

情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究
Discussion Paper No. 9

日本におけるNGOの政策的影響力に関する研究

—移住労働者支援団体を中心に—

李 惠珍

2008.5.

一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室

情報化・サービス化と外国人労働者に関する研究

日本における NGO の政策的影響力に関する研究
—移住労働者支援団体を中心に—

李 惠珍

一橋大学大学院社会学研究科・総合政策研究室

はじめに

1980年代後半以降、社会諸科学において、理論・運動としての市民社会の概念に多くの関心が集まっている。また、市民社会を構成する具体的な実態として、非政府組織(Non-Governmental Organization: 以下、NGO という)と非営利組織(Non-Profit Organization: NPO)といった組織が様々な国において続々と組織され、新しい行為者(actor)として多様な役割を担っている。特に、NGOによる社会運動は、政府と市場の限界に対する制度的補完という観点から、「市民の政治」、「影響力の政治」、「制度化された社会運動」といった概念として注目されている。すなわち、NGOが政策過程への参加・関与が増えることで、政策過程における行為者としてその役割や影響力に注目が集まっているのである。

裏を返せば、政策決定過程におけるNGOの参加は、政府業務の量的・質的变化を要求する多元化した社会の多様な要求や、公共サービスの生産と供給に対する政府の力量に対する限界や、市場メカニズムを通じた公共財の供給に対する限界を示している。¹ さらに、NGOは、政府行為の政策的対応の不在、非積極性、非適切性、非効果性が現れる場合は、公的イシューに対する政策企画者(policy entrepreneur)として政策的要求に基づいた社会運動においても積極的な役割を遂行している。従って、NGOは、国家・市場とは異なる役割を果たす一方で、制度的な政治過程では受容・解決できない社会的な問題に対して代案を提示し、市民の政治的意見や要求を反映させようとするのである。²

拙論は、特に政策過程における新しい行為者としてのNGOの浮上を踏まえた上で、日本の移住労働者支援団体の移住政策過程における影響力を考察することを目的とする。そのために、政策過程への参加・関与者としてのNGOと、NGOの社会運動による政策変化における影響力に注目し、その分析モデルを提示する。

次に、政策過程への影響力の決定要因と影響力の程度を表す分析モデルを使用し、日本の移住政策に対する移住労働者支援団体による運動を3つの時期で分析する。なぜなら、社会運動を説明するためには、運動の全過程を分析する必要があり、運動の可能性は政治・経済的構造から引き出されるものの、運動可能な状況・環境は不変ではなく、時間により変化するものであるからである。³ 具体的には、第1に、移住労働者支援団体が形成・発展していく過程において運動の特徴の変化が現れるからである。支援団体による運動は、移住者個人の人権問題や労働条件等の

¹ NGOの登場・成長に関する市場や政府失敗・限界に関しては、Weisbrod, Burton A, *The Nonprofit Economy*, Cambridge: Harvard University Press, 1988を参照されたい。

² サラモン(Lester M. Salamon)は、政府や市場の失敗に関する理論だけでは、政府と第3セクターの間の関係や公共サービスに対する政府の代案としてのNGOの積極的な役割を説明できないとし、ボランティア失敗(voluntary failure)という観点から説明している。詳細は、Lester M. Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, 1955を参照されたい。

³ マックアダム(McAdam, Doug)は、政治的機会は「静止システムを受容性ないし脆弱性」を意味し、この「機会」が構造化・パターン化されているのが「政治的機会構造」(political opportunity structure)であるとしている。McAdam, D. McCarthy, J.D and Zald, M.N. *Social Movements*, N.J. Smelser(ed.) *Handbook of Sociology*, London: Sage, 1988, p.699

相談・問題を、それぞれの個別団体が支援していた活動から、情報交換や情報提供といった緩やかなネットワークの登場、労働組合や医療・弁護士といった専門家集団との連帯、政策提言や政策過程への関与の試みといった運動組織内部の変化を見せる。すなわち、この過程においてみられる、支援組織的 (supportive organizations or service organization)、運動連合的 (movement associations)、社会運動組織的 (social movement organizations: SMOs) といった支援活動の特徴の変化は、政策に対して異なる影響を及ぼしたと思われる。第 2 に、日本の移住政策のフレームワークや方向性を巡る議論を大きく 3 つの時期に区分できるからである。1990 年代前半のいわゆる「単純労働者」を受け入れるべきかどうかを問う論争、人口減少に対応して移民を受け入れるべきか否かを問う 1998 年以降の論争、2000 年に入ってから主に論じられている多文化共生社会や社会的統合政策の台頭がそれである。このような政策のフレームワークや方向性を巡る議論は、運動の外部的な変化として支援団体による運動の過程や結果に影響を及ぼすものである。

最後に 3 つの時期における変化や差異を、分析モデルを通じて考察し、移住労働者支援団体の政策影響力における可能性やその限界を論証する。

第1章 分析枠組

第1節 概念定義

まず、本研究で使われる NGO と支援団体、社会運動と支援団体による活動といった用語について定義しておこう。

NGO とは、利他的・公益的な目的に基づいて活動をする非政府・非営利的な自発的な組織 (association) で、制度的・非制度的な運動方式で政府を牽制し、代案を探るという意味を持つ。市民社会を構成する主要組織は、Non-Governmental Organization(NGO)、Non-Profit Organization (NPO)、Social Movements Organization(SMOs)、Voluntary Organization(VO)、Civil Society Organization(CSO)、The Third Sector といった多様な用語で表しているが、⁴ 拙論では NGO を、諸組織を総括した意味で使う。一方、移住労働者支援団体とは、移住労働者を支援・救援するために組織された諸団体のことである。支援団体を NGO としてとらえられるかどうかは、いかに概念定義するかの問題と関わる。特に、日本において NGO は、「非政府組織」として政府からの独立性と活動の国際性を強調する。「移住労働者と連帯する全国ネットワーク」(以下、移住連とする)が発行する情報誌 M-net においても、外国の団体については NGO と表現する一方で、日本の団体に対しては支援団体と表現している。他方、移住連が出した政策提言集では、「外国籍住民との共生にむけて-NGO から政策提言」と NGO という表現を使っている。拙論では、支援団体も利他的・公

⁴ このように多様な用語が使われているのは、NGO は非政府組織に、NPO は非営利組織に、SMOs は社会運動組織に、VO はボランティア組織に、CSO は市民社会組織に、The Third Sector は第 3 セクターに訳されるように、その用語が持っている意味が異なる一方で、国によって使ってきた慣行や伝統が異なるためである。

益的な目的に基づいて活動をする非政府・非営利的な自発的な組織であること、支援団体の政策提言なども制度的・非制度的な運動方式を通じて政府を牽制し、代案を探る活動である点で NGO と共通するものであることから、支援団体も NGO として理解する。

社会運動とは、共同・共通の目的をもち、エリートや反対勢力及び政府との一貫した相互作業の関係において連帯活動を行う人々の集合的な挑戦であり、⁵ 共通の問題意識や目的をもって問題を解決するために組織的な行為を行うことである。支援団体もまた、移住労働者のおかれた状況・環境に対して共通する問題意識をもつ個人や諸団体が、その問題を解決するために連帯し、制度・文化レベルにおける変化をもたらすために活動を行っている。従って、支援団体による活動も社会運動として認識する。

第2節 政策決定過程における NGO の影響力行使要因

第1項 政治的機会

社会運動の成功は、多様な要素が複合的に相互作用した上でもたらされることから、その成功要因を分解して抽出したり、ある特定の政策変化がもたらした影響だけで説明したりすることは難しい。その意味で、ある政策における変化・転換を、特定の社会運動の影響だけに関連付けて理解することは難しく、社会運動体の組織の特性・戦略といった社会運動の主体的・内部的要因とともに、政治的環境要因のような外部的要因を考慮する必要がある。

社会運動体は、あるイシューへの意味付与及び解釈過程を通じてそれを争点化し、運動体の戦略や戦術、組織方式を通じて具現する。その過程においては、運動体がもつ内部的要因としての資源、すなわち、人的資源(組織の参加者、支援者、潜在的構成員)や物的資源(組織の規模・資金力)、関係的資源(ネットワークとコネクションとしての資源)が重要となる。また、社会運動体の資源は、組織を結成・維持し、運動を形成するための基礎となり、組織の結成後には運動組織間のネットワークと連帯を通じて、通信及び連絡網を拡大させることで、運動の力量を高める。しかし、社会運動が社会の大きなフレームワークや方向性に問題提起するにとどまらず、これを超えて、政策・法制度といったものに対し具体的な政策的影響力を与えるためには、政治体制の意思決定過程へ関与、すなわち、政治的機会⁶ が重要性を持つこととなる。タロー(Tarrow Sidney)は、政治的機会構造の変化を、権力へのアプローチ可能性が開放されることであると定義し、運動の組織化水準が低く、組織の資源が不足している場合でも、運動組織が権力に近づき政治体制を利用でき

⁵ Tarrow, Sidney. *Power in Movement; Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge :Cambridge University Press, 1994, pp.3-4

⁶ 政治的機会の概念は、産業化や価値観の変化といったマクロ・長期的な社会変化は直ちに社会運動に影響を及ぼすのではなく、こうした社会的過程は既存の権力関係の再構造化を通じて間接的にだけ社会運動の活性化に影響を与えるという仮定に立っているものであり、社会運動も政治的現象であるという認識を前提とする Mcadam, Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, The University of Chicago Press, 1982, p.36

る政治的機会が与えられている時は、運動体は効果的な運動を展開することができるとする。⁷ タローは、社会運動の政治的影響力を規定する政治的機会構造として、政治システムの開放度、統治連合の不安定性や変動、支配エリート内部の分裂、影響力のある同盟者の利用可能性をあげている。⁸ すなわち、運動と政治状況が密接に結びついているため、政治システムへのアプローチの可能性や変動可能性、影響力のある同盟者の利用可能性といった政治的機会構造は、社会運動の展開過程とイシューの受容程度に影響を及ぼすのである。

しかし、運動組織は社会的・政治的な影響が織りなす相互作用によって運動の性質が変化するのであり、「運動組織を取り巻く環境」は外部的な構造であると同時に、運動組織が変化させようとする対象物でもある。また、政治的機会に対する社会運動の戦略的対応の過程や結果は、必ずしも社会運動が意図した通りにもたらされるものではない。従って、社会運動を対象とする運動環境の研究には、マイア(David S. Meyer)が提案した既存の政治的機会「構造」(structure)と区別した政治的機会「空間」(space)概念を既存の運動組織の政治的機会構造と共に使うのがより適切であると思われる。マイアは、環境運動の研究において、既存の研究の政治的機会構造概念を構造と空間に区分けて用いている。彼によれば、政治的機会構造とは、時間的に安定した要素であり、革命のような急激な変化が発する場合を除くと、大きな変化のない政治制度、政党体制、政治文化といった側面を意味する。一方、政治的機会空間は、時間的により流動的で、大規模の政治的な再編成がなくても、政策の変化、政治行為者の交替、急な事件の発生などにより変化する側面を意味する。⁹

拙論では、特定の運動組織が政治システムにアプローチし、それを利用可能な状態とする「接近可能性」として政治的機会を理解する。政治的機会構造については、大きな政治システムの変化による政治的再編成の要素として理解する。政治的機会空間は、短期的・流動的な概念としてより開かれた構造として設定するが、拙論で取り上げる移住労働者支援団体が制度レベル・文化レベルの変化を求めていることから、部分的に修正し、制度・文化といったより広い概念も空間の要素としてとらえることとする。

第2項 政策的影響力と運動組織の内部的要因

影響力とは、自分の意思を注入させることによって、注入していなければ起きなかった行動を誘発させることを意味する。特定の組織が政策提言を携え、ある政策決定過程に参加しなかった時に決定された政策と、政策決定過程に参加した時に決定された政策に差異があるならば、その組

⁷ Tarrow, Sidney.1994, pp.17-18

⁸ Tarrow, Sidney. *Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest*, Western Societies Program Occasional Paper No.21, Center for International Studies, Ithaca: Cornell University, 1989, pp.13-31

⁹ Gamson, William A. and David S, Meyer. “Framing political Opportunity”, *Comparative Perspectives on Social Movements ;Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by Doug McAdam. McCarthy, John D. and Zald, Mayer N. New York: Cambridge University Press 1996, pp.275-283

織は政策決定過程において影響力を行使したことを意味するといえる。従って、社会運動体における政策的影響力とは、運動組織が要求する政策的提言を政策過程(政策の設定から政策決定、評価に至るすべての過程)にいかに関与させていくかを示すのである。

ギャムソン(Gamson, William)は、社会運動の成否や成果の評価を、政策決定過程における影響力との関係(国家や反対者を含めた公衆により認められる受諾(acceptance)の程度と、社会運動の目標であった価値・規範・政策・制度などの変化である新しい利益(new advantages)の程度)から4つに類型化している。その第1は、ある集団として正当性が認められ、運動の目標を完全に達成した完全な反応・成功(full response)、第2は、ある集団として正当性こそ受諾されたものの、新しい利益のない吸収(cooptation)、第3は、集団としての受諾は拒否されたものの、運動の目標は達成した先買(preemption)、第4は、集団としての受諾と新しい利益配分両方の拒否である失敗(collapse)である。¹⁰

シュメーカー(D. Schumaker)は、社会運動の主張に対する政治システムの反応を5つに分類しており、第1に政府又は政策決定者が社会運動の主張を聴聞する程度であるアクセスの反応(access responsiveness)、第2に社会運動の要求を政治的な争点または懸案として見なす程度であるアジェンダの反応(agenda responsiveness)、第3にその要求を政策に反映または法制化する程度である政策的反応(policy responsiveness)、第4に要求が受諾・反映された政策や法律が実際に施行される程度であるアウトプット反応(output responsiveness)、第5に施行の結果、ある集団が提起した問題が実際に解決される程度である影響的反応(impact responsiveness)からなる。¹¹

一方、イバーラ(Ibarra, P)は、社会運動が政策過程に参加し、影響力を行使するための3つの条件を上げており、それを「ガバナンス空間」(space of governance)に対する参加または、アクセスの条件であるとしている。その条件は、第1に批判的または、対案的な社会資本の形成(ガバナンス空間へ参加するための第一関門を通過するためには、既存の政策を支持する立場ではなく、反対または修正を求める批判的な立場からアクセスするが、その批判と挑戦のレベルが、政府との妥協や交渉の余地のある程である必要がある)、第2に開放的なガバナンスネットワークまたは、政治的機会構造の拡大(政府側によって、批判的または、対案的な社会資本を受容しようとする機会が提供される必要がある)、第3に好意的な世論の支持(政策ガバナンスに参加できる政治的機会の提供のためにも、また、政策ガバナンスにおける影響力を行使するためにも必要である)である。¹²

ギャムソンとシュメーカーの2つのモデルは、社会運動の要求が政策や制度に受諾・反映される程度を以って、社会運動の成否の程度を測定・評価しようというものである。しかし、社会運動が、政策過程に参加・関与するために求められる組織内部的な要素については考慮されていない。また、具体的に運動がどの要因・要素と関わりあうことで、運動の結果や影響力の程度が決定されるかに対する具体的な基準も提示していない。一方、イバーラは影響力を行使するための条件をあ

¹⁰ Gamson, William A. *The Strategy of Social Protest*. Homewood, Illinois: Dorsey Press. 1975

¹¹ Schumaker, Paul D., "Policy Responsiveness to Protest-Group Demands" *Journal of Politics* No.37, 1975, pp.494-495

¹² Ibarra, P. "The Social Movements: From Promoters to Protagonists of Democracy", Ibarra, P. (ed) *Social Movements and Democracy*, New York: Palgrave, 2003, pp8-12

げているが、組織内部的要素や、その条件と組織内部的要素における関係は提示していない。

従って、上記 3 つのモデルを参考にしつつ、考慮されていない組織の内部的な要素として組織の運動力量を政策的影響力の要素に加えることとする。運動組織の内部的な要素としては、人的資源(組織の参加者、支援者、潜在的構成員)や物的資源(組織の規模・資金力)、関係的資源(ネットワークとコネクションとしての資源)といった資源と並んで、主体的要素(あるイシューへの意味付与及び解釈過程を通じてそれを争点化するという象徴的な側面、すなわち、認知的条件)がある。しかし、政治的機会や運動体の組織的要素は、集合的行為に対する構造的な潜在性を提供するものではあるが、そうした構造的な要素だけでは社会運動の活動レベルで現れる変化や転換を説明することはできない。それを補うのが、運動体のフレームワークの形成・転換とそれによる大衆の意識高揚・変化である。従って、NGO の政策的な影響力においては、運動力量を考慮する必要がある。

第3節 分析モデル:政治的機会と運動力量¹³

政治システムの急激な変化を求める革命のような運動でない限り、政策過程における社会運動の成功または影響力は、その要求・主張が政治システムによりいかに受諾・受容されるかにかかわる。言い換えれば、どの程度政治システムに対してアクセス可能かという政治的機会は、運動組織が特定の社会的懸案を争点化し、その懸案にいかにより資源を動員・集中させ、いかに政治システムに圧力行使をするかという運動力量にかかっていると見える。従って、外部的要素としての政治的機会と、内部的・組織的要素としての運動力量の相互作用は、社会運動の成否に大きな影響を及ぼすのである。

そこで、政治的機会要素の下位変数として、「政治システムの開放性」と「政治的勢力の関係」から設定する。¹⁴ 政治システムの開放性とは、政治システムへのアクセス許容の程度や、社会運動の政策要求に対する政策決定者の政治的受容性(political receptivity)を意味する。社会運動に対する政策的反応は、中央政府・官僚組織といった公式機関の開放性の程度と直接的な関連がある。すなわち、政治システムと運動組織との関係の変化(政治システムと運動組織との関係において、政治システムを統治する側が、運動組織の存在やその活動、さらにはその政策提言や大衆に対する影響力を無視できなくなるような存在として認識する場合は、政治システムの受容性の変化・増大をもたらす)や、選挙(選挙による政治的活動機会の増加や世論重視傾向は、政治システムの開放性を増加させる要素であり、その開放性は社会運動に対する政治システムの受容性を高め、その結果、社会運動の特定の要求や主張の受容が拡大する)によっても、政治的機

¹³ 拙論での分析モデルは、キム・ソンミ、「政策過程での NGO の影響力と分析モデル」、『市民社会と NGO』、第 1 巻、2003、pp.83-110 を参考に、再設定したものである。

¹⁴ 政治的機会は、多様な要因により拡大・縮小される一方、社会運動の運動力量や運動の結果によっても影響される。しかし、拙論では、政治的機会は、「政治システムの開放性」と「政治的勢力関係」により最も直接的かつ敏感に影響されるとともに、社会運動に対する政策的反応に直接的な関連があるために、その 2 つを下位変数として設定する。

会は拡大する。ただし、注意すべきなのは、政治システムに対するアクセスが好意的で開放的であるにも関わらず、政治的支配層が運動組織の政策要求・提言を拒む場合は、政治的機会が拡大したとしても、運動組織においては非好意的な政治的機会となる、という点である。¹⁵

次に、政治的勢力の関係であるが、これは政治システム内部の力学関係を指し、政府や政策決定者、政治的代案勢力の存在等における関係・変化を意味する。支配エリート内部の分裂、影響力のある同盟者の利用可能性といった政治システム内部の勢力関係の特性は、政治的機会に直接的な影響を及ぼし、社会運動が主張するイシューの受容程度や運動の成否に重要な要素であるといえる。

この2つの変数からなる政治的機会は、状況的・流動的な政治的機会空間によって大きな影響を受けるために(支援団体の運動の体制変革・革命的な社会運動ではないために)、その程度を「拡大」と「縮小」で表わす。すなわち、政治的機会の拡大とは、政治システムの開放性や政治的勢力関係の特性が、運動組織の活動に肯定的な影響を及ぼし、運動組織が政治システムへアクセスする許容度が高まり、運動組織の要求や政策代案に対する政治システムへの受容性が拡大することを意味する。逆に、政治的機会の縮小は、政治システムの開放性や政治的勢力関係の特性が、運動組織の活動に相対的に否定的な影響を及ぼすことで、運動組織が政治システムへアクセスする許容度が低下し、運動組織の要求や政策代案に対する政治システムへの受容性が縮小されることを意味する。

次に、社会運動組織の主体的な要因としての運動力量を、「争点化能力」と「動員能力」に分類する。運動組織の政策過程に対する影響力は、公衆の関心を誘導し、世論を喚起・形成することでその支持を拡大し、政策提言を投入する過程において形成される。後述するが、支援団体の運動が政策提言を中心とした活動に変化していくためには、¹⁶ 社会懸案を争点化することや、自らの活動の正当性の根拠となる情報を、公衆や自らの主張に関する政策決定を担う政治システムに属する者に対して提供し、いかにイシューに相応しい具体的かつ専門性を備えた実現可能な政策提言を行うかが、運動の成否にかかわる重要な要因となってくる。

動員能力とは、社会運動組織が政策提言を行う特定のイシューに資源を動員・集中し、政策過程における政策決定者に対し圧力を行使する能力のことである。世論の喚起は、運動において必須の要素であるが、動員戦略やその規模・回数といった運動力量はこれに直接影響する。運動力量は、組織の争点化能力と動員能力を基に、政治的機会に適切・的確に対応することで、運動組織の要求や政策提言を政治システムに受容させる政策影響力に直結する。ここでは運動力量を「強弱」で表わす。運動力量が強いとは、多様な戦略、動員の規模、回数を通じて具体的かつ専門

¹⁵ Hilson C. “New Social Movements: the Role of Legal Opportunity”, *Journal of European Public Policy*, 9/ 2, 2002, P.242

¹⁶ 政策代案提示を中心とした運動組織による社会運動は、特定の政治・社会的争点に対して政策決定者と市民社会の認識を呼び起こし、変化しつつある世論の圧力を通じて政策決定者が運動の要求を受容し、政策に反映することを目的とする。従って、社会運動が目標を達成するためには、社会的イシュー雰囲気と世論の役割は大事であり、社会運動の成否は多くの場合、世論形成という政治的過程を媒介にして政策的受容に至ることとなる。

的な代案を提示し、強い圧力を行使していることを意味し、逆に運動力量が弱いとは、戦略、動員規模・回数が微弱で、圧力が弱いことを意味する。

以上のことから、社会運動の政策的影響力は、〈図 1〉のように4つに類型化できよう。

		政治的機会	
		拡大	縮小
運動 力量	強	完全な受容	妥協的受容
	弱	排他的受容	完全排除

〈図 I〉社会運動の政策的影響力の分析モデル

政策過程における社会運動の成否は、この2つの要素、すなわち政治的機会と動員力量がどう絡み合う(engage)かによるのであり、その相違が政策変化への影響力として現れる。従って、政策的影響力の結果を決定する要素を、外部的要素としての政治的機会と、内部的要素として組織的対応としてとらえる。この分析モデルは、具体的な市民社会の実態としての運動組織が、どのように政策的影響力を行使し、新しい行為者としての運動組織による政策過程へ参加・関与が、実質的な政治的・制度的な枠組みの中でどのような役割を担当するかを示唆するものがあると思われる。また、運動の影響力を、運動組織の内部的要素と外部的要素から考察することで、社会運動過程において直接的・間接的に関与する多様な政治勢力間の相互作用を見ることができる。¹⁷

第2章 移住政策を巡る議論と支援団体による運動¹⁸

日本における移住政策を巡る議論は大きく3つの時期に区分できる。1990年代前半のバブル期の労働力不足解消を巡って生じた論争、1998年以降の人口減少に対応し、移民を受け入れるべきか否かを問う論争、2000年半ばから主に論じられている多文化共生社会や社会的統合政策の台頭がそれである。一方、移住労働者支援団体による運動は、個別団体による人権や労働条件といった個別の問題の相談や支援を中心とした活動から、情報交換や情報提供といった緩やかなネットワークの登場、労働組合や医療・弁護士といった専門家集団との連帯、政策提言や政策過程

¹⁷ タロー(Sidney Tarrow)によると、社会運動の結果の多様性は、社会運動という独立変数(independent variable)の差異というよりは、社会運動と結果の間に介入する多様な介入変数(intervening variable)の差異により説明できるといふ。(Tarrow, Sidney. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge Studies in Comparative Politics, 1998)すなわち、社会運動の結果を分析するにおいては、運動の性格を究明することとともに、その運動が置かれている外的要因・背景を理解することが重要である。

¹⁸ 拙論では、国際的に移動した労働者を移住労働者(Migrant Worker)とする。ただし、文献や報告などの引用・要約においては、そこで使われている表現(外国人労働者)に関してはそのまま使うこととする。

への関与の試みといったように、運動の内部的要素が変化していくこととなる。特に、移住連の結成により、個別的に活動していた支援団体の活動は、組織的な活動へと発展し、政策提言や政府や政策決定者への働きかけといった政策過程へ参加・関与していくこととなった。この章では、政府・関係省庁における移住政策に対する提言や議論と、移住連の活動を中心に支援団体の運動の軌跡や政策過程へのアプローチを3つの時期に分けて考察することとする。

第1節 移住政策を巡る議論：第1期

第1項 支援団体の結成と運動の発展

日本で「移住労働者問題」に取り組む支援団体が結成され、活動し始めるのは1980年代入ってからである。1970年代後半から、「興行ビザ」で入り、アジア系の女性移住労働者が増え続ける中で、1983年に日本カトリック中央協議会(Catholic Bishops' Conference of Japan)により「滞日アジア女性支援グループ」(Asian Women in Japan support Group、同年に「滞日外国人と連帯する会」(Society in Solidarity with Foreigners in Japan)へ改称)が設立され、移住者に対する様々なサポートを始めた。同年に「フィリピンと日本を考える横須賀市民の会」もフィリピン女性を支援する教会ベースの団体として設立された。¹⁹ 1980年代半ばにおいては、アジア系女性移住者の救援という観点から、「滞日アジア女性問題考える会」(1993年から「コムスタカー外国人と友と生きる会」に改称)、「女性の家 HELP(House in emergency of Love and Peace)」(1986年)、といった支援団体が設立されるが、この時期は日本の性風俗産業で働くアジアから移住してきた女性が移住者支援の中心となっており、移住者問題はいわゆる「じゃぱゆきさん」の問題として論じられており、労働問題や入国管理政策の問題としてとらえられていなかったのである。²⁰

しかし、1986年ころから、建設や道路工事といった3K(きつい、きたない、きけん)産業に従事するアジア諸国出身の男性移住労働者が急増し、1988年以降から移住労働者の男性が女性を上回るようになった。また、1980年には年間100万人であった外国人新規入国者数が、1980年代後半には200万人を超えると同時に、不法残留者も急増すると、移住者問題は、社会問題として取り上げられるようになった。²¹ 外国人の受け入れを巡って経済界、労働界、学者の間で論争が巻き起こったのもこの時期であり、移住労働者や未登録労働者をめぐる人権侵害などの問題が社会的に認知され、論点として台頭したのもこの時期である。移住者問題が、労働政策や入国管理政策といった制度レベルでの問題として論じられるようになったのである。しかし、日本政府が、「専門的・技術的分野の労働者は可能な限り受け入れるが、単純労働に従事する意図を有する外国人の入国は認めない」という基本方針を堅持することで、制度レベルにおける大きな変化は起きなかった。そ

¹⁹ Shipper, Apichai W. *Illegal Democrats: Immigrant Rights NGOs in Contemporary Japan*. pp.4-5
<<http://www.jil.go.jp/profile/documents/shipper2.pdf>.>

²⁰ 石山永一郎、『フィリピン出稼ぎ労働者』、柘植書房、1989、pp、239-241

²¹ 鈴木江理子、『日本における多分化主義の実現に向けて Part1—出入国管理行政に対する政策提言』、フジタ未来経営研究所、2001、p.12

のために、就労目的のビザが取れない多くの移住労働者は、観光や短期滞在で入国し、期間が切れても帰国せず就労し続ける「在留資格外就労者」、「超過滞在者」となり、彼らを巡る多くの問題(低賃金、賃金未払い、労災、保険、医療など)が露呈するようになった。従って、日本における移住者問題とは、国際的に移住してきた移住者の問題というよりは、合法的に滞在していない移住者(illegal foreigners)、特に、単身の出稼ぎ労働者の抱える問題を示すものであり、移住者問題への対応・政策とは、彼らが抱える問題に対するものとなる。しかし、問題を抱える移住労働者は、「出入国管理及び難民認定法」(以下、入管法という)という制度上「非合法」であるために、政治システムからは移住労働者の置かれている状況や位置といったものに関する関心や配慮がなされなかった。その結果、その役割を担うものとして移住労働者を支援・救援する団体が、各地で次々と生まれ、その数は、1980年代後半から1990年代初めにかけての5年間で、約10団体から10倍の100団体と急増した。²² この時期に結成された代表的な団体としては、「カラバオの会(寿外国人出稼ぎ労働者と連帯する会)」(1987)、「あるす(Asian Laborers Solidarity:ALS)の会(=滞日アジア労働者とともに生きる会)」(1987)、「アジアン・フレンド(=アジアからの出稼ぎ労働者を支える会)」(1988)、「CALL(=アジアの働き学ぶ仲間と連帯する労働者・市民の会)」(1988)、「APFS(Asian People's Friendship Society)」(1987)などがある。

移住労働者問題にかかわる団体が増えていくにつれて、新しく登場した移住労働者問題の解決のために蓄積された情報やノウハウがないことから、団体間の情報交換などのニーズが高まり、1987年3月に、「アジア太平洋資料センター」(PARC)が中心となり、在日韓国人・朝鮮人の権利保障運動と密接な繋がりを持ちながら、「アジア人労働者問題懇談会」(以下、アジ懇とする)²³ が誕生した。アジ懇は、月1回移住労働者の救援活動に取り組んでいる団体や個人を中心に会議を行い、1988年には『The Asian Worker's Handbook』(アジア人出稼ぎ労働者手帳、英語版、中国語版、韓国語版、ペルシャ語版)を発行するに至った。

一方、1988年7月には、カラバオの会が、支援団体としてははじめて「アジアからの出稼ぎ外国人の合法化」を含む、政府に対する6つの要求を決めており、²⁴ 1989年には特別在留権(アムネステイ)の保障を検討するべきだとの提案や、²⁵ 現行入管法にある特別在留の項目を適用してアムネステイをまずすべきという提唱が出されている。²⁶ このような政策的な提言は、アジ懇から1992年に労働・医療・生活にわたる人権救済の政策提言も書き入れた『侵害される人権・外国人労働者

²² 岡本雅享、「移住者の権利を守るネットワーク運動の軌跡と課題」、駒井洋編、講座グローバル化する日本と移民問題第2期第5巻『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』、2004、p.214

²³ アジ懇に関する記述や、移住連の結成・活動に関する記述は、岡本、前掲書や、移住連の情報誌である『Migrant'-ネット』No.73、2004年10月号に基づいている。

²⁴ 6つの要求(要旨)は、①「単純労働者」を含むすべての外国人労働者の合法的受け入れとそのため
の法制度の整備、②すべての在留外国人労働者に「特別在留」を認めること、③外国人労働者のための公共職業紹介機関の設置、職業選択の自由の保障、④医療、労働、生活相談の窓口の設置、⑤日本語習得のための無料の学習の場を提供すること、⑥労働者の権利に関わるすべての法の適用とその実施の保障である。法政大学大原社会問題研究所編、『日本労働年鑑第59集1989年版』、
<<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/59/rn1989-056.html>>

²⁵ 丹羽雅雄、「日本における外国人労働者の差別と人権」、『部落解放研究』、No.67、1989

²⁶ 渡辺英俊、「外国人労働者流入は自然現象だからとめられない」、『エコノミスト』、No.67-2、1989

『日本への出稼ぎ労働者を巡る現状と提言』(第三書館)が出版されるのにつながった。すなわち、個別的に移住労働者問題にかかわり、提言をすることどまっていた支援団体は、アジ懇を通じて具体的な救援のための情報交換を行うことで、移住労働者に対する必要な情報提供や救援のためのノウハウを蓄積していった。さらには、その過程を通じて、移住者が抱える問題の共通の課題や問題意識を持つようになり、アジ懇の名の下で、支援団体がまとまって声明を出すという共同行動をとったり、政策提言を行ったりするまで発展していったのである。

このような状況の中で、1988年から入管法を改正する動きが見られ、1989年12月に国会を通過し、1990年に施行された。1990年の改正入管法においても移住労働者受け入れの基本方針は堅持する一方で、「定住者」という在留資格で日系人を、研修機構の整備を通じて研修生・技能実習生を、それぞれ受け入れることとなった。また、就労資格のない外国人を雇った雇用者に対する罰則規定として「不法就労助長罪」が新設された。このような改正により、外国人研修生が増えるとともに、定住者として認められるようになった日系南米人が急増していった。特に、日系人の家族を同伴した移住や、国際結婚を経て家族を持つ移住者の増加により、日本における移住者問題が、移住労働者本人の問題から、その家族の生活や子供の教育等を含めた「移民問題」の性格帯び、拡大した。こうした移住労働者を巡る問題の多様化に対応するために、支援団体らは、1991年に13団体の呼びかけで開いた「関東外国人労働者問題フォーラム」(1都6県から約40団体270人が参加)を機に、1992年、1993年にはその範囲を甲信越地域まで広げ、「第2、3回関東甲信越外国人労働者フォーラム」(1992年は約310人が、1993年には約60団体300人が参加)が開かれ、「信州外国人 인권ネットワーク」が設立された。こうした地域間のネットワーク化が進む中、1994年に範囲を東日本全域に広げ、「第4回東日本外国人労働者問題フォーラム」を、1996年にはその規模を全国に広げ「第1回移住(外国人)労働者問題全国フォーラム」(58団体約400人が参加)を開催し、移住労働者問題と取り組む全国ネットワークの結成を呼びかける声明が採択された。

一方、1990年に入ると、「神奈川シティユニオン」、「全統一労働組合外国人労働者分会」、「全国一般労働組合東京南部」といったコミュニティ・ユニオンが移住労働者問題にかかわり始める。また、「AMDA 国際医療情報センター」、「Share」(国際保健協力市民の会)、「全国労働安全衛生センター連絡会議」、「北信外国人医療ネットワーク」や、「外国人労働者弁護団」、「東京弁護士会・外国人 인권救済センター」、「外国人刑事弁護団」といった法律支援団体(Lawyers Support Groups for Foreign Workers)のような専門家団体が結成されていった。コミュニティ・ユニオン、医療支援団体、法律支援団体といった専門化された集団が移住問題にかかわり、支援団体のネットワークにも加わることで、アジ懇のネットワークは、移住労働者問題に対する共同の対応や提言の場としてその役割が増大することとなった。アジ懇のネットワークの呼びかけにより、「入管問題調査課」(1994年)、「女性移住労働者リサーチ&アクション」(1995年)といった専門的な活動を行うグループが活動し始めた。アジ懇を中心とした活動は、その地域や数を拡大していくにつれ、ネットワークの機能や情報センターとしての役割を組織的なものとして整備し、全国的な規模のネットワークを結成することを構想していった。その結果、1997年の「第2回全国フォーラム」で、全国ネットワークとして移住連の結成が決まった。日本各地で移住労働者問題に取り組む市民団体や個人

のネットワークとしては最大の組織が誕生したのである。移住連は、移住労働者・移住外国人の権利を守り、その自立への活動を支え、多文化・多民族が共生する日本社会をつくることを目標として掲げ、そのために、各地域・各領域で活動している諸団体・個人の全国規模でネットワークし、情報交換・相互協力体制を強化し、共同行動をコーディネートするとし、組織・運営体制を整えた。²⁷

第2項 政府・関係省庁における移住政策と移住政策を巡る論争

移住労働者の受け入れを巡っては、政府・法務省・外務省・経済産業省といった中央レベルの各方面において議論された。1980年代後半から1990年代前半にかけ、バブル経済による好景気の下で企業の人手不足や円高による出稼ぎメ리트の拡大などを背景に、日本に入国、在留し、就労する外国人の数が増え、いわゆる単純労働分野に多くの不法就労外国人が就労していることから、移住労働者が日本社会で認識されることとなった。それに伴い、移住労働者の受け入れの是非を巡って「鎖国論」や「開国論」が登場した(その後、バブル経済の崩壊によって、移住労働者の受け入れを巡る論争は収束した)。²⁸ 「開国論」においては、関西経済同友会、東京商工会議所などが受け入れのための提言を行ない、外国人の受け入れに賛成の立場をとった。²⁹ 「鎖国論」においては、日本経営者団体連盟(日経連)、日本労働組合総連合会(連合)が、国内労働者の雇用や賃金を守るという立場から、受け入れに反対の立場を明らかにした。³⁰

このような議論・提言を踏まえて政府や政府関係機関内でも検討が行われた。法務省は、1986年12月2年後の立法を目指して「雇用者に対する営業停止など罰則を盛り込んだ特別法『外国人労働者雇用者事業法案』(仮称)」の立法化の検討に入り、1987年2月に、外国人単純労働者導入は、日本での定住を避けるため、在留期間を3年程度とし、また単身の出稼ぎに限定し、家族同伴は認めないという意見書をまとめた。³¹ 一方で1988年3月に労働省(当時)の外国人労働者問題研究会が『今後における外国人労働者受け入れの方向と課題』という報告書を発表した。同報告書では、受け入れ範囲に該当するかどうかだけでなく、不法就労を防止し、適正な雇用関係が実現できるような制度的な整備が必要であるとし、「単純労働者は、(略) 従来どおり受け入れを禁止し、「専門的・技術的職業や管理的職業従事者については、雇用許可制度」を新たに設け、その受け入れ枠を広げる」という方針を打ち出している。³² しかし、同制度は、外国人の雇用機会

²⁷ 移住連ホームページ、〈<http://www.jca.apc.org/migrant-net/japanese/japanese.html>〉

²⁸ 梶田孝道、「現代日本の外国人労働者政策・再考—西欧諸国との比較を通じて」、『講座・社会変動 第7巻 国際化とアイデンティティ』、ミネルヴァ書房、2001、p.185

²⁹ アジア各国の発展格差等を顧慮すると、日本がこれから外国人の受け入れを抑制することは不可能であるために、外国人に就労機会や在留資格を与えるのが現実を反映したものであるという立場である。

³⁰ 日本社会はまだ外国人を受け入れる準備ができていないし、外国人を受け入れるとドイツのように定住・永住する外国人が生じる可能性があるという立場である。

³¹ 法政大学大原社会問題研究所編、『日本労働年鑑第59集1989年版』、
〈<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/59/rn1989-041.html>〉

³² 労働省職業安定局編、『今後における外国人労働者受け入れの方向—外国人労働者問題研究会報告』、労務行政研究所、1988

を著しく制限し、永住者への差別を招くとして、在日外国人団体の反発を招いた³³ほか、法務省入国管理局との二重の管理を強いるなどの反発があり、棚上げとなった。³⁴ 1988年12月に、労働省の「外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会」（「調査会」）が最終報告「外国人労働者問題への対応の在り方について」を提出した。この最終報告は、基本的には3月の外国人労働者問題研究会の報告の内容を踏襲したもので、いわゆる「単純労働者」は、「受け入れを行うべきではない」と明確に拒否するとともに、「雇用許可制度の導入」については構想として提起したものの、「出入国管理及び難民認定法等関係諸制度との整合性の確保も図りつつ、更に検討を進めることとする」として、事実上棚上げにしている。³⁵ 1988年6月に閣議決定された「第6次雇用対策基本計画」では、「専門的・技術的労働者」と「単純労働者」の2種類に外国人労働者が分けられ、専門・技術的労働者は可能な限り受け入れる方向で対処し、単純労働者については「十分慎重に対応する」とし、その間の議論を反映している。³⁶

一方、1989年に自由民主党は、同党政務調査会の中に、外国人労働者問題特別委員会を設置し、提案を行っている。その提案においては、「10代、20代の日系3世」が日本で「働きながら進んだ技術を取得してもらいたい」とし、文化・風習の違うアジア人を大量に受け入れると人種差別などの摩擦が起こりやすいという労働開国反対論に対し、「同じ日系人なら日本語を十分に話せない人がいても、それほど気にならないだろう」という見通しを立て、日本国籍のない日系3世に特別在留資格を付与することを打ち出している。³⁷

外国人労働者問題研究会の報告書の公表と相前後し、法務省は1988年3月に在留資格の全面的な見直しに着手した。1989年には経済企画庁が外国人受け入れプラン³⁸を打ち出したが、法務省の強い反対により、結果的には「出入国管理及び難民認定法の改正」という形をとって、政府案は一本化したのである。³⁹ 法務省は、法改正にあたって、「第6次雇用対策基本計画」に基づき、単純労働に従事する外国人の就労は認めないが、技術・技能者の導入枠は広げること、現行法の合法就労の在留資格枠では合法就労外国人の増加にも対応できず、現行法には限界あること、不法就労外国人の増加は著しく、不法就労対策の強化が求められていることなどを、基本的

³³ 梶田は、法務省が労働省の案を葬り去るために、労働省の雇用許可制度が実現した場合には、ニューカマーのみならず、在日コリアンも雇用許可を受けなければならなくなると働きかけ、在日諸団体を労働省案への反対勢力として動員することに成功したとしている。梶田、前掲書、p. 190

³⁴ 早川智津子、「外国人労働者の法的地位—入管法改正と労働法政策の交錯(1)」、『筑波法政』41号、2006、p.47

³⁵ 法政大学大原社会問題研究所編、『日本労働年鑑第59集1989年版』、<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/59/rn1989-048.html>

³⁶ 労働省編、『雇用対策基本計画第7次』、大蔵省印刷局、1992。『雇用対策基本計画第8次』、大蔵省印刷局、1996

³⁷ 野島午彦、「進めたい日系人の特別受け入れ」、『月刊自由民主』、1989、No.440

³⁸ 詳細は、経済企画庁総合計画局編、『外国人労働者と経済社会の進路』大蔵省印刷局、1989を参照されたい。

³⁹ 梶田は、労働省が提示した「雇用許可制度」を巡る労働省と法務省の確執を触れながら、移住労働者受け入れに関する意思決定メカニズムが、経済会やエスニック・コミュニティといった各種の利害団体が法案の成否に関与するアメリカと違って、しばしば各省庁に集約され、省庁間の闘争という形をとることが多い、「ステイティスト・モデル」であるとしている。梶田、前掲書、pp. 188-192

な見解として示している。この認識に立ち、単純労働に従事する外国人労働者の導入については、今後各省庁と調整していくが、受け入れ範囲は国家主権に属する問題であり、多面的な角度から慎重に検討していくとして、単純労働に従事する外国人労働者は今後も受け入れを拒否するとの姿勢を堅持するとした。⁴⁰ 具体的には、知識・技術者中心に在留資格を新設によって 28 項目に拡大する一方、「いわゆる単純労働者」の受け入れは認めなかった。すなわち、改正の基本的な骨子は、「専門的・技術的分野の受け入れ」と「いわゆる単純労働者の締め出し」である。また、改正により、日系三世には「定住者」として新たに入国と就労が認められた。「研修」においても、中小企業団体などを通じて中小企業などが研修生を受け入れる団体管理型受け入れが認められた。

1992 年には、1989 年の入管法改正に基づいて「第 1 次出入国管理基本計画」⁴¹ が策定・公表された。第 1 次出入国管理基本計画の内容は、高度な専門知識・技術を持つ外国人の円滑な受け入れと、「好ましくない外国人の排除」の両施策を軸としたものである。「いわゆる単純労働者」については、国民生活への影響が大きい、在留の長期化や定住化を防止する必要がある、公的コストがかかるうえ労働力調整がうまくいかないといったことを理由に、「諸外国の経験を鑑みながら引き続き検討」として受け入れない方針をとった。しかし、雇用事情への配慮から、法務大臣告示という形で、日本社会との血のつながりがある「日系人」の受け入れと、ブロック積み、杭打ち、石の研磨、縫製、梱包といった様々な職種の中企業に「研修生」の受け入れを拡大するという 2 つの代替政策がとられた。一方、「好ましくない外国人の排除」の一環として、不法就労外国人本人の取り締まりに加え、それらの者を雇用した事業主やブローカーなどを取り締まり、処罰する「不法就労助長罪」が設けられた。

総務庁行政監察局は、1992 年に「外国人をめぐる行政の現状と課題」を発表した。基本方針としては、移住労働者受け入れについては、専門技術などのいわゆる合法就労外国人の受け入れは、日本の経済、社会の活性化や発展に資するものであり、受け入れの範囲やその基準を明確にしつつ、専門技術などにかかわる労働者については、可能な限り受け入れる方向で対処すること、単純労働に従事する外国人受け入れについては、日本の経済や社会に大きな影響を及ぼすことが予想されるので、政府は諸外国の経験を踏まえ、引き続き検討することとしている。⁴²

1992 年に「第 7 次雇用対策基本計画」が、1995 年に「第 8 次雇用対策基本計画」が閣議決定されるが、いずれも移住労働者問題への対応は外国人労働者を 2 種類に分け、専門・技術的労働者は可能な限り受け入れる方向で対処し、単純労働者は「十分慎重に対応する」としている。⁴³

第3項 第 1 期における考察

第 1 期における支援団体による活動・運動は、アジア諸国から日本国内に渡った女性労働者を巡って「売春の強要」「監禁生活」「賃金不払い」などといった問題（一般に「じゃばゆきさん」問題と

⁴⁰ 井口泰、『外国人労働者新時代』、ちくま新書、2001、pp.27-29

⁴¹ 法務省入国管理局編、『平成 4 年版出入国管理』、1993

⁴² 村下博、『外国人労働者問題の政策と法』、大阪経済法科大学出版部、1999、pp.131-132

⁴³ 労働省編、『雇用対策基本計画第 6 次』、大蔵省印刷局、1988、p.22

いわれた)が浮上したことを契機に、彼女らを救援・救済する活動からまず始まった。その後、男性移住労働者の急増により、不法就労移住労働者は、特定の職種に限定された女性労働者から男性労働者にも拡大し、その就労先も多岐にわたるにしたがって、移住労働者問題は1つの社会問題、国内労働市場の開放問題へと転換することとなった。移住者を巡る問題の広がり、不法就労であるがゆえに放置されているアジア人労働者に対する人権擁護・救援活動へと様々な形態で発展していった。当初は、問題を抱えている移住労働者への支援団体が結成され、移住労働者から持ちこまれた賃金不払い相談、労災や生活相談といった個別ケースの救援・支援が行われる程度であった。その後、救援・支援が情報交換を行い、その過程で共通する問題意識を持つこととなる。ただ、その問題意識は、現状批判のレベルにとどまり、移住労働者の受け入れを巡る議論に対して具体的かつ専門性を備えた政策提言を行うまでには至らなかった。第1期における移住労働者問題に対する支援団体の取り組みは、救済・支援といった個別的な活動から、問題意識の共有や共同行動といった運動へと変化していくものの、運動としての動員力量は脆弱であったといえる。

一方、移住政策を巡る第1期の議論は、それまでの日本の移住政策のフレームワークや方向性を問うものではあったが、移住者に対する包括的・総合的なものではなく、労働力不足への対応としての性格が色濃かった。すなわち、いわゆる「単純労働者」を受け入れるべきかどうかを問うレベルにとどまり、支援団体が対象としている現在日本で働き生活している者としての移住労働者あるいは、将来の移住労働者の保護や人権などをどうするかを議論するものではなかったのである。また、労働省が提示した「雇用許可制度」を巡る労働省と法務省の対応や、労働力不足への対応策として出された自民党提案、入管法の改正による日系人受け入れなど、移住労働者受け入れに関する意思決定メカニズムは、政府や政府機関に集約され、その閉ざされた構造の中で法・政策が決定されている。以上のとおり、政治システムの閉鎖性と、政治システム内部の闘争(及びそこにおける市民社会アクターの動員)といった点からすれば、第1期においては支援団体による運動の政治システムの利用可能性やアクセス可能性はほとんどなかったといえる。

第2節 移住政策を巡る議論:第2期

1990年代後半から2000年前半にかけて、「外国人受け入れ」の賛否を巡る議論は再び活発化することとなる。その議論は、バブル期の労働力不足解消を巡って生じた1980年代後半から1990年代初めの「外国人受け入れ」議論と異なり、少子高齢化による労働力不足の不安と日本経済の活力の維持が議論の元になっている。一方、移住労働者支援団体も、移住連の結成により、個別的な活動から組織的な活動へと変化を見せることとなる。この節では、このような変化が見られる1990年代後半から2003年までを第2期とし、支援団体の活動と、政府・関係省庁の政策・提言について論じることとする。

第1項 移住連の結成と初期の活動

1997年に結成された移住連は、事業として、ロビーイング、政策提言、省庁への要請・交渉、移住労働者権利条約批准キャンペーンといったアドボカシーや、国内外での情報交換、経験交流、共同行動のためのネットワーキング、情報収集・提供、通信の発行といったパブリシティのレベルを上げている。⁴⁴ 2000年前半までの移住連の活動を具体的に見てみよう。

第1に、ネットワーキングにおいては、移住連発足以降、広く一般市民の参加と世論作りを狙う全国フォーラム(移住労働者と連帯する全国フォーラム)を隔年開催し、フォーラムを開催しない年には、移住連の会員を中心とした「全国活動者会議」(2003年から「全国ワークショップ」に改称)を開いている。フォーラムには「まちづくり」、「定住化と国際結婚・離婚」、「移住労働者の子供の人権と教育」、「言語別分科会」といった分科会を設け、移住労働者問題をより多様な観点からとらえようとしている。1999年の第3回フォーラムや2001年フォーラムにおいては1000人以上が参加するなどその規模も拡大していった。国外でのネットワークにおいては、2001年に国際人権部を設置し、諸外国の関連NGOとの連帯や国際会議への代表派遣、共同調査など国際的ネットワークにも参加している。1994年設立されたアジア全域のネットワークであるMFA(Migrant Forum in Asia)に加盟し、またAMC(Asian Migrant Center)やJCMK(Joint Committee of Migrant workers in Korea)といったアジア地域のネットワーク組織や個別団体と連帯している。2001年の反人種差別世界会議に代表を派遣し、MRI(Migrant Rights International)と共同行動を行うなど協力関係を築いている。

共同行動のコーディネートにおいては、問題別プロジェクトへの取り組みを進め、主に3つのプロジェクトが移住連のサブネットワーク的に機能している。外国人医療・生活ネットワーク(以下、医療ネットとする)、外国人研修生問題ネットワーク(以下、研修生ネットとする)、女性プロジェクトがそれである。各プロジェクトの活動についてはアドボカシー活動の方で詳細に記述することとする。1998年から移住連のコーディネートで国際移住労働者デー⁴⁵集会を毎年開催しており、その後に後述するような省庁要請を行っている。

第2に、パブリシティにおいては、まず、日本語の情報誌『Migrants'- ネット』(M-ネット)や英語の情報誌『Migrant Network News』を発行している。M-ネットは、移住労働者・移住外国人にかかわる課題、関連情報を提供する情報誌であり、移住連の活動報告や、移住者関連イベントの案内、行政の動きに対する特集(入管法改正やDV法制定や改正など)といった情報を提供する場として活用している。ホームページも日本語、英語、タガログ語、韓国語で開設し、移住連の活動や書籍案内などを行っており、メーリングリスト『Migrant-J』を通じて会員間の情報交換、意見交換をしている。また、研修ネット編著の『まやかしの外国人研修制度』(現代人文社、2001年)や、全国フ

⁴⁴ 移住連ホームページ、〈<http://www.jca.apc.org/migrant-net/japanese/japanese.html>〉

⁴⁵ 1990年12月18日に「移住労働者とその家族の権利保護に関する国際条約」が国連で採択されるが、条約の発効のためには20カ国の批准が必要だったために、条約の批准を国連加盟国に求めるために世界各国のNGOや労働組合が12月18日を記念し、批准キャンペーンを行っている。2000年には、国連が12月18日を「国際移住労働者デー」とすると宣言した。2003年にはフィリピンやスリランカ、メキシコなど22カ国が批准したために、発効の要件が満たされ、13年ぶりに発効した。条約の制定作業は移住労働者を送り出している国々の主導で進み、日本やアメリカといった先進国や受け入れ国ではいずれも批准していない。

オーラムの報告集といった書籍が出版されている。

第3に、アドボカシーにおいては、ロビーイング、政策提言、省庁への要請・交渉活動が行われている。特に、1997年から毎年末に省庁(厚生労働省、法務省、外務省、文部科学省)への要請を行っている。しかし、年1回、1省30分程度、事前に提出した要請に省庁が答えるだけで一方的な「要請」の性格が強く、ダイレクトな成果は得られていないように思われる。⁴⁶

一方、移住連のサブネットワークとして活動している医療ネットは、国会議員と協力し、国家質問主意書を提出し、入院助産や養育医療の制度の適用において、児童福祉法や母子健康法に国籍条項がないために、在留資格の有無にかかわらず適用できるとの政府意見を導き出した。⁴⁷ 研修生ネットにおいては、外国人研修生のパスポート取り上げ問題で、法務省と1999年に1回、2000年に3回の協議や2000年3月の(財)中小企業国際人材育成事業団(アイム・ジャパン)との会談から、(財)国際研修協力機構(JITCO)の月刊誌『かけはし』(2000年10月)へのパスポート取扱いに関する「解説」の掲載と、アイム・ジャパンへの指導(2000年のKSD報道の影響もありKSDの傘下団体であるアイム・ジャパンは外国人研修生・技能実習生からのパスポート取り上げや強制貯金を取り止めるにいった)といった法務省からの対応を導いた。⁴⁸ 女性プロジェクトにおいては、2001年4月に成立し、同年10月に施行した「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」(以下、DV防止法とする)の制定審議に働きかけ、DV防止法は外国籍女性にも適用されることを国会答弁レベルで引き出した。国会対策面においては、1999年に内閣が提出した入管法改正案について、日本からの退去を強制された者に係る上陸拒否期間を「1年」から「5年」に延ばすと、在留資格のない外国人配偶者は再帰国が非常に難しくなり、家族を引き裂いてしまうケースがあると指摘した(衆議院法務委員会において移住連の代表2人が参考人として発言している)。法案は衆参両院で可決され、その付帯決議で、家族の形成などには人道的に配慮することを明記させることができた。⁴⁹

現行の入管法における問題点の指摘を中心に省庁への要請・交渉活動を行ってきた移住連は、2000年の全国活動者会議から政策提言づくり着手し、2002年5月に『「多民族・多文化共生社会」に向けて一包括的外国人政策の提言・2002年版』を公表した。この政策提言は、1992年にアジ懇が出版した『侵害される人権—外国人労働者』と比較すれば、入管法制度、労働、女性、国籍、教育、医療・福祉、地域自治、国籍、収容施設の処理といった移住労働者が直面する多様な問題を、より多くの領域にわたって詳細に言及しているといえる(詳細は第3項で2006年の提言とともに記述する)。

⁴⁶ 岡本、前掲書、pp.225-226

⁴⁷ 2000年5月6日、大脇雅子参議院提出の国会質問主義書に対する内閣総理大臣答弁書、内閣参質147第26号。『外国人医療・生活ネットワーク活動報告』、移住連全体会議報告書、2001年8月12日

⁴⁸ 『Migrant'-ネット』No.73、2004年10月号、p.12

⁴⁹ 『Migrant'-ネット』No.20、1999年8月号、pp.2-8

第2項 人口減少社会を巡る移住政策議論

1980年代後半に行われた政策としての移住労働者問題議論は、バブル経済の崩壊、景気の低迷により俎上に載らなくなった。しかし、1999年2月に、内閣総理大臣の諮問機関である経済戦略会議が「日本経済再生への戦略」(答申)を取りまとめ、公表したことにより移住労働者を巡る議論は政策議論の場に再登場した。同答申では、「少子化への対応」として、「労働力人口の減少を補うために、賃金・就業形態の多様化など女性や高齢者の雇用を促進する他、外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直す」こと、「少子化に対応する諸外国の取り組みを勘案し、外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する」と提言している。⁵⁰ 第1期とは異なる、新たな移住労働者を巡る議論の始まりである。1999年8月に、策定された「第9次雇用対策基本計画」においては、「専門的・技術的分野の外国人労働者に対するニーズが一層高まっている」とし、「日本の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から、専門的、技術的分野の外国人労働者の受け入れをより積極的に推進する」としている。また、「外国人労働者を受け入れる範囲については今後も見直すこととする」としながらも、「いわゆる単純労働者の受け入れについては、(中略)国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応することが不可欠である」とし、「単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受け入れを考えることは適当ではない」と基本方針を述べている。⁵¹

2000年には「第2次出入国基本計画」が策定され、「これからの出入国管理行政は、社会の安全と秩序を維持しながら、人権尊重の理念の下で、社会のニーズに応える外国人の受け入れを推進することにより、社会のあるべき姿の実現に貢献し、また日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現を目指していくものである」と、人権や共生といった表現がはじめて加わっている。反面、出入国管理行政は、日本が必要とする外国人の円滑な受入れと、好ましくない外国人の排除の双方を適切に実現していくことにその基本的な使命があるとし、経済のグローバル化に対応する高度な技術・技能者の受け入れ、人口減少による労働力不足への対応として研修・技能実習制度の適正かつ円満な推進、技能実習生の拡大と、独立の在留資格の創設の検討を打ち出している。また、長期にわたり在留する外国人への対応として、「日本が必要とする外国人」(専門的・技術的分野の外国人)と留学生・就学生への安定した地位と整備された生活環境、定住化の支援といった総合的な外国人行政の構築を打ち出している。他方、不法滞在者に対する対策としては摘発の強化や罰則の厳正な適用、収容施設の活用と早期送還を打ち出している一方で、個別事案においては、日本人、永住者又は特別永住者との身分関係を有するといった日本社会とのつながりが十分に密接と認められる者に対しては、人道的な観点を十分に考慮し、適切に対応する姿勢も打ち出している。⁵² すなわち、日本に必要な外国人と日本社会とのつながりが、人権尊重や共生の基本とされたのである。

⁵⁰ 首相官邸ホームページ、〈<http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226tousin-ho.html>〉

⁵¹ 厚生労働省ホームページ、〈<http://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/dl/tp0711-1a1.pdf>〉

⁵² 法務省ホームページ 〈<http://www.moj.go.jp/PRESS/000300-2/000300-2-2.html#03-2>〉

「専門的・技術的分野の受け入れ」と「いわゆる単純労働者」の締め出しを骨子とする 1990 年の入管法の改正以後も入管法は数次にわたって改正されている。1997 年の改正入管法では、集団密航助長罪が設けられた。⁵³ 1999 年の改正では、不法在留罪を導入し、不法入国又は不法上陸後日本に在留する行為を処罰の対象とするとともに、従来は退去強制すれば上陸拒否期間が 1 年であったものを 5 年間に延長した。一方で、「国際業務」にかかわる報酬要件の見直し、「研究」の在留資格にかかわる経歴要件の緩和がなされた。⁵⁴ 2001 年の改正では、ワールドカップサッカー韓国共催大会の開催に当たってフリーガン対策などの上陸拒否が追加される一方で、「IT」、「投資・経営」といった分野で認定の資格要件の見直しが進められた。⁵⁵ このように 3 次にわたって入管法は改正されたが、「専門的・技術的分野」の受け入れ促進のために要件の見直しや緩和が行われる一方で、移住労働者受け入れにおける基本方針は堅持されるとともに、不法就労者・不法滞在者に対する取り締まりは強化されている。

一方、これまでとは異なる提言も政府・関係省庁から行われはじめた。2000 年 1 月に小淵首相（当時）の諮問機関である「21 世紀日本の構想」懇談会が提出した報告書において、「移民政策へ踏み出す」という提言がなされた。そこでは、「日本では「定住外国人政策」が「出入国管理政策」の一環で考えられてきたものの、法的地位、生活環境、人権、居住支援などが総合的に勘案された外国人政策は未発達のままで来た」とし、総合的な環境づくり、すなわち「移住政策」をつくることが不可欠であると述べられている。⁵⁶ また、厚生労働省の外国人雇用問題研究会が、2002 年 7 月に『「外国人雇用問題研究会報告書」の取りまとめについて』を公表した。同報告書では、外国人を受け入れる目的として、経済社会の活性化を目指した高度人材の獲得と、労働力不足への対応として国内労働市場への影響などへの対処を前提した上で、労働市場のテスト、受け入れ上限の設定、金銭的負担などを課す受け入れ、協定方式などによる受け入れが提唱されている。また、人口減少対策として、いわゆる「移民」の受け入れについても併せて検討するとされている。

第3項 第2期における考察

第2期に入り、それまで個別に行われてきた支援団体の活動は、移住連を経て、組織的な運動の性格を帯びることとなり、政策決定過程にいくつかの変化をもたらしている。移住連が事業として掲げたアドボカシーやネットワークング、パブリシティは、移住者問題を争点化するとともに、移住連が政策過程における行為者としてその役割や影響力を拡大するために重要な基盤となる。また、教会関係者、コミュニティ・ユニオン、買春・DV 等に取り組んできた女性団体、医療

⁵³ 法務省入国管理局ホームページ、〈<http://www.immi-moj.go.jp/hourei/index.html>〉

⁵⁴ 法務省入国管理局ホームページ、同上

⁵⁵ 法務省入国管理局ホームページ、同上

⁵⁶ しかし、一気に門戸を開放し、自由に外国人の移住を図るのは望ましくないとし、日本社会の発展への寄与を期待できる外国人の移住・永住を促進する、より明示的な移住・永住制度を設けるべきであるとしている。詳細は、『日本のプロンティアは日本の中にある―自立と協治で築く新世紀』、「21 世紀日本の構想」懇談会著、河合隼雄監修、講談社、2000、又は〈<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/index.html>〉を参照

専門団体、法律専門団体、日本語教育といった多様で幅広い人々によって構成される組織的な基盤が、移住者問題がもつ多様性に対応していく際に有効に働くこととなる。このような、移住連の内部的な要素に基づいた活動により、移住連の意見や要求が政策・制度に反映されるようになった。しかし、省庁への要請・交渉やロビーイングにおいては、政党や議員など政治システム内部の勢力に対応する部会や議連といった組織が存在しなかったことや、政策・法案への関与があまり見られないこと、政策や制度に対して新しい提案・提言をするというよりは、政策・法に対する批判や問題提起的な性格が強かったこと、世論の形成や支持の拡大を通じた運動の影響力に乏しかったことから、政策過程への行為者としての影響力は第 1 期より拡大したものの、依然として限られたものだった。

一方、第 2 期における移住労働者の受け入れを巡る議論は、いわゆる単純労働者を「受け入れない」ことが基本とされているものの、単純労働者受け入れの「検討」については、これをすべき時期が来ているという点で共通している。すなわち、現行の法・政策のフレームワークを変えるのではなく、これまでの基本方針を堅持しながら、グローバル化への対応や、人口減少への対応として移住労働者の受け入れを検討するというものである。しかしながら、第 2 期における議論は、現行の移住政策の前提や、実態と政策の乖離に関する検討や検証を欠くものである。また、人権や共生といった表現が登場し、それを反映した施策を行うとしているものの、その対象は日本が必要とする「好ましい」外国人に限定され、「好ましくない」外国人は排除の対象となっている。第 2 期においては、第 1 期とは異なる定住への考慮や人権への配慮、移民としての受け入れの検討といった移住連の唱える要求・提言にある程度類似した視点がうかがえ、政治システムの開放性は多少拡大したように見える。しかし、依然として議論の中心は受け入れるか否かであり、その基本方針が維持されている以上、政治的機会は引き続き限られたものであった。

第3節 移住政策を巡る議論:第 3 期

第1項 移住政策の転換期における移住連の活動と政策提言

1. 移住連の活動

2000 年代に入ると、行政や産業界から「外国人受け入れ」を巡る提言が数多く出されている。以前の提言に比べると、社会保障などの制度整備、居住支援や就労支援、多言語による情報提供といった日常生活にかかわる各種局面における移住政策への言及が増えている。一方、移住連も、2002 年の『「多民族・多文化共生社会」に向けて－包括的外国人政策の提言・2002 年版』に続き、2006 年には『外国籍住民との共生に向けて－NGO からの政策提言』を発表している。また、ネットワークの充実や出版などを通じた情報の発信など、その活動も拡大していく。この節では、第 2 項の移住連の事業分類に従って移住連の活動を記述するとともに、政府関係機関から提出された移住者(外国人)に関する提言と照らしながら、移住連からの政策提言を論じることとする。

第 1 に、ネットワーキングにおいては、全国フォーラムと全国ワークショップが中心であることはこ

れまでと同様である。しかし、2004年のフォーラムでは、開催地域でのネットワークづくりを進めるといふフォーラム初期の目的に戻り、開催地の状況や課題にあった開き方をするようになる(参加者は約400人)。他方で、移住連の結成後、「移住労働者と共に生きるネットワーク九州」や⁵⁷、「多文化ネット中・四国」(広島、岡山、山口、香川)といった地域レベルのネットワークが、移住連と同様の特性をもつネットワーク組織として発足している。移住連が全国的なフォーラムを開催する目的が広く一般市民の参加と世論づくりであるならば、より多くの人を参加させるような戦略が必要である。いくつかの地域で移住連と同様の地域ネットワークが発足していることを踏まえると、全国フォーラムが初期の目的に戻ることは、運動の力量を強めるための適切な戦略であるとは言い難い。他方、移住者の定住化に伴うコミュニティ活動、庇護難民希望者の救援・支援など、外国人出稼ぎ労働者の救援、支援とは焦点の違う新しい団体も増えてきた。しかしながら、その新しい団体は移住連に加わっておらず、移住者の定住化が進むのに応じて比重が高まりつつある教育分野の拡充や多文化共生を掲げる比較的新しい団体などとの連帯も十分ではない。⁵⁸ ただし一方では、移住連もメンバーとして参加している「外国人・民族的マイノリティ人権基本法」と「人種差別撤廃法」の制定を求める連絡会(外国人入国法連絡会)が、2005年に発足している。「外国人入国法連絡会」は、市民団体・労組・教会関係団体などの人権NGOと、市民・弁護士・研究者といった20団体と個人60人が参加しており、多民族・多文化共生社会の実現のために、「外国人・民族的マイノリティ人権基本法」、「人種差別撤廃法」の制定と、第三者機関としての「国内人権機関」の制度化を目的とするものである。具体的には、国及び自治体に対して、その法制定と条例制定の必要性を訴え、国レベルでの市民法案と自治体レベルでの市民条例案を提案、議会へのロビーイングとも連帯するとしている。⁵⁹ すなわち、これまで個別に提起されてきた法制定運動や、NGO・研究者・弁護士による提言といったそれぞれの取り組みが、人権と反差別の法制度創出という目的の下で連携を図ろうとするのである。このような広範なネットワークへの参加は、移住連の外部とのネットワークの形成・強化という点から、移住労働者問題の争点化と動員の形成・拡大をもたらし、政策過程に影響を与える可能性を高めると思われる。

共同行動のコーディネートにおいては3つのプロジェクトに加え、2004年からは「外国人差別ウォッチプロジェクト」、「女性への暴力プロジェクト」が発足し、活動している。2007年6月には、研修ネットワークを「外国人研修生権利ネットワーク」に改称した。厚生労働省の外国人研修・技能実習制度研究会中間報告、経済産業省の外国人研修・技能実習制度に関する研究会の取りまとめ、法務大臣私案といった政府関係機関からの提言が立て続けに発表されている現状を踏まえたものであると思われる。

⁵⁷ 2003年時点で、11団体と約50人の個人会員で構成されており、総会や学習会などを通じた恒常的なネットワークの構築、「ネットワーク・きゅうしゅう」(年3回)発行、毎年1回の福岡入国管理局との意見交換会(地方入管とNGOとの定期的な意見交換は全国で唯一)、政策提言づくり(「外国籍住民や帰国者のための8項目の政策提言」(2002年)、「ネットワーク九州福岡ブロックによる「外国籍住民への施策に関する政策提言」(2003年)」を行っている。

⁵⁸ 2008年4月30日に筆者が行った移住連関係者のインタビューから。

⁵⁹ 外国人入国法連絡会ホームページ、

<<http://www.g-jinkenho.net/modules/sections/index.php?op=listarticles&secid=2>>

第2に、パブリシティーにおいては、医療ネット編著の、『まるわかり外国人医療-これであなたも六法要らず』（現代人文社、2004年）、女性への暴力プロジェクト編著の『ドメスティック・バイオレンスと人身売買-移住女性の権利を求めて』（現代人文社、2004年）、外国人差別ウォッチネットワーク編著の「外国人包囲網～治安悪化のスケープゴート」（現代人文社、2004年）、研修生ネット編著の『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、2006年）、医療ネット編著の『講座 外国人の医療と福祉 -NGOの実践事例に学ぶ』（移住労働者と連帯する全国ネットワーク、2006年）、移住連編著の日英対訳、日中対訳の『外国人をサポートするための生活マニュアル、役立つ情報とトラブル解決法』（スリーエーネットワーク2007年）といった多くの書籍が出版されている。2004年のDV法の改正や移住労働者の受け入れ議論における研修・技能実習制度の浮上、居住に対する政府機関からの提言などがこの時期多くなされていたために、それに対応する意味で、前述ネットワーキングの場合と同様、情報発信、提言として多くの書籍が出されたと思われる。

第3に、アドボカシーにおいては、まず、1997年以降毎年末に行っている省庁要請・交渉で、個々の課題ごとに各省庁と個別に進めていたものが、2004年からは内閣府、厚生労働省、法務省、警察庁といった複数の省庁と合同の交渉を持つようになっている。特に2005年からは個別要請と省庁合同交渉に分けて2日間要請を行っており、多くの省庁が関連する複雑な課題の討論においては、内閣官房、総務省、経済産業省、国土交通省といった省庁も加わっている。仲介議員や協力・呼びかけ議員の数も1、2人から2005年には5人に、2007年には12人と増え続けている。しかし、共通の問題意識を持ち、ともに法制度・政策に働きかける常時的なネットワークは脆弱である。⁶⁰ また、交渉は、紹介議員を通じて事前に提出された要請・質問書に対して、項目毎に30分～1時間程度の短時間にとどまっており、関係省庁から細目の順番どおりに回答を受ける形である。さらに、要請に出席する各省庁の担当者は若い人が大半であり、⁶¹ 政府関係機関で政策や施策などを設定・立案・議論する過程における発言力や影響力は乏しいと想定される。以上から、移住連が省庁に対して直接行っている要請・交渉の影響力は必ずしも大きくないと思われる。

一方、移住連は、2006年に『外国籍住民との共生に向けて-NGOからの政策提言』（2006年）を公表している。同書では、「移住者政策」と「個別課題」（労働権を巡る問題、移住女性の権利、家族と子どもの権利、教育、地域自治と外国籍住民難民、収容と退去強制裁判を受ける権利、人種差別・外国人差別）⁶²に大きく分けられ、「多民族・多文化共生」をキーワードに人種的・民族的マイ

⁶⁰ 前掲インタビューから。

⁶¹ 前掲インタビューから。

⁶² 1)労働権を巡る問題においては、実態にそぐわない入管法上の法的地位（在留資格）に左右されず、移住労働者に対し労働法の全面適用と均等待遇の実現、移住労働者の社会保険・労働保険への全面加入の保障、多言語サポートや法律的な支援、入管法に「労働」の在留資格の新設、家事労働者・性産業で働く女性労働者の権利擁護、研修制度の見直し。

2)移住女性の権利においては、日本社会で家族を形成する移住女性に対し医療・言語・日常生活に関する十分な情報・支援の提供、移住女性の労働領域での権利擁護、ドメスティック・バイオレンス(DV)被害者の救済や支援、「人身売買禁止法」(仮称)の制定。

3)家族と子どもの権利については、在留特別許可の運用においては、家族的な結合を重視した強い羈

リティの人々を長年支援してきた NGO の視点から、日本政府の「外国人政策」における問題点を示すと共に、政策提言を行っている。以下では、移住連の政策提言と照らしあいながら、省庁要請や交渉における例をいくつか取り上げてみる。⁶³

束性を持たせるとともに、必要な条件の公開、外国籍の子どもへの定住化支援(少年については非行や刑事事件を理由に退去強制処分を禁ずる、学校などの教育機関で1年以上の教育を受けている外国籍の子どもおよび親・養育者には在留特別許可)、中国残留日本人の家族の結合を保障、日本人の父親に遺棄された子どもの権利回復と成長支援(認知・養育費などの請求訴訟費用の援助、子供及び養育者・代理人が入国・滞在する必要がある場合、在留特別許可を、父が見つからない場合・保障能力がない場合、国の責任で生活援助、奨学資金支給)、国籍取得の申請要件緩和や重国籍を認めるなど国籍法の改正。

4)教育については、国籍や在留資格の有無にかかわらず移住者の子どもの教育を受ける権利保障、移住者子どもの日本社会への適応支援(日本語指導、両親の母語による情報や相談機会提供)、民族学校、外国人学校の設置・運営の保障、日本人児童・生徒に外国籍者への偏見をなくすための支援・教育を実施すること。

5)医療と社会保障においては、定住・永住外国人の生活保護請求権を保障、居住の事実に応じて国民健康保険を適用、医療・保険・福祉分野に携わる職人に対し、守秘義務を優先し、入管法上の通報義務を免除、医療通訳の確保など医療へのアクセスを保障すること。

6)地域自治と外国籍住民においては、「多民族・多文化共生社会推進基本計画」の策定とその推進機関の設置、多言語サービスと日本語学習の保障、外国籍住民の住居の確保の促進と支援、「災害時差別禁止法」、「災害時差別禁止徐令」の策定、外国人登録法の廃止や住民基本台帳法に基づく住民登録をするよう法改正、公務員及び公立学校教員採用と任用にあたって、国籍条項・在留資格条項の廃止、外国籍住民の住民投票の権利条例の策定、外国籍住民の地方参政権(選挙権、被選挙権)を保障する法制定。

7)難民においては、「難民認定法」の制定、「難民認定委員会(仮称)」(弁護士を含む専門家・NGO 代表、認定難民を含む)、難民及び難民申請者の多住する地域に「難民サポートセンター」を設置、法の策定までの間の難民審査に関し、難民申請者には原則として仮放免を認め、仮放免中の就労の許可、不認定になった場合は詳細な理由を開示、難民にかかわる訴訟において法律扶助の対象とし、入管当番弁護士制度の設置、翻訳費用の補助。

8)収容と退去強制においては、入管行政の透明性確保(行政措置にかかわる書類や理由を当事者の第1言語により開示、収容施設の視察・見学を広く認める、処遇規則・細則を多言語化)、入管収容施設の点検や環境改善、職員へのサポートと教育、収容施設における健康診断の義務化、外部医療機関へのアクセス許可、第三者機関による視察・調査による医療内容の適正化を図ること、全件収容主義を廃止し、収容の要件を厳格化(収容期間の上限の設定、収容要件の厳格化や収容禁止要件の明文化など)、上陸拒否者の収容の適正化(庇護を希望する人には、一時庇護上陸の機会を与えること、人権に十分配慮した詳細な規則を定めること)、入管手続きに関する第三者機関の設置(法務省および政府機関から独立の権限を持つものとして)

9)裁判を受ける権利においては、外国籍者の裁判を受ける権利の保障(総合法律支援法の改正、上陸特別許可の弾力的運用)、外国籍者に関し適正手続きを確保(通訳体制を整備)、外国籍者に対する国家賠償の確保。

10)人種差別・外国人差別においては、移住者・在日外国人・民族的マイノリティに対する人種差別と外国嫌悪に関する特別の調査委員会を設置(構成メンバーに移住者・在日外国人、民族的マイノリティ、関係 NGO を含む)、当面の外国籍者への人権侵害の防止措置(メール通報システムの閉鎖、「来日外国人」犯罪に関する発表の中止)、「外国人基本法」の制定、国際人権諸条約の完全批准と実施、「人種差別撤廃法」の制定と、これに基づく独立性をもった国内人権機関の設置。

⁶³ 省庁への要請については、毎年行われている移住連の省庁要請に関する全記録やそれを抜粋した『Migrant'-ネット』(『Migrant'-ネット』 No.67、2004年2-3月号、『Migrant'-ネット』 No.86、2006年1月号、『Migrant'-ネット』 No.106、2008年1月号)や移住連のホームページ(意見書や要請書の内容)を参考にしている。

- 1) 2004年のDV防止法改正にあたり、女性プロジェクトが関係省庁や参議院プロジェクトチーム「共生社会に関する調査会」に働きかけた結果、DV法改正案の条文には「被害者の国籍を問わずその人権を尊重すべき」という規定が加えられた。また、外国籍女性DV被害者からの相談・保護に関する要請に際し、厚生労働省は、外国籍の女性であっても在留資格の有無にかかわらず一時保護の対象とすること、通訳費用の2分の1を自治体が補助すること、一時保護滞在先にカウンセラーの派遣などをしていくこと、2008年度予算で一時保護委託費の拡充を予定していること、基本方針において国がガイドラインを示すことに努力していくこと、などを表明した。自立支援における具体的な施策の要請においても、婦人相談所長に研修を実施しており、今後も積極的に取り組んでいくとしている。ただし、無料定額診療事業は在留資格がなくても可能だが、それ以外の施策の対象は在留資格などがある場合に限り、現行法の下で生活保護や児童扶養手当といった支援をすることとしている。DV法においては、2006年に「配偶者暴力防止法及び関連する施策に関する意見書」が内閣府男女共同参画局に送付されている。同意見書は、被害者の保護や自立支援などを目的に、DV法のみならず在留資格の早期回復（審査期間の短縮等）、社会保障制度の適用、入管法上の違法状態の解消など、関連法制度の見直しを要請しているが、上記のように個別項目においては一部施策が見直されたものの、制度の枠組みそのものの変更は受け入れられていない。
- 2) 人身取引において、被害者保護に取り組む必要があるとする要請に対し、政府は「人身売買防止のための行動計画」（2005年12月策定）にNGOの提言を反映させるとし、同年12月27日に政府関係省庁で構成する政府連絡会議の幹事会で、NGOが運営する被害者保護施設の関係者や弁護士から現状報告を受けたとしている。また、人身取引の被害者保護・支援の要請に関して、厚生労働省は、通訳の確保や、一時保護中の生活支援、健康診断、心理治療、国際移住機関（International Organization for Migration: IOM）と連帯した帰国支援に携わるとしている。
- 3) 在留資格の取り消しや退去強制手続きにあたっての家族の結合権や子供の権利等の保護、仮放免制度の人道的な運用要請に対し、法務省は在留特別許可において子供の権利の考慮も考えており、仮放免においても子供など人道上配慮が必要な場合には極力収容しないようにすることや、夫婦の養育看護が必要な場合は弾力的に仮放免の運用を行っているとしている。
- 4) 「難民認定法」の制定、「難民認定委員会（仮称）」（弁護士を含む専門家・NGO代表、認定難民を含む）の設置に関する提言・要請に対して、法務省は、法制定や独立した機関の設置は現状では考えていないとしている。難民及び難民申請者の多住する地域に「難民サポートセンター」を設置し、難民申請者への法的保護や支援を行うべきとの要請に対しては、政府は、仮滞在許可を得た難民認定申請者を保護措置の対象として明示し、毎日一定額の生活費や上限付きの住居費の援助を行っているとしている。また、外務省は、NGOと協力して難民認定を受ける前の外国人（難民認定審査や異議申し立てを申請中の者）を対象とした緊急避難用の一時宿泊施設（シェルター）事業に取り組んでいるとしている。

- 5) 難民申請及び送還手続きにおいて適正な手続きを保障すべきであるという要請については、法務省は入国管理局内だけで審査することに批判があったことを踏まえて、参与員制度を作ったとしている。退去強制手続きにおける異議申し立てなど、裁判に関する権利告知をきちんと行うべきであるとの要請については、行政事件訴訟法の改正により書面通知の義務化が規定されたとしている。
- 6) 国籍や在留資格の有無にかかわらず、移住者の子どもが教育を受ける権利の保障、移住者の子どもの日本社会への適応支援(日本語指導、両親の母語による情報や相談機会の提供)といった外国人児童・生徒にかかわる包括的な教育政策の確立に対する提言・要請について、文部科学省は、外国人児童・生徒を義務教育の対象とする方針、または就学義務を示す方針はないとしながらも、不就学という問題については、受け入れ促進事業というモデル事業を通じて、自治体の就学支援の取り組みや戸別訪問などの就学支援策を行っており、7ヶ国語でガイドブックを作成配布しているとしている。民族学校、外国人学校の設置・運営の保障に関しては、各種学校の基準について、自己所有要件をなくすことや明示基準を交わして許可してほしい旨、都道府県レベルでの周知に努めており、ブラジル人学校3校が各種学校の許可を受けたとしている。また、ブラジル人学校に対する国や地方自治体からの援助の要請に関しては、各ブラジル人学校個別については個別本国(ブラジル)から寄付を集めるのも国(日本)の役割と考えているとし、援助は考えておらず公立学校での受け入れに力を入れたいとしている。
- 7) 移住連のコーディネートで「労使対等原則を壊す雇用対策法改正反対・外国人労働者の個人情報届出制度に反対する団体署名」(352 団体署名、2007 年 4 月)が厚生労働省に提出された。その中では、雇用対策法改正法案において、外国籍労働者の在留資格、国籍などの個人情報を就職或いは離職の際に、事業主が厚生労働省に届け出る義務を課す条項が新設されようとしており、それは、外国籍労働者に対する差別、ゼノフォビアを拡大するものであり、外国籍労働者だけを労働者の権利から排除しようとするものであるとし、同法 28 条第 1 項及び第 29 条の削除並びに関連条項の修正が強く要請している。⁶⁴ しかし、その要請は受け入れられず、改正(外国人雇用状況届の義務化(事業主による在留資格、在留期間その他厚生労働省令で定める事項の確認義務)が図られた第 28 条のほか、前記届出情報の法務大臣への提供の規定第 29 条も新設)⁶⁵ は行われている。
- 8) 社会保険・労働保険への全面加入の保障や、雇用保険、健康保険、厚生年金保険の未加入の現状に対する改善の要請について、厚生労働省は、基本的に日本人と同じように加入条件を満たせば加入義務があるとし、適用されてない場合は指導していくとしている。しかし、不法滞在の外国人については、国民健康保険法を適用しない旨を省令において明確に規

⁶⁴ 移住連ホームページ、
<http://www.jca.apc.org/migrant-net/Japanese/whatsnew/backissue/070323koyotaisakuhou_dantais_homei.pdf>

⁶⁵ 厚生労働省ホームページ、「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律」
<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/other16/dl/siryu01.pdf>>

定しており、具体的には、国民健康保険法施行規則において新たな適用除外者として日本の国籍を有しない者であって、①入管法に定める在留資格がなく、②1年未満の在留期間で、③外国人労働法で定められた登録を受けていない者を規定している。ただし、在留期間が1年未満であっても、資格に応じた資料に基づき、1年以上滞在すると認められる者は適用除外者としなしていないとしている。⁶⁶ 一方で、健康保険では、会社を通じて超過滞在の外国人にも適用の可能性はあるとしている。社会保険庁は、外国人でも社会保険適用の条件である正社員、またはその4分の3以上という条件を満たしていれば適用することとしており、2007年から全国一斉に雇用保険未加入事業所の情報に基づき事業所を訪問して社会保険の適用に取り組んでいるとしている。

- 9) 入管法上の法的地位(在留資格)は移住労働者の実態にそぐわないものであり、これに左右されず移住労働者に対して労働法の全面適用と均等待遇の実現、多言語サポートや法律的な支援を行うべきであるとの提言、要請について、厚生省は、日本国内で就労する限り、労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法は国籍を問わず外国人についても原則として適用されるとし、労働者災害補償保険法は超過滞在者の外国人にも適用可能ではあるものの、不法滞在者の場合は、入管法上、原則通報義務があるとしている。また、移住労働者に関して、雇用管理を改善し、適正な労働契約及び安全衛生を確保しつつ就労できるようにするために、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する方針」⁶⁷を策定しているとともに、英語、ポルトガル語、スペイン語、ハンゲル語、中国語、タガログ語などによるリーフレットを作成しているとしている。また、外国人労働者の多い地域、全国28ヶ所に、外国人労働者相談コーナーを設置しているとする。
- 10) 外国人研修生・技能実習制度における研修手当や賃金未払い、研修手当や賃金からの「管理費」の徴収といった実態に対する改善要請について、法務省、厚生労働省、外務省などは一部の企業・受け入れ団体において不適切な研修が行われており、賃金未払いなどの事案が発生しているとの認識を示し、不適切な事例が発生すれば、悪質な事業主の排除、労働関係法違反として不正行為認定、監督署による是正指導などで対応しているとしている。2007年12月に法務省は「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」⁶⁸を公表し、同指針は「不適切な方法による管理を禁止(研修生の外出禁止、企業によるサポートや外国人登録証の預かり等)」しているほか、商工会など正式な受け入れ機関以外が介在し研修を行うことや「労働力不足の解消」などの広告により企業を募集することといった事項の禁止、海外の派遣期間が高額の保証金を徴収した場合には受け入れ機関が受け入れを取りやめる対応をとることなどを盛り込んでいる。
- 11) 技能実習制度の廃止とともに、技能実習生に対して新たに「労働」の在留資格を新設する

⁶⁶ 厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室「外国人滞在者への社会保険制度適用について」、『週刊社会保障』、No.2346、2005.8.29、p.32-36

⁶⁷ 厚生労働省ホームページ、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」
<<http://www2.mhlw.go.jp/topics/seido/anteikyokuy/gairou/980908gai16.htm>>

⁶⁸ 法務省ホームページ、<<http://www.moj.go.jp/PRESS/071226-1.html>>

ことや、研修生制度を掌握する政府機関の設置といった研修・技能実習制度の抜本的な見直しの提言・要請について、法務省は、研修・技能実習制度を通じた技術移転による国際協力という目的に加え、入国者数の増加や研修性から技能実習生への移行人数の増加といった点で制度が定着していることを踏まえて、本来の趣旨に反する問題事例に対して問題意識をもち、制度の運用の適切化で対応するとしている。また、研修生については実務研修中の法的保護について検討中であり、技能実習生については在留資格の創設を検討中としている。⁶⁹ 外務省も、本来の趣旨に反する様々な問題があると認識しているとし、この制度の運用改善を図るという観点から、外国政府との領事協議の会において、送り出し機関に対して適切な管理をするよう申し入れをしているとしている。厚生労働省は、研修生が低賃金労働者として扱われている事態の改善は最優先課題であり、実務研修性にも労働法を適用することでその保護を図るとし、本来の目的については現行技能実習制度の枠組みを堅持しながら、技能実習の実効性の確保、法的保護の強化を図るとしている。⁷⁰ 経済産業省は本来の目的の周知を徹底し、不適切な事例をなくすことで研修生の保護を図り、現在の枠組みを変えずに、制度の適正化や高度化を図るとしている。⁷¹

- 12) 移住連のコーディネートで「入管メール通報制度の中止を求める団体署名」(396 団体署名、2004 年 12 月)を法務省に提出したが、この要請に対し法務省は、情報の内容を精査した上、摘発に結びつけているので、今後も人権問題など生じないように十分配慮し活用したいとし、メール通報制度の中止の予定はないと回答した。それに対して、「せめて匿名での通報ができないようにするため、通報用メールアドレスを掲載するなどの形に変更すべきである」との要請については「検討したい」と回答し、現行フォームを維持したまま通報者の特定を可能とする方策をとった。⁷²
- 13) 家族的結合や子供の権利等に基づいた在留特別許可の拡大、運用の透明化や公平化、いわゆる「不法滞在者」に対し一定条件により在留資格を認めるアムネ스티の実施の要請に対して、法務省は一面的に一律でアムネスティを実施するのは現実的ではないし、個別の事情が異なるので、慎重な検討を要するとしている。しかし、在留特別許可について「人道的顧慮をすべき方々に対しては積極的に運用する」とより柔軟に許可していく姿勢を示すとともに、⁷³ 2004年8月31日から在留特別許可を出した事例をホームページで公開し始め、2005年からは許可されなかった事例も公開している。2006年10月には在留特別許可にかかわる

⁶⁹ 2005年3月29日に法務省が発表した「第3次出入国管理基本計画」から。法務省ホームページ、<http://www.moj.go.jp/PRESS/050329-1/050329-1.html>

⁷⁰ 2007年5月11日に厚生労働省の「研修・技能実習制度研究会」が発表した中間報告から。厚生労働省ホームページ、<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/05/h0511-3.html>

⁷¹ 2007年5月14日に発表された経済産業省の「外国人研修・技能実習制度に関する研究会」の取りまとめ報告から。経済産業省ホームページ、<http://222.meti.go.jp/press/20070514005/20070514005.html>

⁷² 法務省入国管理局は、ホームページ上に「(注)誹謗中傷メール等を防ぐために、この情報受付に電子メールを送られた方のIPアドレスを自動的に取得しています」と付け加えた。

『Migrant'-ネット』No.76、2005年1月号、pp.10～11

⁷³ 2004年8月31日の野沢法相(当時)の記者会見での発言から。2008年8月31日朝日新聞

ガイドラインを公表している。

- 14) 外国籍者・移住者が主体となる制度的な保証として「多民族・多文化共生社会推進協議会」(仮称)のような機関の設立や、外国籍者・移住者の問題を総合的に扱う政府機関(多民族・多文化共生担当部局)の設置を求める提言については、内閣府は、省庁横断的な取り組みを行う体制として「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」を設置しており、各省庁の連絡調整を行っているとともに「生活者としての外国人」(2006年12月)に対する対策を取りまとめ、各省庁においてその施策を実施しており、2007年9月には各省庁のフォローアップを行ったとしている。また、今後も内閣官房で連絡調整を行いながら、「生活者としての外国人」という位置づけで対策をまとめて必要に応じフォローアップをしていくとしている。総務省は、多文化共生推進に関する研究会が2006年3月に取りまとめた「多文化共生推進プログラム」をもとに、「地域における多文化共生推進プラン」を策定し、地方公共団体に提示しており、それを支援したいとしている。法務省や外務省も、関係省庁連絡会議などの省庁横断的な会議に参加しており、積極的に取り組んでいるつもりであるとしている。
- 15) 海外からの労働者を正規のルートから受け入れるために、「単純労働者は受け入れない」という政策を改め、「労働」の在留資格を開設するという提言について、法務省は現行の在留資格に該当しない場合も、「専門性がある」場合は検討したいとする一方で、専門的・技術的な分野に該当しない分野については、産業や国民生活への影響など様々な角度から受け入れの在り方を考えていきたいとしている。厚生労働省は、単純労働者の受け入れについては、国民のコンセンサスを踏まえながら、労働市場への影響などを考えながら行うことになるとしている。経済産業省は、政府の基本方針として、単純労働には慎重に対応するという閣議決定が今でも生きているために今すぐに結論が出るものではなく、労働市場の影響や国民の意見を聞いて、今後検討していくものであるとしている。
- 16) 摘発・取締りに偏った政策を改めて、多民族・多文化共生社会に向けた政策の転換を図る必要があるという提言について内閣府は、地域における多文化共生の促進を取り上げているとしている。法務省は、多文化共生の理念に基づきつつ努めていきたいが、社会の安全や秩序も大きな問題であるために、20万人もいる不法滞在者の対策に取り組んでいきたいとしている。警察庁は、取り締まりだけではなく、ブラジル人学校での防犯教育や柔道・剣道教室などを通じて交流を深めるといった行政面での取り組みも積極的に行っているとしている。

2. 移住連による政策提言

移住政策における包括的なフレームワークや方向性に対する政策提言を、移住連が2006年に公表した『外国籍住民との共生に向けて-NGOからの政策提言』から簡単に取りまとめてみる。

まず、同提言では、「単純労働者は受け入れない」という日本政府の政策に基づき、「労働者」ではなく職種別に細分化された在留資格制度により外国人を受け入れていることが、代替労働力の抜け道となり、名目と実態がかけ離れてしまっていることの原因であると、日本政府の「外国人政策」のミスマッチを指摘している。また、「判例や行政実務上認められる憲法の基本的人権」は「在

留制度の枠内で与えられているにすぎなかった」ために、人権への配慮がほとんどなされてない現状を指摘、外国籍者に関する法制度を根本的に組み直す必要性があると主張する。そのためには、政策の基本的態度を多民族・多文化共生の視点へ切り替えて、外国籍者・移住者が主体となる制度的な保証として「多民族・多文化共生社会推進協議会」(仮称)のような機関の確立や、外国籍者・移住者の問題を総合的に扱う政府機関の設置が必要であるとする。国際人権規約(自由権規約)の選択議定書の批准、移住労働者の権利条約の批准や人種差別撤廃条約、子供の権利条約に対する解釈宣言と留保の撤回を提言している。

また、憲法の下に外国人基本法―人種差別撤廃法を制定し、外国籍者・移住者が憲法上の権利主体であることを明確にすること、「研修制度」の抜本的見直しや技能実習制度の廃止、「不法入国」「不法滞在」対策、「テロ」対策を目的とした法改正の見直し、「在留制度」の見直しといった入管法の全面改正を提言している。また、「出入国管理および難民認定法」から「難民認定法」の分離・新設、「国籍法」の全面改定、「外国人登録法」の廃止、アムネ스티の実施といった「外国人管理法制度」の全面的改正・廃止を求めているほか、場合によっては新法の制定も必要であると提言している。

第2項 現行の制度・政策や政府関係機関からの提言： 移住政策における新たな動きの登場

政府・関係省庁においても、2004年からは、入管法の改正(2004年)や「第3次出入国管理計画」の策定(2005年)といった法制度の整備が進められるとともに、従来受け入れを認めていなかった移住労働者に対する検討と並行して、すでに「いわゆる単純労働者」としてその役割を担っている就労に制限がない日系人や研修生・技能実習生についても、各種報告・提言などが近年発表されている。

まず、2004年に厚生労働省「外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会」が、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する方針」の改正を提言する報告書を発表している。同報告書は、外国人労働者が請負の形態で、製造現場で就労している実態が多く見られることなどを踏まえ、事業主が遵守すべき法令として社会保険関係法令を追加すること、事業主に対して雇用管理アドバイザー制度の活用や雇用管理のノウハウの提供、外国人労働者に対する情報提供の充実、若年日系人に対する不就労対策といった提言を行っている。また、雇用管理以外の問題として、不就労・就学の外国人子弟の教育問題、外国人子弟の非行など、地域社会での摩擦の問題も指摘している。⁷⁴ 2004年10月には、外務省の海外交流審議会が「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取り組み」(答申)を公表し、現状の分析や社会のニーズを踏まえた上で、いわゆる単純労働者の受け入れについてはどのように対応するかなどについては十分な議論を行い、長期的に適応できるような国民的な合意の形成を図るとともに、交渉の結果、看護師・介護師など新たな分野での受け入れを行う場合は、国内で新たな問題を生むことがないよう、受け入れ態勢に

⁷⁴ 厚生労働省ホームページ、〈<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/07/h0720-1.html>〉

については万全の準備を行うことなどを提言している。⁷⁵

移住労働者の受け入れだけでなく、雇用環境や居住局面に対する提言が行われ始まる中で、2004年6月には入管法が改正された。その内容は、不法滞在の外国人に対する罰金の引き上げや上陸拒否期間の見直し、出国命令制度の創設、仮滞在許可制度の創設、難民審査参与員制度の導入⁷⁶であった。2004年12月の「人身取引対策行動計画」や「テロの未然防止に関する行動計画」の策定を受け、2005年6月にも入管法は改正された。改正された入管法においては、人身取引等の定義規定の新設、人身取引等の被害者に関する上陸拒否・退去強制・上陸特別許可・在留特別許可事由の見直し、密入国認定書の締結などに伴う罰金・罰則規定の新設がなされた。⁷⁷ 2006年の改正においては、テロの未然防止のための規定の整備（上陸審査時に外国人の指紋採取と写真撮影といった個人識別情報の提供）、出入国管理の円滑化のための措置（上陸審査手続において自動化ゲートの導入）、構造改革特別区域法による特例措置などを全国において実施するための規定の整備（在留資格に関する特例措置と在留期限の伸長）がなされている。⁷⁸ 以上のように、改正入管法は、不法滞在者に対する対策や人身取引対策、テロ対策といった新たな取り組みが法改正を通じて行われているが、「いわゆる単純労働者」の受け入れへの転換は見ら

⁷⁵ 海外交流審議会答申、「変化する世界における領事改革と外国人問題への新たな取り組み」2004、10月、〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shingikai/koryu/pdfs/0410_00.pdf〉

⁷⁶ ・不法滞在者に対する対策として、①不法入国等に関する罰金額の上限の引き上げ（不法入国の罰金30万から300万円へ、不法就労助長の罰金が200万から300万円へ、無許可資格外活動の罰金が20万から200万円へ）、②上陸拒否期間の見直し（過去に退去強制歴等があるものは10年、ないものは5年。出国命令により出国した者は1年）③オーバーステイが出頭し、違反調査・審査を受け、出国命令を受け、任意出国出来る出国命令制度の新設

・難民認定制度の見直しとして、①不法滞在者である難民認定申請中の者が仮滞在の許可を受けた場合、退去強制手続きを停止し、難民認定手続きを先行する仮滞在許可制度を創設。②不服申立制度の見直しとして第3者を不服申立の審査手続きに関与させる難民審査関与員制度を創設 法務省入国管理局ホームページ 〈<http://www.immi-moj.go.jp/hourei/index.html>〉

⁷⁷ 人身取引等の被害者及び加害者の認定をより客観的かつ迅速に行うために入管法の定義規定を新設。人身取引等の被害者に関しては、人身取引等により他人の支配下に置かれていた者を上陸拒否・退去強制事由から除外、保護を要求する被害者に対して上陸特別許可や在留特別許可を付与。 法務省入国管理局ホームページ

〈<http://www.immi-moj.go.jp/hourei/index.html>〉

⁷⁸ ・テロの未然防止のための規定の整備として、①16歳未満の者、特別永住者、「外交」または「公用」の在留資格に該当する活動を行おうとする者や国の行政機関の長が招へいする者及びそれに準ずる者を除く外国人は、上陸審査の時に指紋採取及び写真撮影を行うこと②外国人テロリストなどの退去強制事由の整備③航空機などの長の入国審査官に対する乗員及び乗客にかかわる事項の事前報告の義務づけ。

・出入国管理の一層の円滑化のための措置として、①上陸審査手続における自動化ゲートの導入（出国する前に指紋などの個人識別情報を提出し自動化ゲートの利用希望を登録した者が上陸許可の証印を受けず自動化ゲートを通過可能）②本国送還の原則緩和により、自費出国の許可を受けた者は、本国以外の受け入れ国への送還が可能に

・構造改革特別区域法による特例措置を全国において実施するための規定の整備として、①特定研究活動、特定研究事業活動、特定研究等家族滞在活動、特定情報処理活動、特定情報処理家族滞在活動、外国人教授の教育活動、外国人教授の家族滞在活動を、入管法の在留資格「特定活動」をもって在留する外国人が日本において行うことができる活動として明示、②在留期間の上限を3年から5年に伸長 法務省入国管理局ホームページ〈<http://www.immi-moj.go.jp/hourei/index.html>〉

れない。それは、入管法の改正においては、出入国管理の基本方針の確立や行政指針、その他必要な施策を定めることを目的とする「出入国管理基本計画」に沿った形で改正が行われたためである。

一方、2005年3月には、「第3次出入国管理計画」が策定され、在留期間の伸長、永住許可要件の緩和と明確化・透明化といった措置を通じて日本が必要とする専門的・技術的分野における外国人労働者、特に高度人材の受け入れを促進するとともに、彼らに対する住みやすい環境作りや社会保障制度の在り方を検討し、より円滑な受け入れを推進することを打ち出している。研修・技能実習制度においては、制度の趣旨にのっとった運用の適正化を図っていくとしている。また、「人口減少時代への対応」という項目を新たに追加し、出入国管理行政としても、人口減少時代における外国人労働者受け入れの在り方を検討すべき時期に来ているとし、専門的・技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受け入れについて着実に検討していくとしている。地域社会との関わりを持つ住民・生活者としての外国人への対応として、労働、教育、福祉に係る支援施策等様々な分野の施策のために、地方公共団体等の取組なども参考に、国全体としての方策を検討していく必要があるとし、具体的には日本語教育・普及施策を担う関係省庁との連携強化、母語での医療提供、行政サービスに関する情報提供を拡充としている。一方では、強力な水際対策の推進及び不法滞在者の大幅な縮減を通じた治安回復のための取組として、バイオメトリクスを活用した出入国審査の導入の検討とともに、人身取引の被害者への配慮を打ち出している。⁷⁹

以上のように2005年、2006年の入管法改正や基本計画の策定後は、2009年の関係法案の提出や策定に向けて、政府関係機関からの各種報告・提言などが一層頻繁に行われている。2005年以降に発表された主要なものについてその概要を取りまとめてみる。

- 1) 経済財政諮問会議:2005年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」においては、少子高齢化とグローバル化を乗り切り、力強く成長を持続するという観点から、海外人材を活用するために、高度人材の受け入れを促進するとともに、現在は専門的・技術的分野とは評価されていない分野における外国人労働者の受け入れについて、総合的な観点から検討するとしている。また、日本語教育や現地の人材育成、生活・就労環境の整備を推進するとしている。⁸⁰

2006年7月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」においては、生活者としての外国人総合対策策定、多文化共生社会構築の推進、外国人留学生の拡充、高度人材の受け入れ拡大に加え、専門的・技術的分野とは評価されていない分野の受け入れについて、その問題点にも留意しつつ検討、研修・技能実習制度の見直し、在留管理の強化を打ち出している。⁸¹

⁷⁹ 法務省ホームページ <<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan35.html>>

⁸⁰ 経済財政諮問会議ホームページ

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2005/0621kakugikettei.pdf>>

⁸¹ 経済財政諮問会議ホームページ

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2006/decision060707.pdf>>

2007年6月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2007」においては、外国人の入国・在留管理体制の強化と不適正な在留活動の防止を図るとしている。⁸²

2008年2月に諮問会議に報告された「労働市場改革専門調査会」の「第2次報告」では、研修・技能実習制度の一部には、本来の趣旨から外れ、受け入れ企業による実質的な低賃金労働力の調達手段化し、それが外国人労働者の劣悪な労働条件をもたらしているという状況が見られるとし、外国人の研修・技能実習制度の在り方について、①研修・技能実習の区分を見直し、実務研修生にも労働法を適用すること、②高度技能実習制度の導入、③対象職種設定・対象職種範囲の弾力的見直し、④技術移転という本来の趣旨の徹底化を提案している。さらには、研修・技能実習制度の改革とは別に、専門的技術的分野などの就労可能な在留資格においてその範囲を弾力的に見直すことを検討すべきであるとし、①国内労働市場に悪影響を与えないことが確認できることを条件に、現行の専門・技術労働者に準じて、更新可能で転職及び家族帯同の可能な新たな在留資格の付与、②雇用需要の持続的な拡大が見込まれる看護・介護、育児・家事といった対個人サービス分野での資格認定要件の弾力的見直し、③事業主に対して外国人労働者の権利保護を義務づけるとともに、外国人を雇用することによる社会的コストの一部の負担を義務づけるといった責任を明確化する包括的な法制度についての検討(国籍による差別の禁止の徹底、外国人が不法在留者でないことのチェックの義務づけなど)、④これらの見直しを行うことを前提に、一定の要件を満たす日系人や外国人に対して「成長力底上げ戦略」で提起されている「ジョブカード」類似のカードを交付することを検討すべきである、などの具体策を提示している。⁸³

- 2) 副大臣会議：2006年6月に外国人労働者問題に関するプロジェクトチームが、「外国人労働者の受け入れを巡る考え方のとりまとめ」を発表した。「専門的・技術的分野」のうち特に優秀な研究者といった高度人材の受け入れを促進するとともに、「専門的・技術的分野」以外の製造・サービス分野の熟練技能者や介護福祉士等資格者を「高度技能者等」とし、受け入れにおいて検討を重ねることが適当であるとしている。高度技能者等の受け入れ策としては、「専門的・技術的分野」に追加、新たな受け入れ制度の創設、現行の技能実習制度の活用を提案しているものの、「専門的・技術的分野」以外の分野が実態として無制限にならないようにすることが不可欠であるとしている。身分を理由に制限のない受け入れをしている日系人の受け入れの在り方について検討が必要、研修・技能実習制度の見直し検討や国内の劣悪な就労や定住につながらないように期間(3年)を厳守するとしている。専門的・技術的分野以外の分野の外国人については受け入れないとし、定住化に伴う社会的コストの防止が必要であるとする一方で、留学生の国内就職促進を提言している。⁸⁴
- 3) 法務副大臣：2006年9月に、法務副大臣・今後の外国人受け入れに関するプロジェクトチ

⁸²経済財政諮問会議ホームページ

<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2007/decision070620.pdf>>

⁸³ 経済財政諮問会議ホームページ、<<http://www.keizai-shimon.go.jp/spicial/work/13/item1.pdf>>

⁸⁴ 外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム「外国人労働者の受け入れを巡る考え方のとりまとめ」厚生労働省ホームページ <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/06/dl/h0622-2b.pdf>>

ームが「今後の外国人の受け入れに関する基本的な考え方」を公表した。その内容においては、「専門的・技術的労働者」と「単純労働者」という移住労働者カテゴリーの変更が打ち出されている。専門的・技術的分野の移住労働者を、特に高度な人材⁸⁵ と専門的・技術的な分野の外国人労働者⁸⁶ に分け、高度人材に関しては、在留期間の長期化、永住許可要件の緩和と明確化・透明化など、受け入れの促進を求めている。これまで受け入れないとされてきた「いわゆる単純労働者」の一部を、将来の労働力不足に対応するために「特定技能労働者」として区別し、受け入れについての提言や問題提起をしている。すなわち、「いわゆる単純労働者」の受け入れは認めないが、「特定技能労働者」と呼ばれる非専門的・技術的労働者は国内の労働需給に応じて受け入れることを提言している。日系人に関しては、血のつながりのみを理由とした特別な受け入れは行わないとするとともに、研修・技能実習生に対しては、特定技能労働者の受け入れ制度の創設後、団体管理型を廃止するとしている。中長期的な受け入れ人数の上限を設定すること、日本社会の多様化に資するように、国籍の多様化について配慮すること、在留管理制度の構築、外国人子弟の教育義務化、留学生の奨学金制度の充実なども提言している。⁸⁷

- 4) 規制改革・民間開放推進会議(規制改革会議):2006年3月閣議決定された「規制改革・民間開放推進3カ年改革(再改定)」においては、外国人の移住・在留問題として、今後日本が歓迎すべき外国人の受け入れを一層積極的に進めるとともに、国民の治安に対する不安に答えるべく、必要なチェック・取締り体制の強化を図るために、入国管理体制を整備、在留外国人の在留状況にかかわる情報のデータベース構築を含め、入国後におけるチェック対応の強化、事業主に対する責任の明確化(不法就労者を雇用する事業主への厳格な対処、外国人雇用状況報告の内容拡充・義務化)、研修・技能実習制度の要件の明確化及び実務研修中の法的保護の在り方についての検討、技能実習生に対する在留資格の創設などを提言している。⁸⁸

2006年7月に公表した「規制改革・民間開放の推進のための重点事項に関する中間答申」において、在留外国人の入国後のチェック体制の強化(永住者についても、在留状況を一定期間ごとにチェック)を確実なものとする一方で、当面受け入れを促進すべき高度人材にかかわる範囲・要件・手続きの緩和といったものを示しながら、今後受け入れ範囲を拡大すべき分野を提示するとしている。現在は専門的・技術的分野と評価されていない分野における外国人労働者の受け入れについても、継続して検討を行っていくとしている。一方、不留学外国人

⁸⁵ 研究成果の著しい博士号取得者や、優良大企業の経営者、特に高度な技術者、著名な芸術家など社会、経済、文化などの分野において我が国への貢献があると認められる者、世界で通用する専門的な知識や技術などを有する優秀な外国人。

⁸⁶ 大学卒業程度又は実務経験10年以上の外国人。

⁸⁷ 法務副大臣・今後の外国人受け入れに関するプロジェクトチーム「今後の外国人の受入に関する基本的な考え方」、法務省ホームページ<<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf>>

⁸⁸ 規制改革・民間開放推進会議「規制改革・民間開放推進3カ年計画(再改定)(2006年3月31日閣議決定)の措置事項のうち法務関係。規制改革・民間開放推進会議ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/0331/index.html>>

児童生徒支援事業、外国人児童生徒の学習機会の確保の方策の検討、日本語教育機会の提供なども提言している。⁸⁹

2008年3月には、規制改革・民間開放推進会議(2007年1月25日終了)の後継組織である規制改革会議の「規制改革推進のための3か年計画(改正)」が閣議決定された。計画では、外国人登録制度の見直し(住民基本台帳制度も参考とし、適法な在留外国人の台帳制度への改編)、外国人研修・技能実習制度の見直し(研修生に対する労働関係法令の適用、再技能実習(または高度技能実習)制度の検討、受け入れ機関の適正化、送出し機関の適正化要請などを早急に措置すること)を打ち出している⁹⁰。

- 5) 外国人労働者問題関係省庁連絡会議:2006年6月の「『生活者としての外国人』問題への対応について(中間報告)」を踏まえ、同年12月に「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」を公表した。この対応策においては、日本で働き、また生活する外国人について、その処遇、生活環境などについて一定の責任を負うべきものであり、社会の一員として日本人と同様の公共サービスを享受し生活できるような環境を整備する必要があるとし、この総合的対応策に基づき、各省庁が密接な連携・協力のもと、効果的な実施を図るとともに、日系人に関する政策を含め外国人政策全般については、さらに引き続き検討が必要であるとしている。具体的には、①外国人が暮らしやすい地域社会づくりとして、日本語教育の充実、外国語による情報・サービスの提供、住宅への入居支援、防災ネットワークの構築などを推進するとともに、地方自治体における多文化共生のための取り組みを推進するとしている。②外国人の子どもの教育充実として、公立学校における日本語指導の充実や外国人教育の充実や就学の促進を図ること、外国人学校の活用を図ることを提言している。③外国人の労働環境の改善、社会保険の加入促進などにおいては、外国人を雇用する事業所に対する社会保険への加入促進などの取り組みの推進、雇用の安定、雇用管理の改善のための指導などの推進を提言している。④外国人在留管理制度の見直しなどとしては、外国人の居住、就労先などの情報を把握する仕組みを構築しその情報を、市町村を含む関係行政機関において活用することの検討、在留期間更新などに際して、日本語能力向上、社会保険への加入、子供の就学などについて考慮し、外国人自身のインセンティブの高めることを検討するとしている。⁹¹
- 6) 総務省:2006年3月に、「多文化共生の推進に関する研究会」が「多文化共生の推進に関する研究会報告書―地域における多文化共生の推進に向けて」を公表した。同報告書では、日本の外国人住民の数は急増するものの、現行の国の各種制度は外国人受け入れに関する課題に十分対応しておらず、地域における多文化共生の推進についても地方自治体が国に対して制度改正要望を行ってきたが、国の各省庁の対応は十分なものではなく、また総合的・横断的対応に欠けていた側面は否定できないとし、外国人労働者政策あるいは在留管理の

⁸⁹ 規制改革・民間開放推進会議、「規制改革・民間開放の推進のための重点事項に関する中間答申」pp.27-32、<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/publication/2006/0731/item060731_01.pdf>

⁹⁰ 規制改革会議の「規制改革推進のための3か年計画(改正)(2008年3月)の重点計画事項のうち海外人材。<<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0325/index.html>>

⁹¹ 内閣官房ホームページ、<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf>>

観点に加え、外国人住民も地域社会の構成員として共に生きていくことが可能になる条件整備を国レベルでも本格的に検討すべき時期が来ているとしている。それを踏まえて、外国人を地域で生活する住民と捉え、地方自治体が地域において多文化共生を推進するという観点から、そのための施策の体系(多文化共生推進プログラム)の在り方について検討している。具体的には、地域における情報の多言語化や日本語及び日本社会に関する学習の支援といったコミュニケーション支援を提言している。また、居住支援、教育支援、労働環境の整備、医療・保険・福祉分野における言語や慣習を配慮した行政サービスの提供、防災対策の充実、留学生支援といった生活支援を打ち出している。このような取り組みを地域において円満に展開するためには、地域社会に対する意識啓発、外国人住民の自立と社会参画といった地域住民全体の多文化共生に関する理解が重要であるとともに、国・自治体の役割や企業の役割を明確化するなど多文化共生施策の推進体制の整備が必要であるとしている。⁹²

2006年3月27日には、上記研究会報告書を踏まえ、地方自治体において多文化共生の推進に関する指針を策定する際のガイドラインとして「地域における多文化共生推進プラン」を策定した。⁹³

- 7) 自由民主党:2006年7月に、自由民主党の外国人労働者特別委員会が「外国人労働者に関する方針について」を発表した。同方針では、専門的・技術的に優秀な人材を海外から受け入れる一方、いわゆる単純労働者の受け入れについては今後とも十分慎重に対応することを基本としている。高度人材に対しては、在留期間延長、就労制限の緩和を検討する一方、専門的・技術的分野以外の労働者については、無制限な受け入れをしないことを前提に一定の日本語能力や技能などの要件を前提に高度技能労働者などの受け入れを検討するとともに、介護福祉労働者は、EPA・FTA 交渉の経緯も踏まえ、国家資格を取得した場合には期間更新を可能とする在留資格の整備などを検討するとしている。また、研修・技能実習期間は、定着化の防止などを留意しつつ、3年から5年に延長することや、再度入国し技能実習が受けられるようにすることを提言している。日系の在留資格更新に日本語能力、子弟の就労状況を含む生活能力、社会保険への加入などを加えることや、外国人の在留管理に必要な情報のデータベースの構築や在留カードの活用を提案している。このほか、公立学校における外国人子弟への日本語教育の充実、外国人労働者問題に取り組む関係省庁の総合調整体制の整備を打ち出している。⁹⁴

第3項 第3期における考察

第3期に入ると、移住連の活動はより拡大していく。以前からのネットワークに加えて、政府・関係省庁の動きを見据えて新たなプロジェクトを発足させたり、プロジェクトを改めたりするなど、組織

⁹² 総務省ホームページ、〈http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs1.pdf〉

⁹³ 総務省ホームページ、〈http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/pdf/060307_2_bs3.pdf〉

⁹⁴ 自由民主党ホームページ、〈<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2006/pdf/seissaku-023.pdf>〉

的な体制を整備していく。また、書籍の出版を中心とした情報の提供や、省庁要請・交渉規模の拡大なども、移住連の要求や提言の発信や政治的・社会的影響力拡大につながるものである。このような活動の成長・拡大は、DV・人身取引の被害者の保護や支援、難民申請者や収容者の保護や権利拡張、医療・福祉におけるアクセス機会の拡大、研修生・技能実習生に対する法的保護の拡大、多言語によるサービスといった行政サービスの拡大、労働条件の権利の伸張といった個別項目の施策立案の反映をもたらした。一方、政府の政策や法制度においても、人権尊重や多文化共生といった概念の導入も見られるようになった。ただ、政府の政策対象やフレームワークは依然として移住連の主張とは異なる性格をもつものであった。すなわち、政策の個別項目においては、要請に対し施策立案に反映させているところも見られるが、制度・政策の全体的なフレームワークにおいては要請・提言が顧慮された跡は見られない。他方、移住連の活動においても、全国フォーラムで見られる戦略転換、新しい団体の参加・連帯が少ない点といった内部的な要素に加え、毎年行われている省庁要請・交渉においてもその規模や時間は増えたものの、国会議員との脆弱なネットワークや省庁要請に出席する各省庁の担当者の発言力や影響力の乏しさといった外部的な要素により、以前よりは拡大したものの、移住連の運動力量は強いとはいえない。

一方、第3期においては、法制度・政策や、政府・関係省庁からの提案・提言は、これまでのものとは異なる点を見せている。まず、現在の移住者問題が、日本政府の「外国人政策」のミスマッチに起因する点を認識しつつ、現状の分析や社会のニーズを踏まえた施策や提言が行われている。研修・技能実習制度の見直しや日系人受け入れの見直し、「専門的・技術的労働者」といわゆる「単純労働者」という2分類には入らない「新たな外国人労働者」の受け入れ、受け入れ体制の整備などがそれである。一方、多文化共生、生活者としての外国人といった移住者に対する認識の転換がみられ、それに基づいた施策や提言も打ち出されている。具体的には、合法的に受け入れた外国人を周縁化させることなく、社会に参加させるための方策として外国人を視野に入れた上での教育や社会保障、日本語教育の整備・拡充、居住支援、雇用環境整備、就労支援、多言語による行政サービスの拡充が打ち出されているのである。このような外国人の権利と義務の行使を保障すると並行して、日本社会の治安と秩序の維持を目的とした、管理強化の必要性も改めて提起されている。具体的には、雇用・就労における制度整備に基づいた管理の強化、外国人登録制度の見直し、在留情報の管理システムの確立、共用データベースの管理、不法滞在・就労者の摘発強化などである。また、法務省、外務省、厚生労働省を中心としに各々行われていた移住外国人への取り組みに、内閣府、総務省、文部科学省、警察庁、国土交通省といった省庁がかかわり、省庁横断的な対応や施策が行われている。以上のとおり、第3期においては、移住政策におけるフレームワークや制度改正への問題提起や要求が見られる点や、管理の観点からの検討に加えて居住の局面が顧慮され始めている点、NGO といった政治システム外のアクターとの連帯を打ち出している点などから、政治的機会は拡大しつつあるように見える。しかし、すべての外国人の人権擁護、特に不法となっている外国人への配慮や権利保障、新たな法制度の整備を求める移住連の提言とは、法制度の前提、基本方針に観点の相違という根本的な乖離が存在する。さらに、提言を行った研究会やプロジェクトチームの構成員に移住連をはじめとする NGO の関係者がほとんど含まれて

ならず、⁹⁵ 管理制度は部分的にはかえって強化されているなど、政治的機会の拡大は限定的なものである。

第3章 分析枠組への適用

拙論では、政策過程において新しい行為者として登場している NGO や NGO による社会運動の政策変化への影響力に焦点を当て、その分析モデルとして、外部的要因としての政治的機会要因と内部的・組織的要因としての運動力量を提起している。この章では、この分析モデルを移住者支援団体の運動の事例に適用し分析を行う。まず、3 つの時期に区分した日本の移住政策と、移住労働者支援団体による運動を、政治的機会と運動力量という要素との関係で整理してみよう。

第1期においては、移住政策を巡る政治システム内での議論が行われるが、移住労働者の受け入れに関する意思決定メカニズムは、政府・政府関係省庁に集約され、法・政策の改正や策定は政治勢力内部の闘争や協力関係によって行われた。また、移住労働者支援団体による運動においても、救済・支援といった個別的な活動が中心で、運動としての性格は脆弱であるとともに、移住労働者問題の政策的なアプローチや争点化は見られない。これによって、第1期において支援団体は、政策過程で完全に排除され、その影響力はないといえる。

第2期における政治システム内での議論は、現行の移住政策の前提や、現行の移住政策による実態と政策の乖離に対する検討や検証を欠くものである。しかし、第1期とは異なり定住への考慮や人権への配慮、移民としての受け入れの検討といった提言が多少見られ始めた点や、移住連との省庁要請・交渉が行われ始めた点などから、排他的ではあるものの、政治的機会はやや拡大したといえる。一方、移住連による運動は、移住連を結成することで組織的な運動の性格を見せ始めた点や、アドボカシーやネットワーキング、パブリシティーを通じた移住者問題の争点化への取り組みなどにより運動力量はやや拡大され、要求・提言を政策・制度に反映させることが多少ではあるものの可能となったのである。第2期においては、排他的ではあるものの政治的機会が多少拡大する中で、支援団体の運動力量の多少増加によって、脆弱ながら影響力を及ぼしたといえる。

第3期においては、法制度・政策や、政府・関係省庁からの提案・提言に変化が見られる。現状や社会のニーズを踏まえた施策や提言、政策・制度への問題提起や見直し、移住政策のフレームワークの再考が見られる点や、政治システム外のアクターである NGO との連帯を打ち出している点などから、政治的機会はより拡大したといえる。しかし一方では、法制度の前提、基本方針における移住連との観点の相違が存在することや、政治システム内での議論過程に NGO の関係者が構成員として含まれていないこと、移住外国人及び不法滞在者・就労者に対する管理制度がむしろ強化されたことなどによって、政治的機会の拡大は限定的なものであった。他方、移住連による運動においては、組織的な体制の整備や、情報の発信・提供、省庁要請・交渉規模の拡大、移住労働者

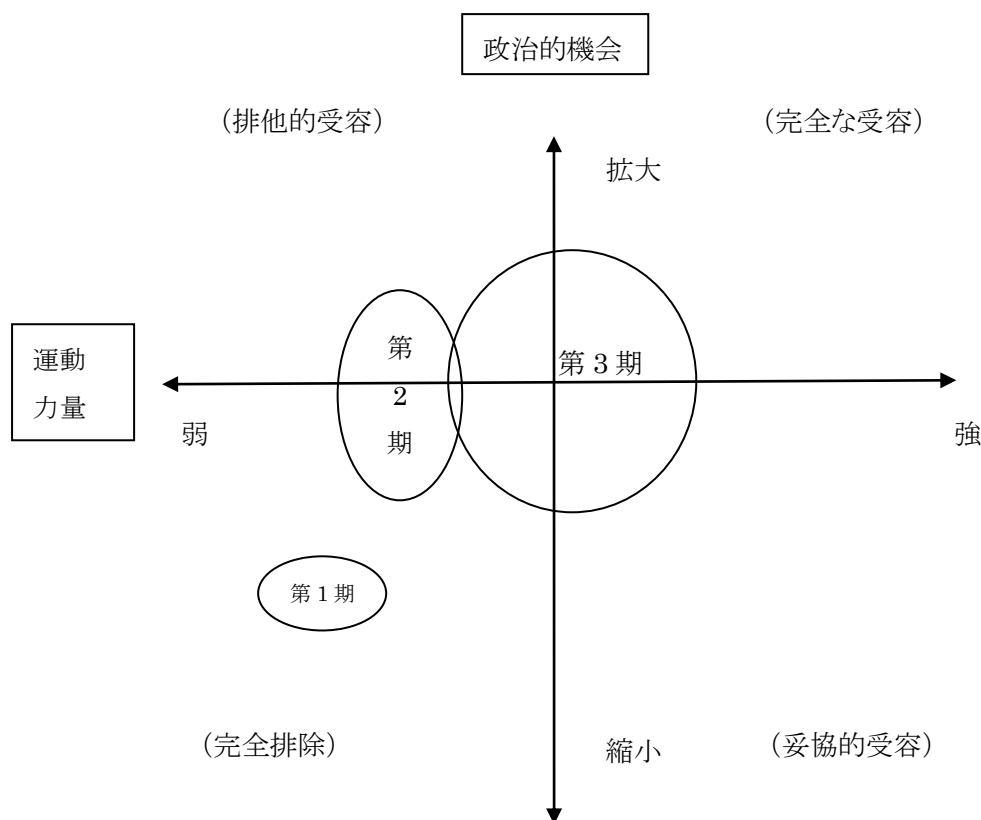
⁹⁵ 総務省の「多文化共生の推進に関する研究会」には、特定非営利活動法人多文化センター理事田村太郎氏がメンバーとして参加している。

働者問題の個別項目の施策立案への反映が見られるものの、政策フレームワークに反映されていない点や、動員戦略の転換、新しい団体の参加・連帯が少ない点、国会議員との脆弱なネットワークや省庁要請に出席する各省庁の担当者の発言力や影響力の乏しさといった点により、移住連の運動力量は依然として強いとはいえない。これによって、第3期においては、移住連による運動の影響力は拡大したものの、政治的機会の拡大・縮小と運動力量の強化・弱화가ともに見られる点から、政策要求の完全な受容にはいたっていない。

このような時期による支援団体による運動の政策過程における影響力をまとめると<図Ⅰ>、<図Ⅱ>のようになる。

要素 時期	政治的機会	運動力量
第1期 (完全排除:運動組織の要求・提案が政策過程で完全排除)	政治システムの開放性:排除 政治的勢力関係:排除 ↓ 縮小	争点化能力:ほぼ無 動員能力:弱 ↓ 弱
第2期 (排他的受容:政府案の変化はなく、部分的に多少反映)	政治システムの開放性:排他的 政治的勢力の関係:排他的 ↓ やや拡大	争点化能力:弱 動員能力:弱 ↓ やや拡大
第3期 (妥協的受容:政府案の変化の兆しが見えるとともに、部分的に受容)	政治システムの開放性:やや開放的 政治的勢力の関係:やや開放的 ↓ より拡大	争点化能力:中 動員能力:やや増加 ↓ より拡大

<図Ⅱ> 政策への反映程度



＜図Ⅲ＞時期区分による政策的影響力の変化

＜図Ⅱ＞は3つの時期に見られる支援団体の政策的影響力の変化を示したものである。政策的影響力は、政治的機会も拡大され、運動力量も強い時に最も大きい(完全な受容)であり、2つの要素のうちどちらかが縮小されたり(妥協的受容)、弱くなったりする場合(排他的受容)、政策への影響力は脆弱となる。2つの要素とも縮小・弱くなった場合は政策過程への影響力はないといえる。ただし、＜図Ⅰ＞では政策的影響力を4つに類型化しているが、＜図Ⅲ＞でわかるように時期区分による政策的影響力は類型のいずれかに属するのではなく、多領域にわたって多様性をもって変化していくのである。それは、政治的機会と運動力量が、政策のフレームワークや個別事項によって拡大・縮小と強化・弱화를同時に見せているためである。

支援団体による運動は、第1期は影響力がないが、第2期、第3期に移行するにつれ、政策過程における影響力を徐々にではあるが、増大していると評価できる。しかしながら、移住政策における支援団体による運動の政策的影響力は依然として強いとはいえない。政策過程における運動の政策的影響力が多領域にわたって多様性をもって変化している点を踏まえると、支援団体による運動が政策過程への影響力を高めるためには、新たな政治的機会の発掘や効果的利用を通じて政府や関連省庁における政策要求・提言の受容を高める戦略とともに、動員戦略の転換、新しい団体の参加・連帯の確保、政治システム内とのネットワークの構築といった運動力量の強化という、外部的・内部的戦略の強化という二重的課題に取り組む必要がある。

終りに

社会運動における政策的影響力は、外部的要因としての政治的機会と、組織の主体的な要因としての運動力量に大きく左右される。しかし、政治的機会は、与えられた(制限された)外部的環境ではなく、社会運動組織が発掘または創出、さらには拡張させていくものであって、政治制度と社会運動の相互作用の産物である。⁹⁶ また、運動組織の内部の変化は独立した形で行われるのではなく、外部環境に照応するものである。すなわち、外部変化を積極的に反映できる組織内部の柔軟性(flexibility)、合理性(rationality)、そして透明性(transparency)に基づいた組織運営を考慮する必要がある。⁹⁷ 従って、政策的影響力を高めるためには、政治的機会を効果的に利用するという外部的戦略とともに、運動組織の政策的要求や提言の受容を拡大するための戦略や、社会懸案の争点化、動員力の確保を通じた運動力量の強化という内部的な戦略という2つの課題をクリアする必要がある。一方、政策過程において NGO は、政策の問題提起から議題設定と対案の形成、さらには政策決定や政策執行といった政策過程すべてで役割と機能を果たす。社会の懸案に対する世論を形成し公論化する過程において、イシューに対する持続的な要求や圧力を通じて政府や政策決定者にそのイシューに関心を持たせ、公式的な議題として設定させる役割を果たす一方で、政策・法制度への提案だけでなく、公式・非公式のチャンネルを通じて政策開発及び議論過程へ参加・参与する。また、具体的かつ実現可能な専門性を持つ政策を提案しながらも、政府の政策を批判し、反対する立場に立つだけでなく、公論化や支持動員を通して、政府や公共機関の政策決定及び執行が適切であると判断した場合は、その政策を支持することで政策の実行性を増大させる。すなわち、政治システム内での改革を通じて、法制度や政策の変化・転換をもたらそうとする NGO による運動は、政府との葛藤関係だけでなく、協力関係の中で法と制度改革を図る必要がある。

日本における移住労働者支援団体は、移住労働者に対する基本的な情報の提供だけでなく、生活相談や法的サービス、交渉、労災補償の要求、シェルターの提供、医療・保険といった様々な救援・支援活動を、エスニック組織とも密接な関係を持ちながら行っている。このような支援団体が登場したのは、日本政府の政策の結果として現れた問題の反映である。⁹⁸ 個別支援団体による移住労働者、特に非正規滞在者の問題の相談や支援を中心に活動は、情報交換や情報提供といった緩やかなネットワークへと、さらには、全国的なネットワークとして移住連を結成することで組織的な活動へと発展し、政策提言や政府や政策決定者への働きかけといった政策過程へ参加・関与へと変化していく。政府・関係省庁においても、徐々に政策の結果としての現れた問題を踏まえた

⁹⁶ Khagram Sanjeev, J. Riker and K. Sikkink(eds), *Restructuring World Politics*, MN:The University of Minnesota Press,2002. Sidney Tarrow, “Global Movements, Complex Internationalism, and North-South Inequality”, *Prepared for Presentation on the workshop on Contentious Politics*, Columbia University,2003.

⁹⁷ イム・ヒョンジン、コン・ソクキ、「未来韓国 NGOsの組織及び運営課題:運動の民衆化、そして全地球化」『NGO 研究』第3巻第1号、韓国 NGO 学会、2005

⁹⁸ Shipper, Apichai W. “*Organizing Support for Foreign Workers in Japan*”, 2001, p.5.
<<http://www.tafjapan.org/forums/pdf/apichai.pdf>>

政策・施策に取り組んでいくようになった。このような 2 つの領域での変化が絡み合う(engage)ことで、支援団体による政策的影響力は徐々に増大していった。しかし、その影響力は限られたものであり、支援団体は政策過程、特に政策決定過程において、パワーのある新しい行為者として参加・関与しているとはいいがたい。それは、支援団体における運動の外部に存在する資源とのネットワークキングの不足、政府・政策決定者との妥協・交渉を可能とする対案の不十分さ、懸案の争点化や世論形成における不足と、NGO を政策過程における行為者としてみなさない限られた政治的機会の相互作業によるものであるといえる。

政治システムを理解するためには、個別国家の政治的構成(settlements)を察することが必要であり、そのような構成が市民社会に及ぼす影響を詳しく見ることが重要である。⁹⁹ 特に、日本の政策決定システムにおける政治家と官僚、官邸と自民党、与党と野党、経済界と政界の間のインフォーマルな調整メカニズムに対する考察が重要であるが、拙論では十分行われていない。また、移住政策においては、移住労働者の受け入れに対する政策提言を公表している経済界や労働組合といった支援団体以外のアクター及び移住連以外の支援団体の活動や、移住労働者と直接的なかかわりを持つ政府機関としての自治体、マスコミや世論に対する考察も欠けている。従って、拙論はより充実した研究のための予備的な研究であり、政策過程における他要素も含めた考察は今後の課題としたい。

⁹⁹ Foley, M. and Edwards, B. “The Paradox of Civil Society” *Journal of Democracy* 7/3, 1996, pp.40-41

◆参考文献

- Shipper, Apichai W. and King, Loren. "Associative Activism: Foreigners and Democracy in Contemporary Japan" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriott Wardman Park, Omni Shoreham, Washington Hilton, Washington, DC, 2005, <http://www.allacademic.com/meta/p40498_index.html>
- Shipper, Apichai W. *Organizing Support for Foreign Workers in Japan*, 2001, <<http://www.tafjapan.org/forums/pdf/apichai.pdf>>
- Shipper, Apichai W. *Illegal Democrats: Immigrant Rights NGOs in Contemporary Japan*. <<http://www.jil.go.jp/profile/documents/shipper2.pdf>>
- Foley, M. and Edwards, B. "The Paradox of Civil Society" *Journal of Democracy* 7/3, 1996
- Khagram.Sanjeev, J. Riker and K. Sikkink(eds), *Restructuring World Politics*, MN:The University of Minnesota Press,2002、
- Sidney Tarrow, "Global Movements, Complex Internationalism, and North-South Inequality", *Prepared for Presentaion on the workshop on Contentious Politics*, Columbia University, 2003
- Sidney Tarrow, *Power in Movement; Social Movements, Collective Action and Politics*,Cambridge :Cambridge University Press, 1994
- Sidney Tarrow, "Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest", *Western Societies Program Occasional Paper No.21, Center of International Studies*, Ithaca: Cornell University, 1989
- Sidney Tarrow, *Power in Movement:Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge Studies in Comparative Politics, 1998
- Weisbrod,Burton A, *The Nonprofit Economy*, Cambridge :Harvard University Press, 1988
- M. Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, The Johns Hopkins University Press, 1955
- McAdam,Doug.,McCarthy,J.D.and Zald,M.N. Social Movements, N.J.Smelser(ed.) *Handbook of Sociology*, London: Sage, 1988
- McCarthy,J.D. and Zald,M.N. "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology* 82(6): 1212-1241, 1977
- McAdam,Doug, *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*, The University of Chicago Press, 1982
- Gamson,William A, and David S. Meyer, "Framing political Opportunity", *Comparative Perspectives on Social Movements ;Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, edited by McAdam, Doug. John D, McCarthy and Mayer N, Zald. New York: Cambridge University Press 1996
- Gamson, William A. *The Strategy of Social Protest* .Homewood, Illinois: Dorsey Press. 1975

- Gamson, William A. *Power and discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press, 1968
- Schumaker, Paul D. "Policy Responsiveness to Protest-Group Demands" *Journal of Politics* No.37, 1975
- Ibarra, Pedro. "The Social Movements: From Promoters to Protagonists of Democracy", *Social Movements and Democracy*, edited by Ibarra, Pedro. New York: Palgrave, 2003
- Melucci *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- Broadbent, J. *Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- Cohen, J.L. & Arato, A. *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, 1992
- Wayne A. Cornelius, Marc R. Rosenblum, "Immigration and Politics", *Center for Comparative Immigration Studies Working Paper*, University of California, 2004
<<http://repositories.cdlib.org/ccis/papers/wrkg105>>
- Deil S. Wright, Yoo-Sung Choi, "Intergovernmental Relation (IGR) in Korea and Japan: Phases, Patterns, and Progress Toward Decentralization(Local Autonomy) in a Trans-pacific Context, *International Review of Public Administration* Vo1. 9, No.1, 2004
- Gurowitz, Amy. "Mobilizing International Norms : Domestic Actor, Immigrants, and the Japanese State. " *World Politics* 51, 1999
- Narkarmi, Laxmi. "The Power of the NGOs: Civic Groups are the New Political Force", *AsiaWeek. ComMagazine*, February 11, 2000
<http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0211/nat.korea.lobby.html>
- Hilson C. "New Social Movements: the Role of Legal Opportunity", *Journal of European Public Policy* 9/ 2, 2002
- Giugni, Marco G. and Florence Passy. *Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation. From Contention to Democracy*, edited by Giugni, Marco G. McAdam, Doug and Tilly, Charles. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. 1998
- ユルゲン・ハーバーマース著、細谷貞雄・山田正行訳、『公共性の構造転換—市民社会の1 カテゴリーについての探求』、未来社、1994
- 片桐新自、『社会運動の中範囲理論：資源動員論からの展開』、東京大学出版会、1995
- 丸山仁、「「新しい社会運動」の可能性：その理論と政治的射程」、フォーラム 90s 研究委員会、『20世紀の政治思想と社会運動』、社会評論社、1998
- 社会運動論研究会編、『社会運動論の統合をめざして』、成文堂、1990
- 成元哲・角一典、「政治的機会構造論の理論射程」、『ソシオロギス』22、1998
- 佐々木ほか編、『国家と人間と公共性、公共哲学 5』、東京大学出版社、2002
- 石山永一郎、『フィリピン出稼ぎ労働者』、柘植書房、1989

- 鈴木江理子、『日本における多分化主義の実現に向けて Part1－出入国管理行政に対する政策提言』、フジタ未来経営研究所、2001
- 渡戸一郎、鈴木江理子、APFS 編著、『在留特別許可と日本の移民政策—「移民選別」時代の到来』、明石書店、2007
- 岡本雅享、「移住者の権利を守るネットワーク運動の軌跡と課題」、駒井洋編、講座グローバル化する日本と移民問題第2期第5巻『移民をめぐる自治体の政策と社会運動』、2004
- 法政大学大原社会問題研究所編、『日本労働年鑑第59集1989年版』、
 <<http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/59/rn1989-056.html>>
- 丹羽雅雄、「日本における外国人労働者の差別と人権」、『部落解放研究』No.67、1989
- 渡辺英俊、「外国人労働者流入は自然現象だからとめられない」、『エコノミスト』No.67-2、1989
- 梶田孝道、「現代日本の外国人労働者政策・再考—西欧諸国との比較を通じて」、『講座・社会変動第7巻 国際化とアイデンティティ』、2001、ミネルヴァ書房
- 梶田孝道・宮島喬編、『国際社会1:国際化する日本社会』、東京大学出版会、2002
- 小倉充夫編、『国際移動論:移民・移動の社会学』、三嶺書房、1997
- 小々谷千穂・稲葉奈々子他、「移住労働者のエンパワーメントに向けて—支援組織による取り組みを中心に」、茨城大学地域総合研究所年報 No.34、2001
- NIRA・シティズンシップ研究会編、「多文化社会の選択—シティズンシップの視点から」、日本経済評論者、2001
- 早川智津子、「外国人労働者の法的地位—入管法改正と労働法政策の交錯(1)」、『筑波法政』41号、2006
- 渡戸一郎編、『自治体政策の展開とNGO』、明石書店、1996
- 駒井洋、『定住化する外国人』、明石書房、1995
- 近藤敦、『外国人の人権と市民権』、明石書店、2001
- 古屋哲、「多民族社会とナショナリズム—90年代後半以降の入管政策の動向をめぐって」、大阪市立大学人権問題研究センター編、大阪市立大学『人権問題研究』、3号、2003
- 労働省職業安定局編、『今後における外国人労働者受け入れの方向—外国人労働者問題研究会報告』、労務行政研究所、1988
- 労働省編、『雇用対策基本計画第6次』、大蔵省印刷局、1988
- 労働省編、『雇用対策基本計画第7次』、大蔵省印刷局、1992
- 労働省編、『雇用対策基本計画第8次』、大蔵省印刷局、1996、
- 野島午彦、「進めたい日系人の特別受け入れ」、『月刊自由民主』、1989、No.440
- 経済企画庁総合計画局編、『外国人労働者と経済社会の進路』大蔵省印刷局、1989
- 井口泰、『外国人労働者新時代』、ちくま新書、2001
- 法務省入国管理局編、『平成4年版出入国管理』、1993
- 村下博、『外国人労働者問題の政策と法』、大阪経済法科大学出版部、1999
- 移住連、『外国人医療・生活ネットワーク活動報告』、移住連全体会議報告書、2001

- 厚生労働省政策統括官付社会保障担当参事官室、「外国人滞在者への社会保険制度適用について」、『週刊社会保障』、No.2346、2005
- 河合隼雄監修、「21 世紀日本の構想」懇談会著、『日本のプロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀』、講談社、2000
- アジア人労働者問題懇談会、『侵害される人権・外国人労働者—日本への出稼ぎ労働者を巡る現状と提言』、第三書館、1992
- カラバオの会編『新版仲間じゃないか、外国人労働者』、明石書店、1990
- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク編、『外国籍住民との共生にむけて—NGO からの政策提言』、2006
- 外国人研修生問題ネットワーク編、『外国人研修生自給 300 円の労働者—壊れる人権と労働基準』、明石書店、2006
- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク発行情報誌、『Migrant'-ネット』No.20、1999 年 8 月号、
『Migrant'-ネット』No.50、2002 年 6 月号、『Migrant'-ネット』No.67、2004 年 2-3 月号、
『Migrant'-ネット』No.73、2004 年 10 月号、『Migrant'-ネット』No.76、2005 年 1 月号、
『Migrant'-ネット』No.86、2006 年 1 月号、『Migrant'-ネット』No.106、2008 年 1 月号、
- キム・ソンミ、「政策過程での NGO の影響力と分析モデル」、『市民社会と NGO』、第 1 巻、2003、
- イム・ヒョンジン、コン・ソクキ、「未来韓国 NGOs の組織及び運営課題:運動の民衆化、そして全地球化」『NGO 研究』第3巻第1号、韓国 NGO 学会、2005
- ジュ・ソンスウ、『NGO と市民社会』、漢陽大学校出版部、2004
- カン・ミョング、「政府と NGO 関係の比較論的検討」、パク・ゼチャン編、『政府と NGO』、法門社、2000
- パク・サンピル、「NGO 活性化のための法的考察」、『韓国政治研究』、第6集、2002
- キム・サンジュン、「市民社会そして NGO・NPO の概念—公共性を中心に」、『NGO 研究』、2003
- ◆ウェブサイト・新聞
- 総務省、<http://www.soumu.go.jp>
- 自由民主党、<http://www.jimin.jp>
- 内閣官房、<http://www.cas.go.jp>
- 規制改革・民間開放推進会議、<http://www.kisei-kaikaku.go.jp>
- 規制改革会議、<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku>
- 経済財政諮問会議、<http://www.keizai-shimon.go.jp>
- 厚生労働省、<http://www.mhlw.go.jp>
- 法務省入国管理局、<http://www.immi-moj.go.jp>
- 経済産業省、<http://222.meti.go.jp>
- 首相官邸、<http://www.kantei.go.jp>
- 移住労働者と連帯する全国ネットワーク、<http://www.jca.apc.org/migrant-net>
- 朝日新聞