

4 出入国管理制度をめぐる当面の主要課題

寺倉 憲一

目次

はじめに	2	いわゆる単純労働者の受入れ
I 現在の課題が生ずるに至った背景	3	日系人の受入れ
II 第3次計画に示された課題	4	研修・技能実習制度をめぐる動き
III 当面の主要課題	5	留学生・就学生の適正な受入れ
1 専門的、技術的分野における外国人 の受入れの円滑化	6	不法滞在者対策
		おわりに

はじめに

本稿では、我が国の出入国管理制度が直面する主要課題について概観する。

まず、現在の課題が生ずるに至った背景にごく簡単に触れ、次いで、平成17年3月の「第3次出入国管理基本計画⁽¹⁾」(以下「第3次計画」という。)に示された諸課題を一覧し、その後、いくつかの項目について詳細を述べることにしたい⁽²⁾。

在留資格に基づき外国人の入国・在留を管理する我が国の仕組みの下では、出入国管理制度の課題には外国人の受入れに係る政策課題がそのまま反映することとなる。したがって、以下に述べることについては、外国人の受入れに係る主要課題と言い換えてもよい。

I 現在の課題が生ずるに至った背景

戦後の我が国では、長期にわたり、旧植民地であった朝鮮半島・台湾出身者の処遇が出入国管理に係る問題の主要部分を占めていた⁽³⁾。

状況に大きな変化がみられるようになったのは、1980年代以降のことである。この頃から、国際社会における我が国の地位の向上に伴い、大量の外国人が来日するようになり、特に、我が国との賃金格差等が要因となって近隣アジア諸国等から多くの外国人労働者が流入し始めた。

(1) 法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan35-01.pdf>>

(2) 我が国における出入国管理制度の概要については、「3 我が国における出入国管理制度の概要」を参照されたい。

(3) これら旧植民地出身者は、昭和27年4月28日の平和条約発効とともに日本国籍を離脱し、出入国管理の面において外国人として取り扱われることとなったにもかかわらず、その法的地位の具体的内容等が明らかにされないまま、解決には日韓両国の交渉をまたねばならなかった。これらの問題については、昭和40年の日韓地位協定(「日本国に居住する大韓民国国民の法的地位及び待遇に関する日本国と大韓民国との間の協定」(昭和40年条約第28号))の締結や、同協定に基づく日韓の協議を経て、平成3年の「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」(平成3年法律第71号)の制定に至り、ようやく一応の決着をみた。

昭和58年には「留学生10万人計画」が公表され、アジア諸国からの留学生・就学生の受入れが急増し、また、平成元年の入管法改正を機に、南米出身の日系人労働者が多数来日するようになり、日系人の集住する自治体もみられるようになった。

こうした「ニューカマー」が到来するようになってから、出入国管理の分野では新たな問題が生ずるようになり、これらが現在の課題にもつながっている。

II 第3次計画に示された課題

法務大臣が策定する出入国管理基本計画（出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）61条の10参照）には、策定の時点における当面の課題と今後の方針が掲げられるので、ここから、政府が課題として認識している事項を窺い知ることができる。

現時点における最新の計画は、平成17年3月に当面5年の期間を想定して策定された第3次計画であり、同計画に示された主要課題は、下表に掲げるとおりである。

表 第3次計画において掲げられた主要な課題

<p>1. 我が国が必要とする外国人の円滑な受入れ</p> <p>(1) 専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れの推進</p> <p>(2) 人口減少時代への対応</p> <p>(3) 国際的な文化交流の拡大</p> <p>(4) 留学生、就学生の適正な受入れ</p> <p>(5) 研修・技能実習制度の適正化</p> <p>(6) 長期にわたり我が国社会に在留する外国人への対応</p> <p>(7) 外国人の円滑な受入れのためのその他の課題</p> <p>2. 不法滞在者を大幅に縮減し、我が国の治安を回復するための取組</p> <p>(1) 水際対策の推進</p>	<p>(2) 厳格な在留審査</p> <p>(3) 綿密な情報分析と関係機関と連携した強力な摘発</p> <p>(4) 収容施設の活用と早期送還の実施</p> <p>(5) 効率的な退去強制手続及び違反抑止のための制度の見直し</p> <p>(6) 法違反者の状況に配慮した取扱い</p> <p>3. その他の主要な課題</p> <p>(1) 出入国管理体制の整備</p> <p>(2) 国際協力の更なる推進</p> <p>(3) 新たな難民認定制度の適正な運用</p> <p>(4) 外国人登録制度の適切な運用</p>
---	--

(出典) 第3次計画「Ⅲ 出入国管理行政の主要な課題と今後の方針」(pp.10-24.)に掲げられた課題を示した。

これらの課題は、複数の政策分野に関わっているため、出入国管理制度の枠組みの中だけでは解決することが困難であり、国として一貫した方針の下に対処する必要がある。こうした観点から、外国人受入れ政策の企画・立案等の中心となる組織を政府内に設立する必要性を指摘する見解も少なくない⁽⁴⁾。将来的には、外国人受入れに係る基本法を制定し、国の取組みを強化すべしとの意見もある⁽⁵⁾。

III 当面の主要課題

以下では、第3次計画の掲げる課題のうち、本総合調査と関わりの深い主要課題と考えられるものを概観する。その際、必要に応じて、他の政府報告書や経済団体の提言等についても触れることとしたい。

(4) 例えば、次の資料を参照。手塚和彰「外国人労働者受け入れ—急がれる政府一元管理（経済教室）」『日本経済新聞』2006.3.7, p. 31; (社)日本経済団体連合会『外国人受け入れ問題に関する提言』2004.4.14（以下「経団連第一次提言」という）。<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html>> なお、平成12年3月の「第2次出入国管理基本計画」には、個々の行政分野の断片的な関与ではない総合的な外国人行政を構築することが必要であり、そのための検討を行っていく旨の記述があったが、第3次計画には、そうした記載は見当たらない。

(5) 経団連第一次提言 同上。

1 専門的、技術的分野における外国人の受入れの円滑化

昭和63年6月の「第6次雇用対策基本計画」（昭和63年6月17日閣議決定）において、専門的、技術的分野の外国人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との方針が示された⁽⁶⁾。次いで、翌年（平成元年）の入管法の大幅な改正⁽⁷⁾に際しては、在留資格の見直しが行われ、専門的、技術的分野の労働者に対応する在留資格も整備・拡充されることとなった⁽⁸⁾。

専門的、技術的分野における外国人については、我が国の経済社会の活性化、国際競争力の維持・強化等の観点から、受入れの範囲拡大等のため、平成元年の法整備以降も、在留期間の延長、上陸許可基準の要件緩和等の様々な措置がとられている⁽⁹⁾。

ただし、専門的、技術的分野における外国人労働者を積極的に受け入れるという方針については、これまで様々な措置がとられてきたにもかかわらず、就労可能な在留資格を付与された外国人の受入れ人数⁽¹⁰⁾をみると、増加傾向にはあるものの、政府の意図したほどには進んでいないのではないかという指摘もある⁽¹¹⁾。また、専門的、技術的分野における外国人労働者のうち、特に高度な知識、技能を有し、各国が獲得を競い合うような高度人材についても、受入れが進んでいないという見方がある⁽¹²⁾。

第3次計画では、専門的、技術的分野の外国人労働者について、現行の在留資格や上陸許可基準に該当しない場合でも、専門的・技術的分野と評価できるものであれば、経済、社会の変化に応じ、産業及び国民生活に与える影響等を勘案しつつ、在留資格等の整備を行い、積極的な受入れを進めていくとしている。また、特に高度な知識、技能を有し、各国が獲得を競い合

(6) いわゆる単純労働への外国人労働者の受入れについては、本稿Ⅲ2参照。

(7) 平成元年法律第79号による。

(8) 専門的、技術的分野における労働者に対応する在留資格としては、「法律・会計業務」、「医療」、「研究」、「教育」、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」が新設され、また、既存の「教授」、「芸術」、「投資・経営」、「技術」、「興行」、「技能」の在留資格についても所要の整備が行われた。

(9) 例えば、平成11年8月には、「出入国管理及び難民認定法施行規則」（昭和56年法務省令第54号）の改正により（平成11年法務省令第34号による。）、就労目的の在留資格の一部について在留期間の上限引上げ等の見直しが行われたほか、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令」（平成2年法務省令第16号。以下「基準省令」という。）の見直しにより（平成11年法務省令第35号による。）、「人文知識・国際業務」、「企業内転勤」及び「研究」の要件が緩和された。<<http://www.moj.go.jp/PRESS/990803-1.html>> また、平成13年には、IT技術者の円滑な受入れを図るため、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の技術の在留資格に係る基準の一号の特例を定める件」（平成13年法務省告示第579号）が制定され、一定の試験の合格者や資格保有者については、上陸許可に係る要件が緩和されることとなった（その後、この告示は、平成18年法務省告示第495号により改正され、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の技術及び特定活動の在留資格に係る基準の特例を定める件」となった。）。さらに、「構造改革特別区域法」（平成14年法律第189号）の規定に基づき一部の地方公共団体の区域内に限って実施されていた「特定研究活動」、「特定情報処理活動」等に関する取扱いが平成18年の入管法改正（平成18年法律第43号）により全国展開され、研究活動と当該研究の成果を利用する事業を営む活動を行おうとする外国人研究者や、情報処理産業の分野の業務に従事することが予定されている外国人情報処理技術者のうち、定められた要件を満たす者については、「特定活動」の在留資格が付与されることになり、その在留期間の上限が3年から5年に伸張される等の措置が講じられた。このほかにも、専門的、技術的分野における外国人労働者の円滑な受入れについては、様々な措置がとられている。

(10) 就労を目的とする14の在留資格を付与された外国人登録者数は、平成18年末で178,781人となっており、外国人登録者数全体の8.6%に当たる。法務省入国管理局編『出入国管理 平成19年版』2007, p.23。

(11) 鈴木江理子「日本の外国人労働者と労働市場政策」吉田良生・河野稠果編著『国際人口移動の新時代』（人口学ライブラリー 4）原書房、2006, p.199。同資料の指摘は、就労目的の14の在留資格を付与された外国人登録者の平成16年末現在の数（192,124人）についてのものである。また、同資料では、平成16年末の数をみると、就労目的の在留資格の中では、風俗関連産業で働く女性の受け皿として批判されること多い「興行」を付与された者の数（64,742人）が相当の割合を占めることを指摘している。「興行」については、平成17年及び平成18年に基準省令が改正され（平成17年法務省令第16号及び平成18年法務省令第21号による。）、上陸許可基準が厳格化された。

(12) この点については、次の副大臣会議プロジェクトチームの考え方のとりまとめにおいても認識されている。副大臣会議 外国人労働者問題に関するプロジェクトチーム「外国人労働者の受入れを巡る考え方のとりまとめ」平成18年6月, pp.1-2。<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2006/06/dl/h0622-2b.pdf>>

ような高度人材の受入れを促進するため、在留期間の伸長、永住許可要件の緩和等を検討するとの方針も示された。

平成19年6月の「規制改革推進のための3か年計画」(平成19年6月22日閣議決定)においても、この点について、就労目的の在留資格の運用の明確化と活動範囲の見直しや、高度人材の移入に資するための在留期間の見直しなどが重点計画事項として掲げられた⁽¹³⁾。

2 いわゆる単純労働者の受入れ

いわゆる単純労働者について、政府は、昭和42年の閣議決定以来、受け入れないとの方針をとっている⁽¹⁴⁾。これまで中小企業等における労働力不足などをめぐり、何度も外国人労働者の受入れの可否が議論されてきたものの、この方針は、現在に至るまで維持され⁽¹⁵⁾、入管法には、いわゆる単純労働者のための在留資格が設けられていない⁽¹⁶⁾。

しかし、実態の面では、平成元年の法改正により就労に制約のなくなった日系人(Ⅲ3参照)や、平成5年に創設された研修・技能実習制度に基づく技能実習生(Ⅲ4参照)のほか、不法就労活動を行う者まで含めると、既に多くの外国人が単純労働に従事しており、その人数も、就労目的の在留資格を付与された者の数をはるかに上回っているとして、実態を踏まえた議論をする必要があるとする見解もある⁽¹⁷⁾。

さらに、近年では、少子高齢化の進展に伴う人口減少に直面して、福祉や農林水産業の分野においては、日本人のみでは労働力の供給が不足する分野が出現すると予想されることから、こうした観点からも、これまで以上に多様な分野において外国人労働者の受入れを検討する必要があるとの指摘もみられる⁽¹⁸⁾。

(13) 「規制改革推進のための3か年計画」(平成19年6月22日閣議決定), pp.86-88. <<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/0622/index.html>>

(14) 単純労働者を受け入れないとの方針は、第一次、第二次、第三次の雇用対策基本計画が閣議決定される際(昭和42年3月14日、昭和48年1月30日、昭和51年6月18日)、労働大臣の発言が閣議口頭了解される形で公式に表明されたという。第116回国会衆議院法務委員会議録第2号 平成元年11月10日, p.19 (冬柴鉄三議員の質問に対する伊藤欣士労働大臣官房審議官(当時)の答弁); 黒木忠正・細川清『外事法・国籍法』1988, p.79. ただし、これらの労働大臣の発言は、「外国人労働者」の受入れを行わない等と述べており、当該時点では、まだ「単純労働者」という語は用いられていないようである。前掲の昭和63年6月の「第6次雇用対策基本計画」には、単純労働者の受入れについては、十分慎重に対応するという方針が明記されている。

(15) 現行の「第9次雇用対策基本計画」(平成11年8月13日閣議決定)においても、いわゆる単純労働者の受入れについては、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されている。なお、最近、外国人研修・技能実習制度の見直しをめぐる議論(本稿Ⅲ4参照)の中で、長勢甚遠前法務大臣から、専門的、技術的分野以外の分野について、期限の限定を付した上で外国人労働者受入れを認める私案が示され、注目された。「外国人労働者受入れに関する検討の指示について(法務大臣私案)」平成19年5月15日(経済財政諮問会議労働市場改革専門調査会第9回(平成19年6月8日)配布資料4) <<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/09/item4.pdf>> ただし、後任の鳩山邦夫法務大臣は、報道各社のインタビューに応じて、単純労働者を受け入れるという考えはとっていないと説明したとされる。『長勢私案』、鳩山法相が否定 外国人単純労働者受け入れ『朝日新聞』2007.9.1, p.11.

(16) 専門的、技術的分野における外国人労働者のための在留資格が整備・拡充された平成元年の入管法改正時にも、いわゆる単純労働者については、当面はこれを受け入れないとする政府の方針が維持された。山崎哲夫「改正『出入国管理及び難民認定法』」『ジュリスト』952号, 1989.3.15, p.112.

(17) 鈴木 前掲注(11), p.195. 同資料では、平成16年の外国人労働者数について、厚生労働省の資料等に基づき、全体の人数が約90.2万人(特別永住者を除く)、そのうち就労目的の14の在留資格を付与された者が約19.2万人とみて、それ以外の約71.0万人プラスアルファの大部分がいわゆる単純労働に従事しているのではないかと推測している。

(18) 経団連第一次提言 前掲注(4). 同提言では、まず看護のように現在でも専門的・技術的分野として相当する在留資格が設けられているものの、実際の入国、就労が困難になっている分野について、制度改革や各種支援策等を通じ、受入れ促進に向けた環境整備を行った上で、次に、介護のように専門的、技術的分野と認められていないが、我が国において該当する資格が存在するなど一定の専門性が認められる分野について、一定の条件の下、研修や就労を認める方向で検討すべきであると述べている。なお、看護や介護の分野での外国人の受入れについては、平成19年の第二次提言でも触れられている。(社)日本経済団体連合会『外国人材受入問題に関する第二次提言』2007.3.20, p.7. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/017.pdf>>

第3次計画では、人口減少社会への対応として、単に量的に外国人労働者の受入れで補おうとすることは適切でないとし、従来の方針どおり、まず、専門的、技術的分野における外国人労働者の受入れを積極的に推進していくことが重要であるとしている。しかし、続けて、現在では専門的、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入れについても、我が国経済の活力及び国民生活の水準を維持する必要性、国民の意識及び我が国の経済社会の状況等を勘案しつつ、着実に検討していくと述べており、この点については、従来の政府の方針から一歩進んだものと受け止める見方がある⁽¹⁹⁾。

生産年齢人口の減少を視野に入れた検討については、例えば、平成18年12月の規制改革・民間開放推進会議の第3次答申も言及しており、そこでも、これまで専門的、技術的分野と評価されてこなかった分野について、外国人労働者の受入れを具体的に検討すべきとの指摘がみられる⁽²⁰⁾。

また、平成18年に、今後の外国人の受入れについて法務副大臣のプロジェクトチームがまとめた考え方の中では、具体的施策として、これまで専門的、技術的分野と評価されてこなかった分野における外国人労働者の受入れについて、国内治安や国内労働市場に対する影響も考慮しつつ、一定の日本語能力等を要件とした上で、入国当初から受入れ企業との雇用契約の下で労働者として受け入れることが掲げられた⁽²¹⁾。外国人の受入れを可能とする産業の分野については、国内対策を尽くしても、なお外国人を受け入れることが産業の発展のために必須であると評価され、また技能評価制度や受け入れた外国人の実態把握等総合的な受入れ体制が整っている分野に限定するとされている⁽²²⁾。

3 日系人の受入れ

(1) 問題の背景

平成元年の入管法改正では、「定住者」の在留資格が新設され、いわゆる日系人のうち日系3世など一定の範囲の者については、この在留資格が付与されることとなった⁽²³⁾。

「定住者」の在留資格には就労に関する制約がないため、この在留資格を付与された日系人は、いわゆる単純労働に従事することも可能である。この結果、就労するために入国・在留するブラジル、ペルー等出身の日系人が激増することとなった⁽²⁴⁾。平成18年には、外国人登録者数のうち、ブラジル国籍の者だけでも30万人を超えるに至っている⁽²⁵⁾。

(19) 紀陸孝「日本社会のダイナミズムを活かす外国人労働者の受入れを（『第3次出入国管理基本計画』を読む 各識者に聞く）」『国際人流』18巻5号、2005.5、pp.10-11。

(20) 規制改革・民間開放推進会議『規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申』平成18年12月25日、pp.26-27。<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf> 同答申では、例えば、一定の学歴、日本語能力及び実務経験に係る要件を入国前に備え、我が国の経済・社会の状況を理解し、入国後比較的早期に産業界等での活躍が展望され、社会的な統合も期待できる外国人に対し、学歴や実務経験に関連する分野での就労が可能な在留資格を付与する方向で検討を行うべきことなどが述べられている。

(21) 法務副大臣 今後の外国人の受入れに関するプロジェクトチーム「今後の外国人の受入れに関する基本的な考え方」平成18年9月26日、p.3。<<http://www.moj.go.jp/NYUKAN/nyukan51-3.pdf>>

(22) 同上。この「考え方」は、当該施策を「特定技能労働者の受入れ」と呼んでいる。

(23) 「定住者」の在留資格に該当する者は、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件」（平成2年法務省告示第132号）に掲げられており、いわゆる日系人のうち、日系3世と、日系1世の日本国籍離脱後に出生した日系2世が同告示の規定に該当する。なお、日系1世が日本国籍を有しているときに出生した日系2世は、やはり活動に特段の制限のない「日本人の配偶者等」の在留資格を付与される。木下竜次「『日系人』の入国・在留の手続について（入管手続Q&A）」『国際人流』11巻3号、1998.3、pp.48-50。

(2) 長期に我が国に滞在する外国人としての受入れ体制の整備

長期にわたり我が国に滞在する日系人が増加するに伴い、こうした日系人を中心として、外国人が我が国の社会の一員として生活する上での様々な問題が指摘されるようになった⁽²⁶⁾。日系人社会では、就学年齢に達した子弟を親が就学させなかったり、日本語能力が十分でなく授業についていけないために子弟が不登校の状態に陥るなどの教育問題（日系人の子弟の教育問題については、吉田多美子「外国人子女の教育問題」参照）や、そうした子どもの非行の問題等が深刻になっている⁽²⁷⁾。また、日系人の多くが業務請負等の不安定な雇用関係の下に置かれており、社会保険にも未加入であることなどが指摘されている⁽²⁸⁾。さらに、日系人を含め我が国に生活する外国人については、日本語能力が不十分なために必要な行政サービスを受けられなかったり、あるいは、言葉や文化・習慣の違い等から、地域の日本人住民との間で軋轢が生じる例もあるとされる⁽²⁹⁾。

第3次計画は、長期にわたり我が国に在留する外国人への対応という観点から、外国人が住みやすい環境作りを進めていくために、日系人が多く在留する地域で見られるような生活環境の問題等に適切に対処する必要があるとしている。それには、労働、教育、福祉に係る支援施策等様々な分野の施策の連携が不可欠であることから、地方自治体の取組みも参考に、国全体としての方策を検討すべきことが指摘され、さらに具体的な検討事項として、外国人に対する日本語教育・普及施策を担う関係府省との連携強化、外国人医師受入れによる母国語での医療サービス提供、外国人が行政サービスの提供を受けやすくするための環境整備等が掲げられている。

この点に関連し、近年、政府では、日系人を含め、我が国に家族とともに定住する外国人を対象として、日本人と同様の公共サービスを楽しむ環境の整備のため、①暮らしやすい地域社会づくり、②子どもの教育の充実、③労働環境の改善、社会保険の加入促進等、④在留管

(24) 「定住者」の在留資格を設ける入管法改正が行われた平成元年の自由民主党機関誌には、南米出身の日系3世を特別扱いで受け入れたいとする同党政務調査会外国人労働者問題特別委員会の加藤武徳委員長（当時参議院議員）の談話が紹介されており（野島年彦「進めたい日系人の特別受け入れ（連載・政策集団@自由民主党外国人労働者問題特別委員会）」『月刊自由民主』440号、1989.11、pp.92-99）、日系人に対して就労の制約のない在留資格が付与されることとなった経緯を説明する際、この記事に言及する資料がある（田中宏『在日外国人（新版）』（岩波新書）岩波書店、1995、p.218）。ただし、『月刊自由民主』に掲載された加藤委員長の談話は、平成元年の入管法改正法案が既に国会へ提出された後のものであり、日系3世の特別受入れを実現しなかったが、そのための規定を改正法案に盛り込むことができなかったという内容となっている。一方、この時の入管法改正作業に携わった法務省担当者等への聞き取り調査を行った上で、政府が南米出身日系人を外国人労働者として受け入れようとしたという事実を証拠立てる明白な資料は存在しないと指摘する見解もある。梶田孝道「第4章 国民国家の境界と日系人カテゴリーの形成—1990年入管法改定をめぐって」梶田孝道ほか『顔の見えない定住化：日系ブラジル人と国家・市場・移民ネットワーク』名古屋大学出版会、2005、pp.108-137。この見解は、当時、日韓協議を受けて在日韓国人の3世以下の者に安定的な法的地位を付与することが検討されていたことから、法務省においては、在日韓国人の取扱いとの均衡を図るため、海外の日系人（とりわけ中国残留孤児・婦人とその子孫など）に対しても相対的に不利でない法的地位を付与する必要があると考えていたと指摘している。また、同見解によると、労働力不足を補うという観点から日系人を受け入れることが政府において当初から意図されていたかどうかは明確でないものの、いずれにせよ、その後の日系人の急増は、政府担当者にとっても意図せざる結果であったという。

(25) 平成18年末におけるブラジル国籍の外国人登録者数は、312,979人、ペルー国籍の者は、58,721人となっている。『出入国管理 平成19年版』前掲注（10）、p.21。

(26) 外国人雇用問題研究会『外国人雇用問題研究会報告書』平成14年7月、p.14。厚生労働省 HP <<http://www-bm.mhlw.go.jp/topics/2002/07/dl/tp0711-1n2.pdf>>

(27) 同上。

(28) 外国人労働者問題関係省庁連絡会議「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」平成18年12月25日、p.7。<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/honbun2.pdf>>

(29) 同上、p.2。

理制度の見直し等について、対応策をまとめている⁽³⁰⁾。こうした環境整備は、日系人のみに関わるのではなく、今後、仮に外国人労働者の受入れを拡大し、定住する外国人が増加した場合には、一層必要性が増すと考えられる。

なお、在留管理制度の見直しについては、平成19年6月の「規制改革推進のための3か年計画」において、平成21年通常国会までに関係法案を提出することが重点計画事項として掲げられた⁽³¹⁾。具体的内容としては、現行の外国人登録制度を見直し、外国人の身分関係や在留に係る規制については入管法に集約⁽³²⁾した上で、市町村が住民としての外国人の正確な情報を保有し、居住関係を把握するために⁽³³⁾、住民基本台帳制度も参考として、適法な在留外国人の台帳制度に改編することなどが盛り込まれている⁽³⁴⁾。このような政府としての見直しの動きを受けて、出入国管理政策懇談会（法務大臣の私的諮問機関）在留管理専門部会においても検討が始まっている。

（3）日系人による犯罪への対処

近年では、日系人による犯罪が増加し、容疑者が本国へ逃亡するような事例が相次いだことから、このような事態への対処も急務となった（日系ブラジル人にあつては、成人の犯罪のみならず、少年犯罪が増加していることについて、岡田薫「外国人労働者受入れと犯罪現象」参照）。

このため、平成18年3月には「定住者」の要件の見直しが行われ⁽³⁵⁾、日系人及びその家族については、入国又は在留期間更新等の際、本国の警察等が発行した犯罪歴に関する証明書を提出した上で、素行が善良であると認められなければ、「定住者」の在留資格の付与等が行われないこととなった。

(30) 同上, pp.1-11. こうした外国人政策見直しの動きを後押しした要因の一つは、日系人の集住する地方自治体や地域の国際交流協会等から構成される「外国人集住都市会議」を中心とした地方自治体の規制改革の要望であったという。井口泰「動き出した外国人政策の改革と技能実習制度の展望（上）」『国際人流』240号, 2007.5, p.19.

(31) 「規制改革推進のための3か年計画」前掲注（13）, pp.80-81.

(32) 外国人の在留管理が入管法と「外国人登録法」（昭和27年法律第125号）により二元的に処理されているという指摘（注（34）参照）を受けた見直し。

(33) 現行の外国人登録制度では、世帯単位での外国人住民の補足を想定していないため、市町村では、これを把握するために相当の負担を余儀なくされているという。「規制改革推進のための3か年計画」前掲注（13）, p.81.

(34) 外国人の在留管理については、平成19年7月、政府の犯罪対策閣僚会議のプロジェクトチームが検討結果をとりまとめている。犯罪対策閣僚会議「外国人の在留管理に関するワーキングチームの検討結果について」平成19年7月3日。<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/dai9_9siryou3.pdf> この「検討結果」では、現行の外国人登録制度の問題点として、○外国人の在留管理が入管法（国の事務）と「外国人登録法」（市町村の法定受託事務）により二元的に処理されており、在留資格の変更や在留期間の更新については、外国人本人が市町村に申請しなければ、外国人登録原票や外国人登録証明書に反映されないこと、○在留管理のチェックが上陸時の審査や在留期間更新時の審査に留まっており、その間の事情の変更が適切に把握されていないこと、○不法滞在者にも外国人登録証明書が交付されるため、適法に滞在する者であるかのような誤解を与えかねないこと、○外国人の就学先等の機関の協力が制度的なものでないこと等を指摘している。こうした問題点に対し、「検討結果」は、今後の検討の方向性として、◇外国人の在留資格等に関する情報については、外国人登録制度の対象から除外し、法務大臣が一元的に管理するとともに、在留期間の途中における事情変更（居住地、勤務先、通学先の変更等）についても法務大臣への届出事項とすること（外国人本人の届出義務違反を在留期間の更新許可等と関連付ける。）、◇在留許可を体化した留カード（仮称）を発行することとし、不法滞在者には交付されない仕組みとすること、◇外国人の所属機関（勤務先、学校等）に対し、法務大臣の照会に対する回答を義務付けること（なお、平成19年の雇用対策法の改正（平成19年法律第79号）により、外国人を雇用する事業者は、厚生労働大臣（公共職業安定所長）に対し、外国人労働者の雇用状況に係る情報を報告しなければならないこととなった。）、◇行政機関相互において、必要に応じ、保有する情報を照会・提供し得るようにすること、◇正確な在留情報に基づき、的確な在留管理を行い、入国管理局や取締当局において不適正な在留活動の防止を図ること、◇外国人住民に係る住民行政の基礎とするため、法務大臣が収集・管理する外国人に関する情報のうち、人定事項、居住地、世帯情報、在留資格、在留期間など一定範囲のものについて、市町村が法務大臣から提供を受けるなどして、保有、管理、利用できることとするなどを掲げている。

(35) 「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位を定める件の一部を改正する件」（平成18年法務省告示第172号）による。

4 研修・技能実習制度をめぐる動き

(1) 制度の概要

外国人研修・技能実習制度は、平成3年12月の第3次臨時行政改革推進審議会の答申⁽³⁶⁾における提言等を受けて、国際貢献、国際協力の観点から、我が国の技能、技術又は知識の開発途上国等への移転を図り、開発途上国等の経済発展を担う人材育成に協力することを目的として、平成5年4月に創設されたものである⁽³⁷⁾(この制度について、詳しくは伊東雅之「外国人研修生・実習生、留学生の諸問題」参照)。

この制度の下では、研修期間に一定水準以上の技能・技術・知識を修得したと評価された研修生については、「研修」から「特定活動」へと在留資格の変更が許可され、研修を受けた企業等と同一の受入れ先で適正な雇用契約を締結し、労働者の身分で、賃金の支払いを受けるとともに、労働関係法規や各種社会保険の適用を受けながら、より実践的な技術等の修得を目指し、技能実習に従事することが可能となる。

技能実習移行の対象となる職種等は、当初17職種30作業であったのが、62職種114作業⁽³⁸⁾へと拡充されている。また、研修・技能実習の期間は、制度創設当初、最長2年とされていたが、平成9年4月には、最長3年に延長された⁽³⁹⁾。

制度創設以降、この仕組みによる外国人の受入れは着実に増加し、平成18年には、「研修」の在留資格で新規入国した者が92,846人⁽⁴⁰⁾、技能実習移行者が41,000人⁽⁴¹⁾に上っている。

なお、研修生の受入れ機関への助言、指導等や、研修成果の評価等を行う機関として、財団法人国際研修協力機構(JITCO)がある。

(2) 問題点と見直しの動き

外国人研修・技能実習制度については、労働力を補うためのものではないにもかかわらず、本来の趣旨から逸脱して、実質的に外国人が低賃金で劣悪な条件の下に単純労働者として雇用されることになっているという指摘がある⁽⁴²⁾ほか、研修手当・賃金の不払い等や、研修生・技能実習生の失踪、不法残留等についても報告されており、その是正が今日大きな問題となっている⁽⁴³⁾。

(36) 臨時行政改革推進審議会『国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第2次答申』平成3年12月12日, pp.7-9.

(37) 制度創設に当たり、外国人労働者問題関係省庁連絡会議で「技能実習制度の基本的枠組み」(平成5年3月30日)が策定され、出入国管理の分野においては、「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」(平成5年法務省告示第141号)のほか、基準省令の特例を定める各種告示が制定された。技能実習制度推進事業の仕組みや運営に係る基本事項等については、「技能実習制度推進事業運営基本方針」(平成5年4月5日労働大臣公示)に示されている。また、平成11年2月には、研修生及び技能実習生の受入れの適正化を図るため、法務省入国管理局から「研修生及び技能実習生の入国・在留管理に関する指針」が公表されている(平成19年12月改訂)。

(38) 平成19年4月1日現在。『雇用主の皆さんに役立つ外国人技能実習制度活用のためのQ&A』(財)国際研修協力機構, 2007.4, p.4. <http://www.jitco.or.jp/j_info/seidoQ_A.pdf>

(39) 平成9年法務省告示第106号により、「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」(平成5年法務省告示第141号)が改正された。

(40) 『出入国管理 平成19年版』前掲注(10), pp.10-11.

(41) 同上, pp.28-29.

(42) 2007年版の米国国務省の人身売買に関する年次報告書においては、我が国の外国人研修・技能実習制度について、当該制度の下で一部の外国人労働者が強制労働の状態に置かれているという報告があるとの記述が盛り込まれた。*Trafficking in Persons Report 2007*, the Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons, U. S. Department of State, June 12, 2007. <<http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2007/82806.htm>>

第3次計画では、この制度について、開発途上国への技術移転による国際貢献を目的とする制度の趣旨を周知・徹底し、不正行為を行った機関に厳しく対処するなど運用の適正化を図るとともに、技能実習に係る在留資格の新設や、実務研修中の法的保護の在り方などの制度の見直しを検討するとしている。

平成19年6月の「規制改革推進のための3か年計画」においても、技能実習生に係る在留資格の整備のため、遅くとも平成21年通常国会までに関係法案を提出するとともに、当該法律の施行時までには、実務研修中の研修生が実質的な低賃金労働に従事させられることなく、制度本来の目的である技術移転が適正に行われ、かつ、研修手当が適切に支払われるよう、その法的保護を図るために必要な措置をとり、また、外国人研修・技能実習制度に係る法務省告示等の政省令への格上げを行うことが重点計画事項の一つとして盛り込まれた⁽⁴⁴⁾。

このほかにも、各府省や経済団体等において制度の大幅な見直しに係る検討が進められており、厚生労働省⁽⁴⁵⁾や経済産業省⁽⁴⁶⁾の研究会⁽⁴⁷⁾、経済財政諮問会議の労働市場改革専門調査会⁽⁴⁸⁾等⁽⁴⁹⁾が報告をまとめているものの、政府として最終的な結論には至っていない。

5 留学生・就学生の適正な受入れ⁽⁵⁰⁾

昭和58年に留学生10万人計画⁽⁵¹⁾が策定されてから、我が国では、21世紀初頭までに10万人

(43) その一方で、今日、我が国では、日本人に対して求人募集を行っても応募者がなく、研修生・技能実習生がいなければ事業を継続できない状況にある中小零細企業が多いという事実を見過ごすことはできないという指摘もある（経団連第一次提言 前掲注（4））。

(44) 「規制改革推進のための3か年計画」前掲注（13）、pp.85-86。

(45) 『研修・技能実習制度研究会中間報告書』平成19年5月17日・厚生労働省HP <<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/05/dl/s0517-2a.pdf>> 同報告書では、受け入れた外国人の法的保護を図る観点から、労働関係法令の適用されない研修の期間を廃止し、当初から3年間の技能実習（労働関係法令の適用あり）に一元化するという制度見直しの方向性が示された。また、技能実習終了後一度帰国させた上で、問題の少ない企業単独型の直接受入れの場合に限り、2年間の再技能実習を認める案等も示された。

(46) 『外国人研修・技能実習制度に関する研究会とりまとめ』平成19年5月14日・経済産業省HP <<http://www.meti.go.jp/press/20070514005/gaikokujinkenshu-torimatome.pdf>> 同とりまとめでは、現行制度を維持しつつ、不正な受入れ機関の受入れ停止期間延長や、優良受入れ企業の認定制度導入等により改善を図る対応策が示された。また、期間終了後に2年間の再技能実習を、企業単独型受入れの場合のみならず、中小企業等の協同組合等による団体監理型受入れの場合でも認めるとしている。

(47) 厚生労働省及び経済産業省の研究会が研修・技能実習制度の見直しについて述べたのに対し、平成19年5月15日、当時の長勢甚遠法務大臣は、外国人受入れの目的を必要な労働力確保に資するものに転換し、一定の要件を満たし許可を受けた受入れ団体の下で、専門的、技術的分野以外の分野について、3年間の期限付きで外国人労働者受入れを認めることとした上で、技能実習制度を廃止する（研修制度については存置し見直しを行う。）旨の私案を公表した（注（15）参照）。

(48) 経済財政諮問会議『労働市場改革専門調査会第2次報告』平成19年9月21日・<<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/work/13/item1.pdf>> 同報告では、3年間を通じて付与される「技能実習」の在留資格を創設し、労働法規の適用を可能とするほか、2年間の高度技能実習制度の導入、対象職種等の拡大、技術移転という本来の趣旨の徹底等を内容とする制度再構築の方向性が示された。

(49) (社)日本経済団体連合会も次の提言をとりまとめている。(社)日本経済団体連合会『外国人研修・技能実習制度の見直しに関する提言』2007.9.18.<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/068.pdf>> ここでは、現行制度を維持しつつ、研修1年・技能実習2年という期間を見直し、一定レベルの技能検定試験に合格すれば、1年の研修期間が経過していても技能実習に移行し得ることとする案が示されたほか、受入れ人数枠等の拡大、再技能実習制度の導入等が提言されている。

(50) なお、留学生等の適正な受入れのためには、大学等の教育機関における教育や研究の質の向上、奨学金や宿舍等の拡充等の環境整備など、教育政策をはじめとする幅広い観点からの検討が重要であることはいうまでもないが、本稿のテーマとの関係上、以下では、出入国管理制度に関わる問題に限定して述べることとする。

(51) 中曽根首相（当時）の意向を受け、文部省（当時）に置かれた21世紀への留学生政策懇談会は、『21世紀への留学生政策に関する提言』（昭和58年8月31日）において、我が国が21世紀初頭までに当時のフランスと同程度の10万人の留学生受入れ国となるという目標を示した。また、翌年（昭和59年）にまとめられた留学生問題調査・研究に関する協力者会議の『21世紀への留学生政策の展開について』（昭和59年6月29日）では、留学生受入れのための具体的な施策に関する長期的指針が示されている。

の留学生を受け入れることを目標として、留学生・就学生⁽⁵²⁾受入れの大幅な拡大を図ってきた。

こうした留学生等⁽⁵³⁾の受入れは、諸外国との相互理解の増進や人的ネットワークの形成等の観点から望ましいのみならず、優秀な留学生が我が国において就職することとなれば、我が国にとって必要な専門的知識や技術等を有する労働者の受入れにもつながる⁽⁵⁴⁾。平成15年には10万人の留学生受入れという目標が達成され⁽⁵⁵⁾、近年では、大学等を卒業した後に我が国において就職する留学生の数も増加している⁽⁵⁶⁾。

しかしながら、ここに至る過程では、目標達成のため入国に係る審査手続等が緩和されることがあり、そうした措置がとられたときは、留学生等を偽装した不法就労者が流入するなどの問題が生じている⁽⁵⁷⁾。

例えば、10万人計画策定当初には、受入れ拡大のため、査証申請手続の負担軽減やアルバイト規制緩和等の措置がとられたところ、就労が真の目的でありながら、就学生を装い日本語教

(52) 平成元年入管法改正の際に新設された「就学」の在留資格は、我が国の高等学校、専修学校（専門課程を除く。）、各種学校等において教育を受ける活動を行う外国人に付与されるものであり、我が国の日本語教育機関で専ら日本語を学習する者については、多くがこの在留資格を付与されることとなる（専修学校の専門課程において専ら日本語の教育を受けようとする場合には、「留学」が付与されることとなる。）。これに対し、「留学」の在留資格は、我が国の大学、高等専門学校、専修学校の専門課程等において教育を受ける活動を行う外国人に付与されるものである。なお、我が国の日本語教育機関で専ら日本語を学習しようとする外国人が「留学」又は「就学」の在留資格を付与されるためには、当該教育機関は、法務大臣が告示をもって定める日本語教育機関に該当しなければならない。当該の告示として、「出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の基準を定める省令の留学及び就学の在留資格に係る基準の規定に基づき日本語教育機関等を定める件」（平成2年法務省告示第145号）が制定されている。

(53) 「就学」の在留資格をもって我が国の日本語教育機関等において教育を受ける外国人は、通常「留学生」の数には含まれない（注（55）参照）。しかし、平成15年12月の中央教育審議会答申が述べているように、「日本語教育機関で学ぶ者の約7割が、我が国の高等教育機関へ進学しているなど、多くの留学生にとって日本での留学生活の第一段階は日本語教育機関における学習である」（中央教育審議会『新たな留学生政策の展開について（答申）－留学生交流の拡大と質の向上を目指して』平成15年12月16日、p.15。<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/03121801/009.pdf>）と考えられており、同答申では、「留学生政策の一環として日本語教育機関の質的向上や学生への支援を着実に行うべきである」と述べている。

(54) 例えば、経団連第一次提言（前掲注（4））は、専門的、技術的分野における外国人の受入れを図る観点から、留学生の我が国における就職を促進すべき旨を述べている。なお、留学生の我が国における就職活動の円滑化を図るため、平成16年以降、大学等を卒業した留学生が我が国において就職活動をする場合には、一定の要件を満たせば、在留資格を「短期滞在」に変更した上で、最長180日間まで滞在することが認められるようになった。「構造改革特別区域基本方針等において定められた規制改革について」<<http://www.immi-moj.go.jp/keiziban/happyou/kaikaku.html>>（後出の平成18年3月付文書も参照。）また、平成18年以降、就職活動を目的とする「短期滞在」の在留資格での在留中に就職が内定した場合において、就職先企業等が在留状況を十分に管理する旨の誓約書を提出するなどの一定の要件が満たされたときは、在留資格を「特定活動」に変更した上で、採用時までの在留を認める措置がとられることになった。法務省入国管理局「規制改革・民間開放推進3か年計画等において定められた規制改革について」平成18年3月<<http://www.immi-moj.go.jp/keiziban/happyou/kiseikaikaku.html>>さらに、平成19年11月以降は、卒業後も継続して起業活動を行う留学生で、一定の要件を満たすものについては、卒業後、在留資格を「短期滞在」に変更した上で、最大180日間の在留が認められることとなっている（この場合には、起業後に、在留資格を「投資・経営」に変更することとなる。）。法務省入国管理局「大学卒業後も継続して起業活動を行う留学生の卒業後の継続在留について」平成19年11月<http://www.immi-moj.go.jp/keiziban/happyou/071031_kigyoutadoudou.html>

(55) 平成15年5月1日の留学生数は、初めて10万人を超え、109,508人となった。平成19年5月1日現在の留学生数は、118,498人である。独立行政法人日本学生支援機構「平成19年度外国人留学生在籍状況調査結果」平成19年12月、p.1。<http://www.jasso.go.jp/statistics/intl_student/documents/data07.pdf> この「留学生受入れの概況」（平成15年度までの数値は文部科学省調べ）にいう「留学生」は、「留学」の在留資格を付与されて、我が国の大学等において教育を受ける外国人学生をいうとされており、就学生の数を含まない。

(56) 平成18年中に就職を目的として在留資格変更の許可を受けた外国人は、8,272人で、平成14年以降、一貫して増加傾向にあり、平成17年（5,878人）と比較して40.7%の増加、平成14年（3,209人）と比較すると157.8%の増加となっている。『出入国管理 平成19年版』前掲注（10）、p.27。

(57) こうした経緯は、次の資料に詳しい。明石純一「日本の留学生政策をめぐる一考察－『10万人計画』から『新たな留学生政策』へ」『国際政治経済学論集』19号、2007.3、pp.107-119。また、平成12年の審査方針変更までの状況については、次の資料も参照。栖原暁「日本の留学生政策」駒井洋編著『国際化のなかの移民政策の課題』（講座 グローバル化する日本と移民問題 第1期 第1巻）明石書店、2002.5、pp.161-205。

育機関に入学する者が相次ぎ、また、日本語教育機関の側でも就労の斡旋を行う事例が報告されるなど、様々な弊害が現れた。このため、昭和63年10月には、査証申請手続に係る提出書類の要件が加重されるなど手続が厳格化されている⁽⁵⁸⁾。

次に、10万人計画の後期が始まった平成4年から数年間にわたり受入れ人数が伸び悩んだことから、平成6年以降、身元保証に係る負担軽減、大学院進学時の在留期間の延長に係る要件緩和、アルバイトに係る規制緩和、就学生の在留期間延長等の様々な受入れ促進策が講じられ、平成12年1月には、入国・在留に係る申請時の提出書類が大幅に簡素化された⁽⁵⁹⁾。この結果、留学生受入れ数は回復したものの、不法就労等を目的とする偽装留学生等も現れ、平成12年頃から、留学生の失踪、不法残留、犯罪への関与などの事件が頻発するようになった⁽⁶⁰⁾。このような事態に対処するため、平成15年11月からは、再び各種審査の厳格化が図られている⁽⁶¹⁾。

このような留学生受入れの現状については、数値目標達成のため留学生の量的拡大を急ぐあまり、質の低下を招いたのではないかという議論がなされている⁽⁶²⁾。

第3次計画では、これらの点に関し、他の行政分野における留学生受入れ施策と連携しつつ、例えば、日本留学試験、日本語能力試験の結果等の活用や、不法残留等の状況に応じたメリハリのある審査などを通じ、真に我が国での勉学を目的とし、能力を有し、勉学を継続できる環境の整っている留学生等の受入れを促進する一方で、留学生等を偽装する等の外国人に厳格に対処することで適正な受入れを確保するなど、質の高い学生の受入れに貢献していくと述べている。

6 不法滞在者対策

昭和60年のプラザ合意以降の円高や平成元年以降の我が国のいわゆる「バブル経済」等を背景として、就労を目的として我が国に入国・在留する外国人が急増した。これらの外国人の大部分は、就労の認められない在留資格の下で収益の伴う活動を行う資格外活動者や、在留期間が経過しても帰国しないで稼働する不法残留者等の不法就労外国人であったとみられている⁽⁶³⁾。

(58) 明石 同上, p.113-114. この間の事情については、次の資料も参照。田中宏「深まる『不法就労』の現実と方針の乖離－入管法改正の位置づけ」『法学セミナー』428号, 1990.8, pp.21-23. 手続の厳格化の結果、中国では、既に日本語教育機関やブローカーに入学金や手数料を支払ったにもかかわらず、査証が発給されなくなった申請者が続出し、昭和63年11月には、これらの申請者等が査証発給を求めて上海日本国総領事館に押し寄せるといふ「上海事件」が起こった。こうした事態を受けて、日本語教育機関の質の向上を図るため、同年12月23日には、文部省の「日本語学校の標準的基準に関する調査研究協力者会議」が「日本語教育施設の運営に関する基準」をとりまとめ、平成2年3月から日本語教育振興協会が同基準に基づく日本語教育施設の審査・認定事業を行うようになった。さらに、平成6年11月には、「我が国における日本語就学生の在留状況と今後の受入れ方針」が策定され、日本語教育施設の在籍管理状況に応じた取扱いの実施、就学生の経費支弁及び日本語学習に関する意思と能力に係る審査の徹底等を基本方針とする入国・在留審査が実施されることとなった。この方針の概要は、次の資料に掲載されている。法務省入国管理局「日本語就学生の在留状況と今後の受入れ方針」『国際人流』93号, 1995.2, pp.18-21.

(59) この方針は、「今後の留学生及び就学生の入国・在留審査方針について」（平成12年1月）として示された。同方針は、次の資料に掲載されている。片山義隆「留学生及び就学生の入国・在留審査方針の策定について」『国際人流』153号, 2000.2, pp.2-12.

(60) 明石 前掲注 (57), p.117-118.

(61) 「在留資格『留学』及び『就学』に係る審査方針について」（平成15年11月11日）による。この審査方針は、次の資料に掲載されている。『日本語教育振興協会ニュース』77号, 2003.11.30, pp.41-45.

(62) 明石 前掲注 (57), p.118. 平成15年12月の中央教育審議会答申も、留学生の急増に伴う質への懸念に言及するに至っている。中央教育審議会 前掲注 (53), p.6.

(63) 『入管行政の歩み（再訂版）』法務総合研究所, 2004.3, p.48. この時期、在留期間が経過しても帰国しない不法残留者の数は、平成2年7月1日に106,497人であったのが、平成5年5月1日には298,646人に増加している。法務省入国管理局「本邦における不法残留者数について（平成13年1月1日現在）」【第1表】国籍（出身地）別 性別 不法残留者数の推移」平成13年4月。<<http://www.moj.go.jp/PRESS/010413-1/010413-1-1.html>>

これらの不法就労外国人の中には、テレホンカード等の偽造や麻薬・覚せい剤の密売等の犯罪に関与する者も多く、我が国の安全や秩序への悪影響が懸念されたほか、当該外国人が低劣な条件の下での就労を余儀なくされていること等が問題となった。

このような事態に対し、上陸時等の審査の厳格化、在留資格認定証明書交付申請等に係る入国事前審査の厳格化、偽変造文書対策の強化、不法滞在者⁽⁶⁴⁾等の摘発強化、収容施設の整備と早期送還の実施等が行われたほか、入管法も数次にわたり改正され、不法就労者⁽⁶⁵⁾を雇用する事業主等を処罰する規定の新設（平成元年⁽⁶⁶⁾）、集団密航を助長・援助する行為等を罰する規定の新設（平成9年⁽⁶⁷⁾）、我が国に不法入国又は不法上陸した後に引き続き不法に在留する行為を処罰する規定の新設（平成11年⁽⁶⁸⁾）、外国人犯罪や文書偽変造等に対処するための退去強制事由の整備（平成13年⁽⁶⁹⁾）、不法入国の罪等の罰金額の引上げ、出国命令制度や在留資格取消し制度の創設（平成16年⁽⁷⁰⁾）等が行われた。

こうした取組みの結果、不法滞在者数は、徐々に減少しているものの、依然として20万人前後の高い水準に留まっており⁽⁷¹⁾、平成15年12月に犯罪対策閣僚会議において決定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」は、こうした不法滞在者が犯罪の温床となっているとして、その後の5年間で半減させると述べている⁽⁷²⁾。

こうした状況を受けて、第3次計画でも、不法滞在者を大幅に縮減し、我が国の治安を回復するための取組みとして、水際対策の推進、厳格な在留審査、綿密な情報分析と関係機関と連携した強力な摘発等の項目が掲げられた。

おわりに

少子高齢化の進展に伴い、人口減少期を迎えつつある中、今後、我が国では、福祉や社会保障のみならず、様々な分野において抜本的な制度改革の検討を余儀なくされると考えられる。

我が国のとるべき対応策として、国の在り方という巨視的な観点から、人口の自然減に従い縮小していく「小さな日本」への道と、人口減を外国人の受入れにより補って現在の経済大国の地位を守る「大きな日本」への道という両極端の選択肢を示して論ずる見解もある⁽⁷³⁾。

いずれの道をとるにせよ、我が国にとって有用な人材をいかに適正に受け入れ、また、好ま

(64) 不法滞在者には、在留期間が経過しても我が国に残留する不法残留者のほか、入国審査官から上陸の許可等を受けずに我が国に上陸した不法上陸者、有効な旅券等の所持等の要件を満たさずに我が国（領海）に入った不法入国者がある。

(65) 平成元年の入管法改正により、当該外国人が付与されている在留資格の下では認められていない活動のうち、「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」が退去強制又は罰則の対象となる資格外活動に当たることとなった（入管法19条1項）。この資格外活動のほか、不法入国者、不法残留者等の行う活動であって報酬その他の収入を伴うもの（日常生活に伴う臨時的報酬等を含む一切の収入を伴う活動が該当する。坂中英徳・齋藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説（改訂第3版）』日本加除出版、2007、p.895。）が不法就労活動に当たる（入管法73条の2第2項）。

(66) 平成元年法律第75号による。

(67) 平成9年法律第42号による。

(68) 平成11年法律第135号による。

(69) 平成13年法律第136号による。

(70) 平成16年法律第73号による。

(71) 平成19年1月1日現在の不法残留者数は、170,839人となっている。これに不法入国者の推定数3万人を加えると、約20万人の不法滞在者が我が国に潜在しているとみられている。『出入国管理 平成19年版』前掲注（10）、p.34。

(72) 『犯罪に強い社会の実現のための行動計画－「世界一安全な国、日本」の復活を目指して』犯罪対策閣僚会議、平成15年12月、p.4. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/031218keikaku.pdf>>

(73) 坂中英徳「外国人受け入れ政策は百年の計である－目指すべきは『小さな日本』か『大きな日本』か」『中央公論』119巻2号、2004.2. pp.222-232。

しくない者の入国をいかに阻止するかが重要な鍵となる。出入国管理制度は、そうした人の出入りを管理する法的仕組みであることから、「小さな日本」と「大きな日本」のいずれを選択するのかを考えることは、出入国管理制度の在り方考えることにもつながる。

今後、出入国管理をめぐる課題を検討するに当たっては、なお一層、将来の国の在り方についてのビジョンに基づく議論が求められることとなろう。

我々は、重大な選択を迫られている。

(てらくら けんいち 行政法務課)