等のための違約金支払契約を締結して来日しています。1年目の研修生は労働者と看做されず、残業は禁止されていますが、多くの受入企業・農家で時給300円台～500円の違法な裏契約が送出国の派遣会社との間で締結され、残業させられています。来日2年目からは労働者と認められ、労働基準法などの適用のある技能実習生に移行し、最大2年間滞在できます。技能実習生に対しても、違法な「裏契約」が中国側派遣会社との間で締結され、最低賃金法に違反する残業代や労働基準法に違反する長時間労働、強制貯金、人権侵害に当たる来日時からの旅券や預金通帳の預かりなど違法行為が行われています。

このような違法行為や不正行為は、日本側の受入機関*3のうち、主に零細企業や農家を主な対象とする団体監視型とよばれる受入機関で多く発生していますが、大企業や中規模企業を主な対象とする単独型とよばれる受入機関でも発生しています。

本稿は、「研修生・技能実習生の国際的権利救済」をテーマとしていますが、そのためには日本側受入機関との問題の解決だけでなく、帰国後の身の安全や保証金の返還や違約金を取られないこと等、送出国の送出機関（派遣会社等）との問題の解決も不可欠です。

本稿では、過酷な労働環境や人権侵害状況下におかれていた研修生・技能実習生らが、いかにして権利の回復や救済を得ることができたかを、コムスタカの相談事例のうち、解決に至った2つのケースの経験を通じてその実情を報告します。それを通じて研修生・技能実習生の国際的権利救済のためにどのようなことが必要かを明らかにしていきたいと思います。

2 団体監視型（縫製企業）の研修生・技能実習生問題

(1) はじめに

ネットワーク福井から、2008年6月中旬に相談がコムスタカにありました。「熊本県玉名市横島の縫製企業2社（実態は1社）で働く研修生と技能実習生の合計18名からの救援依頼が、ネットワーク福井にきており、熊本の企業の問題なのでそれに取り組んでほしい」とのことでした。依頼の内容や18名の状況などを書いたファイル1冊にとじられた資料をもらい一晩読んでみました。

当初は、これを引き受けるのは、コムスタカの能力を超え、無理なので断ろうかと思いました。10

数年前に農業研修生を保護し取り組んだ経験^{*4}がありますが、技能実習生の救援の経験がないこと、依頼されている人数が18名と多人数であり、それらを長期間保護できる体制がないこと、かつ、来日3年目の技能実習生、2年目の技能実習生、1年目の研修生と分かれ、条件がそれぞれ異なるため交渉の難しさが予想されたこと、第二次受入機関の情報はあがるが、第一次受入機関及び中国の送出国の情報がほとんどないことなど不安ばかりでした。

(2) どのようにして解決するか

ネットワーク福井のメンバーから、これまでの解決事例やその方法を聞きました。それによると、労働基準監督署へ申立をおこない、是正勧告を求め、それが出されて履行期限までの2～3カ月を目処に保護して、受入企業や第一次受入機関と交渉して解決していくというものでした。そして、NGO(市民団体)として解決が困難なときは、労働組合に加入してもらい、労働組合から受入企業に団体交渉を申し入れ、それでも解決できない時は弁護士に依頼して訴訟を提訴するというものでした。

ネットワーク福井のメンバーが熊本まで来て、技能実習生らから直接聞き取りをするということなので、当初はその取り組みの協力という程度で考えていました。しかし、実際に身柄を保護して取り組むとなると、ネットワーク福井からは、これまでの解決の方法やアドバイスをしてもらえるものの、取り組みのための費用や保護する施設の確保や相手方企業等との交渉はすべてこちらでしなければなりません。結局、最終的には、コムスタカの責任で取り組むことになりました。

(3) 技能実習生の訴え——「私達を助けてください」^{*5}

こんにちは。私は、中国の実習生・童恵娟です。2005年8月21日に、裁縫の仕事のため、来日しました。飛行機を降りて、すぐ大分県日田市で2週間のトレーニングを受けました。昼は、7時間日本語の勉強をし、夜3時間ぐらい働きました。

9月4日にトレーニング終了後、長崎市にあるシーエス企画で、8カ月の研修を受けました。その期間、夜も残業をし、残業代は300円/時間でした。その後、会社が破産しました。2006年4月22日、熊本市玉名横島町に来ました。会社の名は、有限会社シーエス企画のままでした。しかし、有限会社シーエス企画と有限会社ラ・メールの全従業員、研修生、実習生が同じ時間、同じ工場内で仕事することが分かりました。シーエス企画は、名ばかりで、存在しない会社です。私たちは、経営者一家の父親を社長、息子を工場長と呼びました。ラ・メールの仕事は、非常に忙しくて、社長や工場長は毎日私たちに残業するよう要求してきました。そして、私たちに手帳を配り、何時から何時までという形式で、残業時間を記入するよう言われました。

例えば、(19時から23時)300円/時間(研修生の時)、350円/時間(実習生の時)、毎月の給料日は15日(その後、2008年1月から25日に変更)でした。しかし、検査されるのを防ぐため、私たちは残業代の明細をもらったことがありません。封筒の裏に、基本給と残業代の合計金額のみが書いてありました。

現在、社長は、私たちに未払いの給料があります(人によって金額が異なる)。そして、私たち一人一人から、10万から15万円を借りました。社長を信頼したため、借用書を書いてもらって、

未だに返済してくれていません。

2007年10月下旬、社長はみんなを集め、ミーティングをしました。そこで、日本の労働法上、実習生の残業代は、780円／時間ということが初めて分かりました。社長は、「あなたたちに780円／時間を与えることは不可能だ。そうでないと、会社が倒産してしまって、私が夜逃げしたら、1円ももらえないだけでなく、中国に帰らされる」と言いました。このように、私たちを脅迫し、残業代の記帳方法を変えるよう迫りました(実際の残業時間4時間でも、2時間と記帳する方法)。例えば、以前19時から23時の場合、現在2時間(780円／時間)と記帳する。実際、私たちは変わらず390円／時間しかもらえませんでした。

2008年4月29日に社長はまたみんなを集め、私たち実習生に対し、契約書にサインするよう命じました。その内容は、夜仕事をする時、「社長」が某会社から注文をもらい、私たちが働くのですが、社長や工場長から残業するよう命じたのではなく、彼らがただ私たちに機械、電気と場所を提供するだけということでした。その本当の目的は言わなくても分かることです。

社長は、いろいろな手段で、JITCO(財団法人国際研修協力開発機構)による研修生、実習生に関する検査を誤魔化しました。例えば、残業する様子が見えないようにするため、私にシーエス企画のカーテンを二重に作らせたり、すぐ逃げられるように警報器を設置したりしました。日本語の勉強でさえ、検査の時にうそを言うための検査対策が目的になっていました。

最近、7月11日午前、JITCOの人がシーエス企画に検査に来た時、社長は事前に私たちに、「土日休み、夜の残業無し、パスポートなどの証明書は、各自に保管している」と検査員に言うよう指示しました。私たちは、彼らに怒られ、帰国させられるのが怖くて、本当のことが言えませんでした。現在、私たちは勇気を出して、すべての事実を述べました。私たちを助けてください。

(4) どのような準備が必要だったか

「保護してから、労働基準監督署へ申立てをおこない、相手企業らと交渉して、是正勧告が出される期間を含めて1～3カ月で合意書を締結し、未払賃金や残業代などを支払わせて解決し、研修生・技能実習生らを帰国できるようにする」ことになりますが、具体的に解決できるためには以下のような準備が必要でした。

①労働基準監督署が、この問題に反応して、研修生・技能実習生らの権利救済の方向で具体的に動くかどうかを打診したところ、労基署の担当者は前向きな反応でした。②なぜ、日本人労働者と異なり、彼女らを受入企業から保護しなければならないのかについても議論し、彼女らの身柄を確保して保護しないと、受入機関や送出機関から強制的に帰国させられ、相手方との対等な交渉も問題解決もできない事情を理解し、当面1～2カ月間保護できるシェルターの確保が不可欠でしたが、協力者が見つかり何とか確保できることになりました。③保護する前に、研修生・技能実習生らから聞き取りを行い、労基署へ提出して、受入企業の違反や不正行為の事実を認定させ、是正勧告を企業に出させるための証拠や資料を揃えたり、陳述書やその訳文の作成が必要でしたが、終業後の深夜や休日に聞き取りを何度か行うことができました。④通訳者や翻訳者の確保、保護している期間中の世話や相談相手となる支援者・協力者を確保できるかも課題でしたが、呼びかけたところ何とか集ま

ってくれました。⑤3カ月以上にわたる場合の支援体制や、裁判をせざるを得ない事態になったとき弁護士をどうするかもありましたが、これについては準備段階では手がまわりませんでした。しかし、①～④の課題はなんとかと解決できそうに思えたこと、及び保護を求めている来日3年目の技能実習生の在留期限が9月上旬までとなっており、その1カ月間前の7月末に保護することにしました。

(5) 事件の概要と経緯

2008年7月30日深夜に、熊本県玉名市横島町の縫製企業で働く18名の中国人女性のうち、来日2年目と3年目の12名の技能実習生実習生を保護しました。来日1年目の研修生は「労働」とみなされず労働基準監督署の是正勧告の対象とならず、具体的な補償は得られるか不明なため、5名の研修と来日2年目の1名の技能実習生の計6名は、縫製企業に残る選択をしました。彼女達は、「1カ月200時間をこえる残業など長時間労働」、「未払い賃金や残業代の未払い」、「強制貯金とその会社資金への流用」、「会社への貸付」、「旅券の取り上げ」など過酷な労働環境下で働かされていました。

翌日7月31日に熊本労働局へ救済申立をおこない、同日午後、熊本市役所内の市政記者クラブで記者会見をおこないました。熊本県内では、その日の夕方のニュースや翌日の新聞朝刊(一部九州内)で大きく報道されました。

当該の企業に対して、熊本労働局及び管轄の玉名労働基準監督署は、8月1日に実態調査に入り、8月12日は是正勧告を通知し、当該受入企業に対して刑事事件としての立件へ向けて実習生からの聴取をおこなうなど、最優先課題として取り組みました。

また、本件は、日中間の外交問題ともなり、7月31日のマスコミ報道を通じて事態を知った中国駐福岡総領事館の領事が、技能実習生12名から直接話を聞きました。その後、中国政府は、この問題解決がなされるまで、浙江省にある中国の派遣会社の海外派遣業務を8月14日に一時停止する処分をおこないました。

さらに、中国側の派遣会社の代表者らを日本に呼び、技能実習生12名との話し合いが8月20日実現し、技能実習生と中国の派遣会社との間で、全国で初めて5項目の協定(①本件の責任が技能実習生にないこと、②帰国後、奨励金を返還すること、③帰国後、違約金を請求したり、訴訟をおこさないこと、④家族への接触をしないこと、⑤日本と中国の法令を遵守することを約束すること)が締結されました。

日本側受入機関(当該受入企業と協同組合)と実習生12名とは、熊本労働局職員の立会いで話し合いを数回行い、「①重大な法令違反や人権侵害行為を発生させたことを認め、実習生に謝罪する。②賃金や残業代など未払い総額2226万のうち、既に支払われた分を除く1270万円を9月18日までに支払う、2年目の実習生5人分の残業代未払い分214万円を2009年11月までに分割で支払う、3年目の実習生の残業代の未払い分742万円の債権を放棄する。③受入機関側が法令違反の事実を認め、今後法令遵守の運用を行う」等を内容とする合意が成立することになりました。

そして、2008年9月19日に、熊本労働局会議室で、熊本労働局職員2名と中国在福岡総領事館の領事1名の立会いの下、実習生12名と当該企業と協同組合の間で示談書と協定書が締結され、本件事件は、実習生12名が7月30日に起ち上がってから52日目に解決しました。合意に基づき、2

年目の実習生 5 名は 9 月 2 日より職場に復帰し、3 年目の実習生 7 名は 9 月 21 日に帰国しました。

(6) 復職した 5 名のその後 (第二次事件)

この事件は、2008 年 9 月で解決したかに思えました。しかし、復職した 5 名の縫製企業は 2009 年 8 月に倒産し、ここに新たな問題が発生することになりました。2009 年 8 月に縫製工場が倒産したとき、工場には 11 名の中国人女性技能実習生が働いていました。内訳は、残り 1 年余り在留期限のある 2 年目の技能実習生 5 名、2009 年 8 月 22 日までの在留期間しかない技能実習生 3 名、そして 2009 年 11 月末まで残り 3 カ月の在留期間しかない技能実習生 3 名でした。

彼女たち 11 名の技能実習生には、倒産した企業の社長から、「帰国するときに支払う」として 2009 年 1 月から 8 月までの給与は支払われていませんでした。また、復職した 5 名等に対して分割して 2009 年 1 月から給与に上乗せして支払うと合意していた 2008 年の返済分も、2009 年 7 月 14 日に一括して一旦返済されましたが、その場で「他の企業の技能実習生の未払い賃金の支払いにあてる」寄付金として取り上げられてしまいました。

復職した 5 名のうち在留期間が 8 月 22 日までしかなかった 3 名は、2009 年 8 月 21 日に、未払い賃金等の支給を受けて中国に帰国しました。そして、残り 1 年余り在留期間のある 2 年目の技能実習生 5 名は、第一次受入機関である協同組合が、8 月下旬に他の企業の縫製工場へ移籍させるため引き取りました。しかしながら、在留期限が 2009 年 11 月末の残り 3 カ月しかない復職した 2 名と (昨年工場から逃げ出さずに残った) 1 名の計 3 名については、協同組合は、倒産した縫製企業が責任を持つべきとして引き取らなかったため、3 名は倒産した工場の寮で未払い賃金の支払いを求めて残っていました。

そして、倒産した企業の社長は、会社の倒産手続きを弁護士に依頼して行っており、残った 3 名に賃金の未払い分を支払うことも、また、これ以上工場敷地内にある寮においておくこともできないとして、コムスタカへ 3 名の保護を求めてきました。翌日の 8 月 31 日に 3 名の技能実習生の意思を確認して、保護しました。

保護された 3 名の技能実習生は、コムスタカのシェルターなどで暮らしながら、ハローワークで雇用保険受給申請をして認められ、帰国までの生活費をえて、その間に、倒産企業の未払い賃金を国が立て替える (総支給額の 80% の 6 カ月分) 制度の申請を労働基準監督署に行いました。その認定と支給に 2 カ月あまりかかりましたが、同年 11 月に支給を受けることができました。その上で、第二次受入機関の縫製企業の社長は倒産手続きに入っており、そこからの支払いが望めないの、第一次受入機関である協同組合に対して、帰国費用だけでなく、7 月 14 日に一旦返済されて、寄付金として取り戻されたお金の返済を求めて交渉しました。

その結果、2009 年 11 月 19 日に合意書が締結でき、未払い額の 7 ～ 8 割程度の返済が実現しました。そして、同年 11 月 26 日に中国人女性技能実習生 3 名は、福岡空港から上海空港行きの飛行機で無事帰国しました。帰国後の 3 名から連絡があり、中国の派遣会社から、「2008 年 9 月 19 日の締結した協定どおり帰国後の奨励金が約束どおりの金額で返済された」という報告がありました。

(7) まとめ

本件事件では、熊本労働局や中国駐福岡総領事館の協力の下に、技能実習生への法令違反の未払い分への支払いの履行や、今後の運用で法令遵守を誓う日本側受入機関や中国側送出機関と実習生との示談書や協定書が締結されて解決することになりました。また、関係機関により、以下のような日本側受入機関や中国側送出機関双方への規制や処分がなされました。

福岡入国管理局は2009年7月10日、第二次受入機関である当該縫製企業に、不正行為認定をして、3年間の研修生受入停止の処分を文書で交付、残っていた技能実習生11名について他企業への移籍又は帰国させるように口頭指導をしました。なお、第一次受入機関の協同組合は、2010年1月まで6カ月間の猶予期間をおいて処分の決定がなされるとのことでしたが、今後の改善が見込めるとして嚴重注意のみで不正行為認定はなされませんでした。

熊本労働局及び玉名労働基準監督署は、2008年8月初旬、当該縫製企業に実態調査に入り、8月に是正勧告、及び指導書交付、2009年3月に、当該縫製企業の社長に対して、その未履行を理由に検察庁へ書類送検。現在検察庁が、当該企業社長に対して、刑事処分へむけ最終的な手続きを進めています。

中国駐福岡総領事館及び中国政府は、2008年8月初めから領事が問題解決へ向け積極的に関与、領事による報告をうけた中国中央政府及び地方政府は、同年8月中旬に、中国の派遣会社の海外派遣業務の停止処分、同年8月中旬派遣会社の代表ら5名を来日させ、技能実習生の帰国後の問題について、全国ではじめて中国側派遣会社との協定締結の合意成立。中国側派遣会社は、その後も海外派遣業務停止処分が解けず、既に派遣している研修生や技能実習生の帰国後の受け皿となる会社としてのみ存続し、現在に至っています。

本件事件は、当事者の技能実習生らの権利回復や救済を求めることへの強い決意と忍耐強い取組みのもと、ネットワーク福井やコムスタカなどNGOへ救済を求めて保護され、公的機関(労働基準監督署・入国管理局・中国総領事館など)への申立とその協力を得て、第一次受入機関(協同組合)、第二次受入機関(縫製企業)、中国側送出機関である派遣会社と交渉して「情に適い、理に適い、法に適う」解決ができました。その意味では、日本国内で研修生・技能実習生をめぐり多発している「労働一人権侵害」事件のなかでも、今後の解決のモデルケース⁶となる意義を持っています。

3 企業単独型(紡績企業)の研修生・技能実習生の問題

(1) はじめに

技能実習生3名は、2006年1月16日に研修生として来日し、以後3年間、2009年1月13日まで熊本県内にある紡績工場で働いていました。在留資格は「特定活動」で、在留期限は2009年1月16日でした。

この紡績株式会社は、本社が兵庫県内にあり、8年前から研修生を受け入れるようになり、2009年1月13日段階で来日1年目の研修生6名、2年目の技能実習生6人、3年目の技能実習生7人の19名が在籍していました。1月13日から14日にかけて、19名のうち来日3年目の7名を保護しま

した。しかし、同年1月15日に工場敷地内にある寮に技能実習生らの荷物を取りにいった時に、いきり立つ社員らに取り囲まれ脅されて、4名が工場に戻ってしまいました。そして、この4人は1月17日に中国に帰国して、来日3年目の技能実習生3名が残り、コムスタカで2カ月余り保護しました。

この期間中、労基署に救済申立を行い、2月16日是正勧告が会社に提出され、その支払期限である2月27日に法令上の義務とみなされた未払い賃金等1人当たり約80万円の支払いが技能実習生3名に会社よりなされました。その一方で、寮費の返還分や帰国費用など労基署の権限外の問題について会社が支払おうとしなかったため、同年3月5日熊本地裁に、会社を被告として技能実習生3名を原告に総額約520万円の支払いを求める訴訟を提訴しました。そして、技能実習生3名は、訴訟を代理人弁護士に委ねて3月18日に中国へ帰国しました。

(2) 実習生からの訴え⁷⁾

私たち(陳静、張運霞、田紅遠)は中国人です。2006年1月16日、研修生として日本の熊本の紡績会社に来ました。その時、福岡国際空港の会社に行く車の中で、私たちのパスポートが取り上げられました。しかも、会社に着いた時、印鑑も取り上げられ、以後会社に保管されたままとになりました。その理由は、「パスポートと印鑑は貴重なものですから」と通訳は私達に説明しました。

私達は、2006年1月17日から26日まで、毎日8時間研修をうけました。8時間の中で、1時間で日本語を勉強して、7時間作業場で研修しました。

約10日間の研修期間を経て、2006年1月27日から、私達は、毎日12時間交代及び月に1度早番と遅番の交代で、工場で勤務しました。即ち、早番は6時から18時で、遅番は18時から翌朝6時が勤務時間でした。毎日12時間の勤務時間内で実際に働く時間は11時間でした(前の8時間は通常の勤務時間になり、後の3時間は残業になります)。休憩時間は1時間(食事を取る時間は40分、午前の休憩時間は10分、午後の休憩時間は10分で、合計1時間です)。このような毎日通常の勤務は8時間で、残業時間は3時間という計算の仕方は、2006年1月27日から2008年7月26日まで続いていました。

2008年7月27日から、私達の勤務時間が一部変更されました。毎日12時間の勤務時間内で、実際に働く時間は毎日10時間15分となりました(前の7時間15分は通常の勤務時間になり、後の3時間は残業です)。休憩時間は1時間45分(食事を取る時間は45分、午前の休憩時間は2回、それぞれ15分で、午後の休憩時間も2回、それぞれ15分で、合計1時間45分です)。

さらに、私たちは2006年1月27日から2008年3月の間、深夜勤務でも一切手当がありませんでした。毎月の給料明細の記入も曖昧で、全く分かりませんでした。

私達は日本に来てから、1年目の毎月の研修の手当は4万円、残業代は時給350円、その他に生活費1万5000円です。2年目の毎月の研修の手当は4万5000円、残業代は時給400円、それに生活費1万5000円です。3年目の2008年2月までの研修の手当は5万円、残業代は時給450円、それに生活費1万5000円です。2008年3月以後、日本人と同じような給料明細書がわたされるようになってからは、それまでとの違いが一目瞭然になりました。基本給は11万円と書いてありました。この時、以前の私達の給料は、不当に低かったと初めてわかりました。

2006年1月16日来日から2008年1月13日まで、私たちの毎月の給料は会社側に保管され、月々1万5000円の生活費しかもらえませんでした。

2006年1月16日から2008年3月まで、私達は6人でずっとひとつ屋根の下に住んでいました。毎日一緒に出勤し一緒に帰宅して、6人の共同生活はとても不便でした。あまりの不便さで、喧嘩したことも少なくありませんでした。同じ条件のひとつ屋根の下に住んでいた日本人は3人だけでした。2008年3月以後、私達の給料明細書の表記が日本人と同じになって、家賃(寮費)が1人月々3万5000円を控除されていることが初めて分かりました。但し、日本人の家賃(水光熱費を含まない)は1人月々1500円ぐらいしか控除されていませんでした。これは平等ですか？

2008年3月以後、日本人と同じような給料明細に切り替えた後は一目瞭然になりました。しかし、月々会社に1万円のサービス費を控除されますが、この金額は給料明細に記入されていません。何のサービス費かもよく分かりませんでした(研修生、実習生として、毎年検診を受ける権利があると思いますが、私たちは1年目の夏に1回検診を受けたきりで、あとの2年間は一度もありませんでした)。

2009年1月13日は、私達の日本の紡績会社での3年間研修の終了日でした。終了日の1週間前に、私達は会社に対して「未払い賃金や残業代の支払いをして下さい」と要求しました。会社は「支払います」と回答しましたが、曖昧で金額は全く明らかにしませんでした。そろそろ帰国しなければならなくなり、やむを得ないので、コムスタカなどにSOS(救援)をもとめて保護されました。「日本の法律により、私達の人権を守って下さい。日本の法律により、私達に未払い賃金や残業代及び不当控除された費用等を返して下さい」とお願いしました。

2009年1月13日、コムスタカの中島さんは私達と一緒に熊本労働基準監督署に行って、紡績会社の違法行為を訴えました。同日午後、紡績会社の工場長は残業代56万円しか支払わないとして、私達の基本給の未払い賃金などには言及しませんでした。交渉した結果、1月22日に再交渉しますと約束しましたが、一方的にキャンセルされました。

紡績会社は、1月30日に労働基準監督署の算定した支払い金額も無視し、会社は解決に対して誠意を持っていないことがわかりました。しかも、故意に解決のための期間を延ばしてきました。ようやく、2008年2月27日に、労働基準監督署の是正勧告の支払期限の最終日に、労働基準監督署で私達の未払い賃金等を受け取りました(79万7100円)。

紡績会社は私達に対して44日間、いたずらに時間を過ごさせました。私達と私達の家族に対して精神的苦痛を強いました。また、この44日間に私達は仕事もすることができず、収入もなく、かつ生活上多大な不便などを受けました。だから、私達は弁護士を代理人として依頼して、不公平に控除された家賃(寮費)や、帰国旅費及び精神的苦痛の慰謝料等の支払いを請求する訴訟を裁判所に提訴しました。

(3) 会社の違法・不正行為について

実習生の訴えの内容や労働基準監督署を通じての会社との交渉などから明らかになってきた、会社の違法・不正行為は以下のとおりです。①来日1年目の研修生に禁止されている残業を、違法な時給350円で行っていたこと(研修手当て：毎月4万円)。②来日2年目以降は、技能実習生となっ

ているにもかかわらず、研修生扱い(来日2年目の研修手当:毎月4万5000円・残業代時給:400円, 来日3年目の研修手当:毎月5万円・残業代時給:450円)でした(但し, 原告らの先輩に当たる前期の技能実習生が労働基準監督署に通告したことにより, 2008年3月より技能実習生としての扱いに変わり, 給料明細表も, 基本賃金毎月11万円となるなど適正なものにかわる)。③禁止されている管理費(仲介手数料として徴収される)が, 2008年3月から2009年1月まで11カ月間, 実習生の通帳から毎月1万円が引き落とされていたこと。④寮費が毎月3万5000円引き落とされていた(適正価格は毎月1万5000円程度)。⑤貯金通帳と印鑑が会社保管で, 会社の許可なく自由になるお金が毎月現金で1万5000円しか渡されていないこと。⑥旅券は, 来日時から会社保管されていたこと。⑦企業単独型の研修生・技能実習生受入であるにもかかわらず, 中国側の送出機関が中国の紡績企業ではなく, 派遣会社と研修生が契約して派遣されており, 関与が禁止されている派遣会社や仲介会社が介在した研修生・技能実習生の受入がおこなわれていること。

このケースは, 3人の実習生の労働基準法違反や最低賃金法違反など労働問題をめぐる争いですが, 主に中堅企業や大企業でしか受入れが認められない企業単独型の研修生・技能実習生受入制度の根幹を揺るがしかねない大きな問題もはらんでいます。

企業単独型の研修生・技能実習生受入れは, 政府機関の職員, 受入企業が20%以上出資した現地子会社の常勤職員, あるいは, 受入企業と10億円相当の取引実績のある現地会社の常勤職員の派遣しか認められていません。しかし, 今回の紡績会社は, 実際には, 関与が一切禁止されている中国側派遣会社や仲介会社を通じて研修生・技能実習生を受け入れており, また, 技能実習生も, 大きな紡績会社等の常勤職員ではなく, 企業単独型の受入条件とは関係ない中国側の派遣会社の募集に応募して来日しています。この中国側派遣会社は, 他の日本の紡績会社にも研修生・技能実習生を派遣しており, 企業単独型で研修生・技能実習生の受入れをおこなっている日本の紡績会社のなかに, 同様な方法で違法な受入れがおこなわれている疑いが出てきました。

(4) 労働基準監督署を通じての会社との交渉の経緯

技能実習生3名は, 2009年1月13日午前中に, 熊本労働基準監督署に未払い賃金や残業代などの支払いを求めて救済申立てをしました。

労働基準監督官が会社に連絡して, 1月13日午後1時から1回目の話し合いが労働基準監督署の会議室で行われました。会社から工場長と職員の2名が参加し, 未払い分として56万円を支払う旨の説明がありました。しかし, 仲介手数料として毎月1万円が給料から差し引かれている分が含まれていないこと, 未払い残業代のみの計算で, 2年目からの13カ月間が研修手当で4万5000円で計算され基本賃金である11万円で計算されていないこと, 寮費が3万5000円控除されていることなど問題点を指摘しました。

労働基準監督官は, 会社に「仲介手数料を賃金から同意なく控除するのは違法なので, 返還すること, 2年目からの13カ月分を毎月11万の基本賃金として毎月の給与や控除分を計算し直し, 未払い分を確定する」ように指導しました。また, 技能実習生側も, 未払い請求額を計算して提出する旨を伝えました。その結果, 2回目の話し合いを2009年1月22日午後1時から労働基準監督署の会

議室で行うことが確認されました。

この時点では、工場長は、「労働基準監督署の指導に従う」という立場でしたから、早期に合意でき解決して帰国できると判断していました。しかしながら、会社は同年1月20日に、会社の代理人として弁護士を就任させ、労基署の監督官に会社の弁護士は、「2回目の話し合いには出席しない。(どうせ裁判となるので)今後話し合いはしない」と通告してきたため、2回目の話し合いはキャンセルとなりました。

2009年1月30日に、労働基準監督官より以下のような報告と説明がありました。「調査を踏まえて、労基署として未払い賃金額を計算したところ、1人当たり、法律上の未払い額は約80万円、適正な寮費や税金の返還額を含めると合わせて約98万5000円となった。会社には、未払い額を支払うように行政指導した」という説明でした。

私たちからの「今後とも会社が交渉を拒否し未払い額を支払わないときは、どうすればよいのか」という質問に対して、労働基準監督官は、「行政指導に会社が従わないときは、会社を処罰するため検察庁へ書類送検することになる。また、未払い分を支払わせるためには、民事事件として裁判所へ提訴してもらう必要がある」という説明でした。

2009年2月2日付で、技能実習生の要求内容を会社にFAXで送信しました。それに対して、会社の代理人の弁護士に2月6日夕方電話したところ、「文書で熊本労働基準監督署に回答してあるので、労基署から説明を聞いてほしい。会社の回答した金額以上の額は、微調整程度は可能だが、それ以上は支払う意思はない。あとは裁判してくれ」という回答でした。

2009年2月10日午前中、熊本労働基準監督署の労働基準監督官から会社の回答の説明を受けました。それによると、「労基署が、労基法違反の未払い分として算定して行政指導している金額約80万円と比べて、2009年2月3日に届いた会社の回答では、2006年2月から2008年3月までの13カ月間の寮費が2万円(労基署の算定は1万5000円)となっており、未払い額として支払う金額は、73万程度という回答である。会社の回答が労基署の算定金額を下回っており、その後も会社から誠意ある回答がないので、労基署としては会社が指導にしたがう意思がないとみなして、会社には是正勧告を行うようにする。

寮費の問題については、工場長が『1月13日に提示した金額は、別件で寮費(水光熱費やその他の支給品の費用を含む)としての算定が認められた金額が1万5000円であったので、その金額で未払い額を計算したといていた』ことも考慮し、技能実習生に明示されていない2006年2月から2008年3月までの13カ月間については、月1万5000円で算定している。労基署として、給料明細書に書かれていた2008年3月から2009年2月の11カ月分の寮費毎月3万5000円の返還額については、双方で話し合うか、民事訴訟で解決してもらう問題であると考えているが、会社には、寮費(水光熱費込み)は24カ月とも毎月同じ金額を算定するよう指導している」とのことでした。

以上の労基署の説明を聞き、2009年2月10日に会社に対して、「実習生の要求(労基署の算定額に、寮費毎月1万5000円を適正とみなし、毎月2万円の返還と税の返還分及び帰国費用を含めて1人当たり109万円の支払いと和解書の締結)に対する誠意ある回答を2月13日までに求めます」とFAXで送信しました。

2月12日、会社の代理人の弁護士より届いた返事は「当方の考えは、労基署へ提出した書面の通り」という内容でした。その旨労基署の監督官へ報告したところ、労基署は、約80万円を支払えという是正勧告を会社におこない、来週（2月16日以降）期日を決めて会社に通告するという報告でした。

そして、2月16日夕方、労働基準監督官から電話で、会社の熊本工場へいき、工場長に是正勧告書（実習生1人当たり、法令上の未払い額79万7057円を2009年2月27日までに支払え）を渡してきたという報告がありました。

2月27日、労働基準監督署の会議室で、労働基準監督官立会いの下、会社から実習生3名に1人当たり79万7100円が支払われ、実習生から「未払い賃金分として入金日2009年2月27日に上記正に領収しました」と記載した領収書に署名・捺印して渡しました。

この場で、出席していた工場長に、未解決の寮費の返還や帰国費用など約30万円の問題について、「会社側から新たな提案はありませんか」と尋ねましたが、工場長は、「会社の代理人弁護士が労基署に回答したとおりです」との回答で、未解決分野の交渉は残念ながら成立しませんでした。

(5) 訴訟の提訴と中国帰国後の不安について

そのため、3月5日熊本地裁に、会社を被告として未解決分野（寮費の返還、帰国費用）にくわえて、滞在費用、慰謝料、弁護士料など原告3名で総額約520万円の支払いを求める訴訟を提訴しました。

技能実習生3名は、帰国後に中国側派遣会社から奨励金1万元（約15万円）の返還がされないことや、契約違反として8万元（約120万円）の違約金が請求されることを恐れていました。そのため、中国駐福岡総領事館に連絡して、領事に面会と要請を行いました。その結果、中国領事館から中国側の派遣会社の代表者に連絡し、実習生3名の帰国後の問題について、以下のような回答をFAXで取り寄せてくれました。

「《日本に赴いた紡績研修生の帰国後の処理意見について》の確認について

紡績研修生：

- 1、身分証明書は本人に還す、身分証明書の存続期間の責任はわが会社が負う。
- 2、奨励金10,000元は本人に返す（領収書を失った人も含む）。
- 3、帰国後、担保責任書は自動的に解消する。
- 4、在日期間の労資事件は、3人は責任を負わないと認める。」

これをうけて、実習生3人は、2009年3月18日に安心して中国に帰国することができました。熊本地裁に提訴した訴訟は、今後、代理人弁護士が、実習生3名の訴訟を担っていくことになりました。

(6) 帰国後の中国の派遣会社との攻防

しかしながら、帰国後に、原告3名が中国の派遣会社に電話で1万元の奨励金の返還を話したところ、会社は、「日本での裁判を取り下げろ。会社を逃げ出してから、どうやって日本の人権団体に相談したのか。帰国するまでの経緯を報告書として提出しないと奨励金の1万元は返却しない」と言い、領事館を通じて2009年3月17日に送られた中国の派遣会社からの回答で示された約束を守りませんでした。その報告を受け、私は、その経過を領事館へ報告し、3月30日に再度領事館から中国

の派遣会社の代表に指導してもらいました。このときも派遣会社の代表は、「報告書を提出してもらえれば1万円は返す。また、日本の裁判は、中国の派遣会社と直接関係ないので、その取り下げは要求しない」と回答してきたということでした。

そのとき領事から「コムスタカに保護された今年1月13日から中国に帰国する3月18日までの出来事の報告書を会社へ提出した方がよい」といわれました。そして、原告ら3名には、領事館へ以前提出した内容を一部修正したものを、中国の派遣会社に提出して、1万円の返還を受けるように伝えました。その報告書を作成し、中国の派遣会社に提出したところ、4月18日に中国派遣会社の代表者が原告3名の住む町までやってきて原告3名と会って話をしました。

代表は、原告3名に奨励金1万円を返却するどころか、「日本での裁判を取り下げろ。10万円を違約金として支払え。支払わなければ中国の弁護士を雇って裁判する。1万円は、これらの問題が解決したあとにしか返さない。日本の会社にいる研修生・実習生もお前たちのために帰国させられることになった。彼女らの帰国の責任を取れ。やくざ(黒道の人)や、弁護士(白道の人)らに気をつけろ」などと脅され、「もし、自分達の身の上に不幸な出来事が起きたら会社のせいと思ってほしい」という報告が4月19日に送られてきました。

このように中国の派遣会社は、中国領事館を通じて行われた原告らへの約束を履行する気はなく、すべて反故にする立場を明らかにしました。中国の派遣会社は、被告紡績会社やその他の日本の紡績会社への派遣業務の存続をかけて、日本での裁判を原告ら3名から取り下げさせようと必死に動いており、一時原告3名も大きく動揺し、「日本での裁判の取り下げをしたい」と言い出し、予断を許さない局面でしたが、説得して何とか踏みとどまりました。

(7) 中国領事館への3度目の要請で解決

原告らからの報告をうけ、私から領事館への要請は3度目となりましたが、その経緯を伝え、「中国の派遣会社に、3月17日の回答で示した約束をすみやかに実行するようにして連絡指導してください。また、これに応じて実行しないのであれば、中国の派遣会社の国内派遣業務の認可を取消すなどの処分をして、規制してください」との要請文を2009年4月21日にFAXで領事館に午前中に送りました。

同日夕方、領事館に電話したところ、担当領事は午前中の私からのFAXを読んで、すぐに中国の派遣会社に連絡して代表と話して指導したところ、「3名の問題は早急に解決するようにする、1万円の奨励金を返還する」との回答を得たということでした。この回答をすぐに中国の原告3名に伝えました。この時点では、中国の派遣会社は、領事館や政府からの指導には従うそぶりを見せながら、実際には約束を反故にすることを繰り返しているのです。領事館からの3度目の指導で1万円の奨励金を返還するか不明でした。

しかし、派遣会社も、今度は中国政府の本気度がわかったようで、その日の午後、「原告3名に連絡があり、明日1万円を返すので会社に来てほしい。従来の契約書は回収し、そのとき新しい契約書に署名・捺印してもらおう」という連絡がありました(原告らには、もし、新しい契約書などに署名・捺印が求められるときは、内容を確認して問題があれば署名・捺印しないように伝えていました)。

翌日の4月22日に派遣会社へ原告3名が行ったところ、「①身分証明書は帰国後1週間以内に返却したこと。②派遣会社と原告らの契約書は、会社に返却して、会社が破棄したこと。③奨励金1万円は速やかに返却されたこと。④帰国した3名が、会社代表の問題解決のための迅速な対応に感謝していること」の4つを内容とする文書に署名・捺印が求められ、それに署名・捺印したところ、原告3人に1万円が返却されたということでした。

以上の4項目の文書は、「速やかに問題を解決した」という証明として中国(地方)政府、中国領事館へ報告するためのものであったことが明らかになりました。中国の派遣会社が、中国政府から本当に処分されるという恐怖感を抱き、わずか1日で問題を解決しました。

(8) 提訴後の状況について

2009年3月5日に熊本地裁に中国人女性技能実習生3名が、寮費の不当利得返還や帰国費用や滞在費、不法行為による慰謝料や弁護士料など総額520万円を超える損害賠償請求訴訟を、受入れた紡績会社を相手に提訴しました。本件訴訟は、同年5月、7月、9月と3回の口頭弁論が開かれ、同年10月から裁判所が、被告企業に、「ガイドラインの違反があったことは事実なので金銭補償による和解協議」をうながして、被告側及び原告側も協議に同意したため、和解協議に移行しました。しかし、被告企業の違法行為や不正行為を認めない頑な姿勢は変わらず、和解による解決は困難となり、2010年5月19日証人尋問や本人尋問など証拠調べをへて、2010年秋にも判決が言い渡されるものと思われます。

この訴訟の弁護士費用について、彼女たちは日本に住所がないことや在留資格がないことから、民事法律扶助制度の適用は認められませんが、その代わりに法テラスに委託されている日弁連法律援助制度を申請したところ、2009年4月22日に認められました。これにより、弁護士への弁護士費用が支払われ、裁判を担っていくことが可能となりました。

帰国した原告ら3名は、派遣会社の代表らの脅しにより当初相当動揺し、一時は「日本での裁判を取り下げたい」と言い出しましたが、中国領事館の協力を得て、中国側派遣会社との攻防に勝利し、奨励金の返還を得ることができました。奨励金の返還は得られましたが、中国の派遣会社の社長を通じて、「日本での裁判を取り下げろ」という脅しは、2009年6月及び9月にも行われるなど止んでいませんが、原告3名は日本での権利救済に希望を託して訴訟を続けています。

既に被告企業は、2009年1月に3年満期を終え帰国した7名の技能実習生以外に残っていた13名(1年目6名、2年目7名)の研修生・技能実習生を、同年4月下旬に帰国させました。被告企業には、いずれ、入国管理局から不正行為の認定がなされ、3年間の研修生受入禁止処分が言い渡されると思います。また、被告企業は経営危機に直面しており、同年6月末に工場で働いている日本人労働者のうち50名ほどの正社員以外の契約社員や派遣労働者など非正規従業員70名を解雇し、操業を大幅に縮小しています。

研修生や技能実習生の弱い立場につけこみ、その正当な要求を拒否し、引き延ばすことでその責任を免れようとしていく被告企業に対しては、あきらめずに粘り強く闘い、その違法行為や不正行為の司法認定や行政認定をえて、その違法性を社会的に明らかにし、その責任を取らせるべきです。

そして、同様な方法で引き延ばしをはかって責任を免れようとしている他の受入機関に対する警告としていく必要があります。

4 研修生・技能実習生の国際的な権利保障へ向けて

(1) 新技能実習生制度の開始を前に

2010年7月1日から改定入管法下での新しい技能実習生制度が始まります。改定の大きな柱は、①「技能実習1号」と、「技能実習2号」の在留資格を新たに設けて、1年目の研修を雇用と認めてこなかったあり方を改め、座学の原則2カ月間を除き雇用と認めること、②2年目、3年目の技能実習生に対して、団体管理型では第一次受入機関に事実上責任がなかったあり方から、第一次受入機関の「監理責任」を明記することで、第二次受入機関への監理と責任も負わせ、2年目、3年目の技能実習生の権利保障を実現しようとすることです。

この新技能実習生制度が、技能実習生の権利保障としてどの程度機能するかは、その運用を見極めないと判断できません。しかしながら、日本人が就労せず、格安の賃金で雇える労働者を求める企業や農家と、相対的に高額な賃金を求めて応募してくる外国人の両方で成り立っている現行の研修・技能実習制度の実態に向き合わず、「日本の国際貢献としての技術移転」という制度目的を維持している限り、制度の建前と実態の乖離は解消されません。

日本社会の少子高齢化の進展による日本の労働力不足が深刻化すればするほど、日本側の需要圧力がまし、新「技能実習制度」の破綻は早晚避けられないと思われます。問題の根本的な解決には、実態にあわせ、「研修」や「技能実習」についてはその実態にあう者のみ認める厳格な運用を、就労目的のものについては「労働」として受入れる日本の外国人政策の大転換が必要です。

(2) 研修生・技能実習生の国際的権利保障への課題

これまでの研修・技能実習制度が、搾取や人権侵害などの違法行為や不正行為が横行するなかで、約20万人を超えるほどに肥大化できたのは、日本政府も「一般労働として外国人を受入れない」との方針を維持しつつ、格安の労働力として研修生や技能実習生を求める企業や農家等の現実の日本側の需要に応えられる便利な制度として容認してきたためであり、研修生・技能実習生も、一部失踪する者がいるものの、その大多数が送出機関や受入機関との間の隷属関係の下で泣き寝入りを強いられてきたためです。

それ故、研修生・技能実習生の国際的権利保障には、人権侵害や搾取の被害者であり当事者である研修生・技能実習生自身が、その権利保障を対外的に訴え出て救済されることを可能とすることが必要です。そのための研修生・技能実習生の権利意識の向上や知識の習得など権利回復のための主体的な取り組みが必要です。

しかし、研修生・技能実習生の大多数は、日本語がほとんど話せず、日本の制度も理解できず、借金を抱えて来日し、受入機関や送出機関からの強制帰国の脅しや、入管の在留資格制度により転職や居住移転の自由もないなど、日本人労働者とは異なる、極めて不利な条件を抱えています。そ

のため、それを補い、対等な関係で受入機関や送出機関と交渉できるようになるため、日本側の NGO や NPO 法人、労働組合、弁護士や行政書士などの専門家、通訳者・翻訳者、日常的な生活の相談に応じる等の支援をする支援者などの多様な人々の協力や支援が不可欠です。

また、外国人研修生・技能実習生の「労働一人権侵害」問題の要因には、送出国の派遣会社等から「保証金」や「違約金」等の名目で巨額の借金や金銭を要求される契約がなされていることがあります。また、日本側受入機関と送出国側の送出機関双方の間で、日本の最低賃金法や労働基準法に違反する「秘密契約（協定）」が結ばれていることもあります。そのため、多くの外国人研修生・技能実習生が「人身売買」や「現代の奴隷制」とよばれる過酷な労働環境下での違法な労働を強いられています。いわば、日本側受入機関と送出側の送出機関は、日本の研修・技能実習制度の下で、研修生・技能実習生の人権を侵害し搾取していく国際組織犯罪行為をおこなっています。したがって、この問題の解決には、日本国内での取り組みだけでなく、日本側受入機関と送出国側送出機関の双方の違法行為を取り締まる両国政府の関係機関の取り組みが不可欠です。

(3) 研修生・技能実習生の国際的権利保障の実現へむけて

私が考える、研修生・技能実習生の国際的権利保障の実現のプロセスとは、以下のようなイメージです。どのような法律の制定や制度や運用の改正がなされても、それが現実には権利救済として実働しなければ、意味がありません。そして、権利は、闘い取らなければ自らや自分達のものにはなりません。

本稿で報告した団体管理型の縫製企業、単独型の紡績企業で働く技能実習生の権利回復の取り組みの2つのケースのように、技能実習生自身とそれを支援する NGO が、受入機関（第一次受入機関、第二次受入機関）との交渉による自主的な解決や、一部の未解決問題について日本の裁判所での訴訟の継続が可能となっています。それらが可能となったのは、日本側の労働基準監督署や入国管理局、そして中国側の中国総領事館などの公的機関が、研修生・技能実習生の権利保障へ向けて、その持っている権限を行使し、その果たすべき役割を果たしたからであり、同時に私たち NGO が公的機関をその方向に動くように働きかけた結果でもあります。そのため、研修生や技能実習生や NGO だけでなく、公的機関を相手にして、孤立した受入機関や送出機関は、研修生・技能実習生らの要求に応じざるを得なくなり、実態として国際的な権利保障へ向けての協力関係が成立し、比較的早期の解決が可能となってきました。

このような解決事例を積み重ね、権利回復を実現できた研修生・技能実習生が、口コミで他の研修生・技能実習生へ伝え、対外的に訴え出ても権利回復ができるという安心感や実感を与え、対外的な訴えをより容易にする。それと同時に、研修生・技能実習生からの相談に対応し、その権利救済を支援する日本側の支援団体等が、経験を蓄積し、問題解決能力を高めていく。そして、この制度の許認可権を持つ入国管理局や労働基準監督署など監督機関や領事館等送出国の公的機関に対して、研修生・技能実習生の国際的な権利保障へ向けた制度の運用や権限の行使を連携して行うことができるように働きかけて実現させる。その上で、送出国と受入国の二国間や多国間の協定や条約の制定により制度的な国際的な権利保障の実現を目指すというものです。

- *1 熊本市中心部にある手取カトリック教会を連絡先として、在住外国人のための無料の人権相談や支援活動を民間のボランティア団体(NGO)として担っています。1985年6月に「売春」強要や賃金未払いなど契約違反で逃げてきた「興行(当時は4-1-9)」の在留資格で働きに来ていたフィリピン女性らを救援した事件がきっかけとなり、コムスタカの前身にあたる「滞日アジア女性問題を考える会」が、キリスト者や市民の手で、1985年9月に結成されました。その後、相談者の多国籍化や内容の多岐化により、1993年に「コムスタカー外国人と共に生きる会」に改称されて現在に至っています。在住外国人からの相談は、移住女性からのものが多く、国籍別ではフィリピン人や中国人からの相談が多いのですが、現在では国籍も多様化し、労働・結婚・離婚・子どもの権利・教育・相続など内容も多岐に渡ります。2008年2月頃から研修生・技能実習生の相談も増えてきて、その支援活動にも取り組んでいます。
- *2 「今日、国際関係が一層緊密化する中で、いずれの国にも、国際社会において果たすべき役割があります。特に、我が国を含む先進諸国には、開発途上国に対して様々な面で支援を行うことにより、開発途上国のみならず国際社会全体の発展を目指すための協力・貢献を行うことが期待されています。国際貢献には、財政的な援助を行うこと、直接的な投資を行うこと、技術の移転など様々な方法がありますが、我が国の研修・技能実習制度は、開発途上にある国々に対して技術・技能を移転することを目的として、我が国に研修生を招いて技術移転による人材育成を行い、それらの国々の発展を支援するという、長く広くその効果が浸透していく国際協力・国際貢献です。研修・技能実習を終了して本国に帰った開発途上国の人々は、修得した技術や技能、知識を利用して、自分たちの会社の、その産業の、ひいては国家の発展に寄与する人材として活躍することが期待されます。つまり、ひとつの企業での研修生・技能実習生の受入れが、実は我が国の国際協力・国際貢献の重要な一翼を担っているというわけです(法務省入国管理局のHPから)。
- *3 研修生・技能実習生の日本側受入機関の要件(出典：法務省入国管理局のHPから)
受入機関には、企業単独型と団体監視型の2種類があります。
- 1、企業単独型——海外関連企業から受け入れる場合
 - ①海外の現地法人・合併企業(出資比率20%以上)
 - ②海外の取引先企業(相当規模又は期間の取引実績が必要)
 - 2、団体監視型——海外関連企業がない場合
- 次の団体を通じて受け入れることができます。また、(財)国際研修協力開発機構(JITCO)の推薦を受けて研修生を受け入れてきた研修などで法務大臣が適正と認めて新たに個別に告示した場合にも受け入れることができます。
- ①中小企業3団体(商工会議所、商工会、中小企業組合)
 - ②職業訓練法人
 - ③農業協同組合
 - ④公益法人(財団・社団)
- 団体監視型では、このように送出国の送出機関から日本で受入れる機関を第一次受入機関、研修や技能実習に従事する受け入れ企業や農家等を、第二次受入機関という。
- *4 2008年7月31日、中国人技能実習生12名が熊本市役所市政記者クラブで記者会見した際に、12名の一人である童恵娟さんが、中国語で読み上げたアピール文の日本語訳です。
- *5 中島眞一郎、2000「熊本の農業研修生」外国人研修生問題ネットワーク編『まやかしの外国人研修制度』現代人文社。1993年熊本県国際農業交流協会が受入団体となって熊本県内の農家に派遣されていたフィリピン人研修生ら約30名が人権侵害や契約違反を理由に手取カトリック教会に保護を求めて逃げてきた。その権利救済のためにコムスタカとして取り組んだ事件など農業研修生問題についての報告を掲載。
- *6 この事件は、2008年9月10日TBS イブニングファイブのなかで、「外国人研修制度の闇」というタイトルで、10分間程度の特集(一部、山梨のクリーニング店で働く中国技能実習生の問題も含みますが、大半が本件事件について特集)として全国報道(熊本や一部地域は放映なし)されました。
- *7 2009年3月5日に熊本地方裁判所へ提訴した原告3名(陳静さん、張運霞さん、田紅遠さん)が、提訴後の弁護士会館での記者会見時に、中国語で読み上げたアピール文の日本語訳です。

The International Right Guarantee for Foreign Trainees and Technical Skill Interns

Serious effort is needed between Japan and Sending Countries

NAKAJIMA Shinichiro

Kumusta ka — Association for Living Together with Migrants

key words: increasing foreigners as trainees and technical skill Interns in japan, work as the 'Slave Labor of Today', the international right guarantee for foreign trainees and technical skill interns

Recently, the number of foreigners who stay in Japan as Trainees and Technical Skill Interns is increasing rapidly. Even in Kumamoto prefecture, several thousand foreigners are accepted by fiber-related enterprises and farmers.

In order to secure entry to Japan, many foreigners sign contracts between home country and Japanese organizations. These contracts violate Japanese law. And result in the individual being in debt for large sums.

Such a background on their entry is driving them to work under severe circumstances. And is referred to as the 'Slave Labor of Today'.

To guarantee their human rights, international action must be taken against these illegal transactions. This manuscript gives an example of two cases in which foreign Trainees and Technical Interns rose and asked NGO for help.

And through these examples, it will offer future topics for consideration. In particular, a process to actualize an International Rights Guarantee.

報告論文

地域在住外国人の多様な背景要因と 日本語能力との関連に関する考察 日本語学習が必要なのは「誰」なのか

安藤淑子 山梨県立大学

キーワード:日本語能力, 多様化, 背景要因

地域に在住する外国人は、出身国、職業、滞在年数、生活状況など多様である。また、すでに滞在が長期化している外国人住民の日本語能力も、次第に多様化している。

本稿では、甲府市で実施した「外国人住民実態調査」を基礎資料に、外国人住民の背景要因と日本語能力との関連性を検証した。その結果、全体としては滞在年数の増加とともに日本語能力が高まっているように見えるのだが、実際には多様な背景を持つグループによって、日本語能力が一律ではないことが明らかになった。地域の日本語教育を考えると、多様な外国人グループを擁する地域においては、日本語学習が必要な人々の属性を明らかにした上で教育内容を設定することが課題である。

1 はじめに

2008年12月末現在、日本における外国人登録総数は2,217,426人(総人口比1.74%)、そのうち「一般永住者」が22.2%、「特別永住者」19.0%、「定住者」11.7%、「日本人の配偶者等」が11.1%(法務省入国管理局, 2009)を占めており、2004年末の統計と比較すると登録者総数が約11%、「一般永住者」は約36%の伸びを示している。

こうした状況を背景に、地域に在住する外国人の日本語教育・学習に関して、「地域における多文化共生推進プラン」(総務省, 2006年)では、一項に在住外国人に対するコミュニケーション支援(日本語及び日本社会に関する学習機会の提供)を挙げている。また、同年12月、外国人労働者問題関係省庁連絡会議は『『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』において、「外国人が暮らしやすい地域社会づくり」の一環として日本語教育の充実を提言している。さらに、翌年の「多文化共生の推進に関する研究会報告書」(総務省, 2007)では、学習機会の提供は地方自治体及び国の検討課題であると述べている。

一方、日本語教育の立場からは、石井(1997)が、学校型日本語学習から、地域社会と密着し生

活を基盤として日本語学習を位置づける社会型日本語学習への広がりや日本語教育の新たな局面として指摘した。この流れを受けて、岡崎(2007)は、多様な言語・文化背景のある人々が日本語母語話者と対等に生きていくための日本語教育(「共生日本語教育」という新たな概念提示を行っている。また、日本語教育の内容に関しては、西口(2008)が、実用重視の日本語から日本語話者と生活を共有するための日本語(「おしゃべりにほんご」)を、青木(2008)は、「現在属している社会集団、将来属したいと思う社会集団で有能な成員として認められるために必要な言葉を身につける」ための学習支援の必要性を挙げている。

このような現状認識を踏まえて、2009年の文化庁日本語教育全国大会では、標準的なカリキュラム開発のための基本的な枠組み案(『生活者としての外国人』に対する日本語教育の目的・目標と内容(案)』)が、文化庁文化審議会国語分科会日本語教育小委員会より報告された*1。これに先立ち2008年には日本語教育学会より「外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発」(平成19年度文化庁日本語教育研究委嘱事業)と題した地域の日本語教育の現状報告が、2009年には国立国語研究所より『生活のための日本語：全国調査』結果報告速報版』が示されている。

2 外国人住民の日本語能力と背景

在住外国人に対する自国語(受入国の言語)教育に関するOECD報告(2003)によれば、義務的な自国語言語教育プログラムを実施している国は、オーストリア(一部地域)、デンマーク、フィンランド、ドイツ、オランダである。また、希望者に対するプログラムを実施している国(地域)は、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、香港である。新規移民に対する自国語教育として、ドイツでは2005年より600時間の語学コースが、フランスも同じく2005年より300～500時間の語学コースが提供されている(労働政策研究・研修機構、2006)。一方、日本では、現在のところ統一的な言語教育プログラムは実施されていない。在住外国人の日本語能力は、各々の学習の成果に依存しており、結果として日本語能力の質的な多様化が進んでいる。中には、ほとんど日本語学習の機会がないまま長期間にわたって限定的な日本語能力(Limited Japanese Proficiency: LJP)に留まっている人々も存在する*2。在住外国人に対する地域の日本語教育を考える際には、共通した教育の枠組みを構築すると同時に、こうした多様化の現状も把握される必要があるだろう。

一方、従来おこなわれてきた在住外国人の日本語能力調査は、対象となった回答者全体の日本語能力を技能別に示したものが多く*3、日本語能力の質的な多様性は、調査結果から十分に読み取ることができないのが現状である。そこで本稿では、地域に在住する外国人の日本語能力を滞在期間、出身国、職業等のそれぞれの背景要因との関連性から検証し全体調査に含まれる多様性を見出そうと試みた。

以下、本稿においては、2008年に甲府市で実施された「外国人住民実態調査」(山梨県立大学多文化共生研究会、2008)を基礎資料として、分析を行うこととする。

3 「甲府市外国人住民実態調査」

(1) 甲府市の現状

甲府市は山梨県の県庁所在地であり、外国人登録者数は5,732人、総人口比2.9%である(山梨県統計データバンク、法務省入国管理局統計2008年12月末現在)。県内の外国人登録者数17,281人(人口比2.0%)中、33.2%が甲府市内に在住している。

県全体では、1位がブラジル出身者で29.0%、以下、2位中国22.4%、3位韓国・朝鮮15.1%、4位フィリピン11.9%、5位ペルー6.3%であるが、甲府市は、1位中国29.9%、2位韓国・朝鮮26.4%、3位ブラジル13.2%、4位フィリピン8.1%、5位ペルー4.6%で、ブラジル人の順位が低くなっている*4。また、在留資格は、1位「(一般)永住者」26.0%、2位「日本人の配偶者等」13.8%、3位「定住者」12.7%、4位「留学」11.4%、5位「家族滞在」10.1%の順である(甲府市、2009)。

(2) 調査の概要

「甲府市外国人住民実態調査」は、「甲府市多文化共生推進計画」(甲府市、2009)策定の基礎資料として、2008年10月から11月にかけて実施された(山梨県立大学多文化共生研究会、2008)。調査紙(895部)は、甲府市役所の各窓口、市内の小・中学校、市内の大学、及び在住外国人住民の協力者によって個別に配布され、332部が回収された(回収率37.1%)。

使用された言語は日本語(振り仮名付き)、英語、ポルトガル語、スペイン語、中国語、韓国語である。

(3) 回答者の背景

アンケートに回答した外国人住民の性別は女性56.9%、男性32.8%(無回答10.2%)、年齢層は、19歳以下5.4%、20代16.3%、30代34.6%、40代36.1%、50代4.8%、60代1.5%、70歳以上0.6%(無回答0.6%)である。女性の回答者が多く、また、30代40代の回答者が全体の7割近くを占めている。

図1 回答者の出身国

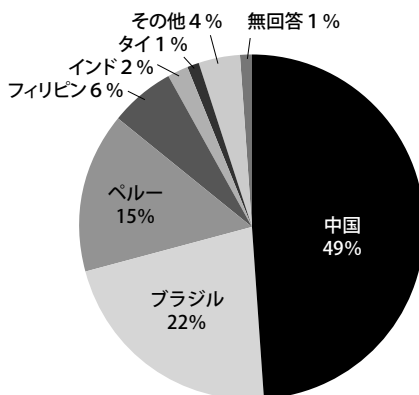
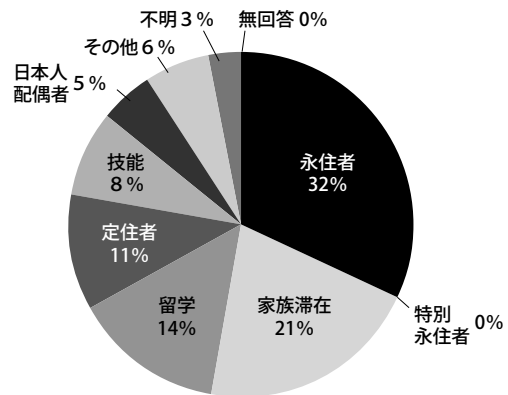


図2 回答者の在留資格



今回の回答者の出身国は、1位韓国・朝鮮39.4%、2位中国29.5%、3位ブラジル13.3%、4位ペルー9.0%、5位フィリピン3.6%で、前述した甲府市の外国人の状況に概ね合致している(図1)。また、在留資格は、「(一般)永住者」32%、「家族滞在」21%、「留学」14%、「定住者」11%の順である(図2)。

日本滞在期間は「10年以上」という回答が39.5%と最も多く、次が「5～10年未満」23.8%、「1～3年未満」14.5%、「3～5年未満」12.7%、「1年未満」9.3%である*5。また、将来の予定として回答者の35.2%が「永住」、11.7%が「帰化」、6.3%が「5～7年程度の滞在」を考慮しており、将来帰国すると答えた人は29.5%である。

(4) 回答者の日本語学習状況

日本語学習に関しては、「日本語を勉強している」という回答が55%、「勉強していない」という回答が44%(無回答1%)であった*6。滞在期間別に見ると、「1年未満」で87.1%、「1～3年未満」で81.3%の人が日本語を勉強していると回答しており、「3～5年未満」64.3%、「5～10年未満」50.6%、「10年以上」38.2%と、滞在期間が長くなるにつれて日本語を勉強している人の割合は減少している。

学習方法としては、「自分で学ぶ」と回答した割合が28.3%と最も多く、以下「日本人の友人・知人に教えてもらう」16.8%、「家族に教えてもらう」12.7%と続いている(複数回答)。また、日本語教育機関・施設で学ぶ回答者は、「大学の日本語クラス」が6.7%、「日本語学校」が2.3%、「地域の日本語教室」が6.7%、全体では16%程度である。これに対して、国立国語研究所(前掲)の全国調査では、日本語を学んでいないという回答の割合は8%程度であり、学んでいると回答した人の約7割は何らかの教育施設(「ボランティアの日本語教室」48%、「学校」22%)で学習している*7。

4 回答者の背景要因と日本語能力

(1) 「滞在期間」「出身国」と日本語能力

「聞く」「話す」能力に関しては、「十分できる」という回答の割合が、滞在期間が長くなるほど増加し10年以上の滞在者の25.2%が「聞く」能力は十分ある、26.7%が「話す」能力は十分あると答えている(図3、図4)。一方で、「読む」「書く」能力に関しては、滞在期間「3～5年未満」、「5～10年未満」の部分に山があることがわかる(図5、図6)。

この違いは、回答者の3割を占める中国出身者に起因するだろう。実際、「3～5年未満」の回答者から中国出身者を除くと、「辞書を使えば新聞や雑誌が読める」が41%から18%に、「漢字やかな交じりの文章が書ける」は33%から7%へと急減する。総計に占める割合も、「辞書を使えば新聞や雑誌が読める」が32.5%から26.1%へ、「漢字やかな交じりの文章が書ける」は25.6%から15.9%へと減少する。このことは、日本語能力調査の総体を見る際に留意すべき点を端的に示していると言えるだろう。

図3 滞在期間と「聞く」能力

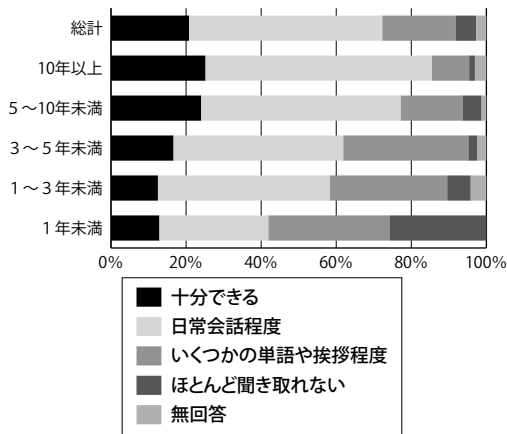


図4 滞在期間と「話す」能力

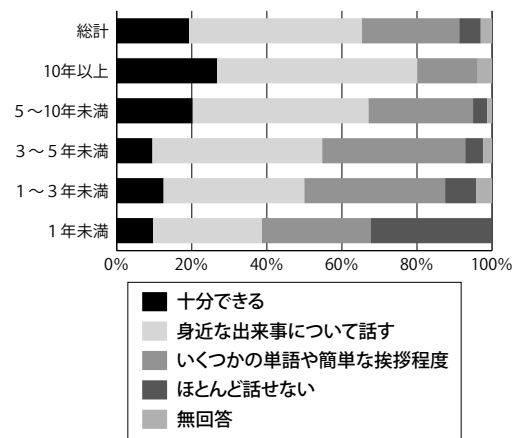


図5 滞在期間と「読む」能力

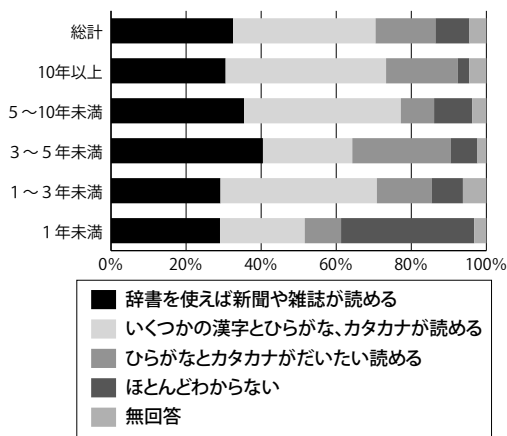
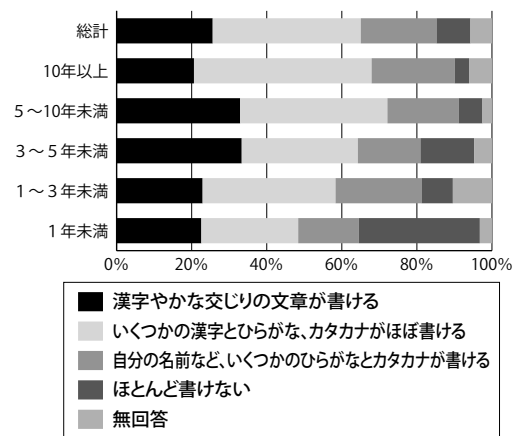


図6 滞在期間と「書く」能力



出身国と日本語能力の関係について言えば、中国出身者の54.1%、49.0%がそれぞれ「読む」「書く」の最も高いレベルにある。一方、ブラジル出身者は18.2%が日本語の文字が「ほとんどわからない」、11.4%が「ほとんど書けない」と回答しており、このレベルで最も高い割合を占めている。また、フィリピン出身者は66.7%が「ひらがなとカタカナがだいたい読める」、66.7%が「自分の名前など、いくつかのひらがなとカタカナが書ける」と回答しており、過半数がこのレベルに留まっていることがわかる。

表1 出身国と滞在期間

	中国	韓国・朝鮮	ブラジル	ペルー	フィリピン
1年未満	12.2%	8.4%	2.3%	10.0%	8.3%
1～3年未満	19.4%	15.3%	11.4%	0.0%	0.0%
3～5年未満	14.3%	11.5%	15.9%	3.3%	25.0%
5～10年未満	25.5%	22.1%	31.8%	16.7%	25.0%
10年以上	28.6%	42.7%	38.6%	70.0%	41.7%

滞在期間との関連で見ると(表1)、長期に滞在している非漢字圏のグループに「読む」「書く」能力の進展があまり見られないようである。

(2) 「日本語学習状況」と日本語能力の関係

日本語教室で日本語を学習している人を対象に実施した調査(文化庁, 2001)によると、「聞く」能力が十分あると回答した人は、学習期間「1年未満」で12.7%、「2年未満」で32.3%、「2年以上」では47.5%に達している。同様に、「話す」能力が十分ある人の割合は、「1年未満」で10%、「2年未満」22.9%、「2年以上」が45%となっており、学習による日本語能力の伸長が読み取れる。一方、甲府市の調査では、10年以上滞在している外国人住民でも「聞く」「話す」能力が「十分できる」人は25~26%に留まっている。以下、回答者の学習状況について検証する。

(a) 「出身国」「職業」と「日本語学習状況」

日本語学習状況を見ると(表2)、日本語を勉強している人の割合が最も高いのは中国、最も低いのはフィリピンである。職業は、中国出身者に「学生」が多く、韓国・朝鮮は「主婦」、ブラジルは「派遣社員」、ペルーは「正社員」と「派遣社員」、フィリピンは「パート・アルバイト」「正社員」と答えた割合が高い(表3)。また、職種に占める出身国の割合では、「自営業」の63.6%を韓国・朝鮮が、「主婦」の74.7%を韓国・朝鮮が占めている。「正社員」は韓国・朝鮮が35.6%、中国が24.4%、ペルーが22.2%の順である。「派遣社員」では62.5%をブラジルが、「学生」では67.3%を中国が占めている。

職業別の学習状況を見ると、「勉強していない」と回答した割合が「している」を上回っているのは、「自営業」「派遣社員」「主婦」である(表4)。

表5は、「話す」「聞く」「読む」「書く」の最も高い段階にある回答者の割合を示したものである。この中で「自営業」は、「派遣社員」「主婦」に比べ、すべてにおいて割合が高い。また、「聞く」「話す」能力における「主婦」の割合の低さも特徴的である。

表2 出身国と日本語学習状況

	中国	韓国・朝鮮	ブラジル	ペルー	フィリピン
日本語を勉強している	72.4%	48.1%	45.5%	46.7%	33.3%
日本語を勉強していない	27.6%	51.1%	52.3%	53.3%	58.3%
不明	0.0%	0.8%	2.3%	0.0%	8.3%

表3 出身国と職業

職業	中国	韓国・朝鮮	ブラジル	ペルー	フィリピン
自営業	7.1%	16.0%	4.5%	3.3%	0.0%
正社員	11.2%	12.2%	4.5%	33.3%	25.0%
派遣社員	7.1%	0.0%	56.8%	23.3%	0.0%
パート・アルバイト	11.2%	8.4%	2.3%	13.3%	33.3%
主婦	7.1%	47.3%	13.6%	13.3%	16.7%
学生	37.8%	9.9%	4.5%	3.3%	8.3%
無職	8.2%	0.8%	0.0%	10.0%	16.7%

表4 職業と日本語学習状況

	自営業	正社員	派遣社員	パート・アルバイト	主婦	学生	無職
勉強している	33.3%	51.1%	42.5%	51.5%	45.8%	85.5%	73.3%
勉強していない	66.7%	46.7%	57.5%	48.5%	53.0%	14.5%	26.7%

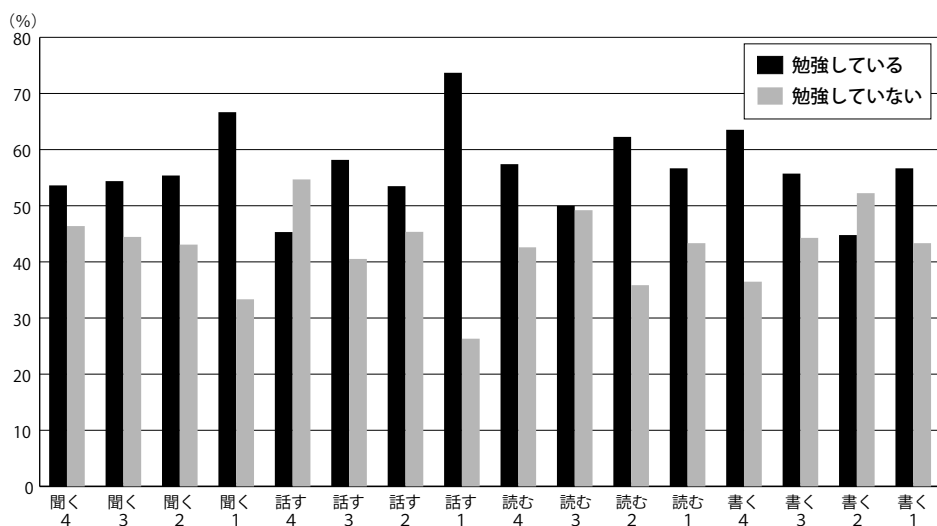
表5 職業と日本語能力

	「話す」	「聞く」	「読む」	「書く」
自営業	36.4%	39.4%	48.5%	36.4%
派遣社員	25.0%	27.5%	15.0%	7.5%
主婦	7.2%	8.4%	25.3%	13.3%

(b) 「日本語学習状況」と日本語能力

日本語学習状況と日本語能力の関係を表したものが図7である(能力段階は、最も高いレベルが4)。「話す」「聞く」能力が最も低いレベルでは、日本語を「勉強している」と答えた割合が「勉強していない」という回答を大きく上回っている。能力が上がるにつれて割合の差は縮小し、「話す」能力が最も高い段階では「勉強していない」が「している」を逆転する。これとは逆に、「書く」では、能力が最も高い段階においても「勉強している」が「していない」を大きく上回っている点に特徴がみられる。

図7 日本語学習状況と日本語能力



5 まとめ

本稿では、地域在住の外国人住民における日本語能力の多様性を検証する試みとして、甲府市における外国人実態調査と回答者の背景要因との関連性を検証した。その結果、総合的な調査結果からは見えてこない格差が存在することが明らかになった。

今後、地域において在住外国人に対する日本語教育を効果的に推進するためには、普遍性のある教育の枠組み構築と並行して、当該地域に住む人々の日本語能力を多角的に検討し、対象者に応じ

た教育プログラムを開発する必要があるだろう。

最後に、本稿では十分検討することができなかったが、地域において日本語能力が低い状態に固定化されやすいグループの特定と、これらの人々に対する学習機会の提供のあり方が、今後の課題として挙げられる。

- *1 同案は、「生活者としての外国人」が日本語能力を求められると思われる「生活上の行為」をまとめ、大分類・中分類・小分類に階層化した事例一覧表である。したがって、ここでの共通枠は欧州評議会における「外国語の学習、教授、評価のためのヨーロッパ共通参照枠」とは若干異なっている。周知のように、ヨーロッパ共通参照枠とは、ヨーロッパの統一性をもたらす言語政策として言語教育の基盤となる技能別・レベル別到達目標を提示したものである。
- *2 「甲府市外国人住民実態調査」(2008)では、日本滞在期間が10年以上の回答者のうち、「ほとんどできない」と答えている人の割合が、「聞く」で1.5%、「読む」で3.1%、「書く」で3.8%である。また、「読む」「書く」能力に関しては、ひらがな・カタカナレベルに留まっている人が、「読む」で22.2%、「書く」で31.9%であった。
- *3 国土交通省(2007)の調査(回答数738人)では、調査対象とした外国人住民の「続柄」「国籍」と言語能力(技能別)との関係を示している(同調査32～33頁)。
- *4 県内で外国人人口比率が最も高い中央市では、外国人登録者数の72.0%がブラジル人である。
- *5 今回のアンケートは甲府市の「多文化共生推進計画」策定のために実施され、甲府市としても初めての在住外国人の実態調査であった。回収されたアンケートの回答者の過半数が、結果的に長期滞在の人々であったということは、回答者の地域住民としての意識が回答の動機付けになったためであるとも考えられる。
- *6 今回の調査では、日本語を「勉強している」「勉強していない」という問い方をしたため、過去に勉強していたが現在はしていない人々と、過去も現在もしていない人々との間に明確な区別ができなかったことを付言しておく必要があるだろう。
- *7 甲府市内は日本語教育機関・施設が少なく(日本語学校1校)、公共交通機関としての路線バスも地域によっては便数が極めて少ない。調査結果には地域性の反映が考えられる。また、国立国語研究所は当該報告書において、調査用紙の配布方法(国際交流協会及び日本語教育関係者を介した配布)が結果に影響を与えた可能性に言及している。

《引用文献》

- ・青木直子, 2008「日本語を学ぶ人たちのオートノミーを守るために」『日本語教育』138号, 日本語教育学会。
- ・石井恵理子, 1997「国内の日本語教育の動向と今後の課題」『日本語教育』94号。
- ・岡崎晔監修, 2007『共生日本語教育学』雄松堂出版。
- ・甲府市, 2009「甲府市多文化共生推進計画」甲府市多文化共生推進計画策定委員会。
- ・国土交通省, 2007「北関東圏における多文化共生の地域づくりに向けて」平成18年度国土施策創発調査, 国土交通省国土計画局。
- ・総務省, 2006「地域における多文化共生推進プラン」。
- ・総務省, 2007「外国人住民への行政サービスの的確な提供のあり方」多文化共生の推進に関する研究会報告書。
- ・国立国語研究所, 2009「『生活のための日本語：全国調査』結果報告(速報版)」独立行政法人国立国語研究所日本語教育基盤情報センター。
- ・西口光, 2008「市民による日本語支援を考える」『日本語教育』138号。
- ・日本語教育学会, 2008「外国人に対する実践的な日本語教育の研究開発」平成19年度文化庁日本語教育研究委嘱事業。
- ・文化審議会国語部会日本語教育小委員会, 2009「『生活者としての外国人』に対する日本語教育の目的・目標と内容(案)」平成21年度文化庁日本語教育全国大会資料。
- ・文化庁, 2001「地域の日本語教室に通っている在住外国人の日本語に関する意識等について」文化庁平成13年度調査報告。
- ・法務省入国管理局, 2009「平成20年末現在における外国人登録者統計について」報道発表資料(平成21年7月)。
- ・山梨県立大学多文化共生研究会, 2008「甲府市外国人住民実態調査」甲府市外国人住民実態調査プロジェクト。

- ・山梨県統計データバンク, 2009, http://www.pref.yamanashi.jp/toukei_2/DB/EDA/A/dbaa04000_h20.html
- ・労働政策研究・研修機構, 2006『欧州における外国人労働者受入制度と社会統合——独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査』『労働政策研究報告書』No.59。
- ・OECD, 2003, Where Immigrant Students Succeed: A Comparative Review of Performance and Engagement in PISA 2003 (斎藤里美監訳, 2007『移民の子どもと学力——社会的背景が学習にどんな影響を与えるのか』明石書店)。

Consideration on the Relationship between Local Foreign Residents' Diverse Backgrounds and their Japanese Language Proficiency

“Who” Needs to Learn Japanese the Most?

ANDO Yoshiko

Yamanashi Prefectural University

key words: Japanese language proficiency, diversification, backgrounds

Local foreign residents are diverse in their origins, occupations, length of their stay, and living conditions. Meanwhile, Japanese language proficiency of the local foreign residents, whose stay in Japan has prolonged, is also diversifying gradually.

In this paper, the relationship between local foreign residents' diverse backgrounds and their Japanese language proficiency were examined, based on the primary data cited from “Actual Condition Survey on Local Foreign Residents” conducted in Kofu city. The result as a whole shows the Japanese language proficiency improve as their stay is prolonged. However, it became clear that their Japanese language proficiency was not uniform when the local residents' groups were classified by various backgrounds.

Key Issues in Global Migration

A Human Development Approach

Stephen Castles Sydney University

Introduction

This article sets out to provide an overview of some of the central issues – and especially of the newly emerging issues – in research on international migration and its significance for societies around the world today. It is based on a presentation given at the University of Tokyo at a combined seminar of the Human Security Programme of that University and the Japan Association for Migration Policy Studies (JAMPS), on 2 March 2009. The main source for the ideas and material in this article is the book *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* written jointly by Mark Miller of the University of Delaware and myself (Castles and Miller, 2009).

A brief article like this can, of course, cover only a few of the many important issues connected with migration and diversity. Moreover, it must be remembered that national and local cultures have important effects on the way global trends are experienced. People and governments react in different ways, and their responses are conditioned by diverse historical patterns and cultural values. It is therefore important to look at the local as well as the global, the micro-level and as well as the macro-level. Human action – both of individuals and collectives – always matters, which is why migration research should be interdisciplinary: economists, geographers, political scientists and legal scholars who look at large-scale processes and institutions should work with anthropologists, sociologists, psychologists and others who are concerned with communities, social groups and individuals. This article remains mainly at a very general level, and needs to be complemented by the work of scholars working on national and local issues.

The topics to be examined here are the following:

1. The significance of migration for human security and human development
2. Globalization and how it affects international migration
3. The feminization of migration
4. New types of migration or mobility
5. Migration and development
6. Refugees and forced migration
7. Immigrant concentration and social change
8. Diversity and multiculturalism

9. Effects of the global financial crisis
10. Future migration trends
11. The 'global governance deficit' in international migration
12. Possible consequences for Japan

The significance of migration for human security and human development

Since the beginning of the 21st century, governments have increasingly seen migration as a potential threat to security. The New York terrorist attacks of 11 September 2001 followed by the Madrid bombings of 2004 and the London bombings of 2005 have led to a widespread belief that Muslim migrants can constitute a danger to democratic societies. This attitude ignores the facts that the overwhelming majority of Muslims oppose fundamentalism and that very few of those involved in these attacks were either migrants or refugees. The idea of immigrants – and particularly those of Muslim background – as a potential 'enemy within' is not new (Guild, 2009). Indeed immigrants have for centuries been seen as a threat to state security and national identity. Before Muslims, a succession of other groups was cast in this role by some sections of the media and public opinion (Cohen, 1994). Such attitudes have in turn been used to justify immigration restrictions and reductions in civil liberties – often not just for immigrants but for the population as a whole.

The securitisation of migration and ethnic minorities is based on a perspective that emphasizes the security of rich northern states and their populations, while ignoring the reality that migration and refugee flows are often the result of the fundamental lack of human security in many poorer countries of the South. This absence of human security – which finds its expression in poverty, hunger, violence and lack of human rights – is not in any way a natural condition, but is a result of past practices of colonisation and more recent economic and political power structures, which have created extreme inequality between North and South. Thus the social transformations inherent in globalisation do not just affect economic well-being – they also lead to increased violence and lack of human security. Growing numbers of people have been forced to flee their homes in search of protection and better livelihoods. This is the reality between the observation of the Global Commission on International Migration (GCIM) that international migration is driven by 'development, demography and democracy' (GCIM, 2005, 12).

Migration policies too can exacerbate human insecurity. Where states refuse to create legal migration systems, many migrants are forced to move under conditions of great insecurity. Smuggling, trafficking, bonded labour and lack of human and worker rights are the fate of millions of migrants. Even legal migrants may have an insecure residence status and be vulnerable to economic exploitation, discrimination and racist violence. Sometime legal changes can push existing migrants into illegality, as happened to the *sans papiers* in France in the 1990s. Many governments around the world try to resolve the contradiction between strong labour needs and public hostility to migration by creating differentiated entry systems that encourage legal entry of highly-skilled workers, while excluding lower-skilled workers. Since labour market demand for the latter is strong, millions of migrants are forced to take the risks of irregular migration and employment. Governments often turn a blind eye to this in times of economic

growth, and then tighten up border security and deport irregulars in times of recession.

The USA has officially recorded 12 million irregular migrant (Passel, 2006), while irregular employment has become widespread not only in Southern Europe, but also in the UK and other Northern European states (Berggren *et al.*, 2007; Düvell, 2005; Reyneri, 2001). Asian countries too make systematic use of irregular migrant labour. Malaysia, for instance, was estimated in 2006 (Skeldon, 2006b) to have around 1 million undocumented workers in its total migrant labour force of about 2.6 million. Japan has also used the 'back door' of illegal labour migration, along with its 'side doors' of recruitment of 'trainees' and persons of ethnic Japanese origin from Latin America for factory work.

An important step towards fairer and more effective migration policies is therefore a fundamental change in attitudes. It is important to see migration not as threat to state security, but as a result of the human insecurity that arises through global inequality. Throughout human history, people have migrated in order to improve their livelihoods and to gain greater security. Migration is an important aspect of human development. This approach to migration corresponds with social philosopher and economist Amartya Sen's principle of 'development as freedom' (Sen, 2001). According to this, mobility is a basic freedom, and has the potential to lead to greater human capabilities. Reducing migration restrictions and ensuring that people can move safely and legally helps enhance human rights, and also can lead to greater economic efficiency and social equality. This perspective forms the basis for the United Nations Development Programme's (UNDP) Human Development Report for 2009, *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development* (UNDP, 2009).

This human development approach provides a new frame of reference when thinking about migration and diversity, as well about state policies and public attitudes. It helps to frame my analysis throughout this article.

Globalization and migration

International migration is an integral part of globalization. As less-developed countries in Africa, Asia and Latin America are drawn into global economic linkages, powerful processes of social transformation are unleashed. Neo-liberal forms of international economic integration undermine traditional ways of working and living (Stiglitz, 2002). Increased agricultural productivity displaces people from the land. Environmental change compels many people to seek new livelihoods and places to live. People move to the cities, but there are not enough jobs there, and housing and social conditions are often very bad. As outlined above, weak states and impoverishment lead to lack of human security, and often to violence and violations of human rights. All these factors encourage emigration.

At the same time, globalization leads to social transformation in the more economically-developed countries. In the rich countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), industrial restructuring since the late 1970s has meant deskilling and early retirement for many workers. The new services industries need very different types of labour. But, due to declining fertility, relatively few young nationals enter the labour market. Moreover, these young people have good educational opportunities and are not willing to do low-

skilled work. Population ageing leads to increased dependency rates and care needs. Developed countries have high demand for both high- and low-skilled workers, and need migrants – whether legal or not.

Globalization also creates the cultural and technical conditions for mobility. Electronic communications provide knowledge of migration routes and work opportunities. Long-distance travel has become cheaper and more accessible. Once migratory flows are established they generate ‘migration networks’: previous migrants help members of their families or communities with information on work, accommodation and official rules. Facilitating migration has become a major international business, including travel agents, bankers, lawyers and recruiters. The ‘migration industry’ also has an illegal side – smuggling and trafficking – which governments try to restrict. Yet the more governments try to control borders, the greater the flows of undocumented migrants seem to be. Governments remain focused on control national models, while migrants follow the transnational logic of globalized labour markets (Castles, 2004a).

According to the United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), the world total of international migrants (defined as people living outside their country of birth for at least a year) grew from about 100 million in 1960 to 191 million in 2005 (UNDESA, 2005). This sounds a lot, but is just 3 per cent of the world’s 6 billion people. It is important to realize that most people remain in their countries of birth. Table 1 presents UN data on trends in international migration since 1960, showing considerable growth in all regions as well as globally. But since 1990, there has been little increase in the number of migrants in Asia, Africa and Latin America – the big growth has been in Europe and North America, reflecting an increase in migration from the Global South (less developed regions) to the North (more developed regions).

Table 1 Number of International Migrants by Region: 1960-2005, millions.

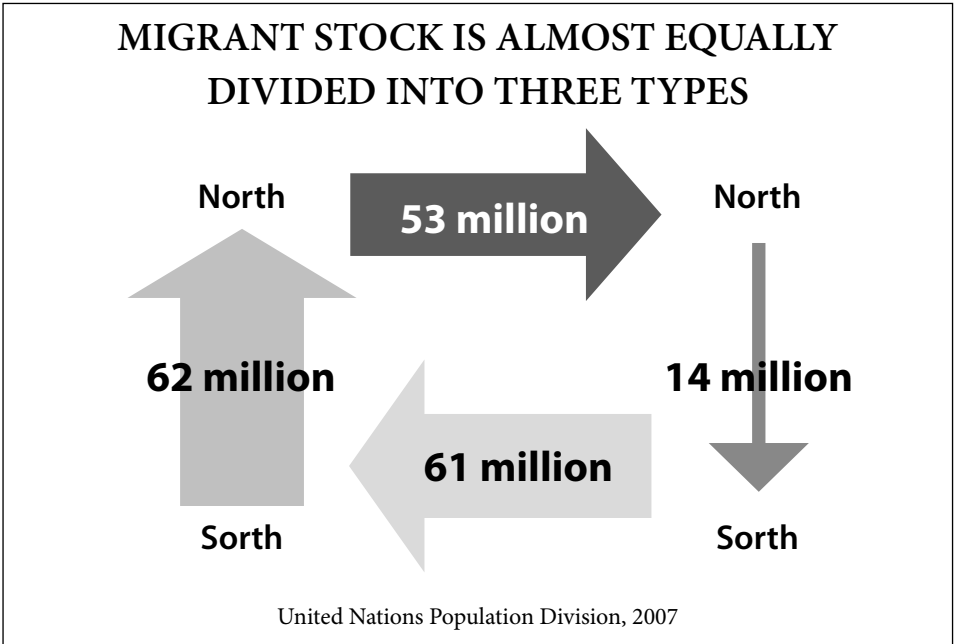
Region	1960	1970	1980	1990	2000	2005
World	76	81	99	155	177	191
More developed regions	32	38	48	82	105	115
Less developed regions	43	43	52	73	72	75
Africa	9	10	14	16	17	17
Asia 29	28	32	50	50	53	
Europe	14	19	22	49	58	64
Latin America & Caribbean	6	6	6	7	6	7
Northern America	13	13	18	28	40	45
Oceania	2	3	4	5	5	5

Source: UNDESA 2005.

The importance of South-North migration is revealed even more clearly by Figure 1 (also provided by the UN), which divides international migrants into four geographical categories. The largest number of migrants (62 million) has moved from the less-developed countries of the South to the developed countries of the global North. These migrants are very diverse and include highly-skilled specialists (doctors, IT experts, engineers and managers), as well as low-skilled workers, refugees and family members. The second largest group (61 million) has moved from one southern country to another. The third group (53 million) consists of migrants who

have moved between rich Northern countries. The smallest category is of people who have gone from North to South (14 million).

Figure 1 International migration between South and North, 2005



However, a focus on international migration can give a deceptive picture. Many people in poorer areas move within their own countries. Internal migration attracts far less political attention, but its volume in population giants like China, India, Indonesia, Brazil and Nigeria is far greater than that of international movements. The social and cultural consequences can be equally important. In China, the ‘floating population’ of people moving from the agricultural central and western provinces to the new industrial areas of the east coast numbers at least 100 million, and many of them experience legal disadvantage and economic marginalization very like international migrants elsewhere (Skeldon, 2006a).

The feminization of international migration

A key recent development is increased significance of female migration (IOM, 2005,109-10)). Although women have always played a key role in migration, their numbers have grown in recent years, and increasingly they move independently rather than as spouses of male migrants. Demand for female domestic workers surged from the 1980s in the Middle East, and, from the 1990s, within Asia. The female share among first-time migrant workers from the Philippines rose from 50 per cent in 1992 to 61 per cent in 1998 (Go, 2002: 66), and to 72 per cent by 2006 (ILO, 2007). Although some women migrate to take up professional and executive positions, many migrant women are concentrated in jobs regarded as low-skilled and ‘typically female’: domestic workers, entertainers and hostesses, restaurant and hotel staff and assembly-

line workers in clothing and electronics. Often, these jobs offer poor pay, conditions and status. Demand for care-givers is likely to be a major factor in the future, due to population ageing in many destination countries – especially Japan. Female migration has considerable effects on family and community dynamics in the place of origin. Married women have to leave their children in the care of others, and long absences affect relationships and gender roles.

A rapidly increasing form of female migration is for marriage. Since the 1990s, foreign brides have been sought by farmers in rural areas of Japan, Korea and Taiwan, due to the exodus of local women to more attractive urban settings. International marriages accounted for almost 14 per cent of all marriages in Korea in 2005, with even higher percentages in rural areas. Marriages are often arranged by agencies (OECD, 2007, 260). This is one of the few forms of permanent immigration permitted in Asia. The young women involved, (from the Philippines, Vietnam and Thailand), can experience severe social isolation (IOM, 2000b: 65). China's one-child policy has led to severe gender imbalances, so that Chinese farmers are beginning to seek brides through agents in Vietnam, Laos and Burma. By 2003, 32 per cent of brides in Taiwan were from the Chinese mainland or other countries, and births to immigrant mothers made up 13 per cent all births (Skeldon, 2006b, 281). This has important cultural implications: the countryside is frequently seen as the cradle of traditional values, and the high proportion of foreign mothers is seen by some as a threat to national identity.

New types of migration or mobility

In the past most discussion of international migration has focused either on economically-motivated movements or on flows of refugees and asylum seekers. Recently, migration to escape the effects of climate change has been added to the category of forced migration (Wood, 2001). Moreover, the emphasis has been on long-term or permanent migration and its consequences for both origin and destination societies. However, recent improvements in transport and communications have made it possible for people to move for a wider range of reasons, and often to move temporarily and repeatedly in what is often called 'circular migration'. Indeed some analysts now prefer to use the term 'mobility' to stress the flexible nature of emerging types of movements for purposes such as:

- Education: students move internationally, especially for graduate studies, and some of them stay on in the destination country to work for a period or permanently.
- Marriage: as described in the previous section, demographic trends such as low fertility, ageing populations and gender imbalances have led to high levels of migration (especially of women) for marriage.
- Lifestyle: some people – especially younger people of middle-class background – move in search of new experiences and different lifestyles. Such mobility is mainly temporary, but it can have significant impacts on destination areas.
- Retirement: older people, often from affluent backgrounds, move upon ceasing employment in search of better climates, lower living costs and more attractive lifestyles. Examples include British people moving to Spain or Turkey, French people buying property in Morocco, North Americans moving to Latin America or the Caribbean, and Japanese going

to the Philippines, Australia or New Zealand.

Migration and development

A key question in current international debates is whether migration encourages development of origin countries or hinders development? A growing literature^{*1} deals with this theme. In the past, the key issue was whether the gains from remittances would outweigh the potential losses from departure of active workers – especially those with skills: the *brain drain* (Newland, 2003). Now, ideas on the positive effects of migration on development are at the centre of policy initiatives. There has been a plethora of official conferences and reports on the theme (e.g. DFID, 2007; GCIM, 2005; World Bank, 2006). The main emphasis has been on the rapid growth of remittances to less-developed countries (Ghosh, 2006; World Bank, 2006). However, attention has recently begun to shift to the potential role of migrant diasporas in contributing to the development of their homelands (IOM, 2005; Newland, 2007).

As political scientist Devesh Kapur (Kapur, 2004) has pointed out, remittances have become a new ‘development mantra’: the money sent home by migrants is thought to promote local, regional and national development. It is useful to extend this notion of a ‘new mantra’ to include the whole range of benefits that migration is said to bring for development:

- Migrants’ remittances (money transfers back home) can have a major positive impact on the economic development of countries of origin.
- Migrants also transfer home skills and attitudes – known as ‘social remittances’- which support development .
- Although skilled migration from South to North is growing, ‘brain drain’ is being replaced by ‘brain circulation’, which benefits both sending and receiving countries.
- Migrant diasporas can be a powerful force for development, through transfer of resources and ideas.
- Economic development will reduce out-migration.

Millions of families in origin countries have become dependent on *economic remittances*. World Bank estimates for 2006 put the total of migrant transfers through official channels to developing countries at \$199 billion – a growth of 107 per cent from the 2001 figure of \$96 billion (World Bank, 2007). However, unrecorded flows through informal channels may add 50 per cent or more to recorded flows. Remittances are now the largest form of transfer from North to south, exceeding foreign aid, and even foreign direct investment. In 2004, India was the world’s largest recipient of remittances with US\$21.7 billion, followed by China (US\$21.3 billion), Mexico (US\$18.1 billion) and the Philippines (US\$11.6 billion) (World Bank, 2006). The global financial crisis of 2007-9 affected many families in origin countries, although remittances proved surprisingly resilient, as migrant workers made sacrifices to help their families at home (Jha *et al.*, 2009; Ratha and Zhimei, 2008).

Detailed studies of origin countries show a diversity of experiences (Castles and Delgado Wise, 2008; Delgado Wise and Guarnizo, 2007). Remittances do not automatically lead to beneficial economic and social changes. Indeed, under certain circumstances, remittances can

lead to inefficient types of investment and economic dependence on continuing emigration, and sometimes even hide a reverse flow of funds to rich countries. The claimed positive link between remittances and economic growth only applies if appropriate policies are put in place to encourage legal transfers and productive investment, to reduce corruption and unnecessary bureaucracy, and to provide an investment-friendly infrastructure.

The experience with *technology transfer and return of the highly skilled* is rather similar: positive effects are only realized if opportunities and structures in emigration countries change in such a way that emigrants do return before the end of their working lives. A further precondition is that skilled migrants are able to enhance or at least maintain their qualifications while away. This is often not the case, since skilled migrants may be employed in low-skilled jobs.

Social remittances can also have varying effects (Levitt, 1998). The message coming back to home communities from emigrants can be that new ways of working, investing and running public affairs can bring prosperity, but it can also be that emigration is the only way out of a hopeless situation. The emergence of emigration as a 'rite of passage' for young people can lead to a loss not only of productive workers, but also to the absence of agents of change. Emigration of labour – whether skilled or less skilled – can lead to serious loss of potential growth for the country of emigration. The question is whether this loss can be outweighed in the long run by positive effects.

A key issue in the migration and development debate concerns *skilled migration* from the South. Governments and international agencies now focus on changing what was previously seen as a damaging 'brain drain' into more positive forms of 'brain circulation' or 'brain gain'. However, there is a large gap between official declarations and the reality that rich countries still make great efforts to attract and retain qualified personnel (especially in the fields of medicine, education and information technology) from developing countries. Since the 1970s, the USA, Canada, Britain, Australia and New Zealand have established preferential entry rules to attract medical doctors, engineers, managers and – increasingly – information technology (IT) professionals. In recent years, Germany, France and the European Union have set up their own 'green card' or 'blue card' systems to draw in mobile professionals. Emerging Asian economies, like Singapore, South Korea and Taiwan, have joined the race for human capital, and China is not far behind.

Opinions vary on the consequences of taking the 'brightest and best' (Ellerman, 2003, 17) from the South. Stripping the scarce skills of southern nations in a global 'brain drain' can harm health and education systems, and hold back development. In 2005 a quarter of all doctors in the USA and a third in the UK were foreign trained (OECD, 2007, 181). Indian doctors and nurses from the Philippines were the largest sources for OECD countries. India, with its huge population can perhaps cope with the departure of medical personnel, but some of the poorest African and Caribbean countries (such as Mozambique, Angola, Haiti, Liberia and Tanzania) have lost more than half their doctors (OECD, 2007, 176-7).

However, some experts argue that 'brain circulation' may help improve education systems in origin countries, and will in the long run lead to return of enhanced skills to assist in development (Lowell *et al.*, 2002). Taiwan's economic take-off relied substantially on bringing back talents, while the growth of the Indian IT industry depended on the return of professionals from Silicon Valley. But the Indian example also reveals the problems of basing development

on return of migrants: the growth of a high-tech sector seems to have brought little benefit for millions of impoverished farmers and urban slum-dwellers, and may have reinforced the dualism of the Indian economy.

Recognition of the role of *diasporas* in development does seem an important step forward. This new discourse in the international migration field follows changes of perceptions in emigration countries and the introduction of a range of measures and institutions to involve the diaspora in bringing about positive changes in the homeland. Collective remittances for community investment by 'hometown associations' and similar groups are still very modest compared with private flows. Knowledge transfer networks (like India's Diaspora Knowledge Network or the Philippine's LINKAPIL) seem positive, but quite small compared with individual remittances and commercial transfers.

My general conclusion on migration and development is therefore that there is great potential for outcomes beneficial to sending country populations, but the conditions for realising these are complex and difficult. Migration alone cannot remove structural constraints to economic growth, social change and greater democracy. There is a need for broadly-based long-term approaches that links the potential benefits of migration with more general strategies to reduce inequality and to improve economic infrastructure, social welfare and political governance. Policies to maximize the benefits of migration for countries of origin should thus be part of much broader strategies designed to reduce poverty and achieve development (DFID, 2007, 37-40).

Refugees and forced migration

Many of the world's migrants are not economically-motivated: they are 'forced migrants' seeking refuge from violence and persecution. According to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), there were about 42 million forcibly displaced people worldwide at the end of 2008. The largest category – over 25 million people – was of internally-displaced persons (IDPs): people forced from their homes, but who remained within their country of origin. Over 15 million were refugees – people who had found refuge in other countries – while 827,000 were asylum seekers – people seeking protection in other countries. About 3.6 million refugees were in the Asia Pacific region. A quarter of the world's refugees were from Afghanistan, while Pakistan was the country with the largest refugee population – some 1.8 million – followed by Syria and Iran. Eighty per cent of refugees were hosted by developing countries (UNHCR, 2009).

The number of forced migrants has increased sharply over the last half century. Far from improving human security and reducing conflict, globalization and modernization seem to have had the opposite effect. Situations of conflict, violence and mass flight developed from the 1950s, in the context of struggles over decolonization and formation of new states. Local conflicts became proxy wars in the East-West conflict, with the superpowers and their satellites providing modern weapons to their supporters. Asia was particularly affected, with major struggles in India, Pakistan, Afghanistan, Sri Lanka, Korea, Malaysia, Indonesia, Vietnam, Cambodia and Laos. Some of these generated large refugee flows, though the more prosperous Asian countries, like Japan, were very unwilling to accept refugees. From the 1980s, conflicts in Southeast Asia

declined in ferocity, but in other regions – notably South Asia, the Middle East and Africa – violence increased sharply, leading to huge displacements.

Northern economic interests – such as the trade in oil, diamonds and weapons – play an important part in starting or prolonging local wars. At a broader level, trade, investment and intellectual property regimes that favour the industrialized countries maintain underdevelopment in the South. Conflict and forced migration are thus ultimately an integral part of the North-South division. This reveals the ambiguity of efforts by the ‘international community’ (which essentially means the powerful Northern states and the intergovernmental agencies) to prevent forced migration. In fact the North does more to cause forced migration than to stop it, through enforcing an international economic and political order that causes underdevelopment and conflict.

Violence and forced migration also bring about further social transformation. Conflict destroys economic resources, undermines traditional ways of life and break up communities. Forced migration is thus a factor that deepens underdevelopment, weakens social bonds, and reduces the capacity of communities and societies to achieve positive change. Post-conflict reconstruction rarely leads to restoration of the pre-conflict situation, but rather to new and often problematic social relationships.

Forced migration has become a key issue in international politics (Loescher, 2001), and efforts for prevention of conflicts and for protection and assistance of forced migrants are far from adequate. As rich countries become less and less willing to admit asylum seekers, many are seeking refuge in new destinations like South Africa, Kenya, Egypt, Malaysia and Thailand. Since conflict and impoverishment often go together, it is increasingly difficult to make a clear distinction between economic and forced migration. UNHCR has found it necessary to issue guidelines on how to protect the human rights of people involved in ‘mixed flows’, in which economic and protection motivations are closely linked. (UNHCR, 2006). Refugees and asylum seekers are the most disadvantaged of all in the new global migration hierarchy: in the past they were seen as worthy of international protection; now entry rules have been tightened up to the point where it is virtually impossible to enter most northern countries to make a protection claim. Refugees are forced to become illegal migrants and often end up in long-term illegality.

The great majority of refugees remain in poor countries, which may lack the capacity to protect them and the resources to provide adequate material assistance. Refugees may spend many years living on subsistence rations in isolated camps, with no prospect to return home or to resettle. UNHCR applies the term ‘protracted refugee situation’ to refugee populations of 25 000 persons or more in exile for five or more years. UNHCR estimated that there were 5.7 million refugees in such situations in 22 countries in 2008 (UNHCR, 2009).

Immigrant concentration and social change

According to the United Nations Population Division (UNPD), 63 per cent of the world’s migrants were in developed countries in 2000, where they made up 8.7 per cent of the total population. By contrast, the share in developing countries had fallen to 37 per cent, only 1.3 per cent of total population (UNPD, 2002).

Fairly accurate data are available on immigrant populations in the rich OECD countries, most of which have a large and growing share of foreign-born residents. The 'classical immigration countries' have the largest immigrant stocks. The USA had 38 million immigrants in 2005, 13 per cent of the total US population. Canada had nearly 6 million immigrants who made up 19 per cent of the total population. Australia had an immigrant population of 4.8 million in 2005, making up 23 per cent of the total population – the largest share of the major developed countries. If children with at least one immigrant parent are added, about 45 per cent of the Australian population are immigrants or their immediate descendants. But European countries, which until recently aspired to be homogeneous nations, have also changed dramatically since the 1950s. Germany has nearly 11 million foreign-born residents^{*2}, making up 13 per cent of the population – just as high as the USA. Other Western European countries host millions of immigrants with population shares between 5 and 13 per cent (data from OECD, 2007).

The mono-cultural nation seems to be a figment of an outdated nationalist imagination – in the highly-developed countries at least. However, there are exceptions. Eastern European countries are in a state of economic and political transition, and experience both emigration and immigration, so immigrants are only 2-5 per cent of their populations. In Japan foreign residents only make up 1.6 per cent of the population, while in South Korea, they make up just 1 per cent (but numbers are growing fast).

Many new industrial countries in Asia and the Middle East are now experiencing large-scale immigration: Malaysia, Hong Kong, Singapore and Taiwan all rely heavily on migrant labour, while in the Gulf oil states (Saudi Arabia, Kuwait, Dubai etc.) foreign workers often outnumber the native populations. The governments of such countries reject the idea of permanent settlement (as European governments did back in the 1970s), and therefore refuse to allow migrants to bring in their families or become citizens. However, many observers believe that settlement processes are beginning, so that these nations too will need to think about long-term social, cultural and political consequences (Castles, 2004b). In Latin America, Argentina and Chile attract many migrant workers, while Mexico – still a major emigration country – is also a transit country for migrants from South and Central America, and increasingly also a destination for immigrants. As for Africa, although Europeans focus on migration northwards across the Mediterranean, over 90 per cent of African migration is actually within the continent, with both highly-skilled and lower-skilled migrants moving to growth areas, for example in Libya, Gabon, Ghana and South Africa (Bakewell and de Haas, 2007).

Migrants and their descendants settle mainly in large cities: they make up 44 per cent of the population of Toronto (Statistics Canada, 2007), 25 per cent in London (ONS, 2002) and 29 per cent in Brussels. Migrants go where the jobs are, and immigration can be used as a barometer of the economic dynamism of cities, regions and countries. Migrants also go where they can join compatriots, who help them to find jobs and accommodation – the 'network effect'. These mechanisms reinforce each other, and lead to residential clustering, especially in the early period of settlement of each group. This in turn puts pressure on schools, which often have to deal with sudden influxes of children with many different languages.

Concentration affects origin areas too, although accurate statistics are often lacking. In some countries and regions it has become a normal part of young adulthood to spend a

period working abroad – leading to a ‘culture of emigration’. Currently about 10 per cent of the populations of Mexico, Morocco and the Philippines are living (and usually working) abroad (Castles, 2008). The Philippines has an official policy of being the ‘supplier of workers for the world’ – and the majority of migrants are women who work as domestic helpers, teachers, nurses and ‘entertainers’ in Japan, the Middle East, Europe and North America (Asis, 2005; 2008). Migrants come from specific areas, where working abroad has become part of the local political economy – for India, the state of Kerala is the prime example for labour migration to the Gulf. Often it is middle-income people with property and skills who have the resources to move, so that emigration can both exacerbate skills shortages and inequality.

Many observers see migration as a force for economic growth as well as a way for migrants to improve their livelihoods (UNDP, 2009). Migrant skills have become crucial in rich countries – for example, over 40 per cent of the employed migrant who arrived in Belgium, Luxembourg, Sweden and Denmark from 1995 to 2005 had tertiary education, while in France the figure was 35 per cent. Migrants often have higher skill profiles than local-born workers (OECD, 2007, 67-8). Global competition for human capital is hotting up. In older industrial countries the combination of economic growth and demographic decline fuels demand, while new industrial areas like South Korea and even China are increasingly hungry for skills.

Diversity, integration and multiculturalism

But migration is not just an economic issue – it changes communities and societies in complex ways. In areas of origin, returnees may import new ideas that unsettle traditional practices and hierarchies. In receiving areas, migration is bringing about unprecedented cultural and religious diversity. Migrants are often seen as symbols of perceived threats to jobs, livelihoods and cultural identities resulting from globalization. Campaigns against immigrants and asylum seekers have become powerful mobilizing tools for the extreme right.

Historically, nation-states have been based on ideas of common origins and culture. Most migrants moved either with the intention of permanent settlement or of a temporary sojourn in one receiving country. Today it is possible to go back and forth, or to move on to other countries. Increasingly, migrants see themselves as members of *transnational communities*: groups that live their lives across borders (Portes *et al.*, 1999). Many receiving countries have changed their nationality laws to help immigrants and their descendants to become citizens (Aleinikoff and Klusmeyer, 2001; Bauböck *et al.*, 2006a; b), for instance by recognizing dual citizenship (Faist, 2007). Rethinking community cohesion and solidarity to include people with diverse cultural and religious practices may be crucial for the future of democracy.

The so-called ‘classical immigration countries’ like the USA, Canada and Australia built their populations and nations through immigration, but were still largely unprepared for the increased cultural diversity resulting from the globalization of migration since the 1960s. The abolition of racist immigration rules together with the increasing ease of travel and communications have led to growth of inflows from all over the world. European immigration countries have found it particularly hard to cope with the unexpected emergence of multicultural societies. Security concerns have also come to the fore since the 9/11 attacks in the USA, with bomb attacks in

several European countries linked to the influence of radical Islamism among a small proportion of immigrant youth.

This helps to explain why there has been a backlash against multiculturalism in many countries. From the 1970s to the early 1990s many countries had moved towards policies designed to recognize the cultural identities and social rights of minorities, and to reinforce the role of the state in combating discrimination and racism. In some cases there were explicit multicultural policies (e.g. Canada, Australia, UK); in others terms such as ‘immigrant policy’ (Sweden) or ‘minorities policy’ (Netherlands) were used; in yet others the notion of ‘integration of foreign fellow citizens’ (Germany) were applied. France was an apparent anomaly, with its Republican Model, which mandated rejection of ethnic monitoring and non-recognition of immigrant cultures and communities. But even here there were surrogate minority policies under the euphemistic label of ‘policy of the city’. The USA too appeared as an exception: the prevailing view was that cultural affairs should not be the concern of the Federal Government, and that integration was best left to the economy and the community. However, in the wake of the Civil Rights Movement of the 1960s, Federal and State governments did introduce measures to combat racial discrimination and to guarantee equal opportunities for all, while local authorities supported measures for minority education and participation.

Since the mid-1990s such trends have been reversed. US affirmative action measures have been removed, and there have been campaigns against use of minority languages. In Australia and Canada, multicultural policies still exist, but there is a new emphasis on citizenship and integration. In Europe, the official focus is no longer on the recognition of minority cultures, but on integration, social cohesion and ‘national values’. In Britain, for example, critics of multiculturalism argued that it had failed to provide a unifying national identity. This was (explicitly or implicitly) linked to concerns about the integration and loyalty of Muslims, especially after July 2005. A citizenship test was introduced to promote knowledge of British society and values. Although government statements remained positive about the religious and cultural rights of minorities, a new pressure to conform with mainstream cultural and behavioural patterns was evident.

Similarly, the French Government reacted to riots by ethnic minority youth in autumn 2005, not by trying to understand the social and economic causes of the unrest, but by introducing a set of tough law and order measures. These measures were seen as discriminatory by most French residents of migrant origin, but were popular with many French voters, and helped Nicolas Sarkozy to become President of France in 2007. The Dutch Government also made sharp changes in policy (Vasta, 2007), while Germany, Sweden and other countries moved in similar directions. However, it is important to note that multiculturalist discourses have often declined more than actual multicultural *policies*: measures to recognize the social and cultural needs of immigrants and minorities have often changed little, even as public discourse has shifted. The realities of diverse populations and their different lifestyles and social needs make special measures essential, especially at the local level.

The backlash against multiculturalism has been interpreted in differing ways. The dominant approach in the media and politics is to acknowledge the social disadvantage and marginalization of many immigrant groups – especially those of non-European origin – but to claim that ethnic

minorities are themselves to blame by clustering together and refusing to integrate. This is often linked to the idea of the incompatibility of Muslim values with modern European societies. In this interpretation, recognition of cultural diversity has had the perverse effect of encouraging ethnic separatism and the development of 'parallel lives' (Cantle, 2001). A model of individual integration – based if necessary on compulsory integration contracts and citizenship tests – is thus seen as a way of achieving greater equality for immigrants and their children. The problem for such views, however, is that the one country that has maintained its model of individual integration, France, is also experiencing dramatic problems, which came to a head with the youth riots of 2005 and 2007.

In contrast, proponents of multicultural and equality policies argue that economic, political and social marginalization still experienced by many ethnic minorities in Europe actually reflects the unwillingness of destination societies to deal with two issues. The first is the deep-seated cultures of racism that are a legacy of colonialism and imperialism. In times of stress, such as economic restructuring or international conflict, racism can lead to social exclusion, discrimination and violence against minorities. The second issue is the trend to greater inequality resulting from globalization and economic restructuring. Increased international competition puts pressure on employment, working conditions and welfare systems. At the same time neoliberal economic policies encourage greater pay differences and reduce the capacity of states to redistribute income to reduce poverty and social disadvantage. Taken together, these factors have led to a racialization of ethnic difference. Minorities often have poor employment situations, low incomes and high rates of impoverishment. This in turn leads to concentration in low-income neighbourhoods and growing residential segregation. The existence of separate and marginal communities is then taken as evidence of failure to integrate, and this in turn is perceived as a threat to the host society (Schierup *et al.*, 2006).

Clearly there are important lessons here for the more recent immigration countries of Asia. Failure to address issues of exploitation and marginalization of immigrants early on in the migration and settlement processes can have negative long-term effects on society. If countries with high labour demand and rapidly ageing populations wish to enjoy the economic benefits of migration, they need also to ensure that immigrants gain the social and political rights necessary to make them feel that they are full members of society.

The Effects of the Global Financial Crisis on Migration^{*3}

The Global Financial Crisis (GFC) that started in 2007 has had important effects on migration, and on the position of migrants in labour markets and societies. It is still too early to fully understand these effects, but it is already becoming clear that the GFC has not led to fundamental changes in global migratory patterns. It is important to distinguish between short- and long-term effects of the crisis on migration and integration. Short-term effects include:

- Return migration of some migrant workers to their homelands as a reaction to unemployment or lower earnings (this has been observed in the case of Polish workers in Britain and Ireland).
- Reduced levels of migration from origin countries to destination countries.

- Attempts by governments to provide incentives to unemployed migrant workers to leave. In some cases (e.g. Spain) such policies have been quite unsuccessful, as migrants have preferred to remain in the destination country in the hope of improved future employment opportunities, rather than to return to homelands with far worse economic prospects.
- Large declines in irregular migration, which is especially sensitive to availability of jobs (observed in the case of Mexico-US migration).
- Reduced remittances (money transfers) from migrants to their home communities, leading to possible hardship in communities dependent on such transfers.
- Increased hostility to migrants among majority populations, leading in some cases to conflicts and violence.

However, long-term effects may be rather different and to understand the potential impacts it is useful to look at historical precedents:

The World Economic Crisis of the 1930s led to a massive decline of international labour migration, and to return (sometimes compulsory) of many migrants from countries like the USA and France. However, some of the decline was actually the result of restrictionist policies adopted during and after WWI. For instance in the USA, the 'nativist movement' campaigned against immigration, and major restrictions were introduced in the early 1920s. In any case, many migrants did not return home in the 1930s, but settled and became members of the permanent population of receiving countries.

The recession following the 'Oil Crisis' of 1973, when OPEC states rapidly increased oil prices, had enormous consequences for migration, but hardly anyone predicted them. 'Guestworker migration' ended in Europe, and processes of family reunion and permanent settlement speeded up, leading to the formation of new long-term ethnic minorities. Large corporations developed strategies of capital export, which led to the emergence of new industrial centres – especially in Asia and Latin America – and in the long run to new flows of labour migrants. The recycling of petro-dollars was the basis for an economic boom in oil states. In some cases (such as Dubai and other Gulf states) this led to long-term economic development; in others – like Nigeria – the oil profits were dissipated in corruption and luxury consumption by the elite, with few long-term benefits. The 1973 crisis was a major turning point in global migration.

The effects of the 1997-99 Asian Financial Crisis were more modest. Several governments introduced policies of national labour preference and sought to expel migrants – especially undocumented workers. In some cases, migrants were blamed for unemployment and other social ills – like epidemics and criminality. However, employers (for instance in the Malaysian plantation industry) quickly discovered that many nationals were unwilling to take on 'migrant jobs', even in a recession. Such employers demanded an end to expulsion policies. In any case, the interruption to economic growth in Asia was only short-lived – after 1999 migration grew again and reached new heights.

The lesson from these examples is that the effects of economic downturns on migration are complex and hard to predict. It is mistaken to believe that migrants will serve as a sort of safety valve for developed economies, by providing labour in times of expansion and going away in

times of recession. When economic conditions get bad in rich countries they may be even worse in poorer origin countries. Moreover, migrants are not just economic actors, who follow income maximization motives. They are social beings, who put down roots and form relationships in new countries. At times of recession, the motivation to migrate may be even higher than before, and remittances may prove a resilient form of international transfer, because of migrants' obligations to their families.

Future migration trends

The experience of the GFC makes it clear that relatively short-term economic fluctuations do not alter the fundamental forces that bring about international flows of people in an increasingly inter-linked world. In the short- to medium-term, economic inequality and the demographic imbalances between the ageing populations of the North and the large cohorts of working age persons in the South will remain important factors in generating migration. At the same time, the improvements in transport and communications inherent in globalization make it easier for people to live their lives in expanded social and cultural spaces, which have little to do with the borders of nation-states. Old nationalist ideas of homogeneous national populations, whose political, economic, social and cultural horizons are contained within state borders, seem increasingly unrealistic.

Yet, under the current global migration order, states still have the power to differentiate between those who can be mobile under conditions of safety and dignity (especially the privileged and highly-skilled), and those who are forced to risk injury and exploitation in order to seek better livelihoods elsewhere (mainly lower-skilled workers and asylum seekers). In the long run though, this unequal migration order may not prove sustainable. At present, policy-makers in highly-developed countries seem to believe that there is an inexhaustible supply of labour available in less-developed countries. This may be so for the next few decades, but it is unlikely to be so for much longer. The demographic transition to lower mortality and fertility is taking place everywhere. By the middle of this century, many areas in Latin America, South and Southeast Asia and Africa may begin to experience their own labour shortages. They may no longer have reserves of young labour-market entrants, willing to accept high levels of risk and exploitation in order to migrate to today's highly-developed economies.

The demographic and economic needs for migrants are likely to remain strong in the North, but states may have to work towards a new migration order based not on a one-sided power monopoly, but on cooperation between origin and destination states and all the social groups affected. It will become crucial to reconceptualize migration not as a problem to be solved through strict control, but as a normal part of global change and development, in which decision-makers should aim to minimize potential negative effects and to help realize the potential benefits for the migrants as well as for the economies and the societies involved.

Migration and international relations: the governance deficit

Globalization involves the establishment of institutions of global governance, such as the

International Monetary Fund (IMF) and the World Bank for finance, and the World Trade Organization (WTO) for trade. Migration, by contrast, has been seen as a preserve of national sovereignty. There is a serious governance deficit: the international community has failed to build institutions to ensure orderly migration, protect the human rights of migrants and maximize development benefits (Bhagwati, 2003).

Elements of an international framework already exist in International Labour Organization (ILO) Conventions No. 97 of 1949 and No. 143 of 1975, and in the 1990 United Nations Convention on the Rights of Migrant Workers and Members of their Families. However, relatively few countries have ratified these instruments, and there is little effective cooperation. In fact the most important international measure, the 1990 UN Convention, had only been ratified by 42 nations by July 2009 – out of the 192 members of the UN! Emigration countries have been concerned with reducing internal labour surpluses and maximising remittances. Immigration countries have been reluctant to take steps which might increase labour costs. Efforts are needed to persuade more countries to implement the Conventions and to link them together in a comprehensive framework for the rights of migrant workers.

Some regional bodies seek to cooperate on migration. The European Union has gone furthest by introducing free movement for citizens of member states, and common policies towards asylum and migration from non-members. In future, common policies on migration should be seen as an essential part of regional integration everywhere, and should be linked to policies on international cooperation and development. Bilateral cooperation between states could also bring benefits. Migrants could gain through better protection and social security. Emigration countries could benefit from smoother transfer of remittances and restrictions on agents and recruiters. Immigration countries could gain a more stable and better-trained migrant workforce.

In 2003, A Global Commission on International Migration mandated by the UN Secretary General took up its work. The GCIM Report (GCIM, 2005) argued that migration should 'become an integral part of national, regional and global strategies for economic growth, in both the developing and the developed world' The GCIM put forward proposals for maximizing the benefits of international migration, including measures to limit the 'brain drain', to prevent smuggling and trafficking, to encourage the flow of remittances and to enhance the role of diasporas as agents of development. Migration and development was the topic of a High Level Dialogue of ministers and senior officials at the UN General Assembly in September 2006. This led to the establishment of a Global Forum on Migration and Development, which met in Brussels in 2007, in Manila in 2008 and Athens in 2009, and will meet again in Mexico in 2010.

Such bodies have no decision-making powers: they have a merely advisory role, and powerful states have been unwilling to implement any measures that might lead to higher costs for migrant labour. But the difficulties experienced by developed states in managing migration may in future lead to more willingness to cooperate with origin states. Perhaps this might bring about greater North-South dialogue and cooperation on migration issues. However, this will only happen if all concerned are willing move away from old prejudices, and look for new ways forward that will be of benefit to migrants, sending countries and receiving countries alike.

It is mistaken to see migration in isolation from wider issues of global power, wealth and

inequality. Mobility of people is an integral part of the major changes currently affecting all regions of the world. Increasing economic and political integration involves cross-border flows of capital, commodities, ideas and people. In recent years it has been the growing environmental challenges that have made us realize that we live in one world, and that national approaches on their own are inadequate. The same principle applies to migration: global cooperation is essential, and this requires approaches that abandon short-term national interests in favour of long-term cooperation between rich and poor nations. Fairer forms of migration should be an integral part of comprehensive development strategies designed to reduce global inequality.

Consequences for Japan

Many of the global trends described in previous sections have important lessons for Japan. No country which wishes to participate in the global economy and to have a high standard of living can isolate itself from social and cultural developments in the rest of world. Japan too is an immigration country – but an unwilling one, where traditional ideas on autonomy and cultural homogeneity have acted as barriers to rational debate and public policy. Japan urgently needs migrant workers. However, concerns about ethnic homogeneity and national identity have proved important obstacles to planned immigration policies. The Japanese government has sought to resolve the contradiction through the ‘side doors’ of trainee recruitment and admission of persons of Japanese origins (*Nikkeijin*), or the ‘back door’ of irregular employment. Yet it is impossible for a democratic polity with a strong civil society to prevent some settlement of immigrants and to ignore their social and cultural needs once present. Pressures for change are building up.

Today migrants make up only about 1.6 per cent of Japan’s population of 126 million – a far lower share than in North America, Western Europe or Australia (OECD, 2007). However, low birth rates and population ageing make it likely that immigration will grow in future. Well-educated young Japanese are unwilling to take factory jobs. Government policy encourages investment in new technology to raise labour productivity, while many companies shift labour-intensive workplaces to low-wage countries. But there are limits to these approaches: it is hard to relocate construction and services jobs, and many factory jobs, such as making car components, are part of complex supply chains which cannot easily be divided geographically. A topical issue is the lack of care workers to look after Japan’s growing elderly population. Marriage migration is also increasing, especially of foreign brides for Japanese farmers.

Research shows that immigrant workers are heavily concentrated in certain sectors or occupations, causing structural dependence (Mori, 1997, 155). Employers need stable, trained workforces, and are keen to retain good workers; this is a powerful force for longer stay. Differing employment patterns are linked to varying legal status: regular workers (especially *Nikkeijin*) find jobs in large enterprises, while irregular workers are mainly in small enterprises or informal-sector jobs. A study of Asian newcomers in the Shinjuku and Ikebukuro districts of Tokyo found some long-term settlement, as well as intermarriage with Japanese (Okuda, 2000). A study of *Nikkeijin* in Toyota City found high levels of concentration in certain apartment blocks, and frequent isolation from the Japanese population (Tzusuki, 2000). Komai (Komai, 1998; 2000)

found tendencies to international marriages, family formation, residential concentration and the building of ethnic communities. Ethnic places of worship, businesses, associations and media were beginning to emerge.

Another significant trend is the gradually improving - though still weak - situation of immigrants with regard to civil, political and social rights (Kondo, 2001). Long-standing residents, mainly of Korean origin, may remain non-citizens even into the third or fourth generation due to restrictive naturalization laws. However, legal changes in 1992 led to a gradual rise in naturalizations. In 2005, 15 251 foreigners acquired Japanese citizenship – just 0.8 per cent of the foreign population (OECD, 2007, 259). But public authorities are gradually including foreign residents – even irregular workers – in health, education and welfare services. Social integration programmes have been introduced, including employment service centres for foreign workers and education for children of foreign nationals on equal terms with native Japanese. Many voluntary associations have been set up to work for improved rights for immigrants.

Settlement is clearly taking place, and is likely to increase in the years ahead. Japan seems certain to become a more diverse society, and this has important consequences. So far, the central government has on the whole ignored such trends, and done little to change policies on immigration and the rights of migrant workers and their families. Yet democratic societies have an inherent tendency to include all permanent residents in economic, social and political processes. Societies in which certain groups are excluded from rights are divided and conflictual, and waste the abilities of many of their members. Successful societies in the 21st century are likely to be open and inclusive.

This principle has already been understood by many city governments: where there are large concentrations of migrants, local authorities find it essential to introduce measures to provide welfare and education for them. This means recognizing the different values, customs and religions that the newcomers bring with them. In some older immigration countries, it has taken many years for governments to recognize the duty of the state to combat discrimination and to develop policies for equal rights at the workplace, secure residence rights for migrants and their families, freedom of cultural expression within a single legal system, and full access to government services for all. In the long run such steps are essential – whether they are labelled as ‘integration’, ‘multiculturalism’ or ‘social cohesion’. Japan urgently needs a debate on these topics. Early action to recognize diversity and to improve the rights of migrants and minorities could avoid many problems in the future.

*1 There are too many important works on this topic to list here. Many references are given in: (Castles and Delgado Wise, 2008; Castles and Miller, 2009; de Haas, 2006; Massey *et al.*, 1998; UNDP, 2009). See also the Migration Information Source website: <http://www.migrationinformation.org/index.cfm>

*2 About 7 million of Germany's foreign-born population are of non-German origin (the largest group being Turkish immigrants and their descendants), while about 4 million are ‘ethnic Germans’, most of whom came from the former Soviet Union and Eastern Europe after 1990.

*3 This section is based on a ‘virtual symposium’ on the effects of the Global Financial Crisis on migration on The Age of Migration Website. For more detailed analyses and links see: <http://www.age-of-migration.com/>

References

- Aleinikoff, T.A. and Klusmeyer, D., eds., 2001, *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace
- Asis, M., M. B., 2005, 'Caring for the world: Filipino domestic workers gone global' in Huang, S., Yeoh, B.S.A. and Abdul Rahman, N. eds., *Asian Women as Transnational Domestic Workers*. Singapore: Marshall Cavendish Academic 21-53
- Asis, M., M. B., 2008, 'How international migration can support development: a challenge for the Philippines' in Castles, S. and Delgado Wise, R., eds. *Migration and Development: Perspectives from the South*. Geneva: International Organization for Migration
- Bakewell, O. and de Haas, H., 2007, 'African migrations: continuities, discontinuities and recent transformations' in Chabal, P., Engel, U. and de Haan, L., eds. *African Alternatives*. Leiden: Brill 95-117
- Bauböck, R., Ershøll, E., Groenendijk, K. and Waldrauch, H., eds., 2006a, *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States. Volume I: Comparative Analyses*, IMISCOE Research Amsterdam: Amsterdam University Press
- Bauböck, R., Ershøll, E., Groenendijk, K. and Waldrauch, H., eds., 2006b, *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States. Volume II: Country Analyses*, IMISCOE Research Amsterdam: Amsterdam University Press
- Berggren, E., Likic-Brboric, B., Torsöz, G. and Trimiklionitis, N., eds., 2007, *Irregular Migration, Informal Labour and Community: A Challenge for Europe*. Maastricht: Shaker Publishing
- Bhagwati, J., 2003, 'Borders Beyond Control'. *Foreign Affairs*, 82(1): 98-104
- Cantle, T., 2001, *Community Cohesion: A Report of the Independent Review Team*. London: Home Office.
- Castles, S., 2004a, 'The factors that make and unmake migration policy'. *International Migration Review*, 38(3): 852-884
- Castles, S., 2004b, 'The myth of the controllability of difference: labour migration, transnational communities and state strategies in the Asia-Pacific region' in Yeoh, B.S.A. and Willis, K., eds., *State/Nation/Transnation: Perspectives on Transnationalism in the Asia-Pacific*. London and New York: Routledge 3-26
- Castles, S., 2008, 'Comparing the experience of five major emigration countries' in Castles, S. and Delgado Wise, R., eds., *Migration and Development: Perspectives from the South*. Geneva: IOM
- Castles, S. and Delgado Wise, R., eds., 2008, *Migration and Development: Perspectives from the South*. Geneva: International Organization for Migration
- Castles, S. and Miller, M. J., 2009, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Fourth edition, Basingstoke and New York: Palgrave-Macmillan and Guilford
- Cohen, R., 1994, *Frontiers of Identity: the British and the Others*. London: Longman
- de Haas, H., 2006, *Turning the Tide? Why 'Development Instead of Migration' Policies are Bound to Fail*. IMI Working Paper IMI Working Paper 2. Oxford: International Migration Institute
- Delgado Wise, R. and Guarnizo, L. E., 2007, *Migration and Development: Lessons from the Mexican Experience*. Washington DC: Migration Information Source <http://www.migrationinformation.org>, accessed 6 February, 2007
- DFID, 2007, *Moving Out of Poverty - Making Migration Work Better for Poor People*. London: Department for International Development
- Düvell, F., ed., 2005, *Illegal Immigration in Europe: Beyond Control*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan).
- Ellerman, D., 2003, *Policy Research on Migration and Development*. Policy Research Working Paper 3117. Washington DC: World Bank
- Faist, T., ed., 2007, *Dual Citizenship in Europe*. Aldershot: Ashgate

- GCIM, 2005, *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action: Report of the Global Commission on International Migration*. Geneva: Global Commission on International Migration. <http://www.gcim.org/en/finalreport.html>
- Ghosh, B., 2006, *Migrants' Remittances and Development: Myths, Rhetoric and Realities*. Geneva: IOM
- Guild, E., 2009, *Security and Migration in the 21st Century*. Cambridge: Polity
- ILO, 2007, *Labour and Social Trends in ASEAN 2007*. Bangkok: International Labour Office Regional Office for Asia and the Pacific
- IOM, 2005, *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*. Geneva: International Organization for Migration
- Jha, S., Sugiyarto, G. and Vargas-Silva, C., 2009, *The Global Crisis and the Impact on Remittances to Developing Asia*. Bank, A.D., ADB Economics Working Paper Series Manila: Asian Development Bank
- Kapur, D., 2004, *Remittances: the New Development Mantra?* Discussion Paper Washington DC: World Bank
- Komai, H., 1998, 'Migrants in Japan.' in Nations, U., ed., *Technical Symposium on International Migration and Development*. (The Hague
- Komai, H., 2000, 'Immigrants in Japan' in Hirano, K., Castles, S. and Brownlee, P., eds., *Asian Migration and Settlement: Focus on Japan (Special Issue of Asian and Pacific Migration Journal)*. Quezon City: Scalabrini Migration Centre 311-26
- Kondo, A., 2001, 'Citizenship rights for aliens in Japan' in Kondo, A., ed., *Citizenship in a Global World*. Basingstoke: Palgrave 8-30
- Levitt, P., 1998, 'Social remittances: migration driven local-level forms of cultural diffusion.' *International Migration Review*, 32(4): 926-48
- Loescher, G., 2001, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press
- Lowell, B.L., Findlay, A.M. and International Labour Office. International Migration Branch., 2002, *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses : Synthesis Report International Migration Papers, 44*. Geneva: ILO
- Massey, D., S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. and Taylor, J.E., 1998, *Worlds in Motion, Understanding International Migration at the End of the Millenium*. Oxford: Clarendon Press
- Mori, H., 1997, *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*. London: Macmillan
- Newland, K., 2003, *Migration as a factor in development and poverty reduction*. Washington DC: Migration Information Source www.migrationinformation.org, accessed 2 February, 2007
- Newland, K., 2007, *A new surge of interest in migration and development*. Washington DC: Migration Information Source www.migrationinformation.org, accessed 6 February, 2007
- OECD, 2007, *International Migration Outlook: Annual Report 2007*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development
- Okuda, M., 2000, 'Asian newcomers in Shinjuku and Ikebukuro area, 1988-98: reflections on a decade of research.' *Asian and Pacific Migration Journal*, 9(3): 343-8
- ONS, 2002, *Social Focus in Brief: Ethnicity 2002*. London: Office for National Statistics
- Passel, J.S., 2006, *Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S Pew Hispanic Center Report*. Washington DC: Pew Hispanic Center <http://pewhispanic.org/reports>, accessed 20 March, 2006
- Portes, A., Guarnizo, L.E. and Landolt, P., 1999, 'The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field.' *Ethnic and Racial Studies*, 22(2): 217-237
- Ratha, D. and Zhimei, X., 2008, *Migration and Remittances Factbook* Washington DC: World Bank Development Prospect Group. www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances
- Reyneri, E., 2001, *Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the*

- European Union. Geneva: International Labour Organization
- Schierup, C.-U., Hansen, P. and Castles, S., 2006, *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press
- Sen, A., 2001, *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press
- Skeldon, R., 2006a, 'Interlinkages between internal and international migration and development in the Asian region' *Population, Space and Place*, (12): 15-30
- Skeldon, R., 2006b, 'Recent trends in migration in East and Southeast Asia' *Asian and Pacific Migration Journal*, 15(2): 277-93
- Statistics Canada, 2007, *Immigration and Citizenship: Highlight Tables, 2001 Census*. Ottawa: Statistics Canada <http://www.census2006.ca/english/census01/>, accessed 3 August, 2007
- Stiglitz, J.E., 2002, *Globalization and its Discontents*. London: Penguin
- Tzusuki, K., 2000, 'Nikkei Brazilians and local residents: a study of the H Housing Complex in Toyota City' *Asian and Pacific Migration Journal*, 9(3): 327-342
- UNDESA, 2005, *Trends in Total Migrant Stock: the 2005 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs
- UNDP, 2009, *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*. New York: United Nations Development Programme, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>
- UNHCR, 2006, *Addressing Mixed Migratory Movements: A 10-Point Plan of Action* Geneva: UNHCR
- UNHCR, 2009, 2008 *Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>
- UNPD, 2002, *International Migration Report 2002*. AT/ESA/SER.A/220. New York: United Nations Population Division
- Vasta, E., 2007, 'From ethnic minorities to ethnic majority policy: multiculturalism and the shift to assimilationism in the Netherlands' *Ethnic and Racial Studies*, 30(5): 713-40
- Wood, W.B., 2001, 'Ecomigration: linkages between environmental change and migration' in Zolberg, A.R. and Benda, P.M., eds., *Global Migrants, Global Refugees*. New York and Oxford: Berghahn 42-61
- World Bank, 2006, *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington DC: World Bank
- World Bank, 2007, *Remittance Trends 2006*. Washington DC: Migration and Remittances Team, Development Prospects Group, World Bank

鈴木江理子 著

日本で働く非正規滞在者 彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか？

A5判・516頁・本体5,800円 2009年・明石書店

2004年9月、それまで10年以上にわたり日本で就労してきた非正規滞在の単身者8名が、在留特別許可を求めて東京入国管理局に集団出頭した。その結果、全員が在留特別許可を得ることなく、退去強制令書発付の翌日に母国に国費送還されてしまった。この集団出頭のニュースを耳にしたとき、彼らの決意と行動を「無謀だ」と感じた人は少なくなかったであろう。彼らは一体何を原動力にして、捨て石覚悟の出頭に至ったのであろうか。そのような疑問を抱く人にとって、本書は一つの回答になるかも知れない。

昨今、強力な取り締まりによって日本社会から排除されようとしている非正規滞在者。彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか、という素朴な疑問を出発点として、著者は、特に長期にわたり日本で就労する男性非正規滞在者に着目し、彼らの就労実態を通時的に把握することで、労働者としての非正規滞在者を正当に評価しようと試みる。そして、「男性長期非正規滞在者は、たとえ来日当初は特段の技能や技術を必要としない労働に従事する安価な労働者であっても、国籍にかかわらず、長期にわたる日本での就労や生活のなかで、職場や労働市場における評価を高めている」という第1の仮説と、「男性長期非正規滞在者は、日本社会という同じ社会構造のもとにおかれ、かつ社会構造の通時的な変動を同様に経験しており、彼らの就労行動には、日本社会の社会構造の変動に応じて、国籍にかかわらず共通した変化が起こっている」という第2の仮説を立て、これを丁寧に検証している。検証は、まず、1980年代後半から現在に至るまでの非正規滞在者をめぐる政策や、彼／彼女らを取り巻く社会経済環境などの社会構造を把握し（第1章「外国人政策における非正規滞在者」、第2章「非正規滞在者を取り巻く社会経済環境」）、さらに非正規滞在者の全体像を定量的に捉えた上で、男性長期非正規滞在者28名のほか、彼らを支えるNPO／NGO関係者、及び、雇用主に対する聞き取り調査をもとに、その就労実態を分析し（第3章「男性非正規滞在者の就労実態」）、最後に仮説1及び2を検証する（第4章「社会構造と男性非正規滞在者の就労行動」）という順序で進められている。

かかる検証過程において特に注目すべきは、1981年12月から1993年2月までに初来日した男性長期非正規滞在者28名（バングラデシュ10名、フィリピン7名、パキスタン2名、韓国5名、イラン1名、中国1名、ビルマ1名、ネパール1名）に対して行われた聞き取り調査に関する第3章であろう。28名という数字が、そこから男性長期非正規滞在者全体に通じる法則を導くに足る数字かについては若干疑問なしとしないが、その一方で、著者の、調査対象者一人一人に対する丁寧かつ詳細な聞

き取り内容に触れると、28名はむしろ限界の数字であったかも知れないと思われる程である。特に、彼らの話し言葉、いわば「生の声」がそのまま丁寧に転記されている箇所が多いため、調査対象者一人一人の人生が生き生きと描き出されている点は、本書の大きな魅力の一つにもなっている。

これらの調査を通じて、著者は『『不法』であるが故に搾取の対象とされる安価な労働者』という男性非正規滞在者に対するステレオタイプなイメージが、少なくとも長期滞在者については当てはまらないことを明らかにしていく。当然「不法」故の制約はありながらも、滞在が長期化する中で、彼らが日本社会に溶け込み、職業上の技能・技術を身につけ、誇りと自負を持って生活する姿を描き出しつつ、その背景には、彼らを受け入れ、その存在を承認してきた職場や地域社会、彼らの労働力を必要とした雇用主、さらには、それらを可能とした公的機関による非正規滞在者に対する黙認・放置があったことを指摘している。

最後に著者は、今後、日本以外の国の非正規滞在者についても実態調査を行い、日本における男性長期非正規滞在者の就労との比較研究を行いたいと意欲的に述べている。今後の著者のさらなる活躍に注目したい。

北村聡子(きたむら・さとこ／弁護士)

宮島 喬 編

移民の社会的統合と排除 問われるフランス的平等

A5判・234頁・本体3,800円 2009年・東京大学出版会

長く日本におけるフランスの移民問題研究をリードしてきた編者が、現代フランス社会の移民状況と政策を専門とする若い世代の研究者たちを組織した専門論文集である。

長く注目を集めてきたにもかかわらず、フランスの社会と移民問題の理解は、日本や他の地域を専門とするような外部の観察者からはいまだに困難な点が多い。それはフランスの社会構造の細かな事情にもよるが、フランス独自の社会編成原理＝「共和国」理念が作り出す特有の社会的なダイナミクスに規定されていることはしばしば指摘されてきた。この普遍を志向し国家の下にすべての市民を平等に処遇するはずの体制は、しばしば部外者の視点からは硬直的な枠組みにも思える。公的領域と私的領域を峻別し、公的領域では人々の特殊な属性を捨象し抽象的な市民に還元することで平等を確保するというこの思考様式が、多様な特殊性を背負ってこの社会に到来し生きていく移民たちにとっては排除的に作用しうることは、評者にとっても既知のことであった。よく知られている公領域におけるイスラム教徒女性がスカーフを身にまとうことへの不寛容をはじめ、フランス語への同化、そし

て国家と個人の間の中間団体の形成の抑制など、平等を志向するはずの政策の作り出す移民たちの結果的排除という帰結は大いなるパラドクスだといえる。

これまでも、このような共和制原理が引き起こす社会紛争の個別過程を記述・分析する試みはあった。しかし、そこではこの共和制原理はいわば不変の価値基軸であり、それに移民たちの生身の多様性がぶつかるという構図であったように思う。しかし異なる社会文脈で移民を考察してきた評者には、このような二項的な対立で描かれると、それはいかにも図式的に思われた。「国家機構のエージェントは果たしてこれほど公式主義的に行動するのか？ 移民たちは排除されるだけで政治空間にしたたかに食い込まないのか？」という疑問がたびたび湧きあがった。言い換えれば、評者には共和主義原理が貫徹し媒介項の欠如した図式では具体的な社会的イメージを持つことは十分にはできなかった。本論文集の最大の特徴は次の点にあると言えるだろう。第一に、労働、教育、住居・空間等の個別領域の状況に入り込むことで、そこでの共和国モデルの作用を具体的に検討し、共和国モデルが中間的な集団という媒介項を実質的に形成しているかを明らかにして、この媒介過程の分析を並行的に行うことで領域横断的に進行しつつあることを提示していることだ。第二に、このような作業が同時に、不変とも思われる共和国モデルを社会的な実態において、徐々に変形させ、新たな多様性を承認しそれに実践のレベルで対応するものとなりつつあることを示したことだ。

各領域でその一端を挙げておこう。例えば、フランスでは、不平等を計測するのに、エスニックなカテゴリーを設定することすらかつては認められていなかった。なぜならそれが却って人種・エスニシティを実体化する傾向を助長するからだ、とされた。しかし、今やこのような社会の多様性を計測することが認められるようになった。これと関連して、社会的な不平等を是正する政策も、民族や出身地別のカテゴリーを設定することは忌避され続け、それに代わるより中立的なものとしてそれが投影された結果としての地域別な差別是正策がとられる。すなわち危険な「郊外」とも呼ばれる移民たちが集中する大都市周辺の集合住宅地域への公共政策として、その地区学校からの進学促進や、さらにはグランゼコールの一角を占めるパリ政治学院への積極的な入学を認める制度すらも導入されているという。共和制の論理に沿い、様々な限界を伴いながら実質的には多様性と質的な不平等を認知しているといえるだろう。他方で、移民主体の側からみるなら、移民たちが結社を形成することも禁止されていたが、これが80年代以降認められ、移民のアソシアションも形成されてきた。行政の末端機構と揶揄されてきたが、近年では郊外地域などでそれを超えた活動も台頭しそしてその担い手となる教育を受けた若者も増えているという。そこには国家と抽象化された市民個人を媒介する新たな担い手が析出されつつあるようにも見える。

ナショナルな論争レベルで見ると、多文化主義は結局は特殊主義的な社会の分裂＝バルカン化をもたらすと90年代には捉えられたが、近年は同化と統合をもたらす共和主義の優位を強調する論調にも変化が生まれ、反差別こそが現代のキーワードとなり、「積極的差別策」(マイノリティへの上昇促進策)が是認され、実質的な多文化主義的政策が進行していることが描き出される。すなわち、反

差別という新たな原理によって、共和主義は否定されることなく多文化主義と媒介されながら、実践のレベルでは変形し多様性とそれに結びついた不平等に対処しつつあるように思える。

以上、本書は現代フランスの移民を取り巻く状況と政策を多面的に分析し、フランスの共和制原理が移民に関する制度と政策執行の実際の中で変容しつつあることを描き出している。そして、その限界が移民の若者の「暴動」に限らない集合行為＝社会運動を生み出すとともに、その集合行為がまた多元性を受け入れた媒介過程を促進させる可能性を示している。そこから学んだものは多い。と同時に、この多面的な本書のアプローチは読者にかなりの負担を要求していると感じる。各領域の論者たちの文体や用語法は必ずしも統一感を与えず、特に第Ⅱ部以降はそれぞれの領域の分析に拘束され、読者が横断的な連関を読みとる余裕はない。主体的な再構成は可能だが、フランスの状況を知らない読者にとってそれはかなり困難な作業になりうる。このように感じさせる理由の一つはキーワードである統合の概念が、必ずしも十分に理論的に検討されていないことがあるだろう。この移民政策を考える際の重要な一般概念さえフランスの文脈で語られることが多く、本書の特徴のもっている国際比較の視点も弱めている。それは、他の社会文脈で作業を続ける研究者たちにその理解へのハードルを高くしているように感じる。本書が本来もちうる幅広い射程を考えると、この点を新たな研究成果の中で克服されることを切に期待したい。

小井土彰宏(こいど・あきひろ／一橋大学)

西村明夫 著

疑問・難問を解決！外国人診療ガイド

A5判・248頁・本体3,200円 2009年・メジカルビュー社

医療現場でのコミュニケーションは、安心して医療サービスをうけるために不可欠である。それゆえ、医療通訳者の必要性は誰もが認識するようになってきた。にもかかわらず、日本語の理解がまだ不十分な住民にとっての不安を解決するためのシステムは、先駆的な取り組みを始めている一部の医療機関を除いて、遅々としてその構築が進まない。このような現状を踏まえて、不安を抱える医療機関や患者たちの問題解決のために、支援に関わっている側にむけてではなく医療機関に対しての手引書として本書は書かれている。

著者の西村明夫氏は、そもそも公務員という立場を活用して、医療通訳派遣事業を行う母体となるNPOの設立とその後の運営に関わり、神奈川県内で、モデル事業を経て日本初の恒常的な医療通訳システムの構築の実現に貢献をした。さらに、全国並びに海外の先進事例を調査し、医療通訳システムの構築に向けたネットワークづくりも手がけている。そのような著者ならではの視点で、本書は一

人でも多くの医療従事者が読むよう、医療従事者の気持ちや立場を考えて書かれている。医療機関側が「外国人」に対して偏見を持たず基本的な理解をすることによって、正しい人権意識の喚起となる。その結果医療サービスの質の向上につながり、医療通訳者もスムーズな通訳ができることになる、との著者の意図が最初から最後まで感じられるガイドブックになっている。

導入部分では、医療機関に「外国人」の患者が来たときにどのように受け入れるかという心構えから始まる。来院状況の具体的な事例をあげながら解説する。「外国人」の患者に慣れていない医療機関側も、間違った情報や偏見のために不安を持って接している場合も多く、まずは受け入れにあつての正しい情報提供は大切である。

そして第1章では、象徴的な国ごとの医療／文化の違いについて紹介する。この違いを知ることによって、医療従事者自身もよりよい医療サービスを模索するきっかけになるにちがいない。

第2章には、「ことば」の違いから生ずるさまざまな現象に関する質問に答え、ここで、通訳者として登場させられがちな立場の人たちのこと、翻訳や通訳や多言語のツールについてなど、多くの情報と望まれる通訳者像が紹介されている。

第3章では、外国人の生活背景について、決してステレオタイプに見るのではなく、在留資格だけでも27種類もあり、日本に住んでいる背景、目的、環境なども日本人と同様に多様であることが理解できるようになっている。

また、すべての章には、わかりやすい事例や用語の解説などのコラムがちりばめられていて、多くの関係者が気軽に読めるくふうがされている。難しく人権意識を問うのではなく、あくまでやさしく、丁寧に、詰問調にならずに、具体的な質問に答える形である。そして、読み終わったときには医療従事者が持つであろうおおかたの疑問に納得がいく答えが得られる。その根底にはあくまで人道的な立場を示唆することも忘れていない。最後には資料集もつけ、実用的なガイドブックとしての価値は高い。

さらに、既存の文献、量的・質的調査データや著者の行った国内外の先進事例調査に基づいた記述も多く、医療通訳関連の研究をテーマとしている研究者にとっても有用な一冊であるとも言える。

医療現場でのスムーズなコミュニケーションのために、日本語の理解の不十分な「外国人」の患者の場合は、適切な通訳者の存在が問題解決になるというシンプルな図式があり、多くの関係者が医療通訳システム構築の必要性を認識している。それにもかかわらず、どこが主体的にそのサービスを担っていくのが明確にならないため、これまでも、そしてこれからもまだまだ多くの活動を展開していかなければならない現状があり、その活動のツールとして、本書が大きな役割を果たすことはまちがいないだろう。

吉富志津代(よしとみ・しづよ／多言語センターFACIL)

石井由香・関根政美・塩原良和 著
アジア系専門職移民の現在
 変容するマルチカルチュラル・オーストラリア

A5判・202頁・本体3,200円 2009年・慶應義塾大学出版会

オーストラリアといえば、かつての白豪主義の汚名を払拭し、今ではカナダと並んで多文化主義（マルチカルチュラリズム）の先進国としてのイメージがほぼ定着している。一方、この「多文化主義」という概念であるが、実はその理解はなかなか一筋縄ではいかない。論者によっても、また国や地域によっても様々な「多文化主義」が存在する上に、何より、時代の要請によって変容するものだからである。では、オーストラリアの多文化主義には今、何が起きているのだろうか。その最新動向に迫るべく、同国における多文化主義政策の変容と、とりわけそれがもたらす問題を、アジア系の専門職移民の現状分析を通じて考察したのが本書である。

本書の視点の新しさは、従来の移民研究が、アンダークラスに位置づけられる人々に焦点を当てる傾向が強かったのに対して、専門職に従事する、いわゆるミドルクラスの移民を分析対象にしていることである。それによって、多文化主義のはらむ、これまで見えてこなかった課題が照射される。誰のために、どのような多文化主義が必要とされているのか、それが階層や立場によって異なることも浮き彫りにされる。移民研究としての新たなアプローチが、多文化主義研究の地平をも拓いていくという、連鎖的な効果を発揮しているといっていよい。

以下、要点を手短かに紹介しよう。

第1部では、オーストラリアの多文化主義が、新自由主義の台頭に呼応する形で、「福祉主義的」な政策から「経済主義的」な政策へと変化していった軌跡が描かれる。「経済的多文化主義」のもとでは、国家経済に貢献度の高い専門職移民が歓迎される一方で、未熟練労働者や難民などに対する福祉政策が後退し、かれらの社会的排除が深刻化しかねない。こうした「多文化共生」ならぬ「多文化競生」の時代の到来に伴って、社会不安も増大することが懸念される。

第2部では、アジア系専門職移民の社会的、文化的な統合や、政治参加の状況について、エスニック・アソシエーションへの聞き取り調査も踏まえつつ分析される。かれらは概して高い専門性と英語力を有し、ホスト社会への統合志向も強い。しかし、昇進などにおいては未だ見えない差別が存在する。他方で、かれらが比較的経済力を持っているがゆえに、ホスト社会からの反発を招くというジレンマにも直面している。そうした状況を打開するために多文化主義の推進を主張し、市民としての自覚を持って政治に参加しようとする「パワー移民」が、アジア系ミドルクラスから登場しつつあることが確認される。

第3部では、アジア系専門職移民は福祉を必要としない「コストのかからない移民」であるとする、

政府が進める「経済的多文化主義」にとって都合の良い前提に疑問が呈される。こうした誤った移民像は、かれらの呼び寄せた家族の抱える問題を隠蔽してしまうが、実際には、ここにおいてアンダークラスとも共有する福祉ニーズが存在していることが示される。それゆえに、アジア系ミドルクラスによる市民活動の実践に、アンダークラス移民との協働を通じた、階層とエスニシティを架橋する社会的連帯の可能性を見いだすことができると主張される。

本書を読むと、オーストラリア社会に暮らすアジア系専門職移民をめぐる現状の一側面がリアルに浮かび上がってくる。一方で、アジア系ミドルクラスといっても、出身国やエスニシティ、宗教実践、ないしは社会、政治的な価値観は多岐にわたっているはずである。そうした諸相を踏まえて全貌を解き明かすためには、さらなる調査・研究の展開が不可欠であろう。また、オーストラリアの多文化主義を変革していくために、ナンシー・フレイザーに依拠した「多文化主義的公共圏」が構想されているが、賛同はできても、思考実験の域にとどまっている観も否めない。とはいえ、新たなアプローチをもって研究に着手し、今後の方向性を示し得た点で、本書が評価に値する成果であることは間違いないだろう。

最後に、日本社会にとって、本書からくみ取るべきいくつかのメッセージのうち、1点だけ挙げておきたい。それは、オーストラリアの多文化主義が今は変容してしまったとしても、そのベースには「福祉主義的多文化主義」の長く地道な経験が蓄積されてきた、という点である。日本では目下、いわゆる「高度人材」への需要が高まっている。そうしたなか、他国の事情を皮相的に捉えがちな日本が、福祉主義的な側面を顧みることなく、「経済主義的多文化主義」のみ都合よく模倣してしまうことを懸念するのは、筆者の杞憂であろうか。第1部の最後は「福祉主義的多文化主義と経済主義的多文化主義の均衡への模索が必要」と結ばれている。これをオーストラリアのみならず、むしろ日本社会に向けて発せられた提言として重く受けとめたい。

飯笹佐代子（いいざさ・さよこ／東北文化学園大学）

春原憲一郎 編

移動労働者とその家族のための言語政策 生活者のための日本語教育

A5判・180頁・本体1600円 2009年・ひつじ書房

本書は日本語教育学会主催公開シンポジウム「移動労働者とその家族のための言語政策と日本語教育」（2007年3月）に基づき編纂された。本書の序文には、このシンポジウムは「言語政策は文化政策の一部であり、また文化政策は社会政策の一環であり、社会政策は、どのような社会を構想する

かという議論から始まるという認識に基づいて、各国の外国人受け入れ政策とその変遷の最新の知見を共有することを目指して行われた」とある。言語政策という切り口を用いて日本語教育を社会的文脈の中に位置づけ正面から論じたこのシンポジウムは、日本語教育の新たな領域を示すこととなった。

日本に住む外国籍住民や日系人、日本に永住する外国出身者（例えばインドシナ難民、国際結婚による移住者）、日本語を第二言語とする日本人（例えば中国帰国者）を総称する用語は多種多様あり、未だ定着していない。1980年代は「外国籍住民」、「定住外国人」などが用いられ、2000年以降は「生活者としての外国人」とも呼ばれ、最近では「移動労働者」、「移住外国人」、「移住者」、「移民」という語も（怖々と）使われ始めている。本書においても「移動労働者」、「生活者」、「移民」などが未整理のまま使用されている感があるのは否めないが、これは、日本が現在に至るまで外国人受け入れへの態度を決することができないという現実を映し出した結果であると言えるのかもしれない。

本書は6章から成り、冒頭2章で日本の「移動労働者とその家族」（移民）の状況を通時的視点・共時的視点から総括し、続く4章で移民受け入れ4カ国（韓・独・豪・日）の移民受け入れ政策および言語政策を紹介し比較検討している。

第1章「日本の言語政策と日本語教育の現在」（春原憲一郎）では、外国人受入れのための環境基盤整備の史的展開が総覧できる。春原は、国内の外国人をめぐる諸事象が新自由主義とグローバリズムの世界規模での急展開と密接に結びついており、さらにはマイノリティをめぐる課題とも共通することを指摘する。第2章「経済社会に活力をもたらす外国人の力」（井上洋）では、日本経済団体連合会「外国人受け入れ問題に関する提言」（2004年第1次、2007年第2次）の概要と、提言の提出に至るまでの調査プロセスが丁寧に示されている。「住民としての外国人に対する生活支援」と「生活に最低限必要な日本語能力」の重要性が経済人によって強調されている点が興味深い。世界規模の様々な変化とその背景を俯瞰したこれら2章は、日本語教育や外国人支援の意義を検討する際に、その活動が埋め込まれた状況・文脈を知るために有意義である。

第3章「移住外国人の言語習得と施策」（松岡洋子）では、移民送出し国であり同時に受入れ国でもある韓国における移民政策の急展開が紹介され、韓国と日本が共同して検討できる問題の指摘がなされている。第4章「ドイツの現在と新潟」（足立祐子）では、ドイツにおける移民を対象とした教育の現状が紹介されている。ドイツは2005年の新移民法によってドイツ語学習とドイツの歴史・文化・法律等を学ぶ移民のための「統合コース」が法的に保障された。移民を対象とした共通言語教育が韓国と日本では事実上ボランティアに依存しており「仕事」として成り立つものではないのに対し、ドイツでは「仕事」として認知され、教育内容の最適化・教師養成・情報共有などが重要課題とされている点が対照的である。「移住外国人自身に責任を押し付けてきた課題を整理し、受け入れ側社会が相応に負担すべき部分を明らかにしていくときがきた」（松岡）、「日本語支援に関しては、ボランティアグループの成果を認めつつも今後はドイツのような専門家による言語支援をおこなっていくのが現実

的であると思われる」(足立)という主張に、評者も日本語教育の視点から全面的に賛意を示したい。第5章「オーストラリアの移民受入政策の現状と課題」(塩原義和)では、オーストラリアの移民受入史紹介の中で、1990年以降の移民・難民受入れの選別化と経済合理性を重視する多文化主義理念が、移民支援のための公共サービスの縮小、「国語としての英語」の強調に繋がったことが指摘されている。第6章「多言語・多文化共生の時代に応じた日本語教育政策の構築に向けて」(野山広)では、日本国内の言語政策が紹介されている。1990年代以降継続して実施されている文化庁の日本語教育施策、2001年に始まった「外国人集住都市会議」、2005年の総務省「多文化共生の推進に関する研究会」の設置などが移民受入れ国の施策とも比較されつつ論じられている。

日本における外国人をめぐる状況はめまぐるしく変化しつつある。本書は、外国人と関わる個々人が、大きな変化の渦の中で自らの位置を知るための一つの道標たりうる。

富谷玲子(とみや・れいこ／神奈川大学)

2008年度春季研究大会報告

2009年3月21日(土)14時～17時に、早稲田大学(東京・早稲田キャンパス)15号館03教室で2008年度春季研究大会(大会実行委員長：小島宏)が開催された。プログラムは下記のとおりで、4組5人の新進気鋭の報告者により、日韓両国を中心とする移民(外国人)関連政策についての多様なテーマに関する報告があった。参加者は延べ100人程度で、池上重弘教授(静岡文化芸術大学)の絶妙な司会の下で興味深い報告に聞き入った後、活発な議論を行った。参加者には各分野の研究者だけでなく、実務家も含まれていたことから実りの多い議論となったと言える。

- 1 「在留資格『技術』『人文知識・国際業務』と『企業内転勤』の矛盾と運用上の混乱」林幹(行政書士・成蹊大学法科大学院)
- 2 「ドイツ・韓国・日本の移住外国人に対する社会統合施策——言語施策を中心として」松岡洋子(岩手大学)・足立祐子(新潟大学)
- 3 「韓国における国籍政策の変容——エスニック移民と外国人配偶者を中心に」呉泰成(一橋大学大学院)
- 4 「日本の国籍制度と重国籍の可能性について」佐々木てる(早稲田大学)

最初の林報告は、出入国管理及び難民認定法の規定する在留資格の解釈について訴訟で問題となることが非常に稀であるため、その解釈運用が法務入管当局によって行われており不安定であることを踏まえ、2つの事例(①外国会社の日本支店にて就労する場合と、②外国会社の日本法人で就労する場合)に即して、代表的な就労資格における不安定な現状を明らかにすることを試みた。

2番目の松岡・足立報告は、移住者の受け入れに際して一定の言語能力や経済力を求め、かつある程度の多言語対応を行う移民国家のような対応がないままに移住者が急増し、受け入れ国の言語を機軸とした社会統合を目指すドイツ、韓国、日本について、言語施策の特徴(ドイツの「政府主導型」、韓国の「政府干渉型」、日本の「地域主導型」)を明らかにし、その方向性について論じた。

3番目の呉報告は、1980年代以降の韓国の国籍政策の変化に注目し、その改正の中でエスニック移民(在外同胞)と「国際結婚」による外国人配偶者に関連する一連の政策(政策移民)が、どのように国籍政策に関わっていたかについて検討した。

4番目の佐々木報告は、グローバル時代を背景にした国籍による国民の定義を、重国籍という視点から捉え直すという作業を通じて、ネーションの自己理解を単一でも不変なものでもなく、より動的で可変的なものとして捉え直した。

小島 宏(こじま・ひろし／早稲田大学社会科学総合学術院)

2009年度年次大会報告

移民政策学会の2009年度年次大会が、2日間にわたり延べ300人以上の参加を得て、下記の内容で開催された。

【日時】第1日目 2009年5月16日(土) 13:00～17:30(懇親会18:00～20:00)

第2日目 2009年5月17日(日) 10:00～17:00

【場所】明治大学駿河台キャンパス リバティータワー、大学会館

【プログラム：第1日目】

ミニシンポ1「最近の入管政策の国際比較——韓国・ドイツ・フランス」

司会：小井戸彰宏(一橋大学)

- 1 「マネジメント化する韓国の移民政策」宣元錫(中央大学)
- 2 「ドイツの移民政策—統合と選別」前田直子(獨協大学大学院)
- 3 「フランスにおける2007年移民法——フランス語習得義務からDNA鑑定まで」鈴木尊紘(国立国会図書館調査及び立法考査局)

コメンテーター：野村佳世(一橋大学大学院)

ミニシンポ2「日本の留学生政策の再構築——『知的国際貢献』から『高度人材受入れ推進』へ」

司会：武田里子(東京外国語大学)

- 1 「『留学生30万人計画』の意味と課題」栖原暁(東京大学)
- 2 「留学生政策の比較——アジアのキー・プレイヤー国(シンガポールと韓国の政策動向)」太田浩(一橋大学)
- 3 「留学生の就職支援——留学生相談現場からみた現状と課題」原田麻里子(東京大学)

コメンテーター：石井由香(立命館アジア太平洋大学)

総 会：16:00～17:30 リバティータワー1012教室

懇親会：18:00～20:00 大学会館3階 第1・2会議室

【プログラム：第2日目】

自由報告部会 司会：橋本直子(IOM)

- 1 「外国人と共生するローカル・シティズンシップの課題——長野県X地域を事例として」能勢桂介(立命館大学大学院)
- 2 「『ホームレス』を生きる移民ドメスティック・バイオレンス被害者——住まいの確保問題を中心とした事例報告」山田佳苗(一橋大学大学院)
- 3 「韓国における国際結婚女性移住者に対する政策の展開とその変容について」宋囁營(立命館大学大学院)
- 4 「外国人の退去強制における拷問等禁止条約のノン・ルフルマン原則の活用」安藤由香里(内閣府国際平和協力本部事務局研究員)

緊急ワークショップ「雇用不安と在留管理」コーディネーター：井口泰(関西学院大学)

- 1 「雇用不安と在留管理」井口泰(関西学院大学)

- 2 「新たな在留管理制度は何をもたらすか」旗手明(自由人権協会)
- 3 「在日ブラジル人労働者の現状と経済危機」ウラノ・エジソン(上智大学)
- 4 「岐阜県美濃加茂市の事例」小田島史佳(美濃加茂市多文化共生課)

シンポジウム「日本の難民政策は変わっているか」

コーディネーター：滝澤三郎(東洋英和女学院大学・前UNHCR)

- 1 「日本の難民政策——過去・現在・未来」水上洋一郎(日韓文化協会・入管OB)
- 2 「難民の定住に向けて」久郷ボンナレット(元カンボディア難民)
- 3 「難民受け入れ態勢等に関して」軽部洋(難民事業本部)
- 4 「難民を受け入れる、ということ——グローバル化時代における『文明国の使命』？」阿部浩己(神奈川大学)

コメンテーター：山神進(立命館アジア太平洋大学・入管OB)・吹浦忠正(元難民を助ける会理事長・現ユーラシア21理事長)・渡邊彰悟(弁護士)

中村義幸(なかむら・よしゆき/明治大学)

2009年度秋季研究大会・臨時総会報告

移民政策学会の2009年度秋季研究大会と臨時総会が、下記の内容で開催された。

【日時】2009年9月26日(土)14時～18時

【場所】慶應義塾大学三田キャンパス 西校舎527教室

【プログラム】

秋季研究大会(14時～17時) 司会：陳天璽(国立民族学博物館)

- 1 『『外国人高度人材』の受け入れ政策と就労実態の分析』村田晶子(東京大学大学院工学系研究科国際交流室)

本報告では、「外国人高度人材」労働者の請負労働の実態をインド人ITエンジニアに焦点を当てて検討した。インド系IT企業に所属し、在日企業で請負、派遣の形態で働くインド人エンジニアは日本の職場での人間関係においてしばしば駆け引きや緊張のなかにおかれる。さらに滞在期間は不透明であり、延長を希望しながらもプロジェクトの都合で帰国を余儀なくされるケースも多い。またエンジニアたちのキャリアプランは労働期間の不透明さと深く結びついており、またかれらの日本でのmobilityは日本語能力と深く関係していることが明らかになった。

- 2 「経済危機と日本における移民の社会統合——子どもの就学支援を中心に」中山暁雄(国際移住機関駐日事務所)

世界的な経済危機は、移民の受入国における社会統合政策の到達度を測る試験紙のような役割を果たしている。経済危機によって浮き彫りになった課題の一つが、特に義務教育における移民の子どもたちに対する就学支援である。IOM(国際移住機関)は文部科学省の委託を受けて、移民の子どもたちの就学支援事業(3カ年)を行うこととなった。地方公共団体やNPOなどから「架け橋教室」の設置、運営

に関する事業申請を受けつけ、事業計画の審査、助成金の支払いを経て、各地の架け橋教室が始動することとなる。各教室には日本語や教科指導等を行う教員、母語指導と教科指導の補助を行うバイリンガル指導員、子どもの公立学校への受入促進、地域社会との交流促進を行うコーディネーターが配置される。また架け橋教室は移民ケースワーカー育成の場としても重要な役割を果たすことができる。こうした架け橋教室は、他の人道的移民に対する定住支援事業との間にも相乗効果を生むことになる。難民の第三国定住事業が始まれば、IOMは語学研修、文化オリエンテーション、健康診断、渡航文書の準備、移送など日本への定住に必要な包括的な移住サービスを提供することになる。国際機関の立場から、日本が進めるより包括的な移民政策、社会統合政策の立案と実施に協力していきたい。

臨時総会(17時～18時)

役員選挙が行われ、渡戸一郎会長およびその他の理事が選出された。

塩原良和(しおばら・よしかず/慶應義塾大学)

2009年度冬季研究大会報告

2009年12月12日(土)午後1時から6時まで、兵庫県西宮市の関西学院大学において、冬季研究大会が開催された。

今日、国際的な人の移動の重要な部分は「離散家族」の統合を目的とする移民や、結婚・養子縁組など家族形成を目的とする移動が占める。出稼ぎ労働者の国際移動も、家族を呼び寄せ、受入国で家族を形成して定住化する傾向があることが知られている。

そこで本大会では、シンポジウム『「家族移民」をめぐる現代的課題——政策・『家族』・当事者たちの実践』を企画した。自由論題でも、「家族移民」に関連する研究報告が多かったため、多面的な議論の機会となった。

まず自由論題は、吉富志津代氏(FACIL)の司会で進められ、長谷川理映氏(関西学院大学大学院)は「地域労働市場の需給ミスマッチの決定要因」の報告で、日系ブラジル人雇用は労働需給ミスマッチを縮小させる機能を発揮したが、世界経済危機下で、家族の定住化及び日本語能力の欠如から逆にミスマッチを拡大させる可能性のあることを指摘した。橋本直子氏(IOM駐日事務所)は、「新日系フィリピン人(JFC)の現状」と題し、1980年代以降、主に日本人の父とフィリピン人の母の間に生まれた新日系フィリピン人が少なくとも10万人存在し、日本渡航に当たり支援を必要とする実態を報告した。山地久美子氏(関西学院大学)は、「家族政策としての韓国多文化家族」と題し、1990年代後半の経済危機を経て、離婚と超少子化の顕著な韓国で、家族価値観を高める家族政策が強化され、その枠組で「多文化家族」における外国人花嫁の社会的統合のため、同化主義的施策が進行する実態を、多文化家族支援センター事業を中心に報告した。

続くシンポジウムでは、嘉本伊都子氏(京都女子大学)の司会の下、工藤正子氏(京都女子大学)が企画の趣旨を説明し、報告と討論を実施した。山口元一氏(弁護士)は、「家族再結合権の意義、

機能と日本における課題」で、国際法上の家族再結合権が、入管法制に一定の影響を与える可能性について論じた。馬場里美氏(立正大学)は、「フランス移民法における『家族』」で、同国で家族移民が権利として確立していること、近年、社会統合政策が家族移民にも影響を与えている点を指摘した。賽漢卓娜氏(名城大学)は、「国際結婚における『家族』像の再検討」で、日本の農村で国際結婚した外国人女性が嫁としての役割を強いられる実情について報告した。長坂格氏(広島大学)は、「長期的過程としての『家族』再結合——フィリピンの移住者出身村における定点調査から」で、アメリカやイタリアに移住したフィリピン人が家族再結合を図った事例について報告した。

以上を踏まえて活発に議論が行われたが、今後、家族移民の増加に関する移民政策上の課題について、多方面の研究者、政府・自治体関係者、NPOなどを巻き込み、広範に議論が高まるよう期待する。

井口 泰(いぐち・やすし/関西学院大学)

『移民政策研究』編集規定

1. 本誌は、移民政策学会の機関誌で、1年1号として発行する。
2. 本誌は、原則として本会会員の移民政策関係の研究の発表にあてる。
3. 本誌に論文、報告、書評、海外動向、学会動向の各欄を設ける。
4. 論文は、投稿論文と依頼論文とからなる。
5. 報告は、投稿報告と依頼報告とからなる。
6. 報告は、事業や実践についての単なる事実の記述だけでなく、筆者の解説・分析等を加えたものである。
7. 依頼論文、依頼報告、書評の依頼は、編集委員会で行う。
8. 海外動向欄は、海外移民政策研究の動向、海外移民政策研究者の論文等の発表にあて、その依頼は編集委員会において行う。
9. 学会動向欄は、学会大会、各関連学会等の活動状況の紹介にあて、その依頼は編集委員会において行う。
10. 原稿の掲載は編集委員会の決定による。

『移民政策研究』投稿規定

1. 本誌に投稿できるのは本学会会員に限る。但し、依頼論文等はその限りではない。
2. 本誌に発表する論文等は、いずれも他に未発表のものに限る。
3. 他で審査中あるいは掲載予定となっているものは二重投稿とみなし、本誌での発表を認めない。
4. 本誌に会員の投稿原稿が掲載されたときから、1カ年を経過するまでは当該会員は新たな原稿を投稿できない。
5. 投稿する会員は下記送付先に審査用原稿コピー2部およびEメールにて添付ファイルで送付し、原稿本体は、審査終了後編集委員会からの通知にしたがい提出する。

【送付先】

移民政策研究編集委員会

〒151-0064 東京都渋谷区上原3-6-6 オークハウス202 マイルストーン総合法律事務所気付

iminseisaku@genjin.jp

6. 締切日は9月30日(必着)とする。
7. 原稿は所定の執筆要項にしたがうこととする。
8. 本誌に発表された論文等の著作権は移民政策学会に帰属する。
9. 本誌に発表された論文等を他の著作に転載する場合には、事前に文書等で移民政策学会編集委員会の許可を得なくてはならない。

『移民政策研究』執筆要項

1. 原稿の長さ

原稿の長さは、以下の範囲内とします。分量計算はすべて文字数を単位とします。

- (1) 論文は12,000字以上20,000字以内
- (2) 報告は12,000字以内

2. 要約とキーワード

論文と報告には、本文(図表等を含む)のほか、表題紙、和文要約、英文要約、およびキーワードを添付してください。

- (1) 表題紙には、題名の全文、著者名、所属のみを記してください。
- (2) 和文要約は、600字以内のものを本文の前に添付してください。
- (3) 英文要約は、論文は300語以内、報告は200語以内とします。
- (4) キーワードは、和語・欧語各3語で、和文要約・英文要約の前にそれぞれ記載してください。
- (5) 「本文」には、見出し、小見出し、注、引用文献、図表までを含めます。
- (6) 論文の構成は表題・キーワード・和文要約・本文・注・引用文献・図表・英文要約の順序としてください。

3. 書式

原稿の書式は以下の原則にしたがってください。

- (1) 原稿はA4判の用紙を使って、40字×40行で見やすく印字したものを提出してください。各頁には、通し番号を付してください。
- (2) 英数字は、1文字については全角、2文字以上の場合は半角文字を用います。ただし、欧文中はすべて半角となります。
- (3) 章、節、項には半角数字を用いて、それぞれ「1」「(1)」「(a)」のように記してください。
- (4) 英文字人名や英文字地名はよく知られたもののほかは、初出の箇所にその原綴りを、「マックス・ウェーバー (Max Weber)」のように記してください。
- (5) 原則として西暦を用います。元号を使用する場合には、「平成9年(1997年)」のように記してください。

4. 図表・写真

- (1) 図表・写真は、執筆者の責任で電子形態で作成し、オリジナルおよび仕上がり寸法大のコピーも原稿とともに提出してください。電子形態での様式については、査読審査後にお知らせします。またその作成にあたって編集委員会ではなんらかの費用が必要な場合は、執筆者からその費用を徴収する場合があります。
- (2) 図表の頭に「図1 外国人入国者数の推移(2008年12月末現在)」のように題名を記し、データ類を他の文献から引用する場合には、下部に「出典：法務省入国管理局編『出入国管理 平成19年版』」のように、引用した文献を挙示します。
- (3) 図表・写真の挿入位置を原稿中に明記してください。大きさに応じて1/4頁大＝400字相当、1/2頁大＝800字相当と字数換算します。

5. 注・文献引用

- (1) 注は、本文該当箇所の右肩に通し番号*1、*2のように記し、本文の最後にまとめて記載します。
- (2) 引用文献の参照の形式および文献リストのあげかたは、本文中には「Levi-Strauss (1962:253=1995:229)」のように、「著者名(原著発表年:原著引用頁=和訳書刊行年:和訳書引用頁)」を記します。文献リストは、著者名(日本語文献は五十音順、外国語文献はアルファベット順)、発行年、論文名(書名)、雑誌名、出版社名、巻号:所在ページの順で記載します。和文文献は、書名・雑誌名を『 』で、論文名を「 」でくくってください。英文書名・雑誌名は、イタリック体にするか下線を引いてください。
- (3) 引用文献リストは、以下の例にならってください。

単著和文 本間浩, 2005『国際難民法の理論とその国内的適用』現代人文社, 頁。

単著欧文 Tomlinson, S., 2008, *Race and Education: Policy and Politics in Britain*, Open University Press, p.~.

編著和文 初瀬龍平, 2009「人権と国際結婚」アジア・太平洋人権情報センター編『女性の人権の視点から見る国際結婚』現代人文社, 頁。

編著欧文 Anwar, M., 2000, New Commonwealth Migration to the UK, in R.Cohen (ed), *Cambridge Survey of World Migration*, Cambridge University Press, p.~.

雑誌和文 近藤敦, 2009「なぜ移民政策なのか」移民政策学会編『移民政策研究』Vol.1, 現代人文社, 頁。

雑誌欧文 Taylor, C., Fitz, J. and Gorard, S., 2005, Diversity, Specialisation and Equity in Education, *Oxford Review of Education* 31(1), p.~.

- (4) 判例, 先例, 通達の引用

判例は、頁は、原則として判例が掲載されている初出の頁を引用し、最高裁判所判決は、大法廷判決を「最大判」と表示し、小法廷判決を「最判」と表示します。

例:「最判」平成20年2月5日「民集」43巻6号355頁。

「東京地判」平成19年11月10日「判時」1410号23頁。

先例, 通達は、文部科学省平成21年5月2日初等中等教育局長「通知」などのように表記します。

法律や判例を収録している文献からの引用は、単著和文に準じます。

- (5) インターネットからの引用

インターネット上のホームページの情報を文献として利用したときは、サイト名, URL, アクセス日を以下の例にならって明記してください。

和文 統計局HP内「平成17年国勢調査」(<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025191&cyclo=0>, 2010年3月21日アクセス)

欧文 Immigration Support, 2009, citizenship(<http://www.usimmigrationsupport.org/citizenship.html>, March 16, 2010)

6. 校正等

著者による校正は1回とします。原稿はすべて、掲載決定後直ちに完全原稿の電子ファイル(原則としてテキストファイル)とそのプリントアウトをあらためて提出してください(投稿論文・投稿報告は、この段階で執筆者名・所属を明記します)。その際、注および図表の位置、特殊な指示などは、プリントアウトの上に朱書してください。また使用したハードウェア、ソフトウェア、外字や特殊機能の有無を通知ください。

〈編集後記〉

ようやく第2号の出版にまでこぎつけた。編集委員各氏のご協力に感謝申し上げたい。本学会は、人の移動がダイナミックに行われている現実のなかで、研究者や弁護士、NPO関係者、実務家、国の入国管理関係者等、各界を横断する形で、研究や情報交換、意見表明・交流の場として立ちあがった。それだけに本誌は、昨年度もたれた年次大会や秋の研究大会での発表者による投稿を中心に組み立てられている。本誌が、さらなる議論の深化の梃子となって一層研究が進展することを願ってやまない。

第2号でもまた、海外の研究動向として移民研究の第一人者、オックスフォード大学(ごく最近氏はシドニー大学にかわられた)のカーズルズ教授より、論稿を寄せていただいた。仲介の労を取ってくださった名城大学の近藤敦氏に感謝したい。

本誌は、まだ2歳になったばかりであり、たどたどしい歩みの段階である。いろいろ不備も多いことと思われる。お気づきの点があれば、どんな意見でもお寄せいただければ幸いである。一人一人の意見をもとに、今後も成長していきたいと念じている。

佐久間孝正

〈編集委員会〉(2010年5月1日現在)

委員長 佐久間孝正

委員 明石純一／石川えり／川村千鶴子／児玉晃一／小森宏美／佐々木てる／鈴木江理子／
渡戸一郎 (五十音順)

移民政策研究 第2号 *Migration Policy Review Vol.2*

2010年5月30日発行

編者 移民政策学会 編集委員会
〒151-0064 東京都渋谷区上原3-6-6 オークハウス202
マイルストーン総合法律事務所気付
iminseisaku@genjin.jp

発行者 移民政策学会
URL <http://www.iminseisaku.org>

発行所 株式会社 現代人文社
〒160-0004 東京都新宿区四谷2-10 ハッ橋ビル7階
TEL: 03-5379-0307 / FAX: 03-5379-5388
URL <http://www.genjin.jp>

発売所 株式会社 大学図書
TEL: 03-3295-6861 / FAX: 03-3219-5158

印刷所 シナノ書籍印刷株式会社

装丁 加藤英一郎

ISBN978-4-87798-453-3 C3030