

日本型移民国家の提案

坂中英徳・外国人政策研究所所長

一 移民立国で活路を開く

今、日本の若者は将来への不安をいだいているせいか元気がない。留学生として海外に赴く日本人が減少していると聞くと、世界に関心を持つ若者が少なくなり、国内にひきこもる若者が多くなったと感じる。人口減少時代の日本は内向きの縮み志向の国になるのだろうか。

日本は未体験の人口減少期に入り、人口危機の重圧が社会全体を覆っている。特に、このままでは負担が重くなる一方の少子化世代（〇歳から二〇歳まで）の未来に暗雲が垂れ込めている。この、何とも言えぬ日本社会の閉塞状況を打開し、明るい未来への展望を開くために何をなすべきか。それは思い切った国を開き、五〇年間で一〇〇〇万人の移民を迎えることだ。日本の中に世界の「人材」を取り込むのだ。超少子化と超高齢化の人口問題に「移民立国」で立ち向かうもので、日本の未来を

担う少子化世代の心を惹き付ける国家ビジョンではないか。

移民国家を創造するためには、適正な移民受け入れを推進する「移民政策」の確立が欠かせない。私は、外国人を有能な人材に育て、安定した職場を提供し、永住者として受け入れる「日本型移民政策」を提案している。「日本型」移民政策と名乗るのは、外国人材を「獲る」のではなく「育てる」姿勢を基本的に置く、日本独自の移民政策であるからだ。

前例のない規模の移民を円滑に受け入れるには、国の外国人処遇のあり方も変革を迫られる。社会の少数者である外国人の立場に配慮した行政への転換が必要である。また、移民として受け入れた外国人の社会への適応を進めるため、日本語教育や就職支援に行政の力点を移さなければならない。さらに、日本国籍の取得を希望する移民に対し、簡易に国籍を付与する制度の新設が不可欠である。

一〇〇〇万人という数については、五〇年間でそれだけの数

さかなか・ひでのり 一九四五年生まれ。慶應義塾大学大学院法学研究科修士課程修了。七〇年に法務省へ入省、七五年に入国管理局論文募集で（今後の出入国管理行政のあり方について）が優秀作となり、その後「坂中論文」と呼ばれる政策提言を法制化。入国在留課長、名古屋入国管理局局長、東京入国管理局長などを歴任し「ミスター入管」の異名を持つ。二〇〇五年に法務省を退職し外国人政策研究所を設立。「入管戦記」(講談社、二〇〇五年)、「移民国家ニッポン」(日本加除出版、二〇〇七年)ほか著書多数。

の移民を入れても、なお総人口が三〇〇〇万人も減ることに留意すべきだ。私の基本的立場は、人口の自然減に伴って小さな日本へ向かう「縮小社会」に軸足を置いたものである。五〇年後の日本国民に美しい自然環境と安定した社会を遺すことを国家目標とし、少なくともこの五〇年間は人口減が続く社会を甘受すべきだと考えている。

一〇〇〇万人の中には移民の家族も入っている。欧米の移民国家の経験に照らすと、最初から仕事や永住の目的で入国する移民に加えて、その後結婚や家族の呼び寄せで入国する移民も相当数に達すると推定される。

移民一〇〇〇万人は一応の目安で、五〇年かけて今の移民先進国並みの「一〇人に一人が移民」の移民国家へ移行しようというものである。人口危機が深まる中、現状の外国人受け入れ制度のままでもその程度の外国人の増加は見込めるが、それを確固とした移民政策を打ち立てて達成する。受け入れ態勢と移民の社会適応の進捗状況を勘案のうえ、年次受け入れ計画を立て、秩序正しく入れていく。その場合、特定の国の人または民族にかたよった移民の受け入れは行わないことを鉄則とする。

世界の多くの国からいろいろな民族をまんべんなく入れる移民政策をとれば、外交上・安全保障上の利益にかなうだけでなく、多民族の国民統合を比較的容易に成し遂げられる。

大規模な移民の受け入れに当たっては、世界に開かれた透明

で公平な移民受け入れ基準を定める必要がある。例えば、移民先進国のポイント制^{*1}を参考に、日本語能力、学歴、職歴など具体的な審査項目を定め、公表する。

二 日本型移民政策の骨格

日本型移民政策の核心は、国内の高等教育機関や職業訓練機関を活用して外国人をすぐれた人材に育成のうえ、就職を支援し、永住を認め、国籍を速やかに与えるという点にある。少子化で大学や農業高校などの教育施設に余剰が生じるから、そこへ外国人を入れて教育し、高度人材に育てるものだ。

専門知識や技術を持つ人材を日本で育成すれば、発展途上国が育てた貴重な人材を奪い取ることはならない。大学などで語学を含めた十分な教育を受けた外国人材を「移民」として入れるものであるから、国民が懸念する治安の悪化を招くことにもならない。入国管理局に長年勤めた経験知から、日本社会に適応し安定した仕事がある移民は問題を起ささないと言える。

外国人技能実習生を含む「外国人労働者」の受け入れには反対である。外国人労働者という、産業界が労働力不足を補う目的で入れるもの、低賃金の出稼ぎ労働者として入れるもの、必要な時には入れて必要がなくなれば追い返すものという印象が強いからだ。

日本は人口減の一途をたどり、一方、ここしばらくはアジア

各国の人口増が続く中、不法入国など無秩序な形で不法就労外国人が入ってくることに、それをいちばん怖れる。産業界は低賃金の外国人労働者を雇用したいと望んでいるようであるが、それは絶対ダメだ。そんなことを許せば、無法外国人の大量流入を招き、日本の出入国管理秩序は崩壊の危機に瀕する。

人口増時代に作られた問題のかたまりの外国人技能実習制度に代えて、人口減時代に適合した「外国人職業訓練制度」の新設を提案する。少子化で定員割れが続いている農業・工業・水産高校や職業訓練施設等を活用し、各教育機関に「外国人職業訓練課程」（三年制）を設け、そこで外国人に日本語をはじめ専門的技術などを教える。

外国人職業訓練課程修了者に対しては、さらに生産現場で一年間の実技職業訓練を受ける機会を提供する。四年間の一連のプログラムを終えた外国人が日本で働くことを希望し、職業訓練を実施した企業などが正社員で雇用することを条件に就労を認め、安定した法的地位を与えるという枠組みだ。

日本型移民政策の基盤整備として、移民政策との整合性を図るために必要な「出入国管理及び難民認定法」および「国籍法」の改正のほか、日本型移民政策の理念を定めた「移民法」の制定、国が移民に関する施策を一元的に実施するための「移民庁」の設置を提案している。また、社会統合・多民族共生を進めるための立法措置として、「社会統合基本法」および「民族差別

禁止法」の制定を求めている。

私の提案は、自民党国家戦略本部「日本型移民国家への道プロジェクトチーム」が取り入れて、二〇〇八年六月、「人材開国！日本型移民国家への道」という報告書を福田康夫首相（当時）に提出した。

日本経済団体連合会は同年一〇月、「人口減少に対応した経済社会のあり方」と題する提言書を発表した。その中で「日本型移民政策」の本格的検討を求めるとともに、必要な措置として担当大臣の設置と関連法制の整備を提言している。

これは日本経団連が初めて移民の受け入れの立場を打ち出したもので、歴史的な第一歩と位置づけられる。

日本経団連の提言の目指す方向は、私の移民政策論と一致する。「日本型移民政策」確立の一翼を日本経団連に担ってもらえるとの確信を得た。

経済界を代表する団体が移民受け入れを提言したことを受けて、人口減少社会の外国人政策は定住促進型の「移民」の受け入れということで各界の意見がまとまることを期待する。

移民は「勤労者」として地域経済と社会保障制度を支え、「生活者」として消費などの内需拡大に貢献してくれる。また、移民同志の結婚はもちろんだが、日本人と移民との結婚も相当数にのぼるだろう。日本人は外国人との結婚にあまり抵抗感を持たない民族である。当然その間に生まれる子供も増えるから、

出生率の向上も期待できる。

日本型移民政策をとれば、高校に行く外国人は三年間日本語と専門技術を学び、大学・大学院に行く外国人は四年以上勉強し、日本語の読み書きはもとより、専門知識を身につける。問題は、学校卒業後にまともな仕事に就けるか、職に就いた後に受け入れ企業等が能力主義を採用し、賃金や人事の面で日本人と平等に扱うかである。国籍、民族を問わず、就職の機会均等を保障し、努力して実績を上げた人を正当に評価する「外国人に夢を与える社会」を作らないと、移民の受け入れは成功しない。

未曾有の数の移民を迎え入れるためには、ニューカマーに閉ざされた社会経済制度を全面的に見直さなければならぬ。外国人にアパートを貸さないというようなことはあってはならない。国や地方自治体が外国人の保証人になることも検討すべきだ。年金制度については、制度の途中で入国する人や定年後に帰国する人がいることも考慮し、一〇〇〇万人規模の移民の制度加入を前提に、新しい年金制度を作る必要がある。

移民の力を借りないと、農村地帯では人材不足が深刻化し、地域崩壊の危機に直面する。移民のエネルギーを生かして農村社会を活性化しようというのであれば、移民を将来の国民として処遇しなければならぬ。また、安定的に仕事をしてもらうために、大規模農場に転換するなど農業経営の抜本的改革が求められる。既得権益側の抵抗もあるだろうし、様々な痛みも伴

う。それでも移民政策は、人材を供給し、自給率四割の日本の食料問題を解決し、農業を立て直す機会をもたらす。

日本の歴史において明治維新のときに第一の開国だと言われるが、明治時代には外国人はほとんど入っていない。江戸幕府が鎖国政策をとっていたから、いかにも開国のように映るが、メインはたかだか五〇〇人ほどの欧米人のお雇い外国人を招聘しただけだ。今まさに日本国の大計を立てる案件として国民的課題にのぼった「移民一〇〇〇万人構想」は、外国人材の受け入れという意味では、有史以来の日本開国を目指すものである。

三 多民族共生社会を目指す

外国人ジャーナリストから、次のような質問をよく受ける。五〇年間で一〇〇〇万人もの移民を受け入れる能力が、今の日本社会にあるのか。歴史的にも、江戸期二六五年間の「鎖国政策」に代表されるように、移民の受け入れも外国人との共生もこれまでほとんど体験したことがないのだから、それだけの量の大きさを日本人に期待できるのか。もつともな疑問である。その点については、日本文明の持つ底力を前面に出し、日本には一〇〇〇万人の移民を受け入れるための基盤も精神風土も環境も備わっていると答えることにしている。具体的には、第一に、長年にわたり蓄積されてきた産業技術と、卓越した世界企業の存在。高い教育水準と充実した高等教育施設も、今後、

留学生を大幅に増やすための教育資源となる。第二は、外国人を引き寄せる恵まれた自然環境と豊穰な文化。特に日本料理の魅力。そして第三は、日本社会には「人の和」や「寛容の心」を重んじる精神的基盤があること。以上の説明で、外国メディアのみなさんは納得する。

日本は古来、「和をもつて貴しとなす」（一七条憲法）を基本とする国柄であった。飛鳥時代（五九三年～七一〇年）の日本列島には、縄文時代から居住していた人々、朝鮮半島や中国大陸から新たに移住してきた民族、南方地域から海を渡ってきた民族など様々な民族が住んでいたと考えられる。その後は今日まで、日本列島に住む人々は、大量の異民族の流入も外敵の侵入も受けなかったという歴史の幸運にも恵まれて、民族や文化が違っても同じ人間として平和に暮らすことを旨とする「和の精神」を発展させてきたのだと思う。そんな歴史の恩沢を受けて、現代の日本人には、異なる民族を「夷狄」とみなす観念もないし、外国人に対する恐怖心や排外的な感情も希薄なのだと思認識している。

日本人には多様な価値観や存在を受け入れる「寛容」の遺伝子が脈々と受け継がれ、日本社会には「共生」や「人の和」を創り出す豊かな精神的風土が育まれてきた。例えば宗教を見ても、神道、仏教、キリスト教などが共存している。

二〇〇七年七月、知日家で在日歴の長いテリー・E・マク

ドゥガルススタンフォード大学教授（政治学）と会い、移民一〇〇万人受け入れをめぐる議論した。同教授は、「日本人には寛容の心があるし、日本には和の精神で外国人をもてなす良き伝統があるから、移民の受け入れはうまくいくだろう」との見通しを示した。私も同感である。

ただし、日本民族と他の民族が互いの立場を尊重しあつて生きたる社会、すなわち「多民族共生社会」を作るといふ国民の覚悟がある。そのとき日本人に求められるのは、自らの民族的アイデンティティを確認し、かつ異なる民族すべてを対等の存在と認めて待遇する心構えを持つことである。日本民族の根本精神を堅持するとともに、少数民族の固有文化を尊重しなければならぬ。

世界の民族が移住したいと憧れる国は、とりもなおさず国民が日本人であることに誇りを持つ社会なのである。八百万の神々を受け入れる寛容の心が根底にある日本人なら、一丸となつて努力すれば、移民一〇〇〇万人の受け入れを成し遂げられるだろう

四 五〇年後の移民国家日本

以下に、日本型移民政策に基づき一〇〇〇〇万人の移民を受け入れ、国民が「多民族共生社会」の理想に向かって一路邁進したという前提で、五〇年後の移民国家日本の姿を描いてみよう。

人類の永遠の課題とされてきた「異なる人種・民族の融和」が実現している。多民族より成る国民は、豊かな自然環境と快適な生活環境のもとで平和に暮らしている。

日本人のみならず移民からも新鮮な人材が現れ、日本の政治経済、文化は刷新された。世界各国から移住してきた多彩な人材が活躍する「多士済々の社会」が形成されている。

様々な文化を背負った人たちの大量移住によつて、日本文化は移民文化を取り入れ、多様性と豊穡さを誇っている。日本料理は豊富なメニューをそろえ、世界の食通に人気がある。芸術、芸能、スポーツの世界では、日本人にない感性や才能を持つ少数民族出身者の進出が著しい。

年金制度をはじめとする社会保障制度は、少子高齢化の進展で一時崩壊の危機に陥ったが、若年層が中心の一〇〇〇万人の移民が制度に加入したことで安定している。

外国からの移住者に加え、田園生活に魅力を感じる日本人が都会から移住してきて、農村と山村の人口は増加に転じた。水田と森林は荒廃からよみがえり、食糧と森林資源の自給率は七〇%にまで回復した。日本の農業技術を継承した移民が作った果物や野菜、コメなどは品質も味も良くて世界中から引っぱりだこである。

産業界では、出身国・民族を問わない「能力主義」が経営方

針として確立され、世界的な視野で考える外国出身者が経営幹部に登用されている。出身国も民族も多彩な人材を抱え、各人が切磋琢磨し知恵を出し合う企業が、世界市場で強い競争力を有している。

留学生一〇〇万人体制が確立されている。大学・大学院などで多様な民族が学んでいる。外国出身者の割合の高い大学に内外の俊英が集まる。国際色豊かな日本の大学から、世界の頭脳が輩出している。

異なる民族間の結婚ブームが起きている。日本人と外国出身者の結婚も急増。彼らの子供たちを中心に二カ国語以上を話す日本人が増えている。

五〇年間、難民をはじめ人道的配慮を要する移民を積極的に受け入れ、「人道移民五〇万人」の長期目標を達成。「人道支援国家」として国民が誇りを持つる社会が実現している。

移民とその子孫は、自分たちを暖かく受け入れてくれた日本政府に感謝している。国政選挙では、多くが五〇年前に移民開国への扉を開いた政党に投票する。米国のオバマ次期大統領のように、日本の政界にも移民から救世主になる偉材が出ている。

*1 学歴や年齢、語学力などを各国の基準にしたがって点数化し、一定の水準に達した者に対し移民申請の資格を与えようというもの。受け入れ国にとって真贋できる人材であるかどうかを総合的に判断できるとされ、イギリスやカナダなどで導入されている。