

グローバル化と人の越境

— 外国人高度人材と日本の入国管理 —

明石 純一

1. 人の国際移動の活性化をめぐる現代の課題

国境を越える人の移動の活性化は、グローバル化を象徴する現象のひとつである。国家間の物や商品の移動（貿易）、金や資本の移動（海外投資）と同じく、あるいはより直接的に、人の国際移動は様々な人種や宗教、言語や生活習慣が錯綜する多文化空間の創出に貢献している。そこでは、越境者たちとホスト社会の文字通り人的な対話が進み、異なるエスニック的出自をもつ「他者」への理解と敬意が深まるかもしれない。あるいは双方が馴染めず、軋轢が生まれ、排他的な感情すら芽生えてしまうのかもしれない。国際交通技術の発達にはさらに多くの人が低コストで国境を越えることを容易としたが、事実として、移民とホスト社会が歩み寄れない不幸な関係は世界各地に観察される。

このように考えるならば、国際人口移動が規模的に拡大し、地理的に拡散している現代、国境の外と内を触媒する入国管理に課されている役割の大きさが想像されよう。そしてその役割は多様である。外国から旅行者を誘致すること、留学生の受け入れを促進すること、人手不足の就業分野に海外から労働力を導入すること、庇護希望者に対して難民認定処理を実施すること、国際人身売買や密航などの犯罪を未然に防止すること、すなわち人の越境という個人的行為はほぼ例外なく、入国管理という国家的営為の対象であることが避けられない。その統制から逃れようとするならば、越境者たちは「非正規 (irregular)」, 「不法 (illegal)」, 「非登録 (undocumented)」などのラベルが貼られ、国外への退去強制の

恐れを抱えながら異国で生活することになる。

入国管理が果たすべき役割はかくも多岐に渡るという事情において、日本も例外ではない。ここ数年に限っても、観光者についてはビジット・ジャパン・キャンペーン（2003年）、留学生については20年来の目標であった10万人達成後に打ち出された「新たな留学生政策」（2003年）や30万人計画（2008年）、労働者については自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）といった2カ国間協定にもとづく看護師・介護福祉士候補者の受け入れ（2008年）、難民については「参与員制度」の導入（2005年）や「第三国定住」プログラムの決定（2008年）など、政策上の課題や制度実践の例には枚挙に暇がない。なお日本政府は米国に続き、外国人渡航者（在日韓国・朝鮮人を含む「特別永住者」、16歳未満の者、外交官らを除く）に対する指紋採取や顔写真撮影を2006年に法律化し、翌2007年に実施している。

なかでも近年優先順位を上げている政策課題は、高度に専門的な知識、技術、技能を有する外国人ナレッジワーカー、すなわち外国人高度人材の獲得である。1980年代末より海外の高度人材に対する歓迎の態度は幾度となく表明されてきたが、その背景には、外国人の語学能力や国際業務のためのノウハウに対する企業側の需要の高まりがある。また、不可逆的に進んでいる市場のグローバル化は、外国人高度人材を企業競争力の向上のための欠かせない戦力たらしめている。2005年3月には、「我が国への貢献」を基準とする「永住許可に関するガイドライン」が示された。後述するように、現在のところ上述のガイドラインに基づく永住の門戸は決して広いとは言えないが、更新は出来ても原則的には期限付きの滞在のみが認められていた彼（女）らに永住を促し、日本社会の成員として迎え入れようという姿勢が前面へと押し出されたことの含意は小さくない。これまで日本が欠いていた「移民政策」の構築への第一歩といえなくもない。

もちろん、日本にはすでに200万を越える外国人が居留し、永住資格

を取得する数は年々増加し、2007年には初めて6万人を超えた。2007年末の外国人登録者数において、これまで最大の割合を占めていた在日韓国・朝鮮人を中心とする「特別永住者」(約43万人)は、初めて一般の「永住者」(約44万人)に抜かれている。3位には「定住者」(約27万人)、4位には「日本人の配偶者等」(約25.7万人)と、安定した法的地位が保証される在留資格が続いていることから、日本の「移民社会」化は着実に進んでいることがわかる。国策としての「移民政策」の不在は、特に1980年代以降に増加した外国人の雇用環境、医療や社会福祉サービス、子弟の教育(不登校など)などに関する諸問題の解決を遅らせているひとつの背景であるが、結果として日本社会に根を下ろす外国人の数は今後も増えていくだろう。

しかし上の「我が国への貢献」に基づくガイドラインは、政府の意図により彼(女)らの定住・永住を促すものである。その点において、建前上は非移民国という立場を通してきた日本の入国管理政策史における、多分に象徴的に過ぎないが、ひとつの転換点とも見なせるのではないだろうか。政策レベルで外国人の永住を促すルートが開示されたという事情は、否応なく、日本への越境者とホスト社会である日本の関係を良好なものとするロールモデルを公式に要請するからである。では永住を前提とした外国人の受け入れの仕組みを備えていなかった日本が、どのような形で「移民政策」を構築するのだろうか。特に上に述べた高度人材の受け入れについて、政策立案者はいかなる時局的認識を形成し、この課題に取り組んできたのだろうか。本稿ではこうした問題意識にもとづき、1980年代後半から現代に至るまでの外国人高度人材をめぐる日本の入国管理の変遷を論じたい。

なお日本における外国人高度人材の受け入れをめぐる従来の研究は、雇用主や雇用者本人を対象としたヒアリング調査や質問票を用いたアンケート調査などが中心であった(経済産業省・財団法人社会生産性本部 2001年、厚生労働省職業安定局 2003年・2004年、塚崎 2008年)⁴⁾。もち

ろん、企業の人材戦略や雇用者の動機を知ることが実態を理解するために不可欠であることは言うまでもない。本稿においてもこうした先行研究や、2006年10月から2007年3月に筆者が実施した企業経営者および人事担当者に対するインタビューおよび上場企業約2,500社へ郵送した外国人の雇用をめぐるサーベイ調査などの結果を参考にしている。ただし本稿の問題関心に即して、以下の議論では、政策の動向を中心に整理しながらその含意を考察したい。

2. 日本政府の当初の認識と受け入れ状況

日本において初めて外国人の雇用問題が本格的な議論の対象となったのは、1980年代末から急増した「単純労働者」についてである。工場の組み立てラインや建設現場など、いわゆる3K（キツイ、キタナイ、キケン）職場で働くアジアの隣国や南米出身の労働者たちであった（明石2003, 2006b）。その影で見落とされがちではあったが、専門的な職業能力を要する高度人材についても、企業によっては逼迫感を覚えていた。例えば、1989年および1990年に労働省が実施した「技能労働者等需給状況調査」は、中小企業を中心に200万人から300万人の不足を算出している。そしてこのような人材の不足感と並行して高まったのは、外国人の語学能力や専門知識に対するニーズであった。特に1985年のプラザ合意を境に急速に進む円高は、企業の海外進出に拍車をかけ、人事の多国籍化を要請し始めたのである。

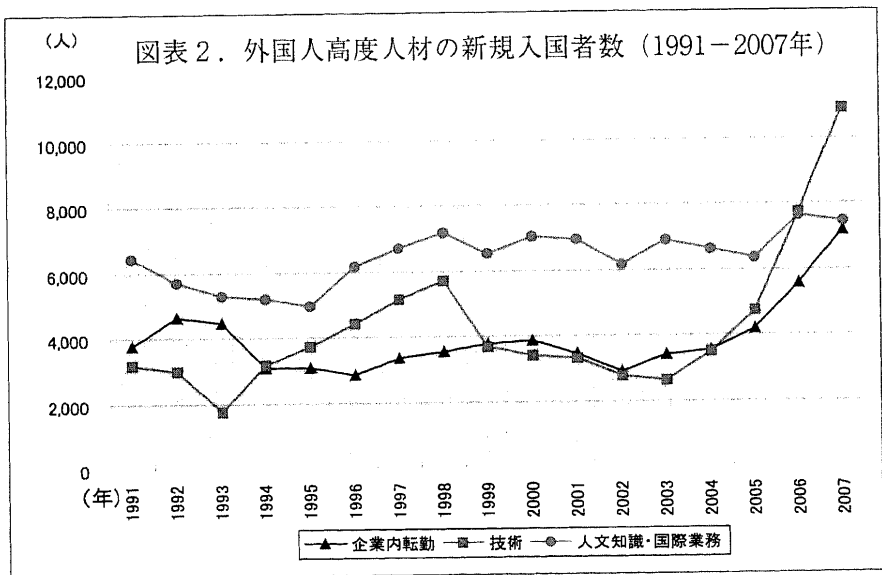
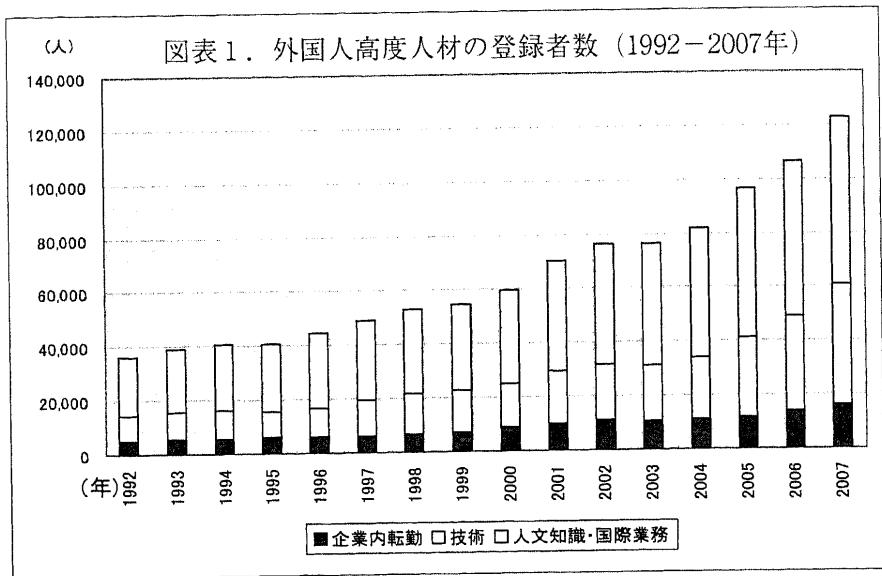
外国人高度人材の受け入れをめぐる政府の初期の公式見解は、1988年5月の「経済運営5カ年計画」に示されている。この計画には、「当面、専門的な技術、技能を有する外国人については、可能な限り受け入れる方向で対処する」と記された。また同年6月の閣議決定「雇用対策基本計画について」（第6次）でも同様の趣旨がなぞられている。高度人材の海外からの受け入れを前向きにとらえる立場は、1992年7月の第7次、1995年12月の第8次、1999年8月の第9次雇用対策基本計画においても

踏襲されており、現在に至るまで一貫している。そしてその歓迎姿勢を法制化したものが、1989年の出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の改正（翌年施行）であった。

在留資格を18種類から27種類へと増やしたこの入管法改正は、就労可能な在留資格を以前の6種類から16種類にまで拡充している⁽²⁾。受け入れ基準となる申請者の知識や経験についても、在留資格「技術」や「人文知識・国際業務」であれば、業務の関連分野での単位取得のうえで大学を卒業しているか、あるいは、10年以上の実務経験などと明記された⁽³⁾。またこの改正では「企業内転勤」など、独立した在留資格も新設されている。それ以前は、「日本人では代替不可能」である外国語に関する業務などをこなすことが、外国人に期待された限定的な役割であった。1989年の入管法改正が、日本における外国人高度人材の雇用に及ぼした最も重要な点は、その就労範囲を広げながら、受け入れ基準を明確にしたことといえよう。

こうした制度変更も追風となり、日本における外国人高度人材の数は増加する。特にその指標といえる入管法上の在留資格「企業内転勤」、「人文知識・国際業務」、「技術」での受け入れは拡大した⁽⁴⁾。図表1からは、該当する外国人登録者数の合計が、2000年から2007年の間に、6万人から12万人へと倍に増えたことがわかる。ただし図表2に示してある同カテゴリーの新規入国者数については、概ね増加傾向であり、とりわけ2004年以降の在留資格「技術」における伸びは顕著であるものの、年毎にその規模が異なり、外国人登録者数の傾向に観察されるような単純な趨勢を見出すことはできない。こうした数的動向からは、外国人高度人材に対する企業の新規需要が顕著に伸びていると判断することはできないが、いったん雇い入れた彼(女)らに対する依存度と本人たちの日本企業への定着度は、徐々にではあるが着実に高まっている状況を見出せよう。

なお2007年の登録数について、在留資格別出身地別に上位3つをあげ



れば（台湾や返還後の香港出身者も統計上は中国に含まれる）、「企業内転勤」では1位が中国（5,712人）、2位が韓国・朝鮮（2,181人）、3位が米国（1,468人）、「人文知識・国際業務」では1位が中国（26,692人）、2位が米国（7,706人）、3位が韓国・朝鮮（6,926人）、「技術」では1位が中国（23,247人）、2位が韓国・朝鮮（7,733人）、3位がインド（3,893人）となる。いずれの在留資格においても中国出身者の占有率が高く、次いで韓国・朝鮮と米国が争い、絶対数では未だに多くはないが「技術」では近年急増しているIT立国インドからの出身者が3位につけている。日本経済との関係の緊密さや地理的条件、さらにはITの専門家に対する日本企業の需要の増加をよく反映していると思われる。

外国人高度人材の増加、とりわけ図表1に示される登録者ベースでの規模的拡大傾向には、留学生や就学生（以下、留学生等）が、以前より多く、日本での就労を認める在留資格へ変更していることも寄与している。2007年に就職を目的として在留資格を変更した留学生等は1万人を超えた。1990年代は2,000人台で移行したが、新世紀に入り数が伸びている。変更先の在留資格で9割以上を占めているのが、「人文知識・国際業務」と「技術」である。また留学生が企業に就職する場合、従来は通訳や翻訳業務が主流であったが、最近では技術開発、営業、教育などにも携わっている。留学生が就く業種では、製造業や商業、貿易業で50%近くを占めるが、近年ではコンピュータ関連企業が増えていることが明らかになっている。留学生等の日本における就職の増加が、失業率の上昇時においてさえも生じたことは特筆すべきであろう。日本の教育機関で学んだ留学生に対する企業側の注目の高さをうかがわせる。

もちろん、外国人の雇用に対する企業のスタンスは一様ではない。例えば、経済産業省・財団法人社会生産性本部『少子・高齢社会の海外人材リソース導入に関する調査研究報告書』（2003年）によれば、例えば、情報通信産業を担う働き手の減少への対処としての諸外国からの人材の受け入れは、必ずしも最有力の選択というわけではないことがわかる。

むしろ全般的な傾向としては、女性や高齢者の労働力率を高めることや、労働生産性の向上よりも下位に置かれている。そのため、とりわけ企業の経営者や人事担当者が、留学生を含め外国人を社員として採用することに意識的かどうか、そのための取り組みに積極的であるか否かが、「知識労働者」受け入れの量的水準に影響を及ぼすことが考えられる。この点については、独立行政法人労働政策研究・研修機構の最近の調査が、過去3年間で留学生を採用した企業は全体の1割であることを、しかし採用した企業の8割が今後も採用する予定をもっていることを明らかにしている⁶⁾。なお、国際留学生協会が留学生に向けて発行している就職情報誌には、2000年に7社が掲載されていたが、「世界で通用する商品を製造・販売するには外国人の視点が欠かせない」、「国内では国際事業を、現地では日本との連携を担う人材が欲しい」といった採用戦略から、2007年には、その数が46社に達したという⁷⁾。

3. 労働市場の戦略的開放と人材の国際獲得競争

1980年代後半から1990年代前半に高度人材と考えられていたのは、専門的な技術、技能、知識を有する外国人であり、特定の産業分野や職務内容を意識したターゲットではなかった。日本に流入する外国人人口が急速に増えていた当時の状況では、「単純労働者」を表向きは制限することのいわば免罪符として、「知識労働者」である外国人高度人材への門戸開放路線がことさら強調されたという見方もとれよう。しかし彼(女)らへの需要の高まりは、1990年代後半における国際的なIT市場の拡大によって顕在化する。産業省の「特定サービス産業実態調査」が示す情報サービス産業の雇用判断D.I.値は1990年代後半には不足感を表すマイナスへと振れていることから、IT関連分野における人材の需給の国内不均衡は当時明らかであった。

この頃より、高度人材の海外からの受け入れは政府主導の国家戦略と認識され始めるが、その背景としては、1990年代にIT産業が活況に沸

いていた米国の「ニューエコノミー」が無視できない。絶え間ない情報技術革新が国家の競争力を高めている米国にならって、日本政府は、1990年代後半以降に国内の IT 基盤の振興を目的とした政策を相次いで打ち出すことになる。しかし同時に、上に述べたように、IT 産業を活性化し、かつそれを支える人材難に直面する。当然のことながら日本のハイテク産業は、米国のシリコンバレーが先導する IT 経済の爆発的な成長を支えた IC ——集積回路 (Integrated Circuit) ならぬインド人 (Indian) と中国人 (Chinese) ——の頭脳や起業精神を欠いていた。シリコンバレーではすでに1990年までに、3分の1の科学者やエンジニアが移民であり、そのうちの約3分の2はアジア系が占め、特に多数派を構成していたのがインド人と中国人であった (Saxenian 2000: 249)。野心に満ちた異国のプログラマーやエンジニア集団を大量に受け入れ、国内においてでさえ熾烈な IT 関連企業間の生き残り競争が展開されていた米国は、その出発点や土壌が日本とは大きく異なっていたのである。焦燥感をも孕んだこのような問題認識は、日本政府や経済界に海外の有能な IT 人材を渴望させることになる。

IT 分野を中心とした高度人材の国際的な獲得競争について、以下に簡単にまとめておこう (明石 2006a, Cornelius and Espenshade 2001)。米国は1990年の移民法において、米国経済に資する知識や技術、研究能力を有する移民、あるいは投資家・起業家への門戸を広く開放し、5万4千人から14万人へと受け入れ枠を拡大した。1990年代には、非移民カテゴリーにおいても、H1-B ビザ (技術・知識を持つ専門職) の発給を増やすことで、外国人技術者の受け入れを容易にする措置を講じた。ハイテク産業を担うエンジニアなどに対する需要の高まりは、短期間のうちに移民法に反映されたのである。さらに「アメリカ競争力・労働力改善法」(1998年) および「アメリカ競争力法」(2000年) は、前述の H1-B ビザの配給数を大幅に引き上げ、IT 不況が訪れる前に一時的であるが年間に20万にも届くほどの規模にまで膨らんだ。経済界のロビイングが功

を奏していることがわかる。便宜的に比較しておくならば、日本の「人文知識・国際業務」、「技術」における2007年の新規入国者数の合計は2万人に満たない。

カナダやオーストラリアなどのポイントシステム（年齢や学歴などをスコア化し移民受け入れのための基準とする仕組み）を採用する伝統的移民国においても、近年では知識や技術、実務経験といった選択基準にウェイトが置かれている。もちろん両国においても、難民の受け入れや家族の呼び寄せは依然として行われているが、移民政策それ自体に、自国経済への貢献度という観点が近年より積極的に取り入れられているのである。こうした動向は移民国に限って観察されていることではない。ドイツにおける「ドイツ版グリーンカード」の導入（2000年）、イギリスの「高度技能移民プログラム」（2002年）の実施、シンガポールの高度人材に対する「レッドカーペット」待遇など、海外におけるハイテク分野の専門家や科学技術者などに対して各国政府は囲い込みを試みている。上に述べた事例のみならず、日本の近隣諸国・地域、例えば中国、韓国、台湾などでも同様の「競争国家」的な政策が採用され（Lavenex 2006）、高度人材の獲得競争に参入している。その目的は、上に述べたような特定業種の人材需要を満たすという場合もあれば、長期的な観点からの人的資本の確保、経営者や投資家の海外からの誘致、有能な留学生の獲得など様々であり、国ごとに重心の置き方は異なる（Abella 2006：18-19）。

日本の動向について、以下にやや詳しく整理しておこう（倉田 2003）。まず2000年3月に閣議決定された「規制緩和推進3か年計画（再改定）について」が、外国人IT人材受け入れ緩和の必要性を述べている。同年同月には、「第2次出入国管理計画」が策定され、情報通信分野における海外からの人材の確保と国境を越える技術交流の重要性を指摘している。当時の日本の首相がインドを訪問して「日印IT協力推進計画」を結んだのも2000年のことである。新世紀の幕が上がる直前、コンピュータの誤作動の懸念（Y2K=2000年問題）を強めていた米国の企業が多く

召集していたインドの IT 人材の優秀さには当時から注目が寄せられており、日本政府もそれに乗じたいという戦略であった。実際、インド人の IT 人材に対する日本語や日本の商習慣についての研修もこの頃から実施されている。同じく同年12月には「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(IT 基本法)」が制定され、同法にもとづき、IT 戦略本部が設置された。この IT 戦略本部は「IT 基本戦略」を策定し、入管法上の受け入れ基準などを見直すことで、2005年までに3万人の外国人技術者の確保を目指すとした。結果的に成功には至らなかったが、こうした例は、IT 振興政策が入国管理に反映されてきた経緯を如実に示している(上林 2002)。

内閣を中心とする以上の取り組みに加えて、省庁レベルでも IT 人材受け入れの促進が目指された。例えば情報通信分野における国内の人材難への対応措置として、当時の通産省(現経済産業省)はアジア各国の情報処理技術関連の資格について国家間の相互認証の仕組みを構築している。インド(2001年)に続き、在留資格を取得する上で有効な情報処理技術関連の資格の相互承認は、シンガポール(2001年)、韓国と中国(2002年)、フィリピンとベトナム(2003年)、ミャンマーと台湾(2004年)に及んでいる。これまでの仕組みでは、IT 分野に就労を希望する外国人とその雇用を希望する企業があったとしても、「従事しようとする業務に関する科目を専攻して大学を卒業したか、同等の教育を受け、10年以上の実務経験がある」ことが在留資格を取得するための条件であった。しかし通産省の要請を受けた法務省は、この相互認証された資格取得者に対して、積極的に在留資格を許可する方針で了承した。限定的ではあるが、海外の高度人材の受け入れを学歴や実務経験で制約せず、専門的なスキルや知識こそを問うルートが敷かれたのである。

このような路線は現在に至っても変わっていない。2002年3月の閣議決定「規制改革推進3か年計画(改定)」は「IT 技術者などの専門的・技術的分野の業務に従事する外国人を一層積極的に受け入れ」、そして

「IT 技術者に関する上陸許可基準等外国人受入れ関連制度の見直しについて検討」という項目をたて、2002年度以降に逐次実施する決定を行なった。2002年4月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」では、海外からの頭脳流入の拡大を図るために、関係省庁は技術者の入国、就労、勉学、研修、居住などに関する環境を改善することを方針とした。また、対内直接投資やM&Aに関する制度整備の必要性を強調していた対日投資会議でも、外国人の居住環境の改善や外国人子弟の教育・医療環境の整備に対する意識を高めている。海外からの高度人材の受け入れを増やすために法的なハードルを下げたのみならず、彼(女)らの日本での「居心地」の改善を図ろうとする政策当局の意図がうかがえる。

経済界の見解も整理しておこう。経済同友会『外国人が「訪れたい、学びたい、働きたい」日本となるために』（2002年10月）、日本経団連『活力と魅力溢れる日本をめざして』（2003年1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』（産業問題委員会・雇用委員会、2003年11月）などに、経済界の姿勢が少なくとも表向きに示されている。上の提言で日本経団連は、広く外国人労働者の受け入れに関して、少子高齢化、労働条件、異文化経営、外国人の生活環境、社会保障制度、公共サービス、留学生の受け入れと企業への就職促進、研修生制度や「技能実習制度」の見直し、不法滞在対策など様々な項目に言及している。そしてこの提言の核心は、具体的な在留資格の個々の上陸基準を緩和すること、および在留期間の伸張である。また高度人材の定住化を視野にいたした日本版グリーンカードの創設というユニークな内容もこの提言には含まれている。

ただし企業は、政策を通じた門戸開放を期待しているというよりも、個々に人材戦略を展開している。筆者が2007年に実施した「外国人『高度人材』の戦力化に関するアンケート調査」（2,455の上場企業に調査票を郵送、218社から回収、有効回答216社、有効回収率8.9%）においては、「政府の外国人『高度人材』受け入れ政策について」（1：詳しく知

っている、2：概ね知っている、3：あまり知らない、4：全く知らない」と「政府の外国人『高度人材』受け入れ政策の動向に対して」（1：強く関心がある、2：概ね関心がある、3：あまり関心がない、4：全く関心がない）という項目を設けたが、前者については1と2の合計が約7%（15社）、後者については12%（26社）という数字に留まった。この結果からのみ判断するならば、日本企業の多くは諸外国から高度人材を受け入れるにあたって、政府の政策に十分通じているとはいえず、また、その政策をさほど頼りにしていないことがわかる。

同時期（2006年10月から2007年3月）に筆者が試みた企業経営者や人事担当者に対するインタビュー結果（S社、自動車関連事業、従業員数約3,800名、本社大阪、M社、IT・ソフトウェア企業、従業員数約900名、本社東京、など計15社）は、そのような企業の姿勢と矛盾しない。例えば、国内の大手家電メーカーは、諸外国のトップスクールに出向いての直接採用を試みている。国外の学生をリクルートする目的は、先端的な技術開発の担い手と幹部候補生を発掘するためであり、このような試みをする企業は年々増えているという。海外におけるジョブフェアへ参加し、多様な人材による組織の活性化に取り組んでいる事例も近年ほど多く見聞きする。またメーカーや小売業などいくつかの企業は、海外への事業進出への足がかりとして、多数留学生採用枠の拡大を意図している。急成長を遂げているオフショア技術開発を効果的かつ効率的に進めるためにも、人材の多国籍さは不可欠であろう。国境を越えた業務提携を円滑にするためには言語的な問題、商習慣の違いなどを乗り越える必要があり、企業の「多国籍軍」化が求められているのである。そもそも多国籍企業における人事異動の一部は越境を必然とする。この「企業内国際移動」に対する法的制約は、同様の職であったとしても外国人が新たに海外からそれを求める場合に比べて、格段に緩やかであることが通常である（Peixoto 2001）。企業による経済活動のボーダーレス化が、国境の透過性すなわち越境の自由度を高めている現実がここに垣間みられる。

また付け加えるならば、日本における労働市場の環境変化も、企業による海外の高度人材獲得の動きに拍車をかけている。すなわち、日本的経営の人事制度面での柱であった終身雇用や年功序列賃金といった仕組みが、近年の転職市場の充実をとともう雇用の流動化や成果主義といったインセンティブ重視型の報酬体系の導入とともに、修正を余儀なくされている⁷⁰。即戦力と見なされる外国人高度人材の日本企業への就職は、こうした事情からも以前と比べて容易になったといえよう。

4. 「移民政策」へ

日本経団連が近年の報告を再度まとめたものが、『外国人受け入れ問題に関する提言』（2004年4月）である。この提言は、内閣に「外国人受け入れ問題本部」を設置し、「特命担当大臣」を置くことを提案している。将来的には、「外国人受け入れに関する基本法」（仮称）を制定し、この分野を掌握する「外国人庁」（仮称）あるいは「多文化共生庁」（仮称）の創設を検討すべきという内容を含んでいる⁷¹。

高度人材を引きつけるためには、永住をも視野に含めた制度変更が重要であるという意見も近年では徐々に政策に反映され現実味を帯びることになる。例えば、2004年3月の閣議決定「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」のうち、分野別措置事項の3「法務関係」のウ「国境を越えた『ヒト』の円滑な移動のための法整備、およびエ「国際的な高度人材の移入促進（日本版『グリーンカード』の創設など）は、高度人材の受け入れ促進や「日本国の利益に合する」外国人の永住を容易とする措置などに向けた施策を練ることとしている。2004年12月の規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申」は、「永住許可要件としての外交・社会・経済・文化等の分野において我が国への貢献が認められる者に関するガイドライン案について、各分野における専門家、有識者、外国人等からの意見を広く聴取しつつ策定すること」を決定、2005年3月の「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申

(追加答申)」は、「技術」や「人文知識・国際業務」の要件の緩和が盛り込まれている。第2次答申（2005年12月）と第3次答申（2006年12月）でも同じく強調された内容であり、政府中枢においてこの政策課題がすでに定着したことがわかる。なお官邸レベルでは、「高度人材受入推進会議」が設けられ、2008年12月に第1回会合が開催されている。

入国管理当局では、2005年3月に「第3次入国管理計画」を発表し、在留期間の延長や永住許可基準の緩和と透明化などにより高度人材の受け入れを進めるとしている。法務省入国管理局は永住許可事例を公開するとともに、本稿冒頭で記したように2005年3月には「我が国への貢献」に関するガイドラインを設けた。ここに、日本経済社会の厚生の上昇に資すると考えられる外国人に対する永住許可基準が明確化することになる。上のガイドラインは、「5年以上日本において社会生活上問題を生ぜしめることなく滞在してきた」ことを永住許可取得の前提とし、日本における教育および研究水準の向上や文化や芸術分野での貢献を判断基準としている。当該者の表彰歴や論文数なども考慮の対象となる。ノーベル賞や文化勲章などの具体的な受章項目を筆頭に、日本国内における公的な委員としての経歴、国際交流や文化交流における在日外交官としての功績、経営者、アスリートやその指導者の成績、技術、芸術、教育、研究、福祉分野における活動実績などが含まれる。

もちろん、永住への道を開拓するという方向で日本の入国管理に変容を迫っているのは、高度人材の受け入れを促進すべきという要請のみではない。世紀の変わり目には、少子高齢化社会を迎えた日本を将来誰が支えるかという問いが、入国管理に「移民政策」を要請することになる。やや遡るが、2000年3月には国連経済社会局人口部から衝撃的な人口予測が示されていた。この国連報告は、日本が1995年の生産年齢人口（15-64歳）を維持するためには、2000年から2050年の間に毎年64万7千人の「補充移民 (replacement migration)」を受け入れる必要があるとの内容であった。むろん、現在の日本に住む外国人人口の3分の1近

くにも及ぶ数の外国人を毎年移民として受け入れ続けるという選択肢は、当時も今も政策レベルでは議論の対象にはなっていない。ただし人口減少問題への対応として移民の受け入れという方策を意識させたという点で、この報告のインパクトは小さくなかった。

5. 人の越境と入国管理の役割

国際交通技術の進歩は、越境の費用を大幅に低下させてきた。労働市場の国際化は不可逆的に進んでおり、雇用機会に恵まれ所得水準が高い先進資本主義国への人の移動圧力が、将来において抑制されるとは考えにくい。さらに越境者たちが作り出す紐帯は、ホスト社会の就労や生活に関するリアルタイムな情報を同郷に普及させることで、移住のリスクを低め、新たな越境者を作り出す。もっとも上の事情は、海外で働きたいと希望するものすべてにとっての「ボーダーレス」な国際社会の実現を保障するものではない。ゲートキーパーたるホスト国の政府が、自国経済社会の利益に適うものであるかどうかを個別に見極め、彼(女)らの入国、滞在、就労についての許否をその都度判断しているからである。越境の相対的自由を享受しているのは、高度に専門的な知識や技術を身につけた一部の越境者たちに過ぎない。本稿で検討してきた日本の事例も、その点では同様である。彼(女)らの受け入れと定着を促進すべく入国管理上のルールが変更されてきた、その発端から確認しておこう。

1980年代後半からの外国人高度人材の受け入れ拡大は、プラザ合意後の円の高騰が企業の事業展開の国際化を必然としたことがそのひとつの背景である。1990年代後半以降には、米国の後塵を拝していた IT 産業において、この分野の人材を確保することが課題とされた。高度人材の受け入れ状況は、ホスト国である日本の景気の上昇下降に短期的に逐一反応しているわけではなく、市場のグローバル化が企業人事の多国籍化を要請していることを反映しているといえよう。

入管政策レベルでは、1990年代の政策の基調をなしていた1992年の

「第1次出入国管理計画」を法務省は8年ぶりに見直すことになる。この2000年の「第2次出入国管理計画」では高度人材の受け入れ促進を、2005年の「第3次出入国管理計画」では彼(女)らの定着を目指すこととしている。1990年代後半の経済界が、高度人材の海外からの調達を積極的に容認する方向に傾倒したことは、上述した政府の認識変化と政策的措置に影響を与えていると考えられよう。政府と経済界で共有された外国人高度人材獲得の意欲は、外国人は「非定住」の存在であるという日本の入国管理体制の原則を、部分的ながら覆すほどであった。

日本における外国人人口が急速に増え始めたのは1980年代後半以降であり、その進度は緩やかながら、日本は「移民社会」化を経験している。こうした既成事実に加えて、近年における外国人高度人材受け入れ政策は、日本の公的な「移民国家」化に先鞭をつけうるだろう。1980年代後半には受け入れ体制の整備へ、1990年代後半には受け入れの促進へ、新世紀に入りわずか数年を経て、定住・永住の促進へと政策の力点は移動してきたのである。言い換えれば、世界各地から目的地を主体的に選びとれる彼(女)らをいかにして自国へと惹きつけ囲い込むかという課題が、日本経済社会の将来設計図のなかに編みこまれたともいえる。むろん、単なる経済の高度化や産業競争力の強化の一貫としてのみで、この政策の成功の度合いを評価することはできまい。「競争国家」的な取り組みであるからこそ、日本社会と越境者たちが今後いかなる社会的・文化的・人間的関係を構築し、維持していくのかという問いに対して、応答がいっそう強く求められているのである¹⁹⁾。

注

- (1) 厚生労働省職業安定局の報告書については、「IT 技術者編」(2003 年)および「人文知識・国際業務編」(2004年)があり、共に上記研究会の座長を務めた白木三秀氏(早稲田大学政治経済学部教授)により資料提供を受けた。
- (2) 1989年の入管法改正の影響については、明石(2001)を参照。
- (3) こうした法定作業により、個々の受入国は「高度人材」や「知識労働者」に該当するための資格や条件を規定しているため、厳密な意味でそれらに万国共通の定義はできない。Iredale(2000:883-884)を参照。
- (4) 本稿における入国管理及び外国人登録に関する数値は、すべて法務省入国管理局編(2008)の統計データにもとづく。なお図表1においては、1991年の数値が公表されていないため、1992年を出発点とした。
- (5) 朝日新聞2008年4月8日朝刊「留学生の採用、企業の一割どまり」。
- (6) 朝日新聞2008年7月13日朝刊「企業、留学生求む 日本と橋渡し期待 国際競争背景に採用拡大」。近年における日本政府による留学生受け入れに対する取り組みについては、明石(2007:116-119)を参照。
- (7) いわゆる「日本的経営」と外国人の雇用については、例えば、梶田(1994:54-64)を参照。
- (8) 2008年10月の日本経団連が示した「人口減少に対応した経済社会のあり方」においては、「日本型移民政策」の検討が必要との認識が示され、人口減少と移民の結びつきを意識した意味で、従来の見解からさらに一歩踏み込んだものとなった。この「日本型移民政策」には、同年6月に当時の首相に提出された自民党「外国人材交流推進議員連盟」の報告書の構想を引き継いでいる部分もある。明石・小川(2008)を参照。
- (9) 本稿は平成18-20年度日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究B(課題番号:18330029, 研究代表者:首藤もと子筑波大学人文社会

科学研究科教授)「東アジアにおける越境労働移動の政治社会学的動態分析と入国管理政策の比較研究」による研究成果の一部である。

参考文献

- 明石純一 2001年 「現代日本における『外国人受け入れ』の政策評価－1990年改正入管法および90年代の関連政策の効果についての分析」『国際政治経済学研究』第8号, 85－101頁
- 明石純一 2003年 「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』第56号(2), 303－320頁
- 明石純一 2006年a 「国際経済秩序とIT」鈴木秀一・斎藤洋編『情報社会の秩序と信頼』税務経理協会, 119－140頁
- 明石純一 2006年b 「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」『筑波法政』第40号, 101－123頁
- 明石純一 2007年 「日本の留学生政策をめぐる一考察－『10万人計画』から『新たな留学生政策』へ」『国際政治経済学研究』第19号, 107－119頁
- 明石純一・小川直樹 2008年 「移民1000万人『多民族国家』へ タブーに挑戦する自民党議連」『エコノミスト』第86巻(34), 68－72頁
- 梶田孝道 1994年 『外国人労働者と日本』日本放送出版協会
- 上林千恵子 2002年 「外国人IT労働者の受け入れと情報産業」駒井洋編『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店, 51－90頁
- 倉田良樹 2003年 「専門的・技術的労働者の受け入れ」依光正哲編『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社, 77－96頁
- 経済産業省・財団法人社会生産性本部 2001年 『少子・高齢社会の海外人材リソース導入に関する調査研究報告書』
- 厚生労働省職業安定局 2003年・2004年 『専門的、技術的分野の外国人労働者の雇用管理に在り方に関する検討委員会報告書』
- 塚崎裕子 2008年 『外国人専門職・技術職の雇用問題』明石書店
- 法務省入国管理局編 2008年 『出入国管理(平成20年版)』

- Abella M. 2006 “Global Competition for Skilled Workers and Consequences,” C. Kuptsch and Pang E. F. (eds.) *Competing for Global Talent*, International Institute for Labour Studies, pp. 11–32.
- Cornelius W. A. and Espenshade T. J. 2001 “The International Migration of the Highly Skilled: ‘High-Tech Braceros’ in the Global Labor Market,” W. A. Cornelius, Espenshade T. J. and Salehyan I. (eds.) *The International Migration of the Highly Skilled*, Center for Comparative Immigration Studies, pp. 3–19.
- Iredale R. 2000 “Migration Policies for the Highly Skilled in the Asia-Pacific Region,” *International Migration Review* 34(3), pp. 882–906.
- Lavenex S. 2006 “The Competition State and Multilateral Liberalization of Highly Skilled Migration,” M. P. Smith and Favell A. (eds.) *The Human Face of Global Mobility*, Transaction Publishers, pp. 29–52.
- Peixoto J. 2001 “The International Mobility of Highly Skilled Workers in Transnational Corporations; The Macro and Micro Factors of the Organizational Migration of Cadres,” *International Migration Review* 35(4), pp. 1030–1053.
- Saxenian A. 2000 “Networks of Immigrant Entrepreneurs,” C. M. Lee and etc. (eds.) *The Silicon Valley Edge*, Stanford University Press, pp. 248–268.