

北九州市立大学
文 学 部 紀 要
第 90 号

— 目 次 —

日本の外国人受け入れ政策の変遷と課題

技能実習制度から2018年入管法改正までを中心に

山 口 裕 子 …………… 87

北九州市立大学文学部
比較文化学科
2020

日本の外国人受け入れ政策の変遷と課題 技能実習制度から2018年入管法改正までを中心に

山口 裕子

1. はじめに：2019年4月1日新入管法施行の（非）インパクト

2019年4月1日、「出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）の一部を改正する法律」が施行され、新たな在留資格「特定技能」による外国人の受け入れが開始した¹。特定技能とは、日本政府によると「一定の専門性・技能を有し、即戦力となる外国人材」をさし、この資格で今後5年間に、介護、ビルクリーニング、建設、造船、農業などの14業種で最大約34万5千人の外国人を受け入れる計画だという。同在留資格は1号と2号からなり、特定技能1号外国人は、在留期間が5年に限られ、家族の帯同は認められない。これに対し特定技能2号外国人は、建設や造船などの特定の業種に従事するもので、在留期間の更新や家族の帯同が認められる。同改正法が施行した4月1日は、奇しくも新元号「令和」の発表日と重なり、世間の関心は圧倒的に後者に集まった観があるが、新入管法施行については、日本の外国人政策の重要なターニングポイントとなりうるとも、外国人の定住化を阻む日本政府の姿勢に対するインパクトは少ないともいわれ、専門家の評価は分かれている〔明石 2019; 高谷 2019〕。

日本の入管法は、1951年に公布、施行されて以来、幾度も改正が重ねられてきた。1980年代末以降は、日系三世のための「定住者」という在留資格や技能実習制度を設けて外国人を実質的な労働力として受け入れ、さらには留学生らに「資格外活動」という形で一定時間の就労を認めることで、少子高齢化に伴う労働力不足の一端を補おうとしてきた。すでに日本人就労者の確保が難しい外食や土木、製造業などの分野での外国人への依存度は高まっており、私たちの生活実感としても、働く外国人を日常的によく目にするようになった。この、表向きは「就労」を謳わない在留資格によって外国人を受け入れる政策は、しばしば「サイドドア」と揶揄され批判されてきた。これに対し、今回の入管法改正による在留資格「特定技能」の創設は、少なくとも制度的には労働力不足を補う外国人の受け入れを正面から認めて「フロントドア」を開いたという意味で、制度を多少なりとも正常化するものとして、日本の外国人受け入れの歴史的転換点としての意義が指摘されている〔明石 2019: 29; 宮島 2019: 57-64〕。たほうで、改正入管法は労働力不足に直面する経済界や地方からの圧力を受けて十分な議論を経ないまま拙速に施行に至っている。後述のように、全体の制度設

¹ 本法は、2018年11月2日に国会に提出され、12月8日に成立、同14日に公布された。

計の不明瞭さをはじめ、特定技能外国人の人権や日本語教育などに関する国の支援体制の不備、転職が可能になることによる都市部への外国人の集中、低生産性業種の温存など、すでに多くの問題が指摘されている。とりわけ新制度は、従前の技能実習制度（後述）を土台としているが、後者における人権侵害や、労働基準関係法令違反などが改善されないまま、当面はそれが特定技能1号の主な供給源となることが問題視されている〔藤巻 2019; 旗手 2019 など〕。

従来の国際人口移動研究では、送り出し／受け入れ国間の移民政策と経済格差を中心とするプッシュ・プル要因の解明に焦点が当てられる傾向にあった。当の移民については、移住先での差別や抑圧、また移動前後でアイデンティティが揺らぐ「境界人」性などが注目されてきたものの²、それぞれのライフコースにおいて日本への移動を選択する意味や、帰還後のフォローアップ調査は十分なされてきたとは言い難い。こうした研究状況に鑑み、筆者は 2010 年代初頭から断続的に、元日本在留インドネシア人技能実習生（以下元実習生と略記）の帰還後の生活について、特に帰還先社会への再統合過程に注目して社会人類学的な実地調査を行ってきた³。主に光をあててきたのは、1990 年代末以降に研修生・技能実習生として渡日し、約 3 年間日本の製造業などの現場に就いたあとで帰国した元実習生である。彼らは、日本滞在中に祖国の家族への仕送りのほかに、生活を切り詰めて平均 5-60 万円の貯金をしている。帰還した元実習生はそれを元手に多くの場合日本での実習内容とは無関係の、オートバイ修理工場やミニ・マーケットなどの零細事業を営んでいる。地元社会では、彼らが日本からの帰還者であることは明確に認識されており、「エクス・ケンシュウセイ（元研修生）」と呼ばれ、「くわえたばこで仕事をしない」「朝から夕方まで昼寝もせずにみっちり働く」といった日本的なハビトゥスは語り草になっている。たほうで、元実習生たちの帰還後の暮らしぶりは経済的にも周囲から決して突出しているわけではなく、その「ほどほどの成功」具合ゆえに帰還先社会に肯定的に受け入れられ、再統合を果たしている〔山口 2013〕。また 2012 年ごろからの新たな動向として、元実習生が送り出し兼事前研修団体を設立して、地元の若者を日本に技能実習生として送り出す「同胞リクルート」の動向が見られる。もともと国内外への出稼ぎ慣行が盛んで、自然資源や産業に乏しいインドネシア東部の地方社会では、日本の技能実習制度への参加は、若者のライフコースにおいて魅力的かつ現実味のある選択肢の一つとなっている。送り出し機関では、運営する元実習生が、日本への渡航を希望する候補生に対して「センパイ兼センセイ」

² なかでも東南アジアの国際人口移動は、1980 年代後半以降の中東での建設ブームの終焉と新自由主義下のアジアの経済成長に伴って、南北間だけではなく、東南アジア内の南 - 南移動が活発化している。特に 1997 年の通貨危機以降、成長著しいアジア NIEs でのインフォーマル部門での労働力移動の「女性化」や、「新奴隷制」としての移民の人権侵害を指摘する研究は多数刊行されている。

³ その初発は平成 22 年度～ 24 年度科研費研究「東南アジアにおける人の移動と帰還移民の再統合に関する社会人類学的研究」（課題番号 22320175、代表：伊藤眞）で、成果の一部は〔山口 2013〕にまとめた。本研究はその一環であり、本学の平成 31 年度特別推進研究費（課題名「国際人口移動と日本の外国人共生策：インドネシア人元技能実習生の同胞リクルートと移動する個人に注目して」）の成果の一部である。

として初歩的な日本語や日本での生活、溶接技術などについて事前研修をする。それらをとおして候補生は、技能実習制度の実相、すなわち日本では制度が建前とする特別な技能は実際にはほとんど身につかず、長時間の単純労働に 3 年程度耐えれば相応の貯金ができ、帰国後はほどほどに「故郷に錦を飾れる」ことを理解し、日本の職場で上司に気に入られる従順な振る舞いなどを徹底的に教え込まれる。このように、候補生たちは技能実習制度の実情について相当程度織り込み済みで日本にやってくる。さらには、3 年程度で帰国が予定されているので、職場や生活で多少の困難に直面してもどうにかやり過ごす。そのため制度的問題が表面化しにくく根本的な解決にもつながりにくい。そして帰還した元実習生の口コミや地元での「ほどほどの成功」が新たな渡航希望者を生む。このように、これまでの探求からは、従来同胞リクルートに指摘されてきた、「搾取される側からする側への転換」とは異なる様相や、新たな人口移動の還流が見て取れている[山口 2013]。さらに、2019 年 8 月に筆者がインドネシアを訪れた際には、同年 4 月の「特定技能」制度の施行をうけて、元実習生による同胞リクルート団体が、各地に雨後の竹の子のように設立されていた。運営する元実習生らは新制度について、戸惑いとともに高い関心を示していた。

先述のように、国際人口移動研究は、プッシュ・プル要因としてのグローバルな政治経済状況や、送り出し、受け入れ国のそれぞれの政策などとともに、移動する個人の社会生活とそこでの移住の意味も含めた複眼的な考察が必要となる。人、モノ、情報の活発な流れの中で、今日、海外の人々を日本への移動へと動機付け持続させるドライブや、単なる「労働力」としてではなく、それぞれに異なる社会的背景をもつこれらの人々を日本社会に受け入れるための課題をハード、ソフトの両面から考えることが肝要である。こうした問題関心の下で、本稿ではまず、2019 年 4 月の入管法改正に至る、日本の外国人受け入れに関わる制度的な変遷と課題を、技能実習制度との関係を中心に考察したい。なお、筆者は法律の専門家ではなく、ここで主に依拠するのは関連法令にもとづく政府刊行物や、移民政策の専門家らの先行研究であり、関連法令の原文の検討は今後の課題となることを断っておきたい。また「外国人」の定義は、参照資料の間でも必ずしも統一されていないが、ここでは入管法に従って、「日本国籍を有さない者」と広義にとらえておき、必要に応じて説明を付す。「移民」という語も、特に国際的なそれについては正式な法的定義はなく、そう呼ばれる人々が置かれた状況も時代や地域によって多様である。ここでは国連による定義、すなわち理由や法的地位に関係なく「定住国を変更した人々」に依拠して議論を進める[国連広報センター 2016]。

2. 国際人口移動と日本

(1) 国際人口移動転換と日本の動態

まず国際人口移動をめぐるマクロの状況を概観する。従来移民を送り出す側だった国や地域が、移民の受け入れ側へと転換する現象を、国際人口移動転換という⁴。中長期的にみれば、米国、カ

ナダ、オーストラリアなどが古典的な移民受け入れ国であったが、戦後は実質的には北・西ヨーロッパ全域が労働移民とその定住の地となっている。1980年代以降はイタリアやスペインなど南ヨーロッパ諸国が新たに受け入れ国となった。さらに今日では中央・東ヨーロッパ諸国の多くも移民の受け入れ国へと転じており〔カースルズ・ミラー 2014: 9〕、国際人口移動転換を経験している。

明治期以降の日本は、移民の送り出し国であった。第二次世界大戦前には日本に居住していた外国人と植民地出身者は約130万人であったのに対し、約270万人の日本人が海外に居住していた。戦後から1980年代までは、国内の旧植民地出身者の約半数が出国したことで、日本企業の海外進出などのために日本人の出国超過状態が続いた。たほうで同時期には、日本経済のプレゼンスの高まりや労働集約部門での人手不足などが背景となり、外国人の日本への流入圧力が高まった。1989年の入管法改正によって就労可能な在留資格が拡大され、日系人の受け入れも開始し、1990年代には外国人が急増した。同時期に日本は国際人口移動転換、つまり移民の送り出し国から受け入れ国へと転換したとする見方もある〔石川 2005〕。

(2) 日本における在留外国人の概況と変遷

日本が国際人口移動転換を迎えたとされる1990年代より前の、1985（昭和60）年末時点の在留外国人は約85万1,000人だった。その後は増加を続け、2008年（平成20年）9月のリーマンショックから2011年（平成23年）3月の東日本大震災後にかけて一旦減少したものの、その後は再び増加に転じて今日に至っている。2019年（令和元年）6月末時点で、日本の在留外国人数は約283万人で、半年前の平成30年末（約273万1,000人）に比べても約9万9,000人（約3.6%）増加しており、1985年と比べると約3.3倍となっている〔出入国在留管理庁 2019a、図表1参照〕。2017年の統計では、OECD（経済協力開発機構）加盟国にロシアを加えた37カ国中、日本の外国人の数は第7位（約256万人、総人口の2.0%）⁵、外国人受け入れ数は第4位（約47万5,000人）⁶にあたる「移民受け入れ国」となっている〔OECD 2019〕。

日本に入国・在留する外国人は、原則として入管法の定める在留資格のいずれかをもつが、2019年11月末時点で在留資格は29種に上る（図表2参照）。そのうち就労が可能なのは、1. 特定の活

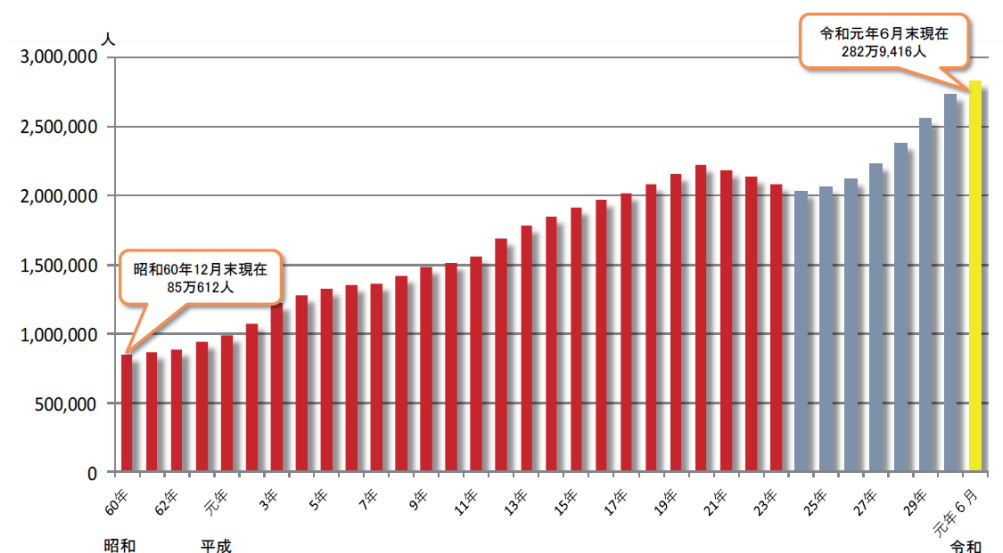
⁴ 石川によると、「人口移動転換」という語は次の3つの意味をもつ。1. 特定の国における人口移動の近代以降の歴史的变化を類型化したゼリンスキー（W. Zelinsky）の仮説（The hypothesis of the mobility transition）を邦訳したもの、2. 国内移動における中心部と周辺部との間の人口移動の逆転や大きな変化、3. ある国の国際人口移動において移入者が移出者より多くなり流出超過から流入超過へと変化することである〔石川 2005: 325-326〕。本稿ではこの3つ目の意味で用いている。

⁵ 第1位米国（約2,259万6,000人、総人口の6.9%）、第2位ドイツ（約1,062万4,000人、同12.9%）、第3位英国（約599万1,000人、同9%）、第4位イタリア（約514万4,000人、同8.7%）、第5位フランス（約461万7,000人、同12.9%）、第6位スペイン（約457万2,000人、同9.9%）である。

⁶ ドイツ（約138万4,000人）、米国（約112万7,200人）、英国（約52万人）につぐ値である。

動に限って就労が認められる 19 種（外交、効用、技術・人文知識・国際業務など）と、2. 就労活動に制限のない「身分・地位に基づく在留資格」の 4 種（永住者、日本人の配偶者など、永住者の配偶者など、定住者）の二つに大別できる。1. は「高度専門職」の一部を除けば 15 日～5 年間の在留期限が設けられており、延長には更新が必要となる⁷。また、在留資格の「技能実習」と「特定技能」は、後述のとおりそれぞれ 2009 年と 2018 年の入管法改正によって創設されたものである。いっぽう、2. の身分・地位に基づく在留資格のうち、「定住者」は 1989 年の入管法改正で創設された在留資格で、日系三世、中国残留邦人、第三国定住難民などが該当する。2. のうち、「永住者」には在留期間に制限がないが、ほかの在留資格には 6 か月から 5 年の期限があり、延長には更新が必要となる。これらのほかに、指定された活動に応じて就労の可否が定められている在留資格には「特定活動」がある。2008 年にインドネシアからの受け入れを皮切りに開始した EPA（経済連携協定）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者や、ワーキングホリデー、外国人建設就労者や造船就労者の一部もこれに該当する。就労が認められない在留資格でも、資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。留学生の週 28 時間以内のアルバイトなどが該当する。

図表 1：在留外国人数の推移



（出入国在留管理庁 2019a「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」より）

⁷ 高度専門職とは、高度の専門的な能力を有する人材として法務省令で定められた者が行う活動であり、1号と2号からなる。2012年からは活動内容をポイント評価するシステムが導入されており、1号での活動が一定のポイントを超えた者は2号として在留期限が無期限になる。

図表 2: 在留資格一覧

就労が認められる在留資格（活動制限あり）		身分・地位に基づく在留資格（活動制限なし）	
在留資格	該当例	在留資格	該当例
外交	外国政府の大使、公使等及びその家族	永住者	永住許可を受けた者
公用	外国政府等の公務に従事する者及びその家族	日本人の配偶者等	日本人の配偶者・実子・特別養子
教授	大学教授等	永住者の配偶者等	永住者・特別永住者の配偶者、我が国で出生し引き続き在留している実子
芸術	作曲家、画家、作家等	定住者	日系3世、外国人配偶者の連れ子等
宗教	外国の宗教団体から派遣される宣教師等		
報道	外国の報道機関の記者、カメラマン等		
高度専門職	ポイント制による高度人材		
経営・管理	企業等の経営者、管理者等		
法律・会計業務	弁護士、公認会計士等		
医療	医師、歯科医師、看護師等		
研究	政府関係機関や企業等の研究者等		
教育	高等学校、中学校等の語学教師等		
技術・人文知識・国際業務	機械工学等の技術者等、通訳、デザイナー、語学講師等		
企業内転勤	外国の事務所からの転勤者		
介護	介護福祉士		
興行	俳優、歌手、プロスポーツ選手等		
技能	外国料理の調理師、スポーツ指導者等		
特定技能（注1）	特定産業分野（注2）の各業務従事者		
技能実習	技能実習生		

就労の可否は指定される活動によるもの	
在留資格	該当例
特定活動	外交官等の家事使用人、ワーキングホリデー等

就労が認められない在留資格（※）	
在留資格	該当例
文化活動	日本文化の研究者等
短期滞在	観光客、会議参加者等
留学	大学、専門学校、日本語学校等の学生
研修	研修生
家族滞在	就労資格等で在留する外国人の配偶者、子

(注1) 平成31年4月1日から

(注2) 介護、ビルクリーニング、素形材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関係産業、建設、造船・船用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食品製造業、外食業（平成30年12月25日閣議決定）

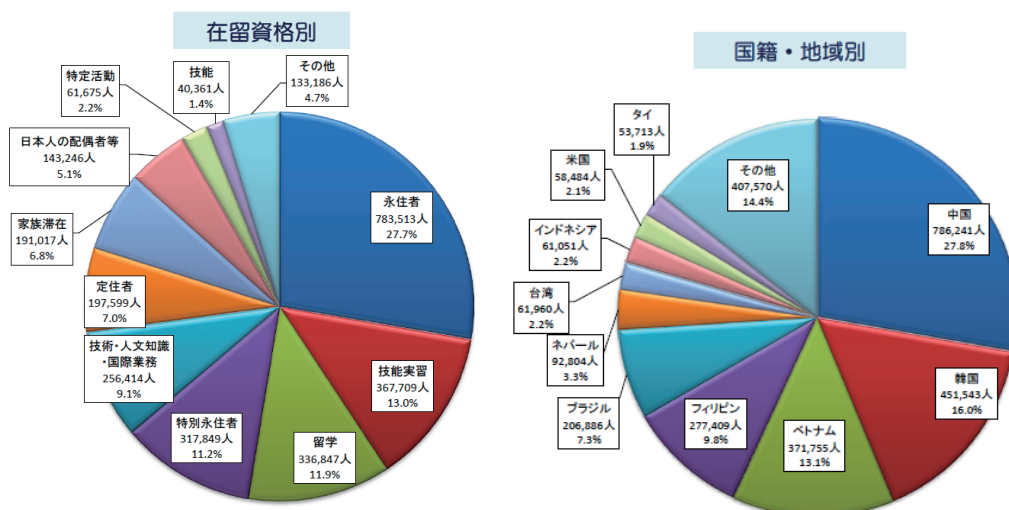
※ 資格外活動許可を受けた場合は、一定の範囲内で就労が認められる。

(出入国在留管理庁 2019a「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」より)

在留資格別の人数は、2019年6月末現在、「永住者」が最も多く約78万4,000人（前年末約77万2,000人）で、次いで「技能実習」が約36万8,000人（前年末約32万8,000人）、「留学」が約33万7,000人（前年末同）、「特別永住者⁸」が約31万8,000人（前年末約32万1,000人）と続く（図表3参照）。国籍・地域別でみると、中国が最も多く（約78万6,000人、27.8%）、続いて韓国（約45万2,000人、16.0%）、ベトナム（約37万2,000人、13.1%）、フィリピン（約27万7,000人、9.8%）、ブラジル（約20万7,000人、7.3%）などとなっている（図表3参照）。

⁸ 特別永住者とは、1991年の特例法で認められた、戦後に日本国籍を離脱した後も日本に在留する台湾、朝鮮半島などの出身者とその子孫に与えられる在留資格である。

図表 3: 在留資格別外国人人口



(出入国在留管理庁 2019a「新たな外国人材の受け入れ及び共生社会実現に向けた取組」より)

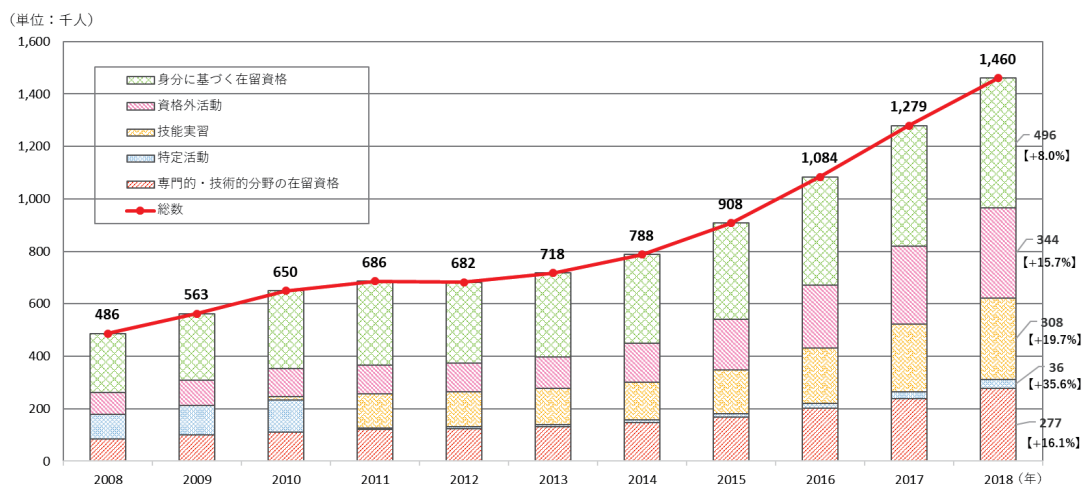
(3) 日本の「外国人労働者」

日本において「外国人労働者」とは誰をさし、その数はどのくらいに上るのだろうか。図表 4 は、厚生労働省による、「外国人労働者数の推移と在留資格別の内訳」である。それによると、2018 年 10 月末時点の「外国人労働者」の総数は約 146 万人で、東日本大震災後の 2012 年に微減したのを除けば、この 10 年間で一貫して増加しているのがわかる。2018 年の内訳で最も多いのが①身分に基づく在留資格（約 49 万 6,000 人、33.9%）で、次に②資格外活動（約 34 万 4,000 人、23.5%）、③技能実習（約 30 万 8,000 人、21.1%）、④専門的・技術的分野（約 27 万 7,000 人、19.0%）、⑤特定活動（約 3 万 6,000 人、2.4%）となっている。なおこれは、厚生労働省が外国人を雇用する事業者、ハローワークを通じて人数、国籍、在留資格をパート／フルタイムの別は問わずに報告させた「外国人雇用状況報告」に基づく数値である。146 万人には、入管法の定める日本国籍をもたない広義の「外国人」のうち、特別永住者や自営業者、そして超過滞在者（約 6 万 5,000 人）と資格外活動の許可をとらずに就労している外国人（数は不明）は含まれない。これらを含めると実際には「外国人労働者」は 146 万人よりもはるかに多くなる⁹。だがここでより注目したいのは、内訳である。上記②の留学生や家族滞在者が許可の下で就労する「資格外活動」と、技能移転を通じた途上国への国際協力を目的とする③の技能実習が「労働者」とみなされており、合計すると外国

⁹ なお、総務省統計局の労働力調査によると 2018 年の日本の平均就労者数は 6,664 万人である〔総務省統計局 2019〕。外国人労働者を 146 万人で試算すると、日本の就労者数全体の約 2%となる。

人労働者の約4分の1（24.6%）を占めているのだ。この本来就労を目的としない在留資格が、労働者の相当程度の比率を占める日本式の外国人労働者の受け入れ様態を、トレンハルトは「偽装受け入れ形式」と言い当てて、「日本のケースは豊かな発展した国における非・受け入れ政策の帰結」とであると述べている〔トレンハルト 1994: 8〕。

図表 4: 在留資格別外国人労働者数の推移



注：[] 内は前年同期比を示す。

(厚生労働省 2019「外国人雇用状況の届け出状況まとめ（平成 30 年 10 月末現在）」より)

3. 日本の外国人受け入れの歩み：技能実習制度成立から特定技能創設前夜まで

(1) 技能実習制度成立の経緯と 1989 年入管法改正

本章では、日本における外国人受け入れの変遷を、2019 年に施行された「特定技能」制度の基礎にもなった、技能実習制度をめぐる政策の展開に注目して跡付ける。そのあとで第 4 章では 2018 年の改正入管法が、外国人に対して実質的な「フロントドア」の開放になるのか、その意義は象徴的なものにとどまるのかを考察し、最後に課題をまとめたい。

入管法をはじめとする関連法令は幾度も改正されてきたが、ここでは日本の外国人受け入れ政策を考える際の分水嶺として、特に 1989 年（1990 年施行）、2009 年（2010 年施行）、そして今回の 2018 年（2019 年施行）の 3 度の入管法改正に注目する（資料 1 参照）。それに先立ち、幻に終わった 1988 年のある外国人受け入れ計画について短く触れておく。

資料 1: 近年の外国人関連法令の変遷

1988 年	雇用許可制度
1989 年	入管法改正（1990 年施行）→ 在留資格「定住者」創設
1993 年	技能実習制度開始
1997 年	技能実習期間が 2 年に延長：現行制度の原型成立
2009 年	入管法改正（2010 年施行）→ 在留資格「技能実習」創設：労働関連法令適用開始 在留カードの創設（2012 年施行）
2016 年	技能実習法制定（2017 年施行）
2018 年	入管法改正（2019 年 4 月 1 日施行）→ 在留資格「特定技能」創設

（筆者作成 ＊網掛けした部分は技能実習制度に関わる事項）

◆技能実習制度前史：頓挫した「雇用許可制度」（1988 年）◆

外国人技能実習制度は、1960 年代後半ごろから海外の現地法人などの社員教育として行われていた研修制度を原型として、日本の技能や技術の開発途上地域への移転とそのための人材育成といった「国際協力」を目的に 1993 年に制度化されたものである。実はそれに先立つ 1980 年代末には、外国人労働者の受け入れが検討されたことがあった。1980 年代以降の日本は経済的なプレゼンスの高まりを背景に、接客やサービス業などの労働集約部門での人手不足が深刻化する中で、外国人の流入圧力が高まっていた。当時日本政府は外国人受け入れについては、①不法就労の削減と、②単純労働者受け入れの禁止を原則としていた。この政策目標を堅持しつつ中小企業が必要とする労働力を確保するものとして、有識者による外国人労働者問題研究会によって 1988 年に発表されたのが「雇用許可制度」という外国人受け入れ策である。だがこの制度は、在日韓国人・朝鮮人の差別助長につながるといった懸念や、不法就労の解決策としての効果が疑問視されたことなどから、各界の支持をえられず頓挫した。しかし、技能実習制度に先立ち、さらには 2018 年の入管法改正に先立つこと 30 年前の 1988 年時点ですでに政労使の三者合意の下で、正式に外国人を労働者として日本社会に受け入れる提案がなされていたことは特筆に価するとの指摘もある〔上林 2018: 47〕。

◆1989 年入管法改正：外国人技能実習制度の成立と在留資格「定住者」創設◆

この間にも経済団体から外国人労働者の受け入れの要請は高まり、その解決策として外国人研修制度が構想された。これは上述の技能実習制度の前身となるもので、この制度設計を前提に改正されたのが 1989 年入管法である（1990 年施行）。新入管法では、新たに「研修」の在留資格が設けられ、規制緩和とともに中小企業による外国人研修生の受け入れが開始した。翌 1991 年には送り出しおよび受け入れ機関への助言や、外国人研修生の法的権利の保障や成果向上へのサポートを目的に、5 省共管（法務、外務、厚労、経産、国交）による（財）国際研修協力機構（JITCO）が設立された。

1993年には、一定の要件を満たした外国人研修生に対して、修得した技能を実践的に活用するための「技能実習制度」が創設された。1997年には、当初最長2年だった在留期間が3年（1年間の研修期間＋2年間の技能実習期間）へと延長され、現行制度の原型が出来上がった。

1989年の入管法改正では在留資格「定住者」も新設され、日系南米人三世の受け入れも開始した。留学生などが職種制限なしで1日4時間以内の就労が可能になる「資格外活動」も含めると、本来は「労働者」ではない外国人の就労を認める複数の「サイドドア」が開かれることになった。

1990年の改正入管法の施行は、前年の1989年の昭和天皇崩御や消費税導入、リクルート問題、女性問題による宇野政権退陣など不安定な社会政治状況下で、十分な議論をへずに拙速に踏み切った感が否めない。特に技能実習制度については、技術移転という制度目的と労働力確保策としての実態との間のギャップが顕著である¹⁰。また制度は労働者の受け入れではないことを建前としていたために、技能実習生は労働関連法令の枠外に置かれ、最低賃金以下での長時間労働やパスポートの取り上げ、転職が認められないなど、人権侵害がおきやすい構造的欠陥をもっていた。さらに政府は「国際協力」の名の下で、送り出し国との間での二カ国間交渉や協定も締結しなかった。そのため、外国人の送り出しから受け入れに至るまで、民間の仲介業者を排除できず、結果として中間搾取や、外国人の債務奴隷化などが制度開始当初から問題となった¹¹。

(2) 2009年入管法改正と2016年技能実習法成立

上述のような技能実習制度の問題に対しては、いくつかの制度改正の試みもなされてきた。そのうち、前出の1989年入管法改正と並んで、日本の外国人受け入れ政策全体にとって次の二つの意味で分水嶺となるのが、2009年7月の入管法改正である（2010年施行、資料1参照）。その意義の一つ目は、「技能実習」という単独の在留資格が創設されたことである（図表2参照）。従来の技能実習制度の1年目に設けられていた「研修期間」と2年目以降の「特定活動」の資格が廃止になり、1年目は「技能実習1号」2年目以降は「技能実習2号」という在留資格になった（資料2参照）。これにより、研修生に労働者としての地位を保障しない従来の制度矛盾が修正され、全ての技能実習生が労働保護法の対象となった。これは、技能実習制度が労働者受け入れ制度であることが法律上定義づけ可能になることを意味した。

¹⁰ 背景の一つには、前出の1988年の雇用許可制度の実現の失敗により、政府は労働者受け入れに替わる「建前」を必要としており、それが「技術移転」だったことが挙げられる〔上林2018: 49〕。

¹¹ 2000年代に入ると、これらの外国人研修生・技能実習生の窮状については頻繁に報道され、彼らを支援するNPOなども多数設立され多くの刊行物が出版された。たとえば、〔外国人研修生問題ネットワーク（編）：2000、2006；外国人研修生権利ネットワーク（編）：2009；「外国人実習生」編集委員会（編）：2013〕など枚挙に暇が無い。

資料 2: 技能実習制度 (2019 年時点)

	企業単独型	団体管理型
入国 1 年目 (技能等を修得)	第 1 号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第 1 号イ」)	第 1 号団体管理型技能実習 (在留資格「技能実習第 1 号ロ」)
入国 2・3 年目 (技能等に習熟)	第 2 号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第 2 号イ」)	第 2 号団体管理型技能実習 (在留資格「技能実習第 2 号ロ」)
入国 4・5 年目 (技能等に熟達)	第 3 号企業単独型技能実習 (在留資格「技能実習第 3 号イ」)	第 3 号団体管理型技能実習 (在留資格「技能実習第 3 号ロ」)

(JITCO ウェブページより筆者作成)

*技能実習 1 号 2 号は、それぞれ「イ 企業単独型：日本の企業等（実習実施者）が海外の現地法人、合弁企業や取引先企業の職員を受け入れて技能実習を実施する方式」と、「ロ 団体監理型：事業協同組合や商工会等の営利を目的としない団体（監理団体）が技能実習生を受け入れ、傘下の企業等（実習実施者）で技能実習を実施する方式」の二つに分かれる。

**4～5 年目の第 3 号技能実習の受け入れは、技能実習法（2016 年成立、2017 年施行）によって、優良な実習実施者・管理団体に限って可能になった。

***1 号、2 号、3 号への移行にはそれぞれ、実技・学科試験、実技 3 級試験、2 級試験合格が必須となる。

（法務省 出入国在留管理庁 厚生労働省人材開発統括官(編) 2019「外国人技能実習制度について」より）

2009 年の入管法改正の二つ目の意義は、従前の外国人登録制度が廃止になり、代わって在留カードが創設された点にある（2012 年施行）。従来、外国人登録は居住地域でなされたので、登録しない者や転居しても変更しない者の把握が困難だった。これに対し在留カードの創設は、外国人が居住する地方自治体からの要請に応えたもので、地方税の徴収、子どもの就学通知や予防接種通知の発送、災害時の避難計画の策定など行政サービスの向上と、なにより国による外国人の一元管理という二つの側面をもつものだった。

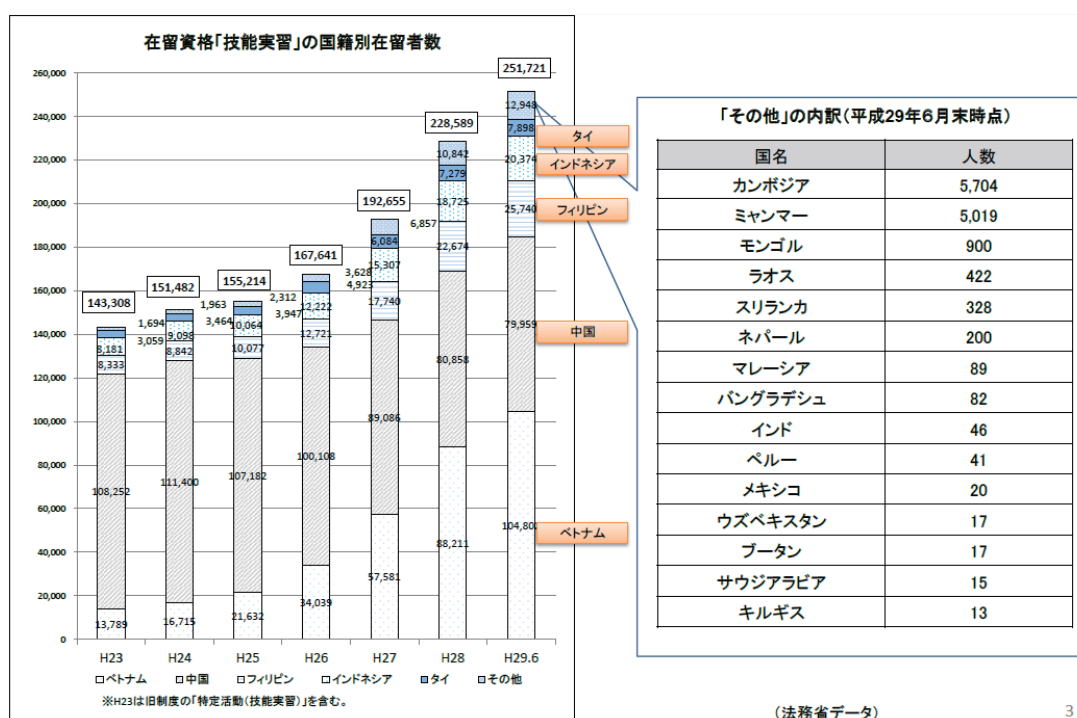
2009 年改正入管法が施行された 2010 年以降も、技能実習生の数は増加が著しく、2011 年には 14 万 3,308 人だったが 2017 年には 25 万 1,721 人になっている（図表 5 参照）。送り出し国の構成にも変化が見られる。2011 年には中国が 10 万 8,252 人（約 76%）で 1 位、続いてベトナムが 13,789 人（約 10%）、僅差でフィリピン、インドネシアが続いた。その後中国での賃金上昇を背景に、中国出身の技能実習生は減っていき、2016 年には中国とベトナムの数が逆転した。2017 年にはベトナムが 10 万 4,800 人（約 42%）で 1 位となり、中国が 7 万 9,959 人（約 32%）、フィリピン、インドネシア、タイ、そしてカンボジアやミャンマーが僅差で続いている（図表 5 参照）。

技能実習生の受け入れ拡大を受けて、2016 年には「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（以下、技能実習法）が成立し、2017 年に施行された¹²。そこでは、技能実習制度の適正化を目的として技能実習生ごとの技能実習計画が認定制とされたり、管理団体が許可制とされたりした。それらの許認可を担う法人として法務省厚労省所管の「外国人技能実習機構」も新設された¹³。同法は、仲介業者を規制し保証金の徴収なども禁止している〔法務省 出入

¹² 一つの在留資格に対する単独立法としては初のケースである〔旗手 2019: 85〕。

国在留管理庁 厚労省人材開発統括官 2019]。技能実習制度で従事可能な作業は、1993 年の制度開始時には 20 未満（受け入れ規模は全体で数千人）だったものが、農業、漁業、建設、食品製造、繊維・衣服、機械・金属、その他からなる 81 職種 145 作業に増えた。優良な実習実施者・管理団体に限っては、一定の条件をクリアすれば 4~5 年目の技能実習生を「第 3 号技能実習生」として受け入れることが可能になり（資料 2 参照）、人数、期間ともに受け入れが大きく拡大した。

図表 5: 技能実習資格者の国籍別人口



(厚生労働省 2018 「外国人技能実習制度の現状、課題等について」より)

(3) 技能実習制度の課題

技能実習制度については、さまざまな問題が指摘されているが、そのうち主なものを検討してみる。まずは、技術技能移転と国際協力という制度目標に対して、低賃金単純労働の温床と化している実態との間のギャップである。前出の 2017 年の技能実習法施行により、日本国内においては、技能実習生を管理する団体の許認可を始め、制度管理の実務が外国人技能実習機構に委託されるこ

¹³ これにより、1991 年に設立された国際研修協力機構（JITCO）は、新設の外国人技能実習機構によって認可された監理団体という位置づけとなった。

とになった。だが、管理団体の数は 2,500 近くに膨れ上がり、実習の実施者は 4.8 万機関に上るといわれ、3 年に 1 度検査を行うという目標の達成はすでに困難であることが指摘されている〔旗手 2019: 88〕。

労働環境の劣悪さや外国人に対する差別や人権侵害については、今日ではマスメディアをはじめ、SNS などでも頻繁に告発されている。特に人権侵害については、国際的にも問題視されており、国連の自由権規約委員会、女性差別撤廃委員会、人権差別撤廃委員会などでも指摘されている〔旗手 2019: 87〕。アメリカ国務省人身取引報告書では、2007 年以降 2018 年に至るまで、技能実習制度に人身取引の兆候が指摘されているものの日本政府が強制労働として認知していないことが問題視されている〔U.S. Department of States 2019〕。

人権侵害をこうむりながらも技能実習生が劣悪な実習環境から逃れられない背景要因の一つに、来日前から始まる債務奴隷化がある。つまり技能実習生は来日前に祖国の送り出し機関に斡旋料や事前研修費を支払うが、その費用は高額で借金を余儀なくされるケースが多い。たとえばベトナム政府は仲介業者が徴収してよい手数料を技能実習期間に応じて 1,200 米ドル（1 年間）～ 3,600 米ドル（3 年間）と規定しているが、実際には渡航前にかかる費用は約 100 万円で、平均年収の 4-5 年分にあたるという〔巢内 2019: 21; 旗手 2019: 90〕。先述のとおり、日本政府は技能実習制度を労働者の受け入れと認めていないため、送り出し―受け入れの 2 国間での正式な取り決めをしておらず、送り出し機関に対する規制については、二国間での「協力覚書（Memorandum of Cooperation, MOC）」などで合意形成するという立場だ。だが全ての送り出し国との間で覚書が交わされているわけではなく、また交わされたとしても法的拘束力はなく、実質的に送り出し国の動向に対して日本政府は関知できない。たとえば、カンボジアと日本の間では 2017 年に技能実習に関する協力覚書が締結され、適切な送り出し機関の選定と日本側の認定、手数料の算出基準を明示することなどが定められた。だが、カンボジア側には日本への渡航にかかる斡旋料に関する法定が存在しないという〔安里 2019: 103〕。同様のことは、インドネシアや中国にもみられ、二国間で何らかの協定が結ばれたとしても、送り出し国内の斡旋業者については実質的に確たる規制がないのが現状だ。

4. 特定技能の施行と課題

(1) 新在留資格「特定技能」の概要

2019 年 4 月 1 日の改正入管法による特定技能制度の施行は、上述のような技能実習制度の問題が未解決のまま踏み切られることとなった。政府が法改正を急いだ理由としてはまず、人手不足が深刻化する中で経済界や地方からの外国人受け入れに対する要請の高まりがあった。2019 年 4 月の統一地方選挙や 7 月に参院選を控えていたことの影響も指摘されている〔藤巻 2019: 118〕。

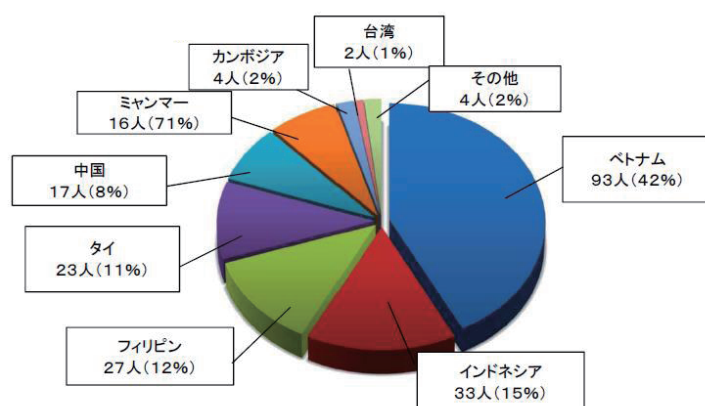
新制度の施行にともなって業務量の増大が見込まれる中で、法務省の入国管理局が改組されて

出入国在留管理庁（以下、適宜入管庁と略記）へと格上げされた。本節ではまず、入管庁等の資料に基づいて特定技能制度の概要を押さえておく〔出入国在留管理庁 2019a〕。特定技能 1 号とは、特定産業分野に属する相当程度の知識または経験を必要とする技能を必要とする業務に従事する外国人向けの在留資格とされる。特定産業分野とは、介護、ビルクリーニング、素形材産業（金属加工など）、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設、造船・舶用工業、自動車整備、航空、宿泊、農業、漁業、飲食料品製造業、外食業の 14 分野である。一定の技能水準と日本語能力が必要となり、在留期間は最長で 5 年間である。家族の帯同は原則的に認められておらず、職業・日常生活上の支援は受け入れ機関などが行うことになっている。

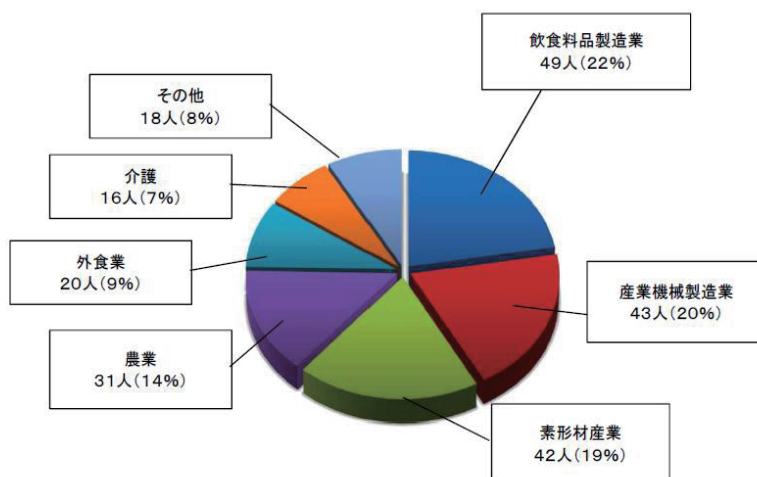
特定技能 1 号は、当面は技能実習生からの移行者が主な供給源と見込まれている。いっぽう特定技能 2 号とは、特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人向けの在留資格である。業種は上記のうち建設、造船・舶用工業に限られ、資格を取得するには技能試験と日常会話程度の日本語試験への合格が必要となる。在留期間の更新や家族帯同も可能なる。第 2 号の受け入れ開始は、再来年ごろからを予定されている。

2019 年 9 月末時点で、特定技能 1 号の資格で在留する外国人の総数はわずかに 219 人で¹⁴、国籍・地域別内訳はベトナム 93 人、インドネシア 33 人、フィリ

図表 6: 特定技能 1 号外国人国籍・地域別割合（2019 年 9 月末）



図表 7: 特定技能 1 号外国人分野別割合（2019 年 9 月末）



（出入国在留管理庁 2019b「特定技能 1 号在留外国人人数（令和元年 9 月末現在）より」）

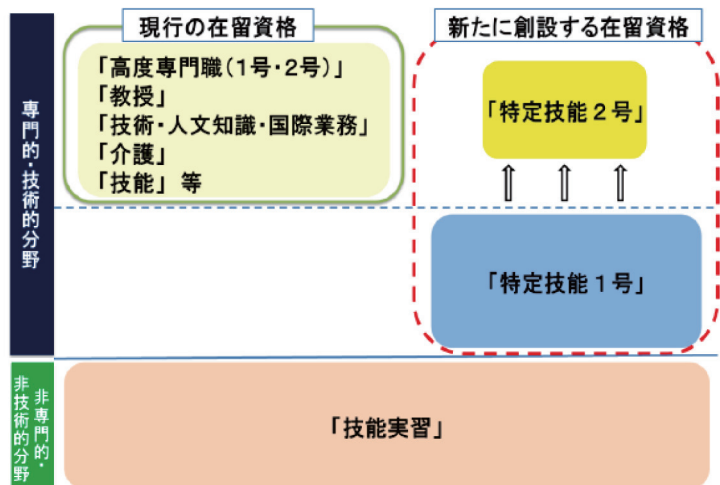
ピン 27 人、タイ 23 人、中国 17 人、ミャンマー 16 人、などとなっている [図表 6 参照]。分野別では、飲食物品製造業が最も多い 22% で、産業機械製造業 20%、素形材産業 19%、農業 14% などが続く [図表 7 参照]。

(2) 特定技能の問題点と課題

在留資格「特定技能」をめぐる具体的な制度設計は、改正入管法に基づく政府基本方針や分野別の運用方針を受けて、政令や複数の法務省令、入管法施行規則、関係行政機関の告示などで示される。そのため全体像の把握は容易ではないというが [旗手 2019; 高畑 2019]、この制度が基づく技能実習制度と類似する諸問題がすでに指摘されはじめている [旗手 2019; 藤巻 2019 など]。また日本における外国人受入れの諸制度について包括的な方針を示すものとしては、法務省を中心に 2018 年 12 月に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対策」がまとめられ、2019 年 6 月には改訂版の「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」が示された [法務省 2018, 2019]。これらの先行研究や政府資料に基づき、本稿の終わりに、新入管法と特定技能制度の問題点や課題を、技能実習制度との共通点と差異を踏まえてややランダムに挙げ考察したい。

問題の一つ目は、従前の技能実習制度の人権侵害や労働基準関係法令違反などが改善されないまま、それを土台に特定技能制度が作られている点にある。たとえば送り出し段階については、改正入管法では、悪質な仲介業者を規制するために二国間取り決め (MOC) を締結して保証金の徴収や違約金契約などを禁止

図表 8: 就労が認められる在留資格の技能水準



(出入国在留管理庁 2019a「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」より)

するとしている。これに対し 2019 年 8 月末日の時点で、アジアの 9 カ国が MOC を作成する旨に同意、署名している¹⁵。同様の策は技能実習法でも講じられているが、先述のとおり送り出し国内の斡旋

¹⁴ 12 月 13 日時点では、特定技能の在留資格を取得した外国人は 1,732 人に増加しているが、これは政府による、初年度の見込みである約 4 万 7,000 人のわずか 3.7% にとどまっている [朝日デジタル 2019 年 12 月 17 日記事]。

¹⁵ それら 9 カ国とは、フィリピン、カンボジア、ネパール、ミャンマー、モンゴル、スリランカ、インドネシア、ベトナム、バングラデシュである [出入国在留管理庁 2019c]。

業者に対して実質的な効力はなく、海外での事前研修費用は高額に留まっている。結果として実習生は債務奴隷化した状態で日本にやってくるのだが、特定技能でも同様のことが起こる危険性は排除できていない。

次に、特定技能には、技能実習との間に制度的な整合性の点でいくつかの矛盾が指摘できる。新設の特定技能 1 号は当面、技能実習 2 号の修了者からの移行が主な供給元となると想定されている。その際、技能実習 2 号の修了者は特定技能 1 号に必要とされる試験が免除される。ところが特定技能 1 号で求められる技能水準は、図表 8 のように、専門的・技術的分野と技能実習との中間に位置づけられ、実際に要件とされる日本語能力や技能水準は受け入れる各分野によって異なる。技能実習制度では、介護分野を除いては、修得した技能が特定技能が要求する水準かどうかを客観的に計る手段はない。つまり、何をどう免除するかがそもそも不明確なのだ〔旗手 2019: 90-91〕。

また、技能実習 2 号修了者がそのまま特定技能 1 号に移行した場合、長期間帰国しないことになり、祖国への技術移転という前者の制度目標にも反することになる〔旗手 2019: 92〕。特定技能 1 号に家族の帯同が認められていないことは、先述の技能実習 2 号と同様に、人権の観点からも重大な問題となる。さらに技能実習 2 号ないし 3 号から特定技能 1 号に移行した場合、その人たちは、最長 10 年近くを母国の家族と離れて暮らすことになり、家族崩壊につながりかねない。ここには従来、入国管理に重点を置き、外国人の定住や人権問題に積極的に取り組んでこなかった日本政府の外国人受け入れの姿勢が端的に現れているが、これについては後述する。

特定技能外国人の受け入れ後の支援については、多くの点から国の関与や責任が不明瞭であることが指摘されている〔藤巻 2019〕。まず、日本での低賃金労働をいかに是正するかについては、改正入管法は、報酬決定などでの差別的扱いを禁止し、日本人と「同等以上の報酬とする」としている。技能実習法でも同様の定めがあるが、実態としては各地方の最低賃金のレベルに留まっている。「同等以上の報酬」という抽象的な定めでは、低賃金労働を改善するのは難しく、具体的な数値基準が必要となる〔旗手 2019: 91〕。次に改正入管法では、特定技能外国人の生活や職務上の支援は、認定支援機関が行うとされる。この支援機関は入管庁の登録を受けるとされるが、具体的にどのような団体・組織がそれを担うのかは明示されていない。外国人への支援、在留管理体制の強化に向けて法務省が中心にとりまとめた「外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策」（2018 年 12 月）も、具体的な中身が不明確であることが指摘されている〔藤巻 2019: 120〕。2019 年 6 月には、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議が「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について〔主な施策〕」を発表した。それによると、①入管庁、法テラス、ハローワークなどの関係部門を集約させたワンストップ型の「外国人共生センター（仮称）」の設置や、②生活・就労ガイドブック、災害情報の 14 ヶ国語対応推進、③日本語教育、④子どもの就学支援、留学生在の在籍管理の徹底、⑤技能実習制度の更なる適正化が謳われている〔外国人材の受入れ・共生に関

する関係閣僚会議（編）2019〕。

だが言うまでもなく、制度を設けるだけでは不十分であり、それらを実際に効果的に運用する工夫や仕組みづくりが必須となる。たとえば、特定技能外国人は「同一業務区分内」「技能水準共通性が確認されている業務区分間」での転職が認められている。その点で技能実習制度よりは、受け入れ先企業などへの従属度が抑えられ人権保障上は望ましい。だが転職の自由を形骸化させないためには、通常平日の日中に就職活動をすることが難しい人々のために、ハローワークなどの機能をもつ上述の「外国人共生センター」の開設時間を延長したり、インターネットなどを介した 24 時間体制での情報提供などサービスを向上させることが必要となろう。

日本語教育の充実、外国人が日本社会でコミュニケーションを円滑にできるようになり、安心して暮らすためにも、またスキルアップすることで差別や貧困をなくしていくためにも最も重要な課題の一つとなる。費用負担についても、日本政府、受入れ企業、送り出し国政府を含めて検討すべきことが専門家からは提言されている〔藤巻 2019; 旗手 2019: 92〕。将来的に家族を帯同した場合、外国人児童に十分な教育環境を整えることも重要である。日本語教育の充実のためには、日本語を教える側の生活の保障も必要である。これについて政府は「日本語教師のスキルを証明する新たな資格の整備」を掲げているが〔出入国在留管理庁 2019a: 34〕、スキルの証明のみならず、日本語教員の資格を持った人が生活していける収入を得られるような就労環境を創出することも不可欠となる。また、公共の場での多言語表記などともに、日本語能力初級者でも分かりやすい「やさしい日本語」を用いる取り組みも有効である¹⁶。これらの取り組みは、外国人そのものの参画のもとで立案実施していくことが求められる。

5. おわりに：外国人の受け入れと共生に向けて

上に検討してきたように、日本の外国人政策において政府はこれまで「技能実習」「（日系三世などの）定住者」などの在留資格を創設したり、留学生に資格外活動という体で就労を許可したりすることで、制度的には「労働者」の受け入れではないという立場をとおしてきた¹⁷。在留期間の更新が可能な日系三世などを除けば、これらの外国人は、一定期間の滞在の後には帰国が決定付けられているローテーション労働力とみなされており、定住化し日本社会の一員となることは積極的に想定されてこなかった。その間にも日本では労働力不足が深刻化して外国人の流入圧力は高まり、2019 年 4 月の新在留資格「特定技能」の施行に至った。だがそれに先立ち 2018 年 6 月に閣議決定した「骨太の方針 2018」にも見られるように、日本政府による外国人の受け入れ方針は、「一定の

¹⁶ たとえば西日本新聞はウェブサイト上でニュースを外国人や子どもでも読めるやさしい日本語に翻訳したコーナーを設けている〔西日本新聞公式ウェブページ〕。こうしたサイトの存在を外国人はもとより、日本人の間でも情報共有して周囲の外国人に紹介するなど、周知徹底することも重要である。

¹⁷ このようにして安倍政権は支持基盤である保守層の票を取り込んできたとされる〔石原ほか 2019: 28〕。

専門性・技術を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する」ことや、そのために「真に必要な分野に注目し、移民政策とはことなるものとして、外国人材の受け入れを拡大する」ことを謳っている〔外国人技能実習機構 2019（傍点筆者）〕。つまり政府は、一連の取り組みは「移民政策ではない」として、端的には外国人の定住化を阻止する態度である。本来外国人政策では、出入国管理（どういう外国人を受け入れるか）と共生（受け入れた外国人をいかに日本社会の一員として迎え入れるのか）を両輪として議論する必要がある。これに対し政府は、経済的な利益のある「外国人材」に限って条件付きで受け入れ、共生の取り組みは最低限でよいという発想である〔藤巻 2019: 123〕。これらの意味で、2018 年の入管法改正は、高谷も指摘するように、政策転換ではなく、従前の外国人受け入れとの連続性が濃厚である〔高谷 2019〕¹⁸。

外国人受け入れについては、犯罪の増加を危惧する声や、人口減少社会における労働力不足解消の効果を疑問視したり、さらに日本人の雇用対策を優先すべきだといった考えがあるかもしれない。これらは本稿での探求の範囲を超えており、その具体的な考察は今後の課題としたい¹⁹。ここで強調しておきたいのは、外国人受け入れにかかわる諸課題が、人口減少社会や労働力不足解消に対する効果などの問題に不当に矮小化されて、外国人に対して門戸を開くか閉ざすかの「全てか 0 か」の議論にすぎ替えられたり、日本人に関する施策を優先すべきとして、すでに日本社会の一部として暮らしている外国人の存在が等閑に付され、それらの人々とどのような社会を作っていくのかについて思考停止に陥るならば、問題だということである。

日本の外国人受け入れのこれまでと今後を考える際に、戦後のヨーロッパをはじめとする諸外国の事例は示唆的だ。たとえば旧西ドイツは戦後の高度成長期に労働力不足が深刻化し、イタリア、スペイン、ギリシア、トルコなど地中海諸国から外国人を「ガストアルバイター（一時的労働者）」として受け入れた。当初ドイツ政府は彼らを「移民」とはみなさず居住期間や地域、扶養家族の入国も制限していた〔カースルズ・ミラー 2014: 130〕。彼らが定住化しドイツ人住民との軋轢が激化すると、国は自らを「移民国家」と認めて移民法を制定し、社会統合政策に乗り出した。そこでは 600 時間のドイツ語研修コースや、ドイツの法秩序、歴史、文化を学ぶ 45 時間のオリエンテーションコースなどが実施されている〔藤巻 2019: 124〕。フランスは、北アフリカの旧植民地諸国などから受け入れた外国人労働者が移民化すると、「受け入れ・統合契約」を結んで、フランス語研修、共和国の理念・価値、文化を教える市民教育研修、生活講習会などを行っている〔藤巻 *ibid*〕。

¹⁸ 稲葉は、日本政府による外国人の経済的有用性に着目する「外国人材」というとらえ方について、移民を「人権」の主体たる「人間」としてあつかうつもりはないと宣言したに等しいと批判する〔稲葉 2019: 226〕。

¹⁹ 外国人の犯罪については、2008 年から 2017 年にかけて、在留外国人が約 20%増加したのに対し、外国人検挙数は 3 万 1,252 件から 1 万 7,006 件に減少しているという報告がある〔藤巻 2019: 121〕。また外国人犯罪をさらに減らしていくには、貧困や差別をなくすことや、外国人児童に十分な教育環境を整えるなどの、共生策が肝要である。さらにいえば、こうした策は外国人か否かを問わず犯罪そのものの防止や貧困の削減にも効果的であると思われる。

移民受け入れ国へと転換をとげたドイツやフランスに問題がないわけではもちろんない。両国では移民問題は今日でも政策の焦点になっているし、根強いゼノフォビアのニュースに触れると、共生は容易ではないことが分かる²⁰。現に、市民と外国人の地位の法的区分を明確化して、政治的、社会的権利上の差別を設けることは、ヨーロッパ中で行われてきたことである [カースルズ・ミラー 2014: 131]。たほうで、もっぱら短期のローテーション労働力として外国人を受け入れてきた日本が、今後これらのヨーロッパ諸国とまったく異なる独自の道程をたどるともまた考えにくい。その意味で、移民受け入れに踏み切った諸外国の事例は参照すべき点が多いが、その検討は他日を期したい。

日本は外国人に対して、門戸を開くか閉ざすかを選択するような段階にはなく、今後もいかに外国人を受け入れ、すでに日本社会の一員として暮らす外国人とともにどのような社会をつくっていくかを考えることは、もはや喫緊の課題である²¹。先述のとおり、OECD＋ロシアからなる 37 カ国中、日本は数においては第 4 位の「外国人受け入れ国」だ。この現実を十分に認識した上で、共生策にも重きをおいた外国人受け入れの制度設計とその確実な運用が必要となる²²。その前提として、一口に外国人といっても、それぞれに人権があり、異なる文化的宗教的背景や社会的・労働環境をもち、その中で一人ひとりのライフコースがあり、祖国には留守を護る家族や地域の人々がいるという、当然ながらしばしば等閑にされがちな事実を今一度認識しておくことが肝要であろう。それとともに、私たちがすぐにでもできることとして、もっと身近な外国人の存在に意識を向けて日々の暮らしを送ってみたい。

²⁰ 筆者が本研究に関連して進めているハラール食品（ムスリム＝イスラーム教徒が摂取を許されている食品）にかかわる調査から例示すると、ヨーロッパ諸国では動物福祉の隆盛を背景に、動物の気絶処理を忌避するイスラーム式の屠畜方法（ザビーハ）を違法とするところがある。政教分離（ライシテ）を強い形で進めるフランスでは、食肉の産業化や屠畜場の公的管理が進む中で、ザビーハ屠畜を引き合いに出して、動物福祉の観点からムスリムに残虐性のステイグマを与え、イスラモフォビアを強調し移民排斥の根拠とすることもある [山口 2019: 556]。

²¹ さらにいえば、国際人口移動転換、すなわちかつての移民送り出し国が移民の受け入れ国になる現象は、経済成長著しいアジア NIEs で起こっており、すでに外国人の獲得をめぐる、日本と台湾、韓国、シンガポールなどとの国際競争は始まっている [旗手 2019: 90]。日本が門戸さえ開けば外国から労働力が喜んでやってきて、受け入れ人数と滞在期間を日本の都合で自由に設定できるという前提は成り立たなくなっているのだ。

²² だがここで筆者は、外国人の受け入れ＝定住化を直ちに想定しているわけではない。外国人にも定住希望の有無があるように、在留期間や活動に相応の選択肢があり、そして在留期間の長短にかかわらず、人権が遵守され安心して暮らせる社会であることが重要だ。その際に、問題点の指摘と並んで、すでに外国人の受け入れを行っている事業者の成功（しつつある）例の収集と共有は有効である。たとえば福井県のある農園は、本来の技能実習制度の目標である国際協力に立脚し、インドネシア人農業技能実習生を受け入れており、帰国後はソーシャルビジネス起業を継続してフォローアップするなどの取り組みを実施している [農園たや公式ウェブページ]。

参照資料

【文献・論文】

明石純一 2019 「2018 年入管法改正：その政策的含意について」『三田評論 特集・「移民社会」をどう捉えるか』1235: 28-31。

安里和晃 2019 「特定技能制度を見据えた送り出し国の動き」 宮島喬・藤巻秀樹・石原進・鈴木江理子（編）『開かれた移民社会へ』pp. 102 - 106、藤原書店。

石川義孝 2005 「第 12 章 日本の国際人口移動の転換点」、石川義孝（編著）『アジア太平洋地域の人口移動』pp. 327-351、明石書店。

石原進ほか 2019 「〈座談会〉開かれた移民社会へ」 宮島喬・藤巻秀樹・石原進・鈴木江理子（編）『開かれた移民社会へ』pp. 6-51、藤原書店。

稲葉奈々子 2019 「終章：生活世界の論理による政策を実現するために」 高谷幸（編著）『移民政策とは何か：日本の現実から考える』pp. 226-236、人文書院。

上林千恵子 2018 「外国人技能実習制度成立の経緯と 2009 年の転換点の意味づけ：外国人労働者受け入れのための試行過程」『移民政策研究』10: 44-59。

カースルズ、S.・ミラー、M. J. 2014 『国際移民の時代』関根政美・関根薫（監訳）、名古屋大学出版会。

外国人研修生権利ネットワーク（編） 2009 『外国人研修生自給 300 円の労働者 2：使い捨てを許さない社会へ』明石書店。

外国人研修生問題ネットワーク（編） 2000 『まやかしの外国人研修制度』現代人文社。

——— 2006 『外国人研修生時給 300 円の労働者：壊れる人権と労働基準』明石書店。

「外国人実習生」編集委員会（編） 2013 『外国人実習生：差別・抑圧・搾取のシステム』学習の友社。

経済協力開発機構（OECD）（編著） 2019 『世界の移民政策：OECD 国際移民アウトLOOK（2016 年版）』徳永優子（訳）、明石書店。

是川タ 2018 「日本における国際人口移動転換とその中長期的展望：日本特殊論を超えて」『移民政策研究』10: 13-28。

巢内尚子 2019 「「失踪」と呼ぶな：技能実習生のレジスタンス」『現代思想 04 特集新移民時代：入管法改正・技能実習生・外国人差別』47（5）：18-33。

高谷幸 2019 「序章：移民社会の現実を踏まえて」 高谷幸（編著）『移民政策とは何か：日本の現実から考える』pp. 7-22、人文書院。

高畑幸 2019 「東南アジアから日本への『労働力』と『人』の移動：1980 年代以降を中心に」 東南アジア学会第 101 回研究大会シンポジウム「東南アジアと日本の長期変動：人口変動・労働移民・少子高齢化」口頭発表、2019 年 1 月 23 日、於：静岡県立大学。

トレンハルト、D.（編著） 1994 『新しい移民大陸ヨーロッパ：比較の中の西洋諸国・外国人労働者と移民政策』 宮島喬（ほか訳）、明石書店。

旗手明 2019 「技能実習制度からみた改定入管法：ローテーション政策の行方」 宮島喬・藤巻秀樹・藤原進・鈴

木恵理子（編）『開かれた移民社会へ』 pp. 83-93、藤原書店。

藤巻秀樹 2019 「第三の開国を問う：選ばれる「移民国家」への道」宮島喬・藤巻秀樹・石原進・鈴木恵理子（編）『開かれた移民社会へ』、pp. 116-126、藤原書店。

宮島喬 2019 「外国人労働者のフロントドアからの受け入れを」宮島喬・藤巻秀樹・石原進・鈴木恵理子（編）『開かれた移民社会へ』 pp. 54-64、藤原書店。

山口裕子 2013 「インドネシア東南スラウェシ州における元研修生の移動と帰還後の再統合過程」伊藤眞（編）『平成 22 年度～24 年度科研費研究「東南アジアにおける人の移動と帰還移民の再統合に関する社会人類学的研究」（課題番号 22320175）』、pp. 57-88。

——— 2019 「序 ＜特集＞ハラールの現代：食に関する認証制度と実践から」『文化人類学』83（4）：554-571。

【政府刊行物・新聞記事・ウェブページなど】

朝日デジタル 2019 年 12 月 17 日 「外国人『特定技能』伸び悩み 技能実習生は増加の一途」

<https://www.asahi.com/articles/ASMDB5CHRMDBUTIL035.html>（2019 年 12 月 17 日最終閲覧）

外国人技能実習機構 2019 「技能実習制度の現状」<https://www.mlit.go.jp/common/001273509.pdf>（2019 年 11 月 27 日入手）。

外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議（編） 2019 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実にについて」

https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/pdf/jujitsu_honbun.pdf（2019 年 11 月 17 日入手）。

厚生労働省 2018 「外国人技能実習制度の現状、課題等について」

https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/mono/fiber/ginoujishshukyougikai/180323/3_mhlw-genjyokadai.pdf（2019 年 11 月 26 日入手）。

厚生労働省 2019 「外国人雇用状況の届出状況まとめ【本文】（平成 30 年 10 月末現在）」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000472892.pdf>（2019 年 11 月 15 日入手）。

国際研修協力機構（JITCO）「外国人技能実習制度とは」ウェブページ、<https://www.jitco.or.jp/ja/regulation/>（2019 年 12 月 1 日最終閲覧）。

国連広報センター 2016 「難民と移民の定義」ウェブページ、

https://www.unic.or.jp/news_press/features_backgrounders/22174/（2020 年 1 月 6 日最終閲覧）。

出入国在留管理庁 2019a 「新たな外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」

<http://www.moj.go.jp/content/001293198.pdf>（2019 年 11 月 18 日入手）。

——— 2019b 「特定技能 1 号在留外国人数（令和元年 9 月末現在）」

<http://www.moj.go.jp/content/001309227.pdf>（2019 年 11 月 28 日入手）。

——— 2019c 「特定技能制度の施行状況について」

<http://www.moj.go.jp/content/001296042.pdf>（2019 年 11 月 18 日入手）。

総務省統計局 2019 「労働力調査（基本集計）平成 30 年（2018 年）平均（速報）結果の要約」

<https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/pdf/index1.pdf>（2019 年 11 月 30 日入手）。

西日本新聞 コーナー「やさしい日本語」https://www.nishinippon.co.jp/theme/easy_japanese/（2020 年 1 月 6 日最終閲覧）

農園たや公式ウェブページ <https://www.nouentaya.com/>（2020 年 1 月 6 日最終閲覧）。

法務省 2018 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」

<http://www.moj.go.jp/content/001297383.pdf>（2019 年 11 月 17 日入手）。

——— 2019 「外国人材の受入れ・総合的対応策の充実について」

<http://www.moj.go.jp/content/001297425.pdf>（2019 年 11 月 17 日入手）。

法務省 出入国在留管理庁 厚生労働省人材開発統括間（編）2019 「外国人技能実習制度について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000565080.pdf>（2019 年 10 月 21 日入手）。

OECD（経済開発協力機構）2019 *International Migration Outlook*, Table A.5. Stocks of foreign population by nationality in OECD countries and in Russia, Table A.1. Inflows of foreign population into OECD countries and Russia.

<https://www.oecd.org/els/mig/keystat.htm>（2019 年 11 月 30 日最終閲覧）。

U.S. Department of States “2019 Trafficking in Persons Report: Japan”,

<https://www.state.gov/reports/2019-trafficking-in-persons-report-2/japan/>（2019 年 11 月 30 日最終閲覧）。

JOURNAL
OF
THE FACULTY OF HUMANITIES
THE UNIVERSITY OF KITAKYUSHU
No. 90 March 2020

CONTENTS

The transition and challenges of immigration policy in Japan:

Focusing on Technical intern training program and Specified skilled worker
program

Hiroko YAMAGUCHI 87

The Department of Comparative Culture
The Faculty of Humanities
The University of Kitakyushu
2020