

2018 年度

学士論文

日本の外国人労働者政策はなぜ不十分なままなのか
—日韓比較と 1990 年代～2010 年代の政策決定過程分析—

一橋大学社会学部

田中拓道ゼミナール

目次

序章 問題の所在.....	3
1 外国人労働者の急増.....	3
2 日本の外国人労働者政策	4
3 本稿の構成	6
第1章 日韓比較とリサーチ・クエスチョン、仮説の提示.....	7
1 韓国の外国人労働者政策	7
(1) 韓国の外国人労働者政策の現状	7
①韓国の外国人労働者の内訳.....	7
②韓国の外国人労働者の受け入れ制度.....	8
③雇用許可制の概要と評価	9
(2) 雇用許可制の導入過程.....	11
(3) 政策転換の要因.....	13
2 日本の外国人労働者政策	14
(1) 歴史的経緯	14
(2) 現行の受け入れ制度の概要と問題点	16
(3) 日本の外国人労働者政策が不十分であった理由.....	18
3 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示	20
(1) リサーチ・クエスチョン	21
(2) 分析枠組み	21
(3) 仮説.....	24
第2章 1990年代.....	24
1 政策背景.....	24
2 政策決定過程.....	26
(1) 1989年入管法改正	26
(2) 技能実習制度の創設.....	28
(3) 日系南米人の流入	31
3 小括	32
第3章 2000年代.....	35
1 政策背景.....	35
2 政策決定過程.....	36
(1) 経済界の変化	36
(2) 技能実習制度の適正化と定着	39

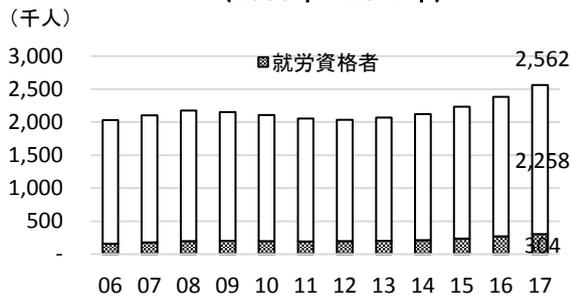
(3) 在留管理の強化.....	42
3 小括.....	44
第4章 2010年代.....	46
1 政策背景.....	46
2 政策決定過程.....	48
(1) 技能実習制度の適正化と拡充.....	48
(2) 受け入れルートの多様化.....	50
① 外国人看護師・介護福祉士の受け入れ.....	50
② 国家戦略特区における受け入れ.....	52
③ 建設・造船分野における受け入れ.....	53
3 小括.....	54
終章.....	55
1 本稿で明らかになったこと.....	55
2 今後の展望.....	56
3 本稿の課題.....	59
参考文献.....	60

序章 問題の所在

1 外国人労働者の急増

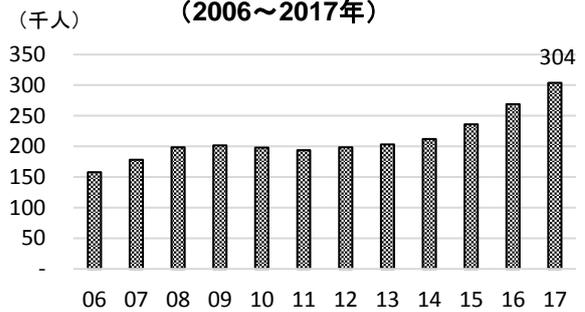
近年、日本で外国人労働者¹が急増している。法務省の「在留外国人統計」によれば、2017年12月末時点で日本の在留外国人数は256万1848人、総人口の約2%²にのぼり、過去最高を記録した。図0-1は過去12年間にわたる在留外国人数の推移を表している。2008年のリーマン・ショックと2011年の東日本大震災を経て減少傾向にあったが、2013年より再び増加に転じている。このうち就労を目的とする在留外国人数をみてみたい。現行制度において就労を前提とする在留資格のうち、業務内容に鑑み「外交」、「公用」、「興行」を除外すると、14種の在留資格³があげられる。これらの資格を有する外国人数は2017年12月末で30万4042人であり、過去12年の推移は図0-2で示した。一方、就労資格ではないがそれらと匹敵する規模をもつ資格として「留学」と「技能実習」があり、同年末でそれぞれ31万1505人、27万4233人にのぼる。まず留学生については、入管法では「資格外活動」として週28時間までのアルバイトが認められている。日本学生支援機構（2016：23）の調査によれば、2016年1月時点で私費外国人留学生のアルバイト従事率は74.8%であり、ここからおおよそ23万人の外国人留学生が日本に労働力を供給していることが概算できる。技能実習生については、「技能実習」が独立の在留資格となった2010年以降の推移を表したものが図0-3である。一貫して増加を続けており、就労資格者よりも高い増加率を示している。

図0-1 在留外国人の推移
(2006年～2017年)



出典：法務省「登録外国人統計」
「在留外国人統計」

図0-2 就労目的の在留資格者の推移
(2006年～2017年)



出典：法務省「登録外国人統計」
「在留外国人統計」

¹ 本稿では特にことわりがない場合、「外国人労働者」を外国籍の労働者を指すものとして用いる。

² 平成28年10月1日の人口推計（総務省統計局）における総人口1億2670万6千人から算定した。

³ 「教授」「芸術」「宗教」「報道」「高度専門職」「経営・管理」「法律・会計業務」「医療」「研究」「教育」「技術・人文知識・国際業務」「企業内転勤」「介護」「技能」

外国人労働者の増加は、日本社会にとってどのような意味をもつだろうか。加藤（2017：41-42）は、全就業者に占める外国人労働者の割合を「外国人依存度」として算出している。その結果によれば近年、各産業で外国人依存度が高まっている。2016年時点で全就業者の59人に1人が外国人であり、前年比で1.9倍となった。特に宿泊業・飲食サービス業では30人に1人が外国人となっており、最も外国人依存度が高い。また厚生労働省は「外国人雇用状況の届出制度」を通じて全ての事業所を対象に外国人の就労状況を調査している。これによれば、2017年10月末時点で外国人労働者は127万8670人であり、在留資格による内訳は図0-4である。就労を主な目的とする「専門・技術的分野の在留資格」を有する外国人が18.6%にとどまるのに対して、本来は就労を目的としない在留資格を有する外国人（「技能実習」や留学生の「資格外活動」など）が大きな割合を占めていることがわかる。以上より、日本社会が外国人労働者によって支えられており、またその多くが就労を直接の目的としない外国人によって占められていることがわかる。

図0-3 技能実習生の推移（2010～2017年）

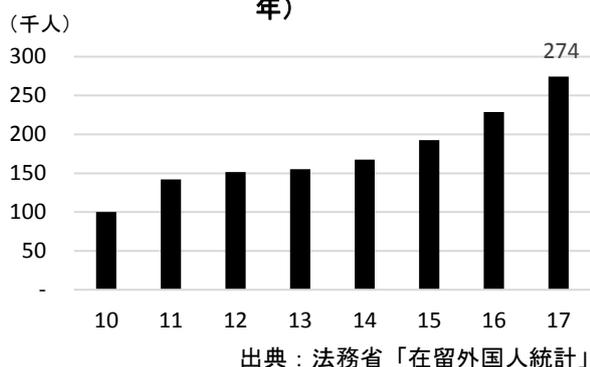
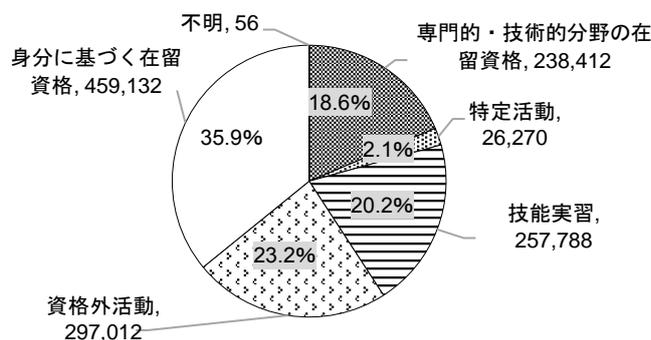


図0-4 外国人労働者の在留資格別に見た総数、構成比（2017年）



2 日本の外国人労働者政策

前項で示した外国人労働者の急増には、どのような背景があるだろうか。一般的には、送り出し国と受け入れ国との経済格差や、グローバル化による人の移動の活発化などがあげられるが、ここでは特に受け入れ国における政策の変化に注目したい。実際に近年、日本政府は外国人労働者の受け入れ拡大のための様々な政策を実施してきた。直近の事例として、2018年12月に出入国管理及び難民認定法（入管法）が改正され、2019年4月より新たな外国人労働者の受け入れが始まる予定である。政府が受け入れ拡大を進める背景

には、労働力不足の深刻化と、国際的な高度人材の獲得競争という2点が指摘できる。これらの詳細については第4章第1節で改めて取り上げたい。

こうした現状がありながら、日本ではこれまで十分な外国人労働者政策が整備されてこなかった。1988年6月に閣議決定された「第6次雇用対策基本計画」では、「専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、[...]可能な限り受け入れる」が、「いわゆる単純労働者の受入れについては、[...]十分慎重に対応する」という方針が盛り込まれた。この「基本方針」は1999年8月に閣議決定された「第9次雇用対策基本計画」でも踏襲され、2018年の入管法改正に至るまで大きな転換は起こらなかった。しかし実際には、日本政府は1980年代後半より様々な名目のもとで事実上の単純労働者⁴の受け入れを進めてきた。代表的な例として、前項でもふれた技能実習生や南米日系人の存在があげられる。前者は「技術又は知識の開発途上国等への移転」による国際貢献という名目のもと、また後者は日本にルーツをもつ者の帰還という名目のもとで、1990年代より受け入れが進められた。しかし名目に反して前者は主に中小零細企業、後者は主に大手下請け企業における非熟練労働者として日本に定着している。これまで日本では、正式な外国人労働者政策とは別に、個別の政策目的や正当化の論理を設定することで、そのつど外国人労働者の受け入れが進んできたといえる。小井土・上林(2018:2)は、こうした現状を「移民政策の断片化」と表現している。受け入れルートの断片化とそれにとまなう名目と実態の乖離は、第4章でみるように第2次安倍政権のもとでさらに顕著になっている。結果として、名目上は就労を前提としない外国人が日本の労働市場で大きなプレゼンスをもつに至っている現状は前項で示したとおりである。

以上の現状に対して、次のような問題点が指摘できる。第1に、外国人労働者の劣悪な労働環境である。厚生労働省(2018)の調査によると、外国人技能実習生の受け入れ事業所では2017年に労働基準や安全基準などに関して4226件の法令違反が発覚した。違反件数は前年度より5.5%増加し、過去最高となっている。第2に、社会統合政策の遅れである。社会統合政策とは、「移民・外国人が、受入国・社会で権利を保障され、義務を遂行するとともに、積極的に受入国・社会の形成に参加することを促進する政策」である(井口2016:9)。日本ではこれまで主に外国人住民の多い一部の地方自治体やNPOが中心となり、社会統合のための取り組みが実施されてきた。政府としては2000年代半ばより、日系人など定住外国人に対する支援策が実施されてきたものの、その規模は限定的なものにとどまっており、包括的な政策対応は欠落したままである(石川2014:259)。梶田ほ

⁴ 「単純労働(者)」という言葉は、これまで行政府の資料や報道、先行研究などで広く用いられてきたが、その内容や範囲について明確な定義はない。明石(2010:52)によれば、該当する労働やそこで求められる知識・技術の「単純」さというより、日本の就労資格で認められておらず、日本人労働者が忌避する傾向にあり、恒常的に人手不足が生じている職種を「単純労働」と呼んでいるにすぎない場合が多い。したがって近年では、政策形成の場で、曖昧な「単純労働」という概念を相対化することで、受け入れの緩和を進めようとする動きも指摘されている(倉田2017)。

か（2005）は日系ブラジル人の就労実態に関する研究から、社会生活を欠いた外国人労働者らの「顔の見えない定住化」が地域社会における様々な問題を引き起こしていることを指摘した。政府による統合政策の不備は、こうした問題を深刻化させるおそれがある。第3に、中長期的な展望の不在である。これまで日本では、技能実習制度の対象職種の追加や新たな受け入れルートの創設を通じて、なし崩し的に外国人労働者の受け入れを拡大してきた。しかし現在、日本に労働者を送り出してきたアジアの新興国が経済成長を遂げ、日本との格差を縮小させるなかで、外国人労働者にとって日本で働くことの魅力は低下しつつある（丹野 2016）。現状の短期ローテーションによる受け入れはいずれ限界を迎え、外国人労働者の確保がままならなくなる可能性が考えられる。第4に、国民の合意形成の不在である。外国人労働者や移民の受け入れが、これまで政治的な争点になってきたとはいいがたい。しかし外国人労働者の移住や定住が進むなかで、その統合にかかる社会的・経済的コストを国民がいかに負担するかという問題は避けて通れない。現在、定住外国人の受け入れ拡大に対して世論は二分されている。日本経済新聞が2017年2月に実施した世論調査によれば、人口減少への対策として定住外国人の受け入れを拡大することについて「賛成」と「反対」がそれぞれ42%であった（『日本経済新聞』2017.3.21 朝刊）。今後さらに外国人労働者の受け入れが進むことで、社会に深刻な軋轢を引き起こす可能性がある（児玉 2014：6）。以上のように日本の外国人労働者政策は、労働者を適切に受け入れ、処遇する仕組みに問題を抱えるだけでなく、受け入れにともなう中長期的な展望や国民の合意も欠落した状態にある。

こうした問題から、現行制度における名目と実態の乖離を是正し、制度の再構築を求める改革案がこれまで多く提案されてきた（井口 2015；野村 2015 など）。しかし現状では、外国人労働者の受け入れ拡大が急速に進むなか、現行制度の抜本的な転換のきざしは見えない。そこで本稿では、日本のこれまでの外国人労働者政策を振り返り、改革が進まなかった原因や改革が進むための条件について考察したい。

3 本稿の構成

本稿の構成は次のとおりである。次の第1章では、まず韓国の外国人労働者政策を比較事例として取り上げたうえで、日本の外国人労働者政策の歴史的経緯と、現行制度の概要およびその問題点を論じ、日本でこれまで外国人労働者政策が十分に発展してこなかった理由について先行研究を整理する。その後、本稿の研究・クエスチョンを提示し、分析枠組みの設定と仮説の提示を行う。第2章以降では、具体的な政策決定過程をもとに仮説を検証する。第2章では1990年代、第3章では2000年代、第4章では2010年代を扱い、各章末では議論をまとめたうえで仮説との照応関係を確認する。そして終章では全体の議論をまとめ、本稿の結論を導きたい。

第1章 日韓比較とリサーチ・クエスチョン、仮説の提示

本章では日韓の外国人労働者政策を比較・整理したうえで、リサーチ・クエスチョンと仮説を導く。韓国の外国人労働者政策を比較事例として取り上げる意義は次のとおりである。韓国は外国人労働者の受け入れについて日本といくつかの共通点をもつ。第1に、受け入れの時期である。日韓両国は1980年代後半以降、労働力不足に直面し労働者の輸出国から輸入国へと転換しており、欧米諸国と比べて「受け入れ後進国」であった（佐野2014：34）。第2に、かつて類似の制度を採用していた。韓国が1993年に導入した「産業研修制度」は、日本の研修生制度をモデルにしたものであった（佐野2017：78）。しかし同制度は、後述するように2003年に「雇用許可制」の導入後、2007年に廃止された。第3に、地理的な条件である。外国人労働者の受け入れ制度は各国の自然的国境のあり方に左右されるところが大きい（佐野2008：38）。韓国は朝鮮半島の南側に位置するが、北朝鮮とは軍事境界線で区切られているため島国と同様の環境にあり、日本と類似した地理的条件をもつといえる。第4に、国民文化である。韓国は「単一民族国家」を標榜しており、日本と同様に同質性の高い国民文化をもつ（佐野2017：78）。こうした共通点から、日本の外国人労働者政策の特徴を検討するうえで、韓国は他の欧米諸国よりも比較対象として適しているといえる。

1 韓国の外国人労働者政策

ここでは韓国における外国人労働者の現状と受け入れ制度を概観したうえで、政策転換の契機となった雇用許可制の成立過程について論じる。

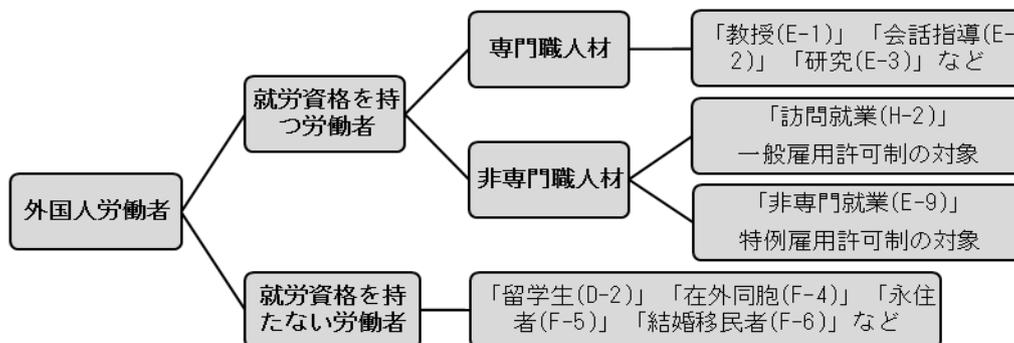
(1) 韓国の外国人労働者政策の現状

①韓国の外国人労働者の内訳

まず韓国の外国人労働者の現状について整理する。韓国における外国人労働者は、就労資格を持つ労働者と就労資格を持たない労働者に大別できる。前者のうち専門職人材については、出入国管理法が定める在留資格の範囲内で働くことができ、在留資格としては「教授(E-1)」、「会話指導(E-2)」、「研究(E-3)」など7種が該当する。非専門職人材については、外国人雇用法が定める雇用許可制にもとづいて就労が認められ、在留資格としては「非専門就業(E-9)」と「訪問就業(H-2)」が該当する（大島2013：195-196）。一方、後者の就労資格を持たない労働者には、「留学生(D-2)」、「在外同胞(F-4)」、「永住者(F-5)」、「結婚移民者(F-6)」などの在留資格が該当し、これらは就労資格ではないものの一定の条件下

で就労することが可能である（労働政策研究・研修機構 2016）。以上を整理したものが図 1-1 である。

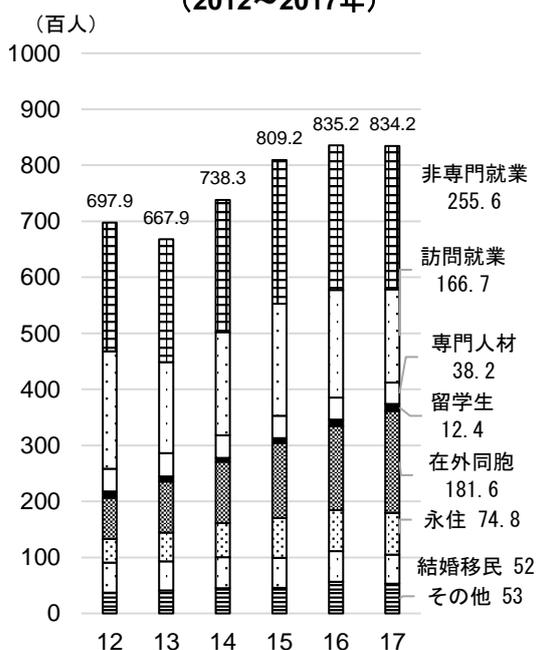
図1-1 韓国における外国人労働者の分類



出典：筆者作成

近年、韓国では日本と同様に在留外国人が増加している。法務部の「出入国・外国人政策統計」によれば、1998年には30万8339人だったのが、2017年には218万498人に増加した。総人口比では4.2%となり、日本よりも大きい。また統計庁の「移民滞在実態と雇用調査結果」によれば、韓国における外国人の就業者数は2017年に83万4200人である。このうち専門職人材は3万8200人であるのに対し、非専門職人材は42万2300人（「非専門就業(E-9)」25万5600人、「訪問就業(H-2)」16万6700人）であり、より大きな割合を占めている。過去6年間の内訳と推移を示したものが図1-2である。近年では専門職人材、非専門職人材ともに安定的に推移する一方で、在外同胞などの就労資格を持たない外国人労働者が増加傾向にあるといえる。

図1-2 韓国の外国人就業者の内訳と推移 (2012~2017年)



出典：統計庁（2017）「移民滞在実態と雇用調査結果」より筆者作成

②韓国の外国人労働者の受け入れ制度

次に韓国の外国人労働者の受け入れ制度について述べる。図1-1で示したように、就労資格をもつ外国人労働者は、高度な専門職種に従事する「専門職人材」と、単純労働に従事する「非専門職人材」に大別される。専門職人材については、ゴールドカード制度やサイエンスカード制度による査証発給の迅速化や、ポイント制による永住

許可の付与などの優遇措置がとられ、積極的に誘致されている（大島 2013 : 197）。一方、非専門職人材については、雇用許可制が定められており、この制度を通じていわゆる単純労働者を合法的に受け入れている。雇用許可制の導入以前は、韓国でも日本の技能実習制度と類似した「産業研修制度」のもと、単純労働者を「研修生」として非公式に受け入れていた。しかし後述するように、同制度がもたらす問題が深刻化し、改革を求める運動が活発化したことで、2003年に雇用許可制の成立につながった。雇用許可制の成立は、その後の韓国における外国人労働者政策および移民政策の転換が進む大きな契機になったと評価されている（宣 2017 : 263）。そこで以下では、雇用許可制の概要についてみておきたい。

③雇用許可制の概要と評価

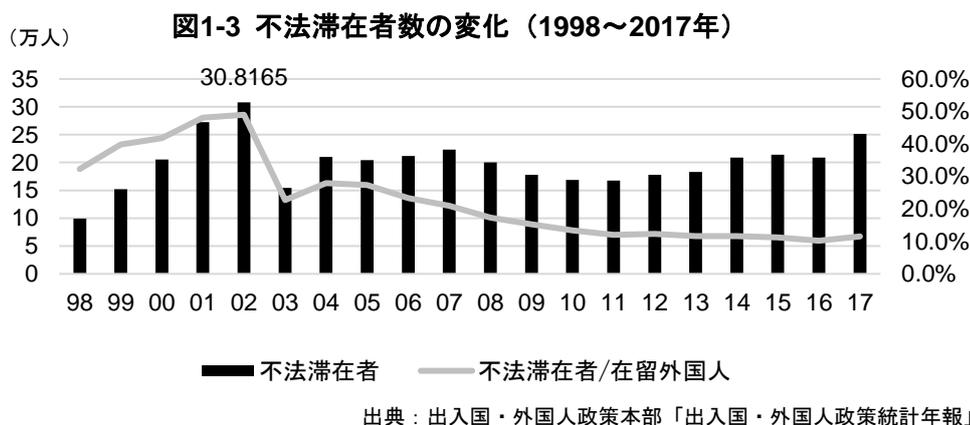
雇用許可制とは、国内で労働者を雇用できない韓国企業が、政府（雇用労働部）から雇用許可書を受給することで、合法的に外国人労働者を雇用できる制度である（佐野 2017 : 80）。「一般雇用許可制」と「特例雇用許可制」の2種類があり、在留資格はそれぞれ「非専門就業(E-9)」と「訪問就業(H-2)」が付与される。一般雇用許可制では、ベトナム、フィリピンなど16カ国の政府と韓国政府が二国間協定（MOU）を締結し、毎年受け入れ人数枠（クォータ）を決めたうえで外国人労働者を受け入れる。他方、特例雇用許可制では、中国やCIS諸国など11カ国の韓国系外国人（在外同胞）を対象とし、韓国内の総在留数にもとづいて受け入れる。対象となる業種はいずれも中小製造業などの単純労働分野に限定されている。

佐野（2017 : 81）によれば、雇用許可制は次の4つの基本原則にもとづいて運営されている。第1に、労働市場補完性である。労働市場テストを行い、国内で労働者を確保できない事業所にのみ許可を与えている。また既述のとおり労働市場の需給動向を見て受け入れ人数枠（クォータ）を調整するほか、事業所の移動を3回までに制限することで、国内労働者との競争を防止している。第2に、短期ローテーションである。雇用期間を原則3年に限定することで、単純労働者の定住を防止している。第3に、均等待遇である。外国人労働者も韓国人と同様に労働三権や最低賃金の保障を受けられる。第4に、受け入れプロセスの透明化である。政府が送り出し国との二国間協定を結んだうえで、雇用労働部の主管により韓国語教育から帰国までのプロセスを運営している。産業研修制度では民間の使用者団体が受け入れにともなう全プロセスを管理していたのに対して、雇用許可制では政府主導により一連の運用が行われている点が大きな特徴である⁵。

こうした雇用許可制は、どのように評価できるだろうか。産業研修制度と比較すると、雇用許可制は受け入れプロセスの透明化と不正の削減に特に大きな成果をあげたとされる（佐野 2017 : 87）。2002年まで急増していた不法滞在者は、2003年を境に大きく減少し

⁵ 受け入れプロセスの詳細については佐野（2014）に詳しい。

6、その後は安定した推移を維持している（図1-3）。雇用許可制のもと政府による受け入れプロセスの管理が強化され、産業研修制度で不正の温床となっていた民間ブローカーが排除されたことが主な要因として考えられる（佐野 2017：86）。また雇用許可制は国際的に高い評価を受けた。2010年にはILOからアジアの「先進的な移住管理システム」と評価されたほか、2011年には国連から「国連公共行政大賞」を受賞し、2017年には世界銀行からも高い評価を受けた。他方で、上述した4原則のうち短期ローテーションや均等待遇の実現には課題も指摘されている（佐野 2017：84-85）。



より広い視野でみた場合、雇用許可制の導入にともなう政府の主導體制の確立は、その後の韓国における外国人労働者政策および移民政策の進展につながったと評価される（宣 2017：262；李 2017：111）。2006年には大統領訓令により、関連省庁の大臣が外国人政策を審議する「外国人政策委員会」が発足した。同委員会では、翌年に公布された「在韓外国人処遇基本法」により5年ごとに基本計画を策定するよう定められた。同法は「大韓民国の国民と在韓外国人が相互を理解し尊重する社会環境をつくり、大韓民国の発展と社会統合に貢献すること」を目的としている（白井 2008：142）。これにより2008年には「第1次外国人政策基本計画」が策定され、(1)積極的な解放を通じた国際競争の強化、(2)質の高い社会統合、(3)秩序ある移住行政の実現、(4)外国人の人権擁護の4点が政策目標とされた。続いて2013年には「第2次外国人政策基本計画」が策定され、推進課題として「健全な国家構成員育成のための社会統合基盤の強化」と「体系的でバランスのとれた定着支援」が位置づけられた（労働政策研修・研究機構 2015）。これらの基本計画は、優秀な人材を選別的に誘致し、国家の競争力の強化を目指すものであるという評価がある一方で（宣 2017：263）、社会統合に向けた環境整備と、将来的な定住化を促進する内容を含んだものである。実際に韓国では2005年以降、永住資格制度の緩和が段階的に進め

⁶ 2003年に不法滞在者が大きく減少しているのは、同年8月に実施された「不法就労外国人合法化措置」により不法就労者が合法化されたためと考えられる。この措置により18万4千人の不法就労者が合法化され、期限付きで正式に就労することが認められた（白井 2007：35）。

られ、2008年には単純労働者にもその可能性が開かれた（李 2017：119-120）。その結果、2002年に「永住者(F-5)」資格が新設されてから10年間のうちに永住者は約15倍に増加した。

以上より現代韓国の外国人労働者政策にとって雇用許可制の成立は重要な転換点であったといえる。雇用許可制の導入は、韓国内で外国人労働者を適切に受け入れ、処遇する体制を構築しただけでなく、その後に労働者の社会統合政策や定住化を進める契機にもなったのである。それでは、雇用許可制の成立はどのような経緯で実現したのだろうか。次項からは転換にいたった経緯を整理し、その要因を探っていききたい。

(2) 雇用許可制の導入過程

ここでは韓国で雇用許可制が導入されるまでの経緯を整理する。そのためまずは、1990年代前半に産業研修制度が導入された時点に遡ってみたい。既述のとおり同制度は、雇用許可制が導入される以前、実質的な単純労働者の受け入れ制度として活用されていた。

韓国では1980年代後半、所得水準の向上などにより中小製造業や建設業における単純労働者の労働力不足が顕在化した⁷。1990年代には人手不足が深刻な業界を中心に外国人労働者の受け入れが強く主張されるようになったが、労働組合や学界からの反発により、政府は公式の受け入れを断念せざるを得なかった。そこで政府・法務部は、代替策として1991年10月に「外国人産業技術研修査証発給などに関する業務指針」とその施行細則を制定し、1991年11月より「産業技術研修制度」を導入した。同制度は日本の研修・技能実習制度と同様に、開発途上国への技術移転のため、外国人労働者を「研修生」として受け入れるものであった。しかし同制度は海外投資企業のみを対象としていたため、労働力不足に直面しながら制度の対象外とされていた中小企業団体は、研修生受け入れ企業の緩和と研修期間の延長を政府に要求した。これを受けて政府は1993年12月より、海外に投資していない中小企業にまで対象を拡大した「産業研修制度」を導入した。同制度により、国内労働者が忌避する3D（dirty,difficult,danger）業種にも研修生を導入できるようになった（安 2013：180-181；春木 2010;95）。こうして韓国内で、「研修生」としての単純労働者の受け入れが進むことになった。

産業研修制度の特徴は、民間主導の運営システムが採られていた点である。産業別の使用者団体の中央組織が研修推薦団体として指定され、傘下の会員企業に対して研修生の斡旋から事後管理までを独占的に行うシステムがつくられた。この独占構造は受け入れ団体に莫大な利益や利権をもたらす一方で、研修生をとりまく様々な問題の原因ともなった（宣 2017：263-264）。制度の導入後ほどなくして研修手当にかんするトラブルが多発

⁷ その1つの要因として、1990年に政府が住宅200万戸の建設計画を進めたことがあげられる（安 2013：180）。

し、受け入れ機関の不正が問題になっただけでなく、研修生への暴行や暴言など人権問題の発生も明らかになった。しかし研修生は、国内労働者と異なり、労働基準法の一部条項しか適用されないなど、労働関連法の適切な保護を受けることができなかった。こうした状況から、研修先の企業を離脱し、不法就労者となる研修生が増加しはじめた。とりわけ1994年から研修生としての受け入れが認められた中国の朝鮮族は、言語の障壁がなく、韓国社会にある朝鮮族間のネットワークを利用できたことで、より収入の高いサービス業や建設業に転職し、不法滞在者となる例が数多く見られた（春木 2010 : 96）。**図 1-3**によれば、不法滞在者は2002年には30万8165人にのぼり、在留外国人の約半数にまで及んでいることがわかる。

産業研修制度の問題が明るみになるなかで、制度の改善を求める声が大きくなっていった。まず1994年から1997年にかけて多くの支援団体が設立され、外国人労働者に対する医療支援や法律相談、賃金未払いや産業災害の救済などの活動が行われた（春木 2010 : 96）。支援活動はキリスト教などの宗教団体を母体にする団体を筆頭に、宗教団体とは一定の距離をおく団体や、医療や法律などの専門家によっても担われた（佐野 2010b : 50-51）。また1995年7月にネパール人研修生らがソウルの明洞聖堂に籠城し、労働環境の改善を訴えた事件は、産業研修制度の問題が広く世間に知れ渡るきっかけになった（春木 2010 : 96）。これを受けて各種の支援団体や労働組合が合同で「外国人労働者対策協議会」を結成した。同協議会は産業研修制度の廃止などを政府に求め、翌年7月の公聴会では「外国人労働者保護法案」の立法を国会に求めた。同協議会の設立によって、韓国社会では制度の改善を求める市民運動が本格化することになった（安 2013 : 193）。

一方で政府は、籠城事件を機に「外国人産業技術研修生の保護及び管理に関する指針（ガイドライン）」を発表した。ここでは研修生に対して労働関連法を新たに一部適用することや、研修手当の引き上げ、医療保険証の発給などが盛り込まれ（白井 2007 : 33）、既存の研修制度を維持しつつ修正をはかることが目指された。同時期に労働部は「外国人労働者雇用許可制（雇用許可制）」の導入を検討したものの、他部署や産業界の反対により政府案としてまとまることはなかった（春木 2010 : 97）。特に入国管理を所管する法務部は、制度の変化によって自らの管轄を失うことを恐れ、雇用許可制の導入に反発した（安 2013 : 185）。

その後、1997年12月に発生したアジア通貨危機により外国人労働者の流入が減少したが、景気が回復すると再び外国人労働者は増加に転じ、不法滞在者数も増加した（**図 1-3**）。それにあわせて外国人労働者の支援団体が増加するとともに、労働組合の運動も活発化した。民主労総は、上述した「外国人労働者対策協議会」の結成当初より積極的な反対運動を展開していたが、2002年10月には産業研修制度の廃止と労働許可制の導入を求める法律の制定を国会に請願した。また当初は産業研修制度だけでなく外国人労働者の受け入れにも反対していた韓国労総も、同年8月に雇用許可制の導入を求める法律を国会に要請するようになった（安 2013 : 194-195）。この間、2001年には金大中政権が雇用許可制

の導入を推進していたが、中小企業中央組合会など経済界による強力な反発に直面し、挫折していた（春木 2010 : 97）。しかし以上のように市民団体や労働組合が積極的に活動し世論を主導したことで、2002年12月の大統領選では、与党の民主党と第一野党のハンナラ党がともに選挙公約として雇用許可制の導入を掲げるに至った。その結果、翌年に成立した盧武鉉政権のもとでは、すぐに雇用許可制を導入する方針が打ち出され、検討が始まった。とはいえ雇用許可制に対する経済界の反発は依然として強く、政府・与党内部でも中小企業の利益を代弁する議員の反発は強かった。協議の結果、産業研修制度と雇用許可制を並行して実施する案に落ち着いたことで、2003年8月には「外国人労働者の雇用等に関する法律（外国人労働者雇用法）」が成立し、翌年8月より雇用許可制の運用が始まった（安 2013 : 197-198）。その後、産業研修制度は2007年に廃止され、単純労働者の受け入れは雇用許可制へと一本化されることになった。

（3）政策転換の要因

前項では、産業研修制度に代わって雇用許可制が導入されるまでの経緯を整理した。それを受けてここでは、韓国において政策転換が実現した要因について検討したい。佐野（2010a : 42）は、雇用許可制の導入が実現した「背景」および「推進力」について次のように指摘している。まず「背景」としては第1に、産業研修制度がもたらす問題の深刻性である。上述したように産業研修制度は民間主導で運営されたため、研修生に対する賃金未払いや人権侵害などの様々な問題を引き起こした。結果として研修先から離脱する不法労働者を大量に生み出し、ピークとなった2002年には在留外国人の約半数が不法滞在者によって占められていた。こうした問題がマスメディアなどを通じて明るみになるなかで同制度の存在は社会問題として広く認知されるようになった。第2に、少子高齢化による労働力不足である。特に急速に進んだ高学歴化により、中小企業におけるいわゆる3D業種での労働力不足が深刻化した。中小企業を対象とした調査では、外国人労働者を雇用する最大の理由として韓国人労働者の求人困難があげられており、国内労働者の代わりとして外国人労働者が求められていることがわかる。次に「推進力」としては第1に、金大中および盧武鉉大統領によるリベラル政権が2期10年にわたって続いたことである。両者はともに人権問題への関心が高かったことにくわえ、大統領制という政治制度がそれを政策として策定・実施するうえで有効に機能したと考えられる。第2に、民主化運動を経験した世代⁸が政権、マスメディア、法曹界、市民団体などに広く存在したことである。ここで前項の一連の経緯を振り返ると、研修生に対する不正行為がマスメディアを通じて明らかになるなかで多くの支援団体や人権団体が組織され、その活動がさらにマスメディア

⁸ この世代は「386世代」と呼ばれ、1990年代に30代で、1980年代に学生として民主化運動に参加した者が多い1960年代生まれの人々のことをさす。進歩的傾向が強く、2002年の大統領選挙では当選した盧武鉉を支持していた（中川 2007）。

によって拡散されることで国民世論を動かし、政治的課題として設定されるという経路をたどっていた。このように複数の勢力がそれぞれ影響力を発揮し、問題が増幅されたことで転換が実現したといえる。第3に、国民意識の変化である。1997年の通貨危機以降はグローバル志向が強まり、人材のグローバルな移動に対しても肯定的な意識に変化したとされる。

さらに安(2013:177-202)は、韓国の労働組合による「提携戦略」が政策転換に影響を及ぼしたと指摘している。韓国のナショナルセンターである全国民主労働組合総連盟(民主労総)は市民団体と積極的に提携しながら、産業研修制度の改革案を国会に提案した。その過程で当初は外国人労働者の受け入れに反対していた韓国労働組合総連盟(韓国労総)も雇用許可制の容認に転じ、法案を国会に提案した。このように韓国のナショナルセンターは、外国人労働者の人権保護に強い関心を持ち、市民団体と協力しながら雇用許可制の導入を推進した。一方で安によれば、日本の労働組合は外国人労働者への対応が消極的であったと論じられているが、この点については次節で取り上げたい。

2 日本の外国人労働者政策

(1) 歴史的経緯

日本で外国人労働者の増加が顕著になったのは1990年代のことである。この時代に日本は、移民の送り出し国から受け入れ国に変化する「国際移動転換」を経験した(石川 2005)。その背景のひとつには、1989年に改正された出入国管理及び難民認定法(以下、入管法)とそれに伴う諸制度の整備がある。これを契機に日本の入国管理政策は大きな転換を迎え、現在まで影響を及ぼす「1990年体制」が成立したとされる(明石 2010)。その内実については次章で詳述するとして、ここではその前段階である1990年代以前の動向について整理しておきたい。それにより、次の2点を確認する。第1に、戦後の占領下で出入国管理制度が整備され、日本の外国人労働者政策の土台が形成されたことである。しかし第2に、その後の高度経済成長期を通じて、外国人労働者問題が政治的課題として本格的に議論されることはなかったことである。

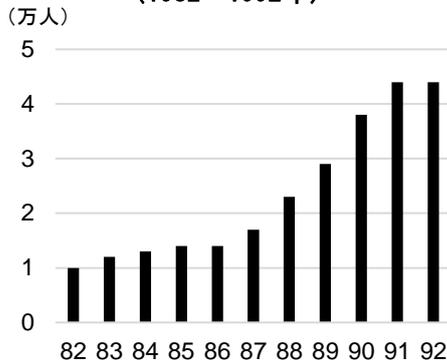
終戦後、占領下における日本の入国管理は、GHQによる指揮・監督下におかれた。そのため占領下で進められた入国管理体制の構築は、アメリカの移民法の影響を受けることになった。一般的に入国管理制度はアメリカ型とヨーロッパ型の2種類に分けられる。アメリカ型では、外国人の入国・滞在を認めるにあたって在留資格などを通じてあらかじめ許容される活動や様態が法律によって明示される。ヨーロッパ型では、入国時に在留資格などを明示せず、就労などの活動を行う場合は上陸許可とは別に許可を得る必要がある(黒木ほか 1988:42)。1951年10月にGHQの要請を受けて日本政府が制定した「出入国管理令」には、アメリカ型の入国管理制度の影響がみられる。同政令では、滞在期間に準じて作られた従来の入国管理上の類型を廃止して、在留期間や滞在中の活動にもとづく

「在留資格」を外国人の上陸許可の基準とした。また前年9月には「出入国管理庁設置令」が制定され、外務省の外庁として「入国管理庁」が設置された。それまでの入国管理体制では、正規の入国は外務省、外国人登録は法務府民事局、違反の取り締まりは法務府検察局、その執行は警察、収容は厚生省引揚援護庁、護送・送還は国家警察がそれぞれ担当しており、分権状態にあった。入国管理庁が発足したことで、それらの業務を同一の組織のもとで実施する体制が確立した。独立後の1952年10月に入国管理庁は法務省の内局である「入国管理局」に改編され、現在まで引き継がれている。以上のように日本では戦後の占領期を通じて、在留資格制度を根幹とする入国管理制度と、それを行政組織が一元的に管轄する体制が確立したといえる（明石 2010 : 66）。こうした日本の体制は、在留資格制度を通じて行政府に滞在・就労許可にかんする広い裁量を与えるとともに、入国者の選別に高い実効性を発揮することができた（宮井 2012 : 119-120）。

その後、急速な経済復興を果たし、高度経済成長期に入った日本は、労働集約部門における労働力不足に直面した。1960年代後半には、関西経済連合会など産業界の一部から外国人労働者の受け入れにかんする要望が出された。こうした中で、農業や製造業など労働力不足をかかえる一部の現場では、技術援助や技術協力のための「研修」という名目で、部分的ながら外国人労働者の調達が行われることになった。当時の在留資格では、出入国管理令第4条第1項第16号の3において、法務大臣が個別に在留を認める特別枠として受け入れていた。そのため正確な規模や実態は明らかではないが、研修という建前と実態とのずれは当初から意識されており、その意味で現在の技能実習制度とも共通する仕組みであったといえる。とはいえ外国人労働者の受け入れが具体的な政策として政府内で検討されることはなかった（明石 2010 : 72-76）。1967年に閣議決定された「第1次雇用対策基本計画」では、「すべての労働者の能力が十分に生かされておらず、西欧諸国とは雇用事情が異なる」という理由から、外国人労働者を受け入れないという口頭了解が行われていた。これに続く1973年の「第2次雇用対策基本計画」、1975年の「第3次雇用対策基本計画」でも同様の口頭了解が行われた。その背景として、農村地域からの余剰労働力の活用や、男性正社員の長時間労働、主婦などの非正規労働者の活用によって国内労働力のみで労働力不足を補うことができたことが考えられる（鈴木 2015 : 12）。

1970年代後半には、インドシナ戦争の影響から日本に漂着するボートピープルが増加しはじめた。そこで日本政府は1980年10月に「難民の地位に関する条約（難民条約）」に加入するにあたり、難民認定手続きなどを定める国内法の整備が求められた。また同時期には日本に渡航する外国人数が増加し、渡航目的も多様化していた。こうした背景から1981年6月に出入国管理令が改正され、「出入国管理及び難民認定法」が成立した。ここでの重要な改正点は、いわゆる「技術研修生」の存在が明記されたことである。同法で在留資格が列記された第4条第1項には、第6号の2として「本邦の公私の機関により受け入れられて

図1-4 研修生受け入れ数の推移
(1982～1992年)



出典：法務省『出入国管理統計年報』

産業上の技術又は技能を習得しようとする者」という文言が追加された。技術研修生は政府のODAによる受け入れのほか、「企業単独型」と呼ばれる受け入れ方式が対象とされた。企業単独型の受け入れは、日本企業が海外の現地法人や合弁企業の従業員を直接受け入れ、技能習得を目指す仕組みである。そのため現行の技能実習制度とは異なり、海外に現地法人などを持たない中小零細企業は対象外とされていた。ところがここでも、労働力不足に悩む一部産業では、1980年代より特例的に中小企業が研修生を受け入れる事例がみられた。例えば岐阜県の衣服

製造業関連の中小企業からなる岐阜県日中友好研修生受入協同組合連合会は、1981年に第1期の研修生52人を受け入れた。同団体は地元の国会議員を介して法務省と交渉を行ったうえで、企業単独型の受け入れ制度に対応すべく送り出し国に合弁企業を設立し、その企業の従業員として研修生を受け入れるという方法をとっていた。こうしたいわば法の隙間を利用した研修生の受け入れは、徐々に他の中小企業にも広がっていったとされる（上林 2015：127-131）。しかし全体としての受け入れ規模は未だ小さく、研修生の新規受け入れが3万人を超えるのは1989年の入管法改正後のことである（図1-4）。また受け入れ事業において地方自治体や商工会議所などの公的機関が果たす役割が大きかった点でも、現在の技能実習制度とは異なった性格をもっていたといえる（上林 2015：132）。

ここまで本項では、外国人労働者の受け入れをめぐる戦後から1980年代までの状況について整理してきた。戦後の占領下では在留資格制度の創設と入国管理業務の一元化が行われ、現在まで続く入国管理体制の基盤が構築された。その後、高度経済成長期を通じて日本政府は外国人労働者を受け入れないという方針をとり続け、実情としてもほとんど受け入れることはなかった。例外として労働力不足に直面する一部業界では研修生の受け入れが行われたものの、その規模は小さく特例的なものにとどまっていた。したがって今日的な意味での外国人労働者問題が本格的に議論されるようになるのは1980年代後半以降のことである。本稿ではこの時期から焦点を当て、詳細に検討する。

(2) 現行の受け入れ制度の概要と問題点

前項で述べたように日本では1989年の入管法改正以後、外国人労働者の本格的な受け入れが始まった。では実際に、どのような制度のもとで受け入れが進んできたのだろうか。前節で見た韓国など諸外国の事例を適宜参照しながら現状を整理し、日本の現行制度が不十分な状態にあることを示したい。

まず専門的・技術的分野の労働者は、積極的な受け入れが進められてきた。特に2000年代以降は、国際的な人材獲得競争の潮流を意識し、日本の経済成長やイノベーションを牽引する「高度人材」を誘致するための政策が度々打ち出されている。例えば2012年の「高度人材ポイント制」や、2014年の在留資格「高度専門職」の導入によって、高度人材への優遇措置を実施している。しかし序章で見たように現状では、「専門的・技術的分野の在留資格」をもつ外国人労働者は全体の2割程度に満たない（図0-4）。また高度人材の多くは中国、韓国の出身者であり、アジア地域でのローカルな国際移動にとどまっているという指摘もある（倉田・松下 2018：91）。

こうした中で1990年代以降、日本の労働市場で存在感を増してきたのは、技能実習生、日系人、留学生の3者である。これらの人々は、これまで製造業やサービス業における単純労働力としての役割を担ってきた（経済産業省 2005：5）。第1に技能実習生は、「企業単独型」と「団体監理型」の2種類の受け入れ方式がある。前者は既述のとおり日本企業が海外の現地法人における従業員を実習生として受け入れる方式であり、後者は商工会議所や中小企業団体などが第一次受け入れ機関として実習生を受け入れた後、傘下の中小企業で実習を行う方式である。団体監理型が全体の97%を占めていることからわかるように、多くの技能実習生は中小零細企業で活用されており、就労可能な職種は省令で定められている。第2に日系人は、1989年の入管法改正により在留資格「定住者」が創設され、日系1世・2世だけでなく3世の就労が認められたことで、日本への流入が進んだ。「定住者」は身分にもとづく在留資格のため、就労する業種に制限はないが、日本国内の労働力不足に対応する形で製造業を中心とする非正規労働者として定着した。そのため2008年に発生したリーマン・ショックを受けて多くの日系人が解雇され、帰国を余儀なくされた。これに代わる形で、近年さらに技能実習生の受け入れが進んでいる。第3に留学生は、1983年に中曽根首相による「留学生10万人計画」が提唱されて以降、本格的な受け入れ体制の整備が進んだ。さらに2008年には福田首相により「留学生30万人計画」が発表された。留学生は上述の「高度人材」の供給源として位置づけられる一方、在学中は「資格外活動」として週28時間までのアルバイトが認められており、サービス業などにおける単純労働力として活用されている。

以上のように、日本の労働市場では技能実習生、日系人、留学生が主流となり、単純労働者としての役割を果たしてきたが、本来これらの人々は就労を前提とした在留資格を持っていない。その名目と実態の乖離が引き起こす問題については序章で指摘したため、ここでは特に制度上の問題点を指摘しておきたい。第1に、受け入れが必要な分野・規模を明確化する仕組みが存在しない。韓国の雇用許可制では、労働市場テストやクオータを用いることで、労働力不足の状況を可視化し、受け入れ規模を判断している。他の諸外国にも受け入れ規模を規制する同様の仕組みが存在する。一方で、日本の現行制度にこうした仕組みは限定的であるため、技能実習制度では、対象職種のなし崩し的な拡大が進んでいる。第2に、受け入れ国・送り出し国の責任が不明確な状態にある。韓国の雇用許可制では、雇用労働部に

政・労・使で構成される外国労働者政策実務委員会が設置され、送り出し国政府との間に二国間協定（MOU）を締結したうえで、政府機関主体の運営が行われている。これにより労働者の権利を保護するとともに、送り出し国政府にも一定の責任があることを明確化している。日本の技能実習制度では、たしかに国際研修協力機構（JITCO）および外国人技能実習機構による支援・監督が行われているものの、民間の監理団体が主な運営を担っており、悪質な送り出し機関やブローカーを排除するための法的強制力は働きにくい状態にある（野村 2015 : 122）。第 3 に、社会統合政策の整備が不十分である。特に日本で暮らす外国人にとって大きな壁となるのが日本語の習得であるが、それを政府として支援するカリキュラムは限定的であり、その法的根拠も持っていない。諸外国では、言語習得を支援するための国家単位での施策を行う国が少なくない。韓国でも上述の政策転換以降、「在韓外国人処遇基本法」や「多文化家族支援法」が制定され、こうした法律をもとに韓国語や韓国にかんする教育などの支援プログラムが用意されている（武藤 2012）。このように日本では外国人労働者を適切に受け入れ、処遇する制度が十分に整備されておらず、中長期的に見た場合、持続可能性に乏しい状態にあるといえる。

(3) 日本の外国人労働者政策が不十分であった理由

前項では、日本の外国人労働者政策が諸外国の事例と比較して不十分な状態にあることを示した。それではなぜ日本では十分な外国人労働者政策が整備されてこなかったのだろうか。ここでは主な先行研究を整理した後、その限界について指摘したい。

第 1 に、「機能的等価物」による説明である。日本国内には外国人労働者と同等の機能をもつ要素が存在し、それが外国人労働者政策の形成を抑制してきたとする説明である。梶田（1994 : 18-22）は外国人労働者の機能的等価物として、戦後の大規模な人口移動、企業内部での合理化・オートメーション化、パートタイマーなど外部労働市場への依存、長時間労働の 4 点を指摘している。日本ではこれらの要素が国内の労働力不足を補ったことで外国人労働者が必要とされず、その受け入れ政策が発展してこなかったとされる。

第 2 に、日本の後発性による説明である。日本はヨーロッパ諸国と比較して外国人労働者政策における「後発国」であり、先行事例から政策がもたらすメリット・デメリットを学ぶことができた。ヨーロッパ諸国では高度成長期に建設業や製造業において外国からの単純労働者を導入し、定住が進んだ。しかし石油危機によって多くの外国人労働者が失業者となり、帰国も進まなかったため社会問題に発展した。日本はこうしたヨーロッパ諸国の経験を学び、社会的コストの観点から単純労働者の受け入れに慎重になったと説明される（梶田 2001 : 193）。

第 3 に、官僚主導の強さによる説明である。日本が 1980 年代後半より労働力不足を経験しながらも外国人労働者の受け入れに消極的であったことは、労働市場や経済の論理よりも政治の論理が優先されていたことを意味する。日本では中央官僚の優位のもと経済運営

が行われており、経済界の利益が十分に反映される仕組みがとられてこなかった。特に外国人労働者を多く必要としていた中小企業郡は意思決定機構から排除されていたため、外国人労働者の受け入れが実現しなかったと説明される（梶田 2001 : 189）。これに関連して濱口（2007）は、1980年代後半に発生した労働省と法務省の権限争いを指摘する。詳細な経緯は次章で確認するが、1988年に労働省が提案した「雇用許可制」の構想が、入国管理を所管する法務省の激しい反発により頓挫し、その代案として研修・技能実習制度が成立・定着した。その結果、日本の外国人労働者政策から「労働政策」としての側面が否定され、もっぱら出入国管理の問題としてのみ扱われてきたことが、適切な外国人労働者政策の実現を阻んできたとされる。

第4に、経路依存性による説明である。一度確立した制度はそれ自体を支持する勢力を作り出すため、たとえ非効率なものであっても維持される傾向をもつ。1993年に成立して以後、維持・拡充されてきた技能実習制度にもこうした経路依存性が働いており、改革が難しくなっている。さらに与野党ともに外国人労働者問題にかんする意見が分裂傾向にあり、議会外勢力である市民運動との連携も限定的であったことから、経路依存性を断ち切ることができなかつたとされる（高谷 2018a）。

第5に、権力資源動員論からの説明である。権力資源動員論では、労働組合や左派政党の影響力から、福祉国家の分岐を説明する。前節で触れたように安（2013 : 177-202）は日韓の外国人労働者政策の政治過程を比較したうえで、両国におけるナショナルセンターの「提携戦略」の差異に着目している。韓国のナショナルセンターである民主労総は、市民団体との提携に積極的に取り組みながら、国会に新たな政策を求める運動を展開した。一方で日本の日本労働組合総連合会（連合）は、市民団体との提携に消極的であり、国会に対する影響力も限定的であった。結果として日本では、経営者団体などの現状維持を望む勢力を抑えて政策転換をはかることができなかったと説明する。

以上、日本の外国人労働者政策にかんする研究動向から、政策が不十分な状態にある理由について整理してきた。以上のような説明に対して、次のような限界が指摘できる。

第1に、時期的な限界である。機能的等価物による説明は、主に高度経済成長期の日本社会を分析対象としており、1980年代後半における人手不足の深刻化や近年の人口減少という要因を加味できていない。例えば農村部からの人口減少は1970年代には概ね収束しており、そのタイミングで本格的な外国人労働者の導入が行われてもよかつたはずである。日本の後発性による説明にも同様の問題点を指摘できる。たしかにこの説明は、外国人労働者の定住化に慎重な姿勢を示し続けている日本政府の方針に沿ったものといえる。一方で1990年代以降、事実上の単純労働者の受け入れルートが度々拡充されてきたことも事実であり、こうした現象のメカニズムを十分に説明できない。そこで1990年代以降に始まる外国人労働者の本格的な流入から、近年の政策動向までを含めた分析が必要である。

第2に、着目するアクターによる限界である。官僚主導による説明では、必然的に政治過程における官僚の役割に焦点が当てられている。たしかに55年体制下の日本政治は、政策

決定過程における官僚の影響力が大きく、内閣は省庁の代理人である各省大臣の集合体としての性格を余儀なくされていた。しかし 1990 年代以降の一連の政治改革により首相の権力が強化され、官邸主導の政治が行われるようになったことが指摘されている（飯尾 2007）。こうした状況下で日本の外国人労働者政策も、トップダウン型の政策決定システムによる影響を受けていることが考えられる。また官僚や内閣のみならず、経済界や労働組合、市民団体もまた外国人労働者政策に対して提言を行ってきた。したがって本稿では、上述した省庁間の権限争いの構図を引き継ぎながらも、近年の官邸主導の政治運営がもたらす影響や他のアクターの活動も射程に入れて検討することにしたい。

第 3 に、分析方法による限界である。まず経路依存性を含む制度中心アプローチでは、一般的に制度の持続性を支えるメカニズムへの理解が深まる一方、制度の変容については例外的な事象と位置づけられ、軽視される傾向にある（加藤 2010）。したがって経路依存性による説明からは、これまで外国人労働者政策が抜本的に転換されなかった理由こそ説明できるものの、その中で生じた小幅な変化がどのような性格をもつのか、また今後どのようなメカニズムで変化しうるのかを十分に説明することが難しい。本稿ではこの点を克服するため、政策決定過程におけるアクターの動向や相互行為に着目する。次節においてアクターの選好を整理し、分析枠組みの中に組み込むことで、外国人労働者政策の変化と持続の両面について分析したい。また権力資源動員論による説明では、分析対象が必然的に労働組合などの左派勢力の戦略に偏重する傾向をもつ。しかし外国人労働者政策の政治過程は一般的な雇用政策と異なり、労働政策審議会のような諮問すべき審議会などが存在しない。そのため労働組合の影響力は限定的であり、その戦略の分析のみを通じて得られる知見にも限界がある。こうした中で変化の性格を分析するためには、左派勢力以外の多様なアクターにも目を向ける必要がある。

以上のように先行研究からは、時期、アクター、分析方法の 3 つの限界が指摘できる。そこで本稿ではこれらの限界を克服すべく、1990 年代から今日に至るまでの政策展開を対象として、官僚や左派勢力以外のアクターも射程に入れながら包括的に検討することにした。

3 リサーチ・クエスチョンと仮説の提示

本章ではここまで、外国人労働者政策をめぐる日韓の事例を整理してきた。まず韓国の外国人労働者政策の概要を整理した後、その転換点にあたる雇用許可制の成立経緯と、政策転換をもたらした要因について論じた。次に日本の外国人労働者政策の歴史的起源を整理した後、韓国など諸外国の事例と比較した場合、日本の現行政策が不十分な状態にあることを示した。そのうえで、日本でこれまで十分な外国人労働者政策が整備されてこなかった理由について先行研究の動向を整理し、その限界を指摘した。これらを受けて本節では、リサーチ・クエスチョンを導いた後、韓国の事例を参照しつつ分析枠組みと仮説を提示する。

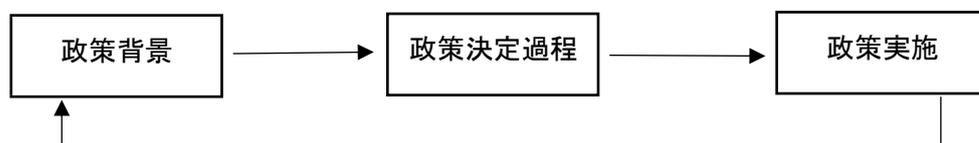
(1) リサーチ・クエスチョン

まず本稿のリサーチ・クエスチョンは、「なぜ日本では十分な外国人労働者政策が定着しないのか。改革が進む条件とは何か」とする。ここでの「十分な外国人労働者政策」には、序章の問題意識をふまえ、実際の制度・政策だけでなく、その政策決定過程も対象としたい。つまり労働者を適切に受け入れ、処遇する制度を整備するとともに、受け入れにかんする国民的な合意や中長期的な展望も担保する仕組みがなぜ整備されてこなかったのかも含めて検討する。

(2) 分析枠組み

上記のリサーチ・クエスチョンに対して、本稿では**図 1-5**のような分析枠組みを用いて検証する。この枠組みは、政策背景の発生から政策決定過程を経て実際に政策が成立するまでを一連の経緯として、その循環を考えるものである。まず「政策背景」として、労働力不足などの社会問題が発生し、解決すべき政治的課題として見なされる。それを受けて「政策決定過程」のなかで、様々なアクターが関与しながら政策の形成が行われる。その結果、政策が成立して「実施」され、社会の中で影響力を持つとともに、それが次の「政策背景」となる。

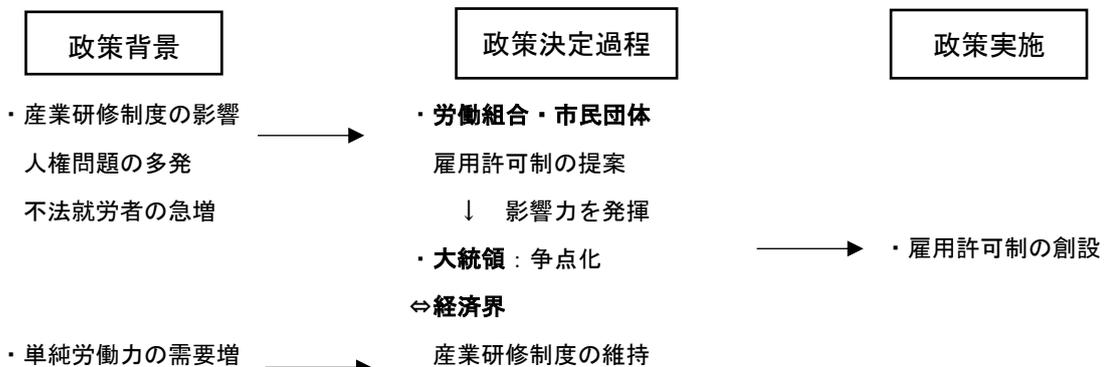
図 1-5 本稿の分析枠組み



出典：筆者作成

この分析枠組みを第1節で論じた韓国の事例に当てはめてみたい。まず「政策背景」として労働力不足の深刻化があった。「政策決定過程」の中で、業界団体から外国人労働者受け入れの要望が高まったが、学界や労働組合の反発を受けて、政府は公式の受け入れを断念し、産業技術研修制度を創設する。しかし同制度は、韓国社会において不法滞在者の増加や人権問題の多発という影響をもたらし、それらへの対処が新たな「政策背景」として浮上するようになる。そこで「政策決定過程」のなかで、市民団体や労働組合は、産業研修制度の改革や雇用許可制の導入を求める。経済界は雇用許可制に反対したが、市民団体や労働組合による運動が影響力を発揮し、世論にも波及したことで、大統領選挙の争点としても見なされるようになる。その結果、雇用許可制への転換が実現した（**図 1-6**）。

図 1-6 韓国の政策決定過程



出典：筆者作成

ここで分析視角を明確化するため、政策決定過程における主要なアクターとその選好について検討しておきたい。まず韓国の事例をふまえるならば、外国人労働者の受け入れにかんして利害関係を有するアクターとして、経済界、労働組合、市民団体があげられる。また議会内で政策決定に携わるアクターとして、政府および政党があげられるほか、その決定を補佐するアクターとして、官僚（省庁）の存在があげられる。以下ではこれらのアクターの選好について、順に検討する。

第1に、経済界である。経済界にとって外国人労働者の導入は、労働供給を増やし、労働力不足を緩和する効果をもつため、プラスの影響をもたらす。また技能実習生のように低賃金で活用できる労働者を受け入れることは、できるだけ労務コストを抑えたい国内経営者の利益に合致している（濱口 2010：271）。第1節で扱った韓国の事例を振り返ると、たしかに経済界は産業研修制度の維持を求めている。したがって経済界は、外国人労働者の受け入れを求めるとともに、技能実習制度などの現行制度に対しては、維持または拡充を主張することが考えられる。

第2に、労働組合である。外国人労働者の導入により労働供給が増加すれば、国内労働市場は買い手市場になるため、労働組合の活動にとってマイナスな影響をもたらす。一方、劣悪な待遇で働く外国人労働者が増加すれば、国内労働者の待遇も引き下げられるおそれがあるため、すでに受け入れた外国人労働者については、その待遇改善を要求することが必要である。したがって労働組合は、外国人労働者の受け入れ抑制と待遇改善とを同時に求める「二正面作戦」を迫られることになると考えられる（濱口 2010：272-273）。

第3に、市民団体である。日本で外国人労働者問題を扱う代表的な団体として、移住者と連携する全国ネットワーク（移住連）があげられる。移住連は全国の移住者支援団体・個人が集まり、情報交換や政策提言を行うために結成された特定非営利活動法人である。政策提言の一環として、省庁や国会議員へのロビーイングなどを実施している（大曲 2018）。こうした市民団体は、参政権を持たない外国人労働者の意見をくみ取り、待遇改善を求めるこ

とが考えられる。実際に韓国の事例では、労働組合と市民団体が政策転換に大きな影響力を及ぼしていた。労働組合は当初、外国人労働者の受け入れに消極的であったが、問題の深刻化とともに、市民団体と提携しながら雇用許可制の導入を要求するようになった。

第4に、省庁である。まず法務省は、出入国管理行政の観点から外国人労働者政策に関与している。法務省の外局として設置されている入国管理局は、出入国手続きや在留管理、退去強制、難民認定などの業務を担っている。日本の場合、来日した外国人は、入国時に入国管理局の審査を経て在留資格が付与され、就労条件や滞在期間が決定される。したがって外国人労働者の受け入れについて法務省は大きな権限を持つといえる。また厚生労働省（旧労働省）は、労働行政の一環として外国人労働者問題にも関与している。外国人雇用状況届出制度を通じて全ての事業所を対象に外国人の雇用状況を調査しているほか、技能実習制度を法務省との共管で運営している。

第5に、政府である。先述のとおり、1990年代以降の一連の政治改革によって首相の権力が強化され、トップダウン型の政策決定が行われるようになった。政策決定過程においては、経済財政諮問会議など首相直属の審議会が議題設定を行い、政策の基本的な内容などを決定している。また小選挙区制を基調とする選挙制度が導入され、政党間競争が強まったことで、世論の動向が内閣の方針に大きな影響を与えるようになった（竹中 2006:247）。外国人労働者問題に関する政策決定においても、こうした日本政治の変化の影響を受けていることが考えられる。

第6に、政党である。日本の政党の多くは、外国人労働者の受け入れについて党内に分裂を抱えているか、または賛否が不明確である。図1-7 および図1-8は、それぞれ2014年の衆院選挙と2016年の参院選挙の際に実施された調査をもとに、外国人労働者の受け入れにかんする議員の賛否について、政党別に示したものである⁹。自民党の場合、衆議院議員は「反対」が「賛成」よりも優勢であるが、参議院議員はその逆の傾向がみられる。野党の民

図1-7 「外国人労働者の受け入れを進めるべきだ」（2014年衆議院議員）

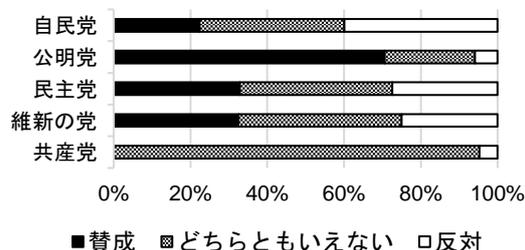
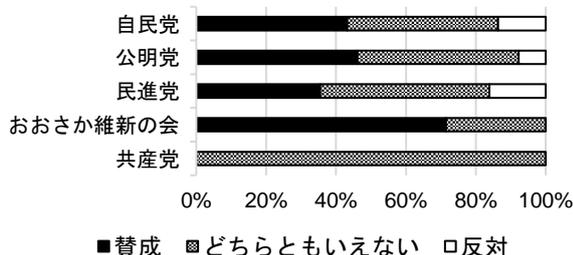


図1-8 「外国人労働者の受け入れを進めるべきだ」（2016年参議院議員）



出典：東京大学谷口研究室・朝日新聞共同政治家調査（2014；2016）

⁹ 2014年調査は衆院選候補者を、2016年調査は参院選候補者と非改選議員をそれぞれ対象としているが、ここでは落選した候補者を除いて集計した。またグラフ中の「賛成」は、「賛成」と「どちらかと言えば賛成」と答えた議員を合計したものを示し、「反対」は、「反対」と「どちらかと言えば反対」と答えた議員を合計したものを示している。

主党と維新の党の場合、衆議院議員は「賛成」と「反対」が拮抗した状態にある。一方、公明党の場合は、衆参ともに「賛成」が多数を占める。また共産党は、衆参ともに曖昧な態度を示している。こうした結果から、外国人労働者の受け入れにかんする態度について、公明党を除く主要政党の中に明確な特徴を見出すことは難しい。

(3) 仮説

以上の検討をふまえて、リサーチ・クエスチョンに対する仮説を提示する。第1に、アクターに着目した場合、政策決定過程において厚生労働省（旧労働省）、労働組合、市民団体が影響力を発揮した場合、外国人労働者政策の改革が進むのではないだろうか。まず厚生労働省の立場によれば、労働行政の一環として外国人労働者政策を位置づけ、労働者の保護や能力開発を支援する施策を検討することが想定される。労働組合の立場は、上述のとおり二面性をもつが、韓国の事例をふまえるならば、いったん受け入れた外国人労働者については待遇改善を求めていくことが想定される。市民団体もまた外国人労働者の権利向上に向けた政策提言を行なうことが想定される。したがって、こうしたアクターが政策形成に深く関与した場合、外国人労働者を適切に受け入れ、処遇する制度が定着すると考えられる。逆に、労働供給の増加や労務コストの低下に選好をもつ経済界が影響力を発揮した場合、不十分な政策が維持・拡充されることが考えられる。

第2に、政策背景に着目した場合、政策の存続を揺るがすような社会問題が発生し、世論の注目を集めたとき、改革が進むのではないだろうか。韓国の事例では、産業研修制度のもとで労働環境の悪化や不法就労者の増加といった深刻な問題が発生し、韓国社会で注目を集めた。その結果、従来の政策の転換をもたらす運動が発生し、雇用許可制の成立が実現した。こうした深刻な社会問題の発生と顕在化が、改革をもたらすことが考えられる。

以上、本節ではリサーチ・クエスチョン、分析枠組み、仮説を提示した。こうした分析視角をもとに、次章以降では具体的な政策動向について論じる。各章の構成は分析枠組みに準じている。まず時代ごとの政策背景を整理し、それに対応する形で実際に政策が形成される過程を論じた後、全体の議論をまとめ、仮説との照応関係を確認する。

第2章 1990年代

1 政策背景

前章第2節で見たように、日本は高度経済成長期を通じて外国人労働者をほとんど受け入れることがなく、それが政治的課題として見なされることもなかった。こうした状況が変化するのは1980年代後半のことである。1980年代後半から1990年代前半にかけて、外国

人労働者（とりわけ単純労働者）の受け入れが現実的な政策課題として見なされるようになり、受け入れの是非をめぐる議論が新聞や雑誌などでさかんに繰り広げられた。同様の状況は次章で扱う 2000 年前後にもみられるため、この時期の議論は「第一次開国-鎖国論争」と呼ばれる（明石 2010 : 25）。

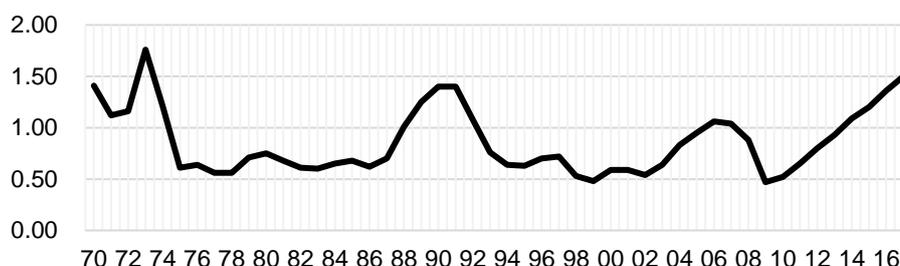
外国人労働者問題が争点となった背景には、次の 3 点が指摘できる。

第 1 に、不法就労者の増加である。1985 年のプラザ合意後に急速に進んだ円高を背景として、出稼ぎのため来日する外国人が増加した。1986 年頃には風俗業で働くアジア出身の女性労働者が増加した。彼女らは「ジャパゆきさん」と呼ばれ、社会問題になった。1988 年頃になるとアジアや中近東諸国から出稼ぎに来る男性労働者が増加しはじめ、主に中小零細企業で土木作業などに従事するようになった（井口 2001 : 25）。これらの人々はいずれも入管法で認められていない不法就労者であった。1986 年に摘発された不法就労者は 8,131 人であったが、改正入管法が施行される 1990 年には 29,884 人に増加した。こうした事態に対して政府は、「経済、国民生活、治安その他社会の各分野に及ぼす影響が大きい」（法務省入国管理局 1993 : 1）いと見なすようになった。

第 2 に、グローバル化の進展による人の移動の活発化である。それにともない上記の不法就労者のみならず日本に合法的に滞在する外国人の数が増加し、その職種も多様化した。こうした現実に対応するため、入管法の在留資格を見直す必要に迫られた（法務省入国管理局 1993 : 1）。

第 3 に、労働力不足の深刻化である。日本経済は 1980 年代後半よりバブル経済にともなう好景気に見舞われ、労働需要が増加した。有効求人倍率の推移を見ると、1970 年代後半から 1980 年代後半にかけて低い水準にあったが、1987 年より上昇に転じていることがわかる（図 2-1）。また同時期に政府により進められた「時短」政策も、労働力不足に拍車をかけた（鈴木 2015 : 12）。特に中小企業では人材の確保が困難になり、外国からの単純労働者の受け入れを認めてほしいという声が高まるようになった。中小企業庁（1989）による 1988 年 12 月の調査では、単純労働者の受け入れについて「制限を設けることなく受入れるべき」「一定の条件を付けて受入れるべき」と答えた中小企業はそれぞれ 6.6%、50.9% であり、合わせて過半数を占めた。

図2-1 有効求人倍率の推移（1970～2017年）



出所：厚生労働省「職業安定業務統計」

以上、主に3つの背景から1990年代には日本で初めて本格的に外国人労働者政策のあり方が議論されるようになる。次節では1989年の改正入管法改正と、そこから派生して実現した技能実習制度の創設と日系人の流入について順にみていきたい。

2 政策決定過程

(1) 1989年入管法改正

前節でみた背景にともない1980年代後半より、複数のアクターが外国人労働者問題についてそれぞれ検討を始めるようになった。1987年には外務省が「外国人課」を、1989年には労働省が「外国人雇用対策室」を設置したことにくわえ、1988年には省庁間の連携強化のため「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」が設立された（明石 2010：101）。こうした中で当時、労働省は外国人労働者を公式に受け入れるための新たな制度の創設を試みていた。しかし以下でみていくようにその試みは挫折し、それが後の政策形成に大きな影響を及ぼすことになる。

労働省は1987年12月、労働経済学者の小池和男を座長とする「外国人労働者問題研究会」を設立した。研究会は翌年3月に報告書（「今後における外国人労働者受入れの方向」）を労働大臣に提出した。報告書では、単純労働者を従来どおり受け入れない一方で、専門的・技術的職業や管理的職業従事者については「雇用許可制」を創設し、受け入れを拡大するという方針が示された。雇用許可制は、事業主が外国人労働者を雇用または継続雇用する場合に、労働省から「雇用許可」の取得を義務付ける制度である。小池（1988：8）は同制度の趣旨として、欧米諸国の事例を検討しつつ、労働者個人を規制する「労働許可制」よりも高い実効性を発揮できると説明している。雇用許可制の創設により労働省は、事業主を通じて外国人労働者の需給をコントロールすることを目指したといえる。

これに対して、入国管理行政を所管する法務省は強く反発した。1988年5月、入国管理局の米沢慶治審議官は、雇用許可制に反対する見解を公表した。見解ではその理由として、内外人平等の原則に反すること、在日コリアンに対する雇用面での差別を助長するおそれがあることなどの問題点をあげている。また1988年4月6日の衆議院予算委員会では、中村太郎労相が雇用許可制を「極めて貴重な提言」として評価した一方で、林田悠紀夫法相は在留資格制度との二重チェックになることをあげ、「慎重に検討しなければならない」と否定的な見解を示した。こうした法務省の反発の背景には、雇用許可制の導入が同省による一元的な入国管理制度を脅かすという危惧の念があったと推測される（濱口 2007）。他方で労働省は、法務省による入国時の管理だけでなく、入国後の雇用関係を念頭にいた法制度

が必要であると考えていた¹⁰。このように雇用許可制をめぐる労働省と法務省の対立は「縄張り争い」の様相を呈していたといえる¹¹。

雇用許可制に対する反発は法務省だけにとどまらなかった。在日本大韓民国居留民団中央本部は、上記の法務省の主張と同様に、雇用許可制が「在日韓国人の就職差別を助長する」という懸念を示した。労働省の報告書によれば、在日コリアンなどの永住者は雇用許可制の対象外とされていたが、同制度により「外国人を雇うのは手続きが面倒」というイメージが広まることで在日コリアンが敬遠され、採用拒否の口実にされかねないと考えたのである（『日本経済新聞』1988.5.13 夕刊）。また経済界も否定的な見解を示した。例えば1988年7月、関西経営者協会は外国人労働者問題にかんする意見書をまとめ、雇用許可制の導入にともなう手続きの煩雑さや許可条件の厳格さを問題視している（『日本経済新聞』1988.7.26 朝刊）。

こうした反発を受けて、労働省は雇用許可制の構想を撤回せざるを得なくなった。労働省は上述の外国人労働者問題研究会の報告を受けて、1988年5月に「外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会」を発足した。同懇談会では労使代表をメンバーに加え、雇用許可制の具体案を検討する予定になっていた（『日本経済新聞』1988.5.1 朝刊）。ところが同年8月には、労働省が雇用許可制の「当面たな上げ」を検討していることが報じられ（『日本経済新聞』1988.8.2 朝刊）、翌月にまとめられた懇談会の中間報告では、雇用許可制について「さらに具体化の検討を進める」との表現にとどめ、導入の先送りを決めた（『日本経済新聞』1988.9.26 夕刊）。なおこの間に、同懇談会での議論を反映させる形で同年6月に「第6次雇用対策基本計画」が閣議決定されている。ここでは序章でも触れたように、専門・技術的な労働者は受け入れる一方、いわゆる単純労働者については十分慎重に対応するという方針が示された。

一方で法務省は、1988年3月より入管法の在留資格を全面的に見直す作業に着手していた（『日本経済新聞』1988.3.25 朝刊）。その後、同年5月に在留資格の見直しと不法就労者の雇用主に対する罰則強化を定めた入管法の改正要綱案を発表した。法案は1989年3月に国会に提出され、政局の混乱などにより継続審議になった後、同年12月に成立した（明石2010：104）。主な改正点として、①在留資格の整備・拡充、②不法就労助長罪の新設など不法就労対策の強化、③入国審査手続きの簡易化・迅速化があげられる（法務省入国管理局1993：2-9）。

¹⁰ 上述した外国人労働者問題研究会による報告書『今後における外国人労働者受入れの方向』では、以下のような記述がある。「外国人労働者の受入れは、入国時点だけではなく、具体的に、雇用関係に就くことにより始まり、国内労働者と同等の労働条件の下で就業を続けていくことまでを含めて考えていくべき性質のものであり、この意味で、すぐれて労働政策的な観点からの対応が必要になる」（p.40）。

¹¹ 1988年4月6日の衆議院予算委員会では、安恒良一衆議院議員が上記の労相と法相による一連の答弁に対して「役所の縄張り争いとは見られません」と発言している。

以上でみてきたように、1980年代後半、外国人労働者問題が政治的課題として見なされるようになると、労働省は公式の受け入れ制度である雇用許可制の創設を提案した。しかし法務省などの反対により雇用許可制は頓挫し、その後はどのような法政策が望ましいかという本格的な議論のないまま（濱口 2010 : 285）、法務省の主導により 1989年に改正入管法が成立した。この改正は、その後の外国人労働者政策の展開を視野に入れたとき、次の2点で重要な意味をもつことになった。第1に、改正入管法で「研修」が独立の在留資格となり、「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の習得をする活動」と規定されたことである。研修生は労働者としての地位を得られず¹²、したがって労働関係法令の適用外とされた。第2に、在留資格「定住者」が新設され、日系2世・3世に対して活動の制限のない在留資格が与えられたことである。この2点について、それぞれ以下の第2項と第3項で詳しくみていきたい。

(2) 技能実習制度の創設

1989年の改正入管法では、専門的・技術的分野の労働者に対する在留資格¹³が拡充された一方で、単純労働者の受け入れは従来どおり認められなかった。その意味で同改正は、前節であげた政策背景のうち第1と第2の問題（不法就労者の増加、グローバル化への対応）に対応したものだといえる。しかし改正の前後より第3の問題、つまり労働力不足に直面する中小企業などからは、単純労働者の受け入れを求める声が強まっていった。以下では、これに対応する形で1993年に技能実習制度が創設されるまでの経緯をみていきたい。

まず中小企業の過半数が単純労働者の受け入れを求めていることは、前節で示したとおりである。1990年6月に改正入管法が施行される直前になると、罰則を恐れた不法就労者の帰国が急増し、雇用主から「いま帰国されると人手不足で倒産してしまう」という相談が行政機関に多数寄せられていたことが報じられている（『日本経済新聞』1990.5.23 朝刊）。こうした状況のなかで、経営者団体からは、外国人労働者の受け入れ緩和を求める提言が相

¹² 89年入管法の第19条第1項第2号では、研修生は「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」を行なってはならないと規定され、研修は就労活動と区別されている。「研修」が就労活動にあたらぬ理由として、入管法の解説書では次のように記されている。「研修生は、技術や技能について指導員から教えを受けるいわば学生の立場にある。本来、研修に要する諸経費は、教えを受ける側の研修生自身又は研修生を送り出した外国の機関が負担すべきものである。しかし、研修生の多くが開発途上国から来日していることなどの事情が考慮され、受入れ機関において研修生から諸経費を徴収している例はほとんど見られない。逆に、日本側の受入れ機関が研修生に対して研修手当として本邦滞在中に要する実費を支給することが一般的に行われている。この研修手当は、学生に支給されることのある奨学金と似た性格のものであって、受入れ機関が研修を奨励する目的で渡航旅費、滞在費等の実費を研修生に対し支給するものと考えられる。これは労働に対する対価ではなく研修生に対して給付される滞在費等の補助というべきである。」（坂中・齋藤 2007 : 174）

¹³ 就労可能な在留資格として「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」が新設された。

次いで発表された。1989年3月に経済同友会は「これからの外国人雇用のあり方について」という提言をまとめ、民間企業が賃金を払って教育訓練の形で単純労働者を受け入れる「実習プログラム」制度の導入を提唱した（『日本経済新聞』1989.3.29 朝刊）。東京商工会議所も同年12月に「外国人労働者熟練形成制度」の創設を提言し、専門・技術的分野以外でも技能の習得・習熟を目的として労働者を受け入れることを求めた（『日経産業新聞』1989.12.15）。さらに同年10月、全国中小企業団体中央会が外国人労働者の受け入れ範囲の拡大を政府に求める決議案を採択した（『日本経済新聞』1989.10.14 朝刊）ほか、日本建設業団体連合会は中国や韓国からの技能工の受け入れを政府に要望していた（『日本経済新聞』1989.10.20 朝刊）。こうした経済界からの要請を受けて、政府・与党内では「規制を強化し単純労働を締め出すという対応だけではもたない。将来をにらんだ何らかの受け入れ拡大策が必要」という意見が強まっていった（『日本経済新聞』1990.5.31 朝刊）。

このような状況において、複数の省庁が単純労働者の受け入れ方法について検討するようになった。1989年5月には経済企画庁が単純労働者の部分的な受け入れを提言するとともに（『日本経済新聞』1989.5.3 朝刊）、外務省は研修制度の大幅な緩和を求める方針を発表した（『日本経済新聞』1989.5.19 夕刊）。くわえて雇用許可制の導入に失敗した労働省も、研修制度の緩和を軸に新たな制度の導入を模索しはじめた。1989年8月には、研修制度を弾力化し、研修生が実際の生産業務につきながら2年間程度の研修を行うとともに、そのために政府間協定の締結や受け入れ機関の創設を行うという案を発表した（『日本経済新聞』1989.8.6 朝刊）。さらに翌年7月には、1年間の研修後に技能評価試験を経て1年間の就労を認める「実務経験活動制度」の導入を提唱した。「実務経験活動」の間、労働者は企業と雇用契約を結び、日本人と同等の労働条件を受けられるとされた（『日本経済新聞』1990.7.7 朝刊）。他方で法務省は、労働省の構想に対して否定的な見解を示しながらも（『日本経済新聞』1990.7.30 朝刊）、改正入管法の施行からわずか2ヶ月後の1990年8月に「研修に係る審査基準の一部緩和」という告示を発表した。同告示により研修生の受け入れ要件が緩和され、被雇用者数の少ない中小・零細企業でも監理団体を組織することで研修生の受け入れが可能になった。これをもって「団体監理型」の受け入れ方式が確立されることになる。従来は消極的だった法務省が受け入れ緩和に転じた背景には、自民党や経済界からの強い要請があったことが報じられている（『日本経済新聞』1990.8.30 朝刊）。

以上のように各省庁が検討を重ねるなかで1990年8月、政府内では研修生の受け入れ緩和と受け入れ団体の創設について合意が成立するに至った。なお、労働省が提案する実務経験活動制度については引き続き協議することとされた（『日本経済新聞』1990.8.30 朝刊）。これを受けて1991年9月に、労働、法務、外務、通算4省が共管する「国際研修協力機構（JITSCO）」が創設された。その後、受け入れ緩和にかんする議論は1991年7月より、内閣総理大臣の諮問機関である「臨時行政改革推進委員会（第三次行革審）」の「世界の中の日本部会」において進められていく。

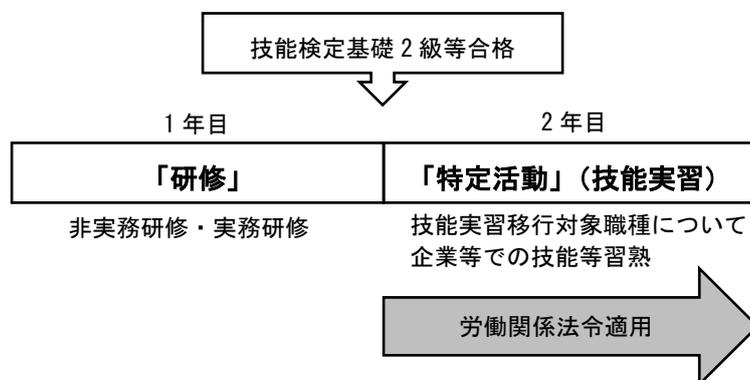
稲盛和夫を会長とする「世界の中の日本部会」では当初、「これまでの制度に風穴を開ける」との方針から、「新たな外国人労働者受け入れ制度」としての「外国人技能実習制度」の創設を目指していた。原案では、同制度により受け入れ総数枠を設定したうえで労働者を受け入れ、2年または3年間の就労を認めることを検討していたと報じられている（『日本経済新聞』1991.11.20 朝刊,1991.12.5 朝刊）。先述のとおり「第6次雇用対策基本計画」では、単純労働者を受け入れない方針が閣議決定されているため、政府方針と対立する大胆な政策転換を試みていたともいえる。

しかしこの原案に対して、関係省庁からの反対意見が続出した。まず法務省は、同制度の導入により、同省が所管する入国管理行政の抜本的な見直しを迫られることへの懸念を示した。労働省および通産省は、受け入れにより日本人労働者の雇用を圧迫しかねないことや、景気後退時に失業率の悪化を招くおそれがあることを問題視した。また警察庁も治安維持の観点から難色を示した（『日本経済新聞』1991.11.24 朝刊）。こうした反発に直面した同部会は、軌道修正を余儀なくされる。1991年12月にまとめた第二次報告では、実習という形で就労する前に「必要最低限の学習と実務研修」を行い、検定への合格を義務付ける案が示された。すなわち技能実習制度を研修制度の延長に位置づけることで、単純労働者の受け入れと区別することを狙ったのである（『日本経済新聞』1991.11.27 朝刊）。

その後は、この修正案を土台に具体案が検討されていくことになった。労働省は「新たな外国人研修制度の創設に関するプロジェクトチーム」における議論を経て、1992年4月に具体案をまとめた。ここでは実習生に2年間の滞在を認め、後半の1年3ヶ月について就労を認める案が示された。また法務省も同年5月に策定した「出入国管理基本計画」で、研修後に一定期間の就労を認める「外国人技能実習制度」の創設を明記した。そして関係省庁の調整が行われた後、1993年4月に「技能実習制度」が創設されることになった。

この時に創設された技能実習制度の内容について、簡単に触れておきたい。同制度により研修生は1年間の研修後に、技能実習としてさらに1年間の就労が認められた。先述のと

図 2-2 1993年 技能実習制度（団体監理型）



出典：法務省入国管理局（2013：3）を修正したもの

おり研修は労働として見なされていないため、研修生は入国後 1 年間、労働関係法令の保護を受けられなかった。また同制度の創設は入管法の改正を伴うものではなく、法務大臣の告示によって実現したものである。したがって後半 1 年間の技能実習中、労働者は「特定活動」という在留資格が付与されることになった¹⁴ (図 2-2)。

以上、本項では 1989 年に入管法が改正された後から、技能実習制度が創設されるまでをみきた。中小企業を中心に労働力不足が深刻化するなかで、関係省庁がそれぞれ研修制度の緩和を中心とする対策を検討していった。これを受けて第三次行革審では、外国人労働者を受け入れる新たな制度の導入を検討し、政策転換を目指した。しかし法務省や労働省の反発により同案は修正され、最終的には入管法の「研修」を前提とする技能実習制度が創設されることになった。

(3) 日系南米人の流入

ここでは 1990 年代より日本で増加した日系南米人労働者について論じる。1989 年の改正入管法により在留資格「定住者」が創設され、「日本人の配偶者等」の資格ですでに就労可能であった日系 2 世だけでなく、日系 3 世の就労が認められた (樋口 2005 : 7)。「定住者」は「身分又は地位にもとづく」在留資格であるため、原則として滞在期間や就労に制限が課されない。そのため入管法の改正を機に、多くの日系南米人が出稼ぎのために来日するようになった。以下では、日系南米人の受け入れがどのように実現したのかについてみていきたい。

明石 (2010 : 115-119) によれば、在留資格「定住者」が創設された意図については、これまで主に 2 つの見解が提示されてきた。第 1 に、「定住者」の創設により日系南米人労働者を受け入れる意図はなかったとする見解である。この見解によれば、法務省は当時、日系人の処遇を在日外国人の法的地位との関連のなかで検討していた。1980 年代末、日本は韓国政府との協定により在日韓国人 3 世の地位について決定する必要に迫られていた。法務省は 1986 年より在日韓国人問題について検討作業を始め、結果として 1989 年の入管法により、在留資格「特別永住」の創設と、再入国規制や退去強制条件の緩和が規定される。このように在日韓国人の法的地位が安定化されることに対応して、日系人の法的地位もまた不利にならないよう配慮し調整する意図から、「定住者」が創設されることになった。したがってその配慮が、後に多くの日系南米人を出稼ぎ労働者として招き入れる結果を招いたことは、法務省にとって「意図せざる結果」であったとされる (梶田 2005 : 114-119)。

これに対して第 2 に、在留資格「定住者」は日系南米人を労働者として受け入れる目的から創設されたとする見解がある。その傍証として例えば 1982 年 2 月には、サンパウロ州議員の下元八郎が訪日し、外務省や自民党議員に対して日系人の就労を認めるよう要請して

¹⁴ 「技能実習」が独立した在留資格として創設されるのは、次章で扱う 2009 年の入管法改正においてである。

いた（藤崎 1991 : 85）。また 1989 年 12 月に開かれた中南米国会議員連盟と在中南米 18 カ国の大使との懇談会では、外務省の中南米局長より日系人労働者の受け入れに対する前向きな発言があったとされる（藤崎 1991 : 159-161）。自民党内でも、1980 年代後半に発足した「外国人労働者問題特別委員会」において、外国人労働者の受け入れ拡大に向けた議論を行うなかで、日系 3 世の就労を認める可能性を検討していた（明石 2010 : 118）。一方で現実の労働市場では、法改正に先行する形で 1985 年ごろより日系南米人の出稼ぎを斡旋する組織が発足し、多数の日系南米人がすでに日本での就労を始めていた（樋口 2005）。こうした複数の傍証から、1989 年の入管法改正の過程で、日系人を労働者として受け入れる意図が反映された可能性を推測することができる。とはいえそれを直接的に示す資料はなく、これまでのところ断定的な解釈は存在しない（明石 2010 : 119）。また前節でみたように、研修制度の緩和が労働力不足との関連のなかで活発に議論されていたことと比較すると、同様の文脈における日系南米人にかんする議論はきわめて低調であった。

いずれにせよ入管法改正により日本に流入した日系南米人は、日本の労働力不足に対応する形で、製造業を中心に非正規労働者として日本に定着した。その結果、日系南米人の生活は労働市場の動向に大きく左右される不安定な状態を余儀なくされたとともに、社会統合政策の欠如により、地域社会と隔絶した「顔の見えない定住化」が進むことになった（梶田ほか 2005）。これを本章の議論のなかに位置づけると、次のように指摘できる。もし 1980 年代後半当時、雇用許可制のように外国人労働者を公式に受け入れる制度が実現していたならば、それにより来日した労働者には在留期間や職種などの多くの制約が課されていたはずであった。しかし上述のとおり実際には、労働省の試みが失敗すると、その後新たな外国人労働者政策が提起されることのないまま、改正入管法が施行され、日系南米人労働者の流入が進んでいった。こうして日系南米人労働者は、市場の論理に支配され、日本側の労働需要に素早く応える存在として日本に定着する結果になった（樋口 2005 : 288）。後述するようにこのことは、2008 年のリーマン・ショックを契機として日系人労働者の大量失業という問題を生み出す原因となる。

3 小括

ここでは本章の議論をまとめたうえで、仮説との照応関係を確認したい。

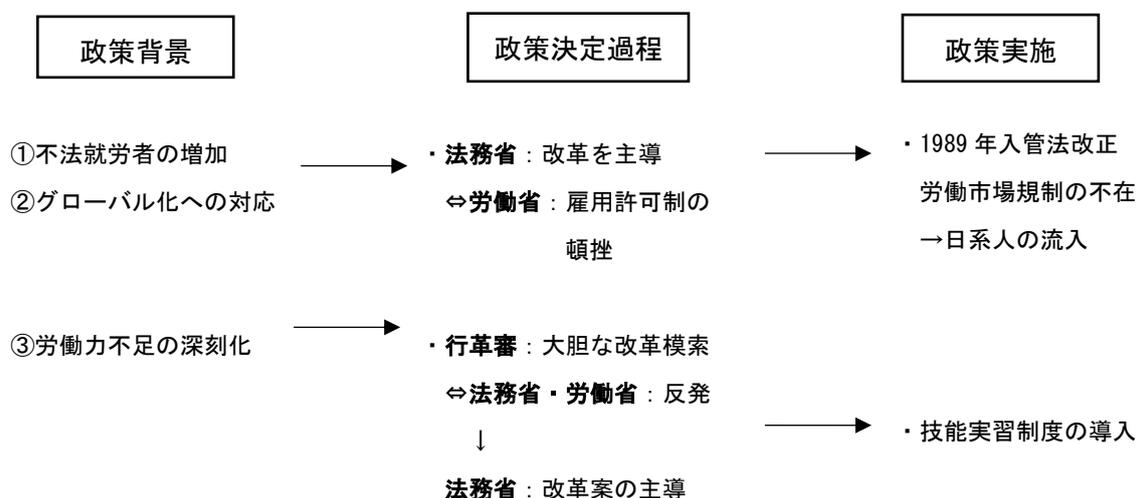
1990 年代の政策背景は、①不法就労者の増加、②グローバル化の進展、③労働力不足の深刻化であった。まず①と②に対応する政策として 1980 年代後半、労働省より雇用許可制が提唱された。しかし法務省などの強い反発により雇用許可制は実現せず、法務省の主導により改正入管法が成立した（第 1 項）。他方で同法の成立前後より、③の問題を解消するため、経済界を中心に外国人労働者の受け入れ緩和を求める声が相次いだ。これを受けて第三次行革審は、単純労働者の受け入れを公式に認める大胆な政策転換を検討したが、入管法の枠組みを重視する法務省や、国内労働者の雇用悪化を懸念する労働省の反発によって、後退

を余儀なくされた。その結果、入管法に根拠をもつ「研修」を前提とした外国人技能実習制度が成立し、研修生の法的保護の問題を生み出すことになった（第2項）。また雇用許可制の頓挫による外国人労働者政策の不在は、日系人労働者の無制限な流入を引き起こした。彼らは非正規労働者として日本に流入し、社会統合政策も不十分な中で、不安定な生活を強いられることになった（第3項）。一連の流れを表したものが図2-3である。

以上の政策決定過程において、労働政策の観点から外国人労働者の受け入れ制度を構築しようとした労働省は、影響力を発揮することができず、そこで主導権を握ったのは主に法務省だったといえる。法務省は出入国管理制度の枠内で外国人労働者政策を構築し、その矛盾が技能実習生と日系人労働者の受け入れにおいて露呈することになった。ただし注意したいのは、労働省もまた、国内労働者の保護を重視し、単純労働者の受け入れには慎重な姿勢を示していたことである。第三次行革審の改革案に反発した経緯からも示唆されるように、こうした労働省の消極姿勢が、単純労働者の受け入れのあり方を歪め、「サイドドア¹⁵」からの受け入れを認める結果をもたらしたともいえる。

労使はどのような影響力を発揮しただろうか。まず労働組合は、政策形成に深く関与することができなかった。例えば1988年9月、連合の山田精吾事務局長は、雇用許可制にかんする議論の中で「あとは受け入れ管理体制に労組が参加できるようにしてほしい。雇用許可制は各省の管轄の問題もあるのだろうが、きちんとチェックできるように是非実施してほしい」と述べていたが（『朝日新聞』1989.9.26朝刊）、労働省の構想が頓挫したことで、労

図2-3 第2章の政策決定過程



出典：筆者作成

¹⁵ 日本で働く外国人労働者を、その受け入れ方法に着目して「フロントドア」、「サイドドア」、「バックドア」と分けて呼ぶことがある。就労を目的とする在留資格を持つ外国人を「フロントドア」からの外国人労働者、技能実習生や留学生など就労を目的とする在留資格を持たないが合法的に滞在して働く外国人を「サイドドア」からの外国人労働者、合法的な滞在資格をもたずに働く外国人を「バックドア」からの外国人労働者と呼ぶ（鈴木 2015：13）。

使の利害のもと、外国人労働者の受け入れや処遇について検討していく体制が整備されることはなかった。くわえて連合はそもそも単純労働者の受け入れに消極的だったため¹⁶、その受け入れ制度のあり方について具体的な提案を行うこともなかったといえる。他方で経済界では、様々な経営者団体が外国人労働者の受け入れ緩和を求める提言を公表していた。特に中小企業が直面する労働力不足の窮状は、自民党議員に伝わることで、党内の中小企業調査会や外国人労働者問題特別委員会において、受け入れ拡大の検討が行われた（『日本経済新聞』1990.5.31 朝刊）。ただし経済界の見解が一枚岩だったわけではない。財界4団体の1つをなしていた日本経営者団体連盟（日経連）は、単純労働者の受け入れは認めないという方針をとっていた¹⁷。こうした姿勢が変化し、経済界全体が受け入れ拡大に転じていくのは次章で扱う1990年代末以降のことである。

以上のように、労働省は政策決定過程において、法務省との権限争いから、あるいは国内労働者への配慮から、影響力を発揮することができなかった。その結果、労働政策の観点から外国人労働者の受け入れが実現することはなく、労働組合の政治過程への参加も保障されなかった。こうして仮説で示したように、不十分な外国人労働者政策が成立したといえる。

¹⁶ 1988年9月、連合の山田精吾事務局長は、労働省の「外国人労働者問題調査会」が中間まとめにおいて、専門的・技術的職種の労働者は受け入れる一方、単純労働者の受け入れは認めないという方針を示したことに對して、「連合の方針と合致する部分が多い」と評価していた（『朝日新聞』1988.9.26 夕刊）。

¹⁷ 日経連は1988年9月、組織内に設置した「外人労働者問題研究会」での検討をもとに、「単純労働者は認めない」「技術、技能をもつ労働者は受け入れを拡大する」という方針を示した（『朝日新聞』1988.9.2 朝刊）。翌年9月にも、鈴木永二会長が同様の見解を示し、「人手不足で困っている建設業界などはここは我慢してもらえない」と述べていた（『朝日新聞』1989.9.13 朝刊）。

第3章 2000年代

1 政策背景

前章でみたように、1980年代後半から1990年代前半にかけて、日本では外国人労働者問題が政治的課題となり、活発な政策論議が交わされていた。その後、バブル崩壊により労働需要が低下すると、議論は一段落を迎える。しかし2000年代に入ると、以下にあげる背景から再び外国人労働者問題が注目を集めるようになった。

第1に、生産年齢人口の減少である。日本では1990年の「1.57ショック」を契機として少子化が主要な政策課題として取り上げられるようになった（山崎 2017 : 55）。また2000年3月、国連人口部の報告書により、日本が1995年の生産年齢人口を維持するためには2000年から2050年の間に毎年64万7千人の「補充移民」を受け入れる必要があるという推計が公表されると、衝撃をもって論じられた（明石 2010 : 247）。こうした中で、人口減少にともなう労働力不足への対応策として、外国人労働者の受け入れが議論されていく。2005年3月に策定された「第3次出入国管理基本計画」では、「出入国管理行政としても、人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ている」として、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく」と明記された。

第2に、技能実習生への依存度の高まりである。1990年代の景気低迷下でも、技能実習生の新規流入者は増加傾向にあった（表3-1）。背景には労働力不足だけでなく、人件費抑制のために柔軟な労働供給システムが雇用者に好まれるようになったことも関係している（明石 2010 : 248）。こうした中で、すでに1990年代後半から、技能実習制度の拡大が進んだ。1997年3月には、「規制緩和推進計画」の方針を受けて技能実習生の滞在期間が3年間に延長された（大原社会問題研究所 1998 : 345）ほか、2000年以降には対象職種が農林水産業にも拡大された（上林 2015 : 138）。

第3に、上記と関連して、技能実習制度の問題点が徐々に顕在化するようになった。前章で述べたように、技能実習制度では入国後1年間の研修中、労働関係法令の適用外とされたため、最低賃金すら保証されていなかった。一方で労働時間や休日については一般の従業員と同じように扱われており、実態として同制度は単純労働者の受け入れ制度として活用されていた（上林 2018 : 53）。このような制度の名目と実態との矛盾から生じる劣悪な

表3-1 技能実習移行者の推移（1994～2000年）

年度	技能実習移行者	企業数
1994	1947	684
1995	2495	842
1996	4470	1535
1997	6645	2298
1998	9943	3351
1999	9081	3109
2000	10984	3405

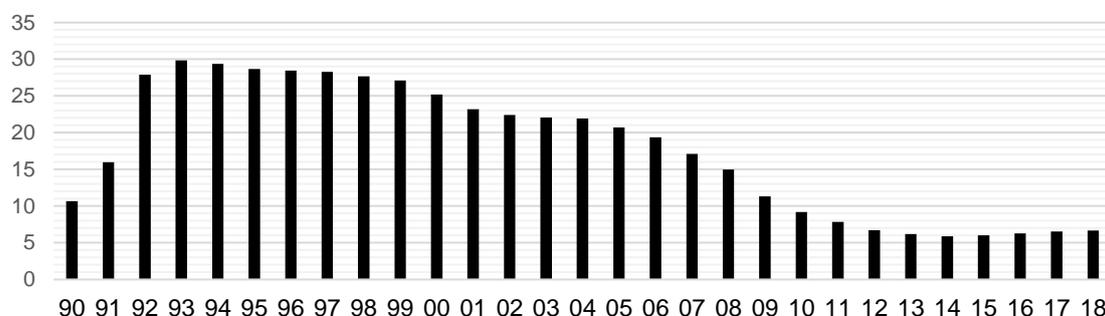
出典：国際研修協力機構『JITCO 白書』

労働環境が、次第に社会問題として取り上げられるようになった¹⁸。また 2000 年代に入ると、三和サービス事件などに代表されるように、研修生の労働問題が裁判として争われる事例も見られるようになる（濱口 2007 : 298）。

第 4 に、外国人の不法滞在者の高止まりである。前章で述べたように 1980 年代後半から増加した不法就労者に対して、1989 年の入管法改正では不法就労助長罪が新設され、規制強化がはかられた。法務省が公表する不法滞在者数の推移（総数）によれば、1993 年をピークに減少していることがわかる（図 3-1）。しかし 2000 年以降の推移と比較すると、1990 年代を通じて不法滞在者が激的に減少したとはいえない。1990 年代には依然として主に中小零細企業において、使い勝手の良さや賃金水準などから不法就労者を雇用し続ける雇用主が少なからず存在していた。取り締まりを行う当局も、こうした雇用主の事情を考慮し、一定程度それを黙認し放置していたとされる（鈴木 2017 : 314）。不法就労助長罪も入管法施行以前から日本に滞在している者の雇用には適用されなかった（駒井 1993 : 19）。しかし 2000 年代以降、国内の治安悪化や国際的な組織犯罪の深刻化などを受けて、不法滞在者の本格的な取り締まりが政治的課題として浮上するようになる。

以上の背景から本章では、2000 年代の外国人労働者政策として、技能実習制度の見直しと在留管理の強化が実施される過程を論じる。ただしまずはその下準備として、2000 年代以降の政策決定過程で重要なアクターとなる経済界の変化について論じておきたい。

図 3-1 不法滞在者の推移（1990～2018 年）



出典：法務省「本邦における不法残留者について」

2 政策決定過程

(1) 経済界の変化

まず本項では、2000 年代以降の政策決定過程で生じた経済界の態度および影響力の変化について指摘する。変化の結果として経済界は、外国人労働者政策の形成に深く関与するよ

¹⁸ 研修・技能実習生の劣悪な労働環境について扱った初期の著作として、例えば外国人研修生問題ネットワーク（2006）、安田浩一（2007）がある。

うになっていく。前章ではすでに技能実習制度が創設される過程で、いくつかの経営者団体が政府に政策提言を行っていたことを述べた。そこで主に受け入れ緩和を要請していたのは、労働力不足に直面する一部の業界団体や中小企業団体であった。しかし 2000 年代に入ると、大企業から構成される日本経営者団体連盟（日経連）や、その後継団体である日本経済団体連合会（日本経団連）もまた外国人労働者の受け入れ緩和を提言するようになる。こうして 1990 年代前後には必ずしも一枚岩ではなかった経済界全体が受け入れの要請を強めていくようになった。以下ではまずその具体的な内容を確認してみたい。

まず日経連は 1990 年前後、前章でみたように単純労働者の受け入れを認めないという方針をとっていた。ところが 1990 年代末になると、少子高齢化という文脈のなかで外国人労働者の受け入れ緩和を提案しはじめた（明石 2010 : 253）。日経連会長の奥田碩が団長を務めた「アジア経済再生ミッション」では、1999 年 8 月より、介護分野における外国人労働者の受け入れや、入管、検疫、税関手続きの簡素化・迅速化などを検討していた。同年 11 月に小渕首相に提出された報告書では、介護分野の労働者などを含めて「今後、専門的・技術的分野の外国人労働者の範囲を柔軟に考えて受け入れる」ことを求めた。また 2000 年 1 月、日経連の「労働問題研究委員会報告」では、少子高齢化対策として「移民（労働者）」を受け入れる可能性を議論していた。さらに、経済団体連合会（経団連）との統合により発足した日本経団連は、2004 年 4 月に「外国人受け入れ問題に関する提言」を公表した。同提言では、人口減少により「将来的に労働力の不足が予想される分野」の労働者を安定的に受け入れる制度を確立する必要があると提案し、具体的な分野として介護や看護、農林水産業をあげている。技能実習制度については、不正行為に対する指導強化や、再研修・再技能実習の実施により、制度の趣旨に沿った運用の実現を求めている。また秩序ある受け入れ体制を作るため、内閣に「外国人受け入れ問題本部」を設置し「特命担当大臣」を置くことや、「外国人雇用法」を制定することも提案している。以後、こうした提案は 2007 年 3 月の「第二次提言」にも引き継がれていく。

他の経済団体も同様の提言を発表した。日本商工会議所は、2005 年 3 月、前節であげた「第 3 次出入国管理基本計画」への意見書を日本経団連とともにまとめ、単純労働者の受け入れを早急に検討するよう求めた（『日本経済新聞』2005.3.2 朝刊）。また 2008 年 6 月に発表した「外国人労働者の受け入れのあり方に関する要望」では、外国人労働者の新たな受け入れ制度の設計や移民の受け入れについて検討すべきと主張したうえで、「当面の対策」として技能実習制度の適正化や拡充を求めている。東京商工会議所は 2006 年 12 月より「外国人労働者問題特別委員会」を設置し、技能実習制度の見直しなどについて検討していた。2008 年 6 月に発表した意見書では、技能実習制度を適正化したうえで、将来的に維持・拡充していくことを求めている（「外国人労働者受入れの視点と外国人研修・技能実習制度の見直しに関する意見」）。

このように 2000 年代以降、経済界は人口減少にともなう労働力不足への対策として、外国人労働者の受け入れ緩和を求めるようになった。そして各種報告書からは、そうした施策の一環として技能実習制度の運用が位置付けられていることがわかる。

以上の点にくわえて、2000 年代以降の政策決定過程では、経済界がより大きな影響力を発揮するようになったことを指摘しておきたい。第 1 章第 3 節でも触れたように、1990 年代に行われた一連の政治改革の結果、政府・与党が集権化し、官邸主導の政治が行われるようになった。これにより政策形成においては、首相直属の審議機関が議題設定を行い、法案の基本的な内容や成立までのスケジュールを決定するというトップダウン化が進んだ。とりわけ 1995 年に設置された規制緩和小委員会をはじめとする審議機関は、雇用や社会保障分野における規制緩和を推進する役割を担ってきた。これらの審議機関では、市場原理を重視する経営者や学者が委員に任命される一方、労働代表は徐々に排除され、参加が認められないことが常態化している（表 3-2）。その結果、政策決定における経済界の影響力が増大したことが、とりわけ労働政治の分析からこれまで指摘されてきた（三浦 2005；中北 2009）。2000 年代以降に展開される外国人労働者政策でも、こうしたトップダウン化の影響がみられ、首相直属の審議機関が政策の方向性を主導する傾向が強まっていく。本章および次章では、このような政策決定過程における構造的な変容をふまえつつ、アクターの動向に迫っていききたい。

表 3-2 首相直属の行政改革・規制緩和を推進する審議機関

名称	期間	委員数	うち労働代表
第二臨時行政調査会（第二臨調）	1981/3-1983/3	9	2
臨時行政改革推進会議（行革審）	1983/7-1986/6	7	2
第二次行革審	1987/4-1990/4	7	2
第三次行革審	1990/10-1993/10	9	2
行政改革委員会	1994/12-1997/12	5	1
同・規制緩和小委員会	1995/4-1997/12	14	1
行政改革会議	1996/11-1997/12	13	1
行政改革推進本部・規制緩和（改革）委員会	1998/2-2001/3	7	1
総合規制改革会議	2001/4-2004/3	15	0
規制改革・民間開放推進会議	2004/4-2007/1	13	0
規制改革会議	2007/1-2010/3	15	0
規制改革会議	2013/1-2016/7	15	0
規制改革推進会議	2016/9-	15	0

出典：中北（2009：19）に筆者が加筆したもの

(2) 技能実習制度の適正化と定着

以上をふまえて本項では、技能実習制度の適正化と定着がはかられる過程をみる。

技能実習制度の見直しについて初めにアジェンダ化したのは規制改革・民間開放推進会議であった。この会議は第 2 次小泉政権において首相の諮問機関として設置されたものであり、日本経団連の副会長であった草刈隆郎が議長を務めたほか、委員は学識者 6 名と財界人 5 名によって構成された。労働代表の意見が反映される余地はなく、したがって以下でみていくように、連合が求めていた「制度廃止を含めた抜本改革」について議論されることはなかった。

規制改革・民間開放推進会議は、2005 年 3 月に「第 1 次答申（追加答申）」を公表し、企業において「研修生を低賃金労働者として扱っている実例がある」として、「実務研修中における法的保護の在り方について検討し、結論を得るべき」と明記した。同年 12 月の「第 2 次答申」では、これを引き継いだうえで、技能実習生に対する新たな在留資格を創設することが提言され、また現在有効な規制が「基本方針」や「指針」という形式にとどまっておろ、法的位置づけが曖昧であるとして、それらを入管法関連の政省令として格上げする形で整理するよう求めた。さらに 2006 年 12 月の「第 3 次答申」では、こうした技能実習制度の見直しについて遅くとも 2009 年度の通常国会までに関係法案を提出するよう求めた。このように同会議による一連の提言は、技能実習制度の維持を前提としながら、それを修正し、定着させることを目指すものだったといえる。

規制改革・民間開放推進会議の提言を受けて、2006 年 10 月より厚生労働省と経済産業省はそれぞれ研究会を設置し、法改正の検討を始めた。その後、両研究会はともに 2007 年 5 月に中間報告をまとめ、改革案を発表した。厚労省案では、研修生の法的保護のあり方について、従来の研修（1 年）＋技能実習（2 年）を新たな在留資格のもとで統合し、その全期間において労働関係法令を適用することを提言した。その理由として、研修中の「実務研修」が「外見上はその活動が「研修」なのか、資格外活動である「労働」なのか明確に区別し難い場合が多い」ことや、「現行の労働関係でない「研修（1 年）」＋労働関係のもとに実施される「技能実習（2 年）」については、実態的にも、意識の上でも、「実務研修」から「技能実習」まで一連のものとして捉えられている」ことをあげている（「研修・技能実習制度研究会中間報告」）。これに対して経産省案では、現行 1 年間の研修制度を維持したうえで、研修生による申告・相談窓口の整備や受け入れ機関への罰則強化を提言した。研修生を労働者として扱うことで「技能移転による国際貢献という趣旨が弱ま」るおそれがあることや、「現行制度の下でも、研修生であっても、労働基準監督署が実態に応じて指導・保護等を行うことは可能」であると主張している。また技能実習制度の拡充のため、「高度技能実習制度」を導入しさらに 2 年間の実習を認めることや、対象職種を追加することも提案した（『外国人研修・技能実習制度に関する研究会』とりまとめ）。このように技能実習制度の改革案

をめぐっては、技能実習生の保護強化を重視する厚労省と、制度の拡充を重視する経産省とが対立する構図となった（『日本経済新聞』2007.5.15 朝刊）。

この間、上記の議論を受けて様々なアクターが改革案や提言を発表していた。まず経済財政諮問会議では、主に競争力の強化という観点から外国人労働者の受け入れ拡大を前向きに検討していた（明石 2010 : 265）。2007年9月、同会議の労働市場改革専門調査会が「第2次報告」をまとめ、技能実習制度の改革案を提示した。同報告では、3年間を通じて「技能実習」という新たな在留資格を設け、労働関係法令の対象とすることを提言する一方、対象職種を介護・看護などにも拡大することや、「高度技能実習制度」を導入することなど、制度の拡充も求めている。すなわち技能実習生の保護強化と受け入れ拡大を同時に進めるという案であり、厚労省案と経産省案を折衷するような内容であった。また先に触れたとおり、同時期には経済界が外国人労働者の受け入れ緩和に向けた要請を強めていた。特に技能実習制度については、日本経団連が同年9月に改革案を発表し、従来の労働者性が認められない「研修」を維持したまま、その期間については柔軟性を確保するよう求めた（「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」）。一方で連合は、同年3月に提言を発表し、「制度廃止を含めた抜本改革が必要」であり、運用の規定をより厳格化することを求めた。具体案として、技能実習期間の延長を認めないことや、研修生の労働者性にかんする判断基準を明確化することが盛り込まれている（「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」）。

以上のような様々な提言や要請が発表される中で、関係省庁間の調整が行われた結果、2009年7月に改正入管法が成立し、技能実習制度の改革が実現した。改革の内容はおおむね厚労省案に沿ったものだったといえる。すなわち、新たな在留資格を設けて、従来の研修（1年）を「技能実習1号」、その後の2年間を「技能実習2号」としたうえで、入国後2ヶ月間の座学講習を除く全期間に最低賃金などの労働関係法令が適用されるようになった（図3-2）。1号・2号はそれぞれ「企業単独型」（イ）と「団体監理型」（ロ）とで在留資格が分かれるため、合計で4種の在留資格が新設された。

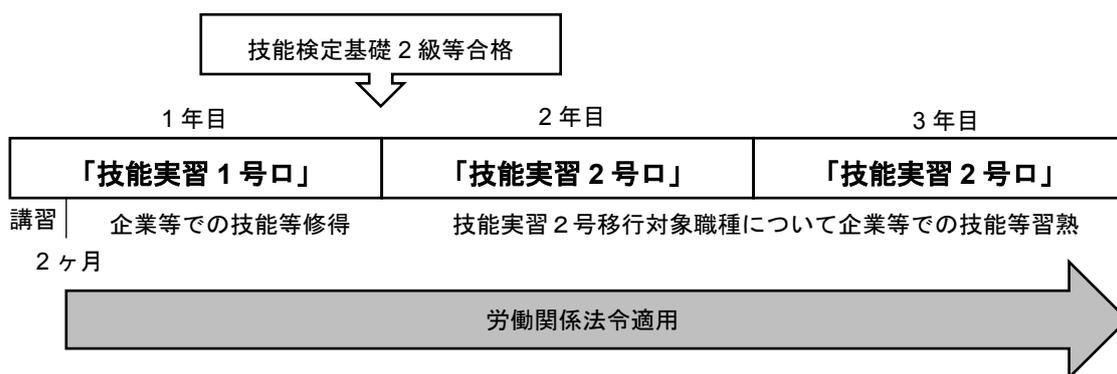
こうした改正の一方で、検討の過程では、より抜本的な改革案や代替案も示されていたことを指摘しておきたい。法務副大臣を主査とする「今後の外国人受入れに関するプロジェクトチーム」が2006年5月に発表した「中間まとめ」では、これまでの研修・技能実習制度や日系人の受け入れについて「本音と建前の乖離」があることを指摘したうえで、「本音と建前の乖離を解消し、本音に近づけるべき制度は本音に合わせて制度を再構築し、建前が正しい制度は建前に沿って不正を許さない運用を行うべき」と主張した。そのうえで従来の技能実習制度を改編し、「中間技能労働者」という新たな枠組みのもとで受け入れることを提案している（「今後の外国人の受入れについて（中間まとめ）」）。また自民党の国家戦略部における「外国人労働者問題プロジェクトチーム」は2008年7月、「外国人労働者短期就労

制度」の創設を提言した。同制度では、最長3年間、原則としてすべての業種で外国人労働者を受け入れ、単純労働者の就労も認めるとされた（『日本経済新聞』2008.7.21 朝刊）。これらの提案は、技能実習制度に代わる新たな制度を導入し、外国人労働者を「フロントドア」から受け入れることを目指すものであった。しかし、結果としてこのような提案が実際の政策に反映されることはなかったのである。

では、2009年の改正はどのように評価できるだろうか。前節でも指摘したとおり、従来の技能実習制度において研修生は、労働者性が認められなかった実務研修中も、事実上の労働者として活用されており、制度の名目と実態との乖離が問題視されていた。その意味で、同改正により実習生が1年目から雇用関係におかれ、労働者として認められるようになったことは、制度の適正化として評価できる。しかし他方で、同改正により、これまで入管法上に規定がなかった「団体監理型」の受け入れが明文化されたことは問題であった。「団体監理型」による民間主導の受け入れは1993年の導入以降、受け入れ方式の主流をなすとともに、不正行為の温床ともなってきた¹⁹。濱口（2007：303）が指摘するように、本来であればここで技能実習生の斡旋行為を公的機関が一元的に担う体制が作られてもよかつたはずである。したがって同改正は、「団体監理型」に法的根拠を与え、様々な問題をはらんだ技能実習制度を定着させる結果にもつながったといえる。

ここまで本節では、2009年7月に技能実習制度の改定が実現するまでの経緯を論じてきた。改定に向けた議論は規制改革・民間開放推進会議の提言によって始まり、厚労省や経産省が具体的な改革案を提示した。その間、人口減少による労働力不足を懸念する経済界は、

図 3-2 2009年改定後の技能実習制度（団体監理型）



出典：法務省入国管理局（2013：3）

¹⁹ 法務省「在留外国人統計」によれば、2018年6月末時点で団体監理型の受け入れが全体の約97%（277,036人）を占めている。また入国管理局が2017年に技能実習制度の「不正行為」を通知した213機関のうち、団体監理型の受け入れが98.6%（209機関）が占めていた（法務省入国管理局2018）。

技能実習制度の活用に着目し、その拡充を求めるようになった。同時に経済界は、規制改革・民間開放推進会議などへの参加を通じて、政策決定過程での影響力を増した。改正の結果は、技能実習生の保護強化を重視した厚労省案に沿うものであった一方で、団体監理型の受け入れ方式が明文化され、制度の定着をもたらすものでもあった。議論の過程では、新たな受け入れ制度の創設や技能実習制度の廃止を求める改革案も提起されたが、それらが影響力をもつことはなかった。

(3) 在留管理の強化

ここでは、本章の冒頭であげた政策背景のうち、第 4 の問題に対応する政策として在留管理の強化が実施される過程を論じる。在留管理の強化は大別すると、不法滞在者を対象とする取り締まりの強化と、合法的な滞在者を対象とする「新たな在留管理制度」の導入に分けられるため、それぞれ順にみていきたい。

まず不法滞在者の問題からみていきたい。前節で述べたように、不法滞在者は 1990 年代を通じて高止まりの傾向にあり、その取り締まりも形式的なものにとどまっていた。他方で同時期には、外国人による犯罪が日本社会の治安悪化の一要因として見なされるようになり、それと不法滞在問題とを結び付けて論じられる状況が新たに生じていた²⁰ (明石 2010 : 216)。警察庁は 1990 年代以降、不法滞在者の犯罪割合の高さに着目し、その増加を治安的な観点から問題視する見解を提起するようになった (高谷 2018b : 537)。『警察白書』には 1989 年版以降、来日外国人による犯罪が明記されるようになり、1999 年版には新たに「不法入国・不法滞在問題」という項目が浮上している。また「9.11 同時多発テロ」をはじめとする国際的な組織犯罪やテロに対する懸念は、入国管理をより厳格化する効果をもたらした (明石 2010 : 218)。当時の人々の意識も、こうした社会状況を裏付けている。2004 年 7 月に内閣府が実施した「治安に関する世論調査」の結果によれば、ここ 10 年間で治安が「悪くなったと思う」と答えた日本人は 86.8%にのぼり（「どちらかといえば悪くなったと思う」42.8%+「悪くなったと思う」43.8%）、その理由として「外国人の不法滞在者が増えたから」が 54.4%で第 1 位となっている。こうした中で、不法滞在問題への対策が 1990 年代後半より入管法の改正を通じて段階的に強化されていく。

まず 2001 年 7 月、内閣府に「国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部」が設置され、同年 8 月に「国際組織犯罪等対策に係る今後の取組みについて」が発表された。その冒頭では「不法入国・不法滞在」の増加が「都市部を中心に多発する国際組織犯罪等の温床となって

²⁰ただし実際には、不法滞在者が及ぼす治安悪化の効果はきわめて小さかったことに注意が必要である。2003 年から 2008 年にかけて日本全体の刑法犯検挙人員は約 4 万人減少したが、このうち不法滞在者が占める割合は約 2% (906 人) に過ぎなかった。したがって後述する「半減計画」の達成と日本の治安改善にはほとんど関連がなかったといえる (中島 2009 : 5)。

いる」という認識が示され、対策が列挙されている。この直後に発生した 9.11 テロは、こうした認識をより強化させることになった（高谷 2018b : 539）。2003 年 8 月には、警察庁が「緊急治安対策プログラム」を公表し、同年を「治安回復元年」として治安対策を強化する方針を打ち出した。そこでは、入国管理局などと連携しつつ、来日外国人犯罪の取り締まりを強化していくことが明記されている。また同年 9 月、政府は「犯罪対策閣僚会議」を設置した。同会議は同年 12 月に「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を策定し、「犯罪の温床となる不法滞在者を、今後 5 年間で半減させ」という目標（半減計画）が設定された。さらに同年 11 月の衆院総選挙では、自民党の政権公約において治安対策が重点公約とされ、同じく「5 年間で不法滞在外国人を半減」するという目標が盛り込まれた。このようにして政府、与党、関係省庁の間では、外国人犯罪やその温床である不法滞在者への取り締まりを強化する方針が共有されていった。

こうした動向を受けて、入管職員や警察官による徹底的な取り締まりが実施された。その結果、不法滞在者は 2004 年 1 月の 219,418 人から 2009 年 1 月の 113,072 人へと急減し、上記の「半減計画」はほぼ達成されることになる。再び図 3-2 を参照すれば、以後も不法滞在者は減少し続け、2010 年代を通じても低調に推移していることがわかる。また 2004 年 6 月に改正された入管法でも、不法滞在への対策が強化された。改正により、不法滞在や不法入国、不法就労助長罪に係る罰金が引き上げられたほか、出国命令制度や在留資格取消制度が導入されることになった。

以上の流れと並行して、合法的な滞在者を対象とする在留管理の強化が進められた。以下では、2009 年の入管法改正により「新たな在留管理制度」が創設されるまでの経緯をみていきたい。先にも触れた犯罪対策閣僚会議は 2005 年 7 月、「外国人の在留管理に関するワーキングチーム」を設置した。ワーキングチームは検討の結果、従来の在留管理制度について、入管法にもとづく国と外国人登録法にもとづく地方自治体とが二元的に管理していることや、入国審査時および更新時のみの「点の管理」にとどまっていることなどの問題点をあげた。そしてこれらの問題を解消し、外国人の居住・就労実態を正確に把握するため、「法務大臣による在留情報の一元的把握」や、関係諸機関による「情報の相互照会・提供」の実現を提案している（「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果」）。この間、規制改革・民間開放推進会議でも同様の議論が進められており、2006 年 12 月の「第 3 次答申」では「在留外国人の入国後のチェック体制の強化」が明記された。具体案として「外国人の在留に係る情報の相互照会・提供」や「外国人登録制度の見直し」があげられ、遅くとも 2009 年通常国会において関係法案を提出するよう求めている。

こうした議論を受けて、法務省でも法改正に向けた検討が行われた。2007 年 2 月、第 5 次出入国管理政策懇談会²¹のもとに「在留管理専門部会」が設置された。同年 8 月に発表した中間報告では「新たな在留管理制度」の導入が提案され、法務大臣による一元的かつ継続

²¹ 「出入国管理政策懇談会」は法務大臣の私的懇談会である。第 5 次では労使代表を含めた有識者 18 名によって構成された。

的な「線」の管理を実施するよう求めた。同部会はさらに検討を加えた後、**2008年3月**に「新たな在留管理制度に関する提言」をまとめ、法務大臣に提出した。ここで提唱された新たな在留管理制度は、同年**12月**に犯罪対策閣僚会議がまとめた「犯罪に強い社会の実現のための行動計画**2008**」にも反映されることになる。

ただし在留管理の強化は、これまで外国人住民を多数受け入れてきた地方自治体からの要請の結果としても捉えることができる。**2001年**、日系南米人住民の増加を目の当たりにした複数の地方自治体が「外国人集住都市会議」を設立し、同年**10月**に「浜松宣言及び提言」を採択した。ここでは、外国人の社会保障、教育問題への対応に加え、外国人登録制度の見直しがあげられていた。その後も同会議は、生活者としての外国人が抱える諸問題への対応について、繰り返し政府に要請している。要請の背景には、外国人労働者の働き方に根ざした問題があった。日系南米人は新たな就労機会を求めて頻繁に転居を行う傾向にあるため、自治体による外国人世帯の補足が難しく、行政サービスの安定的な提供に支障をきたしていた。また政府も、外国人登録を法定受託事務として地方自治体に委ねていることから、外国人の情報収集に制約を抱えていた（明石 **2010** : 13）。こうした問題の顕在化は、外国人労働者の受け入れが単なる入管政策にとどまらず、在留管理の観点からも政策対応を要することを政府に認識させる結果になったといえる。例えば、総務省による**2006年3月**の「多文化共生の推進に関する研究会報告書」や、外国人労働者問題関係省庁連絡会議による同年**12月**の『生活者としての外国人』に関する総合的対応策』では、外国人の生活環境を改善するための施策が検討されている。とはいえ受け入れ規模を拡大するペースに対して、政策対応が追いついていないという問題も指摘されている（明石 **2017c** : 8）。

このようにトップダウンによる治安対策と、地方自治体のボトムアップによる要請とが結実する形で、**2009年7月**に新たな在留管理制度を含む改正入管法が成立し、**2012年7月**より施行された。これにより従来の「外国人登録制度」は廃止され、入国管理局が、法務大臣の交付する「在留カード」を通じて、外国人の情報を一元的に把握できる体制が整備された。くわえて外国人の居住地は、住民基本台帳制度をもとに管理されることになった（小畑 **2009** : 5）。

以上、本項では**2000年代**に実施された不法滞在者の排除と在留管理の強化について論じてきた。外国人の不法滞在にかんする問題は**1980年代**後半より継続していたが、**2000年代**に入ると治安対策の観点から本格的な解消が目指された。相次ぐ入管法の改正による規制強化や、「半減計画」のもと厳しい取り締まりが行われた結果、**2000年代**を通じて不法滞在者は急減した。同時に、外国人に対する規制強化は合法的な滞在者にも及び、新たな在留管理制度が導入された。

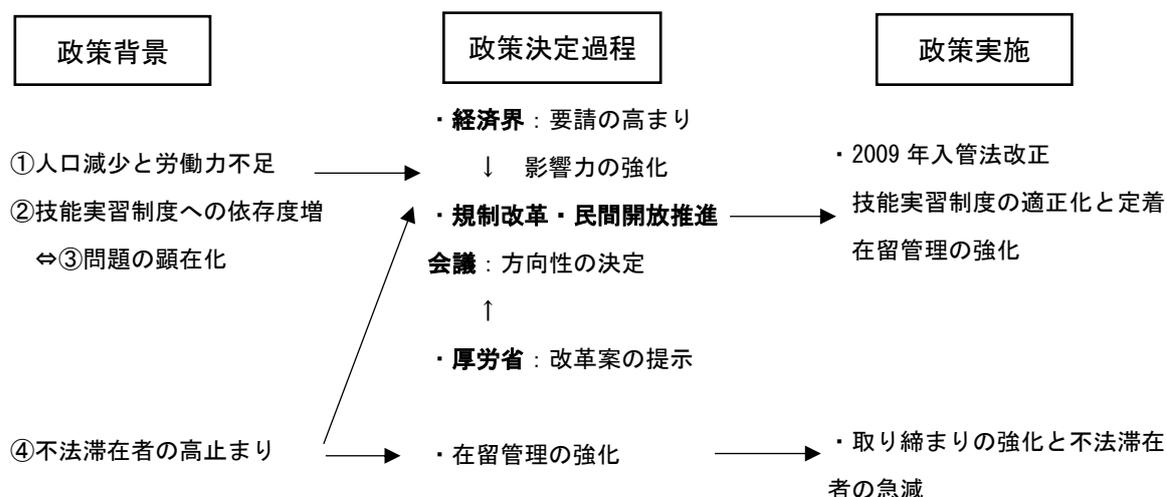
3 小括

ここでは本章の議論をまとめたいので、仮説との照応関係を確認したい。

2000年代における政策背景は、①人口減少と労働力不足、②技能実習制度への依存度の高まりと、③その問題点の顕在化、④不法就労者の高止まりであった。まず①、②、③に対応する政策として、技能実習制度の改革が行われた。規制改革・民間開放推進会議が制度の見直しを提言すると、技能実習生の保護強化を重視し、新たな在留資格の創設を求める厚生労働省と、受け入れ拡大を重視し、従来の研修制度の存置を求める経産省案とが対立した。また同時期には、経済界を中心に外国人労働者の受け入れ拡大を求める提言が以前にも増して相次いでいた。こうした中で、おおむね厚生労働省案に沿った形で技能実習制度の改革が実現し、その適正化と定着がはかられた。他方で、廃止を含めた抜本的な改革案が影響力を持つことはなかった（第2項）。④については、不法滞在者の増加が治安悪化の温床として見なされるようになったことで、規制や摘発が強化され、その数は大きく減少した。また入管法の改正により「新たな在留管理制度」が導入され、外国人情報を一元的に管理する体制が整備された（第3項）。一連の流れを表したものが図3-4である。

以上の経緯で重要なのは、経済界の動向である。経済界は2000年代頃より、外国人労働者の受け入れ緩和の要請を強めるとともに、首相直属の審議機関への参加を通じて政治的影響力を向上させた。技能実習制度の見直しを当初提言したのも、経済界の代表が多く名を連ねる規制改革・民間開放推進会議であった。同会議は制度の適正化をはかりつつ、その定着を目指す方向性を示した。これを受けて進められた具体案の作成においては、結果として厚生労働省が影響力を発揮することになった。厚生労働省は、技能実習生の保護強化を重視し、いわば労働行政の観点から技能実習制度の修正をはかった。一方、廃止を含めた抜本的な改革を求めている連合の主張は、ここでも影響力を持たなかった。こうした経緯から、技能実

図3-4 第3章の政策決定過程



出典：筆者作成

習制度の廃止が検討されることはなく、制度を適正化しながら法的根拠を与えて持続させる道が選択された。

また「政策背景」に着目した場合、次のように指摘できる。不法滞在者の高止まりや研修生の劣悪な労働環境が社会的に問題視されるようになったことは、韓国の事例をふまえると、従来の外国人労働者政策に抜本的な転換を迫る可能性をもっていた。しかし規制・摘発の強化により不法滞在者は激減し、また入管法の改正により技能実習生の保護強化が一定程度実現したことで、政策の存続を揺るがし、改革をもたらすような社会問題には発展しなかった。

こうしてアクター、政策背景ともに、改革を推進しうる影響力をもつことはなかった。その結果、2000年代においても技能実習制度は持続し、外国人労働者政策が抜本的に転換することはなかった。

第4章 2010年代

1 政策背景

前章では2000年代に労働需要の高まりなどを背景として、外国人労働者の受け入れをめぐる議論が活発化したことを論じた。しかしこうした議論は、2008年のリーマン・ショックを機に沈静化に向かった。リーマン・ショックによる景気後退は、第2章で見たように不安定な就労形態を余儀なくされていた南米日系人を直撃し、大量の失業者を生み出すことになった。政府は2009年4月より「日系人帰国支援事業」を実施し、日本での再就職を断念した日系人2万1,675人が母国に帰国した（厚生労働省）。不況下でも日本にとどまった日系人に対しては、2009年1月に内閣府が「定住外国人施策推進室」を設置し、2010年8月に「基本方針」を、2011年3月に「行動計画」を策定した。これらをもとに、日系人の雇用、教育支援策が実施された。さらに2011年3月に発生した東日本大震災によっても、外国人労働者が流出する事態となった。このように2000年代後半以降の外国労働者政策は、経済危機や災害の発生への対応から、受け入れ局面よりも居住局面に力点が置かれていたといえる（鈴木 2015 : 14）。

しかし2012年に自民党が政権に復帰し、第2次安倍内閣が発足すると、再び外国人労働者の受け入れ拡大が検討されるようになった。その背景として、以下の3点が考えられる。

第1に、労働力不足の深刻化である。2012年以降の景気回復に加え、前章でもあげた少子高齢化による生産年齢人口の減少という構造的な問題から、労働力不足が深刻化している。日本銀行が2018年4月に発表した「全国企業短期経済観測調査（短観）」によれば、労働力の過不足感を示す雇用人員判断D.I.は約4割の業種で過去最悪となった（『日本経済新聞』2018.4.3朝刊）。第2章の図2-1で示した有効求人倍率の推移からも、2010年代以

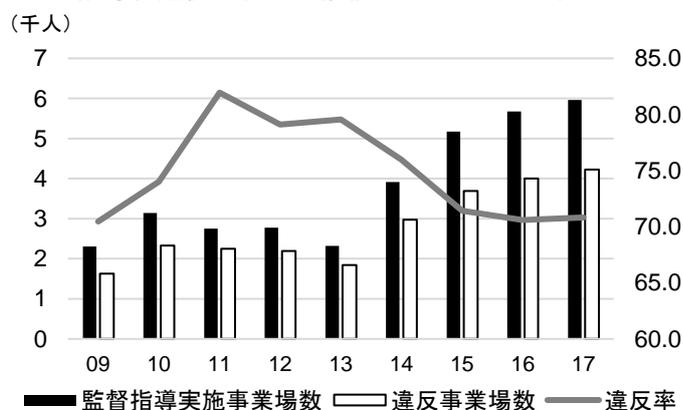
降、一貫して上昇傾向にあることがみて取れる。労働力不足の深刻化は企業経営を悪化させ、人手不足関連の倒産も増加傾向にあることから、外国人労働者の受け入れ緩和を求める声が強くなっている。

他方で第 2 に、依然として技能実習制度の不適正な活用が問題となっていた。前章で扱った 2009 年の改正により、技能実習生の法的保護が強化されたものの、その後も実習実施機関における法令違反は減少しなかった（図 4-1）。厚生労働省の調査によれば、全国の労働基準監督機関は、2012 年時点で、実習実施機関に対して 2776 件の監督指導を実施しており、その約 8 割にあたる 2196 件で法令違反が発覚していた。最も多い違反内容は「労働時間」(32.2%)であり、その後に「割増賃金不払」(18.0%)や「賃金不払」(12.1%)などが続く。こうした問題から、実習実施機関や監理団体に対する規制強化の必要性が認識されるようになった。

第 3 に、経済成長への期待である。第 2 次安倍政権以降、外国人労働者の受け入れが成長戦略の一環として位置づけられるようになった。例えば 2013 年 6 月に策定された最初の成長戦略である「日本再興戦略：JAPAN is BACK」では、「高度外国人材の活用」や「外国人看護師・介護福祉士の受入れ」が明記されている。専門的・技術的分野に精通した「高度人材」は、国際的にも経済成長や国の競争力強化に寄与することが期待され、獲得競争が激化している（村上 2016）。本稿ではこれまで取り上げてこなかったが、日本政府もとりわけ 2000 年代以降、国際的な競争を意識して高度外国人材の受け入れを推進する提言を度々示してきた。こうした政策潮流は第 2 次安倍政権以降、さらに加速している。また規制緩和を行うことで、高度人材のみならず多様なルートから外国人労働者を受け入れる方針がとられている。

以上の政策背景をふまえて、本章では主に第 2 次安倍政権以降で展開されてきた外国人労働者政策の経緯について論じる。現在進行中の内容も含むため、その傾向などを断定的に

図4-1 技能実習制度の実習実施機関に対する監督指導、送検の状況の推移（2009～2017年）



出典：厚生労働省「外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」

論じることはできないが、ひとまず以下では「技能実習制度の拡充」と「受け入れルートの多様化」という 2 点に着目してみていきたい。なお直近の事例として、2018 年 12 月 8 日、改正入管法が成立し、新たな在留資格「特定技能」のもと、外国人労働者のさらなる受け入れ拡大が決まった。いわゆる単純労働者の受け入れを公式に認める大きな政策転換となるが、その具体的な内容については、本稿執筆時点で未定のも

が多い。そこで同改正については、終章で今後の展望として取り上げることにしたい。

2 政策決定過程

(1) 技能実習制度の適正化と拡充

ここでは、2016年11月に「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（以下、技能実習法）が成立するまでの経緯を論じる。同法の成立により、技能実習制度の適正化がはかれるとともに、制度の拡充を通じてより柔軟な利用が可能となった。

技能実習制度の見直しに向けた議論は2013年11月より、第6次出入国管理政策懇談会のもとに設置された「外国人受入れ制度検討分科会」において始まった。見直しの背景として、そもそも2009年の入管法改正時に、衆・参両院の法務委員会でそれぞれ付帯決議が付されており、技能実習制度のあり方の抜本的な見直しについて総合的に検討するよう定められていたという事情があった。また上述したとおり、依然として制度の不適正な利用が見られる一方で、制度の拡充に向けた要請も関係業界から数多く寄せられていた。前者を問題視する見解として、連合は2013年9月に「2014～2015年度 政策・制度 要求と提言」において、技能実習制度への規制強化を求めているほか、日本弁護士連合会は2013年6月に「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」を政府に提出していた。後者の要請としては、日本経団連や大阪商工会議所、全国中小企業連合会、全中連協同組合連合会が実習期間の延長などを求めている（法務省入国管理局 2013：16）。分科会は8回にわたる検討を重ねた結果、2014年6月に「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」を発表した。ここでは、全体として「現在指摘されている問題点を徹底的に改善した上で、制度の活用を図るべき」という方向性が示された。制度の改善策としては、公的機関による監理団体および実習実施機関への監視強化や、監理団体への規制強化、技能実習生向けの通報・相談窓口の整備を実施するよう求めている。一方で制度の拡充策として、実習期間を職種によっては5年間に延長することや、対象職種を拡大することなどが提案されている。

分科会での検討と並行して、首相直属の審議機関においても技能実習制度の見直しが議論されていた。2014年1月、産業競争力会議が「成長戦略進化のための今後の検討方針」を公表し、「制度の適正化とともに、一定の要件の下で再技能実習を認めることや、介護等の分野を追加することを含めた制度の見直し」について、「平成26年年央までに方向性を出す」ことを求めた。また同年4月の第2回経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議でも、民間議員から技能実習制度の拡充について要請があったほか、安倍首相が「谷垣法務大臣を中心に、関係閣僚の協力の下で、技能実習制度の管理・運用体制を抜本的に強化・改善するとともに、実習期間や対象業種などについて必要な見直しを行っていただきたい」と

発言していた²²。こうした審議機関における議論の方向性が、分科会の報告書にも反映されたことが考えられる。

そして以上の議論は、成長戦略のなかに取り込まれることになる。2014年6月に策定された『日本再興戦略』改訂2014：未来への挑戦では、まず冒頭で「少子高齢化による人口減少社会への突入という日本の経済社会が抱える大きな挑戦を前に、日本経済を本格的な成長軌道に乗せることはそう容易なことではない」と述べたうえで、「いかにして労働力人口を維持し、また労働生産性を上げていけるかが、日本が成長を持続していけるかどうかの鍵を握っている」として、その具体的な施策の中に「技能実習制度の拡充等」を位置づけた。ここでは、対象職種の拡大や技能実習期間の最大5年間への延長、受け入れ枠の拡大などの見直しを行い、2015年度中に新制度へ移行するという方針が示されている。対象職種については、特に介護分野の受け入れについて年内に検討し、結論を出すよう求めている。

成長戦略への明記を受けて2014年11月、法務省と厚生労働省の合同による有識者懇談会が設置され、改定の具体的な内容について検討が重ねられた。有識者懇談会は2015年1月に報告書をまとめ、これをもとに関係省庁の間で調整が行われた。そして2015年3月、報告書の内容がおおむね反映される形で技能実習法案が国会に提出され、翌年11月に成立した。

これにより、技能実習制度の「適正化」と「拡充」が実現したといえる。前者の最大の点として、制度の適正な実施のために指導監督などを行う「外国人技能実習機構」が創設された。また監理団体を許可制、実習実施者を届出制としたほか、技能実習生ごとに作成する技能実習計画についても事前に認定を受ける必要が定められた。後者の拡充策としては、優良な実習実施者・監理団体において、「技能実習第3号」という在留資格のもと4年目、5年目の実習を行うことや、受け入れ人数枠を拡大することが認められた。また複数職種や地域限定職種での実習が可能となったほか、社内検定を活用することで企業独自の実習が認められるようになった（法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官2017：3-5）。さらに2017年11月、技能実習法の施行にあわせて厚生労働省の告示が出され、対象職種に「介護」が追加された（厚生労働省 社会・援護局2017：4）。このように2015年の技能実習法の成立により、制度の管理強化がはかられた一方、より柔軟に制度を利用し、受け入れを拡大することも可能になったという両面を指摘できる（上林2017：76）。

以上、本項では2010年代において技能実習制度の改定が実現するまでの経緯をみてきた。まず法務省の出入国管理政策懇談会において見直しの議論が始まり、その途上では首相直属の審議機関によって見直しの方向性が示された。これらの議論が成長戦略にも取り込まれ、関係省庁での調整が行われた結果、技能実習制度の適正化および拡充が実現した。

²² 経済財政諮問会議（2014）「経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議（第2回）議事録」<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0404/gijiroku.pdf>>（2019年1月1日アクセス）を参照のこと。

(2) 受け入れルートの多様化

前項では、技能実習制度の見直しにより、外国人労働者の受け入れをさらに拡大する道が開かれたことを確認した。近年ではこうした制度の拡充のみならず、必要に応じて受け入れルートを新設することで、従来は外国人労働者の受け入れが認められていなかった分野でも、個別に受け入れを認めていく傾向がみられる。その背景には、いずれも特定分野における深刻な労働力不足と経済成長への期待という第 1 節であげた問題が関連している。さらに受け入れルートが新設される過程では、首相のトップダウンによる意思決定がより強く影響を及ぼしている。以下では、①外国人看護師・介護福祉士の受け入れ、②国家戦略特区による受け入れ、③建設・造船分野における受け入れについて取り上げ、その経緯をみていきたい。

① 外国人看護師・介護福祉士の受け入れ

第 1 に、看護・介護分野における外国人労働者の受け入れである。2016 年に技能実習法が改正されたことにとともに、新たに「介護」が対象職種となったことは前項ですでに述べた。そもそも政府内では 2000 年代前半より、外国人看護師・介護福祉士の受け入れについて検討が始まっていた。ただしそれは労働政策としてではなく、経済連携協定（EPA）を通じた受け入れであった。EPA とは、モノやサービスの貿易に加え、投資や人の移動、知的財産の保護などを含む広範な経済連携を目的とする政府間協定である。日本政府は 2002 年のシンガポールとの協定を皮切りに、これまで 18 カ国と EPA を締結してきた（2018 年 8 月現在）。

EPA にもとづく外国人看護師・介護福祉士の受け入れが初めて検討されたのは、日本フィリピン経済連携協定（JPEPA）の交渉過程においてである。2002 年 5 月より行われた交渉において、フィリピン政府は、家事労働者、ベビーシッター、看護、介護の分野における労働市場の解放を求めている。これに対して日本政府は、単純労働者の受け入れを認めないという従来の方針のもと、専門職である看護師と介護福祉士についてのみ検討を進めることになった（安里 2007 : 33）。検討の過程で国内では、受け入れ推進の立場をとる経済産業省と外務省、慎重な厚生労働省と農林水産省、そして中立の法務省との間で調整が難航していた。また日本看護協会は、受け入れによる日本人看護師の待遇悪化をおそれて慎重な姿勢を示し、看護師資格の相互認証を行わないなどの条件を提示した。連合も同じく看護師については国内労働市場への悪影響を及ぼさない範囲でのみ受け入れを容認した一方、介護福祉士については不安定な雇用実態の解消が先決として反対した（安里 2007 : 35）。こうした中、受け入れを強力に主張するフィリピン政府に対して、他の交渉事項も含めた総合的なすり合わせが行われた結果、2004 年 11 月に看護師・介護福祉士の候補者の受け入れが大筋合意に至った（河内 2012 : 7）。その後、2009 年 5 月に第一陣がフィリピンから来日

することになった。日本政府は JPEPA の枠組みを踏襲することで、これまでにインドネシアおよびベトナムとも EPA を締結している。

EPA にもとづく外国人看護師・介護福祉士の斡旋は、技能実習制度と異なり、送り出し国側も日本側も政府関係機関が担っている。彼・彼女らは日本人と同等待遇で雇用され、労働関係法令が適用される。滞在期間は看護師が 3 年、介護福祉士が 4 年とされ、1 年間無料で日本語研修を受けた後、配属された病院や施設で就労しながら国家試験に向けた勉強をする。一定期間内に国家試験に合格すれば引き続き滞在し、就労が認められるが、不合格の場合は帰国しなければならない（小川 2018 : 61）。このような日本での国家資格の取得を条件とした受け入れは、厚生労働省や日本看護協会、連合などの主張に沿ったものだったといえる（明石 2010 : 263）。また厚生労働省（2008 : 2）が受け入れの趣旨について、「二国間の協定に基づき、公的な枠組みで特例的に受入れを行うものであり、看護・介護分野における労働力不足への対応のために行うものではない」と説明するとおり、受け入れの上限は看護・介護の両分野で 2 年間に 1000 人と設定されており、国内の労働力不足を補填するには十分とはいえない。実際、2017 年 9 月までに来日した候補者は 3 ヶ国の累計で 4732 人にすぎず、外国人労働者全体におけるプレゼンスは決して大きくない。

EPA 締結後も、看護・介護分野における受け入れは度々俎上に載せられた。例えば経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会が 2007 年 9 月にとりまとめた「第 2 次報告」では、看護・介護分野の受け入れを緩和することや、技能実習制度の対象職種に加えることが提案された。その理由として、少子高齢化の進展により、同分野での雇用需要が増大する傾向にあることがあげられている。また日本経団連が毎年公表している「規制改革要望」では、2004 年度版より「外国人の介護分野での在留資格の整備」が新規項目としてあがっている。要望の背景には同じく、「少子化・高齢化が進む中、将来的に労働力不足が深刻化すると予想される分野」であるという懸念があった。

こうした中で、成長戦略にも介護分野の受け入れにかんする記述が現れるようになった。2014 年 6 月の『『日本再興戦略』改訂 2014』では、技能実習制度の対象職種に介護分野を追加すること、および介護福祉士資格を取得した外国人留学生が卒業後に国内における就労を可能とするための在留資格を整備することが明記された。前者は年度内に結論を得ること、後者は年内を目途に制度設計などを行うことを求めている。これを受けて、厚生労働省の社会・援護局に「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会」が設置され、学識経験者や介護サービス関係者を交えた検討が重ねられた。2015 年 2 月に公表された「中間まとめ」では、対人サービス業として必要なコミュニケーション能力の要件などを提案されている。そして 2016 年 11 月、改正入管法の成立により、在留資格「介護」が創設されることになった。これにより、日本の介護福祉士養成施設を卒業し、介護福祉士資格を取得した外国人留学生が、日本で就労できるようになった。前述のとおり、同時に技能実習法も成立しており、その後の告示により介護が対象職種として追加された。

ここまでみてきたように、2000年代以降、看護・介護分野における外国人労働者の就労は、EPA、技能実習制度、そして在留資格「介護」の創設により、徐々に緩和されてきた。その背景には、EPAのように必ずしも労働力不足のみがあるわけではないが、日本で働く同分野の外国人労働者は着実に増加傾向にある。

② 国家戦略特区における受け入れ

第2に、国家戦略特区を活用した外国人労働者の受け入れである。2013年12月、「国家戦略特別区域法」が成立し、国家戦略特別区域（国家戦略特区）の制度が始まった。同制度は、地域を限定して既存の規制を緩和することで、産業競争力の強化を目指すものであり、安倍内閣の成長戦略の中核として位置づけられている。現在までに全国10か所が国家戦略特区として指定されている。指定された地域は、内閣総理大臣が決定した「区域方針」にもとづき、特区ごとに設置する「国家戦略特別区域会議」が「区域計画」を作成する。小泉政権における「構造改革特区」や菅政権における「総合特区」が、地方自治体のボトムアップによる申請で運用されていたのに対して、国家戦略特区はトップダウン色の強い制度といえる（中島 2014 : 6）。

2014年1月、安倍首相は世界経済フォーラム年次総会において冒頭演説を行い、「既得権益の岩盤を打ち破る」として、国家戦略特区の活用をアピールした。その中で、医療、農業、雇用市場の改革や法人税の引き下げを行うことにくわえ、女性の就労を促進するために、家事・介護の分野で外国人労働者を受け入れることを述べた（首相官邸 2014a）。その後、2014年4月の経済財政諮問会議・産業競争力会議の合同会議において、安倍首相は「移民政策と誤解されないように配慮しつつ」、国家戦略特区の活用を含めた「外国人材の活用の仕組み」について検討を進めるよう指示した。ここでは経済界出身の民間議員からも、国家戦略特区における家事支援や介護分野における受け入れが提案されていた²³。

これを受けて2014年5月に行われた「国家戦略特別区域諮問会議」では、「当面の追加規制改革事項」として、「女性の活躍推進のための外国人家事支援人材の活用」や「特区での多様な外国人受入れのための新たな在留資格の創設（創業人材・新規企業スタッフなど）」という項目が浮上した。これを反映する形で、2014年6月の『日本再興戦略』改訂2014では、「国家戦略特区における家事支援人材の受け入れ」について、「検討を進め、速やかに所要の措置を講ずる」ことが明記された。そして2015年7月、国家戦略特区法が改正され、外国人の家事支援人材と創業人材の受け入れが認められるようになった。

²³ 経済財政諮問会議（2014）「経済財政諮問会議・産業競争力会議合同会議（第2回）議事録」<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2014/0404/gjijiroku.pdf>>（2019年1月1日アクセス）を参照のこと。例えば、長谷川閑史・武田薬品工業社長は、本格的な人口減少時代を迎える日本にとって、外国人材の活用は成長戦略の重要な柱であると主張し、新たな就労制度として「農業、製造業、家事支援サービス等についても検討を開始すべきであり、特に家事支援サービスに関しては特区で先行的に実施し、ニーズなどの検証を行った上で拡大していくことも検討していただきたい」と述べている。

家事支援人材は、上述のとおり女性の社会進出を促進するという目的のもと、受け入れ企業と雇用契約を結び、利用世帯で家事支援サービスを提供する。創業人材は、外国人が日本で起業するために必要な在留資格「経営・管理」の取得要件を緩和したものであり、日本経済の活性化に寄与することが期待されている。さらに2017年6月の改正では、外国人の農業支援人材の受け入れも認められた。農業支援人材は、経営規模の拡大などによる「強い農業」を実現するため、一定水準以上の技能等を有する外国人が対象となる。

以上のように、国家戦略特区制度を用いることで、地域を限定しながらも、これまで受け入れが認められていなかった分野の外国人労働者の受け入れが次々と進められてきた。その中には家事支援人材のように、従来は「単純労働」と見なされ、就労が認められなかった業種も含まれている。政策の背景には、既述のとおり人口減少への対応や経済成長の実現という目標があるのはもちろんのこと、特区における小さな成功例を積み重ねることで、それを全国規模にまで広げていくという狙いも指摘されている（『日本経済新聞』2017.3.24 朝刊）。また政策決定過程では、首相の裁量のもと、規制緩和に好意的な民間議員が深く関与することで、スピーディな意思決定が行われている（中島 2014 : 5）。

③ 建設・造船分野における受け入れ

第3に、労働集約型産業・職種における労働力の受け入れである。2015年4月より、建設および造船分野における外国人労働者の受け入れが時限措置として始まった。その背景には、近年の建設産業における担い手不足に加えて、2020年に東京オリンピック・パラリンピックの開催が決まったことで、関連施設の整備などに伴う一時的な建設需要の増大が見込まれたことが関係している。

2014年1月、政府は「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議」を開催した。ここでは、即戦力となりうる外国人労働者を活用するために必要な措置について、年度内を目途に決定を目指すことが確認された（『日本経済新聞』2014.1.24 夕刊）。同年4月、閣僚会議は建設業での外国人労働者の拡大を行う緊急措置を決定し、「取りまとめ」を公表した。これにより、建設分野における技能実習生の受け入れ期間が2年間延長され、最長で5年間になるとともに、過去に技能実習を終了し一旦帰国した外国人労働者が再入国して2、3年間働くことも認められた。ただし、いずれも2020年度までの時限措置である（「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」）。さらに同年6月の『日本再興戦略』改訂2014では、「建設業との間で人材の相互流動が大きい」という理由から、造船業においても建設業と同様に時限措置として外国人労働者を受け入れることが閣議決定された。

以上、ここでも政府によるトップダウンの判断によって、外国人労働者を受け入れる新たなルートが設定された。建設・造船分野における受け入れの特徴として、労働力不足を解消する意図がより明確に示されている点が指摘できる。こうした点は、前項で取り上げた技能

実習制度の改定過程にもみて取ることができ、第2次安倍政権以降の特徴として指摘されている（明石 2017a）。

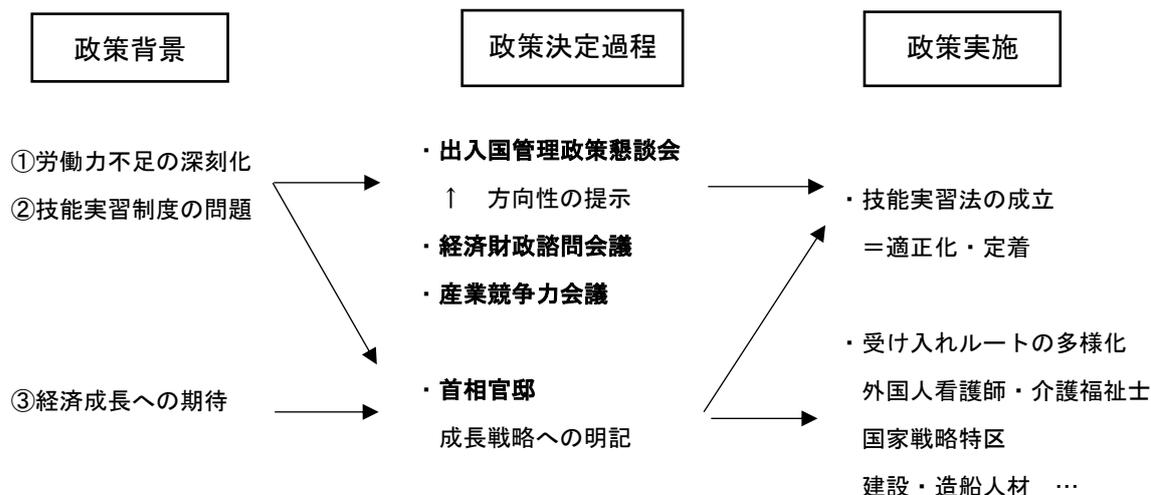
3 小括

ここでは本章の議論をまとめたうえで、仮設との照応関係を確認したい。

2010年代における政策背景は、①労働力不足の深刻化、②技能実習制度の問題点の残存、③経済成長への期待であった。まず①と②を背景として、出入国管理政策懇談会が技能実習制度の見直しを検討し始めた。その過程で、首相直属の審議機関である経済財政諮問会議や産業競争力会議が、制度の拡充を中心とする見直しの方向性を提示した。その後、技能実習制度の見直しは成長戦略の中に位置づけられ、③の背景も持つようになった。こうして技能実習制度の適正化と拡充を実現する技能実習法が成立した（第1項）。また首相官邸の主導により、受け入れルートを個別に新設することで、従来は受け入れが認められなかった分野にも外国人労働者の受け入れが進んだ。その内実は、直接的に①を背景としたものから、③の側面が大きいものまで多様なものがみられる（第2項）。一連の流れを表したものが図4-2である。

こうした政策決定過程から、従来よりもトップダウン化の傾向が強まっていることがみ取れる。技能実習法の成立においては、経済財政諮問会議や産業競争力会議が方向性の決定に影響を与え、国家戦略特区を用いた受け入れでは、安倍首相を議長とする「国家戦略特別区域諮問会議」が主導した。また本章で取り上げた政策のほとんどが成長戦略の中に明記され、日本経済の活性化という政府の政策目標との関連のなかで推進されている。こうした潮流の中で、外国人労働者の受け入れ緩和を求める経済界は、前章ですでに指摘したとおり、

図 4-2 第4章の政策決定過程



出典：筆者作成

各種審議機関への参加を通じて政策形成に深く関与してきた。一方で労働組合は、これらの審議機関への参加を認められず、出入国管理政策懇談会における「外国人受入れ制度検討分科会」に参加したほかは、十分な影響力を発揮できなかった。また市民団体の移住連は、民主党との提携のもと、技能実習法の対案を準備していたが、連合などとのすり合わせが難航し、法案の提出には至らなかった（高谷 2018a : 68）。

以上の経緯により、2010年代においても外国人労働者政策に抜本的な転換はもたらされなかった。技能実習制度については部分的な修正によりむしろその拡充がはかれるとともに、多様な受け入れルートが新設されることで、冒頭で指摘した「移民政策の断片化」とも呼べるような状況が生じている。またトップダウンによる素早い政策決定が行われてきたことの負の側面として、中長期的な展望や国民の合意が不十分なまま政策が実行に移されている。こうして2010年代においても、日本では十分な外国人労働者政策が定着していない。

終章

1 本稿で明らかになったこと

本稿の研究・クエスチョンは、「なぜ日本では十分な外国人労働者政策が定着しないのか。改革が進む条件とは何か」であった。これに対して本稿では、韓国の事例などをふまえて次のような仮説を提示した。第1に、政策決定過程において厚生労働省（旧労働省）、労働組合、市民団体が影響力を発揮したとき、改革が進む。第2に、転換を推進しうる社会問題が発生し、その解消が政治的課題として見なされたとき、改革が進む。

そこで第2章以降では、1990年代以降の政策決定過程をもとに仮説を検証してきた。第2章では、1990年代を分析対象とした。ここで労働省は十分な影響力を発揮できず、雇用許可制の導入に失敗した。外国人労働者の受け入れ拡大は、法務省の所管する入管法の改正によって実施され、労使間の協議にもとづいて政策形成が行われる仕組みが整備されることはなかった。またその後成立した技能実習制度も、入管法における「研修」の延長線上に位置づけられることになった。第3章では、2000年代を分析対象とした。ここで経済界は、首相直属の審議機関への参加を通じて政治的影響力を強めるとともに、全体として外国人労働者の受け入れ緩和を求める姿勢に変化した。その影響下にあった規制改革・民間開放推進会議では、技能実習制度の存続を前提としつつ、適正化をはかること提言した。これを受けて厚生労働省は、労働行政の観点から技能実習生の保護強化を主張し、改革の主導に成功した。その結果、技能実習制度の適正化と定着がはかれることになった。一方、労働組合や市民団体が利害を表出する場はきわめて限定的であり、十分な影響力を発揮できなかった。また制度の適正化にあわせて、不法滞在者への規制強化や「新たな在留管理制度」の

導入が実施され、一定の効果をあげたことは、政策転換をもたらさしめる「政策背景」を減少させ、従来の外国人労働者政策を延命させる効果をもったと考えられる。第4章では、2010年代（特に第2次安倍政権以降）を分析対象とした。2000年代にみられたトップダウン化の傾向はさらに強まり、経済界は政策形成への関与を深めた。それに対して、労働組合や市民団体はここでも十分な影響力を発揮できず、廃止を含めた抜本的な転換が実現することはなかった。こうして日本では現在に至るまで十分な外国人労働者政策が定着してこなかった。

以上より、次のような結論を導くことができる。第1に、厚生労働省（労働省）は制度の創設局面では影響力を発揮できなかった一方、その修正局面では一定の影響力を発揮することができた。しかしその影響力は、制度の部分的な改良にこそ寄与したものの、抜本的な転換をもたらすものではなかった。第2に、労働組合および市民団体は、政策決定のトップダウン化にともないしだいに影響力を弱め、一貫して十分な影響力を発揮できなかった。他方で第3に、経済界はしだいに影響力を強めるようになり、制度の維持・拡充に寄与するようになった。第4に、1990年代以降の一連の経緯から看取できる点として、日本の外国人労働者政策はこれまで小幅な修正を繰り返しながら維持・拡充されてきた。これにより政策の存続を揺るがすような深刻な社会問題の発生は、未然に防がれてきた。以上の点から、日本の外国人労働者政策は部分的な修正による改良を重ねながらも、抜本的な政策転換は起こらなかった。また2000年代以降に進んだトップダウン化は、政策決定のスピードを速めた一方、中長期的な展望の提示や国民の合意形成をもたらすものではなかった。したがって現在にいたるまで日本の外国人労働者政策は不十分な状態が持続してきたといえる。

2 今後の展望

さて2018年12月8日、参議院本会議で改正入管法が可決・成立し、日本の外国人労働者政策は新たな局面を迎えた。改正により新たな在留資格「特定技能1号」「特定技能2号」が創設され、いわゆる単純労働分野でも労働力不足に対応するために外国人労働者の就労が正式に認められることになった。本論で述べたように、1980年代後半に策定された「第6次雇用対策基本計画」以来、単純労働者の受け入れを認めてこなかった日本政府にとって、大きな政策転換となる。ここでは2018年の入管法改正について、その内容、成立経緯を整理したうえで、本稿の問題意識と照らし合わせて評価してみたい。

まず、主な改正内容は以下のとおりである。「特定技能1号」は最長5年間の技能実習を修了するか、一定の技能、日本語能力の試験に合格することで付与され、最長5年間の就労が許可される。同年12月に閣議決定された「基本方針」および「分野別運用方針」によれば、2019年4月からの5年間のうちに計14業種で最大34万5150人の受け入れを見込んでいる。「特定技能2号」はさらに高度な試験に合格した人に与えられ、回数制限なく在留資格を更新できるとともに、家族の帯同も可能となる。2号は現時点で、建設

と造船・船用工業の2業種でのみ活用が決まっている。また同時に法務省設置法が改正され、法務省入国管理局が「出入国在留管理庁」として格上げされることが決まった。受け入れ企業などに対する監督や外国人労働者への生活支援を担い、外国人政策の「司令塔」となる予定である。

政策転換はどのような経緯で起こったのだろうか。直接的なきっかけは、首相官邸の決断にあったことが報じられている。2017年秋ごろ、菅義偉官房長官のもとに人手不足に悩む介護業界からの陳情が寄せられたことから、他業界も含めてその実態を調査した結果、建設、造船、農業、宿泊を加えた5分野では将来的にも人手不足が解消する目途が立たないことが判明した。そこで菅官房長官は調査結果をもとに安倍首相に掛け合い、首相は翌年2月、単純労働者の受け入れを認める意向を固めた。決断の背景には自民党の支持基盤である保守層が、人手不足に悩む農業、建設、中小企業の関係者と重なっていることも関係した（『日本経済新聞』2018.6.21 朝刊）。安倍首相は2018年2月の経済財政諮問会議で、外国人労働者の受け入れ拡大について「今夏に方向性を示したい」と述べ、その後に発足したタスクフォースで具体的な検討が重ねられた。同年6月の経済財政諮問会議では、その検討結果をもとに上川法務大臣が新たな受け入れ制度について報告した。これに対して民間議員の榊原定征は、「経済界としては、まことに歓迎するとともに感謝する。また、サポートしてまいりたい」と述べ、早期実現に向けて国民とのコンセンサスを得るよう求めた。同月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2018」（骨太の方針2018）には、「新たな外国人材の受入れ」として、新たな在留資格の創設や受け入れ環境の整備が明記された。そして同年11月より、国会で改正入管法の審議が開始され、同年12月に成立した。成立を受けて経済界は肯定的な評価を示したが、一部に議論の拙速さを問題視する声もあった（『朝日新聞』2018.12.9 朝刊）。その後、改正に関わる「基本方針」「分野別運用方針」「総合的対応策」がそれぞれ閣議決定された。

このように2018年の入管法改正は、首相の決断を皮切りに検討がはじまり、経済財政諮問会議を通じて経済界の協賛を得ながら、法務省が中心となって法案の準備が進められた。法務省や経済界というアクターの活躍は従来どおりであるが、今回の改正では首相によるトップダウン型の意思決定がより際立ったものとなっている。これにより、大きな政策転換という側面を持つにもかかわらず、首相の表明からわずか10ヶ月で改正までこぎつけている。トップダウンによるスピーディな政策形成は、第4章で2010年代の特徴として論じたとおりである。また政策の目的として人手不足の解消が明示的にあげられている点も、2010年代の政策との共通点といえる。上述した「骨太の方針2018」では、「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている」として、外国人労働者の受け入れの必要性を説明している。

今回の改正内容について、序章であげた4つの問題点をもとに暫定的ながら次のように評価しておきたい。第1に、労働環境については部分的な改善が期待される。例えば、特

定技能の資格者には同一分野での転職の自由が認められるため、労働条件の悪化を防ぐ効果をもつことが考えられる。また出入国在留管理庁の創設にともない、専門スタッフが増員されることで、法令違反への監視強化が期待できる。もちろん違反事業所数が増加傾向にあるなかで（図 4-1）、どの程度実効性ある指導・監督を実施できるかは今後の課題となる。一方で、現行の技能実習制度と同じく、民間主導の受け入れ方式が採られている点には懸念が残る。第 1 章で指摘したとおり、韓国の雇用許可制は公的機関による一元的な受け入れ方式に転換することで、不正行為の削減に成功した。日本政府は今後送り出し国との二国間協定を結ぶことでブローカー排除を推進する方針だが（『日本経済新聞』2018.12.25 夕刊）、その効果は未知数である。第 2 に、中長期的な展望は依然として不明確なままである。「基本方針」によれば、特定技能の受け入れは、「生産性向上や国内人材確保のための取組 [...] を行った上で、なお、人材を確保することが困難な状況にある [...] 産業上の分野」で行うとされている。しかし受け入れにあたって労働市場テストの実施は義務付けられておらず、国別や業種別の上限も設定されていない。産業別の関係行政機関が人手不足の状況を判断するとされているが、なし崩し的な受け入れ拡大が進めば、国内労働者との競合が起こる可能性もある。また「特定技能 1 号」の滞在期間は 5 年を上限としているが、序章で指摘したとおり、このような短期ローテーションによる受け入れでは、いずれ十分な労働者を確保できなくなるおそれもある。第 3 に、社会統合政策は部分的な前進が期待できる。政府は外国人支援のための「総合的対応策」として計 126 項目を策定し、総額 224 億円を計上する予定である。その中には例えば、行政・生活にかんする相談に多言語で応じる「多文化共生総合相談ワンストップセンター（仮称）」の全国 100 か所への整備や、行政サービスの多言語化のほか、日本語教育の充実のために日本語教室の質向上や空白地域の解消に取り組むことが盛り込まれている。とはいえ現状の日本語教育は、学校の教員やボランティアの手探りによって担われている事例が多く、その存立基盤は不安定な状態にある。こうした状況を改善するためには、日本語教育における国、自治体、関係機関が負うべき役割や責務を明確化した基本法の制定が必要という指摘がある（田中 2018）。この点、第 1 章で触れたように韓国では「在韓外国人処遇基本法」や「多文化家族支援法」といった社会統合政策を実施するための法律が制定されている。第 4 に、国民の合意は十分とはいいいがたい。上述のとおり今回の改正法は、首相の表明からわずか 10 か月で成立しており、野党やマスコミから審議の拙速さを問題視する声が相次いだ。朝日新聞が 2018 年 11 月に実施した世論調査によれば、入管法改正案を今国会で成立させるべきかという質問に対して、64%が「その必要はない」と回答し、「成立させるべきだ」と答えた人は 22%にとどまった（朝日新聞』2018.11.20 朝刊）。受け入れにともなう軋轢を抑制すべく、今後はより丁寧な説明や十分な共生策を実施していくことが求められる。

以上、本稿の問題意識をもとに今回の改正を評価した。たしかに改正によって公式に単純労働者の受け入れが認められたことは、これまで技能実習制度などで指摘されてきた

「本音と建前の乖離」を解消するという意味で、大きな政策転換といえる。それにとともに労働環境の改善や統合政策の整備にも一定の改善が見込めるとともに、「特定技能 2 号」の受け入れ状況によっては日本に定住する外国人労働者も増加する予定である。とはいえ特定技能の受け入れは、現行の技能実習制度を土台にした部分が大きく、そこには上述したように、従来の外国人労働者政策で指摘されてきた課題も数多く残されている。その意味では、政策転換の一方で、従来の外国人労働者政策との連続性を見出すこともできる。今後の展望としては、上述した問題点を解消しつつ、佐野（2018）などが提言するように、技能実習制度を段階的に縮小していき、特定技能への一元化を進めていく方向性が望ましいと考えられる。

3 本稿の課題

最後に本稿の課題を 2 点あげる。第 1 に、分析対象にかんする課題である。本稿では、序章で述べた問題意識をもとに、主として単純労働者の受け入れをめぐる政策を取り上げ、論じてきた。一方、外国人労働者政策における他の領域、とりわけ高度人材や、高度人材の卵と位置づけられる留学生の受け入れ政策については十分に検討できなかった。したがってこうした分野も含めた政策の全体像を考察するのは今後の課題である。第 2 に、分析枠組みにかんする課題である。本稿では分析枠組みの構築段階で、政策決定過程におけるアクターの利益・選好をあらかじめ設定した。しかし当然ながら、社会・経済状況や政治状況によりアクターの利益・選好が変化する可能性も考えられる。また本稿で十分に扱えなかったものの重要なアクターとして、自民党の支持基盤である保守層や世論の存在が指摘できる。

参考文献

1 次資料

- アジア経済再生ミッション（1999）「「アジア経済再生ミッション」報告書（21世紀のアジアと共生する日本を目指して）」 <
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asiakeizai/saisei/hokoku.html>>2019年1月1日最終アクセス
- 外国人受入れ制度検討分科会（2014）「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」 <<http://www.moj.go.jp/content/000123755.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会「外国人介護人材受入れの在り方に関する検討会中間まとめ」 <<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12201000-Shakaiengokuyokushougaihokenfukushibu-Kikakuka/0000073122.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 外国人集住都市会議（2001）「浜松宣言及び提言」 <
<http://www.shujutoshi.jp/siryu/pdf/20011019hamamatsu.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 外国人の在留管理に関するワーキングチーム（2007）「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果について」
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai9/9siryu3.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 外国人労働者問題研究会（1988）「今後における外国人労働者受入れの方向」
韓国統計庁「外国人雇用調査結果」各年版
韓国出入国・外国人政策本部「出入国・外国人政策統計年報」各年版
- 規制改革・民間開放推進会議（2005）「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申（追加答申）」 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2004/0323/item040323_02.pdf>2019年1月1日最終アクセス
- （2005）「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申：「小さくて効率的な政府」の実現に向けて：官民を通じた競争と消費者・利用者による選択」 <https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221_02.pdf>2019年1月1日最終アクセス
- （2006）「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申：さらなる飛躍を目指して」
<https://www8.cao.go.jp/kiseikaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf>2019年1月1日最終アクセス
- 警察庁『警察白書』

—— (2003)「緊急治安対策プログラム」
経済産業省 (2005)「外国人労働者問題：課題の分析と望ましい受入制度の在り方について」 <<https://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/bbl051006.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
—— (2007)「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」とりまとめ」
<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/0724/item_070724_08.pdf>2019年1月1日最終アクセス
建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議 (2014)「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」
<<http://www.mlit.go.jp/common/001051428.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
厚生労働省「職業安定業務統計」各年版
—— 『外国人雇用状況』の届出状況のまとめ」各年版
—— 「外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況」各年版
—— (2007)「研修・技能実習制度研究会中間報告」
<<https://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
—— (2008)「経済上の連携に関する日本国とフィリピン共和国との間の協定に基づく看護及び介護分野におけるフィリピン人看護師等の受入れの実施に関する指針」等について」 <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11650000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu/phi_tsutatsu_290112.pdf>2019年1月1日最終アクセス
—— (2018)「外国人技能実習生の実習実施者に対する監督指導、送検等の状況 (平成29年)」
厚生労働省 社会・援護局 (2017)「技能実習「介護」における固有要件について」
<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyo-Shakai/0000182392.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
国際研修協力機構『JITCO 白書』各年版
国際厚生事業団 (2018)「EPA 外国人看護師・介護福祉士候補者受入れの枠組み、手続き等について」 <https://jicwels.or.jp/files/EPA_setsumeikai_2019_Part-1.pdf>2019年1月1日最終アクセス
国際組織犯罪等対策推進本部 (2001)「国際組織犯罪等対策に係る今後の取組みについて」
国家戦略特別区域諮問会議 (2014)「国家戦略特区 当面の追加規制改革事項等 (例)」 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai5/siryou2.pdf>> 2019年1月1日最終アクセス
今後の外国人受入れに関するプロジェクトチーム (2006)「今後の外国人の受入れについて (中間まとめ)」

- 産業競争力会議（2014）「成長戦略進化のための今後の検討方針」 <
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/housin_honbun_140120.pdf>2019年1
月1日最終アクセス
- 自由民主党（2003）「小泉改革宣言：自民党政権公約 2003」
- 首相官邸（2013）「日本再興戦略：JAPAN is BACK」
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf>2019年1月1日最終ア
クセス
- （2014a）「世界経済フォーラム年次会議冒頭演説～新しい日本から、新しいビジ
ョン～」 <https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0122speech.html>2019年
1月1日最終アクセス
- （2014b）『「日本再興戦略」改訂 2014：未来への挑戦』
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>>2019年1月1日最終
アクセス
- 第五次出入国管理政策懇談会（2008）「新たな在留管理制度に関する提言」 <
<http://www.moj.go.jp/content/000007263.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 中小企業庁（1989）『1989年版中小企業白書：円高定着下で進展する構造転換と新たな課
題』
- 東京商工会議所（2008）「外国人労働者受入れの視点と外国人研修・技能実習制度の見直
しに関する意見」 <<https://www.tokyo-cci.or.jp/file.jsp?id=4622>>2019年1月1日最終ア
クセス
- 東京大学谷口研究室・朝日新聞社政治家共同調査（2014）「2014年衆院選候補者調査」
<<http://www.masaki.j.u-tokyo.ac.jp/utas/utasp.html>>2019年1月1日最終アクセス
- （2016）「2016年参議院議員・参院選候
補者調査」 <<http://www.masaki.j.u-tokyo.ac.jp/utas/utasp.html>>2019年1月1日最終ア
クセス
- 内閣府（2004）「治安に関する世論調査」 <[https://survey.gov-online.go.jp/h16/h16-
chian/index.html](https://survey.gov-online.go.jp/h16/h16-chian/index.html)>2019年1月1日最終アクセス
- （2013）「平成 25 年度年次経済財政報告」
- 日経連労働問題研究委員会編（2001）「労働問題研究委員会報告：多様な選択肢をもった
経済社会の実現を
- 日本学生支援機構（2016）「平成 27 年度私費外国人留学生生活実態調査概要」
- 日本銀行（2018）「全国企業短期経済観測調査（短観）2018年3月調査
- 日本経済再生本部（2013）「日本再興戦略：JAPAN is BACK」
- （2014）「「日本再興戦略」改訂 2014：未来への挑戦」

- 日本経済団体連合会（2004）「外国人受け入れ問題に関する提言」
<<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html>>2019年1月1日最終アクセス
- （2004）「2004年度日本経団連規制改革要望」<
<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/086.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- （2007）「外国人材受入問題に関する第二次提言」
<<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 「外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言」
<<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 日本商工会議所（2008）「外国人労働者の受け入れのあり方に関する要望」
<<https://www.jcci.or.jp/nissyoi/iken/080619fw2.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 日本弁護士連合会（2013）「外国人技能実習制度の早急な廃止を求める意見書」
<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2013/opinion_130620_4.pdf>
2019年1月1日最終アクセス
- 日本労働組合総連合会（2007）「新たな外国人研修・技能実習生制度の追加政策について」
- （2013）「2014～2015年度 政策・制度 要求と提言」
- 犯罪対策閣僚会議（2003）「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/031218keikaku.html>> 2019年1月1日最終アクセス
- （2008）「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008：世界一安全な国、日本」の復活を目指して」<
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/081222keikaku2008.pdf>>2019年1月1日最終アクセス
- 法務省「登録外国人統計」
- 「在留外国人統計」
- 「出入国管理統計」
- 「出入国管理基本計画」第1次、第3次
- 「本邦における不法残留者数について」各年版
- 法務省入国管理局（1993）『出入国管理：国際化時代への新たな対応』
- （2013）「技能実習制度の現状と課題等について」
<<http://www.moj.go.jp/content/000116718.pdf>>2019年1月1日最終アクセス

- (2018) 「平成 29 年の「不正行為」について」、
<http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri07_00162.html>2019 年 1 月
1 日最終アクセス
- 法務省入国管理局・厚生労働省職業能力開発局 (2015) 「「技能実習制度見直しに関する法
務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書」 <<https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11801000-Shokugyououryokukaihatsukyoku-Soumuka/0000073218.pdf>>2019 年 1 月 1
日最終アクセス
- 法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官 (2017) 「新たな外国人技能実習制度につ
いて」 <<http://www.moj.go.jp/content/001225622.pdf>>2019 年 1 月 1 日最終アクセス
- 労働市場改革専門調査会 (2007) 「労働市場改革専門調査会 第 2 次報告」
<<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/special/work/13/item1.pdf>>2019 年 1 月 1 日最終
アクセス
- 労働省「雇用対策基本計画」第 1、2、3、6、9 次

2 次資料

- 明石純一 (2009) 「「入管行政」から「移民政策」への転換」、日本比較政治学会編『国際
移動の比較政治学』ミネルヴァ書房、pp.217-245
- (2010) 『入国管理政策：「1990 年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版
- (2012) 「日本の「移民政策」の変遷における 2009 年入管法改正」、『法律時報』
84(12)、pp.10-15、
- (2017a) 「安倍政権の外国人政策」、『大原社会問題研究所雑誌』700、pp.12-19
- (2017b) 「海外から働き手をいかに招き入れるか：日本の現状と課題」、『日本政
策金融公庫論集』34、pp.87-107
- (2017c) 「現代日本の外国人労働者：昨今の政策動向とその含意」、『労働調査』
569、pp.4-10
- 安里和晃 (2007) 「日比経済連携協定と外国人看護師・介護労働者の受け入れ」、久場嬉子
編『介護・家事労働者の国際移動』日本評論社、pp.27-44
- 安周永 (2013) 『日韓企業主義的雇用政策の分岐：権力資源動員論からみた労働組合の戦
略』ミネルヴァ書房
- 飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造』中央公論新社
- 井口泰 (2001) 『外国人労働者新時代』筑摩書房
- (2016) 「外国人労働者問題と社会政策：現状評価と新たな時代の展望」、『社会政
策』8(1)、pp.8-28
- 一般社団法人自治体国際化協会 (2012) 「特集 海外における在住外国人の言語学習制
度」、自治体国際化協会編『自治体国際化フォーラム』272、pp.2-16

- 大島秀之（2013）「第7章 韓国」、『諸外国における高度人材を中心とした外国人労働者受入れ政策：デンマーク、フランス、ドイツ、イギリス、EU、アメリカ、韓国、シンガポール比較調査』 pp.195-117、<
https://www.jil.go.jp/institute/siryo/2013/documents/0114_02-3.pdf>2019年1月1日最終アクセス
- 大曲由起子（2018）「社会を変える市民運動ネットワークの土台：政策形成・決定者が移住者の権利保護とその促進を高らかに訴えられる「雰囲気」のために」、移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店、pp.214-220
- 小川玲子（2018）「看護師・介護士」、移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店、pp.60-65
- 小畑郁（2012）「入管法2009年改正と日本移民政策の「転換」」、『法律時報』84（12）、pp.4-9
- 外国人研修生問題ネットワーク編（2006）『外国人研修生時給300円の労働者』明石書店
- 梶田孝道（2001）「現代日本の外国人労働者政策・再考」、梶田孝道編『国際化とアイデンティティ』ミネルヴァ書房、pp.184-219
- （2005）「国民国家の境界と日系人カテゴリーの形成：一九九〇年入管法改定をめぐって」、『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会
- 梶田孝道・丹野清人・樋口直人（2005）『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会
- 加藤真（2017）「人口減少社会における外国人の受け入れ・社会統合に関する論点」、『季刊政策・経営研究』3、pp.37-47
- 加藤雅俊（2010）「福祉国家再編分析におけるアイデア・利益・制度（一）：制度変化の政治学的分析に向けて」、『北大法学論集』61（4）、pp.1-52
- 上林千恵子（2015）『外国人労働者受け入れと日本社会：技能実習制度の受け入れとジレンマ』東京大学出版会
- （2018）「外国人技能実習制度成立の経緯と2009年の転換点の意味づけ」、『移民政策研究』10、pp.44-59
- 河内優子（2012）「日本EPAのアジア展開と看護・介護労働の国際化（1）」、『共立国際研究：共立女子大学国際学部紀要』29、pp.1-31
- 倉田良樹（2017）「2010年代における日本の外国人労働者政策の急変：1990年体制はなぜ崩れたのか」、『計画行政』40（4）、pp.21-26
- 倉田良樹・松下奈美子（2018）「日本の外国人高度人材受入れ政策の検証」、移民政策学会設立10周年記念論集刊行委員会編『移民政策のフロンティア』明石書店、pp.88-93
- 黒木忠正（1988）『現代行政法学全集17 外事法・国籍法』ぎょうせい
- 小池和男（1988）「雇用許可制提唱の趣旨」、『ジュリスト』909、pp.4-10
- 小井土彰宏・上林千恵子（2018）「特集「日本社会と国際移民—受け入れ論争30年後の現実」によせて」、『社会学評論』68(4)、pp.468-478

- 児玉卓 (2014) 「移民レポート 1 日本の移民問題を考える」大和総研、
 <https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20141117_009135.pdf> 2019年
 1月1日最終アクセス
- 駒井洋 (1993) 『外国人労働者定住への道』明石書店
- 坂中英徳・齋藤利男 (2007) 『出入国管理及び難民認定法逐条解説 (改訂第三版)』日本加
 除出版
- 佐野孝治 (2010a) 「外国人労働者政策における「日本モデル」から「韓国モデル」への転
 換：韓国における雇用許可制の評価を中心に」、『福島大学地域創造』22 (1)、pp.37-54
 ——— (2010b) 「韓国における外国人労働者支援システム：インタビュー調査を中心
 に」、『商学論集』79 (3)、pp.47-81
 ——— (2014) 「韓国の「雇用許可制」と外国人労働者の現況」、『福島大学地域創造』
 26 (1)、pp.33-52
 ——— (2017) 「韓国の『雇用許可制』にみる日本へのインプリケーション」、『日本政
 策金融公庫論集』36、pp.77-90
 ——— (2018) 「海外人材を増やすなら技能実習は廃止せよ：類似制度を入れた韓国は
 廃止済み」、『PRESIDENT Online』、<<https://president.jp/articles/-/27173>>2019年1月1
 日最終アクセス
- 佐野哲 (2008) 「日本とアジア諸国における外国人単純労働者の受け入れ政策」、『経営志
 林』45(3)、pp.37-52
- 白井京 (2007) 「韓国の外国人労働政策と関連法制」、『外国の立法』231、pp.31-50
- 鈴木江理子 (2015) 「外国人受入れ政策の歴史的展開と今後：人口急減社会・日本の選
 択」、『自由と正義』66 (11)、pp.11-17
 ——— (2017) 「日本Ⅱ 外国人選別政策の展開：進行する選別的排除」、小井土彰宏
 編『移民受入の国際社会学：選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会、p.310-
 336
- 宣元錫 (2017) 「韓国 政府主導の「制限的開放」移民政策の形成」、小井土彰宏編『移民
 受入の国際社会学』名古屋大学出版会、pp.256-278
- 高谷幸 (2018a) 「なぜ移民政策が確立されないのか：日本における移民をめぐる政治とリ
 ベラル・トリレンマ」、『理論と動態』10、pp.58-77
 ——— (2018b) 「「外国人労働者」から「不法滞在者」へ」、日本社会学会編『社会学評
 論』68(4)、pp.531-548
- 田中宝紀 (2018) 「外国人の日本語教育、国が責任もって法整備を 一日も早い基本法制定
 求めオンライン署名活動始まる」、<[https://news.yahoo.co.jp/byline/tanakaiki/20181226-
 00109090/](https://news.yahoo.co.jp/byline/tanakaiki/20181226-00109090/)>2019年1月1日最終アクセス
- 丹野清人 (2016) 「経済教室 外国人労働者問題の視点⑩：長期定住促す雇用政策を」、『日
 本経済新聞』2016年6月23日付朝刊

- 中北浩爾（2009）「日本の労働政治—民主主義体制の変容と連合」、新川敏光・篠田徹編『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較』ミネルヴァ書房、pp.14-30
- 中島眞一郎（2009）「今後 5 年間で不法滞在外国人を半減する計画」5 年後の検証、『M ネット』119、pp.4-5
- 中島由美子（2014）「外国人材受け入れに活用する国家戦略特区とはなにか」、『M ネット』173、pp.6-7
- 中野雅彦（2007）「386 世代論」、『海外研究員レポート』pp.1-7
- 野村敦子（2015）「外国人材の活用に向け求められる制度の再構築」
- 濱口桂一郎（2007）「外国人労働者の法政策」、『季刊労働法』128
- （2010）「日本の外国人労働者政策」、五十嵐泰正編『越境する労働と<移民>』大月書店、pp.271-313
- 春木育美（2010）「韓国の外国人労働者政策の展開とその背景」、『人文・社会科学論集』28、pp.93-105
- 樋口直人（2005）「デカセギと移民理論」、梶田孝道・丹野清人・樋口直人『顔の見えない定住化』名古屋大学出版会、pp.1-21
- 三浦まり（2007）「小泉政権と労働政策の変容」、『年報行政研究』42、pp.100-122
- 宮井健志（2012）「胎動する「国際人口移動の政治学：明石純一著『入国管理政策 — 1990 年体制」の成立と展開』を読んで」、『北大法学論集』63（1）、pp.107-127
- 武藤晶子（2012）「韓国における在住外国人に対する言語学習制度について」、『自治体国際化フォーラム』272、pp.14-15
- 村上由紀子（2016）「経済教室 外国人労働者問題の視点④：高度人材生かす人事管理を」、『日本経済新聞』2016 年 6 月 22 日付朝刊
- 安田浩一（2007）『外国人研修生殺人事件』七つ森書館
- 李姪姫（2013）「韓国の「移民許容」政策の変化と最近の動向」、『千葉商大紀要』51(1)、pp. 109-128
- 労働政策研修・研究機構（2016）「外国人就業者の現況：非就労資格による就業者の増加について、韓国雇用情報院(KEIS)がレポート」、
<https://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2016/06/korea_01.html>2019 年 1 月 1 日最終アクセス

