

# 移民国家構想の形成と発展

坂中英徳

## 人口と移民

坂中英徳の移民国家構想はどのようにして形成されたのか。その答えは1975年の論文、『今後の出入国管理行政のあり方について』にまでさかのぼる。それはのちに「坂中論文」の通称で呼ばれ、40年後の今日も、日本の外国人政策を考えるうえでの不可欠の文献とされている。

1970年代においては、国際人口移動の視点から入国管理政策を論じる日本人はいなかった。参考文献もなかった。私は「入国管理の本質は国際間の人口移動の管理である」と考えていたが、そのアイデアを理論づけるのに随分悩んだことを覚えている。米国の生物学者が人類社会が直面している人口問題・南北問題とどう向き合うについて「救命艇の倫理」のたとえで説明しているのにヒントを得て、入国管理の本質に迫ろうとしたことを思い出す。

坂中論文では「国際間の人口移動」の章を立て、内外の人口動態と経済発展と国際人口移動、それらと出入国管理行政のあり方とは密接に関連するとの問題意識から、「我が国の出入国管理の基本政策」「開発途上国から先進国への人口移動」および「不法な国際間の人口移動」について考察した。

国際人口移動に関する論考はいま読むと素朴な書生論にすぎないが、国際間の人口移動(移民)の核心に触れており、私が移民国家構想を打ちたてる原動力となった論文である。

〈より良い生活を求めて移動することは人間の自然の性向である。人間には、移動本能ともいべきものが存在している。人類史は、地球上の新たな土地を求めての移動と、そこでの定住の歴史であった。今日、人類社会は多くの国民に分かれているが、国民はすべて、より適した生活条件の土地を目指して移住してきた移民とその末裔によって形成されたものである。今後も人類は、生活の糧を得るために、あるいは快適な生活を求めて、国内のみならず国境をも越えて、活発に移動し続けるであろう。〉

〈国際間の人口移動(移民)について言えば、地球上に人口分布と経済発展の不均等が存在するかぎり、人口過密で労働力過剰の国から人口希薄で労働力不足の国への人口移動が見られるであろう。地球上に富の偏在が存在するかぎり、貧しい国から豊かな国への移動は不可避であろう。〉

1975年当時の私は、移民の入国を認めないとする我が国の入国管理の基本政策について、人口動向などを勘案して総合的に判断すると、今後も引き続きとるべき政策であると考えていた。その理由は以下のようなものであった。

〈一国の人口変動は出生、死亡及び移住の三つの要因によって生じるが、現在すでに超高密度国である我が国の人口が近い将来にわたって出生が死亡を上回る自然増加の傾向にあることがはっきりしている以上、日本の入国管理政策はこれからますます深刻の度を加える人口問題をこれ以上悪化させないという基本方針に沿ったものでなければならない。〉

それから40年——。日本の人口動態は180度転換した。一転して日本は人口秩序崩壊の危機に直面している。移民の入国を認めないとする大前提がひっくり返った。

今日の日本に求められる移民政策は、人口激減による日本消滅の危機を免れるため、史上最大規模の移民を秩序正しく受け入れることだ。

#### 坂中試案の日本型移民国家大綱が完成した

作家、学者、ジャーナリストなど文章を書くことをなりわいとする人は多数いる。彼らはプロの文筆家だ。

私は多くの論文、著書をもしたが、元来はアマチュアの物書きである。文章の修行などしていない。外国人問題を提起する必要に迫られ、かたっぱしから我流で文章を書いてきた。「はじめに政策ありき」で書いた文章が大半である。

入管時代、本業に専念しながら、ひまを盗んで、本来の職務の延長線上の仕事として外国人政策を考えるのが日課であった。

深夜の時間帯に、『今後の出入国管理行政のあり方について』（1975年）を嚆矢とし、『在日韓国・朝鮮人政策論の展開』（1999年）、『日本の外国人政策の構想』（2001年）、『入管戦記』（2005年）など、外国人政策に関係する論文を絶え間なく書き続けた。政策論文の生産量は相当の枚数にのぼる。

およそ政策提言への挑戦は、核心をつく理論を構築しなければ、すぐに馬脚が現れ、世間の物笑いの種になる。それが的を射た理論であったかどうかは、そのうち事実によって証明される。したがって政策論文を書く人にはぬきんでた構想力と先見の明がそなわっていないとなければならない。さらに、言ったことは必ず実行する「有言実行の意志」が求められる。

専門分野がなんであれ、政策の立案と実行が一番むずかしいことに変わりはない。国民から結果責任が問われる。だから利口な政治家や官僚は触らぬ神にたたりなしをきめこんで国家政策に手をつけようとしないのだ。

消去法が働いたというべきか。国家国民のため火中の栗を拾う日本人はもともといなかったというべきか。結局、運命のいたずらで、百年の計の移民国家構想を立てる大役は坂中英徳に白羽の矢が立った。

行政官時代には前記の著作物を次々発表した。恐れを知らぬにもほどがあるが、いつのまにか論文の執筆が習い性となった。2005年に法務省を退職した後は、移民政策研究所を根城に、日本独自の移民国家構想を立てるべく理論的研究に専念した。

この10年間、移民政策に関する研究実績をこつこつ積み上げ、『日本型移民国家の構想』（2009年）、『日本型移民国家の理念』（2010年）、『日本型移民国家への道』（2011年）、『人口崩壊と移民革命』（2012年）など一連の著作をやつぎばやに出版した。

そして、最新作の『新版 日本型移民国家への道』（2014年）の刊行によって、坂中試案の日本型移民国家大綱が完成した。ここに移民政策分野のプロフェッショナルの物書きが誕生した。

#### 移民政策理論の世界的権威が坂中移民国家構想を評価した

私は世界経済フォーラム主催の「移民に関する世界有識者会議」（2010年11月29日から12月1日、於アラブ首長国連邦のドバイ）に参加した。この会議には、国連難民高等弁務官事務所、ヨーロッパ委員会および世界銀行の移民・難民担当の責任者を含む、長年移民政策の立案と実行にかかわってきた世界の有識者12名が集まった。

会議の目的は、リーマン・ショック以後における各国の移民政策は行き詰っているとの共通認識のもと、20年後の世界を見据えた新しい移民政策の理論的枠組みを構築しようというものであった。

私は同会議において「坂中英徳の日本型移民国家宣言」を提示し、移民政策の世界的権威に批判と助言を仰いだ。具体的には、①日本が移民国家になることについての見解、②日本が移民政策を立案するに当たって参考とすべき点、③坂中英徳の日本型移民国家構想に対する見解について意見を求めた。すると、移民政策理論の世界的リーダーで同会議の議長を務めたデメトリーG・パパデメテリウ氏から、望外のコメントが寄せられた（2010年12月10日付のメール）。

〈あなたの論文は、私がこれまで読んだ移民政策分野のどの論文よりも新鮮で創造力の豊かなものです。なぜなら、移民受け入れと社会統合という両立しがたい難問を解決しようとしているからです。提案の「言語教育、職業訓練、文化教育を行って、移民を日本に迎える」という戦略は、人口統計学的なメリットとともに、若い移民に焦点を当てている点が素晴らしい。また、移民に対する永住権（究極は市民権）の付与を強調されているが、これは「日本は外国人を受け入れる責任と準備ができています」ことを移民に理解してもらうための最善の方法です。〉

## メディアへの投稿論文(抄録)

### 1 『移民国家で世界の頂点をめざす』(W i L L)

2014年11月、W i L L(2015年1月号)に『移民国家で世界の頂点をめざす』という表題の論文を投稿した。以下は、そのエッセンスをまとめたものである。

#### (1)人口秩序崩壊と移民立国

人口崩壊に起因する日本の全面崩壊を免れる道はあるのか。

一国の人口動態は「出生者」と「死亡者」と「移民」の数で決まる。人口が長期的に安定するとされる2・07の出生率を国家目標に定め、出生者の増加に役立つあらゆる政策を動員するとともに、革命的な移民政策を採用して移民人口を大幅に増やすことだ。

出生率が2・07に回復し、出生者数が増加基調になるまでには世紀をまたぐ年月を要する一方、移民政策は即効性にすぐれている。政府が移民政策を決断・実行すれば直ちに移民人口が増える。

法務省入国管理局を退職した直後の2005年8月、人口減少社会の移民政策を専門に研究するシンクタンク、「外国人政策研究所」を設立した。以後、移民国家に関する理論的研究の成果をこつこつ積み上げ、2009年にシンクタンクを一般社団法人移民政策研究所に拡充した。また「移民議論」が本格化し始めたことを受け、2014年10月には移民政策研究の集大成となる『新版 日本型移民国家への道』(東信堂)を出版した。

#### (2)日本版奴隷制度の実態

私は法務省入国管理局に勤務していた時代から一貫して、非人道的で外国人搾取のかたまりの技能実習制度の廃止を強く主張してきた。移民政策の具体案を示す前にこの点を指摘し、政府に方針転換を求めたい。

「現代の奴隷制」とも言うべきこの制度を存置したまま移民政策に移行するようでは、日本は世界的な非難を免れないからだ。

これは現代の日本が犯している人道問題である。その日本版奴隷制度を温存すれば、超少子化時代の日本の命取りに繋がる。

外国人技能実習制度に代わる妙案がある。政府は人手不足が顕著な産業分野に外国人材を潤沢に供給するため、「建設技術」「介護福祉」「製造技術」「林業技術」等の在留資格を新設し、取得を前提として在留状況が良好と認められる外国人については、入国後五年で永住を許可するのだ。

### (3) 移民政策のポイント

#### ① 移民市場の創出

1千万人という移民の数は、総人口に占める移民の割合を10%程度におさえるものだ。これは現在の英国、ドイツ、フランスとほぼ同じ人口比率の移民人口である。

現在の日本の移民人口の比率は1・6%である。これを50年の長期計画で移民の割合を着実に増やしてゆき、最終的に今の欧米の移民先進国の水準に近づけるといふものだ。日本の国力と民力をもってすればこれは比較的容易に達成できる目標である。

移民政策は「新しい日本経済」を打ちだすのに目覚ましい効果を生むだろう。移民人口が増えれば、経済の先行きに対する最大の懸念材料の生産人口の激減が緩和され、移民関連の有効需要が生まれ、多国籍の人材の加入で国際競争力が強化されるなど、日本経済の抱える問題の多くが解決に向かう。

少なくとも、長期的な視点に立って移民政策を着実に実施することを条件に、経済の基礎体力を一定水準に保つ「安定戦略」を立てることは可能だと考えている。

#### ② 「移民枠」の設定

移民問題で最も問題になるのが「人口の多い国の人間ばかりが来たらどうするのか」という点である。だが、移民に踏み切ること、むしろ現在すでに起こっている問題——たとえば大勢の中国人の流入のような国別の偏りを正すことができる。

まず政府は世界各国の国民を公正に入れることを移民政策の基本にすえ、移民の受け入れを円滑に進める「移民協定」を多数の国と締結する。そのうえで、「日本の移民政策は公平を鉄則」とすることを「移民法」(新法)に定めるのだ。

人材需給のひっ迫状況、受け入れ体制の整備状況、移民の社会適応の進捗状況、日本を取り巻く国際環境、移民政策に寄せられる国民の意見などを総合的に勘案のうえ年次移民受け入れ計画を立てる。

移民受け入れ計画は内閣が策定し、国会の承認を得るものとする。計画の策定に当たっては、国民の好感度の高い移民の出身国に配慮し、年間の国籍別移民受け入れ枠(一国の上限は2万人)を決定する。

#### ③ 反日外国人の入国阻止

もう一つ、国民が強い懸念を抱いている移民問題がある。反日外国人の入国を規制できるかという問題である。

世界各国の移民政策を見ると、国民と移民との関係や外交関係などを総合的に考慮して国籍別の受け入れ枠を決定している。反日思想に凝り固まった移民の入国は許さない方針をとれば、日本の移民政策は韓国、中国のように反日教育に熱心な国からの移民を厳しく制限するものになる。少なくとも、今のような「管理なき外国人の流入」はなくなる。

移民政策を推進する私に対し「売国奴」などのヘイトスピーチもあるが、むしろ量的規制を的確に行える移民法制を確立することで、反日的意志を持って日本に乗り込もうとする「反日外国人」の入国を阻止できると明言しておく。

#### ④人材育成

私は、外国人を有能な人材に育て、安定した職場を提供し、速やかに永住許可を与える「日本型移民政策」を提案している。

人材育成型移民政策の成否は、世界の青少年を日本の高等職業専門学校・大学・大学院などの高等教育機関に引き寄せ、すぐれた人材に育て上げることができるかどうかにかかっている。そのために文部科学省と大学は連携して、次のような大学革命を行うべきだ。

第一に、留学生30万人制度を確立する。世界最高水準の留学生教育を実施する体制を早く整え、世界各国の学生を公平に入れる戦略的留学生政策を展開する。

そのためにまず、中国人が留学生の60%（14万人の留学生のうち9万人が中国人）を占める現在の寡占状態を抜本的に見直す。向こう10年間で中国人留学生の占める割合を10%以下の水準にまで引き下げる。

第二に、日本人が大学教授のポストをほぼ独占している鎖国的大学教授体制を改める。日本の大学教育と留学生教育のレベルアップを図るため、世界各国からえりすぐりの外国人教員を受け入れ、10年計画で外国籍の教授が全教授の10%を占める陣容へ移行する。

#### ⑤地方創生のマンパワー

家族経営が中心の農業・林業・漁業は、子が親のあとを継がない後継者難が深刻化する一方だ。生産人口を増やす策を講じないと、農村・山村・漁村は崩壊への道をまっしぐらということになる。

生産人口が激減して60代後半が主力の農林水産業の衰退をどうすれば免れるのか。移民政策は最有力の選択肢である。日本の産業技術を伝授する師が健在の今やらなければ手遅れになる。

若手の外国人を農業高校・水産高校などで教育すると同時に、家族単位の経営形態を改め、移民を適正に受け入れる大規模経営体制を確立すれば、インフラが整い、産業技術の蓄積がある第一次産業は世界の若者をひきつけられると考えている。

移民政策の導入と軌を一にして、地方に在住する移民と日本の若い世代が「ふるさと創

生」のスローガンを掲げて立ち上がり、都市部から農村部への人口移動の大波が起こることを期待する。移民はその起爆剤となる。

## ⑥ 2020年を「移民元年」にしよう

これまでも日本人は外国の文化・宗教・言語を広い心で受けて自分のものにしてきた。八百万の神々を信仰する日本人は礼を尽くして移民を迎え入れるであろう。世界のどの民族もいまだ成し遂げていない「人類共同体」を創成するのも夢ではない。

移民先進国が移民を受け入れる余力を失いつつある中、世界の人びとはこぞって日本の移民開国を歓迎する。「移民に冷たい国」から「移民に暖かい国」へと、世界の日本イメージは一変し、新しい日本像の形成が視野に入る。

2020年の東京オリンピックの開催前に政府が「移民国家宣言」を世界に向けて発信すれば、オリンピック見物で訪れる2000万人の外国人観光客の中から移民希望者が続出し、東京が世界都市と認められるなど、その効果は抜群だろう。

こんなビッグチャンスは二度と巡ってこない。2020年を「移民元年」とし、首相が歴史的決断を下し、東京オリンピックの大舞台で「移民国家ニッポン」の華麗な姿を披露すれば、世界各国の人びとは拍手喝采で迎えるにちがいない。

## 2 『移民政策が日本を元気にする』（ウォール・ストリート・ジャーナル）

2011年6月15日の『ウォール・ストリート・ジャーナル』（アジア版）に「移民政策が日本を元気にする」（An Immigration Stimulus for Japan）という表題の論文を投稿した。以下は、そのエッセンスまとめたものである。

最近の経済指標は、東日本大震災が起きた2011年3月11日以前から日本がすでに景気後退に陥っていたことを示している。天災の直撃を受けて、政府と企業が復興資金の調達を模索するなか、日本経済を成長軌道に乗せる重要性が増している。この難問への取り組みが喫緊の課題であることを考えると、成長を促すいかなる政策も総動員すべきである。その政策の中には、議論を呼ぶが、しかし不可欠な「移民政策」が含まれる。

あまり語られることはないが、「人口」は日本が直面する諸問題の根底にあるものだ。出生率の低下と人口の高齢化は、若くて生産性の高い就業者が消えていくことを意味する。現在の現役世代が引退し始めると、それが更にはっきりする。日本政府が人口崩壊をとめる根本的な対策を講じなければ、生産、消費、税収、財政、年金、社会保障、そして国民生活が、高齢化する日本人口と激減する若年人口という二つの抗しがたい圧力につぶされてしまい、日本は全面崩壊の危機に瀕する。

日本崩壊をのがれる唯一の対応策は、国民が「移民」を歓迎することである。私は、人

口崩壊の悪影響を最小限におさえるため、日本は50年間で1000万人の移民を受け入れる必要があると主張している。その結果、移民の数は人口の約10%になり、今の英国、フランス、ドイツと同じ水準になる。

これだけの規模の移民が入れば、衣食住、教育、雇用、金融、観光、情報などの分野で新たな市場と需要が創出され、少なくとも移民人口分の経済成長が見込まれる。確固とした方針に基づき移民政策を展開すれば、海外の投資家による日本経済の長期見通しの評価が高まるだろう。移民送り出し国との人の交流が活発化し、新たな好循環が生まれるだろう。

移民は日本の最も重要な産業を再活性化するうえで大きな役割を果たす。たとえば農業。農林水産省によると、日本の農業人口は2005年から2010年までの五年間で75万人減り、わずか260万人になった。農業従事者の平均年齢は65・8歳である。10年を待たずして農業人口が半減するのは明らかだ。漁業も同じ運命にある。漁業人口と漁獲量は同じ方向、つまり急減へ向かっている。

問題は就業者の数の減少にとどまらない。それよりもっと深刻な問題がある。経済界をはじめ政治、行政、教育、ジャーナリズム、学術などの分野で優秀な人材が枯渇しつつあることだ。ただでさえ均質性の高い社会であるのに、それに輪をかけた画一化教育で育った日本人は自由な発想ができない民族になってしまった。海外から新鮮な感覚の人材を補強しないと日本の国力はますます低下する。

日本が昔から単一色の濃い社会であったことを理由に、移民が入ってくると日本の伝統が壊されるという人がいる。しかし、移民政策が日本の価値や文化を損なうことにはならない。政策立案者に移民政策を推進する強い意思さえあれば、移民を上手に受け入れる方法を見つけることができる。

移民政策で重要なことは、専門技術職の移民を引きつけ、移民を社会に融和させる方針を確立することだ。まず留学生受け入れ制度を改革する。現在、留学生が日本に永住できる可能性は少ない。日本の大学を卒業後日本にとどまる留学生はわずか30%だ。この数字を70%近くまで引き上げる。

政府は、農業など幅広い産業分野で働いてもらうため、留学生をもっと多く受け入れる必要がある。就職が決まった留学生には速やかに永住の資格を与える。すなわち「移民」という最も安定した地位を保障する。永住許可や国籍取得の手続きの簡素化も必要である。少なくとも定職を持つ外国人の永住許可の申請を認めるべきだ。人口が減少する国に出稼ぎ労働者は不要である。

移民関連の政策はその実現に時間を要するかもしれない。しかし、これはやり遂げなければならない。政府は、キャリアの途中で外国から移住してくる勤労者をカバーできるよう年金制度を改革する。国籍法を改正し、移民の子供には生まれた時点で国籍を付与する。行政は企業文化の変革を働きかける。たとえば、外国人は給与や昇進の面で差別されているが、このような慣行をやめるよう民間企業を指導する。家主は外国人の借り手を歓迎す



る。

移民関係の改革は大がかりなものになるだろう。しかし、それによって日本人の生活の良質な部分が害されることにはならない。たとえば、政府は移民の日本語学習を奨励する。そうすれば移民と日本人の融和が進み、移民の子供は流暢に日本語を話せるようになる。外国人は怖いというイメージを抱く人がいるかもしれないが、専門技術を有する移民を受け入れ、移民とその家族が社会と経済の発展の恩恵に浴すれば、移民は公共の安全を脅かす存在にはならない。

日本は地球社会の時代に入ったことを認識しなければならない。世界の諸民族を移民の地位で迎え入れ、多文化で多様に富んだ社会をつくり、日本の生き残りを図るべきだ。これは国家的大事業に発展するが、日本が安易な解決法で済ませる時代は過ぎ去った。