HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	外国人労働者政策の分析視角について:社会政策論の立場からの批判的提言
Author(s)	荒又, 重雄
Citation	經濟學研究, 39(1), 70-84
Issue Date	1989-06
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31819
Type	departmental bulletin paper
File Information	39(1)_P70-84.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 39-1
北海道大学 1989. 6

＜研究ノート＞

外国人労働者政策の分析視角について

—— 社会政策論の立場からの批判的提言 ——

荒 又 重 雄

I

世界資本主義の急速な構造変化と，世界経済の中における日本経済の位置の変貌が，日本の企業の多国籍化の対極に，日本労働市場の国際化問題を引き起こしている。日本の男たちの買春観光，これの変容としてのジャパゆきさん問題が解決されないままに，問題は観光ビザなどで来日した男たちの不法就労問題や就学ビザを手段にした日本への出稼ぎに拡大している。円高基調が変わらない中で，内需拡大政策とも関連している労働市場の部分的逼迫があるので，問題は一層深化せざるをえないであろう。差し迫ってきた政策的対応の必要から，この問題の論議も盛んである。ここで筆者は，伝統的社会政策学の枠組みの拡大を試みつつ，問題のありうべき分析視角について若干のことを述べて見たい。

あらかじめ筆者の結論と政策的立場とを一言しておく。筆者は，この問題を解決して行くに当たって，日本の現行社会政策の中にあった，そして一部は変容したとはいえ今も存続している戦後民主主義の要素を，最大限活用すべきであるという考えに立っており，今日の世界の国際関係に日本社会が立ち遅れている部分についても，対内的にも対外的にも，まずは戦後民主主義の拡大深化の方向で，出来る限りの解決を求めるべきだ，と考えるのである。

この問題は，対外的経済政策の対内政策への反省，反照という性格を持っている。研究の開始点ではとりあえず国民経済内部の現象として理論的検討の対象となる社会政策も，やがて貿易の形をとった資本間競争の影響を受ける現実の社会政策としてとらえなおされ，検討を深められなくてはならないし，さらには資本間競争が単なる商品の国際移動のみではなく資本の国際移動を含むものへと深化すれば，現実の政策の在り方もこれへの理論的検討の在り方もその方向へ深化されねばならない。個別資本の内部に取り込まれた労働市場は，一国の範囲を越えて行く。個別資本が複数の国民的労働市場に関与することになる一方で，地域的移動の面では国境を超えているような内部労働市場をも作り出していく。そして，ついに，国際的労働力移動の強まりは，地域的には国民的労働市場であったところに多数の外国人労働者を含む内部構造を生み出してくるわけである。

当然，問題は通常の労働・社会政策の範囲を超えてくるのであり，労働省や厚生省の守備範囲を越えて，国民の政治的統合の一般的基礎に関係する住民の国籍の管理（国籍法）や外国人の在留資格（出入国管理法）など，法務省の領域にも関係してきているわけである。事実として進行する労働市場の拡大と，労働市場の安定的存在のための基本的条件をも支えている住民の国民的統合とのズレが問題とされてくるのである。労働市場には，それが市場である限り

は，無差別の法則が作用している。しかし具体的に考えれば，一般に商品市場であってさえ，市場が安定的に市場であることを保障するためには，商業地域の治安が確保されていなければならず，一般的等価としての貨幣は政治権力者の保証する鋳貨や中央銀行券として制度化されていなくてはならない。ところが，一定の地域の政治的統合は同時に他の地域との対立・差別を伴うのである。労働市場の場合には，この点は一層真実である。労働市場の安定は住民の国民的統合を必要としているし，国民的統合は住民の国籍の管理を不可欠としているし，ある国籍は必ずその国籍を持たぬものへの差別と対立を孕むのである。

であるから，外国人労働を論ずる時に，労働市場の自然の勢いであるとか，差別一般であるとかの次元に立っているわけには行かない。日本の資本の対外活動の状態や，外国人労働者を雇用する日本国内の使用者たちの行動の状態を所与として，たとえば，「外国人労働者流入は自然現象だから止められない」[『エコノミスト』1989年1月17日号，渡辺英俊氏へのインタビュー記事の標題，渡辺氏が付けた標題ではないであろう。] などと事態を観察してはいけないのである。そのような「自然現象」の無原則的容認の理論的到達点は，巨大なレバノンのごとき日本であるだろう。問題は，差別と無差別をどのように時代に合わせて設計し組織するかにあるのである。

戦後の日本国内における外国人労働問題は，ながく，もっぱら戦前の日本帝国主義の遺産としての在日朝鮮・韓国人および華僑の問題であった。現時点の問題の特徴の一つは，歴史的遺産であるこうした問題の解決が十分についていないところにあたらしく発生し，急激に深化しつつあることにある。政策的論議の焦点は「外国人労働者の受け入れの是非」，「労働開国か労働鎖国か」という点，具体的に言えば，20年前の高度成長期に，大量の外国人労働者を受け入れることで労働力不足に対処しようとした西欧諸国と同じ行動を，日本もとるようと要請する議論を抑えた，1967年閣議了承の雇用政策を，現時点でどのように修正するのかにある。しかし問題の背景は，問題の焦点のこのような単純さと打って変わって複雑である。

政策修正の一般的な方向はすでに打ち出されている。1988年6月17日に閣議決定された第6次雇用対策基本計画は，「外国人労働者問題への対応」の項を新設して，専門，技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は，我が国の経済社会の活性化，国際化に資するものであるので，受け入れの範囲や基準を明確化しつつ，可能な限り受け入れる方向で対処するし，いわゆる単純労働者についても充分慎重に対応する，としたのである。1967年以降の我が国の政策というものが，形式的には，第1次から第3次までの雇用対策基本計画を閣議決定するさいに，そのつど，労働大臣が外国人労働者の受け入れは行わない建前である旨発言し，それを閣議で口頭了承して来たというものであったのだから，修正は明らかである。しかし，具体的な政策化はほとんどこれからの課題である。

1967年閣議決定が何であったのかについての政策史的研究を，筆者は寡聞にしてきかないので，確かなことは言えないわけだが，問題の広い歴史的背景に見識の深い大沼保昭氏が，この閣議決定の基礎を「『狭い国土，乏しい資源，過密な人口，単一民族』という『四項目理論』にもとづく外国人一般の入国抑制政策」[大沼保昭「『外国人労働者』導入論議に欠けるもの－“多民族社会” 日本の夢と憂鬱」，『中央公論』1988年5月，150頁] であるとのみ述べるのはどうであろうか。戦後日本の政府は，日本帝国主義の遺産である困難な問題を拡大させたり再発生させたりすることのないようにと，政策の舵を取ったのだ，とも言わなくてはならないのではないか。

そう言えたとしても，反省として中途半端であったことは明らかである。それが出入国管理

行政のありかたとして現れたとき，とりわけ在日朝鮮・韓国人および華僑に身分的不安定と市民的不自由を感じさせているわけである。徳川幕府の鎖国体制の中で土地に緊縛された農民たちが，少数の無宿者以外はすべてどこの馬の骨かはっきりしている，といった事態を受け継いだ明治政府以来の戸籍制度を背景に，住民が日常はパスポートはおろか簡単な身分証明書の携行さえもなしに暮らしていられるこの日本という地域で，日本での二世代目，三代目を暮らす在日朝鮮・韓国人が，外国人登録のために何回も指紋押捺を強いられてきた不公平感は，理解されなくてはならない。

子女の世代が結婚相手を特に「同胞」と限らないことで，自民族としての独自性が次第に薄れて行くことをなげいた文章を，朴東鎬氏が書いている［『北海道新聞』1988年11月9日夕刊］。見出しには，「娘の相手」「日本人と結婚すれば民族性の維持難しく」「なぜに延々と続く『在日者』の悩み」とある。その一方では，指紋押捺を拒否したために再入国不許可処分となって，これの取り消し訴訟を起こした崔善愛さんが，おそらく日本人になろうとはゆめゆめ思うことなく，そのうえで，「故郷は日本しかありません」「日本は私が作られた場所。帰って来る場所もここしかない」と語っている［『北海道新聞』1988年7月2日］。これにたいする日本人の側には，「被害者の大半は民族服姿の少女」というが，「駅ホームで，路上で……陰湿，しつこく」「なお続く朝鮮人生徒いじめ」「周りの大人はみんな見て見ぬふり」，と言ったことがある［『朝日新聞』14版，1987年12月28日］。そして，日本人の人権感覚は次のように分析されてもいる。すなわち，総理府のおこなった「人権擁護に関する世論調査」の結果を見ると，外国人の人権について，擁護に賛成するものは61.7%となんとか過半数を占めているが，実際に外国人が不利益な取り扱いを受けることを差別だとするものは32.7%にとどまり「建前と本音の落差が目立った」と［『北海道新聞』1988年12月4日］。

戦前の日本帝国は，朝鮮半島，台湾，樺太南半部，千島列島を版図とにした多民族国家だった。これは事実である。問題は，この事実を前にしながら，創氏改姓のような権力的やりかたで，建前としての単一民族主義を押し通そうとしたことである。このことへの恨みが在日外国人の今日の心の中に渦巻き続ける一方で，日本人の側の反省不足が続いている。日本国籍の取得は，今日なお「帰化」である。日本の政治経済の「国際化」を強調する政治家が，同時に，「記紀」神話を立脚点にする旧帝国憲法の思想を護持しようとしている。今日の世界を前提すれば，これでは帝国主義にもなれないであろう。

日本労働市場内部の民族問題は，戦後史の展開の中でさらに拡大している。旧植民地諸国の独立が世界史的な現象として展開するや，先進諸国内部の先住民族の権利の問題が国際的に注目されるようになり，日本国内ではアイヌ系住民の声が聞かれるようになった。これまでのところ日本国籍を持った日本人であることを拒む動きはないが，とりあえず和人とは異なる民族であることが主張され始めている。さしあたりの政策的対応は福祉的支出制度の枠内に止どまっているが，潜在している問題は大きい。現にウタリ協会は，旧土人保護法をアイヌ新法へと転成させるなかで，特別議席の制度をつくりだしたいと考えており，山本多助翁はかつての偽らざる心底を，「もし，おれたちの力で北海道が独立したら，道産子なら和人の居住も検討するが，他は内地に帰ってもらうよ」，と語っている［『北海道新聞』1988年11月21日夕刊］。

この動向は，国際国内的な政治動向のいかんによって，歴史的に可能な幅の中にある，と筆者は考えている。もちろん，北海道に生まれた和人としての筆者にとってなにが幸福であるかということとは別の問題であるし，歴史的可能性の幅は広い。しかし，敗戦直後，アメリカ軍の占領下で，1947年春に札幌市のGHQ第9軍団司令部のおかれていた建物内で，ジョセフ・スイング少将から4人のアイヌ代表と目された

人が，独立する考えがあるなら今だがと打診された，との証言もある［『朝日新聞』1989年1月18日付夕刊］。今日でもソ連との間では，結局中止になったとは言え，「北方領土」海域における日ソ合弁鮭鱒養殖事業につきウタリ漁業組合とサハリン漁業公団とのあいだで合意文書が交わされた［『北海道新聞』1988年6月5日］事実があり，ソ連科学アカデミー極東研究所のペトロフ日本部長が，平和条約締結のための常設機関の専門家レベルのメンバーは外務省職員に限るべきではなく，地域の住民代表も加えたものにすべきだ［『北海道新聞』1988年12月29日］，と唱えたことの内容は，決してソ連側の地域住民に限られるものではないと推定されるべきであろう。

こうした動きと照らし合わせたとき，ウチナンチューとヤマトンチューの違いを強烈に意識しつつも，アメリカの軍政下から日本復帰を求めて激しい政治活動を展開した沖縄県民の行動の意義を検討しておくべきであろう。沖縄県は日本本土とは異なるれっきとした琉球王朝の流れをひいていることで，潜在的独立性はその点ではアイヌ民族以上である。言語の相違度の異なりがこのことを帳消しにするとは考えられない。イリノイ大学の平恒次教授が伝えてくれたところでは，日本の敗戦時，沖縄の青年たちは沖縄の将来について，ヤマトと一緒に暮らすか台湾と一緒に暮らすかと議論したという。つまり，その後の激しい軍事基地反対闘争を経た本土復帰は，かれら沖縄県民にとってのアプリオリな運命ではなく，理性的選択であったのだ。彼らにとっての日本とはどんな日本であったのか。新憲法下の日本であったと見て間違いあるまい。

筆者が現在の日本にとって最も大切であると考えるものは，明治維新を介して近代国家・国民経済を作り出して来た120年の歴史の積極面を率直に認めると共に，これと結び付いて来た「単一民族社会」のイデオロギーを克服して行くことである。その旋回軸は施行されて半世紀に近い現行憲法である。

明治維新は藩閥政治を伴っていた。標準語の形成は「方言」を話す地方の不利を伴っていた。藩閥や郷党が解消された今日，必要以上に過去にこだわるのが広い利益になるとは考えられない。標準語の普及のうえで，各地の「方言」を貴重な文化遺産と見る余裕の生まれた段階に，「方言」による普通国民教育を主張する合理的理由はない。日本語を話し，読み書きし，統一的国民経済の中で暮らしている日本人の社会を，大切に受け取り，発展させることは，悪いことでも恥ずかしいことでもない。国民的労働市場といっても，内部になお多くの障壁と摩擦を含む。しかし，様々な障壁や摩擦が解消しまた発生するのは，むしろ平常のことである。そのような意味で日本は単一民族の社会であるというのであれば，まさにそのとおりであり，近代日本の輝かしい達成である。国際関係が密接になれば，諸外国の在外公館を皮切りに，日本語以外の生活圏が各所に部分的に発生する。しかし，日常取引をはじめとする社会生活一般に適応すべきは，日本で暮らす外国人の側であることは当然であり，日本人が外国に暮らすときに，当該地域に日本人が適応すべきことの裏面である。日本人は自分たちだけで群れたがる，という批判もあり，反省しなくてはならないが，日本人には昔から「郷に入りては郷に従え」という処世訓もあった。筆者は，今日の時点の日本に多民族国家を期待する人が，義務教育の小学校中学校教育に複数語を想定し，公用語したがって公文書にも複数語を使用している事態を本当に想定しているのかどうか，強く疑っている。

ところで，明治維新以来の近代国家としての日本の達成の積極面を，このように主張したとしても，筆者がそのことから「日本単一民族社会」イデオロギーを支持することにはならない。むしろ，日本民族が出発点から加藤周一氏のいわゆる「雑種民族」であったらしい事実を歴史の中から引き出して，理性的に自覚すべき

であると考えている。「帰化」という後世のつじつま合わせをさておけば，日本の伝承の中には，今日の日本列島へ次々に流れ込んだ人々の群れのことがあり，他種族の種を根絶やしにするべく展開されたジェノサイドの話はない。ユーラシア大陸の東の涯の海に浮かぶ島々に流れ着いた幾種類もの種族が，永い間に入り交じったのが，日本民族であると考えられる。珍しいものが好きで，舶来品に異常なまでの関心を持ち，日常の衣食住の生活に他の文化由来のものを貪欲なまでに取り込んでしまう日本人の性格は，そういった歴史的いきさつから出るものであろうと，筆者は考えている。

今日の日本社会の側には，言語や社会心理に他民族からのアプローチを難しくする要因がないとは言えないとしても，日常生活の物的な領域における多様さやタブーの少なさの点では，様々な民族の独自性を日本社会の多様性として取り込んでしまう能力が潜んでいると考えられないであろうか。これを「雑種民族の」積極的性格として自覚すべきではないだろうか。そして，もしそうだとすると，そうした性格ができたのは，島国なるがゆえに，流入諸種族が次々に融合していくのに必要な時間が確保されえたためであろう。

しかし，永い時間をかけて，経験的に融合してきた歴史は，いかに諸種族，諸民族が融合すべきかについて，理性的な方針を自覚し，これを意識的に運用したことがない，という弱点につながる。えみし・えぞの征伐と支配がどういうものであったのか，はっきりはしない。はっきり自覚されていたのは，先進的技術をもって朝鮮半島や大陸から移り住んできた者たちを「帰化民」と規定した大和朝廷のイデオロギーだけである。諸民族統合のための別のイデオロギーはなかった。明治憲法はこのイデオロギーを受け継ぎ強化した。

権力的に朝鮮を併合した日本政府は，個々人の次元では「帰化」する気持ちなど持たない人々に，「帰化」を強要した。日本語を押し付け，民族の歴史を体現する彼ら自身の姓名さえ奪った。かつては秦という姓名はそのまま日本のものと認められたのに，こんどは李や金を認めなかった。そうして日本臣民にしておいて，敗戦時に彼らを棄民したのである。もちろん日本人の一部も事実上棄民された。しかし，外地から本土への軍人・民間人の撤退のために引き揚げ船を運行し，後には遺骨の収集に努力さえしているのに，一方では樺太に朝鮮人を置き去りにし，南洋に朝鮮人慰安婦を捨てたのである。もしかりに日本政府が，彼らをも一度は日本本土に，責任を持って引き揚げさせ，そのうえで一人一人に，変化した政治的事態の中で朝鮮（韓国）籍に戻るか日本国籍のままでいるかを，本人の自由意志で選択する機会を与えたとすれば，事態の社会的条件は今日大きく違っていたことであろう。

筆者は住民の国家的統合を重視している。出稼ぎとしての外国人労働が，多数の定住外国人を含む多民族社会につながり，やがてそれから多民族国家への指向がうまれるのは，連続した一つの流れである。やや近い将来に複数の公用語を持つ多民族国家日本の成立することを予想し，かつこれを良しとし，その時点での政治的統合に自信を持っているのならば，それはそれで一つの立場である。そうでないならば，労働市場の国際化の在り方と国民的統合の在り方とのありうべき関連について，見解を表明する責任があるのである。試練を経れば何かが生まれるであろう，といった言明に止どまっているのでは，無責任のそしりを免れない。

筆者はといえば，そのような多民族国家を選択しえない。しかしそれも，いわゆる「単一民族」イデオロギーであるなどとは全く考えない。象徴天皇制は明文として憲法にあるのであるから，象徴天皇制をことのほか大切に思う人にとっても記紀イデオロギーは不可欠ではない。筆者の考える単一民族国家は，日本語と現行日本憲法によって統合されている国家である。あきらかにこれは現存している。個々人の自由意志

を尊重して国家的統合はあるべきである。外国国籍を取得して日本国籍を放棄する人がいるように，外国国籍を放棄して日本国籍を取得したいと希望する人がいて当然である。

日本国籍を取得することを希望する外国人に，どの程度の範囲で日本国籍を与えるかは，高度に複雑な判断である。判断には質的な部分と量的な部分がある。質的なほうから見れば，日本の国籍法は属人主義をとり，両親のいずれかが日本人でなければ（1984年以前は父親が日本人でなければ）日本国籍を得られない。この体制をいきなり移民国として建国を進めてきた国のように属地主義に変えることがよいとまで，筆者としては主張しない。しかし今一つの，5年以上在住，その他一定の要件を満たせば「帰化」もありうるという道は，要件を厳しいながらも明確化していくことで時代にあわせていくことが出来よう。国籍法のその部分は，法務大臣が帰化希望者に許可する際の禁止条件を規定している。問題は国際関係の中での主権に属することだから，この条項があくまでも政府にとっての任意の裁量権の問題であり続けざるをえないのは勿論だが，要件をより詳しくすることによって，帰化希望者が大臣の裁量の結果を予測する可能性を大きくしたほうが良い。日本語の能力，国民教育としての日本の義務教育との関連での学歴，日本社会で法と慣行に沿って生活してきた実績，憲法への忠誠の意志などが基本的要件であって，日本の漢字，カタカナ，ひらがな，つまり日本の文字を使っていれば，それ以上に親から貰った名前を日本人らしい別の名前に変えるよう要求することはない。

どのようなものとして国民を期待し，最も根底的なところでどのように国民を統合するのかの明確な意志があってはじめて，国籍につぐ問題としての永住権が合理的政策として扱われうるのであり，さらにはその外側の在留資格の問題領域が合理的に検討しうるのである。日本国籍を持って日本に暮らす人と，永住権を取得して日本に暮らす人と，期間を限った在留を許可されて日本に暮らす人の間に差別があるのは当然である。国家というものは内を統合し外と対立しているものであるから，それらの資格の間に無差別を要求するのは非現実的である。EEC から EC へ，そしてやがてはヨーロッパ共同体へといった展望，つまりは新しい合衆国という国家的統合の展望，合衆国内部の国家的差別と対立の廃棄の展望のもとにならばともかく，一般的に外国人の側からの「入国の自由」や「在留の自由」が不可侵の権利になることはありえない。問題は具体的な差別のありかたであり，そのさいに日本国がどの程度人権感覚を持っているかが検討されるべきなのである。

手塚和彰氏が日本国憲法の人権規定とこれの外国人への適用について分析している［手塚和彰『外国人労働者』，日本経済新聞，1989年，246頁］。憲法は日本国民の申し合わせであり，日本国民の権利と義務と国家的統合のありかたを取り決めているわけであるが，同時に日本国土にあまねく適用されるものであり，日本社会のありかたを規定しているものだから，日本国内に在住・在留する外国人にも与件としてあるのである。日本人でなくともこれへの違反は許されない。国民でないから在住・在留外国人の権利や義務は制限されるが，彼らを含めた現実の生きた日本社会が満たすべき要件からして，彼らの権利と義務も規定されている。今日の解釈によれば，日本国籍を持つ者の権利は「すべて国民は」と書き出され，在住・在留する外国人も持つ権利は「何人も」と書き出されているという。

憲法に在住・在留外国人を含めて「何人も」の権利としてある「奴隷的拘束及び苦役からの自由」が，ジャパゆきさんやジャパゆきくんに保障されていない問題がしばしば伝えられている。そしてしばしば，認められた在留目的や在留期間を逸脱する不法就労であるがゆえに，出入国管理官に発見されて強制送還されるのがこわくて，その自由権を行使できないのだ，と説明されている。これが間違った指摘だとまでは

言わないが，在留を自由にしても問題が自動的に消滅することはない。問題は日本社会の性格やいかになのである。在留が違法であるか，行動が許可された在留目的を逸脱しているか否かは問題である。しかし，それ以上に，日本社会が，具体的にはその不法就労者以外の人々が，日本社会にそのような憲法違反状態を許してしまっていることが問題なのであって，重要性がおのずから異なる。不法就労者にしても，彼ら彼女らに要求されているのは，不法就労であることを認めて立ち去ることより以上に，奴隷的拘束及び苦役を告発することなのである。勇敢な告発があれば，在留資格逸脱の責任をとることの，つまりこの場合は甘んじて強制送還されることの，一時的猶予があって良い。権利を主張する彼らを励ます労働運動や良心的労務管理や行政が求められているのである。繰り返すが，日本国領域内で機能している現実の日本社会が，憲法の許さないはずの状態になってしまっていることが最大の問題なのである。

国際関係の領域に目を移せば，日本の周囲には日本国憲法の保障しようとしている人権の認められていない地域がある。いくら日本社会の立場から良しとするものでも，一方的にこれを押し付ければ帝国主義のそしりを受けるかもしれない。しかし，ことは日本国土内の社会の，日本の労働市場の問題なのである。日本社会が住民に何を要求しているかを明瞭に打ち出すほうが，われわれは将来の日本の週辺に，今日より密接な経済的・社会的・政治的協力と統合の可能な地域をたくさん持つことが出来るのである。反対の方向に流されれば，日本の社会は憲法の保障する内容を失って，戦後民主主義の成果を台なしにしてしまうばかりか，将来の合衆国的統合可能性さえ奪われて行くことであろう。統合があったとしても，身分的・階級的差別の激しいことで南アフリカ共和国のごときものへの方向性を示していることであろう。

外国人労働者は，当然，その本人の国の人間として働きにくる。しかし，受け入れる側は，日本労働市場の一員として受け入れなくてはならない。パスポートを発行するのが相手方の政府であるからといって，偽造パスポートをいくつも持って出入国を繰り返すことを，日本の側が容認するわけには行かない。彼ら彼女らが労働市場の一部に隔離された領域を形成し，日本国憲法の認めない社会慣行を成立させるのを容認することは出来ないし，そのような状態の労働力を利用して利を求める日本人を許してはならない。この論点は，奴隷的拘束や苦役など憲法から直接に導き出される要素に限られるものではなく，公衆衛生の点から守られるべき生活規範とか，許されるべき腕力行使の限界とかの社会的規範にまで及ぶであろう。

そうした一種の障壁がかならず社会の「鎖国性」を意味するとか，けしからぬ「同化」の政策であるとか筆者は考えない。明示的な必要最小限の条件があってこそ，その上に多様なものを吸収しうるのであり，日本人と日本社会は活力ある豊かなものとして発展して行けるのであり，個人の次元で選択の自由が広く確保されてこそ，統合は民主主義的でありうる，と考えるのである。諸民族の文化遺産のかなりのものは，民族を越えた人間社会のなかで尊敬され享受されることが出来ると考えるからである。現に日本人は，選択の自由の拡大の中で，和服をも洋服をも身につけ，日本料理ばかりではなくフランス料理も中華料理も好んで味わっているではないか。そして，選択の自由も，一定の範囲での住民の国家的統合によってのみ保障されるのである。

これまでの議論は，あまりにも当為の主張にすぎ，アカデミックではないとの批判を受けるかもしれない。しかし，現実の歴史は，ある可能な幅の中で存在する代替案のひとつずつを次々に選び取って行く過程である。「モノ」の国際化と「カネ」の国際化の後には当然「ヒト」の国際化が続かねばならない，といった一見明晰な，だが学問的内容の全く曖昧な語呂合わせで，実は一つの選択肢をあたかも自然的必然性

のように押し付けようとする論調には抵抗せざるを得ない。自然的必然性を偽装する理論は，基本的人権の侵害の社会的責任のあり所を隠すのであり，事態を自然的必然性として容認することは，なんらかある選択肢への単なる追随となる。

問題は，資本の活動としての商品流通の国際化（貿易）の進展や，貨幣資本の取引（金融）の国際化の進展や，さらには個別資本の活動自身が国際関係を包み込むまでになった（多国籍企業）ことと結び付いている。この中には，日本の資本の積極的活動と認められるものもあるが，それを超える世界市場の動きもある。中国からの就学生の中に含まれる出稼ぎ労働は，中国における社会主義経済建設の失敗に結び付いているし，フィリッピンからやってきた不法就労者たちの背後には，少し以前の時期にアラブのオイルダラーが一時アラブに引き寄せて彼らを流動化させた事実がある。日本の政策はこれらの事情に受動的に押し流されるのではなく，これを主体的に受け止めるのでなければならないのである。

II

外国人労働問題は，在留資格，永住権，国籍の問題と連なり，根本的なものは国籍問題であると筆者は述べた。しかし，本人ばかりでなく本人の子孫にまで及ぶ国籍問題が，問題の性格から言って最も保守的なものであることは明らかである。そして，さしあたりは外国人労働者自身，圧倒的多数はそのような点まで要求してはいない。当面の焦点は在留資格問題である。憲法次元の問題を，労働市場次元の問題に移し，狭義の社会政策と在留資格の関係の問題として検討を続けよう。

日本の出入国管理法による在留資格の種類分けは，法第4条第1項の1～16号と施行規則第2条の1～3号によってなされている。分類の理論的な吟味を試みれば，一つの極には国家間の公的交渉（外交）に関するものがあり，別の極には日本人及び在留資格あるものの配偶者や未成年の子供といった家族的紐帯に基づくものがあり，もう一つの極には短期滞在の観光客に関するもの，および興行に関係する芸術家・芸能人・プロスポーツマンがある。第1のものは国籍から見れば正に対立しているがゆえにある種類であるし，第2のものは日本国籍取得に最も近いところにある。第3のものは，たまたま在留の形を採っているとは言っても，日本国側からみればサーヴィスの輸出入（つまり貿易）のようなものである。

この三角形の内部に，国内での様々な社会経済活動に関する在留資格が規定される。それらを経済活動の性格の弱いものと強いものとのスペクトルの中に配置してみると，一方には外国報道関係からの派遣，外国宗教団体の派遣，学術・芸術の活動や教授，留学生があり，他方には貿易・投資ほか事業の経営者，高度技術の提供者，そして特殊な熟練労働者，技術・技能の研修生がある。ほかに最近特例の中で広がってきたものが，語学教師，福祉医療担当者，就学生である。法務省は在留資格を最近の現実に適応させるために，語学教師，就学，福祉医療，ソフト技能，研究，法律事務，企業内移動などを独立した在留資格の種類とする法改正を推進中である。［1988年10月18日法務省入国管理局『外国人労働者の出入国をめぐる現状と問題点』］。

しかるべき資産を持ち，見識を持ち，高度の技術や熟練を身につけた外国人は，周囲の日本人からしかるべき尊敬を払われるから，また，外国人の側も堂々と日本社会に適応する自信を持っているから，経済力で世界一流の日本社会にとって，そうした外国人との付き合いからは，さほどの困難の発生はないとおもわれる。「企業内移動」についてみれば，日本的雇用管理が外国人の採用との関係において，新しい課題に直面するであろうことは明らかだが［手塚和彰，前掲書，84～95頁］，日本の有力企業が

自覚的に本採用従業員の人事管理として立ち向かうのであれば心配するに当たらない。問題は観光，就学，研修で資格を認められたものが，資格外でおこなう単純労働ほかへの就労であり，そうした不法労働への雇用である。

これへの対策は，何といっても，まず労働基準法，職業安定法，売春防止法などの戦後民主主義法制を最大限度に活用することだと，筆者は考える。すでに1987年6月に林陽子氏が，「たとえ就労が違法であってもそのことによって外国人が一切の日本法の保護を受けられないということはあり得ない。賃金のピンハネ，暴力行為，売春の強要等を行う悪質な雇主，ブローカーに対しては現行法によってその責任を追及することは十分に可能である。」[『法律時報』第59巻第7号，38頁] と書いている。いわく，強制労働の禁止，中間搾取の禁止，賠償予定の禁止，前借金相殺の禁止，賃金支払い義務（以上，労働基準法，罰則規定あり），拘束による職業周旋の禁止，有害業務周旋禁止，有料職業紹介，労働者供給事業禁止（以上，職業安定法），管理売春，売春の周旋（以上，売春防止法）。これらは戦後民主主義の出発点であり原点である。

さらに林氏は，外国人の不法就労にかんする「独立の雇用主処罰規定を持たない現行法下でも，資格外活動，不法残留の幇助犯として雇用主に対する刑事責任の追及は可能である。」と主張していた。この点の不十分さの是正は，法務省において出入国管理法の改正に在留資格に違反して就労しようとする外国人を雇用した個人と法人を処罰する規定を盛り込むよう準備中であることにみえている。

繰り返しになるが，筆者の考えでは，外国人が在留資格や在留期限を逸脱して残留していることよりも，その彼らの周辺に日本の法の許さぬ社会関係が発生していることのほうが，はるかに重大視されなくてはならない。違法在留が発覚すれば，もちろん送還されなくてはならないが，その前に，彼らには不法の社会関係の存在を告発することが期待されなくてはならない。違法に彼らを虐待するけしからぬ日本人の摘発に手を貸すよう，彼らに要請しなくてはならない。不法就労だから日本国内での違法行為を容認せざるを得ない，という連関を，部分的にしろ断ち切っていかなければならない。そうした態度で，入国管理局と労働省と警察との協力が組織されるべきであろう。

被害者は，それに忍従するのみではなく，しばしば一転して加害者に変わる。彼ら自身が，自国民同士の間で，日本の国内で法が容認していない社会関係を発展させていくことも考えられる。さらに，日本の労働基準法が厳しく禁じている労働関係が，かれら外国人労働者の出身国になお根強く存続していることもある。外国人労働者の出身国に日本社会にとって容認しがたい労働力送り出し組織がある場合には，日本政府の立場からその国に対し希望を表明しなくてはならない。「タイからの出稼ぎ女性が最近急増したのは，タイ側に送り出しルートができたため，というのが警視庁などの見方だ」「摘発された店では，タイの女性がママとなって売春をあっせんするなど，日本人がかかわらずに店ごと経営に乗り出すケースが目立った」，という報道もある。[『朝日新聞』夕刊，1988年7月5日付，「タイ女性急増，裏に組織」]。

在日フィリッピン大使館が本国労働省の出先機関として，中東諸国，香港，シンガポールなどに既設の「フィリッピン労働者福祉センター」を，東京にも設置したところ，日本の外務省がこれを法的に認めない問題が報道されている[『朝日新聞』夕刊，1988年12月28日付，「"駆け込み寺"宙に浮く」]。外交特権をそのような機関に認めて，出入国管理法違反者を匿う場所にされては困る，というのが外務省の本音だと想像されている。そのセンターが中東諸国と全く事情のことなった日本で，フィリッピン人の不法就労を事実上推進する機関になるようでは，日本として容認できることではないが，フィリッピンの上院議会では既にジャパゆきさんにか

らんだ「ヤクザ・シンジケート」を問題視し，日本での違法滞在者を一掃しようとの声も挙がっているのであるから，そもそも日本が合法と認めていない出稼ぎ労働の問題としてではなく，在留フィリッピン人の人権にかかわるセンターとして開所し直すことを要請し，そのうえで日本の政府機関との積極的協力を組織できれば，もっとも好ましい事態といえよう。

フィリッピンからきてスナック手伝いをしていた栄養失調状態の女性が静岡市内のアパートで病死し，死後約10日後に発見されるという事件があった［『朝日新聞』夕刊，1988年4月20日付，「ジャパゆきさん，孤独の病死」］。こうしたことを，日本社会の外の出来事と見るわけには行かない。フィリッピンの人権センターがあれば，日本の政府や民間団体との協力で，こうした事態の発生を多少は防止できるであろう。

1988年夏の札幌における外国人ダンサーへの賃金不払い事件も注目されるべきである。薄野のナイトクラブで4～5月に働いたイギリス国籍の女性ダンサー4人が，「契約書で決めた通りの賃金を払ってくれない」として訴え，札幌地裁が申請をみとめて賃金支払いの仮処分を決定した。ところが会社側がこれに従わず，窮した彼女らは札幌市豊平福祉事務所に生活保護を申請し，福祉事務所は，未払い賃金が支給されたら生活保護費を返すとの確認をとって支給した。彼女らは賃金を受け取れぬまま，札幌市民からの浄財を受けて旅費を確保し帰国した。同時期，同じ問題のクラブで働いたアメリカ人女性が，やはり契約書通りの支払いがないと，札幌市の米国総領事館に助けを求め，ディンガー総領事が道警本部や札幌入国管理局に善処を要請している。［『北海道新聞』1988年6月25日，7月9日，7月28日付，『朝日新聞』1988年7月12日付］

こうした事態の発生の背後には，日本社会の中での労働基準法精神の風化があると言わなくてはならない。そもそも，賃金不払い事件は，労働基準とも言えないくらいに労働関係にとって基礎的な要件にたいする侵害である。ところが，戦後日本では，この件をもっとも基本的な権利義務関係として展開するよりは，福祉で尻を拭うやり方の解決を助長してきたのであった。賃金の支払い等に関する法律は，重層下請け構造の中で賃金不払いに苦しんだ出稼ぎ労働者に福祉的な立替金制度を与えることで，賃金の先取り特権を押し出し，雇用主の賃金支払い義務を追及する手を緩めたのである。仮処分の命令にも服さずに平然としている行動には，権利義務としての労働基準を福祉で曖昧にしていった政策の歴史が反映している。外国人が労働市場に参入してきている今こそ，労働基準法の初心が回復されなくてはならないのである。

労働基準の福祉化が現局面の困難を増しているものに，労働災害補償問題もある。言うまでもなく，労働基準法には，労働者に重大な過失のある場合を除き，雇主無過失責任の原則による災害補償が規定されている。そして，無過失の災害を補償させるにあたっての社会的困難を弱めるために，労働者災害補償保険法がつくられていた。当初は明らかに，保険されていたのは雇主の責任であった。給付を受けるのは被災労働者である。雇主が保険されるための保険料支払いを滞っていたらどうするか。被災労働者は保険給付を受けることができず，直接に雇主に請求しなくてはならない。補償の確保は困難であろう。どうするか。日本における労働者災害補償保険法制の発展は，保険者が一時立て替えた上で雇主から厳しく保険料を取り立てる方向ではなく，「責任保険」ではなく「補償保険」であるとの論理によって，労働者災害補償体制の中に福祉的な給付の原理を持ち込んだのである。

最近，外国人労働者の労働者災害補償受給が増え，その中には不法就労労働者のケースが混じるようになっている。1987年度の労災請求の中で不法就労のものと見られるのは28件とされている。日本人の支援団体が，被災外国人労働者を励ましている。災害補償は労働基準法上の

権利なのであるから，国籍に関係のない労働基準法の権利が外国人労働者にも享受されるよう官民挙げて励ますのは，正しい。しかし，である。福祉的な性格を強めた労働者災害補償保険法に問題を押し付けて，不法就労外国人を雇った使用者がぬくぬくとしていたり，被災労働者を救おうとする官民の行動が，災害補償の雇主責任にまでは問題を追い詰めずに手を抜いてしまうのは問題である。こうした件は保険制度の中においてではなく，直接に労働基準法の問題として処理されるべきなのである。一方に，どうせ外国人だからと，労働災害の重大性を軽視する日本人雇主が増える危険があるとすれば，他方には，たとえばフィリッピンには，貧困ゆえに自分の生体腎臓を売ろうとする人がいるのである［『朝日新聞』1988年8月27日，「比での腎移植手術，邦人10人が打診」］。この二つの極が結び付いたときには，日本の労災補償制度の全体が危機に瀕することは明瞭である。是非とも，保険をはずした労働基準法の規定の厳格適用を考えなくてはならない。

同様の問題は，在留資格を研修とするビザを持った外国人労働の問題にも認められるのである。研修とは名ばかりで，実は低賃金で外国人労働を利用しようとする雇主の策略に過ぎない場合がありうることが，しばしば警告されている。1983年6月，北海道の畜産農家にきた韓国の酪農研修生が，「理論学習がなく，朝から晩までただ働かされるだけ」だ，と抗議して帰国騒ぎを起こした［『朝日新聞』1983年10月24日付］。こうした事例の中には，実地研修を重視する日本の慣行への理解不足から起こったものがたくさん含まれているであろうことを考えたうえで，理解のズレからのいざこざをも含めて，研修生の側からの研修へのはっきりした意志が表明されている場合は，むしろ問題として単純だし，扱い易いのである。日本社会にとって危険なのは，研修が低賃金労働の隠れ蓑であることを，雇主も本人も労働者送り出し国もが暗黙のうちに合意している場合なのである。

日本の労働基準法には，当初から，技能者養成にかんする条項が含まれていた。それらの条項の規定していたのは，徒弟，見習工，養成工が，適切な訓練を受けることなくいたずらに長期間にわたり低賃金の下働きのみ宛てがわれたり，袋小路的職業に押し込められたりすることを防止して，雇主に効率的研修を与えるよう義務づけることであった。職業訓練法が出来て，事態の展開がそちら中心になって以来，盲腸のように日ごろは忘れられてしまっているこの当初の精神が，しっかりとこの時点で再建されなくてはならない。労働大臣は1988年8月12日の閣議で，アジア諸国からの外国人労働者を500人ほど，技能研修生として業界団体と個別企業で受け入れ，彼らの訓練研修費（1年目1人当たり年間69万円，2年目180万円）を国が負担する方針を説明している［『北海道新聞』1988年8月13日付，「技能研修受け入れ，アジアなど外人労働者」］。こうした発展途上国援助も，送り出し国と受け入れ企業の態度いかんでは，日本政府援助によってとりわけ低賃金である外国人労働を誘引する政策ともなりかねない。大切なのは労働基準法の当初の精神による研修過程への監督である。

林陽子氏が指摘していたように，外国人労働の周辺には，現行法の厳格適用を要請している事態がたくさんあるのである。もちろん労働省もその必要を自覚している。「外国人の不法就労等に係る対応」についての労働基準局長・職業安定局長から都道府県労働基準局長・都道府県知事への昭和63年1月26日付通達は，要旨次のように指示している。1，労働関係法令違反がある場合の対処。(1)外国人の就労に関する要大悪質な労働関係法令違反についての情報収集に努め，これら法違反には厳正に対処する。違反事例において出入国管理法違反と思われる事実は，出入国管理機関に情報提供する。(2)上記のほかに入管法違反と思われるときは，事業主等を指導し，必要に応じ出入国管理機関に情報提供等する。2，関係団体への周知，協力要請

等。事業主や事業団体等に対し，外国人の就労に係る出入国管理制度上の取り扱い，労働関係法令の外国人への適用関係等について周知し，協力を要請する。3，定着居住者等への配慮等。業務遂行にあたっては，適法な来日外国人の就労について，権利を侵害せぬよう十分留意する。さらに，この通達の第2項に沿って，労働省両局長は，昭和63年2月12日付で主要経済団体代表者宛に，現行の外国人労働者の取り扱いについて周知し，入管法違反の外国人雇用のないよう協力を依頼している［労働省職業安定局『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年3月，57～58頁］。

この通達を見ていて感ぜられることは，政策思考，政策意志の流れが，まず出入国管理法，次いで職業安定法，そして労働基準法と向っていることである。官庁同士が協力しなくてはならないことは当然だし，労働省機関が関連する情報を出入国管理機関へ提供するのは当然である。しかし，出入国管理機関としては不法就労者を一日も早く強制送還することを自らの任務と感じるであろう。労働省としては，どうであろうか。それに助力するだけでよいはずはない。労働関係法規への違反があったとき，一因としての不法就労という事実を消滅させれば事足れりとするわけには行かないはずである。労働関係法規違反への社会的責任を追及しなくてはならない。労働省としては，まず憲法，次いで労働基準法，そして職業安定法，最後に出入国管理法という政策思考の方向性を持っているべきなのである。適法な来日外国人の就労についてはその権利を不当に侵害しないよう十分留意するが，不法就労外国人については，もともと不法なのだから権利など尊重しない，と言わんばかりの態度がみえれば，労働省機関も出入国管理機関の手先だ，と思われても仕方ないであろう。

感ぜられることのもう一つは，この問題に限らないのだが，労働行政を労務管理を介して実現しようとの態度が強く現れていることである。その態度と事態の性格との関係が問題であり，また，労働行政を実現するための協力者としての公衆や労働組合やの姿がみえないことが問題である。事態を不法就労それ自身と，不法就労に絡む労働法規違反とに一応分けてみれば，後者の問題について全民労協にしろ総評にしろ態度に違いはないように見受けられる［労働省職業安定局，前掲書，68頁］。また，あからさまな労働法規違反は，事業主団体の統制の行き届かぬ領域に多いであろう。前者について見れば，経済界は外国人労働について政府が今日とっている政策に満足なわけではない。政府の態度を理解はしても，積極的に協力するかどうかは別である。問題の重心を前者に片寄せ，協力依頼の相手を関係業界とすることで，労働省の政策は弱体化せざるを得ないのである。

労働省は，外国人の不法就労の拡大の事態を分析し，これに対する適切な政策的対応を目指して外国人労働者問題研究会を組織し，その報告を発表した。それの重点は事業主に対する雇用許可制度である。これは，政府が決定する外国人労働者受け入れの範囲を前提に，適正な労働条件と適正な雇用管理を行いうる事業主に対して労働省が雇用許可を与え，許可を得ていない事業主による外国人労働者雇用を罰するとともに，外国人の在留を事業主を通じて管理しようとするものである［労働省職業安定局，前掲書］。これは，野放し状態の外国人雇用に責任を追及出来るようにして事業主を牽制すると共に，適法な外国人労働者の労働条件を保護しようとしているものであって，筆者としてもその意図に反対するものではない。しかし，次のように問題がある。

この制度の下では，雇用許可を受けた事業主は出入国管理機関の機能を一部代行することになる。来日した外国人労働者にとって，日本国内における職業居住移転の自由は，雇用主によって著しく制限されることになろう。不法な周旋業者や雇用主が，外国人労働者のパスポート

を取り上げて労働者を緊縛するものよりは緩和されているが，労働省側の監督が行き届かなければ，不法な周旋業者のやったことが，こんどは労働省認可の出来事となり，移動の自由を制限された労働者の労働条件を低下させるおそれがある。今日の不法就労の実態から出発し，これを合理的に管理可能な形態に転換させようという問題領域としてみれば理解出来るが，ごく限られた出稼ぎ労働領域以外には一般化できない方式ではなかろうか。そして，そうした方式の存在は，報告でも懸念しているように，すでに合法的に日本国内で就労している外国人の自由を制限しがちである。

この政策のより一般的な背景として，次のような事情につき，批判的に言及しておかなくてはならない。戦後日本の労働法制では，最も一般的な労働基準法が使用者と労働者の概念を確立し，雇用関係を単純明快にしようとした。使用者と労働者との間の労働関係は，労働協約による以外は就業規則によって，一括して定式化されること，これを介して労働行政が展開されることが期待された。労働者供給業は禁止され，労職の区別は少なくとも就業規則次元では存在しない。常用の従業員が労働者の一般像だった。ところが，屋外の日々雇用の労働者の存在や零細企業，家内労働がこの一般像を制約していた。労働行政はそうした労働者をもなるたけ常用従業員の状態に近付けるよう，政策的に努力して来たと言って良い。日雇い労働者の健康保険や失業保険特例，労働者災害補償法特例家内労働法，港湾労働法の制定や建設労働法の試みなどがそうである。

しかし，その反対の流れが次第に強まって今日に至る。臨時工制度の再現，パートタイマーの急増，派遣労働の拡大などがそれである。労働者の権利関係は著しく複雑で多元的になった。雇用形態の多様化というとき，基本的権利の一元的貫徹のうえで，労働者の選択の自由の拡大として雇用形態が多様化しているのであれば喜ばしいことである。そうではなくて，労働市場の中にいくつもの階層構造が成立するのであれば，問題視されなくてはならない。雇用許可制の中で，外国人労働者の特別名簿を作成し他の一般労働者と区別して管理するよう要請すると，パート労働者の就業規則の別建ての指導と共に，労働行政が労働市場の階層制を公的に助長することにもなってしまうであろう。

III

一部分は事実上の出稼ぎ労働へと変形した外国人就学生の問題がある。就学生は留学生と異なり，アルバイトの際に必ず事前に地方入国管理事務所に願い出る事になっているが，事前の願い出を行わないばかりか，就学とは名ばかりで実はアルバイトこそが真の目的であるものが増えていると見られている。ここでは政治と外交の先行，本来の国内行政の不備が，問題を困難にしたのである。三年前に時の政権が「留学生十万人構想」を打ち上げ，これに沿うかたちで法務省が就学ビザ取得手続きを簡略化し，各種学校の資格もない学習塾格の日本語学校が，就学希望者の保証人を一括して代行申請出来るようにしたのが発端である［『朝日新聞』1988年12月24日付，「ニュース三面鏡」］。水準の低い日本語学校が乱立し，この周辺で利をむさぼる国内国外の人脈が出稼ぎ目的の「偽装就学」を蔓延させた。

国内では偽装就学を幇助するために出席簿や成績表を改竄し，それを就学生に売る学校の発生，勝手に他人を身元保証人に仕立てるために他人の課税証明書の交付を受け，これを売買するものの発生，就学生の出身国では就学ビザを手に入れるために身分に関する書類の偽造，偽造書類であったことが発覚して入国を拒否されたのに，正規のビザを一度は出しておいて何だと抗議したり，ビザ発給の手続きが遅れると，留学出来なければ家族が飢える，それは日本の責任だ，と日本領事館に抗議するといった行動が現れている。こうした行動は労働市場以前の

問題であり，市民社会の基本にかかわる問題である。

法務省は就学生ビザ申請の際の身元保証人の審査を徐々に厳しくしており，1988年8月には源泉徴収表から課税証明書と住民票に切り替えたのを，10月にはさらに印鑑証明書，銀行残高証明の提出要求を追加した。すると旧基準でビザ発給を待っていた上海の青年たちが11月に入りビザを請求して領事館に押しかけた。日本政府は譲歩して，既に書類を提出ずみの3万5千人については旧基準によるとし，上海公安当局からの情報も得て調査のうえ，1989年に入ると，法務省は上海で入学許可証を濫発していた日本語学校23校を「不適格」処分とした。しかし現に通学している就学生の困難もあるので，追っかけ処分猶予の措置もなされている。

そもそも乱立した日本語学校の多くは文部省とも労働省とも関係が無いものなのである。法務省が就学ビザを認めたので拡大して来たものである。偽装出稼ぎと書類の改竄などが問題になって，1986年末法務省の呼び掛けで民間日本語学校の協議機関として外国人就学生受入機関協議会が結成され，また同時に，民間日本語学校の開設時には法務省の職員が所在地に出向いて，教室や定員，カリキュラムを点検し，一定水準に到達していれば「適格校」として認めて来た。この程度の規制では悪質な日本語学校の乱立を防止出来ないので，法務省は日本語学校に設置基準の制定の必要を認め，1988年12月23日になって「日本語教育施設の動営に関する基準（ガイドライン）」が出来上がったが，文部行政の水準から評価すれば，まだほんの一里塚であろう。

労働市場をも含めた日本社会の国際化には，出入りする外国人の日本語能力の向上が極めて大切である。観光客を受け入れてサーヴィスを輸出するとか，日本製品を海外に輸出するとかに努力の焦点がある時の国際化では，こちらが外国語に適応する努力がまず第一である。しかし現時点で今問題にしている領域の焦点は，外国人への日本語教育である。こうした国策の枢要点に，政府の確固とした政策と公的な人材・資金の手当がないことが，批判されなくてはならない。明治以来の徹底した国民教育普及の経験を持つ文部省が，同じくらいの構えで，希望する外国人に適切な日本語と日本文化を教育する事業に乗り出さなくてはならない。就学が偽装出稼ぎの衣になるのを消極的に防止するだけではなく，その名に値する日本語学校を育成しなくてはならない。日本語教師になることに意欲を持つ人材は不足していない。日本語教育者の教育も始まっている。

不法就労が問題になるとき，そうしたものを取り締まるのではなく容認して行くことが，世界経済に進出した日本社会にとっての責任であり，返戻である，といった論調に出会うことがある。だが，水準の低い，公的に文部省が責任も持っていない「教育」を提供し，実は無権利の低賃金労働を利用しているというのでは話にならない。本当に返戻にとどまるのならば，対外援助でよいのであり，ひそやかな低賃金労働利用は恥ずべきことであろう。ひとの交流が大切なのであれば，充分な日本語・日本文化教育の普及があってはじめて，日本労働市場の国際化もありうるし，多民族の多様な文化遺産を吸収した日本社会の発展もありうるのである。

外国人労働の問題が国際関係の問題であり，したがってマーケット・メカニズムとか民間活力とかだけでは行かないことに関連して，あと二点付記する。第一は，国民的標準生活に関する問題である。資本主義的工業化と都市化が急進展した19世紀に，公衆衛生政策の必要，それと関連しての都市住宅政策の必要が明らかになり，その領域での個人の「選択の自由」への社会的制限が打ち出された。この点との関連で，在留外国人の健康水準や生活慣行が問題となる。一時的な出稼ぎであるから今は生活を切り詰めて，出来るだけ多くを本国送金にと行動することは，一般に当人の自由の領域にあることだが，そのために，公衆衛生の最低水準に至ら

ぬ生活が普及したり，ゲットー化した地域を分出させたりする結果にまでいたるとすれば，規制が必要である。

民間活力を利用し，規制も業界の自主的な行動にたよる方式が一般的に否定されるべきものではないにしても，政治・社会・文化の型の異なる諸国民の交流の場では意味が異なって来る。ここでは，公的な意志を明瞭に表現し，公正無私にこれを実施に移す公務員らしい公務員の役割が期待されているのである。入国管理局のＯＢが日本語学校の幹部に就任し，偽装就学の手助けをする［『朝日新聞』1988年7月3日付，「日本語学校に入管ＯＢ続々」］などというのは論外である。こうした反省の必要は法務局ばかりではない。労働省の「リクルート事件」も，公務員の清廉潔白さを守り，求人情報誌の盛行，広告内容の正確さについての求職者からの苦情，公共職安の地盤低下などがあったときに，偽りの求人広告を出した者への刑事罰と，そうした求人広告を掲載した求人情報誌名の公示といった方向で政策を動かせば，決して起こりえなかったはずである。

外国人労働者政策は，国内国際政策の接点である。日本国は経済的には大国であるが，決して世界市場のありかたに直接に全面的に責任を負える立場にはない。日本社会の立場に立ち，そのうえで世界に貢献すべきものであることをいつも確認していなくてはならない。明治維新以後の国民的統合を積極的に継受し，戦後民主主義の精華としての法の前の平等と人権擁護を発展させる，そしてその日本社会の美点が周辺世界に良い影響を与えて行くという方向が，外国人労働者政策を評価する基準となるべきなのである。

［追記　校正段階になってから西谷敬「外国人労働者と労働法――出入国管理偏重から労働者保護法遵守へ」（『法学セミナー増刊，外国人労働者と人権』1988年12月）という貴重な発言のあることを知った。］