

報告2 日本の外国人労働者法政策—失われた30年—

濱口桂一郎（労働政策研究所・研修機構）

ご紹介いただきました濱口と申します。労働政策を専攻しておりまして、最近ではジョブ型の話でもってあちこちに呼ばれて、ジョブ型の話ばかりさせられて飽きていたところ、珍しく外国人の話をしてくれという話をいただきまして、新鮮な気持ちで今日はお話をさせていただきます。

日本の外国人労働政策「失われた30年」は何が失われたのか。日本でこの外国人労働問題が取り上げられたのはちょうど30年ほど前です。80年代後半のバブルの頃に、ものすごい人手不足で外国人労働問題が取り上げられるようになりました。最初に手を挙げたのは当時の労働省、いまの厚生労働省です。1988年3月に「外国人労働問題研究会」を立ち上げました。小池和男先生が座長です。今とは違い、検討の途中段階の資料は公開されていないのですが、当時の新聞報道を見ると、熟練労働と単純労働の間の中間技術者に労働ビザを出すという方向もあったようです。しかし最後に蓋を開けてみると、雇用許可制という提案になっておりました。

しかし、報告書にはなぜ雇用許可制がいいのかは書かれていません。「労働許可ではなく雇用許可のほうがいい」ということしか書かれておらず、座長の小池さんはこの頃『ジュリスト』の論文で、「その方が不法就労を防げる」と説明していますが、これもなんだかよくわからない。当時の労働省が雇用許可制を選んだ理由を推測すると、恐らく2つの理由があります。

1つは、当時の日本の社会全体や政府が、私が「企業主義」と呼んでいる政策指向にあり、企業を通じて色々な政策をやっていたことです。企業が労働者の雇用を守るし、教育訓練もする。それを前提に政府はそういう企業に助成するという考え方が強く、労働者に対して直接給付するという考え方は乏しかったのです。企業主義の思想的リーダーが小池先生だったということもあり、その考え方が強く出たのだらうと思います。

もう1つは、労働ビザではなく雇用許可にすると、法務省の権限から労働省の権限になるという下心もあったのではないかと思います。そのため、これを敏感に察知した法務省が激怒しまして、雇用許可制を潰しにかかります。縄張り荒らしだと思ったのでしょう。当時の入管局審議官の批判ペーパーをみると、雇用許可は内外人平等に反する、などというおかしい批判をしています。これはいかにも変な言いがかりで、[世界中どこでも]内外人は完全な平等ではなく、ヨーロッパ諸国にも労働許可はあります。このとき労働省が撤退した最大の理由は、在日本大韓民国居留民団（当時）が在日韓国人の雇用に悪影響を与えるという批判をしたからで、恐らくこれが致命傷になったのだと思います。こうして労働省を蹴散らして、法務省主導で1989年の入管法改正が行われました。ただこの入管法

改正の最大のモチーフは、私のみるところ、労働省に余計な口出しをさせないために、外国人を「労働者」として入れるという道を断つことだったのです。

当時は、バブルで人手不足の時代ですから、形はなんであれ外国人労働力の導入を経済界は強く要求しておりました。それゆえ、労働に従事することを目的として在留する外国人ではないという法形式のもとで、外国人労働力を導入する「ドア」を作ることが目的でした。外国人問題の研究者の方々が言うように、フロントドア（正面玄関）ではなく、「サイドドア」から入れる、というやり方です。1989年の入管法ではこのサイドドアを2つ作りました。1つは、いわゆる日系二世三世の定住者で、これは身分に基づく、就労に一切制限がない在留資格です。労働者として入れるのではないため、結果的に労働市場規制が全く欠如したまま、いわゆるブローカーに導入プロセスを委ねるという形になりました。これが国レベルの社会統合政策の欠如をもたらした、ということもよく指摘されていることです。

もう1つは「研修」です。研修というのは、実はその前から技術研修生という在留資格はあったのですが、それを敢えてこのときに「研修」という新しい在留資格に変えています。そして、わざわざこれを「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」に当たらない、と規定したのです。なぜそんなことを規定する必要があったのか。日本の場合 OJT（オンザ・ジョブ・トレーニング）が非常に盛んなので、ただトレーニングと言うと、これは雇用だということになってしまい、そうすると生意気な労働省がしゃしゃり出てくるかもしれない。そうさせないために、研修というのは雇用ではない、労働者ではない、ということをやわざ言ったわけです。

このときに出された入管法の解説書¹には、いかに研修が労働ではなくて学生みたいなものであるかという屁理屈が縷々書かれています。今から読むとなぜこんなわけの分からないことを言っているのかと思うのですが、おそらく法的に労働者としなないことが最大の目的だったのだらうと思います。しかも、労働者ならざる労働力としての導入経路として、団体監理方式という、一種のブローカーのシステムを（まだこのときは法律上の制度ではありませんが）導入しました。私はこれが最初にして最大のボタンのかけ違いだったのではないかと思います。

これに対して、先に雇用許可制で失敗した労働省は二の矢を継ごうとします。二の矢は何かというと、労働者でない「研修生」を、労働者である「実習生」に変えて、自分たちの権限をそこに取り込もうということでした。このように、基本的に霞ヶ関の役所間の権限争いでもって話が動いていったために、紆余曲折の末、制度設計は大変歪んだものとなったのです。

¹ 坂中英徳・齋藤利男『新版出入国管理及び難民認定法逐条解説』日本加除出版(1997年) p183。

最終的に出来上がったものは、まさに妥協の産物としか言いようのないものになりました。すなわち、「実務研修」と称する労働者性のない現場の作業と、「技能実習生」という労働者性のある現場の作業を、前半3分の1、後半3分の2でくっつけるというものです。これを「研修・技能実習制度」と呼びました。ここでの中ポツ（・）というのは、同じことをやっっているが、中ポツの前は労働者ではなく、中ポツの後は労働者であるという、まともな説明のつかないものなのですが、霞ヶ関の権限争いがこのような形で決着をしたということです。これは理屈の立たないものであるために、結果的に「研修」の部分に対して、そのあと1990年代に出された本『外国人研修生 時給300円の労働者』や2000年代の政府の規制改革会議などからの指摘もあって、2009年の改正入管法により入管法上に労働者性のある「技能実習」という在留資格がようやく明記されました。それまでは、後半の3分の2は「特定活動」だったのです。これで実習と区別された研修とは座学のみを意味することとなり、その意味ではまともな概念になりました。

ただ、このときに団体監理方式というブローカー頼みが法律上に規定されたということは、大きな問題を孕んでいます。また、フルで労働者性があると言いながら技能実習というのはOJTをずっと3年間やりつづけるというものになり、「教えてもらうところを勝手に出るなんてことは許されない」という仕組みであるため、なお人権問題が指摘され続けました。これが2016年の技能実習法により、一定の労働者保護が規定されたことは御承知の通りです。

これでこの問題については一応決着が付いたのですが、ここまではサイドドアの話です。それに対して、フロントドアをめぐる議論も20年以上前からあります。どこまで遡るかは色々と議論のあるところですが、政府の機関ということで言うと、2000年に「21世紀日本の構想懇談会」というところが移民政策を提言しました。が、提言した途端に当時の小渕首相が亡くなってしまいました。それから、2004年には日本経団連が外国人受け入れ体制の整備を提言し、外国人雇用法の制定も訴えておりました。2006年、2007年には面白いことに、法務副大臣であった河野太郎さんや法務大臣であった長勢甚遠さんといった方々が、やや個人的な立場から、フロントドアから入れるという提言をしました。2008年には自民党の議員連盟が「移民国家」を提唱するというのもありました。

ただ、2000年代にはこれらは実際の政策に結実することはありませんで、むしろこの頃から2010年代半ばにかけての動きというのは、いわば「小さなフロントドア」、つまり正面玄関は開けていないけれども、正面玄関の隣に小さな出入口を開けるというようなものがいくつかありました。2008年ごろから東南アジア諸国とのEPAによる、専門職としての介護労働力の導入から始まりまして、2015年には東京オリンピック・パラリンピック対策として外国人の建設労働者・造船労働者について小さなフロントドアを導入しました。また国家戦略特別区の関係で、農業労働者、家事労働者（いわゆるドメスティックサーバン

れも、マクロな労働政策を欠いた、業界と業所管官庁主導のミクロ産業政策としての外国人導入政策であったと言えると思います。

これがもう少しマクロなものに発展していったのが、2018年の改正入管法による特定技能です。先ほど木村義雄さんがお話しされたように、その出発点というのは2016年の自民党政調労働力確保特命委員会の報告です。「単純労働」概念にとらわれず、人手不足分野に外国人材を導入すべきである、ということを提起しました。次の2017年には日本商工会議所と東京商工会議所が、政府に対して非技術分野の受け入れを要求するということがあり、それを受けて2018年2月の経済財政諮問会議でこの制度改正が提起されました。その後、政府のタスクフォースを経て、同年12月に入管法が改正され、いわゆる特定技能1号・2号が創設されました。対象業種はここにあるような14業種ということになったのですが、この経緯も、法律上は法律ができてからその規定に基づいて業種を指定すると書いてあるのですが、実際は法律ができる前の段階から新聞辞令で、「この業種」というものが最初は5業種ぐらいと報じられ、それからどんどん増えていくという形になりました。法政策過程として興味深いのは、かつては労働省と法務省が熾烈な権限争いをしたのですが、今回は法務省が権限を振るっているわけでもなく、単に官邸に命じられて事務作業をしているだけで、事実上ほとんど官邸が各業界から業所管官庁を経て「うちの業界も入れてくれ」という声を受けて決めるということになっていたようです。

この改正入管法の特定技能というものをどのように評価するかということですが、大局的に見れば、まさに「失われた30年」の最初の段階、つまり旧労働省が「雇用許可制」という歪んだものを提起してしまう前の、新聞に出ただけの「熟練労働と単純労働の間の中間技術者に対する労働ビザを出す」という案に、いわば30年経って回帰したと言えると思います。そういった形で、小さなアドホックのものではない、きちんとしたフロントドアを開けた、という意味では評価しうるのだろうと思います。

とはいいいながら、その実態を見ると、やはりマクロ労働政策からのコントロールが欠如していて、人手不足を訴える各業界が業所管官庁を通じて官邸に陳情して、政治的に受け入れ業種が決定されるという形になってしまっています。そのこと自体は（法律上はもちろんそう書いてある訳ではないのですが）、それでいいのだろうかとは思っています。もう1つの問題は、技能実習法というのは、法務省と厚労省の共管の法律なのですが、入管法の特定期間技能は、入国在留管理庁のみの所管ということになっている点です。

その結果、特定技能には労働政策の観点も欠如しています。技能実習の場合は、20年間奴隷制度だといった色々な問題を指摘されたこともあって、労働者を保護するための色々な規定というのが盛り込まれています。これは怪我の功名みたいなもので、やはり外国人を入れる限りはきちんとこういった規定が必要だということが入ったのですが、これは技能実習法にしかないため、技能実習でないものには適用できません。特定技能にもないですし、他のものにもないという形になっています。

これは昔の権限争いの話ではなく、本来的に、外国人が日本で働く際にきちんと守るべき人権擁護の観点というのは、問題が指摘された技能実習に限らず、もう少し広くあって然るべきではないかと思います。その意味でいうと、特定技能の入管法改正がされる前の段階で当時外務大臣をされていた河野太郎さんが、外国人労働者政策有識者会合なる検討会でそういったマクロ労働政策的な観点が必要であるという提言をしておりました。大局的には30年経って、ほぼあるべきところに帰ってきたというように言えるのですが、もう少し労働政策としてのあるべき外国人労働政策というものを考えていく必要がなおあるのだろうな、と考えております。1つ1つについて細かいことを言い出すとキリがないので、ひとまず私からの報告は以上でございます。ここまでご清聴ありがとうございました。