

# 外国人労働者問題をめぐる若干の論点

村 下 博

はじめに

## 一 研究の中間総括

- 1 入管法改正とその後の政策展開
- 2 アジアの労働力移動と送り出し国
- 3 労働法上の諸問題

## 二 若干の論点

- 1 日本の外国人労働者政策をめぐって
- 2 外国人労働者問題はどこが所管するか  
まとめにかえて

## はじめに

日本で外国人労働者問題が表面化し、議論されるようになって以来、一〇年あまりを経過した。私がこの問題にとりくみはじめたのは、日本労働法学会報告（一九八九年）の準備を行う時期である。それ以前にも一定の関心をよせていたが、それまでの研究テーマに一応の目途をつけ次の新しいテーマを確定する作業のなかのひとつとして、外国人労働者問題をとりあげていた。

約一〇年前の私の問題意識は、日本の労働法学が今後何を課題とし何をしなければならぬかを私なりに考えることであった。結論的にいえば、当時の私は、労働運動を通じての労働者権の発展には期待もよせられず、さらにこの集团的規制の低下を読みとった政府・経済界が男女雇用機会均等法・労働者派遣法・労働時間法制などの法的規制の分野を悉く「自由化」していく立法改革を断行することへの危機意識と焦りばかりであった。労働市場を細分化・差別化し、もっとも法規制を必要とするパート労働者・派遣労働者そして契約社員・フリーターなどの不安定雇用者の集団を法規制の埒外に追いやる労働法制の反動的再編が進み、今日その再編は完成しつつあるかにみえる。このような約一〇年間の動きのなかで、日本においてはじめてともいえる外国人労働者問題が登場してくるようになる。当時の私は、最も弱い立場におかれた労働者の集団を無権利状態に追いやり、そこにこれまで弱い日本の労働者に比べはるかに弱い立場にある外国人労働者が導入されると―実際は本格的に導入が始まっていたが―、外国人労働者は一体どうなるのであろうかという素朴な危機感を抱いていた。この危機感是不幸にも現在最悪の状態で推移している状況にある。

このような状況のなかでとりくんできた外国人労働者問題は、早くも私が着手して以来約一〇年を経過しようとしている。この時期に私としては、今までの研究を総括し新たな課題をみいだすための中間総括を行っておく必要があると考えるに至った。そこで本稿では私の約一〇年の研究の総括を行いつつ、現時点において不可欠と考えられるいくつかの論点について若干の検討を行っておきたいと考える。

## 一 研究の中間総括

上述したように本テーマに関する最初の作業は、日本労働法学会報告をまとめたものである。私の専攻からすると、外国人労働者問題に対するアプローチは労働法学の立場から行うのは当然のことかもしれない。ところが曲りなりにも批判にたえうるものであったかどうかは別にして学会報告とそのまとめの作業を終った時点が、日本の外国人労働者問題を大きく左右する入管法の大幅改正とその施行時期とが重なったことである。これ以降当初めざしていた労働法学からのアプローチが不十分なままつぎと提起される問題に対処するのが精一杯であったというのが正直なところである。そこで私がとりくんだ作業を一応分類して、それぞれについて一定の総括と論点整理を行っておきたい。

### 1 入管法改正とその後の政策展開

一九九〇年六月一日施行の改正入管法は明らかに増大する外国人労働者問題への対応を目的としていた。この法改正によって、政策内容とはかく形式的には、日本ははじめて外国人労働者政策をもつことになったといえる。

一九八〇年代中葉から増大しはじめる外国人労働者への対応に苦慮した政府は、一九八〇年代末に法改正の着手に

入るが、それ以前においては日本は外国人労働者政策をもっていなかったともいえる。それでは外国人労働者が存在していなかったかという点、事実は全く逆である。戦前においては朝鮮・中国の一部を日本に併合したとはいえ、これらの国から強制移動あるいは強制連行により大量の外国人労働者を導入し日本の戦時体制を強化するために労働を強制し、今もって未払い賃金問題すら残しているなど、形態はどうあれ外国人労働者を受け入れた歴史的事実は存在している。また日本は、アジア、北米、中南米に移民あるいは移住労働者として送り出した歴史をもっている。戦後の日本においては、日本に残留を余儀なくされ一転して外国人として無権利状態に放置された韓国・朝鮮・中国人は、戦後長きにわたって労働権が保障されず、民間企業での実質的採用拒否の事例も少なくなく、また公務就任権や昇格・昇格での国籍条項撤廃の動きは戦後五〇年を経て最近ようやく始まったばかりである。これらの外国人労働者問題に対して明確な政策をもたず、いわゆる定住外国人に対して同化を強制するか、さもなければ排除する政策のみが堅持され、つねに日本政府は自らの歴史的責任を不問に付し彼らを厄介者扱いする立場をかたくなに継続してきたといえよう。

このような歴史的背景をもつ日本の外国人労働者問題は、上述したように一九八五年の円高問題・産業構造の変化を契機としてあらたに外国人労働者の大量流入という事態に直面することになる。しかしこの急激な事態の進展への対応を迫られた政府の政策は、入管法改正とその後の継ぎ接ぎの手直しに終始していくが、そこに流れる政策基調は新しい事態の進展を迎えても基本的に変えることはなかったといつてよい。このような政策展開に対して、私は次のような作業を行ってきた。

①一九九〇年の改正入管法施行については、現実に進行する事態に対応したものとなっていないこと、在留資格の

数的増加とうらはらに単純労働者を排除し、それと表裏一体の関係にある不法就労対策の強化・不法就労助長罪を新設するがこのような政策的対応は実際上破綻していることなどを指摘し、破綻を続けながら施行直後から手直しをせざるをえない矛盾に満ちた政策であることを明らかにした。<sup>②</sup>

②改正入管法施行後の展開については、大別すると次の二つの点を明らかにしてきた。

一つは、一九九三年三月二五日公開の法務省入国管理局編『出入国管理―国際化時代への新たな対応―』に依拠しながら、単純労働者問題、研修生制度、不法就労対策などを検討し次のような指摘を行った。<sup>③</sup> まず単純労働者問題については、経済界の労働力需要の要請には就労可能あるいは実質的に就労可能な在留資格の運用基準をできるかぎり規制緩和して対応するが、単純労働者をあくまで受け入れないとするものである。しかし南米日系人労働者の導入、研修生制度の拡充あるいは変質という方法で実質的には単純労働者の部分開放を行っており全く御都合主義的対応であると指摘した。第二に、研修生制度を発展させたとする技能実習生制度については一応労働者として扱っているが制度の実施段階で研修生と同様の問題をひきおこすことになろうと指摘した。第三に、不法就労対策の強化については、改正入管法施行当時から明らかであった政策破綻を自覚することなく、取り締り強化策を叫んでみても実効性に乏しいことを指摘した。

もう一つは、改正入管法施行以降の事態の推移をふまえて、外国人労働者政策の見直しを提起し、次の六点を指摘した。<sup>④</sup>

①政府当局の現状認識をあらためることすなわち素直に不法就労で単純労働に従事する外国人労働者の存在の事実を認めること。②不法就労者の流入の要因が何であるかの客観的認識をもつこと。③外国人あるいは外国人労働者への治安政策的かつ御都合主義的国益優先的発想をあらためること。④現行出入国管理制度を見直して一元的管理

説  
方式をやめ就労保護・労働保護がいきとどく管理制度にあらためること。④日本の労働市場がもつ法的に弱い立場にあるものがきわめて保護されにくいという特殊な構造の犠牲者とならないようにすること。⑤一九九〇年の移住労働者に関する条約所定の諸権利と日本の現実とを照合し、移住労働者関連の国連およびILO条約の批准を推進すること。

論  
これらの作業からいえることは次のようなことであろう。

まず第一に、日本の外国人労働者政策は、外国人を治安の対象とし同化そうでなければ排除するという戦前・戦後を通じた外国人管理政策の延長線上に形成されていることである。

第二に、研修生、南米日系人などの単純労働者の部分開放によってある部分の経済界の要請に対応しながら、全体としては単純労働者排除政策を堅持して外国人労働者の大多数を占める不法就労者を意図的につくりだしていることである。

第三に、上述二点を政策の基調としてだされた不法就労対策、不法就労助長罪、研修生・技能実習制度、などの是非が問われているといえよう。

## 2 アジアの労働力移動と送り出し国

### (1) アジアの労働力移動

外国人登録人口の構成をみても、不法残留・不法就労関係の諸統計をみても、合法・不法のいかんを問わず、日本の外国人労働者の多くは、アジア諸国からの移住労働者であり、さらにそれに一九九〇年に導入された南米日系人を

加えたものと考えてよからう。

一九八〇年代から一九九〇年代にかけての世界における労働力移動は、欧米諸国の移民、移住労働者の導入規制強化の動きと中近東諸国の移住労働者吸収能力の低下ということに尽きよう。日本にはアジア諸国からの外国人労働者が多く、世界的な労働力移動の動向からアジア地域内の労働力移動が質・量ともに増大している現状をみると、日本の外国人労働者問題を論ずる場合に、アジアにおける送り出し国の事情およびアジアの労働力移動の分析なしに適切な問題把握をすることはできないであろう。そこでアジアの労働力移動について次のような分析作業を行ってきた。<sup>(5)</sup>

第一に、欧米諸国は一九六〇年代までの積極的導入政策を転換し、一九七〇年代以降には抑制策をとり、さらに規制強化策をうちだしている。<sup>(6)</sup>とくに熟練度の低い労働力の導入を制限する方向にありアジアの労働力が欧米の労働力市場に参入するのはむづかしいと指摘した。

第二に、アジアの労働力を最大限受け入れてまた中近東諸国は一九八三年以降労働力導入を抑制する方向に転換するだろうと推測し、導入の職種も限定されると指摘した。ただ現在においてもアジアの労働力を最大限うけ入れている地域であることに変わりはない。

第三に、従来欧米・中近東諸国に受け入れられていた労働力あるいは今後流出していくであろう労働力がアジア地域内の移動に転換し、アジア地域内での受け入れ量が増加していることは確かであるが、今後アジア地域内だけでこれらの労働力すべてを吸収しうるかどうかは不明であると指摘した。このアジア地域内移動の特徴として、経済格差による系列化を前提としたまた受け入れ国の産業構造から生ずる労働力需給状況を反映した、いわば「連鎖的移動」<sup>(7)</sup>ともよぶべき様相を呈してくるであろうことも指摘しておいた。

(2) 送り出し国としてのフィリピン

アジア地域内においては、歴史的にみても現状においても、送り出し国、送り出し・受け入れ両側面をもつ国、受け入れ国の三つが存在する。そのなかで日本との関係において問題性をもちまた送り出し機構も一応整備されていると考えられる送り出し国としてのフィリピンを対象に研究を重ねてきた。

フィリピンについては、送り出しの歴史（前史）、送り出しの現状、送り出しの政策と法を重点的に分析し、送り出し国としてのフィリピン自体のもつ問題点および日本との関係についても言及してきた。<sup>7)</sup> フィリピンは、送り出しの歴史としては一九〇〇年代初頭から始まり今日に至るまでの相当長期にわたって送り出し国としての地位を保っている。送り出し政策が本格的に展開するのは一九七〇年代からであり、外貨獲得の主要な手段としてきた政策的スタンスも、今日では一部送り出し禁止政策を含めて全体として送出货量を抑制する政策的方向をうちだしている。母国の経済発展による根本的解決をめざす方向をだしているものの、現時点においても海外労働者からの送金依存体質からの脱却に成功していないばかりか、政治的民主主義の不成熟、貧富の格差、土地改革の放置などを要因として、今後も一定期間上述の体質が維持され続けるであろうと指摘した。

### 3 労働法上の諸問題

本テーマの当初のアプローチであった労働法学からの分析作業も若干行い、いくつかの問題点の検討を試みてきた。まず第一に、日本の労働法制および労働法学と外国人労働者問題との関連については、労働者が外国人であるという特性に着目して次の分析を行った。<sup>8)</sup> ①国際条約のいう内外平等原則、日本の外国人の権利に関する学説・判例の状

況からみて、国際条約に定める法原則に近づける必要があること。②日本の現行労働法の平等原則および労働省通達からみると、通報義務という入管法による制約と労働保護法との関係自体問題であるが、原則として日本の労働関連法規は在留資格のいかんを問わずすべての外国人労働者に適用されるべきこと。③国際条約および日本の労働法制上の原則にもかかわらず、労働関連法規違反の実態が恒常化しており是正されていないこと。④法原則や法規適用を完全実施していくうえでいくつもの克服すべき問題点があること。

第二に、今後日本の外国人労働者問題を考えていくうえで、国際人権関連条約の日本の批准とその実施という課題はさけて通れないものである。そこで日本の外国人労働者の実態をふまえて、国内外の日本の外国人労働者の問題状況を素描し、国際人権関連条約に定める法原則および諸権利以前の深刻な問題が日本には存在することを指摘した。このような前近代的ともいふべき課題を克服するためには、外国人の権利論の深化、国際人権関連条約のもつ基本的な考え方、思想と日本の問題状況との照合作業と課題設定、国際人権条約自体のもつ規範的効力の実施可能性などの探究が必要であるとの指摘を行った。<sup>9)</sup>

第三に、日本の外国人労働者問題において日本自体の特異性から発生していると考えられる外国人女性労働者として(性)風俗産業に従事する労働者の問題性を検討した。<sup>10)</sup>そこでは次のことを指摘した。①風俗関連で働く女性外国人労働者は景気変動に関係なく、その実数は維持ないし増加傾向にあること。②日本政府は実態を黙認し有効な対応策をとっていないこと。③在留資格のいかんを問わず外国人女性労働者問題は、国際社会での批判が強くまた送り出し国の側の送出抑制策の動きもあるが、日本へ送り出しあるいは人身売買の実態は一向に是正の兆しがないこと。

第四に、外国人労働者の大量流入と関連して声高に主張される治安悪化論の影で統廃する雇用関係事犯を分析した。<sup>11)</sup>

説  
 そこでは、①「治安悪化論」というデマゴギーの打破、②労働保護法規完全実施のための方策、③出入国管理制度の一元システムの見直し、④法規違反の実態把握と民間レベルでの監視等、⑤救済対策・施設整備などの問題点を指摘した。

論

## 二 若干の論点

私が今まで行ってきた研究作業を三つ、すなわち日本の政策と法の展開、アジアの労働力移動の動向と送り出し国の事情、労働法上の諸問題に大別して、それぞれの簡単な内容紹介と問題点の指摘を行った。この研究の中間総括から私自身今後必要と考える若干の論点を導きだして検討を行っておきたいと考える。

### 1 日本の外国人労働者政策をめぐって

本稿では私自身の研究総括を行いつつ、日本の外国人労働者政策の基本的性格あるいはその特徴を一定程度明らかにしようと努めてきた。ところで単純に西欧諸国の政策が良くて、日本の政策は異常かつ特殊であるとの見方もかなり存在し、私自身も日本政府の政策批判を中心に研究を進めてきた関係上、上述の見方に共感をおぼえないこともない。しかし日本の政策に対する評価を行う際に、今一度、国際労働力移動の世界的動向と受け入れ国のかかえる課題をふまえたうえでの政策評価が必要であろうと考えるに至った。

このような私自身の問題意識に対して一定の示唆を与えてくれる研究成果がだされた。それは、S・カースルズ／M・J・ミラー著（関根政美・薫訳）『国際移民の時代』<sup>12)</sup>である。そこでここではこの研究を参考にしながら、日本

の外国人労働者政策を今一度見直してみようと考える。

(1) 国際労働力移動の世界的動向

本書の執筆目的は、国際移民の主な原因、過程、およびその効果を明らかにすることであるとする。<sup>13)</sup>

現代の国際移民の特徴としては、まずグローバルな規模で出現し、国家・地域レベルあるいは全世界に影響を及ぼす複雑な現象を生みだしていることである。当然に移民の増大は形態が異なるとはいえ受け入れ諸国では反対あるいは無視・否認の対応となつてあらわれている。

第二に、国際移民の複雑化させる要因として次のことを指摘する。①雇用主が（合法・不合法移民の双方の）外国人労働者を一般国民が就きたがらないような卑しい仕事に就かせたがっていること。②難民認定が困難なこと。③経済難民と難民資格を有する政治難民とを識別するのが困難なこと。④移民法自体が不適切で不十分なことが問題を複雑にしていること。さらに西欧民主主義諸国では、④組織労働者の弱体化と労働組合員数の減少などから不法外国人労働者の雇用が増大していること、⑤労働市場の硬直さを低下させて競争力を高めることを狙いとした政策が導入されると不法外国人労働者を雇う雇用主が増えやすくなること、⑥社会福祉政策の充実が皮肉にも不法外国人労働者の雇用の促進要因となり予期せぬ結果をもたらしてきたことを指摘する。

第三に、国際移民は受け入れ国でほとんど確実といつてよいほど永住し、エスニック集団の形成を進めており、その移民過程の段階モデルには次の四段階があるとす。<sup>14)</sup> ①段階1―若い労働者の一時的な労働移民が主で、海外送金と母国への帰国志向が強い段階。②段階2―滞在の延長と、血縁や出身地域の共通性と新しい環境における互助の必要性に基いた社会的ネットワークに発展する段階。③段階3―家族呼び寄せの開始と、受け入れ国への関与の増大に

ともなう長期定住の意識が高まり、独自の機関（協会・店など）をもつエスニック・コミュニティの出現する段階。

④段階 4—永住の段階となるが、受け入れ国政府の政策や人々の態度いかんでは、永住権が法的にあたえられ安定的地位や市民権獲得ができるか、あるいは政治的排除や社会経済的に周辺に追いやられ、永久にエスニック・マイノリティに閉じ込められるかの段階。この段階モデルと関連して、ドイツやスイスでは移民は単なる一時労働者にすぎないという幻想に基いた従前の排他的政策から離れはじめようとしているとする。

第四に、先進諸国が克服しなければならない課題の一つとして、「望まれていない」移民への対処方法を発見することであるとする。<sup>(15)</sup>（「望まれていない移民」としては、①不法に国境を越えてきた者・入国ビザの期限切れ・労働許可なしの就労者、非合法に入国した移民労働者の家族、真の難民とみなされない亡命希望者をあげる）。この「望まれていない」とは、逆に雇用主が権利を有しない低賃金労働者を雇いしばしば大きな利益を得ており、政府もこれを黙認していることから、実質的には「望まれていない」わけでもないとも指摘する。このいわゆる不法移民の流入は、入国管理規制の不十分さであるが、いずれにしろ「望まれた」、「望まれない」をコントロールすることはできないであろうとする。しかし先進諸国の受け入れ国は移民規制を行い、不法移民を減らそうとしても、制裁、人員確保、財源確保のうえで成功するかどうかも不明であるとする。

このような現代国際移民の複雑化、その要因、定着・永住の段階モデル、不法移民対策などは論者の指摘する通りであり、国際移民が形態はどうあれグローバル化し、また程度の差はあれこれ受け入れ国が直面している問題であり、適格な現状認識として共有すべきことであろう。

## (2) 受け入れ国としての日本の位置と問題点

本書でとりあげた受け入れ国を次の四つに分類している。<sup>16)</sup> ①大規模な移民受け入れ政策を継続し、選択的政策を採用し、経済移民、家族呼び寄せおよび難民は政治的な決定によって割り当て制度にしたがい受け入れ数を決めている国(米国、カナダ、オーストラリア)。②過去労働雇用政策を採用したが、今日それを停止し、労働者、家族、難民の入国制限を行おうとしている国(とくに西欧)。③労働力不足を理由に短期的労働雇用を認め、外国人労働者を公然と厳しく管理している国(アラブ諸国、シンガポール)。④不法入国を黙認することによって外国人労働者の滞在を許している国(イタリア、日本)。

④に分類されている国に対して、次のことを指摘する。<sup>17)</sup> まず国際移民の原因とダイナミクスを理解することであり、誤解や単なる期待に基づく政策はおおむね失敗に終るとする。さらに、もし外国人労働者を認めようと一度決定したなら、政府は最初から入国者のうち何割かが確実に永住することを見越して、合法的定住の可能性を考慮しなければならぬと指摘している(日本、イタリアのほかにマレーシア、ギリシヤなどに対しても)。

不法移民を黙認し、「望まれない」移民を最大限利用し尽くしていると位置づけられている日本に対しては、私は相当きびしい批判とうけとめている。

日本政府は、一九六七年(昭四二)の第一次雇用対策基本計画閣議決定時の「いわゆる単純労働者は我が国の労働市場への影響等を考慮して受け入れない」という閣議口頭了解を行って以来、各次の基本計画においてこれを踏襲し、今日に至っても単純労働者排除政策を変更していない。

国際労働力移動の現代的動向のなかで、受け入れ国が、程度の差あるいは課題の差はあれ、合法不法のいかんを問わず、その受け入れをめぐって苦悩していることは否定しがたい事実である。このような国際的動向の真只中に日本

説があることもこれまた客観的な事実である。受け入れ諸国が苦悩しているという事実と日本政府が黙認して利用して

いるという事実とは全く別のことであり、国際労働力移動の現状のなかで日本の政策が破綻していることが鮮明となってきた。もはや日本が現行の政策を継続することは全く不可能となっているといっても過言ではなからう。ましてや、単純労働者排除政策を維持し、不法就労を黙認するばかりか不法という法的地位故に生ずる権利侵害の慢性化に手を貸していることはもつてのほかといふべきであらう。

### (3) 受け入れ国の在り方と課題

世界の受け入れ諸国にもまた日本にも、受け入れ国としてどのような課題があり、受け入れ政策の在り方はどうあるべきかも提起する。<sup>(18)</sup>

まず現在の受け入れモデルの肯定側面として次の在り方を指摘する。すなわち計画されしつかりと管理された受け入れは、移民とホスト社会の人々との間の相対的に安定した維持となると同時に移民の生活状況の向上にも寄与することになるとする。移民割当制度を利用する国々では一般に、公開討論を含む政治過程や多様な社会集団の利害状況を十分考慮する手続を経たうえで、受け入れ数を決定している。このようなプロセスが移民計画を成功に導き、移民への差別と排除を防ぎ、スムーズな定住を促進することになるとする。これに対して少なくとも一九八九年の入管法改正のプロセスをみただけでも、日本ではこのような民主的なプロセスはみられず、差別と排除が恒常化し、潜在的な定着化現象があらわれるという異常事態だけが現出しているといえよう。

第二に、受け入れ国での移民規制があったとしてもまた不法移民を減らし続けようとしても、とくに不法移民の急速な減少が望めないばかりか今後増大するとすら予測しうるとする。そこで「永続的な解決」が求められるとして、

その際の論点として、貿易政策、開発援助、地域統合、国際関係をあげる。そして今後の事態打開可能な方策として次のように述べる。<sup>19)</sup> すなわち、国際的な兵器貿易を制限し、南北貿易の動態を変え、現在とは逆に豊かな国から貧しい国への真の資源配分を奨励するような世界の金融制度の改編が必要である。また人権、環境保護、生態的持続性および社会的平等への寄与の有無を基準とした、開発援助計画の実施が必要となる。さらに移民がいずれ帰国して本国の発展に寄与することを期待するならば、労働者移民制度は訓練と投資などの手段を通じて開発政策と結びつくことが必要とも指摘する。

しかし上述した解決策にはきわめて悲観的であり、人口移動はさげがたく大量人口移動と共存する必要があらうと指摘する。私もおおむね論者と見通しを同じくしており、日本の立場で考えると、大量か否かは別にして日本への流入はさげられないといういわば「必然論」の立場に立つものである。

第三に、永続的解決に展望をみだしえず、大量移動した移民の定着・定住化がさげられないとすれば、論者の言葉をかきればいわゆる多文化モデルあるいは多文化アプローチを全面的に受容したうえで、次のことが必要となるとする。<sup>20)</sup> まず従来の公民権、各種の政治的権利・社会的権利に加え、文化的権利をも市民権に含まれるような市民権の内容の再定義が必要となるとする。さらにアメリカ、フランスのような多文化主義も試験にたたされているが、そのなかにあってもマイノリティの周辺化・孤立化をさけるための必要な社会条件が満たされる必要があるとして、次のことを提起する。エスニック集団が長期的に社会経済的不利を被り続けないようにするための方策として、差別防止法の整備、従来からの不平等を和らげるための社会政策、平等の機会の保障、昇進の機会を提供するための教育手段が必要であり、また受け入れ国のどこでもみられる人種差別と暴力への対処が求められるとする。

このように論者は、移民受け入れ国の在り方・課題として、移民受け入れ数を含めた受け入れ政策の民主的決定プロセス、悲観的ながらも永続的な解決への努力、定着・定住化にともなう法と政策の課題を提起している。このような諸課題にとりくむのは受け入れ先験国だけでなく、日本のような不法移民黙認の受け入れ国にも課せられた大きい課題であろう。この課題を自覚的にとりくまないで、現行の政策を厚顔無知なふりをして継続していくならば、日本の民主主義の発展、多文化主義への挑戦にとって将来はかりしれないマイナス効果をもたらすことになる。

これを打開するうえで現代の日本には、永続的解決のために日本への送り出し国に対する国際貢献、受け入れ政策と法の決定過程の透明化と民主化、定着・定住化にともなう内外人平等原則に基く法整備などが、重要な課題として提起されているといえよう。これらの課題にとりくむ前提の認識としては、やはり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となっても、将来的には政治的、経済的、社会的、文化的「コスト」に対して相当な負担を強いられることになることを、日本政府が自覚するか否かという問題に帰着するであろう。一日も早く政策上の破綻を認め、上述の課題にとりくみはじめることが強く求められている。

## 2 外国人労働者問題はどこが所管するか

外国人労働者あるいは労働移民の政策決定のプロセスは、民主的統治形態の当然の要請からみて重要であるばかりでなく、その決定プロセスの透明性、民主性は、外国人あるいは外国人労働者の生活、労働、社会活動の場面において国内における不要な摩擦や排除を防止するという意味においてもより重要である。この政策決定のより高い民主性ととともに、外国人労働者の政策決定、法案作成、法の執行を国家機関内部のどの部局が主に所管するかについては、

重要な論点である。日本の政策決定等の状況については後述するが、政策決定等の所管機関のあり方について若干検討しておきたい。

(1) ベーニングの所説

W・R・ベーニングは、外国人労働者の雇用あるいは受け入れについて、その政策形成プロセスおよび政策内容を幅広く論じ、受け入れ国の政策やILOの諸条約に依拠しつつ、外国人労働者の雇用あるいは受け入れのあり方を探究している<sup>①</sup>。ここでは外国人労働者の政策形成、政策遂行の国家機関内部でのあり方はどうあるべきかの問題を検討するために、この問題に関するベーニングの所説に依拠しながら、若干の検討を行っておきたい。

まず第一に、外国人労働者の導入政策の形成あるいは政策遂行の制度を考える場合には、次の三点が前提問題として重要となるとする<sup>②</sup>。①政策の原則を策定していく場合には、使用者・労働組合・社会福祉団体などのNGOと調整を行ったうえで、一貫した政策を維持するためにどのような機関が必要かを検討することである。②公的な雇用サービス機関と特別な移民サービスを行う民間部門のそれぞれが果たすべき役割を検討することである。③送り出し国の送り出し機関といかに連携するかを検討することである。これらの三点についてすべてを紹介し検討することは紙幅の関係でできないので、①の点すなわち外国人労働者政策の決定・遂行に関する国家機関内部のあり方についてのみ紹介し検討をしておきたい。

第二に、第一の前提問題を視野に入れながら、国家機関内部の関係機関の関与とどの機関が主要に所管すべきかについて次のように指摘する<sup>③</sup>。

外国人労働者を導入する場合には、国家の多くの機関が関与することになる。多くの機関のなかにひとつの機関が

包括的責任をもつべきであるが、政策の原則を決定していく場合にはそれぞれの機関が応分の役割を果たすことに合意するために、調整機関の下で協調していくべきであるとする。このような調整と協調を基本として、どの機関が責任ある省庁であるかについて、雇用・労働・社会問題を所管する機関が最も適しているとする。その理由は、労働力輸入政策を見渡し遂行するのに適しているうえ、政府部内の労働市場に関する主担機関であるからであるとする。またこの機関は労働問題すべてをカバーできないかもしれないが、ほかの政府機関に比べて労働市場については最も精通しているからであるとする。

第三に、第二と大いに関連するが、外国人労働者の導入について、内務・国防を合体したような国家の安全保障を担当する機関は不向きであり不適切であるとする。<sup>24</sup>なぜなら、この機関のスタッフは労働市場に関する専門知識と十分な訓練が欠けており、この分野で中心的役割を果たすことは不適切であるとする。さらに、労働・雇用関係機関が副次的かつ補助的な役割に追いやられ、現在のアルゼンチンのようにこの業務に充当される財政的・人的措置が全く不十分となるとする（このようなケースとして、一九八一年のアルゼンチン二二、五二〇号法、ドミニカ共和国の国家移民局、ガボンの国防・移民保護省をあげる）。

第四に、第二、第三の形態ではなくて、政府は移民政策を所管する特別の機関を設けることができるとする。<sup>25</sup>この機関は移民労働問題とほかの分野の政策調整に責任を負うものであり、またこの機関は政策調整と政策遂行ふたつの機能を調和させることもできるとする。このような形態をとるとしても、このような機関においても、公的雇用サービス機関との密接な関係をもつことは重要であり、雇用に関する機関だけが産業、職種における絶対的または相対的労働力不足を判断する役割を果たせるからであるとする（このケースとして、崩壊後のロシアをあげている）。

上述したように、ベーニングは、どこが指導的役割を果すかは問題ではなく、多くの機関が関与し、その関与のあり方を政策調整機関が調整することが重要であり、各機関の機能の重複、反目、対抗をさけることであると強調する。そのうえで調整機関には、系統的管理に従って実行していくためにまた決定していくために、調整された方法で広範な権限が与えられるべきであるとする。

第五に、国家機関内部では雇用関係機関と移民関係機関で調整を行うべきであるが、移民関係機関には雇用政策にかかわる労働省などのスタッフを配置すべきであるとする<sup>(26)</sup>。ここでは移民関係機関としては外務省をとりあげ、各国との外交関係を行っており重要であり、入国ビザの発給を行うこともあるとする。また内務省も在留許可を付与することもあるとする。そのほかの政府機関としては、保健省が入国前後の医療チェック、文部省が技能審査、学歴・証明書・語学のチェック、経済関係・財政省・中央銀行が送金チェックなどを行うが、このような場合にも調整は不可欠であるとする。ベーニングはここでも、労働市場・雇用分野の前線部署である雇用・労働・社会問題担当の省庁が中心的役割を果すべきであると強調する。

第六に、政府の政策形成、手続、実行のプロセスに労使の意見を反映させるべきであるとする<sup>(27)</sup>。これらの団体を頭ごしにした政策は成功しないであろうとする。労使の関与のレベルは、小規模事業主、プロジェクト事業、個別の企業、個別の産業などがあるが、調整機関の全部または一部と個別のあるいは団体としての労使が協議、調整する必要がある、労使の声を反映させるべきであるとする（オーストラリアのケースをあげている）。また労使のほかに、医師、会計士、技術者などの資格認定機関のようなNGOとの協議も大切であるとする。

このようなベーニングの所説は、外国人労働者を計画的かつ国民的合意に基いて導入する場合に、国家機関内部に

説  
おいてどのように調整され、どの機関が主担しどのような役割を担うべきかについて検討する際に、大変示唆に富むものである。ベーニングの所説の主要な点は、雇用・労働問題を専門的に所管する政府機関が中心的役割を果し、その枠組のなかでその他の機関はその職能に応じた役割を果していくことが最も適切であろうとすることにあり、その考えを果す。このような考え方は、受け入れ国における政策の決定、法制度の運用に対して普遍的な提起であり、とくに日本の場合には大いに参考にすべき提起であると考へる。

(2)日本の政策決定・政策遂行の現状と問題点

日本の外国人労働者政策は、戦前戦後の外国人政策の延長線上にあり、ある意味では正常かつ適切な外国人労働者政策をもちあわせていないといえるのかもしれない。ところが一九八〇年中葉の外国人労働者の大量流入という事態に直面して、重い腰をあげざるをえなくなり、昭和四二年以来の単純労働者排除政策を基調としながら、政策的対応にのりださざるをえなくなった。日本においてははじめて外国人労働者政策の議論が政府部内で行われたのは、一九八九年一二月の入管法改正に至る過程であった。

この改正作業の過程において、雇用・労働問題の主管官庁である労働省は、雇用許可制を提起し、外国人労働者労働法の特別法を省内において検討に着手した。その他の政府機関もそれぞれの職能に応じて、外国人労働者問題を検討していくことになった。このような政府内部の動きを集約する過程で、イニシアティブをとったのが法務省である。どのようにして労働省の主張を法務省が退けたのかは定かではないが、入管法改正案が閣議決定に至る過程で、労働省の提起した雇用許可制、外国人労働者労働法はカケラもなく霧散してしまったという客観的事実だけが残ることになった。その後国会審議を経て成立した改正入管法には、従来特別在留許可という形で処理してきたものが就労にか

かわる在留資格に一定整理され数の上では就労可能な在留資格が増えたが、大幅に合法就労外国人が増加したわけではないこと、単純労働者排除政策の法的表現ともいえる不法就労助長罪を新設したこと、いわゆる定住外国人労働者への一定の配慮がなされたことなど、本来的には外国人労働者政策とはいえない内容が盛りこまれることになった。

このような入管法改正のプロセスをみると、日本の外国人労働者政策をはじめて真剣に検討しその受け入れのあり方を模索する時期であったにもかかわらず、その機会を逸することになってしまった。結果として、従来より外国人管理政策を主担していた法務省が、引き続き在留管理と罰則の新設によって「外国人労働者管理政策」を主担することになった。このようにして日本においては、雇用・労働問題を主担する労働省は、外国人労働者政策から完全に排除されあるいは自らが退くことになり、今もって日本には正常かつ適切な外国人労働者政策が存在しない事態が続いているといえよう。

入管法改正のプロセスのみならず、法改正後も、法務省が主導権を握り、研修制度の一定の運用基準の緩和、技能実習生制度の創設、不法就労防止対策、興行にかかわる許可基準の一部手直しなどが行われている。これに対して労働省は、法制上は労働力需給調整に関してのみ法務省と協議できることになっていくがこれも全く行われている気配もなく、改正後は法務省の下請機関のように、単純労働者排除政策のための「コスト論」の検討、合法就労外国人に限定した雇用状況調査の実施などの調査、研究のみを行い、主担官庁たる自覚のないまま事態は進行している。

(3) 日本の外国人労働者政策のあり方について  
ペーニングの所説と日本の現状を対比してみると、次のようなことが提起されているといえよう。

第一に、外国人労働者政策の策定にあたっては、労使その他の民間団体等の国民の意見を反映していくシステムの

説 工夫が求められている。

論

第二に、政府部内においては、政策の基調、原則を確立していくうえで真剣な検討、調整が行われることが重要である。その際安易に審議会での検討に委ね、またもや法務官僚の主導による作文の認知と国会でのこれまた盲目的追認という政策決定システムは是非さけるべきである。そういう意味では、政府部内において法務省を除外しての政策検討も一考の余地があろう。

第三に、至極当然のことであるが、また現在の労働省官僚の自覚の有無は別にして、外国人労働者政策の策定、実施の主管官庁は労働省であるとの基本原則を政府部内において確認することである。この基本原則の枠内において、その他の省庁はその職能に応じて関連業務を通じて外国人労働者政策の策定、実施に関与すべきということになる。第四に、日本においては法務省が外国人労働者政策の策定、実施において主導権を握ることが当然と考えられているようであるが、これもまた政府部内において法務省がその任にあたるのは不向きかつ不適切であることを確認すべきであらう。

第三と第四の関係をみてみると、外国人の出入国を管理するという移民・在留管理業務と、外国人が日本で就労する場合には労働関係法規が適用されるのであるから労働保護の立場から監督する業務あるいは労働市場の需給状況から日本に必要な労働力の質と量を判断・決定する業務とは、全く異質のものであり、外国人労働者政策の策定、実施にあたっては、上述の第三の問題が優先されることはこれまた当然のことであらう。

最後に、上述のことは、日本の外国人労働者政策の現状からすれば、ユートピア的な提起とうけとめられるかもしれない。しかし、ベーニングの所説によらずとも、そもそも外国人労働者政策の存在すら疑われる現状は異常としか

いいようがない。通常の政策決定・実施システムからすれば、日本の国民経済にとって必要な労働力がどれだけであり、その客観的な判断のもとに受け入れ政策を策定し、それに基づいてそれぞれの国家機関が応分の役割を果しているというのが一般的であろう。その一般的、通常な政策的対応ではなく、はじめに単純労働者排除政策ありきから出発する政策のスタンスは、現実無視も甚だしいものであり、政策決定、実施の透明性・民主性という最も原始的な段階での問題が問われているといえよう。

まとめにかえて

私の行ってきた作業を中間総括したうえで、今後の研究上の論点を提示しようと試みた。曲がりなりにも提示できた問題は、中間総括の三つのうちのひとつにすぎない結果となった。すなわち、国際労働力移動の動向のなかでの受け入れ国の政策・法の現状をふまえて、日本の政策・法の位置と特質はどこにあるかという問題と受け入れ国内部での政策決定、遂行の機関のあり方はどうあるべきかを検討したにすぎないものとなった。この検討を通して、日本の政策・法の位置づけ、特質をさぐり、日本にとって今何が重要かつ緊急の課題かをみいだそうと考えたのである。

十分な検討と課題設定を行うことができなかったが、日本の政策と法をめぐる現状はあまりにも特殊ではなく、異常であることが判明したであろうし、今もって外国人労働者に対する前向きの政策らしきものすら存在しないのではないかと疑問さえわくような状況にある。

中間総括のほか二つのテーマについては、総括にとどまり、明確な論点の提示あるいは課題設定を行うことができなかった。単なる紙幅の関係という事情だけでなく、私の考えあるいは探究作業が十分に整理、検討されていないこ

説

とに大いに関連しているものである。ただしこれら二つの研究課題は、日本の外国人労働者問題の分析、検討にとつて不可欠なものであり、今後精力的にとりくんでいきたいと考えている。しかし次の点だけは指摘しておきたい。

まず第一に、アジアの労働力移動と送り出し国の動向についてである。

労働力移動については二つの観点からの分析が必要であると考ええる。ひとつは、アジアの移住労働者は、北米、ヨーロッパ、中近東の地域に出稼ぎを展開しており、これらの地域の国々の移民規制が強くなっているとはいえ、数量的には相当な量に上っており、グローバルに展開するアジアの移住労働者の動向と受け入れ国での問題点の把握は重要な課題であるといえよう。もうひとつは、アジア地域外の受け入れ数が鈍化ないし減少傾向にあるなかで、アジア地域内の移動が増大していることは事実である。ところでアジア諸国をめぐる経済動向は最近千変万化の様相を呈しており、その影響をもろにうける労働力移動も大きく変動していることがうかがわれる。しかし日本との関係でみれば、この一〇年間ぐらゐの間に送り出し国から受け入れ国に、あるいは送り出し停止国になった国はみあたらない。そういう意味では米―日本―NICs―ASEANなどの系列型経済構造を脱却しきれていない実情をみると、アジア地域内では、「系列型」あるいは「連鎖型」労働力移動という様相は基本的に変化していないといえよう。

送り出し国については、アジアにおいて紹介、検討を要する国は日本との関係からいっても数多く存在している。しかしこのような膨大な作業は私の能力の及ぶところではない。そこでアジアの送り出し国のなかでも送り出し政策とその法制度が比較的整備されていると考えられるフィリピンに限定して研究を行ってきた。フィリピンに関しては、送り出しの歴史、政策展開、送り出しの実態と特徴、現行の政策と法制度について一応の分析を行い、日本との関連性についてもそれなりに言及してきた。さらに、現行の政策、法制度については一層の分析を必要としていることも

論

事実である。

第二に、労働法上の諸問題についてである。労働法学としての課題は、本テーマに関しては数多くあると考えられるが、個別問題対応型研究はあっても、外国人労働者を中心にした研究ははじまったばかりの状況にあるといえよう。現象的にいえば、入国・入職経路をめぐる問題（職業紹介・送り出し国と受け入れ国のそれぞれの法規制、二国間協定など）、労働条件をめぐる問題（労働法規違反の実態と労働法制）、不安定雇用労働者としての外国人労働者、日本の労働法制の動向（規制緩和、労使自治領域の拡大）と外国人労働者、国際移住労働者関連条約と移住労働者およびその家族保護などあげればきりが無いほどの課題が提起されている。ほかの法分野との関連でいえば、憲法、社会保障法、出入国管理法（移民法）、国際私法（涉外法）などでの研究課題も数多く存在しているといえる。

このように私がかけてきたもので大別して三つの分野に限定しても、探究しなければならぬ研究課題は相当膨大なものとなっている。これらの課題に加えて、日本の外国人労働者問題の探究にとって必要な作業としてきわめて印象的なものであるが、次のような研究課題があると考ええる。

まず第一に、総じて外国人労働者問題に対する学問的発言としては法律学の分野からは比較的少ないといえるのはなかるうか。ほかの学際領域の状況を見ると、外国人労働者問題に関しては、経済学とりわけ国際経済、社会政策からの発言は比較的多いと考えられる。さらに国際社会学からの発言は、外国人労働者問題が問題化した当初から相当活発に行われているように思える。<sup>(28)</sup> これらの分野の研究成果は相当大きいもので学ばねばならない点が無数にあることは確かである。

第二に、上述の学際領域の研究状況をみるなかで疑問あるいは理論的関心をもつテーマとしては、国際労働力移動

説をめぐって国民国家をどうみるかという問題である。ある者はグローバル化を強調し国民国家の役割を小さくみようとし、ある者は国民国家の役割は依然大きいとみるというように相当大きい対立があるようにみうけられる。前者の見解にたつことは容易ではあるが、法律学者としてはそう簡単にいかない問題を抱えていることも事実である。国民国家は、受け入れ国にしても送り出し国にしても、労働者の受け入れ・送り出しについて程度の差はあれ、法規制を行っており、その法規制のあり方が問われているのであって、国民国家の役割を軽視ないし極度に小さくみようとす

る立場は不要な幻想をふりまくだけで、移住労働者の保護に何ら寄与しないと考えてよからう。

第三に、今後の日本の行末を考えれば、国民国家間において移住労働者に関する二国間協定の問題が浮上してくることは十分に予想される。日本政府はフィリピンをはじめとして送り出し国の側から二国間協定のための交渉を申し入れられているはずであるが、計画的導入政策には消極的であり、今のところ二国間協定の問題は表面していない。このような現状はどうあれ、計画的かつ民主的な導入政策は受け入れ国のとるべき政策であり、二国間協定に関する研究も重要な課題となっている。

あれこれと研究課題ばかりを提起してきたが、この背景には日本政府の外国人労働者政策が特殊でなく、それ以前にその異常性が根本的原因としてあるのであり、当面の研究課題としては、政策を変更させるための研究作業が中心とならざるをえないともいえよう。

(1) 拙稿「外国人労働者問題と労働法上の諸問題」日本労働法学会誌七五号五六ページ以下。

- (2) 拙稿「出入国管理及び難民認定法改正」日本労働法学会誌七六号一四一ページ以下、同「外国人労働者問題と入管法改正」大阪経済法科大学法学研究所紀要一一号三三三ページ以下。
- (3) 拙稿「外国人労働者政策の批判的検討」大阪経済法科大学法学研究所紀要一七号四九九ページ以下。
- (4) 拙稿「外国人労働者政策の形成と展開」本多淳亮・村下博編『外国人労働者問題の展望』大阪経済法科大学出版会一九九五年一三三ページ以下。
- (5) 拙稿「日本の外国人労働者問題とアジア」大阪経済法科大学法学研究所紀要一四号九五五ページ以下、拙稿「アジア移住労働者と日本の対応」部落問題研究一二七号二二七ページ以下、拙稿「アジアの労働力移動」前掲注(4)一七三三ページ以下。
- (6) 受け入れ国の動きは基本的には規制強化あるいは抑制の方向に動いているが、一部に緩和の動きもでてくる。各国の動向については、日本経済新聞一九九七年二月二〇日・二月二七日・二月二八日・三月一日・三月三日・四月五日・五月一日・五月二六日・六月二〇日・七月六日・八月四日・八月一日・八月三〇日・九月二九日・一〇月四日・一〇月六日付参照
- (7) 拙稿「フィリピン海外労働者の送出実態」大阪経済法科大学法学研究所紀要一二号、三五五ページ以下、拙稿「フィリピン労働法典(仮訳)」大阪経済法科大学法学論集三二号二七二ページ以下、拙稿「海外雇用白書(フィリピン労働雇用省・一九九五年四月)」(翻訳)大阪経済法科大学法学論集三六・三七号それぞれ七一ページ以下、七五ページ以下。
- (8) 前掲注(1)では、労働法体系から問題を分析するのではなく、発生している現実からみて何が問題であるかという視点からの報告を行い、研究の出発点としてまとめたものである。
- (9) 拙稿「外国人労働者問題と国際人権条約」大阪経済法科大学法学研究所紀要二〇号五五ページ以下。
- (10) 拙稿「日本における外国人女性労働者問題」大阪経済法科大学法学研究所紀要二四号九九ページ以下。
- (11) 拙稿「外国人労働者保護と雇用関係事犯」大阪経済法科大学法学研究所紀要二二号二五二ページ以下。
- (12) S・カースルズ/M・J・ミラー著 関根政美/関根薫訳『国際移民の時代』名古屋大学出版会一九九六年一二月。本書は、移民過程とエスニック・マイノリティの形成、一九四五年以前・以後の国際移民、移民過程の実証研究としてのオーストラリア、ドイツ、東欧、アラブ、サブ・サハラ、ラテンアメリカと地中海、アジア・太平洋地域の国・地域の分析、労働力移民としての移民とマイノリティ、新しいエスニック・マイノリティと社会、移民の政治、結論・新世界無秩序における

移民というように、分析対象は広範囲に及んでおり、注目すべき労作である。

- (13) 前掲一六ページ以下、二九〇ページ以下、二九八ページ。
- (14) 前掲一九ページ以下、二九一ページ。
- (15) 前掲二九六ページ以下。
- (16) 前掲二九二ページ。
- (17) 前掲二九一ページ。
- (18) 前掲二九三ページ、二九八ページ以下。
- (19) 前掲二九九ページ以下。
- (20) 前掲二九四ページ。
- (21) W. R. Böning: *Employing Foreign Workers, International Labour Office Geneva, 1996.* 本書は、受け入れ国の外国人労働者政策の形成について、形成段階での問題点、二国間協定、入管政策の多様な展開、合法移住労働者政策、違法移住労働者問題、家族の移住・統合問題を論じている。本稿では政策形成における重要問題について検討することにする。
- (22) *Ibid.*, p.15.
- (23) *Ibid.*, pp.15-16.
- (24) *Ibid.*, p.16.
- (25) *Ibid.*, p.16.
- (26) *Ibid.*, p.17.
- (27) *Ibid.*, p.18.
- (28) 国際経済・社会政策の分野からの分析作業としては、森廣正『現代資本主義と外国人労働者』大月書店一九八六年、森田桐郎編『国際労働力移動』東京大学出版会一九八七年、富沢賢治編『日本の企業と外国人労働者』御茶の水書房一九九〇年、高島道枝編『日本における外国人労働者問題』御茶の水書房一九九四年などがある。国際社会学の分野のものとしては、駒井洋『外国人労働者を見る眼』明石書店一九九〇年、梶田孝道編『国際社会学』名古屋大学出版会一九九二年、同『外国人労働者と日本』日本放送出版協会一九九四年などがある。また、梶田・伊豫谷編『外国人労働者論』弘文堂一九九二年は、

外国人労働者をめぐる若干の論点

経済学、国際社会学などの学際研究として注目される。

