

# 移民受け入れと戦後日本の 政策転換

## ～出入国管理政策と労働力確保政策を中心にして

法政大学 名誉教授  
上林 千恵子

### I 移民政策の経路依存

2018年末に改正「出入国管理及び難民認定法」が成立した(以下では「入管法」と省略形を用いる)。それは特定技能制度という制度を導入し、技能実習生や日本語と技能試験の両方に合格した外国人労働者が、日本での就労年数を重ね、自身の技能を伸ばすことによって日本への定住化への制度的可能性を示した。同時に、従来の法務省出入国管理局を出入国在留管理庁に格上げし、日本社会が本格的に外国人労働者を受け入れ、すなわち移民政策に取り組み始めたことを世界に示したことになる。その後、2020年以降のコロナ禍で外国人労働者の新たな受け入れが制限されたが、2023年の現時点では従来通りの受け入れが可能となり、再び外国人労働者受け入れが増加傾向にある。

現在の外国人労働者受け入れ制度は、「1990年体制」と呼ばれる1989年入管法に基づくもので、日系人を中心とする定住者ビザの資格所有者と、技能実習生の2つの在留資格所有者を日本社会で不足する低熟練・外国人労働者の供給源としてきた。外国人技能実習制度は2024年には国会で制度改正が見込まれており、いわゆる1990年体制が30数年の年月を経て変化することに間違いはないだろう。

こうした最近の移民政策の動向は、従来の出入国管理政策と労働力確保政策との間に一種の齟齬の状態を生んでいるのではないだろうか。政策というのは社会の変化によって度々改変されてきているが、移民受け入れ政策の展開があまりに急速であったために、日本社会のニーズに対して、十分に応えきれていない側面があることは否定できまい。政策上の経路依存性を見なしてもよい。そこで本稿では、出入国

管理政策と労働力確保政策の2つの点に絞って、1990年体制が成立する以前、すなわち戦後から1990年体制成立までの時期における外国人受け入れに関する状況を考察し、今後の見通しを探る手掛かりとしたい。

### 2 1950年の出入国管理庁の発足

戦前、外国人の入国、滞在に関する事務、業務は現在のように法務省の管轄下ではなく、内務省の管轄下に置かれていた。在留管理の対象となる外国人と国内社会秩序の保全とは密接に結びついており、対外的な問題というよりも極めて国内的な問題であったからである。戦後は、占領下におかれた時に日本国籍保有者であった朝鮮人等が外国人と見なされたことによって、外国人関係の業務はGHQ、外務省、法務省、厚生省、都道府県知事、警察などが担当した。ところが1950年に朝鮮戦争が勃発したことにより、警察とは別個の組織を作るようにというGHQの覚書により、1950年10月1日に出入国管理庁が外務省の外局として設置された。爾来、この日を入管行政の始まりとされている(水上、2018)。当時の入管の業務は主として朝鮮半島からの密航者の摘発、収容、送還だった。

以上の記述を見ると、初期の入管行政の目的は密入国者の防止であり、決して日本での就労希望者を選別し、受け入れることではなかったことがわかる。いわば日本の植民地行政の遺産として、できる限りの鎖国状態、いわば外国人の入国を認めないことに注力されていたのである。それはイギリスの移民政策において、1971年英連邦移民法で「パトリアル」(その血統をイギリスに辿ることができる者)という奇妙な概念を創出し、従来までイギリス臣民としての

国籍を保持していた新英連邦諸国の国民が、戦前までの本国であったイギリスへ入国することを制限した歴史的事実とも対比されよう(上林、2006)。

日本経済史、思想史の研究者テッサ・モーリス＝スズキは、日本の出入国管理法・国籍法が、しばしばあたかも日本の国民文化の内在的帰結であるかのように論じられることを非難している(モーリス＝スズキ、2005)。すなわち、マユミ・イトウの論文を引用しながら、イトウは日本の出入国管理法は何世紀もの地理的孤立や同質的文化が生み出した鎖国的メンタリティの産物と断じているが、これは誤りであり、真実は当時の朝鮮戦争に象徴される冷戦下の政治的な産物と理解しなければならないとしている。

日本の出入国管理政策にみられる閉鎖性を、日本文化上の特殊性、文化的同質性や地理的な孤立といったことから説明することは可能ではあろう。しかし戦後に成立した出入国管理政策をこうした文化的要因から説明することは、成立時の共産主義との対決という極めて政治的な要因の影響を看過してしまうことになる。

モーリス＝スズキはまた次のように述べる。冷戦構造の影響下で成立した日本の出入国管理令(以下では入管令とする)は、ほぼ同時期に成立したアメリカの1952年移民・国籍法(マッカーラン-ウォルター法)と同様に、①出入国管理を徹底化させたこと、②退去強制の対象となる集団を列挙していること、③退去強制の対象について国家にかなりの裁量権が残されたこと、の3点であるという(モーリス＝スズキ、2023)。

以上のような日本の入管法の成立事情を見ていくと、日本の文化的要因よりも冷戦下で「不穏分子」と精神障害者、貧困者などの公共負担者を締め出し、国家の秩序を安定させるという非常に強い政治的要因が働いていたことが明らかであった。一定の属性を持つ集団を区分して締め出すという方向性の強い入管令から出発したのが入管行政の始まりとってよいだろう。

以上、日本の出入国管理政策の出発点においては日本の文化的要因の影響は少なく、もっぱら冷戦構造という政治的意図が左右したと指摘した。しかしながらその上で注意しておくべき論点は次のようである。すなわち日本でしばしば言及されている「単一民族国家」「文化的同質性」というような概念が、日本社会が外国人を住民として受け入れることに対する抵抗感の根拠となっていることは否定できない。日本語の通用範囲が日本国内に限定されていることは確かであるが、それが文化の特殊性とつながるかど

うかは厳密な意味では検証が難しい。だがそうした曖昧な概念の存在が、出入国管理の鎖国的な性格をこれまで維持させることに与ってきたとも言えよう。

### 3 1990年体制による外国人労働者受け入れシステムづくり

1951年に制定された入管令はその後、1972年施行の「出入国管理及び難民認定法」へと難民受け入れが可能となるべく法改正された。この改正の背景には、ベトナム戦争終焉後にボートピープルと呼ばれたインドシナ難民が日本に上陸を求めたが上陸許可が下りず、国内外で非難が起きたことがある。この改正で、先の国外退去の事由が撤廃され、内外人平等に対象者の範囲が拡大された。

そして1952年から再開された南米移民もオイルショック直前の1972年には該当者が減少し移民送り出し政策が不要となった。それに代わって日本社会は何らかの形で外国人労働者を受け入れる体制を敷くことになる。それが一般的な概念として認識されている移民政策上の「1990年体制」である。1989年改正入管法ではどの条文でも外国人労働者受け入れを認めていないが、結果として低熟練労働者の供給源となる外国人研修生・技能実習生と日系人の入国が正式に認められたために、サイド・ドアあるいはバック・ドアからの受け入れという表現が定着した。戦後40年を経て、密航者取り締まりの出入国管理から、中小企業を含めて企業の求める労働力確保のための出入国管理へと改正が行われた。

1989年入管法の成立の経緯とその後の制度変更については既に別稿(上林、2018)で触れたのでここでは省く。その中で注目する点は、2012年に在留カード制度が実施され、これまで出入国管理というフローの管理に重点が置かれていたことが改められ、在留管理という移民政策のストックの管理が強化されたことである。外国人労働者の場合、パスポートは所持していても、そこには日本での住所の記載がなく、入国後の居住地を入管当局や居住地自治体がある存在を把握できなかったのであるが、在留カード制度に住民登録地が記載されることで、国内で居住地が移動しても外国人労働者とその家族の存在を把握できるようになった。また2007年改正の雇用対策法によって、すべての外国人労働者雇用事業所に外国人雇用の実態を報告することが義務付けられた。また2016年に技能実習法が成立した後は、外国人労働者の労災事故が日本人とは別の項目として記載されるよ

うになり、さらに、賃金構造基本統計調査においても2019年から外国人労働者の賃金実態が集計されるようになった。

建前としての外国人労働者受け入れは、依然として政治上は正当性を確保したとは言い難い状況であるが、日本が現実には既に移民国家と呼んでもよい状態であること、そしてそれにふさわしく行政上の統計データ整備が徐々になされていることは注目してもよいだろう。しかし政治的に外国人労働者受け入れが正当性を確保していないということは、言い換えれば移民政策を実施するために必要な公的な予算措置が可能ではない、ということでもある。移民政策については、フローとしての出入国管理政策とストックに注目した在留管理政策(あるいは彼らの受け入れ国での社会的包摂を目的とする政策)の2つの側面が存在するが、受け入れ社会に影響の大きい在留管理については、住宅、教育、社会保障、医療など多くの側面でまだ手が付けられていないという状態である。

#### 4 高度成長期における外国人労働力受け入れ政策の否定

戦後の出入国管理政策が成立当初の在日コリアン管理を政策課題にして開始された後、日本社会の外国人労働者受け入れのニーズが大きくなるにつれて政策内容を徐々に変化させた事実とは対照的に、労働力確保政策の側面では、外国人労働者受け入れが労働力確保を目的とすることを正式に日本政府が表明するのは、2018年入管法改正による特定技能制度の成立まで待たねばならなかった。

戦後の高度経済成長期には旺盛な労働力需要がみられたにも関わらず、当時、日本が経済復興のために外国人労働者を受け入れないという政治選択したことはこれまでも指摘されてきた(濱口、2007)。すなわち、1967年の第1次雇用対策基本計画の閣議決定時の口頭了解に始まり、1973年の第2次雇用対策基本計画の決定時にも、1976年の第3次雇用対策基本計画決定時にも外国人労働者不導入の方針は維持されてきた。その理由は、当時の自民党の労働政策が福祉国家の実現と完全雇用目標を掲げており、外国人労働者導入を要望する経済界のニーズは、高齢者の就業問題解決への妨げとなるという判断が働いていたからである(外村大、2013:610-611; 吉用光汰、2022:379-388)。その結果、戦後復興にあたって外国人労働者を積極的に受け入れたドイツ、フランス、ま

た移民国であるアメリカからは日本の労働力確保政策について「労働鎖国」という概念が広がった。ラベリングというよりも、なぜ必要な労働力を受け入れないのかという素朴な疑問といってもよいだろう。

高度経済成長期の労働力確保については、大筋では海外からの労働力受け入れの必要性は薄かったと言ってよいだろう。それは依光正哲(2003)が指摘するように、第1は当時の日本の人口ピラミッドでは若年齢層が厚く、若年労働力人口が急増していたこと、第2にこの若年労働力人口は雇用機会の乏しい九州・四国・東北地方に厚く分布し、こうした地方から大都市圏への移動という形で労働力の需給調整が可能であったことである。

しかし、こうした人口学的要因を前提にした上で、この時期の特殊政治的要因にも注目しておきたい。その事情は(外村、2013)および(吉用、2022)に詳しい。1965年に日韓国交正常化が行われると、その翌年、日韓合同経済懇談会と韓国中小企業協同組合中央会から、それぞれ韓国人研修生派遣の要請があり、とりわけ中央会からの要請は派遣者数3千人前後、派遣期間3~5年というものであった。1964年から1966年にかけて吉用が調べたところ6件の要請があり、看護師については既に受け入れ実績がみられた。

この韓国側からの派遣提案に対しては、労使双方からの反対があった。総評は、日本の労働者が依然として低賃金であるのに、安い韓国人労働者を導入すれば日本の労働者の賃金はさらに引き下げられるという理由であった。また経済界も前向きではなかった。当時の日経連には通称マエピンといわれた前田一専務理事がいたが、外村が指摘するように、彼は戦前・戦中に朝鮮人を大量に雇用した北海道炭礦汽船株式会社の労務担当者であり、戦中・戦後の時期において労務紛争対策のスペシャリストであった。戦前期の炭礦業では多くの朝鮮人労働者を坑内で就労させてきたために、前田は治安や民族的対立が再燃することを懸念したのではないかと外村は忖度している。また行政当局者である当時の法務省入国管理局長も1966年の参議院予算委員会で労働市場の混乱を理由に反対意見を述べている。

ほぼ同じ時期の1967年に大阪万博建設工事に伴って建設工場用労働者不足があり、関西の建設業界は3万人の韓国人労務者を受け入れたいとの要望が強まった。日本国内でも韓国人労働者受け入れに期待する向きがあったのである。しかし日韓国交正常化の一つの象徴として、先方から出された韓国人研修生の受け入れ提案を断りながら、他方で国内建設業者からの外国人労働者受け入れ要請を認めることは、

外交上の日本政府の信義問題として両立不可能な事項であった。そこで日本政府は日本の外国人労働者導入を明確に否定する方針を明らかにする必要性に迫られ、1967年の閣議において、外国人労働者不導入方針を打ち出した口頭了解へと繋がったのである。

その結果、当時の万博工事で不足する労働力については、国内と返還交渉が進みつつあった沖縄からの労働力移動で補ったのである。その政治的効果を、当時の1968年10月3日の朝日新聞では「沖縄労働者の受入れについて政府は労働力不足を解消するとともに、万博開催を機会に日本と沖縄の一体化をも進めるという“一石二鳥”の効果を期待」と論じている(吉用、2022:200)。こうして労使双方が反対したことが外国人労働者導入を否定する根拠となった。

海外研究者には日本の歴史的・社会的背景が理解しにくいために、安易に労働鎖国というラベルを貼るが、1960年代半ば、最初に外国人労働者の導入可否が問われた当時は、その用語が意味する外国人労働者とは韓国人労働者であったという日本特殊の事情を考慮しなくてはならない。その後、韓国が経済発展によって労働者送り出し国から受け入れ国へと変貌し、日本と同様に中国やベトナム、ミャンマーなどの周辺アジア諸国から労働者を受け入れている。

このように50数年前に遡ると、日本がこれまで堅持していた低熟練労働者受け入れ否定の方針とは、外国人一般を指したのではなく、方針を打ち出した当時の送り出し国は韓国であり、日韓関係が基調となっていたことを改めて考慮しなくてはならないだろう。そして現在、ベトナムを中心とする東南アジア諸国が日本への主な労働者送り出し国となっていることを前提にすると、未だ公的には堅持されている「単純労働者受け入れ反対」の方針について、より長期的な視点からの見直しが必要であろう。

最後に、単純労働者受け入れ政策に関するその後の経緯について触れておこう。第3次雇用対策基本方針の閣議決定の口頭了解後、「国際化への対応としての海外からの研修生受入れ」という言葉が1983年の第5次基本計画にみられるが、1988年から1999年までのほぼ10年間、専門的・技術的分野の外国人の積極的受け入れと単純労働者に対する「十分慎重」な受け入れの2つの方針が、外国人労働力確保政策として踏襲されてきた。そして2007年以降は、雇用対策基本計画の策定は廃止されている(早川、2020:50)。他方、同年成立の雇用対策法では、外国人雇用状況の報告が、企業規模を問わず義務化された。(上林、2018a)。単純労働者受け入れ否定の方針については明確に議論されないまま、国内で増加した外国人労働者

の実態把握の必要性に迫られたのである。

## 5 中高年者の雇用確保と外国人労働者

外国人労働者受け入れ政策否定の一つの根拠は、国内の中高年労働者の確保であった。とりわけ高齢期まで低熟練であった高齢労働者は、身体的能力が年齢と共に低下するので、年齢の若い外国人労働者は脅威であることに間違いはない。外国人労働者受け入れが1967年以降、明確に否定された後、国内労働力の確保は第1に女性の就業率の向上と、第2に高齢者の就業率の向上と定年延長によるものであった。

総務省「労働力調査」によれば、女性就業者数は1985年の1,464万人から2021年の3,002万人と、この36年間に倍増している。また60~64歳層の高齢者の就業率も、1985年の51.1%から2022年の73.0%へと上昇した。若年労働力の不足を、それまでは周辺労働者として位置づけられてきた女性と高齢者を労働市場へ組み入れているという方向性は、労働者自身の就業意欲の高まりと技術革新の導入による職場環境の改善、作業内容の単純化と相まって成功してきた。

しかし一つの点に注目しておく必要があるだろう。筆者はかつて65歳までの高年齢者雇用確保措置が中小企業で機能するかどうかというテーマで編成された調査チームに所属して、2000年代初頭に優良中小製造業に対して高齢者雇用に関する面接を実施したことがある。いずれの企業も、定年延長はできないものの65歳までの継続雇用を実施していた。そうした企業の多くは、熟練技能を持つ高齢者と同時に、多様な外国人労働者を雇用していた。たとえば、難民のための大和定住促進センターの近くに立地していた東京都と神奈川県の中小企業では、中国残留孤児やベトナム難民を雇用していた。また長野県では周辺中堅・大企業は多くの日系人労働者を雇用していたが、その人件費を賄えない調査対象の優良自動車部品製造の中小企業では、中国人技能実習生を雇用していた。ベトナム難民も中国残留孤児も、日本社会に不慣れであるという点では技能実習生と変わりなく、そうした優良中小企業でも既に2000年代初めには外国人労働者の雇用が始まっていたのである。低賃金・低労働条件の零細企業だけが外国人技能実習生に依存していたのではない。

多くの製造・中小企業では製品品目に量産型の製品と、試作品、特注品など一品型の製品の両方の品目を製造しており、それが企業業績の安定と付加価値

を高める仕組みを取っている。そうした職場の製造工程において、高齢者の熟練工は特注品を、技能実習生のような勤続年数が短くて技能の訓練段階にある労働者は主として量産品を担当するという職務分担を行っていた。以上の僅かな事例を強引に演繹すれば、日本人高齢者と若年の外国人労働者は職場において代替関係にあるのではなく、相互に補完する関係にあったのである。

移民受け入れに関する出入国管理政策も労働力確保政策も、その出発点は当時の日本社会の歴史的状況に大きく依存してきた。戦後ほぼ80年を経過し、日本の高齢化の進展が著しく、かつ日本を取り巻くアジア諸国がそれぞれ独自性を持って経済発展している国際社会を前提にすると、日本の移民政策もまた大きく転換していくことが望まれよう。そのためにも、経路依存という形で機能している現在の出入国管理政策と雇用確保のための労働政策の両者を同時に見直していかねばなるまい。

## 参考文献

- ・上林千恵子 (2006) 「選択的移民受け入れの実現を目指して～イギリスの移民政策の現状評価」  
労働政策研究・研修機構編『労働政策研究報告書No.59: 欧州における外国人労働者受け入れ制度と社会統合』 p.p.221-246
- ・——— (2018a) 「外国人技能実習制度成立の経緯と2009年の転換点の意味付け—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 : 44-58、移民政策学会
- ・——— (2018b) 「外国人技能実習制度の第2の転換点—2016年の技能実習法を中心に」『DIO』337 : 10-14、連合総研
- ・佐藤忍 (2021) 『日本の外国人労働者受け入れ政策』 ナカニシヤ出版
- ・外村大 (2013) 「高度経済成長期後半の日本における外国人労働者問題」 蘭信三編『帝国以後の人の移動—ポストコロニアリズムとグローバリズムの交錯点』 勉誠出版
- ・——— (2023) 「冷戦と経済成長下の日本の『外国人問題』」 加藤丈太郎編「入管の解体と移民庁の創設—出入国在留管理から多文化共生への転換」 明石書店
- ・早川智津子 (2020) 『外国人労働者と法—入管法政策と労働法政策』 信山社
- ・濱口桂一郎 (2007) 「外国人労働者の法政策」『季刊労働法』218 : 191-210
- ・水上洋一郎 (2018) 「入管行政からみた外国人政策の変遷と今後—交流共生社会は可能か」『移民政策研究』10 : 157-170 移民政策学会
- ・モリス=スズキ、テッサ (2005) 「戦後日本の出入国管理と外国人政策」 有末賢・関根正美編『戦後日本の社会と市民意識』 慶應義塾大学出版会
- ・——— (2023) 「冷戦と戦後入管体制の形成」 加藤丈太郎編『入管の解体と移民庁の創設—出入国在留管理から多文化共生への転換』 明石書店
- ・吉用光汰 (2022) 「完全雇用と労働力移入—なぜ高度成長期の日本は外国人労働者の受入を否定したのか」『國家學會雑誌』135 (3・4) : 333-412、東京大学大学院法学政治学研究所
- ・依光正哲 (2003) 「日本における外国人労働者問題の変遷と新たな政策課題」『一橋大学研究年報 社会学研究』41 : 3-60、一橋大学社会学部