

# 新自由主義的移民政策潮流の中での2018年入管法改訂 —政策キーワードとしての〈技能〉を巡るパラドクス—

一橋大学 小井土彰宏

Neo-liberal Trend of Immigration Policy and The Revised Immigration Control Law of 2018: “Skills” as a Key Concept of Policy Transformation.

Akihiro Koido (Hitotsubashi University)

## Abstract

Japanese Immigration Control Regime established in 1990 necessitated multiplication of diverse side doors. New law of 2018 admits legal immigrant workers on the basis of their specified skills. This article will examine the ambiguity of the concept of “skills” and will show the contradictory aspects of newly established “specified skills” visa.

**Key Words:** Immigration Policy, Migrant Labor, Skills, Neo-Liberalism,

## 1. はじめに

2018年12月7日、わずか45日間の審議期間と衆参の委員会での合計で30時間余という限られた実質審議時間で、30年ぶりといえる出入国管理法および難民認定法(以下「入管法」と略記)の改定が実施された。そして、改定入管法は、4カ月を経ずして2019年4月1日すなわち新元号発表の日に施行された。そして、この法改訂の特異性は、法律成立後のみならず、2020年1月現在も、その実質的制度化が進行中であることにある。したがって、この改訂は、単にその法律上の政策的内容の持つ特徴によってのみならず、時間的な圧縮によって特徴づけられる。諸外国では移民に関する法律は、単に厳しい論争を見るのではなく、多くがかなりの期間の議論を経て初めて制定される。例えば、1986年成立の合衆国の移民改革統制法(Immigration Reform and Control Act)は、原案は1982年に議会で提出され、修正案が繰り返し提出検討され5年近くを経て上下両院を通過した。より短期の法律制定においても、半年以上の審議期間は通常だろう<sup>1</sup>。したがって、この新しい法を考える際には、法の提案した制度構造とともに、例外的に加速度的な形成過程という問題

を抜きにしては考えられない。

本稿は、一方で、改定入管法を、筆者がこれまで研究してきた1990年代以来拡大してきたグローバルな潮流としての選別的移民政策に連なるものの一つとしてとらえる。他方で、今回の成立過程に映し出されている日本特有の政治文脈の産物として、その特徴を説明することを試みる。

このために、次のように議論を進めていく。第1に、新自由主義的な潮流の拡大の中で1990年ごろより明確となった選別的な移民政策に内在する構造的な緊張の背景を分析する。第2に、1989年に改定された入管法（1989年入管法と略記）が作り出し2018年の改定まで継続した移民を巡る制度体系、すなわち移民管理レジームの基礎的な矛盾とそれが作り出す、制度的な変化のパターンについて分析を加える。第3に、今回の入管法改訂の柱を整理したうえで、その中でもレジームの転換にもつながる可能性の鍵となる技能を巡る移民政策の問題について国際的な移民政策における論理的な対立構造について考察しよう。第4に、「特定技能」人材という受入れの新制度が抱えている問題を、一方で産業構造の実相との乖離という点と、他方で日本型官僚機構のもつ制度化の論理という観点から考察しよう。最後に、現状における政策変化についての評価と方向について論じよう。

## 2. 選別的移民政策を生み出す構造

### ——新自由主義と新保守主義の螺旋的相互媒介の構図

1980年代以来、新自由主義 neo-liberalism と呼ばれる新しい政治経済上のパラダイムが出現してきた。70年代までの、市場の無政府性と社会的不平等の拡大への歯止めとしての、一定の国家による経済活動の規制と計画、社会的再分配を重視したケインズ的な修正資本主義や福祉国家論的な政策体系を批判してきた。新自由主義的発想によれば、ケインジアン的な経済運営は、自由な経済活動と起業家精神を妨げ保護主義により資本や労働の移動を阻害して、資源配分の最適化を不可能にしてきた。言い換えるなら新パラダイムの観点からすると、現代の資本主義の危機は、労働力等の脱商品化 (decommodification) (Offe, 1984) によるマーケットの機能不全にあるのであって、その解決策とは労働力をはじめと

<sup>1</sup> 移民法それ自体ではないが、移民に深く関連する重要な法律で、1ヶ月ほどの審議期間で成立したのは、9.11同時多発テロ事件の直後に通過した「愛国者法」PATRIOT Act が数少ない事例だろう。それは、直前の巨大な悲劇によってアメリカ人に共有された危機意識の産物という例外的なものといえる。

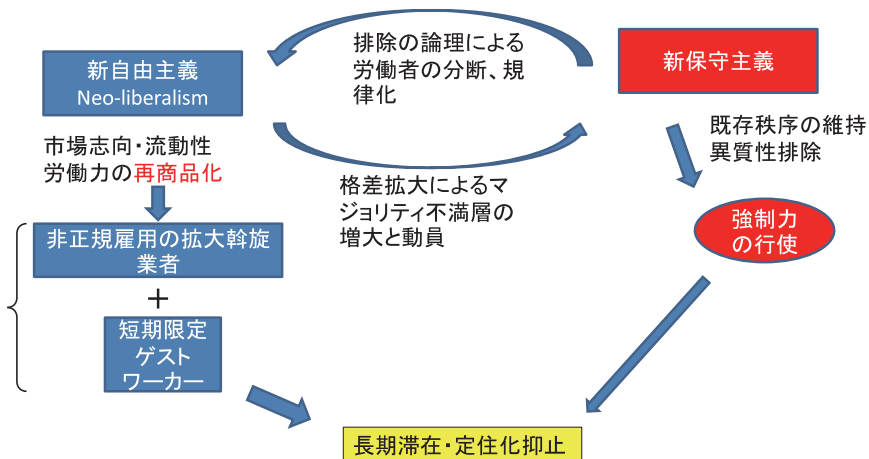
する再商品化にこそある。移民研究では、必然的にこの新自由主義は、国境を越えた労働の自由移動を促進し、開放的な移民政策を支持すると考えられてきた。

これに対し、同じく1980年代以降台頭してきた新保守主義とは、異質性を排除し、戦後、1960年代以降高まってきた多様なマイノリティの権利拡張の主張と制度を批判し、マジョリティ中心の旧来的価値秩序の維持や再強化を追求する志向性や発想のパラダイムといえるだろう。このような主張は、必然的に国境を越えて国内社会に定着する多様な移住者を排除する傾向がある。必然的に、新保守主義は移民制限的、排除的な移民政策を促進するか、あるいはそれと親和的である。特に2001年の同時多発テロ事件以降、世界的に安全保障（security）やリスクの回避という正統性の下、この異質性排除は強化されるだけではなく、よりシステムティックになり、鮮明な集合記憶による大衆的支持の下、強硬に時に暴力的に進められていった。

しかし、この2つのパラダイムあるいは志向性は、単に対立し、両立不能のものであったとはいえない。例えば、新自由主義の展開が国内社会的な不平等を拡大させることで、多数派国民の一部はグローバル市場における自由競争とマクロ的な変動に翻弄され、その就労と生活の基盤がしばしば崩壊した。その結果、この経済システムから排除された多数派の一部は、単に貿易や投資に激しく反発するのみならず、より目に見えやすい移民や難民の浸透の拡大こそ彼らの苦境の原因だとする主張に共鳴し、新保守主義的キャンペーンに動員されてきた。（図1参照）

だが、2つの相関性はこれだけではない。このような移民排撃の運動とそれに後押しされた管理の厳格化、すなわち検挙、収容、強制送還の強化は、移民たちを分断し、その連

図1 新自由主義と新保守主義の矛盾を孕んだ相互媒介関係



帯を解体してきた。のみならず、それは移民たちと国内労働者の間の潜在的連帯の可能性に楔を打ち込み、彼らを国内的に立場の弱い存在に貶めていくことになる。結果として、彼らは使いやすい脆弱な（vulnerable）労働者として原子化され、皮肉にも最も商品化されやすい労働力として、新自由主義にとって好都合な労働者となる。

すなわち、新自由主義こそ新保守主義的政治勢力の支持基盤を強化し、逆に新保守主義が支配的な環境ほど新自由主義にとって好都合な労働力市場の流動性を生み出すものはない。この両者は、対立しているように見えて、相互に支え合い拡大を続ける2重らせん状の連関構造をもった複合体といえる。

このような新自由主義／新保守主義複合体の生み出す政治経済状況こそが、選別的移民政策と呼ぶべき特定移民集団を優先的に包摂し、それと対照的な諸カテゴリーの移民を排除し、国内社会に定着化を阻止する政策群の土壌となる。その中でも、90年代以降に増大してきた短期滞在カテゴリーの入国許可や滞在身分の増大——例えば、かつてのガストアルバイターとは異なる、より短期限定の多様なゲストワーカープログラムのEU各国での増大、合衆国での高度技能移民に対するH1-Bと呼ばれる3年間の短期ビザなど——は、このような新規の異質な人口定着排除の論理と、新規労働力を求めつつも労働者とその家族の教育、医療、高齢者福祉など再生産コストを国内でカバーすることを極力抑制し、流動性の高い労働力として求める新自由主義的な論理が、合致した結果といえる。

このような2つの論理の交錯と意外な親和性が、どのように日本の実質的な移民政策を規定してきたかを次に見ていこう。

### 3. 多面体としての移民政策——多層的な権利体系と複数のドア

2018年の日本の入管法改訂の政策論議において、移民か外国人材かという定義を巡る論争が繰り広げられた。だが、国際的な移民研究における過去40年間の展開の中で、このような二極的な理解は批判され、より複雑な現実を把握するモデルが提案されてきた。1980年代までに人口のかなり比率を占める定住移民を抱え、彼らに地方参政権を与えているスウェーデンの北欧の社会学者T. ハマーは、従来の外国人／市民の二分法を超えて、部分的な市民権をもつデニズン（定住外国人）<sup>2</sup>を現代国民国家の構成要素として明示化し、彼らが現代国家の市民社会の一つの層をなすことを<短期滞在外国人／デニズン（定住外国人）／市民>という同心円状の三層図式で提示した（Hammar, 1990）。

筆者は、これに加えて、第1に物理的国境を正規の手続きを経ずして滞在する非正規移民を加え、さらに第2に国民国家の国境管理自体がEU共通国境や隣接国の境界管理へと拡大し遠隔操作・外部化する事態を受けて、4層さらに5層の構造からなるものと変貌しつつあることを論じた。ここでは簡略化のために、4層構造のモデルを想定しよう。このような多層的国民社会への受入れは、多段階的なゲートの通過が必要となる。外部国境の物理的通過（しばしば危険を冒しての突破）を、第1のゲートとするなら、合法短期滞在権の取得は第2ゲートであり、長期滞在権の取得は第3ゲート、そして帰化による市民権の取得は第4ゲートとなるだろう（小井土、2017 p12；同、2019）。

だが、特に日本社会における実質的移民政策による国内社会への受入れには、もう一つ別の角度からのアプローチが必要である。アメリカにおける移民史・移民政策の代表的研究者A. ゴルバーグは、移民政策の多面性を指摘してきた。彼は、公式に合法的なヴィザによる入国をフロントドア（正面玄関）と呼び、これに対して非合法越境などによる非正規の移民たちの入国受け入れをバックドア（裏口）と呼んだ（Zolberg, 2009）。だが、彼の指摘したより重要な点は、サイドドアと呼ばれる入り口であり、それは公式の目的と実質的な機能が乖離したゲートである。例えば、合衆国での特別農業労働者プログラム SAW と呼ばれる合法短期の入り口は、必ずしも農業で就労するのではなく、実はサービス業など多様な産業で働いていることが知られている。

本稿では、移民の国内社会へのルートについてのこのような権利の多段階性と入り口の正統性に関する2つの理論を組み合わせて、複合的立体的に分析をすすめる。

#### 4. 「平成移民レジーム」の構造的矛盾と制度的な展開

30年前の入管法改定が作り出した制度的基礎構造の特徴は何だったのかを振り返らずに、今回の2018年改定法は理解できない。1989年法の基軸は、在留資格を16に細分・整理することと並んで、「単純労働」と規定された外国人労働者を受け入れないという方針の決定である。平成期の半ば以降、それは徐々に自明視され始めたが、成立前後の状況を考えるとき、決して自明のもとして受け入れられたのではなかった。すなわち、1987～91年にかけてのバブル経済期、過剰なほどの労働力の吸収力により日本の有効求人倍率は1.4を超

<sup>2</sup> 日本語訳では「永住市民」となっているが、本稿では原著の意図により近い「定住」とする。

え、特に大企業部門は旺盛な労働需要を持っていた。このため、例えば東京南西部の大田区や川崎市などの部品加工をはじめとする中小企業の集積地域では、人手不足による倒産が多発するほどであったことを想起せねばならない。したがって、この単純労働の合法的受入の否定の継続は、個別企業の単純な利害からは導き出せない。実際、東京商工会議所や当時の労働省は、これら中小企業事業主の強い要望を背景に、雇用許可制度による労働ビザの導入を検討していた（稲上, 1992）。

1989年入管法によって、このような明確で直接的な民間企業の反対を押し切って、当時の自由民主党の右派の影響力のもと、「単純労働」という曖昧な概念をキーとして、「ヨーロッパの体験」に対する一部保守派論壇の作り出した論調<sup>3</sup>を追い風にしながら、一般労働者を排除した移民管理体制が形成された。したがって、この移民管理レジームは、その出発点から矛盾に満ちたものであった。

89年入管法は、「単純労働」の受入れ否定の帰結として「不法就労助長罪」が新設されたが、実際にはこの規制にもかかわらずこの時期30万人程度に及ぶ外国人が、観光ビザの期限切れ後も残る超過滞在者（overstayer）として、日本で就労していた（高谷, 2018）。その数は、1990年代を通じてわずかに減少するものの1990年代末でも27－8万人を数えた。このような法制度の枠外での入国を、1989年法はその成立によって、労働に関して明確に正面玄関を閉ざす一方で、バックドアが開いたまま、あるいは鍵がかけられないまま、かなりの数の長期滞在を意図していた人々がいまだに入国していた。

### （1）定住者という名の流動的労働者

しかし、「平成移民規制レジーム」を特徴づけるのは、このようなバックドアに徐々に代わって、様々なサイドドア（横口）が形成され拡大してきたことにある。

まず、第1に、89年入管法は、日本にルーツを持つ海外移住者の子孫（第2・3世代）に新たな「定住者」というカテゴリーの一部として、合法的滞在身分を認めた。このカテゴリーは、日本の血統主義（*jus sanguinis*）に基づく国籍決定原理から導き出されたものだった。梶田らはその形成の過程を、官僚機構の内部とその部門間のダイナミクスの分析を通じて活写している（梶田他, 2005）この定住者身分は、次のようにパラドキシカルな性格を持つものとなった。

一方で、このカテゴリーは、日本にルーツを持つという属性に基づく「身分による滞在資格」と規定され、滞在期限に上限はなく、また就労する産業や職種に制限がなかった。

この結果、このビザでの入国者は、逆説的に企業から見て労働力として最も柔軟に活用可能な外国人労働者となった。その雇用は、1990年末の5万人台から激増し、1995年末には17万人を超えた。

おりしも、日本の製造業は、1980年代の輸出競争力を徐々に失い、また深刻化する不良債権問題を端緒とする金融危機の深化により国内需要の停滞と周期的な収縮に苦しんでいた。この中で、製造業企業は根本的に労働力市場戦略を転換し始める。1980年代日本の製造業は、「必要なものを必要な時に必要な量だけ」という発想に基づき、部品材料のJust-In-Time供給方式を確立することで在庫コストを最小化し、世界的な競争優位を決定づけていた。しかし、拡張基調の中で成功したこの生産システムだけでは長期化する国内の構造不況と競争力を増すアジア諸国への対応は困難であった。

この中で、電子・自動車部品をはじめとする企業群は、生産請負企業を通じて日系ブラジル人たちを労働現場に組み込んでいく。しかし、その目的は時間賃金の切り下げ自体ではなく、むしろ生産需要に合わせて調整可能な労働力を、国境を越えてJust-In-Timeに活用することであった。生産需要に即応するように必要な数の労働者を間接雇用によって調達するシステムを構築し、いわば労働力の在庫コストの国境を越えての頻繁な移動と、国内的にも異なる産業地域（愛知県と群馬県の間）や産業セクター（自動車部品と電子製品）の間を超えて移動するようになった（梶田他、2005）。

この結果、このサイドドアは、「定住者」という名称とまた長期定住の権利を与えられながら、皮肉にも最も流動的な労働力をフレキシブルに活用する制度を生み出していった。ナショナルスティックな原則と期待によって作られたドアは、「意図せざる結果」として新自由主義的な論理と連動し、日本におけるフレキシブルな労働力利用の発展の触媒として機能していったのだ。

## （2）技能実習制度の拡大——開発援助の名のもとに

第2のサイドドアは、研修生・技能実習生制度である。研修生制度は、それ以前より企業単独で実施されてきたが、1989年入管法で、研修生ビザが確立し、1991年には国際研修協力機構JITCOが設立された。当初1年の研修後の帰国のはずであったが、その後2年間の技能実習期間が追加され、3年間の研修・実習期間が確立した。この制度的なゲートは、途上国、特にアジアに対する国際協力の一環としての技能移転をその目的として掲げ、その後拡大していく。

しかし、この研修生・実習制度は、1990年代半ばから既に問題を抱えていた。この制度の特徴は、研修生の制度的受け皿が公的機関ではなく監理団体と呼ばれる民間機関であることにある。その多くは、縫製加工業、水産加工業のような同じ産業部門に属する企業が組織した生産組合と呼ばれるものであった。実際には研修生の利用の適正な使用を厳格に監視・管理する機能を持つことは少なく、同業者の要望に沿う労働時間・報酬水準・労働環境を、同業組合的利害関係によって、追認する傾向にあった。これに加え、長きにわたって、研修生の報酬は「賃金」と規定されず、したがって最低賃金法に縛られることもなく、しばしば月5万円程度の「手当」のみが手取り報酬として支給されるであった。

この第2のサイドドアは、アジアからの工業製品輸入が拡大する一方、高齢化の進行により地域の労働力減少が進行する中、部品産業、タオル・縫製などの地場産業、水産加工業、そして農業漁業等といった、国内では調達困難になり始めた実質的低賃金労働力の供給パイプとなり、その後現在に至るまで多くはこの職種で働き続けている。

### (3) EPAによる看護・介護労働者——出遅れた自由貿易圏戦略の一環として

2001年小泉政権の登場により、本格的な新自由主義的政策が自由民主党政権によって体系的にとられるようになったが、2004年頃になると米国、EU、韓国等の多様な地域との自由貿易協定による市場確保戦略の後塵を拝していることが意識されるようになる。この中で、政府はメキシコやチリとの商品貿易・投資を超えた協定としてEPA＝経済連携協定（Economic Partnership Agreement）を結んだ後、インドネシア・フィリピン等とより広範なEPAを目指す。両国は日本への労働者の送出し、特に将来的に拡大を見込める看護・介護労働者の受入れの制度化を求めた（平野、2018；定松、2019）。

不可避的な人口のさらなる高齢化を受けて、外務省、経済産業省、そして厚生労働省が主導して、看護・介護分野での拡大を図り、インドネシアと2007年、フィリピンと2009年、そして遅れてベトナムと2012年に協定が発効し、看護師・介護士の受入れが開始される。だが、その受入れ実数は、目標の各国1000人を大幅に下回り、特に日本の看護・介護士資格試験の合格者や、合格後日本で就労を続ける看護・介護士の数は、極めて不十分なものとなっている（平野、2018）。

### (4) 留学生——30万人計画の掛け声の下で

2008年福田康夫内閣は、中曽根内閣が1983年に打ち出した留学生10万人計画が達成され



たとして、新たに留学生30万人化を発表した。しかし、この計画は、これまで日本語学習のために来日した「就学生」と高等教育機関で学習する「(旧) 留学生」の2つのカテゴリーを合体しその内容を曖昧化したうえでの**新たな留学生**カテゴリーを作り出し、その総数を積極的に拡大するという政策である。この政策の意図するものは多岐にわたる、タテマエは、日本における研究革新を加速するための人材の交流拡大（頭脳循環）、大学のグローバルな発信力の増大等があるだろう。しかし、それと並んで、＜留学生＞受け入れには、人口減への対応という大きな要因があった。すなわち、若年人口の減少によってそれまで増加してきた大学数と定員は過剰となり地方大学を中心として留学生による定員充足が大学の個別利害としても追求されてきた。

と同時に、＜留学生＞の枠に組み込まれた「日本語学校」は、その数と学生数を急激に拡大してきた。28時間を上限とした留学生による就労の制限は、実際には就労と送金を目的とした留学生を引き付ける要因となり、さらに複数の職場での就労を通して時間制限以上に労働することが続発してきた。この背景には、「日本語学校」自体が株式会社組織であることが多く、さらに他業種（スーパーなど小売業、輸送会社）などが出資母体となりうるという制度上の問題がある。学校法人でなくてもよい「日本語学校」は、労働力を必要とする他業種の出資企業の支配下にある場合もある。いわば労働力確保に利害を感じる企業自体が直接学校組織を運営するという特異な制度的な結合しかもその技能内容を問わないが進行してきたわけである（西日本新聞社、2018）<sup>4</sup>。

#### （5）家事労働者の国家戦略特区——グローバル人材を支えるグローバル再生産労働者

安倍内閣は、小泉内閣以来進められてきた経済特区が、規制改革の突破口として十分に機能していないという判断のもと、新たに2013年より「国家戦略特別区域」法を成立させ、国家戦略特区を各地に設定してきた（郭、2016）。この中で、大阪、兵庫、神奈川、東京、そして愛知に設定が決まったのが家事労働に関する国家戦略特区である。

この特区の特質は、発展途上国に1960年代以来設定されてきた経済特区・輸出加工区と比較するとき明瞭となる。輸出加工区では、特定地域が設定され、そこへの輸出品生産のための部品・材料の輸入が一定期間（例えば60日）留保され（保税）、多くの場合事業税

<sup>4</sup> とはいえ、両学生の大半が単純に労働力プールとして機能したわけではなく、その内部の分化や時系列的な変動も重要な分析課題だろう。眞住（2019 a, b）は、留学生内の漢字文化圏のものと、ベトナム・ネパール人などの急増している新しい留学生の中での卒業後の進路の格差と、後者の中でも時間経過の中での進学への変化を指摘している。

なども減免されたうえで、その国の労働者を低賃金で長時間利用することで、輸出競争力を高め、雇用を拡大することを狙う。いわば生産連鎖あるいはサプライチェーンのうちの労働集約的な一部を取り込んで、外貨と雇用を獲得する戦略である。

これに対して、「家事戦略特区」とは、フィリピン等からの家事労働者の導入の規制を地域的に緩和し、専門・管理職女性の活躍を促進して、グローバル経済の中での競争力強化を追求する戦略である。ここでは、第1に輸出加工区のように生産の領域ではなく、再生産の領域が焦点化し、そこに国内労働者ではなく外国人労働者を導入することで、再生産労働の連鎖的な依存関係について家事労働研究で言われる「ケアチェーン (care chain)」を国境を越え組み込むことを図る (Ehrenreich & Hochschild, 2002)。ここでは、女性の活躍が新自由主義的なグローバルな経済活動と関連づけられて正統性の根拠となる。

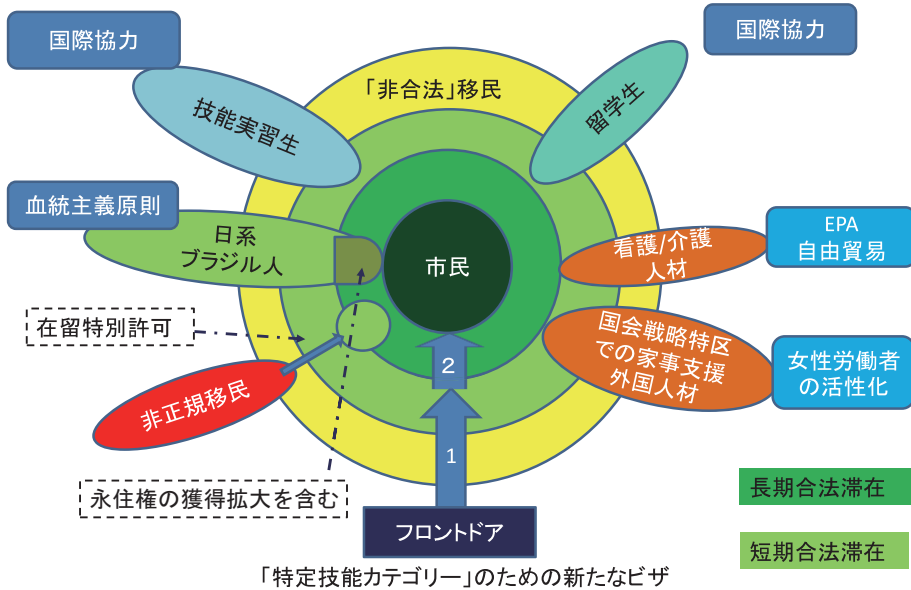
この特区の新自由主義的な特徴はこれに限らない。このケアチェーンの構築が、例えばアメリカ合衆国の移住家事労働者たち (しばしば非正規を含む) が自らの意思で移住して形成されるのと極めて異なり (Hongadneu-Sotelo, 2005)、特定機関 (designated organization) と呼ばれる選定された民間企業にすべてが雇用され、個別的な世帯には雇用されず派遣されることだ。しかも、現在その数は6社に限定され、本来特区が目指すはずの自由競争によるサービス供給の活性化による市場拡大とはおよそ対照的な寡占的な市場支配構造が構築されてきた (定松、2018、2019)。その中には、政権に極めて近くこの特区制度形成に関与した人物を取締役とする企業も含まれている。安倍政権下では、ジェンダー概念の使用すら忌避され、保守的な家族観が牢固として維持される中で、出生率の向上も女性の社会進出の進展もみられず、ジェンダー平等指標の低下が進んできた。その打破の建前の下、実際には限られた企業のビジネスチャンスが拡大する仕掛けが作られてきたという (定松、2018)。

## 5. 「平成移民レジーム」の構造特質

### (1) 多元化する正統性原理

このような平成期における入管体制の変動パターンを概観するとき、我々が気付くことは、「平成移民レジーム」の特徴は、単に移民政策のフロントドアが労働者に対して閉じられているだけではなく、サイドドアが最初から用意され、さらにそれが経済的な構造転換の中で、定住者ドアからの日系人が膨張したのみならず、次々に新たなルートが開発さ

図2 サイド・ドアの増加による実質的「移民対策」の分裂



れ、多数のサイドドアが準備されてきたことにある（図2参照）。

この結果、かつては外国人労働者のうち日系人が最大であったのが、いまや技能実習（2019年36万7千人）や外国人留学生（同年、33万6千）が日系人（同年、19万人）を大きく超える比重を占めるようになった。現在の日本では、多様なサイドドアがメインドアと化したのである。この際、このサイドドアには、各々に異なる正統性の根拠が準備されてきた。図2に示したように、血統主義、国際技能移転、人材育成を通じての国際協力、自由貿易主義的国際経済統合、そして女性活用によるグローバルな競争力の強化と、必ずしも一貫性のない正統性によって実質的な移民政策が合理化されてきた。

この異質な正統性に基づく多元的なルートの複合体としての移民レジームの形成に関して、先に提示した2つの理論的視角から何が言えるだろうか。第1に言えるのは、このようなサイドドア増殖の背景には、新自由主義と新保守主義の両政策潮流の相互連携があったということであろう。これらサイドドア群は、政治的支持層の中で強まる排外主義的な新しい保守主義的傾向に応じて、正面玄関での規制厳格化という外面を維持しながら、他方でのエリートの間での新自由主義的政策傾向と個別企業の利害に対応する短期滞在型の移民ゲートとして適格的であった。

第2に、この正統性の論理が、二つの志向性の相互交渉の中で一見一貫性を持たずに選択されているように見えながら、実はナショナリスティックな原則から徐々に新自由主義

特  
集

により親和的でそこから直接的に導かれる原則に移行してきているということが言える。例えば、最初の重要なサイドドアである日系人定住者というルートは、日本の国籍原理である血統主義原則から導き出されたサイドドアであったが、それゆえ長期の定住資格を最初からサイドドアとして唯一認めた。日本国内での労働市場制度の連結構造によって実質的に流動的な存在となったが、同時に長期滞在権の保証により、他のルートの労働者に比して様々な最低限の保証を伴った脱商品化された労働力としての性格を持った。この結果、2009年のリーマンショック以降、一方で失職しながらも国内滞在を続け、滞留する労働者として社会的にコスト高の存在とみなされるようになる。ここでは本来ナショナリストの原理を新自由主義的な原理が凌駕し侵食している。

これに対して、改定入管法直前のサイドドア形成である国家戦略特区は、女性活躍という表面的スローガンを取るなら、その正統性の根拠も制度構造も新自由主義的な原理に貫かれていた。「平成移民管理レジーム」は、新保守主義と新自由主義の緊張の上にサイドドアを生み出しながら、その多様な正統性根拠の重心を徐々に新自由主義的な原理へと移行させてきたということができるだろう。

## (2) 拡大する移民産業——レント・シーキング活動としてのサイドドア形成

このような基本的に定住化を排除する規制を続けたままサイドドアが増殖し続けるのは、正統性の根拠をずらすという政治戦略があると同時に、一貫した経済的戦略であると解釈できる。すなわち、根幹にかかわるルールを変えないまま規制体系に部分改定を加え制度を変形させるパターンは、政治経済学的視点からはレント・シーキング (rent seeking) と呼ばれる制度操作の戦略の一種といえる。すなわち、労働需要が現実に存在する中で、一般的に外国人労働者を労働のために受け入れないという規制は維持しながら、例えば「日系人」という特別のゲートを受け入れるチャンネルが準備されることで、これを積極的に見つけ水路付けすることに超過利得を生み出す。また、技能実習という名目で労働者の送り出し機関との関係を構築することで、監理団体は売り込み先の製造業等の企業と実習生自体から諸費用を徴収し、利益を生み出す。このような越境的な労働市場の媒介が営利企業や準営利団体にゆだねられることで、労働市場の規制機能は国家ではなく民間アクターにゆだねられつづけてきた。いわば、移民産業 (migration industry) といわれるものが、このレジームの持つ構造によって形成されてきたといえる (Gammerltoft-Hansen, 2013)。

このレント・シーキングという戦略は、遂に家事労働国家戦略特区の形成によって一つ

の到達点に達したといえる。なぜなら、この特区では未だ規制体制が継続する中で作られるだけでなく、1) 従来熟練技能と認められてこなかった家事労働を突然一定の技能として認知し、2) わずか6社の企業のみを特定機関として指定し、3) 制度形成の審議には特定機関の現職のCEOがルール形成プロセスに参加という形で直接的に関与する、といった露骨な利害当事者の影響があった。そして営利企業が介入する一方、直接の家事労働者やサービスの利用者たちの声は排除されたからだ(定松、2018)。

## 6. 新改定入管法の特徴——焦点としての<技能>

このような流れの中で2018年新改定入管法の制度的特性とはどのような意義を持つのか。まず、法的な骨格から考察するなら、第1に、新たな在留資格としての「**特定技能**」1号・2号の創設がある。第2に、「**多文化共生総合相談ワンストップ・センター**」の設立(現在までに全国111カ所)がある。これにより長く国政レベルで放置されてきた、移住者たちの社会統合の推進が、はじめて全国レベルで促進されることが決定された。第3に、出入国管理局(Immigration Control Bureau)が官庁として、**出入国・在留管理庁(Immigration Service Agency)**と改組され、局レベルから庁レベルの組織に格上げされると同時に、入口・出口管理だけでなく、在留の期間の全般の管理を担うこととなった。この3つは転換の主要な柱というべきものである。

本稿でのこれまでの考察で明らかのように、「平成移民管理レジーム」は、労働移民のフロントドアからの受入れの否定をその根幹とすることで、現実の政治経済構造とのズレによってサイドドアが増殖するという特有のダイナミズムを生み出してきた。そのような歴史的構図のなかでは「特定技能」概念こそは、30年後に明確に労働という目的でフロントドアがはじめて開くという転換のかなめであった。以下これに焦点を当てよう。

「特定技能」という新たな滞在資格の大きな特徴は2つある。第1に、それが「技能」という概念を鍵として正当化されたことだ。それは単純労働を受け入れないと繰り返してきた政策方針と表面的に整合性を保つ形で政策転換を正当化するものであったといえる。問題はこの資格が「特定」(specified)と銘打ちながら、実際には技能の内容が極めて曖昧であることにある。第2に、この資格は、第1段階として5年間という相対的に長期な滞在期間を設定し(特定技能1)、その後試験を通して特定技能2という第2段階の資格を獲得可能だということだ。この特定技能2は、滞在の期限を5年とすらず期限のない

長期滞在と家族の帯同が可能になり、明らかに定住への可能性の門が開いた。あくまでも外国人労働者であるとしつつ、5年という長期間や、さらに10年を超える滞在は通常定住移民への道と言って良く、否定しがたい矛盾にぶつかることになる。

問題は、このカギとなる「技能」の概念と、滞在期間の関係についての理解である。この2つの要素の交錯が作り出す問題について次に考察しよう。

### (1) 分極化する技能イメージ——既製品としての技能、潜在力としての技能

1990年代移民をその人的資本で選別する政策が本格的な潮流となると、高度技能移民 (highly skilled immigrants) という概念が大きく浮上してきた。アメリカ合衆国を起点とするこの選別政策での「技能」とは、しばしば大学での学士号、修士号などの学位、法律・技術上の資格、受入国言語の習熟度などの指標化しやすい能力を指す。このような技能観は、一方でデジタル技術時代に突入し、ITをベースにした技術体系が経済の基軸をなす中で、IT技術者やバイオ技術者の需要の急増することで、合衆国を中心に広がっていく。そして、移民政策研究においてもこのような技能イメージが暗黙裡に浸透してきたといえる (Cornelius, et.al. 2001)。

このような技能観は、技術パラダイムを反映しているだけではなく、雇用をあくまで商品として労働力の購買とみるという新自由主義的発想と親和性を持つ。すなわち、技能もまた人的資本の購買に過ぎないと考えることで、いわば「諸条件を満たした ready-made 商品」としてこれを購入するという発想法だ。日本企業で1990年代後半から繰り返し聞かれた「即戦力」というキーワードはこの発想を反映しているといえるだろう。

このような技能 (skill) 観は、企業の必要に応じて国際的に「人材」を迅速に調達することが効率的であるという企業戦略論や、そのような人材調達の拡大に新しいトレンドを見出した国際移動研究で徐々に自明視されてきた。しかし、このような普遍的に通用するという技能観は、疑問の余地がある (Cornelius, et. al. eds., 2000)。

技能は可変的なものであり、空間的にはナショナル・ローカルな各社会の文脈に適応しなければならない。特定の技術体系や、ナショナルな労働規制体系、労働慣行といった社会的な文脈を理解せねば、一般的にテクニカルな技能を習得していたとしても、それだけで生産的にはなりえない。各国・各企業にはそれぞれ異なる社会文脈が存在する。例えば、日本の製造業現場では、日本的な慣行としての「整理、整頓、清掃、清潔、しつけ」の職場実践を一体としてとらえる5S、ハウレンソウと呼ばれる「報告・連絡・相談」といっ

た職場内伝達コミュニケーション実践等、各社会・企業で定着した方法の習得などが重視される。このようなスキル形成の職場の社会文脈の重要性は、合衆国における移民労働の代表的研究者M. ピオーレ (Piore, 1979) も合衆国の製造現場に関して指摘した。たしかに、上記のような社会的文脈への依存性は、IT 技術の進展とその影響を受けた生産システムのグローバルな標準化により一定程度低下した。先に述べた90年代半ば以降のデジタル時代の技能の越境的な高度技能移民の活用の傾向は、このような社会文脈の制約の低下を表している。

しかし、現実の多様な技能は、技術開発・情報処理といった現場でも、製造業現場においても一定の社会的文脈の中で形成され、移動した技能者やその候補たちも一定の適応過程を経て初めてその能力を発揮する。

この問題は、典型的な移民国であるカナダ・オーストラリアで確立したポイントシステムが近年抱える問題とつながっている。この制度は、日本でも高度技能移民の獲得に、理想化され2008年に採用され、意外にもポイントシステムを採用していない合衆国でも、以前よりその導入を求める声があり、反移民と考えられるトランプ政権は、皮肉にもポイント型の合法移民政策の必要を訴える議員たちと連携している。

しかし、ポイントシステムは必ずしも期待通り機能してきたわけではなく、長く実践してきたカナダやオーストリアにおいては、学位、資格などで評価され移民した人々が、それを必要としない職業につかざるを得ないといった、実際の需要とのミスマッチが指摘されてきた（「修士号を持つタクシードライバー」）（大岡、2012）。このため、例えばカナダでは、Canadian Experience Class という名称で既に留学などの別のビザで就学と滞在を経験し、適応の実績があると判断される人々を優先して受け入れるシステムを構築してきた（Landolt & Goldring, 2013）。

定住者として最終的に受け入れるために前段階として暫定的な滞在地位を組み込んだ多段階的な選別システムが、カナダ・オーストリアをはじめとして多様な国々で形成されてきている（Goldring & Landolt, 2013）。国際的な制度再編成の流れは、公式の学歴資格等で計測された技能が、現実の労働現場においてその能力を実現するためには一定の適応期間や現地選抜が必要であることを示している。

こうした傾向を見るとき、新自由主義的技能観のバイアスによって、技能の適応の中での変容と発展の側面を見逃している、あるいは少なくとも軽視していることが見えてくる。

第3の問題は、これまで述べてきた技能観がある種の階級的バイアスを持っており、学

歴でいえば大卒以上の能力を技能、少なくとも高度技能として規定していることだ。大卒未満の公式的知識に裏打ちされていない能力は、熟練 (skilled) という基準を満たさないと視野の外におかれてしまっている。ここにこそ、製造業や多様な作業現場における多様な技能形成の問題が視野の外に零れ落ちていく必然があるといえる。

## (2) <特定技能>を巡る制度設計のパラドクス

以上のように考察を進めると、2018年改定入管法の作り出した特定技能概念を巡る問題の構図が浮かび上がってくる。そこで前提とされた技能の捉え方を巡って2つの視点が潜在的に対立していると考えられる。

一方で、特定技能1の資格認定の問題がある。特定技能1は、技能実習生とは異なり、従来にない5年にも及ぶ在留資格を認める根拠となり、一定の客観的検証可能な技能水準という形式を持つこととなった。となると、IT技能の学位等を伴う技能とは異なる、第1次産業、製造現場、建設現場、介護・接客サービスなどという特定技能が必要とされた作業における基礎レベルの能力、特に業種に特化した能力の判定を行わねばならなくなる。ここでは、技能とは既に達成された能力のセットとして捉えられているからだ。

他方、特定技能1は——特に特定技能2を設定した業種は——5年間をかけて技能を伸ばしうるものであって、5年後には第2段階の技能水準を検証するような潜在力として規定されている。言い換えれば、特定技能1は、先に述べた社会的文脈の中での技能という視点からすると、次第に技能が変容する前提となり、5年間修養が必要な基礎的な水準の技能のはずだ。したがって、先に述べた諸条件を ready-made で評価可能な技能とは性格を異にすると考えられる。

以上から、この「技能」の二面的な規定から、2つの問題が浮上してくると思われる。一方で、果たしてこの特定技能1の検証がどれほど有効で、実践的な意味を持つのかということがある。他方で、特定技能1の各領域は、特定技能2の水準に至るまで技能の長期間の訓練が必要となると想定されている。そのような技能の発展の可能性の余地により、長い滞在の期間が正当化されている。問題は、果たして、どれほどの業種がそれだけの長い技能の訓練が必要といえるのかについて疑問の余地が残ることだ。

このような「特定技能」の制度設計の背後にある<所与としての(既成の商品としての)技能>と<潜在力としての技能>という二重の規定は、一方で定住性を抑制した「技能労働力」の商品化という方向性と、他方で技能労働の長期的開発・利用のための定住化と



いう逆の方向性を併存させることになる。在カナダの研究者ゴールドリングL. とランヴォルト (Goldring & Landvold, 2013) は、現代における暫定的な滞在権の拡大とその生み出す労働者の権利の脆弱性を指摘したが、特定技能はそのようなリスクを広げるものとなりかねない<sup>5</sup>。

## 7. 特定技能をめぐる構造矛盾

以上から、特定技能制度は一方で、正統性の根拠を一定の技能が多様な業種で必要とされていることに求めることで、初めての労働の表玄関を開け始めたこと、そして、それらの諸産業で一定の能力開発が持続的に行われることを前提とされていることが見えてくる。問題は、特定技能制度の対象となっている諸業種（諸産業サブセクター）で、実際にそのような技能を必要としているかという点である。これらの諸産業で必要とされる必要な技能は、極めて不均等であると考えられる。

例えば、特定技能の対象分野には、一方でビル清掃業、外食産業、食品加工業が含まれている。確かに、これら業種でも一定の技能は必要でありその習熟には段階がある。だが、その数年にもわたる訓練の必要は限られたものだろう。これに対して、建設業における大工・鳶（トビ）・鉄筋・型枠、造船業における溶接、製造業における金型、といった領域では実際に長期にわたる訓練を要する（それぞれの業種の内部には偏差があるが）。このような必要な技能レベルやその学習曲線の著しく異なる諸業種を横断する形での特定技能の水準を想定するには大きな無理があるだろう。

そのことは、必ずしもすべての業種において多段階の技能形成が非現実的なものということの意味しない。たとえば、建設業においては、実際に作業経験をつうじて長期的な習熟があり、単に労働力の数的不足を原因とする滞在期間の延長ではなく、技能者の確保を求めるために他業種に先駆けて、3年から5年、6年、8年へと次々に滞在期間の延長が建設業界の強い要求を受けて実施されてきた。実際、この業種では特定技能資格設立に先行して、「建設業キャリアアップ・システム」(CCUS) と呼ばれる4水準の技能者の能力設定と段階的な能力開発を推進する構想が練られてきた。

ここでは、見習いから、高度な現場マネジメント力までの能力を設定し、これを客観的

<sup>5</sup> 小井土 (2019) は、このような技能の把握による暫定的な地位の問題が特定技能にも当てはまる点を権利を中心に議論した。

に評価し、それを統合されたIDシステムを通じて管理するという構想を打ち出している（国土交通省、2019）。特定技能2が今回の改訂で設定されたわずか2業種のうちに、建設業が含まれたのは、このような産業としての技能労働者の育成と確保の実際上の必要があったためというのだろうか。<sup>6</sup>

この建設の例が示すのは特定技能資格が特定産業部門や業種の強い要望や主権のもとに進められてきた制度形成であり、それらの主導権のもとに他の業界のそれぞれ異なるニーズを取り入れる形で推進されてきたためであるというのだろうか。この結果、同じ制度の対象となりながらも、各産業の実態としてのその活用の在り方には大きなバラツキがあることが十分予想される。これを今後を注視する必要がある。

## 8. 結びにかえて

### ——不透明感の中で停滞する「特定技能」と再膨張するサイドドア

このような不均等な制度化の在り方に拍車をかけたのが、日本的な官僚機構の作動様式である。今回の改訂の中心は法務省・入管局そして改訂後の入管在留庁である。だが、この特定技能という実際の産業諸分野とのすり合わせが決定的に重要な新資格に関しては、厚生労働省、経済産業省、国土交通省、農林水産省、の4つという各業界の所管官庁が、各分野での基準設定と選抜方式を担当してきた。しかも、2018年12月に決定し翌年4月施行という異常な速度での制度化が求められたため、各官庁はその担当部門と業界団体からの情報収集によって急激に資格認定制度を構築する以上の余裕はなかった。この加速度的な制度化のプロセスは、各業種に関連するこの特定技能の制度設計の数週間ごとに更新される新情報・計画書の、目まぐるしく追加され変更される細部を見るとき明らかである。

この結果、元来縦割りの体質が指摘され、かつて丸山真男が指摘したタコソポ的な性格を持った専門官僚集団は、各業界の要望と論理に基づいて、急激に特定技能制度を、全体的な見取り図を描いたまま、形成してきたと思える。そのような制度化過程は、透明性を欠き、移民政策の全体像を極めて理解しづらいものになっている（小井土、2019c）。

特定技能による受け入れ実績が2019年12月末現在わずか1621人という、当初掲げた第1

---

<sup>6</sup> だが、このことは必ずしも実際の熟練者の技能開発が業界的規模で体系的に進められていることを意味しないという。むしろ、熟練形成を正当性の根拠として、労働市場における労働者の企業の枠を超えた管理こそが主たる目的の可能性が高い（恵羅、2018）

年度から約4万人という計画からはかけ離れた現状は、この問題を如実に物語っていると  
いいうるだろう（法務省、2020）。現実に移民労働力を必要としている諸企業の視点に立  
つとき、この制度化過程の問題は十分な予測可能性を欠いたものとして受け止められてい  
ることがわかる。

この結果何が進行しているかといえば、せっかく用意されたフロントドアからの微々た  
る受け入れにとどまっているのを尻目に、あまたの批判を受けた技能実習生制度による受  
け入れが、28万人から2019年6月末で36万7千人と30%の大幅な拡大を続けている。さら  
に、宿泊業・コンクリート加工分野が対象職種として追加されるなど、新制度が注目を受  
ける裏側では、旧来のサイドドアは新制度に代替されることなく、むしろ拡大増殖を続け  
ていることを見逃してはならない。

1989年—2018年という平成期に形成され展開してきた移民管理レジームは、確かに転換  
点を迎えたが、その本体部分はいまだ実質上温存され、新たな制度的論理が付加されるこ  
とで、一層複雑化し、把握が困難なものとなってきた。この錯綜とした状況の背景には、  
特定産業の内部の労働力の再生産領域の内在化も含め、技能形成と活用のために長期的な  
滞在を必然と考える傾向が生まれる一方、持続する新自由主義的論理と新保守主義の協働  
の力が根強い産業利害を生み出すことで、一層錯綜とした構図が技能をめぐる生み出さ  
れていることがある。この決着は、別の要因による長期政権の不安定化と連動しながら五  
輪後まで延長戦となる可能性が大であると考えられる。

#### 【参考文献】

- 明石純一 2010 『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版
- CORNELIUS, Wayne, et. al., 2001, *International Migration of the Highly Skilled*, UC. San Diego. Center  
for Comparative Immigration Studies.
- EHRENREICH, B. & A. R. Hochschild. 2002. *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the  
New Economy*. Owl Book.
- 恵羅さとみ 2018 「建設産業構造と外国人労働者——外国人技能実習制度の拡大を事例に」津崎克彦  
（編）『産業構造の変化と外国人労働者——労働現場の実態と歴史的視点』明石書店
- GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas·Nyberg Sorensen, (eds.) 2013, *The Migration Industry and the  
Commercialization of International Migration*. Routledge.
- GOLDRING, L. & P. Landolt. 2013 *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status  
in Canada*. Univ of Toronto Press
- 平野裕子 2018 「グローバル化時代の介護人材確保政策——二国間経済連携協定での受け入れから学  
ぶもの」『二国間経済連携協定での受け入れから学ぶもの』66巻4号 p. 496-513
- HAGAN, Jaqueline Maria et. al. 2015. *Skills of “Unskilled”: Work and Mobility among Mexican Migrants*.  
University of California Press.
- Hammar, Tomas, 1990, *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens and Citizens in a World Inter-*

- national Migration, Aldershot: Avebury.(=1999, 近藤敦監訳『永住市民と国民国家——定住外国人の政治参加』明石書店.)
- HONDAGNU-SOTELO, P. 2007. *Domestica: Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence*. Univ. of California Press.
- 法務省 2020 「在留外国人統計」www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri 04\_00083.html (2020年1月10日確認)
- 梶田孝道他 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
- 小井土彰宏 編 2017『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会
- 小井土彰宏 2019 a 「移民政策における多段階的選別構造の形成とその権利への影響—世界的政策接近の中での2018年入管法改正」『Work & Life 世界の労働』2019年第2号 pp 2-9. 日本ILO協議会
- 小井土彰宏 2019 b 「日本における移民管理レジームの転換と社会福祉——歴史的パースペクティブの中での新・入管法体制——」『社会福祉研究』通巻135号, p. 25-35, 公益財団法人鉄道弘済会,
- 小井土彰宏 2019 c 「後発的移民受け入れ国スペインに学ぶ政策革新——分断された政策空間の統合をめざして」『中央公論』第133巻第6号, p. 68-75, 中央公論社,
- 国土交通省 土地・建設産業局建設市場整備課労働資材対策室 2019 「建設分野における外国人材の受入れ」(資料)
- 稲上毅・桑原靖男(編) 1992『外国人労働者を戦力化する中小企業』中小企業リサーチセンター
- LANDVOLT, P. & Luin GOLDING, 2013 “Social Production of Non-Citizenship: The Consequences of Intersecting Trajectories of Precarious Legal Status and Precarious Work.” Goldring & Landolt 2013. pp 154-173.
- 眞住優助 2019 「日本における南・東南アジア人学生の進路——日本学生機構による調査の国別集計結果をもとに」『現代思想』47 (59) pp. 34-6
- 西尾幹二 1992『戦略的「鎖国論」』講談社
- 西日本新聞社 2017『新移民時代——外国人労働者と共に生きる社会へ』西日本新聞社
- 大岡栄美 2012「カナダにおける移民政策の再構築——選ばれる移住先を目指すコスト削減とリスク管理」『移民政策研究』第4号 pp. 2-13.
- OFFE, C. 1984 *Contradictions of the Welfare State*. MIT Press
- PIORE, M. 1979 *Birds of Passage: Migrant Labor: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge University Press.
- 定松文 2018 「新しい権力エリートの創り出す再生産領域の国際分業——グローバル都市をめざす国家戦略特区と外国人家事労働者」『社会学評論』 68 (4) 514-530
- 巢内尚子 2019『奴隷労働—ベトナム人技能実習生の実態』花伝社
- 鈴木江理子 2010『日本で働く非正規滞在者——彼らは「好ましくない外国人労働者」なのか?』明石書店
- 高谷幸 2018 「「外国人労働者」から「不法滞在者」へ——1980年代以降の日本における非正規滞在者をめぐるカテゴリーの変遷とその帰結」『社会学評論』 68 (4) pp. 531-548