

佐藤 忍 著

## 『日本の外国人労働者受け入れ政策』

——人材育成指向型

上林千恵子

## 1 本書のテーマとその背景

本書は、日本の外国人労働者受け入れ政策、とりわけ低熟練から中技能レベルの外国人労働者の受け入れ政策について国際比較の観点を重視して考察した論文集である。近年、とりわけ2016年の技能実習法の成立、2018年の入管法改正の前後には日本の移民政策の在り方が社会的に注目されたが、労働研究分野からの発言は少ないように評者には思えた。その理由が本書の冒頭と終章で理解できた。移民政策は研究領域としてはニッチな領域で、そもそも研究者が少ないのだ。先進国の知識人たちは内外人平等原則に固執した結果、「現実の動きと現実に向き合うアカデミズムとのあいだには、埋めようのない断絶があるように見える」(3頁)という。また日本の知的風土においても「『移民政策』についての議論は日本ではタブーとなっている」(285頁)と述べている。本書はこの断絶を埋めるべく、またこのタブーを破るべく、世界で実施されている一時的移民政策に対して、アカデミズムの立場から研究し、日本の移民政策の規範的在り方を問うという問題設定となっている。

著者は研究生活をドイツの外国人労働者の労働市場や技能形成というテーマから出発し、その後、現在に至るまで日本および海外の移民政策研究を継続させている。日本では数少ない研究者である。これまでに『国際労働力移動研究序説——ガストアルバイター時代の動態』(1994年、信山社)、『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』(2006年、明石書店)を上梓してきた。3冊目にあたる本書は氏のこれまでの研究の集



●さとう・しのぶ  
教授。  
香川大学経済学部

●ナカニシヤ出版  
2021年3月刊  
A5判・346頁  
定価5280円(本体4800円)

大成であり、また一貫して移民研究を行ってきた人しか書きえない現実的な洞察に満ちた書物である。

## 2 本書の構成と内容

本書は全体で7章構成であり、第1章「『移住国家』への途」と第2章の「外国人労働者の一時的受け入れ」は全333頁にわたる大著の総論部分となっている。第1章では、戦後ヨーロッパ諸国は福祉国家を維持するために生産性の向上が必須であり、そのために外国人労働者の受け入れに踏み切ったとしている。著者が研究の出発点としたドイツの場合、既に1954年には外国人労働者受け入れを決定している。一方、「勤労国家」ともいべき日本は、社会の中で不利な立場に置かれやすい人、すなわち外国人労働者に対して単純労働を担わせることに常識的な倫理観をもつ人々が直感的に拒否反応を示してきた。それが日本をして労働鎖国を継続させた理由であるものの、日本は事実上1990年代に移民送り出し国から受け入れ国への移住転換がおこなわれているのであり、「移住国家」への途を辿っている。この日本が外国人労働者を受け入れるための政策は、一時的受け入れ政策であるばかりではないとしている。

それでは外国人労働者の一時的受け入れ政策とは具体的にはどのようなものか、第1章の結論を受けて、第2章では各国の政策の内容を検討している。その項目は、各国の一時的移住労働者の人数のほか、滞在可

能期間、受け入れ条件であり、それらの項目を、①政策実施上の効率性、②労働者の人権が侵害される危険性、③受け入れ管理の現実性、の観点から比較した。そして労働移民の受け入れモデルとしては従来の「西洋のリベラルで民主的なアプローチ」の受け入れモデル以外にも、権利よりも労働者が獲得できる賃金を重視する受け入れモデルとしてのGCCモデル（湾岸協力会議諸国の受け入れモデル）と、東アジア型受け入れモデル（香港やシンガポールの家事労働者受け入れ方式を概念化したモデル）の2つのモデルが存在していることを指摘して、西洋モデル以外のモデルの正当性を認めた。これは著者にとっては新しい発見であり、また読者にとっても目新しい主張である。移住労働者の一時的受け入れには「数と権利のトレードオフ」あるいは「開放と平等のトレードオフ」関係が存在し、多人数の移住労働者受け入れのためには権利制限が必要とされ、他方、移住労働者の権利を認めれば認めるほど受け入れ人数を削減せざるを得ない、という移民政策のジレンマに著者が直面し深く考察した結果による発見であろう。このジレンマを前提にして、移民政策には「何が望ましいか」を決定するために倫理的基礎づけが不可欠であると、第2章は結ばれている。

第3章から第5章までの3章は、それぞれ日本の農業、園芸農業（レタス、イチゴ、メロンなどの野菜果実栽培）、縫製業、で就労する技能実習生の雇用と労働条件を中心にまとめた論文であり、縫製業については技能実習生雇用企業に対して簡単なアンケート調査を実施している。第6章は「経済連携協定（EPA）と外国人介護人材の受け入れ」と題されて、この制度の内容を説明した上で、具体的な受け入れ介護施設での受け入れ実態と訓練内容を記述している。これらの4章では、日本の各産業での外国人労働者へのニーズと具体的雇用の内容が精緻に記述されている。労働現場に入っの外国人労働研究は、雇用主からの信頼が不可欠であり、こうした調査が可能であったことはひとえに著者への社会的信頼性が高いものであったことを示していよう。これらの章では、日本の産業が低熟練労働者を不可欠としていること、労働集約性を免れることのできない業種で移住労働者は低賃金であるから雇用されているのではないことが示されている。この4つの論文は、元来は2012年から2017年にかけて

学術雑誌や大学紀要に発表されたものであるが、本書の出版に際しては最近年に発表された同一テーマの文献まで付加されており、読者にとって文献検索上でも役立つと同時に、筆者の考察が年月を経ても正鵠を射ていることを示している。

補論としておかれた「カナダの農業季節労働者プログラム（SAWP）」では、このプログラムの詳細な制度設計と内容を知ることができる。この制度は、「（受け入れ人数）少量・（外国人労働者の権利は）多権利型」のモデルとして評価の高いものである。その評価に間違いはないであろう。しかし人権重視もさることながら、受け入れ人数がほぼ2万人（2005年数値）であり、受け入れ農家がオンタリオ州のタバコ栽培農家中心であることを知ると、この施策は将来性の薄いタバコ農家の栽培作物転換に向けての形を変えた補助金政策ではないかという印象が残った。プログラムの実施に際して、多額の行政コストがかけられていることが推測できるからだ。それはそれで興味深く、移民政策の難しさを知らせる1つの論考となっている。

終章「日本の『移民政策』」は本書の結論に当たる章である。移民政策の国際比較と日本の人手不足業種での具体的実証作業を経て、日本型移民受け入れ政策を提案している。その内容は以下の通りである。低熟練移住労働者の受け入れが何らかの権利制限を伴うとするならば、基本的には一時的受け入れ政策を維持し、日本で就労している滞在期間中に、一定程度の技能育成に成功した人を定住者として日本人と平等に扱うという計画である。すなわち「一時的な労働移民の中から競争的な労働市場を生き抜くような人材を育成し、選抜し、やがて定住・永住してもらうという人材育成指向型の受け入れシステム」（290頁）である。そうすれば労働移民の権利制限の期間が一時的に過ぎず、一定の期間後には受け入れ国民と同等の権利を獲得可能となることによって、民主主義社会の正当性も維持できるという。「一時的」という言葉が、滞在期間の一時性と、権利制限の一時性の二重の意味を持つことになるのである。日本の技能実習制度を根底にした、実現性の高い政策提案であろう。

### 3 本書から得られた知見と今後への要請

最後に、本書から得られた知見と筆者への要請を述

べたい。本書の特徴は、第1に移民政策における現実性を強調している点である。周知のように、自国内部の不平等を許さないという正義感が、労働移民の受け入れに対して拒絶的反応を生むことは人間として当たり前であろう。他方、労働移民の受け入れがなければ、受け入れ国の労働力不足解消ができないだけでなく、本人の家族、母国への送金機会をも喪失させることにつながりかねない。その点に注目して、受け入れ国における一時的労働移民の適切な権利と（受け入れの）開放度のバランスについて、指標作成を通して政策評価したのはドイツ出身の労働経済学者 M. ルースであった。本書ではこのトレードオフ概念を自家薬籠中のものとした上で、日本にふさわしい移民政策の提案を行っている点が注目に値する。

本書から得られた第2の知見は、移民政策における倫理的基礎を強調していることである。日本社会が移民受け入れにこれまで閉鎖的であった理由として、知日派外国人が主張するような日本社会の閉鎖性にあるのではなく、ごく健全で当たり前の日本人の勤労観にあることを指摘している。日本人一般の倫理観では、社会の中で不利な立場に置かれやすい人々を外国から受け入れて、日本人の嫌う仕事を担わせることに後ろめたい気持ちとなるのが普通だ、これが日本をカッコつきの閉鎖社会とする原因だと本書は説明する。著者は、労働移民の権利制限は短期間に限定すべし、一定期間後には平等原則を貫徹せよ、と主張する。

第3に評者にとっての新しい知見は、ヨーロッパ諸国が福祉国家を維持するために外国人労働者を受け入れたという点であった。現在の先進諸国は選別的移民政策として、熟練度の高い労働者や専門技術者を選別して受け入れている。しかし本書によれば第2次大戦後、ヨーロッパ諸国は生産性を高めるために、低熟練労働者を積極的に（あるいは選別的に）受け入れたという。どうして生産性の低い低熟練労働者を受け入れることが、福祉国家としての生産性を維持することにつながったのか。日本では福祉国家と外国人労働者の関係について触れている論文をあまり見かけないので、この点についてより詳しい説明が欲しかった。

以上、日本の今後の移民政策を考察する上で、また世論を喚起する上で、本書は貴重な視座を提供している。研究者のみならず、政策形成の担当者にも熟読してほしいと思う。一読者としては最後に文献目録を掲載していない点が残念であった。各章の註にきちんと引用文献が書かれているが、本書は移民政策についての基本概念が網羅され、これから移民政策研究を志す若手研究者に向けての基本書という性格も併せ持つだろうと思うので、巻末の文献一覧がなかったことが惜しまれる。

かみばやし・ちえこ 法政大学名誉教授。産業社会学専攻。