

報告3 移民政策をめぐる連立方程式—特定技能に至る経路から考える—

樋口直人（早稲田大学）

2018年に成立した新入管法については、木村さんと濱口さんにかかなり説明していただいたので¹、そこから私は研究者としてどう考えるか、ということをお話ししたいと思います。日本の移民政策に関してですが、研究者は「このようになってます」とおおむね記述的な紹介しかしていません。分析をしているものがほとんどないと言ってよいので、その一歩をやってみたい、というのが今日の趣旨になります²。

日本の移民政策の特徴はなにかと言われると、私の感覚では第一に漸増主義（Incrementalism）が該当すると思います³。漸増主義とは、実は日本だけのことではなく、もともとはドイツの移民政策の研究でいわれてきました⁴。ちょっとずつしか変化しない、変化したとしても出来るだけそれを最小限にしようとする傾向があるという意味です。一例を挙げると、一般に日本より後発の移民受入国とされるスペインとイタリアは、人口の10%前後が外国人です。同様に後発国とされる韓国や台湾も、それぞれ4%、3.5%くらいとなっていて、2%の日本はすでに抜かれているのです⁵。日本は80年代後半のポテンシャルからすると、相当少ない受入れしかしていないと言わざるを得ない。

¹ 木村義雄，2022，「自民党の外国人労働者政策——回顧と展望」『グローバル・コンサーン』5。濱口桂一郎，2022，「日本の外国人労働者法政策——失われた30年」『グローバル・コンサーン』5。

² 日本語で書かれたものでは、以下が参考になる視点を提示している（明石純一，2020，「2018年法改正と入国管理をめぐる歴史観——変化と連続性」『移民政策研究』12: 65-79。濱口桂一郎，2020，「日本の外国人労働者法政策——失われた30年」野川忍編『労働法制の改革と展望』日本評論社）。

³ 漸進的（Incremental）という言葉は、日本の移民政策を取り上げる英語文献では、以下のようにならびに使われてきた。E. A. Chung, 2021, "The Side Doors of Immigration: Multi-tier Migration Regimes in Japan and South Korea," *Third World Quarterly* (online first). Y. Tian, 2019, "Workers by Any Other Name: Comparing Co-ethnics and 'Interns' as Labour Migrants to Japan," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(9): 1496-1514. G. S. Roberts, 2018, "An Immigration Policy by Any Other Name: Semantics of Immigration to Japan," *Social Science Japan Journal*, 21(1): 89-102. N. Oishi, 2021, "Skilled or Unskilled? The Reconfiguration of Migration Policies in Japan," *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(10): 2252-2269. J. Akashi, 2014, "New Aspects of Japan's Immigration Policies: Is Population Decline Opening the Doors?" *Contemporary Japan*, 26(2): 175-196. J. F. Hollifield and M. O. Sharpe, 2017, "Japan as an 'Emerging Migration State'," *International Relations of the Asia-Pacific*, 17: 371-400.

⁴ S. Green, 2005, "Immigration and Integration Policy: Between Incrementalism and Nondecisions," S. Green and W. E. Paterson eds., *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press. S. Green, 2004, *The Politics of Exclusion: Institutions and Immigration Policy in Contemporary Germany*, Manchester: Manchester University Press. P. J. Katzenstein, 1987, *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple University Press.

⁵ 他の後発諸国と比べた時の緩慢さは、移民フローだけでなく移民政策についても該当する（D. Milly, 2014, *New Policies for New Residents: Immigrants, Advocacy, and Governance in Japan and Beyond*, Ithaca: Cornell University Press, ch.2-3）。

2 点目は名目と実質の乖離で、今までみなさんそういった話を何度も聞いてこられたと思いますが、これは日本だけでなく移民政策一般について指摘されてきた論点です⁶。移民というとナショナリズムが急に作動しだして、問題を非常にややこしくします。ただ日本の場合、名目と実質の乖離が極端で、それゆえインタビューをされていて私が一番かわいそうだと思ったのは官僚です。政治家は木村さんのように言いたいことを言えるのですが(半分しか言っていないかもしれませんが)、官僚は破綻した建前の範囲でしか答えられず、言いたいことの1%ぐらいしか言えないということがあるわけです。これらを受けて、なぜこんなに変化が遅いのか、こんなに整合性がなく説明できないような政策が持続するのか、といった問いを念頭に置いてお話ししたいと思います。

日本の歩みとして、他の方の報告とも重なるものとして「単純労働者は受け入れない」「労働者ではない」「移民政策はとらない」という建前に固執してきた特徴があります⁷。その結果、ピカソのキュビズムの絵のような、どうみてもおかしい政策が生まれるわけです。キュビズムというのは、立体を平面に落とし込む一つの技法なのですが、霞ヶ関の官僚の人たちは「これはちゃんと平面で絵になっているでしょ」というわけです。どうみても、「右と左は全然違った顔になっているじゃないですか」というような代物であっても、「いや違うんです、これは平面での表現を追求した美しい絵なのです」と、官僚が強弁せざるを得ないようなものがあるわけです。

こうした問題のうち、特定技能で解消された部分もあるのですが、私の理解では特定技能でさらに矛盾が蓄積されたところもあると思っています。それを解くときの道具立てとして、少し古いのですが、基本的に私が今も使えると思っているものが、Hollifield、Guiraudon といった人たちが用いた枠組みを単純化した図1です⁸。

⁶ 重なる論点として、政策の表向きの目標と結果の乖離もしばしば取り上げられてきた(e.g. W. A. Cornelius, P. L. Martin and J. F. Hollifield eds., 1992, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford: Stanford University Press. G. Brochmann and T Hammar eds., 1999, *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford: Berg. D. Chiavacci, 2020, “Japan’s New Immigration: Gap in Admission Policy and Diversity in Socio-Economic Integration,” H. Takeda and M. Williams eds., *Routledge Handbook of Contemporary Japan*, Abingdon: Routledge)。

⁷ 高谷幸, 2019, 「移民社会の現実を踏まえて」高谷幸編『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院。M. Strausz, 2021, “‘This Is Not an Immigration Policy’: The 2018 Immigration Reform and the Future of Immigration and Citizenship in Japan,” G. Schubert et al. eds., *Immigration Governance in East Asia: Norm Diffusion, Politics of Identity, Citizenship*, Abingdon: Routledge. Roberts, op.cit. Tian, op.cit.

⁸ J. F. Hollifield, 1992, *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Berkeley: University of California Press. V. Guiraudon and C. Joppke, 2001, “Controlling a New Migration World,” V. Guiraudon and C. Joppke eds., *Controlling a New Migration World*, London: Routledge. 梶田孝道・丹野清人・樋口直人, 2005, 『顔の見えない定住化——日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会。

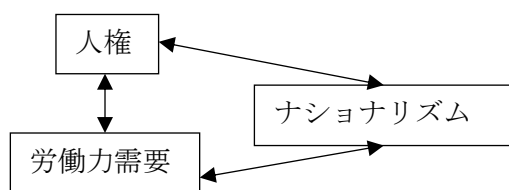


図1 移民政策を規定する要因間の関係

こうした研究者によると、まず「労働力需要」が移民を欲する大きな動機になります。ただし、資本主義の社会は政治的には自由主義を標榜しているので、「人権」を無視することはできない。さらに、移民というどうしても「ナショナリズム」が発生し、移民の制限を主張します。これら3つの要素は、ジャンケンのゲー・チョキ・パーのようなもので、どれかが絶対的に強いということはなく、すべての要素を満足させるような政策は成立しません。どれも矛盾する要素を孕んでいる。その中で、どこかに政策を無理に落とし込むという作業をすると、さきほどのピカソの絵のようになってしまう、ということになります。

この仕組み・要素を、日本に即して考えるとどうなるのか。日本の場合、聞き取り調査のデータや審議会の資料を集めてみてわかるのは、以下のようなことです。日本の移民政策は、入国管理政策の規定力が大きいので法務省がやはり強く、制度設計を司る制度所管省庁としての権限が大きいです。ただ、経団連の脇坂さんという人が博士論文をもとにした論文で面白いことを言っています⁹。法務省は労働力が必要な時にこれこれの方法で規制しますといますが、労働力確保のために自ら動くわけではない。その意味で、法務省は受け身の状況なのだということです。その結果、法務省それ自体が何らかの政策を主導するわけではない。

そして厚労省。厚労省も制度所管官庁で、労働に関することなので制度を設計する側の官庁なのですが、結局多くの国で採用されている労働市場テストのようなものを導入できない。受入れに関しても、業所管省庁レベルで自分たちの所管であるビルクリーニングと介護にある程度存在感があるぐらいのものです。「外国人雇用対策課」がある省庁にしては、関わりが希薄だと言わざるを得ません。

それから経産省。移民受入れの論議に経産省が出てこないのは、私には意外でした。経産省は成長戦略をずっと立案してきたはずだし、しかもそれにずっとプライドを持ってきたはず¹⁰。かつてのようにならぬ護送船団を作るといふことはやらず、最近では市

⁹ D. Wakisaka, 2021, "Beyond Street-Level Bureaucracy: Organisational Culture of Migration Policy-Making and Administrative Elites," *International Migration*.

¹⁰ C. Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press. = 1982, 矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ。近年の状況については、以下が参考になる (G. W. Noble, 2021, "METI's Miraculous Comeback and the Uncertain Future of Japanese Industrial Policy," R. J. Pekkanen and S. M. Pekkanen eds., *The Oxford Handbook of Japanese Politics*, Oxford: Oxford University Press)。

場ルールを守らせようという形に変わってきたといわれますが、移民受入れに関して経産省は存在感がない。一方で経産省は、「高度外国人材」の受入れには熱心です。高度人材に関しては研究会も早いうちから作っていますし¹¹、ずっと必要だと言いつけています。が、それ以外は優先順位が低い。経産省の官僚にインタビューして印象的だったのは、いわゆるブルーカラーの人たちに日本に来てもらおうと積極的に考えていなかった、と言っていたことです。経産省の成長戦略は基本的にIT系を念頭においたものであって、現業労働者はそこに位置付けられないわけです。

以下で引用するのは経産省が中心になった審議会のもので、「成長戦略進化のための今後の検討方針」として次のように述べています。

外国人材受入のための司令塔を設置し、高度人材の受入れはもとより、労働人口の減少等を踏まえ、持続可能な経済成長を達成していくために必要な外国人材活用の在り方について、必要分野・人数等も見据えながら、国民的議論を進める。高度な外国人材が海外と同じような環境・条件で働くことができるようにするため、生活環境を整備するための制度改革を含む総合的な推進方策も検討する¹²。

この審議会では、民間の委員が熱心に移民労働者の受入れを主張していたため、このような言及になったのだと思われます。しかし、こうした方針を真面目に追求したわけではなく、少なくとも経産省が「司令塔」になることはありませんでした。

それに対して国交省・農水省は、率直に「需要があるのだから応えます」というのが基本姿勢です。国交省は建設で特別に受入れを認め、農水省も特区で受入れという形で先行し、特定技能を作ったときも「その延長で」というノリだったわけです。その意味では、もっとも普通のこととして特定技能を捉えていたのがこの2つの省です。ここでは政治学でいうクライエンタリズムが作動しており、日本は主要国の中でイタリアの次ぐらいにクライエンタリズムが強い国とされています¹³。

一般論として農業と建設業は選挙に強い業界です。簡単にいうと、介護業界というのは参院比例区のピリのほうで当選者を出せるかどうかなのですが、建設業界の代表はかなり上位で当選しますし、農業も農協・土地改良区あわせて2人当選者を出せます。そこは、

¹¹ たとえば、経済産業省経済産業政策局，2007，『「グローバル人材マネジメント研究会」報告書』など。

¹² 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』。

¹³ E. Scheiner, 2007, "Clientelism in Japan: The Importance and Limits of Institutional Explanations," H. Kitschelt and S. I. Wilkinson eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press. B. Woodball, 1996, *Japan under Construction: Corruption, Politics and Public Works*, Berkeley: University of California Press.

やはり政治力が違う。少数だが政治力を持つ業界の言うことを聞く形で、すなわちクライエントリズムにもとづき需要を反映しているということです。

結果として帰結するのは、総論的な構想の欠如です。経産省がこの部分を担ってもいいはずなのですが、やっていない。厚労省もやっていない。総論反対各論賛成で、まず国交省・農水省、それから厚労省のうち介護と開いていって、その後になしくずし的に総論賛成にしていったというのが、今回の特定技能の構図だと思っています。

第2の要素である人権については、聞き取りしてさまざまな過程をみていくと、実は意外に意識されているというのが1つの発見でした。批判や国際的な評判は政府与党も気にしていて、特に技能実習制度を変えなければいけないということになる。が、過去の方針を撤回するほどの力はないので、部分的改善に少し反映させる、となります。先ほどみたピカソの絵のような矛盾は、人権の力では結局のところ解消されないわけです。

最後にナショナリズムですが、今世紀に入って自民党の右傾化が言われています¹⁴。これはもう少し正確に言うと、右派の組織化なのだと思います。例えば右派の議員連盟といわれるものの設立数をみると(表1)¹⁵、70年代から80年代まで右派は自民党内でも傍流でした。右派の組織化とは、それが90年代00年代にどんどん増えていって影響力を高めた過程として理解できます。たしかに個々の議員の立場もそれに流されて右傾化しているのですが¹⁶、右派が組織化して大きな声を出すようになっていったのは、すごく大きな要素です¹⁷。

表1 右派議連の設立数

年	数
1970-79	3
1980-89	3
1990-99	12
2000-09	22

移民受入れ関係の記事を日本でみると、「国民的合意がとれてない」などと書かれることが多いのですが、これは正確ではありません。一般国民の意識をみると、他の国と比べて日本で移民受入反対が多いわけではないです(後述)。「右派が合意していない」とい

¹⁴ 小熊英二・樋口直人編, 2020, 『日本は「右傾化」したのか』慶応義塾大学出版会。塚田穂高編, 2017, 『徹底検証 日本の右傾化』筑摩書房。

¹⁵ この表は、具裕珍, 2022, 『保守市民社会と日本政治——日本会議の動員とアドボカシー、1990-2012』青弓社をもとに作成した。

¹⁶ 谷口将紀, 2015, 「日本における左右対立(2003~14年)——政治家・有権者調査を基に」『レヴエィアサン』57: 9-24。N. Higuchi, 2018, “The Radical Right in Japan,” J. Rydgren ed., *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Oxford: Oxford University Press.

¹⁷ 自民党内の右派と移民政策については、稿を改めて論じたい。

うべきところを、なぜか新聞は「国民の合意がない」といつている。その結果、右派は「国民」の代弁者として拒否権を持つプレイヤーになるので¹⁸、右派の呑める範囲での政策になっているのがここでの特徴になります¹⁹。

以上の議論をもとに全体の構図をまとめると、図2のようになります²⁰。この図で真ん中より上は移民受入推進、下は反対の立場です。右は社会全体の利害を、左は行為者の個別的利害を動機としています。これまで移民政策については、図の左上と右下の関係に焦点が当てられてきました。すなわち、世論が反対なのになぜ移民受入れが進むのか、それは移民雇用により恩恵を被る業界が組織化して政治力を発揮するからである、と²¹。しかし、世論調査などをみると日本で反対が強いわけではなく、むしろ OECD の中では外国人労働者の受入れに前向きな方です²²。

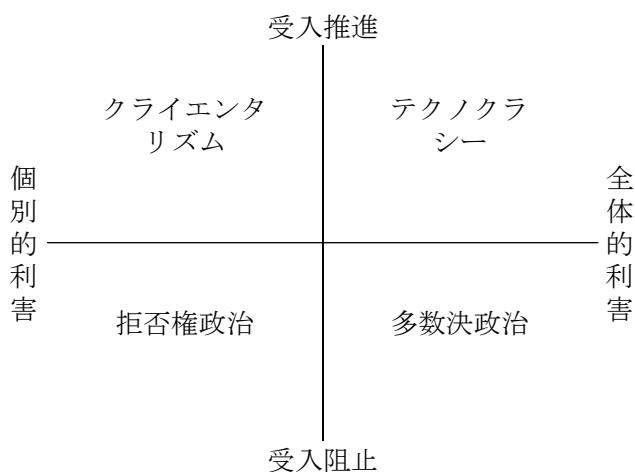


図2 移民政策をめぐる政治の様式

したがって、左上が主張する労働力不足に対応してもっと早く受入れが進んでもよさそうなものですが、そうならない背景としてまず左下にある前述の右派の影響があります。

¹⁸ 量的分析の結果によれば、極右政党が常に拒否権を行使できるわけではないが (e.g. P. Lutz, 2019, “Variation in Policy Success: Radical Right Populism and Migration Policy,” *West European Politics*, 42(3): 517-544)、日本の事例には該当するだろう。

¹⁹ e.g. A. Zaslove, 2004, “Closing the Door? The Ideology and Impact of Radical Right Populism on Immigration Policy in Austria and Italy,” *Journal of Political Ideologies*, 9(1): 99-118. T. Bale, “Cinderella and Her Ugly Sisters: The Mainstream and Extreme Right in Europe’s Bipolarising Party Systems,” *West European Politics*, 26: 67-90.

²⁰ 図の作成に際しては、以下の文献を参考にした (G. P. Freeman and A. K. Kessler, 2008, “Political Economy and Migration Policy,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(4): 655-678)。

²¹ G. Freeman, 1994, “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States,” *International Migration Review*, 29: 881-902. G. Freeman, 1994, “Can Liberal States Control Unwanted Migration?” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 534: 17-30.

²² 五十嵐彰・永吉希久子, 2019, 「移民排斥——世論はいかに正当化しているか」高谷幸編『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院。R. J. Simon and K. W. Sikich, 2007, “Public Attitudes toward Immigrants and Immigration Policies across Seven Nations,” *International Migration Review*, 41(4): 956-962.

その意味で、日本における移民政治は図の左上（労働力需要）と左下（ナショナリズム）の間で生じてきたのですが、左下の右派が世論を代表するかのよう拒否権行使してきました。それが破綻した建前の堅持につながり、政策に歪みをもたらしてきたわけです。

西洋の移民政策研究だけみると、これで話は終わるはずなのですが、東アジアの文脈では右上のテクノクラシーについても検討する必要があります。日本や韓国、台湾は「開発国家」と呼ばれており、そうした性格が移民政策にも影響を及ぼしているとされてきました²³。開発国家の議論を日本の移民政策に当てはめるならば、経産省が長期的な見通しの下に計画を立案し、受入れのあり方を決めてもよさそうなものです。前述のようにこれが不発であるがゆえに、クライエントリズムのもとで総論反対各論賛成の受入れが進んできました。国家的な計画性のなさは、韓国などと比べると顕著だと思えます。韓国は受入れると決めたら、経済的合理性を徹底的に追求しています²⁴。日本の場合はそこからするとごくぬるい。中途半端な形でしかやっていない傾向が、かなり強くあります。

では、どのような過程を経て2019年入管法が決まっていたのか。政局をみるうえで重要なのは、官邸に権力が集中する「政高党低」といわれる状況です。1つ言えるのは、先ほどの濱口さんの話にもあったように、官邸が大きな権限を持つのだが移民政策には積極的ではなかった。そして司令塔になる省庁もないので、内閣内部で移民政策に積極的なのは業界との結びつきが強い農水省と国交省くらいとなります。

自民党の場合、2012～2013年ぐらいまで移民政策をめぐる動きは休眠状態でした。木村義雄さんが外国人労働者等特別委員会の委員長をずっと長くなさっていましたが、2013年に参議院で当選されてから久々に「じゃあ委員会をやりましょう」と開催したら、木村さんと若手議員1名しか会合に来ませんでした。それでは困るから「君は事務局長をやりなさい」という形で、会長と事務局長しかいない会議をやったというぐらい、関心を持たれていなかったわけです。実際、表2と表3をみていただくとわかるのは、2013年の段階で現業職の受け入れは言及されていないことです。それに対して高度人材というのはずっと言われてきたわけですが。

²³ D.-H. Seol and J. D. Skrentny, 2009, “Why Is There So Little Migrant Settlement in East Asia?” *International Migration Review*, 43: 578-620.

²⁴ N. Higuchi, 2022, “East Asia,” J. Gørdemann et al. ed., *Handbook of Migration Ethics*, Dordrecht: Springer.

表2 内閣文書における現業職受入に関する言及

年	文書名	言及
2013	日本再興戦略	×
2014	建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置	建設
2014	日本再興戦略	技能実習、建設造船
2015	日本再興戦略	観光
2016	日本再興戦略	幅広い分野
	骨太の方針	真に必要な分野
2017	未来投資戦略	真に必要な分野
	骨太の方針	真に必要な分野
	働き方改革実行計画	真に必要な分野
2018	未来投資戦略	必要な業種
	骨太の方針	幅広く受入れ

表3 自民党文書における現業職受入に関する言及

年	文書名	言及
2013	総合政策集	×
2014	日本再生ビジョン	幅広い受入
2014	2030年の日本検討・対策プロジェクト中間報告	外国人労働者、移民の検討
2016	外国人労働者受け入れの基本的考え方	必要性がある分野
2017	政策バンク	労働力不足分野
2018	人手不足に対する中長期的な政策の方向性について	不可欠な分野

それ以降、どこが違ってきたかという、党が積極的に動くようになってきたことです。例えば自民党の国家戦略本部が出した「2030年の日本検討・対策プロジェクト中間報告」（2014年）では、「外国人労働者、移民の検討が必要になる」と書いたりしています。が、この段階では官邸は動いていません。それに対して政府の方がやっていたのは、建設・観光・農業・介護といった業界への特別な配慮です。さきほど言ったように、総論反対各論賛成で少しずつ受入れを進展させていったというのが、2015年ぐらいまでの状況です。

その後、本格的な動きがみられるようになります。内閣と自民党が、2016年頃から「幅広い分野」「真に必要な分野」のような表現で積極的に現業職の移民労働者を受け入れましようとなってきます。これは成長戦略という位置づけで、基本的に経産省が事務局をやっている産業競争力会議が、木村さんが委員長をされた委員会の出した「共生の時代に向

けた外国人労働者受け入れの基本的な考え方」（2016.5）²⁵の少し前に「移民政策と誤解されないような仕組み」（2016.1）という文言を出しています²⁶。面白いのは、こうした過程で「単純労働者」というのはもう無効なのだから使わない、というようにどんどん地ならしがされていくことです。全体として、内閣が先行して党が後追いをして下支え、というような時系列的な関係があります。

それから、前述のように過去の方針を撤回しないことも特徴です。先ほど木村さんが「単純労働」をめぐる問題はほぼなくなったと言われましたが、単純労働者を受け入れないという方針自体は撤回しておらず、「単純労働者ではない」から受入れるという理屈になっています。なので、過去の方針と矛盾が生じない建前＝技能人材の受け入れを新たに作ることで、「技能」に対する固執（後述）という新たな矛盾が蓄積していくことになります。

表4 特定技能の業所管省庁と受入枠

省	分野	人数	省計
国交	建設	40,000	84,200
	造船	13,000	
	自動車整備	7,000	
	航空	2,200	
	宿泊	22,000	
厚労	介護	60,000	97,000
	ビルクリーニング	37,000	
農水	農業	36,500	132,500
	漁業	9,000	
	食品加工	34,000	
	外食	53,000	
経産	素形材	21,500	31,450
	産業機械	5,250	
	電気電子	4,700	
合計			345,150

テクノクラシーよりもクライエンテリズムが移民政策を主導したことは、表4も間接的に示しています。業所管省庁別に受入れ人数をみると、国交省8万4千人、厚労省9万7千人、農水省13万2千人に対して経産省は3万人強です。経産省は全体としてやはり積極的でない。経産省の管轄する労働者の数のほうが多いことに鑑みると、受入れ人数は非

²⁵ 自由民主党政務調査会労働力確保に関する特命委員会，2016，『「共生の時代」に向けた外国人労働者受け入れの基本的考え方』。

²⁶ 産業競争力会議，2016，『成長戦略の進化のための今後の検討方針』。

常に少ないです。経産省は積極的に動くわけではなく、説明会も型通りやっただけで、「司令塔」どころではなかったわけです。例えば、「特定技能の1号だけではなく2号を認めてくれ」という業界の要望があっても「これは建設・造船だけと決まっているのでダメです」という形になっていった。コンビニについても特定技能の対象外とした、というところがあります。

結論ですが、まずは漸増主義——なぜ遅いのかという問い——に戻って考えると、政の側での司令塔の不在、そして政高党低の環境下で党が主導権を発揮できなかったことを、背景として指摘できます。官邸の動きが遅くて、他の関係省庁もそれぞれ受動的であって、自民党の政務調査会も内閣の下請けのようになっていた。その結果、積極的な業界だけが希望を反映させ、少しだけ受入れる「総論反対各論賛成」が続いたという構図になります。

次に、なぜ整合性のない政策が持続するのか。過去の方針を撤回しないのは、よくいえば、右派が反発して紛糾する政治的リスクを回避する知恵だといえるのですが、悪くいえば矛盾が蓄積するのを先送りし続けていることになります。なので、特定技能の導入後も技能実習が温存されていますが、実際には木村さんの報告資料で自民党が書いているように、技能実習を本来の趣旨だけにすべきことは、政治の側もわかっています。ところが今の特定技能というのは、技能実習がなければほとんど成り立たない制度になっています。

どういうことか。出身国で試験を受けて合格しなければ、「技能人材」として新規に日本に入国できないという新たな仕組みは、労働力確保という点でまったく現実的ではありません。「技能」という言葉に固執したことによって、入国のハードルを上げ過ぎてしまい、技能実習生を経なければ難しくなってしまったわけです²⁷。受入れに関して規制緩和したはずなのに、「単純労働者ではない」から「技能」に固執して新たに規制を導入している。これは労働者にとってすごく入りにくくなる要因です。移民への長期的な展望を欠いた、移民でないといっている政策が持続することになります。

最期に、政策的な含意についても考えたいと思います。

第1に、多くの国において政権交代が移民政策の転換をもたらしており、政党間でいわば分業しながら政策のバランスをとってきました。しかし、日本では政権交代が稀にしか起こらず、政権交代が起こっても移民政策に影響を及ぼさなかったがゆえに、過去の政策からの断絶がなされてきませんでした。もちろん、政策を根本的に変えるのは容易ではなく、どの国でも過去の経緯が将来の政策を規定する側面はあります²⁸。日本の場合、政権交代の機能的等価物がなかったがゆえに、過去の経緯に拘束される度合いが非常に高く、矛盾が蓄積してきたわけです。その意味で、何らかの形で意図的に政策転換させるような仕組みが必要となります。

²⁷ 技能を都合よく定義し直して受入れにつなげた点については、Oishi, op.cit.が指摘しているが、筆者が指摘したいのはその先にある政策の実効性の問題である。

²⁸ A. Favell, 1998, *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, London: Macmillan.

第2に、特定技能制度は成長戦略の一環として立案されましたが、成長戦略足り得ていません。転職が可能といっても、当初の在留で認められた産業の内部でしか職業選択ができません。これは、技能実習から特定技能2号までと考えれば13年間も、求人倍率が高い＝賃金水準が低い産業に移民を縛り付けるものです。移民労働の研究をしてきた者としていえば、移民はそのときどきに開かれた機会に反応して転職を繰り返し、上昇移動していくものです。日本でも、パキスタン人をはじめとする南アジア系の人達が、中古車輸出ビジネスを手掛け、市場を世界中に広げていきました²⁹。

エスニック・ビジネスが経済政策に対して持つ意味は、OECDでも具体的に議論されています³⁰、日本ではエスニック・ビジネスどころか有望な他業種への転職すら認めていません。これは移民が持つダイナミズムを生かした成長のポテンシャルを削ぐものであり、成長戦略としての合理性を欠いています。移民の持つ能力を飼い殺しにするのではなく、業種転換や起業により地位上昇＝生産性を高めていくような発想が必要ではないでしょうか。

²⁹ 福田友子, 2012, 「パキスタン人——可視的マイノリティの社会的上昇」樋口直人編『日本のエスニック・ビジネス』世界思想社。福田友子, 2012, 『トランスナショナルなパキスタン人移民の社会的世界——移住労働者から移民企業家へ』福村出版。福田友子, 2020, 「南アジアの中古品貿易業——アフガニスタン人移民企業家のトランスナショナルな移動」松尾昌樹・森千香子編『移民現象の新展開』岩波書店。

³⁰ OECD, 2010, *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, Paris: OECD.