

## 書 評 と 紹 介

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』

評者：小井土 彰宏



本書は、日本の経済学の中で独自の視点で国際労働移動の実情を実証的に分析してきた著者による現代日本の「外国人労働者」政策の分析の総括的な研究書である。著者は、自らのドイツ留学経験を基に旧西ドイツにおけるガストアルバイター時代における外国人労働者の利用の実態を分析するパイオニア的な研究を皮切りに、その後は日本における外国人労働者の働く現場を、造船、冷凍製麺、農業、水産加工（佐藤 2006）など、それ以前にはあまり光の当てられていなかった諸産業を含めて1990年代より調査・分析し、多面的に日本の外国人労働者の就労する産業の諸相を解明してきた。また、高度技能移民へのドイツの対応を視野に入れた国際比較の中で日本の政策を位置づけてきた。本書は、そのような著者が、2018年末の入管法改定と2019年度初めの出入国在留管理庁の設立と「特定技能労働者」という新在留カテゴリーの受け入れを日本における政策の一大転換点と受けとめて、著者の独自の国際比較の視点からの評価と提言を試みた著書とというのであ

ろう。

本書は、一貫して「一時的移住労働者受け入れ政策」Temporary Migrant Workers Policy (TMP) と国境を越える労働市場 Transnational Labour Market (TLM) の両者のもつ機能に分析の焦点を当て議論を展開していく。著者は、必ずしも移民研究の中で肯定的に評価されてこなかった短期外国人労働プログラムの現代世界経済システムにもつ意義を重視し、次のように多様な歴史的事例を分析の視野の中に収めていく：1) 高度成長時代のヨーロッパを支えたガストアルバイターシステム、2) 合衆国－メキシコ間で1940年代から1960年代半ばまで展開した農業労働者についての合法短期移民であるブラセロ計画、3) その現代における後継制度である短期農業労働移民H2と今や世界的に著名な高度技能移民のための短期滞在プログラムであるH-1B、4) 石油輸出地帯の湾岸諸国(GCC)による厳格な統制下の短期労働者、そして5) 募集停止後90年代に入ってヨーロッパで再び拡大した就労期間を明確に限定された東欧などからの西欧(独英等)への短期労働者のプログラム、6) カナダにおける農業プログラムSAWP。著者は、以上の時代的・地域的に異なる諸事例を広角的に比較対照しつつその機能を分析していく。そして、これらの検討を踏まえたうえで、第3章以降で、日本の農業、縫製、看護・介護分野と産業職種分野別に検討したうえで、最後に日本の技能実習制度と新たな特定技能のもつ制度特性の分析と評価を下す作業を行っている。

著者は、これらの諸事例を、労働市場における市場原理によってのみ説明するのではなく、以下の理論的に異なる視点からの分析によって

議論を展開していく。

第1に、著者は、制度派経済学的な労働市場に対する視角から、短期移民労働者プログラムのもつ全体経済での機能を分析する。この視点からすると1955年～1974年ごろの欧州のガストアルバイターシステムは、決して「労働力を受け入れたつもりが、やってきたのは実は人間であった」といった「失敗例」として説明すべきものではないという。それは、高い生産性を追求することで高い生活水準を戦後国民に保証し、高度福祉を可能にするという労働力の脱商品化を推し進めた社会経済レジーム形成にとって必須の制度的装置としての歴史的役割を果たした。(労働力を単なる商品として扱うことへの制約を課す)脱商品化による高福祉体制は、皮肉にもTLMによる一定の再商品化というメカニズムに支えられていたというのが著者の認識であった。このような労働力の脱商品化と再商品化が同時に相互に依存しながら進行するというのが、単純に市場の論理の優位を前提とする通常の経済的分析とは異なる著者の特徴的な視点であり、他の地域にもこの視点を展開することで、地域の制度複合体の特徴を洗い出していく。

第2に、著者は、この視点に加えてリベラルな民主体制の政治的ダイナミズムの視点から、2つの労働市場システムが結合する構造が国民経済内部に断層を生み出すことを指摘し、リベラルな民主主義体制のもとでは社会の中でこのような歴然たる格差が長期にわたって許容されるものではなく、当初は権利の制限が大きいのが、滞在期間の長期化により市民との権利の差が徐々に減少していく傾向にあることが必然であるとする。と同時にこの傾向により新たに商品化としての外国人労働者のさらなる導入が必要となることも指摘する。

第3に、著者はこのような西欧でのリベラル

な社会原理の作用を認識しつつも、グローバルサウスをも視野に収めることでそれを相対化し、グローバルな不平等構造の緩和に対して短期労働移民システムがもつ作用も指摘する。すなわち、短期的な労働移動システムがもたらす雇用・送金が経済的にグローバルサウスへの所得の再分配の作用をもち、とくにリベラルな民主主義的とは言えない国々——中東産油国とくにGCC諸国等の厳格に国内で市民と外国人(南アジア諸国出身等)を区別し、国内的には経済及び権利上で不平等なシステム——が、巨視的には世界的な不平等構造緩和の機能をもつということを指摘し、ここにもまたパラドキシカルなメカニズムがあることを主張している。

以上のように、著者は①制度学派的な視点からの労働市場の構造化というメソ・ミクロの視点、②民主的市民社会における配分正義をめぐるナショナルな政治、③グローバルな不平等構造の中での公正 justice、といった諸視点を結合させた複眼的な視座から分析を進めている。

このような複数の理論視角を相関する手法をとることにより、著者は移民政策の評価を、特定の価値基準——市場原理主義、リベラルな人権原則、福祉国家の維持——から下すのではなく、むしろ政策が孕むディレンマ構造のスペクトラムの中で評価するというスタンスをとっている。著者の規定をなす発想は、社会理論家マイケル・ウォルツァー M. Walzer (1983) のメンバーシップの分配こそが最も重要な権利という視点であり、それにつながるマーティン・ルー Martin Ruhs (2004) の「量と権利のトレードオフ」、すなわちより多くの人たちを受け入れた場合にはより限られた社会的権利しか与えられないという社会的ディレンマ構造への強い関心である。「外国人労働者」の受け入れを一般的に肯定的に評価したり、拒否したりするのでもなく、あくまで相対的開放と閉鎖のべ

クトルの間の緊張感とバランスこそが問題の核心という発想と言い換えることができるだろう。このような視点に立つがゆえに、本書では人権・公正といった視点からは厳しく評価されてきた諸制度についても一定の意義や価値を認めつつその現状が評価されていく。

このような著者の分析視角が当てられたとき、日本の技能実習生や、初めてのフロントドア政策として登場してきた特定技能労働者はどのように評価されるのか。著者は、日本の外国人労働者受け入れ政策を、人材育成指向型と規定する。そしてその背景として、西欧型福祉国家とは異なり、労働者の権利保障以前に社会成員の勤勉を前提にする勤労国家という性格があると指摘する。戦後日本は、企業が特有の内部労働市場を発達させ、その内部にいるものには、勤勉と技能の向上を前提に安定的な雇用と昇給・昇進が保障されることが前提とされて、それが全体をけん引してきた。中核企業の基幹労働力のいわゆるメンバーシップ型の雇用である。

このような社会経済システムを前提とするとき、日本的な短期労働移民が技能実習制度という形態をとることには必然性があると著者は判断している。すなわち技能を獲得する前から労働者としての同等の権利を与えるのではなく、技能の伸長の中で権利の獲得に至るという方向を基本的には是認し、2019年の「特定技能」制度の成立はそのような方向がついに結実した姿というとらえ方だ。このような把握に対しては、実習生の実情を研究し、あるいはその窮状を支援してきた人々から当然多くの批判が予想できる。評者もまた批判的であるが、まずはその論理を解き明かそう。

著者は、「技能実習生制度とは、その本質は低賃金の労働力を確保し、酷使するための制度であり、途上国への技術移転・スキル移転はそ

れを糊塗するための単なるタテマエにすぎない」とする立場を「欺瞞説」とし、これと立場を異にすることを明言する。そして、様々な批判にもかかわらず政府が「技能の国際移転」という原則を固持したことには、上記の勤労国家として国際的に果たすべき役割から一定の意義があったとする。しかし、他方、著者は、技能実習制度の現状（とくに2017年以前）に関しては多くの問題点がある点は認めている。

著者は、雇用主を一定期間自由に選べない形態はカナダの短期移民制度にもみられるなど必ずしも特異ではないとする一方、具体的な制度形態には様々な欠点が長く存在するという。例えば、一定の期間後技能を習得したうえで帰国後の更新が認められなかったこと等の不合理さなどを指摘する。また、企業・監理団体の実習生への実際の扱いについても、批判的な報道や研究の指摘する多くの問題があることを認め、低賃金、長時間で劣悪な環境に閉じ込められ、「奴隷労働」（巢内2019）という表現すら当てはまる場合が多々存在することは認識していると同時に、新たな監視機構による取り締まりの必要を提唱もしている。

しかし、このような本来の原則は意義があり、具体的な制度化と運営に問題があり、極端な例も存在するという立論に、説得力が伴わないと考えるのは評者だけではないだろう。理論的フレームワークの検討で見てきたような慎重な分析視点を準備したにもかかわらず、そのような印象を与えるのは次のような問題があるからだと言者は考える。

第1に、技能実習の個別事例について細やかにその産業特性と運営形態を吟味している点は評価できる一方、その具体分析を総合し判断を下す論理が明確でない。例えば、縫製業に関して、明らかな人権侵害的な運営をしている例が岐阜県に集中し、これに比べて岡山県の縫製業

におけるより「本来の」技能実習に近いといった事実指摘は一定の意義がある。だが、岐阜と岡山の産業・雇用主の差はどこからきているのか、それは主要製品の特性か、地域的産業集積の構造の特徴か、あるいは地域的な行政の取り組みか、などは不明確であり、もしそれがあつ種の逸脱であるとすればその原因の究明にも、その改善への手掛かりにもならず、本来の姿からの「逸脱」と果たしていえるのか自体が不明瞭となる。

第2に、技能実習生の自らの経験についての評価などのデータを、その実施組織の調査の資料に基づくものに依拠しているが、「果たしてそれは本当の肉声か?」といった、実習生の実態を把握するための基礎となるデータの吟味が十分であるのかにも疑問が残る。少なくとも、これらの実施組織のデータと他の調査（第三者の調査）との比較対照 cross examination の作業が必要と思える。

そして第3に——これが一番根本的なのだが——、著者は日本的な「勤労社会」にとって人材養成そしてその中核としての技能養成が、戦後期からモノづくり社会の絶頂期としてのバブル期に至る時期と同様に、あたかも1990年代以降も重視され実践されてきたかのような前提に立っているが、果たしてそれは事実認識として妥当であろうか。現実の日本の企業社会では、90年代の金融危機を分水嶺として、リストラというスローガンのもと、目の前の短期の収益性維持のためになりふり構わぬベテランの人員の整理や「氷河期・超氷河期世代」と呼ばれた時期に新卒採用の不合理なほどの抑制が行われ、結果として世代間の断絶により人材育成や技能の世代間移転が現場で十分にできない機能不全を経験してきたのではなかったのか。言い換えれば、日本の企業社会自体が人材育成指向ということを有名無実化する方向への路線の

転換を経験したのが、「失われた30年」の社会的側面ではなかったのか。

まさに生産や就労現場の充実した人材育成機能の喪失の中で拡大してきたのが、一方での非正規雇用であり、他方での技能実習生であったことこそが、現代日本の困難ではないであろうか。このことを直視せずして技能の形成と産業社会の再生はないであろう。

評者もまた、「特定技能労働者」制度という労働者としての受け入れのフロントドアの成立と長期定住化への道の形成は、日本の移民政策にとって重要な前進の第一歩であると考えている。だが、それが持続可能な、したがって公正かつ産業を支える現実的な制度となるためには、その技能の内容・基準の明確化とそれを実現するための制度設計がまず必要であろう。著者が、現実の産業社会のニーズを理解し、その実情に根差すために、農業、看護・介護、縫製など現状存在する制度構造から丹念に出発する意図は理解できる。だが、そのことが結局は「存在するものは合理的である」といった思考様式に陥ることで、現状の制度の骨格をなぞり、制度の部分修正と新制度への漸進的進化への期待に終始するリスクも強く感じる。

こうした問題点の徹底した克服のためには、現代日本における「技能」とは何か? ということの問い直しが必要ではないか。とくに、デジタル化をはじめとする技術革新が進行しつつある中で、そのような技術により簡単には置き換えられず、また必要とされ続ける「技能」とは何を意味するのかを今こそ問われねばならない。このような問いを避けながら、日常の業務の必要性により人手不足を補充してくれる人材を単に確保するために特定技能制度が運営され、さらに「育成人材」制度が開始されるならば、著者が「人材育成型」と名付けた日本独自の外国人受け入れ政策の方向性も混迷を避ける

ことができないだろう。

「外国人労働者あるいは移民の受入れ政策の制度形成という一大課題の前に、日本社会が育成すべき現代の技能一般とその育成・継承の方法論をめぐる議論を今こそ幅広く展開するべき時ではないのか？」これが、転換期の移民政策について一読に値する本書を熟読して得た、評者なりの研究上求められる方向である。

(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』ナカニシヤ出版, 2021年3月, x + 333頁, 定価4,800円+税)

(こいど・あきひろ 亜細亜大学国際関係学部教授)

【参考文献】

- Walzer, Michael (1983) *Spheres Of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books. (=1999『正義の領分——多元性と平等の擁護』山口晃訳, 而立書房)
- Ruhs, Martin and Ha-Joon Chang (2004) "The Ethics of Labor Immigration Policy." *International Organization* 58, Winter 2004, pp.69-102.
- 佐藤忍 (2006) 『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
- 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