

論説 現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程

著者	明石 純一
雑誌名	筑波法政
巻	40
ページ	101-123
発行年	2006-03-31
URL	http://hdl.handle.net/2241/00156086

現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程

明石純 一

はじめに

一九八〇年代後半、国境を越えて日本に入国し、合法・非合法を問わず就労する外国人の数は急速に増加した。製造工場や建築現場、時には農作業など労働集約的な職種に外国人が従事している姿は、今や珍しい光景ではない。黒舟の来航を契機とした明治維新、敗戦後のGHQによる占領改革に次いで、空前の好景気に沸く一九八〇年代後半の日本は、「第三の開国」とまで形容される状況に直面していた。その当時の主な関心は、深刻な人手不足に苦しむ労働集約型産業における外国人労働者、いわゆる「単純労働者」の受け入れの是非と不法就労問題に向けられた。

しかし二十一世紀を迎える頃より、日本の国内労働市場の開放と閉鎖という争点を軸にして、問題は新たな状況を呈し始めている。高度人材の国際的な獲得競争の激化、介護・看護分野において外国人を雇用することへの関心の

高まり、生産人口の減少を食い止めようとする「補充移民」導入という選択肢の登場、世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) 設立協定の不可分の一部である「サービス貿易に関する一般協定 (General Agreement on Trade of Services: GATS)」における「第四モード (自然人の移動)」をめぐる多国間経済外交の活性化、自由貿易協定 (Free Trade Agreement: FTA) や経済連携協定 (Economic Partnership Agreement: EPA) にもとづく国内労働市場の部分的開放を射程に含めた二カ国間協定の模索など、外国人の就労に関連する様々な政策アジェンダが短期間のうちに浮上したのである。

本稿の目的は、日本における一九八〇年代後半以降の入国管理政策の展開、特に外国人労働者の受け入れをめぐる政策過程を明らかにすることである。日本における外国人の就労問題を論じている研究の多くは、日本の労働市場の構造的変化や「単純労働者」の導入がもたらす定量的インパクトに関

する社会学的・経済学的実証分析の試みである。あるいは、外国人労働者受け入れについての概観記述、制度批判、政策提言の類に属する。

日本における外国人労働者の受け入れはこれまで多分に問題視されてきたが、これは政策の言行不一致な性格に起因している。つまり一方で、社会文化的な摩擦の発生が避けられない、あるいは国民のコンセンサスが得られていない等の理由から、日本政府は外国人労働者の受け入れを公的には認めたくない。にもかかわらず他方で、研修生制度や日系人の受け入れといった「サイドドア」が、外国人の就労を既成事実化しているのである。このような日本の外国人労働者問題を特徴付ける言葉として、「本音と建前」という常套句が用いられて久しい。さらに労働者としての法的地位が十分に保証されず、低賃金で雇用されがちな外国人の数の規模的増大は、日本政府に対する厳しい道義的非難を現在に至るまで招いている。後述するが、一九九〇年代以降に研修生制度が拡充された名目上の理由は、技術移転による国際協力・国際貢献の推進であり、日系人の入国、滞在、就労を容易にした法的根拠は、日本との「血統」の繋がりに求められている。

政策上の文言と実態の乖離を所与とするこうした状況理解では、しかしながら、入国管理の役割が受動的かつ形式的なものに留められてしまう。つまり従来議論は、日本におけ

る外国人の就労の可否や条件が、必ずしも常に表面化しないまでも、異なる志向を有する複数のアクターが共有する争点のひとつとなること、そして時にはアクター間の対立と協調、交渉と妥協のなかで外国人労働者の受け入れルートが「開拓」されてきたという経緯を、十分に捉えていない。しかし先に述べたように、労働市場の国際化に関する国内外の情勢は現在めぐるしく変化し、多様な政策アジェンダが噴出してきている。こうした近年の状況変化からも、外国人労働者の受け入れをめぐる関連法制度の成立の契機や変容の過程に焦点を当てた検討が要請されよう。

こうした問題関心にもとづき、本稿では外国人の就労が政策の一争点として顕在化した一九八〇年代後半以降の四つの事例を取り上げ、その是非や条件の決定をめぐる政策アクターの動向を中心に言及しながら、政策過程の構造的性格を明らかにしたい。以下第一節では、入国管理政策の基本構成と外国人労働者問題の背景に言及する。第二節では、「出入国管理及び難民認定法」(入管法)の改正(一九八九年十二月公布、翌年六月施行)前後に観察された事例として、外国人労働者の受け入れ体制の構築をめぐる省庁間の軋轢について論じる。第三節と第四節では、日本における外国人労働者受け入れの車の両輪といわれる研修生と日系人の就労について述べる。特に第三節では、研修生制度の拡充と「技能実習

制度」の創設、第四節では、今や日本の基盤産業の一部を支えるともいわれる日系人に対して、受け入れルートが「開拓」された経緯を考察する。

第二節、第三節、第四節における議論が、一九八〇年代後半から一九九〇年代前半までのいわゆる「第一次開国―鎖国論争」期における政策過程を分析したものであるのに対して、第五節では、一九九〇年後半以降現在までの「第二次開国―鎖国論争」期の事例として、介護や看護分野における外国人の雇用について取り上げる。外国人労働者の受け入れはその出発点から国内問題として対処されてきた。第五節では、国境を越える労働者の移動をめぐる国際制度化への動きや国家間交渉の活性化が、従来の政策過程に新たな次元を持ち込むことを示唆する。前述のように、政策の表向きのスタンスと外国人の就労実態がおよそかけ離れているという批判は今日でも止むことが無いが、本稿は政策過程レベルの分析を通して、この乖離を生みだしているメカニズムの解明を試みたい。

一 日本の入国管理体制と外国人労働者問題

入国管理政策は、「誰を、どこから、どの水準で、いかなる条件で入国、在留、就労を認めるのか」を決定する政治的判断と法制度化、そしてその運用の過程と定義できよう。⁵⁾ その構成要素は、様々な国際条約や国際的に共有されている規

範へのコミットメントおよび実際の準拠行動、法令（法律、政令、省令、告示）の制定や改正、閣議レベルでの決定・了解から関係省庁の施行計画や関連する施策、担当部局内の通達や実務現場でのガイドラインに至るまで、幅広い領域とレベルにおいて表出される。

こうした入国管理政策の形成、決定、執行のプロセスには様々なアクターが関与する。日本の入国管理の主務官庁は法務省であるが、労働・雇用や経済・産業分野などにおけるその他複数の省庁に加えて、政党や様々なセクターの利益を代弁する政治家が政策過程に参加し、影響を及ぼす。経営者団体や労働組合は、政府への陳情、要求を行う重要な国内アクターであるが、他国政府からの要請や国境を越えて活動する国際機関や非政府組織の提言も、一国の入国管理政策に変更を迫る。さらには、越境者である外国人自身も、メディアを通じて世論への訴えや集団行動などのアピールにより、時に政策の正当性を問うことがある。

外国人の就労に問題を限定したとしても、その判断基準は、不断に形成、修正、変更され、入国管理政策に反映されるであろう。海外の労働力を国内に導入するという可能性が生じたとき、入国管理政策の形成過程はいわば国家と市場、政治と経済が拮抗する場となり、それが執行される段に至っては国内労働市場に対するバッファー機能が政策に求められ

る。受入国政府は、一方で労働力の逼迫に直面する産業界からの圧力を受けながらも、他方で外国人労働者を受け入れることによる労働・雇用分野における政策の自律性の低下を危惧し、社会文化的摩擦が発生することに対する懸念を払拭できない。国内労働市場の開放と閉鎖をめぐる政策論議は、多くの先進工業国においてこれまで喚起されてきたが、これは上に述べたジレンマに基づく。

しかしながら、日本の入国管理の展開、特に外国人労働者受け入れに対する公的なスタンスの特徴は、戦後長らく続く政策そのものの不在であった。特に一九八〇年代後半に至るまでは、日本政府が外国人労働者の受け入れにことさら強い関心を示すことはなかった。高度経済成長期には、人手不足を解消するための外国人労働者の導入を要請する声が、産業界の一部で高まったことは事実である。この際も、戦後に西欧各国で実施されたゲストワーカー・プログラムを模して、海外から労働力を補填するという手段で解決が図られることはなかった。代わりに生産過程の効率化、農村労働力の活用、女性の職場進出などにより人手不足が補われながら、高度経済成長期は終焉を迎える。

外国人労働者の受け入れが戦後初めて本格的な政策の争点として注目を浴びたのは、一九八〇年代後半、バブル経済の最中であった。一九八〇年代末に日本が経験した労働力の逼

迫は、様々な指標が明らかにしている。オイルショック以降、有効求人倍率が一・〇〇倍を越えたのは一九八八年の第三期（七―九月）から一九九二年の第三期までであり、そのピークは一九九〇年第三期から一九九一年の第一期（一―三月）までの一・四四倍である。企業による雇用の過不足感を表す雇用人員判断D・I値でみれば、全規模合計かつ全産業で一九八七年の第四期（十一―十二月）から一九九二年の第四期にかけてマイナスを記録し、特に製造業を中心に中小・零細企業の労働需要の伸張は顕著であった。⁷²⁾

実際、一九八〇年代後半の労働力の逼迫は、企業の「人手不足倒産」を数多く引き起こすほどの深刻さであった。一九八九年、後にその多くが偽装難民と判明した日本の沿岸に漂着した庇護申請者に対して、「日本語が不自由でもかまわない」とする企業からの求人が殺到していたほどである。こうした未曾有の人手不足に直面して初めて、基層労働に従事する外国人労働者の受け入れが、現実的な政策オプションとなったのである。

こうした状況認識の変化にもかかわらず、日本政府の「単純労働者」に対する政策は、少なくとも表向きには劇的に変調することはなかった。一九八〇年代後半における政府の言説からも、その消極的なスタンスが示唆される。一九八八年五月の閣議決定「経済運営五か年計画」では、「当面、専門

的な技術、技能を有する外国人については、可能な限り受け入れる方向で対処する」とし、同年六月の閣議決定「雇用対策基本計画」(第六次)は、「いわゆる単純労働者の受け入れについては、諸外国の経験や労働市場をはじめとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対処する」と、同様の趣旨をなぞった。一九八九年十二月の「外国人労働者問題に関する閣僚懇談会」では、当時経済界からの要望があった研修生の受け入れについては拡大方向へ、そして、「単純労働者」の受け入れについては慎重に対応するという点が再確認された。なお現行の「雇用対策基本計画」(第九次)においても、労働集約型産業における外国人労働者の受け入れは認めないとの基本路線は変更されていない。

しかしながら、一九八〇年代後半は、日本国内での外国人の就労が戦後初めて政策議論の俎上に載せられた時期であり、来日する外国人労働者の移動圧力の急速な高まりは、既存の関連法制度の修正が不可欠との認識を政府内外で強めていた。一九八八年一月には、法務省の外郭団体である入管協会に「外国人労働者入国問題検討委員会」が設置されている。当委員会は、入国者の増加や多様化、不法就労問題の顕在化、入国管理の合理化や簡素化の要請などを背景に、従来の在留資格を全面的に見直す作業を開始している。そしてこの一連の流れは、「知識労働者」への門戸を開放すべく従来の在留

資格を大幅に拡充しながら、不法就労に対する罰則を定めた一九八九年改正入管法へと結実することになった。「単純労働者」については、政府のそれまでの姿勢が踏襲されている。しかし実際には、「知識労働者」と不法就労の間でいわば中抜きにされた「単純労働者」の受け入れをめぐる、異なる政策志向の軋轢が先鋭化しつつあったのがまさにこの時期であった。

二 政策の不在から省庁間セクシヨナリズムへ

一九八〇年代後半、外国人の就労が次第に問題化するに始したが、複数のアクターがそれぞれの立場から意見を表明し始めた。一九八八年には、省益間の問題意識の共有と協力的な推進を目的とする「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設立されている。当会議が十七省庁によつて構成されていることから、この問題の極めてセクター横断的な、それゆえに利害調整が困難な性格が裏付けられよう。あくまでも相対的な位置づけに過ぎないが、外国人の国内における就労を容認する「開国派」・「積極派」と見なせるのが、外務省・通産省・経企庁、自民党商工族議員であり、法務省(入国管理局)、労働省、警察庁、自民党社労族議員は、いわゆる「鎖国派」・「慎重派」に属する。日経連や経団連、商工会議所、労働組合なども、それぞれの立場から外国人の就労について提

言を行なっていた。しかし一部を除き、国内の労働集約型産業において海外から外国人労働者を受け入れるという考えには否定的な見解を示していた。

外国人労働者の流入圧力の高まりは、受け入れの是非や条件についての議論を活発化させただけでなく、受け入れ体制のあり方をめぐり組織間に摩擦を発生させた。一九八九年の入管法改正の直前に遡れば、入国管理を専管事項とし、現行の在留資格制度にもとづく一元的な管理体制を敷く法務省と、労働・雇用政策分野から外国人労働者問題にアプローチし、独自の管理体制の構築を試みた労働省の間に起こった軋轢が、そのセクシヨナリズムの一例として挙げられよう。

労働省は、一九八七年十二月の段階で「外国人労働者問題に関する研究会（外国人労働者問題研究会）」を設け、翌年三月に報告書（『今後における外国人労働者受入れの方向』）を労相に提出していた。その成果にもとづき、実務レベルでのメンバーを加え、一九八八年五月には「外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会」（調査会）が発足した。この懇談会は、同年九月と十二月に報告書（『外国人労働者問題について』および『外国人労働者問題への対応の在り方について』）をまとめている。

上記の一連の報告書は、外国人労働者問題をめぐる状況を把握するとともに、日本政府、特に労働・雇用行政側の基

本的立場を再確認したものにすぎないが、この時期に注目されたのが、「外国人労働者問題研究会」が提示した「雇用許可制度」であった。「雇用許可制度」は、労働省が事業主を通じて外国人労働者の需給をコントロールできる仕組みであり、労働省は、この構想を「外国人雇用法案（仮）」として、次期国会に提出する目論見をもっていた。一九八〇年代後半、外国人の就労をめぐる政策形成を主導すべく活発に動いていた労働省は、外国人の流入が急増し、不法就労が社会問題化していた状況に対して、雇用現場からの管理を試みたのである。しかしこの「雇用許可制度」に対して、法務省入国管理局が反発した。

例えば、上述の労働省構想に対しては、「労働省の『外国人労働者問題研究会』が提唱している『雇用許可』制度の問題点について」というメモが米澤慶治氏（法務大臣官房審議官）によって発表された。入国管理を専管事項とする法務省がこうした「牽制」を公に行なうことも異例であったが、一九八八年三月二十八日の参議院法務委員会においては、その内容を確認する形で、熊谷直博入国管理局長が雇用許可制度構想に対する反対表明を行っている。その理由としては、
「一…内外人平等に反し、国際人権規約や日本国憲法の精神に反する。
二…在日韓国朝鮮人の就職差別を助長する恐れがある。
三…外国人にとって（従来）のビザ、入国手続きと合わ

せて)二重の負担になる。四・不法就労防止という目的を達成するものではない」といった点が挙げられた。一九八八年四月六日の参議院予算委員会において中村労働相は、労働省の打ち出した雇用許可制度を「貴重な提言」と述べたのに対して、村田法相は「二重の外国人労働者をチェックするという極めて厳しい措置」と労働省の試みに否定的な態度を示しており、両省の埋まらない溝は閣僚レベルでも認められた。

またこの時期には在日大韓民国居留団(現在は在日大韓民国民団)が「雇用許可制度」を非難しているが、これは法務省が「動員」した労働省案への反対運動の一環であるとの指摘がある。同時期には関西経営者協会など、経営者団体の一部も労働省案に反対の意を表明していた。「雇用許可制度」が、従来の規制よりもさらに厳格な管理体制を作り出すことに対しての不満であった。こうした政府外からの加勢を得た法務省は、「雇用許可制度」に対する法務省側の対案の形をとり、当時進められていた入管法改正によって不法就労等の問題には対応できると強く主張した。こうした経緯の後、労働省構想は「先送り」されその後再び持ち出されることはなかった。入管法の改正案に関しては、一九八八年五月に改正要綱案がまとまり、翌年三月に「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案要綱」として閣議で了承された。このような確執を経て、外国人の就労問題は、労働・雇用政策ではな

く、引き続き入国管理政策の範疇に置かれることになったのである。

もともと労働省は、外国人就労の管理体制をめぐっては法務省と対立したが、受け入れによって生じうる多大な社会的コストや、国内労働市場へのインパクトが不確定であるといった理由から、労働集約型産業における外国人の受け入れには当初から慎重な態度で臨んでおり、法務省とはその点で軌道を同じくしていた。労働省は、労働市場の開放が日本の雇用情勢の悪化や労働条件の低下を引き起こしかねないこと、また戦後のヨーロッパに労働力を提供した「ゲストワーカー」が政策の意図に反して定着し社会問題化した例などを引き合いにし、現在まで慎重な態度を崩していない。

三 研修生制度の拡充と「技能実習制度」の創設の経緯

法務省と労働省のセクシヨナリズムと平行して行なわれていた入国管理の制度的見直しは、研修生の受け入れ基準を緩和する方向に進んだ。一九九〇年六月に改正入管法が施行される以前は、政府系機関が研修生の主な受け入れ母体であり、民間企業が直接研修生を受け入れる場合には、海外の現地法人や合弁企業、相当額の取引実績をもつ相手企業などに対象が限定されていた。そのため研修内容は、日本の技術等を移転することで国際貢献に資するという制度の趣旨に合ったも

のに限られ、社員が少なく海外との取引関係が薄い中小企業による研修生の受け入れは不可能であった。しかし、改正入管法施行の若干二ヵ月後に出された法務省告示により、こうした条件を大幅に緩和する措置がとられた。業務規模が小さく被雇用者数も少ない中小・零細企業に対して、研修生の受け入れルートが制度化されたのである。

この新基準によれば、中小企業等協同組合、商工会議所、商工会という三種の団体の組合員であれば、常勤職員二〇一人から三〇〇人の企業で一五人、一〇一人から二〇〇人の企業で一〇人、五一人から一〇〇人で六人、五〇人以下で三人までの研修生の受け入れが認められる。それまでは、受け入れ機関の常勤職員の二十分の一以下という制限から、人手不足に悩む中小・零細企業の需要を満たすことはできなかった。また一九九二年十二月の法務省令と告示は、実務研修期間の比率の変更や受け入れ機関に対する要件を緩和している。日本の研修生制度は、あくまでも知的技術移転による国際貢献を一義的な目的としているが、外国人労働者はこうした制度変更を経て日本社会に容易に実体化し、やがて常態化するようになった。

研修生の受け入れ拡大路線を推し進めたのは、自民党内の勢力である。改正入管法が施行された一九九〇年六月には、自民党「外国人労働者問題特別委員会」が法務省に対して研

修生の受け入れ拡大を要請している。その直後に定められた一九九〇年八月の二つの告示による緩和措置は、こうした背景から実施されたものと考えられることができる。一九九一年には、法務省、労働省、通産省、外務省（後に建設省が参加）が共管する国際研修協力機構（JITCO）が研修生の受け入れを一元的に管轄する機関として発足し翌年から業務を遂行している。前述の通り、一九九二年十二月には、研修中の実務活動についての時間要件が緩和され、就労と研修の境界線はますます曖昧になっていく。

この時期の研修生制度をめぐる動きは錯綜している。例えば、既存の研修生制度の拡充とは別に、研修を通して実際の就労活動を可能とする労働省の新しい構想が、すでに一九八九年八月の時点で提示されていた。それに合わせて、当時の外務省も研修ビザの発給手続きを簡易化する方針を明らかにしていた。しかし、不法残留に結びつきやすかった研修生の受け入れ審査の厳格化を進めていた法務省は、これらの動きに反発した。労働省の構想が公になるとほぼ同時期に、「外国人研修生に係る入国事前審査基準」（一九八九年七月入国管理局長通達）が示され、法務省入国管理局の権限において、研修生の受け入れ基準を引き締めたのである。また自民党内でも、研修生と就労を結びつけるという選択肢や外国から労働力を導入するための公的ルートを敷くというアイ

デアが、完全な支持を得ていたわけではない。

しかし大局的な観点から見れば、研修生の受け入れは拡大大方向へと徐々に傾倒していた。前述の労働省の新しい構想は、それ自体が独立して浮上したのではなく、自民党内で画策されていた筋書きを裏付けていたものである。この時期の外国人労働者受け入れをめぐることは、研修生制度の拡充を積極的に進めることを容認する自民党政治家の発言が報道を通して数多く確認できる。例えば石井国土庁長官が当時の偽装難民問題に触れつつ、「建設、レジャー産業などでは人手不足。日本は単純労働者がいなくなっており、法治国家らしいけじめをつけて、多少は外国人労働者を受け入れてもよいのではないか」と述べている他、原田建設相は記者会見で、「国内の建設産業は人手不足に悩んでいる。建設現場の技能労働者も研修生として受け入れていく必要があるのではないか」と指摘し、ここでも人手不足と研修生に対するニーズは明確にリンクしている。さらに法相の長谷川信氏は、一九九〇年四月二十一日の衆議院予算委員会において、中小企業の人手不足を解消するために外国人の不法就労に頼るべきではないが、「質のいい」労働者を、期限を二、三年に限定して正規のルートで受け入れるほうがよい、という主旨の発言をしている。当時を除いて、研修生と外国人労働者が同一視され、さらには外国人労働者の公的な受け入れを求める声が多く聞か

れた時期はないだろう。

例えば自民党「外国人労働者問題特別委員会」は、この時期、二国間協定のもとでの研修生の受け入れ、さらには、超過滞在外国人の正常化措置を党の見解として盛り込む決定を行うなど、大胆な政策転換を試みていた。また、全国都道府県知事会議で、高田長崎県知事の「外国人労働者の受け入れ拡大を検討してもいいのではないか」という発言を受けて、海部首相は「国民的コンセンサスはできていないが、対応策を一日も早く明らかにしたい」と答えた。海部首相はその後、外国人労働者受け入れの枠組みのついて、労働省に構想を練るように要請した。企業の生産維持を困難にするほどの人手不足の深刻さは、政府の中枢でも明らかに意識されていたと考えられる。

自民党の要請に応じ、研修と就労を部分的に重ね合わせる労働省の構想を軸に、門戸開放路線は強まる。一九九一年十二月の臨時行政改革推進委員会（第三次行革審）の「世界の中の日本部会」による「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第二次答申」では、「外国人技能実習制度」の創設が提案された。この制度は、一…受け入れ総数の枠を設定する、二…滞在期間を制限し延長を認めない、三…就労職種を一定範囲に現定する、四…家族呼び寄せと就労職種の変更などを制限するなど、限定条件をつけている。

続いて自民党は、一九九二年一月に党役員会において「外国人労働者検討委員会」を設置、二月に初会合を開催し検討事項や方針を決定した。翌年三月には、自民党法務部会の「入管政策小委員会」が「技能実習制度」創設についての提言をまとめている。また、一九九二年一月に自民党は「外国人問題検討委員会」の初会合をおこない、同年六月の提言は、一九八八年における閣議決定である「単純労働者の受け入れは認めない」ということを確認しながら、「外国人技能実習制度」の創設に言及している。自民党総務会は、この提言を同年七月に了承した。

しかし、研修生を一定の手続きに沿って技能実習生に「格上げ」することを可能とするこの制度を、労働省、法務省、建設省、警察庁は、外国人の「単純労働者」の公的な導入と受け取り、激しく反発した。自民党の要請を受けて研修生の就労を条件付きで認めるルートを模索していた労働省にしても、「外国人技能実習制度」は同省の考えよりもさらに「進歩的」過ぎたのである。こうした強い反対意見にもかかわらず、その後は実質的な議論もないままに、外国人の合法的な就労を可能とする「技能実習制度」は一九九三年四月に創設された。「技能実習制度」によれば、定められた職種については、研修修了後に職業試験に合格することを条件として滞在が一年間延長される。その期間の外国人の活動は公的に認

められた就労であり、日本の労働基準が適用される。また、技能実習は新規入国時に与えられる資格ではないために独立した在留資格ではなく、研修から「特定活動」への資格変更によつてのみ可能となる。

もちろん、研修生制度の拡充や「技能実習制度」の創設を政府側が推進した背景には、外国人労働者の受け入れを切望する中小企業から政治家への打診があった。全国レベルで展開する中小企業の利害を代弁する商工三団体（全国中小企業団体中央会、日本商工会議所、全国商工会連合会）は、一九九一年に通産大臣、翌年には当時の総理大臣である宮沢喜一と懇談し、中小企業が直面している人手不足の深刻さを訴えた。この場では、研修生の受け入れ枠の拡大や期間の延長が要請されている。また、研修生や実習生の受け入れ団体から賄賂を受けた国会議員が、立法の場において、癒着先の団体や事業への便宜を図るための質疑を行なったり、研修生の受け入れ条件の緩和や技能実習生の滞在期間延長（研修期間と併せて二年から三年へ）を後押ししたなどの事実が発覚した（KSD汚職事件）。外国人の就労条件をめぐる政策過程において、産業界の一部と特定の政治家の結びつきが政策形成に多大かつ直接的な影響を与えているという具体的経緯は、ほとんど露呈することはない。しかし労相の経験もあり参議院議員会長を歴任した自民党幹部の関与が明るみに

出たこの事件は、外国人労働力の受け入れ条件が、利益誘導を含んだ政治的な思惑の中で決定されているという点を如実に示している。

また一九九三年の「技能実習制度」の創設は、日本における「単純労働者受け入れをめぐる問題の象徴的な帰結であったといえるであろう。この制度は、外国人労働者の公的な受け入れは認められないとの基本原則に表面上では抵触することなく、外国人の就労を可能とする仕組みをもっていたからである。以後、技能実習の対象範囲は、創設時の十七職種から、業界の要請と技能評価基準の整備に応じて、二〇〇五年四月現在では六二種にまで拡大している。

四 日系人労働者受け入れルートの「開拓」

研修生制度の拡充および「技能実習制度」の創設とともに、日本における外国人の就労問題の中心となっているのが、日系人の受け入れをめぐる議論である。双方とも時を同じくして、すなわち一九八九年入管法改正とその前後の法制度整備によって法的根拠が与えられている。違いをあげるならば、労働集約型産業に従事している日系人のプレゼンスは研修生のそれを遥かに凌ぐ。また日系人労働者は研修生と比べ定住化の傾向が強いため、社会保障や子弟の教育といった問題が多く指摘されている。ただし一九八九年入管法改正におい

て、日系人の就労を可能とした在留資格「定住者」が創設された背景は未だ明らかではなく、その政策意図をめぐっては、大きく分けて二種類の見方が提示されてきた。

まず、一九八九年入管法改正による「定住者」資格の創設の裏には、南米から日系人を労働者として受け入れるという意図はなかったとの立場である。法務省は、一九九〇年代に増加し後に社会問題化した日系人の就労は、政策当局者にとっては「意図せざる結果」であったという見解を一貫して示している。法務省が「定住者」資格で日本に受け入れる対象として想定していたのは、「中国人残留孤児・婦人」とその子弟、ブラジルやハワイ、アジア諸国などに移り住んだ日本人移民であり、その二世や三世に安定した地位を付与することが、入管改正法に「定住者」を盛り込んだ理由である。実際、行政サイドに属する当時の政策関係者の言動から、深刻な人手不足に直面していた業界への配慮として、日系人を労働力として受け入れようとする明確な意図を汲み取ることが難しい。

ただし南米系日系人の日本国内における就労に関しては、現実が制度変更に先行していた。入管法改正直前の一九八九年中頃には、外務省が法務省や政府部内での調整を促し、在外公館で日本での活動に制限を設けない特定査証を日系人に対して発給できるようにしている。一九八〇年代には、すで

に多数の日系人が短期滞在のための査証を取得、来日して就労許可を得ることなく労働に従事していたが、悪質なブローカーの介在や日系人の不安定な法的ステイタスゆえに、労働基準を無視した劣悪な環境で就労を余儀なくされているケースや賃金未払いなどが頻発していた。日系人に対する査証手続きの簡素化は、不法就労を減らすことにより上に挙げた弊害を解消しようとして講じられた対策である。いわばこうした現実を後追いついた行政措置により、入管法改正以前から日系人の合法的な就労は制度運用上可能となっていたのである。

もう一方の見解、すなわち日系人の受け入れは労働力を補填する目的から実現されたという見方については、様々な状況証拠が指し示している。例えば一九八二年、日系人の七十%が居住するサンパウロ州の議員である下本八郎氏が日本を訪れ、日系人の日本における就労を認めるよう政府に働きかけている。この訪問で下本氏は、当時の自民党の有力な政治家、石原慎太郎氏、政調会長の渡辺美智雄氏、後に首相となる宇野宗佑外相に陳情し、外務省に対しては日本国籍を持たない日系人の合法的な就労を許可するよう要請している。

日本側でも、日系人の就労については一部の政治家から関心が寄せられていた。例えば、一九八七年十二月十一日の参議院予算委員会において、社会党の野田哲議員は「外務省、

国際協力事業団のあつ旋で移住した人が生活難になり、家族と離れて日本に出稼ぎに来ている。これはゆゆしき社会問題だ」と述べている。それに対して宇野外相は「実情把握にとめたい」、中村労相は「移住者といえども就業把握や労働条件について違法がないかきちんと見て行く」と答えている。深刻な人手不足に直面していた日本で日系人が働いていたことは、政治家の間でも周知の事実であった。また、入管法改正以前の労働省や法務省の発言から、日系人の就労目的の来日がある程度予期されていたことは明らかである。

一九八九年に入管法が改正される前、自民党政務調査会は「外国人労働者問題特別委員会」を設置しており、研修生制度のありかたや不法就労問題への対処とともに、日系人の就労の可能性について議論を交わしていた。当時、日系人の一世は日本国籍を持ち、二世も「日本人の配偶者など」というステイタスで入国していた。その場合の在留期間は三年であるが申請により延長が可能であり、就労に制限はなかった。ここで問題となったのは、「親族訪問等」による入国ルートにしか頼れない日系三世である。

この特別委員会で委員長を務めた加藤武徳参議院議員が、日系人を特別扱いするアイデアを表明していた。一世、二世と同様の法的地位を三世に付与する事項を、入管法改正に盛り込もうという主張をそこで展開していたのである。当時の

「外国人労働者問題特別委員会」は、自民党の「中小企業調査会」とともに、研修生の受け入れ拡大路線を主導していたグループである。一九八九年十二月の入管法改正により日系人を労働者として受け入れるルートの開設を画策した上述の加藤議員は、法改正の直前に「今も心残りになっておりなんとかならないかと考えている」と述べているが、実際にはその半年後、改正法施行の直前に出された法務省告示により、日本国籍をもたない日系三世に対して日本での就労を認める法的根拠が明文化している。

したがって、国内の人手不足解消のための労働力として日系人を導入する意図は、仮にあったとしても、一九八九年入管法改正における在留資格「定住者」の新設時点、ましてや法務省が入管法の素案を作成していた期間にまで遡ることはできない。その具体的内容を確定した一九九〇年六月改正法施行直前の法務省告示に至って、戦後空前の労働力の逼迫が折りしもピークを迎えるなかで、日本の入国管理政策に産業的動機が反映されたという見方もとれるだろう。南米系日系人を追加労働力として導入する政策の意図については、これまで実証分析を伴う断定的な解釈は提示されてこなかったが、上で述べた経緯は、当時日本経済が直面していた人手不足を解消する一手段として、日系人の受け入れが認識されていた点を示唆している。

現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程（明石）

五 介護・看護分野における外国人就労をめぐる交渉

一九八〇年代後半から一九九〇年代前半にかけて生じた「開国―鎖国論争」は、一九九〇年六月施行の改正入管法を中心とする一連の法整備や景気の低迷にともなう失業率の上昇もあって、それ以後しばらくは沈静化していた。しかし一九九〇年代後半に入り、少子高齢化との関連から外国人の就労をめぐる議論が再燃することになる。特に、介護および看護分野における海外からの労働力の受け入れの是非が、この時期に問われ始めた。歯止めが利かない少子高齢化の進行がやがて日本経済の活力を損ない、社会保障および社会福祉の水準を低下させるとの危機感が高揚したことが、この議論の背景となっている。この「第二次開国―鎖国論争」の一つの発端となったのが、一九九七年に発表された国立社会保障・人口問題研究所の「将来推計人口」であった。この推計は、日本の人口は二〇〇七年（その後の推計では二〇〇六年に修正）にピークを迎え、その後は長らく減少の一途を辿るとの見通しをたてていた。

さらに二〇〇〇年三月に出された国連人口部の報告は、日本が一九九五年の生産年齢人口（十五―六十四歳）を維持するためには、二〇〇〇年から二〇五〇年の間に、毎年六十四万七千人の「補充移民（replacement migration）」を受け入れる必要があるとの内容を含んでいた。二〇〇二年の国立

社会保障・人口問題研究所「将来推計人口」は、この国連報告の予測数値をほぼ裏付け、二一〇〇年の日本人人口は六、四〇〇万人に半減すると推計している。二〇〇四年の合計特殊出生率は一・二九%まで低下しているが、この出生率では死亡数が出生数を上回ることが明らかであり、人口の自然減が避けられない。人口構成の変化がもたらす社会保障および社会福祉の危機は以前から指摘されていたが、日本経済の長期的低迷が相まって、高齢化を伴う人口の減少という問題が、永住を前提にした外国人すなわち移民の合法的受け入れという発想に一部で結びつくまでに表面化したと考えられる。³⁵⁾

こうした人口予測や試算発表の後から、政府部内や経済界の外国人労働者受け入れ積極派は、これまでは議論の対象にすらならなかった介護・看護分野における外国人の就労について関心を示し始めた。現行の入国管理体制には、介護士や看護師に該当する在留資格はない。そのためこれらの職種で外国人の就労を公的に認めるには、従来のルールの変更が必要となる。この可否をめぐる、政策のターゲットを違え、「開国―鎖国論争」が再び展開することになる。

この「第二次開国―鎖国論争」において「開国派」に与しているのは、「第一次開国―鎖国論争」、すなわち一九八〇年代後半から一九九〇年代前半にかけては外国人労働者の導入に慎重な態度を示していた日経連あるいは経団連(二〇〇二

年五月に統合、以後「日本経団連」であった。人口減少による経済規模の縮小、若年労働者の減少を懸念する日本経団連は、両分野における外国人の就労を前向きに検討すべきとしている。奥田碩氏(日本経団連会長)が参加した外務省主催の「アジア再生ミッション」では、介護分野における外国人の就労も検討の対象となっている。現行の入国管理体制の制限的な性格を指摘したその報告書は、労働力が逼迫する職種において海外から外国人を受け入れるという可能性についての産業界の関心を反映している。一九九〇年代後半以降、日本経団連のみならず日本商工会議所や経済同友会も、人口減少がもたらす負の経済効果についての懸念を相次いで表明している。この時期の経済界の提言内容からは、少子高齢化にともなう生産力人口の低下、介護や看護を供給する人手不足の解決の糸口を、部分的にはあれ入国管理政策に求め始めた点が示唆されよう。³⁶⁾

また、二〇〇〇年三月に法務省が改定した「出入国管理計画(第二次)」は、入国管理政策は「社会のニーズ」を見定める必要があること、また、民間が関心を向ける介護・看護分野において就労可能な外国人の受け入れを検討する旨が記されている。「軟化」とも単なるリップサービスとも解釈しうる法務省のこうした見解は、その後経済界の要望が全てとは言わないうまでも実現する見込みが強まり、徐々に現実味を

帯びることになる。二〇〇五年三月に再訂された「出入国管理計画第三次」もほぼ同じトーンを保っている。もつとも、国内の労働・雇用政策を管轄する厚生労働省からの好反応は得られていない。同省は、「外国人雇用問題研究会」の報告書（二〇〇二年七月）において、労働力需給のミスマッチの解消について各国の受け入れ制度を検討している。その見解のひとつとして、法務省の「第二次出入国管理計画」にもみられた「社会的ニーズ」という言葉が漠然であるとし、受け入れる上でのコストや社会的負担について考慮すべきであると指摘している。国内の労働および雇用環境の安定を重視する厚生労働省の慎重な立場がよく表れているといえよう。

厚生労働省の政策担当者は、第一に、介護人員の国内供給が増加していること、第二に、現時点ではこの分野において国家間で相互資格認証を行う見込みは低いという見解を示していた。日本看護協会は、外国人看護師の導入は医療水準・看護レベルの低下や給与水準の引き下げなどをもたらすために賛成できないという意見を表明してきたが、厚生労働省はこの立場を擁護していたといえる。^{①7}

介護・看護分野における外国人の受け入れをめぐる議論が活発化するとともに、労働市場の開放を視野に入れた国際制度化的問題が、この時期に浮上してきた。WTO体制、特にGATS第四モードにおけるサービス提供者の国際移動に関

する国家間交渉や、FTAおよびEPAをめぐる政府間の調整の場に、各国政府や企業連合が利益を反映させようと交渉に臨んでいる。労働者の国際移動を含むサービス貿易の自由化への流れが、日本を含む各国の既存の入国管理体制に、市場原理に根ざした柔軟性を求めていると言い換えることができよう。^{①8}

この時期に外国人の就労をめぐる国際制度化的の問題が浮上してきた背景としては、景気が回復せず失業率が下がらない状況においても、特定の産業や業種には労働力が危機的に不足しているという認識の深まりがある。一例を挙げると、二〇〇四年二月に開かれた自民党FTA特命委員会において、岩永峯一衆議院議員は外国人労働者の受け入れについて触れている。その後農林水産大臣に就任する岩永氏は、繊維産業を主要産業の一つとする滋賀県選出の議員であり、「低賃金でもまじめに働く中国人女性の技能実習生」が地元の縫製産業の海外流出、すなわち産業の空洞化を防いでいると述べている。^{①9}こうした認識は他業種においても観察される。全国農業協同組合中央会は各地の農業現場で調査を行い、後継ぎ難の深刻さ、技能実習生が滞在できる期間の延長を求める現場の声を確認している。^{②0}農業における人手不足を補うために、欧米では時限雇用契約に基づく季節労働者スキームなどを実施しているが、日本では研修生制度あるいは「技能実習制度」

の一部が、この機能を部分的に代替しているといえよう。なお自民党FTA特命委員会では、看護業界の利益を代弁する日本看護連盟を支持基盤に持つ自民党議員が、同分野に外国人労働者を受け入れることに強く反対している。

労働市場の自由化をめぐる政策展開の今後を占う上で、「開国派」と「鎖国派」の利害調整の行方とともに、伝統的に自国の労働者を送り出し、日本にその受け入れを強く求め始めた外国政府の要請も無視できない。一九九四年に終了したウルグアイ・ラウンドから七年ぶりに、二〇〇一年のWTO貿易自由化交渉において、サービス貿易の自由化が焦点の一つとなった。日本とアジア各国との自由貿易協定交渉が本格化するなか、日本における労働市場の開放が議論の争点となっている。例えばタイとフィリピンは、自国政府が認定する職業資格を日本が同様に認めること、そして前者は自国の看護師、介護士、ベビシッター、後者は自国の看護師、マッサージ師の日本における就労を要望している。特にフィリピンは「研修生制度や「技能実習制度」の対象に補助的な保健医療サービスを含めることを求め、自国労働者の合法的送り出しを日本政府に打診してきた。これらの国は、自国市場を日本製品に対して開放する見返りとして、自国労働者の就労ルートの制度化を求めている。これを裏返せば、日本政府は、外国人労働者の受け入れを貿易外交上の交渉カードとして利用でき

ることを意味する。

二〇〇四年四月から、タイやフィリピン政府との二回目の次官級交渉が始まり、二〇〇四年七月、介護・看護分野の受け入れについての検討が実務レベルで始まった。一方で、経済界の要請を受ける経済産業省、「FTAで日本の外国人労働者問題に風穴を開けたい」と前向きな姿勢を示す外務省といった「開国派」あるいは「積極派」がいる。他方で、入国管理の一元性を固持したい法務省や国内労働市場への影響を懸念する厚生労働省といった「鎖国派」あるいは「慎重派」がいる。両者の利害が、今後どのように調整されるかが注目されよう。なお、二〇〇四年十一月にチリのサンティアゴで開催された日本とフィリピンのFTA交渉においては、関係折衝を経て、フィリピンから看護師と介護士の受け入れが決定した。この決定自体は国家間経済外交の結果であるが、受け入れ人数を含め実際の条件は今後の実務担当者レベルでの交渉次第であり、国内の政策関係者の利害調整が必要となる。現時点では、看護師や介護士として日本で働くには日本の国家試験による資格取得が義務づけられているなど、受け入れに強硬に反対していた厚生労働省の主張も取り入れられている。外国人労働者の公的な受け入れを前提としない既存の入国管理体制の基本方針が維持されたまま、外国人が就労できる例外的なルートが敷設されるという、従来の政策過程

において観察された特徴を指摘できよう。

おわりに

本稿では、外国人労働者の受け入れ体制の構築をめぐる法務省と労働省の確執、研修生制度の拡充と「技能実習制度」の創設の経緯、日系人の受け入れをめぐる見解の相違、介護・看護分野における外国人の就労についての交渉を、各節で検討した。こうした事例は共通して、一九八〇年代後半以降、外国人労働者の受け入れの是非や条件に関して、政策志向を異にする複数の政策アクターがせめぎあっている実情を明らかにしている。以下、この政策過程の特質について本稿の論点を整理したい。

外国人労働者の受け入れをめぐる表面化した組織間の摩擦は、既存の入国管理体制を整備しようとする初期段階において、法務省と労働省の間で生じた。「雇用許可制度」の導入を画策した労働省に、現行の在留資格制度にもとづく入国管理の一元性を強調する法務省が反発したのである。その際、法務省と労働省の対立は、受け入れの是非ではなく、受け入れのルール設定のイニシアティブに関して発生したことに留意すべきであろう。実際、労働省と法務省の外国人労働者受け入れに対する姿勢は概ね同調していた。このことは、外国人の就労の是非や条件をめぐる政策の方向性が、受け入れ

の費用対効果を熟慮した上での「経済合理的」な判断や社会的合意に必ずしも基づかず、政策形成に関与しうる特定のアクターの志向によって規定される余地が大きいことを示唆する。

時に不透明さを伴うこのような政策過程の特徴が、日本の入国管理政策に対する批判の種となっていることは否めない。また、政策の表向きの理念・方針とその実際の役割・機能が致命的なまでに乖離しているという事情は、日本における外国人労働者受け入れ問題をより複雑なものにしている。労働省構想の霧散ののち、一九九〇年前後に政策争点となった研修生の受け入れ緩和、および一九九三年の「技能実習制度」の創設をめぐる、異なる利害の錯綜が一段と進んだ。結果的には、労働力確保が死活問題となっていた企業側からの要請を与党政治家が汲み取り、それが政策に反映された。そのため、研修生受け入れのルートが作られ、基層労働に従事する外国人の数は増加した。表向きには、技術移転による国際協力・国際貢献の観点から受け入れ窓口が広げられた研修生制度には、労働力不足解消への対策という性格が備わっていた。今日においても日本政府は、「単純労働者」の受け入れは認めないとの基本路線を変更していないが、研修生制度が労働集約型産業に従事する人手不足の解消手段としても利用されている点は、もはや暗黙の了解となっているので

ある。「鎖国派」は名を選び、「開国派」は実をとったことが、法律の改正を経ることなく、日本に「単純労働者」の受け入れが可能となったといえよう。

政治的要請と行政的立場の間の温度差が、国内における外国人の就労をめぐる政策過程の基本構図であることは、日系人の受け入れに關しても繰り返し確認できる。つまり、多くの「単純労働者」が日本で就労している現実と、受け入れの公的な枠組みの不在というもう一つの現実の二十年にも及ぼうとする並存は、両者の間の埋まらない溝に起因していると解釈できるであろう。この不一致の解消をみず、一九八九年の改正入管法は在留資格「定住者」を創設し、日系人の就労に明確な法的根拠を与えた。実際には、この入管法改正を含む一連の制度変更は当時の状況の単なる追認に過ぎなかったこと、また日系人はその「血統」ゆえに入国、滞在、就労の法的ハードルが低いという根拠付けから、日系人と「単純労働者」は表面上完全に切り離されていた。しかし、入国管理の基準に「血統」を尊重したその結果は、南米から働き口を求めて日本への渡航を繰り返す日系人の大規模な出稼ぎであつた。

日系人労働者が定住の傾向を強めてきた一九九〇年代後半以降には、人口の減少が市場規模の縮小を不可避とするとの認識が経済界を中心に熟成され、後に入国管理政策にその方

策を求めようとする動きへと發展した。人口の減少が不可避である以上、海外からの人口の補填、すなわち日本は移民の受け入れに踏み切るべきという意見もこの頃より散見されるようになった。しかし現時点では、日本が永住を前提とする外国人を公的に受け入れるという選択肢は発想の段階に留まり、代わりに、高齢化社会を支える介護・看護分野の人材を海外から調達することの現実的可能性について、議論は展開することになる。

介護・看護分野における外国人の就労の可否やその条件の設定をめぐっては、日本国内では推進派と反対派の攻防が現在に至るまで続いている。また国際制度化への試みにおいては、送出国政府と受入国政府の間で妥協点が模索されている。この点で、今後予期される各国とのFTAやEPAの締結に向けて、相手国の輸入障壁を撤廃したい日本政府が、当該国からの労働者の受け入れをひとつの交渉カードとして用いることは想像に難くない。もともと、外国人労働者の受け入れの「経済外交化」が同分野の国内政策過程に及ぼしうる影響を分析するには、時期尚早であろう。

本稿は、現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政府内外のアクター間の対抗と協調関係、交渉と妥協の過程についての分析を試みた。特にこの問題が政策争点化した一九八〇年代後半以降において、「誰を、どこから、どの水

準で、いかなる条件で入国、在留、就労を認めるのか」に關

する入国管理上の判断、その意思決定メカニズムは、一元的な価値・論理に依拠するわけではなく、労働市場の要請が直接的に反映されるような仕組みでもない、という点は明らかであろう。公的な枠組みが構築されることなく外国人の就労が一九八〇年代後半より急増したという事実は、概ね政策の欠陥を示すものとして見なされてきた。また、外国人の就労実態やそれに派生する様々な問題から日本政府は目を逸らしているとする度重なる政策批判を招いてきた。しかし本稿は、外国人労働者の受け入れを可能とする制度的な「抜け道」が作られてきた経緯を、異なる思惑を持つ複数の政策アクターの利害を折衷していく手続きとして明らかにしようとする試みだ。

この調整過程の構造的パターンやより詳細な意思決定のメカニズムについては、外国人の就労が日本の経済社会に及ぼす影響の潜在的な大きさや不確定性ゆえに、今後より多角的な検討が必要となろう。国境を越えて高水準の賃金と豊富な雇用機会を追求する労働者の移動圧力は依然として強く、労働市場の国際化に向けた各国の国際制度構築の取り組みも始まったばかりである。日本における外国人労働者の受け入れは、今後さらに優先度の高い政策課題となること、そしてその可否や条件をめぐる利害関係がいっそう交錯することが予

見される。

注

(1) 日本の入国管理体制やその根幹をなす入留資格制度では、「外国人労働者」や「単純労働者」の厳密な定義はされていない。こうした言葉が用いられる際も、論者によってその示す内容は異なっている。本稿では便宜上、「外国人労働者」を労働集約型産業に従事する外国籍のマニユアル・ワーカーを意味する「単純労働者」と同義として用いることとする。

(2) この分野の先行研究は、概して特定分野の交渉過程の展開に限った議論、あるいは報道資料に多くを依拠した記述的考察である。本稿では、分析対象範囲と検討資料の幅を広げることで、日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程の特質を、複数の事例から導こうと試みている。以下を参照。小池治「政策転換と官僚のピヘアピア」『政経学会雑誌』六四、一九九六年。上林千恵子「技能実習制度の成立過程とその問題」『労働研究所報』一九、一九九八年。桑原深「外国人労働者政策と二つの政策ネットワーク」『政治学研究論集』一六、二〇〇二年。および拙論「日本における外国人労働者受け入れ政策の政治力学」『日本学報』五六、二〇〇三年。

(3) 本稿が入国管理政策および関連法制度の展開を把握するために依拠した資料は、以下の通りである。「出入国管理及び難民認定法（入管法）」、「入管法分野における政令・法務省令および同省告示、閣議、関係各省庁の「白書」や委員会・研究会の報告書、国会会議録、政

党や労使団体が公表している提言や意見書。また事実確認と資料提供を目的として、法務省、厚生労働省、経済産業省、外務省、日本経団連、日本商工会議所、財団法人日本国際研修協力機構（JITCO）の担当当局に対して問い合わせ及びインタビュー調査を行なった。

(4) 二〇〇一年一月の中央省庁再編により、一部省庁名が変わったが、論文中では全て当時の名称を記す。本稿に登場する人物の職位や肩書きは、全て当時のものとする。

(5) この定義は移民政策にも通じる。しかし入国管理政策は、受け入れ後の地域社会への統合や諸権利の保障、帰化（国籍取得）、市民権付与といった政策分野を含まない点で、一般には移民政策と区別される。

(6) 伊豫谷登士翁と梶田孝道は、この分野の研究が「日本特殊論」に陥っていると指摘しながらも、「日本は先進諸国の中で新たに外国人労働者を受け入れることなく高度成長をした唯一の国である」と述べた点で、佐藤誠の批判を受けている（伊豫谷登士翁・梶田孝道編「外国人労働者論—現状から理論へ」弘文堂、一九九二年、四頁および七頁、佐藤誠「日本の国際労働移動をめぐる議論の特徴」佐藤誠・アントニー・J・フィールディング編「移動と定住—日欧比較の国際労働移動」同文館、一九九八年、二三一—二七頁）。

(7) 一九八〇年代末から一九九〇年代前半における雇用人員判断D-I。値は、大企業よりも中小企業の人手不足が深刻であり、また長期間に及んだことを示している。この時期の雇用状況については、労働大臣官房政策調査部編「労働力需給の長期予測」一九八七年、または労働省職業安定局編「労働力不足時代への対応」一九九一年、および同「労働力不足時代の雇用対策」一九九二年。

(8) 外国人労働者入国問題検討委員会「中間報告」（一九八八年五月）および同「最終報告書」（一九八九年三月）。入管協会「国際人流」一九八八年七月号にその概要が記載されている。

(9) 「知識労働者」の受け入れ基準の緩和は、一九八九年入管法改正で在留資格が拡充された他、外国人が就労できる業務の拡大や在留期間の延長など、法務省の基準省令の度重なる改正によって現在に至るまで進められている。

(10) 島田春雄「外国人労働者問題の解決策」東洋経済新報社、一九九三年、六三—六四頁。

(11) 梶田孝道「現代日本の外国人労働者政策—再考」梶田孝道編「国際化とアイデンティティ」ミネルヴァ書房、二〇〇一年、一九〇頁。
森廣正「日本における外国人労働者の問題の現状と行政の対応」大原社会問題研究所雑誌「三六八、一九八九年、一一頁」。

(13) 公的機関として初めて外国人の受け入れによって生じる経済的便益と行政費用などを試算したのは労働省である。一九九二年に提出された「外国人労働者が労働面等に及ぼす影響等に関する研究会」の報告では、外国人の定住化の進展は、医療、教育、住宅等での追加費用を発生させ、統合期（受け入れ人口二〇〇万人・五十万世帯）における年間の費用は約一兆四千億円、同様の場合の便益は約三千億円と試算している。以上は、労働省職業安定局「外国人労働者受け入れの現状と社会的費用」一九九二年。

(14) 上陸許可基準については、入管法の「第七条一項第二号の基準を定める省令」によってその内容が決定されている。また法務省の告示は、日本側の受入れ機関に関する要件（五号）、海外の研修生所属機関に関する要件（六号）、実務研修時間に関する要件（七号）において、研修生受け入れのための各種要件を規定している。

(15) 国際研修協力機構（JITCO）が公表している業務統計（「外国人研修・技能実習事業実施状況報告—JITCO白書」の各年号に記載）では、二〇〇四年の研修生全体（約七万五千人）の五七・二％が、こうした中小・零細企業が利用できる「団体管理型」の受け入れに該当する。必ずしも外国人登録の対象とならない研修生については、滞在者数よりも新規入国者数がそのプレゼンスを知る上で有効である。なお後述する日系人労働者はリビーターと中長期的滞在者が多いため、新規入国者数よりも滞在者数がその定量的側面を把握するために適している。

(16) 出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準の一部を改正する省令（平成四年法務省令第三七号）。および、同年法務省告示第五六七号から五六九号まで。

(17) 研修生の増加の背景として、世界最大の人口を擁し、一九七〇年代後半から経済体制の改革と対外開放を進めた中国の政策転換を指摘できよう。経済成長が著しい中国は、出国規制を緩和しながら、先進国への留学と研修生の派遣を推進し、外貨獲得のための自国労働者送り出しに前向きな姿勢を示し始めた。また一九八〇年代後半には、正規ルートでの「単純労働者」の受け入れを当時の日本政府に打診していたという指摘もある。田嶋淳子「日中間の人口移動と社会的ネットワークの形成」佐藤誠、アントニー・J・フィールディング編、前掲書、四一頁。中国側の送出機関の積極的役割については、JITCO（二〇〇五年十一月四日）へのインタビュー時にも言及された。

(18) 研修生制度に関するアクターの言動および政策展開の経緯を中心とした以下の記述は、拙稿（二〇〇三）の他、小池、上林、桑原の各前掲論文にもとづく。

現代日本における外国人労働者受け入れをめぐる政策過程（明石）

(19) 一九九一年十二月二十八日の閣議決定「平成四年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」には、「外国人労働者問題及び外国人に対する行政」という重要施策等の一項目がある。「研修制度上の各種基準等について見直すとともに、新たな制度の創設について検討する」という部分が、研修生制度の拡充と技能実習制度の新設にあたる。

(20) 蜂谷隆は、「官僚と政治家（自民党）の駆け引きのなかで拙速に作られた」と創設の経緯について言及している。「外国人技能実習制度の現状と課題」外国人技能実習制度研究会「インドネシア人研修生・技能実習生の実態調査と改善に向けての提言」（二〇〇〇年）。

(21) 「平成五年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」（一九九二年十二月閣議決定）において、明確に表れている。具体的な中身は、一九九三年四月法務省告示第一四一号「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」（労働者側は「技能実習制度推進事業運営基本方針」に規定される）。

(22) 駒井洋、岡田優（共同通信社論説委員）との対談における近藤英一郎（日本商工会連合会会長）の発言より。駒井洋「移民社会日本の構想」国際書院、一九九四年、二一九—二四〇頁。

(23) 「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針」（平成五年法務省告示第一四一号）の改正（平成九年法務省告示第一〇六号）。

(24) 二〇〇三年には「経済特別区域」における外国人雇用基準の緩和措置として、「外国人研修生受入れによる人材育成促進事業」が規定された他、同年四月に施行された「構造改革特別区域法」第三条第一項により閣議決定された「構造改革特別区域基本方針」（平成十五年一月二十四日閣議決定、平成十五年七月四日閣議決定により一部

変更)により、研修生の受け入れ業種に属する企業集積地において、常勤の職員が五十人以下の企業における研修生の受け入れ上限が六人(通常は三人)と設定された。正式な法令は、法務省関係構造改革特別区域法施行規則の一部を改正する省令(平成十六年法務省令第五七号)他、同年の法務省令第五八号および第三六四号。

(25) 南米系日系人の増加は、母国の経済情勢とも無関係ではない。一九八〇年代後半から一九九〇年代前半のブラジルは、一〇〇%を超えるインフレに苦しんでいた。特に、一九八八年には六八・二%、一九八九年には一・七六九%というハイパーインフレに見舞われた。一方日本では雇用機会が拡大し、円高の進展が相対的な賃金水準を上昇させていた。日本とブラジルの対照的な経済状況は、日本へと「出稼ぎ」する動機を増長するものであった。

(26) 日系人は地位・身分に基づく入国が認められており、労働を一義的な目的として来日している日系人の正確な数を把握するのは容易ではない。二〇〇四年時点で、日系人最大の国籍グループであるブラジル人の在留資格「外国人の配偶者等」および「定住者」の外国人登録者数総計は、二十三万人程度である。

(27) 法務省は「改正入管法下でも、日系人の入国、滞在に関する原則は変更していない」という認識を示している。入管協会「国際人流」一九九〇年七月。井口泰も、「定住者」資格の創設は、日本人移民がその子弟とともに帰国した場合に備えた法的保証措置と述べている。井口泰「外国人労働者新時代」筑摩書房、七〇頁。

(28) 例えば梶田孝道が法務省入国管理局の職員からのヒアリング調査をもとに主張している他、同局に対する筆者のインタビュー(二〇〇五年十一月二十一日)においても同様の回答を得ている。梶田孝道「乖離するナショナルリズムとエスニシティ」青井和夫他編「市民

性の変容と地域・社会問題」梓出版社、一九九九年。

(29) 藤崎康夫「出稼ぎ日系外国人労働者」明石書店、一九九一年、八四―八五頁。

(30) 福田友子「国家による成員の選別過程」『社会学論考』二二三、二〇〇二年、四六―四七頁。法務省入国管理局に対する筆者のインタビュー(二〇〇五年十一月二十一日)においても、改正入管法施行後には、日系人の就労規模の拡大が予測されていたと述べられた。

(31) 短期滞在中に訪日した後に親族などを頼って資料を集め、日本滞在中に資格変更し、就労することは可能であった。井口、前掲書、七一頁。

(32) 野島年彦「政策集団一〇一自由民主党外国人労働者問題特別委員会 進めたい日系人の特別受け入れ」『月刊自由民主』四四〇、一九八九年十一月。

(33) 野島、上掲。および中途啓示「地域社会と国際化」中国新聞社、一九九八年、二〇四―二〇七頁。

(34) 出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件(平成二年法務省告示第一三三二号)。

(35) 一九九九年四月の経済企画庁「国際的な労働移動に関する調査研究会」は、就労基準の緩和、外国人労働者の受け入れ、永住や帰化を希望者に認めるといった「開国」スタンスを打ち出している。「国際的な労働移動に関する調査報告書」移民・外国人労働者の受け入れ検討を提案(「経済企画庁」)「労働法令通信」五二(一四)、一九九九年、一一―一二頁。さらに、故小淵首相の私的懇談会である「二十一世紀日本の構想懇談会」が二〇〇〇年一月に提出した報告書では、外国人の日本への定住化を促進するような政策、例えば、修了の時点で留学生が自動的に永住権を取得できる措置等の必要性が指摘さ

れているように、定住を前提とした外国人の受け入れが肯定的に捉えられている。

(36) こうした関心は、例えば以下の提言に観察される。日本経団連『活力と魅力溢れる日本をめざして』(二〇〇三年一月)、同『外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ―多様化のダイナミズムを実現するために―人材開国』を(二〇〇三年十一月)、同『外国人受け入れ問題に関する提言』(二〇〇四年四月)、経済同友会の医療改革をめぐる提言(二〇〇四年四月)、日本商工会議所・東京商工会議所『少子化問題とその対策について』(出産・子育てに優しい経済社会)の実現に向けた戦略(二〇〇三年六月)、日本商工会議所『少子高齢化、経済のグローバル化時代における外国人労働者の受け入れのあり方について』(二〇〇三年九月)。

(37) 外務省主催の『人の移動』に関するシンポジウム(二〇〇三年三月)における厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課長の発言、および外務省と国際移住機構(IOM)共催のシンポジウム『国境を越えた人の移動』―経済連携協定と外国人労働者の受け入れ(二〇〇四年七月)における日本看護協会の代表の発言より。なお後述の日本看護連盟は、議会に代表を送り込むなど政治活動を担い、政策提言を主な活動内容とする日本看護協会とは活動を異にしている。

(38) 日本経団連『WTOサービス貿易自由化交渉―人の移動に関する提言』(二〇〇二年六月)、同『経済連携の強化に向けた緊急提言―経済連携協定(EPA)を戦略的に推進するための具体的方策―』(二〇〇四年三月)、同『第三次出入国管理基本計画における主要な課題と今後の方針』に対する意見ならびに要望(二〇〇五年三月)、日本商工会議所『平成一八年度中小企業関係施策に関する要望』(二〇〇五年六月)など、労働市場の国際化を推し進めようとする要望

は近年相次いで表明されている。

(39) 朝日新聞二〇〇四年三月二十九日。

(40) 上掲。

(41) 経済産業省『日フィリピン経済連携協定の大胆合意について』(二〇〇四年十一月二十九日、共同プレス発表)。

(42) 厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課(二〇〇五年十一月七日)へのインタビューの際も、介護・看護分野での外国人の就労は「単純労働」として容認されているわけではなく、あくまでも従来の入国管理体制の枠組みの中で対応される点が強調された。(人文社会科学研究科助手)