

多民族社会とナショナリズム

90年代後半以降の入管政策の動向をめぐって

古屋哲*

1 はじめに

出入国管理と国民国家

本稿は、一九九〇年代後半以降の入管政策を検討する。組上に載せるのは、おもに「出入国管理基本計画（第二次）」（法務省、2000）であるが、その他の関連文書や実際の施策動向、関連する事件なども視野に入れている。

ここでこの公文書を取りあげるのは、それが、これまで法務省入管局が「出入国管理の基本政策」と標榜してきたものの方向転換を示唆しているからである。

法務省入管局は、機会あるごとに移民（永住、定住する外国人）を受け入れないことが基本方針であると述べ（法務省入国管理局、1981：227；坂中、1989：98-99）、したがって移民につながるおそれがある外国人労働者の導入を否定し、また国内在留外国人の在留期間の更新や永住者資格の許可には消極的であった。そしてそのおもな理由のひとつに挙げてきたのが、単一民族からなる社会構成と秩序の維持であった。「出入国管理基本計画（第二次）」は表向きはこれら既存の方針を守るとしているが、しかしそれが示す方向性の延長上に見えるのは、もはや単一民族社会の維持ではなく、社会の多民族化への対応策なのである。

そもそも戦後の単一民族体制の成立過程において、形成期の出入国管理行政が果たした役割は大きい。日本政府は、一九四六年四月以降、当初は連合軍総司令部（GHQ）の覚書を根拠

にして、翌年五月以降は国内法である外国人登録令（勅令）にもとづいて、朝鮮など旧植民地からの渡航者を「不法入国者」として検挙、収容、送還した（法務省入国管理局、1981：75-77）。異民族の新たな国内流入の阻止が、戦後国家体制の構築にむけてまっさきに行われた措置の一つだったのである¹⁾。その後さらに、一九五二年のサンフランシスコ条約の発効にともない旧植民地出身者の日本国籍を喪失させ、その公的領域からの排除を完成させて、単一民族の国家体制がつくられた。

単一民族にもとづく国民概念は、その起源を戦前に求めることもできる。尹健次は、日清戦争と台湾領有の後の一八九九年、国籍法、北海道旧土人保護法の成立とともに、最初期の外国人管理法令のひとつである勅令第三五二号の発布をもって、「近代日本の「国民」概念が「単一民族」の枠組みのもとに確立された」としている（尹、1997：101）。多民族＝植民地帝国への大きな一歩が、同時に単一民族概念の成立の契機でもあったこと、その際にも外国人管理行政が役割を果たしたことを確認しておきたい。

今日では、「単一民族社会」が現実の日本社会の民族構成を表していない虚偽意識であることは、一般的に認識されている。だが、それが戦後の長い期間にわたって国民統合のイデオロギーとして強力に機能し、政治社会の単一民族体制を支えてきたことは、紛れもない事実である。したがって、単一民族社会の維持を語ってきた出入国管理行政は、国民統合というイデオ

ロギー上の問題を意識しつつ展開してきたのだ
とあってよいだろう。

そもそも出入国管理政策あるいは移民政
策は、労働力政策、民族政策、人口政策など国民
国家におけるヒトの質的、量的な管理の広い分
野にかかわる政策分野である。さらに出入国管
理政策は、そうしたヒトの管理そのものと外国
人の法的地位にかんする管理行政の実施をつう
じて、国民の法的身分（国家との権利—義務関
係、市民権の問題）や国民統合といったイデオ
ロギー的な分野の政策、すなわちナショナリズ
ムの問題にも深くかかわっているのである。入
管政策を総合的に分析するさいにはこうした問
題の広がり念頭に置く必要がある。

ところで、現代の移住研究は社会学を中心に
活発に行われているが、これまでこうした問題
の広がり十分に対象化されてきたとはいえない。
出入国管理政策を対象としている場合であ
っても、モーリス＝スズキ（2002）などわずか
な例外を除いて、一般的には国民国家論やナシ
ョナリズム批判の観点からは希薄である。たと
えば研究の第一人者である梶田孝道は、おもに
「政策意図と現実との乖離」という観点から一九
九〇年代の入管政策を整理、検討している（梶
田、2001；同、2002）が、そこでは入管政策
のイデオロギー的側面は意識されているものの、
その把握と検討は断片的で不十分である。法的
地位と市民権の問題に学際的観点から精力的に
取り組んでいる数少ない研究者のひとりには法
学の近藤敦であるが、その基本的な立脚点は憲
法解釈と西欧諸国との制度比較という法技術
の枠内にとどまっている（近藤、2001）。国民
概念を明確に意識しつつ現代の入管政策を論
じているのは、研究者ではなく法務官僚の坂中
英徳であるが、ここではナショナリズムは全
面的に肯定されている（坂中、1989；同、1999；同、2001）。

本稿は、国民国家論、ナショナリズム批判を

ふまえて今日の入管政策を検討していきたい。
実際に行うのは、法務省の文書を読み解くとい
う限られた作業にすぎない。しかしそれは、法
務省入国管理局がたびたび言及してきたにもか
かわらず研究者の視野に入っていなかった、出
入国管理政策にとって本質的ないくつかの論点
を見落とさずに読む、すなおな読解になるはず
である²⁾。

さて、本論に入る前に、本稿が前提としてい
るひとつの概念について説明しておきたい。多
民族社会あるいは社会の多民族化である。ここ
でいう社会の多民族化とは、数値的な人口動態
や民族構成の割合の問題であるよりも、むしろ
質的な、政治、社会、イデオロギーの問題をさ
している。民族的マイノリティの公的領域への
登場と発言力の強化、それに応じた支配的な言
説による民族的マイノリティへの注目と一定の
認知、そして国民の間での共同体意識、帰属意
識の弛緩などがそれである。

小熊英二は、日本では一九七〇年代後半から
八〇年代にかけて、多民族（社会、国家）とい
う言葉が肯定的な意味に、単一民族という言葉
が否定的な意味に転化したという（小熊、
1998：538-539）。一九八六年、「国際化」を提
唱していた中曽根首相は「日本は単一民族」発
言を行い、アイヌ民族団体などから批判をうけ、
その後は弁解に終始した。支配的言説における
多民族化の進展を物語るエピソードだといえる
だろう。本稿がつぎに検討する入管法の改定作
業がはじまるのは、その直後である。

2 八九年改定入管法と入管特例法

九〇年代初頭、その後の入管政策の基本的な
枠組みが設定された。一九八九年十二月に全面
改定された「出入国管理及び難民認定法」（以
下「八九年改定入管法」）³⁾と九一年に成立、

施行された「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」(入管特例法)が定める、在留資格の体系がそれである。

八九年改定入管法は「別表」に二十七の在留資格を規定しているが、これは大きくふたつに分けられている。「別表第一」に掲げられた資格は日本で行う活動を条件に認められる資格(以下「活動系資格」)であり、「別表第二」には「身分および地位」を基準に認められる資格(以下「居住系資格」)⁴⁾が挙げられている。さらにこれらとは別枠で旧植民地出身者むけの「特別永住者」資格が設けられている。それぞれを簡単に検討しよう。

在留資格制度の枠組み(その1)

—労働にもとづく管理と規制—

八九年改定入管法の第一の特徴は、「就労活動」(「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」)とくに賃金労働を基準にした、入国・在留許可から退去強制まで一貫した管理規制の仕掛けを組み込んだことである。すなわち、八九年改定入管法は、入国・在留を許可する労働のカテゴリーを在留資格で指定するとともに、許可を得ずに行われる労働を「不法就労活動」と名づけ、退去強制および刑事罰の対象とした(坂中、1996:13-15、19-20)。このとき、一般の外国人労働者は「単純労働者」と呼ばれ、別表第一の在留資格の対象とされなかった⁵⁾。

法改定前に行われた「外国人労働者の受け入れの是非」をめぐる議論のなかで、法務省入管局は受け入れに否定的な意見を主張した。その理由は、入国した外国人労働者の在留は長期化する傾向があり、労働力調整が機能しなくなり、不況期には国内に滞留した外国人労働者が失業を悪化させることであった(法務省、1992:

30-31)。さらに、当時、財界などが主張したいわゆるローテーション方式(就労・在留に期限を設けて、労働者を次々に入れ替える受け入れ方式)に対しては、定められた期間の後にも帰国しない労働者が出る、企業も仕事に慣れた労働者を手放したくない、と論じ、したがってこの方式の「実効性は極めて乏しい」と結論した(同)。

つまり、この問題についての法務省入管局の基本的な課題は外国人労働者の定着・定住化の防止であり、確実な出国を保証する手段がない以上、外国人労働者の導入は出入国管理の立場からは認められないのだった。

だが、八九年改定入管法は外国人「単純労働者」の導入そのものを否定しているわけではない。木元茂夫は、八七年当時に法務省入局長だった小林俊二の発言を紹介している。「単純労働を認めるのだったら、…そのカテゴリーを設ければいいのであって、別に法制上の問題が障害になっているわけではない。…移民を認めないという原則に抵触することなしに、言い換えれば定着を認めることなしに、導入を認める余地はあるだろうということで、研究しているわけです」(木元、1992:256-257)。

外国人労働者の本格的な導入は先送りにされ、当面の課題である不法残留対策に有効な規制面だけが具体化されたのである。

在留資格制度の枠組み(その2)

—「定住」する外国人の在留資格と「日系人」の受け入れ—

つぎに別表第二の居住系資格であるが、これには「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」「永住者」の四つがふくまれる。これらの資格は「定住」「居住」を前提としており、いわゆる単純労働も規制していない。

「定住」を前提としてまとまった数の外国人

集団を受け入れた最初の例は、在日韓国人を対象とした協定永住を除けば、インドシナ難民の受け入れ（一九七八年）であった（田中、1995：156-157）。八九年改定入管法によるいわゆる「日系人」の受け入れは、居住系資格をめぐる戦後二番目の、そしてより大規模な政策的措置であったといえるだろう。

法改定以前にも日系二世には在留資格「日本人の配偶者及び子」が認められていたが、改定入管法の施行の直前に法務省告示（九〇年五月二十四日）が出され、新たに日系三世などにも「定住者」資格が認められることになった⁶⁾。

この受け入れ措置は、「日本人の子孫の受け入れ」という法的な建て前と出稼ぎ労働という実態があまりに不整合であるうえに、法改定の過程では表だった議論がほとんどなされないまま法務省告示という行政内部の規則によって実現したため、これを理解することが困難になっている。

「日本人の子孫の受け入れ」という側面については、つぎのような議論がある。

法務省入管局の坂中英徳（現東京入国管理局長）は、戦後創設された入管令は「日本人と一定の身分関係又は血縁関係にある外国人…を受け入れるための固有の在留資格を定めていなかった」ところ、そうした資格が八一年、八九年の法改定によって徐々に整備されてきたことを跡づけている（坂中、2001：46-49）。

梶田孝道は、「法改正に携わった法務省担当者」からの聞き取りをもとにつぎのように論じている。八〇年代後半、法務省は協定永住三世問題を検討するなかで、「海外に在住する日系人の法的地位の明確化の必要」が意識されるようになった（梶田、1999：148）⁷⁾。また、このとき「日本の政策担当者の念頭にあったのは、まず第一に、「中国残留日本人孤児・婦人」及びその二世・三世」などであった」（梶田、

1999：152）。ここには、「日本人の子孫」と「在日朝鮮人の子孫」を対抗的にとらえる「法務省担当者」の民族主義的な思考を読みとることができるだろう。⁸⁾

他方、法務省入管局が、その規模を把握していたかどうかは別としても、「日系人」労働者の流入圧力と国内の労働力需要を意識していたことは疑いない。八〇年代後半には南米で日本企業の人材募集と日系二世（現地国籍）のデカセギ現象がはじまっており、外務省と法務省は「親族訪問」や「技術研修」名目での受け入れと調整の施策をとっていた（藤崎、1991；Del Castillo、1999：98-108）。また、日系ブラジル人国会議員の陳情（藤崎1991：84-89、140）や、おそらくは日本の産業界の要請を受けて、自民党外国人問題特別委員会は法改定の直前まで日系三世の労働者としての受け入れ制度の新設を主張していた（加藤・他、1989：60-61；野島、1989：98）。しかし、前節でみたような労働にもとづく入国—在留—出国管理は居住系資格では行えないため、これを労働力導入政策として位置づけることは、在留資格制度の原則からいって不可能であった。

また国内の民族構成をめぐっては、「日系人」受け入れが居住系資格によってなされたことが重要であり、これは先にみた「単純労働者」の「定着化・定住化の阻止」という方針ときわめて対照的であった。当時の自民党外国人問題特別委員会の関係者は、「移民で外国に行った者の子孫なら日本に帰って永住しても同化しやすい面があるはずです」（加藤他、1989：60-61）、「労働開国反対論の大きな理由は、単一民族国家に近い日本の民族構成が崩れてしまうというものだ」が「外国人労働者の受け入れに反対する人も、日本の風習を身につけた日系人なら特別扱いにそれほど文句はないだろう」（野島、1989：98）と述べている。ここにみられるのは、

民族—文化—人種がないまぜになった「日本人の血」の論理（吉野、1997：140-163）であり、社会の多民族化から単一民族イデオロギーを救いだそうとする防衛的な反応である。法改定当時、政府、法務省でもこうした見解が語られたと考えてよく、事実、後になって法務省の文章は、「日系人」受け入れを「日本社会との血のつながり」を考慮した受け入れ」と位置づけるのである（法務省入国管理局、1998：96；法務省、2000）。

在留資格制度の枠組み（その3）

—旧植民地出身者の法的地位問題の「解決」—

一九九一年に成立、施行された入管特例法は、入管法の資格とは別枠の「特別永住者」資格を定め、旧植民地出身者の大部分に、国籍や世代を問わず一律に、これをあたえた。

この「特別永住者」は、入管法の在留資格と比べて「より一層安定した」在留資格だとされたが、具体的な違いは退去強制事由の限定など三点であった（法務省入国管理局、1993：14-16）。残された退去強制事由は、内乱外患に関する罪、国交・外交上の利益に係る罪、そのほか日本国の重大な利益を害する罪に処せられたときである。これらの事由は、少なくとも今日までのところ「実際に発動されることはほとんどあり得ない」（坂中、1999：65）のであり、退去強制という強制力の威嚇を背景にして国家意思を明示した、象徴的な規定だと考えられる。

また、「永住者」「特別永住者」の外国人登録における指紋押捺制度が廃止（九二年外国人登録法改定、翌年施行）された（同、21-25）。

これら二つの制度改廃によって、法務省は、旧植民地出身者の出入国管理上の問題をほぼ解決したとみなしていると思われる。九〇年代後半以降の入管局の文書には、旧植民地出身者に

についての記述がほとんどなくなるのである（法務省入国管理局、1998；法務省、2000）。しかし、在日朝鮮人の新たな権利要求に対処するために、また他の在留資格の運用の変化と関連して、九〇年代末には旧植民地出身者の法的地位を再定義する別の動きがでてくる。

改定入管法の施行と在留資格制度の実施

—九〇年代前半の外国人施策と不法残留・不法就労対策—

以上のように、九〇年代初頭に在留資格制度の新たな枠組みが定まると、政府はこれに即した入管施策やその他の分野の政策、施策を実施した。それは「受け入れ政策」ではなく、入管と警察による不法残留・不法就労対策という摘発と国外追放の政策であり、入管審査の厳格化であり、そして入管法違反者への適用除外を中心とした社会政策の調整であった。

わずらわしさをいとわずに、このときとられた施策を整理しておこう。

入管局は、外務省、警察の応援を得ながら、まずは不法残留（超過滞在）の対策に着手した。入国前（空港での上陸審査と在外公館での査証審査）と入国後（入管局と警察の合同検挙活動）の両面で規制が強化された。これらの規制措置と日本経済の景気後退のために、不法残留者数は九三年五月に約三〇万人のピークに達したあと漸減していった。

また入管局は、いくつかの在留資格の運用を引き締めた。就労のために利用されることの多い「就学」や「興業」での入国の制限と、関係する学校や業者への統制を強めた。「日本人の配偶者」「日系人」については、「偽装結婚」や「偽装日系人」の摘発を行った。

警察は、入管との合同検挙活動を行うとともに、不法就労助長罪を適用して雇用主を検挙した（九三年に約八百件）。これらの検挙活動は

雇用主に威嚇効果をもたらすとともに、犯罪としての「不法就労」概念を日本人社会に定着させる効果があった。

労働省は、職業紹介や労働基準法違反事件の対処において、労働者の在留資格の有無や種類に応じた対応を定めた（たとえば、無資格者の解雇事件や労働条件改善は取り扱わない）。また労働省は、入管法違反者が労働事件を申告、相談してきた場合の入管局、警察への通報について、その基準や手続きを各地の労働基準局に指示した。

“命と健康”に携わる厚生省は、入管政策にきわめて積極的に同調した。九〇年代初頭、厚生省は、地方自治体に対して、国民保険、生活保護など社会保障制度の外国人への適用範囲を指示した。その基本方針は、入管法別表第二の居住系資格を有する「定住外国人」には国民と同様にすべての制度を適用する一方で、在留資格をもたない外国人をほぼすべての制度の適用から除外することだった。

3 九〇年代後半の入管政策・外国人政策と第二次出入国管理基本計画

この章では、二〇〇〇年三月に発表された法務省告示「出入国管理基本計画（第二次）」（法務省、2000。以下、「第二次基本計画」）を検討する。

「出入国管理基本計画」は、八九年改定入管法が法務省に策定と公表を義務づけているもので、これまで九二年に発表されている（法務省、1992）。またこれとは別に、入管局の「白書」にあたるものとして『出入国管理』が随時に公刊されており、最近では九八年に発行された。一般社会向けの政府文書は当該分野の既存の政策・施策の解説や業務実績の報告という性格が強いが、第二次基本計画も同様である。

だがそれと同時に、第二次基本計画の文章には、国民への強い呼びかけの調子をおびた部分があり、それまでの法務省文書の文体とはやや趣が異なっている。

第二次基本計画は、冒頭で「我が国社会において日本人は外国人とどのように共存していくのかについて将来像を示す」と述べたのち、「社会のあるべき姿」といった言葉を散りばめ、「我が国社会の将来像」がこの文書のキーコンセプトであることを読者に印象づけている。

第二次基本計画の本文は、九八年改定入管法が設定した在留資格制度の枠組み—活動系資格と居住系資格の運用、そして入管法違反者の規制—に即して、記述をすすめている。以下、この構成を追いながら第二次基本計画の内容を検討していく。

なお、第二次基本計画は明快な文章で始まるのだが、実際の政策の説明になると、法と政策の建て前に縛られて構成が乱れ、文章も分かりにくい。これを整理するための補助となるのが、二〇〇二年に発表された「外国人雇用問題研究会報告書」（外国人雇用問題研究会、2002。以下「厚労省報告書」）である。これは学識経験者からなる同研究会が厚生労働省職業安定局に提出したもので、内容的には第二次基本計画の注釈—法務省より労働力政策への関心が高く、公文書ではない諮問機関報告書の自由さをもった注釈—として読むことができる。

九〇年代後半の入管政策（その1）

—国境を越えた労働者管理とその限界—

第二次基本計画は「本格的な「外国人労働者の受け入れ」基調〔拡大方針〕を提起している」（丹羽、2002：244-245）といわれている。この点を少し踏み込んで検討していこう。

厚労省報告書は、従来の「専門的技術的分野

の労働者」と「単純労働者」という類型をみなおし、「経済社会の活性化のための高度人材」（以下「高度人材」）と「労働力不足への対応」のために受け入れるその他の外国人労働者（以下「労働力不足対応型労働者」）とに分類しなおしている。第二次基本計画の記述も、厚労省報告書の類型をもとに整理しなおすと分かりやすい。

高度人材とは、第二次基本計画のいう「国際ビジネスに従事する者」や「情報通信分野」（いわゆるIT産業）の技術者など「高度な技術や技能を有する人材」にあたる。厚労省報告書によれば、高度人材はその性格上、大量の受け入れは想定されず、したがって量的調整の対象とはならない。第二次基本計画も、既存の在留資格の基準緩和や資格新設などの受け入れ策を提示しているが、出入国の規制についてはとくに論じていない。

労働力不足対応型労働者には、「高度人材」以外の「専門的技術的分野の労働者」から「非熟練労働者」（単純労働者）までがふくまれる。厚労省報告書によれば、これは経済、産業の変化によって特定の産業に生じる相対的な「労働力不足」（労働力需要）を補充するもので、労働市場の動向にあわせた受け入れの量と期間の調整が必要である。

第二次基本計画が注目されたのは、この労働力不足対応型労働者の受け入れ拡大を打ち出して、事実上、「単純労働者を受け入れない」という方針を変更したからである。具体的には、技能実習制度⁹⁾の拡大、整備——対象職種の拡大と「技能実習」資格の創設——と、その他の活動系資格による受け入れを挙げている。後者については、まずは介護労働を想定しつつ、「的確かつ機動的に外国人の入国者数を調節できるような受け入れの在り方について検討していく」としている。

ところで、法務省入管局にとって、外国人労働者受け入れの前提は定着・定住化の防止であり、それを可能にする出国管理であった。

研修・技能実習制度の拡大方針は、これまでの運用の実績を踏まえていると思われる。九〇年代後半は「研修」資格による新規入国が増加しつづけたが、入国後、超過滞在となった者はきわめて少ない。法務省によれば、九四—九九年に「研修」資格で来日した外国人は約二七万人だが、同じ期間に「失踪」した者は二八三人、約一％にすぎない（〇〇年十一月十一日付『毎日新聞』）。この数値は、他の在留資格と比較しても小さい。

こうした厳格な出国管理を可能にしているのは、国境を越えた強力な労働者管理システムである。研修・技能実習制度の運営は本国の送り出し機関と日本の受け入れ機関に委ねられている。本国でも日本でも、多くの場合これらの機関の実態は政府と癒着した投機的な資本（移住ビジネス）であり、これらの機関が移住者を本国の募集から来日、帰国まで一貫して管理している¹⁰⁾。第二次基本計画は、研修・技能実習制度をめぐる方針として、「不法残留者の発生及び不法就労を防止するため、受入れ機関への指導や送出国との連携を強化する」ことを繰り返し確認している。

研修・技能実習制度以外の、他の在留資格による受け入れについても、同様の労働者管理が試みられるだろう。というのは、日本側の需要にあわせた労働力の導入は、現地の業者の手を借りずには不可能だからである。しかしながら、研修・技能実習制度は建て前として「技術研修」の形をとる例外的な労働力受け入れ制度であり、同様の厳しい労働者管理を他の制度で行うことは難しいだろう。厚労省報告書は、外国人労働者問題をめぐる他のさまざまな議論と同じく、受け入れ調整の手法を検討しているが、入

国後の在留管理や出国管理についてはほとんど語っていない。ただし、受け入れ拡大方針には、超過滞在者や不法入国者への規制の強化がともなわなければならないことは強調している（外国人雇用問題研究会、2002：40-41）。

第二次基本計画も、検討中の新たな受け入れ制度の出国管理については何も述べていないが、九二年の基本計画と同様に、いったん入国した外国人労働者のうちのいくらかが長期にわたって日本に残ることを想定しているであろう。「日本経済に寄与した外国人労働者をもはや利用価値がなくなったなどという理由で本国に帰すのは人道上問題があり、これを実行するのは容易なことではない」（坂中、2001：14）のである。ここで「人道上の問題」というのは、日本人と婚姻したケースなどを指すと思われるが、これについては、別の方策が求められるのである。

なお厚労省報告書は、高度人材と労働力不足対応型労働者の二類型に加えて、「移民」の受け入れについても検討している。この「移民」とは、少子化・高齢化によって「減少する人口を直接補う」ために「職業分野に関係なく」受け入れられる外国人であり、「定住者として入国し永住に移行する者」と「当初から家族を含め永住者となる者」である。これについて第二次基本計画は、「本格的な人口減少時代の到来の前に、…我が国としての対応の在り方を検討・準備しておく必要があり、今次計画においては、その点を確認する」と、暗示的に述べるにとどまっている。なぜなら、法務省にとって「移民」の受け入れは、もはや外国人労働者問題を越えた国家の基本原則にかかわる問題だからである。

九〇年代後半の入管政策（その2）

—「定着の円滑化」と「我が国社会とのつながり」—

別表第二の居住系資格の運用について、第二次基本計画は「長期にわたり我が国社会に在留する外国人の定着の円滑化」という方針を提示している。これは本稿の冒頭で確認した「出入国管理の基本方針」からの、明らかな転換である。

この方針は、結論からいえば、ある種の外国人統合政策を意識した居住系資格の運用方針を示しており、その対象をどのような基準で定めるかが、法務省入管局にとって重要な問題になっているのである。

第二次基本計画は、まず九〇年代後半の実績として、「定住者」「永住者」資格の運用を緩和したことを報告している。

「定住者」資格については、九六年七月三〇日付法務省通達によって、日本人父の子を育てる外国人シングルマザーにこの資格が認められるようになった（坂中、2001：240-245）。第二次基本計画は触れていないが、日本人の配偶者として一定期間在留していた後に離婚した外国人にも「定住者」が許可されやすくなっている。

「永住者」資格については、九八年十一月に許可の前提となる要件がはじめて公表されたが、その内容は以前の実務と比べるとかなり緩やかである。緩和された要件のうち日本での在留歴についてみると、日本人・永住者の実子には一年以上であり、以下、日本人・永住者の配偶者に三年以上、「定住者」「難民」など五年以上と続き、その他の外国人には十年以上を要求している。法務省統計によれば、実際の許可件数も急増している（九〇一九五年は年間五千件前後、〇〇年には約三万件、〇一年は四万二千件）。対象の多くは日本人の配偶者や「日系人」だと考えられる¹¹⁾。

居住系資格は、これまでも日本人の配偶者や「日系人」など日本人の（一部は永住者の）家族関係者をおもな対象にしていたが、この間の

緩和措置においても日本人との家族・血統関係が優先されていることがわかる。

つぎに第二次基本計画の「今後の方針」は、活動系資格で在留する「我が国社会に必要な人材」（「高度人材」および「留学生」「就学生」から就職した者）が、居住系資格である「定住者」資格や「永住者」資格に移行して「我が国社会の不可欠な一員」となるために、これらの資格の運用を検討するとしている。活動系資格から居住系資格への移行は、日本人との婚姻事例をのぞいて、それまでほとんど認められてなかったが、九〇年代後半にはあるていど緩和された。今後も、この方針を推し進めるというのである。

また同じく「今後の方針」として、居住系資格をもつ外国人むけに「人権の保護」や「日本人と同じ居住（生活）支援」を行うため、関係省庁、地方自治体、NGOなどの協力関係にもとづく「総合的な外国人行政を構築していく必要がある」と述べ、行政主導の社会環境整備を提案している。

居住系資格の運用方針に関連して、第二次基本計画が在留特別許可による「不法滞在者の合法化」にはっきりと言及し、入管政策の中に位置づけていることも目を引く。在留特別許可は、退去強制の特例として在留を許可するものであり、無資格状態にある外国人に在留資格を認める唯一の手続である。その要件は明らかにされていないが、これまでのおもな対象は日本人の配偶者となった不法滞在者であり、また第二次基本計画は日本に「生活の基盤を築いている」ことも考慮しているという。九〇年代後半には「日系人」の配偶者、日本人父の子を育てる外国人シングルマザーなどにも適用範囲が広げられており、件数も急激に増加している（九〇年代前半までは年間五百件程度、〇〇年には約七千件、〇一年は五千三百件）。

以上のように、＜活動系資格から居住系資格への移行＞＜不法滞在状態から居住系資格への移行＞＜居住系資格のなかでの永住者資格への移行＞について、その要件の緩和と整備が図られている。これらを一つながりにみて、在留資格変更の“定住・永住化コース”が提示されたとみなすことができるだろう。また、社会環境の整備を提案していることもあわせて考えると、第二次基本計画は、ある種の外国人統合システムを導入しようとしていると評価できるだろう¹²⁾。

ここで注意したいのは、第二次基本計画が、“定住・永住化コース”の資格変更の要件に、ひとつの概念で枠をはめようとしていることである。

第二次基本計画は、別表第二の居住系資格の性質を「我が国社会とのつながり」…を考慮した外国人の受入れの枠組み」と説明している。在留特別許可についても、「不法滞在者と我が国社会のつながりに配慮した取扱い」とであると位置づけている。この「我が国社会とのつながり」は、その他にも居住系資格にかかわる記述に繰り返し登場する。

この表現の初出は、九八年に公表された『出入国管理』であり、そこでは「定住者」資格の性質を説明するために使われていた（法務省入管局、1998：96）¹³⁾。今日、在留資格変更の“定住・永住化コース”を整備するのであれば、その許可要件を包括する一貫した概念——その枠内で、段階を上がるにしたがって条件が厳しくなる、といった概念——が求められる。ところで国籍法が原則とする血統主義は居住系資格の原則のひとつであるが、今後の要件緩和の対象は、日本人の血統・家族を中心にしながらもそれを越える範囲に及ばざるをえない。「我が国社会とのつながり」が第二次基本計画に繰り返し登場するのは、こうした理由であろう。

この表現の意味について、少なくとも次のことは確認できる。つまり第二次基本計画がこの表現をつうじて読者に伝えようとしているのは、「定住・永住化コース」の審査で評価される価値の源があくまで「我が国社会」である、ということである。

分かりやすい例を挙げれば、日本人父の子を育てる外国人シングルマザーへの「定住者」資格付与では、外国人女性の生活が考慮されるのでも、母子の生活が等しく考慮されるのでもない。あくまで「日本で教育を受け成長したいと願っていると推測される日本人の子供の利益」(坂中、2001:242)があつて、外国人女性はこれを養育・監護する者としてのみ評価されるのである。

あるいは、日本人の配偶者であれば、離婚後に「定住者」資格を取得するケースが出てきたもののそれらは例外にすぎず、多くの場合は別居しただけでも資格を失う。そのため、日本人夫または妻に対する依存あるいは従属関係が生まれ、暴力をふるう日本人夫との同居生活を、在留資格を維持するために外国人女性が堪え忍ぶといった状況につながっている。

このような「我が国社会とのつながり」は、外国人も享有主体である普遍的人権の概念とは対立する。そもそも、居住系資格の運用緩和とくに在留特別許可は当事者や市民運動の人権要求への譲歩として行われてきた(サームシャヘド・関口、1992;丹羽、1992)のであるが、法務省入管局は「我が国社会とのつながり」を基準にしてこれを再定義しているのである(古屋、2000)。

こうした評価基準の下で居住系資格を取得あるいは維持するためには、日本人や「日本社会との距離の近さ、いってみれば「日本人化の度合い」とでも呼べるものが求められてくる」(山本、1999)。しかも、そこで評価されなけれ

ば、日本社会から排除されるのであるから、そこには強力な規律化——日本人の配偶者であれば家族を通じた文化的な同化——の権力作用(杉田、1998:55-56)が働いているといえるだろう。居住系資格の許可条件が「身分、地位」にふさわしい振る舞いであつたことを思い出してほしい¹⁴⁾。

子どもの教育を理由にした在留特別許可の許可事例も、同じ文脈で理解できるだろう。第二次基本計画が公表される直前の〇〇年二月、法務省は、日本人との血統・家族関係のない外国人だけからなる四家族に在留特別許可を認めた。審査で評価されたと思われるのは、四家族が長期にわたって日本で公教育を受けてきた子どもをもつという事実である。外国人家族およびその支援が主張したのは、子どもの成長を保証する安定した環境の必要性であり、子どもの権利条約に示された普遍的な権利であつたが(駒井・他、2000)、法務省側が評価したのは、公教育をつうじて子どもに形成された「我が国社会とのつながり」であつたと思われる。ここで指摘しておくべきなのは、「日本の学校教育は、国民教育を行っていくことが大原則」であるという文部科学省の認識と政策である¹⁵⁾。ここにも規律化、同化の権力作用が働いている(古屋、2000)。

しかも、この在留特別許可の通知は、明白なメッセージを伝えるスケジュールで行われた。最初の一家族に在留特別許可が通知された二月二日には、同時に申し立てていた別の家族に退去強制令書が発行され、法務大臣の裁量権が誇示された。さらに翌々日の四日には、法務省主管の民事法律扶助法案が閣議決定され、同日国会に提出された(同年四月に提案通り成立)。これは「国民若しくは我が国に住所を有し適法に在留する者」という表現で、入管法違反者を社会政策から排除することを明文化したはじめ

ての法律であった。

九〇年代後半の入管政策（その3）

—「不法滞在者対策」と治安—

九〇年代後半以降に行われた三回の入管法改定（九七、九九、〇一年）は、いずれも罰則の新設と退去強制の対象者の拡大を中心とした法改定であり、また新たな規制手段を導入する法改定も予定されている（〇三年三月四日に「在留資格の取り消し制度」を新設する入管法改定案が閣議決定された）。このように、九〇年代後半以降の入管政策、外国人政策でもっとも重視されてきたのは、規制、取締りの分野であった。

第二次基本計画は、「出入国管理の秩序」を維持するために「入管法違反者の減少を図ることを最大の目標としなければならない」としている。だが、その一方で、不法残留者数が約三〇万人を記録した九三年以降、漸減をつづけていること（〇一年一月現在で二三万二千人）も認めており、第二次基本計画のいう「強力かつ効果的な不法滞在者対策」は、予防的な性格をもつものと考えられる。

第二次基本計画は、狭い意味での出入国管理上よりも、むしろ治安対策の観点から「不法滞在者対策」の必要性を説いている。これは言うまでもなく、本来、警察機関の領域である¹⁶⁾。九〇年代をつうじて、とくに九七年から、警察は「大量の不法滞在者の存在」が犯罪の「温床」であるとして、入管法違反者の摘発を強化している。九七年、九九年の入管法改定は、罰則を新設して警察の検挙活動に法的な根拠をあたえるものだった。第二次基本計画は、外国人の個人情報管理とその警察への速やかな提供などを今後の方針としている。

また近年は、出入国管理行政そのものの治安的側面が強められている。〇一年の入管法改定

は、外国の治安機関の情報で指示された外国人の上陸拒否や、国内の裁判所で執行猶予をとまなう有罪判決をうけた者の退去強制を可能にするものであった¹⁷⁾。

九〇年代後半の入管政策（その4）

—旧植民地出身者の権利に引かれた限界線—

九〇年代初頭に「特別永住者」資格を新設し、指紋押捺義務を免除したことによって、法務省入管局は旧植民地出身者を入国在留管理行政の対象ではなくなったとみなした。しかし、九〇年代後半、旧植民地出身者の法的地位と処遇をめぐる別の課題が浮上し、政治焦点化した。いわゆる地方参政権問題である。

地方参政権法案は、九八年にはじめて提出されたのち、数回にわたって複数の政党から提出された。これに対して、〇一年四月に与党三党（自民、公明、保守）のプロジェクトチームが、申請だけで帰化を認める「国籍取得特例法」要綱案を発表¹⁸⁾すると、地方参政権付与に反対する議員やマスコミは、国籍を取得すれば参政権は自動的にあたえられるので、地方参政権法案は必要なくなった、と主張した。

この時期、法務省入管局の坂中英徳は、この問題に触れた論考を発表している。そのなかで坂中は、地方参政権問題は「最終的には公務員就任権や国政レベルの参政権の問題にまで発展するのは必至」だが、「国政への参政権は国家の主権者たる国民の固有の権利」なので、外国人に認められることはありえない、と要求の発展に釘を刺している（坂中、1999：73-74）。また別の論考では、特別永住者であっても「外国人の地位」にある以上、日本の出入国管理とくに退去強制の対象であり、かつ国政参政権は認められない、と述べ、それでも「外国人の地位のままで日本で生き続ける」ことを「選ぶ人

「在日朝鮮人」は、外国人の地位にあることに伴う権利の制約を受けることを覚悟の上、日本国民と同等の権利を求めるようなことはしない決意で生きていかなければなりません」と論している（坂中、1999：52-54）。国籍取得特例法案については、これに手放しの評価をあたえ、在日韓国・朝鮮人は「「国籍取得特例法」に身を任すしか方法はないと私は考えている」と述べている（坂中、2002：200-201）。

坂中英徳は、七五年と七七年に有名な坂中論文を発表した。その主張は「坂中路線」と呼ばれ、その後の对在日朝鮮人政策に大きな影響を及ぼしたとされている。

二つの坂中論文（坂中、1989：143-169、221-224）は、まず、在日朝鮮人の法的地位を早急に安定させるとともに、「在日朝鮮人が日本人とともに円満に生きていくことができる社会的基盤を整える」ため、「各界の代表や関係行政機関を網羅した「在日朝鮮人問題諮問委員会」（仮称）」を設置するよう提案している。ただし、外国人の法的地位にあるかぎり国民との「本質的な差異」は残り、退去強制の対象でありつづけることを強調している（同：164-165）。

しかし法的地位の安定は「当面の解決策」であって、そのあと在日朝鮮人を将来にわたって外国人の法的地位にとどまらせることには「根本的な疑問」が残る。最終的な目標は、在日朝鮮人の日本国籍取得（帰化）である、と坂中はいう。

七七年論文は、二年前の論文を下敷きにしながら、在日朝鮮人の「今日の実態と将来の動向・展望」について大幅に書き加えられている（坂中、1989：145-160）。その結論は、在日朝鮮人の「日本化」が進行してすでに「準日本人」になっており、将来は「朝鮮系日本人（国民）」になっていくだろう、というものだった。したがって、在日朝鮮人の生活の安定と自己実現を

可能にする社会的基盤を整えるのならば、「日本化」はさらに進み、そして日本国籍取得が促進されるであろう、というのである。当面の法的地位の安定、そして将来の帰化。これが坂中論文の主張であった。

坂中論文が第一のテーマにしている「法的地位の安定」とは、いわゆる「法126-2-6」（在日朝鮮人が日本国籍を喪失した五二年に、在留資格のないまま在留することを暫定的に認めた条項）該当者およびその子や孫の法的地位を、在留資格制度の枠内に組み込むことをさす（法務省入管局、1981：81-83、235）。これは、七〇年代の入管政策の最大の課題のひとつだった（山脇、2001：295-296）が、政府部内や与党には相当な抵抗があったらしい。在日朝鮮人に安定した外国人の法的地位をあたえると帰化や帰国が進まず、国内に「少数民族」が存続する、というのが、その理由だった（坂中、1999：7）。そうしたなかで、七六年、法務省を挙げた後ろ盾をえて坂中論文の行政向け雑誌への連載が開始された（山脇、2001：296）。こうした経緯を考えると、次のように推論しても無理はないだろう。七七年論文の主要な目的のひとつは政府や与党の合意を取り付けることであり、その趣旨は、安定した地位をあたえても在日朝鮮人の帰化はすすむ、ということだったのである。

九〇年代後半の坂中の主張も、その骨子は二十年前のそれとまったく変わっていない。ただ、今日の坂中が語りかける相手は、政府や与党ではなく、民族団体や市民運動、そしてその周辺の知識人などの市民社会である。そして主張の趣旨は、ひとつは国籍取得の推進であり（坂中、1999：73；坂中、2002）、もうひとつは、外国人の法的地位にありながら国民との境界線を越えようとする運動を牽制して、「在日の外国人としての立場を弁えて行動されるようお願い」することである（坂中、1999：52）。しか

も重要なことに、坂中の発言がときにエキセントリックに響こうとも、その核心部分は政府の公式見解からまったく外れていない¹⁹⁾。すなわち、外国人の権利の限界線は、国益を害する者の退去強制と国政参政権（国政選挙権と公務員就任権）からの排除——国家の政治へのネガティブなあるいはポジティブな接近の禁止——によって標されているのである。

4 まとめと考察

法的地位の階層秩序

今日の国際労働力移動の根本的な動因は、一方に膨大な低賃金労働力のプールを生み、他方にその一部を吸収しうる労働力需要を発生させるという、資本主義世界経済の中心一周縁構造のダイナミズムである。そしてひとたびこの両側をつなぐルートができると、国際労働力移動が開始される。これは一国家の領域を超えた現象であり、国民国家の論理や利害とは異なる動機に駆り立てられた人びとと資本の行動である。

にもかかわらずいわゆる先進国、受け入れ国の国家は、この国際労働力移動をなんとかして制御し、国民国家の論理と利害（国益）に即した人の流れに成形しようとする。これが出入国管理である。したがって、先進国の出入国管理は本質的に受け身の対策であり、困難さらには不可能性をともなっている。

九〇年代後半の日本の政財界は、「少子・高齢化」と経済社会の変動がもたらすという労働力需要の一部を、外国人労働力の導入で補う方針を決めたように思われる。これを受けて、法務省入管局は第二次基本計画を発表し、今日、外国人労働力の導入拡大にむけた準備を進めていることを明らかにした。前提となるのは、九〇年代初頭に整備された在留資格制度の枠組み

であり、それにもとづく九〇年代前半の出入国管理、規制の実績であった。

外国人労働力の導入拡大にあたって、出入国管理行政の課題は労働力調整であり、それを可能にする入国・在留・出国の管理である。しかしその能力には限りがあり、規制を超えた外国人の入国は避けられない。また、定住、定着化を阻止するという政策方針に反して、長期にわたって在留する外国人が増えていくことも避けられない。こうした予想される状況に対する第二次基本計画が示す対策はつぎの二つである。

ひとつは、警察とともに行う追放措置と治安対策を予防的に強化しておくことである。もうひとつは、一部の外国人の長期の在留を追認し、そのうえで管理するシステムを準備することであり、これが「我が国社会とのつながり」を基準にした、不法滞在者の合法化をふくむ外国人統合システム（在留資格の“定住・永住化コース”）である。これらは労働者管理とともに、外国人の在留管理の整備として包括的に把握されるべきである。

これらの方針は在留資格制度をつうじて具体化され、さらに在留資格に対応して市民権が制限されるので、そこに法的地位の階層秩序が立ち現れる。それは、社会的市民権を保障される（社会政策の受益者である）＜資格上の定住外国人＞、労働力としてのみ評価される＜外国人労働者＞、そして排除の対象であり基本的に無権利である＜不法滞在者＞の三層からなる図式であり、そこでは他の二つから＜資格上の定住外国人＞にいたるかほそい道が開かれている。

こうして市民社会秩序が再編され、新たに階層化された不安定な周縁部分がつくりだされている。そこではそれぞれの法的地位の階層はつねに追放（退去強制）の可能性に脅かされており、きわめて不安定である。そのため生活の安定あるいはたんなる継続の要求は、階層秩序が

求める規範に自らを合わせる個人的な努力——しばしば自己抑圧の努力——に置き換えられる。こうして、規律化、同化の権力作用が強く働くのである²⁰⁾。しかもその背景には、資本主義世界経済の中心—周縁構造に由来するより強力な力が存在することも、見落としてはならない。

近年、おもに参政権をめぐる考察から永住市民権（デニズンシップ）を提唱する向きもある（近藤、2001）が、そうした提言は法的地位の階層秩序の構造とそれを貫く権力作用を十分に検討していない。たとえば、〈定住外国人〉の権利拡大がかならずしも他の階層に及ばないばかりか、かえって後者の管理強化と権利制限をともなっている現状を説明できていない。

在日外国人の法的地位の階層秩序、これが社会の多民族化に対する国民国家のひとつの回答であった。だが、問題はここで終わらない。

国民概念の再検討？

冒頭でみたように、戦後日本の単一民族体制は、異民族の公的領域からの排除にともなって成立した。だとすれば、市民社会秩序への外国人の包摂が拡大するにともなって、市民社会の階層秩序化を経て、さらには国民概念、国民統合の原理が再検討を迫られることになる。

国民概念の動揺は、その法的表現である国籍要件に端的に現れる。旧植民地出身者の場合、安定した法的地位が確立してから数年のうちに、既存の国民概念の枠を越える方向性をもつ地方参政権の要求が噴出し、その対応策として国籍取得特例法が与党から提案された。しかもこの法案は、地方参政権に反対する民族主義的な勢力によって提案されたにもかかわらず、朝鮮人の民族的な指標となる「氏又は名」の漢字表記を認めており、わずかではあれ国民概念そ

のものの変更を象徴的に示している。それ以外の外国人についても、第二次基本計画の方針が発展すれば永住者資格の保持者が大量に出現する状況は避けられず、それにともなって国籍取得要件のより一般的な方向への緩和が問題として浮上してくる必然性がある。

「外国人労働者の受け入れ」が「定住・永住外国人」の承認につながり、それがさらに国民概念の変化に発展しうることを意識した政策提言や発言は、まだ少ない。しかし、故小渕首相の諮問機関「経済戦略会議」の答申（九九年二月二十六日）が「少子化への対応」として「外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する」ことを提言したのを皮切りに、「日本とは何か、日本人とは何かという、国民のアイデンティティについての国民のコンセンサスとそれに基づく国家の基本原則」（外国人雇用問題研究会、2002：18、42）、「国家を構成する国民の要件と居住外国人」（新しい日本をつくる国民会議、2002：22-23）、「日本民族を中心とする多民族から構成される新しい国家体制（多民族国家）へ「の」移行」（坂中、2001：20）、「新たなナショナル・アイデンティティの構築」（山脇・近藤・柏崎、2000：4）などが、いっせいに語られはじめたのである。これらは共通して、単一民族や血統主義にもとづく国民概念から複数の民族（エスニー）を包摂するより普遍的な原理にもとづく国民概念への転換を、したがって民族間の調停者、組織者であるような超民族的な国民国家観を提示していると言ってよいだろう。

これは、国民国家の枠内で多文化主義を実現しようとするさいに採用される基本的な考え方のひとつであるが、その本格的な検討は、本稿の範囲を超える。ここでは、本稿のこれまでの検討を踏まえて、二つの論点だけを提起したい。

ひとつは、法的地位の階層秩序は社会の多民

族化に対する国民国家の対応策として提出された方向性であって、多民族的な国民概念と国家観の下でも成立することである。

法的地位の階層秩序を成立させている出入国管理は、国民国家による社会経済制度の組織化と秩序維持としての行政行為のひとつである。こうした行政行為は、少なくとも表向きは価値中立的、行政技術的な立場から社会を組織するのであって、特定の民族の優越や固有性、伝統といった意味での民族的（エスニック）な価値観に言及する機会はむしろ少ない。しかしそれでも、国民は、国家とのあいだに欠けるところのない権利—義務関係を結ぶ者、社会の正規の構成員として排除されることのない者、そして社会の支配的な価値を共有する“普通の”市民として、不完全で特殊な市民である外国人と差別化されることによって構成される。これが、国民国家のイデオロギーすなわちナショナリズムの骨格であり、その能動的な力は、国民には統合（国民形成）の権力作用を、国民以外の階層（外国人）には排除や権利の制限をとまなう権力作用をもたらす。さらにこうした権力作用は、それを正当化するなんらかの民族的（エスニック）な価値観をとまなわざるをえない。国民国家の枠内での多文化主義の主張は、こうした国民国家の機能を検討していない。

ふたつめは、単一民族や血統主義にもとづく国民概念の検討をすなおに進めていく——冒頭に紹介した尹健次の論考（尹、1997）はそうした作業のひとつであろう——ならば、多文化主義は、新たな国民概念の構想ではなく、国民国家への根底的な疑問へと到達するのではないか、ということである。近代国家としての日本の出発点から第二次大戦後まで、日本人と臣民＝国民の概念が歴史の節目節目において異民族の排除や差別化によって成立し、再編されてきたのであれば、多文化主義の立場から“普遍

的な日本国民”の概念を語りうるのであろうか。あるいは今日、世界資本主義のダイナミズムが生みだす移住現象のインパクトがこれほどまでに国民国家の秩序と国民概念を動揺させる（というおそれを引き起こす）のは、国民国家に歴史的に蓄積してきた矛盾の表面化がそれによって加速しているからではないか。

多文化主義が今日の状況に重要な問題を提起していることは間違いない。だからこそ、性急に新たな国民概念を提唱して国民国家の核心部分を救いだす前に、うえの二点をふくめたいくつもの課題に挑戦していかなければならないのではないだろうか。

「定住化」と移住者の“生活世界”について

第二次基本計画はある種の外国人統合政策を提示しており、そのおもな内容は「我が国社会とのつながり」をもつ外国人に居住系資格を認めることであった。また、七七年の坂中論文は、在日朝鮮人の「日本化」を根拠に挙げつつ、その法的地位の安定化と将来の帰化を主張した。

他方、九〇年代半ば以降、市民運動や研究者などのあいだで、移住者の「定住化」を根拠にして法的地位の安定化——具体的には、アムネステイ、在留特別許可や通常の変更許可などによる居住系資格の取得——を要求する主張が前面にでてきた。

この三つの論理は、論点の比重の置き方が違うものの、じつは同型である。「定住化」を中心にみてみよう。

移住者の「定住化」という概念については、すでに式部信と山本薫子がこれを批判する論考を発表している（式部、1996：山本、1999）。式部信は「外国人労働者の大多数は定住者ではなく、一時的な滞在者である」という基本認識から定住化論に疑問を呈している。また、山本

蕉子は「一般にいわれてきた外国人の「定住化」と呼ばれる事象の多くは「定住」と「帰国」の間に揺れ動く過程としての滞在長期化」であると実態をとらえている。そのうえで山本は、行政による外国人労働者の「合法／不法」の選別が行われるなかで、「定住化」は「合法」の外国人を構成するための一つの基準として作用してきた」と指摘し、それが外国人にもたらす同化作用、さまざまなコンフリクト、そして排除を問題にしている。

筆者は、山本、式部の議論に基本的に同意する。そのうえで二人の議論との重複をさけつつ、つぎのことを指摘したい。

「定住化」という考え方は、日本社会——国民国家によって組織された社会経済領域——の内側における社会関係、経済関係の発展しか検討しない。つまり、移住者の問題を国内問題としてとらえる方法論である。そこでは移住者が移住者たるゆえんである出身地域との関係や、日本国内であっても移住者集団の内部の関係は、最初から視野に入っていないか、見えていても軽視される。

すなわち「定住化」とは、移住者の社会的存在を国民国家が組織する社会秩序の枠内に閉じこめ、そこからはみ出す部分を切り捨てる概念上の作業である。そしてこれは、移住者を国民国家の社会秩序（法的地位の階層秩序）に位置づけて、安定した法的地位を付与するための前提作業である。そこには、国民国家の社会秩序を防衛しようとする機制が働いており、移住者の生活と権利の問題を率直にみつめようとする姿勢が欠如している。

「日系人」受け入れ政策とその後の大量の「永住者」資格付与は、「定住化」の考え方を「日本人の血」の論理とあわせて応用した政策だが、そこではこれらの観念と現実とのズレが明らかに観察される。²¹⁾

また在留特別許可の要求は、「定住化」論が現実に果たしている役割を典型的に示している。在留特別許可を求める不法滞在者の目的は、退去強制に脅かされずに暮らせる状態——および出身国と行き来する自由（古屋、2000）——である。これは、ほとんどの不法滞在者がもっている当然の、そして切実な要求である。そして数多い相談のなかから在留特別許可の条件にあった事例（とくに日本人との婚姻事例）を取り上げ、さらに当該の移住者の事情から適切なものを選び出して「定住化」の言説に練り上げていくのは、日本人の支援者である²²⁾。「定住化」のゆえに安定した法的地位が求められるのではない、法的地位が「定住化」を要求するのである。

こうした方便や誤解は、それを利用する個人が安定した在留資格を手にするかぎりにおいては何の問題もない。だがその一方で、本稿が指摘した法的地位の階層秩序に働く権力作用や、山本蕉子のいう同化作用と排除といった基本的な問題は、後景に退いてしまう。それとともに、国民国家の自己中心的な社会秩序は安定を確保する……かのようにみえる。

文京洙は、三〇年代大阪における朝鮮人「定着型移民」のコミュニティが新たな渡航者（環流型移民）の受け皿となり、済州島と大阪を結ぶ「生活世界」が形作られていたことを論じている（文、1998）。ところが第二次大戦直後の朝鮮人の「不法入国」阻止は、この生活世界を分断し、在日朝鮮人を日本の領域内に閉ざしてしまう。このことが、一九七〇年代半ばに坂中英徳が在日朝鮮人の「日本人化」を語りうるような現実を生みだす、日本側の要因のひとつであったと言えるだろう。ところがそれからさらに三十年近くを経た今日、在日朝鮮人社会は新たな韓国人労働者の来日を支えており、さらに他の地域からの移住者を受け入れている例

も少なくない。在日朝鮮人社会と韓国とのつながりは、今日むしろ活性化しているとも言える。坂中は現実の一面を指摘したかもしれないが、それは一面にすぎなかったのである。

グローバル化の時代であればなおさら、出身地域と移住先、「定着型移民」と「環流型移民」との関係は断ち切りがたい。「資格上の定住外国人」と「不法滞在者」の間にも大きな分断はない。日本で暮らす移住者の社会関係、人間関係は、「我が国社会」との間ばかりでなく、出身地域の社会や日本での同胞共同体でも発展しており、そして他の地域出身の移住者にも連なっている。

こうした移住者の生活世界は国民国家が組織する社会領域・社会秩序には収まらず、そのことが今日、出入国管理と法的地位の階層秩序に最大の矛盾をもたらしているのである。

【注】

* Satoru Furuya 大谷大学非常勤講師

- 1) その後、一九五二年までの出入国管理行政の成立過程については、大沼保昭の概説がある（大沼、1993：15-114）。
- 2) ここで、本稿で使用する用語について整理しておく。「外国人」は、法的な定義と同じ意味で使用する。「移住者」は、逆に、法律の規定にとらわれないことを強調している。「移民」の語は、法務省入管局が「永住する目的で移住する者」の意味で使っているので、基本的にはこの意味以外では使用しない。法律上、「旧植民地出身者及びその子孫」と呼ばれる集団は、本稿では簡単に「旧植民地出身者」と呼ぶ。たんに「在日朝鮮人」と呼ぶ場合には、法律の規定にとらわれず、また国籍や在留資格は問わない。在日台湾人、中国人を記していないのは、繁雑な表記を避けるためと、入管政策が在日朝鮮人を主要な対象としてきたからである。一般的に用いられる「(外国人の)受け入れ」とは、上陸や在留を許可する出入国管理制度上の政策方針をさしているが、本稿でも同じ意味で使う。
- 3) 一九九〇年六月一日施行。
- 4) 別表第二の資格の法律上の定義は、「一定の身分又は地位を有する者としての活動を行う者として入国在留を認める外国人の在留資格」。許可の条件になっているのは、身分、地位そのもの（たとえば日本人の配偶者）

ではなく、それにふさわしい振る舞い（同居し、いわゆる婚姻生活を送ること）である。

- 5) 鈴木江里子は、「単純労働者」が恣意的かつ否定的な定義であることを明らかにしている（鈴木、2001：35-37）。「単純労働者を受け入れない」とする政策方針については、坂中（1989：98-99）、外国人雇用問題研究会（2002：9）。
- 6) 改定入管法と定住者告示が入国在留を認める日本人の子孫は三世までである。また同伴できる家族は同居する配偶者と未成年の子だけで、その他の家族は除かれている。ここでいう親子関係は実子に限られている。こうした範囲の設定は、合理的に説明することが難しく、また本国における親子関係や大家族の実態、社会関係とはまったく別物である（古屋、2001）。「日系人」とカギ括弧を使うのは、それが改定入管法によって定義され、新たに作り出されたカテゴリーであることを指示するためである。
- 7) 一九六五年の日韓条約にもとづいて、日本政府は、韓国籍を有する旧植民地出身者に協定永住資格をあたえる法的措置をとった。この協定永住資格は在日韓国人の一世と二世に限られており、三世以降については九〇年にあらためて日韓で協議を行い、その法的地位を定めるとされていた。この協定永住三世問題をめぐって、八七年に畠山学（当時入国管理局法務事務官）が提出した部内報告書は、協定永住の子孫と「日本人の子であるが外国人であるもの」との処遇上の均衡を「国内行政上の問題点」のひとつにあげている（畠山、1987：96-97）。この報告書の簡単な記述から判断することは困難だが、梶田の説を裏付けるものと読むこともできるだろう。
- 8) 広渡清吾は、梶田の説を検討しつつ、旧植民地出身者の三世と日系三世という法務省担当者にとって「特別な」集団とは、旧国籍者の子孫（あるいは国籍者を先祖に持つ者）として特徴づけられるのであり、ここでの処遇の論理にはいわば国民国家の拡大作用が認められるのである」と論じている（広渡、2002：242-243）。しかしながら、旧植民地出身者の国籍離脱を定めた一九五二年四月十九日法務府民事局長通達は、今後、朝鮮人および台湾人を国籍取得（帰化）の要件緩和の対象である「日本国民であった者」「日本の国籍を失った者」とはみなさない、としている。また旧植民地出身者の子は、入管法のいう「日本人の子として出生した者」に該当しない。したがって、法務官僚が在留資格について旧植民地出身者を旧国籍者とその子孫とみなすとは考えにくい。
- 9) 研修・技能実習制度では、移住者は「研修」資格で入国し、その後「技能実習」（「特定活動」資格）に移行して合法的な就労を行う。期間は研修と技能実習をあわせて最長三年。この制度が、外国人雇用の「隠れ蓑」

として利用されているのは周知の事実である（梶田、2002：30-31；外国人研修生問題ネットワーク、2000）。

- 10) 九九年秋に福井県の研修事業（縫製業）で中国人労働者（女性）が権利侵害を訴え、日本人市民団体と労働組合の支援をうけて一年近い闘争に発展した。筆者はこの支援活動に参加し、国際的な労働者管理システムの実態を調査した。そこで、労働者たちが本国で三つの募集・送り出し業者の手を経てきたこと、高額の保証金を払ったこと、元締めを送り出し業者が地方政府機関の役員を自称していたこと（彼女たちへの威圧になる）、労働者が契約を結ぶのは本国の送り出し機関だけであり、日本の機関とは結ばないこと（日本の機関は研修生に対する法的責任をもたない）、中国の送り出し機関と日本の受け入れ機関がつねに連絡をとりあって労働者管理を行っていること、などを確認した。こうしたシステムの下では、移住者は本国での生活を担保にされているため声を上げにくい。また労働争議にいたった場合でも、日本国内の権利救済制度が機能しにくい。この調査結果は、今後まとめて発表したい。

また〇一年六月に大阪で行われた学習会では、在日インドネシア人から、インドネシアにおける研修生の募集・送り出しシステムについて聞いたが、中国のケースとよく似ていた。〇一年はじめに問題になった、いわゆるKSD事件もこうした労働者管理システムの実態の一端を明らかにした。

この制度のもとで、重債務、パスポート取り上げ、強制貯金などの権利侵害が常態化していることについては、外国人研修生問題ネットワーク（2000）を参照のこと。

- 11) ただし「日系人」の場合、「永住者」資格を取得する直接の動機は、わずらわしくまたつねに不許可のおそれがある資格更新手続きを避けるためであり、あるいは、むしろ帰国したのちに日本の在留資格が保持される期間を伸ばして（永住者資格の再入国許可有効期間は、他の資格に比べて長い）本国で長く暮らすためである。したがって、「永住者」資格取得数の増加をもってただちに「定住化傾向」を語るのは誤りである。
- 12) 渡戸一郎も「（第二次基本計画は）長期滞在者に対する社会統合の必要性は認めている」と評価している（市民がつくる政策調査会・移民政策検討プロジェクト、2002：6）。

なお、居住系資格や在留特別許可制度の運用緩和には、いわゆる国際人権レジウムの動向が強く影響している。本稿ではこれにほとんど触れなかったが、それは紙幅が限られていたためであると同時に、普遍的な人権要求に譲歩するさいにも日本政府がそれを再解釈して国民国家の論理に置き換えていることを重視したためである。

- 13) 「定住者」資格は、居住系資格の“その他”カテゴリー

である。定住者告示は許可対象の具体例として日系三世の他、インドシナ政策難民なども挙げられているが、これも規定上は「日本とのかかわり」のある者に限る。ただし法務大臣は、定住者告示に挙げられていないケースに対しても「定住者」を許可することができる。

九九年四月に入管局の部内文書「入国在留審査要領」が作成され、実務における審査基準が詳細に決められた。マスコミや市民団体は、〇一年に情報公開手続きでこの文書入手したが、「定住者」の審査にかかわる部分はすべて非公開扱い（スミ塗り）になっていた（他の部分はすべて公開）。あくまで法務大臣の裁量権を確保し、その判断に他の者を立ち入らせない姿勢が現れている。

- 14) 註（4）参照。

- 15) 「日本の学校教育は、国民教育を行っていくことが大原則であるから、外国人子女の帰国後を考慮してまで、日本の教育課程上に外国人子女の母国語教育の時間を別途設定することは不可能である」。異文化間教育学会第十三回大会公開シンポジウムでの久保真季（文部省教育女性局海外子女教育課専門官）の発言（『異文化間教育』1993年7月号、アカデミア出版）。この方針は、六五年の文部次官通達が、公教育課程に在籍する「朝鮮人の教育については、日本人子弟と同様に取り扱うものとし、教育課程の編成・実施について特別の取り扱いをすべきではないこと」としている（小沢、1973：482）ことを踏襲している。

- 16) 第二次基本計画は、おもな対策課題の名称を「不法就労対策」から「不法滞在対策」に変えたが、「不法滞在者」とはもともと入管行政の用語ではない。警察行政では、入管法上の不法入国者、不法滞在者、超過滞在者を一括した名称として「警察白書」九四年度版から登場している。入管行政では九九年の入管法改定のさいに、新設された罰則を説明するためにこの用語が用いられた。

- 17) 入管と警察の関連施策は、出入国管理を越えて、広く治安政策、安全保障政策にかかわるものなので、稿をあらためて論じたい。とりあえずまとめたものとして、古屋（2002）がある。

- 18) 2001年4月20日付け各紙。法案全文は、同年5月9日付け『産経新聞』。

- 19) 坂中英徳は、一九七〇年法務省入省のあと、七三年入管令改定（政治活動禁止条項が含まれていたため、反対運動によって廃案）と八一年入管令改定の立案に参加した（坂中、1999：5、15-16）。また、九一年入管特例法と今回の第二次基本計画の立案、作成に何らかの形でかかわったことも、まず間違いないだろう。

そればかりでなく、坂中は状況に介入するタイミングで論考を公表してきた。八一年入管令改定につながる議論の時期に七七年坂中論文が発表されたことは本

文でみたとおりだが、八九年入管法改定と九一年入管特例法の新設に先立つ八九年はじめに「坂中論文の複製」(坂中、1998)を公刊し、地方参政権運動のまっただなかで「在日韓国・朝鮮人政策論の展開」を公刊、第二次基本計画発表の直後に最新著書(坂中、2001)の主要論考のもとになった講演を行っている。

20) 文化的な同化の圧力がとりわけ強く働くのは、「公正な管理」である出入国管理行政が家族や公教育、日本語学校、企業など他の「国家のイデオロギー装置」と接続したときである。

21) 註(11)を参照。

22) 筆者は、九二年から、「すべての外国人労働者とその家族の人権を守る関西ネットワーク(RINK、事務所大阪)」で、おもにスペイン語圏南米人を対象とした相談活動その他を行っている。入管局が肯定的に評価するような言説をつくり出す作業は、そうした言説を信じていようがいまいが、支援者の仕事のうちである。しかし、一般社会に訴えるときには、別の考え方が必要だろう。

【参考文献】

- 新しい日本をつくる国民会議、2002、「国民の権利・義務に関する基本法制上の課題」(国の基本法制検討会議・第三回中間報告)
- 大沼保昭、1993、「新版 単一民族社会の神話を超えて」東信堂
- 小熊英二、1998、「<日本人>の境界」新曜社
- 小沢有作、1973、「在日朝鮮人教育論」亜紀書房
- 外国人研修生問題ネットワーク、編、2000、「まやかしの外国人研修制度」現代人文社
- 外国人雇用問題研究会(岩村正彦座長)、2002、「外国人雇用問題研究会報告書」厚生労働省職業安定局
- 梶田孝道、1999、「乖離するナショナリズムとエスニシティ」青井和夫・高橋徹・庄司興吉編「市民性の変容と地域・社会問題」梓出版
- 、2001、「現代日本の外国人労働者政策・再考」梶田孝道編著「国際化とアイデンティティ」ミネルヴァ書房
- 、2002、「日本の外国人労働者政策」梶田孝道、宮島喬編「国際化する日本社会」東京大学出版会
- 加藤武徳・股野景親・清水傳雄・老川祥一、1989、「外国人労働者問題とわが国の対応」『自由民主』5月号
- 木元茂夫、1992、「戦後の外国人管理政策」アジア人労働者問題懇談会・編「侵される人権 外国人労働者」第三書館
- 駒井洋、山脇啓造、渡戸一郎、編著、2000、「超過滞在外国人と在留特別許可」明石書店
- 近藤敦、2001、「外国人の人権と市民権」明石書店
- サームシャヘド、関口千恵、1992、「在留特別許可」明石書店
- 坂中英徳、1989、「今後の出入国管理行政のあり方について」日本加除出版
- 、1996、「国際人流の展開」日本加除出版
- 、1999、「在日韓国・朝鮮人政策論の展開」日本加除出版
- 、2001、「日本の外国人政策の構想」日本加除出版
- 、2002、「在日韓国・朝鮮人政策論の帰結」『環』11号、藤原書店
- 式部信、1996、「定住化の社会経済学」伊豫谷登志翁、杉原達、編『日本社会と移民』明石書店
- 市民がつくる政策調査会・移民政策検討プロジェクト、2002、「21世紀日本の外国人・移民政策」市民がつくる政策調査会
- 杉田敦、1998、「権力の系譜学」岩波書店
- 鈴木江里子、2001、「日本における多文化主義の実現に向けて Part 1」フジタ未来経営研究所
- 田中宏、1995、「在日外国人 新版」岩波書店
- Del Castillo, Alvaro, 1999, "Los peruanos en Japon", 現代企画室
- 丹羽雅雄、1992、「フィリピン母娘の退去強制取消訴訟」アジア人労働者問題懇談会編「侵される人権 外国人労働者」第三書館
- 、2002、「入管行政と外国人登録」近藤敦、編著「外国人の法的地位と人権擁護」明石書店
- 野島年彦、1989、「進めたい日系人の特別受け入れ」『自由民主』11月号
- 畠山学、1987、「在日韓国人の法的地位をめぐる諸問題の研究」法務総合研究所
- 広渡清吾、2002、「外国人・移民政策と国民国家の論理」梶田孝道、小倉充夫編『国民国家はどう変わるか』東京大学出版会
- 藤崎康夫、1991、「出稼ぎ日系外国人労働者」明石書店
- 古屋哲、2000、「なぜ私し日本語しゃべれるんだろう」『飛礫』29号
- 、2001、「血統および民族的出身に基づく外国人労働者の選別」『Migrants'-ネット』4月号、移住労働者と連帯する全国ネットワーク
- 、2002、「入国管理、治安、有事態勢」『Migrants'-ネット』10月号、移住労働者と連帯する全国ネットワーク
- 法務省、1992、「出入国管理基本計画」法務省告示「国際人流」5月号
- 、2000、「出入国管理基本計画(第二次)」法務省告示。法務省入国管理局、編、1981、「昭和55年度版 出入国管理の回顧と展望」大蔵省印刷局
- 、1993、「平成4年度版 出入国管理」大蔵省印刷局
- 、1998、「平成10年度版 出入国管理」大蔵省印刷局
- 文京洙、1998、「在日朝鮮人問題の起源」佐藤誠、アントニー・J・フィールディング、編著「移動と定住」同文館
- 山本薫子、1999、「定住する外国人」とは誰か『社会学論考』東京都立大学社会学研究会
- 山脇啓三、2001、「戦後日本の外国人政策と在日コリアンの社会運動」梶田孝道、編著「国際化とアイデンティティ」ミネルヴァ書房

山脇啓造・近藤敦・柏崎千佳子、2000、「移民国家日本の条件」
明治大学社会科学研究所

尹健次、1997、「『帝国臣民』から『日本国民』へ」『日本国民
論』筑摩書房

吉野耕作、1997、「文化ナショナリズムの社会学」名古屋大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「イデオロギーと異文化コミュニケーション」で名古屋
大学で学ぶ人「異文化コミュニケーション」2002

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会

山脇啓造「異文化コミュニケーション」編、著
「異文化コミュニケーション」2002、東京大学
出版会