

日本の外国人労働者受け入れ政策 ——比較分析のための一試論

藤井 禎 介

はじめに

- I. 日本は特殊か？
- II. 仮説の検討

III. 日本における外国人労働者受け入れ政策の展開

- IV. 分析
おわりに

はじめに

1980年代中頃から、バブル経済の好景気の影響により日本にはアジア諸国の人々を中心に大量の外国人労働者が合法・不法を問わず入国した。ある統計によれば、日本に新規に入国した（合法の）外国人労働者の数は1979年に893,987人であったのが、十年後の1989年には2,455,776人とおよそ2.7倍に増加した。¹⁾これに留学生や就学生など就労目的以外の入国者も含めると、この数字はさらに大きくなる。また同じく、この時期不法就労者として摘発された外国人の数をみると、83年の2,339人から89年には16,608人へと著しく増加している。なかでも、注目されるのは86年以降急速に男子労働者の摘発件数が増加していることである。これは以前から問題視されていた、いわゆる「じゃばゆきさん」とよばれる、風俗業等に従事する女子不法労働者の問題に加えて（あるいはそれにかわって）、建設現場や中小企業の組み立てラインといった一般に「単純労働」とよばれる分野で働く男子出稼ぎ労働者の問題が、日本でも顕在化しはじめたことを物語っていた。日本国内では、予想もしなかったこうした事態に直面して、彼・彼女ら外国人労働者の受け入れの是非をめぐる各界で議論が百出した。

そうした背景を受け、日本政府も何がしかの対策を採ることを余儀なくされたが、そこで打ち出されることになったのが89年の「出入国管理及び難民認定法」（以後入管法）の改正案である。当時この改正案は、従来の出入国管理行政からの画期的な転換であるとして大いに喧伝された。詳細は後に譲るが、たしかに同案では、旧入管法では比較的厳格に規制されていた外国人就労許可業

種の枠を一部拡張したり、申請時の手続きを簡素化・明瞭化するなど人の流れの国際化に対応した政策上の新たな一歩を踏み出しているかにみえた。だが注意しなければならないのは、この改正案は同時に、それまで日本政府が一貫して保持し続けてきた基本原則の継続も改めて確認したことである。すなわち、単純労働者の受け入れはこれを認めない、というのがそれである。同改正案では、この原則に基づき、不法就労者を雇用した事業主に新たに罰則を設けるなど未熟練労働者の受け入れに対する規制はむしろ強化された。その意味で、日本政府は急激な環境の変化にも関わらず、その基本方針は堅持したとあってよいだろう。

ところで、日本が戦後、外国人労働者の受け入れに一貫して慎重であったことは、他の先進国と比較すると特異にみえる。たとえば、日本と同様、敗戦国として出発し、同じく「奇跡」とよばれる経済成長を達成した（西）ドイツでは、50年代中頃から本格的に外国人労働力の導入に乗り出していた。²⁾これはドイツが、（その基本法で難民に対する比較的寛大な規定をおいているにもかかわらず）「ドイツは移民国ではない」という国是を戦後主張し続けたことを考えると、より興味深い事例にみえる。なぜなら、それは移民や外国人一般に対する政策の論理と、外国人労働力導入という政策の論理は、状況によって切り離し得ることを示唆しているからである。では、なぜ日本は外国人労働者の受け入れに消極的であり続けたのだろうか。本稿では、89年の入管法改正前後の政治過程を概観することで試論的ではあるがこの問に対する答を提示したい。

I. 日本は特殊か？

国際的な労働力の移動を引き起こす要因には様々なのが考えられるが、大きくみるとそれは送り出し国側の要因（プッシュ要因）と受け入れ国側の要因（プル要因）の二つに分けられる。前者には、送り出し国内の失業状況や受け入れ国との著しい賃金・所得格差など送り出し国側に固有の経済問題があげられる。また、送り出し国に進出した外国企業ないしメディアによる情報伝達効果や、為替レートの変動の影響もこれに加えられることがある。³⁾たとえば、86年のプラザ合意による円の切り上げと日本への就労希望者の著しい増加とが時期的に一致するのは単なる偶然ではなかろう。しかし、より重要なのは、後者の受け入れ国側の要因である。なぜなら、たとえ送り出し国側に労働力流出を引き起こす客観的条件が備わっていても、当の受け入れ国側に彼・彼女らを受け入れる職場がなければ、わざわざそのような国に出稼ぎに出る誘因が送り出し国側の人々にはたらくとは考えにくいからである。では、受け入れ国側が外国人の労働力を必要とするのはどのような場合であろうか。主として、以下の三つが考えられよう。

第一は、外国人ゆえにもつ固有の能力あるいは受け入れ国側に充分でない専門知識等を求める場合である。この種の専門能力をもつ外国人労働者は、日本流に言えば「お雇い外国人」とよぶのかもしれないが、受け入れ国社会の中でそれほど目につく存在にはならない。そのため、論者によっては「潜伏型労働者」移民とよぶ場合もある。一般に、この種の労働者の入国にまで厳しい制限を課す国は少ないようである。というのは、彼・彼女らはその高い専門能力ゆえに、受け入れ国側からすればむしろ歓迎すべき存在だからである。日本の（旧）入管法でも、これらの労働者まで就労禁止の対象にはしていなかった。また彼・彼女らの側でも、移住先に定住するよりはむしろその技能を活かしてよりよい条件が得られる場所に頻繁に移動する傾向があるため、彼・彼女らの受け入れが国内で深刻な社会問題を惹き起こすことは少ない。

第二は、国内の労働力が絶対的に不足する場合である。このケースとしては、たとえば70年代の湾岸諸国があげられよう。⁴⁾これらアラブ諸国では、石油ブームにより急激に成長した経済に見合うだけの労働力が国内に絶対的に不足していた。そのため、大量の外国人を周辺諸

国や他のアジア諸国から労働力として調達せざるを得なかったのである。要するに、人口の少なさが決定的な要因になった例といえる。こうした国では、場合によっては外国人の割合が本国人のそれを凌駕することもあり、それが新たな国内問題を惹き起こす原因にもなっている。

第三は、受け入れ国内に生じた労働市場の硬直性を緩和するために外国人労働力の導入をはかる場合である。これは第二の場合のように絶対的に労働力が不足しているわけではないが、労働供給の逼迫化や組合の組織化の進展等により国内の労働市場が硬直化している際に、その柔軟性を回復するためしばしば採用される政策である。すなわち「組織された」労働市場の外部に未組織の労働市場を形成することで、賃金の上昇圧力を緩和したり不況期における生産調整を容易にするものである。このような戦略は政治経済学では「デュアリズム」(dualism) 戦略とよばれる。⁵⁾このデュアリズム戦略がとられると、外国人労働者はいわゆる「外部労働市場」に置かれて国内労働者とは区別され、主に熟練を要しない単純作業やサービス業など周辺的な職種に従事することになる。論者によっては、戦後欧州各国で導入された「ゲストワーカー」(Gast Arbeiter) 制度は、このケースに該当すると主張することも少なくない。

では、日本には、以上のような外国人労働者の受け入れ国となる条件は存在しなかったのであろうか。日本の場合、第一と第二の要因は除外してもよいと考えられるので、以下では第三の要因について考えてみることにする。

日本のこれまでの労働市場の歴史を概観すると、(戦時中の一時期を除き) 戦前から戦後の高度成長期に至るまで、日本は労働力の輸入国であるよりむしろ輸出国であった。過剰人口問題の解消を名目に、戦前から戦後にかけて、ときには朝鮮や「満州」など新しく獲得した植民地へ、またときには北米・南米など海外の移民受入先へ、多くの日本人が移住していった。そして政府も、これら移民を積極的に支援する政策を推進した。このように日本では、当初は国内の過剰人口問題の解決が重要課題とされたのであり、外国人労働者の導入に踏み切るような状況にはなかった。

しかしながら、高度成長期以後、日本の労働市場には少なからず変化がみられるようになる。人口の過剰による労働力の輸出は消滅し、反対に労働市場の逼迫化が深刻な問題となってきたのである。戦後の労働市場における逼迫状況のピークは、(これまでのところ) 70年代初

頭のいざなぎ景気と80年代後半のバブル経済の二度確認されている。この二つの時期に、失業率は減退し、賃金の上昇圧力が企業活動を圧迫した。⁶⁾ 外国人労働者を導入し労働市場の柔軟性を回復させる条件は、このころまでには充分熟していたといつてよい。だが日本では、外国人労働者の「単純労働」への活用を政策として採用することはなかった。なぜであろうか。

考えられる一つの解答は、国内に労働力の不足を埋めるに足る十分な人口が存在したというものである。すなわち、国内における第一次産業から第二次・第三次産業への人口移動が、高度成長期以降の労働力不足を解消したとする説明である。たしかに、日本は戦後も農村人口の占める割合が欧米各国と比べて相対的に高く、そうした農村部の人口が60年代の旺盛な労働需要に応じて都市部に移動することで高度成長を支えたという側面がある。⁷⁾ また、いわゆる「出稼ぎ」という形で季節的に移動する農村出身者が、都市部の未熟練労働部門に従事してきたことはよく知られている事実である。これらの点は、都市に吸収できる第一次産業人口が戦後ほとんど存在しなくなった一部のヨーロッパ諸国とは著しい対照をなしており、ゆえに外国人労働者を必要としなかったという説明にもかなりの説得力がある。

にもかかわらず、この説明には疑問が残る。というのは、農村部から都市部への人口移動は70年代に入ると概ね収束し、出稼ぎ労働者の数も80年代にはかなり減少したからである。70年代初頭および80年代後半の労働力不足は、これら第一次産業従事者からの人口流入が減少したことに主に起因している。もちろん、その代替として主婦や学生によるパート、アルバイトが注目されたが、それと並行して外国人労働者の導入という選択肢が検討されたとしてもとくに不自然な状況ではなかった。事実、(後述するように) この二つの時期に外国人労働者の受け入れを要望する声が国内の一部からあがっている。日本で働く意志のある外国人が多数いたことは不法就労者の数が急増したことから明らかである。それでも日本政府が外国人労働者の受け入れに慎重であったとすれば、そこには環境要因以上の何かの原因として作用していたと推測される。次章では、この点について検討してみよう。

II. 仮説の検討

日本の外国人労働者受け入れに対する消極姿勢を説明する仮説としては、まず経済的要因を重視するものがあげられる。⁸⁾ これはさらに二つに分けられるが、その第一は「日本的経営」仮説とよび得るものである。この仮説は、日本の雇用形態や、大企業と中小企業の関係にみられる日本固有の特徴が、日本企業の外国人労働者に対する需要を減少させたというものである。すなわち、日本の企業は主に新規学卒者から新入職員を採用し、それに多様な職種を経験させながら昇進させる雇用システムを採っているため、たとえば「熟練」－「半熟練」－「未熟練」といった職種別の労働市場が成立していない。また大企業と中小企業の間にある賃金や労働条件の格差等のいわゆる「二重構造」の問題も、普遍的というよりは50年代に生じた特殊な現象であって、高度成長が進展するにつれ両者の格差は確実に縮小したとする。つまり日本には「単純労働」に従事する外国人労働者の受け入れ先となるような「外部労働市場」が存在しなかったため、外国人労働者を必要としなかったとする説明である。

しかし、この説明には事実確認の点で疑問がある。前章でもふれたように、日本では戦後、出稼ぎ労働者やパート、アルバイトといった雇用形態が特定の業種で多用されており、日本に外部労働市場が存在しなかったとする説明には無理があるように思える。また大企業と中小企業の格差についても、たしかに高度成長期にある程度の縮小はみられたものの、その後も厳然とした格差が残り続けているとする観察もある。⁹⁾ また、そもそもこの仮説では、80年代に不法就労を含む大量の外国人労働者が日本に流入した事実を説明できない。以上のことから、「日本的経営」仮説は説得力に欠けると思われる。

第二として、「設備投資先行」仮説がある。この仮説は、日本企業が外国人労働者を利用するよりも技術革新や設備の更新を優先し積極的に合理化を行ったため、結果的に外国人労働者を必要としなかったという仮説である。だがこの説明も、単に結果論を指摘しているにすぎないとみた方が妥当かもしれない。もし日本で外国人労働者の活用が認められていれば、ヨーロッパ諸国の経験から推測して日本企業でも少なからぬ数の外国人が(しかも熟練を要さぬ分野で)雇用されていた可能性は否定できない。その意味で、この第二の仮説も不十分である

といえる。

このように経済的要因からの説明は、いずれも満足できるものではない。前章で考察した労働力過剰に原因を求める仮説も含め、経済的特徴からみれば日本でも外国人労働者の導入に踏み切っていたとしてもとくに不思議ではない。そこで以下では、経済的要因以外の要因、すなわち文化的ないしは政治的要因を重視する立場からの説明を検討してみよう。

文化的・政治的要因による説明の第一には、「国家アイデンティティ」(National Identity) 仮説があげられる。これは国家建設における原理として、特定の理念や思想を重視する国と、共通の民族や血のつながりなどを重視する国では、外国人に対する姿勢も自ずと異なるとする仮説である。前者にはアメリカなどいわゆる「移民国」が含まれ、たとえば国籍の認定において「出生地主義」を採用するなど、外国人の受け入れに比較的寛容である。他方、後者の例であるドイツなど「非移民国」では、いわゆる「血統主義」を採り、「国民」と認定する範囲に厳格な制限を設けるというように外国人の受け入れには慎重な例が多い。このように特定の理念に忠実でさえあれば新たな国民として移民を受け入れる国家と、国民の条件として民族的な同質性を求める国家では、外国人労働者の導入に対する政策にも相違があると、この仮説では考えるのである。

しかしながら、この「国家アイデンティティ」仮説も事実と必ずしも一致してはいない。まず、移民国が外国人労働者の受け入れに常に寛容であったわけではないことは、その代表ともいえるアメリカの外国人労働者受け入れ政策が、これまで制限と緩和の歴史を繰り返していることから明瞭である。¹⁰⁾ また逆に非移民国においても、ドイツのように時期によっては外国人を労働力として積極的に活用した例もある。移民に関する一般的な政策スタイルについてならともかく、外国人労働者の受け入れという問題に焦点を絞るなら、この仮説による説明も充分とはいえない。外国人労働者に対する各国の政策対応はその時々々の政治状況によって動的に変化するのが常態であり、ゆえにその理解には国内の政治過程の分析が不可欠となる。

では国内の政治過程において、外国人労働者の導入に賛成するのはどの勢力であり、また反対するのはどの勢力であろうか。前者はいうまでもなく安価な労働力の供給源を希求するビジネスである。他方、後者には、(極

端な外国人排斥のイデオロギーを支持する勢力を除けば) 労働組合がその代表としてあげられよう。

労働組合の外国人労働者に対する態度は二律背反的といえる。なぜなら、一方でそれは同じ階級に属するものとして連帯の対象とみなすが、他方でそれはいわゆる「産業予備軍」の輸入につながり、組合の交渉力減退を招くものとして忌避せざるを得ないからである。とりわけ、労組の活動の正統性がその構成員である国内労働者の権益擁護に多く拠っているとすれば、後者の立場がより強くなると予想されよう。したがって、外国人労働者の受け入れに反対する国内政治勢力の代表として労働組合をあげても、決して不当な想定とはいえないと考える。

では、この「組織労働抵抗」仮説で日本の外国人労働者受け入れへの消極的姿勢が説明できるであろうか。結論からいえば、まだ困難だといわざるを得ない。日本の労働組合の政治力が他国と比較してそれほど強くないことは、かつて「労働なきコーポラティズム」という概念が日本政治の特徴を形容するために用いられたことからもうかがえるように、日本政治分析では通説である。¹¹⁾ 組織率、組合の集権度、政府との接触頻度などの点からみて、日本の労働団体の政治的影響力がビジネスのそれを凌駕するとは考えにくい。にもかかわらず、外国人労働者の受け入れについては労組側の意向がビジネスのそれより優先されたとするなら、それはなぜであろうか。次章では、89年の入管法改正をめぐる政治過程を概観することで、このパズルを解く手掛かりを探してみたい。

Ⅲ. 日本における外国人労働者受け入れ政策の展開

日本で外国人労働者の問題が政府レベルにおいてはじめて議論されたのは、1967年の「第一次雇用対策基本計画」作成のときだといわれる。この計画は前年に制定された雇用対策基本法にもとづき作成されたが、そこでは「完全雇用の達成」が目標に掲げられる一方、外国人労働者については当面受け入れないことが閣議で了解された。その後、第二次(73年)、第三次(76年)の雇用対策基本計画作成の際にも、同様の了解が閣議で確認されている。

前述のように、60年代後半から70年代初頭にかけて日本は「いざなぎ景気」とよばれる好況下にあり、人手

不足の問題が徐々に顕在化しつつあった。それゆえ東京商工会議所など経済界の一部からは、外国人研修生を労働力として活用することを求める提案が出されていた。¹²⁾だが、このときの外国人労働者待望論は、73年の石油ショックにより経済が停滞したこともあって、やがて鎮静化する。だがもしそうした変動がなければ、日本の外国人労働者受け入れに関する問題はもっと早い段階からクローズアップされることになったかもしれない。

次に外国人労働者の問題が政策争点となるのは、80年代後半のバブル経済の時期である。政府内で、この問題に取り組む姿勢を最初に明らかにしたのは法務省であった。法務省は87年2月、『外国人労働者への門戸開放研究』という提言をまとめ、そのなかで単身の外国人労働者に限り期間を三年に限定して門戸を開放する可能性を示唆した。この提言の内容は、同省がその後不法就労の取り締まり強化に方針を固定化したことを考えると、かなり異例のものであったといえる。ただ法務省がこうした大胆な提言をまとめた背景には、急増する不法就労者の問題の存在とそれに対応する能力を同省が欠いていることへの焦りがあったと考えられる。不法就労者の数は、この年の前後から急激に増加する勢いをみせていた。だがそれに対し、法務省は人員の不足などからその対策で大きな遅れをとっていた。同省の一見大胆とも思える提言の背後には、こうした事態の深刻さに対する一般の注意を喚起し、その反応をみる観測気球的な意味合いがあったと推測される。

ともあれ、法務省によるこの提言以後、政府内外で外国人労働者問題に対する動きは本格化した。とりわけ、法務省の動きに敏感に反応したのは労働省（当時）であった。労働省は、法務省に対抗するかのようには12月に「外国人労働者問題研究会」（小池和男座長）を発足させ、88年3月に同研究会は報告書を発表した。その報告書では、従来の政府見解を踏襲して単純労働者の受け入れについては否定しながら、企業側からの要望にも配慮し専門職や技術職の受け入れ範疇について柔軟に解釈することを提唱していた。また、一定の条件を満たした雇主には外国人の雇用を認める「雇用許可制度」を創設することも提案した。こうした労働省の提案には、政府の基本路線は継承しつつも、事業主を通じて不法就労者の管理を自省の管轄下におこうとする同省の狙いがみとれる。

ところが、この報告には今度は法務省が強く反発した。

法務省は、現在でも就労を許可されているのは合法的に許可を得た外国人であり、その上に雇用許可制度を設けるのは屋上屋を架すものであると批判したのである。この辺りの両省の争いは、根本的な考え方の違いというよりは管轄権争いという性格が強い。結局、この点に関しては法務省の主張が通り、労働者は9月の「外国人労働者問題調査会」（円城寺次郎座長）の中間報告で雇用許可制度の創設を実質的に見送り、かわりに不法就労者を雇用した事業主への罰則を強化する方針を打ち出した。従来の政府方針をさらに強化する方向へ向かったといえてよい。このように政府内部では、外国人労働者の受け入れ問題について、その拡大よりも取り締まりの強化へと方向を収斂させていった。

では、この時期の法務・労働両省以外のアクターの動きはどうだったであろうか。まず経済界からみておこう。経済界では、労使ともに当初は外国人労働者の導入に慎重な姿勢をみせた。とりわけ単純労働者の受け入れについては、経営側（日経連（当時）、経団連（当時）等）も労働側（連合、総評）もともに拒否する姿勢を明確に打ち出していた。この点では、労使双方の歩調と政府の方針は一致していたといえる。

ところが、やがて経営側から単純労働者を含む外国人労働力の受け入れについて積極的な意見が出はじめる。まず89年1月に関西経済同友会が『外国人労働者問題への提言』を発表し、外国人労働者の「派遣センター」の設置を提唱した。これは外国人労働者を一度同センターで独占的に雇用し、そこから求人に応じて各企業に派遣するという案で、外国人の雇用期間を限定することや日本人との待遇の平等を確保する意図をもつものであったが、外国人労働者受け入れの制度を経済界からはじめて積極的に提案したものであった。また3月には、経済同友会も『これからの外国人雇用のあり方について』を発表し、単純労働者について、現地で語学研修を受けさせた後、「受け入れ調整機構」を通して実習生として就労させる「実習プログラム」案を提案し、受け入れ容認へと大きく踏み出した。このように政府・労働側と一部の経営側の考えは、徐々に開きをみせるようになっていったのである。

また、その他のアクターの動きについても簡単に確認しておく。まず受け入れ容認派としては外務省や経済企画庁（当時）があげられる。外務省は送り出し国との関係に配慮する立場から、経企庁は外国人労働者の受け

入れのあり方とその長期的なインパクトを研究するという立場から、それぞれ外国人労働者の受け入れに柔軟な姿勢をみせた。他方、政権党である自民党は、どちらかといえば消極的な姿勢をみせた。たとえば、同党の外国人労働者問題検討小委員会は88年5月に中間的まとめを提出しているが、そのなかでは単純労働者の受け入れについて「十分慎重に検討」とするやや消極的な意見を表明している。さらに、その他の政党についてもみると、社会党が外国人労働者の人権擁護を主張している点を除けば、この時期それほど目立った議論は展開していない。90年以後に公明党が外国人労働者の受け入れ容認に傾斜している点が注目されるのみである。¹³⁾

いずれにせよ、外国人労働者問題をめぐる政治過程は、基本的には政府（法務省と労働省）と経済界（労使）を中心に展開したとみてよいであろう。そして、最終的に政府の政策として決定されたのは労働側が主張する消極論にそったものであった。89年3月、政府は入管法改正案の基本方針を閣議決定し、10月には閣僚懇談会で単純労働者の受け入れ見送りを確認した。そして11月には事業主への罰則の濫用防止といった付帯決議をつけて、改正入管法案は共産党を除く各党の賛成で衆議院を通過、翌月には参議院も通過し正式に成立したのである（施行は90年6月から）。

この新しい改正入管法のポイントは、以下の三つである。第一は専門職・技術職の受け入れ範囲を拡大したことである。従来から就労可能とされていた職種に新たに十項目を付け加え、さらに入国基準の明確化や手続きの簡素化・迅速化を進めるなど特定の能力のある外国人にはある程度門戸を開放することが認められた。この点では、国際化への配慮がみとれる。だが第二に「不法就労助長罪」を制定し、不法に外国人を雇用した事業主への罰則が強化された。これにより不法就労者の斡旋などに携わったブローカーには三年以下の懲役または二百万円の罰金が課されることとなった。この点を見る限り、単純労働の外国人に対する取り締まりはむしろ強化されている。ここに従来の方針をあくまで堅持しようとする政府の強い意志を確認することができる。そして第三に、「定住者」という在留資格が新設され、その対象者には在留期間中の就労に制限を設けないことが決められた。この新しいカテゴリーは、主に日系人を念頭に考案されたものだが、これにより日系二世、三世や日本人の配偶者はたとえ単純労働であっても合法的に就労することが

可能になった。これはいわゆる「血統主義」に基づく外国人労働者間の区別の設定とみてよく、日本の政策当局の考え方を知るうえでたいへん興味深いものであるが、本稿ではこの点にはこれ以上立ち入ることはせず、この改正によってその後日系人の大量流入が発生していることだけ付言しておく。¹⁴⁾

以上のように、新しく改正された入管法の全体的な特徴は従来の政策の延長線上にあり、政策の転換とよぶるものではなかった。国内の雇用を優先し、外国人の単純労働者は受け入れないという日本政府の基本方針はこの改正でも変化することなく、むしろ強化された。ただし、外国人労働者問題をめぐる動きは、これで終わったわけではない。使用者団体を中心に、単純労働者の雇用を求める声はその後も日増しに強くなり、それを受けて政府も何らかの対策をとることを余儀なくされた。そして、そこから浮上してきたのが「技能実習制度」構想である。

経営側による外国人労働者受け入れ枠拡大の要求は、改正入管法成立後も鎮静化することなく、むしろ改正入管法成立の頃から強くなった感さえある。たとえば、その一例として東商が89年12月に発表した「外国人労働者熟練形成制度」構想があげられよう。この構想は、政府間協定に基づき、外国人労働者を職種を限定せず中央・地方の公的機関が中心となって期間限定で受け入れるという内容のものであり、これと類似の提案は（日経連を除く）その他の主要な使用者団体からも相継いで提起され、政府に対する強い圧力となった。こうした圧力に応える方策として政府がまず打ち出したのが「研修生」制度の弾力的運用案である。

元来、研修生制度は日本の技能・技術や知識を海外に移転する人材の育成をはかり、国際協力に貢献することを目的とした制度である。政府は、この制度を弾力的に運用することで経営側の要望に応えようとした。この研修生制度の活用という案自体は、改正入管法成立前の89年8月に実は労働省によって提案されていた。このときは法務省の強い反対で実現しなかったものの、その年末からスタートした「外国人労働者問題に関する閣僚懇談会」で議題に取り上げられ、政府内で本格的に検討が開始された。そして90年8月に法務大臣告示が出され、これにより国や地方公共団体から指導・援助を受けた商工会議所や商工会など中小企業団体による「研修プログラム」に参加すれば、中小企業でも研修生を受け入

れることができるようになった。また二十人に一人の割合とされていた人数の点でも、五十人以下の企業は三人まで受け入れ可能というように改められた。これらの改正により中小零細企業でも、研修生を受け入れる余地が拡大されたのである。また加えて、この研修プログラムへの助言を含む、研修生制度全般を管理・調整するための機構として国際研修協力機構（JITCO）も、労働・法務・外務・通産（当時）の四省（のち建設省（当時）も参加して五省）の共管で91年10月に設立された。

以上のように、研修生制度の改革は着実に進められたが、それでもまだ充分とはみなされない部分が残っていた。というのは、従来の研修生制度では「実務研修」という名目で研修中の一定期間（全期間の三分の二以内）実務を行うことを認めていたが、それはあくまで研修であって労働ではないとされたため研修手当しか払われず、結果的に不法就労の増加を助長することになっていたのである。そのため次に争点となったのは、この研修生の「労働」に関する部分であった。そしてその議論から、いわゆる「技能実習制度」が提案されることになる。

技能実習制度が政府レベルではじめて大きく取り上げられたのは、第三次行革審「世界の中の日本」部会が、91年12月に発表した報告書においてである。この報告書で同部会は、一定期間の研修の終了後、技能評価を受け一定水準を満たした者には、滞在期間を二年に限定して「技能実習」という形で雇用関係の下で実務を行うことを認めるよう提案した。この行革審の提案に対し労働省は、すでに「実務経験活動制度」という案を90年7月にまとめた経験があったこともありただちに同調した。他方、法務省も、労働省の案には反対していたものの、92年5月に「出入国管理基本計画」を作成した際に技能実習制度創設の容認に転換した。こうして93年4月、「技能実習制度に関わる出入国管理上の取り扱いに関する指針」が法務省より告示され、正式に技能実習制度が開始されることとなった。この新制度により、一定水準以上の技術等を公的な技能評価機関において認定された研修生は、滞在資格を「研修」から「特定活動」に変更し、二年を限度に雇用契約の下で日本人と同等以上の報酬を受けながら実習に従事することが可能になった。ここに日本の外国人労働者受け入れ体制は、とりあえずの整備をみたのである。

では、以上のような外国人労働者受け入れ問題をめぐる政治過程はどのように評価されるだろうか。次章では、

その分析を試みたい。

IV. 分析

戦後日本の外国人労働者政策の展開を89年の入管法改正を中心に概観してまず指摘できるのは、外国人労働者の受け入れに終始消極的であったことである。入管法による出入国管理体制の下、特定の能力を認められた一部の外国人を除いて、日本では基本的に外国人の就労は許可されなかった。この原則は89年の入管法改正とそれにつづく技能実習制度の導入によってある程度緩和されたものの、単純労働を認めないとする基本方針はあくまで堅持された。そして、このような方針は、国内ではとくに労働団体の選好と一致するものであった。このことは、経営側からの要求に譲歩し外国人労働者の受け入れを容認したうえで、その管理体制のあり方に関心を集中した「ゲストワーカー」制度制定時のドイツの労組の姿勢と比較すると興味深い。なぜなら、日本の労働勢力のほうがより強い影響力を発揮したとみなしうるからである。ところが、第二章でも論じたように、本来、日本の労働の政治的影響力は決して強くない。何がこの労働の「弱さ」を補完したのであろうか。

第一に考えられるのは「強い」国家仮説である。比較政治の研究において、これまで日本はしばしば「強い」国家の代表とされてきた。すなわち、社会から相対的に自律的であり社会に対し強力な影響力を行使する行政官僚制が、政策の作成・決定から実施の段階まで独占しているとする有力な学説がある。¹⁵⁾ この学説の立場にたてば、法務省や労働省に代表される行政官庁の支持を受けたことにより、日本の労働は政府内に強力な代弁者を得て、外国人労働者の受け入れ問題で統一を欠くビジネスよりも政治的影響力を行使できたという説明になる。実際、事例の検討でもみたとおり、政府内部で外国人労働者問題への対策を主導したのは法務・労働の二省であった。

しかしながら、この説明には日本のあらゆる行政官庁が等しく強力であるかのような印象を抱かせる点に問題がある。そもそも日本の「強い」国家仮説が目にしたのは、(旧)大蔵省や(旧)通産省といった経済官庁であり、これらの省庁の政治的影響力資源にはたとえば政権党との距離の近さなどが含まれる。しかし、これら省庁に比べると法務省やとりわけ労働省は、政府内部でどち

らかといえは周縁的な存在であり、そのもてる影響力資源にも限りがある。たしかに、ある労働政治の研究によれば、労働省は政権党と一定の距離があるがゆえに、その自律性は意外に高いとされる。¹⁶⁾ だが自律性の高さや影響力の強さは必ずしも比例しない。むしろ、政権党との関係の希薄さは、政策を成立させるためには他省庁以上に努力が必要となることを予想させる。以上のことから、「強い」国家仮説による説明には単純には同意できない。

そこで第二に、「学習効果」仮説による説明を考えてみたい。これは海外で先行した政策の効果を「学習」したことにより、日本は外国人労働者の導入に慎重になったとする説明である。欧州各国では石油危機以降、それまで大量に受け入れていた外国人労働者を母国に帰国させる政策に転じたが、すでに長期にわたり滞在し定住化が進んでいた外国人の帰国は容易に進まず、それが社会問題の一因となるに至っていた。このような欧州各国における経験から学ぶことで、日本は外国人労働者の導入に消極的になったとする説明である。

この説明は、たしかに80年代における日本の政策展開を考えるうえで説得的なところがある。しかし忘れてならないのは、日本が外国人労働者の導入に否定的であったのはヨーロッパで外国人労働者の定住問題が深刻となる以前からであったことである。したがって欧州諸国の経験から得た学習が、日本の政策決定者たちがもともと有していた傾向を助長する効果はあったかもしれないが、その原因となったとはいききれない。

では労働の政治的影響力を強めたのは一体何であろうか。本稿では、まだ試論的ではあるものの、政治的言説の重要性について指摘しておきたい。ここで政治的言説とは、ある政策に意味を与え、それを評価する際の判断基準を表す言語や理念の体系のことをいう。これは過去の歴史的経験にもとづいて形成され、国民レベルや政策決定者の間に広く共有されることで過去の政策に関する集合的記憶となる。そして、その後の各アクターの選好や認識枠組み、あるいは新規の政策をめぐる戦略などを規定するのである。¹⁷⁾ この政治的言説を重視する立場からみると、日本で外国人労働者の受け入れが進まなかったのは、過去の経験から自国の雇用を優先させる政治的言説が日本の政策決定者に広く普及しており、そのために外国人労働者の導入を求める議論は政策過程において有力になり得なかったという説明になる。この説明に従

えば、本来は弱体であるはずの外国人労働者受け入れ拒否派が容認派を抑えて政府内外で支持を得ることができた理由が理解できる。

では、過去の経験とは何か。これについては今後さらに研究を進める必要があるが、本稿ではとりあえず対米依存型の戦後復興をあげておきたい。日本は戦後、アメリカによる占領の下、周辺各国と本格的に和解する必要をあまり感じないまま復興を開始した。そしてそうしたなかで、たとえば在日朝鮮人の警察との衝突事件などをきっかけに外国人問題は労働力としてではなくもっぱら治安問題として捉える見方が定着した。¹⁸⁾ また他方で、激しい労使対立の果てに成立した労使間の戦後和解体制は、生産性の向上と国内雇用の安定をトレードオフする労使の協調路線を確立させた。¹⁹⁾ 以上の理由により、治安対策と国内雇用を最優先する言説が外国人労働者問題の領域で政治エリート間に定着し、その結果外国人労働者の導入という選択肢は拒否されることになったのではないだろうか。もちろん、この仮説を検証するには、より詳細な歴史分析や他国との比較研究が必要であり、本稿が果たすところではない。だが、その理論的可能性については提示できたのではないかと考える。政策というのは、単にそのときどきの物質的利益や影響力資源の多寡により決まるのではなく、同時にそれは過去との連続の中で解釈されるのであり、そのようにして形成された認識の枠組みがその後の政策の変化に少なからぬインパクトを与えるのである。

おわりに

90年代に入りバブル経済が崩壊すると、日本における外国人労働者問題への関心はふたたび鎮静化したかのようにみえる。だがその後も、たとえば農業部門に技能実習制度の適用が認められたように、出入国管理体制の細かな修正は着実に進められている。また、本稿ではほとんどふれられなかったが、国際的な圧力が国内の政策決定に与える影響も無視できない。そうした圧力には、人権思想の国際的普及といったものもあげられるが、近年ではアジア諸国との自由貿易交渉（FTA）において「ヒト」の移動の自由化が主要な争点となりつつある。日本を含め、国民国家が近い将来、「ヒト」の国境を越える移動を規制する権限をまったく放棄するとは考えにくい。これら一連の国際的動きから大きな挑戦を受け

ることは間違いないであろう。日本の外国人労働者政策は今後どのような展開をみせるのだろうか。

日本がこれまでとってきた漸進的なアプローチが、他国と比較して問題が多いとは一概にはいえない。「モノ」や「カネ」の移動とは異なり、「ヒト」の移動は同時に生活習慣や文化の移転ともなうため、受け入れ国と移民双方に与える影響は大きい。このことは大量の外国人労働者を受け入れた後、その「統合」問題に苦慮している欧州各国の経験に照らせば明らかである。ただし、これからも日本への「ヒト」の移動とその定住化が課題として残ることは疑いない。原則の見直しを含む大規模な変革がなされるのか、そしてもしそうであるなら、それはどのような政治過程の結果そうなるのか、おおいに注目される場所である。

注

- 1) 島田晴男 1993 第二章。
- 2) ドイツの外国人労働者問題の展開については、U. Herbert [1990] 参照。
- 3) サスキア・サッセン 1994。
- 4) アラブ諸国の外国人労働者問題については、小川雄平「中東の経済開発と労働力移動」森田桐郎編『国際労働力移動』1992 東京大学出版会、参照。
- 5) G. H. ゴールドソープ 1987。
- 6) 戦後日本で有効求人倍率が1をこえたのは1968年のことである。
- 7) 第一次産業人口比率が20%を下回ったのは1968年であった。
- 8) 梶田 1994 の解説が詳しい。
- 9) 新川 1989。
- 10) 手塚 1989。
- 11) T. J. ベンベル・恒川恵市「労働なきコーポラティズムか：日本の奇妙な姿」P. シュミッター & G. レーンブルッフ（山口定監訳）『現代コーポラティズム I』木鐸社、1984。
- 12) 駒井 1993、72頁。
- 13) この時期の各アクターの動きを整理したものとしては、島田 1993 第三章や、駒井 1993 第六章が比較的くわしい。
- 14) 日系人の問題については梶田 1994 第六章参照。
- 15) いうまでもなく、その嚆矢はC. ジョンソン（矢野俊比古監訳）『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ 1982 である。
- 16) 久米 1990。
- 17) P. H. Hall [1989] p.383。

18) 金太基 1997。

19) Kume [1998]

主要参考文献

- 伊豫谷登士翁・梶田孝道編『外国人労働者論』弘文堂、1992年
 梶田孝道『外国人労働者と日本』日本放送出版協会、1994年
 金太基『戦後日本政治と在日朝鮮人問題－SCAPの対在日朝鮮人政策：1945～1952年－』剋草書房、1997年
 久米郁男「行政機関の自律性と能力」『神戸法学』第6号、1990年
 小井土有治編『外国人労働者－政策と課題』税務経理協会、1990年
 後藤純一『外国人労働者と日本経済』有斐閣、1993年
 駒井洋『外国人労働者定住への道』明石書店、1993年
 島田晴雄『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社、1993年
 新川敏光「デュアリズムと現代日本の政治経済」『レヴァイアサン』5号、木鐸社、1989年
 手塚和彰『外国人労働者』日本経済新聞社、1989年
 広渡清吾「外国人と外国人政策の論理」東京大学社会科学研究所編『現代日本6問題の諸相』東大出版会、1992年
 J. H. ゴールドソープ「収斂の終焉－現代西欧社会のコーポラティズムとデュアリズム」ゴールドソープ編（稲上ほか訳）『収斂の終焉－現代西欧社会のコーポラティズムとデュアリズム』有信堂、1987年
 S. サッセン（森田桐郎ほか訳）『労働と資本の国際移動－世界都市と移民労働者』岩波書店、1992年
 Castles, S. & Kosack, G., *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, 1985
 Esser, H. & Korte, H., "Federal Republic of Germany," in T. Hammar, ed., *European Immigration Policy*, Cambridge University Press, 1985
 Freeman, G., *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies* (Princeton U. P., 1979)
 Hall, P. A., "Conclusion : The Politics of Keynesian Ideas," in *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton University Press, 1989
 Herbert, U., *A History of Foreign Labor in Germany, 1880-1980*, The University of Michigan Press, 1990
 Kume, I., *Disparaged Success*, Cornell University Press, 1998
 Mori, H., *Immigration Policy and Foreign Workers in Japan*, St. Martin's Press, 1997
 朝日新聞、日本経済新聞、入管協会『国際人流』（月刊）