

# 外国人労働者受け入れ構想づくりに向けて（一）

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（以上本号）
  - 一 外国人労働者問題の動向
  - 二 外国人労働者受け入れ論議の動向
  - 三 第二次出入国管理計画の批判的検討
  - 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のために

はじめに

## 1 執筆目的と解明点

（1）執筆目的 筆者は、一九九九年三月に『外国人労働者問題の政策と法』<sup>①</sup>を著した。その執筆目的は、次の二つである。ひとつは、一九八九年の日本労働法学会報告において外国人労働者問題と労働法上の諸問題を取りあげて

以来約一〇年を経過しており、その間の研究上の一定の総括が求められると考えたことである。もうひとつは、一九八〇年代後半以降外国人労働者問題が問題化して以降、日本国内の外国人労働者受け入れをめぐる論議が相当混乱した状況にあり、その混乱状況を整理し正常な論議に向けて一定の対抗軸を示していく必要性を痛切に感じたことである。後者にかかわって、一九八〇年代後半以降の論議は、外国人労働者導入の是非をめぐる、経済効率第一主義からの「開国論」と単一民族主義からの「鎖国論」によって開始された。その後二つの両極論をのりこえんとして、流入実態を重視し人権擁護からの「必然論」も展開されることとなった。筆者自身も相当な混乱状況のなかでいずれの論議に与するか悩んだ時期があったが、現時点においては、上述のいずれの論議も、外国人労働者問題の当たり前のかつ正常な解決策あるいは打開策にとつて有効性をもちえないと考えるに至っている。というのは、上述のいずれの論議あるいは主張も、外国人労働者の流入・在留・就労実態とそれに対応する日本政府の政策と法について客観的な分析・評価を行うことなく展開されていると考えるからである。

(2) 解明点　そこで、筆者は、約一〇年間にわたって執筆してきた論稿を上述の執筆目的に従って総括し、次のことを明らかにしようと試みた。

まず第一の解明点は次のことである。<sup>(2)</sup>外国人労働者が日本にどのように入国し、どれだけどのように在留し、さらにもどのような実態で就労しているかを解明することである。この点に関する解明目的は、上述のいずれの論議においてもまた日本政府の行う局面局面における政策上の提起においても、問題が顕在化した一九八〇年代後半から今日に至るまでの時期の入国・在留・就労実態を時系列的かつ系統的に分析したものは意外と少なく、というよりもほとんどなく、このこと自体が論議の混乱を招く重要な要因であると考えたからである。そこで日本政府がその時々公表

する資料に依拠しながら解明した日本の外国人労働者問題の動態的特質としては次の点をあげることができる。

① 今後の外国人労働者の数量的動向を推論すると、その数は景気変動による若干の増減があるものの一定期間現存の数を維持しつつ、さらに少子化による労働力不足ともあいまって確実に増加していくものと考えられる。

② 外国人労働者の分類については、従来の合法・不法の如き単純な分類は不適切であり、現在においては「比較的問題のない合法就労外国人」、「問題をかかえる合法就労外国人」、「不法就労外国人」の三分類にすることがより適切であり、実態に即したものとイえる。この分類は、今後の立法論・解釈論のいずれにおいても考慮されるべきものである。

③ 合法・不法を問わず日本に入国する外国人労働者の出身地域・国籍をみると、南米・アジアが大部分を占めており、またそのなかでも血統主義により導入された日系人労働者および数量的にも大多数を占める東・東南アジアの不法就労外国人が大きな割合を占めるに至っている。

④ 労働力不足が慢性化している日本の産業・業種・職種において、合法・不法を問わず外国人労働者は不可欠の労働力として活用されており、かつまたその結果として在留・就労期間の長期化あるいは「定着化」の傾向がみられる。

⑤ 合法・不法を問わず外国人労働者の大多数は、極めて規模の小さい中小・零細企業での就労を余儀なくされており、そのこと故に労働条件の劣悪さはさけられないものとなっており、かつまた不安定雇用下におかれており、同種の日本人労働者と比べても非常に困難な問題を多くかかえるに至っている。

⑥ 外国人労働者の送り出し国からの送り出しあるいは日本への受け入れについては、外国人労働者の出国・入国・

就労ルートにおいて、組織的にあつせん・紹介・派遣・雇用する団体・機関が確立しており、日本における職業紹介の自由化・有料化ともあいまつて、闇ルートの隆盛・野放しが常態している。

⑦ 風俗産業における女性労働者は、合法・不法を問わず、極めて困難な問題をかかえており、前近代的な労働関係の様相すら呈している。

上述の特質は日本の外国人労働者問題の把握にとって不可欠のものであるが、日本政府の上述の点に関する認識はあまりにも一面的すぎるものであり、さらに合法就労外国人にのみ焦点をあてた現状認識を示す傾向のあることを指摘しておきたい。

第二の解明点は次のことである。<sup>(3)</sup> 上述の外国人労働者問題の複雑怪奇な特質は結論的にいえば日本政府の採用する政策と法制度の反映あるいは結果であるといえる。そこで、このように外国人労働者問題の解決を至極困難にしているかにみえる現在の日本政府の政策は、どのように形成されてきたのか、現段階においてどのような特質をもっているか、さらに現在の日本政府の政策にはどのような問題点があるのかを解明することである。例えば確かに一九九〇年の改正入管法施行により日本政府は外国人労働者問題に対する政策と法を確立したかにみえるが、筆者は必ずしもそうとは考えておらず、むしろ政策と法については未だに未確立の段階にあり、政策と法の正常な展開にとって、幾多の課題があることも事実である。そこで日本政府の政策と法について解明しようとしたのは、次の点である。

① 外国人労働者政策の形成に関しては、戦前・戦後の外国人政策の展開を分析し、もしも日本に外国人労働者政策なるものが存在するとすれば、その政策とは、戦前・戦後の連続性を有する外国人政策に大きく規定されたものであることを指摘した。連続性を示すものとして、「国益」による峻別基準という共通項を提起した。

② 現時点における外国人労働者政策の特質については一九八九年の出入国管理及び難民認定法の改正および同改正法の施行・運用の分析を通して行った。同改正法の背景・経緯および改正内容については詳述をさけるが、①との関連で次のことを指摘しておいた。すなわち「一九五二年の『法一六二―二一六』による外国人峻別が戦後第一回目の『国益』論の焼き直しであるとすれば、第六次雇用対策基本計画および一九八九年の入管法改正・施行は第二回目の『国益』論の焼き直しといえるものである」と。この『国益』論の焼き直しは、ごく少数の合法就労外国人は国益にプラスであり、その余の大多数の不法就労外国人は国益にマイナスであるとするものであり、このことの必然的な結果として、単純労働者排除政策・単純労働者部分開放政策・不法就労防止策という三位一体の御都合主義的な政策展開となつてあらわれることとなる。もう少し付言すれば、外国人労働者全体数からするとごく少数の合法就労外国人を御都合主義的に受け入れを行い、大多数の不法就労外国人を放置しかつ彼らの人権侵害を助長し、さらに日系人労働者・研修生・技能実習生を「単純労働者受け入れ拒否といながら」これまた御都合主義的に単純労働者の部分開放を行うという現時点の政策的特質をもたらすものとなつている。

③ 上述の日本政府の外国人労働者政策に対しては、次のような問題点あるいは課題を指摘することができる。(i) 現代の日本政府に対しては、永続的解決のための日本への送り出し国・地域に対する国際貢献、受け入れ政策と法の決定過程の透明化および民主化、定着・定住化にともなう内外人平等原則に基づく政策と法の整備などが重要な課題として提起されている。これらの課題をとりくむにあたっては、不法移民の大量受け入れが当面の許されない経済的利益になつたとしても、将来的には政治的、経済的、社会的、文化的「コスト」という相当な負担を強いられることになるであろうことをどの時点で日本政府が自覚するか否かという問題点が提起されている。(ii) 政府部内のだの

機関が外国人労働者問題を主担するかという問題がある。結論的にいえば、個別のそれぞれの政府機関がそれぞれの所管・役割に応じて相協力することは当然だが、主要にかつ中心的役割を果たす機関は労働市場・雇用分野の前線部署たる雇用・労働・社会問題担当の省庁・機関であるべきである。民主国家においては上述のことが当然とされているが、日本政府部内の所管状況をみると極めて異例であることが判明する。すなわち日本政府においては、外国人労働者問題の主担を法務省から外し、法務省は移民関係業務のみを行い、外国人労働者問題の政策立案、法案作成、法の執行・運用の所管から撤退すべきであるということになる。

第三の解明点は次のことである。<sup>(4)</sup>

労働力移動の国際的な法的枠組みとしては国連・ILOなどの条約・勧告があり、受け入れ各国はこれを遵守すべきことは当然であるが、これと並んで国際的労働力移動の重要な要因あるいは枠組みとして受け入れ国と送り出し国という二国間関係が存在している。とくに受け入れ国たる日本にとっては、日本に送り出される移住労働者の母国すなわち送り出し国の事情は非常に重要な意味を有していると考ええる。そこで日本への主要な送り出し国のうちフィリピンをとりあげ、同国の送出実態・政策・法制度を分析し、次のようなことを解明した。

まずフィリピンの送出実態の特徴として次の点があげられる。

① フィリピン移住労働者の送出の歴史は、第二次大戦前後にも小規模ながら存在するが、送出の本格化は一九七〇年代中葉以降のことである。

② 移住労働者の送出規模において、現在、フィリピンは世界・アジアにおいて有数の送り出し国であり、その主要な送り出し地域は中東・アジアである。一九九〇年代に入って、中東への送出数の減少傾向がみられ、逆にアジア

地域内での送出国に増加傾向がみられる。

③ フィリピン移住労働者を受け入れ国別に見るとサウジアラビアを筆頭にして、香港、日本が続いている。増加傾向をみせるアジア地域内の受け入れ国の動向をみると近年香港と日本が減少傾向にあり、マレーシア、シンガポール、ブルネイが増加ないし一定数を維持する傾向にある。また減少傾向にある中東地域の受け入れ国の動向をみると、サウジアラビア、バーレーン、クウェート、オマーン、オタールなどが減少傾向を示し、リビアのみが増加傾向を示している。

④ 送り出し職種と受け入れ国の間には明確な相関関係がみられる（例えば家政婦は香港・シンガポール、建設・営繕関連労働者は中東諸国に、エンタテイナーは日本に、というように）。

⑤ 公式・非公式ルートからの海外労働者からの送金額は増加を続けており、依然としてフィリピン国民経済は送金依存体質からの脱出に成功していない。

⑥ 詳述はさけるが、フィリピンの送シシステムは一定程度確立はしているものの、多くの海外労働者は送り出し段階においても受け入れ国での就労・生活においても数多くの困難をかかえているといえる。

⑦ その他のフィリピン海外労働者の送出国の特長をみると、四〇％強が未登録労働者であること、近年性別構成をみると女性労働者の割合が増加し五〇％強を占めるに至っていること、女性労働者の年齢は男性のそれに比べて若いこと、生産関連職種の割合が減少し、サービス関連職種の割合が増加していることなどがあげられる―これを海外雇用における女性化ともいう。

つぎにフィリピンの送出国政策の特徴として次の点があげられる。

① マルコス政権時代に比べると、アキノ政権以降、政策形成・立案における指導的役割は議会に移行しているといえる。

② 依然として政策の重点が送金確保にあることは変化していないが、海外労働者の権利・福祉、参政権などの政策上の追加的变化がみられる。

さらに送出政策をうけた法制度の特徴として次の点があげられる。

- ① 送り出しに関する法規範・法制度は一定程度整備されてきている。
- ② 政策と法を執行する機関としての P O E A、O W W A の機能・役割が広範囲なものとなってきた。
- ③ 政策と法をより拡充する制定法として一九九五年制定の共和国法人〇四二号があり、今後その具体的実施が注目されている。<sup>(5)</sup>

当然のこととして、送出実態・政策・法制度には上述した以外にも幾多の克服すべき問題点があることをあらためて指摘しておきたい。

第四の解明点は次のことである。<sup>(6)</sup>

上述三点の解明点をふまえて、上述の解明点が労働法学に何を提起しているか、さらに上述の解明点から労働法学にとつてどのような課題を設定すべきかの二点について検討を行った。

まず労働法学に何を提起しているかについては、さしあたり次の三点を指摘した。第一は、実態分析からは、外国人労働者を彼らの入国・在留・就労実態の特徴に着目して次のように分類することが必要となっていることを指摘した。上述で提起した三分類をさらに五ないし九に分類することが必要である。すなわち (a) 定住の外国人労働者、



(b) 比較的問題のない合法就労外国人(最近の動向からみると必ずしもこの分類に属する労働者は多くなく従来日本人労働者に比べて優遇されているとされてきた合法就労外国人でさえ問題をかかえるに至っている)、(c) 問題・困難をかかえる合法就労外国人(エンタテイナー、留学生・就学生、研修生・技能実習生)、(d) 日系人労働者(ブラジル・ペルー)、(e) 不法就労外国人のような分類が必要となり、今後の立法論、解釈論のいずれの作業においても不可欠な分類と考えられる。第二は、外国人・外国人労働者政策の見直し、もつといえれば根本的転換についてである。この点については次の三点を指摘した。①従来からの法務省主導の外国人政策の見直しなくしては外国人労働者政策の根本的転換はきわめて困難であること。②一九八九年改正の入管法の採用した三位一体の御都合主義的かつ異常な政策破綻を政府自らが自覚し改める素直な勇気をもつこと。③法務省主導による政策展開から生まれる矛盾を解決していくには、政策決定過程における透明性・民主性を確保することはもちろんのこと、政府部内での所管機関から法務省を外し労働省に移管すること。これらの見直しあるいは改革を行うことなくして、労働法学が外国人労働者問題に関与・発言する余地は益々狭められることにならう。第三に、二国間関係を重視する必要性を指摘したのは、労働保護の視点を欠きかつ明確なルールを欠く「無秩序」な受け入れ政策を根本的に改める必要性からである。現実にはフィンランド政府をはじめ、いくつかの送り出し国の政府は、日本政府に対して、受け入れのための二国間協定を締結するための外交交渉を申し入れているが、日本政府はこれらの申し出に未だ応じようとしていない。ところで当然のこととして二国間協定のILO等の基本モデルには労働保護の視点をたつ受け入れルールが設定されていることは言うまでもない。

第二に、上述三点の解明点から労働法学自体に対して、どのような課題を設定していくかの問題である。さしあ

り次の二つの課題を設定しておいた。ひとつは、第一章の実態分析からの課題設定として浮かびあがってくる検討課題は、外国人労働者の三大分類に従って、それぞれの職業紹介および労働条件について労働法学上どのように把握し、どのように立法論として、あるいは解釈論として論ずるべきかについてである。もうひとつは、移住労働者に関する国際水準（「グローバルスタンダード」）からみた課題設定であり、マーンロ・エ・アベラの見解に依拠して、①二国間労働協定、②ILO・国連の移住労働者関連条約・勧告、③労働条件最低基準および雇用契約モデルの設定、④移住労働者募集活動の秩序確立と募集活動規制の重要性について若干の検討を行った。

『外国人労働者問題の政策と法』の構成としては、大きくは四章構成とし、それぞれの章を補充するものとして五つの補論を掲載しているが、ここではその詳細な内容および解明点については割愛したいと考える。

最後に同書執筆完了時点で、筆者としては次の二つの課題の検討が必要であると考えた。ひとつは、外国人労働者受け入れ態勢の具体的な構想の提示についてである。現在の日本には、外国人労働者受け入れのためのまともな政策と法が欠如している現状をふまえると、外国人労働者受け入れ態勢の本格的な検討が求められている段階にあることは確かである。しかし同書は、外国人労働者受け入れ態勢あるいは構想の全面的でかつ具体的な提示を意図したのではなく、むしろ、日本において外国人労働者受け入れ態勢を論議し、かつ具体的に構想するにあたって不可欠の論点を提示するものであり、ある意味では日本における外国人労働者問題の政策と法のための基礎研究に該当するものといえる。そこで、日本政府の現時点における三位一体の御都合主義的な政策をのりこえるためにも、外国人労働者受け入れ構想の具体的な提示が是非とも必要であると考えた。日本政府においても、後に詳述するが、五年後を目途に、外国人労働者受け入れについて検討を開始している。このような現下の状況からすれば、筆者自身の責務として、

外国人労働者受け入れ構想の提示が重くかつ大きな課題としてつきつけられていると考える。

もうひとつの課題は、上述の大きな枠組みづくりの課題を追求しつつ、かつ外国人労働者受け入れ構想に対して筆者の専門分野である社会法学あるいは労働法学からのアプローチが不可欠な課題として求められていることである。社会法学あるいは労働法学からのアプローチに際しては、次の二つのことが求められている。第一は、日本政府の採用する政策と法の推移がどうあれ、もつといえれば政策と法の欠如という最悪の状況が継続していくとしても、現実に日本に入国し、就労する外国人労働者をいかに人間らしく保護するかという課題の究明が求められている。第二は、外国人労働者受け入れの本格的な構想づくりに際して、それに寄与するための社会法学あるいは労働法学からの課題提示あるいは具体的な提言が求められている。

## 2 今後の課題と本稿の目的

(1) 今後の課題　　これまで『外国人労働者問題の政策と法』の執筆目的と解明点について少々長い紙幅をさいて論じてきた。それでは外国人労働者受け入れ構想のための同書の基礎的な研究をふまえて、外国人労働者受け入れ構想を提示するにあたって、今後どのような課題があるであろうか。筆者としては、さしあたり次のような検討課題をあげておきたい。第一に、同書刊行以来、外国人労働者問題をめぐってどのような状況変化があらわれているかである。同書では、一九九八年ごろまでの入国・在留・就労実態についてそれなりに解明してきたつもりであるが、その後の状況変化についても検討しておく必要があると考える。第二に、同書においても新たな政策動向について若干論及しておいたが、この一、二年の動向は、評価は別にして、外国人労働者政策の新たな展開がみられる。この新たな

動向は、二一世紀の日本の外国人労働者政策の帰趨を決する方向性を示していると考えられるので、この動向の検証を行っておきたい。第三に、日本において外国人労働者問題が一九八〇年代後半以降顕在化して以来、さまざまな外国人労働者受け入れ論議が展開されてきているが、近年、上述の政府の動きと相まって、形をかえた開国論、鎖国論が展開されてきている。さらに東京都某知事の「第三国人」発言にみられるように、社会不安が増幅するなかで、外国人排撃論が浸透しつつあるようにみうけられる。このような状況のなかで、近年の外国人労働者受け入れ論議の動向を把握し、その特質を解明しておくことは外国人労働者受け入れ構想構築にあたって不可欠の課題であろう。第四に、上述の日本における実態、政策動向、論議動向の解明、検討もさることながら、外国人労働者受け入れ構想を構築していく際に、不可欠な検討課題としては、受け入れ国としての日本には何が最低限遵守すべき受け入れのためのさまざまなルールがあるかを解明することである。筆者は、極端にいえば日本には外国人労働者受け入れのための政策と法が欠如していると考えている。換言すれば、日本には御都合主義的な外国人労働者排除政策のみが存在しているとするのは言い過ぎであろうか。このように考えるからこそ、日本という受け入れ国の現状を少々はなれて、国際的視野からすれば受け入れ国は最低限どのようなルールを遵守し、どのような条件整備が求められているかについて検証しておく必要があるかと考える。第五に、上述のような検討課題をふまえて、外国人労働者受け入れ構想の構築に際して、政策と法にどのような検討課題があり、それらの検討課題の一定の究明のうえに外国人労働者受け入れ構想の具体的な提示が求められているといえる。

(2) 本稿の目的　筆者としては現時点において、外国人労働者受け入れ構想をねりあげるための課題追求の内容については上述の点にあると考えるが、少々多岐にわたるので、本稿においては次の点を検討対象としたいと考える。

まず第一は、外国人労働者問題の動向についてである。<sup>(7)</sup>もちろんこの十数年にわたる外国人労働者問題の動向も重要な関心事となるが、このこととあわせて今後の本問題の展開がどうなるかを一定程度把握しておく必要がある。この点を探究するために、外国人労働者数の過去・現在・将来をそれぞれ分析すると同時に、外国人労働者問題自体の今後の展開をも一定予測しておきたいと考える。この分析は、受け入れ構想構築のための前提作業であると考える。例えばここでは外国人登録者数が過去最高値を示し、不法就労外国人数も依然多数に上がっていることに注目して<sup>(8)</sup>きた。

第二に、外国人労働者受け入れ論議の動向についてである。当初くりひろげられた単一民族論を基調とする鎖国論と経済効率第一主義から安い労働力の利用を基調とする開国論は現在では影をひそめてきている。この両極論が衣がえをした形で現在では新たな受け入れ論議が展開されているといえよう。そこで過去の受け入れ論議の一定の総括をふまえたうえで、現在展開されているかつその中でも主要な論議と考えられるものを取りあげ、外国人労働者受け入れ論議の整理作業を行っておきたい。この作業は、受け入れ構想をねりあげるうえで必要であるばかりでなく、日本政府の構想する「受け入れシステム」を批判し、転換させていくうえでも不可欠の作業であると考える。ここでは、首相の私的諮問機関である「二十一世紀日本の構想」の論議をはじめとする日本政府の外国人労働者政策を厚化粧する動向に注目しておきたい。<sup>(9)</sup>

第三に、日本政府の外国人労働者政策の動向についてである。筆者が現在悪戦苦闘している受け入れ構想のねりあげ作業においては、日本政府が現在打ちだそうとしている外国人労働者政策の骨格あるいは基調を具に分析することは不可欠の作業である。一部の論議には、日本政府が従来の政策を大転換し、外国人労働者の受け入れに大幅にふみ

だしたかのごとくみるものもあるが、結論的に言えば、筆者は日本政府の政策基調に大きな変化がみられず、むしろ過去の誤りを再びくり返そうとしていることを仮説として提起しておきたい。ここでは、法務省が二〇〇〇年三月に提起した「第二次出入国管理計画」をめぐる動向について注目しておきたい。<sup>(10)</sup>

第四に、外国人労働者受け入れ国の責務についてである。日本は、一九八〇年代後半に至って歴史上初めて外国人労働者の受け入れを体験したのであり、「第三の開国」に直面しているとする論調がある。これは根本的に誤った論調である。戦前において日本は許されざる方法において、朝鮮および中国の一部を併合し、日本国内外において朝鮮人・中国人を強制連行し、また強制移住させて彼らを酷使したという紛れもない歴史を有している。この事実の捨象をもってのみ筆者は上述の論調が誤っていると主張しているのではない。もちろん歴史的にみても日本が一九八〇年代後半に初めて体験したことではないということも重要であるが、そのことと同時に、戦前の外国人労働者の酷使という歴史的事実と戦後直後からの定住外国人・外国人労働者の存在という歴史的事実が、今日の日本政府の外国人労働者政策に大きく影をおとしかつ規定していることが、今日の日本政府の政策を評価する際により重要であると筆者は主張したのである。上述のごとき誤った歴史を有し、かつその歴史に規定された今日の日本政府の政策をみるときに、日本政府は受け入れ国として当然にもつべき、また果たすべき責務を有していないのではないかという疑問がわいてくる。換言すれば、日本政府は受け入れ国として国際的に遵守すべきものとして設定されている受け入れルールを無視ないし軽視しているのではないか、あるいは受け入れ国として当然に整備しなければならない受け入れ条件を整えていないのではないかという疑問がわきあがってくる。そこでここでは、受け入れ国として遵守すべきルールおよび条件整備とは最低限何であるかを明らかにして、そのうえで受け入れ構想の骨格をねりあげていきたい

と考える。

第五に、受け入れ構想自体の提示についてである。上述の四点の検討をふまえて、筆者が現在模索している外国人労働者受け入れ構想を提示していきたいと考える。その際には、受け入れ構想自体の提示とともに、その構想を実現していくうえで不可欠の前提条件をもあわせて提起していきたいと考える。

- (1) 村下博『外国人労働者問題の政策と法』大阪経済法科大学出版部一九九九年三月。同書については、拙稿「自著『外国人労働者問題の政策と法』を語る」大阪経済法科大学法学研究所紀要第三〇号一八三頁以下参照。同書の書評としては、澤野義一「書評 村下博著『外国人労働者問題の政策と法』部落問題研究第一五三輯がある。澤野は、同書を丹念に読み、憲法学の観点から紹介、書評を行い、過分の評価と筆者に対する有益な示唆をいくつか提起していた。ただ外国人の権利論に関する澤野の指摘は至極当然であるが、その指摘を十分に承知したうえでなおかつ、憲法学における議論の不十分さを指摘したわけである。すなわち、従来の外国人の権利論では今日の状況をカバーしきれないことは大方の一致をみるであろうが、それでは今日の状況変化すなわち入管法によつて政策的に細分化された外国人の多様化という変化を十分にふまえた議論の展開が憲法学全体に欠けていることを指摘したつもりである。ひとり萩原重夫の問題提起では今日の外国人にかかわる状況変化を十分にカバーしきれないと筆者は考えている。しかし澤野の指摘についてはより深く検討し、憲法学の成果を十分に吸収しつつ、外国人の権利論を深化させる課題が筆者に課せられていることは言うまでもない。

- (2) 前掲書一一〇二頁。前掲書においては、統計資料による日本の外国人労働者問題の特質とあわせて、日本政府の現状認識とりわけ労働省のその問題点を指摘しておいた(前掲書九五―九九頁)。

(3) 前掲書一〇三―一七頁。本稿にかかわってとくに日本政府の政策動向のなかで技能実習生制度の展開は看過できないものであり、この点につき筆者は次のように指摘しておいた。「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ていないばかりか、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」の下での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」（前掲書一四五頁）。

このような筆者の指摘は、現実のものとなってあらわれてきており、研修協力機構は自らに監督権限がないと逃げ腰になって目前の各種トラブルに対して有効な手だてを全く打ちだせない現状にある。とくに近年技能実習生の労働者としての権利をめぐるトラブルが多発しており、技能実習生のチープレイバーとしての利用という現実が顕著となっている。

筆者が上述の技能実習生制度にこだわるのは次のような理由によってである。すなわち技能実習生制度の新たな設立にあつて法務省はめずらしく詳細な内容を提起した。この提起された内容は、いわゆる出稼ぎローテーション型を想定したものであり、一定期間の就労後に帰国を厳格にしていこうとするものである。このことに筆者がなぜ注目するかというと、日本政府が今後提起してくるであろう「外国人労働者受け入れシステム」の原型が、上述の出稼ぎローテーション型に立脚する可能性が大であるからである。以前に、経済企画庁が同種の提起をしたことがあるが、それに対してそのような虫のいいシステムの存立は不可能であるとの批判がだされたことがある。しかし存立不可能なシステムを再びもちだしてなおかつチープレイバーとして利用せんとするような自国のことのみを考える日本政府の立場が見え隠れしており、筆者はその問題について詳細な批判を後述したいと考える。



(4) 前掲書一七八―二六三頁。本稿の課題である外国人労働者受け入れ構想の提示にあたっては、当然に日本が自国の利益のみの観点から受け入れてはならないという視点が重要となってくる。国際労働力移動の法的枠組みとして国連・ILOの条約の提示する受け入れ国の遵守すべき基準規範も重要であるが、外国人労働者の受け入れにおいては上述の国際的規範を遵守して二国間においてどのような送り出しと受け入れが行われるべきかの問題がより重要性を帯びてくると考える。その際に、送り出し国側の事情さらに送り出し国から提起される受け入れ条件の要求を受け入れ国がいかに受容するかという点が重要となってくる。そういう意味では今後とも送り出し国としてのフィリピン自体の動向および日本との関係を今後とも注目していきたい。

(5) フィリピン共和国法八〇四二号については前掲書執筆段階で十分な資料の入手ができておらず詳細な紹介はできなかったが、前掲書刊行以降、次の二つの拙稿を発表した。共和国法八〇四二号の検討については、拙稿「一九九五年フィリピン移住労働者送り出し法（共和国法八〇四二号）」大阪経済法科大学法学研究所紀要第二十九号四三頁以下を参照。同稿において筆者は、共和国法八〇四二号制定を契機として送り出し国としてのフィリピンは、あらゆる意味で新たな段階に入っていることを指摘し、さらに送り出し国フィリピンにとって現在いかなる課題が提起されているかについて、次のことを指摘しておいた。

「まず第一は、（中略）、現在の送り出し国としてのフィリピンは、必要悪としてのフィリピンからの海外労働者の流出をいかに管理するかが最大の課題であるはずである。この課題追求がフィリピンにとって不可欠であるとするならば、また海外雇用を必要悪と真剣に考えるならば、可能なかぎり流出量を抑制し、できれば海外雇用をやめる方向で努力すべきであろう。この方向を追求しなければならぬ理由としては、受け入れ国ではびこる移住労働者に対する搾取であり、移住労働者をくいものにする募集産業による違法行為である。このようなフィリピンにとって長期的にも短期的にも決してプラスにならない送り出しの現状が続いているにもかかわらず、政府は送金が生み出す経済的利益のみに関心があり、海外にでかけるプロセスあるいは就労国での現状について、いかにも無神経であるとの批判がある。そういう意味では、労働

力移動に対する管理は現時点においても効果をあげておらず、そればかりか、共和国法八〇四二号では、経済のグローバル化、市場原理万能、規制緩和というひとつの現代思想を支持し、規制撤廃、規制段階的廃止を進めることを明確にしていることに留意しておく必要がある。このように考えると、フィリピン政府には労働力移動・労働力輸出政策に対して確信がもてる明確な政策をもちあわせていないと考えるのは考えすぎであろうか。さらに同法の政策表明とはうらはらに、労働力輸出政策を積極的に推進しているのではないかとの疑念もわいてくる。

第二に、上述の疑問を留保したうえで、さらに次のことが課題としてあげられる。必要悪としての労働力輸出を前提にして、必要悪が継続するかぎりにおいては、移住労働者の福祉増進や権利保護は、送り出し・受け入れ国双方からの協力が協同があつてはじめて実現可能なものであることを政府として明確に認識すべきであろう。労働力移動の管理という課題は、国際社会で確立している条件下で送り出し・受け入れ国双方が移住労働者に対して責任を分かち合うことによつて、はじめて有効な管理が可能となるのであろう。

第三に、フィリピン政府には、労働力流出の根本的解決のために、フィリピン国内において賃金の改善、雇用改善、農業生産性の向上などの経済改革に真剣にとりくむという課題が提起されているといえよう。フィリピンは、フィリピン二〇〇〇のスローガンの下に経済改革をすすめようとしているが、アジア経済危機のなかにあつて、益々経済危機が進行しているかみえる。フィリピン自身が政治の民主化のみならず土地改革などの経済の民主化に着手しないかぎり、根本的解決への道のりはほど遠いといわなければならない。そういう意味では、労働力の大量流出という現象は、フィリピン経済がもつ「構造」的なものに起因しているのかもしれない（前掲論文五九一六一頁）。さらに共和国法八〇四二号の翻訳紹介については拙稿「フィリピン移住労働者送出国法（共和国法八〇四二号）一九九五年移住労働者および海外フィリピン人法」大阪経済法科大学法学論集四五号三四一—三六二頁参照。

なお、フィリピン政府側の意向として、ロメオ・アルゲリヤス駐日大使は、次のような発言を行っている。すなわち「フィリピンはまた、日本の入国管理局が認める可能性のある看護サービス、農業、ホテル業などの分野で、日本にフィリピン

労働者を派遣する道を今後、探っていくます」と述べている（日本経済新聞二〇〇〇年六月一二日付（夕））。このような日本への労働力送り出しに対するアジア諸国の期待は、フィリピン以外でも看取され、注目される動向である。このような状況にあつて、日本政府の対応は、二国間協議の開始にさえ依然として消極的である点で今後新たな問題をもたらす可能性大であるといえよう。

(6) 前掲書二六四—三〇二頁。本稿の課題にかかわつて、すなわち受け入れ構想を提示するにあたり、労働法学として何ができるか、どのように関与しうるか、さらに労働法学の立場のみで受け入れ構想を提示しうるのかについては、現時点においてははなはだ不透明かつ流動的である。決して労働法学の役割を過小評価するものではないが、労働法学だけで受け入れ構想を提示するという課題は労働法学を超えたきわめて大きいものであるともいえる。

(7) 外国人労働者問題の動向については、現時点においては、前掲書の手法に従い、前掲書刊行以降の外国人入国者・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統計資料を用いて、それらの動向をさぐるとともに、本問題の今後の展開を一定程度予測するために、日本の人口動向、労働力人口動向などを参考にしながら筆者なりの将来像を探つてみたいと考えている。

(8) 外国人登録者の一九九九年末現在の動向については、さしあたり日本経済新聞・朝日新聞・毎日新聞二〇〇〇年五月三十一日付を参照。日経新聞によれば、不法残留者・不法入国者の八割が不法就労を行つており、男性は建設作業員・工員・バーテン、女性はホステス・ウエイトレスなどの職種が多いとしている。

(9) ここではさしあたり、「多民族社会をつくらう」論座六〇号（二〇〇〇年五月号）に注目しておきたい。この特集では、山崎正和と金両基の対談をはじめとして、「二世紀日本の構想」報告書、第二次出入国管理計画、各種経営者団体の見解などを紹介している。さらに筆者が注目するのは、同特集の中で、「移民」拡大、10のハードルである。これらの検討について後述したい。ただここで、10のハードルとされる内容については、法務省が一九九三年に刊行した『出入国管理—国際化時代への新たな対応—』（法務省入国管理局編一九九三年三月）において、「いわゆる単純労働者の受け入れ問題」の

なかでその受け入れに問題ありとする論拠として九つを挙げており、それらの論拠と類似したものとなっている。この10のハードルの監修は井口泰と論座編集部となっており、今回の特集の基本姿勢と示すものと考えてよい。それ故に、ここでは詳述をさけるが、法務省の単純労働者排除政策の論拠のむしかえしであり、その批判的検討を後述したいと考える。

(10) 第二次出入国管理計画の法務省発表にかかわって、技能実習生枠拡大・介護分野への受け入れなどの報道とともに、法務省が外国人労働者の受け入れについて慎重姿勢から積極姿勢に転換したかのごとき報道が目立っている。日本経済新聞・朝日新聞・毎日新聞二〇〇〇年三月二四日付参照。とくに朝日新聞二〇〇〇年三月七日付の報道はその傾向が強いといえる。

(11) 法務省『第二次出入国管理計画』二〇〇〇年三月。同計画については、法務省入国管理局長町田幸雄「二一世紀の出入国管理行政を展望して」国際人流二〇〇〇年三月号および同号の特集を参照。なお、同計画は主要には次の二つから構成されている。第一は、外国人の入国・在留をめぐる現状分析である。ここではあえて外国人を合法在留と不法在留に分けて、前者については合法就労外国人、研修・技能実習制度、日系人の動向を分析し、後者については不法残留者および不法入国者の動向さらに不法就労外国人の特徴と生起する諸問題を指摘している。第二は、出入国管理行政の課題と今後の方針と題して、主要には外国人の受け入れ問題と不法滞在者・不法就労外国人の対応を提起している。とくに外国人受け入れに関しては、研修・技能実習制度の推進と充実および留学・就学生の積極的受け入れを提起している。第一次計画からみても今回の提起は巷間さわがれるほどの積極的受け入れ政策を標榜しておらず、従来政策の延長線上に位置するものと考えられるが、いずれにしる詳細な検討については後述したいと考える。