

日本の外国人受入れ政策に関する一考察

——「令和三年二月入管法改正法案」挫折の背景——

瀧川 修 吾

一 問題の所在（共生社会の理想と難民認定率の低さ）

名古屋出入国在留管理局の施設に収容され、体調不良を訴えていた三〇代の女性が、二〇二二年三月六日に死亡するという大変痛ましい事件が発生した^①。女性は「不法滞在」で昨年八月二〇日から同入管施設に収容されていたが、亡くなる二日前に診察した医師が「仮放免」を勧める報告をしていたにもかかわらず、所轄の最上級行政庁たる法務省が同九日に公表した事件の中間報告にはこれらの事実について記載がなかったという^②。そのことが関係者への取材で明らかになったのが四月二三日のことで、折も折、国会では二月一九日に閣議決定された「出入国管理及び難民認

定法及び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の一部を改正する法律案」(以下、同法は入管法と略記する)が審議されていた。^③

入管法改正案に反対する動きは、この事件への疑惑が明るみにできると一層の高まりをみせた。^④ 当時は、コロナ禍の第四波によりやく収束の兆しが現れるかという微妙な時期にあったが、いまだワクチン接種も軌道に乗っているとは言いがたい状況にあった。一年延期された二〇二〇年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催という一大イベントを七月二三日に迎え、その実施に対する反対論が勃興し、菅義偉内閣の支持率も、五月一日付のNHK世論調査では「支持」が三五%に対し「支持しない」が四三%で、支持率の逆転現象が生じていた。^⑤ 一時は強行採決をも辞さない姿勢を見せていた与党と菅内閣であったが、同一八日改正法案の今国会での成立を断念した。^⑥

昨今、少子高齢化の進行により日本人の労働力人口は減少を続け、これを補う形で日本に在留する外国人の数は増加し、二〇二〇年末で二百八十八万七千百十六人に達した。^⑦ 日本の在留外国人は、二〇〇九年度から二〇一二年度のようにリーマンショックや東日本大震災の影響で減少した時期もあり、コロナ禍の影響を受けた二〇二〇年度も流石に減少したが、ほどなく三百万人に達する見込みである。^⑧ 二〇一一年以降、人口減少社会に転じた日本で現在の産業規模を維持するために必要な外国人を受け入れることは、一方で日本側の国益に適うと同時に、他方で在留する外国人にとっても治安が良く経済的に豊かな社会での就労は魅力的といえる。^⑨ したがって日本の外国人受入れ政策の前提条件は、受入れ側にとっても在留する外国人にとってもメリットがあり、関係調整さえ順当かつ綿密に行われれば、双方が納得する理想的な「共生社会」を実現することが可能であるといえよう。

日本が目指すべき持続可能で発展的な社会のグランドデザインは、そのように描かれるのが理想であり、二〇一八

年七月二四日に閣議決定された「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」では、「日本で働き、学び、生活する外国人の受入れ環境を整備することによって、外国人の人権が護られ、外国人が日本社会の一員として円滑に生活できるようにしていく必要がある」と受入れ国としての責任が表明されている。¹⁰ さらにここでは、法務省がその「司令塔」となり、内閣官房と共に「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」を開催することとされ、現在までに九回が開かれている。¹¹ また、出入国在留管理庁（以下、入管庁と略記）のホームページでは、「ルールを守って国際化」というメルクマールのもと、活動紹介の動画を公開し、「円滑かつ厳格な出入国審査」と「在留外国人の適正な管理と支援」、「難民の認定」という基本職務に加え、「外国人との共生社会を実現させる」ことを使命に標榜し、国民の理解に供している。¹²

ところが、今回の入管法改正案は、日本における難民問題、特にその認定数が極端に少ないという統計上の事実が脚光を浴び、挫折を余儀なくされた。確かに、昨年二〇二〇年の難民申請者が二千九百二十六人であったのに対し、難民と認定されたのが四十七人（二・二％）で、「人道的な配慮を理由に在留を認めた者」を含めても九十一人（二・三％）であったと知ると、これは誰しもが直感的に少ないと感じる数字であろう。しかも、これはコロナ禍の影響で母数が例外的に少ない年度の難民認定率で、その前年の二〇一九年は申請者一万三百七十五人に対し認定者四十四人（〇・四％）、二〇一八年度は同じく一万四百九十三人に対し四十二人（〇・四％）¹⁴であったと聴かされると直感では確信に近づき、今度はいわゆる先進諸国の難民認定率が気になるはずである。

そこでインターネットを使用できる人々の多くは、NPO法人難民支援協会のホームページで、「ドイツが二五・九％／五万三千九百七十三人、米国が二九・六％／四万四千六百十四人、フランスが一八・五％／三万五十一人、

カナダが五五・七％／二万七千六百八十八人、英国が四六・二％／一万六千五百六十六人」と、日本の「〇・四％／四十四人」が分かり易い棒グラフで比較され、「日本は難民認定が少なすぎる」「いや、数の問題ではない。ちゃんと審査をやった結果が少ないだけだ」という強烈なスローガンに接するはずである。¹⁵ さらに熱心な者は、これらの元データを提供している国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のホームページにアクセスし、二〇一九年末の時点で、世界には紛争や迫害により故郷を追われた人が約七千九百五十万人もおり、そのうち難民が約二千六百万人、庇護を申請している者が約四百二十万人もいることを知るであろう。¹⁶

かくて「最も困窮している外国人」である難民をほとんど認定していない日本政府が、外国人との共生社会を理想として掲げることに齟齬が生じ、令和三年二月の入管法改正法案は挫折することとなった。¹⁷ 若者たちの感覚からすれば、外国人労働者はすでに日本の社会のそこかしこに溢れているのだから、難民にだけ意地悪をせずに受け入れてあげれば良いではないかといった素朴な疑問があるようである。NHKが二〇二〇年三月に行った世論調査によれば、「日本に外国人が増えることへの賛否」は、「一八～二九歳」では「賛成」が五〇％、「どちらかといえば賛成」が四五％、両者を合わせると九五％で、「どちらかといえば反対」の五％を圧倒的に上回った。¹⁸

それでは、政府がめざしている外国人との共生社会とはいったいどのようなものなのか、そしてそれは国民のコンセンサスが得られるような理想的なものなのか。この疑問に結論を出すには、日本の外国人受入れ政策がどのように形成され、推移し現状に至ったのかを歴史的に俯瞰してみる必要がある。

二 出入国管理及び難民認定法の構造とその基本方針

元来の日本は、四季のある住み良い土地柄ではあるが、第二次世界大戦後の荒廃からの復興、高度経済成長期を経ることで、ようやく外国人が働くために中長期にわたって在留したいと思えるような魅力的な姿を取り戻していった。現行の入管法は、一九五一（昭和二六）年一〇月四日に「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件」に基づく政令として制定され、最終的に現在の名称「出入国管理及び難民認定法」に落ち着いたのは一九八一年のことである。¹⁹ 広く知られるように、日本の法体系には主に明治期に導入された大陸法系と、第二次大戦後に導入された英米法系が混在しているが、入管法はまさしく後者である。在留資格制度という難解な印象を受けるが、アメリカでいう「ビザ」が日本の「在留資格」と捉えると理解が容易で、その要件を満たさない者は日本に受け入れないのが制度の基本設計となっている。²⁰ ここが一つ重要なポイントといえるが、「在留資格」を持たず、日本に住みたいという単純な動機に基づく外国人の中長期滞在、換言すれば「移民」は認めない方針が、現行の制度はもちろん、日本では一貫して採用され続けているのである。²¹

制度の詳細な歴史は割愛するが、入管法は、第一条に「本邦に入学し、又は本邦から出国する全ての人の出入国及び本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図るとともに、難民の認定手続を整備することを目的とする」とあるように、一方で外国人の「出入国」と「在留」の管理、他方で「難民認定」という、本来的には「別個」でありながら、運用上はきわめて密接な関係をもつ、二つの行政行為について定められた法律である。なぜなら前者、すなわち主権の及ぶ範囲である領域を有する国家への出入りとそこでの在留を管理することは、まさに近代以降の主権

国家にとってその前提条件をなす本質的な統治行為であり、むしろ難民も外国人には違いないため、その受入れの可否を決定する行為自体は広義にはここに含まれよう。

しかし、後者すなわち難民認定は、本質的に国家間の約束である国際法により、難民に対する一定の保護措置等が求められ、これに対応すべく整備された国内法に基づく行為である⁽²²⁾。具体的には、専ら第二次世界大戦の惨禍を受けて一九五一年に国連で作成された「難民の地位に関する条約」と、その適用範囲を拡大するための「難民の地位に関する議定書」(一九六七年発効)に、日本が一九八一年に加入したことで生じた国際法上の関係である⁽²³⁾。そして同年、これに合わせて出入国管理令が改正され、入管法の目的に加わったのが難民認定とその受入れであり、これは国際協調主義を掲げる民主主義国家として、戦後からの復興を成し遂げた日本が自ら負うた義務といえる⁽²⁴⁾。

こうして在留資格に基づく出入国在留管理と、難民の条件に合致しさえすればこれを庇護する難民認定制度が一つの入管法のもと、一つの行政組織によって運用されることになったが、少なくとも後者の影響で前者の受入れが甘くなることはなかった。むしろ制定当時の出入国管理令では、第四条第一項に現行の在留資格を定めた規定があり、その最後の第一六号は「前各号に規定する者を除く外、外務省令で特に定める者」とされており、これに基づく省令により「法務大臣(制定当時は入国管理庁長官)が特に在留を認める者」として様々な外国人の受入れが行われていた⁽²⁵⁾。しかし、こうした弾力的な運用では、来日する外国人やこれを受け入れようとする企業にとっても基準が不明瞭といわざるを得ず、現行制度に連なる基本的枠組みが構築された一九八九(平成元)年二月の入管法改正では、第一に「在留資格」の新設・整備と、第二に「審査基準の明確化と入国審査手続の簡易・迅速化」、そして第三に「不法就労問題に対処するための関係規定の整備」が目的とされた⁽²⁶⁾。

この点は、一九九二年に出された最初の「出入国管理基本計画」⁽²⁷⁾でも分析されているように、「外国人を雇用したいとする各方面からの要請が増す一方で、観光客等を偽装して入国し不法に就労する外国人の増加も顕著な現象」で、「近隣諸国との間の所得格差等を反映し、就労の意思を隠して上陸審査をくぐり抜け不法就労する外国人は増加の一途をたどっており、不法就労目的で来日し上陸を拒否された外国人の数もここ数年の間に急増」という状況が背景にあった。⁽²⁸⁾戦後の復興から急成長を遂げ、四十二年間にわたって世界第二位の経済大国であり続けた日本の労働市場は、いまだ発展の途上にあつた外国の人々には羨望の的となり、適正な管理を怠れば「国内的のみならず国際的にも影響を及ぼすもの」となってしまうたのである。つまり、日本の急成長の副産物が「周辺諸国との著しい経済格差」であり、結論この問題が日本と近隣アジア諸国との関係調整をきわめて難しいものにしてきたといえる。

三 日本における不法就労問題と入管法の整備

一般に、在留資格のない「不法滞在者」が就労をすれば「不法就労」にはなるが、イコールではない。不法滞在者は、①「不法入国者」及び②「不法上陸者」と、許可された滞在期間を超過した③「不法残留者」に分類される。⁽²⁹⁾①と②は日本に入国する前の水際で阻止することが望ましいが、事後的に摘発され「退去強制手続」をとることも少なくない。次節で述べるように、虚偽の申請により上陸許可を受けて在留を始める「偽装滞在者」⁽³⁰⁾もおり、許可を受けずに資格外の就労をするケースもあるため、実態の把握は容易ではない。⁽³⁰⁾入管庁では、現在でも概ね毎年六月からの一ヶ月間を「不法就労外国人対策キャンペーン月間」とし、外国人を雇用する事業主を対象に、不法就労にあたる三つのケースについて注意を喚起している。⁽³¹⁾すなわち①不法滞在者や被退去強制者が働くケース、②入管庁から働く許

可を受けずに働くケース、③入管庁から認められた範囲を超えて働くケースがあげられ、「就労制限の有無」や「資格外活動許可」の欄を確認すること、在留カードの偽造を見破る具体的な方法なども紹介されている³²。現在に至っても日本の外国人受入れ政策に暗い影を落とす不法就労問題とは過去どのようなものであったのか。

バブル経済の崩壊が目前に迫った一九九〇(平成二年)の日本への新規入国者「約二百九十二万八千人について在留資格別に見ると、観光等を目的とする「短期滞在」が約二百七十四万人と全体の約九十二%を占め」ていたとい³³う。当時の状況と比較するに、ちょうど三十年後にあたる二〇二〇年の新規入国者数は約三百五十八万人でその差六十六万人(約一・二倍)であるから、一見するとそこまでの大差は無いようにもみえる³⁴。しかしこれはコロナ禍で入国者が一時的に激減した数字で、過去最高を記録した二〇一九年と比較してみると、何と新規入国者が約二千八百四十万人で「短期滞在」が約二千七百八十一万人(九七・九%)であったという。ICTの飛躍的な進歩があったにせよ、約九・七倍の増加率には驚嘆するばかりで入管行政の繁忙な状況がここからも窺える³⁵。

一九九〇年に話を戻すと入管法違反で「上陸拒否」となった外国人は、「就労の意思を隠し短期滞在の観光客を偽装する等上陸目的を偽ったことによるもの(同法第七条第一項第二号の不適合)が最多で、その数は上陸拒否者総数一万三千九百三十四人の八三・五%を占める一万一千六百三十五人」とのこと、これは水際対策の成果である³⁶。他方、同年に「退去強制手続」を受けた外国人「三万六千二百六十四人」でみても、「不法残留」が三万二千六百四十七人」と最も多く、「その大半は「短期滞在」で入国」している³⁷。ここで看過できない問題が不法就労を仲介するブローカーの存在である。「被退去強制者のうち調査対象とした二万一千五百三十七人」のうち、「六八%がブローカー等仲介者の関与を認めている」とのこと³⁸で、つまりは、外国人がうっかりオーバーステイになり不法就労をしてしま

1人当たり名目GDP	1990年	1993年	2014年	2019年	2020年
日本	25,896	36,425	38,523	40,802	40,146
アメリカ	23,848	26,364	55,025	65,254	63,416
韓国	6,610	8,886	29,253	31,846	31,497
中国	347	521	7,694	10,243	10,484
台湾	8,167	11,257	22,844	25,936	28,306
ベトナム	122	235	2,567	3,415	3,499
フィリピン	829	950	2,996	3,512	3,330
タイ	1,564	2,209	5,952	7,815	7,190
インドネシア	771	1,013	3,534	4,196	3,922
パキスタン	495	582	1,310	1,349	1,260
バングラデシュ	338	336	1,119	1,855	1,998
スリランカ	546	667	3,817	3,852	3,679
シンガポール	12,763	18,290	57,565	65,641	58,902

単位：US\$／出典：IMF統計／グローバルノート (<https://www.globalnote.jp/>) で作成

うという単純な構図ではなく、不法就労を仲介・斡旋する組織的な人身売買がビジネスとして成り立っていた次第である。文化や言葉の問題に由来するのか、「不法就労者自身と同じ国・出身地の者の仲介を受けるケースが多」かったようである。関与したのが韓国人というケースが二千五百四十七人（二七・四％）、フィリピン人が一千六百五十九人（一一・三％）、パキスタン人が一千四百八十三人（一〇・一％）であったのに対し、関与したのが日本人というケースも二千二百三十九人（二五・三％）に達している³⁹。

上の表は、日本と幾つかのアジア諸国及び地域の豊かさを比較する指標として作成し、参考までにアメリカも加え、本稿で注目した年ごとの一人当たり名目GDPを抜き出してみたものである⁴⁰。かつて日本と近隣アジア諸国との間には、いわゆる一攫千金を夢見る偽装滞在者や、本国に送金しても余裕ある生活が可能な日本を離れがたくなる者が現れても不思議ない圧倒的な経済格差が存在していたことが一瞥して分かる。

背景となる国際政治史をみても、一九九一年には湾岸戦争が発生し、憲法で国際協調主義を掲げる日本は、その根幹にある平和主義との矛盾に苦しみつつも、国際紛争の渦中に巻き込まれていった。一九九二年には自衛隊を停戦監視のためにカンボジアへ派遣し、二〇〇一年のアフガン戦争、ついで二〇〇三年のイラク戦争でもテロ対策特別措置法に基づき自衛隊を現地へ派遣した。とりわけアフガン戦争の誘因となった同年九月の同時多発テロは、冷戦終結後の情眼を貪る間もなく、戦争は概ね遠方の貧しく危険な紛争地帯で起こるものという常識を打ち破り、むしろ世界中の比較的恵まれた都市に暮らす人々こそを自爆テロと国家なき戦争への恐怖で震撼させた。

このような社会情勢のもと、日本における不法残留者の数は、一九九三年五月一日時点で約三十万人に達してピークを迎えたが、以後は減少に転じ二十七〜二十五万人程度で推移していった⁽⁴¹⁾。具体的な取締体制を強化すべく入管法も改正され、一九九七年には集団密航への対策が新設され(第七四条〜七四条の六)、一九九九年には不法在留罪が新設され(第七〇条第二項)、さらに退去強制された者の上陸拒否期間も一年から五年に伸張されるなどした(同第五条第一項第九号の改正)⁽⁴²⁾。また、二〇〇四年から実施された「不法滞在者五年半減計画」に基づく総合的な不法滞在者対策の結果、約二十二万人いた不法残留者は、二〇〇九年一月一日時点で約十一万三千人となり(四八・五%減少)、不法入国者も推計で「三万人」いたものが、「一万五千〜二万三千人」にまで減少した⁽⁴³⁾。この施策は、犯罪対策閣僚会議がまとめた「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」において、治安回復のための三つ目の方針「国境を越える脅威への対応」として「不法入国・不法滞在対策等の推進」が図られたことを受けてのものである⁽⁴⁴⁾。同計画は「今、治安は危険水域にある」という大変印象深い書き出しで始まっているが、外国人による不法就労問題は、日本社会の治安全般にかかわる問題の一角をなす、きわめて重要な要素となっていたのである。

四 日本の外国人受入れ政策の近況と受入れのサイドドア問題

以上みてきたように、日本にはかなり根深い外国人による不法就労問題があり、国際情勢の目まぐるしい変化に対応すべく、一九八九（平成元）年以来の入管法の基本構造は崩さず、そこにさまざまな仕組みを追加的に組み込むことで体制を整備してきたことが分かるであろう。かくて警察行政も連携した総合的かつ積極的な対策により、不法残留者は減少し続け、二〇一四年一月一日時点には、過去最少の五万九千六十一人にまで減少した⁽⁴⁵⁾。

このことは前掲の表をみても一目瞭然であるが、日本の社会がバブル経済の崩壊で長い平成不況に陥った一方で、アジア諸国がめざましい急成長を遂げたことで、かつての犯罪を誘発するかのような経済格差も幾分かは是正されていったことも無関係ではない。とはいえ、先ほどの数値はもともとGDPを総人口で割った平均値に過ぎず、まだまだ個人で見ればアジアにも貧困に苦しみ、日本での就労を熱望する人々が少なからず存在する。他方で、日本でも主に農林水産、土木建設などの、俗に「3K（きつい・きたない・きけん）」と呼ばれる幾つかの部門（またはそれに限らず）では、社会の需要、換言すればせつかくのビジネスチャンスが依然としてあるにもかかわらず、日本人が近年これらに就きたがらないため、慢性的に労働力が不足し、事業者が何とかこれを満たすために日々奔走している状況がある。かくして両者を仲立ちする非合法的なブローカーが送出し国と受入れ国の双方にはびこる。不法就労問題の根底にあるこの基本構造が解消されない限り、このイタチごっこは繰り返される定めにある。

現に二〇一五年以降、不法在留者数は六年連続で増加の一途を辿っており、コロナ禍の影響で人の移動に関するあらゆる数値に減少傾向がみられた二〇二一年一月一日時点の二十四人（〇・〇三％）減以外は、最初は千人規模から二

千人規模へ増え、一昨年あたりからは七千、八千人規模での増加傾向をみせていた。⁴⁶ その結果、現在のところ日本の不法残留者は約八万三千人まで増え、概ね十年前の水準に逆行してしまっている。そしてその内、五万人が「短期滞在」からのオーバーステイである。つまり、日本にやってくる外国人の九割超が「短期滞在」で、不法滞在・不法就労の問題もその多くは、性質上、認定が比較的容易になされるこの在留資格から発生しており、三十年以上の時が経過してもその点は変化していないことが分かる。

政治もこの難題を厳しく取り締まるだけで、看過してきたわけではない。移民は受け入れない⁴⁷ という旧来の基本方針を崩さず、働きたい外国人と雇いたい事業者双方の要望を満たすために大別して二通りの手法で、日本に必要な人材の受入れを試みてきたといえる。高度人材一般と日系人については割愛するが、一つ目は、看護・介護分野の外国人就労者の受入れで、元々は「医療」の在留資格で、高度人材の看護師を条件付きで受け入れることしかできなかった。⁴⁷ これを経済連携協定の締結等によりインドネシア(二〇〇八年)を皮切りに、フィリピン(同年)やベトナム(二〇一二年)からの看護師や介護福祉士、さらにその候補者までも受入れ可能にした。⁴⁸ つまり、高齢化社会に対応する人材確保のために、旧来の受入れ範囲を拡大したのである。これらの在留資格は当初「特定活動」とされたが、二〇一六年には正式に「介護」が新設された。この手法は、後述する二〇一八年の新方針にも受け継がれる。

二つ目は、そもそもの日本への入国目的が単純労働に従事することだけでなく、結果的に単純労働に従事することになっても原則は崩れないという考え方で、いわゆる「サイドドアポリシー」と批判されてきた手法である。⁴⁹ 確かに、「教育」を受けることが目的の「留学生」が資格外活動の許可を受け、例えば飲食店でアルバイトをすることは何ら問題がない。なぜなら、こうした就労は実践的に語学力が身に付き、教育効果もあがり一石二鳥といえるからで

ある。むろん一般的な日本人の学生であっても、社会人体験、あるいは学費や生活費の補助とするためにアルバイトはするわけで、そちらが主になって退学や成績不振等に陥ってしまう者も少なからずいる。これは社会人の一歩手前にいる彼らに特有かつ不可避の現象であるが、問題はそこではない。留学生の中には初めから就労を目的としていながら、目的を留学に偽装して入国し、ほとんど登校すらせずにフルタイムで働き、やがて行方不明になってしまうケースもある⁵⁰。問題とすべきは制度の本旨をねじ曲げて目的外に利用するこうした事例である。

例えば一九九三年に始まった「技能実習生制度」がまさにその典型といえる⁵¹。同制度の元来の目的は、この時の労働大臣の国会答弁にあるように「開発途上国の経済発展を支える人材育成」を「我が国の国際協力の観点」から行うとするもので、「我が国の生きた産業技術を直接習得して帰国後はそれぞれの国の産業発展の中心になる人材を育てようという崇高なものであった⁵²。労相は続けて、「ただ、一方において、外国人の労働力に単に人手不足だからといって安易に依存することは厳に慎まなければならないと考えております」と発言し、拍手を受けたようである⁵³。ところが、世人の記憶にも新しいように、現実はまさに労相の懸念通りに単純労働者を受け入れるサイドドアとなつてしまったどころか、同制度のもとでは人身売買まがいのブローカーが暗躍し、「使い捨て」や「奴隷」などと非難される「搾取的で安価な労働力を供給」する違法なバックドアとされてしまった⁵⁴。

その後、二〇〇九年の入管法改正では「技能実習」を独立の在留資格にしたり（研修期間を廃止）、実務研修を行う場合には原則として雇用契約に基づいて技能等を修得する活動を行うこととしたり（労働法による保護を確実化）、二〇一七年には技能実習法が施行され、外国人技能実習機構が設立されたり（監理団体の許可や調査、実習生の保護など）と適正化が図られてきたが、一度、深刻化してしまつた問題を改善することは容易ではない⁵⁵。かつて日本経済が

好況にあった頃には、たとえ劣悪な環境でも、そこで働く外国人からすれば概ね納得の対価が得られた。しかし、人手不足と不況の二重苦にあえぐ昨今の事業者にはそれだけの資力がないことも少なくない。そこでいわゆるミスマッチが生じて、帰国を恐れる外国人側からは待遇改善を主張することが難しく失踪してしまうというのである。⁽⁵⁷⁾

そして二〇一八年には先述した新方針として「特定技能」の在留資格が新設され、これまで行われてこなかった「人手不足の解消」という新たな観点から外国人労働者の受入れが行われることとなった。⁽⁵⁸⁾さまざま問題を抱えていた技能実習制度とも連携が図られ、例えば技能実習二号を良好に修了した実習生は特定技能一号に無試験で移行可能にするなど、事業者が大切に育てた実習生は、その先も特定技能を有する人材として日本で就労し続けられる仕組みも施行され、その周知も図られている。⁽⁵⁹⁾

いわゆる失踪実習生は、ここ数年全体の二%で推移し、年々増加傾向にあったが、新方針が導入された二〇一八年から二〇一九年にかけては、一・七% (総数約五十一万七千人中、約八千八百人) に止まり、僅かながら減少に転じた。⁽⁶⁰⁾母数が大きいため実感はわかないであろうが、それでも失踪者が九千人近くいると言い直せば、その深刻さは十分に伝わることであろう。技能実習制度が本来の目的に添って運用されることを願ってやまない。

むすびにかえて (望まれる熟議)

以上、日本の外国人受入れ政策にまつわる諸相を観てきた。本来、各節を一つの論考としても良いほどのテーマであるが、詳細は別稿を期すとして、今回、現行の日本の外国人受入れ政策を鳥瞰したことでまずもっていえることは何であろうか。それは、日本では難民認定のハードルが高すぎるという統計上の事実は確かに先述した通りであるが、

仮にこれが低かったとしたら国内がどのような状況に陥ったかは想像に難くないという点である。難民ではない者が容易に難民と認定され「定住者」の在留資格が取得できるとなれば、入管行政の存在意義はもはや消失する。⁽⁶¹⁾

いつそ日本の労働市場を世界に開放し「移民国家」に舵を切ってはどうかという見解もあるが、⁽⁶²⁾過去の内閣府による世論調査（一九九〇年と二〇〇〇年）の数値を見る限り、「特に条件をつけずに日本人と同じように就労を認める」を支持する者は一五〜一六％に過ぎず、概ね七割超は、単純労働者は受け入れない（二四〜二二％）か、一定の条件や制限のもとで認める（五七〜五一％）を支持している。⁽⁶³⁾さらに単純労働者を拒絶する意見の五〜六割は「治安の悪化」や「不況の時には日本人の失業が増加する」ことを懸念しており、後者の「条件」や「制限」についても五割弱が「期間に制限をつけ、それ以上の滞在は認めない」を選択している。⁽⁶⁴⁾

そこから二十年を経た今後をどうするかという問題はさておき、日本に必要な人材を入管法の秩序のもとで受け入れていくというこれまでの外国人受入れ政策、すなわち「ルールを守って国際化」というメルクマールは、大局において国民から支持されてきたと評価して良い。しかし他方で、これまでの日本では、例えば選挙の争点として外国人労働者の受入れや不法就労問題を大々的に取り上げ、国民を巻き込んだ堂々たる議論を一度もすることなしに、長年にわたって場当たりにサイドドアからの受入れや労働力の不足した特定分野における外国人労働者の受入れを行ってきたともいえる。その結果、移民は受け入れない⁽⁶⁵⁾という日本の外国人受入れ政策の本旨が、いつの間にか国民からは見えづらい不透明なものになってしまい、難民制度を悪用した不法就労問題が深刻化することへの危機感を一時的に覆い隠してしまったかのように感じられる。

そしてこの問題を考える上でもう一つ忘れてはならないのは、紙幅の都合で触れなかったいわゆるオールドカマー

の問題である。日本には過去「大東亜共栄」という理想を掲げて挫折し、戦争と力による支配の虚しさを痛感させられた歴史がある。⁽⁶⁵⁾そして、その一番の被害者ともいべき在日朝鮮人を道義上、大量に受け入れざるを得なかった歴史がある。⁽⁶⁶⁾帰るべき故郷やアイデンティティを奪われた数十万の人々は、いわば日本の帝国主義が作り出した難民であったにもかかわらず、冷戦下の紆余曲折を経て日本に止まらざるを得なかった。彼らの悲劇は、戦後も永らく続いたのであって、このことは文化や慣習などの一次的社会規範が異なる人々を何の準備もなく強引に受け入れれば、その禍根は本人たちだけでなく二世や三世にまで及ぶというきわめて重要な教訓を残してくれたといえよう。日本の外国人政策に対する負のイメージは、ここでの酷い対応が原点といえるが、未だにサイドドアやバックドアからの受け入れが横行し、外国人たちの人権が蹂躪されている様では過去の教訓が活かされているとはいえない。

日本の国際化は、諸外国との関係においては戦後の急成長と共に経済と政治とが主導するかたちで著しく進展したが、日本国内の社会の在り方についてみれば未だその途上にある。そして、こればかりは経済的な利益主導で上から強引に進めて良い問題ではなく、主権者たる国民の同意と理解とを俟たなければ、生活環境の変化から国内に思わぬ軋轢と不和とが生じ、治安の悪化や社会の分断を招きかねない。「ルールを守って国際化」というメルクマールの先にある外国人との共生社会の姿、すなわち長期的な視座に基づいた外国人受入れ政策のグランドデザインにつき、改めて国民の理解と同意を調達すべく、丁寧な分かり易い説明が求められているといえよう。

今回争点となった「難民申請中の送還停止効」を、現状の無制限から「二度」までに制限する入管法改正案については、「ノンフルフルマンの原則」に違反するという反対論が強かった。しかし、同法案には「難民の認定又は補完的保護対象者の認定を行うべき相当の理由がある資料を提出した者を除く」として、考慮するに相当する環境の変化

があつた場合は「二回」に限定されないという例外がきちんと設けられている。⁽⁶⁷⁾ 本人が希望すれば、何度でも難民申請が行える現行の制度は、認定数の低さだけを考えればバランスがとれているようにみえるが、入管庁の難民調査官の判定や、専門的見地から客観中立的に審査請求に臨む難民審査参与員の面接を徒労に終わらせ、無意味化すると批判せざるをえない。むしろ、何度も審査を受けるチャンスがあるからこそ、疑わしきは難民認定せず⁶⁸⁾ という姿勢を助長しかねない仕組みであり、もちろん通常の行政不服審査ではありえない。極端に言えば無政府状態であり、日本には難民か否かという紛争を最終的かつ決定的に裁定する機関が存在しないに等しい。

これまでの状況を勘案するに、この仕組みが不法滞在の手段として本格的に悪用されだしたら入管行政は大混乱に陥り、そもそも難民認定などできなくなってしまうであろう。⁽⁶⁸⁾ 難民認定のプロセスはことが人命に関わるだけに慎重が期され、現状でも平均で半年から一年の期間を要するからである。⁽⁶⁹⁾ そこで、人権擁護の観点から、入管施設への収容の長期化を防ぐ制度として今回の改正法案には「監理措置」⁽⁷⁰⁾ が設けられた次第であるが、これについても職務を怠った監理人への罰則を懸念するなど反対の声があがった。罰則の軽重については大いに議論すべきであろうが、そも監督責任を果たさなかつた者への罰則がなければ、かえって責任放棄を助長することにもなりかねず、果ては不法滞在者の逃亡を幫助するブローカーすら生みかねないであろう。

根深い不法就労問題と減らない不法在留者数を抱えた状況下で、目的を持った外国人がこれを果たすために来日し、目的を果たして帰国する、あるいは目的が途中で変わったならば、適正な手続を経て在留を続けるといった秩序ある出入国在留管理を実現するためには、やはり外国人の在留状況の正確な把握がまず必要といえる。こうした施策は概ね二〇〇九(平成二二)年の入管法改正と住民基本台帳法の改正以降、日本での生活者としての外国人にさまざまな

行政サービスを提供できるような環境整備として進められてきている。⁽²¹⁾ 日本に在留する外国人が中長期にわたって快適に生活するには、日本語教育だけでなく、例えば親の都合により日本での就学を余儀なくされる子どものケアなど、日本人と同等どころか、場合によっては日本人に対してよりも手厚い公共サービスが当然に求められる。そうして彼らを適切に処遇すれば、彼らは必ずや日本人の子女たちを国際人へと導く良き師ともなってくれよう。

在留外国人の負担軽減を図りつつ情報の積極的な活用を図り、しかもその情報を常に最新かつ正確なものとして維持するために、様々な関係機関や組織に分散している在留外国人の情報を一元的に管理する「在留外国人総合情報センター」を創設するのも有効であろう。⁽²²⁾ しかし結局のところ、大半の制度は運用の仕方によって、我々を監視し強制する管理社会の走狗ともなれば、我々の民主的な共生関係を暖かく見守り適正化する利器にもなりうる。それゆえ、これらが制度の本旨に悖り誤った方針で作用したときにこれを制止し、適正化を要望できる主権者たる国民の理解と同意は必要不可欠なのである。

概ね戦後日本の入管行政は、一方で職責上、経済的利益を優先し産業の振興を図るがゆえに外国人労働者の受入れにも積極的な経済産業省（旧通商産業省）とその利益集団、他方で国内の労働条件維持を重視する厚生労働省（特に旧労働省）および、国の治安維持に責任をもつがゆえに異文化をもつ外国人の流入に消極的な法務省と入管庁、警察庁とその利益集団との間の、いわば綱引きによって展開してきたといえる。そして、前者の意見を日本の人口減と少子高齢化の現実が後押しし、後者の意見を不穏な国際情勢や治安問題が後押ししてきたと総括できよう。結果、制度としては外国人の受入れに慎重な「移民は認めない」という後者の基本的構造を維持しつつも、現実には前者の要望および日本で働きたい外国人たちの要望が勝り、なし崩し的に在留外国人三百万人時代を迎えようとしている。

もっか、日本の将来を左右する重要な外国人受入れ政策が大きな転換期を迎えていることは確かである。あるいは、幕末の開鎖論争のような激しい討論すらなされず、いつの間にか大きな転換期に突入してしまっていると批評すべきかもしれない。果たして政府がめざしている外国人との共生社会は、真に国民のコンセンサスが得られるような理想的なものなのか。今回の入管法改正法案の挫折を契機とし、国民を巻き込んだ真剣な議論がなされるべきである。

(1) 共同通信社ホームページ「二〇二一年三月一二日の記事「入管の収容女性死亡、真相究明を」名古屋で、スリランカ国籍」
(<https://this.kiji.is/743021093742592000?c=113147194022725109>) を参照。以下、本稿におけるウェブ資料の最終閲覧日は全て二〇二一年七月六日とする。また、脚注内のホームページの語句は全てHPと略記する。

(2) 同四月二三日の記事「入管施設死亡、仮放免勧める報告」スリランカ女性診察の医師」(<https://this.kiji.is/758213899066327040?c=39546741839462401>) を参照。

(3) 出入国在留管理庁（入管庁）HP「出入国管理及び難民認定法及び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の一部を改正する法律案新旧対照表」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/001341291.pdf>) を参照。現在、入管庁HPでは「国会提出法案」というページを設け、これに関する様々な資料を公開している。以下本稿では、入管法の条文等は多賀谷一照・高宅茂『入管法大全』（日本加除出版、二〇一五年）に掲載されているものと右の新旧対照表を参照し、引用する際は頁数は明記しない（但し、解説部分は明示）。

(4) 「社説 入管法改正案 強行採決は許されない」（『朝日新聞』二〇二一年五月一四日朝刊、一四面）などを参照。

(5) NHKHP「NHK選挙WEB・内閣支持率」(<http://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/>) を参照。同調査によると菅内閣の支持率は、二〇二〇年の九月の発足以来、翌二〇二一年一月に初めて支持四〇％・不支持四一％と初の逆転現象が生じ、二月には支持三八％・不支持四四％と更に政権への不支持が高まった。ところが、三月には支持が不支持を三％上回って支持率四〇％、更に四月には支持四四％・不支持三八％にまで復調した。そこに本文で述べた支持を八％も上回る不支持四三％が

出現した次第で、これは過去最低の数値であった。なおテレビ朝日HP「報道ステーション・世論調査」(https://www.tv-asahi.co.jp/hst/poll/graph_naikaku.html)でも、同五月一六日付けの支持率は三五・六%で、支持しないは四五・九%とされており、不支持の数値としては過去最高を記録している。

- (6) 「支持率・選挙憂い 諦めた入管法」〔朝日新聞〕二〇二二年五月一九日朝刊、三面)を参照。
- (7) 入管庁HP「令和二年末現在における在留外国人人数について」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/001344904.pdf>)、「【第1表】国籍・地域別在留外国人数の推移」、「【第1-1図】在留外国人数の推移(総数)」を参照。以下本稿では、縦書きにおける読みやすさに配慮し、統計上の人数は引用部分も含め全て、漢数字に万や千、百、十を挿入した縦書き表記に改めた。
- (8) 同「平成二九年末現在における在留外国人人数について」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/930003615.pdf>)を参照。
- (9) 日本の総人口は、二〇一〇年一〇月一日現在で統計史上、過去最高の約一億二千八百五万七千人(内日本人：約一億二千六百三十八万二千人)に達した。その後は十年連続で減少し続け、二〇二〇年一二月一日現在で約一億二千五百六十五万一千人(内日本人：約一億二千三百十五万五千人)となっている。総務省HP「人口推計二〇一九年(令和元年)」(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2019np/pdf/gaiyou.pdf>)ほかを参照。
- (10) 「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」は、首相官邸HP「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議(第一回)の配付資料二」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai1/siryou2.pdf>)を参照できる。
- (11) 首相官邸HP「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/>)を参照。
- (12) 入管庁HP「出入国在留管理庁紹介映像〜出入国在留管理庁の組織と業務について〜」(<https://www.youtube.com/watch?v=ejsQg72CwQo>)を参照。その他、同HPでは「外国人共生施策」のコーナーを設けて、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」の議事録やそこで決まった施策、二〇一九年度に六回、二〇二〇年度に七回実施された『国民の声を聴く会』の議事録、「在留外国人に対する基礎調査」の結果などを公表している。さらに興味深いことに、「御意見箱」も設け、世界一四の言語でこれを作成できる意見募集フォームまで設置している。

- (13) 同「令和二年における難民認定者数等について」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/001345018.pdf>) を参照。
- (14) 同「令和元年における難民認定者数等について」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/930005069.pdf>) を参照。
- (15) NPO法人難民支援協会HP「日本の難民認定はなぜ少ないか？」(https://www.refugee.or.jp/refugee/japan_recog/) を参照。
- (16) 国連難民高等弁務官事務所HP (<https://www.unhcr.org/jp/>) を参照。特に「数字で見る難民情勢(二〇一九年)」(https://www.unhcr.org/jp/global_trends_2019) が分かり易い。
- (17) 関東弁護士会連合会HP「二〇二一年度(令和三年度) 声明 入管法改定案の取り下げにあたり、改めて出入国管理や難民認定の根本的な見直しを訴える理事長談話」(<http://www.kanto-ba.org/declaration/detail/r03a03.html>) によれば、「外国籍市民との共生のあり方自体についても、基本法の制定を視野に入れた根本の見直しが必要」としている。
- (18) 岡田真理紗「外国人増加への期待と不安」外国人との共生社会に関する世論調査「から」(NHK放送文化研究所『放送研究と調査』二〇二〇年八月号、二〇二〇年八月)、八〇頁を参照。同論考は、NHK世論調査部が同年三月一三日から一五日にかけ、一八歳以上の二千七百九十二人に対し、電話により行った調査(有効数千五百七十二人/五六・三%)に基づくものである。
- (19) 明石純一「現代日本の入管法制の展開―管理強化の経緯と現在」(前掲『人の国際移動と現代日本の法』、三三二―三三三頁、高宅茂『入管法概説』(有斐閣、二〇二〇年)、一―三頁を参照)。
- (20) 在留資格は、入管法の別表第一と別表第二の二つの別表に定められている。それぞれの表の上欄には「在留資格」が定められており、これに対応する形で表の下欄には、別表第一で「本邦において行うことができる活動」、別表第二で「本邦において有する身分又は地位」について定められている。前掲『入管法概説』、二六―二七頁を参照。
- (21) 移民 (immigrant / migrant) という言葉に厳格な定義を求めることは難しい。例えば、明石純一『入国管理政策「一九九〇年体制」の成立と展開』(ナカニシヤ出版、二〇一〇年)の二頁に、「諸外国から人を受け入れることが半ば前提とされている背景には、「移民」の受け入れを認めてこなかった日本に、実態としてすでに移民が暮らしているという事情があ

る」という一文がある(詳しくは三六〇三九頁で解説)。あるいは吉原和男編著『現代における人の国際移動 アジアのなかの日本』(慶應義塾大学出版会、二〇一三年)の三頁に「日本では、法的には移民ではないが各種制度によって東アジアからだけではなく東南アジア、南アジア諸国からも少なからぬ就労者(労働者、技術者、専門職を含む)を受け入れているし、南米にかつて移民した日本人の後続世代たる日系人の就労者とその随伴家族を多く受け入れている」とあるように、日本では法制度の建て前と社会の実態との間にかなりの径庭が生じている。それゆえ、例えば上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会 技能実習制度の展開とジレンマ』(東京大学出版会、二〇一五年)では社会学的観点から実態が重視され、「日本が移民政策として外国人労働者の受け入れを開始したのは一九九〇年以降のこと」(二七頁)と論じられている。

(22) 一九八一(昭和五六)年の難民認定制度の創設時には難民認定と在留とは直結していなかったが、二〇〇四(平成一六)年の法改正以降は、法務大臣が難民申請した外国人を難民と認定すると「定住者」の在留資格の取得が許可される(入管法第六一条の二の二及び、同二の三)。

(23) 外務省人道支援室「難民条約」(国内広報課、二〇〇四年三月)、一〇六頁を参照。なお、同条約は重大な罪を犯した犯罪者や「国際連合の目的及び原則に反する行為」を行った者にも適用されない(同三七頁・第一条F)。総じて同条約では、締約国に難民への保護措置等を求めるだけで、庇護すべき義務を課しておらず、「庇護権は依然として国際法上は国家の権利であり、個人は国際法上の人権としての庇護権を有しない」というのが通説である(山本哲史「国際人権法の観点から見た日本の難民保護制度の現状と課題」『移民政策研究』第八号、二〇一六年五月、三三二―三三三頁を参照)。

(24) 日本にとって戦後からの復興がいつ成し遂げられたかについては様々な見解がある。参考程度に記しておく、一九五五―七年の神武景気、一九五九―六一年の岩戸景気を経て、一九六三―四年のオリンピック景気、一九六五―七〇年のいざなぎ景気を迎えた日本のGDPは、一九六八年には西ドイツを抜いて世界第二位を記録した。有名な「もはや戦後ではない」の言葉が経済白書に記されたのは神武景気の最中の一九五六年である。いずれにせよ、この経済的地位は、むろん二度のオイルショック(一九七三年・一九七八―九年)やバブル経済の崩壊(一九九一年)などの荒波に揉まれはしたが、二〇一〇年に中国に抜かれて世界第三位となるまで、実に四十二年間も続いた。

(25) 前掲『入管法概説』、二二五～二二八頁を参照。当時、外務省の外局であった入国管理庁は、翌一九五二(昭和二七)年八月の行政機構改革により法務省が発足するとその内部部局の入国管理局とされた。その後、二〇一九(平成三一)年に法務省の外局とされ、現在の入管庁となった。

(26) 同右、三二九頁、高宅茂・瀧川修吾『外国人の受入れと日本社会』(日本加除出版、二〇一八年)、九六～一〇八頁を参照。なお、本文で引用した箇所は、国会会議録検索システム「第一一六回 国会衆議院法務委員会 第二号 平成元年一月一〇日」の「〇〇一一・後藤正夫」(<https://kokkai.ndl.go.jp/simple/detail?minId=111605206X00219891110&spkNum=3#s3>) 法務大臣の発言から引用した。ちなみに明石・前掲書では、一九八九年二月の入管法改正以降、現在に連なる入国管理政策を「一九九〇年体制」という名称を用いて論じている。

(27) 「出入国管理基本計画」は、入管法第六一条の一〇の規定に基づき、法務大臣が関係行政機関の長と協議して定め、公表する「外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべき計画」である(本稿は『官報』号外第七八号、一九九二年六月に掲載されたものをPDFで参照)。これは平成元年の入管法改正で新設された規定(当時は、第六一条の九)で、第五次計画まで策定された。二〇一八年二月の入管法改正により、法務省が出入国に加えて「外国人の在留」の公正な管理を図る任務を負うことが明記されるに伴い、その基本計画の名称も「出入国在留管理基本計画」に改められ、二〇一九年四月に公表されている(http://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/basic_plan.html)。これら基本計画は、ここで引用した最初の「出入国管理基本計画」以外は全て入管庁HPで公開されている。

(28) 前掲「出入国管理基本計画」[はじめに]、二頁を参照。なお、本稿が考察の対象とする「不法就労問題」についてであるが、最新の「出入国在留管理基本計画」によれば、「不法残留者は、一九九三年五月一日時点の三〇万人をピークに減少」に転じたという(二六頁)。その点、一九九二年に出された最初の「出入国管理基本計画」は、統計上の数字はバブル崩壊直前の一九九〇年のものを使用しており、この時期に近接している(ちなみに、第二次は二〇〇〇年三月)。そこで以下本稿では、ここに記載されている情報を多用することとした。

(29) 入管法では、外国人が日本の領域(領土・領海・領空)に立ち入ることを「入国」、領土に立ち入ることを「上陸」、領土

内に滞在することを「在留」と表現している。外国人の「入国」については旅券の所持など要件に適合することを求めているが「許可」を受けることは求めていない。外国人の「上陸」と「在留」については「許可」を受けることを求め、現行法上はこれを同時に行っている。前掲『外国人の受入れと日本社会』、三、四頁を参照。

(30) この分野の研究に有用な資料として『出入国在留管理』がある（二〇一八年版までの名称は『出入国管理』）。入管庁が毎年出す『入管白書』で、HPには二〇〇三年版（これ以前は五年に一度刊行）以降、全てのものがPDF化されて公開されている（http://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/seisaku_index2.html）。『二〇二〇入管白書・目次』によれば、偽装滞在者とは、「偽装結婚、偽装留学、偽装就労など、偽変造文書や虚偽文書を使用するなどして身分や活動目的を偽り、あたかも在留資格のいずれかに該当するかのごとく偽装して不正に入国・在留許可を受けて在留する者、あるいは、必ずしも当初から活動目的を偽っていたわけではないが、現に有する在留資格とはかけ離れて不法に就労等する者のこと」（五頁）である。

(31) 入管庁HP「不法就労外国人対策キャンペーン月間の実施について」（<http://www.moj.go.jp/isa/content/001349112.pdf>）を参照。ちなみに、二〇二〇年度はコロナ禍の影響で一二月の実施となった。

(32) 同右。他にも不法滞在者の自主的な出頭を促すために「出国命令制度」を設け（二〇〇六年）、制度の該当者には日本への再入国禁止の期間を一年間に短縮する（退去強制手続の場合は最低でも五年間）などの便宜をはかっている。同「出国命令制度について」（<http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/seido01.html>）、同「出頭申告のご案内～不法滞在で悩んでいる外国人の方へ～」（http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan87.html）などを参照。

(33) 前掲「出入国管理基本計画」「I 外国人の入国・在留状況」「II 在留資格別入国者数と在留の状況」、二頁。

(34) 入管庁HP「令和二年における外国人入国者数及び日本人出国者数等について」（<http://www.moj.go.jp/isa/content/001344525.pdf>）を参照。ちなみに、一九九〇年（五二・六億人）から二〇二〇年（七八億人）までの地球人口の増加は約一・五倍である。

(35) なお、現在の入管庁の定員は「法務省定員規則（平成一三年法務省令第一六号）」で「六千二百二十二人」と定められている。一九九〇年当時の入国管理官職員の定員一千八百十六名と比較すると約三・三倍の増員であった。『平成一六年版出入国管理』

(<http://www.moj.go.jp/content/000001937.pdf>)、一四八頁を参照。

- (36) 前掲「出入国管理基本計画」「Ⅰ外国人の入国・在留状況」「三入管法違反事件等の状況」、五頁を参照。
- (37) 同右。なお、入管法別表第一、三の表にある「短期滞在」とは、「観光、保養、スポーツ、親族の訪問、見学、講習又は会合への参加、業務連絡その他これらに類似する活動」で、就労活動は原則禁止されている。但し、臨時の報酬等を受ける活動はこれにあたらぬ。その期間は最長でも一八〇日とされ、たとえ一回の滞在が短くとも繰り返し滞在することでこの範囲を超える場合も短期滞在の在留資格には該当しないとされる。前掲『入管法大全Ⅱ在留資格』、二四二～二四三頁を参照。
- (38) 前掲「出入国管理基本計画」「Ⅰ外国人の入国・在留状況」「三入管法違反事件等の状況」、六頁を参照。
- (39) 同右。当時の労働者の名目賃金を、日本を一〇〇として指数で比較してみると、バングラデシュが約一・四で、フィリピンが約五・一、パキスタンが約二・九、タイが約五・五、中国が一・五であったという。いわゆる発展途上国の人々にとって日本の就労がいかに魅力的であったかが窺えよう。
- (40) グローバルノート (<https://www.globalnote.jp/>) で作成したデータをエクセルに転写した表である。表の下にも明記したが、IMF統計に基づく名目ベースの人口一人当たりGDPで、米ドルへの換算は各年の平均為替レートベースとすることである。むろん、一人当たり名目GDPは個人所得の指標ではなく、その国の通貨の為替レートの変動の影響も受けるため、厳密さを期したものではない。なお、二〇二〇年の数値は、香港とインドネシア、パキスタン、フィリピン以外は全てIMF推定値で、逆に二〇一九年の日本とバングラデシュ、二〇一四年のバングラデシュはIMF推定値であるが煩雑さを避けるため、表には明記しなかった。
- (41) 前掲「出入国在留管理基本計画」、一六頁、「第四次出入国管理基本計画」(二〇一〇年)、一二～一三頁を参照。なお不法残留者のピークは、統計上「二十九万八千六百四十六人」とされており、これに暗数数万人がいたものと推定できる。
- (42) 明石・前掲論文、三三五～三三六頁、前掲『外国人の受入れと日本社会』、一三四～一四一頁を参照。なお、入管法はその後も強化が図られ、二〇〇一年には退去拒否事由と上陸拒否事由の強化や偽装文書への対策も新設された。さらに二〇〇四年には不法滞在者の自主的出頭を促したり、迅速かつ効率的に出国させる体制を構築したり、上陸拒否期間を十年に伸張した

り(累犯が無い者のみ五年)、在留資格の取消制度も新設された。翌二〇〇五年にもいわゆる人身取引議定書と密入国議定書に対応する改正が、二〇〇六年にもテロ未然防止のために、上陸申請時の個人識別情報の提供制度が新設され、退去強制事由の整備もなされた。

(43) 入管庁HP「不法滞在者五年半減計画の実施結果について」(http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/121226_huhoutaizai.html) を参照。

(44) 金山泰介『新版 警察行政概論』(立花書房、二〇一九年)、二七～二九頁、首相官邸HP「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/031218keikaku.html>) を参照。

(45) 前掲「出入国在留管理基本計画」一六～一七頁、入管庁HP「本邦における不法残留者数について(平成三〇年一月一日現在)」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/930003584.pdf>)「同(令和二年一月一日現在)」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/001344148.pdf>) を参照。

(46) 同右。なお、不法在留者数は二〇一五年が九百四十六人増、一六年が二千八百十一人増、一七年が二千四百五十二人増、一八年が一千二百二十八人増、一九年が七千六百六十九人増、二〇年が八千七百二十五人増、二一年が二十四人減である。

(47) 前掲『外国人の受入れと日本社会』、一九二～一九三頁を参照。ちなみに、日系人は、現行制度の基本的枠組みが構築された一九八九年二月の入管法改正以降、あらゆる種類の就労活動に従事することが可能となった。

(48) 同右、一九三～一九四頁を参照。こうした手法は、二〇一四年の「外国人建設就労者受入事業」において、東日本大震災からの復興事業の加速化や、東京オリンピック・パラリンピックに伴う建設需要を支える人材を確保するために「建設特定活動」という在留資格を設けるかたちでも実践されている。国土交通省土地・建設産業局「外国人建設就労者受入事業に関するガイドライン」二〇一四年一月 (<https://www.mlit.go.jp/common/001059458.pdf>) を参照。

(49) 明石・前掲論文、三三三～三三四頁を参照。なお、梶田孝道『外国人労働者と日本』(NHKブックス、一九九四年)では、「研修」や「興行」、「留学生」などの在留資格の外国人と日系人は就労を目的とする入国ではないにもかかわらず、実際は「就労」それ自体を目的としている」として「バック・ドア」政策」と表現し、技能実習制度は「一定の条件つきとはい

え通常の就労を認めて」いるため「サイド・ドア」政策」とされている(四五頁)。もちろん一見識であるが、本稿では、外国人による不法就労や、制度を目的外に悪用する外国人受入れの手法を「バックドア」と形容した。

(50) 偽装留学生の防止は、当人の就学意欲や日本語能力等を書類審査や面接で丁寧に確認したり、大半の留学生は受験前に日本語学校に通うことからそうした機関との連携を強化したりすることで、ある程度は実現可能である。しかし、先述したように学ぶ内に生じる当人の心の変化は自然発生的であるがゆえに、ここに完全を期すことはもとより難しい。すなわち、コンプライアンスという別の視点での合意形成が必要といえるが、そこで納得のいく説明を行うには日本の外国人受入れ政策への理解が必要となるであろう。

(51) 前掲『外国人の受入れと日本社会』、一一七―一一八頁、一二八―一三二頁を参照。技能実習制度は、一九八一年の入管法改正で新設された研修制度を引き継ぐ形で、研修により一定水準以上の技能・技術等を修得した外国人を「特定活動」の在留資格に変更し、研修を受けた機関と同じ機関で雇用契約に基づき、その技能・技術等をより実践的に修得するものとして始まった。これは研修生を低賃金労働者として扱う企業と、他方で研修手当を事実上の報酬として働く研修生が後を絶たなかったからであるが、この問題は解消されなかった。主な原因は、本来適正化を監督する立場の監理団体が同時に実施主体に他ならなかったからで、総じて立場上優位な企業側に都合の良い運用を許すこととなってしまった。

(52) 前掲、国会会議録検索システム「第一一三回国会 参議院本会議 第二号 平成四年一月二九日」の「一〇一四・近藤鉄雄」(<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=112315254X00219920129¤t=7>)を参照。なお、二〇一六年に制定された技能実習法(外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律)の第一条にも「人材育成を通じた開発途上地域等への技能、技術又は知識の移転による国際協力を推進することを目的とする」と明記されている。

(53) 同右。労相のこうした発言からは、当時の日本に「人手不足」から外国人労働者を欲する声が少なからずあったことと、他方で単純労働者として外国人を安易に受け入れることへの反対論も少なからず存在していたことが窺えよう。

(54) NHK取材班『外国人労働力をどう受け入れるべきか―「安い労働力」から「戦力」へ』(NHK出版、二〇一七年)、国際連合広報センターHP二〇一〇年三月二二日の記事「移住者の人権に関する国連専門家、訪日調査を終了」(<https://www.unic>。

or.jp/news_press/features_backgrounder/2805/)、西村H C M事務所HP「技能実習生」(<https://www.foreign-workersupport.com>) なじを参照。

(55) 前掲『外国人の受入れと日本社会』、一三〇～一三二頁、一九七～二〇三頁、外国人技能実習機構HP「制度のあらまし」(<https://www.otit.go.jp/>) を参照。

(56) 比較的最近の記事をあげると、技能実習生たちの酷い処遇に関しては、東京新聞HP二〇二一年一月二三日の記事「寒空シャワー、密な講習…皆さんの技能実習制度は「安価な労働力を集める制度」か〈夢見た果てに追い込まれるベトナム人①〉」(<https://www.tokyo-np.co.jp/article/81622>)、¹⁾「失踪実習生」を再就業させようという取組みについては、「失踪実習生に就労許可を村長の訴え」(『朝日新聞』二〇二一年五月二三日朝刊、九面) などがあげられる。

(57) 例えば、外国人技能実習機構HPにある出入国在留管理庁・厚生労働省編「技能実習制度運用要領(令和三年四月一日一部改正版)」の「第六章 技能実習生の保護」(https://www.otit.go.jp/jissyu_unyou/) を一瞥すると、監理団体側が実習生との間で違約金を設けることや、旅券や在留カードを保管と称して取り上げてしまうことなどを禁止する条項や、実習生が入管庁長官や厚労大臣に対する申告権を有することなどが明示されている(二九二～二九七頁)。こうした当然の権利が、現場の隅々にまで周知され、厳守されるようになるにはまだ暫しの時間を要するのだろうか。

(58) 前掲『入管法概説』、二五〇～二五五頁を参照。

(59) 佐々木聖子「技能実習制度における失踪問題への対応について」(<http://www.moj.go.jp/isa/content/930004592.pdf>) を参照。同文書は出入国在留管理庁長官の署名入りで、技能実習制度の監理団体及び団体監理型実習実施者に発信された。

(60) 前掲『二〇二〇入管白書・第一部』「第四節 不適正な事案への対処」、四二頁、厚生労働省HP「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(令和二年一〇月末現在) (<https://www.mhlw.go.jp/content/11655000/000729116.pdf>) を参照。

(61) 天災や戦争などからの避難、人種・宗教・政治的意見などを理由とする迫害からの避難を企図する難民と、経済的な困窮のために住んでいた土地を逃れようとする経済難民は区別され、通常後者は難民に含まない。もちろん、後者が気の毒であることは論を俟たないが、本人の努力では如何ともし難い状況に陥った前者とは区別されるのである。全世界の困窮者を救済で

きない以上、どこかに何らかの線引きは必要といわざるを得ない。

(62) 例えば坂中英徳は、入管行政の実務経験で得た知見から「人口秩序の崩壊」を訴え、積極的な移民政策論を力説している。同『日本型移民国家の創造』（東信堂、二〇一六年）ほかを参照。他にも、毛受敏浩『人口激減 移民は必要である』（新潮社、二〇一一年）などがある。

(63) 内閣府HP「外国人労働者問題に関する世論調査」図九 (<https://survey.gov-online.go.jp/h12/gaikoku/images/zu09.gif>) を参照（平成二年と平成一二年調査の数値を比較した図）。外国人受入れ政策に関する調査は、管見の限り一九八八（昭和六三）年二月、一九九〇（平成二）年一〜二月、二〇〇〇年一月、二〇〇四年五月、二〇一〇年七月、二〇一九（令和元）年一月があるが、別タイトルの調査にも関連する質問がある。例えば一九八三年九〜一〇月に実施された「国土の将来像に関する世論調査」(<https://survey.gov-online.go.jp/s58/S58-09-58-10.html>) には、「現在、我が国で働く外国人労働者の数では「経済大国の国際的責務として受け入れるべき」が四二・二%で最多であるが、「日本の社会が不安定になるので受け入れない方がよい」も三六・四%を示している。

(64) 同右、図一〇 (<https://survey.gov-online.go.jp/h12/gaikoku/images/zu10.gif>) を参照。

(65) 黒川貢二郎・瀧川修吾『近代日本政治史Ⅱ 大正・昭和前期』（南窓社、二〇〇六年）ほかを参照。

(66) 水野直樹・文京洙『在日朝鮮人歴史と現在』（岩波書店、二〇一五年）、田中宏『在日外国人 第三版／法の壁、心の溝』（岩波書店、二〇一三年）などを参照。戦前には盛期約二百三十万人にも達していた在日朝鮮人の内、六十四万七千六人が日本に残留することになったという（田中前掲書、六一頁）。

(67) 入管法第六一条の二の六（同改正案第六一条の二の九第四項第一号）。言うまでもなく、ノンフルマンの原則は、難民を対象とするものであって、そうではない者が特定の国に居座る自由を保障するものではない（前掲「難民条約」、四八〜四九頁）。天賦のものとして地球市民に完全なる移動の自由を保障せよという議論とは、別次元の問題なのである。

(68) 入管庁HP (http://www.moj.go.jp/isa/laws/bill/05_00006.html#midashi08) によれば、「難民認定申請者数は、平成一七年には約四百人で」あったが、「平成二二年に申請から六か月後に一律に就労を認める運用を始めたところ、申請者数は、平成二二年(約一千二百人)から平成二九年(約二万人弱)の七年間で、約十六倍に増加した」。「そこで、平成三〇年に、こうした難民としての保護を求める本来の制度趣旨にそぐわない申請(濫用・誤用的な申請)の場合には在留や就労を認めないとする在留資格上の措置について、より厳格な運用を始めたところ、平成三〇年の申請者数(約一万人)は、平成二九年から半減し」たとのことである。申請者を入管施設に収容したり、就労を認めずに仮放免したりする運用は、偽装滞在者にはきわめて有効な反面、公費での生活費負担や失踪のリスクを伴う。また、真に庇護を求めている難民たちからすれば、同制度の悪用は許しがたい妨害行為に他ならないということを忘れてはならない。一刻も早い改善が望まれる。

(69) 入管庁HP 「難民認定審査の処理期間の公表について」(http://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyuukokukanri_03_00029.html) を参照。

(70) 入管法改正案第四四条の二、第五二条の二。

(71) 前掲『外国人の受入れと日本社会』、二〇八〜二二六頁、前掲『入管法概説』、三四〇〜三四一頁を参照。

(72) 前掲『外国人の受入れと日本社会』、二二二頁を参照。