

第9回よこはま21世紀フォーラム拡大準備委員会

特 別 講 演 会

概 観：外国人労働者問題

日 本 の 現 状 と 海 外 の 経 験

講師 横浜市立大学商学部助教授 小野塚 知 二

1992年4月3日 横浜市立大学ビデオホール

I はじめに	1
(1)外国人労働者とは何か？	1
(2)外国人労働者の数	5
(3)問題の根拠	7
II 日本の労働市場と外国人労働者	9
(1)労働力不足	9
(2)業種別・地域別不均等	10
(3)外国人労働力の需要	11
(4)外国人労働力の供給	14
(5)外国人労働力の市場：日本と外国の労働市場を結ぶ機構の確立	15
(6)送り出し国の状況	17
(7)小括	19
III 日本の外国人労働者問題	21
(1)不法就労	21
(2)違法雇用・無権利就労	23
(3)職場での不適合	25
(4)生活・地域問題	26
(5)国際問題	31
(6)将来問題	31
IV 海外の外国人労働者問題の経験	32
(1)アメリカ合衆国	32
(2)イギリス	33
(3)フランス	34
(4)ドイツ	35
(5)スイス	37
(6)ILO条約	38
(7)小括	39
V 選択肢と関連問題	40
(1)いわゆる「開国」論と「鎖国」論	40
(2)四つの選択肢	41
(3)検討すべき論点	44
VI むすびにかえて	46

シンポジウム日程・場所

1992年11月21日(土)

13:00~13:30 開会式

13:40~16:50 市民公開特別講演会

13:40~15:10 ヘドヴィヒ・ルドルフ教授

15:20~16:50 加藤 寛教授

会 場：パシフィコ横浜（同時通訳有り） 参加費無料

横浜市西区みなとみらい1-1（桜木町駅より徒歩約10分）

同 日：17:30~19:00 「歓迎パーティー」

会 場：ホテル・コンチネンタル

横浜市中区山下町50-1

11月22日(日)

10:00~12:30 シンポジウム（第1分科会）

12:30~13:30 昼食

13:30~16:30 シンポジウム（第2分科会）

11月23日(月：祝日)

10:00~12:30 シンポジウム（第3分科会）

12:30~13:30 昼食

13:30~16:30 シンポジウム（全体総括会）

16:30~18:00 バンケット

22~23日の会場：横浜シンポジア

横浜市中区山下町2 産業貿易センタービル9階

（関内駅より徒歩約15分）

Ⅰ はじめに

たいそうな題目を掲げていますが、本日、私がお話いたしますのは、外国人労働者について若干調べたこと、自分なりにわかったこと、これだけです。フォーラムの準備を進めるための手がかりにでもなれば、私の本日の役目は果たしたことになるだろうと考えていますので、とりたてて結論はありませんが、どうかお赦してください。

(1)外国人労働者とは何か？

われわれは外国人労働者という言葉を目に何気なく見聞きし、使っているのですが、誰が外国人労働者かということを改めて考えてみると、いくつかおもしろいことがわかります。まず「外国人」という言葉だけ取り上げてみましょう。法律上は、入管法（出入国管理及び難民認定法）でも他の法でも、外国人を「日本の国籍を有しない者」と定義しています。在日韓国人・朝鮮人や在日中国人、一定着居住者などと総称されることがあります。――は入管法や外国人登録法の適用を受けて日本で生活していますから、明らかに法的には外国人なのですが、われわれの日常の語感では、彼らは外国人に含まれているのでしょうか。それからもう一つ「外人」という言葉があります。通常、これは欧米やオーストラリア、ニュージーランドから来た、おもに白人を指します。このほかの人々には単に「外国人」という語だけが奉られることになります。あるいは「外国人」とは狭義では、「日本人」でも「在日」でも「外人」でもない人々だけを指す言葉なのかもしれません。外国人労働者と言えば、多くの方がまず何よりもアジアの諸地域からやってきた人々を思い起すでしょうし、日本の現状もそうなのです。したがって、この点では、「外国人」の日常の語感からそれほど隔たっていないところに外国人労働者はいると言って差し支えないでしょう。ところが、外国人労働者問題と言うと不法就労や労働基準法の形骸化というように、法に関わる問題が非常に多いのです。

そこで手始めに、入管法が日本にいる外国人をどのように分類しているか見てみましょう。実を言うと、入管法の適用を受けてないが合法的に日本にいる外国人というのがいます。日米安保条約の第九条により、日本に入り、働き、生活している合衆国軍人・軍属やその家族については、入管法や外登法は適用除外となっていますが、今日の話からは省いても差し支えないでしょう。これ以外は合法であれ不法であれ、日本に出入りする外国人はすべて入管法の適用対象となります。通常、外国人は何らかの在留資格一つを認められて日本の土を踏む――入管法の用語では「上陸」する――ことになります。在留資格は入

管法第2条の2の別表第1に規定された23種類と、別表第2および特例法（日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法）の5種類、合計28種類に分類されています。別表第1の23種類は「本邦において行うことができる活動」を表現しており、収入・報酬を伴う活動に関して言えば、それが可能な16種類（別表第1―一、二）、不可能な6種類（別表第1―三、四）、法務大臣により個別的に活動が指定される1種類（別表第1―五）に分けることができます。別表第2の4種類および特例法の特別永住者は「本邦において有する身分又は地位」を表して、この在留資格をもつ人には活動の制限はありません。

在 留 資 格

入管法第2条の2

- | | | |
|--------|---|------------------|
| 別表第1―一 | 外交、公用；
教授、芸術、宗教、報道 | } いわゆる
「就労」ビザ |
| ―二 | 投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、
技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能 | |
| ―三 | 短期滞在（約6割が観光）、文化活動 | |
| ―四 | 留学、就学、研修、家族滞在 | |
| ―五 | 特定活動 | |

別表第2	永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者
特例法	特別永住者

たとえば別表第1―二の9番目には、「興行」という在留資格が掲げてあり、その下欄には「演劇、演芸、演奏、スポーツ等の興行に係る活動又はその他の芸能活動」というように、この在留資格をもつ外国人が日本でできる活動内容が記されています。さらに具体的にいかなる要件を満たしていると、ある在留資格が与えられるかの審査基準が法務省令で詳細に定められています。在留資格をもって入国する外国人を一つの型とすると、2番目に、特例上陸というしかたで合法的に日本の土を踏む外国人がいます。そのほとんどは飛行機や船の乗員ですが、乗客の寄港地上陸や通過上陸、病気や事故の時の上陸、さらに難民の一時庇護もあります。これらは日本国内で何かする目的で入国するのとは区別して、特例上陸という手続きをとることになるのです。3番目は偽造旅券や他人名義の旅券を用いたり、旅券なしで入ってくる不法入国者、4番目は正規の手続きを経ない不法上陸者です。日本にいる外国人はこれら四つの型のどれかになるわけです。不法入国と不法上陸は、

摘発件数を見る限りでは1990年一年間でそれぞれ2,320人、357人ですから、正規の入国や特例上陸と比べて微々たる数ですが、この数年顕著に増えています。殊に偽造旅券等で入ってくるタイ人やフィリピン人、中国人の偽装難民の存在は、日本が金を稼ぐにはいかに魅力的な国であるかを示しており、外国人労働者問題の一端を知ることができると思います。

では次に外国人労働者とはどういうひとびとを考えてみましょう。これも、はじめに、入管法との関係で整理してみましょう。まず合法就労者ですが、これには大別して2通りあります。第1に、いわゆる「就労」ビザを有する外国人です。通常、就労目的の在留資格とされているのは、先ほど話した収入・報酬を伴う活動の可能な16種類のうち外交と公用を除いた14種類の資格です。それぞれの在留資格の範囲内でなら就労できますが、たとえば「教授」の資格で入った人が事前の許可なく日常的に「投資・経営」の活動を行い報酬を受ければ不法就労になりますし、「興行」ビザでキャバレーのホステスをすればやはり不法とみなされることになります。これらの資格の中では興行が約8割と最多で、興行のうちではフィリピン人が約57%を占めています。第2に、別表第2にある永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者と特例法による特別永住者は長期的あるいは永続的に日本を生活の根拠とすることを認める在留資格ですので、活動制限はなく、就労目的の在留資格ではありませんが就労は不法ではないのです。この多くは、ご存じの通り、在日韓国人・朝鮮人・中国人などですが、この数年、中南米からやって来る日系人が増えています。日系一世は日本国籍をもっていることが多く、その場合は法律上の外国人にはなりません。二世以降は外国人であることが多いのですが、二世は「日本人の配偶者等(日本人の子として出生した者)」の在留資格を、三世は「定住者」の在留資格を取得することができます。あらかじめこれらの在留資格をもっていなくて、観光ビザ等で来た場合も日系人は入国後にこれらの資格に変更することが容易で、現に多数が在留資格変更を認められています。

ややこしい話なのですが、収入・報酬を伴う活動ができない在留資格の外国人でも、合法的に、働いて金銭を受け取ることができます。入管法第19条②によって自分の在留資格の範囲外でも法務大臣の許可を得て収入・報酬を伴う活動をすることができます。たとえば留学と就学について見てみましょう。留学生というのは日本の大学・高専・専修学校の専門課程等の学生、就学生というのは高校・各種学校等の学生で、後者の多くは日本語学校の生徒です。留学と就学は、事前に資格外活動(報酬を得る活動)の許可を得れば――風俗営業や公序良俗に反する仕事は許可されませんが――1日4時間を限度として勉学を

妨げないかぎりではアルバイトをすることができます。現在の入管法は1989年の12月の国会で大改正され、1990年6月1日から施行されていますが、改正前の留学生は資格外活動の許可を得ることなく1週20時間のアルバイトが認められていました。また就学生というのは昭和58(1983)年版の『出入国管理統計年報』で、統計分類上の名称としては誕生したもの、旧入管法の在留資格にはなかったのです。ところが84年10月に日本語学校就学生の入国手続きを簡素化してから急増し、不法就労の隠れ蓑となってしまったため、留学生を含めて、アルバイト事前許可制に改正したのです。留学生と就学生の数は、1990年1年間の新規入国者としては30,379人、1990年末の外国人登録者では84,310人となりますが、この1年間に資格外活動許可を得た留学生と就学生は約一万人にすぎません。学生がアルバイトをするのは当然という社会通念からすれば事前許可というのはずいぶん面倒なことなのですが、実際にも事前許可なくアルバイトをする留学生・就学生は少なくないと言われています。

外国人労働者の分類

- 1 合法就労者：
 - 就労目的の在留資格（14種類）
 - 活動制限のない在留資格（5種類）
- 2 資格外活動を許可された留学生・就学生等
- 3 研修生
- 4 不法就労者：
 - 資格外活動
 - 不法残留就労
 - 不法入国就労・不法上陸就労

研修というのは「本邦の公私の機関により受け入れられて行う技術、技能又は知識の修得をする」在留資格で、入管法のうえでは収入・報酬を伴う活動はできないことになっています。法務省令や告示などで、報酬を受けることができない、実務研修は全体の三分の二以下など、研修には様々の条件を設け、就労との間に線を引こうとしています。しかし、実際には研修生の多くは、宿泊費・食費・小遣い金などの名目の研修手当を受け取り、企業の現場で実地に働いていると言われており、そうであれば、事実上限りなく報酬を得て就労するのに近いと考えられるでしょう。

次に不法就労ですが、その外国人の正規の在留資格や期間を逸脱して就労する場合（資格外活動、不法残留就労）と、入国や上陸の仕方がそもそも正規の手続きから逸脱しており就労している場合（不法入国就労、不法上陸就労）とに分けることができます。後者は

入管統計上は無視しうるほどの少数です。資格外活動で多いのは、別表第1の三の短期滞在 - 6割強がいわゆる 観光ビザで入国しておきながら就労している人ですが、短期滞在の在留期間中に摘発されることは少なく、大概は在留期間が切れて不法残留で摘発され、調べてみたら前から就労していた(=資格外活動に関与していた)ことが判明するというわけです。このほかに資格外活動の不法就労としては、興行 - これ自体は就労ビザで入国して、興行以外の、たとえばホステスの仕事をしているとか、事前許可を得ずに、あるいは許可を得ていても1日4時間を超えて、アルバイトをする留学生・就学生の例を挙げることができます。

以上お話したのが法律上の外国人で就労している人 - 合法就労者と不法就労者 - ですが、われわれの日常の語感との間にはいくつかの点でずれがあるように思われます。第一に、在日韓国人・朝鮮人・中国人は法律上の外国人でありながら、彼らが現に日本で働いていても普通は外国人労働者とは呼びません。ところが同じ別表第2に属する在留資格でも、日本人の配偶者等や定住者としてやって来る中南米の日系二世・三世は明らかに外国人労働者ですし、ことによると日本国籍を有する中南米移民でも、出稼ぎに来た日本語の少しおかしい人というので、外国人労働者と呼ばれているかもしれません。第二に、日本人の学生がアルバイトをしていても通常は労働者とは呼ばないが、留学生・就学生だと外国人労働者問題の認識対象になるという具合に、誰を労働者と呼ぶかも日本人と外国人とでは差があるようです。むしろ留学生や就学生の中には、勉学よりもアルバイトの方が主目的なのではないか疑わしい人がたくさんいるのも事実でしょうが、これを言う日本人学生も同様で、結局「労働者」という言葉が日本人と外国人とで区別して使われているということになります。しかし、自活しながら苦学している留学生が資格外活動をしているからといって、多くの人は彼らを「良くない外国人労働者」とは思わないのではないのでしょうか。

外国人労働者とは何かという話だけでずいぶん時間をとってしまいましたが、われわれが日頃、「外国人労働者」と一言で括っているものが、結構複雑で多様だということがわかりいただけたと思います。

(2)外国人労働者の数

外国人労働者は何人いるか、これが実は大問題なのです。合法就労者の数すらよくわからないのです。そのうち、就労目的の在留資格を有して、1990年中に短期間であれ就労した外国人の数だけでもさんざん調べたのですが、結局、正確な数はわかりませんでした。

たとえば、『出入国管理統計年報』では1年間に出入りした外国人の数、いわばフローが表現され、『在留外国人統計』では年末のいわばストックがわかりますが、この二つの統計は部分的には重なり、部分的には重ならないのです。たとえば1990年1年間の新規入国者数には前年までに入国した人は含まれません。この新規入国者に再入国者 — 「一時的な用務等で日本国外に出国した後、その在留期間内に再び我が国へ入国して、従前と同一の在留資格をもって在留しようとする」外国人 — を合計した入国者総数になると前年までの入国者のうち、一時出国して1990年に再入国した人は含みますが、その資格で日本に在留しつづけて、1990年中には再入国しなかった人が含まれません。また新規入国者数も入国者総数も1年間に同一人物が2度3度と入国したのを2人、3人とだぶって勘定しています。1990年末の外国人登録者数には、1990年中に出国した人は当然含まれていないわけですから、したがって統計資料をいくら操っても、入管のもっている基礎データを丹念に分析しない限り正確な数は出てこないのです。ここでは、就労目的の在留資格をもって1990年中に日本で就労した外国人の数はだいたい10万人台だろうというほどのことしか言えませんが、無理にでもそれらしい数字を示せということであれば、とりあえず13万人としておきましょう。ほとんど何の根拠もない数字で、入試の歩留まり推定に比べても格段にいい加減な数字です。

外国人入国・在留統計

	1990年中の新規入国者	1990年末の外国人登録者
総数	2,927,578	1,075,318
就労目的の在留資格	94,868	59,741
日本人の配偶者等・永住者(総数)	21,697	184,577
日本人の配偶者等・永住者(中南米国籍)	12,660	66,838
留学	9,528	48,715
就学	20,851	35,595
研修	37,566	13,249

出所：『出入国管理統計年報』『在留外国人統計』各平成3年版

日本人の配偶者等や定住者の在留資格で日本に出稼ぎに来る外国人のほとんどは、ブラジル、ペルーなどの中南米の日系人だと言われています。この二つの在留資格で見ると、新規入国者総数の58%が、また外国人登録者総数の36%が中南米国籍です。このほかに、在留資格を変更するつもりで短期滞在などの資格でとりあえず入国して働いている日系人

も相当数いると言われています。法務省は日系の外国人労働者の数を約15万人と推計していますので、これを採用しておきましょう。

留学、就学、研修といった、就労しているのが個別的に見て合法か不法か、ただちには判然としない境界領域もあります。これも正確なところはわかりませんので、とりあえず13万人として、この全員が多かれ少なかれ就労していると見なすことにしましょう。

不法就労者の数となるとほぼ完全にお手上げです。1990年1年間の不法就労の摘発件数では29,884人—資格外活動が751人、不法残留のうち資格外活動にも関わっていたのが29,133人—です。『労働白書』で労働省は、不法就労外国人が潜在的には約10万人に上ると推定していますが、かなり控えめな見積もりのように思われます。法務省によれば不法残留外国人は1991年5月時点で159,800人、11月時点で216,400人いると推定されています。摘発実態から見ても、不法残留のほとんどは不法就労していると考えられますし、在留期間は切れていないが不法就労している人もいますので、この法務省推計値以上に、不法就労外国人がいると受け止めても差し支えないでしょう。外国人労働者問題に詳しい人たちの間では摘発件数の10倍とか20倍はいるというのが常識のようですから、潜在的には、1990年1年間に30～60万人の外国人が不法就労したということになります。

これらの数字、つまり、就労ビザをもっている13万人、主に中南米日系人の労働者15万人、留学・就学・研修などの境界領域の13万人から、不法就労者数の推計値までをすべて足し合わせると、1990年1年間に、少な目の推計で54万人、多目の推計で104万人の外国人労働者が日本にいたことになります。これは日本の1990年末の労働力人口約6,400万人の1%前後、総人口の1%に満たない数字です。同じ時点で外国人登録者数が約108万人ですから、やはり総人口の1%弱に当たります。これを多いと見るか、少ないと見るか様々な考え方がありますが、西欧諸国と比べると、ルクセンブルクの26.5%、スイスの15%というべらぼうに高いのは別にしても、西ドイツ、フランス、ベルギーなどでは総人口の7～8%を外国人が占めていますから、日本の1%弱というのはかなり低い数字だと言えるでしょう。

(3)問題の根拠

まだ前置きの部分で、外国人労働者問題の根拠を論ずるというのはずいぶん乱暴な話ですが、ここで申し上げたいのは、われわれが現在もっている外国人労働者問題についての認識は、一般論として次の三つの根拠が揃わないと、成り立たないであろうという、いわば仮説です。第1の根拠は、労働は商品であるということです。使用者と労働者の関係は

賃金と労働の交換関係、つまり商品の売買取引の関係だということです。実は、雇用関係とか雇用契約というのはいかなる性格のものかという点では様々な見解がありますので、私はここで雇用関係は本質的に商品売買だと断定することはできません。しかし、少なくとも二つのことは言えます。つまり、これまで経済学は労働を商品として扱ってきたということと、労働は商品であるとする人々の行動や意識がかなりうまく説明できるということです。したがって、国や地域によって賃金水準に大きな格差があれば、より高く売れる労働市場で自己の労働を売ろうとするのが合理的な経済行動だ、あるいは需要側はより安い労働を求めるに違いないというふうに説明するわけです。外国人が日本で日本人と同格の賃金を得ていなくても、また日本の使用者が外国人を出身国の賃金水準より高いところで雇っていても、外国人労働者の賃金が日本と外国の賃金水準の中間に決まれば、より高く売り、より安く買うという行動は成り立つことになります。

第2の根拠は、労働を商品としてとらえることに何らかの妥当性があるにせよ、それはきわめて特殊な商品だということにあります。労働はあたかも物であるかのように取引されますが、契約の履行過程では売手つまり労働者から空間的にも時間的にも決して切り離すことのできない商品なのです。したがって労働だけを移動させることはできませんし、明日のために今日の労働を保管することもできません。使用者は自己の目的を達成するために労働を買うのですが、使用法も他の物財にはない特殊性があります。私が豆腐を買い、家に持ち帰って、どう使おうが、豆腐屋さんは文句を言わないし、後からついて来たりはしないのですが、労働を買う場合は、売手たる労働者は労働の現場まで労働とともにやって来なければならないし、私が労働を使う間、労働者はそこにいて、何だかんだと不平を言ったりするわけです。言い換えれば、労働を買った人は労働者という人間の身柄まで預からなければならないし、労働者を指揮命令し、監督しなければ、労働を満足に使うことはできないのです。買い取った後も売手の意思や行動をコントロールしなければならないのです。したがって、商品と貨幣の交換だけでなく、当事者を左右する規範、慣行、法や、当事者の置かれた状況や立場まで考慮しなければ、労働や雇用の実態を知ることはできないでしょう。この点では労働をまず何よりも商品ととらえる経済学よりも、法律学や経営学の方がリアルな認識ができる面もたくさんあるでしょう。

第3に、現実の経済過程は経済の自律的なメカニズムだけで動いているのではなく、法律・政治や文化、言語、習慣等々のいわば経済外的な要因によっても規定されているということを、問題の一般的な根拠として挙げるができると思います。

労働が自動車や繊維製品のような通常の物財と同様の商品であり、それが国境を越えて

移動するということであれば、単なる貿易の問題にしかありません。むしろ国境を越えると、とたんに第3の根拠が猛然と働きだして、貿易摩擦問題のように大変なことにもなりうるのですが、労働の移動には必ず人間がついてくるために、殊に国境を越えて動くときは第3の根拠がきわめて複雑に関わってくるのだと考えることができます。したがって、今回の21フォーラムで、外国人労働者問題について、経済、経営、法律、社会などの側面から多面的に考察しようという企画はわが商学部にとりぴったりのテーマであると、発案者に少しごまをすっておきます。難しいのは、多面的な複雑多様な認識をいかに整序・統一するかということと、ありうる将来とあるべき将来をいかに展望するかということではないでしょうか。

II 日本の労働市場と外国人労働者

(1)労働力不足

日本で外国人労働者問題がよく人の口に上るようになってきたのは1985～86年頃からだと思います。外国人の数が増えてきて、街を歩いていて1日のうちに外国人労働者とおぼしき人に会わないことはないという風になってきたのは、88年前後からでしょう。この88年というのは、日本の労働市場で14年ぶりに求人が求職を上回った年です。有効求人倍率という指標がありますが、これは職安での求人／求職の比率を、申し込み月から3ヶ月分とった数字で、労働市場の需給動向を大まかに知ることができます。この数字が1より大きければ、求人が求職を上回っていること、つまり日本全体としての人手不足を意味します。この有効求人倍率は、1974年から75年にかけて、オイルショックのあおりを受けて、大幅に低下して1を割り、それから13年間0.5から0.7という低位にあったのですが、1988年に急上昇して1を超えたのです。その後も増え続け、1990年の平均で1.40となり、1991年の第1四半期には1.46に達しています。むしろ、この労働力不足への転化の原因は、日本経済の景気が良かったことに求められるのですが、この時期の特徴として、情報化・サービス化の一層の進展が挙げられ、また「バブル経済」という言葉で表現されるように、労働生産性の目立った上昇がなく、景気拡大にともなって就業者数が大幅に増加したのです。1988年以前の10年間に、就業者数の増加は年平均60万人ですが、1988年以降では毎年120万人ずつ増えているのです。

こうした日本全体の集計値としての労働力不足が外国人労働者の増加と全く無関係とは

言えないでしょうが、前者がただちに後者の原因であるということもできません。1983年から87年の間、有効求人倍率は0.60から0.70を推移していますから日本全体としては労働力不足ではありませんが、この5年間に就労目的の入国者数は年平均18.7%で増加し、不法就労摘発者数はなんと年平均で43.7%も増えて－2年間で倍増して－いるのです。

有効求人倍率・就労目的新規入国者数・不法就労摘発者数の推移

1982年	0.61	33,634人	1,889人
1983年	0.60	34,582人	2,339人
1984年	0.65	42,775人	4,783人
1985年	0.68	43,994人	5,629人
1986年	0.62	54,736人	8,131人
1987年	0.70	69,183人	11,307人
1988年	1.01	81,407人	14,314人
1989年	1.25	71,978人	16,608人
1990年	1.25	94,868人	29,884人
1991年	1.40	113,599人	32,908人

出所：『労働白書』平成4年版 310、参32頁

では、なぜ外国人労働者は増えてきたのかという疑問が生まれるのですが、それを考える前に、労働力不足の状況をもう少し具体的に見てみましょう。

(2)業種別・地域別不均等

日本全体としては、このように88年を境にして、労働市場は需要過剰・供給不足に転じたのですが、この現象はどの地域、どの業種でも一様に表れているわけではありません。地域別に見ると、北関東・甲信越、東海、南関東では有効求人倍率が全国平均を超えており、特に不足の激しい所となっています。ご存じの通り、自動車、電機といった日本の基軸産業ともいえる、あるいは貿易摩擦問題と密接に関わる産業が集中している地域です。逆に北海道や九州は有効求人倍率が1を割っています。不足の著しい業種は、建設業、製造業、卸売・小売業、飲食店です。バブル経済の中核ともいうべき金融保険業や不動産業はサービス業とともに雇用が急増して不足はそれほど目立たなかったのですが、他の業種や、そういった業種の集中している地域、殊に中小零細企業では雇用が多少は増えても、求人充足するにはいたらなかったわけです。

このような不均等な不足の表れ方から、労働市場の階層的な序列構造を読み取ることが

できるでしょう。よく、職業に貴賤はないと言いますが、現実の労働市場は、単に職種別に水平に分化しているだけではなく、職業の「格」と供給側の労働者の個人的属性（たとえば学歴とか性別とかです）とに対応して、垂直的な序列の構造も成していると考えられるのです。格が高いほど賃金も高い場合はもちろん、賃金に差がない場合でも人はできるだけ高い格の職業に就こうとするでしょう。労働市場に不足が発生すれば、新卒者も、しばらく休んでいて仕事に復帰しようという人も、より上層の市場に参入しようとするでしょうし、下層の市場からより上層へと労働者を引き上げる力も働くでしょう。景気が拡大して、ほぼどの業種・職種も需要が増加した時に、金融保険業や不動産業には人が集まり、建設業や製造業では大幅な不足が生まれるという事態はこのようにして理解することができます。

(3)外国人労働力の需要

なぜ、日本で外国人労働力への需要があるのかを知ろうとするならば、いま申し上げたようなことを一緒に考え合わせなければ、うまく理解できないだろうと思います。

人材不足という言葉と、労働力不足という言葉があります。人材というのは、一定の質、技能・経験・知識を備えた労働力のことで、一般的な労働力不足（労働時間を長くすることができないとすれば人手不足として現われざるをえません）とは区別されます。情報化・サービス化やF A、O Aの進展、日本経済の国際化にともなって、新たな業務が発生したり、特定職種の仕事量が増え、人材不足となったわけですが、これを解消する方法は四通りあります。他の企業の同じ職種の労働者を引き抜くのが最も安易で手取り早い方法ですが、労働市場全体の不足は解消されません。第2に、その職種の経験はあるが現在には働いていない人を雇うという方法もありますが、こういう職種ではわずかなブランクが大きくひびくと言われています。したがってどうしても、それまで他の職種に就いていた日本人で充足する（何らかの訓練が必要なこともあります）という方法に頼らざるをえません。この場合、「人材」などという言葉があてはまる職種は格も賃金も高いことが多いので、より下層の労働市場から人を集めることができます。すると下層の市場に不足が発生しますから、同様にして人を集め、不足はより下層へと連鎖的に波及することになります。人材不足を解消する第4の方法は、外国人の雇用です。日本人では代替が困難な特殊な技能・経験・知識を有する外国人は、入管法で就労目的の在留資格が認められ、合法就労者となりえます。合法就労者の数が80年代半ばから急速に増え始めたのは、こうした人材不足への対応を反映しているといえることができますし、89年末の入管法改正の意

図の一つは就労目的の在留資格を実情に合わせて再編することにあつたのです。1987年に実施された経企庁調査は合法就労外国人だけを対象にして1000社について調べていますが、外国人雇用の動機として挙げられているのは、語学教員、外国との取引、日本人にはない技術・技能、外国人の発想、海外進出など「人材」に関するものがほとんどです。日本人では数的に充足できないとか低賃金という回答はほとんどありません。

いずれにせよ、訓練の問題を除けば、人材不足はこのようにして解消できるものなのです。ところで、他職種の日本人で充足するという第3の方法をとると、不足は結局、下層の労働市場に玉突き式に転化されることになるでしょう。それでも、失業するよりは職に就いている方がましでしょうから、日本の労働市場全体で需要が供給を上回っていなければ、多少の摩擦やタイムラグはあっても、下層市場の不足も解消されたはずです。ところが実際には、日本全体で労働力不足に転じた1988年より前に既に、特定の業種・職種では必要な労働力を確保するのが難しくなっていたのです。

ここでは、人材不足とは別に、人の嫌がるような「きつく、汚く、危険な」3K職種の問題も考える必要があります。「3K」とは若い人を中心にした職業選好変化の現象を表現する言葉で、たしかに、人材不足がより上層の就業機会を提供するために、3Kの人氣が相対的にますます低下したとは言えるでしょう。しかし3K職種でも、労働条件 一た

職業・企業規模別欠員率(1991年)

	1,000人 以 上	300～ 999人	100～ 299人	30～ 99人	5～ 29人
職業計	2.9	3.6	5.6	7.4	10.0
専門・技術的職業従事者	1.3	3.2	5.2	10.6	11.9
管理的職業従事者	0.4	0.6	1.2	2.4	3.8
事務従事者	0.7	1.8	3.1	2.9	4.8
販売従事者	4.8	3.1	5.1	9.3	11.7
サービス職業従事者	13.4	4.9	5.3	6.4	5.7
運輸・通信従事者	3.1	7.1	8.0	6.3	12.0
技能工・採掘・製造・建設作業	2.1	5.2	8.5	9.7	14.5
技能工等	1.6	4.6	8.9	10.6	13.6
単純工	5.1	6.8	7.8	8.5	16.0
その他の職業従事者	6.2	4.7	4.2	6.8	7.8
パートタイム労働者	12.9	4.0	5.1	6.9	5.6

欠員率=111×未充足求人数／6月末現在常用労働者数(%)

出所：『労働白書』平成4年版 275頁

例えば賃金— を良くすれば、それは人を集める誘因として作用するはずです。しかし、そういう職種に人が集まらないからこそ3Kなどという言葉も生み出されたのです。このことは、職種によっては多少の高賃金では誘因にはならなくなったということか、あるいはそういった職種では誘因となるだけの良好な労働条件を維持できなくなったということの意味するわけです。つまり、単に3Kというよりは、7K（「きつい、汚い、危険」）に加えて、「給料・休暇・休日が少ない、臭い」という方が適切なのかもしれません。

つまり、仕事の内容が嫌がられているというだけでなく、賃金を含めた労働条件が適正に改善されない職種があるということを示しているのではないのでしょうか。業種で言えば、建築・土木や、製造業、卸売・小売業、飲食店の一部であり、企業規模では中小零細企業に、こうした問題が集中していると言えましょう。1988年から90年にかけての企業活力研究所の実態調査によると、埼玉・群馬では外国人労働者の雇用動機として数的充足を挙げる企業が過半数、低賃金と回答した企業も1割を超えています。埼玉・群馬の調査対象企業の大半が製造業で、中小企業が多く含まれていることを反映しています。企業規模の比較的大きい東京・大阪では経企庁調査と似たような回答が出ているのと対照的です。また、中小企業経営者災害補償事業団が東京・神奈川・千葉・埼玉の一万の会員企業（規模50人未満が大半）を対象として、不法就労も含め調査した結果では、全体で84%の企業が、運輸業・飲食業・建設業は9割が日本人労働力の確保困難を外国人労働者を希望する理由に挙げ、また低賃金という回答も2割を超えています（複数回答可）。3K・7K業種の中小企業には人が集まらないし、呼び寄せるだけの良好な労働条件も提示できない限界的な状況で経営しているから、もし外国から低廉な労働力が供給されるなら、たとえ日本全体としては日本人の求職者が充分にいても外国人を雇わざるをえないということなのです。

いま申し上げたことをまとめれば次のようになります。80年代の日本経済の生み出した人材不足は、一方では合法就労外国人を急増させ、他方では玉突き式に下層労働市場の労働力不足に転化したのです。しかも、単に下層に不足が転化するというだけでなく、上層市場での人材不足は、人々の職業選好を「高級化」させたという点でも、賃金水準を全般的に上昇させたという点でも3K・7Kの困難性に拍車をかけたと考えることができます。したがって、求職が求人大きく上回っていた1988年以前に既に、下層市場の3K・7K職種では日本人労働者を集められるだけの賃金・労働条件を維持できず、低賃金の外国人労働力への需要が形成されていたのです。このような低賃金外国人がいなければ成り立たないという、経済の構造的要因を見落とすことはできません。むしろ、日本全体で有効求人倍率が1を超えた88年以降の状況では、3K・7K職種の使用者は求人で決定的に苦し

くなり、「不法就労」であろうが、「研修」の名目であろうが、外国人労働力に頼らざるをえなくなったのです。

以上は外国人労働力への需要発生についての私の仮説ですが、これが当たっていると、問題は将来展望にも関わってきます。この点は後で触れるつもりですが、需要を生み出した要因には一時的・偶然的なものもあるのでしょうか、根底には構造的な要因があるということは重要だと思います。つまり、社会的に承認された労働条件の適正水準・最低水準を維持できない限界的産業や寄生産業 — 適正な労働条件を維持できないために、公的・私的な所得保障や社会保険を通じて社会的コストに寄生しなければ成り立ちえない産業 — が現に存在し、不良企業 — 経営者が「不良」だというのではなく、非効率・低生産性で経営状態が悪いという意味 — が社会的に必要とされる財・サービスを生産しているという状態と、日本と諸外国のべらぼうな賃金格差が存在し続ける限り、需要変動はあっても需要そのものはなくならないのではないかと考えられるのです。

労働力不足やコストの問題で日本国内での生産が困難ならば、資本・技術を輸出して海外で生産し、そこから日本も含めて消費地にもって行けばいいじゃないかという議論もあります。現に数多くの企業が海外生産・現地生産を行なっていますし、今後さらに増えるでしょうが、しかし非貿易財というのもあります。生産の場所と消費の場所が同じでなければならない財があるということは、一国内の生産要素移動の問題としても、古くから知られていました。具体的には建設業や対人的なサービス業などが非貿易財部門です。建材は貿易できますが、家を建てる、橋を架けるということはその場所に労働者がいなければならないことなのです。自動車・電機製品などは理論的には貿易可能財ですが、海外需要の分をすべて海外で生産しているわけではありません。現地化を困難にする様々な事情があって、大量の最終製品や部品を輸出しているという現実があります。したがってそうした産業では、日本人労働力を十分に確保できなければ、外国人労働力への需要が発生することになります。実際には、先ほど申し上げた3K・7K職種のほとんどがこういった非貿易財部門や貿易困難な業種に含まれているということが問題の性格を一層複雑にしているように思います。

(4)外国人労働力の供給

個々の外国人労働者が何をどのように判断し、計算して日本にやってくるのかというと、通常、次の3点が指摘されています。第1が高賃金仮説です。正確に言えば、送り出し国で得られる賃金と日本で得られる賃金 — 必ずしも日本人と同格の賃金ということではあ

りませんー の間に相当の格差があるということです。むろん、すぐ後で申しますように、日本で仕事に就くために求職コストを負担し、移動コストがかかります。さらに物価の高い日本で生活するのですから在留コストも無視できません。殊に、日本経済の底辺分野を支える外国人の多くが家族を残して単身で出稼ぎに来ているとするなら、彼または彼女は仕送りや貯蓄をしながら、日本で自分の生活も支えなければならないわけで結構大変なことだと思います。しかし何倍、何十倍という賃金格差があれば、こうした求職・移動・在留のコストを差し引いても、日本に出稼ぎに来るとするのは十分に合理的な行動だというわけです。大きな格差を前提にすれば、仕送りや貯蓄が日本では大した額と思われなくても、自分の国ではーたとえば自営業を始めたり、家を建てたりする資金としてー 充分意味をもつ額になるということです。

第2は技能修得仮説で、日本で技能を修得して帰れば、母国でーあるいは、さらに第三国に出稼ぎに行つてー より良い職に就くことができるということです。

第3は就業機会仮説とでも言ったら良いのでしょうか、母国では就業機会が不足して失業してしまうので、日本にやって来るというのです。案外、日本では、外国人労働者というのは自分の国で食い潰れたような人達なのだと思っている方が多いのではないのでしょうか。

これら三つの仮説を検討する前に、労働力と情報の流れるメカニズムについて若干お話ししておきましょう。

(5)外国人労働力の市場：日本と外国の労働市場を結ぶ機構の確立

ある外国人が、日本で働きたいという意図をもって、日本の労働市場とは切り離されているので、それだけでは現実に日本で働くことはできません。現にたくさんの外国人労働者が当てもなく日本にやって来るのではなく、不法であろうが確かに職に就けるという当てがあつて入国しているということは、日本側の外国人労働力への需要と外国人の日本への供給とが会合する場があり、需給が調節される機構が確立しているということを意味します。現在の日本に関して言えば、それはリクルーター（手配師）とかブローカー（周旋業者）などの仲介業者です。

外国人労働力の仲介業者については、その実態が十分に明らかにされているとは思えないのですが、私が読んだ限りでは、外国人が日本への出稼ぎを希望してから現実に日本で働くまでの仕組みは、およそ次のようなものです。

出稼ぎの意図をもつ外国人は現地の仲介業者に登録します。現地の仲介業者がその国の

農村・漁村津々浦々にまであるとか、巡回しているとは考えにくいので、登録できるのは、人口が極端に集中した少数の大都市に住んでいる人と言えるでしょう。登録には何らかの手数料が必要な場合もあるでしょう。現地の業者と日本の仲介業者との話がまとまって、何人か日本に送り込むということになると、現地の業者は旅券・ビザ・航空券を用意します。当然、労働者はその実費と手数料を支払わなければなりません。さらに、観光ビザで入るなら、日本の空港の入管で、滞在中困らないだけの金を持っているということを証明しなければならないことがあり、「見せ金」が必要になります。これらの額を自分の貯えから払えない場合は、一片道の安売り航空券や見せ金は日本人の感覚ではどうにか出せそうな額でしょうが、彼らにとってホイと出せるものでないことは想像に難くありません。借金をすることになります。それだけの借金ができるのは、担保になるだけの財産を持っている人か、返済能力、つまり稼ぐ能力が認められている人に限られるでしょう。むろん必要額を全額工面できないということもあるでしょうが、その場合は現地の仲介業者に用立ててもらい、前借りすることになります。

日本へ行くのに日本人の付き添いがついたり、日本の空港へ出迎えが来ることもあるそうですが、もちろん親切心からではなく、入管を通りやすくしたり迅速確実に日本の使用者や手配師のもとに送り届けるために日本側の受け入れ仲介業者がすることです。日本に来てからは二通りに分かれます。仲介業者が支配下の外国人を使用者に派遣する派遣型と、仲介業者の紹介により使用者が直接雇用する供給型です。不法就労活動をさせたり、斡旋したりすることを禁ずる入管法第73条の2を別にしても、ほとんどの仲介業者が職安法や労働者派遣事業法の規定から外れた違法な業務を行っていると見て差し支えないと思います。

ここで大事なことは、現地の仲介業者が労働者に用立てた金は元をたどれば日本の仲介業者から前貸しされたものであり、仲介業者から借金した労働者は日本に来てから前貸し金によって女郎と同じように人身的な支配を受けるということです。仲介業者や使用者にパスポートを取り上げられるとか、監視付きの宿舎に強制的に入れられるとか、不明朗で法外な額の賃金天引きがなされる等々の違法な実態が報告されています。使用者は日本の仲介業者に紹介手数料や派遣料を払い、日本の仲介業者は現地業者に前貸しし、現地業者は労働者に前貸しする。これと逆の経路をたどって日本に来る労働者は前貸し金によって支配され、また使用者が手数料や派遣料を払っても割に合うだけの安い賃金しか得られないわけです。たとえば、土木建築作業で食費抜き一日四千元という例がありますが、おそらく日本人労働者の半分かそれ以下でしょう。

(6)送り出し国の状況

日本に來ている外国人労働者の出身地はほとんどがアジアと中南米ですが、それらの諸国に共通して見られるのは大都市の人口爆発です。むろん国全体で人口増加率や出生率が高いのですが、それに加えて農村から少数の都市への人口移動が原因で、首都とその近傍だけで総人口の何割を占めるという国も珍しくありません。都市への人口流入を規定する要因としては、高賃金、就業機会、職業選好などが指摘されています。都市へ来ると、まずそこで最下層の生活をして、都市生活に順応し、次に都市の商工業に順応します。この過程で様々な知識・経験・技能を身につけ、運の良い人や才覚のある人は階層を上昇し、いくばくかの財産も貯えます。こういう人々が日本への出稼ぎ予備軍を形成しているというのが、現在、途上国の調査や研究をなさっている多くの方の仮説だろうと思います。つまり、それぞれの国で最底辺にいて、食い潰した挙句に、絶望的状况から逃げ出すようにして日本に來るのではないということです。

もちろん、厳密に調査結果を踏まえて検証しなければならないことですが、次のようなことは言えると思います。日本側の外国人労働者への需要はおそらくほとんどが都市圏の商工業やサービス業にあるのですから、送り出し国で農業労働に就いている人や、都市でも雑業層と言われるような――具体的に申し上げると私の無知を曝け出すことにしかならないのですが、たとえば花売りや、街路でゴミや牛糞を拾っているような――人々が突然日本へ来て仕事ができるとは考えにくいのです。日本で働くための適性としては、都市で「近代的な」商工業に従事した経験をもち、そこでの特有な――たとえば晴れの日も雨の日も定時に出勤し、指揮監督のもとに組織的に作業するといった――労働習慣を身につけていることが必要でしょう。外国人労働者を仲介・斡旋する業者も「どういう人なら日本で使えるか」を判別する力がなければ、何年間も営利事業としてその仕事を続けることはできないでしょう。また、さきほどお話した求職や移動のコストを負担しなければならないという点を考えても、それなりの収入や財産があり、あるいは借金できる能力がなければ日本へは來れないでしょう。

アジア・中南米出身の外国人労働者が現に日本で、最底辺の生活をし、最下層の職業に就いているからといって、彼らがもともと現地でもそうだったのではないということをこの仮説は意味しています。さきほど、外国人労働者が出稼ぎを選択する要因として、高賃金、技能修得、就業機会という三つの仮説を紹介しましたが、今の話からすると、就業機会仮説は支持しにくいと考えられます。もちろん、送り出し国の内部で就業機会が少なく、

膨大な失業者や半失業者が存在することは事実ですが、そういう人々が直ちに日本に来るとは考えにくいのです。これに関連してちょっと申し上げておきたいのは日本に來ている外国人労働者の学歴が驚くほど高いということです。不法就労者を含めても同じことです。さきほども紹介した企業活力研究所の実態調査では、調査対象外国人のうち就労ビザをもっているのはたかだか2割ですが、学歴は大学卒以上の比率が神奈川県で40%、大阪府で59%、東京都で67%にも達します。

技能修得というのは主観的な意図としてはありうるのですが、外国人労働者自身が現地ではそれなりの技能や熟練・経験を有する労働者だったとすると、日本で働くことを選択する要因としては少し弱くなります。フィリピンの大学で、専門教育を受けた技術者が「研修」のために日本にきたところが、文字通り「単純労働」ばかりさせられて少しも研修にならないと抗議の末、職場を放棄して解雇され、訴訟を起こしたという記事が『朝日新聞』に載っていました。現地での募集広告では「研修（トレイン）」となっているのに、彼らの在留資格が「技術（就労ビザの一つ）」だというのも奇妙なことです。この記事を読んで興味深く考えさせられたことがほかにもあります。第1に、技術や技能の修得を目的に日本へ来る外国人は確かにいるだろうが、「研修」の実態は彼らの期待と乖離していることがあるということです。乖離の理由として、企業は単純労働に配置して労働力不足を補うために研修生を導入しているのだとしばしば指摘されています。研修が低廉な労働力確保の隠れ蓑にされているというのはおそらく事実でしょう。ただ私は、技能も技能観も国によって、また生産システムによって異なるということを考えておかなければならないと思います。訴えられた製糖会社では砂糖袋の運搬・梱包や自動機械のボタン操作をさせていたそうですが、その言い分は「機械は全自動でも、砂糖の結晶の出来具合や数値の理解と経験がないと作業にならない。…それを理解させるのが『研修』」だということです。日本の企業では、大卒の技術系社員を採用後の研修期間に工場の現場に配置して、一通りの作業を経験させるのは決して珍しいことではありません。また、日本での研修内容が同じ産業でも外国の別の企業に行ったらほとんど役に立たないということも充分ありうるのです。この製糖会社の件について私は企業を弁護するつもりもありませんし、詳細な事実を認識しているわけでもありません。ただ、ある企業が本気で外国人に技能を修得させようとしても外国人の期待に沿える保証はないということを言いたいのです。むしろ、日本企業の多くは海外生産や技術輸出の経験がありますし、様々な情報も流通していますから、こうした技能や技能観のギャップについては熟知しているはず。それでも研修生を受け入れるのは、多かれ少なかれ企業は研修を隠れ蓑にしており、しかも隠れ蓑を成

り立たせるだけの研修生の供給があるのだと理解すべきなのでしょう。

考えさせられた第2の点は、このフィリピン人技術者の研修手当は月額わずか38,000円だという事実です。渡航費・食費は受け入れ企業の負担ですが、学生の片手間のアルバイトでも容易に稼げるような手当であるということに驚きました。しかし、これだけの額でも、フィリピンと日本の経済格差は一人当たりGNPで計って30倍以上もありますから、フィリピンで使えば大きな意味をもつでしょう。わずかな研修手当であっても、外国人がそれに魅力を感じることが充分ありうるのです。つまり、技能修得のために日本で働きたいのだという仮説が成り立つとしても、この仮説には同時に高賃金仮説もあてはまりうるのです。

したがって外国人が日本に出稼ぎに来ることを選択する要因を、まず何よりも高賃金仮説で理解しても差し支えないのではないかと思います。正確に言えば、日本では低賃金であっても、彼らが苦労してその一部を貯え、自国にもって帰れば、将来何かをするときの資金になるし、あるいは数年間は「豊かな」生活ができるということですから、「高賃金」などと言わないほうが適切でしょう。あとで、またお話しますが、日本の企業は低賃金で雇えて、外国人にとっては自国で働くのより高賃金なのだから、現状は双方にとって幸福で、たいへん結構であるなどと言うつもりはありません。

(7)小括

先ほど、外国人労働力への需要には長期的・構造的な要因が関わっていると申し上げましたが、供給についても同様なことを指摘できると思います。アジアや中南米の諸国は、この数年の間に急速に労働者を外国に送り出すようになったのではなく、古くから欧米諸国、中近東などに労働力を供給していて、有力な供給先の一つに日本が加わったということなのです。海外への出稼ぎで国内で働くのに比べて何倍も稼げたという成功例が不断に出稼ぎ志向を再生産してきただけでなく、都市での階層上昇の誘因を、さらに農村から都市への人口流入の誘因を形成してきたのです。しかも、出稼ぎで発生した欠員に、わっと人が群がるために、こうした誘因は過剰に形成され、大都市の人口爆発を助長してきたのだと指摘する人もいます。日本が数十万人の外国人労働者を受け入れて、個々の送り出し国で若干の就業機会が生まれても、それをはるかに上回る人口爆発をもたらす効果があるのだとすると、将来を展望するには供給の構造的要因も考慮しなければならないことになります。

むろん、需要側と供給側とのあいだに大きな経済格差のあることが外国人労働者の発生

する前提なのですが、ここで私にはよくわからないことがあります。「貧しい国」はどこも同じように労働者を国外に供給しているのでしょうか、あるいは同じような送り出し圧力が形成されているのでしょうか。たとえばインドは一人当たりGNPで中国やパキスタンと同水準、タイやフィリピンより低く、巨大な人口を抱え、都市に人口が集中しています。こうした点では中国とよく似ているのですが、外国人労働者の送り出しという点では日本においてはほとんど目立たない国です。インドより人口が少なく、相対的に豊かなタイやフィリピンの方が多くの労働者を日本に送り出しているのです。逆に、台湾は着実な経済発展の結果、日本との経済格差は極小化している――したがって求職・移動・在留のコストを差し引けばたいして高賃金にはならないと考えられる――のですが、数十万人の台湾人が日本に出稼ぎに来て働いています。しかもその台湾自体が近隣の東南アジア諸国から外国人労働者を受け入れているのですから驚きです。韓国も台湾と若干似たところがあると思います。このように、外国人労働者が生み出される要因を単純に一般化してしまうことはできず、二国間の個別具体的な関係――いわゆる国交のあり方とか、貿易関係、経済開発援助、資本移動、移民や永住者の存在、情報の伝達など様々な関係――を見なければなりません。こうした意味でも、労働の国際移動には、単に一時的に余っている国から一時的に足りない国へ流れるというのではない構造的な性格があるとは言えるでしょう。

現在既に日本の景気は沈滞傾向にあります。将来、労働市場の需給動向が大幅に逆転すると、どうなるのでしょうか。むろん外国人・日本人を問わず失業者が増えるでしょう。欧米諸国の経験では例外なく外国人労働者の失業率の方が高くなりますが、「低賃金でありながら高賃金」という特質がある限り、外国人労働力の需給はなくならないでしょう。「安く買い、高く売る」というのは経済的に合理的な行動ですから、モノとカネだけでなく労働市場も国外に開かれているべきだという規範に従うなら、たくさんの失業者と外国人労働者が併存しても不思議ではありません。しかし、このように単純化しては問題をとらえきれないだろうと思います。たとえば、劣悪な労働条件が放置され、限界的産業が温存され、日本社会の最底辺に外国人が滞留するといったところまで視野を広げる必要があると考えているのですが、まずは、現在、外国人労働者についていかなる問題認識があるか概観してみましょう。

III 日本の外国人労働者問題

(1)不法就労

最近ではそれほどでもありませんが、80年代末頃には外国人労働者問題というと、不法就労や開国・鎖国論に議論が集中していました。多くの人にとって問題認識は不法就労から始まっているといっても過言ではありません。ところで、ここまでのところでお話したように、日本には外国人を雇いたい企業があって、海外には日本で働きたい人がいて、そこに接点があり、外国人労働者の雇用関係が現実になり立っているのです。雇用も含めて、契約は双方の自由意思から発するというのが近現代の市民社会の基本原則であり、市民法の基本原則の一つ - 「契約自由」 - です。「雇いたい、働きたい」という自由意思の結果成り立っている雇用・労働を不法とする根拠はどこにあるのでしょうか。民法第2条や法例によって外国人の権利能力や行為能力は認められていますし、労基法第3条やその他の法律では国籍による差別を否定しています。外国人の雇用・労働を一般的に不法とするような法はもちろんないのです。市民法や労働法ではなく、ご存じのように入管法を唯一の根拠として不法就労と認定されるのですが、入管法にも教授から技能まで14通りの就労目的の在留資格があり、それぞれの資格内であれば就労は合法です。ところが在留資格の用意されていない職種で外国人が働くことは入管法によって不法とみなされることになるのです。彼らは人の身体・生命・財産を傷つけるといった道義に反することをしていくわけではありません。それどころか日本社会に必要なだが日本人が嫌う仕事をしている— しかも多くの場合同じ仕事に就く日本人より低賃金で— という意味で、日本経済の重要な一部分に組み込まれていると言っても差し支えないのですが、国の方針で不法とされているのです。たしかに入管法からすれば不法には違いないのですが、「不法就労者」という言葉は、その外国人があたかも悪人であるかのような印象を与えがちであることに注意する必要があります。国が認めていないだけなのだから「非公認労働者」という言葉を使うべきだという主張もあります。

とはいえ、国家があり、国籍があり、国境がある以上、出入国と外国人の在留を何らかの仕方で管理するのは当然で、ここで外国人の就労の合法・不法を認定するのも日本だけではなく他の国でも - 外国人を対象とした独自の就労管理制度をもっている国もありますが - 同様です。しかし、入管法で不法と認定すれば一件落着となるのではなく、問題は、入管法が現実にとどれだけ対応できているか、逆に入管法が事態にいかなる影響を与えているかということにあるのです。

まず前者の点を考えてみましょう。89年の入管法大改正の背景は、急増する合法就労外国人の活動内容が多様化してきたことと、不法就労が激増したことにあります。在留資格を新設整備することにより前者には対応したかもしれませんが、後者の点では大いに疑問が残ります。就労目的の在留資格は、日本人と競合せず、また日本人では代替できないような高度・特殊な技能・知識・経験を有する者に限定する — 「単純労働者は当面受け入れられない」 — という原則を変えなかったのに、「不法就労」の事実への有効な対応策を打ち出さなかったと考えられるからです。すなわち第1に、労働市場では大量の需要・供給の存在する職種に入管法は在留資格を用意していないのです。日本は、歴史的に、いわゆる「単純労働」に外国人を必要としたことがないのだから、入管法がそうした在留資格を用意してこなかったのも仕方がないのだ、日本はむしろ戦前戦後を通じて移民の送り出し国だったじゃないかという議論があります。旧入管法はこの議論で弁護できるかもしれませんが。しかし新入管法は「単純労働」への不法就労という事実に対応すべく改正されたはずです。改正後も就労目的の在留資格が実質的には何ら拡大されていないことの是非がまず検討されるべきでしょう。ここで一つお断りしておきたいことがあります。外国人労働者問題に関して、「単純労働者には在留資格がない」というように、「単純労働」の語がしばしば用いられます。この語の用法を子細に検討してみると、入管法に在留資格がなく、且つ外国人が多く参入している職種であるという以外に定義のしようがないことがわかったと思います。つまり、「単純労働」という言葉そのものが入管法と3K・7Kという現状を象徴的に表現しているのです。これは仕事の内容や質を表現する語ではないのです。

第2に在留資格を拡大しないのであれば、急増しつつある不法就労に対して強力な対策を打ち出すべきだったのです。これに関する改正の要点は就労資格証明書制度の導入と不法就労助長罪への罰則規定の新設でした。就労資格証明書というのは、どういう仕事に就くことができるのかを法務大臣が証明するもので、在留外国人本人の申請に基づき交付されることになっています。したがって原則的に就労ビザをもつ人だけに発行されるのですから、この制度に不法就労を防止する効果をもたせるには、雇入れに際して、外国人には証明書の提示・提出を、使用者にはその確認を義務づけなければならなかったはずですが、就労内容の明示された在留資格を持っていないが就労はまったく自由な外国人（在日韓国人・朝鮮人など）にはこの証明書制度は馴染まないため、提示の有無によって不利益な取扱をしてはならないという骨抜きのため書きを付けなければならず、また提示・提出を求めても外国人に断られれば使用者は強要できないこととされたのです。そのため、実際にはほとんど何の役にも立たない制度として出発しており、交付件数も1990年

で700に過ぎません。使用者や仲介業者への罰則は、不法就労助長の事実が摘発されて初めて意味をもつのですが、対症療法的な効果も不法就労を防止する効果も当初から疑問視されていました。不法就労の存在を極小化しようというのであれば行政機能の抜本的強化—たとえば入国審査官・入国警備官の大幅増員—が必要でしょうが、改正前後の経緯にはその発想は欠けていました。ただ、あとでも話すつもりですが、不法就労の防止と取締のために莫大な財源と人材を投入し、人権と自由をかなりの程度犠牲にしても、不法就労はなくなるのではないのかという指摘は以前からなされていました。不法であろうが外国人を雇わなければ経営が成り立たず、そういう企業によって社会の経済活動の不可欠の一部が担われているという構造がある以上、いかに罰則を設けても取締りを強化しても、不法就労はなくなるまいだろうというのです。

新入管法が不法就労の事実に対応できていないだけでなく、それを助長しているかのようにも思われる面もあります。就学という在留資格を新設したのは「日本で何か学びたい」という外国人の増加に応えるものでしょうが、日本語学校等の就学生が不法就労の温床の一つであったということは既に知られていました。そこでアルバイトの事前許可制を導入したのですが、仕事の内容や時間に制限があるため、かえって就学生ばかりか留学生まで無許可のアルバイトに走らせているのではないかと指摘する人もいます。

(2) 違法雇用・無権利就労

このように話していると、外国人の不法就労はけしからんから嚴重に取り締まれと主張しているかのように聞こえるかもしれませんが、私がここで言いたいのはそういうことではありません。もちろん、単純労働者は受け入れないという国家の原則の是非も議論すべき対象だとは思いますが、ここではそれが事態にいかなる影響を与えているのかを考えてみたいのです。私人間の雇用契約から発する行為や状態のうち、一方の当事者が特定の在留資格を満たしていない外国人の場合、それにわざわざ不法の烙印を捺しておきながら、現実にはそれを野放しにしているために、雇用・就労の実態を望ましくない方向に導いてしまうという結果が生み出されているのです。不法就労外国人の職種はほとんどが3K・7Kですが、ここではただでさえ労働条件が悪く、雇用・就労が望ましくない状態になりがちです。労基法のように個別的な雇用関係を規制する労働法はこうした劣悪な雇用・労働条件を防止すること—従属労働論では、事実として弱い立場にある労働者の権利を保護し、使用者の責任と自覚を促すこと—を目的としており、労働基準局や労働基準監督署がその実効性を担保しています。ところが入管法第62条では、「国又は地方公共団体の

職員は、その職務を遂行するに当って前項の外国人[不法就労者や不法入国者・上陸者等]を知ったときは、その旨を通報しなければならない」と、公務員の通報義務を定めています。市大の教員も公務員ですから、留学生が事前の許可なくアルバイトをしていることを知ったら、入管に通報しなければいけないということになります。ただし、通報を怠っても罰則はありませんし、もとより国公立大学の教職員が留学生を密告したなどという話は聞いたことがありません。労働基準監督官にも当然、通報義務があります。他方、労基法第105条には「労働基準監督官は、職務上知り得た秘密を洩らしてはいけない。労働基準監督官を退官した後においても同様である」とあり、法務省も人権に関わる場合は守秘義務を優先させ、通報義務を免除する旨の通達を出していますが、必ずしも徹底されていないと指摘する人もいます。労働省は、通報せず保護だけ与えれば不法就労を助長することになるという見解を示しています。したがって、たとえば観光ビザで入国して働く外国人が労働条件に不満をもって労基署に来ると、入管に連絡され、強制退去になってしまうということもあるようです。

不法就労外国人がこうしたことを知っていれば、もちろん労基署に駆け込んだりはしないでしょうし、知らなくても、「お上」に訴え出ると同時に自分の「不法」が暴露されるのではないかと本能的に危惧するでしょう。こうして入管法の「不法」認定により労働基準行政が骨抜きにされ、労働法に反する雇用・労働の実態がはびこることになるのです。さらに外国人の逡巡や無知の上に、限界的産業や不良企業が温存され、3K・7K職種が再生産されているというわけです。

具体的にどのような雇用・労働実態の問題があるのか皆さん既にご存じのことと思いますが、日本の外国人労働者にいかなる権利が認められ、どのような法の適用対象となっているのかということと関わらせて若干申し上げておきましょう。基本的人権の一つとしての平等権は憲法第14条では国民に限定されていますが、昭和39年11月18日最高裁判決ではGHQ草案通り外国人にも認めています。労働法分野では労基法第3条が国籍による差別的待遇を禁じており、罰則も設けられています。職安法の第3条も同じ趣旨です。労働法、殊に労基法、最低賃法、労働安全衛生法等の、現実の労働条件・雇用関係に関して労働者の個別的権利保護を目的とする法については、雇用にいたる経緯に関わりなく労働の事実があれば適用されます。これらの法が不法就労外国人にも適用されることは、昭和63年1月26日付の労働基準局長名通達や職業安定局長名通牒でも明言されています。したがって、差別待遇はもとより、最低賃金以下、賃金の未払い・遅配、過長な労働時間、安全衛生上の問題や、仲介斡旋業者の欺瞞的情報による人集め、中間搾取、前貸し・パスポート取り

上げによる強制労働などいずれも、当事者が不法就労外国人であっても違法であることに何ら変わりはありません。

他方、平成元年7月25日付の職安局長名通牒で、職安法や職業能力開発促進法、労働者派遣事業法については不法就労者が適用除外になる可能性があります。むろん公共機関が不法就労者に職業紹介をすることができないのは当然といえばあまりにも当然なのですが、法や行政が実態と乖離し、違法状態を放置してしまうというジレンマがあります。現実には合法就労者の多くは入国前に就職先が決まってお入国後の失業・求職の可能性は低いのにに対し、不法就労者の方が失業・求職・転職の可能性が高いのは明らかで、彼らを正規の職業紹介・派遣事業の対象から除外すれば、違法な仲介・斡旋業者や雇用形態の温床を生み出すことになりかねないからです。

つい先日の新聞に、観光ビザで就労するパキスタン人が川崎の印刷会社で作業中の事故で右腕を切断し、約140万円の労災給付を受けたが、さらに使用者の安全管理責任を問われ、約8000万円の損害賠償請求訴訟をおこしたと報じられていました。この例では幸いにも労災が適用されているのですが、使用者は不法就労助長罪で処罰されるのを恐れ、労働者は摘発され強制退去になるのを心配して、どちらも労災補償申請をしないということもあります。このように多くの点で入管法によって「札付き」にされることによって、労働者の諸権利が現実には骨抜きにされ、損なわれているのです。

労働組合法や労働関係調整法も、雇用労働の事実があれば当事者の意思次第で当然、適用されます。しかし、合法就労者でさえ多くは事実上未組織・無協約状態で、合法・不法の外国人の組織化に乗り出している組合もあることはありますが、外国人労働者は集団的権利を行使できていないというのが実状でしょう。神奈川県労働部労政課が2年前に実施した県内民間労働組合役員調査では、外国人労働者を組合に「受け入れる態勢にある」が14.3%、「ない」が11.9%ですが、「今まで組合で話し合ったことがない」が63.7%を占めており、「検討中」はわずかに2.8%で、組織化への関心の低さを表していると言えるでしょう。健康保険、年金、雇用保険、労災補償、児童手当等の社会保障法についてはすぐ後であらためてお話いたします。

(3)職場での不適合

ここで職場での不適合と言うときに、外国人労働者の側が企業・職場に不適合だということだけでなく、企業・職場が外国人を雇用するうえで十分な対応をしていないという面も見なければいけないのですが、私が知りえた限りでは使用者側を対象にした調査や事例

研究が圧倒的に多く、データ・ソースとしてはいささか一方的かもしれません。また合法就労に関するデータの方が多く、不法就労者の職場の実態についてはよくわからないことがたくさんあります。どの調査でも職場で発生する最大の問題としては言葉の問題、それに関連する意思疎通やチームワークの困難が挙げられています。また、外国人労働者を対象にした事例研究でも、日本人が案外英語ができないなどという声が出ています。次に多いのが雇用契約や労働条件に関わるトラブルで、賃金・休暇・時間外労働などはもとより、契約形態（期限付きか期限無しか）についても労使双方の意向が噛み合わない場合がしばしばあるようです。さらに就業規則や勤務上の慣行に関わるトラブルも指摘されています。仕事の進め方や責任・権限の持ち方について考えが異なれば、こうした問題も当然発生するのですが、双方の努力次第で改善できる問題のように思われます。就労ビザの取得が面倒だという声もあります。ビザの交付に先立って在留資格認定証明書というものが必要になるのですが、本人、受け入れ企業、地方入管、法務省、労働省、外務省、在外公館の間を書類が行ったり来たりするのですから、実際にかなり時間のかかるものなのでしょう。

工場や土木建築の現場で働く外国人が最初に覚える日本語は「バカヤロー」と「スママセン」ではないだろうかと言う人がいます。単なる言葉遣いとしては日本人の間でも同じことがあるでしょうから、これを直ちに差別や蔑視だとは言えないのですが、罵声を浴びせられ、ただただ謝ることを最初に覚えるというのは少し悲しい話です。名前が発音しにくいので無理に日本風の名前を付け、本人にも使わせるといったことがあるそうですが、これなどは明白に差別処遇です。企業内の書類にも日本人名を使っている場合は入管や労基署の摘発を逃れる意図や、脱税の意図もあると見て差し支えないでしょう。日本人の名にして脱税するというのはこういうことです。滞在1年以内の外国人の所得税源泉徴収税率は20%（日本人の倍）なので書類上は日本人を偽装する方が有利なのです。逆に、税務署は不法就労外国人が雇用されている事実を知っても、入管に通報しないことと引換えに――したがって不法就労がそのまま続きます――徴税額だけを増やすことができます。

(4)生活・地域問題

入管法・労基法や職場とは別の面からも様々な問題を見出すことができます。外国人労働者が現実に日本のどこかに住み、生活しているということに関わる問題群です。ちょっと考えただけでも実に様々な問題がありそうだとことがわかります。私はそのすべてを指摘することはできませんし、既にご存じのこともあるかと思いますが、ここでは三つの問題群に分けるだけにします。第1は困窮です。四畳半一間に4人で住み、パンと

牛乳だけで何週間もしのぎ、慣れぬ土地での生活でストレスがたまり、過労や栄養障害が重なって病気になっても医者にかかれないうといった、いつのまにか日本ではなくなったかのように思われている極貧が外国人の間に存在しているのです。原因には、日本人より低賃金のうえそこから貯蓄・送金するから貧困だという面と、健保など社会保障制度の適用対象から外されているため何かあったときに窮迫するという面があるでしょう。結局これは「日本の特定職種の人手不足－送り出し国との経済格差の存在－出稼ぎ－不法就労－違法雇用・無権利状態」というこれまで見てきた問題連鎖の一つの現象ですから、この連鎖の構造を改めない限り困窮もなくならないでしょう。だからといって現にある困窮を放置しておいて良いのだということにもならないでしょう。外国人への社会保障の適用状況については、法政大学の高藤昭氏の作成した表が資料のなかにあります。ご覧になってわかるように、ほとんどが外国人に適用されていますが、不法就労者にも適用されるのは厚生年金や労災、児童福祉法などわずかです。国民健康保険や生活保護を外国人すべてに適用すべきだという声は市民団体や医療現場から出ているのですが、厚生省は不法就労・不法滞在を容認する制度はとれないとしています。事業所や共済組合の健保は不法就労者を除外していますし、国民健康保険はようやく6年前に在日韓国人・朝鮮人など外国人も加入できるようになりましたが、外国人登録や在留資格の点で、また公務員の通報義務に阻まれて、不法就労者の加入は絶望的に困難です。したがって彼らの多くは医者にかかりたがらないのですが、重症にしまったり、急病で病院に担ぎ込まれることはあります。健保に入っていないければ医療費は全額負担になりますが、とても払えないということもあるでしょうし、病院の方も払ってもらわなければ困るわけで、外国人労働者の診療を拒否するところもあるそうです。そうした場合も生活保護法第34条④の医療扶助に関する急迫保護の規定を使って外国人が医療サービスを受ける道があったのですが、1990年10月に厚生省は不法就労者には急迫保護を適用しない旨の指導を始め、外国人労働者をめぐる医療の状況は混乱しています。国家行政は困窮の実態から遠く、国策に縛られているせいか対応も遅れているというか消極的なようです。しかし他方で、数年前から外国人労働者を支援する市民団体が各地で活動していますし、地方行政の現場で働く人々も現実的な対応を様々なに始めていて、「行旅病人及行旅死亡人取扱法」などという1899年制定の古い法律－むろん今でも生きている法律です－まで注目されているのだそうです。現在、外国人労働者の困窮の問題としては何よりも医療が注目されていますが、失業、教育、住宅などの点でも深刻な問題が発生しつつあります。いま申し上げたのを生存権に関わる事柄とまとめることができると思いますが、この権利はすべての外国人に完全に認められるものでは

外国人に対する主要社会保障法の適用状態

	対 外 国 人										不法就労者 ○適用あり ×適用なし	適用対象 外国人実数	備 考
	1922	25	45	52	61	65	77	79	82				
国民年金法 (昭和34・法141)					59					○	×	約53,000人 (1986年末)	要外国人登録 不法者は、1号の居住 要件を欠く
厚生年金保険法 (昭和29・法115)			41	46						○	○		雇用関係あればよく、 居住要件不要
国民健康保険法 (昭和33・法192)			38		58				86	○	×	445,655人 (1987・4)	1年以上滞在する者に 限定。要外国人登録。 不法者は排除
健康保険法 (大正11・法70)			22							○	×		不法就労者、 判明次第排除
労働者災害補償保険法 (昭和22・法50)			47							○	○	87年以降、 不法就労者 77人	療養補償給付 休業補償給付 障害補償給付
雇用保険法 (旧失業保険法) (昭和49・法116)			47							○	×		性格上失業すれば帰国 義務。適用は、永住者、 韓国人、日本人の配偶 者に限られる
児童扶養手当法 (昭和36・法238)					61				82	○	×		要外国人登録
特別児童扶養手当等の 支給に関する法律 (昭和39・法134)					64				82	○	×		同上
児童手当法 (昭和46・法73)					71				82	○	×		同上
生活保護法 (昭和25・法144)			46	50						△	×	37,796人 (88年平均)	適法在留者のみ
児童福祉法 (昭和22・法164)			47							○	○		一応適用されている が、法務省の措置との 関係で排除されること がある。
身体障害者福祉法 (昭和24・法283)					49					○	○		
精神薄弱者福祉法 (昭和35・法37)					60					○	○		
老人福祉法 (昭和38・法133)					63					○	○		

 適用 ○ 現に適用あり (注) 1号被保険者と2、3号被保険者とは扱いが異なることに注意
 不適用 △ 現に事実上の適用あり
 行政措置による事実上の適用

高橋昭「保護と均等処遇をめぐって」『大原社会問題研究所雑誌』第376号、15頁

ないというのが法曹界でも通説のようです。

第2に、生活習慣や宗教の相違に起因する様々な問題があります。この点については、「できるかぎり民族や宗教の個性を尊重する」というのと「郷に入っては郷に従え」というのと必ずしも両立しないふたつの考え方があります。現在少なくとも日本人の側からはこの問題をそれほど感じることなく済んでいるのは、おそらく外国人の数が日本人の生活習慣を「脅かす」には程遠い少数であることと、永住者にしろ出稼ぎ労働者にしろ多くの外国人が民族的アイデンティティを強く主張していないことによると思います。特定の民族・宗教のグループが地域人口の20パーセント、30パーセントもいて、強烈な自己主張をしている欧米諸国とはかなり異なる状況にあります。

しかし、それにもかかわらず外国人に対する差別意識や蔑視は決して無視できないほどにあるのではないのでしょうか。これが第3の問題群です。しかも、必ずしも外国人一般に同じような意識をもっているというのではないようです。一方では日本人らしくないというだけで帰国子女がいじめられ、他方では欧米諸国から来た白人、いわゆる「外人」とその他の外国人に対するのではかなり相違があるのは否定できないでしょう。朝日新聞にこんな記事が載っていました。私ども商学部の中国人学生が「電車のなかで留学生仲間と中国語で話していたら、隣に座っていた中年女性から『静かにして』と注意された。特に大声で話していたわけではない」のだそうです。この学生は「金髪の外国人が英語で話していたら、どうでしょう」と問いかけています。非欧米・非白人の外国人にこう思われているというのは悲しいことです。むろん白人も様々な差別を感じているということは彼らの新聞への投書などからうかがい知ることができます。

この問題に関わって私が最近気になっているのは、外国人労働者が増えると犯罪が多くなり治安が悪くなるという説です。結構有名な研究者や責任ある立場の人のなかにもそういうことを言う人がいます。たしかに外国人犯罪の件数は外国人の増加率をはるかに上回って増加しています。しかしこの問題を考えるときには次の四つのことに注意しなくてはなりません。第1に、何だかんだ言っても日本は豊かになったため犯罪を職業とする外国人が仕事をする目的で日本に来るようになったということです。いかに職業的とはいえ彼らを外国人労働者に含ませるのは不適當でしょう。第2に外国人の犯罪はいかなる意味でも一人の口に上りやすく、ニュースバリューが高く、そのうえ手口が特異な場合がありますから一 目立つのです。第3に同じような犯罪でも外国人が犯人だと日本人より「大げさに処理される」傾向があるのです。たとえば日本人が万引をしてもよほど悪質か常習犯でなければ窃盗犯として送検されることはないでしょうが、外国人だと万引された商店

主から警察、検察にいたるまで厳格に大げさに扱うのです。第4に外国人労働者、殊に不法就労者は、できるだけ目立たないように稼いで貯蓄・送金することを目的としていますから、人に追われたり警察沙汰になったりする行為には抑止が働くのです。ただでさえ差別されると思っているのであれば「おとなしく」していることが賢明なのです。日本で底辺にいるからといって彼らはもともと犯罪的素質をもっているなどと言うなら、はなはだしい誤解か差別ということになるでしょう。10万人当たりの実際の検挙件数から比較してみると治安悪化説がかなり疑わしくなります。外国人の検挙件数には職業犯罪者や「大げさな」立件・送検も含まれていますが、それでも外国人の犯罪は日本人に比べてかなり低率でしか発生していないことがわかります。1990年に人口10万人当たり刑法犯検挙件数は日本全体で560.30件であるのに対し、来日外国人10万人当たりで115.98件と、約五分の一に過ぎません。さらに罪種別に見ますと、ちょっと古い数字ですが1989年で、外国人入国者10万人当たりの窃盗件数は78.80件、日本の人口10万人当たりでは502.38件とかなりの開きがありますが、さらに外国人の場合は「万引き等の軽微な事案」が多いことも『警察白書』に明記されています。凶悪犯（殺人・強盗・放火・強姦）と粗暴犯（凶器準備集合・暴行・傷害・脅迫・恐喝）の合計では、10万人当たり外国人が6.81件、日本人が31.71件となります。外国人が入ると、人の数が増えるから犯罪件数も増えるというのは確かですが、治安が悪化するというのはいささか根拠の乏しい話のようです。こうした事実無根の説がそれなりに説得力・影響力をもっているとすると恐ろしいことです。しかも治安悪化説は無言のうちに外国人を加害者、日本人を被害者の立場に置いているのですが、皆さんも様々な流言蜚語を耳にしたことがあると思います。中高校生の年代ですとそうした巷の噂をわれわれよりよく知っているかもしれません。

ところで、日本社会はこれまで大量の外国人労働者を受け入れたことがなかったから、法や行政の面で、また職場や地域社会で様々な問題が一挙に噴き出しているのだという説があります。この説の後半はともかく、前半は事実認識として正しくありません。古代の朝鮮半島からの帰化人はともかく、すでに1923年の関東大震災に際しては、「井戸に毒を投げ入れた」などというデマが飛び、虐殺の被害者が出るほどに多数の朝鮮人がいたのです。また1939年から戦中にかけての朝鮮人強制連行という事実があります。公式数字で67万人に及ぶ朝鮮人が徴用・募集・官斡旋等の形で強制的・半強制的に動員され、鉱山や土木などの現場で働いていたのです。むろん強制連行は労働市場を通じた雇用関係によるものではありませんから、不法就労や違法雇用の問題を考える際の前例にはなりません、職場や地域社会で日本人が彼らとどのように接していたかという点では注目に値します。

労働市場や法・行政は当時と今とでは全く違うのですが、外国人についての認識や感覚には当時と共通性や連続性がかなりの程度あると想定できるからです。また、さらに重要だと思うのは、戦後彼らの多くがどのようにして日本に定着し、日本社会はどのようにして彼らを受容したかということです。現在では在日韓国人・朝鮮人を外国人労働者の範疇には含めないほどに定着・受容しているとも考えられるのですが、彼らが民族性を捨て去ったり隠すことを陰に陽に強要されたことが示すように、定着・受容が何の問題も矛盾もない過程ではなかったことは明らかです。しかも現在も約70万人の在日韓国人・朝鮮人が日本の社会・経済の重要な一部分を担っているのですから、「在日」の歴史と現状は日本の外国人労働者問題の原点といっても差し支えないだろうと思います。外国人労働者問題の経験というとすぐに欧米の事例にばかり目が向くのですが、一私もこれから少し話す予定ですが、日本の経験を改めて知ること、自分たちの足元を見つめなおすことの重要性を忘れることはできないでしょう。

(5)国際問題

日本で死亡したフィリピン人ダンサーの死因についてフィリピン側が疑惑を感じ調査団を派遣するなどということがありましたが、その後フィリピンでは日本興行の人气が下がり、日本での差別待遇や日本の仲介業者の違法な実態が厳しく批判されていると伝えられています。これはほんの一例にすぎませんが、日本国内の外国人労働者問題が容易に国際問題に転化する可能性を示しています。

(6)将来問題

ここで将来問題というのは、ありうる将来をいかに予測し、あるべき将来をいかに展望するかということです。外国人労働者問題について今後誰かが何かをしようとするなら、予測と展望がなければ何もできないと考えられるからです。一般的には物事はみなそうだという以上に、外国人労働者問題はこれまで概観してきたことからもお分りいただけるように実に広くかつ深い性質の問題ですから、予測と展望が一層大事なのだと思います。むしろ予測と展望とかはいかようにも可能ですが、おそらく何よりも考える必要があるのは将来の需給状態と滞留でしょう。

労働市場が供給過剰に流れれば失業が発生します。不法滞在の外国人の失業者が大量に存在するというのはまだ日本が経験したことのない事態で、いかなる問題を抱え込むことになるのか未知の部分が大きいと思います。外国人労働力への需要が形成される要因を単

に労働力の数的不足である。―使用者は必ず外国人より日本人を選好する―と考えるなら需給が逆転するとまず外国人が次々と失業し、その失業率が100%に達して初めて日本人の失業が始まるということになるでしょう。逆に先ほど申し上げたように、7K職種では低賃金ゆえに日本人より外国人が選好されているのだとすると、需給逆転後も外国人労働力の需要はなくなることになります。外国人の新たな流入は激減するでしょうが、既に日本にいる外国人が労働力を供給し続けるでしょう。欧米諸国の経験でも、外国人労働者の失業率の方がはるかに高くはなるのですが、ほとんどすべてが失業するということには決してならず、また需給が逆転すると直ちにその国民の失業率も増加し始めます。この7K仮説で考えると労働市場の状況によって変動はあっても外国人労働力の需給そのものは存在し続け、「出稼ぎ外国人」を還流させる力は労働市場からは働きにくいということになります。

外国人労働者の滞留に関する問題は3通りあると思います。第1は不法就労を不法のまま野放しにしておくのか、それとも何らかの仕方で管理や平等化を目指すのかという問題です。その手段の一つに「合法化（アムネ스티）」というのがありますが、海外の事例をお話するところで若干触れるつもりです。第2は限界的産業の温存に関わる問題、第3はスラム化・ゲッター化など社会的隔離や差別に関わる問題です。いずれも私がここで簡単に論じることのできる事柄ではありませんので、このくらいにしておきます。

IV 海外の外国人労働者問題の経験

ここでは海外の事例から外国人労働者問題の多様性と共通性というような話をするつもりだったのですが、もう時間がありませんので大幅に省略させていただきます。

(1) アメリカ合衆国

アメリカ合衆国はインディアンを除けば、もともと移民で成り立った国です。17世紀初頭以来の入植移民から、19世紀後半にはアメリカ産業の急成長にともない労働力移民へと変わり、南欧・東欧諸国からたくさんの――1891年からの30年間で2千万人弱の――移民を受け入れています。ちょうどヨーロッパでは反セム主義が盛んだった時期でもあり、多くのユダヤ人もアメリカへ渡っています。ところが第1次大戦後は産業構造の高度化と農業経営の合理化が進んだため南部農業から北部・西部の産業に労働力が供給されるよう

になり、移民への依存性が低下します。この時期に人種差別的な移民政策が始まり、アジアや東欧・南欧からの移民が制限されます。日本人移民を締め出す政策が始まるのもこの頃です。その後1940～50年代には農業労働力の不足を補うブラセロ計画で500万人におよぶメキシコ人が季節的出稼ぎとして入りますが、第2次大戦後しばらくは合法移民のほとんどがヨーロッパとカナダ出身の白人でした。1960年代に入ると女性解放運動や公民権運動の影響もあってアメリカ版7Kともいえるべき「女性・黒人が底辺の職業を嫌って従事したがらなくなる」現象が発生し、底辺への供給源だった農業労働者も減少してしまったため、低賃金の移民労働力に頼らざるをえなくなったのです。メキシコ・カリブ諸国をはじめとする中南米やアジアからの移民・難民が急増します。1920年代以降の差別的・制限的移民政策が60年代後半から徐々に変化する過程は、一方では制限しても底辺に不法移民が流入し、他方で人種や地域による移民割り当て・上限の設定や、職歴・学歴・財力等による選別的な移民許可という政策がうまくはたらかないという実態を背景にもつものなのです。したがってこの過程で移民法の差別的性格が弱まり、アジアや中南米出身の合法的な移民が増えるのですが、不法移民の流入も一貫して続いているのは注目すべきことです。国ごとに年間2万人とか世界全体で29万人という移民ビザ発行数の上限をはるかに上回って外国人労働力の需給が存在するということなのでしょうか。1986年の移民法改正はこうした事態に対応しようとして、使用者・仲介業者の取締り強化と既存不法移民への一時的居住権付与などを打ち出しています。

(2) イギリス

ケルト人やアングロ・サクソン族を別にしても、イギリスは移民の長い歴史をもっており、アイルランド人やユダヤ人の移民は12世紀にさかのぼります。19世紀中葉以降はイギリス産業の労働力需要とアイルランドにおけるジャガ芋（の病気に起因する）飢饉が重なり、大量のアイルランド人が流入します。19世紀末から20世紀前半にはドイツ、ポーランド、ロシアなど中東欧からの移民が増加し、この中にはアメリカと同じように多くのユダヤ人が含まれています。早くも1905年の外国人法によって、「移民の自由」という原則を捨て去り、移民が社会政策給付を受ける権利を制限して、貧しい移民による社会政策の濫用を予防しようとしています。とはいえ第2次大戦までは港湾都市の少数のインド人・中国人を除けば移民のほとんどが白人で、社会的問題も比較的軽微だったのですが、戦後は非白人が激増し、移民問題が本格化します。1948年の国籍法は旧植民地出身者にイギリス国籍とともに本国内での定住・就労の自由を認めており、彼らは1905年外国人法の

ような移民統制を免れ、移住後貧困に陥っても福祉国家の恩恵に浴することができたのです。こうして戦後10年間ほどのイギリス経済は、順調な回復と労働力不足も手伝って、イギリス連邦諸国（旧植民地）から多くの非白人移民を受け入れます。しかし1950年代後半になると景気後退や人種暴動の続発などによって非白人移民の制限が政治問題となったのです。62年のイギリス連邦移民法は旧植民地出身者に国籍は与えるが定住・就労に制限を課すようになり、71年移民法では居住権の有無という基準を設けて、旧植民地非白人移民は非自由居住権者とされたのです。81年に改正された国籍法はこれらに対応して、イギリス国籍を居住や就労の権利によって6種に大別して、移民制限を完成するのですが、既にたくさんの移民が金融・運輸通信・飲食店などのサービス業や自動車・電機などの製造業に入っています。

(3) フランス

フランスも移民の歴史は長く、1851年の国勢調査から移民統計が含まれています。このとき既に外国人は総数で38万人、総人口の1%だったのですが、1931年以降は外国人比率はほぼ7%前後を推移しています。第一次大戦後には移民の9割以上がスペイン、イタリア、ポルトガルなどの近隣ヨーロッパ諸国出身だったのですが、60年代以降はポルトガル以外のヨーロッパ人移民は絶対数でも減少し、アルジェリア、チュニジア、モロッコなどの北アフリカ諸国からの移民が全体の4割以上を占めるようになり、トルコ、レバノン、イラン、インドシナ諸国などアジア系の外国人も増加しています。オイルショックをきっかけに74年には定住型移民の制限を強め、景気後退も手伝って定住型だけでなく季節労働者や家族の入国も以後10年間で大幅に減少しています。また業種別に見ると後退の著しかった建設業・製造業の外国人（殊に不熟練・半熟練）が大幅に減り、ホテル、レストラン、小売りなどのサービス業に移っています。その結果外国人労働者の職能は熟練工、事務職・技術職や管理職が3分の2近くを占めるようになっているのですが、これは公式統計上のことで、不法就労の外国人はやはりフランスでも零細企業の単調で危険をとまなう不熟練職種に就いているのです。しかもスペイン人・ポルトガル人など白人の職種は「高級化」し、失業率もフランス人並なのに対し、アルジェリア人など非白人は底辺に滞留し、失業率が白人の2倍というように、外国人の間でも人種別に明確な二層構造ができてしまっているのです。74年に労働者の移民を禁止し、また外国人はフランス人よりも高い失業率に苦しんでいたにも関わらず、不法就労外国人を雇う産業と使用者があったのです。したがって単純な流入制限では事態に対応できないことが明白ですから70年代末以降の移民

政策は外国人に対し、帰国奨励と平等化統合の2つの選択肢を用意し、送り出し国との協力体制の確立、住宅・医療・教育・職業訓練その他社会政策上の外国人への対応などこの選択肢の現実性を高めようとしています。81年には成立したばかりの社会党政権が人種問題の激化も考慮して、従来の政策を見直し・強化し、さらに既存不法就労者の合法化を進めています。しかし帰国するでも合法化・平等化されるでもなく滞留し続ける不法就労者の数は容易に減らず、入国在留管理制度の改正、強制退去に関する行政権限強化などを余儀なくされ、極右勢力の外国人排斥運動が高揚するなど依然として厳しい状況にあるようです。

(4)ドイツ

ドイツの移民史も古いのですが、国制や国境がたびたび大きく変化しているためきわめて複雑で、私にはよくわかりません。ドイツ語の日常的な言葉では元来、外国人労働者のことを「フレームトアルバイター(Fremdarbeiter)」と言うのだと思いますが、これは、特に、第2次大戦中占領地域から強制調達した労働者を指す言葉でもあります。1950年代後半から西ドイツが大量に募集した出稼ぎ外国人労働者は通常これとは区別されて「ガストアルバイター(Gastarbeiter)」と呼ばれます。西ドイツは労働力不足が甚だしくなった1955年にイタリアとの間に労働者募集協定を結び、以後68年までにスペイン、ギリシャ、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアとも同様の協定を結び出稼ぎ労働者の募集を始めました。これらの国の主要都市には連邦雇用庁の出先機関ともいべき「ドイツ委員会」が設置され、ドイツ国内の職安の求人情報に基づいて募集にあつたのです。政府の積極的な募集策で外国人労働者はわずか十数年のうちに急激に増え、建設業、製造業、鉱業、サービス業などに吸収されて西ドイツ経済の高成長を支えたのです。ギュンター・ヴァルラフというドイツ人がトルコ人に変装して鉱山で働いた経験をもとに書いた『最底辺(Ganz Unten)』という潜入ルポはベストセラーとなり、邦訳も出ましたのでご存じの方も多いと思いますが、人のしたがない最底辺の職業に外国人が就くというのはここでも同じことです。

1973年のオイルショック以後は、新規募集を停止し、滞在許可・労働許可の交付や更新に厳格に対応するようになります。もっとも1974年以降も、鉱業、漁業、缶詰・肉加工業やホテルなどドイツ版7K職種については例外が認められ、外国人雇用の道が開かれていたということは注目に値します。こうした入国制限と帰国促進策で確かに外国人の就業者数は全体として減少しますが、失業者が急増しています。さらに家族呼び寄せや二世誕生

西ドイツにおける外国人滞在者・雇用労働者・失業者の推移

年	外国人滞在者数 (9月30日現在)		外国人雇用労働者数(年平均)		外国人失業者数(年平均)		失業率(年平均)	
	人 (千人)	全人口に占める割合 (%)	人 (千人)	全雇用労働者に占める割合 (%)	人 (人)	全失業者に占める割合 (%)	外国人 ¹⁾	ドイツ人と外国人の合計 ²⁾
1961	686.2 ³⁾	1.2 ³⁾	507.4	2.5	—	—	—	0.8
1967	1,806.7	3.0	1,013.9	4.7	15,566	3.4	1.5	2.1
1968	1,924.2	3.2	1,018.9	4.9	5,933	1.8	0.6	1.5
1969	2,381.1	3.9	1,365.6	6.5	3,308	1.9	0.2	0.9
1970	2,976.5	4.9	1,806.8	8.5	5,002	3.4	0.3	0.7
1971	3,438.7	5.6	2,128.4	9.8	11,777	6.4	0.6	0.8
1972	3,526.6	5.7	2,284.5	10.5	17,028	6.9	0.7	1.1
1973	3,966.2	6.4	2,595.0 ⁴⁾	11.6 ⁴⁾	19,750	7.2	0.8	1.2
1974	4,127.4	6.7	2,286.6 ⁴⁾	10.9 ⁴⁾	69,128	11.9	2.9	2.6
1975	4,089.6	6.6	2,060.5	10.2	151,493	14.1	6.8	4.7
1976	3,948.3	6.4	1,924.7	9.6	106,394	10.0	5.1	4.6
1977	3,948.3	6.4	1,872.2	9.4	97,692	9.5	4.9	4.5
1978	3,981.1	6.5	1,857.5	9.3	103,524	10.4	5.3	4.3
1979	4,143.8	6.7	1,924.4	9.3	93,499	10.7	4.7	3.8
1980	4,453.3	7.2	2,018.4	9.6	107,420	12.1	5.0	3.8
1981	4,629.7	7.5	1,912.0	9.2	168,492	13.3	8.2	5.5
1982	4,666.9	7.6	1,787.3	8.7	245,710	13.4	11.9	7.5
1983	4,534.9	7.4	1,694.4	8.4	292,140	12.9	14.7	9.1
1984	4,363.6	7.1	1,608.5	8.0	270,265	11.9	14.0	9.1
1985	4,365.9	7.2	1,567.5	7.7	253,195	11.0	13.9	9.3
1986	4,482.6	7.3	1,591.5 ⁵⁾	7.7 ⁵⁾	248,001	11.1	13.7	9.0

注 1) 外国人失業率=外国人失業者/(外国人雇用労働者+外国人失業者)×100

2) 失業率の分母は、非自営就業者数(軍人を除く)

3) 国勢調査による

4) 9月末現在

5) 6月末現在

資料出所：連邦労働社会省(Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung)「外国人データ集(Ausländer-Daten)」による。以下、特に断らない限り同じ。

中村圭介「西独における外国人労働者政策の展開」『日本労働協会雑誌』No. 348, 57頁

のために外国人の総数は73年以降も着実に増え続け、人口の7%を超えてしまいます。国ぐるみの外国人労働者募集に始まる30年間ほどの経緯を「ドイツの失敗」と評する人もいます。また、西ドイツは外国人労働者が人であることを忘れて、人手不足なので一時的に労働力というモノを借りてくるつもりだったのだとよく言われますが、確かに、失業しても滞留し、家族が流入してくるなどという事態を1960年代には予想していなかったでしょう。そのことは「ガストアルバイター」というのが、出稼ぎ的・客員的な一来ても必ず帰る一労働者を意味する言葉だということにも表れています。1980年代に入ってようやく定住傾向に対応すべく、統合を目指す世論や政策が現われていますが、ドイツに留まるかぎりドイツ人になることを強要されるのか、異民族としてドイツ社会に定着する権利

が認められるのかなど統合をめぐる世論も分裂しているようです。東西ドイツの統一後は東側が大量のドイツ人労働者を供給し始めたため、各地で非ドイツ人排斥の動きが出ており、一時的出稼ぎのはずだった外国人労働者は将来に大きな問題を投げ掛けているように思われます。

(5) スイス

スイスもまた外国人労働力受入れの長い歴史があります。1820年代にはイギリス人熟練工をイギリス側の禁令にもかかわらず引き抜いていますし、永世中立国ですから亡命者や難民の定住就労も古くからありました。したがって外国人の就労を制限することはしてこなかったのですが、第1次世界大戦後、ドイツなど周辺諸国からの流入圧力に対応するため入国と就労の制限を始めました。その基本原則は、国内労働市場の状況を考慮して、国内労働力を優先するというもので、他国に比べ早い時期に入国・滞在・定住を労働市場的観点からコントロールしようとしていたのです。以後たびたび法令や制度の改正がなされていますが、1986年の外国人制限令にもとづく現行制度では、外国人労働者を定住者、年間滞在者、季節労働者、短期滞在者、一時滞在者、国境往来者に区分し、滞在期間、職種、受入枠、期間更新や延長、職種変更、家族呼び寄せ、その他様々の点について実に綿密に規定されています。必要数だけ確保し、不法就労、無政府的な流入、滞在の長期化や家族流入などを防止しようとするこの制度は、外国人労働者の限定的受入れあるいは条件付き導入の成功例として注目されています。ドライに割り切ったスイスのやり方は日本の現状への解決策を示していると言う人もいるほどです。むろん注目して教訓を引き出すのは大いに結構なことなのですが、いくつかの留保が必要なように思われます。第1に、いかに限定的、条件付きとはいえ、人口650万人のスイスに98万人の外国人がいるのです。人口の規模で言えば日本が二千万人の外国人を受け入れるのと同じようなものです。第2に、そのほとんどはイタリア、スペイン、ユーゴスラヴィアなど移動コストの低い近隣から来ており還流が容易なだけでなく、受入れにともなう文化的・宗教的摩擦も日本が多方面から受け入れるのに比べ少ないと考えられます。第3に、一番大事なことですが、受入れの中核を季節労働者と短期滞在者とし、期間延長や家族呼び寄せに厳格な制限を設けているにもかかわらず、やはり定住・滞留化と家族流入を免れていないのです。このことは、いかに綿密周到な受入れ・制限策をもってしても完全ではないということを示唆しているのではないのでしょうか。

このあと、イタリア、ソ連、中近東などについてもそれぞれ少しずつ話すつもりでしたが、時間も迫っておりますので完全に省かせていただきます。いろいろ興味深い点も多いのですが、私の不手際でお話できないことになってしまい、まことに申し訳ありません。

(6) ILO条約

ILOはすでに1920年代から移民労働者の均等待遇に関する条約を採択しています。なおさきほどアメリカ、イギリス、フランスの話をするところでも「移民労働者」という言葉を使っていますが、これは migrant workersとかmigranteの訳語です。これらの語は必ずしも永住移民だけを指すのではなく、出稼ぎ的・一時的なものも含むので、われわれが日本語で外国人労働者と言うのと同じ意味をもつと考えて良いと思います。1939年の移民労働者条約66号は戦争で発効しなかったため、10年後に改訂した97号条約とそれに付随する86号勧告が、現在までのILOの移民労働者関連の条約の基本線を形成しています。その重点は、公的機関による無料の情報提供、外国人労働者の移動・旅行の安全、集团的・組織的移入に関する二国間協定、受入国内での均等待遇原則などで、労働力が余っている国から不足している国へ移動するのは当然であるという姿勢で貫かれています。1960年代の高成長期に欧米諸国で露呈した新たな問題に対応するために採択されたのが補足規定としての143号条約・151号勧告です。第1部は劣悪な条件下で酷使・虐待される不法就労者の人権保護、雇用機会の保護、不正な使用者・仲介業者への罰則などを要点としています。人権保護という点では不法就労者とその家族も「過去の雇用から生ずる報酬、社会保障その他の給付に関する権利について均等な取扱を受ける」とされており、また不法滞在・不法就労の合法化についてもふれています。第2部は、雇用、訓練、労働条件、団結・交渉権、社会保障や税制に加えて、文化権、個人的および集团的自由など様々な点での均等待遇・差別禁止が受入国の政策的責務として確認されています。移民労働者関連ではこの他にも多くの条約・勧告があり、非常に広範囲の問題をカバーする政策体系を成しているのですが、気にかかるのは批准状況です。受入国の国内法がこれらの条約の線で整備されていれば、特別な事情のないかぎり、条約を批准すると考えられるからです。1949年の97号条約は西欧主要国を含む38カ国が批准していますが、143号条約の方はILO総会の審議段階で受入国側と送り出し国側との間に激論があり、修正の未採択されたものの、イタリア、スウェーデン、ノルウェーなど15カ国しか批准していません。ちなみに日本は、これまでお話したことから想像できますように、どちらのILO条約も一さらに1990年国連

総会で採択された「移民労働者および家族の権利保護に関する国際条約」も一 批准していません。

(7)小括

充分には話せなかったことばかりなのですが、外国の経験から次のようなことが言えると思います。まず第1は、需要と供給と市場があれば入る者は入るということです。もちろん入国管理や外国人の就労管理には全然効果がないなどと言うつもりはありませんが、やはり万能ではないのです。ある基準を設けて制限すれば合法的に入国し就労する人は確かに減るかもしれませんが、その裏に存在する不法就労をなくすことのできた国はないのです。さらに大事なことは需要されるのは労働力ですが、実際に入ってくるのは生きた人間だということで、それゆえ家族や縁故があれば、子ども生まれるわけです。合法的に在留し就労している人が家族を呼び寄せ、その国で子が生まれるということを拒否することは誰にもできないのです。さらに家族や子が将来就労することだってありうるのです。それを逆手にとって家族や縁故を偽装して入国する人も登場することになります。現在の日本では単身出稼ぎの外国人がほとんどで家族や子の存在はそれほど注目されていませんが、中南米から日本人の縁故者がたくさんやって来ました。彼らの在留資格には就労制限が全くないので、日本人戸籍や日本人名のパスポートを偽造したり、不正利用する組織もあるのだそうです。

第2に、外国のこれまでの例は、入った者の一部は必ず残るということを示しているように思われます。もちろん在留管理が完全ではありえないから、期限が過ぎて不法残留する人がいるという面もありますが、むしろ注目すべきは当の外国人の意志ではないでしょうか。出稼ぎの目的で入ったが、しばらくして意志や目的が変化することがあっても当然ですし、そこに住みつきたいと思うのはその国に何らかの魅力を発見したからでしょう。あるいはその国で生まれ、育ち、教育を受けた子がいれば、生活の根拠もそこに定めようと思っても不思議ではありません。そういう人にむかって「お前は外国人だから用が済んだら出て行け」と言い、追い出せば済む問題かという、どの国でもそれほど単純にはいかないようです。不法残留者でも事実としてその国に生活の根拠があるという場合に、そこに発生する様々の社会的問題への対応を迫られて、彼らを合法的存在に読み換えて、統合・平等化をはからざるをえなかったという事例もあるのです。

第3に、全てではないにせよ、外国人労働者の多くはその国の底辺に流入し、滞留するようです。むろん、「外国人が底辺にばかり編成されるのは怪しからん」と直ちに断定す

ることはできないかもしれませんが、底辺の外国人の労働条件や生活水準がその国で社会的に合意された最低線を満たしているかどうかは大事なことだと思います。

第4に、外国と較べて、入管法・入管行政一本で、出入国管理、在留管理、就労管理をしている日本は特異だと言えるかもしれません。改正入管法の「就労資格証明書」制度についてはさきほど申し上げたとおりです。かつて労働省が発足させた外国人労働者問題研究会は雇用許可制度というのを提唱したことがありますが、法務省や在日韓国居留民団などの反対にあって実現しませんでした。島国であるため、これまでは出入国の時点で厳格に管理すれば大丈夫と考えられてきたのですが、在留管理・就労管理の弱点が不法残留・不法就労の激増という形で露呈しているように思われます。むろん現行法の規定通りにびしびしと摘発し、強制退去させれば問題が片付くというわけではないのは、これまで繰り返し申し上げてきたと思います。

V 選択肢と関連問題

(1) いわゆる「開国」論と「鎖国」論

外国人労働者問題の選択肢というと、いわゆる「開国」論と「鎖国」論の二つがありました。ありましたというのは、開国・鎖国の単純な議論はせいぜい1989年頃—入管法の改正案が固まる頃—までで、現在ではこうした「明るい」二分法は成り立たず、苦渋に満ちた様々な選択肢が主張され、検討されているように思われるからです。もう一つ注意していただきたいのは、ここで開国・鎖国と言うとき、議論の対象となっているのはいわゆる「単純労働」に就く者だということです。したがって議論のポイントは、「単純労働」＝現行入管法に在留資格の用意されていない職種について、外国人が合法的に入国・在留・就労できる道を開くべきなのか、それとも閉じておくのかという点にあるのです。すなわち、まず何よりも入管法の原則をめぐって議論が分かれることになります。

「開国」を主張する論拠は、①高齢化や7K職種に関わる労働力不足の深化への対応、②「単一民族で閉鎖的な」日本社会を多様化する必要性、③先進国責務としての外国人労働者・研修生受け入れの3点にまとめることができるかと思います。同様に「鎖国」論についても論拠は、①「開国」すれば、労働条件・失業・高齢者雇用・産業経済の効率性のいずれの点でも状況が悪化する危険性、②差別・対立・犯罪等の社会的文化的問題へ対応する条件の未整備、③先進国責務は開発援助や産業構造の転換によって果たすべきである

の3点でしょう。一見したところ、前者は「開国」によって達成される政策目標や価値を表明し、後者は「開国」によって発生するであろう問題への危惧を表明しているのですが、それぞれにもっともだと言うほかないでしょう。

(2)四つの選択肢

論点の大半はこれで尽くされているように思われますが、「開国／鎖国」の二者択一ではいかにも単純すぎるので、たとえばここでは入管・在留・就労管理の行政を簡素にするか厳格にするかという選択肢をからませて、四つの選択肢についてより現実的に考えてみましょう。

第1は「現状」で、これは「鎖国」原則と簡素な行政の組合せで表現されているとします。ここでは、「労働鎖国」の原則にもかかわらず膨大な「不法」就労者が既に存在し、増え続けているのは行政が簡素で需給の圧力を十分に管理しえていないからだと考えすることにしましょう。「不法」とされるものが実は大量に存在する — しかもそれが無権利就労や違法雇用の温床になっている — のは法治国家としてまずいから、厳格な行政で管理して、実態も原則通りに「鎖国」しなければいけないという組合せの選択肢もあるでしょう。この第2の選択肢を「閉鎖」としますと、その対極にある第3の選択肢「開放」は、「開国」原則と簡素な行政により日本の労働市場を外国人に開放し、誰でも合法的に就労できるようにするという組合せです。合法的に受け入れる以上、同等処遇の責務も明確になるのですが、受け入れてしまってから大量の失業が発生したら大変ですから、原則は「開国」だが、外国人労働者には条件を定め、それを満たす場合だけ受け入れるように行政を厳格に行なうという第4の選択肢「条件付導入」もありましょう。ここで、条件というのは、業種・職種別の雇用・就労割り当て数や許可制、在留・就労の期間と期間更新や帰国促進の条件、企業や行政の受け入れ体制、国別の割り当てなど様々に議論されています。経団連は今後しばらくは中小企業を中心に十万から百万のオーダーで労働力不足が続くと予測しており、不法就労・劣悪な労働条件という現状を改善するためには条件付で合法的に導入する必要があるという主張を維持しています。

どの選択肢にせよ、現在から近い将来の日本社会が抱えるであろういくつかの課題 — 7K職種の労働力不足、限界的産業の効率化あるいは保護、現に存在する外国人労働者の労働条件・生活水準の改善 — に対応できなければなりません、いろいろな問題があります。コストの面に注目しながら上の三つの課題にどのように応えられるかを考えてみましょう。第1の選択肢「現状」では、安い労働力が確保できるし、入国管理・在留管理・

就労管理にはあまり金をかけないし、その結果大量の不法就労者が生み出されても、不法であるがゆえに労働行政、社会保障などのコストを節約できます。いかなる意味でも使用者と政府にとっては短期的なコストは最低と言えるでしょう。現状では日本は労働力不足や労賃コストの負担から逃れることができるし、送り出し国では出稼ぎ労働者が外貨をもたらすから経済水準があがって、どちらにとっても幸福ではないかとお考えになる方もいるかもしれませんが、私はそれほどハッピーな気分にはなれません。なぜなら、三つの課題のうち労働力不足にしか対応できず、その結果むしろ限界的産業と劣悪な条件を温存することになります。特定の業種・職種に人が集まりにくいということは、そうしたところでは社会的に必要とされる仕事に対して、社会的に承認されるような報酬がなされていない――より広く言えば、「7K」という語が表現するように、社会的に承認される労働諸条件が維持されていない――ということを意味します。そうした産業や企業は効率を高めるなどの努力をすべきでしょうし、それでもだめなら明確な社会的合意に基づいてそうした産業を存続させる手立て――公営事業とか補助金、それに値上げも評判は悪いのですが――を整えるべきなのであって、低賃金労働力に頼るというのは最も安易で、しかも長期的利益を損なう可能性のあるやり方でしょう。べつの観点からこういうことも言えます。外国人労働者の技能や経験は送り出し国で何らかのコストと時間をかけて養成されるのですが、それがいとも容易に国外に流出していることになります。むろん、彼らの技能・経験が日本で有効に用いられているのだったら、人的資源の国際移動による活用などと評価できるのですが、現実には不法就労者の多くはその技能・経験に関わりなく日本人に人気のない仕事に就いていると見て良いでしょう。したがって送り出し国での労働力養成コストが日本で空費されていることになるのです。

第2の選択肢「閉鎖」はどうでしょうか。「鎖国」原則を維持し、不法就労の存在を許さないというのに魅力を感じる方もいるでしょう。私は現実にはこれは無理だと思いますが、その理由は労働「鎖国」を可能にするにはどうすればよいのか考えればご理解いただけると思います。すなわち鎖国するには当然、入管行政を抜本的に強化しなければなりません。そのためには入国管理官の数を増やし、入管や警察の権限を拡大し、公務員の通報義務を強め、使用者や仲介業者もばんばん取締り、一般市民も不法就労外国人とおぼしき人を見かけたらただちに入管や警察に通報するといったようなことが必要となります。むろん行政コストも増加するのですが、人権や自由といったコスト評価に馴染まないところで非常に大きな犠牲を生み出すのは必定です。むろん外国人のみならず日本人の人権と自由も脅かされるでしょう。日本中で生活の隅々まで監視されるような凄まじい警察国家に

でもならなければ、非熟練労働者にだけ門戸を閉鎖するという事は不可能でしょう。それだけのことをして先程の三つの課題にどう応えられるでしょうか。外国人の労働条件・生活水準の問題は不法就労がなくなれば極小化しますが、労働力不足と限界的産業の問題は残ります。女性や高齢者の雇用が進んで労働力不足は解消されるかもしれませんが、彼らが外国人に代わって劣悪な条件の下に底辺に編入され、限界的産業が温存されてしまう可能性があります。また労働力が不足すれば必ず産業の効率化・合理化が進むというものではありませんから、いずれにせよ限界的産業の問題は残ることになります。

第3の選択肢「開放」では、経済のメカニズムにしたがって入る者はどんどん入れるという自由放任に入管法原則を変更することになりますが、入国・在留・就労を法認する以上、労働と生活の両面で日本人と同等の処遇をしなければなりませんし、そのためには労働行政・社会保障の莫大なコストも覚悟しなければならないでしょう。労働力不足は解消できますし、低賃金労働力と劣悪な労働条件という問題もおそらく回避できると思いますが、労働と生活の両面で日本人と同等の処遇をするという問題を抱え込むことになります。そもそも習慣も風俗も異なる人々の間で、あるいは永住する人と数年働いて帰る人の間で、「同等」とは何であるとか、誰がそれを判定するかという実に厄介な問題もあるのです。こうした社会的問題や社会的コストがあるとはいえ、開放すれば労働力不足は解消され、また日本人と同一賃金であれば限界的産業の効率化が促され、それでもだめならば、その産業をどうするかということが初めて日本全体の問題として明らかになるだろうから、産業や経済はうまく行くのだという楽観的な見通しがあります。しかし、日本が必要としているだけー日本人労働者では足りない分だけーちょうどぴったり外国人労働者が日本にやってくるという保証はどこにもありません。したがってこの完全開放の選択肢は労働経済を無政府的な混乱状態に陥れる危険性をもっていると言わざるをえません。

第4の「条件付導入」というのは、入国・在留・就労をコントロール可能な状態にして、必要な数だけ外国人労働者を受け入れようという選択肢です。どのような条件を設け、どのような方法・手段でそれを運用するかによって、様々な導入の仕方がありうるわけで、ここで一概にどうこう言うことはできませんが、次の二つのことは言えるでしょう。まず第1に、不法就労は発生しないのかーより正確に言えばどの程度発生するのかーという問題があります。完全開放の場合とは異なり、条件を満たさない（あるいは公認された必要数以上の）外国人労働者は不法就労者か失業者にならざるをえません。こうなると現状と同じような困難を抱え込むことになります。第2に、後藤純一さんという人がおもしろい研究をなさっていて、非熟練労働者を大量に合法的に受け入れる（＝日本人との賃金

差別はないが、労働供給が増加するため賃金は下がる」と、社会的損失だけでなく経済的損失も発生するというのです。詳細は一切省略しますが、企業・使用者が利益を受けるものの、それをはるかに上回る損失を日本人労働者と日本人消費者が蒙ると推計しています。条件付導入論は、ある程度の社会的コストと問題を覚悟して外国人労働者を合法的に受け入れれば日本の産業・経済はうまく行く（あるいは、受け入れなければ立ち行かない）というのを売り込みポイントにしているのですが、後藤氏は予想外の経済的損失を指摘することによって条件付導入論に再考を迫っていると言えるでしょう。

以上どれをとっても一長一短どころか、一長三短とでも言いたいほど決め手に欠けるのですが、むろんほかにもいろいろな選択肢を考えることができるでしょう。しかし、いずれにせよ様々な問題と複数の守るべき価値とが複雑にからみ合っているので、快刀乱麻の百点満点の選択肢はありえないだろうと言われています。

(3)検討すべき論点

このように見てくると様々な問題が絡み合っている様子がわかると思いますが、いま紹介した議論の仕方では抜け落ちている問題があります。そのうち二つだけ指摘しておきたいと思います。第1に、開国・鎖国論も、ただいまの四つの選択肢も、どの国から、どのような人を何人くらい受け入れるのか――一人も受け入れないということも含めて――を日本側の都合だけで選択し、決定できるかのように論じているのですが、それはちょうど需要側だけ見て経済過程を理解しようとするようなもので、一面的な認識しか得られないでしょう。日本は世界の人口の2%程をしめるに過ぎません。残りの98%全てとは言わないまでも、世界のほとんどの地域は、潜在的には、日本への労働力供給元となりうるのですから、巨大な供給圧力を日本に都合の良い条件を設けただけでコントロールできるのかという疑問が出てくるのです。アジアだけで外国人労働者予備軍が億単位で存在する供給側の状況と、日本との経済格差が再生産されている世界経済の構造を視野におさめたくて、政策的・人為的コントロールの可能性を探るべきでしょう。外国人労働者の発生には経済的必然性があるのだと言う人もいますし、物と資本の国際的移動がこれだけ自由になった時代に人の流れだけ制限しようとしても無理なのだという指摘もあります。

第2に、現に日本には百万を超す外国人がいて、彼らの権利や自由に関して様々な問題が発生しているということを見れば、開国も鎖国も非現実的な議論にしかありません。在日韓国人・朝鮮人から不法就労者や難民も含め、現にいる外国人をどうするのか――彼らの権利をどのように保障し、彼らにどのような機会を提供するのか――が、まず何より

も先に問われるべきなのだと思います。現実の中にあらゆる問題が孕まれているのだとすると、現に起きていることに対して何をするか、何ができるかを具体的に明らかにすれば、おのずと選択肢も決まってくるのかもしれませんが。

いまの第2の点は言い換えれば、外国人も同じ人間の扱いをするところから、外国人労働者問題を考え直さなければ、ろくな結論は出てこないだろうということです。人権を保障し自由を実現させるはずの福祉社会が、まさに「福祉国家」として国民国家の延長線上に形成されたということの裏には、外国人が人並みに扱われない可能性が常にどこかに潜んでいるからなのです。その社会が経済的にどれほど外国人を必要とし、外国人に依存していようと、国民と非「国民」の区別がなくなるわけではありません。

外国人労働者の賃金は、日本の使用者にとっては概して「安く」、外国人労働者にとっては、求職・移動・在留コストを差し引いても出身地に移送すれば「高い」のですから、双方に利益をもたらします。しかも双方が自己の利益のために自由意思に基づいて関係を取り結ぶのですから、倫理的にも問題はないはずです。自己利益を追求し、そのために他社と関係する行為を経済活動とすれば、近代社会とは理念的には、経済活動が外的規制から一殊に国家の規制から一解放された社会で、近代社会のイデオログたちはそうした社会でこそ各人の幸福が最大限に増進すると考え、それを証明しようとしたのでした。近代社会の失敗をくぐり抜けて成立した現代社会は経済活動に規制と誘導の網の目をかぶせる社会です。労働者に関して言えば、労働法や社会保障など様々な形で国家に介入され、規制され、誘導されることで労働者の福祉は近代社会以上に増進するというのが現代の福祉社会の理念でしょう。これを政策目標として宣言するのが福祉国家ということになります。

しかし、そこで対象になるのは、まず国民、次に合法的な外国人が国民に準ずる扱いを受けますが、法に触れる外国人の権利をなぜ守ってやらなくてはならないかというのが現代国家なのです。ILO条約の批准がなかなか進まない理由の一つはここに 있습니다。しかし、不法就労者であるがゆえに彼らが当然の保護を失えば、その労働条件は労働法の規定する最低線すら満たさない劣悪なものになり、そのことは結局、国民の労働条件をも低下させることとなるのです。すなわち現代国家は経済の現実にはうまく対応できず、その政策目標の実現を危うくしているのです。国内の労働市場に組み込まれた外国人を同等に処遇しないということは福祉社会の理念を否定しかねないという重大なことなのです。そこが外国人労働者問題を考える出発点にならなければならないというのはこういうわけなのです。

法や行政に問題がありそうなのは確かなのですが、では問題は経済の実態に対応できない国家の側にだけあるのでしょうか。開国論、さらには外国人労働者必然論、を唱えてきた人々の多くは経済の実態を与件として、国家はそれに適応すべしと説いてきたのです。確かに日本の現状や欧米諸国の前例を見ると、経済の論理が国家の論理を押し切る力の強さに気付かざるをえないのですが、経済がそもそも所与の条件や環境の中で動くのだとすれば、鎖国論者たちの主張もあながち無理とは言い切れないでしょう。外国人労働者がとりわけ低廉な労働力として大量に流入する場合には、限界的産業の効率化は阻まれ、労働条件は全般的に低下する圧力を被ることになりますから、厳格に制限して効率化をはかるとともに高齢者・女性の雇用促進で労働力不足を乗り切るべきなのだという主張は、国家は経済をコントロールすべしと説いていることになります。

こう話してきて日本の現状をふりかえると、こんなふうに描けるでしょうか。経済の実態は一部の使用者の短期的利益に沿うものの、産業の効率化や労働条件の低下という問題を抱え、国家は鎖国の原則を踏襲するばかりで不法就労の事実の有効な手をうてず、これらの点について確たる社会的合意もなく、その中で不法就労者の人権が — ときには彼らの身体・生命までもが — 脅かされているのです。

もうすぐ終わりますので勘弁してください。問題が複雑に絡み合っているのはよくわかった、ではどうしたら良いのか、どこから手を付けるべきなのかとお考えのことと思います。もとより私に答えはありません。ただ、どこから考えるのかと問われれば、現にいる外国人に対してわれわれは何ができるのか、彼らにどうしてもらいたいのかという極めて具体的で現実的なところから始めたいと思っています。

VI むすびにかえて

最初にお断りしましたように、きょうの私の話には結論はありませんが、最初の方で問題の根拠などという大雑把な話をしましたので、それに匹敵する大雑把なことを2点ほど言わせてください。第1に、外国人労働者問題は経済と国家のはざまで発生する問題ですが、ひとまとまりの経済活動のなされる地理的範囲 — あるいは社会の物的再生産の単位 — が次第に拡張し、かつては国家の主権の及ぶ範囲よりも概して小さかったのが、それに一致するようになり、ついには物的再生産の単位が国境を超えてしまうというのは歴史的趨勢のように思われます。古くから知られていたのは通常の物財の国際移動すなわち貿

易だったのですが、現在では資本と労働という国籍や人格の付随する要素が国境を超えて移動するのは常識となっています。今後長期間にわたって、労働の移動を、経済の実態とは必ずしも一致しない国境の内側だけに制限できるとは考えられませんし、人的資源の効率的配置という観点からもそれが望ましいとは言えないでしょう。

第2に ―これは経済の地理的範囲の拡大と裏腹の関係にあることだと思いますが― 前近代社会では多くの場合、人は生まれついた身分に定められた職業と生き方で、生まれた場所で生きて行かなければならなかったのですが、近現代社会は移動の自由・職業選択の自由が承認されているという点で、前近代とは区別されます。個人の自由や権利を拡大し充実するのがこれまでの人類の目指してきた方向であり、今後もおそらくはそうだろうと考えるなら、移動の自由や職業の自由を国境の内側で国籍をもつ人々だけに限定しなければならない合理的な理由がいつまでも続くとは到底思えません。ましてや、現実に移動し働いている外国人に対して、一片の不法認定を下すだけで、その人権が国民とは比較にならない低位に押し止められるなどという状況が長続きするなどとは考えられないのです。

以上、まことにとりとめのない話を長時間お聴きいただきありがとうございました。これで終わらせていただきます。

発行日：平成4年9月1日

発行者：第9回よこはま21世紀フォーラム

「グローバル化時代と外国人労働者問題」

実行委員会

横浜市金沢区瀬戸22-2

著 者：横浜市立大学助教授 小野塚知二

この論文は、第9回よこはま21世紀
フォーラム拡大準備委員会がフォーラム
のテーマ「グローバル化時代と外国人労
働者－21世紀社会のための人的資源開
発－」を研究するために開催した講演会
(1992年4月3日、横浜市立大学ビ
デオホール)の記録である。この冊子は、
フォーラム実行委員会が、シンポジウム
(11月22日・23日)での討論資料の
一つとして発行するものであり、その論
述内容は実行委員会の見解を代表するも
のではない。

発行日：平成4年9月1日

発行者：第9回よこはま21世紀フォーラム

「グローバル化時代と外国人労働者問題」

実行委員会

横浜市金沢区瀬戸22-2

著 者：横浜市立大学助教授 小野塚知二

この論文は、第9回よこはま21世紀
フォーラム拡大準備委員会がフォーラム
のテーマ「グローバル化時代と外国人労
働者－21世紀社会のための人的資源開
発－」を研究するために開催した講演会
(1992年4月3日、横浜市立大学ビ
デオホール)の記録である。この冊子は、
フォーラム実行委員会が、シンポジウム
(11月22日・23日)での討論資料の
一つとして発行するものであり、その論
述内容は実行委員会の見解を代表するも
のではない。