

書評と紹介

上林千恵子著

『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』

評者：佐藤 忍

I

外国人労働者の受け入れ論議が本格化し、受け入れのための政策・制度の作成が急加速している。そこでの焦点になっているのが、外国人技能実習制度である。

事態の展開はきわめてスピーディである。法務大臣の私的懇談会である第6次出入国管理政策懇談会・外国人受け入れ制度検討会分科会が「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」を2014年6月に発表した。技能実習制度の拡大・拡充が方向性として提起された。そして2015年1月には、法務省入国管理局と厚生労働省職業能力開発局による「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会報告書」に纏め上げられた。管理体制の強化にもとづく適正化を踏まえた制度の拡充・発展がその大まかな内容である。外国人技能実習制度を国内労働市場におけるボトルネックの克服策として明確に位置づけたという意味できわめて画期的であるといつてよい。さらにこの方向性は法案として結実した。「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保

護に関する法律（案）」がそれである。2015年3月に閣議決定されている。外国人技能実習制度はいまや成長戦略に組み込まれているのである。私たちの戸惑いなどに構うことなく事態はどんどん先へ先へと進んでいる。

外国人技能実習制度全体の方向性を先取りする役目を担っているのが、建設業である。2020年東京オリンピックに向けて予想される建設業の人材不足に備えるため、技能実習制度の特例措置がすでに先行決定され実施されている。技能実習の期間をこれまでの3年から5年に延長し、追加の2年を再実習とした（「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」2014年4月）。また技能実習を修了して帰国している者を2年間（もしくは3年間）、即戦力の労働者として呼び寄せることも可能にした（「外国人建設就業者受入事業に関する告示」2014年8月）。技能実習制度はこのようにして労働力不足に悩む建設業等の戦略的な業種への有効な対応策になり得ることが、たんなる事実にとどまらず、正式に政府として自覚され、そしてそのために必要な措置が具体的に整備されつつあるのである。疑いようもなく、外国人労働者の受け入れの新しいステージである。

本書はこうした急展開を示している外国人技能実習制度を歴史的に振り返り、国際的な視野からも考察しながら、「日本の移民政策の方向性」（8頁）を読み解こうとしている意欲的な著作である。しかも出版のタイミングはきわめてタイムリーである。

II

本書全体の概要をごくかいつまんで紹介しよう。目次の章立ては以下のごとくである。

序章 外国人受け入れに関する近年の動き
 第1章 日本社会と移民政策——日本の外国人労働市場を中心に
 第I部 移民政策成立以前の外国人労働者受け入れ
 第2章 町工場のなかの外国人労働者——都市零細企業における就労と生活
 第3章 自動車部品工場のなかの外国人労働者——日系ブラジル人へのニーズ
 第II部 外国人技能実習制度の展開
 第4章 外国人技能実習制度の創設と発展
 第5章 技能実習生の受け入れ費用
 第6章 中国人技能実習生の就労と生活
 第III部 移民政策のジレンマ
 第7章 外国人労働者の権利と労働問題——労働者受け入れとしての技能実習生をめぐる
 第8章 低熟練労働者受け入れ政策の検討
 第9章 中国の労働輸出政策と日本の技能実習制度

3部9章構成である。「本書に収めた論文は、外国人労働者受け入れ初期の1991年という25年前のものから、最近年の外国人労働者受け入れ事情を説明したものでおよそ四半世紀にわたっている」(8頁)。技能実習制度に収斂していく外国人労働者受け入れの四半世紀は、同時に著者の研究史そのものでもある。本書にはそれゆえ日本社会の底辺を支える外国人労働者の受け入れに対する著者ならではの思い入れと見方が投影されている。

第1章は、「第2章から第9章をつなぐ」(ii頁)全体の見取り図である。技能実習生のほか日系人、不法就労外国人、高度人材も含めた「(新たな)外国人労働市場モデル」(30頁)を提示している。「日本の外国人労働市場は稲上毅氏が名付けたように、緩やかな二重構造モデルから出発した。それから20年を経た現在、日本の外国人労働市場はやはり、上層に日系人労働市場、その下層に技能実習生労働市場が存

在するという二重構造を形成しているといっただろう。」(40頁)

第I部を構成する2つの章は、技能実習制度を側面から理解することを助ける。まず第2章は技能実習制度が「成立する以前の原風景」(iii頁)を考察している。1990年時点の都市零細企業における不法就労者の就労と生活状況が面接調査に基づいて描写され、技能実習制度の成立へといたる時代背景となっている。第3章は、自動車部品工場の調査に基づき日系ブラジル人の雇用について考察している。とくに「日系ブラジル人の職場作業者としての技能形成の問題」(108頁)に分け入り、「単純労働市場から脱出していく可能性が残されているかどうか」(109頁)という観点から詳細に分析している点が大変興味深い。

第II部は3つの章から構成される。いよいよここから外国人技能実習制度の実態に入る。第4章は、「外国人技能実習制度を例にとりながら、これを一時的外国人受け入れ制度と捉え、それが定着し、日本社会に構造化されていく過程を検討」(122頁)するとしている。外国人技能実習制度をいろんなタイプのいろんなバリエーションが考えられる外国人労働者受け入れ政策一般と比較対照するのではなく、より狭く、より限定的に「一時的外国人労働者受け入れ制度」として捉えるべきであるという本書全体をつうじた著者の見方がここに登場している。第4章の歴史的考察は、結論からいえば、技能実習制度が「一時的労働者受け入れ制度」として「定着」し、「構造化」していくプロセスとして見事に描写している。本書の中でも大変読み応えのある章である。とくに歴史的な発展過程を、「技術研修生モデル期(1982-1990年)」、「技能実習生モデル期(1990-1999年)」、「派遣型実習生モデル期(2000年-現在)」と3期に分類し整理している点はユニー

クである。第5章では技能実習制度につきまとう賃金・光熱費、旅費等をめぐる様々な「トラブル」・「紛争の火種」の原因の一つとして、「費用がすべて企業負担であること」(159頁)といった費用負担の問題があることが指摘されている。第6章では、NPOや労働組合といった支援団体に相談に来た実習生へのアンケート調査と面接調査に基づき、彼らの就労と生活の実態を明らかにしている。「組織からの圧力にはじき出された、あるいは自ら進んで飛び出した存在」(163頁)による回答という「サンプリング・バイアス」(162頁)がかかった調査であるが、そこから次のような印象が語られている。「そのほとんどが残業代の未払いや当初約束した出来高単価を支払時に引き下げられた、寮費・食費の天引きに納得がいかない、など賃金をめぐる問題がらみであった。想像力に乏しい事業主の場合、従順な労働者だから多少の誤魔化しは実習生にはわからないだろう、あるいは外国人で日本の事情に疎いからだませるだろう、といった短慮と出費を惜しむ欲張った気持ちから、残業代を誤魔化すなどして、それが結果として多くの時間と出費を伴う労使紛争を招いている。」(181頁)

第三部「移民政策のジレンマ」は3つの章から構成されている。まず第7章は、技能実習生制度に関する人権侵害や人身売買とまでいわれる深刻な諸問題の原因と背景を扱っている。それらの諸問題は、技能実習制度だけの問題ではなく、外国人労働者の一時的受け入れにおよそ必然的に付随している「権利制約」に由来している点がとくに強調されている。この点は前述の「一時的」という接頭語の含意の重要性とも関係しており、本書の中で中心的位置を占めている。

外国人労働者の一時的受け入れに伴う代表的な「権利制約」として、次の4つを挙げている。

すなわち滞在期間の制限、再入国禁止、家族呼び寄せ禁止、就労可能職種の制限である。滞在期間の制限は一時的受け入れの論理的帰結であるが、しかしそこを起点として「権利制約」が多様な形態と程度で拡散している。その多様な可能性と現実性の中で何をどのように設計するかということが決定的に枢要である。著者が本書において最も強く主張したいと考えている点がこれである。「現在の技能実習制度は3年間で1つの単位であり、その期間の労働移動は想定されていない。問題はこの3年間でどのように理解するか、という点である。」(199頁)「労働移動の自由を欠いた3年間で果たして妥当な期間かどうか。」(199頁)3年間という期限については冒頭で紹介したように直近の制度改正では5年に延長されようとしているし、すでに建設業・造船業では先行実施されている。「権利制約」の2点目である再入国禁止についても「再技能実習」を認める方向性が示されている。その意味では「権利制約」の柔軟化が現実に行進しているともいえるであろう。家族呼び寄せの禁止については、著者は「こうした家族生活にとって変則的な条項が、先進国である日本社会において今後長期にわたって維持可能かどうかは疑問が残る」(204頁)と述べている。4つ目の「権利制約」である就労可能職種の制限は、実習生の場合にはより厳しく職場移転の原則禁止となっており、これが人権侵害の温床ともなっていることは周知のところであろう。これらを踏まえて、著者は技能実習生を雇用する労働関係を次のように描いている。「実習生を独立した生計主体として見込んでいないことからくる人権の抑圧と不自由さがともなっている。」(211頁)「また強制帰国があり得るといふ制度設計が、就業する実習生への潜在的脅威となり、事業主への発言権を弱め、自分たちの権利主張を難しくしている。」(217頁)

つづく第8章では、他の先進諸国におけるとりわけ低熟練の外国人労働者の受け入れについて、その広がり、その工夫、弊害について述べたのち、日本の技能実習制度の現状を評価し、教育訓練制度としても、単純労働者受け入れ制度としても、「極めて中途半端な制度」(240頁)と指摘している。そのうえで日本の進むべき方向性について次のように述べている。「日本の将来をみると、技能実習制度を単純労働者受け入れ制度の代替物として取り扱うことのリスクを考慮し、外国人労働者受け入れ制度としての性格を強めていかねばならないと思われる。」(243頁)そして最後に第9章では、外国人技能実習制度に対するよくある批判、すなわち技術移転による国際貢献という建前と労働者受け入れという現実とのあいだの乖離について、中国の労務輸出政策との連動性とその切断という新しい視点を提示している。そうした視点から見ても、著者によれば、「今後いつまで技能実習制度設立時の制度目標を維持できるのか、はなはだ疑問である。」(265頁)

III

以上が本書の大まかな紹介である。

評者にとってとくに強く印象に残ったのは、これまでの日本における外国人労働者受け入れ論議の中ではあまり議論されてこなかった、あるいは議論が避けられてきたと思われる点にあえて踏み込もうとしている点である。それを評者なりに表現すれば、次のごとくである。外国人労働者の受け入れをある程度の規模で真剣に考えようとするれば、外国人労働者を一時的に受け入れる仕組み・制度をきちんと構築することがまずなにより肝心である。しかしそれは外国人労働者のいわば差別的扱いを制度化するものである。それが孕む困難さ、そこに内在する厄介さが外国人技能実習制度の脆弱性として表出

している。日本における外国人労働者の一時的受け入れのための重要な手がかりは、まさにその脆弱性に向き合い、改善していくプロセスの中でこそ、発見しうるのではないだろうか。

外国人労働者を一時的に受け入れるための諸制度は、英語圏でよく使われる用語法によれば、temporary migration programs (TMPs)である。この制度にもとづいて入国し滞在する外国人労働者はいわゆる guest workers と呼ばれている。それらの諸制度、それらの労働者は様々な問題を抱えながらも、それらの名称が示唆するように、当該社会の中に定着し、受け入れられているとあってよいだろう。日本に一時的に滞在を許可されている外国人労働者とはいえば、よく知られているように、労働者の受け入れであること自体が見えにくくなっている。本書の対象である技能実習生は、事実上の外国人労働者ではあるが、彼らに与えられている在留資格はあくまで「技能実習」である。正面から労働者として正式に受け入れているわけではない。サイドドアからのまやかしの受け入れと批判される所以である。フロントドアからの受け入れが多方面から提言されているのであるが、そのさいには受け入れ期限についてもあらかじめ明確にしておかなければならないであろう。現在の技能実習制度がそうであるような人権侵害等の諸問題を、しかしながら惹起させない、あるいは最小限度に抑制しうるような新たな、望ましい、一時的受け入れ制度を構築することは可能だろうか。私たちにいま求められているのは、こうした点に関わる具体的な構想力であり、柔軟な発想力である。非熟練の労働者を正式に、かつ一時的に、受け入れるということは、必然的に、諸困難・諸問題を増幅させるからである。

諸問題のひとつが本書のいう「権利制約」である。私たちは外国人労働者に課される権利の

制約について、権利制約の有無それ自体の問題と、権利制約の程度（期間、範囲）の問題とを区別して考えるべきであろう。権利の中にはいかなる制約も許されない絶対的な権利と、滞在期間等の条件に応じて比例的に制約することも許されるだろう非絶対的権利とがあるだろう。侵害してはならない権利について、まず明確にしておく必要がある。そのうえで条件によっては制約してもよい権利について、その内容を具体的に詰める必要がある。たとえば職場移転の制限であれば、雇主を一切変更してはならないという最も硬直的なケースもあれば、同一の職業であれば雇主を変えてもよいという緩やかな制限もある。あるいは一定の滞在期間の経過を条件として、前者から後者への移行を認めると

いうこともありうる。その先には家族呼び寄せや定住権の付与を視野に収めることもある。いずれにしても柔軟で弾力的な制度設計が可能であり、その可能性を冷静に議論しなければならない。技能実習制度はちょうどいまその入口に立っているともいえる。読者は本書によって来たるべき新たな一時的外国人労働者受け入れ制度のための地に足を付けた現実的な議論へと誘われるであろう。

（上林千恵子著『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，2015年3月，xiv + 278頁，5,600円+税）

（さとう・しのぶ 香川大学経済学部教授）