

特 集

2018年改定入管法と制度化への 多角的分析

特集の趣旨

小井土 彰宏 一橋大学教授

本特集の意図するのは、2018年出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）改定により進行中の日本における実質的移民政策の制度化過程の現状分析を多角的に行うことにある。

もはや限界に達してきた1989年改定入管法体制の生み出してきた諸問題を、本誌は創刊以来繰り返し指摘し、分析してきた。その上で、創刊10号となる2018年号では「移民政策のグランドデザイン」と題して、日本の今後の移民政策のあるべき姿の構想を提示し、さらに同年に本学会は『移民政策のフロンティア』（明石書店刊）を編纂し、移民政策と移民状況の研究を包括的に概観することを行った。これらは、様々な人口・社会・経済的傾向と市民社会からの要望から喫緊の課題となっている移民政策を提案することで、停滞する現実の政治状況を突破し、その構築を準備する作業であったといえるだろう。

2018年12月8日改定入管法が成立した。2018年春以降の入管法改定をめぐる動きは、従来の硬直化し完全に行き詰まりを見せていた入管政策の転換の可能性を、多くの人々と移民政策学会の会員に期待させた。しかし、この改正は、通常法律改正直後以上に、これを調査・分析・評価すべき我々に困難な課題を突き付けているといえる。

確かに、どのような法制度でも、成立・改正直後にその評価を行うことは当然難しい。しかし、今回の法改定ほど、政策研究者を大きなジレンマに直面させるものはない。なぜなら、それが単に短時日のうちの法案が成立したのみならず、周知のようにその制度上の具体的な中身が不明瞭なまま成立したために流動的であることに関係する。この結果、立法府ではなく行政府の各官庁にその制度化の具体過程はゆだねられ、法律改正後に各官庁の仕切られた領域の中でその具体的制度枠組みと運用の構築が急速に行われてきたことによる。4か月後の2019年4月1日運用開始と改定の大きな目玉である特定技能労働者を初年度だけで約4万人受け入れるという通常考えられない加速度的な目標が設定され、その時間的なフレームの中で制度設計（しかもかなり基本的な）自体も同時に進めなければならなくなった。

このことは、移民政策研究に2つの課題を突き付けてきたといえるだろう。一方で、単に現在進行形の政策であるだけでなく、その中身の著しい流動性・曖昧性は、政策枠組み自体や政策効果の分析を極めて困難としてきた。他方で、この政策が未だ固まっておらず、制度化過程の只中にある

今こそが、よりまともな設計に基づく政策枠組みに改善するチャンスとなり、問題を抱えたまま制度が確立した後に事後的に政策を批判するより意義のある政策批判や提言のタイミングとなるはずだという考えだ。一方での研究対象としての十分な検証のための情報の不確実性と、他方での現在進行形の政策がもっている変化・改善の可能性を狙っての研究者・実践者としてのフィードバックの義務、この2つの間のジレンマを、移民政策に関心のある多くの研究者・実践者は感じていると思える。

おそらく本特集の対象が重要と考えながらも、分析としてはいささか時期尚早と感じられる読者も多いだろう。現状分析にも、研究の正確さには一定時間の経過が必要であり、研究者は本質的に「周回遅れのランナー」にならざるを得ないともしばしばいわれる。しかし、今回の法改定の生み出した特殊な状況下で、より正確な分析のために時間の経過を待つことは、果たして日本において移民政策研究という分野の存在意義自体からいって妥当なことだろうか。むしろ、果敢に進行しつつある状況に並走し、進行形の状況に可能な範囲で接近しそこで集められるだけの情報を基に分析し、それを公にすることによって論争と政策構想・修正の材料を生み出すことの方がより生産的、創造的ではないか。

たしかに、このような同時代の共時的・速報的な情報提供はメディアの役割といえなくもない。実際、2018年の入管法改定前後（特に直後）以来、多数の雑誌が政策転換をテーマにして「新移民時代」、「労働開国」などといった特集を組んできた（その数は本特集の明石論文によれば16誌以上に上る）。それはまさにバブル期における日本メディアの一過性の報道加熱を想起させるものであった。それらの中には本特集の企画者である筆者自身を含め、多くの本学会のメンバーも参加してきた。だが、特集の中の個々の論考自体には真摯なものも少なからずあるにせよ、しばしばその企画意図自体が、今回改定の問題の核心に真に迫り、それを冷徹に分析しようというものとは限らなかった。そのような傾向は、筆者が他の学会誌の「国際移民と日本社会」に関する特集で既に指摘した、日本における「移民・外国人」論争が知識・関心の継続性、蓄積性、構造化を欠いた一過性の関心の沸騰と急速な減衰のサイクルと呼んだものを再び呼び起こしかねない（小井土・上林、2018）。確かに、今回は今後人口減、労働力減の中で実質的移民受け入れ自体は継続的に拡大するだろう。だが、現にメディアでの調査報道は既に中だるみ感を示し、持続的緊張感を欠いたものになりつつある。

このような状況下では、現在の状況下で最大限、現在進行形の制度化過程の断層撮影を行うことが学術誌に求められているのではないか。そのことによって、それが記録として残ることで今後時間の経過の中で政策の制度化がいかに進化したかを、時系列的に分析することが可能になり、その問題に関心を持つ人々が深く構造的に理解できるようになるはずだ。

今回の特集は、まさに水面下に隠れ始めてからの制度形成の実態を可能な範囲で、各領域の専門家が長い研究活動を通じて培った知見を動員して分析することを通じて、この時点での制度形成の断面図を示すことを企図している。それは、十分な情報に基づく分析というよりも、情報が十分に開示されず、不透明な（あるいは不完全情報の）状況下でそれを超えるための努力の結果の集成といった性格を持ったものである。寄稿していただいた執筆者たち自身が、依頼時に現在進行形の政策・制度形成の分析の難しさを指摘され、一旦躊躇された。しかし、同時に今この作業を行うことの重

要性を理解していただき、執筆を承諾いただいた。

今回の改定入管法は、3つの柱からなっている。第一に、従来一般労働を目的に受け入れを否定してきたことを転換し、「特定技能」Specified Skilled という新カテゴリーを設定したことがある。「特定技能」は、14業種あるいは分野と呼ばれるものに対して設定され（技能実習が職種ごとに設定されその間を移動できないのと異なる点に注意する必要あり）、一定の試験に合格することで選抜されたうえで5年間の滞在と就労が認められる。このうち、現在は建設と造船の2分野についてはさらに特定技能2号という資格に応募することで、5年に上乗せで5年以上の長期滞在も可能であり、加えて家族の帯同が可能となった。

このような前例のない長期滞在と家族形成への道の可能性を開いたことで、この新カテゴリーは、国会論戦の焦点となったことは記憶に新しい。問題はこの新資格の具体的な技能要件、その選別方法、そして技能実習からの移行要件と手続きが、厚生労働省、農水省、国土交通省、経済産業省の4つの所管官庁にゆだねられたことだろう。この制度構造の制約に置かれることで、その不透明さは一層増してきたのである。だが、この4官庁、14分野を一つの特集で扱うことは現実的に不可能である。

そこで、筆者は、特定技能2号までが設定された2つのうちの一つであり、受け入れ計画規模でも第2の建設業と、特定技能1号中最大の受け入れが計画されている介護分野の、2つに焦点を当てることにした。さらに言うなら、この2つの分野は、今後の高齢化と労働力不足の直撃を受ける産業であり、また、それゆえ特定技能の創設以前より制度の改変が進行し、その複雑化の程度が著しかった。特定技能の創設による制度化過程の実相を分析する戦略的な分野と考える。そこで、この特集では長期にわたってこの2つの産業での移住労働者の分析にかかわってきた恵羅、小川・定松という3氏に現状の分析を依頼した。

第二の柱は、多文化共生総合相談ワンストップセンターであろう。これは、当初100カ所、そして現状で111カ所に設定されることになった。移住労働者数の増加と滞在長期化、及びそれに伴う家族形成を想定したローカルな移住者の社会統合の施設と叫ぶのだろうか。だが、その実態や制度化の方向は、国会でも全く不十分にしか論じられず、さらに各地方の状況の多様性によって、特定技能以上に曖昧模糊としたままで今日に至っている。そこで、形の定まらない新制度の足場となっていくはずの地方のこれまでの実情に関して、直接観察する機会を多く持ってきた丹野氏に寄稿を依頼した。丹野氏は、日本における移住労働者の地域社会への組み込みに対する中央・地方の対応の歴史から紐解き、それが常にある具体的なターゲットの想定に立っていたものであることを指摘する。そのうえで、地方と特定労働の関係によって規定されながら、受け入れへの姿勢が形成されてきたこれまでの状況を反省的に把握しないままでの、新しい社会統合や共生の制度化が可能かどうかについて批判的に論を展開していく。

第三の柱は、出入国在留管理庁 Immigration Services Agency の設立だろう。それは、入国管理行政を、初めて法務省内の1つの局 bureau の水準から、庁 agency の水準へと格上げする機構の画期的な再編といえるだろう。この入管行政の組織構造は、具体的な個別イシューや具体的な政策に比べて、関心の後景に退きがちである。しかし、筆者の長い合衆国研究での経験からすると、この

何気ない機構上の変動は、長期にわたって大きな影響を与えうる。この隠れがちな重大な 이슈を明石氏という長期にわたって出入国管理レジームとそこでの官僚機構の問題について取り組んできた専門家会員に寄稿を依頼した。

以上のような、3つの柱によって本特集は構成される。これ以外の零れ落ちた多様な 이슈が存在することを筆者と編集委員会は自覚している。だが、先に述べたように、今回改定の核をなす3つの争点に関して、どのような制度化が進行中であるかを、たとえいまだに不十分であっても分析し、それを社会にフィードバックすることと、後世の研究者のために記録化することは、よりましな移民政策を形成するための議論にとって、基礎的前提であると信じる。本特集が、会員ならびに一般読者諸氏の間、今後の日本の移民政策をめぐるさらに活発な議論を惹起することができたなら望外の喜びである。

《参考文献》

- 小井土彰宏・上林千恵子, 2018 「特集『国際移民と日本——受入れ論争 30 年後の現実』によせて」『社会学評論』68 卷 4 号, 日本社会学会, 468~478 頁