

安倍政権の外国人政策

明石 純一

はじめに

- 1 日本の外国人政策の四半世紀
- 2 安倍政権の外国人政策
- 3 安倍政権下の移民政策
- 4 今後の展望——小括にかえて

はじめに

戦後日本の外国人政策の展開を通観するとき、安倍政権期における外国人政策の特徴は、経済成長という目的に合致する外国人の受入れを、「移民政策」の明確な否定のうえで、積極的に促進している点にある⁽¹⁾。もちろん、日本の外国人政策は、この国で彼（女）らが働くことに対して道を閉ざしてきたわけではない。しかし安倍政権は、そのルートの多様化を進め、受入れの拡大を企図している。そして上の志向は、日本の外国人労働者への依存を今後否応なく強めるであろう。本稿では、安倍政権の外国人政策を概観し、その示唆を論じてみたい。主に取り上げるのは、外国人の就労に関する政策動向である。

本稿では、第一節において、日本の外国人政策の歴史的展開を、特に1980年代後半から第二次安倍内閣成立までのおよそ四半世紀をひとまとめにして、俯瞰的に整理しておく。第二節では、2012年末に成立した安倍政権の政策展開を説明する。第三節では、安倍政権が、外国人の受入れの促進を目指しながら、一方で「移民政策」の採用を明確に否定していることの含意を考えたい。外国人政策の現時点における見取り図を描くことが、本稿の主眼である。

安倍政権の外国人政策には、執筆時（2016年11月現在）において立案中のものも少なくない。すでに実施されている取組みについても、日本社会への実態的作用を評価するに足る期間を経っていない。とはいえ、外国人の受入れをめぐる政策史のなかで現政権の立ち位置を捉え、その性質を知ることが、今後いっそう優先順位が上がるだろう当該政策分野の課題を理解し、その行方を占うことにも資すると考えられる。

(1) 本稿では、安倍政権期を、2012年12月末に成立した第二次安倍晋三内閣以降、本稿執筆時の2016年11月現在までの時期とする。

1 日本の外国人政策の四半世紀

日本における外国人政策の展開には、時の日本政府が日本社会に外国人をいかに位置づけてきたかという基本的姿勢とその変遷が反映されている。ここでいう「外国人政策」は、公的に使われる行政・法律用語ではない。便宜的に定義するならば、外国人の受入れの諸条件、そして日本におけるその処遇全般を、彼（女）らに付与する法的地位を通じて規定しているルールの束といえるだろう。外国人の入国、滞在、就労等の活動の許否判断や、永住許可及び帰化をめぐる基準等に、またその解釈に、政府の考え方が現れ出る。

上の諸ルールの根幹をなすのは、帰化要件を定める国籍法を除くと、「出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）」である。この法律を軸にして日本の外国人政策を振り返ると、その節目のひとつを、1989年に成立し翌年施行された改正入管法にみることができる⁽²⁾。今現在から四半世紀余りの歴史を遡ったこの頃以降、上記の改正に付随する制度変更により、南米系日系人や外国人研修生、いわゆる「デカセギ労働者」や「単純労働者」の日本の労働市場への参加が常態化したからである。1993年には、「研修」を終えた外国人の2年目以降の受け皿として、技能実習制度が導入された。1997年には、実習期間が2年間に延長されている。日本政府は、外国人労働者の受入れは形式上これを認めないが、外国人の就労を実際は妨げない、という仕組みを徐々に強化していくのである。

南米系日系人については、2008年のリーマンショックを機に、その数を大幅に減らしていく⁽³⁾。その後不況が続くなかでも日本に残った南米出身の日系人は、今では生活者としての側面も有しており、定住外国人施策の主たる対象である。政府は、2009年1月に定住外国人施策推進室（同年3月に発足する日系定住外国人施策推進会議の前身）を内閣府に設け、関係する基本方針（2010年8月）や行動計画（2011年3月）を順次発表している。リーマンショックに端を発する景気後退は、日本に在留する少なくない外国人の「移民性」を、政策当事者にあらためて意識させたということであろう⁽⁴⁾。

研修生と技能実習生については、今日もなお生活者として扱われる対象ではない。滞在期間には上限があり、延長はできず、事業所や職種の変更も認められていない。ただし研修生については、「手当」を支払うのみで不当に「労働」を強いているとの批判が国内外で強まった。その結果、周知の通り、2009年には入管法が改正され、翌年7月の施行時に「技能実習」という独立の在留資格が新たに加えられた。上の対応により、労働基準関係法令が一年目から適用される技能実習生の

(2) 日本におけるそれ以前の外国人政策の変遷については、以下を参照。明石純一（2014）「日本の入管法制の歴史の展開と現在」『別冊環——なぜ今、移民問題か』藤原書店、292-297頁。

(3) ブラジル国籍に限ってみると、2008年末にその数は312,582人を数えたが、2016年6月末には176,284人と半減している。上記の数値は、法務省「在留外国人統計（旧登録外国人統計）統計表」より。なお同国籍の2015年における新規入国者数は、「日本人の配偶者等」と「定住者」に限ると、合計で7千人台であった。

(4) それ以前の関係する政府の動きとして、2006年3月には、総務省が「多文化共生推進プラン」を策定していた。同年12月には、内閣官房に設置されている外国人労働者問題関係省庁連絡会議が、「『生活者としての外国人』に関する総合的対策」を打ち出している。

受入れが始まったこと、にもかかわらず技能実習制度が依然として批判を招き続けて今に至ることも、すでに広く認識されている通りである⁽⁵⁾。日系人と研修・技能実習生は、日本における外国人労働者を代表する二大勢力であったが、時を経て、前者はその定着性ゆえに生活者として、今では技能実習生に一括された後者は、新規入国者数が年間10万人にも迫る規模のローテーション型の労働者として、政策的位置づけが枝分かれしている。

第二次安倍内閣成立以前の日本における外国人政策は、むしろ、上に言及した内容に限らない。先述の1989年の入管法改正は、大卒レベルの外国人ホワイトカラーを受け入れるための在留資格を拡充させた⁽⁶⁾。1990年代以降、その受入れ基準の緩和も徐々に進んだ。2008年には、インドネシアとの経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)にもとづき、同国から看護師と介護福祉士の候補生の受入れが始まった。2009年以降はインドネシアから、2014年以降はベトナムから、候補生の来日が続いている。また日本政府は、2012年5月に「外国人高度人材ポイント制」を導入している。高度人材とは、「国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」のことである⁽⁷⁾。この高度人材に対しては、永住許可申請にかかる期間の短縮や配偶者の就労、一定の条件のもとでの親や家事使用人の帯同が認められる等の優遇がなされる。

つまり安倍政権の前にも、外国人の就労を促す方策は講じられていた。とはいえ、上述の経済連携協定にしても高度人材ポイント制にしても、その枠組みにより来日し滞在している人数は、現在、併せても1万人に及ばない⁽⁸⁾。すなわち、日本の全人口の2%に満たない在留外国人の、さらに200分の1未満という水準である。日本の労働市場を左右するプレゼンスには達していない⁽⁹⁾。

ただしその程度に限られた実績であるとしても、海外から働き手呼び入れるルートの多様化は、その後の日本の外国人政策を方向づける兆しとして捉えることもできる⁽¹⁰⁾。次節で述べるように、安倍政権は、そのルートをさらに拡げようと試みるのである。

(5) 技能実習制度の総括的研究としては、上林千恵子(2015)『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。

(6) 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、第4章。

(7) 上の定義は、高度人材受入推進会議の報告書(平成21年5月)による。こうした「人材」の受入れ条件やスキームの特徴を、日本を含む国際比較の観点から論じたものとしては、明石純一(2015)「国境を越える人材——その誘致をめぐる葛藤」、五十嵐泰正・明石純一編『「グローバル人材」をめぐる政策と現実』明石書店、92-105頁。

(8) 2016年6月末の数字では、在留資格「特定活動」におけるEPA対象者(本人)の数が2,627名、同じく「高度人材」(本人)の数が2,044名、高度専門職1号(イ、ロ、ハ)及び2号の合計が2,688名である。以上の数字は、法務省「在留外国人統計(旧登録外国人統計)統計表」にもとづく。

(9) 外国人の受入れの経済面や人口構造への諸影響についても、近年、定量的な実証分析の蓄積が増えている。例えば、中村二郎ほか(2009)『日本の外国人労働力——経済学からの検証』日本経済新聞出版社。是川夕(2013)「日本における外国人の移住過程がその出生率に及ぼす影響について」『社会学評論』第64巻1号、109-127頁。

(10) 本稿では取り上げていないが、安倍政権に至るまでの傾向として、外国人に対する管理の強化を指摘できる。安倍政権が成立した2012年は、2009年の入管法改正の大部分が施行された年であり、この改正により、「新しい在留管理制度」が2012年7月に施行されている。この点については、明石純一(2012)「日本の『移民政策』の変遷における2009年入管法改正」『法律時報』第84巻第12号、10-15頁。それ以前にも、2007年10月には外国人雇用状況届出が、同年翌月には、外国人の上陸審査時の個人識別情報提供が義務化されている。

2 安倍政権の外国人政策

安倍政権は、外国人政策に労働力の調達という役割を持たせ、成長戦略の一環に位置づけている。浅見に過ぎないが、この政策分野に関係する安倍政権下の政府文書には、「外国人材」という呼称が多用されている。外国人材は、従来使われる頻度が高かった「外国人労働者」の言い換えであり、この用語からは、経済成長や産業競争力の向上に寄与する働き手という意味合いが強く感じとれる。同政権の外国人政策には今後予定されている措置が複数あり、この時事性ゆえに当該政策の帰趨を断定的に論じることはできないが、従前の政策との違いを念頭に置きながら、以下にまとめておきたい⁽¹¹⁾。

安倍政権期の外国人政策の最初の特徴として指摘したいのは、国家戦略特区の積極的利用である。政府は、規制緩和を象徴するこの国家戦略特区を、「外国人材」の獲得に活かそうとしている⁽¹²⁾。特区の活用による受入れ促進の対象となる外国人は、家事支援人材、創業人材、そして時期的には新しい、クールジャパン人材に及ぶ。昨今では、農業労働者の特区での受入れも検討課題としてあがっている⁽¹³⁾。

前述のうち、女性の社会進出の後押しが期待される家事支援人材は、2015年12月に神奈川県で受入れが始まっている。ほぼ同時期に、創業人材の受入れについても、東京都と福岡市で着手されている。この創業人材は、2名以上の常勤従業員の雇用や500万円以上の出資等を取得の要件とする在留資格「経営・管理」の特例対象である⁽¹⁴⁾。クールジャパン人材については、2016年3月開催の第20回国家戦略特別区域諮問会議が案を示している。具体的には、クールジャパン産業なるものを構成する日本食やアニメ、ファッション等の国際事業展開やインバウンドを充実させるために、この分野の専門的な知識や技能の習得を目指す外国人の来日を促すことが意図されている。

安倍政権の外国人政策について次に指摘できる特徴は、「高度人材」の受入れ促進である。先述の通り、「高度人材ポイント制」は2012年5月に導入済みであった。2014年には入管法が改正さ

(11) 本稿ではその詳細を扱わないが、第一節で言及した定住外国人施策について、政権交代の影響、すなわち安倍政権ならではの性質は検証できない。2006年末に打ち出された『生活者としての外国人』に関する総合的対策（注4を参照）の関係予算としては、2007年に8億円が計上され、翌年は同水準であったが、不況が深刻化する2009年には38.5億円に増額された。その翌年は21.7億円に減り、以降は17～18億円の予算規模で現在まで推移している。内閣官房「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」資料より。（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/>）最終アクセス日（2016年10月15日）。

(12) 特区制度を活用した外国人の受入れは、安倍政権による試みが最初ではない。2000年代前半以降、構造改革特区のひとつとして、研修生や技能実習生の受入れ枠を特例的に拡大する特区が運用されている。これまで運用されてきた研究生受入れ特区についての分析は以下に詳しい。橋本由紀（2011）「外国人研修生受入れ特区の政策評価」『RIETI Discussion Paper Series』11-L-048。

(13) 国家戦略特別区域諮問会議（2016年3月）の「国家戦略特区における追加の規制改革事項等について」では、「農業の担い手となる外国人材の就労解禁」という政策項目が記されている。「可能な限り早期に結論を得る」との方針である。2016年10月には秋田県の自治体が上の会議の作業部会に提案を行っており、政府の今後の対応が注視される。

(14) 入国後6ヵ月以内において、本文中に述べた既定要件を満たすことが見込まれる創業活動の従事者に、事業計画の適正さ等を評価材料として、準備活動期間として6ヵ月の滞在を認めるものである。

れ、翌年4月の施行日より、新しく備えられた在留資格「高度専門職」での受入れが始まっている。安倍首相は、日本版の「高度外国人材グリーンカード」といった構想を発表しているなど、高度人材の獲得に向けた動きはかつてに比して活発である。

同様のアイデアは過去にも政府内で浮上しており珍しいものではないが、2016年6月に閣議決定された「日本再興戦略2016」では、上述の「グリーンカード」の導入にあたって、永住資格の取得に必要な滞在期間を現在の5年から大幅に短縮し、「世界最速級」とする方針が示されたことは特筆に値する。法務省内に設置されている第七次の「出入国管理政策懇談会」でも、顔合わせと議事進行等の確認のために開かれた初回会合（2016年9月）の次には、「高度人材」の受入れをテーマとする第二回会合（2016年11月）が開催された。上述の閣議決定文書は、「グリーンカード」の導入について「可能な限り速やかに必要な措置を講ずる」としており、優先順位の高さを物語る。

高度人材とは対照的な労働集約型の産業・職種における働き手の受入れ促進も、安倍政権の外国人政策を目立たせている傾向である。これを三つ目の特徴として捉えておきたい。2020年のオリンピック開催国に東京が選ばれたという事情も多分であろう。東京開催が決まった2013年9月から約1年後、2014年8月には、「外国人建設就労者受入事業に関する告示」が出され、「緊急かつ時限的な措置として即戦力となる外国人建設就労者の受入れ」が進められている。安倍政権のもと、政府は、技能実習制度の拡大運用も決めている⁽¹⁵⁾。つまり、国内の人手不足の解消につながる外国人の受入れを、明示的に是としている⁽¹⁶⁾。この点は、かつての外国人政策と大きくその趣旨を異にするスタンスといえるだろう。

安倍政権期の外国人政策の展開にみられる第四の特徴といえるのが、介護労働者の受入れに対する前向きな姿勢である⁽¹⁷⁾。これまで、日本人の配偶者や定住・永住資格を持つ外国人が介護職に就くことに対しては、他の就労分野と同様、法的な制限は課されていない。留学生のアルバイトとしても、介護は、資格外活動のなかで認められてきた。ただし介護それ自体への従事を前提とする受入れは、先に述べた経済連携協定にもとづくスキームに限られている。とはいえ上記の協定の対象国は、インドネシア、フィリピン、ベトナムの3カ国のみであり、受入数には上限が定められている。管轄する厚生労働省は、このスキームを労働力補填の方策とは認めてこなかった。つまり実質的にも形式的にも、高齢化が引き起こしている同分野の労働需要の増加に正面から応じるものではない。

安倍政権のもとでは、介護労働者の受入れのための規制緩和が進んでいる。当初は特区に限り受入れが認められる前述の「家事支援人材」は、それが主目的ではないにせよ、家庭内で提供される

(15) 実習期間の延長や管理体制の強化を盛り込んだ「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2015年3月に第189回国会に提出され、継続審議を経て、第192回国会会期中の2016年11月に成立している。

(16) 自民党のこの立場は、『J-ファイル』と銘打たれた政策集や『参議院選挙公約2016』から確認できる。

(17) 同分野での受入れに関する最近の動向については、以下を参照。濱野恵（2016）「介護分野の外国人労働者受入れ問題」『調査と情報—ISSUE BRIEF』第913号。

介護サービスの一部を担える存在である⁽¹⁸⁾。また2015年3月、政府は、入管法の改正案を国会に提出した。この法案は2016年11月に成立し、将来的には、介護福祉士の養成機関で学び同国家資格を取得した外国人留学生が就職した際に、新設された在留資格「介護」を取得し、日本で継続的に働くことができる。さらに今後は、技能実習制度の対象に介護分野が追加される。また、経済連携協定を通じて呼び入れた外国人に対して、2017年度以降、訪問介護を認める方向性が示されている。こうした一連の動向の背景は経済成長というよりもむしろ高齢化であるが、安倍政権期に特徴的な政策展開には違いない。そして、安倍政権の外国人政策に指摘できる五つ目の特徴が、次節で述べるように、「移民政策」の否定である。

3 安倍政権下の移民政策

諸外国から日本へ働き手を招き入れることに前向きな安倍政権の外国人政策は、その開放性において際立っているように映る。加えて、これまでの日本の外国人政策とその趣旨が異なるのは、上述のように労働力の受入れ拡大策を相次いで打ち出しつつも、「移民政策」を採用しないというメッセージを繰り返し明示しているという点である。

現政権の「移民政策」についての見解を端的に示す一例は、2016年3月に自民党に設けられた「労働力確保に関する特命委員会」が、同年5月に自由民主党政務調査会と連名で発表したペーパーの中身である。「『共生の時代』に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」と題した同文書は、人口減少下の日本では人手の確保がままならない介護、農業、旅館等において、必要に応じて外国人の受入れ条件を整えていくという政権の考えを打ち出している。同時に、「移民政策とは誤解されないように」という、自民党や政府が公開する他の文書にも頻繁に現れる馴染みの文言がそこには記されている⁽¹⁹⁾。

移民の定義も付記されており、「入国の時点でいわゆる永住権を有する者」がそれである。とはいえこの定義は、日本の現行の入管法に反するものではない。つまり、現在の法制度では、入国前あるいは入国時において、外国人が永住許可を付与される可能性はない。現政権がこの点をことさら強調している背景には、にもかかわらず労働力の受入れ拡大は必須との認識があるともいえるし、穿った見方をすれば、入国後の永住許可手続きは別問題とする見方をそこに読み取れなくもない。事実、先述の日本版「グリーンカード」は、高度人材の一部に「世界最速級」のスピードで永住を認めようとする、極めて「移民政策的」な試みに他ならないのである。

(18) その業務内容については、要介護者に対する食事、入浴、排せつなど身体介護の提供は認められない一方、外出を含む移動の付き添いや着替えの手伝いは、家事支援人材の従事する業務に含まれる。なお、公的介護保険などの保険給付の対象にはならない。国家戦略特別区域法第16条の3に規定する「国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業」に係る解釈（平成27年11月12日）より。（http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/tsuuti_Japanese.pdf）最終アクセス日（2016年10月15日）。

(19) 枚挙に暇がないが、2014年6月閣議決定の「日本再興戦略改訂」では、「移民政策と誤解されないように配慮し」、同年同日同じく閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」では、「外国人材の活用は、移民政策ではない」とある。また、第47回衆議院議員総選挙前の2014年11月に自民党が示した「重点政策集」には「移民政策ではないことを前提に」と記されている。

他方で移民政策を自国の政策方針としては否定する同政権の定型的な公式見解は、言うまでもなく、移民受入れに対する拒絶感が強いとされる日本の「国民」への配慮として示されている。むしろ、現実との齟齬は小さくない。というのも、外国人を生活者として捉える政策的視点が現れてすでに10年が経過し、生活者視点に親和的な「多文化共生」という概念もすでに定着しているからである⁽²⁰⁾。しかも実態をみれば、日本に合法的に暮らす外国人の人口の半数以上を占めるのは、その法的資格により定住・永住が保障される外国出身者である。彼（女）らは事実上の「移民」であろう。さらにいえば、安倍政権の「移民」に対する認識は、上述の自民党ペーパーの題目の冒頭にある「共生の時代に向けた」という言葉の語意にも親和性が薄い。

結局のところ、安倍政権の外国人政策は、高度人材を例外として、就労を主たる活動とする外国人を一時的な労働力の提供者として割り切っている。つまり大枠では、過去の方針を継承している。しかし移民政策という、かつては暗黙に付すことにより否認してきた政策分野に公然と言及し、それを採用せずとの立場を幾度となく表明している点において、安倍政権は、期せずして、外国人の受入れのあり方を語る際の文脈に変化をもたらす可能性がある。その外国人政策は、逆説的ではあるが、今後の日本において、移民政策の立案の是非を争点化させうる。そしてこのことは、後年、同政権の「功績」として顧みられるかもしれないのである。

4 今後の展望——小括にかえて

本稿では、第一節において、日本の外国人政策の基本的方向性を整理した。第二節および第三節において、安倍政権期の当該政策の現状に至るまでの展開を述べつつ、その特徴を考察した。第一節で述べたように、従前の日本の外国人政策は、「外国人労働者の受入れは形式上これを認めないが、外国人の就労を実際は妨げない」という一種の背理を特質としていた。しかし現政権が経済成長を政策の主眼におき、これまで忌避してきた外国人労働者の正面からの受入れを肯定する現状を鑑みると、上の見方を改める必要があるだろう。表現を似せれば、安倍政権の外国人政策は、「移民の受入れは形式上これを認めないが、外国人の移民化を実際は妨げない」という状況を作り出す。あるいは、すでにあるこの矛盾をさらに顕在化させる。

もちろん、本稿でも再三も述べてきたように、その政策の少なからずは現在進行形あるいは未来形の取組みである。評価するには時期尚早であり、当該政策の社会的帰結を予断すべきではない。もとより、海外から多くの人材や人手を呼び入れ、その国内不足分を埋めるという政策の妥当性は、必ずしも証明されていない。また、その政策が妥当か否かと、講じられた政策が政府の意図通りに有効に機能するかどうかは、別の種類の問いである⁽²¹⁾。

(20) 2015年9月策定の「第5次出入国管理基本計画」には、基本方針のひとつとして、「受け入れた外国人との共生社会の実現に貢献していく」とある。注6も参照。

(21) 明石純一（2014）「国際人口移動に対する政策的管理の実効性と限界」『人口問題研究』70(3), 275-291頁。過去の経緯をみても、日本の外国人政策は、海外から日本への人の移動や移住について、政府の意図に沿って制御してきたわけではない。日本の外国人政策には管理の強化の傾向が認められるが（注10を参照）、これは外国籍住民の滞在場所や活動に関する情報の捕捉機能が強められてきた過程に過ぎず、日本に入国、滞在、就労する外国人の数やその属性を意図通り規制できることを意味しない。

さらにいえば、上に述べた外国人政策の妥当性や有効性を問う以前に、当該政策の方向性と内容が十分な政治的支持と社会的合意を取り付けられるか、という挑戦がある。外国人労働者や移民の受入れは、政局への不安定要因を、別言すれば政治的なリスクを内在する、現代の代表的な政策課題のひとつであることについて異論は少ないであろう。長期政権化に成功している自民党現安倍政権にとってさえも、容易に扱える課題ではなく、デリケートな舵取りが求められる。労働力の受入れの拡大を図りつつも「移民政策とは誤解されないように」という決まり文句を繰り返し発している念入りさに、その困難の一端が現れている。そしてポスト安倍政権の日本の為政者もまた、この先長年に渡って、上の挑戦を不可避的に引き継ぐことになるのである。

（あかし・じゅんいち 筑波大学大学院人文社会科学研究科准教授）