

政策転換と官僚のビヘイビア

— 外国人労働者問題を事例に —

小 池 治 (茨城大学)

— 行政は権力とともに技術であり、技術はそれ自体権力である —
(村松岐夫『日本の行政』)

1. 政策転換と官僚機構

いま、国際化や高齢化など社会経済環境の大きな変化のなかで、さまざまな分野で政策転換が求められている。しかしながら、規制緩和や地方分権に象徴されるように、既存の利益体系に大きな変更を迫るような政策転換はきわめて実現が難しい。政府の内部では、政策領域ごとに自律性の高いサブシステムが形成されており、そこでは政府アクターと多様な顧客団体との間に複雑な相互依存のネットワークがつくられている。官僚機構もこの安定した互酬構造に組み込まれており、外からの改革には激しく抵抗する。

しかしながら、官僚機構がつねに政策転換に対して消極的であるというわけではない。社会経済の変化に対して背を向けていては、行政部門の存在価値そのものが疑われることになる。それゆえ官僚機構は、内部の政策研究部門や外部のシンクタンクを通じて、日常的に政策のあり方を検討する。その際には、思い切った政策転換についても議論がなされるはずである。だが、新しい政策の理念 (idea) を公式の政策案にまとめあげていく際には、顧客団体、関係省庁、政府与党など関連するアクターとの調整が必要となる。このインターアクションの過程でドラスティックな政策理念のほとんどは消えていくのである。このことは「官僚主導」という言葉とはむしろ裏腹に、政策転換においては官僚の自律性が大きく制約されることを意味する。

本稿の目的は、こうした観点から、日本の政治システムにおいて実際に政策転換がどのようなダ

イナミックスのもとで起動し実現されていくのかを、事例研究を通じて明らかにすることにある。事例として選んだイシューは、外国人労働者問題に対する労働省の対応である。労働省は、急増する外国人労働者に対して、従来の消極的な姿勢から積極的受入れへと政策の転換を図る。すなわち、専門技術をもつ外国人は可能な限り受け入れるとしたのである。だが、外国人労働者の受入れのあり方をめぐっては、関係省庁、政府与党、経済界や業界団体、労働組合など多様なアクターが慎重派・積極派に分かれて論争を繰り広げた。とくに中小企業は深刻化する人手不足から、いわゆる単純労働者の受入れを政府に強く要望し続けた。ここでは、そうした圧力政治のもとでの労働省のビヘイビアに注目し、政策転換のダイナミックスに迫ることにしたい。

2. 分析枠組の検討

政策転換は、多様な勢力のせめぎあいの中で形づくられる。政策は制度化されると既得権益を生み出す。それゆえ政策転換に際しては、現状維持派と改革派との間で紛争が生じるのである。アラン・リー・フリッチュラーは『タバコの政治学』のなかで、アメリカ連邦政府の機関である公衆衛生局と連邦取引委員会が、タバコ業界・タバコ産地を地盤とする議員・農務省から成る「タバコ・パワー」に挑戦し、タバコの包装や広告への健康警告表示の義務化に成功する過程を描いている。公衆衛生局がタバコパワーに勝利できた要因は多々考えられる。なかでも最も重要と思われるのは、

公衆衛生局が喫煙と肺癌等の因果関係を示す科学的データを公開し、医師や科学者、市民団体らと幅広い連合を形成することができたことであろう。

この事例は、政策転換を諸要因のダイナミクスとして捉える必要性を示唆している。同時に、その際には政策転換を外部的に規定する環境特性にも留意する必要がある。『タバコの政治学』は官僚機構が政策主唱において中心的役割を果たしていることを検証したが、そこにはアメリカの政治制度の特性も大きく影響している。逆に、政策転換の因果関係という面からアプローチすることで、われわれは政策転換が挫折した理由や政策転換が起こりにくい条件を析出することも可能となる。例えば、日本ではタバコの広告に対する規制は緩やかであるが、その要因をたぐることで、われわれは日本の政治システムの特性にもアプローチすることができるのである。

ここでは、このような観点から政策転換を分析する枠組として、P. サバティエとH. ジェンキンス・スミスの「主唱連合枠組」(Advocacy Coalition Framework: ACF)に着目する。この枠組は、政策転換に関わる外生的変数と政策サブシステムの内部構造との因果関係から政策転換の全体構造をとらえようとするもので、国際比較研究の枠組としてもきわめて興味深いものである。(1)

彼らの枠組の原型となっているのは、H. ヘクロの『イギリスとスウェーデンにおける現代社会政治』(1974)である。同書でヘクロは、重要な政策転換の構造的基盤として、移民、新社会運動の顕現、重要な選挙、インフレや失業といったマクロ経済の変化など社会経済的条件の変化を指摘する一方で、特定政策領域におけるスペシャリスト(政策コミュニティ)のインターアクションの重要性を強調した。(2) サバティエとジェンキンス・スミスのACFは、ヘクロのこの枠組を発展させたものである。

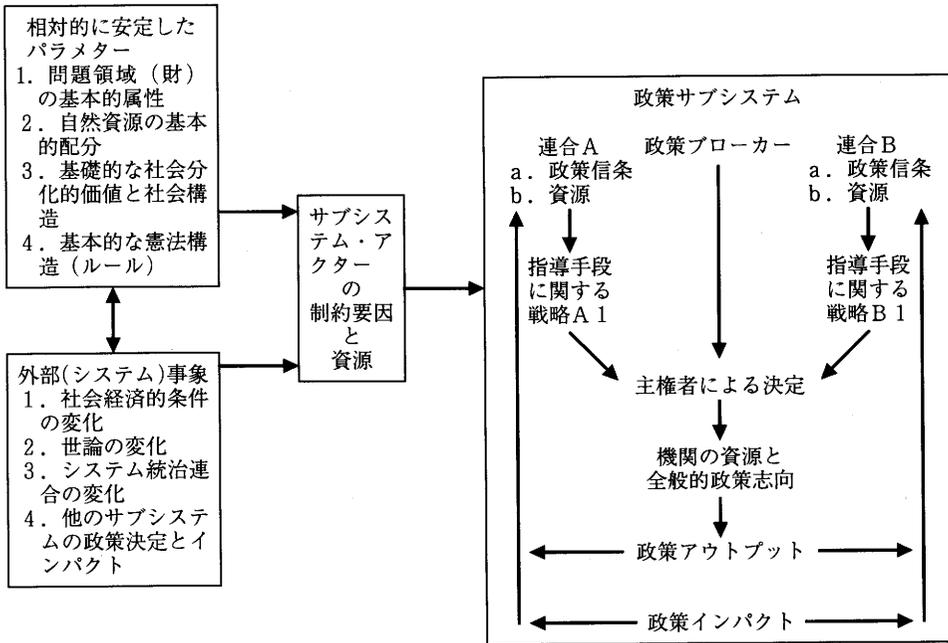
ACFは、図に示されているように、2つの外生的変数(「相対的に安定したパラメーター」と「外部(システム)事象」)と政策サブシステムと

の因果関係の分析から政策転換のダイナミクスを説明しようとする。

外生的変数のうち「相対的に安定したパラメーター」は、問題領域(ないし「財」)の基本的属性、自然資源の基本的配分、基礎的な社会的価値及び社会構造、基本的法構造を内容とする。これら安定要因は、政策代替案の範囲を限定したり、サブシステムのアクターの資源や信条に影響を及ぼす。問題領域の基本的属性とは、その問題が市場原理で解決しうるものか政府が直接関与しなければならないものかといった問題の性質に関わるものである。自然資源の基本的配分もまた、石炭資源の枯渇が原子力政策への転換をもたらしたように、経済政策などさまざまな政策オプションに影響を与える。基礎的な社会的価値や社会構造も安定化要因である。例えば産業の国有化や国民皆保険についての国民の価値観はなかなか変化しない。基本的法構造は、憲法や基本法の安定性である。重大な憲法改正は滅多に起こるものではない。これらの安定したパラメーターは、サブシステムのアクターの選択肢を大きく制約する。それらを変えることは不可能ではないが、きわめて困難である。それらを変えるには数十年という期間が必要となる。それゆえサブシステムにおける政策転換は、これ以外の要因によってもたらされることが多いと彼らは指摘する。

もう一つの外生的変数である「外部(システム)事象」は、よりダイナミックなものである。これは、社会経済的条件及び技術の変化、世論の変化、システム統治連合の変化、他の政策サブシステムの政策決定とインパクトから構成される。第1の変数である社会経済的条件や技術の変化は、既存の政策の因果的前提を大きく変えるものである。例えば、石油ショックが産業政策や環境政策にもたらした影響は計り知れない。そうした変化は、主唱連合に対する政治的支持を変えることもある。だが、石油ショックのような社会経済の変化をサブシステムのアクターがコントロールすることはきわめて難しい。第2の変数である世論の変化も、政策転換に影響を及ぼす大きな要因となる。一般

主唱連合枠組（ACF）のダイアグラム



(Source) Paul E. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning*. Westview, 1993, p. 224.

大衆は専門家ではないので政策サブシステムに直接参加しない。政策形成は政策エリートの役割だからである。しかし世論は、サブシステムのアクターが取り得る戦略の範囲を制約することができる。そして第3の変数は、システム統治連合の変化である。これは、選挙によって大統領や議会の構成が大きく変わるような局面である。例えば、1980年の大統領選挙と連邦議会選挙で保守派が圧勝したことで、環境政策は大きな影響を受けざるを得なかった。大統領は環境保護庁の長官やその他の幹部ポストに新保守主義者を任命し、環境予算を大幅に削減した。そして第4に、他のサブシステムの政策決定とインパクトがそのサブシステムの政策転換に影響を及ぼす。サブシステムは完全に自律してはいないからである。

サバティエとジェンキンス・スミスは、これら

の外生的な変数が政策サブシステムのアクターにとって政策転換の制約条件になり、あるいは資源になるとしている。そしてサブシステムの政策転換のアウトプットが「外部事象」に影響を及ぼし、新たな変化の契機がもたらされる。

では、政策サブシステムの内部ではどのようにして政策が転換されるのか。サブシステムの内部では諸アクターが主唱連合を形成している。この連合には政府内外の多様な組織から人々が集まり、「信条体系」(belief system)を共有し、しばしば協調して行動する。

例えば、大気汚染政策というサブシステムでは、「クリーンエア連合」と「経済的実行可能性連合」が競合している。「クリーンエア連合」は、環境保護団体、公衆衛生団体、議会での同盟議員、環境保護庁の公害防止担当官、一部の労働組合、州・

地方の公害防止担当官，研究者で構成される。信条体系としては，①経済開発や効率性よりも人間の健康を重視，②大気汚染は多くの都市地域において深刻な健康問題となっているという認識，③大気汚染といった「外部不経済」を市場は扱うことができないという視点，④州や地方は工業誘致に躍起になっているため産業からの「脅し」に動じやすい。したがって連邦の強いプレゼンスが求められるという視点，⑤企業の取り組みに対する深い不信感と，技術革新を早めるよう強制する必要があるという推論，⑥経済的インセンティブよりも法的な命令や監督の強いプレゼンスが必要である，といった点を共有している。

他方、「経済的実行可能性連合」は大気汚染の産業側の源，電力会社，議会における同盟議員，いくつかの労働組合，いくつかの州・地方の公害対策官，エコノミストらで構成され，①人間と健康と経済開発・効率性とのバランスの強調，②健康問題の深刻性を断定することへの疑問，③社会福祉の向上は一般的に市場構造からの服従が必要であるとの信念，④連邦政府の強い役割の否定，⑤法的な要請は技術的に可能なものにとどめるべきであることの強調，⑥一般的な法的命令よりも，経済的インセンティブの弾力性と費用－効果を支持する，といった信条を共有している。

政策サブシステムの内部においては，こうした主唱連合がそれぞれに長期的な目標を掲げ，戦略を作成する。ただし政策案の内容と取り得る戦略は外生的変数によって制約される。政策転換はこうした主唱連合間の戦略の競合から生まれるのである。

競合する戦略は，第三者たる政策ブローカーによって調停される。政策ブローカーの役割を伝統的に担ってきたのは，アメリカでは公選行政官（とくに行政首長）である。政策ブローカーの主たる関心は，大きな紛争を減ずるための合理的な妥協を見いだすことにある。その最終的な結果が政府のプログラムであり，それが作用段階において政策アウトプットを生み出す。これらのアウトプットがさまざまな副次効果と同様に，当該問題

の諸パラメータに多様な影響を及ぼす。

一方で，政策サブシステムの内部過程においては「政策志向学習」が行われる。これも「イデオロギーを基盤とした連合の形成」というヘクロの枠組を発展させたものである。ACFでは，主唱連合のメンバーは政策分析を行ったり，あるいはその成果を学習することで，その信条を強化したり，より高度なものへと練り上げようとする。この「政策志向学習」への着目は，政策専門家による政策分析が戦略形成に及ぼす影響を重視するものである。主唱連合はこうした政策分析の結果を，政策転換のための「アドボカシー」として利用する。政策サブシステムのなかでは主唱連合が競合するが，そこに「オープン・フォーラム」（専門家会議，政府の審議会，議会公聴会など）が設定されると，論争を通じて信条体系を横断する政策志向学習が行われる。ただし，政策志向学習は主唱連合の信条体系の二次的な局面をしばしば変化させるが，政策のコアの局面の変化は通常，社会経済的条件や新しい全体的な支配連合の登場といったサブシステム外の非認識的要因によって影響を受けると，彼らは指摘する。

以上が，サバティエとジェンキンス・スミスの主唱連合枠組の概要である。この枠組が，一種のシステムダイナミックス的発想に立っていることは一目瞭然である。そこでは政策過程よりも，政策転換をめぐる主唱連合間のインターアクションと外生的な変数との因果関係に焦点が当てられている。その結果，分析枠組においては，外部環境のマクロな変化と政策サブシステムにおける主唱連合の内部的な学習過程までが行為連鎖として提示されている。

さて，この枠組の有効性と汎用性は，それが多くの事例に適用されることで評価されよう。⁽³⁾ここで筆者が特に注目するのは，次の2点である。

第1は，政策転換の枠組のなかに，システムの「安定化パラメーター」という外生的な変数を取り込んだことで，政策転換をむしろ抑制するシステムの要因にも注意が向けられることである。政策転換への躊躇は，ややもすれば前例踏襲といっ

た官僚制の逆機能や強い政治的リーダーシップの不在といった観点から議論されがちである。しかし安定化パラメーターに着目することで、われわれは政策転換が起きない（あるいは起きにくい）理由について、統治システムや社会的条件といったマクロな視点から検討することが可能になる。

第2は、「信条体系」への着目である。彼らは、共有された信条は政治の主要な「接着剤」となりうる」と指摘する。大気汚染防止を例にあげれば、「クリーンエア連合」は大気汚染が健康に及ぼす影響を強調し、「経済的実行可能性連合」は経済開発の必要性を強調して対立したが、大気汚染防止のための経済インセンティブの有効性という「技術情報」が共有されたことで、競合する主唱連合の間で妥協が可能となった。この「信条」の重視は、政策分析が現実の政策転換に貢献する局面を浮かび上がらせるものである。政策分析は「組織の信頼性の向上、縄張りの維持、望まない決定を遅らせるなど、実質的ではない理由のために利用される」こともある。だが「研究者や政策分析家が政策に影響を及ぼそうするならば、中立的な技術者であることを放棄し、【主唱者】の役割を受入れねばならない」という彼らの指摘は重要である[Sabatier & Jenkins-Smith, 1993:4]。

政策分析の影響力への着目は、政策転換のアクターとしての官僚や専門家の役割の強調につながる。サバティエとジェンキンス・スミスは官僚や専門家に特別に重きを置いているわけではないが、政策転換における官僚や専門家の役割の重要性については多くの論者が指摘するところである。(4)

なかでも興味ある理論として、ジャック・L. ウォーカーの政策コミュニティ論に言及しておきたい[Walker, 1981]。ウォーカーは、アジェンダ設定における専門家コミュニティ（彼はそれを「政策コミュニティ」と呼ぶ）の役割を強調する。このコミュニティは、行政官、研究者、専門誌の編集者、関連する企業の代表、その政策問題を担当する議会スタッフ及び議員本人、公選行政官やロビイストなどで構成される。ウォーカーはこの専門家コミュニティの議論のなかから政策の新しい

概念が生まれ、コミュニティの意見が転換されると、それが次第に全国的に普及（diffuse）し、さらに国の指導者のアプローチが変わると、やがてその領域の政策の全体的な転換が起こると論じている[Ibid.:79-80]。

むろん、別の論文でウォーカーが指摘しているように、政策専門家ネットワークの態様は国ごとに多様でありうるし、政策コミュニティが政策に及ぼし得る影響力も国によって異なるであろう[Walker, 1989]。しかしながら公共政策の作成に高度な専門知識が必要である以上、政策転換における専門家コミュニティの存在とその役割についての考察は避けられない。また、政策課題が国際的な広がりをもつようになった現在では、こうした専門家ネットワークの範囲は国際的なレベルにまで拡大される必要がある。サバティエとジェンキンス・スミスの枠組では、そのような活動まではとらえられていないが、国内政策と国際的な政策レジームとの連関が重要となりつつある現在、こうした国際的な政策コミュニティについての研究は間違いなく重要となるであろう[小池, 1995a]。ここで取り上げる外国人労働者政策においては、まさにこの局面についての言及が説明の一つの鍵となる。

3. 事例研究

一外国人労働者問題と労働省の政策転換一

(1) 外国人労働者問題の経緯

1994年の時点で、日本国内で合法的に就労する外国人は約30万人（永住者・特別永住者を除く）に達している。そのうち約15万人はラテンアメリカ諸国からの日系人である。それ以外に約30万人が資格外就労・オーバーステイ等のいわゆる不法就労者と推定される。その結果、国内で就労する外国人労働者の総数は60万人を数えるにいった。これは日本の雇用者総数の1.2%を占める[井口, 1994a; 労働省職業安定局, 1995]。いまや日本は「移民国家」へと変容しつつあるということもできよう[小池, 1994]。

日本の労働市場が急速に国際化の様相を表わす

のは、1980年代の後半からである。円高の急速な進行による日本企業の積極的な海外展開に加えて、外資系企業も日本市場に次々と参入した。一方、内需拡大の積極的推進は、金融機関の過剰融資と相俟ってバブル景気をもたらした。中小企業を中心に人手不足感が強まった。そこにアジア諸国からの外国人労働者やラテンアメリカ諸国からの日系人労働者が押し寄せたのである。

もっとも、過去において外国人労働者の受入れがまったく議論されなかったわけではない。高度経済成長時代に、労働力の不足から外国人労働者の受入れについて議論がわき起こったことがある。だが政府は高齢者や女子など国内市場への影響を考慮して、外国人労働者は受入れないという方針をとった。⁽⁵⁾ そこで企業はオートメーション化等の省力化に努力することになり、結果として日本経済は高い生産性を達成することができたわけである。その後も労働省は、国内労働市場における外国人労働者の絶対数の少なさもあって、とくに政策を講ずる必要を認めてこなかった。

しかしながら、1980年代後半からの外国人労働者の急増—労働市場の国際化—という、わが国の歴史上初めての事態に直面して、労働省は雇用政策の転換を決断する。これまで外国人労働者については入管法（出入国管理及び難民認定法）でコントロールしてきたが、不法就労者の激増は入管法の限界を予知させるものであった。大量に流入する外国人労働者が国内労働市場に及ぼす影響を考えると、雇用政策の面から外国人労働者の就労をコントロールすることが必要となる。こうして労働省は、外国人労働者問題に対する従来の消極的な姿勢を転換し、外国人労働者問題を雇用対策の中に位置づけ、さらには国際協力や国際貢献までを視野に入れた政策対応を目指すことになったのである。

(2) 「雇用許可制」の提案と挫折

労働省が外国人労働者に対する政策転換を公式に表したのは、「第6次雇用対策基本計画」（1988年6月17日閣議決定）においてである。⁽⁶⁾ やや

長い、関係部分を引用する。

「近年、我が国においても、外国人の優秀な人材を受入れたいとするニーズが高まると同時に、我が国で就労を希望する外国人も増加してきており、我が国経済社会の国際化を進める上でも、こうした動きに適切に対応することが求められている。一方、円高を背景として、外国人の不法就労者が急増しており、これに係る労働関係法規違反も見られるほか、国内労働市場や社会生活等の面への悪影響など、広範な分野において問題が生ずるおそれもある。

今後我が国においては、外国人労働者の受入れについて、国際間の人的な交流の円滑化にも留意しつつ、我が国の労働市場や社会生活等に悪影響を及ぼすことなくこれを進めるなどの観点から検討することが必要である。この場合、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、わが国経済社会の活性化、国際化に資するものであるので、受入れの範囲や基準を明確化しつつ、可能な限り受入れる方向で対処する。

これら外国人労働者の受入れに関わる諸問題については、各方面への影響を考慮しつつ、不法就労への効果的な対応策も含め、慎重かつ速やかに検討を行う。なお、その検討に際し、いわゆる単純労働者の受入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。」

この中段の下線部分が、外国人労働者の雇用に対する政策転換を示すものである。従来、日本国内における外国人の就労については、入管法の在留資格に基づいて厳しく制限してきた。この文章は、その規制を大幅に緩和する方針を示したものである。ただし、後段では「いわゆる単純労働者の受入れ」には慎重に対応するとして、従来の政府方針を引続き堅持するとしている。

この「第6次雇用対策基本計画」の策定が労働大臣から雇用審議会に諮問されたのは、1988年1月である。実は、労働省はその前月（1987年12月）に、省内に職業安定局長の私的懇談会として「外国人労働者問題研究会」（小池和男座長）を設置

している。労働省が外国人労働者問題について研究会を設置したのはこれが最初である。同研究会では短期間の間に報告書を取りまとめ、1988年3月に提出した。この研究会の報告書は、関係省庁、経済団体や労働団体、政党などの動きが活発化しはじめる中で最も早い時期に発表されたものである。雇用審議会が「第6次雇用対策基本計画」を労働大臣に答申するのは5月であるから、この報告書が雇用審議会答申のバックグラウンドにあったことは間違いない。

この外国人労働者問題研究会報告書は3部から構成されていた。第Ⅰ部は、日本における外国人労働者受入れの現状と問題点を整理したもので、企業における外国人労働者の雇用ニーズや不法就労の実態がまとめられている。第Ⅱ部では、欧米諸国における外国人労働者の受入れの実態が詳しく述べられ、単純労働外国人の受入れが社会や経済に及ぼす問題の大きさと、欧米ではむしろ外国人労働者の受入れを制限する方向へと政策転換が行われている状況が述べられている。「第6次雇用対策基本計画」の「諸外国の経験や労働市場を始めとするわが国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ」という部分は、この報告書のなかを示された「諸外国の経験」と「わが国の経済や社会に及ぼす影響等」の大きさを指しているとみてよからう。これは、いわゆる単純労働者を受入れることのリスクの大きさを各方面に警告したものとみることができる。

そして第Ⅲ部が、今後外国人労働者を本格的に受け入れるにあたっての雇用政策上の体制整備の在り方を提言した部分である。その主な内容は次の通りである。まず外国人労働者の受入れは、日本社会の経済社会の発展に寄与するとともに、受入れた労働者を通じた技術移転等により相手国の経済社会の発展にも貢献していくような形で進められるべきである。その際には外国人労働者の受入れによって、国内失業率が上昇したり、劣悪な労働条件の下での外国人労働者の使用、不法な就労・あっせん等が行われるといった事態が生じないように、雇用・労働条件面での実効あるコン

ロールの方法が必要である。

受入れ範囲については、専門職等の外国人の人材を積極的に活用していくとの観点にたつて、受入れ範囲を拡大する方向で見直すとともに、受入れに当たっては労働市場の状況を踏まえたルールの設定について検討する必要がある。単純労働者については、日本の雇用、労働市場や経済社会面に及ぼす影響を考慮し、従来どおりの方針一すなわち「受入れない」を維持する。ただし、技術移転等により相手国の経済社会の発展に貢献していくとの立場から、留学生や技術研修生の受入れの拡大に努めるとともに、必要に応じて一定期間の実務経験のための就職を認めることも考えていく必要がある。

以上のような観点にたつて報告書は「雇用許可制」の導入を提言する。この制度は、まず雇用許可制の範囲を、①専門職等の外国人労働者（一般的就職）と、②研修・留学生の（実務経験的）就職とに分けたうえで、外国人を雇用する事業主に「雇用許可」の取得を義務づける（ただし永住者は対象外とする）。雇用許可は1年または2年といった期限をつけるが、更新も認める。雇用主には賃金などの労働条件を国内労働者と同等とする、外国人労働者名簿を作成して、行政機関に報告するなどの条件を課し、違反した事業主には罰則を課す、というものである。

下線を引いた部分は、いずれも現行の雇用関係法規では対応できない部分である。また入管法に基づいて、就労を目的とする外国人の入国審査に当たっては法務省から労働省に協議がなされるが、これは極めて限られた場合だけであるといわれている。

この報告書が提出後された後、ただちに労働省は学労使三者で構成する「外国人労働者問題に関する調査検討委員会」（通称「外国人労働者問題調査会」（座長：円城寺次郎日本経済新聞社顧問）を発足させた。労働省では、この調査会で「雇用許可制」の具体案を検討してもらい、年内をめどに提言を受け、次期通常国会に提案予定の「外国人雇用法案（仮称）」に反映させるというシナリ

オを描いていたようである。(7)

ところが、この構想に強く反発したのが法務省である。当時法務省は入管法の改正作業に着手しており、在留資格の整備などを内容とする改正方針を発表していた。在留資格を拡大するという点といわゆる単純労働者は受け入れないという点では、労働省と法務省の見解は一致していた。法務省の批判は、一言でいえば「雇用許可制」は入管行政に「屋上屋を架する」というものであった。つまり法務省は、外国人の就労については入管法の在留資格のチェックで事足りると主張したのである。(8) 労働省は「外国人労働者問題調査会」の中間報告のなかで法務省に対する反論を展開したが、決着はつかなかった。結局、労働省は、雇用許可制については「さらに具体化の検討を進める」こととし、法案提出の先送りを決定したのである。(9)

こうして「雇用許可制」はアジェンダから消えていった。しかしながら、それによって労働省の構想自体が変更を余儀なくされたというわけではなかった。第1に、労働省の外国人労働者の受入れ範囲に対する考え方は、経済運営5カ年計画や第6次雇用対策基本計画に明記された。それはその後も引続き政府の方針として堅持されることになる。第2に、専門職種等の在留資格の拡充や不法就労者を雇用した事業主に対する罰則規定は、1989年12月に成立した改正入管法のなかに織り込まれた。第3に、外国人労働者問題研究会の報告書に輪郭が示されていた実務研修制度も、後述するように「技能実習制度」という形で制度化され、同じく外国人労働者に対する雇用管理や雇用報告制度についても、行政指導という形式ではあるが、1993年から正式にスタートした。労働省は外国人雇用法の制定には失敗したが、当初の構想を着実に実現してきているのである。しかしながら、その道のりは、これから述べるように決して平坦なものではなかった。

(3) 研修制度の拡充問題

さて、政府がいわゆる単純労働分野においては

外国人労働者を受入れないという方針を明確に打ち出したことで、外国人労働者受入れ問題の焦点は、外国人研修生制度の改革へと移っていった。

1989年に入ると、外国人労働者の受入れに関する各種の報告や提言が各方面から相次いで発表されるようになった。3月には経済同友会が単純労働者を実習の名目で受け入れる「実習プログラム制度」を提案した。4月には経済企画庁研究会が「外国人労働者と経済社会の発展」と題する報告書を提出し、外国人労働者の社会的受入れのインパクトを示した。さらに5月には通産省の産業構造審議会の小委員会が外国人労働者の受入れ枠組みについて提言を行うなど、各省の動きも活発化していった。また、この時期には労働省が職業安定局の中に「外国人雇用対策室」を設置したのをはじめ、法務省が入国管理局内に「政策課」を新設したり、外務省が「外国人労働者問題についてのタスクフォース」を設置するなど、組織的な対応も進められていった。

そうした状況の中で、1989年8月に労働省は研修制度の拡充構想を発表する。それは、①研修生が企業の生産業務に就きながら研修する方法を認める、②相手国との間で滞在期間等を定めた政府間協定を結ぶ、③研修生の受入れ促進機構を国が創設する、というものであり、受入れ目標は年間1万人としていた。この構想は、先の外国人労働者問題研究会の提言にあった「実務経験的就職」を膨らませたものといえる。労働省では、不法就労者の大量流入を防ぐ一方で、途上国への技術移転を目的とした正規の受入れルートを確立することを考えたようである。(10)

しかし、労働省の構想に対しては、またも法務省が強く反発した。入管法改正案に不法就労助長罪を織り込んだ法務省は「研修生」の入国審査を厳格化する方針を打ち出しており、単純労働の受入れにつながる動きには反対の態度を取っていたからである。同じ時期に外務省も研修ビザを拡大する構想を示していたが、こちらも法務省の反発から前進していなかった。(11)

だが9月になると、法務省の態度が変わる。法

務省自ら研修制度を総合的に管理する「研修生受入れ機構」の設置を打ち出したのである。(12) ここでは政府自民党が動いたようである。政府は9月8日の閣議で、不法就労者の増加が社会問題化していることを受けて、外国人労働者の受入れについて検討を始めることを決めた。この日の閣議後の会見では、原田建設大臣が「建設現場の技能労働者も研修生として受け入れていく必要があるのではないか」と述べている。(13) また、9月20日には後藤法務大臣が「質の高い労働者なら受入れてもいいのではないか」と発言し、外国人労働者の受入れ枠の拡大を検討すべきであるとの考えを示した。(14) さらに自民党労働部会の熊谷弘議員は「国内に不安をもたらさず国際的責任を果たすには、管理のためのシステムを整備して、少なくとも年間1万人以上の研修生を受入れていかなくてはならない。党としての見解を年内にまとめ、関係省庁にも指示していきたい」と発言している。(15) この熊谷議員の発言内容が、労働省案と一致していることは偶然ではないだろう。政府は10月18日に、発足以来1年ぶりに「外国人労働者問題対策関係省庁連絡会議」を開き、外国人労働者の受入れについて従来方針を確認するとともに、①外国人研修生の受入れ枠を拡大する、②研修生と企業を橋渡しする「受入れ機関」を設置する、などの方策を検討していくことで一致した。(16)

そのすぐ後に、政府は「外国人労働者に関する閣僚懇談会」を発足させている。これは中山外務大臣の進言によるものといわれている。12月12日に開かれた同懇談会の初会合では、「外国人労働者の受入れは、わが国の社会、経済、治安など国家の基本に多大な影響を与える問題であり、十分な議論を重ね、対策を考える必要がある」という海部首相の挨拶のあと、単純労働者の取扱いや外国人研修生の受入れの在り方などを中心に議論していくことが確認された。また、自由討議では外国人研修生の受入れについて積極的な意見が多く出されたという。(17)

法務省が従業員20人未満の企業も研修生を受入れられるように研修の審査基準の緩和を決定した

のは、翌年(1990年)の7月である。その背景に、中小企業からの要請を受けた自民党の強い働きかけがあったことは確かなようである。その前月(1990年6月)に自民党の外国人労働者問題特別委員会は、正副委員長・関係部長会議を開き、7月下旬に外国人労働者問題に対する見解をまとめることを決定し、その柱として研修生制度の見直しを打ち出した。また、バングラデシュ、フィリピンなどの労働者送り出し国との間に「二国間協定」を締結して研修生を計画的に受入れ、人手不足の企業で実務研修に就くという構想を示すとともに、7万人いる不法就労外国人の正常化についても党の見解に盛り込むことを決めた。(18)

ここで注目したいのは、7月25日の自民党外国人労働者問題特別委員会の席上、労働省が「実務研修活動」の構想を発表したことである。労働省案は、1年間の研修後にさらに1年間の「実務経験活動」を認め、受入れ機構として関係省庁共管の「外国人研修生調整・管理機構(仮称)」を設置するというものであった。これは前年の構想をさらに一歩進めたもので、労働省にとってはギリギリの線まで譲歩した構想であったといえる。なぜ、労働省はこのような大胆な対案を自民党にぶつけたのであろうか。これは、自民党の介入を恐れた労働省の「苦肉の策」とみることができる。すなわち、二国間協定やアムネスティまでちらつかせる自民党に対し、銚先をおさめてもらうためにギリギリの対案を提示したものと推測されるのである。(19)

だが、この案は法務省が研修審査基準の緩和を決定したことで一時棚上げとなった。ただし、外国人研修生の受入れ団体については各省の利害が一致したため、スムーズに合意が成立した。(財)国際研修協力機構(JITCO)が、労働、法務、外務及び通産省の4省共管で設立されるのは、1991年9月である[小島、1994]。

(4) 「技能実習制度」をめぐる攻防

こうして受入れ機構の問題が決着したことで、政府内部の関心は研修生に就労を認めるかどうか

という点に移っていった。法務省は研修受入れの審査基準を緩和したが、中小企業を中心に現行制度の見直しを求める声は一向におさまらなかつたからである。

その後、政府内部では、労働省の「実務経験活動」構想案を中心に調整が進められていったようである。ところが、1991年の秋に事態は急展開をみせる。1991年11月、第三次臨時行政改革推進審議会（行革審）の「世界の中の日本部会」（稲盛和夫部会長）が「新たな外国人労働者受入れ制度」として「技術実習制度」の創設を第二次部会報告素案に盛り込んだのである。

「世界の中の日本部会」は9月以降、単純労働の外国人の受入れについて審議を進めており、9月25日には法務省と通産省から、10月2日には日本商工会議所と労働省から外国人労働者問題についてヒアリングを行った。こうした経緯で作成された部会案は、東京商工会議所が前年12月に提言した「外国人労働者熟練形成制度」に近いものであった。それは、①受入れ総数の枠を設定する、②滞在期間を制限し延長を認めない、③就労職種を一定範囲に限定する、④家族呼び寄せと就労職種の変更を制限する等の限定条件を付けているものの、力点は「研修」よりも「就労」に置かれていた。⁽²⁰⁾

これに対して労働省、法務省、建設省、警察庁は、実質的に単純労働分野への就労を認めることになるとして強く反対した。⁽²¹⁾ 11月27日の最終案では、必要最小限の研修の義務化や検定制度を追加するなどの修正を施したが、労働省や法務省は納得しなかつた。結局「世界の中の日本部会」は、技能の習熟度を公的に評価できる職種に限定する、必要な事項は関係行政機関の協議による、といった修正を行い、最終案を12月4日に鈴木永二行革審会長に提出した。12月12日に首相に提出された第2次答申では、「技能実習制度」は、国際貢献、国際協力視点に立ったものであることを強調していたが、その文言の前には「労働力の不足を補うという観点ではなく」という限定条件が付けられていた。これが労働省の主張であったこ

とは言うまでもない。

行革審は既存の方針に「風穴をあける」（稲盛部会長）ことを明言し、大胆な政策転換を主唱した。⁽²²⁾ だが、部会審議はオープンなフォーラムではなかつた。行革審は官僚とともに考えるのではなく、官僚の頭ごなしに政策案を考えたため、どの省も行革審には対決姿勢で臨むことになった。外国人労働者問題に対する各省の思惑が一致していたわけでないが、単純労働者の受入れは断固阻止するという一点だけで共同戦線が形成されたようにみえる。

その後、「技能実習制度」の具体的内容の詰め作業は、各省の調整に委ねられた。労働省では、①研修生に滞在を認める期間を2年間とし、後半の1年3ヶ月は就労を認める、②研修生の受入れは（財）国際研修協力機構を通じて実施する、③現行の技能検定を見直し、未熟練労働を対象とする「基礎級」を設ける、などの案をつくり、各省との調整を図った。⁽²³⁾ 調整は必ずしもスムーズには進まなかつたが、最終的には1993年3月30日に開催された外国人労働者問題関係省庁連絡会議において「技能実習制度の基本的枠組み」が申し合わせとして決定された。そして1993年4月5日に法務省が「技能実習制度に係る出入国管理上の取扱いに関する指針（法務省告示）」を制定したのに続いて、労働省も「技能実習制度推進事業運営基本方針」を策定・公表し、紆余曲折を経ながらも技能実習制度は正式に発足したのである。

(5) 外国人雇用対策の拡充

こうした外国人労働者に対する労働省の方針は、1992年7月に閣議決定された第7次雇用対策基本計画においてより明確かつ具体的に示されている。そこではいわゆる単純労働者を受入れないとする理由について、①雇用機会の不足している高齢者等への圧迫、②労働市場への二重構造の発生、③景気変動に伴う外国人労働者の失業問題、④新たな社会的費用の負担等わが国経済社会に広範な影響が懸念される、というようになり具体的に述べられている。

その一方で、専門的技術的な分野の外国人については可能な限り受入れるという方針のもとに、①外国人労働者労働者の就労実態の把握、②企業による雇用管理の援助、③外国人求人者に対する職業紹介や相談サービスの充実などによる受入れのための体制の整備、④外国人労働者の労働条件及び安全衛生の確保、などを図るという方針を打ち出した。これらは労働市場の国際化に対応していくための具体的な実施方法を示したものといえる。

この第7次基本計画を実施に移すため、労働省は外国人雇用対策に係る検討事項を中央職業安定審議会に諮問した。ただし専門的事項について調査研究を行うため、労働省では1992年10月に中央職業安定審議会のもとに専門調査委員外国人雇用対策部会を設置し、外国人労働者の労働力需給調整や外国人労働者の雇用管理について検討を行うこととした。同部会が検討結果をとりまとめ、本審議会に報告したのは1992年12月である。これを受けて1993年1月に労働省の中央職業安定審議会は「今後の外国人雇用対策の方向について」と題する建議を労働大臣に提出した。

この建議では、国内で就労する外国人労働者の急増にもかかわらず、外国人を雇用する事業所の把握がなされていないため、十分な行政対応ができないこと、及び外国人労働者をめぐって悪質なブローカーが介在し、トラブルが生じているが、それらの防止策・解決策が十分でないとして、こうした課題に対処するため、①外国人雇用状況報告制度の創設、②外国人労働者の雇用管理の改善のための労使の合意に基づいた一定のガイドラインの策定が必要であると指摘した。このうち前者の雇用状況報告制度は、かつて労働省が立法化を目指した「雇用許可制度」の中にその原型を見出すことができるものである。この建議を受けて、労働省は1993年4月1日に職業安定法施行規則を改正して、同制度を創設した。この制度は、外国人労働者を雇用している事業主から、毎年6月1日現在に雇用している外国人労働者の数、職種、出身地域等の雇用状況を報告してもらうというも

ので、労働省ではこの結果を基に、外国人労働者の失業の予防や再就職の促進、外国人労働者に係る雇用管理の改善を推進するための指導援助を行うとしている。一方、後者の外国人雇用管理のガイドラインの策定は、外国人雇用にまつわるトラブルの防止を主目的としたもので、外国人労働者を雇用する際の福利厚生面等の雇用管理のノウハウを事業主に提供し、外国人労働者に対する雇用管理及び労働条件の適正化を図ろうとするものである。労働省では、同指針の策定と併せて、1993年度から全国の都道府県に外国人雇用管理アドバイザーを配置するとともに、1994年度より日系人雇用管理改善事業を創設して、生活適応や生活相談事業などを進めるとしている。

これらの対策は、外国人労働を日本の労働政策の一般的な枠組みのなかに位置づけたという点で、わが国の雇用政策上きわめて大きな意味をもつものといえる。しかしながら、外国人雇用法の制定が先延ばしになったために、これらの対策が権力性の弱い行政指導にとどまらざるを得ないというのも事実である。労働省では1993年に外国人雇用対策室を「外国人雇用対策課」へ昇格させており、外国人雇用政策に対して積極的に取り組むための体制の整備を図っている。それは将来における外国人雇用法の制定をにらんだ動きであるようにもみえる。

(6) 国際機関への参加と連携

最後に、労働省の国際機関への接近について触れておこう。外国人労働者問題は、国家間の社会経済的格差や人口問題、自由貿易の拡大と経済のボーダーレス化などを背景とした労働力の国際移動によって生じたものである。これは外国人労働者問題を国際協力の枠組の中で捉えねばならないことを意味する[大塚, 1993]。逆に国際的な相互依存の観点を欠いた国内的な政策対応だけでは、外国人労働者問題は解決できない。かつては外国人労働者問題は二国間の問題であったが、いまやそれは先進国と途上国の対立構造へと発展した。日本の外国人労働者問題も、この構造に組み込ま

れているのである。

この問題が顕在化したのが、ウルグアイ・ラウンド交渉である。1988年にサービス貿易に関する一般協定を「サービス貿易に不可欠 (essential) な人の移動」にも適用することが合意された後、先進諸国は「エッセンシャル」の範囲を企業の役員や上級管理職及び高度の専門職に限定しようとしたのに対し、途上国はすべての職種を対象にすべきだと主張した。日本の労働省は「専門・技術的能力を有する外国人は可能な限り受入れるが、いわゆる単純労働者については慎重に対応する」という基本方針を踏まえて、この交渉に積極的に参加し、関係諸国と交渉を行った[井口, 1994]。結果として日本の主張は他の先進諸国と同様に受け入れられたが、労働省にとってウルグアイ・ラウンド交渉への参加は、外国人労働者問題に関して今後ますます国際的な取り組みが重要となることを認識した重要な機会であったといえる。

このような状況の中で、労働省は1992年にOECD (経済協力開発機構) のSOPEMI (継続的人の移動情報システム) に参加した。SOPEMIは、OECDの雇用労働力社会問題教育局の人の移動作業部会の活動方針に基づき、国際的な人の移動に関して、OECD加盟国が中心となって相互に情報交換を行うシステムである。参加に際しては、出入国管理と労働政策の双方の視点から特に重要であるとの観点から、法務省入国管理局及び労働省職業安定局から各1名を通信員として登録し、共同でSOPEMI日本報告書を提出して、同年11月から通信員会合に参加した。

その後労働省は、1993年3月にマドリッドで開かれたOECDの「国際的な人の移動と国際協力に関する会合」に代表団と専門家を派遣し、アジアにおける直接投資と国際的な人の移動の関係について報告を行っている[経済協力開発機構, 1995, まえがき]。また、1995年1月には、日本政府、OECD、日本労働研究機構の共同開催で「2000年のアジアにおける移民と労働市場シンポジウム」が東京で開催されており、労働省が国際機関との連携を急速に図ってきていることが窺われる。

こうした労働省のビヘイビアは、外国人労働者問題に対応するための当然の展開ともいえるが、国内政治との関係ではそれ以上の意味をもっているように思われる。すなわちOECDに積極的に参加して情報交換を行い、先進国間の政策連携を図るといった政策的な意義に加えて、ややもすれば短期的な対策に走りがちな国内政治構造から労働省と外国人労働者政策を自律化させるという意図も奥底に潜んでいるように思われるのである。⁽²⁴⁾ これから日本国内では労働力人口がますます減少し、本格的な労働力不足の時代の到来が必至とされる。その際に「専門・技術的能力を有する外国人は可能な限り受入れるが、いわゆる単純労働者については慎重に対応する」という理念を維持し続けることは容易ではない。労働省はその将来的な政策基盤を国際的な政策レジームに求めようとしているようにも思われるのである。⁽²⁵⁾

4. 政策転換のダイナミックス

—官僚主導の構図—

以上に示した事例から、わが国における政策転換のダイナミックスの特徴を明らかにすることが次の課題である。ここではまず、サバティエとジェンキンス・スミスの「主唱連合枠組」に依拠しながら、外国人労働者をめぐる政策転換の因果関係を考察することから始めたい。

外生的変数の第1のセットである「相対的に安定したパラメーター」については多くの変数を指摘できよう。国民の同質性、勤勉性、「職業に貴賤なし」という倫理観などは終身雇用制と相まって外国人労働者への依存を抑制する要因として機能した[Cornelius, 1994]。また島国という地理的要因も、安定化のパラメーターに数えることができるかもしれない。問題の基本的属性は、対象が「人間」であるだけに複雑な要素をもっている。不法就労を取り締まろうとしても政府の権力活動には限界がある。入管行政も完全には不法入国や不法就労を取り締まることはできない。

ここでは、憲法構造が安定化にかなり関わっているというようにみえる。日本の行政システムで

は、総理大臣が各省の行政に踏む込むことは原則的にできない。内閣の統一性は「閣議決定」や「閣議了解」によって担保されるが、それには事務次官会議での調整が前提となる。確かに「閣議決定」という要件は省庁間の水平的調整を促す機能をもつが、大きな政策転換は逆に抑制されがちである。外国人労働者問題においても、労働省の外国人雇用法案の提出を断念させたのは、法務省の頑強な抵抗であった。逆に「閣議決定」という制度があるがゆえに法務省は「拒否権」を行使できたということもできよう。他方で、閣議決定は関係省庁の合意に基づくものであるがゆえに、各省庁の動きに縛りをかけることにもなる。労働省はいち早く「第6次雇用対策基本計画」を作成し閣議決定に持ち込んだことで、いわゆる単純労働者は受入れないという方針を政府の方針として定立することができた。この政府決定はその後外国人労働者の受入れ論議が高まるなかで、一種の防波堤として機能する。

外生的変数のもう一つのセットである「外部事象」のなかでは、社会経済的条件の変化が政策転換の最も大きな要因であるとみることができる。具体的には、国内における社会経済構造の変化から労働力需給にミスマッチが発生したこと、そこに途上国からの出稼ぎ労働者が押し寄せたこと、経済のボーダーレス化から企業においても外国人労働者が必要不可欠になったことなどである。また、円高から海外渡航者が増え、外国人労働者に対する日本人の意識が変化したことも、世論の変化に多少なりとも影響を与えているであろう。世論調査は、外国人労働者の受入れに国民が比較的寛容な態度をもっていることを示している[総理府, 1990]。

これらの変数は、労働省のプレゼンスを高めるうえで「資源」として作用したといえよう。1980年代までは、入管法を所管する法務省（入国管理局）が制度上最も強い立場にあった。だが、外国人労働者の数が増え国内労働市場に大きな影響が現れ始めると、入管政策は労働政策との関係を強化せざるを得なくなった。また、外国人労働者問

題は「国際的な人の移動」の問題として捉えられる必要がある。このことも国際関係における労働省のプレゼンスを高めることになった。

一方、システム統治連合は、ほとんど変化していない。1993年に政権交代があったが、いまのところ雇用政策にも外国人労働者対策にも影響はない。

この外部事象のなかでは、「他のサブシステムの政策決定やインパクト」が外国人労働者政策にかなり大きな影響を及ぼしているようにみえる。労働省の構想に対する法務省の反発、対外協力を声高に主張する外務省、中小企業の声を代弁する通産省（中小企業庁）、治安維持の観点から不法滞在外国人の取締りの強化を主張する警察庁など、各省の思惑が競合しあうなかで、労働省は政策転換を進めねばならなかった。その過程で「外国人雇用法案」が消え、「雇用許可制」が消えていった。

一方、政策サブシステムの内部構造については、時間的な要素を取り入れて考える必要があるように思われる。なぜなら、1980年代後半に外国人労働者が大量に流入するまでは、外国人に対する政策対応はせいぜい国際交流のレベルにとどまっていたからである[小池, 1990a]。日本において外国人労働者政策のサブシステムが姿を見せ始めるのは、第6次雇用対策基本計画の策定以降である。それから次第に非熟練労働分野への外国人労働者の受入れに慎重であるべきであるとする慎重派連合と、むしろ積極的に受入れるべきであるとする積極派連合が形成されていった。

前者の慎重派連合は、労働省、法務省（入国管理局）、建設省、警察庁、日経連、労働組合、自民党社労族議員などで構成される。後者の積極派連合は、外務省、通産省、経企庁、経団連、商工会議所、外食産業、自民党商工族議員などが主なメンバーである。

ただし、それぞれの主唱連合の内部におけるアクター間の関係はきわめてゆるやかであり、それぞれの思惑にはいくぶん違いがある。例えば、建設省は建設現場における外国人の不法就労には厳

しく対応しているが、建設市場の開放には前向きな態度を取らねばならない。一方、通産省は中小企業からの人手不足の解消を求める声に応えねばならないが、もしも外国人労働者の定着によって国内経済に二重構造ができるようなことがあれば、それこそ日本の経済成長のネックにもなりかねない。同じことは建設省と建設産業の関係についても該当する。(26)

また、政党の行動が限定されていることも特徴の一つとして指摘できよう。最も強い政治力をもつのは自民党商工族だが、単純労働者の受入れについて経済界の見解が一致しているわけではない。同友会や商工会議所は受入れに積極的な姿勢をめているが、日経連は消極的である。また、政府もいわゆる単純労働者は受入れないとしているので、商工族が単独で単純労働者の受入れを主唱することは難しい。

したがって、このイシューに関しては政策ブローカーが存在しない。それゆえ政策転換の行方は省庁間の「協議」に委ねられることになった。(27) このイシューに関しては内閣の動きも鈍い。各省庁間の思惑があまりに異なるため、調整ができなかったのである。内閣では関係閣僚会議や関係閣僚懇談会を設置したが、それらはほとんど活動しなかった。ただし、内閣官房に事務局をおく関係省庁連絡会議は、省庁間協議の受け皿すなわち合意形成の場として機能した。

以上のことから、外国人労働者政策のサブシステムはようやく輪郭が現れ始めた段階にあるといえるであろう。政策転換のステージでは、自民党の圧力活動も見られたが、主導権を握っていたのは官僚機構である。官僚機構のなかでは、入管法を所管する法務省が中心に位置している。現行法制度の上では、外国人雇用政策は法務省の入管政策を前提としなければならないからである。仮に、労働省が外国人雇用法の制定に成功していたならば、労働省は法務省と法制度的にも対等な立場に立てたかもしれない。ただし、入管行政によるコントロールに限界があり、国内に就労する外国人の数が伸び続ける以上、労働政策の観点からの需

給コントロールの必要性はますます高まるであろう。これは入管政策が労働政策によって補強されねばならないことを意味している。(28)

こうした日本の外国人労働者サブシステムの特徴は、アメリカと比較すると一層明らかになる。アメリカでは、1986年移民改革規制法の制定に際して、AFL-CIOなどの労働組合が非合法移民の就労を規制するよう政府に求めたのに対して、メキシコ系アメリカ人らの連合組織は雇用主罰則規定に強く反発した。また、南部の各州は農業に従事する季節労働移民の枠をむしろ拡大するように求めた。そこでは移民政策の理念（アメリカは移民国家であり、移民の人権を保障すべきだ）と労働政策の理念（失業者を出してはならない）が真っ向から対立し、それぞれの利益団体が激しい圧力活動を展開した。その結果、最終的に成立した法律は、それぞれの利益団体の要求を反映したハイブリッドなものとなったのである。[LeMay, 1994]

一方、日本の場合は、外国人労働者問題をめぐる政策転換は官僚機構を中心に進められた。一般に日本の政治システムにおいては、官僚は政策に関する専門知識と政策形成における積極的な役割りによって、政治に対して優位な立場を維持し続けている[小池, 1990b]。ここには、官僚機構の社会的代表性という要素も関係している。官僚は選挙で選ばれるわけではないが、専門的立場から積極的に社会の課題に対応することで社会の諸利益を代表する。日本の官僚機構は、この点に関してきわめて高い応答力を持ち続けている。(29)

だが一方で、このビヘイビアは「省益」優先の政策形成をもたらしがちである。外国人労働者問題をめぐっては、労働省と法務省のあいだで激しい主導権争いが繰り広げられたが、その過程では外務省や通産省も参入し、競合が激化した。

そうした状況のなかで、マイナーな官庁である労働省がプレゼンスを高めることができた最大の要因は、すばやい理念形成にあったように思われる。1987年に労働省は専門家から成る「外国人労働者問題研究会」を各省に先んじて設置し、西欧

諸国の「経験」について詳しい分析を行い、外国人労働者の受入れのあり方と範囲についての方針を打ち出した。その後も労働省は、「外国人労働者労働面等に及ぼす影響等に関する研究会」を設置して、いわゆる単純労働者を受入れた場合の社会的コストの試算を行うなど、政策分析に積極的に取り組み、その成果を広く公表している[労働省職業安定局, 1992]。そうした労働省の政策主唱が、各省の官僚の政策思考にも少なからぬ影響を与えたように思われるのである。事実、通産省や建設省は、人手不足に悩む業界からの強い要望を受けながらも、いわゆる単純労働者の受入れについては慎重な姿勢を崩さなかった。この事実は、霞が関の官僚の間に外国人労働者問題について共通認識が存在することを暗示している。その証明は難しいが、労働省の政策主唱をきっかけとする省庁間の政策論争の中で、外国人労働者問題について「学習」が行われたと推量されるのである。

むしろ、政策主唱のために「私的諮問機関」を積極的に活用するというビヘイビアは、労働省に限らず多くの省庁で観察できるものである。実際にも、行政として重要なアクションを起こす場合に、まず学識経験者で構成する研究会を設置して調査研究を行い、その報告書を審議会にかけてオーソライズするという手法は、いまや各省庁の政策主唱の定番となりつつある。

ここでの一つの問題は、研究会の作業そのものは客観的なものであっても、政策立案の過程を官僚が仕切るかぎり、それが官僚によって操作される面があることも否定できないという点である。⁽³⁰⁾ 官僚による政策主唱はその「省益」の枠内にとどまりがちである。政府が応答性の高い政策案を作成するためには、多様なアクター間の「理念の競合」を保障する必要がある。リンドブロムとウッドハウスは、多様な政策分析が存在することが重要であり、その「多元的相互調節」を通じて、より合理的な政策案が作成されると論じている[Lindblom & Woodhouse, 1993]。だが、政策形成過程を官僚が仕切っている場合には、各省庁の利害を超えた多元的相互調節は難しいとい

わねばならない。

他方で、外国人労働者問題という政策の本質からすれば、労働省の国際機関への接近と連携は、当然の成行きとみることができる。ここでは国内政治構造からの自律化という面に着目したが、将来的には国際レベルにおける政策連携と国内レベルにおける政策連携といった局面がさらに重要になるに違いない。その際には国内における官僚と専門家の政策コミュニティは、国際的な専門家コミュニティとの連携を深めることが必要になるからである。経済のボーダーレス化が進行するなかで、官僚機構にもボーダーレスな行動が求められていると結論することができよう。

5. 結びにかえて

本稿では、外国人労働者問題を事例に取り上げ、官僚のビヘイビアという視点から政策転換のダイナミックスにアプローチした。政策転換に際しては、他省庁、政党、顧客団体など多様なアクターとの間で合意形成を図らねばならず、その過程でアンビシャスな政策案は漸進的なものへとレベルダウンする傾向が強い。労働省の場合は、むしろ各省に先駆けて理論構築を行うことで政策転換における主導権を握ることができたといえよう。

もっとも、ここで考察したものは、おそらく政策転換のダイナミックスの一部分にすぎないであろう。そこで最後に、今後の研究上の課題について思うところを述べておきたい。

第1は、事例研究の一般化についてである。政策サブシステムは多様でありうる。例えば、同じくウルグアイ・ラウンド交渉でホットイシューとなった農業の場合には、外国人労働者問題とは対照的に、政治アクターの強いプレゼンスを観察することができる。これは政策転換の研究にあたって、性格の異なる事例についての研究蓄積の必要性を意味する。政策転換のダイナミックスを検証する作業では因果関係の析出に力点が置かれるが、説明の一般性を高めるためには、事例から析出した因果関係を一般モデルへ練り上げていくことが求められるからである。その際には、政策サブシ

システムと政府の中心構造（メインシステム）との関係についての考察が重要になる。それによって国際比較がより内容のあるものとなると期待されるからである。

第2は、方法論上の課題についてである。ここでは労働省が行った政策分析のインパクトに着目したが、それが競合する他省庁の官僚の政策思考にどのような影響を与えたかについては、あくまで状況から推測するにとどまった。アメリカのように、議会の公聴会や公開シンポジウムにおける論争がきちんと記録されていれば、その議事録をたどることで合意形成に至るプロセスを実証することはある程度可能であろう。だが、日本ではそのようなオープン・フォーラムは減多にないし、省庁間の交渉について公式の記録を入手することはほとんど不可能である。今回の事例研究では、新聞報道の正確性を関係者へのパーソナル・インタビューを通じて確認するという方法を採用したが、現在進行中の問題については、情報の取り扱いはきわめて慎重にならざるを得ない面がある。

第3は、政府間関係の局面についてである。ここでは国レベルのアクター間のインターアクションに焦点を当ててきたが、外国人労働者問題については地方自治体も関与しているからである。地域に居住する外国人の増加に伴い、いわゆる「内なる国際化」政策の推進は、地方自治体の大きな政策課題となっている。また、不法滞在の外国人の医療費について公的に補填する制度を設けた群馬県の施策は、他の自治体のみならず国の政策にも影響を与えつつある。同じことは教育や福祉の分野にも言えることである。ここでは雇用の面に焦点を当てたが、外国人労働者（定住者）の社会的統合の問題にまで範囲を広げれば、地方自治体はむしろ政策サブシステムの主唱連合のメンバーとして位置づけられることになる[小池, 1994]。

最後に、事例研究では省庁間の対立の構図を強調することになったが、実際には省庁間には連携の側面も存在する。現代政府にとって省庁間の政策連携はますます重要となる。それが現実には避けられないのであれば、社会的応答性を確保する

ためにも官僚機構は何らかの連携行動をとらざるを得ないはずである。外国人労働者問題の場合でも、関係省庁間で連絡会議が設置されたり、共管の財団法人が設立されている。近年における共管法の増加に端的に示されているように、省庁間の政策連携はいまや顕著な動きになりつつある[小池, 1995b]。しかしながら、政策形成あるいは実施過程における行政機関相互の連携や協力については、行政学の重要な研究課題であるにもかかわらず、研究蓄積はきわめて少ないのが現状である。これもまた今後の大きな課題といえよう。

[付記]本稿は、1995年度日本政治学会研究会（1995年10月8日、法政大学）に提出したペーパー「1980年代以降における雇用政策の転換と官僚のビヘイビア」を加筆・修正したものである。研究会で貴重なコメントをいただいた水口憲人（龍谷大学）、真淵勝（大阪市立大学）、大山耕輔（筑波大学）、千草孝雄（高岡法科大学）の各氏に対し、改めて感謝申し上げる次第である。

注

- (1) 以下におけるACFの説明は、Sabatier & Jenkins-Smith, 1993による。なお、ACFはサバティエが1980年代にレイクタホにおける水質汚染、大気汚染、住宅問題について政策実施の観点から行った研究を出発点として考案されたものである。最も初期の枠組は、Sabatier & Hanf, 1985に見ることができる。
- (2) Heclóの研究は、失業保険や年金政策がイギリスとスウェーデンにおいてどのように作成され発展していったのかを長期的に分析したものである。
- (3) Sabatier & Jenkins-Smith, 1993には、カナダの教育政策やアメリカの航空機規制政策などの事例研究が収められており、参照されたい。
- (4) 例えば、Rouke, 1976; Kingdon, 1983; Ripley & Franklin, 1986; Harris & Milkis, 1989.
- (5) 雇用対策基本計画の閣議決定における口頭了解である。第1次雇用対策基本計画(1967年3月14日)の際の早川労働大臣の発言は、次の通りである。

「求人難が強まるとともに、産業界の一部に外国人労働者の受入れを要望する声があるが、わが国では依然として中高年齢層の就職問題などがあり、すべての労働者の能力が十分生かされておらず、西欧諸国とは雇用事情が異なるので、現段階においては、外国人労働者を特に受入れる必要はないと考える。」

同様の主旨は、第2次(1973年1月30日、加藤労相)、第3次(1976年6月18日、長谷川労相)でも了承されている。

- (6) 中村労働大臣が新雇用対策基本計画の策定を雇用審議会に諮問したのは1988年1月である。当時はまだ第5次雇用対策基本計画の期間中であつたが、外国人労働者の受入れについて労働省の見解を明確化するとともに、経済企画庁が策定作業を進めていた新経済計画との整合性をとる必要性があつたためである。

なお1988年5月27日に閣議決定された経済運営5か年計画「世界とともに生きる日本」では、次のように政府の見解が示されている。

「近年、円高の進展やわが国の企業活動の国際化を背景に、就労目的の外国人在留者が増加している一方、不法就労者も急増しており社会問題化している。こうした中で、わが国社会を世界に対しより開かれたものとしていくためにも、当面、専門的な技術、技能を有する外国人については、可能な限り受入れる方向で対処するとともに、その範囲を明確化するなどにより、制度の一層の透明化を図る。その際に予想される諸問題の検討に加え、外国人労働者の受入れに関するその他の問題についても、多面的影響を考慮しつつ、慎重にかつ速やかに検討を行う。」

- (7) 読売新聞、1988年3月27日、日本経済新聞、1988年5月1日。
- (8) 読売新聞、1988年5月13日。法務省の批判的見解は、官房審議官のメモとして発表されたものである。その内容は、①私的な雇用契約に行政の許可を持ち込むのは内外人平等に反し、国際人権規約と憲法の精神に反する、②在日韓国人・朝鮮人の就職活動に差別的な悪影響が及ぶ恐れがある、③雇用許可制は不法就労問題の改善を企図しているが、許可対象はこれまでも合法的に就労できた外国人であり、

問題の解決にならない、④外国人の側から見ると、これまでの入国・在留許可に加えて、事実上新たな許可という二重の負担となる、というものであつた[島田晴雄、1993:63-64より引用]。

- (9) 読売新聞は、労働省では、将来、より広く中間技術者に門戸開放する際に導入する方が効果的だという判断から、法案の先送りを決定したと伝えている(読売新聞、1988年9月16日)。
- (10) 日本経済新聞、1989年8月6日。
- (11) 日本経済新聞、1989年8月11日。
- (12) 日本経済新聞、1989年9月22日。
- (13) 日本経済新聞、1989年9月8日。
- (14) 日本経済新聞、1989年9月20日。
- (15) 日本経済新聞、1989年9月22日。
- (16) 日本経済新聞、1989年10月18日。
- (17) 読売新聞、1989年12月12日。
- (18) 読売新聞、1990年6月26日。日本経済新聞、1990年7月30日。
- (19) 読売新聞、1990年7月26日。日本経済新聞、1990年8月30日。
- (20) 毎日新聞、1991年11月20日。
- (21) 朝日新聞、1991年11月20日。日本経済新聞、1991年11月24日。読売新聞、1991年12月1日。
- (22) 日本経済新聞、1991年12月5日。
- (23) 日経産業新聞、1992年5月9日。
- (24) 官僚の自律性については、村松、1994、第7章、を参照。
- (25) 国際レジームと国内政治の連関については、Cowhey、1990を参照。
- (26) 通産省の微妙な立場は、1990年5月に発表された「産業労働問題懇談会」(産業政策局長の私的諮問機関)の報告書に示されている。そこでは、産業界の中には外国人労働者の流入規制の緩和を求める声が強いのもの、不法就労者の増加は労働集約化産業の近代化の遅れや国内労働者の雇用条件の悪化を招くと分析し、労働力不足に対しては、高齢者や女性の雇用促進や産業の地方移転の推進、産業の海外移転などによって解決するのが先決であると指摘している。
- (27) 元官僚の脇山俊は、「官庁のアキレス腱は、タ

テ割組織であるために、省と省が決定的に対立した場合の強力な行司役がない事である」と述べている[脇山, 1994]。

- (28) 法務省入管局も、単純労働者の受入れについて提案をまとめたことがある。それは、①日本への定住を避けるため在留期間は3年程度に限る、②単身の「出稼ぎ」を原則とし、家族の入国は認めない、というものであったという[日本経済新聞, 1987年2月14日]。歴史を遡れば、法務省入管局はもともと外務省の機関であった。戦後まもなく外務省管理局に入国管理部として設置され、それが出入国審査庁となり、さらに入国管理庁と名称を変えた後、1952年に法務省に移管された。それゆえ外務省との関係は現在でもかなり深い。
- (29) 官僚制の応答性と代表性については、Lindblom & Woodhouse, 1993を参照。
- (30) 政策分析と政治の関係については多くの文献がある。例えば、Wildavsky[1979], Hogwood and Gunn[1983], Jenkins-Smith[1990]など。邦語文献では、宮川[1994]が最も詳しい。

参考文献

- 井口 泰, 1994a. 「我が国の雇用政策と外国人労働者問題」労働リサーチセンター『外国人労働者問題の歴史的経緯及びその行政施策の変遷』108-132頁。
- , 1994b. 「ウルグアイ・ラウンドの実質的妥結とサービス貿易に伴う人の移動の間について」『労働時報』第549号, 38-42頁。
- 大塚友美, 1993. 『国際労働移動の政治経済学』税務経理協会。
- 経済協力開発機構編, 1995. 『国際的な人の移動の動向—先進国への挑戦—』(日本労働研究機構S O P E M I研究会訳)日本労働研究機構。
- 小池 治, 1990a. 「都市の国際化とコミュニティ」行政管理研究センター『社会変化とコミュニティ』140-151頁。
- , 1990b. 「政策形成と行政官—政策共同体論の視点から—」行政管理研究センター調査研究部編『政策研究のフロンティア(Ⅲ)政策

形成と行政官の役割』32-51頁。

- , 1993. 「戦後における職業安定行政の展開と変化」行政管理研究センター『社会環境と行政(Ⅲ)』74-88頁。
- , 1994. 「移民労働者の社会的統合政策—E C諸国と日本」労働リサーチセンター『外国人労働者問題の歴史的経緯及びその行政施策の変遷』67-82頁。
- , 1995a. 「政策ネットワークと政府間関係」中央大学社会科学研究所報告, 第16号『政府体系の研究』27-46頁。
- , 1995b. 「共管競合事務とガバメンタルシステム」行政管理研究センター『社会環境と行政(V)』, 近刊予定。
- 小島 聡, 1993. 「出入国管理行政と外国人労働者政策」行政管理研究センター『社会環境と行政(Ⅳ)』13-31頁。
- 島田晴雄, 1993. 『外国人労働者問題の解決策』東洋経済新報社。
- 総 理 府, 1990. 『外国人労働者問題に関する世論調査』
- L. A. フリッチャー, 1989. 『タバコの政治学』(二宮陸雄・今福素子訳)勁草書房, 1995。
- 法務省出入国管理局編『平成4年版 出入国管理—国際化時代への新たな対応—』大蔵省印刷局。
- 宮川公男, 1994. 『政策科学の基礎』東洋経済新報社。
- 村松岐夫, 1994. 『日本の行政』中央公論社。
- 山口二郎, 1987. 『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店。
- 労働省, 1988a. 『外国人労働者問題研究会報告書』。
- , 1988b. 『外国人労働者問題への対応の在り方について』(外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会)
- , 1991. 『外国人労働者が労働面等に及ぼす影響等に関する研究会—報告書—』。
- 労働省編, 1995. 『平成7年版 日本の労働政策』労働基準調査会。
- 労働省職業安定局編, 1992. 『外国人労働者受入

- れの現状と社会的費用」労務行政研究所。
 労働省職業安定局，1995。「外国人雇用対策の現状について」。
- 脇山 俊，1994。『官僚が書いた官僚改革』産能大学出版部。
- Cornelius, Wayne A. 1994. "Japan: The Illusion of Immigration Control," in Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, and James F. Hollifield eds. *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press.
- Cowhey, Peter F. 1990. "The International Telecommunication Regime: The Political Roots of Regimes of High Technology." *International Organization*. 44 : 169-200.
- Harris, Richard A. and Sidney M. Milkis. 1989. *The Politics of Regulatory Change: A Tale of Two Agencies*. Oxford University Press.
- Hecl, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press.
- Hogwood, Brian B. and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press.
- Jenkins-Smith, Hank C. 1990. *Democratic Politics and Policy Analysis*. Brookings Institution.
- Kingdon, John W. 1983. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown.
- LeMay, Michael C. 1994. *Anatomy of A Public Policy: The Reform of Contemporary American Immigration Law*. Praeger.
- Lindblom, Charles E. and Edward J. Woodhouse. 1993. *Policy-making Process*, 3rd. ed. Prentice Hall.
- Rourke, Francis E. 1976. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. 2nd ed. Little, Brown.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*. Dorsey Press.
- Sabatier, Paul E. and Hank C. Jenkins-Smith eds. 1993. *Policy Change and Learning: Advocacy Coalition Approach*. Westview.
- Sabatier, Paul E. and Kenneth Hanf. 1985. "Strategic Interaction, Learning and Policy Evolution: A Synthetic Model." in Kenneth Hanf and Theo Toonen eds. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Martinus Nijhoff.
- Walker, Jack L. 1981. "The Diffusion of Knowledge, Policy Communities and Agenda Setting," in John E. Tropman, Milan J. Dulhy, Roger M. Lind eds. *New Strategic Perspectives on Social Policy*. Pergamon Press.
- . 1989. "Introduction: Policy Communities as a Global Phenomena." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 1 : 1-4.
- Wildavsky, Aaron. 1979. *The Art and Craft of Policy Analysis*. Macmillan.