

## 報告6 「ゾンビ・カテゴリー」としての「単純労働者」

高谷幸（東京大学）

私の方は、「ゾンビ・カテゴリー」としての単純労働者という話をしたいと思います。今回、私たちは2018年の特定技能制度創設に関与した様々な方にインタビュー調査を行ってきたのですが、そのなかで木村さんのお話が非常に印象に残りまして、外国人労働者の受け入れについて二つの障壁がある、ということでした。一つが、「移民」という言葉が壁になっているという話。どうもこれは、右派だけでなく左派の反発をかうので使わないということを仰っていました。もう一つが「単純労働者」ということで、後ほど確認しますけれども、日本で「単純労働者」を受け入れないとした決定がずっと尾を引いていたという話です。結局調べてみると「単純労働者」の定義はなく、「いわゆる」という霞ヶ関のルールで単純労働者というのを誤魔化してきたので、その言葉を使わないことにして、この二つの障害をクリアしたということでした。そして、それが特定技能というものに繋がっていったということを仰ってしまして、これは非常に考えさせられるインタビューでした。考えてみますと、これは『移民政策とは何か』という本を作ったときにも引用しましたが、梶田孝道さんが日本政府の90年代の外国人労働者の受け入れという話をしたときに、日本政府の方針を二つの特徴にまとめていました<sup>1</sup>。一つは「定住化の阻止」で、もう一つが「単純労働者の受け入れ拒否」です。これはそのときに書いたのですが、定住化の阻止ということ、2018年の法改正のときに日本政府は、「移民政策はとらない」という独特の言葉の使い方でもって扱っている。今日は後者の単純労働者の受け入れ拒否というものを、特定技能が出たあとにどう考えればいいのか、ということが私の報告の趣旨になります。

つまり、今日考えたいのは、単純労働者の受け入れ拒否という政策が転換されたのか、ということ。調査を始めるときの個人的な問題関心の中で、技能実習制度というものがなぜ維持されるのか、ということがありました。例えば、最近だと日本の政策が韓国と比べられることが非常に多くなっているわけですが、韓国の場合雇用許可制度というものができたときに、それまでの産業研修制度、これは日本の研修制度と同じような制度でしたが、それを廃止したわけです。それとの類推で、なぜ日本は新しい特定技能制度をつくるときに技能実習制度を廃止する、廃止して特定技能を作るという形にならなかったのか、ということが気になっていました。これは単純労働者をめぐる問いとも関係するかと思いますので、少し考えたいと思います。

結論から言いますと単純労働者というのは、「ゾンビ・カテゴリー」というような形で生き残っているというふうに考えられると思います。この「ゾンビ・カテゴリー」という

<sup>1</sup> 梶田孝道，2002，「日本の外国人労働者政策」梶田孝道・宮島喬編『国際化する日本社会』東京大学出版会。高谷幸「はじめに」高谷幸編，2019，『移民政策とは何か：日本の現実から考える』人文書院。

のは、ウルリヒ・ベックというドイツの社会学者が使った言葉で、すでに死んでいるにもかかわらず生き残っているカテゴリーのことで<sup>2</sup>。正確に言うと、ベックが使っている「ゾンビ・カテゴリー」とは少し今日の使い方は違う点もあります。というのもベックは階級や家族が人のリアリティの中で非常に多様になっているけれども、制度的なカテゴリーとしては機能したままであるということを言っています。少しここでは拡張して、字義通り「死んでいるにもかかわらず生き残っているカテゴリー」として捉えたいと思います。

そもそも過去には「単純労働者」は日本の公式の職業の分類の中にありました。最初にできた「日本標準職業分類」（1960）ですが、大分類の一つとして「単純労働者」が挙げられています<sup>3</sup>。これは *Laboures* の訳だったのですが、包装・倉庫・運搬などが入っています。1953年に出された草案の説明には、「特殊の教育又は訓練、判断力、或いは特に機微を要せず、専ら反復的性質の筋肉労働に従事するもの」とあります<sup>4</sup>。これは日本政府の外国人労働者受け入れの中で使われて来た「単純労働者」よりはやや狭いカテゴリーだと思えますが、[それでも]使われていた。ただしこれは1970年の改訂で廃止されていて、それぞれの職業は他の区分に再分類されました。また、「国際標準職業分類」（1966）というものにも以前は、*Laboures* というカテゴリーがありました<sup>5</sup>。これらをもとにして、例えば国勢調査や労働力調査の中でも「単純労働者」という言葉はある時期まで使われていたのですが、どちらも1980年代にその言葉は使われなくなり、「労務作業者」という形が使われるようになりました。ですので、以前は外国人受け入れとは別の文脈で単純労働者というのは存在していたということになります。しかしこれがゾンビのようになっていくわけです。

外国人労働者受け入れにおける「単純労働者」はどうかということ、前から言われていますが、この後から使われるようになります。1967年に初めて日本政府が「雇用対策基本計画」を作ったときには、本文には外国人労働者のことは書かれておらず、閣議決定のときの参考資料に「外国人労働者の受け入れ問題」と題された節があります<sup>6</sup>。しかしそこでは「現段階においては、外国人労働者をとくに受入れる必要はないと考えられる」とされて、「単純労働者」という用語はまだ使われていません。外国人労働者のことが中心的に本文に書かれた初めてのときにこの言葉が突然使われようになりますが、それが1988年の「第6次雇用対策基本計画」です<sup>7</sup>。これが、89年の入管法改正に続いていくわけです。

<sup>2</sup> ベック, ウルリヒ・エリーザベト・ベック=ゲルンスハイム, 2001=2022『個人化の社会学』中村好孝ほか訳, ミネルヴァ書房。

<sup>3</sup> 行政管理庁統計基準局職業分類部会, 1962, 『日本標準職業分類職業名索引』。元々は1953年に「日本標準職業分類」が草案として刊行され、それを基礎として1960年に「日本標準職業分類」が設定された。

<sup>4</sup> 行政管理庁統計基準部職業分類専門部会編, 1957, 『日本標準職業分類：分類項目名, 説明および内容例示』

<sup>5</sup> 行政管理庁行政管理局(統計), 1968, 『国際標準職業分類：第11回労働統計家会議に提案された改訂案付：1966年ISCO項目名』。

<sup>6</sup> 労働省, 1967, 「第1次雇用対策基本計画」

<sup>7</sup> 労働省, 1988, 「第6次雇用対策基本計画」

ここで「いわゆる単純労働者」の受け入れという言葉が始まっているわけです。国勢調査にしる、労働力調査にしる、すでにいわゆる公式の文書では使われなくなっていた1988年の時点で、外国人労働者の受け入れの中で「いわゆる単純労働者」という言葉が使われるようになった。初めから誤魔化しがあったということにはなるのだろうと思います。これがずっと続いていまして、雇用対策基本計画は1999年で無くなってしまいますが、そこまで「いわゆる単純労働者」は「十分慎重に対応する」とあります。これは法務省の方でも使われていまして、1992年の最初の「出入国管理基本計画」の中でも同様の表現が使われています<sup>8</sup>。それ以降、入管はあまり使っていないのですが、やはり日本政府の90年代以降の外国人労働者受け入れ政策の基調の一つにはなっていくわけです。それはつまり、「単純労働者」の拒否ということです。これは結局のところ、今日のお話で何度もありましたが、「サイドドア」の受け入れということとセットで出てくるわけです。「いわゆる単純労働者」の受け入れは拒否するけれども、結局のところ受け入れが認められていない分野で市場のニーズがある中で、初めは日系人、それから近年は技能実習制度という形でサイドドアの受け入れが拡大していった。90年代以降の外国人労働者の受け入れはこういった形でまとめられるわけです。

このサイドドアの受け入れというものが、どのように経路依存して強化されていったのかということはまた別の問題としてありますが、30年後の2018年に、特定技能制度が出てきたときにどうするのかという話に移ります。特定技能の話が始まったとき、政府は骨太の方針を出して正式にそのことを決めました。このときには、政府の公式の文書としては「いわゆる単純労働者」という言葉は使われていません。しかしながら、言葉の使用というのは政府だけで決められるわけではなく、新しい外国人労働者の受け入れとなったときは「『いわゆる単純労働者』の受け入れ拒否」という、それまでの政策を転換するのか転換しないのか、という社会の解釈枠組みでその議論が方向付けられていきます。新聞報道でも、初めに出たのは「入管政策を転換する」とか「これまでは受け入れてなかったがそれを変えるのか」といった文言です。例えば毎日新聞でも、ここに書いてあるように特定技能を最初に主導したと言われている菅官房長官(当時)にインタビューしていまして、「『単純労働者は入れない』という政府の原則は生きていますか、変更されたのですか」と<sup>9</sup>。これに対して菅さんは、受け入れ政策を変えると言うのは非常に政治的リスクが伴うからだと思いますが、「そこは生きています」と断言しています。「いわば歯止めとか、一定の専門性や技術を前提とする話ですから」とのことでした。このように、新しくつくる資格というのは「いわゆる単純労働者」ではないという話にどうしてもなるわけです。

<sup>8</sup> 法務省入国管理局, 1992, 「第1次出入国管理基本計画」

<sup>9</sup> 毎日新聞「論点：外国人労働者と沖縄の基地 インタビュー 菅義偉・官房長官」2018年10月25日。

これは他の省庁の方でもそうした形です。これは元入管職員の方が書かれた本で、この方は2018年には辞められていたので〔特定技能の議論に〕関わっていないと思いますが、特定技能の在留資格の創設は「いわゆる単純労働者」の受け入れを行うものではないということを行っています<sup>10</sup>。それから入管庁にも話を伺ったのですが、「今までの流れで作っていくのだろうなと考えました」ということを仰っていました。「変える」ということはかなり大変なのだということを、この話を伺って感じました。なので「変えない」ということに重さがある。結局、先ほども引用されていた入管庁の図の中でも、「専門的・技術的分野」かそうでないのかという二つの区分です。つまり日本の受け入れという話をするとき、必ず「専門的・技術的分野」とそれ以外、という区分をまず行った上で、前者は受け入れるけれども後者は受け入れません、というのがゲームの一つのルールなのです。そしてこの「ゲームのルール」というのは、2018年でも変わっていなかったのだと思いました。「いわゆる単純労働者」という言葉は使われていませんが、その発想、「ゲームのルール」は変わっていない。

これが何をもたらしたかと言うと、一定の技能や技術を持った人を受け入れますということで、そうした人はどうやって集めて来るのですか、ということになり、結局技能実習制度が必要だという話になるわけです。ですので、特定技能制度はそもそもの設計が技能実習制度を前提としたものになっています。典型的には、技能実習からの移行の場合は優遇される（試験が免除される）ということになっています。現実にも移行が大半と想定されていまして、先ほど巢内さんの報告にもあったように（コロナの影響もあるかと思いますが）実際にも移行が大半になっている。つまり元技能実習生が特定技能に行く、ということになっています。それから業界団体の方にお話を伺ったときも、ターゲットとして元技能実習生を考えている。これは考えてみれば当然のことです。もちろん技能実習と特定技能の間に制度上の矛盾があることは皆さんよくよくご存知で、労働力の受け入れには本来特定技能を使うべきだろうということは多くの業界の方が仰っていましたが、実際にそういう人をごらんと集めようかとなると、やはり語学の問題なども考えて技能実習生がいいということになる。結局、「入り口として実習を使って特定技能に、という道も制度として設計されているのでそれを使うのがいいと思う」「そもそも経験・技能を持つ人と呼ぶのは至難の業なので、実習からが現実的な対応になるだろう」ということを仰っていました。ここでも連続性は意識されていますし、それ以外でも、特定技能労働者は技能レベル・働き方・処遇〔などの面において〕どのような労働者として考えていますか、と伺いますと技能実習生と比べる形で話がでてきて、それが準拠枠になっている。これまで使ってきた制度が経路依存という形で方向付けられ、特定技能制度が作られていくという

<sup>10</sup> 高宅茂，2020，『入管法概説』有斐閣

ことです<sup>11</sup>。これは言い換えてみれば、技能実習制度はこれまでサイドドアからの受け入れということが言われてきて、実際そのように機能してきたと思いますが、今回特定技能の「入り口」に位置づけられた。これが大きな点かと思うのです。特定技能制度はフロントドアという話が先ほど出ましたが、受け入れの中での技能実習制度の意味合いが、サイドドアからフロントドアの入り口へという形で変わった、ということが2018年法改正時の大きな変化の特徴かと考えています。

まとめですが、今回の特定技能制度は政策転換かという点に関していえば、結局「専門的・技術的分野」とそれ以外を区分し、この「それ以外」は「いわゆる単純労働者」、という二分法で発想していて、後者の受け入れは行わないという90年代からの日本の外国人労働者受け入れの「ゲームのルール」はまだ変化していない、ということになります。なぜ変化しなかったのかというと、経路依存性でこのルールが三十年間の間に強固になってしまい、変化させることのコストが非常に高くなっているということを考えています。ここはもっと詳細に議論する必要がありますが、仮説としてはそのように考えています。これは言い換えれば「ゾンビ・カテゴリー」としての「単純労働者」が生きているということです。言葉としては使われていないのですが、実際には機能している、存在・リアリティとしては考えられている、といえると思います。

ただ同時に、この「いわゆる単純労働者」が「ゾンビ・カテゴリー」として機能することによって、そうした存在は今まで通り受け入れないとするのがかえって、技能実習制度の位置づけを変化させました。つまり、技能実習制度が、特定技能制度に接続され受け入れ制度の内に構造化されることで、実習制度は「サイドドア」から「フロントドア」の「入り口」へと意味合いを変えたというのが一つ大きな特徴です。これはどのように評価できるか、韓国との比較で言いますと、やはり技能実習制度を変えることの難しさは感じるわけですが。しかし同時に、「入り口」として位置づけたということは、「フロントドア」から外国人労働者を受け入れるときに、入り口として、特別な技能を要さない移民労働者を受け入れる制度としての技能実習制度が必要なのだということが認識されたのではないかと思います。そうしますと、これはもしかすると「ゲームのルール」が変わる一歩なのかもしれない、とも評価できるのではないかと思います。つまり、それまでは「いわゆる単純労働者」は要りませんよ、というのが日本政府の方針でしたが、ここで「フロントドア」の制度の中にそれが位置づけられたということは、むしろ「入り口」として必要なのではないか、という認識をされた。「ゲームのルール」が変わる一歩にはなっているかもしれない。しかし同時に、これは変わったとしても、技能実習制度が前提になる可能性が高いので、結局のところ「技能実習制度的なもの」が持続する可能性も高いのではないか。例えば先ほども家族の帯同という話が巢内さんの話にもありましたが、そういった点は、認

<sup>11</sup> ピアソン、ポール、2010『ポリティクス・イン・タイム：歴史・制度・社会分析』粕谷祐子訳、勁草書房。

めないことを前提として持続する、という予測もできるのではないかと思います。以上が私の報告です。