

外国人労働者受け入れ構想づくりに向けて (七・完)

村下 博

はじめに

- 1 執筆目的と解明点
  - 2 今後の課題と本稿の目的(以上四七号)
- 一 外国人労働者問題の動向
    - 1 外国人労働者問題の実体的動向
    - 2 外国人労働者問題の動態的特徴
    - 3 外国人労働者問題の諸相と展望(以上四八号)
  - 二 外国人労働者受け入れ論議の動向
    - 1 外国人労働者受け入れ論議の経緯
    - 2 外国人労働者受け入れ論議の現段階
  - 三 第二次出入国管理基本計画の批判的検討
    - 1 日本政府の政策上の到達点
    - 2 第二次出入国管理基本計画の概要
    - 3 第二次出入国管理基本計画の評価と問題点(以上四九号)
  - 四 移住労働者受け入れ国の責務
    - 1 問題設定
    - 2 受け入れ国としての当面の責務(以上五〇号)

- 3 受け入れ国の責務定立の前提問題（以上五三号）
  - 4 受け入れ国の基本的責務（以上五六号）
- 五 外国人労働者受け入れ構想づくりのために
- 1 総括的要約
  - 2 受け入れ構想づくりに向けての主要な論点
  - 3 受け入れ構想の基本的枠組み
  - 4 受け入れ構想づくりに向けて（以上本号）

## 五 外国人労働者受け入れ構想づくりのために

これまで六回にわたって本稿を連載してきた。少々長すぎた感はある。筆者としては、二〇〇五年をめどに策定されるであろう「出入国管理基本計画」すなわち政府の外国人労働者受け入れ政策をにらんで、そのことに寄与する議論の素材を提供すべく、執筆してきたつもりである。一回目の本稿の公刊が二〇〇〇年七月であるから、最終回の執筆に至るまで二年半の時間を要したことになる。外国人労働者受け入れ構想について、一定の目算があつて稿をおこしたわけではなく、執筆を継続していくなかで、構想にかかわるガイドラインみたいなものを提起できればよいとする問題意識で執筆にあつた。振り返ってみると、どれほどの議論の素材を提供できたかははなはだ心許ないかぎりである。

最終の執筆にあたって、本稿の執筆目的を再確認しておきたい。本稿の執筆目的として、次の点を列挙しておいた。

①外国人労働者問題の動向を明らかにし、今後の展開をさぐる。②外国人労働者受け入れをめぐる論議の動向を

整理し、政府の構想する受け入れ政策なるものの方向性をさぐる。③政府の外国人労働者政策の動向をさぐるために、「第二次出入国管理計画」を検討すること。④外国人労働者を受け入れる国としての責務とはいかなるものを一定程度明らかにすること。⑤上述の点をふまえて、受け入れ構想そのものについて提示すること。上述のうち、四点については、極めて不十分であるが、それらの内容を一定程度提示することができたと考える。

そこで、ここでは、受け入れ構想の基本的枠組みを提示するにあたり、次のことを明らかにし、そのうえで構想なるものを提示したいと考える。①これまでの四点について、総括的に要約しておくこと。②外国人労働者の受け入れにあたって、その前提となる主要な論点と考えられる問題について若干検討すること。③上述二点をふまえて、受け入れ構想の基本的枠組みを提示すること。④二〇〇五年に向けて、何が課題として残されているかを若干提示すること。

## 1 総括的要約

### (1) 日本の外国人労働者問題はいかなる段階にあるか

外国人労働者問題の動向あるいは現段階を分析する素材として、外国人入国者、外国人登録者、合法就労外国人、不法残留者、不法就労外国人に関する諸統計を使用し、またそれらを駆使して、現在日本において、外国人労働者の在留実態の全容を明らかにしようとした。<sup>(37)</sup>これらの分析結果として次の七点の特徴を指摘しておいた。①景気変動にかかわらず当面外国人労働者は一定の数で推移しかつ今後増加していくと考えられ、現時点においても約二〇〇万人にも上る外国人労働者が現に存在していることを直視すべきこと。②今後の外国人労働者の動向あるいは実態をよ

り正確に把握し、かつ政府の政策によって生みだされた結果であることを明らかにするために、外国人労働者の分類を、次のようにすべきこと。すなわち、「ごく少数の比較的問題のない合法就労外国人（日本人労働者と比べて優遇されているわけではない）」、「相当多数の問題をかかえる合法就労外国人」、「人間扱いされていないかつ相当数の不法就労外国人」という分類をすべきこと。③外国人労働者の出身地域・国籍をみると、南米諸国（ブラジル・ペルー）と東・東南アジア地域であり、これらの国・地域と日本との関係を、送り出し・受け入れという関係のみならず、政治・経済・文化等の総合的關係に及んで考察する必要のあること。④日本における外国人労働者の就労業種・職種、企業規模、雇用形態をみると、三K業・職種が圧倒的に多く、企業規模が小さく、雇用形態が間接雇用等の不安定雇用が多いことが看取され、日本の不安定雇用労働者と共通の問題および外国人であるが故の特殊な問題双方をかかえていることを直視すべきこと。⑤在留資格のいかんを問わず、外国人労働者の在留期間は長期化し、定着化しあるいは相当数が定住化していることをみると、日本の労働力不足の産業・業種においては不可欠の労働力として存在していることを直視すべきこと。⑥外国人労働者を送り出しかつ受け入れるルートにおいて、闇組織・コネクションが確立しており、職業紹介制度の自由化以降、有料化のなかにあつて、その闇ルートの隆盛を野放しにしていることを直視すべきこと。⑦一九八〇年代後半以降の外国人労働者導入の契機ともなつた外国人女性労働者の風俗産業への導入は減少するどころか増加傾向にあり、日本の性文化に対してあらためて物議をかもしていることを、日本のジェンダー論隆盛のなかで、再検討する必要のあること。

これらの特徴から、日本における外国人労働者問題の現段階を考えると次の点を指摘することができる。

まず第一に、日本はすでに実態としてみた場合、れっきとした「受け入れ国」であることを何をおいても確認しておく必要がある。このことを確認する意味としては、日本政府の政策スタンスにおいて「受け入れている」事実が意

識的に無視されているからであり、また、つねに頭をもたげる「導入是非」論を排除するためでもある。

第二に、「受け入れ国」である日本も含めて、アジアの移民労働者の実情をILOがすでに注目しており、またこれらの移民労働者保護のとりくみに着手していることからすれば、日本政府には現行の政策と法の改変が求められる段階にあることを、日本の外国人労働者問題の現段階は示しているということが確認できる。

第三に、現在日本の外国人労働者問題には、上述の現段階の示す問題群のほかに、日本国内における外国人排外主義の台頭、ITバブル崩壊および産業空洞化の急進下における「受け入れ範囲」の論議、少子化対策としての外国人労働力導入の是非などの問題が検討課題として提起されていることを確認しておく必要がある。

## (2) 外国人労働者受け入れ論議はいかなる段階にあるか

いかなる政策課題についても当該国にとつて全く新しいものであれば、当然のこととして暗中模索である以上少々迷走も許されようし、論議が脱線し、観念的な主張が一時期登場したとしても、致し方のないことである。しかし、日本の外国人労働者問題の論議は、一九八〇年代中葉の時点で、まことに誤ったかつ不幸な出発点となった。それは、戦前日本の歴史的な経緯をひきずったいわゆる定住外国人のなかの外国人労働者問題を全く俎上にのせることなく、全く新しい問題であるかの如く論議が始まったことである。この点は、現段階の論議にも基本的に妥当することであると考える（歴史に「もし」という仮定は許されないものであるが、あえて仮定として、定住の外国人労働者に関していかに受け入れるか、いかに日本人労働者と均等待遇するかについて論議がなされ、日本の法制度のなかにそれなりの受け入れ体制を構築していたとするならば、現在の政策・法をめぐる論議の無用な混乱はなかったといっても過言でなからう）。

このように歴史的経緯のある定住の外国人労働者問題を放置あるいは未解決のままに、一九八〇年代後半以降今日

に至るまで、筆者からみればその場かぎりの御都合主義的な論議が継続してきたといえよう。そこで一九八〇年代後半以降の論議の特徴について、さしあたり次のように要約的に指摘しておこう。<sup>(38)</sup>

この一〇数年の論議の特徴としては、次の点を指摘できる。①一九八〇年代後半の論議は、開国論と鎖国論という両極端の観念論をもって幕を開け、このことが政府部内の入管法改正論議にも色濃く反映し、結果として一九八九年の入管法改正に結実し、この時期の改正法の問題点が今日の状況を大きく左右していること。②一九九〇年代前半の論議は、改正入管法をどう評価するか、同法が現実にとどのような問題点を招来しているかの点にあり、それでもなお、改正入管法において根本的に欠落していた「受け入れ範囲」と「受け入れ体制の整備」の問題が継続して論議されたこと。③一九九〇年代後半の論議は、基本的には低論であったといえるが、それでも少子化への対応、経済のグローバル化・IT化にかかわって、外国人労働者の受け入れをどうするかという論議の萌芽がみられたこと。④二〇〇〇年代に入ってから、外国人労働者受け入れ論議は集約されてきているとみられること。すなわち、法務省がいかにわらず改正入管法の時点の政策スタンスに固執し、本格的に受け入れ論議に参加し耳をかそうとしないなかで、他方では外国人労働者の受け入れに関して、「受け入れ範囲」と「受け入れ体制の整備」の論議については相当程度蓄積され、両者の矛盾・乖離が一定程度明確になっていること。

前者の論議というか政府の政策スタンスが依然として変化していないことを示すものとして、一九九二年の法務省作成の『平成四年版出入国管理』と論座二〇〇〇年五月号『移民』拡大・一〇のハードル』とを対比しておいた。すなわち両者の間には何の発展もみられないことが分かる。いずれにしても、二つの論議の潮流は、一方はあくまで外国人労働者の在留実態を無視し、単純労働者を受け入れないとするものであり、他方は現実を直視し、現実を打開するために、「受け入れ範囲」と「受け入れ体制の整備」の論議の深化を必要とするものであり、この両者の対立は、現

在日本の政府の政策の矛盾の結果として明らかにしている。

(3) 二〇〇〇年法務省作成の『第二次出入国管理計画』は何を提起しているか

日本政府の外国人労働者政策なるものは、次のような特徴を有しているといえよう。①定住の外国人労働者の存在を無視したものであること。②①と関連して、一九八〇年代後半以降の外国人労働者流入を日本にとつては、はじめの経験であるかの如き対応をし、その延長線上において、一九八一年制定の入管法に対する改正作業を行い、一九八九年末に改正入管法を成立させ、一九九〇年六月より施行したこと。③改正入管法の基本内容は次の三位一体政策を採用したこと。すなわち、まず単純労働者排除政策ありきから出発し、その表裏一体としての不法就労防止策をかかげ、外国人労働力導入の圧力に対しては研修生制度の変質的運用、技能実習生制度の拡充、血統主義に基づく南米日系労働者の導入というなしくずし「単純労働者部分開放政策」の採用という、まことに政策ともいえぬ矛盾に満ちた三位一体政策を採用しつづけていること。④これらの日本政府の政策は全く成功しておらず―筆者は一九八九年当時より政策は早晚破綻することを警告しておいた―、その破綻が明らかであるにもかかわらず、基本的には現時点に至るも同様の政策は継続されていること。

このような特徴を有した政策の継続のなかで、二〇〇〇年三月に法務省は一九九二年以降八年間の状況変化に対応すべく『第二次出入国管理計画』を作成・公表した。この計画については、筆者は次のような評価と問題点を指摘しておいた。<sup>39</sup>

まず同計画の評価としては、次の二点を上げておいた。①マスコミの一部には「外国人労働者受け入れ大幅拡充」との評価があるが、大幅拡充＝「開放」といえる内容ではないこと。②上述した一九九〇年代当初以降の政策の転換を意味するかどうかについては、「転換」を意味するものは全くなく、従来の政策の「域」を全くでないもので

あること。

つぎに、同計画の問題点については次のような点を指摘しておいた。①政策の基調は、従来と同じく「好ましい」外国人の円滑な受け入れと「好ましくない」外国人の排除（不法就労防止策）という「合法」と「不法」をあいかわらず峻別し、前者は少数、後者は多数という矛盾した基本姿勢の継続を明らかにしていること。②外国人労働者の「受け入れ」に関しては、入管法上の「合法就労」の在留資格を変更することなく、「技能実習」制度の段階的拡充の検討を示しているに過ぎないこと。この技能実習生の就労実態はまさしくチープレイバーの酷使にあることを事実を示して批判しておいた。

要するに、同計画の示す政策内容は、矛盾にみちた三位一体政策の継続にあると行って過言でないと考える。二〇〇五年をめどに外国人・外国人労働者の受け入れを検討すると表明しながら、依然として従来の政策に固執しようという政策スタンスがなせ生まれるかが、筆者にとつては根本的な疑問であることだけをここでは指摘しておきたい。

#### （４）受け入れ国としての責務とはいかなるものか

移住労働者を受け入れる国あるいは国家に対しては、それなりの責務というものがあつて然るべきであろう。

大航海時代を契機として人類が国際的に移動する時期においては、移民受け入れのルールはまだ未確立であったことは容易に推測できる。<sup>14)</sup>しかし現在は二一世紀である。国民国家を単位として、幾多の失敗をくり返しつつ、さまざまな国際問題に対する解決ルールは曲がりなりに確立してきていると評価してよからう。そうだとすれば、移民あるいは移住労働者が国際的に移動するという必然的現象に対して、人類は、国際連盟、国際連合、OECD、EU、ILO等の国際組織あるいは地域組織を通じて、移動のルールをそれなりに蓄積してきたし、現時点では、一定の国際規範というものも確立しているといつてよからう。また、先進国といわれる受け入れ国においても、幾多の苦悩、葛



藤を経験して、受け入れ体制を法規範・法制度として蓄積してきていることも確かである。

このような時代において、日本は、外国人あるいは外国人労働者を「受け入れる」国としての責務が問われているのである。そこで現時点で、受け入れ国としての責務を最低限確定していく場合に筆者は二つに分けて提起しておいた。

ひとつは、受け入れ国としての日本のあるいは日本政府の責務として次の点を列挙した。①研修生、技能実習生、南米日系人などの実質上の単純労働者を安易に導入する政策を直ちに改めること。この主張に対して、外国人労働力を切望する業種・職種の要請にどう対応するのかという無理難題の反論がかえってこようが、筆者は基本的に労働法規の適用も困難にさせるまた「労働者性」を無視した「なしくずし」的対応を改めよと主張しているだけである。②日本は、実際には多数の外国人・外国人労働者の「受け入れ国」となっており、これと同意義語として「定着」・「定住」化現象が指摘されているのであり、この事実に対する政府の「自覚の欠如」・「無視」は許されない段階に至っていること。すなわち政府は厳然とした事実を直視せよとだけである。③国際的批判を受けない外国人労働者政策の樹立をしていく場合には、法務省の専権的・排他的な政策形成の在り方を改めること。三位一体政策という矛盾した政策がまかり通る根本的要因としては、法務省が排他的に政策形成を行っていることにあり、これを主張していただきたい。④地方自治体あるいはさまざまな団体が、現場でまた地域で外国人・外国人労働者を受け入れる努力を行っており、そのなかでだされていることは国レベルの政策・法の変更が是非とも必要であるということ。

これらの当面の責務は、受け入れ構想づくりにあたって緊急かつ不可欠なことをここでは指摘しておきたい。

もうひとつは、当面の責務に加えて、次のような基本的責務について提起しておいた。ここで基本的責務とは、上

述の当面の責務を十全に果たしたうえで、そのつぎに受け入れ構想づくりに向かう場合に、いかなる責務があるかを提起することである。

ここでは基本的責務として次の二点をあげておきたい。

第一は、上述したように、国際的に試されずみのルールを前提にした受け入れ構想づくりを行うべきであるということである。そのためには、①国際組織において定立されている受け入れに関する基本的枠組みを前提とすること。すなわち国際規範が提示する受け入れ国における生活・就労条件の必須かつ最低限のルールを前提とすること、②日本への送り出し国との間で受け入れに関する二国間協定を促進していくこと、の二つが最低限の前提であるといえる。第二は、国内的な基本的責務として、①外国人および外国人労働者とその家族の生活・就労実態と日本の現行法制との乖離・不適合を点検すること、②①の作業を経て彼らにとつて生活・就労上不可欠なものは何かを確定し、それに適合するように現行法制を改変していくことが求められていることである。<sup>(14)</sup>

このように、現在の日本政府には当面の責務を早急に果たしながら、受け入れ構想づくりに向けて最低限の幾多の責務を果たすことが求められている。しかし、これらの責務を日本政府に果たさせることは容易なことではなからう。上述の第二次出入国管理基本計画の基本内容からすると、これらの責務の遂行とはほど遠いものがある。このような困難な状況にあったとしても、これ以上、外国人・外国人労働者への無策は許されるものでなく、日本の正常な発展のためにも放置されない課題であることを改めて確認しておきたい。

## 2 受け入れ構想づくりに向けての主要な論点

外国人労働者を受け入れるためにまたその構想をねりあげていくうえで、本稿で扱った論点のみでは十分でないことは明らかである。法務省は従来の政策継続という本音をかくしながら、次のあらたな論点を提起している。また経済界・マスコミ・学界もそれぞれの時点に対応した、さらに将来にわたる受け入れをめぐる論点を提起している。そこで、まず外国人労働者受け入れの是非をめぐる論点について確認しておきたい。<sup>(12)</sup>

第一に、最初にまとめた形で論点を提起したのは、一九九二年の法務省作成の『平成四年版出入国管理基本計画』である。同書は、単純労働者排除政策の論拠あるいは今後の検討課題として、次の九点を列挙した。すなわち、①日本人労働者の就きたがらない職種に単純労働者が導入され結果として外国人労働者の職種が固定化、労働市場が二層化する恐れがあること、②外国人労働者とりわけ単純労働者を導入すれば、失業問題が深刻化し、雇用情勢が悪化するること、③単純労働者を導入すれば、労働市場の全体あるいは一部において日本人労働者の労働条件の低下を招く恐れがあること、④単純労働者を労働集約的な産業・業種に導入すれば、産業構造の近代化・省力化を阻害し、産業構造改善に対して悪影響を与えること、⑤単純労働者を導入すれば、労働集約産業の海外移転を阻害し、結果として輸出が増加し、国際的批判の強い貿易黒字解消の妨げとなること、⑥外国人労働者が日本で稼ぎ母国に送金しても母国経済の発展につながらないこと、⑦外国人労働者を導入して、彼らが定着化・定住化した場合、社会コストが増大することになるが、それを誰が負担するかが定かでないこと、⑧外国人が増加し地域での市民生活・文化の相違等により、外国人住民と日本人住民との間に摩擦が発生する恐れがあること、⑨外国人労働者が増加し長期に在留することになれば、外国人による犯罪が増加する恐れがあること、である。

これらの論拠は、すでに外国人労働者を受け入れている国々の経験や、それらの国の初期段階で主張された外国人排除の論理、それに日本特有の問題を若干加えて列挙されたもので、実証困難なものも若干あるかもしれないが、こ

これらの大部分については、過去一〇数年間の事態の推移のなかで、単純労働者排除の論拠としては成立しえないものになっていると考えてよからう。

第二は、上述の『出入国管理』から八年を経て公表された二〇〇〇年の法務省作成の『第二次出入国管理基本計画』で示された論点であり、次のとおりである。すなわち、①一九九二年の計画では、「円滑な外国人の受け入れ」と「好ましくない外国人の排除」を方針としたが、今後に変化のないこと、②一九九二年から八年を経て国際化の進展にみあう円滑かつ適正な出入国管理が必要であること、③少子化にともなう労働力の外部補充の是非について検討する必要があること、④外国人・外国人労働者の受け入れにあたっては、急激かつ多数の受け入れは無理であり、受け入れ範囲、共生可能な外国人の受け入れとその処遇などの調整を計り、摩擦なき受け入れをめざすこと、⑤人口減少時代における対応の在り方を検討し、準備する必要性のあること、⑥外国人の受け入れには、社会の安全と秩序維持が必要であり、不法滞在・不法入国・外国人犯罪へのとりくみの在り方を検討すること、を列挙している。

この計画の示す検討課題あるいは隠された排除の論理は確かに一九九二年の論拠（論点）と比べると、文字面からみると変化しているようにみえる。しかし一九九二年の論点について破綻したものは除外し、政策基調は維持し、あらたに、国際化、「共生」、少子化を加えているに過ぎない。ただつけ加えられたかつ隠された排除の論理については、ここでは注目しておきたい。

第三は、坂中英徳、鬼頭宏等が示す論点である。とくに、今日まで出入国管理行政の政策基調において重要な役割を果たしてきた坂中の提示する論点は注目に値するものといえる。坂中の提示するものは以下のとおりである。坂中の提示する主題は、「人口激減がみこまれる二一世紀の外国人受け入れ政策はどうあるべきか」にある。この主題から、次のような論点を提示する。すなわち、①勢いの衰えない国際人口移動のなかで、主権国家のもつ出入国管理権

をいかに理解するか。この点について、格差を拡大させる南北問題を解決不能とみて、主権国家を絶対視し、国民国家・主権国家存立のためには出入国管理権の厳格な行使は不可欠とする。②人口減少社会にいかに対応するか。この点については、人口減少にみあう「小さな社会」か、外国人労働力の助けをかりる「大きな社会」か、を迫り、坂中は前者を選択するとする。この選択を迫る論者としては、現日経連奥田会長があり、消費税、社会保険料の負担に關連して、奥田がいずれを選択しているか定かでないが、ほぼ後者の選択を主張しているものとみてまちがいはなからう。

③外国人大量受け入れを行う前に何をすべきか。この点については、(イ)外国人観・受け入れ制度の改変、(ロ)多様な価値観への転換、(ハ)「平等日本社会」の実現を課題として提起している。

鬼頭も同じく人口減少社会と外国人受け入れの關係について提起している。この提起のなかで、①労働力不足への対応については、外国人労働者の受け入れとその体制整備、「補充移民のシナリオ」を論点として提起し、あわせて②二一世紀の日本の文明システムの在り方を提起している。<sup>(43)</sup>

奥田を含めた三人の論者の提起は、少々脅迫めいた感じをうけないわけではないが、いずれにしろ、外国人労働者受け入れ構想をねりあげていく際には、さけて通れない検討すべき論点であろう。

第四は、主要な論点の最後として、井口泰と『論座』編集部は、外国人労働者受け入れ「拡大」に対するハードルとして一〇の項目を列挙しており、改めて紹介しておく。すなわち、①人口・高齢化対策には役立たない、②雇用や経済成長にマイナス、③専門職・技術者だけで十分、④枠広げれば外国人が殺到、⑤不法滞在者が増える、⑥移民・外国人労働者の人権守れるか、⑦移民・外国人の参政権をどうするか、⑧社会的なコスト負担は重くならないか、⑨社会的緊張・分裂を招かないか、⑩送り出し国への影響は、の一〇項目である。これらの論点は、明らかに外国人労働者受け入れ「拡大」を消極的にとらえる基本的立場をにじませているものであるが、法務省の政策基調あるいはそ

のスタンスとの関連において検討すべき論点であることに変わりないものといえよう。

最後に、上述のような主要な論点を整理するなかで、筆者なりに重要と考える論点を次のように示しておきたい。

① 二世紀初頭において、国際政治・経済の根本的課題あるいは矛盾としての「南北問題」の解決策を見出しつつ、国際政治・経済のルールをその解決策にそっていかに確立していくのか（これは、国際労働力移動あるいは移民労働者問題の根本的解決にかかわるものである）。

② 先進国とされる国々にあつては共通した人口減少問題をかかえているが、そもそも国際経済あるいは個々の国民経済の「規模」をいかに構想していくか。極言すれば地球環境の制約と人類の生存危機のなかにあつて、国際的にも個々の国家においても、現行通貨基準による「経済規模の拡大」あるいは「成長率一辺倒」は、二世紀において存立を許されるのかという問題である。

③ 二世紀において、国民国家の役割あるいは「主権範囲」をどのように見極め、その役割の範囲をいかに確定していくか。これは、受け入れ国たる国民国家の主権あるいは権限を強調することによって、外国人労働者を「煮て食おうと焼いて食おうと自由」とする国民国家の横暴をどのように規制するかにかかわる問題でもある。

④ 日本は、人口減少期を迎えて、日本の政治・経済・社会の質と量をどのように展望するか。これは、大きい規模の場合は外国人労働者受け入れ「拡大」は必然であり、小さい規模の場合は受け入れ抑制という両極端な主張の論拠となっているものである。果たして、規模の大小のみで外国人労働者の受け入れを判断していいものかどうかの問題でもある。

⑤ 外国人労働者の受け入れに際して、日本文化をいかにしていくかが提起されているが、これを強調する論者の主張の根底には、「単一民族国家論」あるいは「単一国民文化論」があり、この偏狭かつ時代錯誤の排除の論理をいか

に克服していくかという論点である。これは外国人・外国人労働者排除論あるいは御都合主義的な「サイドドア・バックドア」論をいかに克服していくかという課題でもある。

⑥「入国」と「出国」だけを管理することで外国人労働者受け入れは事足りるとする現在の法務省の政策スタンスをいかに排除し、また国民国家の排他的な「出入国管理権」のみを重視する国民国家絶対視論をいかに克服するか。これは、日本の外国人労働者受け入れ構想のねりあげにとつて、必要不可欠の前提条件でもある。

⑦⑤ともかかわって、地域生活・住民生活のレベルにおいて、いかに多文化社会を実践的に育てていくか。これは、政府等の公権力が日本の文化はかくあるべしとして強要するものでなく、日本人と外国人が共に働き、生活していくなかで自然に育まれていく問題である。

⑧⑦のことをより実践的に育てていくために、地域・職場・学園等のコミュニティにおいて、多文化共存の受容力をどう高めていくかを具体的にどう構想していくかの問題である。このことは、半ば実証済みのことでもあるが。

⑨いわゆる3Rすなわち送金・帰国・再統合をスムーズに行っていくために、教育を含めた「文化的権利」をどう日本社会において確立していくか。これは、外国人労働者が受け入れ国に定住することなくスムーズにいわゆる出稼ぎをすることができるとかにおいて、重要な課題である。

⑩日本が外国人労働者を受け入れる場合に、より具体的な課題として提起されているものは、送り出し国との関連において、日本がいかにアジアの一員であるかを自覚し、アジア諸国といかに共存共栄をはかりつつ、アジアの外国人労働者をいかに受け入れていくかである。このことの視点なしに、日本における外国人労働者の受け入れは考えられないというほどの重要な課題である。

ほかにも提示すべき論点は多々あるが、ここでは上述の論点のみにとどめておきたいと考える。<sup>14)</sup>

## 3 受け入れ構想の基本的枠組み

ここでは、受け入れ構想づくりに向けて、受け入れ構想の基本的枠組みについて一定程度考察しておきたい。この枠組みを考察する場合には、外国人労働者の受け入れを前提にして、他の先進国並みの受け入れを基本的モデルとしつつ、条件整備を行い、受け入れのために必要不可欠な論点について理性的に議論することが求められている。ただ、残念なことに、日本には、理性的な議論を行うための条件が成熟していない点が多々あるといつてよからう。

このような受け入れをめぐる議論と現況にあつて、外国人労働者受け入れにあつてまた外国人労働者の生活・就業条件の整備にあつて、本来的には最も重要な役割を求められているはずの厚生労働省は、職業安定局に「外国人雇用問題研究会」を設置し、そこでの議論の結果、二〇〇二年七月に「外国人雇用問題研究会報告書」を公表した。<sup>(45)</sup> また同報告書をもとに、日本労働研究機構（JIL）フォーラムが「今後の外国人労働者の受け入れをどうするか」のテーマで、二〇〇二年一月に開催されている。これらの動きを手がかりとして、受け入れ構想の基本的枠組みについて考察してみたいと考える。

## (一) 「外国人雇用問題研究会報告書」について

同報告書は、大部に及ぶものであり、その概要については、厚生労働省発表の『外国人雇用問題研究会報告書』の取りまとめについて<sup>(46)</sup>（二〇〇〇年七月五日・職業安定局外国人雇用対策課）をもとに紹介し、若干のコメントを付しておきたい。同報告書の構成は次の通りである。すなわち、(イ) 国際的な労働移動をめぐる環境の変化、(ロ) 外国人労働者受け入れ制度の見直しの必要性、(ハ) 外国人労働者受け入れ制度を考えるに当たつての視点、(ニ) 各国



の外国人労働者受け入れ制度の比較、（ホ）想定される我が国の外国人労働者受け入れの在り方、という五章だてと  
なっている。ここでは、わが国の議論に必要な範囲内での紹介にとどめるために、（三）の受け入れ制度の比較につ  
いては除外することにした。

（イ） 国際労働移動の環境変化について

グローバル化のなかで、国際競争が激化し、①WTO・APEC・EUなどにおいて、国際的な人の移動の枠組み  
が議論されていること、②わが国では、例をみない少子・高齢化が進み、社会保障制度等の経済・社会の諸システム  
の見直しが急務なこと、③周辺国の状況をみると労働力送出圧力が依然として続くことを、環境変化として列挙して  
いる。

このような状況変化について、ひとつひとつ異論をはさむことはしないが、外的条件の変化を指摘できても、過去  
について何の反省もないことが気になる点として指摘できる。またもや「外庄」なるもので、日本は変わらざるを得  
ないとするが如き主張に妥当性が与えられるであろうか。また国内の変化について、とくに社会保障制度等のシステ  
ムについて、国民の納得するシステムを提起できない厚生労働省にシステムを語る資格があるのだろうか。さらに、  
送出国と日本との格差が続くとみて、送出圧力があるからわが国への流入圧力が不可避とする現状認識は果たして適  
切であろうか。そのことより大切なことは、アジアのなかで格差是正に努力する日本の姿を前面にだし、送出国にお  
ける送出要因を少しでも少なくする日本の責務について一定の展望をだすことが求められており、そのことを等閑視  
するものであろう。いずれにしろ、環境変化に対する現状認識は、国際社会における日本の在り方、日本の国の在り  
方にかかわるものであり、またいかなる外国人労働者の受け入れを行うかにもかかわっており、重要な論点であると  
いえよう。

(ロ) 外国人労働者受け入れ制度見直しの必要性について

見直しの必要性については、二つすなわち①現行受け入れ制度下の問題点と課題、②受け入れの在り方の検討にあつたの考慮すべき点を、提起する。

まず現行制度下の問題点と課題としては、わが国をめぐる環境変化への対応および現行制度と受け入れ実態との乖離等への対応を指摘する。この課題と問題点についてはさほど異論をはさむつもりはない。指摘されている二つの点はその通りであるが、問題はそれぞれにどのように対応するかが最大の課題として提起されているといえよう。

つぎに、ひとつの選択肢として、現行受け入れ制度見直しを行うにあつては、次の三つの留意点と基本的事項に留意して議論する必要があるとする。三つの「留意点」として、(a) 経済や社会の在り方を含めた「国家」の在り方が外国人労働者受け入れの在り方の前提となるものであること、(b) 外国から「労働力」を求めたとしても、受け入れるのは「人間」であること、(c) 外国人労働者受け入れには様々な問題が伴い、受け入れ国はその解決に向けて絶えず努力を続ける必要があること、をあげる。この三つの点については、外国人労働者受け入れにあつてども不可欠な論点であり、異論はないが、問題はそれらの内容と対応いかなであることだけを指摘しておく。

「基本的事項」として次の七点を列挙する。すなわち、(イ) 国の在り方や中長期的な政策の方向性との整合性の確保(中長期の政策として産業政策や少子・高齢化対策等をあげる)、(ロ) 国内労働市場政策の優先(国内労働力活用の施策の実施)、(ハ) 国内労働市場への悪影響の防止(国内労働者の失業や労働条件悪化につながらないこと)、(ニ) 国内産業への悪影響の防止(雇用環境改善・生産性向上・産業の高度化を阻害しないこと)、(ホ) 我が国社会の在り方と日本人のアイデンティティについての合意(長期間滞在を認める場合には、わが国社会の在り方と「日本人とは何か」について改めて国民のコンセンサスを得ること)、(ヘ) 受け入れに伴う様々な社会的コストの負担についての

合意(労働政策・年金・医療・住宅・教育の在り方とコスト負担に関する国民的コンセンサス)、(ト)外国人の人権や外国人のアイデンティティへの配慮(人権保障、アイデンティティの容認、共生)の七つである。これらそれぞれの事項について、ここでいちいち論評するつもりはない。ただ、法務省でさえ、一九九二年の基本計画に比べ二〇〇〇年の出入国管理基本計画においては一定の進化というか、ここでいう「基本事項」について表現等を変更し、単純労働者排除の論理の衣替えをしているにもかかわらず、現時点においてもなお、外国人労働者受け入れにあつたハードルを設け、これらの点(七点)の克服がなければ受け入れをすることができないとするかごとき提起の仕方なぜ行うかについては不思議でならないということだけを指摘しておきたい。

(ハ) 外国人労働者受け入れ制度を考えるに当たつての視点について  
ここでは三つの視点を提起している。

第一は、受け入れの範囲を検討する際の視点である。これに関連しては次の五点を提起する。すなわち、(イ)受け入れ範囲の設定にあつては、外国人労働者に着目する観点(職種、資格等)と受け入れ事業主に着目する観点(業種)が必要なこと、(ロ)受け入れニーズについては、具体的に「誰」が「どのような」ニーズを有しているかを、関連施策の動向に留意しつつ把握・分析すること、(ハ)国内労働市場への影響については、存在するニーズと市場への悪影響を比較考量することが必要なこと、(ニ)国内産業への影響については、受け入れにより特定産業の発展・高度化を阻害しないかに留意すべきこと、(ホ)受け入れ範囲・基準の変更要望への柔軟な対応については、範囲や基準の設定に際して状況変化、ニーズ変化にきつちり対応できる制度設計する必要があることである。これらの点については、日本の国内事情を優先することは当然だとしても、これらの点の客観的判断を法務省がなさないことは明かであり、厚生労働省が責任をもつて行うことができるか否かについてのみ注目しておきたい。従来の労働省時代の

姿勢では全く不可能であったというのは過言であろうか。

第二は、受け入れられる外国人労働者の質と量に影響を及ぼす要因を検討する際の視点である。これに関連しては、次の四点を提起する。すなわち、(イ) 家族の呼び寄せの在り方(範囲が広いほど、入国・在留管理の困難さ、社会的コスト、社会的摩擦が考えられる)、(ロ) 在留期間の設定方法について(在留期間の長期設定は社会的統合の施策の必要性和施策実施のコスト負担大が問題となる)、(ハ) 社会的統合のための施策の在り方について(施策実施は有形無形のコスト大となるが社会的摩擦は減少する)、(ニ) 受け入れ及び社会的統合に伴う様々なコストの負担及び負担方法について(コストについて、誰が、何を、どのように負担するかについて国民的コンセンサスが必要である)である。これらの点については、受け入れ量が多くなれば、家族呼び寄せ、コスト、統合施策が問題となるものである。確かに現象的にはそういうことになるであろう。しかし、家族一体の原則やコストや施策は当然であるという国際的常識を無視した「脅迫の論理」に聞こえるが、いかがなものであろうか。

第三は、受け入れの仕組みを検討する際の視点である。これに関連しては、次の九点を提起する。すなわち、(イ) 受け入れニーズ等の定期的な把握のための効果的体制整備(労使等の関係者からのニーズや制度の意見把握のための体制整備)、(ロ) 制度の法的な位置付けのレベル(制度枠組みや外国人労働者の権利保護は高位法令で規定し、受け入れ量の変更や職種の変更は低位法令で行うなどの適切な位置付けが必要)、(ハ) 申請者である外国人その他利用者にとつてのその利便性、外国人受け入れ手続の透明性(制度、基準改正手続の透明性、処理時間短縮、窓口のワンストップ化等)、(ニ) 行政にとつての外国人受け入れ手続についての運営の効率性、利便性(可能な限り少ない行政コストと高い効率性)、(ホ) 不服申し立て等に対する処理についての適切かつ円滑な運営、(ヘ) 制度の実効性の担保(質と量を制度の規定通りに維持できる仕組みとなっているか、不法残留者の効果的防止の制度になっているかに留

意）、（ト）行政機関の在り方及び各行政機関相互の連携の妥当性、（チ）社会的統合を要する場合の関連する外国人関連諸施策との整合性（受け入れる場合の出入国管理・在留管理・労働許可制度の議論では、外国人労働者の権利・義務の取扱いが整合的であること）、（リ）送出国と受け入れ国との間の連携の妥当性（両者間の効果的な協力、連携のできる仕組みの確保）である。ここにあげられた多数の課題は、法務省をはじめとする関連省庁と厚生労働省との間の役割分担をあらかじめ明確にしたうえで、現行の法務省による一元的管理を排除して、それぞれの機関がそれぞれの機能を相応に役割分担することを想定したものであり、そのような役割分担を行う際に厚生労働省がどれだけその機能を主張できるか、どれだけ法務省の主張を排除できるかにかかっていることだけを、ここでは指摘しておきたい。

（二）想定される我が国の外国人労働者受け入れの在り方について

ここでは次の三点を提起している。

第一は、想定される受け入れの在り方である。これについては、新たな外国人労働者を受け入れることにする場合には「経済社会の活性化のための高度人材の獲得」と「労働力不足への対応」の二つを想定できるとする。この二つの想定される受け入れについて、それぞれ（ア）受け入れ目的、（イ）受け入れ範囲等、（ウ）想定される受け入れ制度を検討し、想定しておく必要があるとする。高度人材の獲得の場合には、優遇し「定住」を想定した受け入れを行うかのような案を提示し、労働力不足の場合には明らかに稼ぎローテーション型を想定しているようにみうけられる。これらの点については、十分なつめが行われておらず論評のしようがないが、想定する二つのケースが想定される通りに行うことができるか否かは今後の真剣な検討に待つほかない。ただ二つのケースのような分け方をして、受け入れることができるかどうかについて根本的に再検討しなければならぬことは容易に推測できよう。少々自国の

ことのみ偏った想定となつてゐるのかもしれない。

第二は、受け入れ施策の在り方―不法就労対策について―である。不法入国者の阻止、不法就労者の確実な取締りと国外退去などの総合的な対策と積極的な対応を行う必要があるとする。ここでいう不法就労対策の対象がいかなるものか知る由もないが、不法就労が生じるということは、受け入れの質と量すなわち受け入れ範囲の設定そのものがまちがつてゐることあるいは実態と不適合であることであり、労働力不足への対応に対する深い検討がなお必要ではなからうか。

第三は、受け入れの実施に当たつての前提として考慮しておくべきことである。わが国の外国人労働者受け入れの未整備から生ずる文化的な諸権利や参政権、アイデンティティの維持、これらに関する権利・義務を検討する必要があるとする。また共生のための制度的な枠組みの整備およびその実効性のための仕組みを用意することが必要であるとする。これらの点については、そのかぎりにおいてはその通りであり、異論をはさむつもりはない。「定着」、「定住」を前提とした受け入れを行う場合には、今すぐにも検討し、実施していく基本的事項でもあるといえる。それは何故か。それはすでに外国人集住都市で現実に生起しているからである。それを「想定される」在り方の中で論ずる議論のスタンスに基本的な疑問を感じざるを得ない。

## (2) 同報告書の評価と問題点

まず評価についてであるが、同報告書が提起する論点や受け入れ構想にかかわる検討項目については必ず列挙しなければならぬものであり、そのかぎりにおいては、評価しうるものであると考<sup>(46)</sup>える。

ただ問題点としては、労働省が従来行つてきた諸課題が十分整理されておらず、全体としてみれば、受け入れに関する構想づくりという観点からすると整合性を欠くといわざるを得ない。さらに、最も重要な点としてあげなければ

ならないことは、このように提起された諸問題について議論がなされ、一定の結論を得た段階で、関係省庁とりわけ法務省との間で十分に調整可能か否かということである。この点に関する厚生労働省の不退転の決意がどこにもみあたらないことが残念至極である。<sup>(47)</sup> 厚生労働省の所管する、受け入れる質と量すなわち受け入れ範囲の設定、外国人を含めた社会保障諸制度の在り方、外国人労働者の雇用管理の在り方等々ぐらひは思いきって明確に提示していけばいいかなものであるか。折角外部の人々をわずらわして議論した結果が、またたくまに水泡に帰すような愚を厚生労働省がくり返すことのないように祈るのみである。

これらの筆者の危惧あるいは上述した問題点については、二〇〇二年二月開催のフォーラムの中村二朗、梶田孝道等が一定程度明らかにしている点が筆者にとっては唯一の救いである。<sup>(48)</sup> 両者を中心として同報告書がもつ欠陥あるいは弱点について、相当明確にしている点は多いに評価してよからう。フォーラムで発言した識者たちは、同報告書に比べて、より現実に立脚した議論を行っていること、一〇年経過した議論をふまえて克服された点については整理して発言していること、受け入れ国たる日本が今後いかに具体的に受け入れるかの議論を設定していること、現在受け入れ国たる日本が当面している課題に焦点をあてて、きりむすんでいること、などが看取することができる。その点、同報告書が議論の素材の提供といながら、議論の焦点を拡散させるものになっていることにももの足りなさを感じるのは筆者一人であろうか。

### (3) 基本的枠組みについての若干の提起

本稿は、外国人労働者を受け入れるに際して、その受け入れ構想づくりを行っていく場合に何が必要であるかについて検討することにある。この受け入れ構想づくりにとって必要なこととして筆者は次のことを提起した。すなわち①日本は外国人労働者をすでに受け入れていること、②外国人労働者受け入れをめぐる論議については、新しいもの・

古いものいずれも入りまじってかつかいづつかの受け入れ困難とするハードルを設けて現行「受け入れ」政策を維持しようとするものと、現実を直視し、他の受け入れ国の経験に学び、諸条件を精査しつつ、受け入れ範囲と受け入れ体制整備を理性的・具体的に議論しようとするもの、の二つの潮流があること、③外国人労働者受け入れ政策について現時点で排他的権限をゆずらない法務省が公表した二〇〇〇年の出入国管理基本計画は、依然として小出しに単純労働者部分開放政策を場当りに展開しながら、不法就労防止策を声高に主張するという従来の政策を依然として継続していること、④受け入れ国の責務としては、まず（イ）従来の政策を改めること、（ロ）すでに受け入れ国であることを認めること、（ハ）政策形成に関して法務省の排他的所管を改めること、（ニ）地方自治体レベルで提起されている政策と法の変更を国レベルで実施することであり、つぎに（イ）国際規範として確立したルールや条件による受け入れ体制整備を行うこと、（ロ）一国間協定を促進することという二つの責務を提起したこと、さらに⑤受け入れにあたって避けて通れない論点整備を行い、必要不可欠な論点を提起したこと、である。

このような構想づくりに向けての作業手順をふみながら、とりあえず、受け入れ構想づくりの基本的枠組みとして、次のような点を指摘しておきたい。ここで指摘する点については、上述の厚生労働省の報告書は大いに参考になったと考える。ただ参考になったといっても、筆者のルールのあるかつ人間性を無視しない受け入れの構想構築という基本的立場からすると、同報告書は理性的論議の素材提供をよそおいながら、随所に法務省に追隨して事実上受け入れ困難とする論点提起が多々あり、同報告書の設定する論議の枠組みについてのみ参考となったという意味である。このように断つたうえで、さしあたり、同報告書の柱を参考にして、基本的枠組みにとつて最低限でかつ不可欠な点として次のことを提示する。

- ① 国際労働力移動の状況変化を把握し、受け入れ構想づくりにあたって、日本の事情と送出国の事情を検討する



ことは大切な前提条件である。ここでは、次の点を指摘しておきたい。第一は、国際労働力移動の背景には、資本・商品・技術・情報等の国際移動の結果として労働力もそれらに連動して移動するという客観的事実があり、それらの相互関連性と一連の法則について探究することは必要である。第二に、送出国が相当長期にわたってその位置に変更がないとする論調は誤りであり、むしろ送出国をその地位に固定化している南北問題という根本問題の解決をはかる方向、すなわち送出国の経済的自立あるいは独立をはかる方向での国際的とりくみや二国間のとりくみを視野において受け入れ国の責務を明らかにする作業が必要である。この問題は、日本がアジアでどのような地位を政治的にも経済的にも占めるかの問題である。第三に、受け入れ国としての日本について、外国人労働者受け入れを構想する場合、必ず少子・高齢化との関連性が問題となっている。ある論者は、国民経済の「大きい」・「小さい」という規模の問題として提起し、ある論者は、外国人労働力を導入がなければ消費税が非常に高くなると主張する。ここでは、少子・高齢化問題についてのみ、筆者の立場を一定明らかにしておきたい。①少子・高齢化は、労働力不足問題として語られる。このことは、外国人労働力の大幅な導入の是非が経済規模の大小を左右するとするものである。これの変形として、一方では、中年・女性労働力の活用を何の政策的裏づけもなく語られることがある。いずれにしても、果して、外国人労働力導入問題を、国民経済の規模に直接連動させて議論することに妥当性があるかという根本的な疑問がある。要するに、今後の日本経済の規模については、通貨基準・算定による規模や、成長率一点ばりの規模拡大ばかりが主張されるが、問題なのは国民生活の質のレベルであり、決して国民経済の規模が問題でないことだけを指摘しておきたい。<sup>(50)</sup>この問題は、いずれにしても、地球環境の制約を無視して、またそれぞれの国の生活文化の連続性を切断・無視して、国民経済の規模が語られるところに人類の悲劇があると考えている。②外国人労働力を導入しなければ、消費税が高くなりまた現行社会保障制度(医療・年金・介護等)が維持できないとする主張がある。この点に

については、現在日本の状況は国庫負担・企業福利資金の大幅軽減という方向に動いており、これは先進国の国庫負担・企業負担の割合に比べ現在でも低いにもかかわらず、さらに両者の負担をさらに軽減し、できればなくしていこうとする動きであり、それを外国人労働力の導入でまかなおうとするのが如き主張は存立しえないものと考ええる。

② 上述の報告書も率直に認めているところであるが、現行の外国人労働者受け入れ制度と外国人労働者の受け入れ実態との乖離があり、同現行制度を見直していくべきとしている。同報告書は言及していないが、筆者からみれば、同現行制度そのものが受け入れ実態をつくりだしていると考ええる。だからといって、受け入れ実態に適合するように、同現行制度を改正しろと主張するものではない。しかし少なくとも、このような矛盾が露出している以上、現行外国人労働者受け入れ制度を見直し、あるべき受け入れ構想を確定したうえ、同現行制度を改正していく作業が求められているといえる。ただここで問題となるのは、同現行制度すなわち現行入管法そのものであり、同法を見直し改正することは必要であるが、その際に確認しておくべきこととして、次の二点を指摘しておきたい。①率直に言って、現在、厚生労働省は法務省に対して本気で具体的な改正法案を提起できるかどうかの問題となる。筆者は、上述のことを期待したいが相当なる危惧をもっていることのみを指摘しておきたい。換言すれば、外国人労働者受け入れの質と量の問題は厚生労働省の本来の所管事項であるにもかかわらず、今日まで本来の責任を放棄し果してこなかったことからくる危惧である。②現行入管法は就労可能な在留資格を一定程度整備していると法務省は主張しているが、数量的に言えば、合法的な就労可能な在留資格を有する外国人労働者は一〇数万人であり、そのうちでシンガー・ダンサーという「興行」のエンターテイナーが三割弱という異常さである。このような現行入管法しか法務省は策定できないともいえる。そうだとすれば、現行受け入れ制度を見直すにあたっては、政府一体としてとりくみ、それぞれの省庁のもつ所管事項という機能に従って、同現行制度を見直していくべきであり、もはや法務省はその任に耐えられ

ないことを指摘しておきたい。

③ 外国人労働者の受け入れにあたっては、受け入れられる外国人労働者の範囲すなわちその「質」と「量」を、その時々<sup>1</sup>の経済的・社会的状況変化を的確に把握し、一定期間を設定しそのつど確定していく作業は不可欠である。上述の報告書は高度な人材、および労働力不定の対応という二点を提起している。しかし、受け入れ実態は全くそうはなっていない。そこで、まず「質」の問題である。この質の確定にあたっては、ニーズの把握が最初でありきであるが、現在も今後とも問題となるのは、いわゆる「単純労働者」問題である。高度な人材については現行法でも可能であり、それなりの受け入れ条件で受け入れることになろう―若干検討すべき問題もあるにはあるが―。ただ単純労働者導入問題は、上述の報告書でさえ、ありもしない「脅迫」の論理を列挙する段階であり、相対的な議論を要する論点でもある。ここで指摘できることは、現在も存在する多数の不法就労外国人がいわゆる単純労働者といわれる労働者であること、果して単純労働者という呼称に妥当性があるかどうかということ、ニーズの点からいえば今後とも最もニーズが高いことなどの点を検討したうえで、受け入れることを前提に議論すべきではないかということ、である。つぎに、「量」の問題は、「質」の問題が解決すれば自ずと決まっていく問題であり、それほど深刻な問題ではないと現時点では考えている。ただ、量の問題については、現在でも外国人労働者は約二〇〇万人存在しており、またある論者は将来さらに数百万人の外国人労働者を導入するかの主張をしているが、この量の問題が、社会的コスト増大、文化摩擦、治安悪化と絡めて議論される傾向にあり、むしろ量の問題が「外国人労働者を受け入れない」という観念的論調を招来するという危惧を指摘しておきたい。

④ 外国人労働者を受け入れるにあたっては、仮に質や量の問題がかたづいたとしても、受け入れられる外国人労働者をどのような受け入れ体制の下に受け入れるかという問題がある。すなわち、受け入れ体制をどのように整備してい

くかという問題である。過去・現在の日本政府は、現実にあるいは過去に外国人労働者が存在しているにもかかわらず、そのことを前提にした受け入れ体制を整備してこなかったことははっきりと指摘できる。だからこそ、外国人・外国人労働者を多数受け入れている外国人集住都市が日々現場において苦悩しつつ地道なとりくみを進めているのである。受け入れ体制の整備にあたって、現出している問題からみると、母国語の維持と日本語の習熟という言語、医療・年金・介護等の社会保障、労働条件・労災等の労働、在留管理、異文化交流などが体制整備の問題として列挙することができる。これらの問題については、紙幅の関係で言及することができないが、ここでは、上術の制度やとりくみについては、現在の日本においては、外国人・外国人労働者を受け入れることを前提にしていないという残念な事実のみを指摘しておきたい。だとすればどのようにこれらの課題を克服していくかが問題となってくる。これらの課題についてはそのアプローチは一様でないが、少なくともここで確認しておくべきことは、次の点である。(イ)各種の権利にかかわる課題については、少なくとも日本人あるいは日本人労働者より優遇しろとはいわないが、日本人・日本人労働者と対等・均等にすることが大原則である。とりわけ雇用主・事業主が現行法を遵守することは当然であり、さらに外国人労働者にとって不適合な関係法令の改正についても調査、改正していくべきである。(ロ)言語・社会保障・交流などに関しては、コスト論をもちだすことなく、日本人、日本の地域、日本の施設にとってもより豊かになることであるという前提の下に、積極的に展開していく条件整備を行っていくべきである。

⑤ これまで①～④まで受け入れ構想づくりの基本的枠組みに関する問題について、若干の提起を行ってきた。これは上述の報告書の柱にそって述べたものであるが、むしろ作業手順としては、③の問題を確定したうえで、②の問題を精査し、さらに④の問題の整備をはかっていくことがより適切であると考える。なぜ①の問題を除外したかという点、①に提起されているような問題・論点が決着しないかぎり、何の議論あるいは作業が進まないという過去の愚を

くりかえすべきではないと考えるからである。もつといえば、①の問題を理由にして法務省の排他的な独断専行を許し、外国人労働者の受け入れ問題を棚上げしてしまい、現行の不正常かつ矛盾した「受け入れ政策」が継続していくことを危惧するからである。

外国人労働者受け入れ構想づくりの基本的枠組みについては、検討すべき課題・論点も多く、その詳細については他日を期したいと考えている。

#### 4 受け入れ構想づくりに向けて

外国人労働者をどの範囲で受け入れ、またどのような受け入れ体制を整備するかという、受け入れ構想づくりにとって最も重要な基本問題については、今後一段と議論が活発化していくであろうし、そのことを大いに期待しておきたい。その点からみると、本稿がどれほど寄与しえたかについては、はなはだ心許ないかぎりである。ただ、とりあえず二〇〇五年に向けて、観念的受け入れ論を排しまた現行の御都合主義的「受け入れ」論の継続を許さないために、問題の所在、議論の焦点、政府の現行政策と法および「方向性」、受け入れ国の責務などについて、それなりに明らかにできたのではないかと考える。もとより、上述の課題についての作業は、筆者一人ではなしうるものと考えていない。外国人労働者の受け入れ問題とりわけその受け入れ構想を日本社会の構成員に提示し、議論に耐えうるものとするためには、諸科学の英知を動員しなければ、なしえないことはいまでもない。このような大きな課題について、筆者の非力を省みることなく営為を継続してきている。それは、とりもなおさず、筆者の守備範囲とする法律学とりわけ労働法・社会保障法分野での課題説明やその分野での構想づくりのために必要不可欠な作業であると考え

るからである。このような無謀ともいえる作業にとりくむ動機は、「外国人労働者は人間扱いされなければならないし、日本で非人間扱いされる現実を許さず一日も早く原生的労働関係をなくさなければならぬ」という考えに基いている。このような問題意識に基き、作業を継続するなかで、自らの浅学非才を感じるのみである。このような想いを継続しながら、今後、受け入れ構想づくりに向けて課題となる点につき若干記しておきたい。

① 外国人労働者を受け入れる場合に、克服すべき問題として、国民経済の規模をどうするか、文化摩擦をどうするか、治安悪化をどうするか、労働市場・産業構造をどうするかという論点が提起されているが、これらを提起するものの意図とは別にして、さらに調査・研究を継続していきたいと考える。というのは、これらの提起されている論点は、強者が弱者を食い物にするために提起しているとは思えないからである。

② 政府および関係省庁（法務省・厚生労働省など）が、今後、現行受け入れ政策および法制度をどのような方向性でもって、変えていくのかわいかないかを注視しつつ、二〇〇五年に向けて、そのつど問題提起をしていきたいと考える。

③ 受け入れの質と量については、日本の産業・労働市場の構造にかかわるものであり、また日本の労働者の多層化にもかかわるものである。それらの点をふまえた検証作業を継続していきたいと考える。とくに、二〇〇三年三月六日の参議院予算委員会での小泉首相の答弁として「日本にこれだけ大きい失業問題があるのに外国人労働者受け入れ問題など考えられない」ということを聞くにつけ、労働者の多層化・労働市場の多重化の検討はさけて通れないことであると考える。

④ 受け入れ構想づくりにあたっては、現行労働・社会保障法制を外国人労働者の受け入れに適合するように改革していく作業は緊急を要しており、この点については、独自の課題として今後とも追求していきたいと考える。

⑤ 外国人労働者受け入れ問題は、小泉首相の言に象徴されるように、今の日本では考えられないとする風潮が現象的にはありえようが、実際には、担当省庁では検討が進んでおり、これらの動きを注視しつつも、最も大切なことは外国人労働者を受け入れる日本の社会構成員がどう考えるかであり、その場合に、受け入れ構想なるものの提示が不可欠であることを考えると、この作業の緊急性と重要性は計り知れないものと考ええる。

(137)

外国人労働者の最近の動向を紹介しておく。①二〇〇一年（以下同年）の入国者数約五三〇万人、国籍別順位（韓国・台湾・アメリカ・中国・香港・フィリピン・オーストラリアなど）、在留資格別順位（短期滞在・興行・留学・就学・研修など）。②外国人登録者数約一七八万人（前年比五・五％）、総人口比一・四％、地域別（アジア七割強、南米二割弱など）、国籍別順位（韓国・朝鮮三五・六％、中国二一・四％、ブラジル一五％、フィリピン八・八％、ペルー二・八％など）、都道府県別順位（東京一七・九％、大阪一一・八％、愛知八・四％、神奈川県七・四％、兵庫五・七％など、いずれも前年比増加）、在留資格別順位（永住と非永住の比率三八・五対六一・五、日本人の配偶者等（ブラジルなど）一五・八％、定住者（ブラジルなど）一三・七％、留学五・三％、家族滞在四・四％、興行三・〇％など）、就労目的別在留資格（総数約一七万人―前年比五・一％増、興行約五・五万人、技術四万人、技能約二万人など）、③入管法違反（不法入国、不法上陸、資格外活動、不法残留、刑罰法令違反等）事件四〇、七六四件（前年比二〇・八％減）、不法就労者三三、五〇八人（前年比二四・二％減）、などである。

本文中の統計は二〇〇〇年までのものであり、追加紹介しておいた。上述の数値は、入管協会『平成一三年版 出入国管理関係統計概要』二〇〇二年九月、入管協会『平成一四年版 在留外国人統計』二〇〇二年八月掲載による。本文中に指摘した特徴・動向について変化なく、依然として外国人労働者流入圧力は増大してきているといえる。

(138)

最近の論議は、少子・高齢化、グローバル化、最大不況等の要因を背景として、従来の遠い将来のこととしての観念的論

議から脱却し、外国人労働者導入是非いずれを問わず、それなりに相互にきりむすぶ論議へと移行しているようにみうけられる。そのことは、受け入れ範囲や受け入れ体制に関するものから「共生」に関するものに至るまでその傾向がみられる。これらの論議に一石を投ずるものとして、さしあたり、夏目啓二「グローバルゼーションと外国人IT労働者」、井口泰「二一世紀におけるグローバルゼーションと政策・制度課題」、相澤興一「グローバルゼーションと社会政策について」、竹内敬子「グローバルゼーションの多面性」（社会政策学会編『グローバルゼーションと社会政策』法律文化社二〇〇二年九月所収）参照。

(139) 法務省は二〇〇〇年に入出国管理計画を公表以降、政策上の変更にかかわる動きをみせていない。外国人労働者にかかわる統計資料の集約、不法就労等の入管法違反事件の摘発強化、入管法所定の在留資格許可手続状況調査という実務処理に徹し、グローバル化・少子化・文化摩擦・治安維持への対応に関する論議の行方を注視しているようである。ただ入管法現行規定（就労関連）と受け入れ実態との益々の乖離現象については苦悩しているにちがいない。また在留特別許可手続や収容所での処遇について、不慣れも重なり、相当入管行政自体が混乱しているようにもみうけられる。

(140) 国民国家間における人の移動に関するルール未確立状況や当時の人の移動状況、それらの歴史的展開については、さしあたり『岩波講座 世界歴史19―移動と移民・地域を結ぶダイナミズム』岩波書店一九九九年参照。とくに同書所収の杉原薫「近代世界システムと人間の移動」、室井義雄「強制移民としての大西洋奴隷貿易」、脇村考平「インド人年季契約制は奴隷制の再来であったか」、水野直樹「朝鮮人の国外移住と日本帝国」は注目に値する。

(141) 受け入れ国の責務というテーマを正面からとらえて論じた文献はほとんどないといつてよい。そもそも、外国人労働者受け入れ政策の論議において、一部にはすでに日本は受け入れ国であるとの認識の下で論議するものがあるが、ほとんどの論者は日本が受け入れ国であるとの客観的事実を棚上げして、「将来のこととして」論議する傾向があり、そこでは、受け入れ国の責務という単純でかつ当然のことが自覚されなかったのかもしれない。ここでは、受け入れ国の責務を確定し、政策化、法制化していく手がかりになるものとして、さしあたり、駒井洋監修・編著『国際化のなかの移民政策の課題』（講座―グローバル化する日本と移民問題―）明石書店二〇〇二年をあげておく。受け入れ国の責務という角度からの受け入れ論議が隆盛することを期待して、筆者としては、二石を投じたつもりである。



(142) 今後、日本がルールに従って本格的に受け入れる場合、たしかに行っておくべき議論上の論点というものは存在するであろう。筆者もくり返し主張していることであるが、その論点たるものが、「受け入れを慎重に」、あるいは「受け入れ困難」というための論拠に利用するものであつてはならない。そこで、筆者としては、近年の議論のなかで、受け入れ論議に重要な影響を与えるであろうと考えられる論点の整理を行ったわけである。とくに二〇〇五年に向けては、二〇〇〇年公表の出入国管理基本計画に含まれる論点については注目しておきたい。

(143) 鬼頭は、入れる入れないにかかわらず、人口減少社会に突入すれば、従来の労働観や生活様式を大きく変更する必要があるとしている。どのように変更するか否かは定かではないが、この指摘は傾聴に値する。坂中の主張に比べ、脅迫めいた論調はなく、重要な論点を提起していると考ええる。

(144) 本文中で列挙した論点は、一〇年ばかりの論議のなかででてきた論点を整理したうえで、筆者があくまで重要と考える論点を列挙したにすぎず、またこれらの論点を明確にクリアしなければ受け入れ論議に入れないという意味でないことをはっきり断つておく。ただし、これらの論点が受け入れ論議のなかで、まことしやかに主張された場合には、筆者のみならず、心ある論者に共通する課題として、今から、国際ルール、人口減少問題、国民国家の在り方、日本文化等について、それなりの姿を示していく準備をする必要性を痛切に感じている。

(145) 厚生労働省内外国人雇用問題研究会『外国人雇用問題研究会報告書』二〇〇二年七月五日公表。同研究会は、岩村正彦座長、佐藤博樹副座長、玄田有史・中村二郎・山川隆一委員計五名である。五章構成となっており、本文そのものは第四章の制度比較を除くと約三〇頁あまりであるが、大量の資料が添付されており、ボリュームとしては大部である。本文では同報告書を詳細に紹介するわけにはいかないのですが、同報告書に関する「取りまとめについて」に依拠してその概要を示すにとどめた。

(146) 同報告書の一・二・三・五章をみるかぎりにおいては、受け入れ論議に必要な論点・検討項目は網羅されており、また従来の報告書に比べて一步ふみこんだ提起も行っており、そのかぎりにおいては、評価すべきであり、とくに筆者は今後、三章と五章に注目して作業を継続していきたいと考えている。資料についても、従来に比べて充実しているし、利用価値の高いものである。

(147) 同報告書五章において、出入国管理制度およびその運用行政について、わずかの言及があるのみである。例えば、高度人材の受け入れの場合には、「出入国管理制度以外の外国人労働者関連諸施策について」といい、労働力不足への対応については、受け入れ上限の設定、協定方式などを提起するが、法務省の所管を破るものとなっていない。また四章においても、「制度の法的な位置付けのレベル」、手続の利便性・透明性、「行政機関の在り方及び各行正規乾燥後の連携の妥当性」について言及するが、あくまで手続面における提起であり、現行の一元的出入国管理制度を変更する主張とはなっていないことである。この点での突破のないかぎり、同報告書および今後の制度設計は絵にかいた餅に終わる可能性大であることを指摘しておく。

(148) 二〇〇二年一月二日日本労働研究機構にて、厚生労働省の『外国人雇用問題研究会報告書』とともに、「今後の外国人労働者の受け入れをどうするか」というテーマで労働政策フォーラムが開催された。問題提起を同機構理事長が行い、中村二郎都立大教授が基調報告、梶田孝道一橋大教授・勝田智明厚労省外国人雇用対策課長・橋本哲英ハローワーク浜松所長の三人がコメントをし、質疑応答が行われた。

このフォーラムのなかで、研究会のメンバーでもある中村二郎と梶田孝道の提起に注目しておきたい。

まず中村は次のような提起を行った。①労働力減少を外国人労働者で補う点で、従来は高度の人材を入れ、単純労働者は入れないとしてきたが、二つの提起を紹介しながら、日系人や不法就労者が単純労働をしており、単純労働者の定義も含めて、今後、単純労働者が焦点となるとしていること。②行政機関の報告書で公式の理由として六つの「受け入れ慎重」の理由をあげているが、一ひとつを検討し、これらの理由はおかしいとして、疑問を呈していること。③労働力不足への対応について、役所の予測は楽観的でもっと悲劇的な数字になるだろうとしていること。④外国人労働者受け入れについて見直す場合、現在もそうであるが将来も単純労働への需要はなくなるならい以上、これをさけて通れないこと。⑤受け入れ論議の前提条件として、量と質の問題、受け入れの便益(受益)の発生とコスト負担のルールづくり(コスト負担は当然とみる)、受け入れ環境整備、受け入れが恒常か短期かについて考えておくこと。⑥外国人労働力以外で労働力不足への対応は可能かについて慎重に考えておくこと。⑦受け入れ目的と手段の整合性を議論しておくこと(現状は政策意図と実態とはちがっている)。⑧「単純」とのみくくっていいのか(研修など)。⑨受け入れ回避(慎重理由六点について)のルー

ルを検討すること。⑩すべての受け入れ方法に共通する前提として、送出国や人間労働との関連でルールの公平性と効率性をどうするか、柔軟性、送出国との整合性、国内労働市場機能の維持、「例外」・「ざる」の部分はどうするかを議論しておくこと。これらの議論の整理の仕方といい、問題に向きあう姿勢といい、今後の受け入れ論議において中村の方法論は維持されてしかるべきものであろう。

つぎに梶田は次のようなコメントを行った。①議論の前提として、現に生じている問題に着目するのが一番早いこと。②現に受け入れていると認識しており、バックドア・サイドドアの受け入れを含めて現実から出発し、仮定上の議論をしないこと。③外国人雇用を分類すると、「知識・技術」(高度)、「日系人」、「研修・技能」、「非合法就労者」の四つぐらいで考えること。④外国人労働者の従事するのは「3K労働」に集中しており、本国労働者の失業と関係なく、もつといえ、**「社会的威信の低い分野」**、「フレキシブルな分野」(自動車、情報のように需要変動の大きい分野)、「社会制度上労働者の声の反映しにくい分野」に導入され就労していること。⑤「移民」としてか、「非移民」としてか(定住問題―西欧の経験)。⑥第二世代の問題、第一世代の高齢化、移民の出生率も考えておくこと(フランスの場合)。⑦必要とされているのは「フレキシブルな労働力」ではないのか、それと関連して不安定労働化が問題でないか。⑧集住現象と文化摩擦の問題。⑨高度人材、日系人、研修・技能実習生、不法就労者の各レベルを考えておくこと。⑩報告書もそうだが、労働を中心にしかみておらず、その他の問題として、人の移動は必然であること(流れとどまらず)、居住・保険・雇用・教育・集住などの問題を考えるべきこと。梶田の提起は、至極当然のことであり、筆者の問題意識とも共通しており、傾聴に値する重要な提起である。

中村・梶田の提起が、厚労省の報告書をめぐって率直になされることは大切であり、むしろこれらの提起によって、同報告書が色あせるほどの重要な意味をもっているものと考ええる。

(149) 送出国の自立にかかわって、注目すべきものが公刊されている。それは、研究代表者津田守『国際移民労働者をめぐる国家・市民社会・エスニシティの比較研究・経済危機の中のアジア諸国における出稼ぎフィリピン人を素材として』(平成一一―一三年度科学研究助成金基盤研究(A)(2)成果報告書)である。フィリピン海外労働者のアジアの受け入れ国での諸問題の調査研究であるが、フィリピン自身は最終解決として出稼ぎのない自立経済をめざしており、その目標と出稼ぎ

(150)

実態との乖離をどうするべきかという意味で重要な研究成果である。

国民経済の規模の拡大あるいは成長率の向上を念頭においた議論が多数かにみえるが、別の選択肢を示す論調もある。それは、高橋伸彰『高率』より『やさしさ』をめざして『世界二〇〇三年二月号六九頁以下]である。高橋は次のように提起する。

「成長率の回復を至上目的に掲げる構造改革に内在する問題の一つは、『生産性』を基準にした生産要素の移動と配分にあります。そもそも『生産性とは何か』という問題は別にしても、より高い生産性の分野に人や資本や技術といった生産要素を移動することによって何が得られ何が失われるのでしょうか。

確かに、生産性の高い分野で需要が創出されれば、経済統計上の成長は高まり、平均的な国民の所得は増加するかもしれませんが。しかし、生産性が低いという理由だけで慣れ親しんできた土地を追われ、仕事を失う人々の尊厳は金銭的な所得、機会の拡大だけでは補償できません。もつと儲かる金の使い道があると云って資本を生産性の低い分野から高い分野に移動させることと、もつと儲かる仕事があるからと云って、現に働いている人々から仕事を奪い、より生産性の高い分野に転職せよと迫ることの間には、言葉では言い尽くせないほどの違いがあるのです。人間である労働者を人格のない資本と同列に並べ、『経済成長の源泉』としか捉えないような『構造改革』では、金銭的な欲求は満たされても、仕事を通じて得られる豊かさは遠のくばかりです。」

この高橋の指摘は、日本の国家・経済・社会の在り方について、重要な示唆を提起しており、筆者も、このような視点に立つて外国人労働者受け入れ構想づくりに向けた営為を継続していきたいと考えている。