

特集 社会統合 (Integration)

鼎談

日本での難民の社会統合を考える

井口 泰 関西学院大学 (経済学)

外国人集住都市会議アドバイザー、移民政策学会会長、内閣官房「外国人との共生社会」実現検討会議有識者メンバー

長谷部美佳 東京外国語大学多言語・多文化教育センター (社会学)

多文化社会研究会メンバー、NGO「多文化まちづくり工房」、笹川平和財団「難民受入政策の調査と提言」研究メンバー

石井宏明 認定NPO法人難民支援協会

難民研究フォーラム世話人、内閣官房「第三国定住に関する有識者会議」委員、公益社団法人難民起業サポートファンド代表理事

モデレーター 藤本俊明 神奈川大学 (国際人権法)、難民研究フォーラム世話人

——本日は、日本における「難民の社会統合」をテーマに、日本における外国人の受け入れや共生について論文・論考や講演を通じて数多く発信されている研究者と、難民支援などの現場での実践を通じて社会統合の重要性を強調しているNPOからの意見を、鼎談というかたちで論じていきたいと思います。

今回は「難民の社会統合」がテーマですが、この鼎談では、日本における移民全般の社会統合というより広い枠組みで議論を進めます。なぜかといえば、第一に、日本において「社会統合」に関して総合的に考察している研究者が非常に少ないためです。特に、難民の社会統合に関する研究は、日本ではこれまでほとんど行われてきませんでした。第二に、中央政府・地方自治体が外国人に関する予算や施策をほとんど講じていない日本の現状を鑑みたとき、社会統合の議論において難民を外国人から特別に区別する実際の利益はあまりないだろう、という実務的な限界点があるからです。

そのような背景から、本日は、移民全般の社会統合に対して日本ではどのような社会施策があるべきかを議論し、その中で難民の社会統合を考えていきたいと思います。

1. 日本における移民・難民受け入れの積極的議論

——なぜ日本では、移民や難民を受け入れる冷静な、あるいは具体的な数値や統計などの客観的指数に基づいた議論がなされてこなかったのでしょうか。移民・難民受け入れの是非、受け入れのメリット、デメリットに関する議論をまとめる作業として、まずは受け入れの積極的意見を考察することから始めます。

(1) 外国人労働者の経済的利益

——特にEPA（経済連携協定）や第三国定住のような特別な枠組みで外国人労働者を受け入れる場合、外国人を大量に受け入れ働いてもらうことで税金を得るといった経済的メリットが考えられます。これだけ日本で少子化が進行している中、特に稼ぎ手である若い労働者が増えることは、財政上もよいことなのではないでしょうか。

井口 社会学には「移民連鎖（Migration Chain）」という理論¹があります。出稼ぎ期には移民は社会的コストをかけずに帰国します。そのうち、受け入れ国に家族を呼び寄せたり、受入国で子どもを産む段階に入ります。この段階を経済学的に考えると、短期間だけ仕事をして帰国する出稼ぎ期と比べ、一人当たりの社会的コストは上がるものの、同時に、生産性や所得の上昇、税や保険料の支払増加に伴い、移民の経済的貢献度も高まると考えることができます。すなわち、移民受入れの限界コストは上がるけれど、限界便益のほうが限界コストを上回ると予想できるのです。

移民連鎖が進む中で、移民受入れが実際に成功したかどうかを判断するためには、2世や3世たちが本当に受入れ国の中で活躍できているかを確認する必要があります。ところが、どうも我が国の仕組みから見ると、それは今のところできていません。北欧やドイツでは、難民として受け入れられた人たちが外交官になったという事例がありますが、日本ではまだとても無理なはなしのようです。

長谷部 在日外国人の方で数名、日本国籍を取得して議員になったような方がいますが、1世はまず社会的成功には到達できませんし、2世でもなかなかサクセスストーリーは出てきていません。

石井 移民・難民の子どもへ投資して、それによって将来の日本の消費者や納税者を育てるのだという「初期投資」の考え方自体が、日本の中にはないですね。移民はあくまで移動の民であり、とりあえず日本に来て一定期間だけ働いてもらい、投資が少ないままにそのまま国外に移動していってもらえば結構だという思考です。だからこそ、移民や難民、とくにその家族は負担やコストとしか考えられず、家族呼び寄せについても厳しい制限をつけているのでしょう。

——そのような中、オーストラリアの難民政策を評価した2011年のヒューゴ（Graeme Hugo）論文²が注目できるのではないのでしょうか。この論文では、オーストラリアの難民政策は2世や3世に着目して初期投資を行っており、その成果はしっかり2世・3世になってソーシャルリターンとして返ってきていることを報告しました。すなわち、受け入れた難民の2世・3世たちは、一般の移民もしくはオーストラリア人より高いパフォーマンスを発揮しているということ、調査の結果をもとに評価したのです。

井口 ヒューゴ論文では、難民は若い人が多く、若い人に投資しておくことが将来のコストパフォーマンスを上げる大きなファクターになっていると報告しています。日本ではどうなのでしょう。

石井 移民と比べ、難民1世は働ける期間が短いですが、一緒に来た子どもたち（2世）は、オーストラリア人と同様の教育を受けるためパフォーマンスが高くなっているという成果を表しています。基本的にその構図は日本でもあてはまると思います。

——この論文はオーストラリア政府の報告書として発表されていますが、政府の方針に合わせてヒューゴ教授が書いたものなのではないのでしょうか。経済学者の井口先生に伺いたいです。

井口 学術的な意義はもちろんあると思いますが、オーストラリア政府の立場を代弁している部分も多分にあると思います。世界的な経済危機の影響で、オーストラリアでも財政緊縮が進められ、雇用が削減され失業が増えました。このような厳しい情勢の中でも、難民が社会に寄与しているというレポートをオーストラリア政府が出すことで、アメリカ、カナダと共に難民を多く引き受けてきた三大受入国のひとつとして、国際社会における難民保護の地位を維持したいということではないでしょうか。

長谷部 日本はとにかく、難民や移民の母数自体が少ないです。インドシナ難民で1万人弱、日系人もかなり帰国したため現在20万人くらいになっています。アメリカやオーストラリアの外国人母数と全然規模が違いますし、その中から成功した人の数となると、さらに少ないです。

それでも、社会的に強まる外国人バッシングの傾向に対して、特に難民・移民の2世がしっかりとキャリアパスを進んでいるという成功例を外部に向けてたくさん発信していく必要があると思います。実際、ブラジル移民の子どもたちが大学に進学したり、私の関わったインドシナ難民2世の事例でも、大学や大学院に進んだり、大手企業に就職したという事例が出てきています。

(2) 海外送金（リミッタンス）

井口 ヒューゴ教授の報告には、海外送金（リミッタンス）³についての貢献が書いてありました。海外送金に関しては日本ではあまり議論されないのですが、国際社会では重要な争点となっています。

出稼ぎ労働者の海外送金に関する分析は、これまで長年否定的な結果を導くことが多かったです。例えば、送金のほとんどを自分の帰国後の消費に使ってしまう、つまり、自身の帰国後も、せいぜい家を建てるか自動車を買ってタクシーの営業をするくらいであまり生産的に活用されず、これがフィリピンなどの移民送り出し国がなかなか豊かになれない原因の一つだといわれてきました。

ところが今世紀に入るあたりから、国際社会は海外送金に対する見方を変えてきました。ODAを供与しても、途上国政府の汚職や腐敗により貧困地域に適切に資金が届かないといった問題が多い中で、本当に困っている人の手元にお金が行くという意味では、海外送金は実はものすごく強力なツールとなりうるのです。しかも、ODAや直接投資の額よりも海外送金の方が多いのだということも認識されるようになってきました。

しかし、このような今世紀からのトレンドの変化に関して、日本国内ではあまりそのような認識がありません。

——日本では海外送金といえばあまり良いイメージがないですね。

長谷部 世界的には海外送金は普通の話で、移民研究に関わっていたら海外送金の考察をしないわけにはいきません。

IOMが発表していますが、世界各国における海外からの資金に関して、アフリカ大陸以外ではすべてODAより海外からの送金額のほうが多くなっています⁴。つまり、アフリカ以外のすべての国では、おそらく送金で生活が成り立っている人がとても多く、個人送金の役割は大きいと考えられます。送金によって起業をする人が増え、雇用がうまれていきます。今後ミャンマーの状況が改善し続け、帰還者も増えていけば、同じような状況になると思います。そういう意味では、「初期投資」の結果としての海外送金は移民・難

民の生活に影響を与える大きな要素だと思うのですが、日本では議論になりませんね。

井口 送金に依存する母国には大家族が控えている場合が多く、送金者は母国の家族に支援をしなければならぬというものすごい使命感のために自分の人生設計が壊れてしまうこともあります。また、母国の家族は、海外送金に依存して努力しなくなってしまいます。私はここ数年在日インド人ネットワークの共同研究をやっていますが、ITエンジニアの場合、比較的自由に自分の人生を選択できるものの、海外送金に束縛されている人たちも少なくありません。

長谷部 ベトナム人の話でよく聞くのは、夫婦双方が母国のそれぞれの家族に送金しなければならない場合、どちらの家族にどれだけ送金をするかをめぐり喧嘩が頻発したり、それがもとで離婚する家族もいるということです。

井口 日本にいる難民の方についての送金の調査はないのですか。

長谷部 インドシナの人たちに関しては、当時の内閣官房インドシナ難民対策連携調整会議事務局が出した調査があり、その中では、日本国外に送金している人が8割近くいたという結果が出ています⁵。しかし、その調査は何割という程度の簡単な調査結果だけであり、詳細な分析がなされてこなかったのが実情です。

(3) 地域の活力としての外国人

井口 基本的な話になりますが、難民というのは、人道的に社会に受け入れられるべき対象です。ところが先ほどのヒューゴ論文のように、国力や経済的な利益という話に飛んでしまいがちです。難民や外国人を単なる労働力と見るのではなく、住民として地域政策や地域開発を担う「地域を支える活力」という視点でこの論点を捉えなければならないと思っています。難民・外国の方たちに、地域社会に参加し、支えるパワーになってもらえないかということです。国全体としてのパワーという大げさな議論ではなくて、地域での切実な現状からそう思っているのです。

——地域の切実な現状とは、地域から若者がいなくなっているということを指すのでしょうか。

長谷部 いちょう団地⁶は本当に良い例だと思います。いちょう団地は外国人の集住団地として有名ですが、実は外国人の世帯数は約20%、人口比で30%くらいです。残りは主に高齢者が住んでいます。団地は、障がい者や高齢者、単身者、弱者が集まる構造になっていて、そこに外国人が入ってくると、若い人では外国人がほとんどという状況になり、産まれてくる新生児も多くは外国人の子どもです。そのような自治会や地域社会は、今後外国人住民を戦力化しないと地域の祭りも開けなくなっていくでしょう。

また、私は2011年の東日本大震災の際にいちょう団地にいましたが、高層階に住む高齢者たちは、地震が起きて下に逃げた後自分の部屋に上っていけない事態になりました。そこで、そのような高齢者が部屋に戻るときは、外国人の子どもたちが部屋まで担いであげていました。車いすのおばあちゃんを13階まで運んだケースもありました。つまり、これは日本の将来の縮図であり、外国の人に少しでも来てもらい子どもを産んでもらわない限り、労働力や地域の担い手が増えていかないと思います。

——かつて作られた都市近郊の大型団地も多くが過疎化しています。若者がいないと消費も減少し、商店もなくなり、孤島のような状態になることで、よりよい生活環境を求めて若者がさらに地域から出て行ってしまう現象が日本各地で続いています。

石井 経済原理で言えば、労働力という雇用や産業側の論理だけではなく、人口減によって病院やショッピング施設、学校など生活に必要な公共施設がどんどん衰退して地域住民にとって不便なものになっていく流れを、外国人がくいとめている実態も散見されます。

井口 地域において、そして現在外国人集住都市において重要なテーマの一つになっているのが「コミュニティの再構築」です。日本人のコミュニティそのものが機能しなくなり、助け合いも生まれにくい現状のなか、外国の人がいることによって、外国人たちを中心に地域の人々が集まり、助け合っていかなければならないという雰囲気が出てくるのが期待されます。コミュニティといっても、従来のような単なる町内会ではなく、さまざまな行政やNPOなどが関わり、さまざまな人が手を組んで行うものです。住民同士で声をかけあったり、地域のことで何かあればみんなで集まって一緒に食事をしたり、地域全体の会合で定期的集まるといった地域活動をする際に、外国人の代表にもしっかり来てもらわなければならないでしょう。

——外国人層が若い場合、地域コミュニティの中核的な担い手になることも期待できるのではないのでしょうか。

石井 外国人集住都市会議に参加している自治体の連合自治会長の中からは、コミュニティへの外国人の参加についてかなり積極的な発言も出てきています。例えば、消防団や防災組織の中に一定比率外国人の代表を入れなければならない、といったものです。

井口 コミュニティのリーダー格になる人は、ある程度自由がきく人でなければならないので、自営業者が多いですね。

長谷部 いちよう団地でも、ある程度本人の生活が安定しない限り、コミュニティのリーダーなんてなかなか務められません。自治会の役員を外国人の中から選ぶときもとても大変で、日本語が話せないと難しいですし、正社員では集会になかなか集まりません。すると結局、自営業者として起業している人、あるいはコミュニティのメンバーに対して何かしたいというよほど強い意思を持つ人でないと、リーダーになれません。また、私が見た中では、例えばお寺を建てるといった自分たちのコミュニティに有意義なことには積極的に旗をふるけれど、日本人と一緒に何かをやるために積極的に活動するまでにはなっていません。そこには何重にもバリアがあり、積極的にブラジル人の代表を地域社会に入れていくためには、まだまだかなりハードルが高いと感じています。

2. 日本における移民・難民受け入れの消極的議論

——以上のような外国人受け入れの必要性が日本社会にある一方で、外国人受け入れを巡っては消極的・否定的意見も多く出されています。ここでは、外国人に対する消極的言説を挙げながら、それに対する議論をしていきます。

(1) 外国人嫌い（ゼノフォビア）

——年齢が高い方だけでなく、若者の中にも、外国人を受け入れるべきではない、外国人受け入れ施策は

国益にならないという人が多くいますね。

井口 大阪府など自治体レベルで行った調査では、いつもあいさつする外国人の知り合いや友達がいたり、外国人を家に呼んだりするという人たちは、非常に外国人住民に対する親近感があるのですが、一方で外国人と全く接触がない人は、外国人に対してきわめて強硬な意見を持つ場合が多いのです⁷。いわゆる外国人への恐怖、外国人嫌い（ゼノフォビア）です。

——欧米の場合は、難民受け入れは政府が行うだけのものではなく、難民と一緒に社会を作っていくとするある程度の社会的な機運があります。他方で日本の場合、難民受け入れに関してもトップダウン型に考える傾向があり、地域的なコンセンサスや雰囲気を作りにくい傾向にあると思います。難民の人たちの社会統合のためには、地域社会とのつながりの仕組みを入れこんでいくことが必要だと思われませんが、世論の難民受け入れに対する雰囲気は現状ではかなり厳しく、若い学生すら非常に閉鎖的で消極的な人が多いと感じています。そのため、日本の場合、最初はトップダウン、中央からの方針やイニシアティブもある程度必要なのではないのでしょうか。

石井 難民を雇用している会社からも、社長がかなり熱心に難民を雇用する必要性や意義を説明しても、従業員の側でそれに納得しなじめまでかなり抵抗があるということを知っています。一方で、そのような困難を乗り越えていくことで、当初予想していなかった部分でもメリットを感じるようになったという話も聞いています。つまり、それなりの意志と戦略を持った方々が、その周りの方に粘り強く理解を広げていく作業が、どうしても必要なのではないかと思います。

(2) 日本経済への損失

——しばしば外国人受け入れの批判的・終局的議論の中心になるのは、経済効果に対するものであり、例えば移民を受け入れることで自国民の雇用が減るのではないかと、賃金水準が低下するのではないかとというものです。この点について井口先生はいくつか論文を書いていらっしゃいますが、外国人集住都市以外を対象とした先行研究はあるのでしょうか。

井口 日系人に関しては、1992年頃に、日系人の受け入れによってパート女性や類似の非正規雇用の賃金に悪影響が出るという実証的研究がありました。このような研究は非常に厳密な企業の内部データを手に入れないとできないのです。私が携わった調査を除けば、2009年に日本大学の中村二郎先生のグループの調査結果が出版されています。

中村先生の調査では、国勢調査を使って、外国人が多く入って現場で仕事している地域から、日本人の若年層が追い出されていくという仮説を使い、それが立証されたという結論になりました⁸。ところが、私や関西学院大学のグループが外国人集住都市を実地で調査したり、同じ国勢調査データを使いながら調査を行ったりした結果では、違う結論になりました。地域、特に中小都市において、若年層の進学率が上がることで、大学進学する若年層が地域から外に出て行ってしまふ、すると、地場産業を守る人がいなくなってしまう、そこに日系人が入ってきたり、それでも足りずに技能実習生が入って来たりする、という結果となりました。ケーススタディでも、外国人がいることを忌避して日本人の若者が出て行ったという話は、私は聞いたことがありません。

あともう一点、文藝春秋の2013年2月号に、慶応大学の後藤純一先生が書いた文が掲載されています⁹。そこでは、日本のようにほんの少しだけ外国人を受け入れているのは非常にコストパフォーマンスが悪いので、むしろ大量に外国人を受け入れたほうが社会的コストは下がるという論旨でした。私は、外国人集住都市を見ているので特にそう思うのですが、日本語教育の80%はボランティア（無償）でやっていて、外国人との共生には思ったほどお金をかけていないというのが現状です。今の外国人受入れのレベルで、日本にとってマイナスの影響が出ているという結論はちょっと承服しかねます。

(3) 生活保護

石井 難民・移民受け入れのデメリットとして、この間急激に生活保護受給率の高さが問題になってきています。次が伝統的に言われてきた犯罪率の増加です。ただ後者に関してはフィクションのようにストーリーができあがっていて、実態としてのデータに基づかない批判が中心です。前者の生活保護の受給率についても、生活保護に関する全体の予算規模からすれば、外国人・難民の占める割合は本当にわずかなもので、それを問題に挙げること自体がものすごく恣意的だと思います。また、現状なされている、生活保護をいかに減らすかという議論には、プラスにせよマイナスにせよ、ほとんど影響を及ぼさないものだと思います。

井口 ただ、ベトナム難民の中でも、特に年齢が高い方は、日本語習得力が非常に低いので、結果的に生活保護受給者の割合がとて高くなっているのは事実だと思います。

長谷部 インドシナ難民を受け入れたときは、時代が良かったという部分もあるかと思います。1970年代後半から80年代初頭に受け入れが始まったので、日本全体がバブル期に向かって経済的に右肩上がりの時代で、みんなで助け合おうという雰囲気もありました。企業側にも体力や余裕があって、中小企業では、雇用した難民たちが多少就業時間中に日本語を勉強していても会社側が理解を示していた、という話を何人かの難民の方から聞きました。でも、いまではそんな会社はなかなかないでしょう。このように、インドシナ難民たちが最初のステップとして就業できたというのは、時代の良さがあったかもしれません。もちろん、それを支援する行政を含めた組織が機能していたという理由もあるでしょう。

しかし、今日は、日本人の就労自体も厳しい状況になっているので、外国人・難民の自活も難しさを増していることは確かでしょう。

井口 生活保護に関しては、「受給＝悪」という認識ではなく、生活保護を受けながらも、できるだけ就労につなげていくインセンティブを与えることが必要だと思います。給付を受けながら再就職ができることや、仕事に少しずつ慣れていくプロセスを重要視することなどが挙げられるでしょう。

石井 もう一つ言及すると、難民の社会統合を考える上で「家族の統合」が今非常に大きな問題になっています。子どもを母国に残してきた、あるいは今なお家族が母国で危険な状況に置かれている場合など、一刻も早く家族を呼び寄せたいと訴える難民もいます。しかし現状では、日本で条約難民と認められても、一定以上の収入がないと本国から家族は呼び寄せられません。ここにも、生活保護の問題が横たわっているのです。

また、特にリーマンショック以降、難民以外の外国人一般についても、定住者でありかつ相当な収入が

なければ、まず家族の呼び寄せができないようになり、家族の統合はますます難しくなっています。

——日本では、家族の統合の必要性に関する議論はどのステークホルダー（政府、国会、市民社会）においてもほとんどなされてきていません。今後の大きな課題でしょう。

3. 日本における社会統合の現状と課題

——ここまでの移民・難民受け入れに関するメリット、デメリットの言説をもとに、日本における移民・難民の社会統合の現状を確認し、課題がどこにあるのかを議論していただきます。

(1) 日本語習得

長谷部 日本語の習得については、子どもよりも大人、特に男性にとって更に問題となります。そもそも、日本の制度は、難民を受け入れてしまえばそれでおしまいという感じで、日本語習得についてまでは検討され設計されてはいなかったのだと思います。インドシナ難民受け入れの時には、一応日本語教育はとてども手厚くやっていたし、お金もかけていました。でも結局、難民の人たちがよく口にするのは、特に初期は3カ月しか日本語教育支援がなかったため、3カ月の日本語教育では何にもわからないという不満や当惑の声でした。言語的に、英語やヨーロッパ言語であればある程度前提知識がありますが、日本語は全く異なるし、漢字、カタカナ、ひらがなのある国に来て、3カ月で何が覚えられ、どうやって実生活で活用できるのかという不満は良く聞きました。結局、みんな自助努力で言葉を身に付けていき、「俺は会社で覚えたよ」といった人だけが生き残っていく感じでした。

井口 第三国定住受け入れやEPAによるベトナム人受け入れでも、日本語の講習は、以前は3カ月、それでは足りないで6カ月に修正され、さらに出国前から講習を受けてもらうというプログラムになってきています。しかし、それでも足りないといわれています。実際に、定住先の地元地域に入ってから、継続的にサポートをしてくれる地域ならばいいですが、それができないところに入ってしまうと、仕事に追いつかれて逆に日本語を忘れてしまうことも起こります。

1990年代の終わりからヨーロッパの統合政策における一つの大きな核心とされるようになったことは、やはり言語政策でした。ヨーロッパでは、永住権や国籍取得のプロセスの中で、それほどハイレベルではないけれども最小限必要な言語レベルを条件としています。言語講習の受講を義務化したり、あるいは、受講を権利として認めるといった制度の整備がかなり進みました。一方で我が国の場合、地域レベルでは実施していても、国としての制度的なスキームがないので、見劣りしてしまうのです。

石井 デンマークなどの北欧やオランダなどでは、どちらかというと言語教育は「義務」で、話せないと外国人は社会にとっての不安定要素になる、社会が混乱する要素となると政策者が考えるため、言語講習をしっかりと受けさせるべきだと政策的に考えられている部分があります。ヨーロッパの中でもかなりマイノリティーな北欧の言語という意識もあるため、コミュニケーションが取れないことは社会の不安定要素であるという認識が特に強く感じられるのでしょう。

そうであれば、日本語も特殊言語なので、言語に力点を置く必要があると思います。日本人は、日本に

いれば日本語が話せるようになってきている人が多いですし、日本語は誰でも教えられると思いがちですけれども、日本語を話せないと就労ができないことにも結びつくので、言語習得に関しては変革の必要があります。

長谷部 インドシナ難民は、そしておそらく多くの日系人にも言えることでしょうか、必ずしも長く住んでいる外国の方が日本語ができるということにはなっていません。そのため、2009年の入管法改訂によって、特に永住申請に際して日本語の要件が入ったことが今後問題になってくるかもしれません。永住申請のための日本語要件として、420時間の日本語教育を受けているか、あるいは日本に来る留学生に要求する言語レベル（N2）を要件とするようになったため、ものすごく厳しくなりました。今の在留資格の更新パターンは、1年、3年、5年、そのあとに永住ビザの取得となりますが、永住申請の際に日本語要件が入ったことで、日本語があまりできない日系人やインドシナ難民たちに永住ビザが出にくくなるのが懸念されています。

——日本で生活をしていく外国人のための日本語基準は定められていないのですか？

長谷部 今ははっきりとした言語基準はないですね。

井口 文化庁は60時間で修了する「生活者のための日本語」を開始し、群馬大学なども日本語教育をカリキュラム化するためのハンドブックを作ったりしています。しかし、文化庁は60時間のカリキュラムを普及させるために各地域、町役場にいろいろな支援をしているものの、日本語教育の現場ではそのカリキュラムはあまり使われておらず、地元では自分たちの独自カリキュラムで日本語を教えています。

先ほど言及した、ヨーロッパでの言語基準としては、A1、A2、B1、B2、C1、C2という欧州評議会が作った「ヨーロッパ言語共通参照枠組み」（Common European Framework of Reference for Languages）があります。A1が最低レベルで、A1、A2がだいたい日常生活を送る水準です。フランスではA1-2という、もっと要求水準を下げたレベルを独自に設定し、それだけの基準を満たせば移民を受け入れるとしています。B1は仕事をする最低限のレベル、B2はもう少しレベルが高く、C2になると大学で講義に参加できるレベルになります。日本でも、このような段階制の言語枠組みを作り、インセンティブが生まれやすいようにすればいいと思います。

日本では、豊田市のとよた日本語学習支援システムが名古屋大学と協力して、いわばコモンレファレンススキームの日本語版を開発しました。しかし、外国の制度をそっくりやってみて日本にそのまま導入できるわけではないので、日本的に作り直しています。

——日本で生活する外国人の日本語レベルに関する調査は行われているのでしょうか？

井口 2012年に外国人集住都市29都市で南米系外国人（主に日系人）を対象に「外国人住民の生活・就労及び教育の状況とコミュニティの機能に関する調査」を実施し、日本語が十分話せるか、新聞が読めるかといった言葉のレベルを確認し、それぞれの家庭の就労状況を調査しました。そのクロス調査の結果、新聞を読めるほど日本語の言語レベルが高い人たちは、10年以上日本に滞在している人の中でも16%しかいませんでした¹⁰。そして、それなりに言語ができる人のほうが、正社員になっている割合が高かったです¹¹。正社員といっても、全体の3割ほどしかいないのですが、ブラジル人でも正社員は専門化され、技能労働者としてそれなりにしっかり勤続し、給料が上がっている人もいます。次に、派遣労働の層が一番多くなっています。一番問題なのは、派遣労働者にもなれず、パートで時々働く、場合によってはほとんどワ

ーキングプア状態の層です。このように、言語の問題が就労に結びついているということは、海外ではこれまでいろいろなデータが出されてきたのですが、日本ではようやく発表されたばかりです。

長谷部 インドシナ難民についての同様の調査も、現在実施しています。インドシナ難民はブラジル人と違って数が少ないので必死にサンプルをかき集めている状態ですが、クロス調査も多少行っているの、参考になるものが作れるのではないかと思います。

井口 是非そういう調査をやってほしいですね。

——そのような統計を使った数値的な調査は、難民だけではなく、外国人一般についても日本ではほとんどないですね。なぜでしょうか。

長谷部 数が集められないのです。日系人くらい規模が大きい集団ならば可能ですが、他のいろいろな難民・外国人ケースの場合、パイが少ないので調査の手法としてやりにくいのです。100や200程度のサンプルデータでは、それが統計的に有意なのか断言することは至難の業です。そのため、調査をやりたいという研究者もほとんどいないので、数量的なデータ整備がなかなか進まないのが現状です。

——日本語習得の問題点は、制度的な問題以外にも何か挙げられるでしょうか。

長谷部 日本語教育を行う専門家／先生たちの問題もあるかもしれません。日本語教育のプロフェッショナルの中には、日本語教育以外の部分には携わらない、あるいは自分たちが習ってきたオーソドックスな日本語教育のやり方に固執する先生も少なからずいると思いますが、私はそこに疑問を感じています。

石井 移民・難民の自立や定住、社会統合に必要なことをもっと理解して日本語教育を実施する専門家や機関が必要だということでしょうか。

長谷部 例えば、自分が日本語を教えている外国人に問題が起きても、日本語は教えるけど在留問題やお母さんの病気のことは関係ない、というように、日本語教育と外国人が抱える様々な問題とを完全に切り分けて考える先生が多いと思います。それは仕方のないことなのかもしれませんが、それでも私は、日本語の先生こそが、外国人の問題をいち早く発見できる重要な位置にいるため、外国人の持つ諸問題を視点に入れた日本語指導を行ってほしいと思っています。たとえば、外国人が日本語を勉強する上で、家庭環境が改善されたり、日本人とより多くのソーシャルネットワークを持ったりすることが、語学力が伸びる要因になるかもしれません。当然、先生たちの専門分野ではないので、負担は重くなるかもしれませんが、日本語の先生がこのような視点を入れた学習を行うことは、外国人にとっては大変に有意義であると思います。

井口 言語講習に関する制度作りにおいて、ヨーロッパの国々はかなり苦勞してきたと思います。最終的には、言語教育の資格を何種類か作り、それに対応してある程度の給料を出せるように予算措置を講じてきました。また、資格なしにボランティアで教えている多くの地域の人たちに対して資格を認定する制度も作るなど、数年かけて制度を構築してきました。

石井 日本では、「日本語教育＝ボランティア＝無料」でいいという考え方が今でも強く根付いている気がします。そのため、予算もほとんどなく、評価指標も分からないので、教える側が好きなやり方で教えることになるのは避けられないでしょう。やはり、制度部分をもう少し整備して、外国人のためにという意識をもった言語専門家を増やすこと、ボランティアであっても一定の教育者としての自覚を持ち、技術を向上しつつ教えられるようにすることが必要だと思います。

(2) 学校教育

井口 義務教育というのは、親が子どもに初等教育を受けさせる義務です。本人が不登校だということで本人が処罰されるわけではもちろんありません。ヨーロッパの場合も、受け入れた国の言語の受講指示は移民局から出るもので、一般的には言語スキルが特に不足している人に対して優先的に指示をするのであり、網羅的に義務化することは困難です。

長谷部 外国人の初等教育に関する法律は日本にはないので、外国人にとっては義務教育ではない、国民の権利であって外国人の権利ではないという議論になりがちで、排除される外国人の子どもが出てきてしまいます。学校側も、外国人を受け入れる必要はありません、と平気で言ってしまう根拠になっています。

そもそも、憲法の中に外国人の話は基本的に出てきません。これまで、憲法で定められた基本的人権が及ぶ範囲を争う裁判で、「日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、我が国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべき」という判決があるにも関わらず、福祉にしても教育にしても、結局都合の悪い時にはみんな「国民」の権利ということになっていて、国民の範囲には当然外国人は入っていません。ただし、最近では外国人子女にも教育を受けさせる権利が世界的に認められるようになってきています。日本でも、エデュケーションフォーオール（Education for All）という概念を理解する学校の先生も増え、外国人も教育を受けましょう、日本に住んでいる以上小学校は義務ですよという感覚の教育者が大部分になっていると思います。一方で、外国人の受け入れを拒否する教育者・学校もまだあり、結局学校側の裁量で決められています。

石井 自治体によってもかなり考え方の違いがあると思います。

井口 ただ、外国人の子どもにも義務教育を適用すべきだという意見が強まる中で、公立学校での初等・中等教育は外国人の子どもたちにも機会がかなり開かれています。小学校には外国人の子どもがいていいのですよという言い方に変わってきています。

石井 インドシナ難民について以前聞いたのは、教育に関しての親の意識の違いがかなり明確に子どもの就学率に影響するということです。社会に教育の基本的土台がないので、結局は親の努力に左右されるということだと思います。

長谷部 一般的にはそのようにいえると思いますが、実は個別のケースを見ると、親は何もしてくれなくて、教育資金から何からすべて自分で賄ったというケースがいくつか出てきています。そのため、簡単に一般化できないと思います。

井口 2012年8月に外国人集住都市が行った、全部で900サンプルくらいの高校レベルの調査では、高校に通っている外国籍の生徒のうち、実は40%は授業についていけないことが明らかになりました¹²。外国人卒で入学したりなんとか入試を突破して高校に入学できたとしても、授業についていけない子がこれほどたくさんいるということにかなりショックを受けました。高校段階で授業についていけないのでは、大学進学以降のキャリア実現も厳しいですね。

石井 日本では、義務教育に入る前にすでに日本語の読み書きを一通り終えてしまうのが常識になっています。そのため、幼稚園や保育園に行かなかった／行けなかった難民の子どもが、小学校1年生に入った時

点でいきなり「落ちこぼれ」状態からスタートしてしまうのが現状です。

長谷部 それはインドシナ難民でも同じです。他の難民・移民のケースでは、親がうまく教育にかかわれば、あるいは支援者など日本人が関われば、うまく教育につなげていけることが多いです。また、家族の中に日本人の支援がある場合、例えば農村に嫁いだ外国人女性などは、夫の両親が教育に介入する場合があります。しかし、インドシナ難民の場合、夫婦そろってベトナム人あるいはカンボジア人・ラオス人というケースが多いため、家庭の言語がカンボジア語やベトナム語・ラオス語になり、日本語については、会話は保育園でできるようになっているけれど、文字は書けないという子がたくさんいます。すると、小学校の授業についていけず、授業を座って聞いていられない状態になってしまいます。先ほど述べたとおり、親の後押しも何にもないところから努力して自力で大学まで行く子の話も聞く一方、大多数はこのような難しい教育状況であり、40%も高校の授業についていけない子どもがいるということは私も大きなショックです。

石井 やはり2世以降の日本社会への貢献を考える意味でも、子どもの福祉の視点に立ったしっかりとした施策が必要ですね。

(3) 日本の下層部に統合される懸念

——しかし、このような教育の問題は、外国人子女だけに限らず、実は日本人の中でも起こっていることではないでしょうか。日本人であっても、高校は入れない子も増えていますし、高校の授業についていけない人が同程度いてもおかしくないと思います。

長谷部 確におっしゃるとおり、教育の困難さは外国人だけの話ではなく、日本人の貧困家庭や母子家庭にも同じような状況が起こっています。

井口 日本における社会統合の議論をするとき、移民・難民が日本社会の遅れた部分に統合されてしまうことが懸念されます。日本人や日本社会自らが制度や状況を改善していこうというダイナミズムの中で行われる社会統合でなければ、外国の人たちが本当にかわいそうなことになってしまいます。

——ヨーロッパでも、難民の処遇を国内の最低基準に合わせようとする動きもあり、ドイツも難民をめぐる状況がどんどん厳しくなっていると聞きますが。

井口 ドイツでは、長期失業していても、働ける意思と能力のある人たちには「失業給付II」（ドイツ語でArbeitslosengeld II）という制度があります。これは、週に何時間かだけ、1時間1ユーロといった条件で少しずつ就労を始める制度ですが、評価としてはそんなに悪くないと私は思います。というのは、長期失業のまま家の中に籠ってしまうと、社会との接点がなくなって人との対話もなくなり、一人ぼっちで鬱になってしまったり、小遣い程度の稼ぎも一切できないことになってしまいます。それを防ぐため、失業給付受給中の就労制限を少し緩和した制度なのですが、地域によって結果の意味合いはやや異なるものの、日本の生活保護のように若者が家に籠ってしまう状況にならずに済むので、全体としてはポジティブに考えられます。

このように、国内の最低基準の評価の仕方も必ずしもネガティブなだけではないということで、その基準に合わせられる難民の処遇がどんどん悪化しているとは必ずしもいえないのではないかと思います。

(4) 外国人コミュニティの組織化の難しさ

石井 先ほど話が出たとおり、地域を支える力として移民や難民の担える役割は大きく、また地域によっては自治体や自治会のトップが彼／彼女らとの協力を真剣に考えているところも出てきています。しかし、その時にネックになるのは、外国人側の組織化の難しさです。例えばアメリカなどの難民を見ていると、どの民族も、場合によっては民族を超えて集まってコミュニティを形成し、日本でいうNPO法人化をして自治体から仕事を請け負ったりしながら、どんどん発言力とパワーを増し、確固としたステークホルダーとして台頭しています。他方で日本では、前述のとおり、外国人コミュニティの組織化がかなり難しく、外国人・難民の方々が互いに助け合えず、それが今の日本で大きな課題となっています。彼／彼女らの組織化をエンカレッジするものは何かないでしょうか。

井口 外国人のコミュニティ状況についても、昨年の外国人集住都市会議において調査を実施しました。集住都市の話だけですが、いわゆる公式のコミュニティ（従来からある、日本人の町内会と自治体が主導して形成されたブラジル協会やペルー協会など）に入っている人は、併せても全体の3割弱ほどしかいないのです。彼／彼女らが自分にとっての「コミュニティ」と認識している率が最も高いのは、教会と学校と職場でした。あと、全くコミュニティが無い人が3割弱ほどいます。この方たちは、自分の親族しか知人がいなく、地域に知り合いがないという状態なのです¹³。そのような多様な状況になっているため、全体を捉えるのは非常に難しいです。

コミュニティから取り残された人々については、行政の相談員や難民を支援する人たちがアプローチをしていかないと、孤立してしまい、問題を解決することができません。肉親に話しても相談にのれる能力や知識がないこともあるため、地域コミュニティで問題を解決していく必要があります。日系人の場合は、国際交流協会の中にバイリンガルのスタッフがいろいろな相談を受けていて、その存在が大きいと感じています。難民の方々だけに限った調査は存じていませんが、やはり同様なケアが大切だとも思います。

(5) その他

井口 外国人人口が統計上減ってきており、その影響で自動的に外国人のための政府予算も減少しつつあります。そのため、文化庁の日本語支援や、日本語指導のための教員の加配なども抑制されるようになってきています。外国人の社会統合のシステムを大きく前進させようという流れは、まだまだこれから作っていかなくてはいけないものなので、予算の減少は大きな問題だと思います。

石井 そのほか、大きな問題は、住居ですね。都心に近いところであればあるほど、家族が住める広い物件は公営住宅以外には経済的になかなか手に入りません。しかし、公営住宅に入るための厳しい基準と手続き、審査は、難民であっても緩和してもらえません。そのため、空き部屋がある団地が多くても、難民たちがなかなか入居できないという問題が起こっています。

井口 居住に関してもう一点付け加えれば、私は同民族の集住の問題があると思っています。マレーシアやシンガポールでは、建国以来、多民族国家であっても国家としてのアイデンティティーを持ってもら

うという観点から、同民族だけで集住させないという政策を徹底してきました。混住政策を進め、中華系とマレー系とインド系が同じ建物で上手に居住しています。日本は現在集住が進んでしまっていますが、将来はそのような政策をとらなければならないと思います。

4. 日本における難民の社会統合の展望

——ここまでの移民・難民の社会統合に関する議論を踏まえ、今後日本において移民・難民の社会統合をどうすべきかを議論していただきます。

(1) 移民・難民を扱う独立行政機関の創設

——井口先生は、移民庁創設の構想を論文に書いていらっしゃいますね。難民支援を行う市民団体からも、日本における難民基本法の制定を主張する際に、独立した予算と人事権を持つ難民専門行政機関がないと実際には基本法は機能しないのではないかという議論が出されています。移民庁や難民庁のような、外国人・難民を扱う新しい行政機関の創設と、そのための法律についてどのようにお考えでしょうか。

井口 ヨーロッパのいろいろな例をみますと、移民庁を内務省内の局に作ったケース、他省庁から独立して作ったケースなど多様であり、またフランスのように何度も政策が変化して移民省が創設後に解体された国もあります。

私が留学していたドイツのニュルンベルクでは、以前の連邦難民認定庁に移民政策を一体化して「連邦移民難民庁」が創設されました。連邦移民難民庁は、内務省の一部でありながら、非常に独立性が高い機関であり、実行段階のほとんどの事項がそこで決定されています。たとえば、ドイツ語教育に関する非常に多くのセクションと人材、専門家を抱えていて、地域との行き来を非常に頻繁に行っています。

しかし、ヨーロッパの全ての国が同様かという点、各国・地域でいろいろな考え方があります。社会統合政策は出入国管理政策と一緒に扱ってほしくないという考え方も当然あります。

私は、出入国管理と社会統合の2つが協力しあう形で、政策全体が変わるという前提で、この2つを1つの官庁に集約することが必要だと考えています。片方が外国人・難民を厳しく取り締まり、現場と全く矛盾することを行うのであれば、組織を一緒にする意味は無いわけです。

(2) 移民・難民受け入れの理念形成

石井 先ほど井口先生には、外国人を単なる労働力や経済的利益とみなすことへの警鐘を述べていただきましたが、逆に市民団体の立場からすると、権利とか人権ばかりを叫んで難民保護を推進していこうとすると、デメリットの話をどんどんされてしまうので、その議論を押し返すために、メリットに言及していかなければならない状況にあります。

しかし、それと同時に、インドシナ難民の受け入れ以降欠落している、難民受け入れや社会統合に関する骨太なデザイン設計を今回こそしないと、受け入れる社会的土壌が形成されていないという問題は必ず

と残っていくと思います。

井口 ただ、ヨーロッパであっても、社会統合のデザインは多様です。私はよくドイツに行きますが、ドイツ国内でも、北と南、また各地域で「社会統合」という言葉の意味自体が全然違っていています。

石井 各地域が地域ごとの社会統合ビジョンを持っていて、それに基づいて社会統合に関する戦略や施策が決められ実行されている、ということですね。

——そのような多様なビジョンの根本には、外国人・難民を受け入れる国家、あるいは地域共同体としての共通の理念があるのでしょうか。

井口 理念の話の一つだけしますと、2000年に出されたEUのコミュニケーションペーパーが物議を醸し、今はその考え方はリスボン条約に取り込まれています。その要旨は、ヨーロッパにおいては、移民政策に関する「多文化主義」(multiculturalism)と「同化主義」(assimilation)の2つの原理的対立はもうやめて、「統合」(integration)でいこうということなのです。実際には、同じインテグレーションと名前の付いた施策でも、一方で非常に同化主義的なフランス型統合政策もあり、他方でもっと多文化的なドイツ型もあります。そのように多様な施策を取る各国が、「統合政策」の名の下にまとめ、対立をやめようということが重要だったのです。

もう一つ、ヨーロッパの考え方で日本にないものがあります。それは、受け入れ社会が移民に対して、自国の制度や価値観を一方的に施策として押し付けるだけではアシミレーションになりかねないので、外国人・難民と受け入れ社会の間で双方向なプロセス(two-way process)が規定されていることです。これはオランダの内務省職員から聞いた仕組みなのですが、オランダでは、外国人住民に非常にフレンドリーでない仕組みは、受け入れる社会の側も直していくスタンスをとっています。同時に、最大のポイントとして、地域に入ってきた移民の人たちにも、同じ都市の住民として責任感を持ってもらうように求めています。つまり、受け入れ社会も移民の人たちに合わせて行動を変えるので、移民の人たちのほうも、一生懸命言語を勉強したり、法律をしっかりと理解し、税金や社会保険料もしっかり払ってほしいという、移民側の責任もセットにしているのです。言うなれば、両者の契約関係のようなものが形成されているのです。

日本には、このような移民と受け入れ社会の双方向性の思考がありません。行政の施策は、一方的なサービスと考えられていて、サービスの受け手には責任が発生しません。そのため、行政が移民に対して行う各種の講習などで、回を進めるごとにだんだん参加者がいなくなってしまうと、それに対して行政側は何の手だてもありません。

石井 第三国定住に関する国際会議でのEU各国の協議は大変興味深かったです。EU全体としての取組みが始められたばかりなのですが、その中では非常に多様な提案が出されていました。例えば、旧東側諸国に難民受け入れ国になってもらおうというもので、これはTwinningといって先輩受入国が新入受入国を指導するという話です。また各国が個別に第三国定住難民受け入れのための調査団を送るのは大変なので、EUで共通のセレクションミッションを出そうという話、あるいはEU域内で受け入れ国ごとに担当国・地域を割り振ろう(中東系難民受け入れ国、アジア系難民受け入れ国、アフガン難民受け入れ国の割り振り等)といった話もありました。そのような意見の多様性が許容されながらも、EUという一つの地域として協調していく道が模索されている点が、政策議論的にとても面白いと思いました。

(3) 自治体の役割と可能性

——地方自治体の課題として、若手が地域にいなくなり、若者の不在を埋めるために外国人を地域に入れることが切感したニーズになっています。そのため、移民は地域にとって重要な労働供給者とみなせませんが、それ以外に、地方自治体が地域政策としてなぜ外国人を受け入れなくてはならないのか、自治体として外国人の受け入れがどのようにメリットなのか、ほかの理由説明はできないのでしょうか。

石井 税金収入が必要なので、働いてくれる人優先で地域に入れざるをえない現実的な部分はあると思います。地方に交付金がどんどん来なくなる現状の財政状況は切実です。

井口 私は、先にも述べたとおり、移民は単なる労働力ではなく、「地域を支える人材」と言いたいのです。例えば長野県の飯田市などは、休耕田畑がたくさんあります。そこにブラジル人が入って農業に従事しています。現在は、外国人だけでは農業法人を立ち上げられないという問題があるため、日本人が農業法人を作り、そこでブラジルの人たちが中心になって働いています。ですが、地域の農家は、できれば外国人が農業法人を立ち上げることを認めてほしいと訴えています。このように、移民は単なる労働者ではなく、地域を盛り上げる主体になりうるのです。地域のために考えてくれる人たちが増えることは、自治体にとってものすごい大きなメリットだと思います。

石井 アメリカで、企業が積極的に行っている難民受け入れの事例があります。ミシガン州バトルクリークという街では、日本企業のデンソーが第三国定住難民の語学研修を含めた生活全般についての研修を負担しています。必ずしも受け入れ難民全員がデンソーで働いているわけではなく、企業として、第三国定住難民たちに同地に定着し、地域を盛り上げてほしいと思ってそのような措置を取っているのです。

また、別の町の事例ですが、工場の閉鎖等で人口が一気に減少した町の中心街に、イラクからきた難民たちが定住し、そこに新しい商店街を作り上げました。それにより町が活気づき輝くようになり、それに魅力を感じたアメリカの若者たちも町に戻ってきつつあるそうです。難民たちの新しい文化が受け入れ地域の文化と融合して、それまでその地域になかった不思議な空間ができ、そこに魅せられて若者が街に戻ってくるという構図は、一種の理想型ですね。

——そのような事例を日本にどのように取り入れていくことができるのでしょうか。

長谷部 受け入れ地域にとっては、難民受け入れの人道的必要性だけではなく、難民受け入れによる実際の・具体的なメリットが必要ではないでしょうか。

石井 自治体にとっては難民受け入れのインセンティブになるようなものが必要でしょう。例えば、難民を受け入れた取り組みがテレビで取り上げられることだけでも、小さなインセンティブになるでしょう。しかし、中央政府が地方自治体に対し難民受け入れに対するきちんとした予算措置を講じることが、やはりもっとも大きな誘因になるでしょう。

——日本の地方からは、自発的な受け入れの動きがでてこないのでしょうか。

井口 ヨーロッパの場合は、旧ソ連で迫害を受けたといった生々しい記憶を共有しているため、難民を受け入れることについてある程度コンセンサスを取り易かったのかもしれませんが、ところが日本の場合、迫害や差別の経験が、特に今の世代はほとんどないので、難民への社会的共感を形成しにくいようです。社会的共感が欠如しているため、なぜ難民を受け入れるのかについての十分な説明が必要であり、人道的理

由などで抽象的に難民受け入れを説いても、地域や一般市民には理解も共感もされにくいのではないでしょうか。

また、別の側面として、地方には言語講習などの制度インフラがないので、外国人受け入れはものすごく不安なのだと思います。共通言語がないというのは、社会を分断させてしまうおそれがありますからね。それはオランダも経験済みです。

しかし、このような一般的状況がある一方で、難民受け入れを積極的に検討している自治体もあります。ですが、そこで問題となるのは、市民社会や地方自治体が、難民のための法制度の整備や財源の投入をいくら説得しても、中央政府が全く動かないということです。

そこで、我々市民社会が努力し、地方レベルでいろいろな都市間の協力を推進していくしかないと思います。そして、地方が外国人受け入れの実践を積み、自分たちの成功事例をグッドプラクティスとして中央政府や外の人に宣伝していかなければならないと考えています。

石井 NGOの立場からあえて言えば、自治体がばらばらの方向を向いて行動している現状を変えるためには、市民同士が連携して一つの目標に向けたコーディネーションを行う市民社会をしっかりと形成し、そこに先進的な自治体にも参加していただくことによって、移民・難民受け入れのプラットフォームを作る必要があるのではないのでしょうか。

——日本では、グッドプラクティスを現場から発信して政策を変えた成功例はあるのでしょうか。

長谷部 外国人集住都市会議などは、それを目指した取り組みです。

井口 第三国定住難民第1陣のうち3家族を受け入れた三重県鈴鹿市は、「鈴鹿モデル」を外国人集住都市全体に広げたいと思っています。鈴鹿市が去年、第三国定住難民に関するシンポジウムを開いたのですが14、シンポジウムの中で鈴鹿市長は、なぜ定住難民を受け入れたのか、どのようにサポートしたのか、地域の人たちがどのように協力したのかを紹介しました。そして、市が主体となり、受け入れ難民たちがこの地で長い間定住できるようさまざまな努力をし、国の施策の欠けた部分を補おうとした経験を「鈴鹿モデル」として提唱し、他の都市もそれに続いてほしいというメッセージを伝えました。しかし、残念ながら、難民受け入れについてまだ積極的に手を挙げる自治体はほとんどありません。

(4) 難民の帰還後の議論

井口 近年の移民研究の発展の中で、研究の動向はディアスポラの問題へとさらにシフトしています。つまり、例えばインド系や中華系やユダヤ系住民などのように、家族が世界中に拡散しグローバルに滞在するようになっています。その中で、ヨーロッパでは1990年代後半に、英語でCodevelopment（フランス語で Codéveloppement）といわれる概念が注目され、外国人人材の送り出し国と受け入れ国がともに発展していく仕組みをどうやって作るかという議論が活発になりました。受け入れ国が受け入れた外国人材が母国に帰るとき、受け入れ国が母国への帰還の支援を行うことで、帰還移民がスムーズに母国の社会に統合し、受け入れ国から持ち帰ってきた知識や技術をスムーズに母国に転換することを助けるのです。それと同時に、受け入れ国は、帰還した移民が受け入れ国に再び来ることも支援し、受け入れ国と送り出し国間の人の循環を促進することによって、受け入れ国と送り出し国の共栄共存を図ろうとする考え方なので

す。ヨーロッパはこれをひとつの理想論としています。

石井 受け入れ国と送り出し国の共栄という考え方は、難民の場合はもっと切実な問題です。難民の多くは、母国に帰ってから政治経済社会を牽引する人材として期待される人々です。ミャンマー難民の例を挙げれば、難民の方がミャンマーに帰って政府の要職に入ったときに、どれだけいいものを日本から得られたかという経験が、今後の日本・ミャンマー関係においてとても大きなメリットとなってくるのです。難民は、移民以上にその可能性を秘めているといえます。例えば、東ティモールでは、独立に際してポルトガルとの関係から公用語がポルトガル語になってしまったことから、その影響力が伺えます。

現在日本で難民の社会統合がうまくいっていないことによって、母国に帰った難民が日本政府ないし日本社会に対して否定的な印象を持ち帰ってしまったとしたら、それがその国と日本との関係に甚大な影響をもたらすのです。難民の受け入れ及び社会統合が、それほど強い影響を行使しうるものであることを認識する必要があります。

5. おわりに

——最後に、本日の議論の中で言及しきれなかったこと、再度強調したいことなどがありましたらお願いいたします。

石井 日本はもっと、国際的な潮流をみながら生きていく必要があると思います。前述のミャンマーの例にあるように、日本でひどい目にあった、日本は難民に優しくない国だと難民にいわれることは、日本とミャンマーの、ひいては地域の今後の国際関係を損なう本当にもったいない事態です。このような国際的な視点を取り入れれば、難民に厳しい対応をとっている現状を見直し、もう少し優しい難民政策をとることが得策だとなるのではないかと思います。

また、現在の日本は政治的にも経済的にも世界的な、特にアジアでの競争力が相対的に落ちてきています。特に、政治的・経済的競争が激しい東アジア地域に属する日本が、ソフトパワーとして何を誇れるかといえば、これまでは地域における難民受け入れの先進性だったのです。しかし、日本が影響力を持ってきたこの部分でも、すでに韓国が多文化家族支援法や新難民法を制定したり、台湾でも難民法草案が国会で審議中であつたりして、このまま5年も経てば日本は他の近隣諸国に大きく引き離されてしまうだろうと感じています。難民や外国人の社会統合を政策的に進めていくためには、今後市民社会が中心となって、日本がこのまま人権分野で立ち止まっていることのデメリットをもっとしっかり発信しなければならぬと思っています。

井口 入国管理局自身が、公正な出入国の管理だけではなく、外国人が入国した後の権利義務を確保する部分も目標に掲げる必要があります。地域での受け入れに関する制度的なインフラ、特に日本語学習機会の保障といった難民受け入れにとって非常に重要なプラットフォームを整備することが重要です。難民制度の改善と、そのような基本的な難民受け入れプラットフォームの整備は、どちらが先でもよいと思います。3～5年のスパンの中で、国と地方自治体、市民社会が共に力を合わせて双方の改善に努めていかなければならないと思います。

長谷部 私が研究のバックグラウンドを持つジェンダーの話をもっとしたかったのですが、全然話せなかつ

たので、最後に少しだけ言及します。外国人・難民受け入れのメリットの話に関連して、外国人女性、特に日本に移住してきた本人（1世）の女性たちは、介護業界に入って行く人が多いと思います。そう考えれば、将来的に日本の高齢化を支えるのは、もしかしたら難民や移民になるかもしれないのです。そう考えると、地域ベースで彼女達をきちんとケアする力学が必要だと思えます。

- 1 「移民連鎖 (Migration Chain) 」を説明するモデルとして、例えば欧州の移民連鎖の状況を踏まえた「4段階説」がある。第1段階は、比較的若年の外国人労働者が、一定期間の間に一定額以上の送金を目標に、帰国を前提に単身で国外に出稼ぎに出る。第2段階は、滞在と就労を延長しながら、親族、同国人などと社会的ネットワークを形成し、受入れ国の社会についての情報を獲得する。第3段階は、受入れ国により長く滞在しようとする希望が高まり、あるいは受入れ国における社会的ネットワークとの結束を強め、母国から家族を呼び寄せる。第4段階は、受入れ国における滞在と就労の権利に基づいて継続的に受入れ国に滞在し、受入れ国で2世を出産し養育する。また、この第1段階と第2段階を「出稼ぎ期」、第3段階を「定住期」、第4段階を「統合期」と呼ぶこともできる。井口泰『外国人労働者新時代』ちくま新書、2001年、119～123頁。
- 2 Hugo, G., "A Significant Contribution: the Economic, Social and Civic Contributions of First and Second Generation Humanitarian Entrants, " Canberra: Department of Immigration and Citizenship, Australian Government, 2011. (http://www.immi.gov.au/media/publications/research/_pdf/economic-social-civic-contributions-booklet2011.pdf).
- 3 労働者送金 (remittance) に関する議論は、以下を参照のこと。井口泰「経済危機下の国際的な人の移動の新たな動向と政策対応」『経済学論究』66巻2号、2012年、87頁。
- 4 IOM, "World Migration Report 2008," map. 8, p.515
- 5 内閣官房インドシナ難民対策連携調整会議事務局「インドシナ難民の定住の現状と定住促進に関する今後の課題」1997年。
- 6 いちよう団地とは、神奈川県横浜市と大和市にまたがる、神奈川県最大の県営住宅。1980年に公営住宅の国籍条項が外されて、外国人が入居可能になる。大和市にインドシナ難民定住促進センターがあったため、そこでの研修を終えたインドシナ難民の多くが、いちよう団地に入居を開始した。また、神奈川県は公営住宅の入居要件を緩和したためにインドシナ難民の入居が急増し、現在では総数3,500戸のうち、200戸前後がベトナム人、50戸前後がカンボジア人であると推測されている。また中国帰国者の入居も多い。
- 7 大阪市外国籍住民施策検討に係る生活意識等調査実行委員会「外国籍住民のコミュニティ生活意識実態調査：外国籍住民との共生社会実現のための意識調査報告書」2009年、85～90頁。
- 8 中村二郎・内藤久裕・神林龍・川口大司・町北朋洋『日本の外国人労働力——経済学からの検討』日本経済新聞出版社、2009年；中村二郎「外国人労働者の受け入れは何をもたらすのか」『日本労働研究雑誌』587号、2009年、21～22頁。
- 9 後藤純一「少子化対策を移民に頼るな」『文藝春秋』91巻2号、2013年、410～416頁。
- 10 外国人集住都市会議会員都市29都市は2012年7月、日本に1年以上滞在している南米系外国人911人をサンプルに、ポルトガル語の自己記名式アンケート調査を実施した。その結果から抜粋すると、日本での滞在年数が「10年以上」が全体の53.2%であり、10年以上の滞在者の日本語の読み書き能力について、「新聞も読める」が16.3%、「簡単な漢字は読める」が26.5%、「ひらがな又はかたかなは読める」が43.7%、「読めない」が13.4%と集計された。外国人集住都市会議「外国人集住都市会議東京2012報告書」資料編、97、100頁。日本語能力と家族の就労状況について、「正社員で働く者がいる」割合は、日本語が話せる人が42.4%、少し（通訳必要）話せる人が26.5%、話せない人が29.8%であった。就労状況の全体の割合としては、正社員が35.3%、派遣労働が38.2%、パート他が17.5%、無職が9%となった。外国人集住都市会議・前掲書、100頁。

- 11 日本語能力と家族の就労状況について、「正社員で働く者がいる」割合は、日本語が話せる人が42.4%、少し話せる（通訳必要）人が26.5%、話せない人が29.8%であった。就労状況の全体の割合としては、正社員が35.3%、派遣労働が38.2%、パート他が17.5%、無職が9%となった。外国人集住都市会議・前掲注10、100頁。
- 12 中学3年時に公立学校在籍期間が5年以上の生徒の日本語能力を調査したところ、在籍期間が5年以上あっても「通常授業の理解ができない」割合が40.2%にのぼった。外国人集住都市会議・前掲注10、110頁。
- 13 外国人集住都市会議・前掲注10、98頁。
- 14 難民事業本部 HP (<http://www.rhq.gr.jp/japanese/know/man/68.htm>)。2012年6月30日、三重県鈴鹿市主催で「難民受け入れから多文化共生の地域づくりへ」と題する難民の第三国定住に関するシンポジウムが開催された。三重県鈴鹿市には、第三国定住難民第1陣のうち3家族が定住しており、このシンポジウムは、第三国定住事業の概要や難民の地域での受け入れの現状を紹介しつつ、難民受け入れにかかる今後の展望と課題について市民の理解を深めるために開催された。