

松下幸之助記念志財団 研究助成

研究報告

(MS Word)

【氏名】

金 志勲

【所属】(助成決定時)

東京大学大学院 人文社会系研究科

【研究題目】

労働移民政策史の日韓比較——受け入れ体制の多様性と労働者の「技能」の位置づけ

【研究の目的】(400字程度)

2019年に新設された「特定技能」制度は、従来「低技能」とされ受け入れが拒まれてきた建設・製造・農業などの分野の外国人労働者に一定の技能評価試験を受けさせたうえで、必要な技能を持つ労働者として認定し、日本で就労する道を開いたものである。また、「特定技能」により入国した労働者には相対的に寛大に権利が付与され、一定基準を満たす場合家族同伴および永住権申請の権利が与えられるようになった。

他方、80年代に（低技能の外国人労働者の受け入れ禁止や研修生制度など）日本の移民政策を模倣し採用していた韓国の場合、2000年代中頃から建設・製造等の分野への「低技能（非専門）」労働者の受け入れが公式的に許可され、労働者としての権利が認められた。しかしこのよう「低技能労働者」をそのまま認めた韓国の場合、逆説的に、その労働者たちに永住権の付与や家族帯同に関しては相対的に制限された権利しか与えていない。

90年代までは酷似していた日本と韓国の移民政策において、2000年代半ばから「低技能労働者」の定義や労働移民政策全般を巡って生じた分岐の原因は何か。本研究は1980年代から現在までの日本と韓国における移民政策の政治過程を対象とする比較歴史的アプローチを採用することで、これらの問い、すなわち移民政策を規定する要因および両国の移民政策の違いをもたらした要因を明らかにすることを目的とする。

【研究の内容・方法】(800字程度)

労働力需要が急増した80年代、日韓が共通的に導入した産業研修制度（日本における後の「技能実習」）では、外国人研修生に習得させるとしていた制度の目的上の「技能」と、実際に現場で教育された「技能」（単純作業）の矛盾が生じ、日本と韓国における制度の安定性・正当性を脆弱なものにした。

しかし外国人研修生制度の脆弱性・欠陥への対応をめぐり、90年代以降日韓の間で政策の分岐が生じる。韓国の場合、制度の根本的な破棄と転換があったが、日本では対象となる国人労働者が正当な「技能」を持っており、取得したというシグナルを送る形で制度が維持されたと見られる。

日本の場合、いわば「低技能労働者」に技能要件や技術試験を課すなど、外国人労働者を「技能労働者」として受け入れる形で制度化が行われた。2005年以降の日本の制度分析では、この制度化が「低技能労働者」をタブー化してきた日本政治の文脈に加え、外国人労働者受け入れ議論が特定の産業・職務別に行われてきたことに起因すると仮定する。

例えば介護の場合、2000年代中頃にEPAによる受け入れの議論が行われる。フィリピンやベトナム、インドネシアの間に介護固有の要件等が設定され、受け入れが制限的に容認された。建設の場合、2014年頃にオリンピック需要を理由とする臨時受け入れが認められる。これら2つの分野の受け入れ議論・拡大で見られるのは、労働者の受け入れが産業別・技能別に区切られ、制度化されてきたということである。しかし、分野ごとの労働者の受け入れの必要性や技能レベルを検討して受け入れるといった従来の意思決定は、そのコストが非常に高く、従来の全般的な制度との一貫性においても問題があることから、持続可能性を欠いていた。2016年の在留資格「介護」の新設、そして技能実習制度の改定時までこういった産業別の受け入れ

の流れは続いたが、その後 2018 年からは「特定技能」制度による統合的な受け入れ体制へと変わりつつある。

他方で韓国では、98 年に民主党が与党になったことにより、市民団体の政治的発言力が強まっており、市民団体は移民政策に関しても比較的影響力を発揮することができた。当時市民団体および与党の議論の主な焦点は、国際人権規範を基礎とする外国人労働者に対する基礎的な権利確保と制度改革にあった。本研究はこのようなアジェンダ・意思決定構造を背景に外国人「非専門就業」者の受け入れが可能となり、矛盾は解消されたが、相対的に制限された居住・家族帯同の権利が与えられるようになった。

【結論・考察】（400字程度）

以上のことから、外国人受け入れを統合的に制度化するのではなく、産業別に必要性和正当性を検討し、従事者と適正な「技能」レベルを議論した日本では、結果的に外国人政策において「技能」が占める重要性が相対的に大きくことなり、外国人労働者に「技能労働者」というタイトルを与える必要が生じた可能性が導出できた。産業別の調整や「技能」議論が重視されるこのような構造は、2つの意味で日本の制度変化に影響を及ぼした可能性がある。1、制度の維持コストと矛盾を高めることで、その制度が持続できず、変化を余儀なくされる状況を生み出した。2、公式的には「低技能労働者」の受け入れへの拒否を維持すると同時に、入国が許可された労働者に対しては相対的に寛大な権利（家族帯同や長期滞在など）を付与する制度につながったと思われる。以降、80年代から現在まで公開されてきた日本と韓国の政府、関係機関および国家の議事録などの公式記録や、市民団体・経済団体の資料、メディア報道などを用い、これらの可能性を検証していく必要がある。