

移民政策の理念と現実

— 外国人労働者をめぐる日韓中関係について —

古 田 雅 雄
渡 辺（木 村）佳 永

目次

はじめに

第一章 移民政策と実態に関する二つの仮説

一 「ギャップ仮説」と「収斂仮説」

二 実態として移民問題

第二章 「多文化政策」と「同化政策」の失敗例

一 英国の「多文化主義」の失敗

二 フランスの「同化主義」の失敗

第三章 受け入れ先進国としての日本

一 近年の労働市場の変化

二 日本政府の方針

第四章 日本における移民・外国人労働者問題をめぐる論争

一 外国人労働者政策の導入

二 「入管行政」から「移民政策」への転換

第五章 日本の「サイド・ドア」と「バック・ドア」のメカニズム

- 一 未熟練外国人労働者の「サイド・ドア」
- 二 管理政策を無効にする「バック・ドア」
- 三 受入国としての日本における「ギャップ」と「収斂」の現象

第六章 受け入れ先進国の前段階としての韓国

- 一 近年の労働市場の変化と政府の方針
- 二 受入国としての韓国の「ギャップ」と「収斂」の現象
- 三 日韓の比較

第七章 送出国としての中国

- 一 近年の中国事情
- 二 送出国としての中国の「ギャップ」と「収斂」の現象

むすび

注

参考文献

はじめに

今から振り返れば、二〇〇五年は移民・難民・外国人労働者問題を火急速やかに対処・解決しなければならなかったかの年となった感を強く抱いてしまう「竹沢、二〇一〇・一二五」。西欧諸国には、一八世紀から労働力確保を目的に移民を受け入れる伝統のある国が多い。同年七月に発生したロンドン同時テロ事件と、それに続くフランスの暴動とは、これまでの移民政策の行き詰まりを露呈する結果となった。二〇〇五年一〇月末から、フランスの移民暴動はいったんは治まったものの、移民・外国人労働者の扱いをどうするかは、西欧諸国共通の、それも緊急の

解決すべき課題になった。両国の事件は、従来の移民政策モデルとは異なる、新たな方向性を必要とすることを示した、と言えるだろう〔中川、二〇〇五〕。

同様の事件が、頻繁に欧米先進国で起こっている。その後、「テロ事件」が生じるたびに、移民問題と絡ませて、安易にイスラム急進主義対自由民主主義の二項対立的な論調にまで論じられてきた。いずれ、こういった現象はアジア諸国でも起こるであろう。

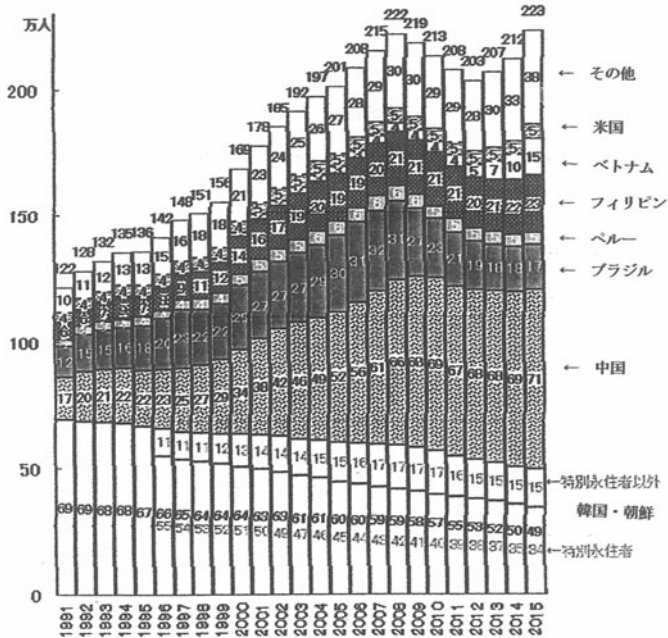
日本では、少子高齢化が進んでおり、経済成長を維持するため大量の労働力として移民の受け入れが不可欠な状況になってきた。図1「在留外国人（登録外国人）数の推移」と表1の「国籍（出身地）在留外国人（登録外国人）数の推移」を見ても理解できるように、その数は、二〇〇九年から二〇一三年までを除き、毎年着実に増加し、二〇一五年末の在留外国人数は二三万人で、技能実習生は約一九万人である。ただ、その数字の捕捉率は十分でなく、日本で働く外国人労働者は非正規を含めると、おそらく就労する外国人は一〇〇万人以上だ、と言われている。注目すべきは、図1にあるように、在留外国人は、二〇〇九年末には、前年リーマンショック後の不況により急減した。さらに、二〇一一年の三月の東日本大震災とそれに伴う原発災害によりそれまで増加してきた中国人が六九万人から六七万人へと減少したほか、ブラジル人や韓国人も減少したため、二〇一一年末には合計二〇八万人となった。さらに二〇一二年末にも二〇三万人となった。長期的には、一九八〇年代後半から在留外国人は増加してきた。それまでの在日韓国・朝鮮人が六〇万人ではほぼ一定数であったが、一九八〇年代後半以降、中国人、ブラジル人、フィリピン人、ベトナム人など多国籍化が進む変化が堅調である。二〇〇七年末以降、中国人がそれぞれ最多だった韓国・朝鮮人を上回っている。

「大量の労働力輸出国」である中国や韓国の経済発展が著しいにもかかわらず、日本への人的送出を停止しない

表1：国籍（出身地）在留外国人（登録外国人）数の推移

単位・人	1995年末	2015年末	増減数	倍率
韓国・朝鮮人	666,376	491,711	- 174,665	0.7
中国	222,991	714,570	491,579	3.2
ブラジル人	176,440	173,437	- 3,003	1.0
ペルー	36,269	47,721	11,452	1.3
フィリピン	74,297	229,595	155,298	3.1
ベトナム	9,099	146,956	10,228	16.2
米国	43,196	52,271	9,073	1.2
その他	133,701	375,928	242,227	2.8
総数	1,362,371	2,232,199	868,919	1.6

出典、法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」



(注) 中国には台湾を含む

出典、法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）」

図1：在留外国人（登録外国人）数の推移（毎年末現在）

限り、外国人労働者や「移民」は減少することはないであろう。しかし日本の公式見解としては、原則として移民受け入れを否定している。同じ事情は、最近まで「移民送出国」であったが、現在では「移民受入国」に転換した韓国にもあてはまる。

西欧諸国のこれまでの移民政策の失敗例がありながら、なぜ日本と韓国は西欧諸国と「移民政策」において同じ道を辿るのであるのか。また、中国は膨大な人口を国内に留め置かず移民を国外に送出し続けるのであるのか。本論文では、これらの事情を検証しておきたい。移民政策と実態に関する「ギャップ仮説 (gap hypothesis)」と「収斂仮説 (convergence hypothesis)」という二つの視点から、日本、韓国、中国の関係から、移民・外国人労働者という労働力を受け入れる日本と韓国、それを送り出す中国を考察の対象とする。その視点から、移民・外国人労働者事情を論じておきたい。[Cornelius, Tsuda, 2004a: 143]。

第一章 移民政策と実態に関する二つの仮説

一 「ギャップ仮説」と「収斂仮説」

国民国家は、移民と難民の入国を完全に管理する能力を保持できると説明されてきた。しかし、欧米諸国の労働力受け入れ国のほとんどは、過去数一〇年間に移民や外国人労働者をめぐり管理能力を問われる経験をしてきた。つまり労働力輸入国では、移民や外国人労働者に関する政策意図が完全に履行できず、その意図は履行結果とはかけ離れている。これらの国々の政策目標と現実の結果との「ギャップ」は、この状態が続けば、今後拡大する一途にあると思われる。これは、当初の政策に想定する通りにならない現実との乖離を「ギャップ仮説」と呼ばれる

[Cornelius, Tsuda, 2004a: 7-15]。

政策と結果のギャップは二通りある。第一に、政策の想定外の事態によって引き起こされたものである。例えば、研修生制度や就労ビザを本来の目的とは異なる解釈によって不正に使用される場合である。第二は、政策の不適切な実行や施行によって生じた場合である。

もちろん、政策と結果のギャップは、移民や外国人労働者の「流入」を阻止する移民政策に起因するだけでなく、「流出」を作り出す側（送出国）からも生じてきた。また労働力の受け入れ国が移民や外国人労働者の流入を阻止する一方で、積極的にあるタイプの移民や外国人労働者の受け入れを試みた場合があるなら、先進国は政策目的を達成できそうにない。例えば、西欧諸国や日本の各政府が、インドや中国のような新興工業国から、熟練労働者や専門家だけを受け入れる計画を立てた場合である。ところが他方で、例えばドイツと日本のように血統主義に基づいた国籍取得で、予想以上に多く移民希望者がある場合には未熟練労働者を含めた移民、例えばブラジル出身の日系人だけを認定するという措置を考慮せざるをえなくなる。

移民・外国人労働者を受け入れる国々には、各国ごとの様々な政策が軌を一にして結果で類似する現象が生じる。受入国の出入国管理と移民の「国民化」の政策において、各国独自の事情に応じて実施するにもかかわらず、収斂現象が起こっている。いくつかの点で受入国に類似する政策結果が生じることがある [Cornelius, Tsuda, 2003a: 15-17]。

西欧諸国やアジア各国の移民政策が「古典的な移民国家（米国、カナダ、オーストラリア）」のそれに近づいていると指摘されることがある。はたしてそうであろうか。米国の移民政策は一九四〇年以降に何度か修正され、移民の拡大と制限との間で行き来してきた。だから、「古典的な移民国家」を唯一のモデルにするのではなく、グローバルなレベルで受入国が、時差をおいても、政策と結果において収斂することを分析するほうが有益である。

今日の労働力受入国の出入国管理と移民統合の方針には、共通点がある。例えば、難民法、亡命者政策、国籍法、

欧州連合（EU）加盟国間の国境の緩和、熟練外国人労働者の入国許可制などで、EU加盟国では、その政策での「収斂現象」が見られる。制限的な出入国管理、長期の居住者とその家族の受け入れ、移民の統合と市民権などの政策において、東アジア諸国からの労働力の受入各国でもそれぞれ事情を異にしても、結果的にはその類似性が指摘されている。また、政策効果の観点からの「収斂現象」も見受けられる。¹⁾例えば、政策の指針は厳格そうだが効果の乏しい「出稼ぎ労働者プログラム」などがその帰結として受入各国で見られる。

二 実態としての移民問題

移民 (migration, migrant) は、人口移動には内部移動 (internal migration) と外部移動 (external migration) がある。外部移動において国境を超える場合、国際人口移動 (international migration) と呼び、移動者を移民という。さらに、国境を超えて出て行く移出民 (emigration)、反対に入り込んでくる移入民 (immigration) に分類される。途上国の人口爆発、先進諸国の出生減、労働力不足により国境を超える国際移民は二一世紀に地球レベルで直面する全世界的な問題となっている。国連難民高等弁務官事務所の定義によれば、移民は「迫害や死といった直接の脅威ではなく、主により良い生活や仕事、教育を求めて、あるいは家族との再会、その他の理由によって移住を選択する」人々を指す。「自国での紛争または迫害を逃れ、安全を求め他国に移る」難民とは異なる。

一九四五年以降、外国人労働者の大量移民がグローバルな労働市場の拡大とともに続いている [Messia, 2001: 292; Castle and Miller, 2009]。これは先進国の近代化や国際経済への依存から生じている。世界には三〇〇万人近くの外国人労働者と非合法外国人が存在するといわれる。二一世紀初頭、先進国の人口中、非白人の割合は、英国では四％、ドイツでは六％、米国では七％、フランスでは八％、スイスでは一三％、オーストラリアでは二〇％となって

いる。なお、産業先進国では、オーストラリアが最も多民族国家になっている。

一九四五年から一九六九年までの史上最大の生産規模の膨張で、先進国は当面する問題に労働力不足と国内労働市場の硬直化があった。その問題解決と経済成長維持のために、政府をはじめ民間企業も第三世界、あるいは東欧諸国から外国人労働者を補充し、そしてその効果もたらされた。経済成長が続く中で、労働力の豊富な供給、労働力の増進が先進産業諸国に大きな進展に貢献する一要因となっている。第二次世界大戦後の労働移民・外国人労働者の経済的効果は明白であった。

しかし反面では、政治的、社会的な意味では簡単には推し量れない現実もある「アンダーソン、二〇〇四・第四章参照」。先進国の政府は、以下の三点を必然的な結果として予測できなかった。

①戦後の経済ブームは、いったん一九七〇年代前半に終了し、それに伴って景気後退・大量失業者が生じたこと。しかし、②多くの外国人労働者はホスト国に完全に定住したこと。そして、③これらの第一世代の外国人労働者の定住は家族を呼び寄せて第二次的な移民・移入を促進すること（再結合 *Reunion*）、である。

これらの点は、先進国での政治的な問題や公共政策の内容に重大な影響を及ぼしてきた。それにその後景気の変動にかかわらず、移民の波が押し寄せてくる。これから生じる社会的な変化はいくつかの問題を明らかにしている。

第一は、新しいエスニシティ（民族）問題である。人種的・民族的に異なるニューカマーという移民や外国人労働者は、ホスト国国民にとっては新たな少数派（*minority*）となり、産業国家内の大きな亀裂として、「エスニシティ（＝文化共同体）」の特徴を強めてきた。従来、産業国家では、大多数の国民（*majority*）と、伝統的な民族集団や人種集団との対立がある（例…スペインのバスク、英国のスコットランドやウェールズ、米国での黒人やヒスパニック系。そ

れらに追加する形で、新しい少数派集団の流入は国民国家の「単一文化」の基礎を揺さぶることになった。

第二は、政治の在り方や論点の変更である。新しいエスニシティ・少数派である移民・外国人労働者という存在は、先進国では政治の争点となっている。新しい少数派の流入は、多くの外国人嫌いの集団を成長させ、ナショナリストの反動的な部分を刺激する。フランスでの国民戦線、ドイツではドイツのための選択、国家民主党、共和党のような極右政党がすべての移民・外国人労働者・難民の排除や定住移民に対する反同化政策の採用を主張し、これが既成政治に圧力をかけている。本来、大部分の穏健な国民も次第に既成の保守・中道の諸政党をイデオロギ的に自民族優先主義的な方向に押し流す傾向があり、それが政治・社会の主流の考え方になりうる〔宮島、二〇一六：第八章参照〕。

また、新しい少数派の統合問題では、少数派に好意的な政党・指導者とそれを拒否する有権者の間に亀裂を招来している。つまり、例えば外国人嫌いの考えを持つ労働者は支持してきた左翼政党から離反する傾向も出てきている。

第三は、福祉政策の後退である。新しい少数派の存在は、福祉制度から最も利益を得る社会勢力との対立・軋轢を激化させることで、福祉国家の政治的基礎を浸食している。労働者は、外国人労働者問題と労働市場・福祉サービスへのアクセス問題で分裂している。これらの対立は一九七〇年代後半から西欧諸国で保守・右翼勢力、あるいは中道・右翼勢力の政権を誕生させた。また、同時期に起こった石油危機による経済後退も加わり、各国政府は財政を圧迫する福祉支出の削減を行わざるをえなくなかった。

第四は、移動の自由のジレンマである。外国人労働者と非合法外国人は、EU加盟国の国境を超えた人の移動（シェンゲン協定）が可能となったために、欧州全体に移動できるようになっている。ほとんどのEU加盟国は一九九二

年の経済統合に伴って、ひとつの共同市場の創造しようとした。だが、移民や外国人労働者に他国の労働市場への接近を制限しない国内の法的制約が解除されれば、欧州内を彼（女）は自由に移動できることになる。この移動の自由が引き起こすジレンマとなった。

上の四つの問題については、第四の問題を除き、早晚、日本でも問題にされることは必至であろう。日本では、「移民」という言葉を回避してきた。それに代えて、外国人労働者という言葉で論じられる。その含意に「労働力を提供してくれる外国人は受け入れるが、しかし移民は不可とした」スタンスがあるからである。日本の「出入国管理及び難民認定法（入管法）」は、入国を希望する外国人を「移民」（永住権申請者）とその他に分けて取り扱う方式を採用していない。入国する外国人には、有期滞在が認められる在留期間（一五日から五年まで）と定められている。つまり、外国人は一定期間経過後に「帰国」する人と捉え、条件を満たせばその更新を認めている。血統主義の国籍法を維持する。ただし在留期間を更新しながら、在留を続けることができる。「永住者（在留期間が無制限）」という在留資格があるので、結果としての移民が存在することになる。二〇一四年六月末には特別永住者（旧植民地にルーツがある場合）と一般永住者（ニューカマーの場合）は在留外国人の五〇％以上を占めている（図1参照）。日本の法制度は、外国人がその条件を満たせば、定住の在留資格を取得することを認めており、結婚、家族呼び寄せ、社会保障・福祉サービス受給などを認めている。

しかし、「定住は不可」という考え方が普及している。非正規雇用の安価な労働力として使用したい、そのためには雇用を長期化させず、低賃金、社会保障・雇用保険なしなどでローテーションすることのほうが都合よい。外国人労働者への研修も、企業内の情報提供も不十分になり、企業に貢献する労働者とはならない。

日本人の意識の在り方は、血統主義的な考え方が根底にある、日本人―外国人の二分法思考がある。だから、外

国人には日本滞在が長くても同胞とは承認しない傾向がある。組織の中核部分は日本人で固めようとする。移民は外国人と内国人の境界を超える者なので、その存在をノーマルなものとは認めない意識がある。これは重国籍を認めないことに繋がる〔宮島・鈴木、二〇一四：五四―五九〕。

第二章 「多文化政策」と「同化政策」の失敗例

一 英国の「多文化主義」の失敗

二〇〇五年七月ロンドンの同時テロ事件は、容疑者の多くが英国在住のイスラム教徒の移民の第二、三世代であった。移民を多く受け入れてきた国には大きな衝撃であった〔柄谷、二〇〇三：内藤、二〇〇四参照・内藤、二〇〇九参照・樽本、二〇一二：第四章参照〕。

英国は異文化には寛容な国として知られ、その寛容なうえに複数の文化が相互に平等を認める多文化主義を実現してきた。そこに英国の多文化主義の原点がある。

二〇世紀後半、かつての植民地から移民が流入し、その家族と英国に定住した。英国のイスラム教徒はインド、バングラデッシュ、パキスタン、中東、アフリカからの移民労働者や難民として移ってきた人々である。英国は、彼らの民族や宗教の絆をもとに、英国社会に参加することを認めた。英国は、個人でなくコミュニティと社会に受け入れる政策を採用した。

多文化主義政策は、移民にも平等な権利を認め、異なる文化や宗教が共存するので上手なやり方として紹介されてきた。しかし、その「多文化政策」にはある「からくり」が隠されていた。英国には長い植民地支配の歴史がある。植民地統治には、英国人が住む居住地と、現地の人々が住む場所と空間を明確に隔てている。植民地では英国

人は居留地に閉じこもったが、英国では移民は旧植民地からの人々だけで居住していた。英国では、移民が集中する地域がわかる。元は労働者の居住地であったが、移民の増加で労働者がその地区を去り、その結果、白人の英国人の住む地区と移民の居住区が空間的に隔離されていた。

移民街では、移民は母語により教育、医療サービスを受けるなど、多文化主義政策の恩恵を受けてきた。もちろん、移民が集中するにつれ、周囲の英国社会から孤立することも避けることができなかった。移民がどのように生活し、ホスト社会にどのような不平・不満があるかといったなど、相互交流がないため、お互いは理解してこなかった。つまり、英国の多文化主義には「あなたはあなた、私は私」という多文化をただ形式的に承認し、相互交流のない文化共同体ごとの「隔離社会」の上に多文化社会が成立していたのである。

英国のイスラム系移民事情はどのようなのであろうか。一九八〇年代末にサルマン・ラシェディが執筆した『悪魔の詩』はイスラム教を冒瀆したとし、イランのホメイニ師が作者の死刑を宣言した。そのとき、パキスタン出身者が多く集まるブラッドフォードでは、この著書を集めて焚書にする騒ぎがあった「バリングホスト、一九九四・一七九・二〇九参照」。

冷戦後、西側諸国では、イスラム教を共産主義に代わる新たな脅威とする考えが急速に普及している。人種や民族の差別に加えて、イスラム教徒に対する嫌悪感が広がった。米国でも二〇〇一年九月一日同時多発テロ後、その嫌悪感はいっそう激しくなった。もちろん、移民の多くが英国人と同様に社会的、経済的に上昇できていれば、社会的矛盾は大きくならなかった。確かに、権利のうえでは平等であったし、英国社会の中で成功した移民も少ない。

格差が固定されたまま、若い世代が未来に希望を持ってないと、社会に順応せずに危険な方向を選択する。英国に

は所得格差だけでなく、社会的な階級格差が残っている。イスラム教は社会的な身分格差を認めない。イスラム教徒を取り巻く世界情勢は、年を経るごとに厳しさを増している。パレスチナ、チェチェン、中東地域、アフリカなど多くの地域の問題で、イスラム教徒が事態の改善できない状況に苛立っている。その怒りは世界中のイスラム教徒が共有している。そして、イスラム教徒の過激な指導者が移民の二世、三世の若者にテロによるジハード（「聖戦」）を煽動している。

この事件は、英国国民（もっと広く西欧諸国民）はイスラム教徒に関わりたくない気持ちが生じ、現在に至るまでこの種の事件の連続がいつそう嫌悪感を抱かせるようになった。「多文化主義」の名のもと相互不干渉の原則において対話が放置された背景で、これらの事件が起きてしまった。もちろん、テロは重大な犯罪である。しかし、それぞれの立場を尊重し、相手の意見に耳を傾け、不公平感や不満の解消に努力しない限り、暴力を支持する人々を減らせない。

二 フランスの「同化主義」の失敗

二〇〇五年一〇月末フランスのバリ郊外での移民による暴動事件は全国に拡大し、フランス政府が緊急事態法の適用に至った。事件はバリ郊外で警察官に追われた移民の少年二人が発電所に逃げ込んで、そこで感電死したことによる抗議から始まった。

移民には、フランスの象徴である「自由・平等・博愛」をフランス国民とはちがった見方がある〔稲葉、二〇〇三参照・内藤、二〇〇四参照・内藤、二〇〇九参照〕。

まず、「自由」の点であるが、例えばイスラム教徒の女子学生が公立学校に通うスカーフを被って通学すること

は禁止される。フランスの政教分離政策は極めて嚴格である。移民の大部分を占めるイスラム教徒からすれば、この政策はフランスが自由な国と言いながら、信教の自由を保証しないのではないかという不満を述べる。

次に「平等」の点では、当時、フランス全体の失業率は一〇%程度であるが、暴動があったパリ郊外の低所得層の移民の失業率は二〇%から三〇%と非常に高かった。そのため、移民はどこに平等があるのかと不平を訴える。

最後に「博愛」の点では、フランス語では「フラテルニテ (fraternité)」であるが、この用語の本来の意味はフランス語をきちんと習得し、フランスのルールを守り、フランスの文化や価値観を尊重し、それらを受け入れるなら、仲間として受け入れる含意がある。言い換えると、ある個人がフランスという国家と誠実に契約するなら、フランス国民として取り扱うことを意味する。個人と国家の間の契約に基づいた「同胞関係」と考えるべきである。

移民の中でも中東地域やアフリカの旧植民地から来た人々（その次世代）は、フランス社会での生活が自由でも平等でもないと感じる。移民一世は我慢できたが、二世、三世はフランスで生まれ育ったのに自由や平等とはかけ離れた現実と直面しなければならない。そこで異議を申し立てると、契約仲間から排除され、フランス社会から激しい敵意を浴びる結果になる。この不満が暴動の根底にある。

フランス国民には、若者が失業手当や生活保護を受けていることへの不満がある。自分たちが支払う社会保障費で生活することへの不満でもある。当時、サルコジ内相が暴徒化した移民の若者を「社会のくず」と罵った。内相の発言で暴動は全国に拡大した。何かにつけて、移民の若者を「犯罪者」扱いしてきた警察と、移民の若者との関係は不信感が渦巻くような状態にあったからである。しかし、フランス政府は自らの移民政策を同化政策とは認めようとはしない。個人の自由意思でフランス国家と契約したはずだと主張する。移民側の不満や不平に耳を傾けずにフランス社会の価値観や規範を移民に押しつけるという意識すらなかったかもしれない。

フランスでは、移民は一個人としてフランス共和国と契約して国民と認められる。例えば、モロッコ出身の移民がコミュニティを形成し同胞と一緒にたつて政府に訴えることは認められない。多文化主義の国では、民族や文化の異なるコミュニティを形成することを積極的に奨励してきた〔ド・ウェルデン、一九九四年：二〇七、二三三参照〕。それができると、政府と移民と対話する機会が可能となり、うまく運営すれば暴動や紛争前に問題が解決される。

二〇〇五年七月ロンドンの連続テロ事件で、英国型の「多文化共生主義」がパキスタン系移民のコミュニティを孤立させ、結局そのことがイスラム系急進主義者の温床になってしまった。この点をフランス側は批判した。今度は英国のマスコミがフランス型の同化政策の圧力のために暴動を招いたと非難した。英国でのテロ事件とフランスの暴動は数カ月のうちに勃発したが、欧州社会が異文化との共生・共存に行き詰まりを示している。これは単に移民政策の行き詰まりだけではなく、もっと広い意味での異文化との共生の在り方が問われている。移民の宗教と文化を尊重した英国はテロに襲われ、移民に「郷に入つては郷に従え」と迫ったフランスは暴動に見舞われた。結局、移民政策に繋がる「ギャップ仮説」と「収斂仮説」が現実化すること実証したのである。

フランスの暴動はイスラム系テロリストとは関係がないが、暴動に参加した若者の多くはイスラム教徒であった、と言われる。九・一一同時多発テロ以降、欧州に拡がる反イスラム感情と反移民感情が重なり合う可能性がある。一方で欧州にはイスラム教徒の組織もすでに根を張っている。この組織は若者に冷静になるように呼びかけるが、次第に現状に不満を抱く移民も暴動を起こした側に吸収されつつあるとも言われる。もしそうなら、フランス社会では元々のフランス国民と移民とが対話がなくなり、結局不満だけが鬱積することになり、今後も欧米社会では深刻な衝突の危機から逃れられない。この徴候への反応は、例えば西欧諸国において、極右勢力の台頭で現れている。

第三章 受け入れ先進国としての日本

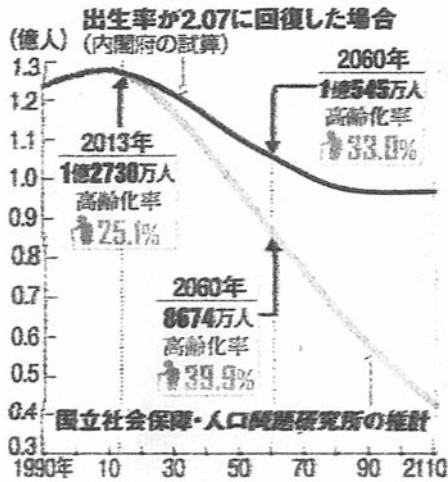
一 近年の労働市場の変化

一九八〇年代の日本は、少子高齢化社会を迎える一方において、経済の拡大によって単純労働の需要が増し労働力不足を招いた。そのため、未熟練外国人労働者を受け入れなければならない事態にある。日本は、生産コスト削減のためにより一時的で不定期な労働者が必要となった〔Castles and Millers, 2009 : 136〕。しかし一九八〇年代以降、国内だけでは安価な単純労働力の需要を満たすことはできなかった。製造業や建設業の中小企業では、労働力不足は顕著であった〔Cornelius, Tsuda, 2004b : 438-478〕。

人口統計学的、経済的、社会的な理由、あるいはそれらが結びつくいわゆる「ジャパン・プロブレム」が迫っている。この事情を確認しておこう〔中本、二〇〇九：二八・三五参照〕。

第一に、図2の「長期的な人口の推移と将来推計」に見られるように、日本人口の減少と少子高齢化がある。一九六五年以降、日本の出生率は低下し、現在では出生率は一・三％前後と低下傾向は続いている。現時点の予測では、人口数は二〇一三年の一億二七三〇万人をピークとし、二〇六〇年の一億五四五万人と二一八五万人が減少すると試算される。労働人口はすでに減少がすでに始まっており、二〇代、三〇代の人口が二〇一〇年の三二二〇万人から二〇三五年には二二二九万人へと三二％の減少が予測され、七五歳以上人口が二〇四〇年には人口中二〇％に達する推測がある。その結果、労働力は二〇二五年までに一三・八％の縮小が予測され、必然的に労働力不足が緊急課題となる。いわば、「人口減少の爆弾」はいつか日本の未来社会を破壊することになりかねない。

第二に、日本でも（先進国でも）高等教育を受けた若者が「危険・汚い・キツイ」、いわゆる3Kといわれる職業



出典、朝日新聞2014年7月4日

図2：長期的な人口の推移と将来推計

第四に、機械化の限界と海外への生産拠点の移転がある。労働力の節約・コスト安としての機械化は、一九八〇年代後半に限界に達し始めてきた。なぜなら、日本は他の工業国よりも早くから機械化されてしまっている。海外への生産拠点の移転はこの数一〇年間積極的に実行されてきたが、それも限界に達している。また、労働力不足の中小企業には、海外生産の再配置のノウハウと資本がない。そのうえ、国内向けの建築部門やサービス部門は海外に移転するわけにいかない。

日本における外国人労働者の需要は、景気変動とは無関係になってきている。日本は一九九一年以来、長引く景気後退にあったが、労働力不足は中小企業や子会社に集中するので、外国人労働者の雇用が減少することはない。

に従事しなくなっている。したがって、単純労働力の補充が必要となる。この事情は先進国に共通する。

第三に、労働力供給源の枯渇である。かつての労働力不足は高齢者や女性の雇用拡大によって補充できたが、女性の労働参加率は戦後相当上昇したとはいえ、政府が女性の社会進出の政策を推進したとしても、女性の社会進出を阻害する諸要因（例…出産・育児・介護、キャリアコースへの女性の比率の少なさなど）によってさらなる増加を期待できるかという疑問がある。また、高齢者については、すでに六〇歳以上の労働参加率も相当高くなったとはいえ、労働力不足を充足する対象となくなっている。

これには職種の変更で在留を継続する場合もある。例えば、製造業からサービス業に移ることに見られる「駒井、一九九九：第二章」

一九九五年の東京都労働研究所の調査によると、景気が後退しているとはいえ、外国人労働者はほとんど解雇されてない。一九九六年の浜松市の雇用者調査によると、一九九〇年代前半の景気後退期に外国人労働者を追加雇用了企業は四〇%以上もあった。多くの外国人労働者は失業の不安、給料や超過勤務時間の減少にもかかわらず、日本を退去しなかった。労働省によると、外国人労働者数（永住者を除き、不法滞在者を含む）は、不景気の時期においても着実に増加している。外国人労働者をめぐる需要と供給の関係は、すでに労働市場において構造的に組み込まれている。当然、日本経済が好調であれば、外国人労働力の需要はもっと高まるだろう。

ある試算によれば、年間経済成長率が三%から四%であれば、労働生産率は三・五%増加するので、年間一三万人から五五万九〇〇〇人の労働力が不足することになる。国連の調査によると、日本は少子高齢化のため現在の生産性を維持するには年間六四万人以上の移民を受け入れなければならないという予測がある。そうしないとGDPの六・七%分の減少を覚悟しなければならない「伊豫谷、二〇〇一：一八五」。

二 日本政府の方針

二〇一四年の政府の試算では、二〇六〇年に人口一億人の目標を達成には、出生率一・四三を二〇三〇年までに二・〇七に上げる必要がある。その目標達成はそう簡単ではない。そこで、政府が増やしたい労働力は、女性、高齢者、外国人である「朝日新聞二〇一四年七月四日」。

「出入国管理及び難民認定法（入管法）」は外国人の入国審査、在留資格の付与、退去強制などを規定している。入

管法は、グローバル化、経済発展などを背景に出入国者数が急増するなかで、不法就労者や擬装難民では問題点が指摘される。日本政府は、日本が民族的に同質的であり、「移民を受け入れる国ではない」と一貫して主張する。それには三つの基本的な原則がある「梶田、二〇〇四・一八一三二」。日本は、欧州諸国に比べて、経済上、労働力不足の充足を決定する際に文化的、社会的要素を優先してきた「ウェイナー、一九九九・二二二一・二三三」。

① 未熟練外国人労働者を受け入れない原則

一九九〇年、入管法改訂は、未熟練外国人労働者が国内で労働に従事することを原則禁止し、故意に不法外国人を補充・雇用した雇用者や仲介業者に厳罰を持って臨む姿勢を示している。その後の同法改正（一九九八年と一九九九年）は、不法密入国仲介業者、並びに非合法外国人労働者に対しても罰則を規定している。

② 高度技術を持った専門職外国人労働者のみ入国許可する原則

改訂入管法によって、ある一定数の外国人労働者数、主に技術者、専門職の受け入れが容認、拡大された。過去において熟練外国人労働者の大部分は、欧米先進諸国の出身者であったが、現在では相当数がアジア諸国出身者である。とりわけ、日本が情報技術分野の技術者不足という理由から、政府は近年、国内で働くアジア諸国（中国、インド、韓国）からの情報関連技術者には、手続きをより簡素化する傾向があり、厳格な規制を緩和してきている。

③ すべての外国人は例外なく一時的な滞在しか認めない原則

日本政府は、一時ビザのみを来日する外国人労働者に与えるが、永住化を基本的に認めてはいない。また政府は外国人労働者（日系人を除く）の親族が日本において「再結合」することを承認していない。というのは、再結合の容認は日本での定住外国人を促進することになるからである。この「一時的」という政府の公式見解は、外国人労働者の存在を公にすることにより、日本国民により受け入れられやすい素地を作り、政府の外国人の定住化にとも

なう社会サービスの負担を回避するねらいがある。

改正入管法の公布以降、日本政府の外国人労働者政策は、公式上では変更はない「丹羽、二〇〇二：二四〇」。実際、経済企画庁（当時）による移民政策に関する一九九九年『白書』の記述では、政府は未熟練外国人労働者を受け入れない方針を堅持し、上記三つの原則を繰り返している。

二〇〇〇年に法務省は、長期外国人労働者の存在、そのより安定した定住地位の必要性を認識するといえ、現行方針に沿って新たな基本的移民管理計画を発表した。法務省は日本における移民、難民、外国人労働者の受け入れ条件において、日本人の「文化的同質性」の観点と、具体的な政策形成に重要な役割を果たしている、と説明している。未熟練外国人労働者に依存しなければならない人手不足とそれに対する需要があるにも関わらず、現行の非常に制限された形で外国人労働者受け入れ政策は一致しがたい（言い換えれば「ギャップ」拡大の）結果を招来している。

第四章 日本における移民・外国人労働者問題をめぐる論争

一 外国人労働者政策の導入

外国人労働者に関する政策については、一九八〇年代後半に出発点がある「明石、二〇〇九：樽本、二〇一二：第七章参照」。これは第一次論争であった。それは入管法改正である。具体的には、一九八九年「定住者」の新設、一九九〇年研修制度の拡充、一九九三年技能実習制度の創設である²。それには、経済界からの「外国人労働者受け入れ体制の適正化」の要請がある。二〇〇六年厚生労働省、経済産業省のそれぞれでは、「研修・技能実習制度」が検討され、翌年には改革案が提出された。二〇〇八年には自由民主党内で検討された二つの試案が明らかにされた。

ひとつは「短期就労制度」構想である。これはローテーション型の外国人労働者受け入れであり、もうひとつは「日本型移民政策」である。これは定住型の移民受け入れを内容とする。

二〇〇八年には、日本は経済提携協定（EPA）の枠組み内で「正規の看護師・介護士をめざす候補者の身分で外国人の受け入れ」を開始した。二〇〇九年には入管法改正（案）が七月に成立した。これは現行の外国人登録証を廃し、法務省が発行する「在留カード」に基づく新たな管理方式」が導入された「明石、二〇〇九」。

日本が外国人労働者の受入国へと転換するのは一九八〇年後半のバブル期である。一九八七年、『昭和六一年度版出入国管理』白書において、初めて「外国人労働者問題」が取り上げられ、出入国管理行政の中心課題となった。一九八〇年代後半、生産現場や建設現場、飲食店などで働く外国人が増え始めてきた。当時、その人々は就労資格のない外国人（「不法」就労者）であった。

移民に関する論争がある。それには「開国派」と「鎖国派」の立場がある。「開国派」は、労働力の余剰があるアジア諸国から労働力不足が逼迫する日本への受け入れは経済的資源の効率的な配分になるとの立場を取っている。さもなければ、日本の産業界の海外流出を招くという認識、受け入れは国際化・グローバル化の必然的な流れであり、人を介した技術移転の促進により国際貢献に資する、と主張している。

これに対して、「鎖国派」は、外国人労働者の受け入れによって、高齢者や女性の雇用に悪影響を及ぼし、企業の生産向上のために動機づけを低下させてしまう、とする立場を採用している。移民よりも設備投資や技術革新による合理化を行うほうを選択すべき、と主張する。移民や外国人労働者を受け入れることにより労働市場が二重構造化し、周辺労働者層やゲッターが形成され、それによって社会が不安定化してしまう。

一九八八年時点、政府内では「外国人労働者の受け入れはこれを認めない」「当面、専門的な技術・技能を有す

る外国人については、可能ながぎり受け入れる方向で対処する」とする意見が支配的であった。そこには、政府は、「ヨーロッパ、とりわけドイツの経験から移民の定着と家族の再結合により社会的負担が増大し、結局、失敗」した、と認識していた。

当時の社会では、外国人労働者を受け入れることに否定的な状況にあった。例えば、風俗業（「じゃぱゆきさん」、外国人労働者＝不法就労者、無許可での就労の急増（例：パキスタン人、バングラディッシュ人）が移民や外国人労働者のイメージを悪化させた。ただ、注目すべきは、次第に政策と現実の乖離が拡大していくことである。

二 「人管行政」から「移民政策」への転換

一九九〇年代後半に移民に関する第二次論争が始まった〔駒井、二〇〇三参照〕。経済界の一部から、外国人労働者に対して門戸拡大の要求が現われ出した。これは将来、人口規模の縮小に対しての懸念の表明であった。実際に一九九七年に始まる生産年齢人口の減少（少子化ショック）が生じてくる。「開国派」は日本における外国人の就労を前向きに捉え、一定要件を満たした場合には、永住権や国籍の取得を容易にすることを提唱した。

一九九九年、経済戦略会議は「日本経済再生への戦略」「外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等」「外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について」において移民政策を検討した。その結果、二〇〇三年には、法務省は「出入国管理基本計画（第二次）」を発表し、入管政策を「社会的ニーズ」に合わせるべきだと見解を提示した。二〇〇五年には「第三次計画」「外国人の受け入れについて着実に検討」に入った。もっとも、「第二次論争」では外国から労働力を受け入れない方針は堅持されたのである。一九九七年には研修・技能実習制度の期間が延長された。研修の新規入国者数は二〇〇〇年には約五万四〇〇〇人であったものが、

二〇〇七年には一〇万人にまで増加している。

経済界は労働力確保のために外国人に日本の労働市場を開放すべきだとしたが、政府は 現状維持の方針であった。ところが実際では、在留管理の強化、外国人労働者の受け入れをめぐる複数の提案が同時に出来るようになった。「入管行政」の見直しは、次第に「移民政策」を不可欠とする「雰囲気」に変わるようになる。

二〇〇二年以降の労働力の需要拡大に伴う景気回復期において、外国人労働者への依存がいつそう明確になる。そこには、ニューカマーである外国人が日本社会において一過性の存在でなくなったという政策当局の状況認識の変化がある。研修生と技能実習生は本来の目的から逸脱した形で「労働者」化し、また日系人労働者の「生活者」化が始まっている。つまり、二〇〇〇年代半ばから、方針より現実的な要望にもとづいた実態をより優先するような「サイド・ドア政策」に特徴づけられる日本の外国人労働者政策が進行するのである。そのため、議論が噴出したのである。

二〇〇五年の国勢調査で、日本は戦後初めて人口減少を経験したことが明らかになった。同年三月に策定された「第三次出入国管理基本計画」では、「人口減少時代への対応」項目が追加され、「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け入れの在り方を検討すべき時期に来ている」とする記述がある。そこには「単純労働者」の受け入れの検討が提言された。フロント・ドアからの外国人労働者受け入れの議論が期待された。二〇〇八年には自由民主党が「移民」受け入れの必要性を提言書（「人材開国！日本型移民国家への道」）にまとめた。同年には、日本経済団体連合会も報告書をまとめた（「人口減少に対応した経済社会のあり方」）。ただ、この議論はリーマンショックにより停滞してしまった。

二〇一二年一二月第二次安倍政権の発足とともに、「成長戦略」のもと、再度「新たな外国人労働者」受け入れ

の議論が活発になり、その検討が始まった。二〇二〇年東京五輪、震災復興事業などによる需要もあり、労働力不足を補うための緊急措置として、外国人労働者を受け入れが閣議決定された（同年八月告示）。二〇一五年四月から二〇二一年三月までの時限措置として、技能実習終了後の外国人を最長三年間（修了後帰国せずに就労する場合は最長二年間）、建設分野の労働者（在留資格「特定活動」）として受け入れる。この決定は、①日本政府が初めて外国人労働者を受け入れる選択をしたこと、その手法として、②「国際貢献を目的とする技能実習制度が活用されること」を意味している。

「外国人労働者政策をめぐる近年の一連の動向は、見逃せない徴候といえるのではないか。そこでは受け入れの是非のみではなく、受け入れのあり方に至るまで踏み込んだ議論が展開され、具体的な政策が模索されている。外国人労働者の受け入れを形式上容認しない現行の体制を支える政策史観が、現在ほど強い挑戦を受けている時代はあるまい」（明石、二〇〇九）。

第五章 日本の「サイド・ドア」と「バック・ドア」のメカニズム

一 未熟練外国人労働者の「サイド・ドア」

外国人労働者に関する政策と実際の結果は、ギャップを拡大し続けている。日本が海外から熟練労働者や専門家のみを一時的に受け入れる移民政策を採用し、未熟練外国人労働者の公式の受け入れを禁止するにもかかわらず、二〇〇五年段階で約八五万人以上の外国人労働者は日本で就業する、と言われる。

研修制度は、公的機関による監理団体や実習実施機関の監視体制強化を担保として、技能実習制度を活用（実習期間の延長、受け入れ人数枠の拡大、移行対象職種の拡大等）を基本的な方針とする。

この実態には、日本の経済的豊かさの恩恵を受けようとする外国人労働者、それを制度上制限する法律・政策、それに応じきれないという非現実性が生み出したものとも指摘される。日本政府が制限的な政策を採用しても、外国人労働者にとつての日本の労働力需要と自国よりも高い賃金条件は、日本への（合法・非合法を問わず）入国、就労を動機づけ、そして組織的に外国人労働者を入国させる仲介業者のネットワークが形成されることとなる。経済的豊かさで人々の移動を容易にする超国家ネットワークは、日本政府の政策効果を半減させることになる。したがって、外国人労働者を抑制する政策は有名無実化してしまふ。

また政府自身が、「ギャップ」を作り出す措置を採用し、出入国管理政策の効力を弱めることも行っている。日本政府は未熟練外国人労働者の受け入れの禁止と、現在の労働力不足という実態への対応が取れていない現状との乖離をさらに拡げている。もちろん、労働力不足を外国人労働者で補うことにまったく関心を示さないわけではない。法務省は、特に中小企業の労働力不足への対策として、本来の意図されたビザ区分とは異なる目的に使用して、外国人労働者にある種「合法」を装った受け入れを可能にする「抜け道」を事実上認めている。これが「サイド・ドア」メカニズムである「広渡、二〇〇二・二四〇」。この代表例が、日系人の入国・就労許可、そして日本での技能習得をねらいとした「研修生」プログラムの拡大解釈である。

さらに、多くの未熟練外国人労働者が就学前の「学生」や「芸能人」と称して入国するが、これを法務省は事実上、黙認している。これには、政府は断固たる処置をとるわけではない。一〇〇万人以上といわれる未熟練外国人労働者の約半分以上が、「サイド・ドア」という「抜け道」で入国している。法務省はより厳しい規則と新たな規格の省令と内規を公布したが、これらのビザ区分の「濫用」といえる拡大解釈はいまだに続いている。

日本企業による研修生プログラムは、外国人労働者が密入国でなく、入国できる一種の「抜け道」制度となつて

いる。一九九〇年代前半以降、日本政府は一年間、四万から五万五〇〇〇人までの研修生の入国を承認した。二〇〇〇年には三万六一九九人の研修生（内三二一六三人は中国本土出身者）が日本に入国した。

法務省は改訂入管法が施行されると、労働力不足で悩む中小企業が海外からの研修生受け入れを可能にするように、省令による従来の公的機関と大手多国籍企業に制限していた研修生プログラムの適用を修正した「梶田、二〇〇二・二九」。同プログラムは、公式には日本国内の企業、途上国の研修生の育成を可能にする海外開発援助（場合によっては国際貢献）の一環として、当初、そしてその後も説明されたとしても、結果的には安価な未熟練外国人労働者の「受け皿」の範囲を拡大解釈され、あるいは目的外に適用されることになった。

「研修生」は、一定期間、日本において技能訓練のために仕事を経験し、ノウハウや技術を習得することになっている。ただ、プログラムに参加する企業規模があまりに小さく、現場での研修生の訓練や学習に提供できる資源を持たないことが多々ある。さらに彼らが労働者と分類されないはずだが、日本企業の雇用者は「研修生許可」の形態をとった賃金を支給する義務を負っている。研修生プログラムに参加する雇用者へのある調査によると、雇用者の七二％は単に安価な労働力ゆえに研修生を採用する。当然、多くの研修生は研修期間後、超過滞在し、完全に非合法の外国人労働市場に移っているケースがある。

二 管理政策を無効にする「バック・ドア」

日本の出入国管理は、欧米諸国の移民政策と同様に、政策目標通りの効果がみられない。不法外国人の取り締まりが不徹底で、わずかの不法外国人労働者が強制送還されるにすぎない。

国内の雇用者による入国管理法の遵守条件では当初、労働省（当時）は雇用者に外国人労働者の雇用管理を与え

る労働許可制度を提案したことがあったが、これに対して法務省は不法外国人労働者を雇用した雇用者に刑法上の罰則で制裁を課す方法を選び、それで違法な外国人労働者の取り締まりと管理ができる、と考えた。結局、一九八〇年代後半に米国と西欧諸国の措置を模倣して、雇用者に制裁を課す法が国会で承認され、最高二〇〇万円の罰金を課す内容を入国管理法の一部に加えられることとなった「上林、二〇〇二・七六」。故意に不法滞在の外国人を雇い、あるいは募集する雇用者や仲介業者の両方に最高三年間の刑事罰も課せることになった。だが実際には、多くの無認可の外国人労働者を雇う場合、欧米諸国と同様に執行段階で事実上、効力を発揮できなかった。雇用者は外国人労働者の書類をチェックせずともよく、適格の証明が義務づけられない。それゆえ、雇用者が故意に不法入国者を雇ったとしても、検察側は雇用者を起訴するのが困難になるだけである。

さらに雇用者への制裁を実施する側の法務省の意識にも問題がある。不法入国労働者は雇用先に服従を強いられるだろうから、雇用者は自らが制裁を受ける届け出を積極的に出すはずがない。事実上、雇用者と法務省との間で「暗黙の了解」があることになってしまう。つまり一方で政策は建前上では法律の形で施行されるが、実際上では政策の意図とは別の意図で機能することになる。政策と結果の「ギャップ」が生じている。

上記以外にも、取り締まりが機能しない理由がある。入国管理局における人員・財源不足によって制裁と禁止の両方の効果は弱まることになる。管理局が日本で不法就労する数一〇万人もの不法在留外国人やその人々を雇用する企業を調査、逮捕、強制送還を担当しなければならぬ。警察は、不法入国者の取り締まりを法務省と入国管理局のすべき管轄事項とし、時間的、人的、物的、経済的な資源を使用しようとはしない。一九九八年に政府は、密入国者（そして彼（女）らを援助する人々）に対して、最高一〇〇万円の罰金と最高一〇年以下の懲役刑と罰則を厳格化し、二〇〇二年から「超過滞在者」ビザの所持者に最高三〇万円以下の罰金、あるいは三年以上の禁固刑

とする新たな刑罰を導入した。しかし、これらの措置も過去の経験に照らすと、その効果が乏しいと考えられた。

日本政府は、政策と結果の「ギャップ」に関して、厳罰をもって不法入国者とその雇用者に対処するわけでもなく、就労の合法化を拡大して無許可の外国人労働者数を減らす措置も採用しない。政府は、無許可の在日外国人労働者に恩赦を与え、⁽³⁾ かねてそのことは「不法移民」を事実上促進しかねない効果となり、その取締りに積極的な対策を講じているとは考えられなくなっている。

三 受入国としての日本における「ギャップ」と「収斂」の現象

「サイド・ドア」や「バック・ドア」を通じての未熟練外国人労働者は、安価な未熟練外国人労働力として搾取の対象（例えば、風俗店で「研修生」の名で働く女性）となっており、このことは重大な人権問題となっている。無認可の外国人労働者は、劣悪な労働条件のもと、低賃金で労働し、労働者の基本的な権利と保護の対象とならず、適切な医療と保険を受けられない状態に置かれている。そして入管法違反の容疑者は逮捕されると、国際的な基準に反するような措置として、収監施設で二年以上の間拘留される場合がある。

日本は、排他的、制限的な移民政策を採用する点が特徴的である。この政策は、単一民族の神話、過去の移民政策の忘却、閉鎖的な移民政策形成のためだけではない。日本の政策立案者は、外国人労働者や移民に関して欧米各国の移民政策とその失敗を研究してきた。そこから学ぶべき点は、外国からの流入過多ともいえる出稼ぎ労働者、不法移民の増加を促進させた恩赦、拡大解釈された（当然、負担を伴った）難民庇護、社会経済的に周辺化された永住移民の人権問題、外国人労働者の増加に伴う犯罪増加への日本国民からの反発などにどう対応するか、である。

日本の政策立案者は、欧米諸国のような「移民受入国」を望まない方針を示しても、外国人労働者の入国は合

法・非合法にかかわらず増加の一途をたどり、政府の入国管理政策が排他的になればなる程、政策と結果のギャップがますます拡大してきている。その結果、欧米諸国の移民政策の意図と結果に類似することになってしまった。つまり、欧米諸国と同様な（「政策意図の失敗・破綻」という結果の）「収斂現象」を経験することになる。

現在のギャップを放置すれば、その結果、国内外に各種のトラブルを増やすことになる。結局、移民への「閉ざされたドア」政策は、人権抑圧を引き起こし、結果的にその「拡大解釈」「濫用」を容認することになる。

研修制度を活用すると、雇用主は安価な労働力を確保できる。技能実習生は家族同伴を認められないし、一定期間を超えて滞在できないから、定住化に伴う社会的コストを負担する必要はない。政府、企業、雇用主には「使い勝手のよい労働者」である。また、雇用主は、実習生の在日期間限定ゆえに、雇用環境の改善を要しなくなる。地域社会や住民にとって、実習生を「住民」として受け入れることもなくなる。

政府が外国人技能実習の年限を延長するのは、当面の人手不足に加え、人口減少で労働力も減少するための措置でしかなくなる。国際貢献の本来の目的と実態の「ギャップ」が拡大する。この制度を拡大したことはその「ギャップ」の解決策になるのだろうか。その点からすると、技能実習制度は外国人労働者との「共生社会」を放棄することになってしまう。さらに、長期視点では、地域人口や産業構造にマイナスの効果を与える。実習生の仕事は現業職が多い。そういった職業には日本の若者は就職したがらず、都市部に流出しがちになる。結局、地域社会は人口減少・高齢化が進行し衰退する悪循環に陥っている（宮島・鈴木、二〇一四・一八―一九）。

さらに指摘すべきことは、日本の「移民政策」が東アジア諸国に範をなすことである。韓国政府は、日本の政策（意図）とその結果に「ギャップ」が生じる認識しているにもかかわらず、外国人労働者が安価な労働力として活用しやすいという理由から、日本の出入国管理政策に類似する制度的措置を採用している。

第六章 受け入れ先進国の前段階としての韓国

一 近年の労働市場の変化と政府の方針

韓国は、一九七〇年代から一九八〇年代にかけて、湾岸諸国に自国民の労働力を輸出してきたが、一九九五年までに一人当たり一万ドルに達し、海外への労働力の提供を低下させた時期より外国人労働者に労働力不足を補おうとする。二〇〇四年には、労働許可制を導入した [Castles and Millers, 2009: 136]。韓国は、外国人労働者を必要とする経済構造、少子高齢化という「ジャパン・プロブレム」では日本と事情を共有している。また、日韓両国ともに「単一民族」国家である、と主張する。その主張は、欧米諸国であれば、反動的見解もしくは人種差別主義とレッテルを貼られるが、日本と韓国では、民族的な同質性は肯定的に捉えられるとすることに意義があるとされ、当然それを維持されるべき、という国民感情が根強くある [桑原、一九九一・八六]。

韓国と日本の政策とその帰結が類似するならば、両国は欧米諸国のそれらと異なるのであろうか。日韓と欧米諸国の決定的な違いは、外国人労働者の家族の再結合を許可するか否かである。「再結合」は受入国の外国人労働者や移民を考えるうえで、「移民政策」への姿勢を理解することにつながっている。移民の流入は家族の「再結合」によって制御できなくなっている。事実上、子供や夫か妻の「労働力にならない人間」の入国は、受け入れには経済的・財政的負担となる場合が多い。しかし、西欧社会は一般的には権利や人道主義を理由に移民の家族再結合を許可している。だが韓国と日本の両政府は外国人労働者への政策には、「再結合」は形式上も事実上も基本的に認められていない。

韓国国民が「嫌悪する労働」のために短期の移民は許可されている。彼(女)らは、いわゆる三Kと称される仕

事にしか就けず、受入国の発展の一部に利用されてきた。韓国政府は外国人労働者の住宅や健康管理という最も基本的権利の提供も拒んできた。そのうえ、韓国政府は自国民と婚姻関係にある移民者に永住権を認めていない。

これらの点から、現在の受入国の移民政策と「収斂仮説」には、韓国は当てはまらないとする見解がある。また、「ギャップ仮説」を韓国社会に適用できないという見解もある。政策と結果の「ギャップ」はわずかしかな存在しないからである。「未熟練外国人労働者が不在である」という論理は「多文化社会はありえない」ということを意味する。もちろん、「未熟練外国人労働者は不在である」という表現はあくまでも建前にすぎない [Seol, John, 204: 514-516]。

韓国法務省の政策立案者は、未熟練の外国人労働者を研修生として受け入れる政策を採用し、「未熟練外国人労働者は存在しない」という公式見解を貫徹させてきた。もちろん、韓国国民は「どんな移民も存在しない」とは考えていない。実質上、韓国には移民政策がある。例えば、未熟練労働者を受け入れる研修制度計画 (ITTP) は、労働力輸入のために出入国管理法を緩和・修正したものである。日本と同様に「研修生」は低賃金、より少ない権利、政府による多くの管理事項、形式上では外国人定着の機会のなさを意味している。いわば、この方針は「サイド・ドア」の役割を果たしている。また、「ビザ超過滞在者」は強制送還されず、さらに厳罰を課さない方針は、韓国にとっての安価な労働力の確保という意図した目的にそった結果をもたらししている。⁽⁴⁾

韓国の移民政策が一貫せず断片化する理由には、法務省と韓国中小企業連盟との関係も考慮に入れなければならない。研修生制度と不法就労者の二つの存在は、安価な労働力を求める中小企業連盟という圧力団体に代表される中小企業の利益に合致している。この利益に応じた政策を形成するのが法務省である。それは、「クライアント政治 (client politics)」と呼ばれている。いくら裁判所が法務省の政策を批判する判決を下したとしても、外国人労働

者に依存する経済構造が常態化している。一方で高学歴に達した国民には失業中であっても就労したくない職業があり、他方で中小企業は労働コストを切り下げるのに躍起となっている。韓国は、未登録労働者と彼（女）らを雇う雇用者、それに正規書類を所持しない外国人労働者に対して制裁を科す点では、他の受入国と同様である。それには、台湾の外国人の就業規則を参考にしている。もっとも、他国と同様にその刑罰も不十分である。この社会経済事情は政治に反映してくる。その結果、韓国は先行する西欧諸国や日本といった受け入れ国と同じ途を辿ることになる。

二 受入国としての韓国の「ギャップ」と「収斂」の現象

韓国は、「収斂仮説」には該当しない国と見なされるかもしれない。しかし、韓国の移民受け入れ経験の少なさゆえに、かえって「収斂仮説」が指摘される結果となっている。

二〇〇二年六月、韓国に居住する外国人労働者の七七％は未登録状態であった。また、これは公式の「超過滞在者」数に基づいており、不法入国者数は含まれないので、実際の数字はもっと多いと考えられる。ただし、この点だけでは他国と同様に、「収斂仮説」を説明する要因となりそうもない。しかし、なぜそのような結果になるのだろうか。

第一に、「移民を基本的に認めない」という方針がありながら、非常に多くの不法就労者が存在するかという点がある。これは建前上とは違って不法移民を取り締まらなかったからである。さきに説明した「クライアント政治」がこの原因を後押しする結果を作り出している。

第二に、韓国の移民政策、すなわち出入国管理政策の目標と結果との間の「ギャップ」が生じた理由を考えなけ

ればならない。韓国の裁判所は、入国管理の強化に反して、外国人労働者への基本的な労働者の権利を拡大する際に重要な役割を果たした。労働省と外務省が外国人労働者の権利を国際標準に引き上げさせようとするが、経営者側の「クライアント政治」のため実行されることはない。

ただ、これらの要因は短期的な説明となつてしまいがちである。長期的な視点を考えれば、今後も含めて韓国の全体像も説明しなければならない。韓国の外国人労働者をめぐる労働環境を考えておこう。未登録労働者には現在、国内労働者と同じ基本的な権利がある。彼（女）らは、労災補償、失業手当、その他基本的な保護の対象となっている。韓国中小企業連盟の反対にもかかわらず、二〇〇四年には、労働許可制（労働許可証）は導入された。⁵ ほとんどの外国人労働者の就労は「合法化」している。政府が労働許可制を導入したことによつて、それまで未登録の不法就労者が韓国で就労する公式許可を確保するので、未登録労働者問題はほぼ解決している。つまり、韓国は、雇用許可のもと東南アジア、中央アジアなどの国々から外国人労働者を受け入れてきた。他の受入国と同じ条件になっている。すなわち、韓国は、まさに本論で示す二つの仮説に該当する国である。韓国の出入国管理には、独自性があるとはいえ、「移民」受け入れは比較的近年の現象である。例えば、独自性とは、中国や中央アジア諸国に居住する外国籍朝鮮族、在外同胞を韓国の労働市場に位置づけている「今泉、二〇二二」。この点は日系人も日本の労働市場に開放することと類似している。したがって、最近の事情だけで判断することは将来の予測を見誤ることになるかもしれない。

重要なのは、移民の制限、管理の方法が受入国すべてに共通すると規制で形成される様式に注目すれば、韓国は例外的な存在ではなくなるはずである。

三 日韓の比較

韓国の移民・外国人労働者についての政策では、いくつかの点で日本のそれに類似するが、欧米諸国のそれとほとんど別物である、との指摘がある。

第一に、韓国と日本は低熟練か未熟練の外国人労働者すべてを禁止する公式見解を採用している。もっとも韓国では、この政策は厳密に遵守されているとはいいがたい。

第二に、韓国と日本には訓練生プログラムがある。韓国政府は海外の政策機関の名称から外国人労働者の新規募集まで模倣した、と言われる。しかしながら、日韓の政策上のちがいを決定づけるのは中小企業の利益が優先しているか否かである。また、中小企業連盟は、圧力団体として、労働組合や他の団体から妨害されずに、政府機関に影響を与えている。とすれば、韓国の移民の原則禁止という政策は、日本よりもさきに破綻をきたしている。

第三に、日韓両国には再入国移民者（例：日本では日系ブラジル人、韓国では北朝鮮亡命者）を抱えている。彼（女）らの受け皿が存在することは確かであるが、日本では日系ブラジル人に永住権を付与するが、韓国では永住権は基本的に認められていない。彼（女）らは、韓国での三年の訓練生プログラム期限の優先権を与えられず、新しいサービス・ビザは二年に限定される。

第四に、日韓両国は風俗産業用に「芸能人」ビザで外国人労働者を入国させている。しかし、韓国では芸能人ビザが使用されない場合がある。二〇〇五年時点で日本と韓国の人口比から考えても、およそ一四倍（日本五四〇〇〇人、韓国三九〇〇〇人）多くの風俗産業に従事する外国人労働者が「芸能人」ビザを使っている。韓国には、日本のような単純労働を促す日本語研修用のビザ、あるいは職業訓練所のための「学生」ビザといった制度は存在しない。外国人労働者を入国させる措置は、研修生システムだけである。

第五に、日韓両国は、避難民・亡命者を基本的に排除する立場を堅持する。しかしながら、韓国は北朝鮮からの脱北者の韓国への亡命、その後に定住化の特殊性を抱えている。

日韓の移民政策では、政権政党より法務省が主導する強硬路線の立場が重要である。韓国では経営者団体が移民政策に影響力を行使しているからである。韓国の政策立案者は、労働力の輸入政策を策定する際、日本の研修生制度を参考にしてきた。すなわち、その方針は外国人労働者を安価で一時的な労働力として導入するが、その人々を定住させないことを原則とする。現在では該当する法律を改良し、外国人労働者に対しての権利を準備するが、相変わらず定住を回避するモデルとして台湾の労働許可制を参考にしている⁽⁶⁾。

第七章 送出国としての中国

一 近年の中国事情

アジアにおいては、経済的に発展途上にある国が多いことから、労働力を送り出す国々がある。これらの国においては、人口の増加率が先進国を上回る一方、自国の経済速度は労働人口を吸収するのに十分でなく、また経済先進国との経済格差が大きいことから、自国民は経済移民となり、先進経済国に「出稼ぎ」に向かう動機づけがある。これらの事情を背景に人々の海外移動が起こる状況にある「駒井、一九九七…五八…陳、二〇〇三参照」。

中国では一九七八年の「経済体制改革と対外開放」の方針に基づき、開放路線を実施する高度経済成長を達成してきたが、一九九〇年代半ばから国有企業改革に伴う「下崗（レイオフ）労働者」の問題が表面化しており、潜在的失業者が相当数存在する。また農村部では少なくとも五億人の農村労働力の内一・九億人という大量余剰労働力があり、これらの膨大な労働力をいかに吸収するか、市場経済の進展に伴う中国の大きな課題となっている「若林、

二〇〇二：一六八」。

中国政府は、「海外労務」について、長期的發展戦略と短期的發展戦略に区分している。長期的なほうは、労働者の技術力の技術力と管理者の管理能力の向上となり、ひいては自国の經濟發展に貢献できる、と認識している。短期的なほうは、「海外労務」が国の外貨収入の増加にとって重要な手段である。二〇〇四年海外からの送金額は二一七億ドル（GNP比1%程度）である。それに「海外労務」は雇用機会の拡大と個人所得の増加につながる。それに科学技術・人材育成のためにもなる。この「人の移動」についての改革・開放路線は、日本を含めた関係国に影響を及ぼした〔陳、二〇〇三：二八六、二八七〕。

また、今後も高い經濟成長率が持続したとしても、国内の所得格差が拡大することを考えれば、現行の労働市場が持続するかどうかは不明である。その結果、中国国内の人口増加や、經濟・社会・政治状況を勘案すると、雇用機会不足や價格差が早急に解消されるとは考えにくく、依然として日本や韓国への人の移動という送出圧力が続くと考えられる。また、中国国民の高學歷化による、自国の抑圧的な生活を嫌って、海外での自由な生活を望む風潮もある。

中国人の海外出国、とりわけ日本への人口流出は、一九八五年十一月の全国人民代表大会で採択され、一九八六年二月に施行された「中華人民共和国公民出国入国管理法」に、出国制限緩和に起因している。同法により、公民が私用⇐定住、親族訪問、財産相続、私費留学、就業、觀光、その他の用件での出国が容易となった。

一九八四年に中曽根首相が二一世紀までの「留学生一〇万人受け入れ計画」を発表した。これにより法務省が一九八四年一〇月、日本語学校への就学生に対するビザ取得手続きを簡素化し、それを契機に中国人留學生のための日本語学校が相次いで開校した。一九八五年頃から円高が始まり、それに応じる形で海外から日本への出稼ぎが急

増した。一九八六年の一人当たり国民総生産（GNP）では、日本のGNPは中国のその四二・八倍であった。日本は非熟練労働者の入国を認めていないが、当時の就学生になれば在留六ヶ月の期間中、週二〇時間（現在二八時間）に限り就労可能となり、その結果、学業よりも就労・定住を選択する傾向があった。

とりわけ上海からの流出が増加し、日本政府は出稼ぎ目的の就学生を制限するために、提出書類の審査を厳格にすることがあった。つまり、それは具体的には「一〇・五通達」といわれる。一九八八年一〇月五日付けの、東京入国管理局長名において就学生を受け入れた学校に対して、これは「就学事前審査願い出に係わる事務上の取扱いの一部変更について」の通達であった。この通達によって、中国人の就労目的だけの学生数は急減する効果を発揮したのである。

同通達に基づいて、いくつかの日本語学校が資格取り消し処分を受けて閉校を余儀なくされた。この問題解決を協議する過程で上海市当局は、海外の語学学校への私費留学に対し、「上海市私費出入国サービスセンター」を一九八八年七月に開設し、手続きを代行するようになった。同センターから、日本への就学生出国数は、一九九三年四九六八人、一九九四年一八六六人、一九九五年七九五人とかなり減少した。

この原因は、①中国国内の経済発展による雇用機会の拡大、それに日本の景気後退により、日本と上海との収入格差が以前より縮小したこと、②帰国した就学生からの情報で、日本での生活が必ずしも満足できないことが流布したこと、③日本側の外国人労働者への規制も厳格となり、一九九三年秋からビザ発行前に申請者に（日本語で）面接するなど、就学目的や保証人等の手続きも厳格化され容易ではなくなったこと、などが原因となった。しかし中国国内からの海外への移民や外国人労働者としての流出は減少した訳ではない。例えば日本に代わって中国語が利用できるシンガポールなどへの流出が増大するようになった。^⑧

中国出身者である移民、あるいは外国人労働者の将来的な定住動向について、現時点で断定的な予測を行うことは困難である。ただ、日本への当面の滞在希望ということになれば、他の外国人よりも高いことは明らかである。国際就学生協会の調査によると、一年から三年の短期雇用希望者が中国人以外では二六・二％、中国人は六・二％であるのに対し、一〇年以上の長期・終身雇用希望者は中国人以外が二九・六％、中国人は五一・八％であった。

また、中国政府による留学生の帰国促進政策についても、あまり成果が上がっていない現実が報告されている〔伊藤、一九九五・二一四〕。

ある大学の調査によれば、滞在期間が長くなるほど、五年後の居住希望地に関して「日本」という回答が増加するという結果が得られており、滞在の長期化が結果的に不法滞在や定住をもたらす可能性が高い。そして、近年の中国の事情変化ももっと考慮する主張がある。中国の経済成長に伴って賃金水準が上昇し、沿岸部では日本で働くぐらい稼げる職場も多くなっている。日本に「出稼ぎ」に来る中国人の外国人労働者の出身地も内陸地方や経済の未発展地方に移っている。

二 送出国としての中国の「ギャップ」と「収斂」の現象

中国政府の「人口を減らしたい」という政策と結果の間には、明らかなギャップがあることが証明される。「ギャップ仮説」と「収斂仮説」は、一般的に移民受入国にだけ適用される、と考えられがちだが、送出国側にも「ギャップ仮説」と「収斂仮説」が適用できるのではないだろうか。

過剰人口と経済格差を抱える中国は、①今後国家が管理する形で窓口を一本化し、計画的、組織的に修学・研修生を派遣すること、②日中共同で日本語、事前職業訓練の研修センターを自国に設置し、質の高い労働力を供給す

る、などの条件を日本政府に労働力の供給を提案したことがある。しかしこの計画では、中国国内の雇用が十分に創出される時期や、そのための具体的施策などについて説得的なプランが示されていなかった。重要なのは、労働者が海外で獲得した送金を減少させる政策、つまり労働力の海外流出を縮小させることを示さないことである。この状況が続くと、出稼ぎが出稼ぎを生むという恒常化現象が生じることになりかねない〔桑原、一九九一・一一三〕。つまり、外国人労働者のリピーター化である。

中国政府が、自国の人的資源を将来の発展のために育成・開発していく明確な政策を打ち出すことができない限り、政策と結果の間のギャップはますます拡大するであろう。

また同様な事情として、アジアには中国以外にもインド、フィリピン、インドネシアなど積極的に労働者を送り出す国が少なくない。労働力の送出国が、移民政策とその結果において収斂しなければならない。では、中国は「大量外国人労働者の送出国」から脱却できるのであろうか。

むすび

日本と韓国にみられる政策企図と現実のギャップとそこから生じる否定的な結果を回避する方法は、現在の入管法の維持・強化だけではなく、出入国管理をもっと自由化することである。国籍を問わずに人々が共存するためには、未熟練外国人労働者に労働者としての権利と保護を保証する新たな制度、とりわけビザ区分を認める必要がある。

日本の法務省はかつて少子高齢化に対処するため、二〇〇五年までに一〇〇万人の介護士ビザ区分を検討したことがあった。しかし、それへの移行も容易でなく、「非現実」な政策であった。日本の官僚、政治家、国民は、こ

これまでの政策を変更しようとはしないであろう。法務省は、出入国および帰化管理に権限を持つ限り、「より開かれた移民政策」を望んでいないであろう。

今後の日本と韓国の課題としては、次の三点が挙げられる〔手塚、二〇〇五：一二〕。

第一に、中国（または送出国すべて）の自国内の雇用機会の創出である。外国人労働者の純粋な経済的効果だけを考える、労働力輸出は送出国の所得増加につながり、自国内の経済的な負担を減らすことにつながる。例えば、社会保障、教育、産業奨励などの財政負担の軽減となる。しかし、海外からの送金が中国（また送出国）自身の経済発展の方向につながらないこと、外国で獲得した熟練技術を活用する機会が帰国後に定着できないこと、優れた人材の海外流出などの問題を考慮すると労働力の移動で期待されるプラス面よりは、マイナス面だけが多くなってしまう。

第二に、送出国と受入国との相互協力での送出国側への雇用対策が必要となる。すなわち、送出国（例：中国）の発展（雇用）計画における信頼関係を構築できるのであれば、それを通しての送出国内での雇用創出を促進するかわら、一定期間について日韓の労働需要との関係で特定の労働力を受け入れるべきである。ただ、この場合には、労働者の送出国への完全帰国が前提となるため、受入体制などのシステム整備に多くの配置と工夫が必要となる。

第三に、受入国の外国人労働者や移民への待遇への条件整備と改善が必要である。日韓がいかなる制限的な政策を採用しようとも、合法・非合法を問わず外国人労働者が増加することは明らかである。事実、定住を希望する外国人は増加している。その点を考えるならば、長期的には受入国の国民と同等の定住条件が可能な社会・経済の基礎を形成する措置が不可欠となる。

これらの点は、日韓の現状とはかなり乖離がある。しかし、西欧諸国の「移民先進国」と同じように、本論で取

り上げた「ギャップ仮説」と「収斂仮説」に陥る失敗の轍を踏むわけにはいかない。近年の国際的労働力移動の実態からすれば、多様な民族の混在とその中での新たな制度策定抜きにしては、日本と韓国のそれぞれの多文化主義社会の存立はありえない。日韓社会の現実の中から、今後の共生のあり方の構想と模索が必要となる〔古田、二〇一六参照〕。

日本では、「移民」は歴史的には戦争直後のある時期まで国外に流出する人々を指す言葉であった。戦後の高度経済成長とともに、労働力不足が顕在化し、同時に少子高齢化の進行とともに、外からの労働力の確保が避けられない課題となった。日本政府は、「外国人の労働力は必要だがその定住は望ましくない」、と強調している。そこで着目したのが外国人技能実習制度である。表向きは日本の高い技術を習得し帰国するための国際貢献である。ところが実態として、企業にとって安価な労働力を確保する手段となっている。外国人労働者が日本経済を底辺から支えてきた事実はあまり知られなさすぎるかもしれない。そして、彼（女）らの劣悪な生活条件もつと理解しておくべきであろう。

この見解は現実とはかけ離れており、在留外国人との統合政策を遅らせている〔小井土、二〇〇三・四〇四〕⁽⁹⁾。それは地球上の、様々な共同体の運命を直接的、間接的に結びつける集合体を創造する〔古田、二〇〇九・六九・樽本、二〇一二第八章、終章参照〕。これは国内で実施可能な国際貢献であるかもしれない。

グローバル化 (globalization) は必然的な傾向であろう。グローバル化は二一世紀の移民を理解には決定的な文脈を形成する。一方で、グローバル化は移民と、その方向と形態を動機づける。他方で、移民は、グローバル化の固有の部分であり、彼（女）らの共同体と下位社会を再結成する中心勢力となる。その結果、グローバル化は、人の移動を通じて、世界を変容させることになる〔Castles and Miller, 2009: 54〕。移民・外国人労働者・難民などは国民国

家の枠組みを超えて出現している。東アジア地域内でも、共通する課題を協議、解決する重層的な共同体を必要とする。

私たちは、自らの「移民」への認識も含めて、いかに「移民」政策の理念と現実の一致をめざさなければならぬ。その際、その一致の実現のための国民の覚悟も必要であることは言うまでもない。これには国民的議論を要するはずである。

注

(1) もちろん、この現象はマクロ・レベルでの「収斂現象」を意味する。マクロ・レベルでは、受入国の移民の合法的な定住許可、一時的な労働者プログラムの使用、国境管理の強化などは、国ごとの実施の際に、受入国間に共通する「収斂現象」が存在する。各国ごとの事情だけに注目したレベル、つまり移民政策が実施される詳細な手続とメカニズムでは相当ちがいがあ。これらには無許可・不法滞在の外国人労働者や移民の逮捕や強制送還、移民数割り当て、一時ビザ所有者の許可条件、移民登録手順、雇用適任の確認作業、移民と亡命者の特定権利、国境管理実施戦略やその方法が含まれる。個々のレベルでは国家間の類似性は見られないかもしれない。その点で、「収斂現象」は単にマクロ・レベルしか見られない。またミクロ・レベルは頻繁に変更されるが、マクロ・レベルはそう簡単に変更しにくく長期間持続するために、結果的には受入国すべてに共通する政策と結果の「収斂現象」を生じてしまう。

(2) 一九九三年に法務省は「技術技能実習制度」を施行した。この制度は発展途上国の外国人を期間限定で労働者として受け入れ、学んだ技術を母国で役立てる目的である。研修生の滞り期間は、当初最長二年までだったが、一九九七年に三年に延長し、二〇一五年からは五年に延長に改定された。最初の九ヶ月間が、現場での技能トレーニングと、日本語研修を含む就業時間外の仕事に関わる教室での学習の両方に割り当てられる。研修生が試験に合格すれば、自己の立場を「技術インターン」に変更することが可能となり正式な従業員となる。二〇一〇年から最低賃金法などの労働者保護ルールが適用される。外国人研究・技能実習制度については、佐野、二〇〇二参照。

(3) 法務省は、日本人と婚姻、日本人との間に生まれた子どもの育児、母国への帰国が困難なため日本人学校と日本語学校に

子どもを登録させる場合には、ビザ「超過滞在者」のために特別許可を承認している。その恩赦数は二〇〇二年に七七五〇件、五年間で三倍となった。法務省は恩赦の評価基準を公表していない。特に、出入国審査担当官の自由裁量もあって、恩赦基準を「超過滞在者」の場合、不確実などところがある。

(4) しかし移民受け入れの新参国として、他の国の前例を見ながら特別な注意が払われる。韓国の場合、これまでの変化の過程は重要であるし、変化の過程は外国人労働者自らが形成してきたところがある。例えば、研修生プログラムを受諾拒否は、すぐにシステム改革につながった。もちろん、外国人労働者の単独行動だけの成果ではない。それを支える担い手は、人権団体をはじめとする多種多様な市民組織ネットワークである。またこれらの民間グループは、政府に絶え間ない圧力をかけ、外国人労働者の基本権の保護を促進する役割をカバーしてきた。そして裁判所が人権の国際標準を基準に、外国人労働者の地位を擁護した。各国の移住規制については、ウエイナー、一九九九・第五章を参照。

(5) 韓国の雇用許可制は、韓国での就業を望む外国人労働者（非専門人材）に就業ビザを与え、慢性的な労働力不足にある中小企業に労働者を供給しやすくする制度である。

(6) 台湾の外国人就業規則では、外国人の台湾での就業は就業許可を必要とする（就業服務法第四六条一項）。就業可能な職を一種類と定めている。かつては建設・製造業が主であったが、看護・家事労働などにも拡大している。

(7) 一九九二年、一九九三年には四川・福建・浙江にも同種のセンターが設立された。上海市私費出入国サービスセンターは、出国に成功したケースに限り、日本語学校より一人につき一万円の手数料をとるのみで、国際教育培訓事務所、日本企業へのコンサルタント業などで健全な経営を維持している。現在では男女ほぼ半々、学歴は高中卒が約八〇%、大卒二〇%、年齢は二二から二五歳に集中、若年化、高学歴化が近年の特色となっている。経費は渡航費を除いて平均七〇万円と中国国民には高額である。

(8) 中国人同士のネットワークについては、中野、二〇〇三参照。

(9) 技能実習制度には、様々な観点から批判がある。その批判を踏まえたうえで、「使い捨て」でない外国人の受入策などの抜本的対策の議論は不可欠である。

参考文献

欧文文献

- Messina, A. (2001). *Foreign Workers. Krieger, J. Oxford Companion to Politics of the World*, 2nd, ed. Oxford University Press.
- Castles, S. and Miller, M. J. (1993). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, 4th Revised and Updated, Palgrave Macmillan.
- Cornelius, W. A., Tsuda, T., Martin, P. L., Hollifield, J. F. (eds) (2004). *Controlling Immigration. A Global Perspective*, 2nd, Stanford University Press.
- Cornelius, W. A. and Tsuda, T. (2004a). *Controlling Immigration : The Limits of Government Intervention*, Tsuda, Martin, Hollifield (eds).
- Cornelius, W. A., Tsuda, T. (2004b). *Japan: Government Policy, Immigrant Reality*, Cornelius, Tsuda, Martin, Hollifield(eds).
- Dong-Hoon Seol, Skrentny, J. D. (2004) *South Korea : Importing Undocumented Workers*, Cornelius, Tsuda, Martin, Hollifield (eds)
- Haric, N. (1993). *The New Untouchables : Immigration and the New World Worker*, Spencer, S. (2011). *the migration debate*. The Policy Press.
- Lim, T. C. (2004). *Commentary*, Cornelius, Tsuda, Martin, Hollifield (eds).

邦文文献

- 明石純一 (二〇〇九年) 『「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
- 明石純一 (二〇一〇年) 『入国管理政策——一九九〇年体制』の成立と展開』ナカニシヤ出版
- アンダーソン、M.、土倉莞爾・古田雅雄訳 (二〇〇四年) 『戦後ヨーロッパの国家とナショナリズム』ナカニシヤ出版
- 伊藤泰郎 (一九九五年) 『中国人の定住化』駒井洋編
- 稲葉奈々子 (二〇〇三年) 『共和主義的統合』の終わりと『多文化主義』のはじまり——フランスの移民政策』駒井洋監修『移民政策の国際比較』明石書店

井口泰（二〇〇一年）『外国人労働者新時代』筑摩書房

今泉慎也（二〇一二年）「外国人労働者受け入れに関する法的枠組み——韓国と台湾の比較を手がかりに——」山田美和編『東アジアにおける人の移動の法制度』調査研究報告書、アジア経済研究所

伊豫谷登士翁・梶田孝道編（一九九二年）『外国人労働者論 現状から理論へ』弘文堂

伊豫谷登士翁（二〇〇一年）『グローバルゼーションと移民』有信堂高文社

岩淵功一編著（二〇一〇年）『多文化社会の「文化」を問う 共生／コミュニティ／メディア』青弓社

ウェイナー、M、内藤嘉昭訳（一九九九年）『移民と難民の国際政治学』明石書店

奥田道大・広田康生・田崎淳子（一九九四年）『外国人居住者と日本の地域社会』明石書店

小倉充夫編（一九九七年）『国際移動論 移民・移動の国際社会学』三嶺書房

小倉充夫・加納弘勝編（二〇〇二年）『東アジアと日本社会』東京大学出版会

梶田孝道（一九九三年）『ヨーロッパとイスラム——共存と相克のゆくえ』有信堂高文社

梶田孝道・伊豫谷登士編（一九九四年）『外国人労働者論 現状から理論へ』弘文堂

梶田孝道（二〇〇二年）『日本の外国人労働者政策』梶田孝道・宮島喬編

梶田孝道・宮島喬編（二〇〇二年）『国際化する日本社会』東京大学出版会

梶田孝道（二〇〇四年十一月）『少子高齢化と外国人労働者問題——国連人口部の「補充移民」提言をめぐる——』『生活経済政策』

NO・94

梶田孝道・小倉充夫編（二〇〇二年）『国民国家はどう変わるか』東京大学出版会

柄谷利恵子（二〇〇三年）『英国の移民政策と庇護政策の交錯』駒井監修・小井土編

川村千鶴子 近藤 敦 中本博皓編著（二〇〇九年）『移民政策へのアプローチ ライフサイクルと多文化共生』明石書店

上林千恵子（二〇〇二年）『日本の企業と外国人労働者・研修生』梶田孝道・宮島喬編

上林千恵子（二〇一五年）『外国人労働者受け入れと日本社会 技能実習制度の展開とジレンマ』東京大学出版会

カースルズ、S. / ミラー、M. J. 関根政美／関根薫訳（一九九六年）『国際移民の時代』名古屋大学出版会

桑原靖夫（一九九一年）『国境を越える労働者』岩波書店

- 小井土彰宏（二〇〇三年）『移民受け入れ国の政策比較―重層的な管理構造の形成の傾向と多様性―』駒井監修・小井土編著
 駒井洋（一九九九年）『日本の外国人移民』明石書店
 駒井洋・近藤敦編著（二〇〇二年）『外国人の法的地位と人権擁護』明石書店
 駒井洋（一九九〇年）『外国人労働者をみる眼』明石書店
 駒井洋監修・編（一九九五年）『定住化する外国人』明石書店
 駒井宏監修・広田康生編（一九九六年）『多文化主義と多文化教育』明石書店
 駒井洋編（一九九七年）『新来・定住外国人がわかる事典』明石書店
 駒井洋監修・小井土彰宏編著（二〇〇三年）『移民政策の国際比較』明石書店
 駒井洋編著（二〇〇二年）『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店
 駒井洋監修・石井由香編集（二〇〇三年）『移民の居住と生活』明石書店
 駒井洋（二〇〇二年）『グローバル化時代の移民政策』駒井編著
 近藤潤三（二〇〇三年）『統一ドイツの外国人問題』木鐸社
 佐藤忍編著（二〇〇六年）『グローバル化で変わる国際労働市場 ドイツ、日本、フィリピン外国人労働力の新展開』明石書店
 佐野哲「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井監修・編著
 竹沢尚一郎（二〇一〇年）『社会とは何か―システムからプロセスへ』中央公論社
 橋本俊詔編著（二〇一五年）『共生社会を生きる』見洋書房
 田中宏（二〇一三年）『在日外国人 第三版』岩波書店
 多文化共生キーワード事典編集委員会（編）（二〇〇四年）『改訂版』多文化共生キーワード事典』明石書店
 樽本英樹（二〇一二年）『国際移民と市民権ガバナンス』ミネルヴァ書房
 陳立行（二〇〇三年）『中国における海外移動人口に関わる政策の変容―イノベーション移動の視角をふまえて』駒井監修・小井土編著
 井土編著
 手塚和彰（一九八九年）『外国人労働者』日本経済新聞社
 手塚和彰（一九九一年）『続外国人労働者』日本経済新聞社

手塚和彰・仲尾宏・渡辺尚（一九九一年）『シンポジウム 日本とドイツの外国人労働者』明石書店
手塚和彰・宮島喬・涂照彦・伊藤祐禎編（一九九二年）『外国人労働者と自治体』明石書店
手塚和彰（二〇〇五年）「外国人問題にどう対処すべきか―外国人受け入れへの日本の課題」『外交フォーラム』二〇〇五年五月号

ド・ウェンデン、K・V.（一九九四年）「フランスにおける移民と移民政策」トレンハルト編著

トレンハルト、D. 編著（一九九四年）宮島喬ほか訳『新たらしい移民大陸ヨーロッパ』明石書店

内藤正典（二〇〇四年）『ヨーロッパとイスラーム―共生は可能か』岩波書店

内藤正典（二〇〇九年）『イスラームの怒り』集英社

中川謙（二〇〇五年一月三日）「破綻した移民同化政策」『朝日新聞』

中野克彦（二〇〇三年）「エスニック・ネットワークの新たな展開―在日中国人のネットワークとメディア―」駒井監修・石井編著

中本博皓（二〇〇九年）「人口減少と移民（外国人労働者）受け入れ」川村・近藤・中本編著

中村二郎編（二〇〇九年）『日本の外国人労働力』日本経済新聞社

西川長夫・宮島喬編著（一九九五年）『ヨーロッパ統合と文化・民族問題 ポスト国民国家時代の可能性を問う』人文書院

丹羽雅雄（二〇〇二年）「入管行政と外国人登録」駒井洋・近藤敦編

バーリングホルスト、G.（一九九四年）「文化的多元主義と反差別政策」トレンハルト編著

広渡清吾（二〇〇二年）「外国人・移民政策と国民国家の論理」梶田孝道・小倉充夫編『国民国家はどう変わるか』東京大学出版会

藤巻秀樹（二〇一二年）『移民列島―ニッポン 多文化共生社会に生きる』藤原書店

古田雅雄（二〇〇九年）「グローバル化論―グローバル化する世界をどのように理解すべきか―」『奈良法学会雑誌』第三二卷一・二号

古田雅雄（二〇一六年）「文化、エスニシティ、そして多文化主義―多文化共生社会への検討―」『奈良学園大学紀要』第4集
細見 卓監修（一九九一年）『外国人労働者―日本とドイツ―』明石書店

マイルズ、R・クリアリー、P.（一九九四年）『イギリス—植民地帝国の解体と移民』トレンハルト編著

宮島 喬編（二〇〇〇年）『外国人市民参加』有信堂高文社

宮島 喬（二〇〇三年）『共に生きられる日本へ 外国人施策とその課題』有斐閣

宮島 喬（二〇〇四年）『ヨーロッパ市民権の誕生—開かれたシティズンシップへ—』岩波書店

宮島 喬（二〇〇六年）『移民社会フランスの危機』岩波書店

宮島 喬（二〇一六年）『現代ヨーロッパと移民問題の原点 一九七〇、八〇年代、開かれたシティズンシップの生成と試練』明

石書店

宮島 喬・鈴木江理子（二〇一四年）『外国人労働者受け入れを問う』岩波書店

宮島喬・梶田孝道編（一九九六年）『外国人労働者から市民へ』明石書店

百瀬宏・小倉充夫編（一九九二年）『現代国家と移民労働者』有信堂

山田美和編著（二〇一四年）『東アジアにおける移民労働者の法制度—送出国と受入国の共通基盤の構築に向けて—』アジア経済研究所

吉田容子監修・JNATIP編（二〇〇四年）『人身売買をなくすために』明石書店

米勢治子・ハヤシザキカズヒコ・松岡真理恵編（二〇一一年）『多文化共生論』ひつじ書房

依光正哲編（二〇〇三年）『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社

依光正哲（二〇〇五年）『日本の移民政策を考える 人口減少社会の課題』明石書店

若林敬子（二〇〇二年）『経済開放下の中国における人口・労働力移動』小倉充夫・加納弘勝編