

インタビュー

# 外国人との共生に向けた課題と方向 〜欧州の経験から〜

人口減少に伴って、労働力不足が急速に表面化しています。日本政府は2019年4月に入管法を改正し、外国人労働者を積極的に受け入れる方向を打ち出しました。しかし、外国人が暮らしやすい生活環境が地域の中で整っているとは言い難い現状があります。

欧州の主要国は、第二次世界大戦後の復興期に、労働力不足を補うため、多くの移民を受け入れてきました。欧州の地域統合が進む中でも、各国が独自の移民政策を行っており、いろいろな経験を積んできました。

そこで、今回は欧州の事情に詳しい北海道大学公共政策大学院の遠藤乾院長に、欧州における多文化共生の歴史と現状から、わが国における外国人との共生に向けた課題と方向について、お話をうかがいました。

(インタビュー日：2019年12月16日)

## 欧州の移民政策を振り返る

—EU（欧州連合）離脱を巡るイギリスの動きの背景には移民問題があるといわれています。欧州が経済統合を目指していくために、労働の自由な移動は欠かせませんが、一方で移民・難民の急増は深刻な社会問題を生み出しています。EU委員会は、これまでこの問題にどのように向き合ってきたのでしょうか。

北海道大学  
公共政策大学院  
院長  
Ken Endo

遠藤 乾氏



**遠藤** EUの移民政策では、共通の認識としてタンペレ・アジェンダが掲げられています。これは、第三国の国民の法的地位は、加盟国民の地位に近づけられるべきであって、一定の期間、ある加盟国に合法的に居住し、長期居住許可を保持している者は、EU市民が享受しているものと可能な限り近い権利をその加盟国において与えられるべきであるという考え方です。そこから、居住や教育を受ける権利、雇用者や自営業者として働く権利、さらに居住している国の国民との差別の禁止などが導かれてきました。

また、EU加盟国の国民は、EU域内の移動は自由が保障されています。ヨーロッパの国家間では、国境検査なしで国境を越えることを許可するシェンゲン協定があり、移動の自由を尊重する体制をつくってきました。それがEU域内のモビリティ（動きやすさ、移動性）に力を貸してきた背景があります。

移動しやすい環境があればあるほど、どんな国の人でも同じような扱いをしなければならなくなります。

その一方で、シティズンシップ（市民権、公民権）の付与は、それぞれの加盟国がつかさどっています。

EU委員会や欧州司法裁判所は、EU域内の人たちが、ナショナルリティを理由に不利な扱いを受けないように、社会保障や教育、賃金などについて平等化する対応を行ってきました。EU域内の加盟国民に対する扱いを、欧州内で均してきたわけです。

EU域外からやってきた外国人への対応は加盟国がそれぞれに対応しているので、EU委員会には強い権限はありません。

域内は自由移動ですが、域外からの流入については加盟国が管理し、入国して一定期間を経過すると、基本的には同じ扱いをしなければいけないというようなフレームで対応してきました。

——原則は、一定の期間を経るとEU加盟国の国民と同等の扱いを受けられるという考え方ですね。

**遠藤** 2013年に欧州を代表する社会学者、クリスチャン・ヨプケの『軽いシティズンシップ—市民、外国人、リベラリズムのゆくえ』を翻訳しました。この本では、権利だけでなく、総体としての市民的地位や帰化、言語教育や法律など、戦後のヨーロッパ移民とシティズンシップのあり方の変遷を整理しています。

戦後の高度成長の中では、とりわけ西ドイツやフランスがたくさんの移民を受け入れました。不況時には移民を排斥するような流れもありましたが、今では二世、三世が育ってきています。そんな中で、外国人と共生しながらうまく社会が回っていくのかを考えてきた歴史があり、その先行事例や変遷をたどっています。シティズンシップのあり方は収れんしていくと、同じような傾向を示していくという結論です。

それが“軽いシティズンシップ”です。入国しやすいとか、帰化しやすいとか、そんな意味合いで、あまり中身を伴わない形式的なものになってきたという、経緯があります。

——EU市民という言葉がありますが、移民を受け入れる側の国民の意識は時代の推移とともに変化してきているのでしょうか。

**遠藤** その心理的な反応は、精神科医のエリザベス・キューブラー・ロスが唱えた「死の受容プロセス」に当てはめることができます。まず否定があり、次に怒り、取引、諦め、そして受容に至ります。

政策としての対応は、最初は一時的な滞在を想定して、母国に帰ることを前提に組み立てられます。ところが、これまでのヨーロッパの経験からもわかるように、入国すると必ず定住する人が出てきます。また、とりわけ移民たちは

みんなで肩を寄せ合うので、どこかの地区に集住する傾向があります。

スイスの作家、マックス・フリッシュが「労働者と呼んだのに、来たのは人間であった」という有名な言葉を残していますが、人間ですから生活を営み始めると、家族を呼び寄せるし、子どももできます。そうすると強制送還は難しくなってきます。民主国であれば、目の前にいると不平等な扱いを放置することは、なかなかできません。

自国民の反発は出てきますが、言葉を話せないと困るので学校に行かなければならないし、けがをすると大変なので保険がないといけないという話になっていきます。住居がなければ、社会的にも不安定な環境が生まれます。

そうしたことからシティズンシップが整理されてきたわけです。その過程の中で、出生地主義や血統主義など、シティズンシップの考え方の違いが徐々に取れんして、ヨーロッパ全体で共通化していくようになってきたのです。

#### 移民を受け入れた欧州各国の現状から

——多様な人種、宗教、文化が混在するEU内で、自由に労働ができるというルールが出来たら、大きな影響が出ることは十分予想されたいと思われま。その点は、各国でしっかり議論されてきたのではないかと思うのですが。

**遠藤** その点は、議論が十分だったように思えません。

ブレグジット\*で、2016年の国民投票直前にイギリスを訪問しましたが、ボストンでの話がとても印象に残っています。そこはイングランド中東部の港町で、ここからアメリカのボストンに旅立った人がたくさんいた、古いまちです。このまちには、ポーランドやリトアニアなどのEU域内からきた移民労働者がたくさん住んでいます。

ここでイギリス独立党の地方議員に取材をしました。会うなり抱きしめられて「お前たちは南アフリカに勝ただろう。DVDを3回も見たぞ」と言われました。最初は何のことを言っているのかわからなかったのですが、前回のラグビーワールドカップのことでした。そして、その後に「日本は理想の国だ。移民がない」と言うのです。理想も実態も違うので、複雑な気持ちになりました。

彼の話の聞いてみると、確かにそんなに生易しいものではないことがわかりました。彼はパブの経営者ですが、小学生の子どもを店に呼んで、ひとクラスに何人の子どものがいて、そのうち外国人が何人だと説明させるのです。ちょっとやりすぎだと思いましたが、クラスの半分以上が英語を話せない移民労働者の子どもたちと言うのです。そんな状況であれば、学級崩壊しても仕方がないと思いました。自分たちのイギリスを取り戻したいと主張する気持ちもよくわかります。

ただ、彼は移民のせいにしていましたが、よく考えてみると、これは公共政策の失敗です。当時のイギリスは、キャメロン首相やオズボーン財務大臣らの保守党政権のもとで、ものすごい緊縮財政を打ち出していました。それは地方政府の立場から考えると、急増する外国人に対応するための政策資源が奪われることを意味します。お金から人員など、何から何まで資源を引き上げてしまったので、外国人が集中した地域の課題にまったく対応できない状況になってしまいました。住宅、教育、そして医療と、必要な対策が何もできないわけですから、地元の人たちが怒るのも当然です。

2015年のイギリスにおける外国人の純増は約33万人で、この数字が国民投票の前にずいぶん取り上げられました。イギリス政府は移民の受け入れを10万人にする目標を立てていたのに、現実には約3倍で、全くコントロールできていなかったからです。

#### ※ ブレグジット

2016年に起こったイギリスのEU離脱問題のこと。英語でイギリスを意味するBritainと、離脱を意味するexitを組み合わせた言葉。EU在留の是非について、2016年6月に国民投票が行われ、離脱がわずかに投票率を上回った。2020年1月31日午後11時（日本時間2月1日午前8時）、イギリスはEUから離脱した。

——移民を多く受け入れてきたドイツやフランスはどんな状況だったのでしょうか。

**遠藤** ドイツは2015年に100万人ほどの移民・難民が押し寄せて、大混乱になったことがありました。ただ、報道では問題やトラブルばかりが報じられていますが、そればかりではありません。

西ドイツでは1970年代にトルコ系移民がたくさん押し寄せて、定住していった歴史があります。入国して暮らし始めると、定住してしまうという基本的な事実があります。そこに住んでいて目の前にいるようになると、民主国であれば外国人であっても平等に扱わなければならないになります。問題はありますが、ドイツは徐々にトルコ系の住民を包摂していった歴史があり、二世、三世にはサッカーの代表選手もいます。

ドイツはゆっくりと多民族国家、多文化国家に変貌していったので、2015年のときも国民の10%が難民支援ボランティアに参加したといわれています。それだけ多民族国家、多文化国家が根付いてきているといえます。

事件や事故、テロ、トラブルなどのマイナス面ばかりが報道されていますが、そればかりではないことは、知っておいていただきたいと思っています。

フランスはドゴール空港からパリ市街に行く途中の郊外に、移民の集住する地区があります。多くは移民三世などのフランス人ですが、イスラムなどの外国人系の名前だったり、移民が多い地区の住所だったりすると、それだけで差別される状況が残っています。

### 最低限必要な住宅、教育、医療への対応

——日本では移民という言葉を使っていませんが、2019年4月の入管法改正で、わが国も積極的に外国人労働者を受け入れるようになりま

した。厚生労働省によると2018年10月末の外国人労働者数は、約146万人です。前年同期比で約18万人の増加で、その増加率は14.2%と急増しています。

**遠藤** その数字には、資格外活動ということで留学生も含まれていますが、アメリカやイギリスは学生ビザが非常に厳格で、留学中はほとんど労働ができないようになっています。しかし、日本にやってくる留学生は週に28時間までアルバイトができ、夏休みなどの長期の休み期間は、40時間まで働くことができます。わが国では留学生も労働者の一部になっている実態があります。

OECD（経済協力開発機構）のデータでは、日本の年間の外国人受け入れ数はドイツ、アメリカ、イギリスに次いで第4位（2016年）と世界のトップクラスです。1年間に20万人近い外国人が日本にやってくるわけですから、大変な数です。この現状は、先ほどのイギリスと比べてみてもかなりの数だと思います。

大きな問題は政府の対応です。日本では今でも移民という言葉を使っていません。いまだに移民を受け入れるべきか、否かなどという論争をしています。でも、実態は移民がいるわけです。

——ヨーロッパの経験を振り返ると、これから日本が外国人労働者を受け入れていくためには、どんな地域社会づくりを目指していくのかをしっかりと考えておかなければいけないと思います。

**遠藤** ただ、残念ながらヨーロッパの中でも、その解になるような地域は見当たりません。移民受け入れの対応は、イギリスとフランスが対照的です。イギリスは基本的に放置して、「多文化主義だから、それぞれ勝手にやってください」という、国はあまり関与しない対応でした。

一方で、フランスは移民を集団として特別視してはいけないという考え方です。個人主義を尊重し、それをインテグレーション（統合）と呼んで、フランス人になることを前提にしています。それはフランス語を話すということと限りなく同義です。だから、移民についての統計もありません。その結果、郊外に外国人が集住して、その地域は荒れ果ててしまうのです。そこにはイスラム系の二世、三世がいますが、移民ではなくフランスの市民なので、移民の集団としては扱えないわけです。でも、実態は無理があって、イギリス流とは違う意味での放置につながっています。

そのようにイギリスもフランスもいずれうまくいっていません。暴動やテロの背景にはそんなことがあります。

そこから学ぶべきことは、お互いにその壁を突き崩すような包摂の仕方を考えることです。日本人にならなくてもいいのですが、日本社会に溶け込めるような仕組みや体制が重要です。

そのためにはしっかりした語学教育が必要で、職があることも包摂の一つのツールになります。

1990年代以降、日本にも南米、主にブラジルから外国人労働者が流入していますが、その子どもたちの中に義務教育を受けていない人もいます。今後、この問題も表面化してくるようには思います。

——一方で、中南米系の人たちの中からは、高度なスキルを持った人材も出てきています。人材資源を育てていくための環境整備も大切でしょう。

**遠藤** しっかり教育を受けて、職に就いた人たちは、職場という存在によって社会的に包摂されているといえます。子どもがいる場合は、その子どもが地域社会に溶け込めるかなど、いろいろな課題がありますが、今後、日本政府が外国人労働者にどのようにどんなリソース（資源）をつけようとしているのかがポイントでしょう。



ヨーロッパの経験を踏まえると、最低限必要な対応は住宅、教育、医療の三つです。

外国人労働者を受け入れる限り、集住してしまう傾向があるため、その地域にそれらの資源を投入できる体制をつくらなければいけません。

### 外国人を包摂するための基金を

——具体的にはどのような体制が必要でしょうか。

**遠藤** お話したようにEUでは域内の労働者の移動は自由ですが、移民は集住する傾向があります。EUは外国人が集中したところでも移動をそのまま可能にしていました。一方で、受け入れ国は廉価な労働力を得られ、送り出し国は送金を通じて経済的に潤います。

その経過を振り返って、EUと受け入れ国と送り出し国の三者が集まって、移民基金のようなものを設立して、外国人労働者が集中したところに政策を打てる原資を持つべきだったと考えました。

そこで、日本の場合も経済的に潤う主体の国と地方、あるいは業界などが共同でお金を出し合って基金を設立し、外国人労働者が比較的短期間に集中した地区に資金を投入できる体制を整えるべきだと思います。例えば、5年などの短期間に、人口の3～5%など一定以上の割合で外国人労働者が集中した地域を対象にするなどの指標を設けて、最低限対応しなければいけない住宅と学校・教育、医療の三つについて、対応する仕組みをつくってはどうかと思います。

EUでもそのようなシステムを事前に設けていれば、加盟国民の不満はあれほど高まらなかったのではないのでしょうか。あれは文化的な摩擦以上に、公共政策上の不備です。EUが移動の自由を許しているのであれば、なぜそうしたことを考えなかったのかと改めて思いました。

——今後は、欧州ではなし得なかった教訓を踏まえて、日本での政策議論を進めていくことが大切ですね。そこでは、外国人労働者を送り出す国と、受け入れる日本との幅広いパートナーシップづくりも重要だと感じます。

**遠藤** ヨーロッパの歴史から、彼らの失敗の経験を学んで、そこから日本でどんな政策を打っていくべきかを考えていくことが大切です。

今の日本政府は、地方に丸投げで、これが大きな問題です。地方に負荷をかけているだけです。日本政府が外国人労働者を受け入れることを打ち出したわけですから、政府の責任できちんと外国人を社会に包摂していくための仕組みを考えなければいけません。

——ヨーロッパの中で、多文化主義を実践するために、積極的に取り組んでいる事例はありますか。

**遠藤** ドイツでは、外国人の意向が反映できるよう外国人代表者会議を設けているところがあります。

日本でもそれらを参考に神奈川県川崎市が、外国人市民代表者会議を設置しています。外国人市民とともに生きる地域社会づくりのパートナーと位置付けて、公募で選考された外国人が、外国人市民の代表者として活動しています。教育や情報、住宅、福祉、国際交流、市政参加、防災など、これまでいろいろな提言が出されていて、施策に反映できるように行政も努力しています。そのような試みは非常に重要です。

政策を遂行するにはお金が必要ですが、予算を付けてもお金を賢く使わないと意味がありません。単に住宅や教育、医療にお金をばらまくのではなく、地方自治体が事務局になって、外国人の皆さんの意見を集約できる場が必要だと思います。日本に住んでいる外国人が関心事や心配事を気軽に話せて、それを政策に反映でき

る仕組みが自治体の中に根付いていくといいと思います。

資金だけでなく、日本に住む外国人を包摂できるソフトなメカニズムを組み入れていくことが重要です。

地元の商店会や雇用主などのレベルでもいいのですが、行政の人たちも一緒に話ができる場が1年に1回あるだけでも違うと思います。

——今後、日本はどのような方向で外国人労働者を受け入れていけばいいのでしょうか。

**遠藤** 日本政府は移民という言葉を使っていますが、実質上は移民で、それを受け入れると決めたのは日本政府ですから、まずはしっかり政府がその責任を果たすことが第一です。その責任の取り方の一つが、帰国を想定するのではないことや、移民でないという否定形であってはいけないという、考え方の転換です。

ヨーロッパから学べば、全員とは限りませんが、一定数は定住するわけです。それを社会でどのように包摂していくかという対策は、まず国として一生懸命考えてほしいと思います。これは、公共政策の大きなテーマです。

そのためには、先ほど申し上げたような移民基金のようなものをつくって、移民が集中したところには予算や人材を投入する仕組みをつくることです。

そこでは住宅と教育、そして医療が最低限必要な要素です。さらに踏み込むならば、単にそうしたものに資金を出すだけでなく、外国人が気持ちよく生活できるための意見を発表する場を設けて、そういう仕組みを全国に普及させていくような取り組みが必要だと思います。

——外国人の声をくみ取って政策につなげていく仕組みは大事でしょう。

貴重なヨーロッパの経験をお聞きしてきましたが、課題も多くあるようです。残された命題

に対して、いかに日本らしい外国人受け入れ政策を構築していくかが、問われていると感じました。小手先の対処方策ではなく、体系的な公共政策としてしっかり議論を深めていくことが大切ですね。今日はありがとうございました。

**聞き手** 小磯 修二：マルシェノルド編集主幹。釧路公立大学長、北海道大学公共政策大学院特任教授を経て、2017年から（一社）地域研究工房代表理事。

#### PROFILE

#### 遠藤 乾（えんどう けん）

1966年、東京都生まれ。北海道大学法学部卒業、カトリック・ルーヴァン大学修士号（ヨーロッパ研究）、オックスフォード大学博士号（政治学）。欧州共同体委員会「未来工房」専門調査員、欧州大学院大学政治社会学部教授、パリ政治学院客員教授などを経て、北海道大学大学院法学研究科・公共政策大学院教授。専門は国際政治、ヨーロッパ政治。2019年4月から北海道大学公共政策大学院院長。著書に『統合の終焉 EUの実像と理論』（岩波書店）、『欧州複合危機 苦悶するEU、揺れる世界』（中公新書）など。