

高谷幸 編著『移民政策とは何か ―日本の現実から考える』人文書院（2019年）

2018年末、改正入管法が成立し、新しい在留資格「特定技能」による外国人労働者の受入れが開始された。本書は“単純労働者の受入れではない”とする従来の政府方針が転換点を迎えるいま、「移民政策」を考えるための論点を提示している。章構成は、労働、ジェンダー、出入国在留管理、社会保障、教育、多文化共生、移民排斥、反差別、国籍・シティズンシップ、技能という10章に分かれる。ここでは、序章から本書に共通する問題関心、個別の論点から「労働」「技能」について紹介する。

編著者である高谷幸は本書に通じる問いを「序章―移民社会の現実を踏まえて」で述べている。1989年の入管法改正以来、現政権まで継続されてきた日本政府の“移民政策はとらない”という方針は、要するに「定住化の阻止」である。しかしこの方針に反して、日本に暮らす外国籍者の半数以上が定着性の高いビザをもっている。否定しがたい移民社会において“移民は認めない”という建前は、移民の権利に関する政策の不在という弊害を生み出してきた。また、働く限りで在留資格が認められている外国人労働者は、労働市場から離れた生活の局面を制限され、部品のごとく不要となれば使い捨てられる労働力であると著者は述べる。定住化の阻止という方針のもとでは、労使双方に技能形成の動機づけが働かない以上、労使双方の長期的な利益追求の機会や、それを支える社会の持続可能性を奪いかねない。そこであるべき移民政策として労働や技能の観点が重要となる。

「労働」という観点からみた日本の移民政策の特徴は、労働者を正面から受入れたときには不可欠な「人材への投資」が避けられてきたことであると樋口直人は指摘する（「第1章 労働―人材への投資なき政策の愚」）。生産性のより高い産業への職業移動を可能にするためには、汎用的な技能を身に着けるための投資が必要となる。特に日本語教育はより安定した仕事に就労するための求職経路を確保するうえでも重要である。しかし、先進的に移民受入れを経験した諸国に比べ、日本では出入国管理によって日本語能力の受入れ基準を設けるだけで、日本語教育政策の責任と必要な支出を放棄して、求職者支援に日本語教育プログラムを取り入れるような職業訓練としての日本語研修を整備しようとする意図がみえない。移民受入れの入口を広げながらも、自助努力によって必要な知識や技能を身に着けた移民を選抜する他力本願的な姿勢は、従来の無責任な移民政策の延長でしかないことは明らかであると著者は述べる。

「技能」について概念的に考察した論考が小井土彰宏による「第10章 技能―日本の理解を刷新するとき」である。日本の労働市場では企業別に独自の技能形成を行ってきたが、内部労働市場が縮小するなかでも、それに代わる技能形成のメカニズムや評価・資格認定が形成されなかった。そのなかで日本でも、1990年代のアメリカのシリコンバレーを中心としたIT技術者の短期受入れプログラムを範とする「高度技能移民」の受入れが論じられた。このときの「技能」とは、企業内でのOJT等によって段階的・長期的に身に付ける能力ではなく、制度化された高等教育において学習された理論的知識に基づく能力を意味している。他方、著者は移民政策で公的に認知されうる人的資本と現実の経済に貢献しうる技能にはズレが存在すること、移動の権利が認められない状況でも技能の発展があることを指摘している。移民受入国の受入れ制度が示すように、具体的・社会的文脈のなかで求められる技能は変容し、そこで移住労働者の選別がなされる。日本の移民政策もまた他国の移民政策と同じ傾向にある。すなわち、制度的に高度の技能を認められる人々の外側で、労働を通じて技能形成が進行しながら、それにふさわしい権利も条件も十分に与えられていない人々が存在するという不公正が維持されている状況である。日本における技能形成の仕組みと評価軸の揺らぎという困難のなかで、移住労働者を単なる低賃金維持の手段にしないためにも、受入れの際の技能規定の明確化や労働市場テスト（一定期間求人を出して国内労働者によって充足されない特定職種の需給関係を計測してから外国人に就労許可を与える）の制度設計と厳格な実施が必要であると著者は述べる。

「あとがき」に述べられているように、本書は2019年4月の改正入管法の施行に合わせて計画され、短期間で出版されながら主要な論点を網羅している。「労働」「技能」の論考では、労働者の能力の発展と権利の確保のためには受入れ制度と教育制度が重要であるという方向性が示された。本書に続いて、在留資格等の制度的な条件の差、労使双方の意図や合理性の側面を考慮しながら、いかなる技能形成やキャリア形成が実際に可能なのか、詳細な調査研究が必要となろう。また、移民政策がその理念や意図とは異なる結果をもたらす以上、新たな制度の影響に関する研究は今後の課題となる。（長谷川 翼）