

外国人労働者受け入れ構想づくりに向けて (三)

村 下 博

外国人労働者受け入れ構想づくりに向けて (三)

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態的動向
 - 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 (以上本号)
- 四 移住労働者受け入れ国の責務
- 五 外国人労働者受け入れ構想づくりに向けて

二 外国人労働者受け入れ論議の動向

外国人労働者受け入れ構想づくりにあたって、日本国内における受け入れ論議の現況をつぶさにみておくことは、受け入れ構想をより妥当かつ適切なものとするために、不可欠な作業であると考ええる。この受け入れ論議の現況を的確に理解するためには、日本においてどのような受け入れ論議がなされてきたのか、現在日本においてどのような受け入れ論議が行われているのか、そして日本の受け入れ論議にはどのような問題点があるのかについて検討しておく必要がある。

1 外国人労働者受け入れ論議の経緯

まずここで確認しておかなければならないことは、日本の受け入れ論議においてつねに定住の（在日韓国・朝鮮・中国人）外国人労働者の存在を視野に入れてこなかった点である。戦前の日本の植民地支配・併合の結果、戦後においても日本に定住を余儀なくされた韓国・朝鮮・中国人のなかで、労働者として働く人々の問題は存在し続けている。具体的には、戦後の入管政策の下できわめて不安定な法的地位を余儀なくされ、民間企業による就職差別、公務就任権の否認・制約という労働権保障の問題は現在においても継続している。さらに市民および社会生活上の諸権利の否認・制約とも相俟って、労働者として人間としての尊厳を否認されたままの状態が放置されたままとなっている。このような状況におかれている定住外国人の問題は、紛れもなく外国人労働者問題でもある。このことを放置したまま

に外国人労働者問題が論議されているところに、日本の問題状況の特異性があり、現在の外国人労働者受け入れ論議の偏狭さと御都合主義があらわれているといえよう。⁽⁴⁴⁾

つぎに、日本においては、上述の定住の外国人労働者問題の未解決あるいは放置のままに、一九八〇年代後半以降いわゆるニューカマーと呼ばれる外国人労働者問題が浮上してきたところに、問題状況の複雑さがある。そこでここではきわめて現象的であるが、一九八〇年代後半以降を次の三つの段階に一応時期区分して外国人労働者受け入れ論議の経緯をみておきたい。⁽⁴⁵⁾

(1) 一九八〇年代後半の受け入れ論議

国際労働力移動という外的要因と日本への吸引要因という内的要因が相俟って、いわゆるニューカマーと呼ばれる外国人労働者の流入が始まったのが一九八〇年代後半の時期である。この時期以前の外国人労働者の流入はみるべきものはなく、また一九八一年制定の入管法の制約もあつて、受け入れ論議そのものは活発ではなかったといつてよろう。

この時期の受け入れ論議の特徴は次のように指摘できよう。

(i) まず実態をふまえないきわめて両極端の受け入れ論議が展開されたことである。⁽⁴⁷⁾ ひとつは「鎖国論」である。この主張は、今日では事実においてもイデオロギーとしても全く妥当性をもちえないものであるが、単一民族論あるいは日本文化絶対論ともいべきものを論拠に展開されたものである。この主張については全く妥当性も世論の支持ももちえないものと筆者は考えているが、石原都知事発言にみられるようにまた定住の外国人の地方参政権に関する

説
いるが故に—。

論

与党内部の議論にみられるように、決して軽視しえないものである—国民のなかで複合的な不安が潜行しているが故に—。

もうひとつは「開国論」である。この主張は、ひとつの論拠に基づく主張であるといいきれないいくつかの側面があることも事実であるが、あえて論拠をあげるとすれば、流入は避けられないものであること、国際化が進展していること、労働力不足分野が存在すること、外国人労働力導入は国際貢献であることなどを列挙することができるように、ひとつひとつを検討していくと妥当性をもつと考えられないこともないが、当時の論者の立場・主張を勘案すると、この主張の根底には、何のルールを示さず経済効率第一主義の立場から、ただ安い労働力を導入・利用しようとするもので、日本にとつてのみ都合のよい主張であつたといつてよからう。

(ii)このような鎖国論・開国論の展開は、日本の外国人労働者問題にとつて、現時点からするとまことに不幸であつたといえるが、外国人労働者の流入開始時点にあつてはある意味では避けられない出来事であつたかもしれない。⁽⁴⁸⁾さらにこの時期は、日本政府部内においても一九八一年制定入管法の不十分さあるいは対応の限界が問題となり、入管法改正作業が開始される時期でもある。政府部内の論議は、この時期の受け入れ論議を反映してか、「政府の不統一的対応」が問題とされるほど、各省庁の対応・主張はバラバラのものであつた。たとえば運輸省は船員、文部省は留学生、厚生省は医師・看護婦というふうに自己の所管とする外国人労働者の受け入れの是非を論じていた。さらに国際化を念頭におく外務省、担当官庁たろうとする労働省、主導権確保に躍起になる法務省がそれぞれの立場を主張しあうというきわめて不統一かつ混乱した状況にあつたといえよう。このような不統一かつ混乱した状況のなかで、政府部内の論議は一九八一年制定の入管法改正に集約され、法務省がその改正作業の主導権を強引に發揮したという

経緯が存在する。この法務省の排他的主導権の確保は、日本の外国人労働者問題にとつてはきわめて不幸な歴史のはじまりであったという事実だけをここでは指摘しておきたい。⁽⁴⁹⁾

(2) 一九九〇年代前半の受け入れ論議

一九九〇年代前半の特徴は、何といつても入管法改正(一九八九・一二改正、一九九〇・六施行)であり、それ以前の受け入れ論議が入管法改正をもつて一応終息した感があつたことである。少なくとも、政府部内においては、改正入管法の施行およびその運用を軸に推移し、受け入れ論議は下火になつたといつてよい。しかし改正入管法の施行およびその運用が単純労働者排除政策・不法就労防止強化政策・単純労働者部分開放政策という矛盾にみちた三位一体政策であつただけに、これらの政策に対する批判的論調が目立つた時期でもある。⁽⁵⁰⁾このような改正入管法への批判的論調のなかで、あえてこの時期の特徴を抽出するとすれば、次の二つの動向であろう。

ひとつは、改正入管法所定の外国人労働者受け入れ範囲への批判的論調として提起されたのが、外国人労働者の受け入れ範囲にかかわるものである。改正入管法は確かに合法就労外国人にかかわる在留資格を整理し量的には拡大したかにみえたが、入管法改正前と比べて合法就労外国人の数が飛躍的に増大したわけではなかつた。その結果として、大量の不法就労外国人の存在を許し、またその存在を放置することとなつた。このような経緯のなかで、外国人労働者の受け入れ範囲を拡大しようとする論議がでてくることは、必然的なものであつたといえよう。⁽⁵¹⁾

もうひとつは、外国人労働者の受け入れ体制にかかわるものである。この論議は、少なくとも日本での具体的な受け入れ体制を提起するというものではなく、すでに移住労働者を受け入れている受け入れ国の制度や受け入れに伴う諸問題を紹介し、日本での受け入れ態勢論議に一石を投じようとする意図をもつたものであつた。⁽⁵²⁾

説

これら二つの論調に対して、日本政府はかたくなに拒絶する姿勢を堅持し、上述の三位一体政策を継続していったことはいままでもない。

(3) 一九九〇年代後半の受け入れ論議

一九九〇年代後半に入り受け入れ論議は下火となり、さらには影をひそめる感もあった。ところが一九九八年に入り、政府部内から外国人労働者受け入れに関する諸提言が⁽⁵³⁾だされ、近年受け入れ論議が再燃しつつあるようにみられる。この動向の背景には、将来に予測される少子化への対応、モノ・カネ・情報等の国際化への対応という二つの要因をあげることができよう。それでは政府部内で行われている受け入れ論議なるものは、従来の政府の政策基調からすると、どのように評価することができであろうか。日本政府とりわけ法務省は、少子化による労働力不足が近い将来確実であるにもかかわらずまたそれへの対応策として外国人労働者受け入れの検討が不可欠であるにもかかわらず、従来の政策基調に固執しているために、単純労働者排除政策をどのように転換していくか否かについて検討すること自体に躊躇しているのではなからうか。このような法務省の姿勢を外に、外務省・経企庁などの各省庁あるいは政府部内の各審議会等が一定の政策転換を促すためにアドバルーンをあげているのが、政府部内の議論の現状ではなからうか。⁽⁵⁴⁾

2 外国人労働者受け入れ論議の現段階

上述の日本における受け入れ論議の経緯をみると、次のように要約できるのではなからうか。まず受け入れ論議といても、政府部内の動きと学界・マスコミ等の政府の外側の動きに分けてみてみる必要がある。

政府部内の動きは、現在もなお出入国管理政策を主導している法務省の政策動向を軸に展開していることはまちがひなからう。法務省の政策基調は、上述したように御都合主義的でかつ矛盾にみちた三位一体の政策であり、現段階においてはその政策基調を転換させる気配さえ感じられないものである。この法務省のかたくな政策姿勢に対して、他の省庁が一定の政策転換をふくむアドバルーンを好き勝手にうちあげているが、法務省の政策姿勢を転換させるまでに至っていないのが現状ではなからうか。

このような政府部内の動きに対して、学界・マスコミ等の論調は、次の二つに集約されよう。ひとつは、政府とりわけ法務省の政策基調の矛盾を指摘し、その転換を迫るものである。もうひとつは、一九九〇年前半以来真剣に行われてきた受け入れ論議として、どのような外国人労働者を受け入れるのかといういわゆる受け入れ範囲の問題、およびどのように受け入れ態勢を整備するかという受け入れ体制の問題がある。この二つの論議・論調は必ずしも意識的に上述二つの問題を分けて行われたわけではないが、政府の政策批判に重点をおくか受け入れ範囲・受け入れ態勢に重点をおくかはそれぞれの論調に若干の相違があったとしても、真剣かつ積極的に展開されたことは事実である。ここでは個々の論調を紹介する余裕はないが総じて現在の日本の論議にとつて不可欠のものでありまた法務省のかたくな姿勢に比してはるかに「理性的なもの」であったと評価できよう。ただ問題なのは、過去においても現在においても、政府・法務省は上述のような不可欠かつ理性的な受け入れ論議・論調に対して何ら耳をかさうとしなかったしまたしようとしていないことである。

このような受け入れ論議の現段階をふまえて、次の二つの論議・論調を紹介しておきたいと考える。紹介の前に若干指摘しておきたいことがある。それは、筆者が現段階において外国人労働者の受け入れ論議にとつて重要な論点の

ひとつと考えるのは、どのような範囲の外国人労働者を受け入れるかである。この点を明確にしないかぎり、いかなる議論もなり立ち得ないしまたそれぞれの論調はすれ違いに終わるであろう。いうまでもなく、日本政府の政策基調は、少数の合法就外国人は受け入れるが単純労働者についてはその受け入れについて慎重に検討していくとするものである。このような表向きの立場を採りながら、くり返し指摘していることであるが、実際には矛盾にみちた三位一体の政策を堅持し続けている。

(1) —そこでまず、一九九二年にだされた法務省入国管理局編『平成四年版出入国管理—国際化への新たな対応—』において展開された単純労働者受け入れをめぐつて行われた法務省の主張を筆者の簡単なコメントもふくめて紹介しておきたい。⁽⁵⁵⁾

報告書は、単純労働者排除政策を堅持する論拠として、国民的コンセンサスの状況や、単純労働者受け入れの場合の問題として九つの事項を列挙している。まず、総理府の調査をもとにして国民的コンセンサスが得られていないと強弁するが、一定の条件をつけながらも外国人労働力の導入もやむをえないとする調査結果もある。なによりも、現に行われている受け入れ企業・地方自治体・地域住民の受け入れへのとりくみに依拠した政策判断をすべきであり、政府主導の恣意的調査をもとに政策判断すべきではなからう。また上述の九つの問題とどうか排除の論理については、経済界の都合のよい労働力需要の要請にはその場しのぎの単純労働者部分開放という対応を行っておきながら、まさに労働力としてではなく、人間として日本に入国し、労働し、生活する外国人労働者を無権利のままの状態に放置することが、報告書のいうわが国の産業、労働市場、社会の将来の在り方ということであろうか。

ここで九つの問題点を全面的に検討できないが、それぞれの問題について若干のコメントをしておきたい。これら

の点は今日においても単純労働者排除の有力な論拠として主張されているものばかりであり、またそれらを法務省としてはじめてまとまった形で公表したことを考えると、別途に詳細な検討が必要であることはいうまでもない。

(イ) 労働市場の二層化のおそれ

日本人が就きたがらない職種に単純労働者が導入され、結果として職種が固定化され、労働市場の二層化のおそれがあるとする。この指摘は、日本経済の産業構造や労働市場の多重・差別構造を無視したものであり、また現在の日本の労働市場の差別構造を直視していないものである。

(ロ) 失業問題と雇用情勢の悪化

我が国の労働市場からみて、労働法上の諸権利が保障されていない、あるいは労働法規の適用困難な立場におかれている不安定雇用の労働者が、景気後退期の雇用調整の対象とされることが常態となっている。この現実を無視しての指摘である。

(ハ) 日本人労働者の労働条件の低下を招くおそれ

我が国の労働市場の構造にも起因するが、単純労働の外国人労働者の存在が日本人労働者の足をひっぱるかのごとき立論はあまりにも現実無視で粗雑すぎるのではないか。単純労働の外国人労働者を日本人労働者と均等待遇しないで採用することを前提とする立論は本末転倒ではなからうか。

(ニ) 産業構造改善への悪影響

この指摘は、労働集約的な職種、業種に単純労働の外国人労働者を導入すれば、技術革新が困難となり、近代化・合理化が遅れる、あるいは進展しないおそれがあるといいたいのであろう。この指摘は、日本の産業構造である二

重・三重の下請構造を近代化したいと真に願望しているかどうか不明であるが、このような経済構造の差別構造を利用して、大企業が利潤追求している現実こそが問題なのであって、下請企業で働く労働者の存在が産業の近代化・合理化を遅らせているとする立論そのものもまた本末転倒であろう。

(ホ) 単純労働者導入が輸出増加の将来のおそれ

この指摘のねらいは、労働集約型産業は海外に移転し、我が国では労働力を節約して輸出の増加を抑えていきたいとするものである。日本の貿易構造あるいは産業構造の転換のために、これ以上労働集約型産業の存在を認めず、また、労働力を節約していくために単純労働者を導入するなという立論は、日本の産業構造、貿易構造の将来像にかかわるものであり、立ち入って検討する余裕はないが、これも他の指摘と同様に日本の産業構造、貿易構造の「歪み」を単純労働者の導入反対の論拠とするには無理であろう。むしろ産業構造、貿易構造の将来のあり方は、日本資本の海外進出、海外投資の意味あるいは実態を抜きにして語るができないことだけを指摘しておきたい。

(ヘ) 母国への送金は母国経済の発展とはならない

この指摘は、現状においては実態としては否定できないものと考えられる。しかし国際的な労働力移動の要因なり法則を理解していない点で問題がある。またこの指摘は、母国経済の健全かつ自立的な発展の処方箋を提示しておらず、現時点において送金経済に依存せざるをえない送出国の実態を全く直視していないものである。

(ト) 定住化・定着化の社会コストを誰が負担するか

この指摘は、定住化・定着化がさけられないので、その場合、広範な分野の社会的コストを誰が負担するのかを提起している。むしろ逆に、単身で出稼ぎにきて一定期間滞在すれば帰国するであろうと考えることの方が異常である

う。だとすれば、当然に一定の部分が家族とくらし、定住化の道を選ぶことは予想しなければならないことである。その際の社会的コストを国民全体が負担しなければならぬという偽りの、かつまやかしの脅迫の論理を提起して、ことに問題がある。内外人を問わず、社会の構成員として生存していく場合の社会的コストの負担は現行制度で足りるのであり、その制度から外国人を排除しようとする考え方そのものがあやまりではなからうか。

（チ） 市民生活上の摩擦の発生のおそれ

この指摘は、日本人あるいは日本社会のもつ閉鎖的集団主義を固定的に考え、異なるものあるいは外国人を排除しようとするもので問題がある。日本人あるいは日本社会が好むと好まざるにかかわらず、外国人との交流が必然的な流れのなかでさまざまな交流がすでに始まっており、そのなかで摩擦解消の場が設定され、摩擦なるものが当事者間で克服されている現実こそ直視すべきであろう。

（リ） 犯罪の増大のおそれ

この指摘は、犯罪の発生率など客観的な資料に基づく主張ではない。外国人イコール犯罪を犯す、あるいはこわいというマスコミ報道に多分に左右されすぎた、あるいは悪のりした立論である。むしろ外国人にかかわる刑事事件が発生した場合に、適正かつ十分な刑事手続上の権利が保障されているかどうか、現時点では問題なのではなからうか。また日本の事情に精通していない外国人が無意識に犯罪にかかわったり、あるいはかかわらざるをえない立場あるいは状況こそを深く分析していく必要がある。

以上の（イ）から（リ）の問題点に加えて、一度導入すれば後の政策上の変更はできないこと、出入国管理行政上の問題として受け入れ人数の上限を設定することはむずかしいこと、我が国の現状ではローテーション方式には実効

性がないことを、単純労働者受け入れ反対の論拠としてあわせて提起している。さらに、経済法則だけで律しきれない問題があること、公的制度の大幅な見直しや受け入れに伴う社会的コストは全国民が負担しなければならぬこと、この問題は我が国社会の将来の在り方にもかわることなどをもちだして、多様な角度から慎重に検討を行うとしているが、結論としては実質的に単純労働者といわれる外国人労働者の受け入れについては、当面だけでなく中長期にわたっても受け入れることは困難であるとしている。いわゆる単純労働者排除政策を表明する結果となっている。

この法務省の単純労働者受け入れをめぐる姿勢あるいは政策基調は、現在においても全く変化していないといつてよからう。また他の省庁の立場も、この法務省の姿勢をのりこえるものとなっていないことも事実として指摘できる。⁽⁵⁶⁾

(2) 上述の政府部内の動きに対して、一九九八年ごろから外国人労働者受け入れ論議が、一九八〇年代後半と比べるとやや静かであるとはいえ、再燃しつつあるのが現段階の状況である。そこで注目すべき論調のひとつを紹介しておきたい。それは、井口 泰と論座編集部による「移民」拡大にかかわる論点の提起である。この論点提起は、外国人労働者受け入れ「拡大」にとってハードルとなる一〇の項目をあげている。ここでは論点のみを紹介しておきたい―各論点に疑問符がつけられているが、ハードルはこえられないとするのか、それともハードルはこえられるとするのか意味不明であるが―。

(イ) 人口・高齢化対策には役立たない？

(ロ) 雇用や経済成長にマイナス？

(ハ) 専門職・技術者だけで十分？

(ニ) 枠を広げれば外国人が殺到？

- (ホ) 不法滞在者が増える？
- (ヘ) 移民・外国人労働者の人権を守れるか？
- (ト) 移民・外国人の参政権をどうするか？
- (チ) 社会的なコスト負担がおもくならないか？
- (リ) 社会的な緊張・分裂を招かないか？
- (ヌ) 送り出し国への影響は？

この一〇の論点のそれぞれについて、井口等はなるべく中立的立場を維持しようとして、肯定・否定の論拠・見解・対応策などを紹介し、最低考えるべき論点として提起している。それ故に、筆者もここにあげられた論点の検討の必要性については否定するものではない。ただ現時点では、あくまで感想の域をでないものであるが、次のような問題を点を井口等の論点提起に対して投げかけておきたい。

① 上述の法務省入国管理局の九つの問題点の提起と比べて、井口等の論点提起はどのように考えたらいのであるかという点である。確かに井口等の論点提起には、人口・高齢化対策、人権問題というあらたな論点がつけ加えられていることは事実である。しかし各論点の提起の仕方、表現方法には、よくみると法務省入国管理局の指摘する九つの問題点と明らかにオーバーラップしていることは疑いのないところである。外国人労働者の受け入れ論議を行う以上、いかなる立場をとろうとも、論点において重複することは避けられないものであり、筆者はそのことを問題にしているわけではない。井口等が提起する論点の提起方法、表現方法は、ややもすれば、外国人労働者受け入れを消極的に考えるあるいは拒否する論者のそれと重なりあうような気がしてならない——このことは筆者の危惧あるいは

考えすぎであらうか。

② 上述でも指摘したことでもあるが、歴史が浅いとはいえ、日本での受け入れ論議においてどのような外国人労働者を受け入れるかという受け入れ範囲の議論の一定の蓄積があるにもかかわらず、井口等の論点提起には政府レベルの政策の推移および「拡大論」の事実を指摘するだけで、こえなければならぬハードルの対象すなわちどのような外国人労働者の受け入れを想定し、そのためにこえるべきハードルがこのように存在するという論点提起の前提を明確にさし示していない点は、問題点として指摘しなければならぬであろう。このような前提条件を示さない論点提起は、理性的な議論にとつてマイナスであるだけでなく、議論のいたずらな混乱あるいはすれちがいをもたらすものといえよう。このような問題点の指摘が筆者の思い過ごしであればいいが、政府・法務省の政策基調を前提にしたものであるとするならば、今後の受け入れ論議に無用の混乱をもたらすだけであることを指摘しておきたい。

③ 他にも井口等の論点提起には指摘したい問題点があるが、最後に、筆者がとくに検証してきた現在日本における外国人労働者の受け入れ実態を全く捨象した論点提起となっている点である。現在の日本においては、「受け入れ拡大」のための議論を行う以前の問題として、問題を多くかかえ日常的に苦悩している約二〇〇万人の外国人労働者がすでに存在する事実を指摘しておきたい。この客観的な実態・現実を捨象・放置して、現在労働力不足になっているあるいは将来不足するであろう分野あるいは職種についてのみ御都合主義的に受け入れようとする論調ははなはだ問題があることだけを指摘しておきたい。

(3) 井口等の論点提起以外にも、さまざまな論調が提起されているが、⁽⁵⁸⁾ここでは割愛しておきたい。ただ井口等と同様に、現実を無視した御都合主義的受け入れ論議が「活性化」⁽⁵⁹⁾していることは事実である。ところでこれらの議

論には、あたかも日本には今までは問題はなく、今後受け入れられるにあたって受け入れ態勢を整備しないと国際競争に勝ち残れないとするものが多いこともまた事実である。とくにIT関連労働者の受け入れをめぐる議論に上述の傾向が強いことを指摘しておきたい。⁽⁶⁰⁾過去のあやまちを無視して、日本にとってのみ御都合主義的に受け入れたいとする論調がはびこることを強く懸念するものである。

(44) いわゆる定住の外国人労働者問題といわゆるニューカマーの外国人労働者問題との関係について、実証的・理論的に解明すべき点は多々あると考えるが、筆者は、前者に対する日本政府の無策という政策が後者に対する矛盾にみちた三位一体の政策を厚顔無恥にも継続させていると考えている。さしあたり両者の関係を探る手がかりとして、田中宏「日本人における外国人の人権保障とその系譜」田中・江橋編『来日外国人人人権白書』明石書店一九九七年一三頁以下をあげておく。また村下博『外国人労働者問題の政策と法』大阪経法大出版部一九九九年一〇三―一三三頁参照。

(45) 受け入れ論議の時期区分については種々の見解があるが、筆者としては三つに分けている。監修・井口泰十編集部『移民』拡大、10のハードル』論座二〇〇〇年五月号一〇六―一〇七頁は論争時期を第一次と第二次に分けている。実質的には筆者の区分とかわりはないものと考えている。

(46) 日本政府が一九六〇・七〇年代および一九八〇年前半までは、数次の雇用対策基本計画において外国人労働者受け入れを拒否していることもあって、また実態としても問題を顕在化させるに至っておらず、具体的な受け入れ論議にみるべきものがなかったといつてよい。ここでは割愛するが、国際労働力移動にかかわる研究が行われていたことはいまでもない。

(47) 両極端の議論において、受け入れ反対論は日本の伝統文化を重視し外国人排除を基調とするものであり、受け入れ賛成論はなりふりかまわない経済効率第一主義を基調とするものであった。後者にはそれに国際貢献論が加わり、前者には人

権論が加わるという全く論理一貫性のない錯綜した状況にあった。

- (48) 避けられない出来事であったかもしれないという表現は当時の議論状況を肯定しているかの如く誤解を与える可能性があるが、筆者としては流入という事実の先行にあわてふためく当時の状況を指摘しているつもりである。

- (49) 筆者は、外国人労働者問題を法務省が主管することはあやまりであり、そのあやまりが今日の不幸を招いていると考えられている。注(44) 村下前掲書一六七頁以下参照。

- (50) 旗手明「外国人労働者をめぐる動き―この十年を振りかえって―」田中・江橋編『来日外国人労働者白書』明石書店一九七九年九二―九四頁参照、注(44) 村下前掲書一三二―一四八頁参照。

- (51) 島田晴雄『外国人労働者問題の解決策』東洋経済一九九三年一三一頁以下参照。筆者は、島田の主張に賛同するものではないが、受け入れ範囲を検討する際のひとつの素材・モデルとして参考となる。むしろ日本政府はかたくなに単純労働者排除政策を堅持しているが、筆者はそもそも何が単純労働かまた初級・中級・上級技能とは何かを整合的に検討する必要性を感じている。

- (52) この種の作業・業績は無数に存在するが、ここでは手塚和彰『続「外国人労働者」』日本経済新聞社一九九一年一六七頁以下、二五三頁以下、二九九頁以下をあげておく。

- (53) 政府部内の動きとしては、「移民受け入れ労働力補強・経済審議会」日本経済新聞一九九九年四月一四日付および同六月三〇日付、「移民受け入れ検討会・経済企画庁研究会報告書」日本経済新聞四月二三日のほか、「二世紀日本の構想」首相の私的懇談会の報告書などがある。

- (54) 各省庁およびそれら付属の研究會・審議会のアドバルーンにもかかわらず、政府全体としては、今なお合法枠の一定の拡大と単純労働者受け入れへの慎重対処という方針は変更していませんと考えるべきである。

- (55) 注(44) 村下前掲書一三四―一三七頁。

- (56) 一九九〇年代に入って以降、とくに経済企画庁は出稼ぎローテーション型受け入れを提起するなど政府部内において外

国人労働者受け入れについて積極的姿勢があるとみられるが、また他の省庁もおりにふれて各種の提言を提示しているが、出入国管一元制度の下で法務省が主管するという政府部内の大勢を変えるまでには至っていない。

(57) 注(45)前掲一〇四—一二四頁。

(58) 例えば、中村二郎「人口減と労働力—外国人雇用を考える」日本経済新聞一九九九年五月三一日・六月一・二・三・四日付、斉藤邦彦「流動化へ能力開発支援を—将来は労働力不足が深刻に—」日本経済新聞二〇〇〇年三月一九日付、今井敬「流動化の安全網整備を—外国人労働者の誘致必要に—」日本経済新聞二〇〇〇年三月二六日付、中村二郎・若林之矩「外国人労働者受け入れの是非—」日本経済新聞二〇〇〇年八月二八日付など参照。

(59) さしあたり「迫られる雇用開国—外国人受け入れ無策のツケ—」日経ビジネス二〇〇〇年一月六日号(二〇六五号)二七—四七頁、河野 果「移民導入の時代は来たのか—中央公論二〇〇〇年二月号二二六—二二三頁をあげておく。

(60) 注(59)前掲日経ビジネス一〇六五号は、特集の前半において、日本はハイテク移民の争奪戦でおくれをとっていると危機感をつのらせている。ハイテク移民について「見向きもされない日本—地球規模の人材争奪戦はもう終盤—」と危機感をあおり、ドイツ・フランス・アメリカ・イギリスと日本の受け入れ事情の比較を紹介している。同号三〇—三二六頁参照。

三 第二次出入国管理基本計画の批判的検討

二〇〇〇年三月に、法務省は『第二次出入国管理基本計画』(以下第二次基本計画)を公表した。この計画は、一九九二年の第一次出入国管理基本計画につづくもので、それ以降の状況変化と近年の外国人労働者受け入れ論議の再燃をうけ、法務省なりに、当面五年間を想定し策定したものである。同計画に対するある種の「期待」をうけてださ

れた第二次基本計画については、種々の評価・意見もあるが、ここでは次のことを検討しておきたい。まずは、第二次基本計画がだされるまでの日本政府の外国人労働者政策の到達点を明らかにすること。第二は、第二次基本計画の基本的内容を筆者なりに提示すること。第三は、第二次基本計画をどのように評価しどのような問題点があるかを明らかにすること。

1 日本政府の政策上の到達点

ここでは、日本政府が今日まで外国人労働者政策をどのように展開してきたかについてまず確認しておきたい。政策上の到達点については、時系列的に要約し明らかにしておく⁽⁶¹⁾（ここでは仮に一九九〇年以降を対象にしておく）。

① 日本政府の外国人労働者政策の出発点は、政策内容の評価はさておき、一九九〇年六月の改正入管法の施行に始めるといつてよい―筆者自身は今日に至るも日本政府にはまともな外国人労働者政策は存在しないと考えているが―。一九八一年制定の入管法は難民条約批准にともなう国内法整備の性格を持っていたが故に、外国人労働者の受け入れを想定していなかったといつてよい。ところが一九八〇年代後半の外国人労働者の大量流入に直面して、入管法改正に着手せざるを得ない状況に迫り込まれた日本政府は、一九八八年から一年かけて入管法の改正作業を行い、一九八九年一二月に改正入管法を成立せしめた。その入管法改正からでてきた外国人労働者政策というものは、悪名高き三位一体政策であった。すなわち、単純労働者排除政策と不法就労防止強化政策を基軸として、血統主義による南米日系人単純労働者の導入・単純労働の部分開放と研修生受け入れ基準の緩和による実質的な単純労働の部分開放

という「つぶれた蛇口」の如き御都合主義的にかつ矛盾にみちた政策であった。

② 改正入管法施行後二年を経て、法務省は第一次出入国管理基本計画を公表し、①の段階の政策を堅持しつつ、外国人労働者政策なるものの若干の修正を行った。それは、一方で、単純労働者を受け入れない九つの問題点を列挙して単純労働者排除政策を堅持し、他方で研修制度を拡充すると称して―実質的には変質であるが―、「技能実習制度」をうちあげた。

③ 第一次出入国管理計画でうちあげられた技能実習制度は、一九九三年四月に同制度の発足をみることになった。すなわち研修生に技能・技術上の試験を課し合格者には、技能実習生として使用者と雇用契約を締結させ一定期間日本で労働者として就労を認めるという制度が発足することになった―研修生には労働者性を認めず、チープレイバーとしてさまざまな苦難を押しつけながら、技能実習生には一定期間就労を認めるという運用上、実態上大いに問題をかかえる制度であるが、筆者からみれば、研修生も技能実習生も実質的には単純労働者の部分開放になると考える。この制度の発足以降、技能実習生の在留期間の延長（研修含め最長三年）、続発する問題と総務庁行政監察局の同制度に対する勧告をうけての一九九九年二月の研修生・技能実習生に対する「入国・在留管理の適正化指針」作成など、同制度に対する若干の手直しを行うことになるが、研修生・技能実習生がチープレイバーとして重宝に悪用されている実態に変化がないことを事実として指摘しておきたい。

④ 単純労働者排除政策のなしくずしの変更すなわち単純労働者部分開放政策は、南米日系人労働者・研修生・技能実習生の開放となつてあらわれるが、もうひとつの政策上の基軸である不法就労防止強化政策は、次のような展開をたどることとなる。まず、治安当局たる警察・入管機関の体制強化、雇用主処罰（不法就労助長罪）の強化などが

あげられる。このような改正入管法施行当時の政策に加えて、日本語就学生受け入れ審査基準の厳格化（一九九四年一月）、不法入国に対する罰則新設（一九九七年五月）、不法残留に対する罰則新設（二〇〇〇年二月）などが不法就労防止政策としてつけ加えられることになる。ただこのように防止策を強化したとしても、不法入国者の増大、不法残留者数の高い数値での推移、不法就労外国人の再度の増大傾向という事実は、不法就労防止強化政策が効を奏していない歴然たる事実を示すものである。

このように日本政府の採った外国人労働者に対する三位一体政策は、今日に至るも破綻状況にあることは変わるごとなく、まともな外国人労働者政策の不在状態は継続している。

2 第二次出入国管理基本計画の概要

ここでは、本稿の課題である外国人労働者受け入れ構想づくりとの関連に重点をおいて第二次出入国管理基本計画の基本的内容を紹介し後の検討に供したいと考⁽⁶²⁾える。

(1) 第二次基本計画の構成

同計画は、大別すると二つの部分からなっている。ひとつは、外国人の在留・就労にかかわる法務省当局の現状認識を示す部分である。もうひとつは、現状認識をふまえて、出入国管理行政の主要な課題すなわち外国人・外国人労働者の受け入れにかかわる課題と今後の方針を示す部分である。以下同計画の概略を一応同計画の構成にしたがって三つに分けて紹介しておく。

（イ）第一は、社会の変化にともなう当面五年間を想定した出入国管理計画を示そうとしていることである。⁽⁶³⁾ その変化および計画について次のことを指摘する。

（i）外国人の入国・在留者の数的増大とそのことによる関係の密接化と影響増大、（ii）（i）の事情変化による入管行政の総合的・計画的施策の立案・実施の必要性および外国人との共存の将来像を提示することの必要性、（iii）基本計画は一九八九年の改正入管法により法務大臣に作成を求められているものであり、それによつて計画で基本方針を示し、入管行政の透明性を高めるとしていること、（iv）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」を方針として示したが、第二次基本計画においても変化がないこと、（v）一九九二年から八年を経て国際化の進展（いわゆるグローバル化）にみあう円滑かつ適正な出入国管理の必要性、（vi）少子化にともなう労働力の外部補充の是非、（vii）受け入れにあつて、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はかり、摩擦なき受け入れをめざすこと、（viii）人口減少時代における対応の在り方の検討・準備の必要性、（ix）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、不法滞在者の存在、不法入国の組織化・巧妙化、来日外国人の犯罪の深刻さへの効果的取組の在り方、などを指摘する。

このような現状認識と将来的見通しにたつて、「これからの出入国管理行政は、社会の安全と秩序を維持しながら、人権尊重の理念の下で、社会のニーズに応える外国人の受け入れを推進することにより、社会のあるべき姿の実現に貢献し、また日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現を目指していく」としている。⁽⁶⁴⁾

（ロ）第二は、現状認識にかかわるもので、「外国人の入国・在留をめぐる顕著な状況」と題して、以下不法と合法

(傍点筆者)にわけてその動向を紹介している。⁽⁶⁵⁾

まず全体状況および合法外国人—入管法上の「合法」の動向について、(i) 外国人入国者数の推移(一九五〇年約一万八千人、一九七八年二〇〇万人、一九八四年二〇〇万人、一九九〇年三〇〇万人、一九九八年約四五〇万人)、(ii) 外国人登録者数及び我が国の総人口に占める割合(一九五〇年約六〇万人・〇・七二%、一九九八年約一五〇万人・一・二〇%) およびOECD主要国における外国人人口及び外国人労働者人口(例えば一九九七年の人口比、オーストリア九・一%、フィンランド一・六%、ドイツ九・〇%、ルクセンブルグ三四・九%、スウェーデン六・〇%、スイス一九・〇%、イギリス三・二%、アメリカ四・七%である)、(iii) 就労を目的とする外国人の入国・在留の推移(就労目的の外国人登録者は、一九九二年八五、五一七人、一九九八年一〇一、八九一人、その新規入国者は一九九二年一〇八、一四三人、一九九八年一〇一、八九一人となっており、筆者は合法就労外国人の大幅増とは考えていない)、(iv) 研修生、技能実習生の着実な増加と研修制度、技能実習制度の定着(研修の外国人登録者数は、一九九二年一九、二三七人、一九九八年二七、一〇八人、その新規入国者数は、一九九二年四三、六二七人、一九九八年四九、七九二人となっており、これまた筆者は研修生の大幅増とは考えていない。さらに技能実習制度への移行者数は、一九九三年一六〇人、一九九四年一、八六一人、一九九五年二、二九六人、一九九六年三、六二四人、一九九七年六、三三九人、一九九八年一三、〇六六人となっており、移行技能者数の絶対数の増は移行選抜制度の変更によるものと考えられる)、(v) 留学生・就学生の受入れ状況と受入れ適正化への取組(数値は示さないが、留学生の大幅増はみられず、就学生は急減していることが看取される)、(vi) 日系人の入国増加と我が国社会とつながりの深い外国人の増加(一九九二年一二二、八一四人、一九九八年二二一、二七五人)の動向を紹介している。

つぎに、入管法違反者すなわち不法外国人―入管法上の「不法」の動向について、⁽⁶⁶⁾ (i) 不法残留者数の推移（一九八七年七月四二、七九七人、一九九九年一月二六八、四二一人）、(ii) 不法入国者の推移（一九八五年四六〇人、一九九八年七、四七二人となっており、この間若干の増減があるものの増加傾向を示している）、(iii) 入管法違反事件の特徴として、不法就労期間の長期化ならびに不法就労の小口化・地方拡散化と、組織的ブローカーが関与する悪質・巧妙化事案の増加を指摘していること、(iv) 不法滞在者が社会的に惹起する諸問題として、日本人労働者との競合・雇用機会の侵害、来日外国人犯罪の増大とその組織化かつ悪質化、不法就労者の人権問題の発生、未払い医療費問題を紹介している。

(ハ) 第三は、「出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」と題し、(i) 国際化と社会のニーズに応える外国人受入れの円滑な実現、(ii) 不法滞在者への現実的かつ効果的な対応、(iii) その他の主要な課題（規制緩和と体制整備による人的交流の円滑化、国際協力の更なる推移、難民認定制度の適切な運用）の三項目について、それぞれ現状把握と今後の方針を提示している―第三に関しては、本稿の課題との関連で後述する―。

(2) 外国人・外国人労働者の受け入れについて

出入国管理行政の基本は、①外国人の円滑な受入れ、②好ましくない外国人の排除の双方の実現にあるとし、今次計画にあたって重点的に検討し適切に実現すべき課題としては、①国内外の新たな社会の動きの中で、社会のニーズに応えるよう外国人の円滑な受入れを図っていくこと、②社会の安全の一層の確保を目指し、不法滞在者に対して、現実的かつ効果的な対応を行っていくこと、③手続の合理化をも含め一層の規制緩和を図ることをあげている。⁽⁶⁷⁾

このような基本姿勢および検討課題を指摘して、外国人・外国人労働者の受け入れについて次のように提示してい

る。

(イ) 国際化と社会のニーズに応える外国人受入れの円滑な実現 国内外の変化に応じて外国人を円滑に受入れの必要性は高まるであろうが、「短絡的に、移民の受入れや広範囲にわたるかつ飛躍的多数の外国人の受入れを標榜するものではなく、受入れ環境その他内外の状況を十分に見極めつつ、当面は、現行の諸制度を積極的に活用しつつ、社会に摩擦や動揺をもたらさない円滑な方法で、社会のニーズ等に応える外国人の受入れ」(傍点筆者) が必要であるとす。さらに「中長期的には、今後の社会のあるべき姿についての議論を継続し、そのあるべき姿を実現するために必要な外国人の受入れの範囲や受入れた外国人に提供すべき処遇の問題などについて、社会のコンセンサスを形成」(傍点筆者) する必要があるとする。

(A) 我が国社会が必要とする外国人労働者の円滑な受入れ⁽⁷⁰⁾

第一次基本計画の方針の下に概ね制度の安定運用を行ってきたが、必要な見直しとして『企業内転勤』の最長滞在期間制限五年の撤廃、「『技能』の対象分野の整理」、「『興行』の在留資格の運用の適正化」を行った。しかしより高い専門性を有する人材確保へのニーズがあり、APECでの人の動きも活発化しているとする。

そこで今後の方針として、「国際ビジネスに従事する者の国際移動の円滑化など専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れに関しては、その推進に関して内外の気運の高まりが認められる分野を中心として、国内における受入れのための条件及び環境を確保しつつ、受入れの拡大について積極的に検討していく」とし、とくに「情報通信分野の発展は、その他の産業分野の発展にも大きく寄与するものであり、積極的な人材の確保や交流に、出入国管理行政としても貢献していく」とする⁽⁷¹⁾。このために当面は在留資格に係る基準の見直しを図り、中長期的には少子化にともな

う労働力不足（例えば介護分野）の問題を検討していくとする。

（B）研修制度及び技能実習制度の適正かつ円滑な推進と一層の充実⁽⁷²⁾

第一次基本計画の下で、「国際貢献」の趣旨から、技能実習制度を創設した。これ以降、滞在期間を研修とあわせて二年以内から三年以内に延長（一九九七年四月）することを実施したこと、研修から技能実習への移行を財団法人国際研修協力機構が行うこと、対象技術の範囲を一七職種から五五職種に拡充したこと、技能実習制度に諸問題が発生し「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」を作成し指導、啓発に努めたこと、移行可能五五職種のさらなる拡充の要望があることを指摘している。

この現況把握の下に次のような今後の方針を提示している。⁽⁷³⁾

国内的には、研修生・技能実習生を受け入れやすい環境を整え、その貢献、寄与をより効果的に実現する必要があるとし、これまでも制度自体定着し評価されているので、顕在化している諸問題の解消、改善を図って、適正かつ円滑な制度運用と制度改善の見直しを行う必要があるとする。具体的には、現行手続等の簡素・合理化、円滑化を図ること、技能実習制度の本来の趣旨の一層の徹底を図ること、対象職種は拡大の要請に応え対応方法を検討すること、不法残留者発生と不法就労防止のため関係機関との連携を強化すること、制度運用にかかわる機構の機能強化のための体制づくりを行うことなどをあげている。

（C）上述二つ以外にも、留学生・就学生の積極的受け入れ、外国人定着の円滑化についても、それぞれの現況把握と今後の方針を提示している。⁽⁷⁴⁾

（D）不法滞在者への現実的かつ効果的な対応 上述のように合法外国人の受け入れについての今後の方針を提

示する一方で、不法入国者・不法残留者・不法就労外国人いわゆる不法外国人に対する対応策を提示している。⁽⁷⁵⁾ここでは、詳細な紹介は割愛するが、(A) 強力かつ効果的な不法滞在者対策の実施(ア情報管理と技術革新、イ摘発の強化、ウ収容施設の活用と早期送還、エ内外の関係機関等との協力体制の確立)、(B) 不法滞在者と我が国社会のつながりに配慮した取扱いという二つの対応策を提示している。

3 第二次出入国管理基本計画の評価と問題点

(1) 第二次基本計画の評価

同計画をどのように評価するかについては、次の二点から考えてみたい。

まず第一点は、マスコミの評価である。同計画が公表される約二ヶ月前、朝日新聞は次のように報道した。⁽⁷⁶⁾「外国人労働者受入れ拡充」と題して、「人手不足に悩む農業や、ホテルなどで、外国人が『技能実習』として働ける道が開けそうだ。法務省が八年ぶりに直面している外国人労働者受入れ政策の指針『出入国管理基本計画』案で、受け入れれる職種を大幅に増やしたうえ、就労期間も延ばすことを打ち出した。初めて介護労働に触れて、『外国人を受け入れる枠組みを検討』としている。本格的な高齢化社会の到来を見すえ、要望が強い分野に積極的に外国人を受け入れて、優れた人材を確保する方向性が示されている」と報じた。

筆者はこの報道に接して少々の驚きと疑問を同時に感じた。そこで直ちに法務省の担当部に問いあわせたところ、応じた担当者は、第二次基本計画を準備していることは事実であるが、「明らかに朝日の勇み足となるう」という

回答であった。二〇〇〇年三月公表の第二次基本計画と二〇〇〇年一月の朝日新聞の報道との間には、上述担当者の言の通り、相当の落差があることは事実である。換言すれば、公表の第二次基本計画は、中長期的な課題としては上述の朝日の報道の如き方向性を検討しようとしているが、当面は報道の如き「外国人労働者受け入れ拡充」という内容とは程遠いものであるといえよう。

第二点は、従来の日本政府の政策上の到達点と今次の第二次基本計画との間に継続性があるや否やについてである。結論的にいえば、両者の間には明らかに継続性があるといえる。もつといえば、今次の第二次基本計画は、従来の政策上の延長線上に位置しており、さらに厳密に言えば、従来の政策の「域」を全くでないものといってもいい過ぎではなからう。ましてや、各マスコミが報道するように、「慎重」から「積極」、「積極姿勢」に、「入管政策を転換」の如き政策転換の方向すら示していないといつて過言ではなからう。

（二） 第二次基本計画の問題点

上述の評価をふまえて、第二次基本計画がもつ問題点のいくつかについて指摘しておきたい。

第一は、今次の第二次基本計画においてもあいかわらず、入国・在留する外国人を「合法」と「不法」にしゅん別している点である。第一次基本計画において定立した「円滑な外国人の受入れ」⁽¹⁷⁾ 、「円滑な人的交流の促進」と「好ましくない外国人の排除」⁽¹⁸⁾ 、「不法就労外国人問題への対応」という二つの政策基調を、第二次基本計画においても継受し、その基本的方向性は変わることはないとしていることからすれば、入国・在留する外国人をしゅん別することは当然といえ、当然かもしれない。

しかし筆者がしつこくくりかえし指摘しているように、日本の外国人労働者については「合法」は圧倒的に少数で

あり、「不法」ははるかに多数であるという事実を全く無視しているあるいは直視しようとしていない点である。この客観的事実をぬきにして、「合法」の枠を拡大するために「社会に摩擦や動揺をもたらさない円滑な方法で、社会のニーズ等に応える外国人の受入れを図っていく」といくら強調してみても、国際的にみればあるいは送り出し国からすれば、日本にとつてのみ御都合主義的受入れと批判されても反論の余地はなからう。また事実上受け入れていく多数の不法を放置し少数の合法の枠をもったいぶつて時代の変化と社会のニーズを考慮しかつ受け入れ処遇を整備していくなどの検討課題を提示してみても、全く空虚に聞こえるのは筆者の思いすぎであろうか。

いずれにしろ、第二次基本計画のように、客観的事実をぬきにした「合法」と「不法」というしゅん別論、および戦前・戦後を通して存在する定住の外国人・外国人労働者問題をも全く捨象した歴史認識のなさから出発する政策的スタンスからは、矛盾にみちた三位一体の政策をのりこえ入管政策を転換することは当分の間無理があるといえよう。

第二は、外国人労働者の受け入れがあくまで入管法上の「合法」の枠を一步でもでない点である。具体的には、今次の基本計画で外国人労働者の受け入れについて検討している点は、「技能実習」制度の段階的拡充のための検討だけに過ぎないといっても過言ではなからう。

確かに一九九〇年の改正入管法以降、上陸基準の見直しをした「企業内転換」、「技能」、「興行」に加えて、今次の基本計画では「国際ビジネスに従事する者の国際移動の円滑化など専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れに

関しては、その推進に関して内外の気運の高まりが認められる分野を中心にして」、受け入れ拡大を検討するとして

いる。これは、IT分野のいわゆるIT移民・ハイテク移民の確保、国際ビジネス（主に国際金融の分野）⁽⁷⁸⁾ 関連労働者の確保などを念頭においているのであろう。これらの合法枠は現行法の在留資格の裁量的な運用あるいは上陸許可

基準の見直しで十分対応できるであろう。

しかし社会のニーズという場合、上述の朝日の報道にみられるようにいわゆる単純労働の分野における労働力不足にいかに対応するかが客観的な課題であるはずである。そこで第二次基本計画では、「技能実習」制度の段階的拡充でいわゆる社会的ニーズに応えようとしているのであろう。

そこで一九九二年から立案し一九九三年に発足した「技能実習」制度については多くの問題点が指摘されているが、そのうち致命的ともいえる問題点を指摘しておきたい。基本的には、単純労働者の部分開放策である研修生のチープレイバーとしての利用および日系人労働者の事実上の単純労働者としての導入にはチープレイバーの確保にとって限界・制約があるなかで、次に捻出されたのが技能実習制度の創設および制度拡充であり、それらによって単純労働者を確保しようとしたのが、改正入管法施行（一九九〇・六）以降の経緯であると筆者は考えている。この従来の経緯の延長線上にあるのが今次の第二次基本計画における「技能実習」制度の段階的拡充であると考えられる。

少々前置きが長いと考えるが、このような単純労働者部分開放策のひとつとして捻出された「技能実習」制度には、まず次のような致命的な問題点を指摘できる。それは同制度の運用責任をもつ財団法人国際研修協力機構の体制についてである。「受け入れ団体や企業に助言はするが、強制力はなく、監督権限はない」（小林功治・同機構総務部企画担当課長）。「賃金の支払い状況の確認は本来、労働基準監督署の管轄。『きちんとやっていると』といわれれば『台帳を見せる』とは言いにくい」（同機構地方事務所駐在員）。「問題がわかってから調べ始めるのが精いっぱい」（村岡幸生・福井労働基準局監督課長）⁽⁷⁹⁾。これらの発言は、福井県武生市の「武生コンフィクション協同組合」と加盟企業で発生した中国人女性研修生・技能実習生らに対する賃金にかかわる労基法・最賃法違反事件についての同機構・労基局担当

者のものである。上述で致命的と筆者があげて指摘したのは、この武生市の協同組合で発生した事件にかかわつてのことである。このように、国際研修協力機構にも労基局・署にも、事実として、監督しようとしても権限がなく、監督したくても實際上監督できない現実を前にすると、第二次基本計画の提示する「技能実習」制度の段階的拡充という今後の方針は、全く現実を無視した机上の空論といつても過言ではなからう。

第二に、筆者は「技能実習」制度について以前に次のように指摘しておいた。⁽⁸⁰⁾すなわち技能実習制度の実施状況と問題点を中心にして「一九九三年四月より実施された技能実習制度は、本制度発足の動機の不純性ゆえに従来の研修制度がひきおこした問題と同様の問題が発生するであろうことを指摘しておきたい。報告書のいう『研修制度の拡充』でなく、研修を経て一定の技能を有する労働法上の労働者を受け入れる制度であり、いくら広義の研修と位置づけても、研修制度を實質上変質させたあるいは研修制度から大きく逸脱した新制度の創設であるといえる。それにもかかわらず、技能実習生を労働法上の労働者として、また労働能力だけでなく全人格を有する人間として取り扱わない新制度は、実施過程においてさまざまな問題を発生させるであろうことは容易に推測できることである。いくら労働力不足を補うための制度ではないと強調してみても、上述で指摘したとおり、基本枠組みの内容は、明らかに経済界の労働力需要の要請に対応するものとなっており、開発途上国等の国民経済の自立的発展のために技術移転を行う一環としての技能実習制度でないことをあらためて指摘しておきたい。

また一九九三年四月に発足した技能実習制度は、上述のような問題点をかかえて出発した。ところが制度発足以来数年が経過した時点で、総務庁行政監察局は次のような実施状況と問題点をとりまとめた。

まず実施状況については次の通りである。技能実習生数は、制度発足の一九九三年四五九人、一九九四年一、九七

○人、一九九五年二、五四〇人で総数一〇カ国四、九六九人となり、国籍別にみると中国三、一四五人、インドネシア一、三六四人で両国あわせると九〇・八%を占めている。受け入れ企業二、二八三のうち従業員数三〇〇人以下が一、一〇八企業（九二・三%）である。職種内容をみると、婦人子供服製造一、六一九人、型枠施工五二五人、紳士服製造四九一人等の順である。

つぎに、問題点として次のことを指摘する。

第一に、技能実習対象職種は発足時一七職種であったが、鉄工、石材工、溶接などが加わり一九九六年四月には五三種に増加している。この活用状況をみると、五三種のうち五種（ニット製品製造等）は活用されていない。

第二に、技能実習生は帰国後修得技能を要する業務に従事することが「技能実習制度取扱方針」で予定されているが、調査・聴取結果をみると、技能実習生二四人のうち五人が就職未定、インドネシアの一九九六年二月時点の帰国者五六九人のうち三九六人（六九・六%）が自営業（実態不明）となっている。このように日本での修得技能が生かされているか否かについて十分把握されていないとする。

第三に、技能実習期間は先行する研修期間とあわせて二年以内とされているが、一定水準以上の技能修得には十分でないとの意見・要望がある（例えば農業関係職種）。

第四に、技能実習生が修得技能の検定・資格試験を希望する場合に国際研修協力機構は受け入れ企業に奨励することになっているが、調査した一一企業で受験奨励を積極的に行わず技能実習生が未確認のまま帰国している。労働省の財政措置にもかかわらず、一九九五年では受験生数一八人中合格一六人と極めて低調である。

第五に、国際研修協力機構による指導・助言等に関連して、調査した受け入れ企業では、①種々の便宜を図ってい

るのでその分基本給は低額でよいとするもの（四企業）、技能実習期間が短期となっているもの（二企業）、期間更新手続、年金負担等の理由から期間を一四カ月から一二カ月に変更しているもの（一企業）、技能実習計画など有していないもの（一企業）、雇入れ時の健康診断を実施していないもの（六企業）、年次有給休暇を与えていないもの（一企業）など、制度への理解不十分、労働関係法令不遵守などがみられるとする。

また、企業の業績不振による帰国者が一九九五年には二三人、技能実習期間中に失踪したものが一九九三年一人、一九九四年一六人、一九九五年六二人と増加しているとする。

さらに同機構による巡回指導実施状況を見ると、①協定未締結による時間勤務、健康診断の未実施等の法令違反に對して、十分な把握をせず指摘事項なしとしている例、②同機構地方駐在事務所の把握人数と食い違っている例、③巡回指導の効果、期待ができない例がみられるとする。

以上の問題を指摘したうえで、国際研修協力機構を構成する法務・外務・労働・通産・建設各省に對して三点の措置を要請している。

このように総務庁行政監察局は、実施状況から発生している諸問題を指摘している。筆者は、制度発足当初から上述の問題点以外に、在留資格、対象技能職種の設定、受け入れ枠、受け入れ機関と研修協力機構の役割、家族呼び寄せの制限、帰国担保に関する問題点を指摘しておいた。これらの問題点は、筆者のたんなる危惧でなく、実施過程において現実のものとなって進行している。

そこであらためて次の問題点を指摘しておきたい。第一に、技能実習制度の本来の趣旨、目的が達成されていないだけでなく、実施状況を見ると、研修生制度と同様にチープレイバーの利用という側面が色濃くあらわれているとい

える。送り出し国のニーズに沿うという制度本来の趣旨が全く生かされないばかりか、そもそも当初から制度自体が趣旨そのものを予定していなかったかのような実施状況となっている。

第二に、『雇用関係』の下で技能の修得を行っていくことになっていることから、当然に技能実習生は『労働者性』が認知されているはずである。しかし受け入れ企業での労働関係法令違反、研修協力機構による巡回の不十分さ（筆者は当初より同機構に適正な雇用関係への指導、助言等の権限を付与すること自体に疑問を呈しておいた）など、技能実習生の労働者としての権利は相当に制約、否認されている現状のみがうかびあがってきている」と指摘した。

この指摘は、総務庁行政監察局の一九九七年一〇月の報告書をふまえたものであるが、今日においても基本的に妥当しているものと考ええる。換言すれば、今次の第二次基本計画において法務省は、同じ政府部内の総務庁のひかえめな問題点の指摘すら何ら考慮することなく、「技能実習」制度の段階的拡充を提唱しているとしか筆者には考えられない。⁽⁸¹⁾

要するに、今次の第二次基本計画は全体として次のような問題点があると考えられる。

一九九〇年の改正入管法も一九九二年の第一次基本計画も、単純労働者排除政策・単純労働者部分開放政策・不法就労防止強化政策という混然一体としたかつ矛盾にみちた三位一体の政策の発案をなすものであった。今次の第二次基本計画は、この政策を基本的に継承し、単純労働者排除政策―これについては何故か「慎重に検討する」という文言すらあらわれないが―、単純労働者部分開放政策としての「技能実習」制度の段階的拡充、不法就労防止強化政策としての不法滞在者への現実的かつ効果的な対応策という三位一体の政策基調を何ら変更せず今なお堅持してい

ることである—用語の変更はあつても政策基調に変更はないものと確信する—。このような場合のぎのかつ日本のみの目先の利益を優先する政策はすでに破綻しているし、今後とも一層の混乱を招くものと考えられる。

(61) 村下博『外国人労働者問題の政策と法』一〇三—一五八頁参照。

(62) 法務省『第二次出入国管理基本計画』二〇〇〇年三月二四日公表。この計画は総計二九頁のみであり、第一次出入国管理計画公表の一九九二年より八年を経ており、時代の変化と社会的ニーズの高揚の割にはボリュームの小さいことが気になるところである。

一九八九年の改正入管法六一条の9として「法務大臣は、出入国の公正な管理を図るため、外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべき計画を定めるものとする」と定め、かつ基本計画に必要な事項として①我が国に入国し、在留する外国人の状況に関する事項、②我が国における外国人の入国及び在留の管理の指針となるべき事項(方針と課題)、③その他外国人の入国及び在留の管理に関する施策に関し必要な事項を列挙し、第一次基本計画もこれにより公表されており、上述のことは第二次基本計画にも当然に求められているものである。

(63) 前掲一—二頁。

(64) 前掲二頁。

(65) 前掲三—四頁。「合法」については三—一頁。

(66) 前掲一—四頁。

(67) 前掲一五頁。

(68) 前掲一五頁。当面は現行法の枠のなかで運用レベルで対応するとしており、決して方針の大転換ではない。

(69) 前掲一六頁。中長期的な方向性については、若干の表現にちがいがあるものの第一次基本計画および法務省入国管理局

編『出入国管理 平成四年版』大蔵省印刷局とほとんど変わっておらず、「社会のあるべき姿」、「社会のコンセンサスの形成」をもちだし実質的に検討することすらさげようとしている。

(70) 前掲一六一―一七頁。

(71) 前掲一六一―一七頁。

(72) 前掲一七一―二〇頁。

(73) 前掲一八一―二〇頁。

(74) 前掲二〇一―二二頁。

(75) 前掲二二一―二六頁。

(76) 朝日新聞二〇〇〇年一月一日付。同紙はどこからスクープしたのか不明であるが、今次の基本計画は同紙が期待した受け入れ拡充とはなっていないことは確かである。とくに朝日は同日付で介護分野の開放を想定した記事を掲載しているが、受け入れ是非をめぐって関係省庁の方針の不一致がうきばりとなっている。同趣旨の報道は京都新聞二〇〇〇年三月七日付にもみられる。さらに法務省は、第二次出入国管理基本計画を策定するにあたり意見募集を行ったとの報道もある(日本経済新聞一九九九年一月一日付)。

(77) 第二次基本計画は二〇〇〇年三月二四日に公表されているが、その公表について、朝日は「外国人労働者、介護も・技能実習拡大へ」と報じている(朝日新聞二〇〇〇年三月二四日付)。読売は「外国人労働者の受け入れ・法務省が積極姿勢に」と報じている(読売新聞二〇〇〇年三月二四日付)。日経は「介護に受け入れ検討・法務省、入管政策を転換」と報じている(日本経済新聞二〇〇〇年三月二四日付)。

さらに第二次基本計画については、「特集 第二次出入国管理基本計画―二二世紀に向かう出入国管理」国際人流二〇〇〇年三月号二頁以下がある。同特集では、法務省入国管理局長町田幸雄は「二二世紀の出入国管理行政を展望して」と題し、今次計画の解説を行い(同号三―六頁)、法務省入国管理局が「第二次出入国管理基本計画の概要」を紹介している(一

〇一七頁)。この第二次基本計画の公表の二年前に、今世紀最後の報告書となる法務省入国管理局編『出入国管理―21世紀の円滑な国際交流のために―』が公刊されており、これは今次計画を理解するうえで参考となるものである。同報告書については、国際人流一九九八年一〇月号三一―三三頁参照。

(78) 注(62) 前掲書一六一―一七頁。

(79) これらの発言については福井新聞二〇〇〇年一月一七日付。「武生コンフィクソン協同組合」の事件では、実習生の貯金通帳の取り上げ、残業手当の最賃法違反の問題で、同組合は実習生に残業手当をあきらめるか受けとって退職するかかの二者択一を迫ったという。このような実態に責任をもつて監督できない研修協力機構の体制そのものが問題とされなければならぬし、このような現実をふまえない第二次基本計画の「技能実習制度」の段階的拡充なる方針は、技能実習生をチープレイバーと利用しているあるいは単純労働者部分開放であると批判されても反論の余地のないものである。

(80) 注(61) 前掲書一四二―一四五頁。

(81) 技能実習制度の深刻な実態、運用上の問題点を告発するものとして、外国人研修生問題ネットワーク編『まやかしの外国人研修制度』現代人文社二〇〇〇年五月、「研修・技能実習制度・建前と実態のズレ鮮明に」朝日新聞二〇〇〇年六月六日付などがある。なお前者においては、上述の「武生コンフィクソン協同組合」事件の告発も行われている(同書五〇―五九頁)。

技能実習制度の解説については、法務省入国管理局「特集1 研修・技能実習制度の現状と今後のあり方について」、国際人流編集局「特集2 研修・技能実習制度Q&A―研修生・技能実習生を受け入れるには」国際人流一九九九年九月号六頁以下・九頁以下および外国人研修・技能実習制度研究会編『わかる！研修・技能実習』日本加除出版株式会社一九九九年七月を参照。