

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	我が国の外国人労働者
他言語論題 Title in other language	Foreign Workers in Japan
著者 / 所属 Author(s)	岡村 美保子 (Okamura, Mihoko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 社会労働調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	804
刊行日 Issue Date	2018-01-20
ページ Pages	29-53
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	戦後の我が国の外国人労働者政策の変遷、外国人労働者の現状及び近年受入れが推進されている高度人材、留学生、技能実習生の労働者としての側面からの課題等を概説する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

我が国の外国人労働者

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 社会労働調査室主任 岡村 美保子

目 次

はじめに

I 戦後の外国人労働者政策の変遷

- 1 終戦直後からの状況
- 2 不法就労外国人の激増に伴う論争と対処
- 3 グローバル化、少子高齢化・人口減少に対応するための議論と政策
- 4 日本再興戦略改訂 2014 以後

II 我が国の外国人労働者の現状

- 1 外国人人口の増加
- 2 現行の在留資格制度
- 3 外国人労働者の実態

III 受入れの 카테고리ごとの実態と課題

- 1 高度人材
- 2 留学生
- 3 技能実習

おわりに

要 旨

- ① 第2次世界大戦後、我が国では高度経済成長期にも外国人労働者を受け入れるという政策選択は行わなかったが、当時から「研修生」としての受入れは行われていた。
- ② 昭和50（1975）年頃から、アジア諸国からの就労資格ではない在留資格による外国人労働者の流入が顕著となり始め、外国人労働者問題が政策課題に上がってきたが、そこでとられたのは、専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受入れは十分慎重に対応するといった方針であり、また、移民政策はとらないことが明言されてきた。
- ③ 平成元（1989）年の入管法改正により、「専門的・技術的な職業」に関し在留資格が整備拡充された一方で、日系人の就労を可能にした在留資格「定住者」や日本語学校に入学する就学生の在留資格「就学」の創設、研修生受入制度（後の技能実習制度）の整備が行われ、実質的な単純労働者の導入経路が制度化されることとなった。
- ④ 1990年代以降、バブルの崩壊にもかかわらず外国人労働者は増え続け、グローバル化と先進諸国における少子高齢化の進展に伴い、各国が有用な人材の外国からの受入れを積極的に行うようになる中、我が国においても再び外国人労働者問題が議論されるようになった。
- ⑤ 平成12（2000）年頃からは、我が国も高度人材の積極的受入れを政策課題とするようになり、高度人材以外の外国人労働者の受入れについても、検討の必要性に言及されるようになった。特に「日本再興戦略改訂2014」以降、各種の外国人材活用政策が実施されている。
- ⑥ 平成19（2007）年には、雇用対策法に国が講ずるべき施策として外国人雇用政策が明記され、外国人雇用状況の届出制度が開始されて、我が国の外国人労働者数が統計として把握されるようになった。平成28（2016）年には、この数は100万人を突破している。このうちの「専門的・技術的」就労資格による外国人は2割弱で、定住者・永住者等、技能実習生、留学生のアルバイトが大半を占めているのが現状である。
- ⑦ 政府が積極的に受入政策を推進している高度人材、留学生、技能実習にはそれぞれ課題があり、移民政策はとらないという方針が堅持される中、今後我が国の外国人労働者の受入れをどのように進めていくのかにつき、真摯な議論が必要とされている。

はじめに

第2次世界大戦後、経済復興のため多数の外国人労働者の受入れを行っていた西欧諸国とは異なり、我が国では、高度経済成長期にも外国人労働者を受け入れるという政策選択は行わなかった⁽¹⁾。その後、昭和50(1975)年頃から、日本国内の景気要因と国際的な労働力の移動を促進するような条件の展開に伴って、アジア諸国からの外国人労働者の流入が顕著になり始め、外国人労働者が政策課題に上ってきたが、そこでとられたのは、専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受入れは十分慎重に対応するといった方針であり、また、移民政策はとらないことが明言されてきた。

こうした基本方針は、現在に至るまで変わりはない⁽²⁾が、昨今では深刻な少子高齢化・人口減少の中で、経済成長や国際競争力の観点から、「外国人材」の活用について言及されるようになり、実際に外国人労働者受入れが様々な形で進んでいる。我が国において、在留資格別の人数という形以外で外国人労働者数に関する統計が公式に公表されるようになったのは、平成5(1993)年に開始された外国人雇用状況報告からであり、同年の同報告では、集計結果としての「雇用される外国人労働者数」は96,528人であるが、当時我が国で就労する外国人労働者は合法、不法を含めると既に60万人以上、雇用される労働者全体の1%以上にも達しているとの推計を示している⁽³⁾。平成28(2016)年10月末現在の「外国人雇用状況」⁽⁴⁾では、外国人労働者数は1,083,769人であり、遂に100万人を突破したとして話題となった⁽⁵⁾。

本稿では、Ⅰにおいて戦後の我が国の外国人労働者政策を概観し、Ⅱにおいて外国人人口や外国人労働者の現状を数値とともに示し、Ⅲで近年受入れが推進されている高度人材、留学生、技能実習生の労働者としての側面からの課題等を概説し、今後の議論の参考に供したい。

Ⅰ 戦後の外国人労働者政策の変遷

1 終戦直後からの状況

(1) 戦後の入管法制の成立

第2次世界大戦後、占領下にあった日本は、昭和25(1950)年、外務省の外局として出入国管理庁を設置し⁽⁶⁾、昭和26(1951)年に、米国の移民法の影響を強く受けた⁽⁷⁾、出入国とそれに

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成29(2017)年12月22日である。

(1) 広渡清吾「移民—「問題」から「課題」へ—」工藤章ほか編『企業体制 下』有斐閣、2005、pp.127-128.

(2) 後述(Ⅰ4)の「日本再興戦略改訂2014—未来への挑戦—」以後の政策文書には、外国人材活用に関する記述の中に「移民政策と誤解されないように」との文言が入っている。安倍晋三内閣総理大臣の国会における答弁でも、「いわゆる移民については、我々は移民政策は取らないということは明確にしております。」と明言されている(第192回国会参議院予算委員会会議録第1号 平成28年10月5日 p.29.)。

(3) 「第1回外国人雇用状況報告の結果について—外国人労働者の雇用状況をはじめ全国的に把握—」(労働省発表)1993.11.厚生労働省HP <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin09/pdf/01.pdf>>

(4) 「「外国人雇用状況」の届出状況まとめ(平成28年10月末現在)」2017.1.27. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000148933.html>>

(5) 平成29(2017)年1月28日付各紙報道記事。

(6) 「出入国管理庁設置令」(昭和25年政令第295号)による。

(7) 坂中英徳『日本型移民国家の創造』東信堂、2016、pp.181-183.

伴う在留を管理する法制である「出入国管理令」(昭和26年政令第319号)⁽⁸⁾を制定した。

我が国の入管法制において、在留資格は外国人が本邦で一定の活動を行って在留することができる法的地位とされている。本邦で就労できるか否かは、その内容も含め、この在留資格ごとに定められる。本邦に上陸しようとする外国人は、原則として、入国審査官に対し上陸の申請をして審査を受けなければならないが、入国審査官により上陸のための条件に適合していると認定され、上陸許可を受けた外国人は、その際に在留資格と在留期間を決定される。これは、出入国管理令において定められたもので、その後数回にわたり改正が行われたが、この枠組み自体に変更はない。

当初在留資格には、外国から貿易業者、事業経営者を受け入れる「貿易、事業又は投資活動を行う者」、外国の宗教団体から派遣される宣教師、牧師等を受け入れる「宗教上の活動を行うために外国の宗教団体により本邦に派遣される者」、外国の報道機関から派遣される新聞記者や報道カメラマン等を受け入れる「外国の新聞、放送、映画その他の報道機関の派遣員として本邦に派遣される者」、外国から日本産業の復興に役立つ高度人材を受け入れる「産業上の高度な又は特殊な技術を提供するために本邦の公私の機関により招へいされる者」、「本邦でもっぱら熟練労働に従事しようとする者」等があり、上陸手続において永住者の資格を取得することを可能とする在留資格「本邦で永住しようとする者」とそのための手続に関する規定⁽⁹⁾が存在した。⁽¹⁰⁾

その後、サンフランシスコ講和条約が発効する昭和27(1952)年に、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件に基く外務省関係諸命令の措置に関する法律」(昭和27年法律第126号)により、この出入国管理令に法律としての効力が付与された。同年8月には、入管行政が外務省から法務省に移管され、以後法務省の入国管理局が出入国管理という観点から外国人対策をつかさどることとなった。⁽¹¹⁾

(2) 高度経済成長期の外国人労働者に対する需要とその対応

第2次世界大戦後しばらくの間、我が国の「外国人問題」とは専ら戦前の植民地領有に起因する在日外国人(韓国・朝鮮人、台湾出身者)⁽¹²⁾に関するものだった。昭和30(1955)年頃から高度経済成長期に入り、産業界から外国人労働者の受入れを要望する声が増えらるようになっ

(8) 「ポツダム宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件」(昭和20年勅令第542号)に基づく政令として制定された(出入国管理庁設置令も同様)。

(9) 平成元年法律第79号による改正で削除された。同改正法案の審議の際には、法務省入国管理局長により、我が国は移民というものを受け入れておらず、この政策は今後も続くものと考えられるところ、そのような規定が法の中にあると、対外的にあたかも我が国が移民を受け入れる国であるというような誤った印象を与えることにもなりかねないため削除するものとしたとの説明がなされている(第116回国会参議院法務委員会会議録第1号平成元年11月30日 p.3.)。

(10) 坂中 前掲注(7) 同氏は、「米国が主導権を握る軍事占領が終了し、出入国管理の権限が日本国の手に戻れば、米国人も出入国管理の対象となることを念頭に入れて、米国人が日本に進出しあるいは残るために必要な在留資格を作ったという側面があったと推測される」としている。

(11) 濱口桂一郎「外国人労働者の法政策」『季刊労働法』218号, 2007.秋季, p.194.

(12) 戦前には日本国籍を有していたこれらの人々は、サンフランシスコ講和条約発効直前の昭和27(1952)年4月19日の法務府民事局長通達(民事甲第438号)により、条約発効の日から日本国籍を喪失するとされた。その後の制度の変遷を経て、平成3(1991)年4月「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)が制定され、これらの人々とその子孫は、同法施行の際に在留していることを要件として「特別永住者」という在留資格が付与されることになった。

ていたが、政府の見解は外国人労働者を特に受け入れる必要はないというものだった⁽¹³⁾。

その一方で、昭和 40 (1965) 年頃から、経済協力の一環としてアジア諸国から研修名目で来日させた外国人に就労させるということが行われ始めた⁽¹⁴⁾。当時の出入国管理令では、研修に該当する在留資格はなく、列記された以外の者で法務省令で定める特定の在留資格者（現在の在留資格「特定活動」に該当。II2 参照。）としての入国であり、6 か月以上の研修を必要とする者については法務省が労働省と協議して、6 か月未満の場合は法務省単独で許可を判断していた⁽¹⁵⁾。対象業種に特段制限はなく、看護婦等も研修生として入国していた⁽¹⁶⁾。日本経営者団体連盟は、昭和 45 (1970) 年にまとめた労働力不足に関する要望の中で、70 年代の重要な労働経済政策の一環として、外国人労働者の技術見習や研修生を受け入れるための制度と機関を早急に作るように求め、日本商工会議所も同趣旨の要望を打ち出し、労働省は「労働外交」として、東南アジア諸国から大量かつ計画的に技能研修生を受け入れる「国際技能開発計画」⁽¹⁷⁾を立案している⁽¹⁸⁾。

昭和 44 (1969) 年に国会に提出され、審議未了に終わった「出入国管理法案」(第 61 回国会閣法第 90 号)において、「公私の機関により受け入れられて産業上の技術または技能を習得する者の増加傾向にかんがみ」⁽¹⁹⁾、技術研修生としての在留資格の新設が試みられたが、実際に在留資格が設けられたのは昭和 56 (1981) 年の出入国管理令改正時である。同年、我が国が国連の難民条約及び同議定書⁽²⁰⁾に加入したことに伴う法整備の一環として、出入国管理令が改正⁽²¹⁾され、題名が「出入国管理及び難民認定法」(以下「入管法」となったが、この直前の改正(昭和 56 年法律第 85 号)により、在留資格として「本邦の公私の機関により受け入れられて産業上の技術又は技能を習得しようとする者」が新設された。

2 不法就労外国人の激増に伴う論争と対処

(1) 不法就労外国人の激増

昭和 50 (1975) 年頃から、アジア諸国からの外国人労働者の流入が顕著になり始めた。彼ら

(13) 昭和 42 (1967) 年 3 月 14 日「第 1 次雇用対策基本計画」閣議決定時の口頭了解で、早川崇労働大臣(当時)は「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、我が国では依然として中高年齢層の就職問題などがあり、全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け入れる必要はないと考えられる」とした。その後、昭和 48 (1973) 年の第 2 次計画、昭和 51 (1976) 年の第 3 次計画では、「受入れは行わないという建前についてご了承をお願いします」という口頭了解が行われた。(村下博『外国人労働者問題の政策と法』大阪経済法科大学出版部, 1999, p.108.)

(14) 昭和 40 (1965) 年の日韓基本条約(「日本国と大韓民国との間の基本関係に関する条約」(昭和 40 年条約第 25 号))に基づく経済協力として、当時は主に韓国から(昭和 43 (1968) 年までの間に数千人)が来日しており、化学、機械、造船、鉱業、海運、水産などのあらゆる産業に韓国人の労働者や学生が「技術研修生」の名で配置されていたという(落合英秋『アジア人労働力輸入』現代評論社, 1974, pp.15-16.)。

(15) 労働省職業訓練局長の答弁(第 71 回国会参議院予算委員会第四分科会会議録第 1 号 昭和 48 年 4 月 5 日 p.14.)。

(16) 「5 医療労働力輸入の実態」落合 前掲注(14), pp.183-226。国会でもこの問題が取り上げられている(第 71 回国会参議院決算委員会会議録第 4 号 昭和 48 年 3 月 29 日 pp.21-24.)。

(17) 落合 同上, pp.249-252, 335-338。

(18) 肥塚文博「技能研修という名の人間輸入—対日悪感情に拍車をかけぬか—」『エコノミスト』48(55), 1970.12.29, pp.39-42。

(19) 法務省入国管理局長の法案補足説明(第 61 回国会衆議院法務委員会会議録第 20 号 昭和 44 年 6 月 10 日 p.2.)。

(20) 「難民の地位に関する条約」(昭和 56 年条約第 21 号); 「難民の地位に関する議定書」(昭和 57 年条約第 1 号)

(21) 「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」(昭和 56 年法律第 86 号)

は、主に観光客等に認められる短期在留資格⁽²²⁾等により入国し、低賃金の単純労働に従事した。

こうした外国人の激増は、周辺諸国との経済格差に加え、1980年代後半からは、これらの国の者の出稼ぎ先であった中近東産油国の経済不況により新たな出稼ぎ国が求められたこと、我が国における急激な円高により高い収入が得られたこと等がその背景にある⁽²³⁾。当初は、その大半が「じゃばゆきさん」と呼ばれたフィリピン、タイ等東南アジアからの出稼ぎ女性であり、観光目的で入国し⁽²⁴⁾、風俗営業関係の店舗においてホステス・ストリッパー等として就労し、売春行為を行う者も少なくなかった。ブローカーや暴力団が組織的に介在して資金源としているケースも目立ち、暴力団関係者に無報酬の稼働や売春を強要されるケースも見られた。昭和61(1986)年頃からは、フィリピン、パキスタン、バングラデシュなどからの男性が、主として土木建設の工事現場や自動車解体・鋳物・印刷等の町工場において単純労働に従事するケースが急増した。農業、漁業、林業等の第1次産業やガソリンスタンド等の店員、訪問販売、興行等の第3次産業への進出も見られた。彼らは、日本人労働者の2分の1ないし3分の1という低賃金で就労していた。⁽²⁵⁾

昭和58(1983)年に、中曽根康弘内閣総理大臣(当時)の指示を受けて設けられた文部大臣の私的諮問機関である「21世紀への留学生政策懇談会」が「21世紀への留学生政策に関する提言」を公表した。翌年これを受けて取りまとめられた文部省の「留学生問題調査・研究に関する協力者会議」(会長 川野重任日本国際教育協会理事長(当時))の「21世紀への留学生政策の展開について」⁽²⁶⁾において、日本が受け入れる留学生を21世紀初頭には10万人にという目標(留学生受入れ10万人計画)が設定された。留学生のアルバイトの規制緩和や、日本語学校が受け入れる就学生⁽²⁷⁾に対する査証取得手続の簡素化が行われたこともあって、特に就学生が急増した。彼らの中には無資格のまま就労し、さらには不法残留する者がおり、問題とされた⁽²⁸⁾。昭和63(1988)

(22) 当初「観光客」とされていた在留資格は、昭和56(1981)年改正(昭和56年法律第85号)時に、非就労で短期滞在目的の外国人を幅広く受け入れるため「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目的を持って短期間本邦に滞在しようとする者」に改正された。

(23) 山崎哲夫法務省入国管理局参事官(当時)は、これに加え、送出国における雇用事情の悪化、我が国と送出国のブローカーの暗躍、国内零細・中小企業及び風俗営業関係におけるニーズの存在を挙げている(山崎哲夫「外国人労働者問題と入管法改正」『労働法学会報』40(13), 1989.4.14, pp.10-11.)。

(24) 「興行」による場合も多く、昭和46(1971)年には約4千人だった在留資格「興行」による入国者は昭和50(1975)年には1万人を超え、昭和60(1985)年には2万人を超えた。その多くはフィリピン人女性であった。平成7(1995)年に法務省入国管理局が「興行」で入国した外国人女性の出演先における活動実態調査を行い、資格外活動に一定の制裁措置を科したために、一時的に減少したものの、再び増加しはじめ、平成16(2004)年には134,879人(うちフィリピン人は82,741人)に達した。国際人身取引が問題となり、同年から本格的な取組が開始されたことから、その後減少を続け、平成20(2008)年には34,994人(うちフィリピン人3,185人)、平成28(2016)年には39,057人(うちフィリピン人3,961人)となっている。(明石純一『入国管理政策—1990年体制の成立と展開—』ナカニシヤ出版, 2010, pp.214-216, 223-226; 岡村美保子・小笠原美喜「日本における人身取引対策の現状と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』485号, 2005.6.21. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000702_po_0485.pdf?contentNo=1>; 『出入国管理統計年報』(各年版))

(25) 書上由紀夫「増加する不法就労外国人の現況」『ジュリスト』877号, 1987.2.1, pp.40-45.

(26) 文部省学術国際局留学生課「21世紀への留学生政策の展開について」『文部時報』1289号, 1984.10, pp.83-95.

(27) 当時の在留資格「留学」は、学校教育法に基づく高等専門学校・短大・大学で就学する者に限られていたため、これらに該当しない日本語学校入学者は、「就学生」として、研修生同様、特定の在留資格者の資格で入国が認められた。その後、平成元年(1989)年の入管法改正時に在留資格「就学」が新設され、さらに平成21(2009)年入管法改正時に、前年の「留学生30万人計画」(後述I3(3))が提唱されたことを受け、留学生の安定的な在留のためとして、在留資格「留学」と「就学」の区分をなくし、「留学」の在留資格へと一本化された。

年、出稼ぎ目的の就学生を排除するために身元保証人の提出書類の厳格化⁽²⁹⁾が行われ、就学生としての入国者はいったん減少したが、今度は中国人の大量の偽装難民が日本に上陸した⁽³⁰⁾。

法務省入国管理局では、便宜上「資格外活動事件」と「資格外活動がらみ不法残留事件」を加えたものを「不法就労事案」というカテゴリーで把握している。昭和 57 (1982) 年には 1,889 件であったところ、昭和 62 (1987) 年には 11,307 件に達している。出入国者数の差などを入国管理局においてコンピュータ処理して推計した結果では、昭和 62 (1987) 年末現在の不法就労者数は約 5 万人であったという。⁽³¹⁾

バブル景気で人手不足が加速していた 1980 年代後半、こうした状況を受け、外国人労働者問題が急速に浮上し、その受入れをめぐる論議が活発化した⁽³²⁾。西欧諸国は、第 2 次世界大戦後、経済復興に必要な労働力を補うため、多数の外国人労働者を受け入れていたが、1970 年代のオイルショック後は、国内労働市場を守るため、新規の外国人労働者受入れを停止又は制限した。しかし、外国人労働者は家族を呼び寄せて残留し続け、社会問題化していた。こうした西欧諸国の状況は、我が国において外国人労働者受入れに慎重な姿勢を醸成し、一定の外国人労働者の受入れを考慮せざるを得ない中でも、単純労働者は受け入れないとの政府等の考え方に寄与する一因となっていた。

(2) 労働省の報告書

労働省は、昭和 62 (1987) 年から学識経験者による「外国人労働者問題研究会」を開催し、現状の問題点、論点の整理を行い、翌昭和 63 (1988) 年 3 月 26 日、同研究会の報告書が提出された。この中で、①単純労働者については、その受入れが我が国の雇用、労働市場あるいは社会

⁽²⁸⁾ 法務省入国管理局・就学生受入れ問題懇談会編『日本語就学生の受入れの在り方—入国・在留の問題点と課題—』入管協会、1994、p.3。当時中国は、人口増や経済状況から「労務輸出」という語を使用して失業者の海外派遣、外貨獲得策を講じていた。昭和 61 (1986) 年には建国以来初めて実質的な出国制限緩和が行われたこともあり、多数の中国人が就学生として来日した。昭和 60 (1985) 年の就学を目的とした新規入国者数は 35,107 人に及び、そのうち 28,256 人が中国人であった。(若林敬子「中国における人口流動 “盲流” —就学生・偽装難民流出の背景—」『人口問題研究』194 号、1990.4、pp.35-36.)

⁽²⁹⁾ 東京入国管理局局長名で出された通達(「就学事前審査願い出に係る事務取扱いの一部変更について」1988.10.5.)。この通達が引き金になり、日本への渡航を希望する約 3 万 5 千人の旅券所持者のうち約 600 人が上海日本領事館の前に座り込むという事件(いわゆる上海事件)が生じた(若林 同上、p.37.)。

⁽³⁰⁾ 平成元 (1989) 年 1 年間に日本に上陸したボートピープル(漁船やボートで流出した難民。特にインドシナ難民を指す)等 3,498 人中、48.2% に相当する 1,686 人が、平成 2 (1990) 年 1 月上旬段階で偽装ではないかとみられた。(同上、p.39.) なお、難民認定審査を受ける前のボートピープルを一時保護する国内唯一の施設であった長崎県大村市の大村難民一時レセプションセンターは、強制送還が進み、入所者がいなくなったため、平成 7 (1995) 年 3 月 31 日に閉鎖された(「ベトナムからのボートピープルを一時的に収容するため(窓)」『日本経済新聞』(西部版)1995.3.31、p.17.)。

⁽³¹⁾ 町田幸雄「不法就労外国人の実態」『ジュリスト』909 号、1988.6.1、p.19。なお、その後不法就労者は増加を続け、平成 4 (1992) 年には公式統計上で 6 万人を突破した後、減少した(村下 前掲注(13)、p.28.)。さらに増減を繰り返したが、平成 28 (2016) 年は 9,003 人であった(「平成 28 年における入管法違反事件について」法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/content/001220694.pdf>>)。

⁽³²⁾ 当時「鎖国論」、「開国論」に二分されて、論争が行われていた。省庁では法務省、労働省が共に鎖国論的見解を有して管轄の主導権争いを演じ、建設省は建設労働市場に外国人の単純労働者が参入することに反対、一方、外務省は経済大国としての責務の観点から単純労働者の受入れについてもある程度の配慮が必要との立場、農水省と運輸省は国際競争力回復のため相対的には受入れに前向き、経済企画庁は受入れ容認の姿勢を見せた。経済界は、昭和 63 (1988) 年秋頃までは単純労働者の受入れに慎重な態度を見せていたが、平成元 (1989) 年 1 月に関西経済同友会が専門的な技術・技能を持たない外国人労働者を条件付きで受け入れるべきと提言し、「開国に傾いて」おり、労働組合は鎖国論に傾斜していたという。(駒井洋「外国人労働者必然論 鎖国論・開国論を越えて—1—なぜ、必然論を提唱するか—対立する両論が見落とした視点—」『エコノミスト』67(34)、1989.8.15、pp.28-33.)

経済に及ぼす影響を考慮すると、従来どおり受け入れないとする方針を維持することが適当、②事業主を通じて外国人労働者の適正な雇用管理を図るとともに、不法就労の防止を行う新たなシステムとして、雇用許可制度⁽³³⁾を設けるべき、③雇用許可を受けずに外国人を雇用した事業主や無許可の雇用をあっせんした仲介者につき罰則を設ける、④国際的な動向も考慮し、相当程度以上の知識、判断力、技術、技能等を要する専門的、技術的、管理的な職業、留学・研修終了後の実務経験を必要とする者等については現行の受入範囲を見直して拡大する方向で検討すること等が提言された⁽³⁴⁾。

同年6月17日に閣議決定された第6次雇用対策基本計画(昭和63年6月17日閣議決定)には、外国人労働者受入れについて、専門・技術的能力を有する人材は可能な限り受け入れる一方、単純労働者の受入れは十分慎重に対応するといった方針が明記された⁽³⁵⁾。

雇用許可制度については、法務省からの強い反発があったほか、在日韓国居留民団から「在日韓国人の就業状況をより悪化させる以外に何の効果も生じさせえない」とし、雇用許可制の断念又は抜本的再検討を求める要望書⁽³⁶⁾が法務大臣宛てに出され、経済界からは企業活動の自由を阻害するとの難色が示された⁽³⁷⁾。国会でも取り上げられ、法務、労働両大臣がそれぞれの立場から答弁を行ったが、質問者から縄張り争いではないかとの批判もなされている⁽³⁸⁾。

労働省は、研究会の報告書を受け、学識経験者及び労使の代表者による「外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会」を開催して、同年「外国人労働者問題への対応の在り方について」を公表した⁽³⁹⁾。雇用許可制度にも言及したが、結局、「雇用許可制度の具体化については、出入国管理及び難民認定法等関係諸制度との整合性の確保も図りつつ、更に検討を進めることとする」⁽⁴⁰⁾とされ、実現は見送られることとなった。

(3) 入管法改正

法務省は、こうした状況に対処するため入管法改正の準備を進め、平成元年(1989)に改正法(平成元年法律第79号)が成立した。不法就労への対策の強化とともに、国内労働市場をより開放的なものにするため、就労できる在留資格の拡大整備が行われたが、第6次雇用対策基本計画の政府の基本方針に沿い、「専門的・技術的な職業」の範囲に限定された。また、活動内容か

⁽³³⁾ 同研究会の座長である小池和男法政大学教授(当時)は、欧米諸国では、外国人労働者個人に発行される「労働許可証」を原則としているが、労働者個人を規制するだけでは実効性が上がらないため、雇用する企業に協力を求めざるを得なくなってきたとして、「雇用許可制の趣旨は、このように欧米諸国がだんだん企業の責任を問うようになってきたのを半歩進めて、労働者個人を許可の対象にするのではなく、企業に許可を出そうというもの」と説明している(小池和男「雇用許可制提唱の趣旨」『ジュリスト』909号, 1998.6.1, pp.8-9.)。実現に至らなかったが、この雇用許可制の問題、また当時の状況について、濱口桂一郎「日本の外国人労働者政策」五十嵐泰正編『越境する労働とく移民>』(労働再審 2)大月書店, 2010, pp.274-285を参照。

⁽³⁴⁾ 「外国人労働者問題研究会報告書(要旨)」『労働法律旬報』1190号, 1988.4.25, pp.94-99。

⁽³⁵⁾ 「(1988年6月17日)第6次雇用対策基本計画閣議決定」国立社会保障・人口問題研究所HP <<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryou/no.13/data/shiryou/roudou/520.pdf>>

⁽³⁶⁾ 「外国人雇用、揺れる永住者―許可制」検討に韓国居留民団が反発(NEWS 追跡)『日本経済新聞』1988.5.13, 夕刊, p.2。

⁽³⁷⁾ 伊藤博義「外国人労働者問題への対応の在り方について」の内容と問題点『労働法律旬報』1211号, 1989.3.10, p.14。

⁽³⁸⁾ 第112回国会参議院予算委員会会議録第18号 昭和63年4月6日 pp.28-30。日本社会党安恒良一議員(当時)の質問。両大臣のほか、内閣総理大臣、外務大臣、建設大臣も答弁を行っている。

⁽³⁹⁾ 「外国人労働者問題への対応の在り方について」『労働法律旬報』1211号, 1989.3.10, pp.38-54。

⁽⁴⁰⁾ 同上, p.42。

らみて我が国の産業及び国民生活に影響を与えるおそれがあるため、外国人の入国について質的・量的整備を図る必要があると考えられる在留資格については、上陸審査基準を法務省令（上陸基準省令）⁽⁴¹⁾で明確に規定し、公表することとした。一方で、日系人の就労を可能とした在留資格「定住者」が創設された。南米日系人の来日と就労は、この制度改正以前から増加していたが⁽⁴²⁾、この改正を機に急増することとなった。「研修」は就労可能な在留資格とはされないまま、研修生の受入れの適正化を図るために上陸基準省令中に研修生受入基準が定められ、これに関する特例を定める法務省告示⁽⁴³⁾が制定された。こうして、日系人と研修生という、実質的な単純労働者導入経路が制度化されることとなった。就学生に関しては、専修学校の専門課程で日本語の教育を受ける活動を「留学」に含め、それ以外の日本語教育施設（日本語学校）で日本語の教育を受ける活動につき、「就学」を新設した。

この改正により、出入国管理基本計画を法務大臣が策定することになり、平成4（1992）年に第1次計画が策定された。この計画では、外国人労働者問題への対応については、従来の政府の基本方針に沿うことを明記した。いわゆる単純労働者の受入れについては、「生活や文化を背負った生きている人間の受入れであることから、経済原則のみでは到底律しきれない様々な問題」があるとし、「一企業・一職域の枠を超えた我が国社会全体の問題として、しかも我が国社会の将来の在り方いかんにも係る問題として、国民的合意を確保することが必要」⁽⁴⁴⁾としている。

（4）外国人労働者に関するその他の施策

昭和63（1988）年には、内閣官房に外国人労働者問題関係省庁連絡会議⁽⁴⁵⁾が設置されている。

研修生受入れについては、経済界からの拡大要望もあり、平成3（1991）年、労働（現厚生労働）、法務、外務、通産（現経済産業）4省共管の国際研修協力機構（JITCO）⁽⁴⁶⁾が設立され、平成5（1993）年には研修後に雇用契約を結んで実習を行う「技能実習制度」が開始された⁽⁴⁷⁾。

平成4（1992）年には、総務庁行政監察局が行った外国人の就労等の実態及びそれに伴う諸問題に対する関係機関の取組状況に関する調査⁽⁴⁸⁾が公表された。また、同年、警察庁、法務省、

(41) 「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）

(42) 1980年代前半には、その日本国内の出身地の親族を家族で訪問し、併せて国内の工場などで就労しているケースが存在していたが、1980年代半ばを過ぎると次第に日系2世・3世の単独での「デカセギ」の性格を強めていき、日系人の不法就労が発生していた（井口泰『外国人労働者新時代』筑摩書房、2001、p.70.）。南米日系人の日本へのデカセギは、入管法改正前からブームとなっていた。日系人人口自体が多いこともあってその大多数はブラジル人であり、そこにはブローカーが介在した（丹野清人『越境する雇用システムと外国人労働者』東京大学出版会、2007、pp.39-57.）。

(43) 「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研修の在留資格に係る基準の五号の特例を定める件」（平成2年法務省告示第246号）中小企業が実務研修を含む研修を行う場合についての特例を定めた。これにより、中小企業が研修生を受け入れる正規のルートが制度化された。

(44) 『出入国管理基本計画』入管協会、1992、pp.21-22.

(45) 現在、内閣府、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省が参加。平成18（2006）年には「生活者としての外国人」に関する総合的対応策を取りまとめ、以後毎年実施状況と関係予算が報告されている。（「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」内閣官房HP <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujin/>>）

(46) 平成4（1992）年に建設（現国土交通）省が加わった（法務省入国管理局「技能実習生の入国・在留管理に関する指針（平成25年12月改訂）」pp.49-50. <<http://www.moj.go.jp/content/000102863.pdf>>）。

(47) 「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）による措置。技能実習は独自の在留資格ではなく、特定活動として許可された。

(48) 総務庁行政監察局編『外国人をめぐる行政の現状と課題—国際化時代 総務庁行政監察局の実態調査結果—』大蔵省印刷局、1992.

労働省の局・部長で構成する「不法就労外国人対策等関係局長連絡会議」及び課長レベルの「不法就労外国人対策等協議会」が設置された。

平成 5（1993）年の職業安定法施行規則（昭和 22 年労働省令第 12 号）の改正により、外国人労働者を雇用する事業主は外国人労働者の雇用状況を公共職業安定所長に報告することとされた。また、同年、事業主が遵守すべき事項として、外国人労働者の募集・採用の適正化、適正な労働条件の確保、外国人労働者の雇用の安定及び福祉の充実について定める「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」が発せられた。⁽⁴⁹⁾

3 グローバル化、少子高齢化・人口減少に対応するための議論と政策

(1) 背景と政策文書

1990 年代にはバブルが崩壊した。また、国内の生産拠点の海外移転が続き、国際競争が激化した。1990 年代以降、欧米諸国において、高度技能を持った移民労働力の導入と銘打った積極的受入策が採用されるようになっていた⁽⁵⁰⁾。特に情報化社会の到来により、IT 技術者の争奪戦が繰り広げられるようになった。

我が国における外国人労働者をめぐる論争はいったん下火になっていたが、単純労働者は受け入れないとする政策をとりつつも、研修・技能実習制度の整備や在留資格「定住者」の創設などを行ったこともあり、その数は増え続けた。国勢調査の結果によると、戦後我が国に在住する外国人の総人口に占める割合は、昭和 60（1985）年までは 0.6% 前後で推移していたが、その後急速に拡大して現在に至っている⁽⁵¹⁾。また、我が国では、1970 年代半ばから合計特殊出生率が人口置換水準⁽⁵²⁾を下回るレベルに低下していたが、平成 2（1990）年のいわゆる「1.57 ショック」⁽⁵³⁾を契機として出生率低下と人口減少への世間の関心が高まり、少子化による労働力人口減少への対応が政策課題となってきた。平成 9（1997）年に公表された人口問題研究所による人口推計が、平成 19（2007）年頃から日本の人口が減少を始め、2050 年に 1 億 50 万人となり、2100 年頃には 6737 万人となる、また、2020 年代には働き手 2.2 人で老人 1 人を扶養、2050 年には 1.7 人で 1 人を扶養することになる⁽⁵⁴⁾として社会に衝撃を与えた。平成 12（2000）年には、人口置換水準を切った合計特殊出生率の回復が望めない限り「補充移民」なくしてはどの国も現在の人口と生産年齢人口を維持することができないとする国連社会経済局人口部による報告書⁽⁵⁵⁾が公表され、話題を呼んだ。

小渕恵三内閣の下で設置された経済戦略会議の平成 11（1999）年の答申「日本経済再生への戦略」⁽⁵⁶⁾は、少子化対策として、「外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の

(49) 濱口 前掲注(1), p.201.

(50) 小井土彰宏「選別的移民政策の時代」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学—選別メカニズムの比較分析—』名古屋大学出版会, 2017, p.3.

(51) 「1 外国人人口の推移」総務省統計局 HP <<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/gaikoku/00/01.htm>> 平成 17（2005）年以降の数値につき、II 1 参照。

(52) 人口が増加も減少もしない均衡した状態となる合計特殊出生率の水準。

(53) 前年（平成元（1989）年）の合計特殊出生率が 1.57 であって、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった昭和 41（1966）年の合計特殊出生率 1.58 を下回ったことが判明した際の衝撃を指す。

(54) 厚生省人口問題研究所編『日本の将来推計人口 平成 9 年 1 月推計』厚生統計協会, 1997, pp.2-6.

(55) Population Division, UN DESA, UN Secretariat, *Replacement Migration: Is it a solution to Declining and Ageing Populations?*, ST/ESA/SER.A/206, United Nations Publication, 2001. <<http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>>; 亀田進久「人口減少時代の到来と外国人問題—調査の課題と趣旨—」『人口減少社会の外国人問題—総合調査報告書—』（調査資料 2007-1）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2008, pp.9-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999336_po_20080103.pdf?contentNo=3> 参照。

在留期間の延長等、必要な法制度を見直す」ことと、「少子化に対応する諸外国の取り組みを勘案し、外国人移民の受け入れ拡充と国籍法のあり方について検討する」ことを求めた。

翌平成 12 (2000) 年、小渕恵三内閣総理大臣 (当時) の私的諮問機関である「21 世紀日本の構想」懇談会が、報告書『日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—』を公表、この中で、それまで我が国では総合的に勘案された外国人政策は未発達のままできたと指摘し、グローバル化に対応し、日本の活力を維持するためには、外国人が日本に住み、働いてみたいと思うような「移民政策」が必要と提言した⁽⁵⁷⁾。また、同年公表された森喜朗内閣による「IT 基本戦略」には、人材育成の強化に関する目標の 1 つとして「2005 年までに 3 万人程度の優秀な外国人人材を受け入れ、米国水準を上回る高度な IT 技術者・研究者を確保する」⁽⁵⁸⁾と明記された。

平成 15 (2003) 年の総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第 3 次答申」では、経済がグローバル化し、人材獲得競争という新たな時代を迎えている中、我が国経済が世界経済の中で競争力を維持していくためには、少なくとも高度な人材に対し、国境を越えて幅広く門戸を開放していかなければならないとの見解が示された⁽⁵⁹⁾。

平成 17 (2005) 年の第 3 次出入国管理基本計画では、「専門的、技術的分野の外国人労働者は積極的に受け入れる」というのが我が国の現在の方針であるとし、「いわゆる単純労働者」という表現が消えている。人口減少への対応に言及し、「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着実に検討していく」⁽⁶⁰⁾と述べられている。

同年の経済財政諮問会議専門調査会報告書「日本 21 世紀ビジョン」では、外国人労働者の積極的かつ秩序ある受入れを行うものとし、広義の資格・技能を持ち、仕事や生活に当たって不自由のない日本語を習得した外国人には原則日本での就労を可能にするため、入国・就労の資格となる技能の範囲を大幅に拡大するとしている⁽⁶¹⁾。翌平成 18 (2006) 年の規制改革・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」では、「当会議として重点的に取り組んできた在留外国人の入国後のチェック体制の強化や外国人研修・技能実習制度の見直しなど、法令や制度の合理化・適正化が措置された後は、いかにすれば国内で付加価値を生み、我が国の経済規模を維持・拡大させられるのかという問題に、外国人労働者の受入れの面からも本格的な対処を検討する必要がある」⁽⁶²⁾としている。

平成 20 (2008) 年、自由民主党外国人材交流推進議員連盟が「人材開国！日本型移民政策の提言 世界の若者が移住したいと憧れる国の構築に向けて」(中間とりまとめ) を公表した。この文書は、日本の生きる道は、世界に通用する国際国家として自らを世界に開き、移民の受入れ

⁽⁵⁶⁾ 「日本経済再生への戦略」(経済戦略会議答申) 1999.2.26. 国立社会保障・人口問題研究所 HP <<http://www.ipss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shiryu/souron/13.pdf>>

⁽⁵⁷⁾ 21 世紀日本の構想懇談会『日本のフロンティアは日本の中にある—自立と協治で築く新世紀—』2000, p.23. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/21century/houkokusyo/index1.html>> ただし、一気に門戸を開放するのではなく、日本社会の発展への寄与を期待できる外国人の移住・永住を促進する、より明示的な移住・永住制度や留学生に対する永住権に関する優遇策を考えるべきとしている。

⁽⁵⁸⁾ IT 戦略会議「IT 基本戦略」2000.11.27, p.11. 同上 <<http://www.kantei.go.jp/jp/it/goudoukaigi/dai6/pdfs/6siryu2.pdf>>

⁽⁵⁹⁾ 総合規制改革会議「第 1 章 3 我が国の国際的な魅力向上のための規制改革」『規制改革の推進に関する第 3 次答申—活力ある日本の創造に向けて—』2003, p.1. 内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/031222/index.html>>

⁽⁶⁰⁾ 法務省『第 3 次出入国管理基本計画』2005.3, pp.12-13. 法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/content/000001935.pdf>>

⁽⁶¹⁾ 「日本 21 世紀ビジョン」に関する専門調査会「新しい躍動の時代—深まるつながり・ひろがる機会—」2005.4. p.22. 内閣府 HP <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2005/0419/item10.pdf>>

⁽⁶²⁾ 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—さらなる飛躍を目指して—」2006, pp.24-25. 同上 <http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf>

により日本の活性化を図る「移民立国」への転換である、また、新しい国づくりのためには、適正な移民受入れを進める「移民政策」を打ち出す必要があるとし、「日本型移民政策」を提唱する。なお、ここでは、移民の定義を「通常の居住地以外の国に移動し少なくとも12か月間当該国に居住する人のこと（長期の移民）」としている。⁽⁶³⁾

(2) 雇用対策法改正

平成19(2007)年には雇用対策法(昭和41年法律第132号)が改正され、同法に国が講ずるべき施策として外国人の雇用政策が明記された。その内容は、高度の専門的な知識又は技術を有する外国人の我が国における就業の促進と、合法的に国内で就業している外国人の適切な雇用機会の確保が図られるようにするための雇用管理の改善の促進及び離職した場合の再就職の促進を図るために必要な施策の充実と規定されている(第4条第10号)。

改正雇用対策法により、雇用対策基本計画に代わって策定されることとなった雇用政策基本方針(平成20年厚生労働省告示第40号)では、「労働市場の二重構造化が強まるおそれがあることに加え、労働条件等の改善や、それを通じたマッチングの促進・人材確保を阻害しないためにも、安易に外国人労働者の受入範囲を拡大して対応するのではなく、まずは国内の若者、女性、高齢者、障害者等の労働市場への参加を実現していくことが重要」⁽⁶⁴⁾としたうえで、国際競争力強化を図る観点から、専門的・技術的分野の外国人の就業の積極推進、質の高い留学生の確保や就職支援の推進、外国人労働者の就業環境の改善を掲げている。

平成26(2014)年に改正された雇用政策基本方針⁽⁶⁵⁾では、高度外国人材の受入れ及び定着の支援が重要であるとし、また、日系人等の定住者や日本人の配偶者等の活動制限のない外国人の就業促進のための施策を挙げている。外国人労働者の受入範囲拡大については、労働市場や医療・社会保障、教育、地域社会への影響や治安等国民生活への影響も踏まえた国民的議論が必要としている。

(3) 高度人材受入政策・入管法改正

平成20(2008)年の「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月27日閣議決定。いわゆる「骨太の方針」)⁽⁶⁶⁾には、「「迎え入れる国際化」によるメリット」の享受の必要性がうたわれ、高度人材の受入拡大、高度人材受入れとも連携させながらの留学生受入拡大の方針が示された。同年、内閣官房長官の下に高度人材受入推進会議が開催され、翌平成21(2009)年には、外国高度人材受入政策を国家戦略として位置付けるとする報告書「外国高度人材受入政策の本格的展開を」⁽⁶⁷⁾

⁽⁶³⁾ 自由民主党外国人材交流推進議員連盟「人材開国！日本型移民政策の提言—世界の若者が移住したいと憧れる国の構築に向けて—」(中間とりまとめ)2008.6.12, pp.2-3. 議員連盟によるものであり、党としての見解ではないことに留意が必要である(明石純一・小川直樹「動き出す移民政策 移民100万人「多民族国家」へ タブーに挑戦する自民党議連」『エコノミスト』3970号, 2008.6.17, pp.68-72 参照)。

⁽⁶⁴⁾ 「雇用政策基本方針—すべての人々が能力を発揮し、安心して働き、安定した生活ができる社会の実現—」厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/02/h0229-1.html>>

⁽⁶⁵⁾ 厚生労働省告示第201号 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11602000-Shokugyoutanteikyoku-Koyouseisakuka/kihonhoushin.pdf>>

⁽⁶⁶⁾ 「経済財政改革の基本方針2008について」内閣府 HP <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2008/decision_080627.pdf>

⁽⁶⁷⁾ 高度人材受入推進会議「外国高度人材受入政策の本格的展開を(報告書)」2009.5.29. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinzai/dai2/houkoku.pdf>>

がまとめられた。また、福田康夫内閣総理大臣（当時）の施政方針演説で、2020年までに当時12万人弱であった留学生数を30万人にするという「留学生30万人計画」策定が表明され、「留学生30万人計画」骨子⁽⁶⁸⁾が、文部科学省、外務省、法務省、厚生労働省、経済産業省、国土交通省の連名で策定された。

平成21（2009）年、入管法が改正⁽⁶⁹⁾され、新たな在留管理制度が導入された。外国人登録制度を廃止して在留カード⁽⁷⁰⁾を導入したほか、在留資格「技能実習」の創設など研修・技能実習制度の見直しに係る措置や、在留資格「留学」と「就学」の一本化等が行われた。

平成24（2012）年、在留カードによる新たな在留管理制度が開始された。また、高度外国人材の我が国への受入促進を図る「高度人材ポイント制」⁽⁷¹⁾が導入された。

4 日本再興戦略改訂2014以後

(1) 日本再興戦略改訂2014に盛り込まれた外国人材活用政策

平成26（2014）年の「日本再興戦略改訂2014—未来への挑戦—」（平成26年6月24日閣議決定）では、外国人材の活用という項目を立て、①高度外国人材受入環境の整備、②外国人技能実習制度の抜本的な見直し、③製造業における海外子会社等従業員の国内受入れ、④女性の活躍推進、家事支援ニーズへの対応のための外国人家事支援人材の活用、⑤介護分野の国家資格を取得した外国人留学生の活躍支援等を方針として掲げた。一方で、中長期的な外国人材の受入れの在り方については、移民政策と誤解されないように配慮し、かつ国民的なコンセンサスを形成しつつ、総合的な検討を進めていくとしている。⁽⁷²⁾

こうした政府の方針を受け、同年の入管法改正（平成26年法律第74号）により、高度人材ポイント制に係る在留資格「高度専門職」が創設された。また、同年、緊急かつ時限的な措置として、即戦力となる建設・造船分野の技能実習修了者の受入れが開始された⁽⁷³⁾。平成27（2015）年には国家戦略特別区域法改正（平成27年法律第56号）により、国家戦略特区での家事支援外国人受入事業が解禁された。平成28（2016）年の入管法改正（平成28年法律第88号）により介護福祉士資格を取得した留学生に対する在留資格「介護」が創設され、同年「外国人の技能実習

(68) 文部科学省ほか「留学生30万人計画」骨子」2008.7.29. 同上 <<http://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/rireki/2008/07/29kossi.pdf>>

(69) 「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等の法律」（平成21年法律第79号）

(70) 新規の上陸許可、在留資格の変更許可や在留期間の更新許可など、在留資格に係る許可の結果として我が国に中長期間在留する者（中長期在留者）に対して交付される。「在留カードとは？」法務省入国管理局 HP <<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/zairyukanri/whatzairyu.html>>

(71) 高度人材（現行の外国人受入れの範囲内にある者で、高度な資質・能力を有すると認められるもの）の受入れを促進するため、高度人材に対しポイント制を活用した出入国管理上の優遇措置を講ずる制度。在留資格は「特定活動」とし、ポイント制における評価項目と配点は法務省告示で規定した。法務省入国管理局「高度外国人材ポイント制の見直し」（第1回産業競争力会議雇用・人材分科会配布資料6）2013.9.18. 首相官邸 HP <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dai1/siryou6.pdf>>

(72) 「日本再興戦略改訂2014—未来への挑戦—」pp.48-50. 同上 <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>>

(73) 「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置（外国人建設就労者受入事業）」国土交通省 HP <http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_tk2_000084.html>; 「造船分野における外国人材の活用に係る緊急措置（外国人造船就労者受入事業）」同 <http://www.mlit.go.jp/maritime/maritime_tk5_000028.html> いずれも国土交通省告示による措置。当初平成32（2020）年度までの時限措置とされたが、平成29（2017）年の改正により、一部平成34（2022）年度末まで就労可能とする等の見直しが行われた。

の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」(平成 28 年法律第 89 号。以下「外国人技能実習法」)が制定された。また、同年、製造業において海外子会社等の従業員を国内拠点に受け入れる制度⁽⁷⁴⁾が開始された。

(2) その後の政策

平成 28 (2016) 年 5 月、自由民主党政務調査会労働力確保に関する特命委員会の「「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」⁽⁷⁵⁾が公表された。この中で、外国人労働者の受入れについて、雇用労働者としての適正な管理を行う新たな仕組みを前提に、移民政策と誤解されないように配慮しつつ(留学や資格取得等の配慮も含め)、必要性がある分野については個別に精査した上で就労目的の在留資格を付与して受入れを進めていくべきとの考えが示され、現在の外国人労働者数を倍増しても対応できる制度を構築すべきとされた。なお、ここでいう「移民」とは、入国の時点でいわゆる永住権を有する者であり、就労目的の在留資格による受入れは「移民」には当たらないとしている。

平成 29 (2017) 年の成長戦略である「未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—」(平成 29 年 6 月 9 日閣議決定)では、「外国人についても、起業家や高度外国人材の更なる受入拡大に向けた前向きなメッセージを積極的に発信するとともに、自国外での就労・起業を目指す高度外国人材にとって我が国の生活環境や本邦企業の賃金・雇用人事体系、入国・在留管理制度等が魅力的なものとなるよう、更なる改善を図る」⁽⁷⁶⁾とされ、高度外国人材の永住許可申請に要する在留期間を最短 1 年に短縮する世界最速級の「日本版高度外国人材グリーンカード」の創設、外国人の生活環境や就労環境の改善、外国人留学生の就職支援、海外子会社等従業員の国内受入れの拡大等の方針が示された。また「働き方改革実行計画」(平成 29 年 3 月 28 日働き方改革実現会議決定)⁽⁷⁷⁾でも、「外国人材の受入れ」が項目の 1 つとして立てられている。

平成 29 (2017) 年、ポイント制を見直して「日本版高度外国人材グリーンカード」が導入され⁽⁷⁸⁾、国家戦略特区における農業分野の外国人就労解禁等を含む国家戦略特別区域法改正法(平成 29 年法律第 71 号)が成立した。

II 我が国の外国人労働者の現状

1 外国人人口の増加

平成 27 (2015) 年国勢調査の結果によると、我が国の総人口は 1 億 2709 万 4745 人、外国人

(74) 「製造業外国従業員受入事業」経済産業省 HP <<http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/seizogyo/index.html>> 経済産業省告示による措置。在留資格「特定活動」を付与する特定外国従業員の受入企業が、認定を受けた製造特定活動計画に基づき、当該職員を本邦にある事業所に期間(最大 1 年)を定めて転勤させ、生産活動に従事させることにより、新製品の製造や新技術の導入等に必要となる特定の専門技術の移転を実施する。

(75) 自由民主党政務調査会労働力確保に関する特命委員会「「共生の時代」に向けた外国人労働者受入れの基本的考え方」2016.5.24. <http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf>

(76) 「未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—」p.91. 首相官邸 HP <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2017_t.pdf>

(77) 働き方改革実現会議「働き方改革実行計画」同上 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hatarakikata/pdf/honbun_h290328.pdf>

(78) 「永住許可に関するガイドライン」の改定による(平成 29 年 4 月 26 日改定)。「永住許可に関するガイドライン(平成 29 年 4 月 26 日改定)」法務省 HP <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan50.html>

口は 175 万 2368 人で、総人口に占める割合は 1.4% である⁽⁷⁹⁾。前述のように、昭和 25 (1950) 年から昭和 60 (1985) 年までは外国人人口の割合は 0.6% 前後で推移していたが、その後急速に拡大し、日本人人口は減少しているのに対し、外国人人口は増加を続けている (表 1)。我が国同様少子高齢化に悩むドイツでは、平成 27 (2015) 年の総人口は約 8140 万人に対し、外国人人口は約 777 万人 (9.5%) である。同国は人口統計において「移民の背景を持つ (Migrationshintergrund)」⁽⁸⁰⁾ というカテゴリーを設けているが、外国人を含むこのカテゴリーの者の割合は、21% に上る (表 2)。また、オーストラリアでは、平成 29 年 (2017) 年 10 月の国民議会 (下院) 選挙で反移民を掲げる右派政党 (自由党 (FPO)) が得票を伸ばして話題となった⁽⁸¹⁾ が、同国の平成 29 (2017) 年 1 月 1 日現在の外国人人口は 15.3%⁽⁸²⁾ である。これらに比べればまだ少ないが、戦後の労働力不足を補うため多くの外国人労働者を受け入れた経験のある両国に対し、戦後一貫して「移民政策はとらない」との立場をとってきた中でも、実質的にこれだけの人数の外国人が既に国内におり、増加を続けていることには留意が必要であろう。

表 1 日本の総人口と外国人人口

(単位：千人)

	2005 年	2010 年	2015 年
総人口	127,768	128,055	124,284
外国人 (総人口に占める割合)	1,555 (1.2%)	1,648 (1.3%)	1,752 (1.4%)

* 括弧内は総人口に占める割合。
(出典) 各年の国勢調査を基に筆者作成。

表 2 ドイツの総人口と外国人人口

(単位：千人)

	2005 年	2010 年	2015 年
総人口	82,465	81,715	81,404
移民の背景を持つ者	15,057(18.3%)	15,731(19.3%)	17,118(21.0%)
外国人	7,320 (8.9%)	7,147 (8.7%)	7,772 (9.5%)

* 括弧内は総人口に占める割合。
(出典) Bundesministerium des Innern, *Migrationsbericht 2015, 2016*, S.160 を基に筆者作成。

在留外国人統計による平成 28 (2016) 年末の永住者数は 727,111 人であり、在留外国人の 30.5% を占め、前年度比 3.8% の増加である。特別永住者は減少傾向にあるものの、永住者と特別永住者を合わせると、在留外国人の約半数弱 (44.7%) が永住資格を有する者である。⁽⁸³⁾ (表 3)

また、外国人のみで構成される世帯数も増加傾向にあり、平成 27 (2015) 年の国勢調査では、748,166 世帯であった (平成 17 (2005) 年 673,130 世帯)。定住・永住者による親族呼寄せ等、日本

(79) 総務省統計局『平成 27 年国勢調査 人口等基本集計結果 結果の概要』p.6. <<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>>

(80) 本人又は少なくとも両親のうち一方がドイツ国籍保有者として出生していない者をいう。

(81) 田中理「オーストリア、31 歳首相が EU へ要求すること—自由党が連立入り、排外主義で東欧へ最接近—」『東洋経済 online』2017.11.21. <<http://toyokeizai.net/articles/-/194009>>

(82) Statistik Austria, *migration & integration: zahlen.daten.indikatoren 2017*, 2017, S.23. <https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/AT/Downloads/Publikationen/Statistisches_Jahrbuch_migration_integration_2017.pdf>

(83) 法務省入国管理局「平成 28 年末現在における在留外国人数について (確定値)」2017.3.17. <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00065.html> 同統計の対象者である在留外国人は、新たな在留管理制度が開始された平成 24 (2012) 年以降、「中長期在留者」及び「特別永住者」とされている。「特別永住者」については前掲注(12)参照。

人と結婚せずとも来日し定住できる経路が増えているとの指摘がある⁽⁸⁴⁾。

表3 日本の在留外国人数（総数・在留資格「特別永住者」・「永住者」）（単位：人）

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
総数	2,033,656	2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822
特別永住者	381,364	373,221	358,409	348,626	338,950
永住者	624,501	655,315	677,019	700,500	727,111

（出典）法務省入国管理局「平成28年末現在における在留外国人数について（確定値）」2017.3.17. <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00065.html> を基に筆者作成。

2 現行の在留資格制度

現在、特別永住者以外の在留資格は入管法の別表で定められており（第2条の2）、28種類ある（表4）。別表第一は、特定の目的のための短期間の滞在者及び一定の経済的、社会的活動等を行うために本邦において生活する外国人を対象とするものである。5つの表で構成されており、一と二は就労活動、三と四は就労以外の活動を目的とする在留資格である。入管法第7条は、このうち二と四については、我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して法務省令（上陸基準省令。前述I2(3))で定める基準に適合すること（同条第1項第2号）を条件としている。

別表第二は、一定の身分や地位を有する者として本邦に居住する外国人を対象とするものである。このため、活動の観点よりも身分や地位の継続性や身分や地位に基づく在留の必要性の観点からの管理に重点が置かれている。その身分や地位を有する者としての活動であるので、就労活動に関しても、特段の制限はない。

表4 在留資格一覧

別表第一：特定の目的のための短期間の滞在者及び一定の経済的、社会的活動等を行うために本邦において生活する外国人を対象とする。			上陸基準省令適用の有無
就労資格	別表第一の一	外交、公用、教授、芸術、宗教、報道	×
	別表第一の二	高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、興行、技能、技能実習	○
非就労資格	別表第一の三	文化活動、短期滞在	×
	別表第一の四	留学、研修、家族滞在	○
	別表第一の五	特定活動（法務大臣が個々の外国人につき個別に指定）	×

別表第二：一定の身分や地位を有する者として本邦に居住する外国人を対象とする。	
取得のために法務大臣の許可が必要	永住者、定住者
取得のために法務大臣の許可は不要	日本人の配偶者等、永住者の配偶者等

（出典）筆者作成。

非就労資格であっても、あらかじめ個別に法務大臣の許可を受ければ、「資格外活動」として決められた範囲内で就労することができる（入管法第19条第2項）。留学生のアルバイトは、現在週28時間以内（在籍する教育機関が学則で定める長期休業期間にあるときは、1日について8時間以内）と

⁽⁸⁴⁾ 高畑幸「人口減少時代の日本における「移民受け入れ」一政策の変遷と定住外国人の居住分布一」大久保史郎ほか編著『人の国際移動と現代日本の法—人身取引・外国人労働・入管法制—』日本評論社、2017、p.56。

されている（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）第19条第5項）。

「特定活動」は、別表第一の中でどの在留資格にも当てはまらないものにつき、個別に指定するものである。上に見たように、研修、就学（現在は留学に統一）、技能実習、高度専門職は、まずは特定活動として始められ、後に在留資格が新設された。就労関係では、現在、相手国との経済連携協定（Economic Partnership Agreement: EPA）に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者の受入れや、ワーキング・ホリデー等が、特定活動の在留資格で行われている。また、緊急・時限的措置としての建設・造船分野の技能実習修了者の受入れや、特区制度による外国人労働者受入れに際しても、特定活動が用いられている。

入国時から永住を認める規定が削除されたため、「永住者」は、既に他の在留資格で本邦に在留する者が永住許可を申請し、これを法務大臣が許可することで与えられる在留資格である（入管法第22条）。①素行が善良であること、②独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること、③その者の永住が日本国の利益に合すると認められることが要件として定められており、③については「永住許可に関するガイドライン」⁽⁸⁵⁾により、原則として引き続き10年以上本邦に在留していること（ただし、この期間のうち、就労資格又は居住資格をもって引き続き5年以上在留していることを要する）、罰金刑や懲役刑などを受けていないこと、納税義務等公的義務を履行していること等とされている。この「10年在留」については、いくつかの特例があり、「定住者」は5年、「高度人材外国人」はポイント数により、3年又は1年とされている。

「定住者」は、別表第一における「特定活動」に対応する在留資格で、法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者に対して与えられる。入管法第7条第1項第2号の規定に基づく定住者告示⁽⁸⁶⁾であらかじめ「定住者」として認められることが定められているのが、第3国定住難民、日系人、中国残留邦人等である。

3 外国人労働者の実態

我が国の外国人労働者の統計は長らく存在しなかったが、平成5（1993）年の職業安定法施行規則の改正により、外国人労働者を雇用する事業主は外国人労働者の雇用状況を公共職業安定所長に報告することとされ、労働省（平成13（2001）年からは厚生労働省）が外国人雇用状況報告⁽⁸⁷⁾の公表を始めた。平成19（2007）年の雇用対策法改正により外国人雇用状況の届出制度が開始されたことから、平成20（2008）年からは「外国人雇用状況」が公表されるようになった。

冒頭で示した平成28（2016）年10月末現在の「外国人雇用状況」は、平成29（2017）年1月に公表された。届出のあった外国人労働者数は1,083,769人⁽⁸⁸⁾で、我が国の全雇用者数の約1.9%でしかないが、4年連続で増加し、過去最高を記録した。国籍別では中国が全体の31.8%を占め、15.9%のベトナムがこれに続いているが、ベトナム人の前年同期比の伸び率は56.4%と高い。⁽⁸⁹⁾

⁽⁸⁵⁾ 前掲注⁽⁷⁸⁾参照。

⁽⁸⁶⁾ 「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）

⁽⁸⁷⁾ 「外国人雇用状況報告 記者発表（H5～H18）」厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/gaikokujin09/index.html>>

⁽⁸⁸⁾ 特別永住者は、この統計に含まれていない。

⁽⁸⁹⁾ 「「外国人雇用状況」の届出状況表一覧（平成28年10月末現在）」厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyoyanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/674674.pdf>> この後の数値もこの資料による。

在留資格別でみると、別表第二に該当する「身分に基づく在留資格」が38.1%を占めている。特別永住者は含まれないため、主に日系人として定住者資格で入国したブラジル人が94,912人とこの中では最多である。平成20(2008)年のリーマンショック以降の経済危機により、大量に来日していた南米日系人の解雇や派遣・請負契約打ち切りによる失業が急増し、この対策として、平成21(2009)年から帰国支援金を支給する事業⁽⁹⁰⁾が行われ、相当数が帰国したが、日本での暮らしが長期に及び定住を希望する者も多数に上った。その後新たな入国者が減少し、今では定住者より永住者の方が多い⁽⁹¹⁾。日本語能力が不十分であることなどから再就職も難しく、生活困難な状況に置かれる者が増加したため、平成21(2009)年から内閣府特命担当大臣を議長とする日系定住外国人施策推進会議⁽⁹²⁾が開催されることとなり、日系人限定ではあるものの、定住者に対する国レベルの施策が開始された。平成27(2015)年度からは、就労準備研修については定住外国人全般を対象を拡大している⁽⁹³⁾。

別表第一のうち、「技能実習」⁽⁹⁴⁾が全体の19.5%を占め、就労目的で在留が認められる者(いわゆる「専門的・技術的分野」として分類されている在留資格(教授、高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、介護、技能等)⁽⁹⁵⁾は全て合わせて18.5%である。非就労資格であり、資格外活動の許可を受けることで就労が可能となる「留学」等が、「資格外活動」というカテゴリーとされ、これが22.1%である。

表5は、これらを一覧にしたものである。厚生労働省による分類のうち、「身分に基づき在留する者」、「技能実習」、「資格外活動」に該当する者は、その大半がいわゆる「単純労働」に従事する者であることから、公式統計上現れた外国人労働者のうち約8割は、「単純労働者」として我が国で就労しているということになる。また、最も多い「身分に基づき在留する者」は、我が国に永住又は定住する外国人であり、「高度外国人材」や「留学生」については、国家戦略として、我が国での定着を進めようとする外国人であることから、その一部は実質的な「移民労働者」⁽⁹⁶⁾であるとも言える。

(90) 厚生労働省「日系人離職者に対する帰国支援事業の実施について」2009.3.31. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-10.html>>

(91) 資源安によるブラジルの景気低迷や治安悪化で、より良い雇用や生活の環境を求めて出稼ぎに活路を見いだし、新たに入国するブラジル人が再び増加に転じているとの報道がある(「在日ブラジル人、再び増勢」『日本経済新聞』2017.10.3, 夕刊, p.2.)。

(92) 「日系定住外国人施策推進会議」内閣府 HP <<http://www8.cao.go.jp/teiju/kaigi/index.html>>

(93) 「外国人就労・定着支援研修事業の概要」厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakubu-Gaikokujinkoyoutaisakuka/0000118938.pdf>>

(94) 「技能実習」は、上記のように別表第一の二に分類されているが、目的はあくまで国際貢献であるため、「就労目的で在留が認められる者」のカテゴリーには入れられていない。

(95) 「日本で就労する外国人のカテゴリー(総数 約108.4万人の内訳)」厚生労働省 HP <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category_j.html>に「専門的・技術的分野」に該当する主な在留資格」としてこれらとその具体例が記載されている。

(96) 「移民」は最も狭い意味では「永住を認めて入国を許される外国人」であり、平成28(2016)年の自由民主党特命委員会文書(自由民主党政務調査会労働力確保に関する特命委員会 前掲注(75))における移民の定義はこれに該当する。これに対して「外国人労働者」は「出身国への帰国を前提として期限を限って入国を許される外国人の労働者」であるが、外国人労働者として期間限定で入国した者が在留資格を更新し、在留が長期化し、やがて永住資格を取得することも起こり得、結果的にみて移民となっており、これはより広い意味での移民である(広渡 前掲注(1), p.132.)。

表5 日本で就労する外国人のカテゴリー

カテゴリー	概要、代表例	就労可能範囲	在留資格	人数*(単位:人)
就労目的で在留が認められる者	いわゆる「専門的・技術的分野」の外国人。	在留資格ごとに行うことができる活動が定められている。	教授、芸術、宗教、報道、高度専門職、経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術・人文知識・国際業務、企業内転勤、興行、技能、介護***	200,994 (18.5%)**
身分に基づき在留する者	日系外国人、日本人の配偶者、永住者等。	制限なし。	永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者	413,389 (38.1%)
			うち、永住者	236,794
			うち、日本人の配偶者	79,115
うち、定住者	87,039			
技能実習	発展途上国の若者を技能実習生として受け入れ、技術等の移転を図り、これらの国の経済発展を担う人材を育成する、国際貢献のための制度。	受入機関との間の雇用契約に基づき実習を実施。	技能実習	211,108 (19.5%)
特定活動	経済連携協定(EPA)に基づく看護師・介護福祉士候補者、ワーキング・ホリデー等。	個々の外国人について法務大臣が指定した活動のみを行うことができる。	特定活動	18,652 (1.7%)
資格外活動	留学生のアルバイト等。	本来の在留資格の活動を阻害しない範囲内(週28時間以内等)で相当と認められる場合に報酬を受ける活動が許可される。	留学、家族滞在等	239,577 (22.1%)
			うち、留学	209,657 (19.3%)
不明				49
総数				1,083,769
日本人を含む雇用者全体に占める割合****				1.9%

* 人数は、平成28年10月末現在。

** 括弧内の数値は、総数に占める割合。

*** 在留資格「介護」は、「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律」(平成28年法律第88号)により、平成29年9月1日に創設された。表中の人数は、平成28年10月時点であるため、「介護」の人数は含んでいない。

**** 外国人雇用者総数(1,083,769人)を、総務省「労働力調査」の平成28年10月における全産業計の雇用者数(5793万人)で除した数値。

(出典)「日本で就労する外国人のカテゴリー(総数 約108.4万人の内訳)」厚生労働省HP <http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/gaikokujin/gaikokujin16/category_j.html>; 「外国人雇用状況」の届出状況表一覧(平成28年10月末現在)同 <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11655000-Shokugyouanteikyokuhakenyukiroudoutaisakuba-Gaikokujinkoyoutaisakuka/674674.pdf>>; 総務省統計局「第II-2-2 表年齢階級、産業別雇用者数」『労働力調査 平成28年10月 基本集計』<<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031497046>> を基に筆者作成。

Ⅲ 受入れのカテゴリーごとの実態と課題

ここでは、近年受入推進が図られている外国人材である高度人材、留学生、実質的な低熟練労働者の受入策となっている技能実習について、その実態や課題を解説する。

1 高度人材

1990年代以降、世界中で高度人材の獲得競争が熾烈(しれつ)を極めている。この背景には、

グローバル化の進展により、国際的な市場競争が激化し、また、インドの IT 技術者にみられるような、技術や教育等のグローバル・スタンダードの確立による途上国における人材の形成が生じたことに加え、先進国の高齢化と若年人口の減少がある⁽⁹⁷⁾。高度人材に関しては、我が国でも積極的受入推進が図られてきている。

平成 21 (2009) 年の高度人材受入推進会議報告書は、外国高度人材受入政策を国家戦略として位置付けるべきとした。技能実習を除く就労資格で入国する者を、「単純労働者」との区別のため「高度人材 (専門的・技術的分野)」と称する場合もあるが、この報告書では、我が国が積極的に受け入れるべき高度人材とは、「国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材」と定義している。受入推進のための基本戦略として挙げられたのが、①「ポイント制導入」による「高度人材優遇制度 (仮称) の創設、②高度人材の大きな供給源と位置付けられた留学生に対する就労・生活支援、③外国高度人材を含む外国人の生活環境の改善、④政策の縦割りの体制と司令塔の不在を克服するための体制整備である。⁽⁹⁸⁾

平成 24 (2012) 年に導入された「高度人材ポイント制」は、就労資格で入国・在留可能な外国人の活動内容を、高度学術研究活動、高度専門・技術活動、高度経営・管理活動の 3 つに分類し、それぞれの特性に応じて「学歴」、「職歴」、「年収」等の項目ごとにポイントを設け、ポイントの合計が一定点数に達した場合に、在留期間 5 年の付与、複合的な在留活動の許容、永住許可要件の緩和、入国・在留手続の優先処理、配偶者の就労、親や家事使用人の帯同といった優遇措置を与える (高度専門職 1 号) というもので、高度専門職 1 号として 3 年以上活動を行った者は、高度専門職 2 号として、さらに在留期間「無期限」の付与、ほぼ全ての就労資格の活動が許容される。前述 (I 4 (2)) のように平成 29 (2017) 年 4 月からは、特に高度と認められる者に 1 年の滞在で永住許可を認める「日本版高度外国人材グリーンカード」が導入されている。⁽⁹⁹⁾

制度開始から平成 25 (2013) 年 12 月までの高度専門職 1 号の累計の認定件数は 845 件であった。平成 25 年 (2013) 年 12 月には認定要件の緩和が行われ、平成 27 (2015) 年 12 月までの累計認定件数は 4,347 件となった。高度専門職 2 号は同年同月までで 16 件である。⁽¹⁰⁰⁾

「未来投資戦略 2017」では、2016 年 12 月までに認定された外国人数は 6,669 人であるところ、「2020 年末までに 10,000 人の高度外国人材の認定を目指す。さらに 2022 年末までに 20,000 人の高度外国人材の認定を目指す。」という成果目標 (KPI) を掲げている⁽¹⁰¹⁾が、認定を受けた者のうち既に 14% が国外に去ったとされ、我が国の場合、制度より、言葉の壁と職場慣行が問題であるとの指摘がされている⁽¹⁰²⁾。また、入国した人材の日本での定着という点において格別の施策を行っていないことも問題点として指摘されている⁽¹⁰³⁾。⁽¹⁰⁴⁾

⁽⁹⁷⁾ 小井土 前掲注(50), pp.7-9. 「選別的移民政策」あるいは「選択的移民政策」と呼ばれるこうした政策は、各国共通のものとなっている。

⁽⁹⁸⁾ 高度人材受入推進会議 前掲注(67), pp.4, 8-13.

⁽⁹⁹⁾ 「高度人材ポイント制による出入国管理上の優遇制度」法務省入国管理局 HP <http://www.immi-moj.go.jp/newimmiact_3/index.html>

⁽¹⁰⁰⁾ 法務省「高度外国人材の受入れ促進等について」(第 42 回産業競争力会議実行実現点検会合資料 8) 2016.4.16, p.3. 首相官邸 HP <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/jjkaigou/dai42/siryous.pdf>>

⁽¹⁰¹⁾ 「未来投資戦略 2017—Society 5.0 の実現に向けた改革—」前掲注(76), p.90.

⁽¹⁰²⁾ 「外国人材と拓く (1) 精鋭が選ぶ国へ—実力主義、国境越える、多様性、活力の源泉に」『日本経済新聞』2017.3.20, p.1.

2 留学生

昭和 59 (1984) 年の「留学生受入れ 10 万人計画」は、国際貢献等のため、欧米諸国並みの留学生受入れやそのための体制の整備を企図したものであったが、その進展とともに不法就労、不法残留の問題が浮上することとなった。入管当局による審査の厳格化により、いったん減少した就学生・留学生は、1990 年代半ばに審査の簡素化や提出書類の削減、就学生・留学生に対する支援策や資格外活動許可の取扱い変更が行われ、再度増加し、平成 14 (2002) 年には「留学生受入れ 10 万人計画」が達成された⁽¹⁰⁵⁾。平成 12 (2000) 年頃からは、地方における過疎化や少子化が大学を中心とする教育機関の経営難を深刻化させ、留学生なくしては成り立たない経営状態となっていき、安易な留学生の誘致から、留学生らの失踪事件が頻繁に発生しはじめた⁽¹⁰⁶⁾。

平成 20 (2008) 年の「留学生 30 万人計画」では、「高度人材受入れとも連携させながら、国・地域・分野などに留意しつつ、優秀な留学生を戦略的に獲得していく」ため、「我が国への留学についての関心呼び起こす動機づけから、入試・入学・入国の入り口から大学等や社会での受入れ、就職など卒業・修了後の進路に至るまで、体系的に以下の方策を実施し、関係省庁・機関等が総合的・有機的に連携して計画を推進する」⁽¹⁰⁷⁾こととされた。以後留学生は、高度人材の供給源として位置付けられ、定住も視野に入れられている。

一方で留学生のアルバイトは、表 5 に示したように我が国の「外国人労働者」の約 2 割を占めている。高度人材の供給源として期待されるとともに単純労働の供給者となっているのである。平成 21 (2009) 年入管法改正により「留学」と「就学」が一本化されたこともあり、平成 28 (2016) 年末現在の「留学」による在留外国人は既に 277,331 人に上っている⁽¹⁰⁸⁾。東日本大震災の影響で、大学、大学院の留学生は減少あるいは頭打ちとなっているが、近年また日本語学校が急増し、受入留学生数も伸びている⁽¹⁰⁹⁾。

また、「留学生 30 万人計画」が進行している現在でも、不法就労、不法残留等の問題が指摘されている⁽¹¹⁰⁾。平成 28 (2016) 年には、福岡県や栃木県の日本語学校の理事長等が不法就労助長

(103) 松下奈美子「日本のグローバル人材の受入れの現況と政策展開」駒井洋監修『移民・ディアスポラ研究 4』明石書店、2015、pp.88-89。グローバル人材に関する調査研究では、長年にわたり日本に滞在する者が不満に感じるものの多くが、老親の介護問題や年金制度だという。多額の社会保険料を納めながら、納付期間等の問題で払い損となってしまうことなどの解決もないまま、受入部分だけの議論を進めても、人材の来日は増えないとも指摘している。

(104) こうした問題点は、政府にも認識はされており、各成長戦略の中にも生活環境や就労環境の改善が書き込まれている。

(105) 在留資格「留学」の外国人登録者数は、平成 13 (2001) 年末に 93,614 人、平成 14 (2002) 年末に 110,415 人。「就学」は平成 13 (2001) 年末 41,766 人、平成 14 (2002) 年末 47,198 人。(法務省入国管理局『在留外国人統計平成 15 年版』2003、pp.18-19.)

(106) 明石 前掲注(24)、pp.169-197.

(107) 文部科学省ほか 前掲注(68)、p.1.

(108) 法務省入国管理局 前掲注(83)

(109) 志甫啓「外国人留学生の受入れとアルバイトに関する近年の傾向について」『日本労働研究雑誌』662号、2015.9、p.102。平成 29 (2017) 年春には日本語学校は 600 校を超え、私立大学並みの校数となり、平成 28 (2016) 年度の生徒数は前年度比 21% 増の 68,165 人と留学生全体の約 3 割を占めている。地方では地域活性化を狙って自治体が誘致する動きもあるという。(「日本語学校急増、私立大学並みに 留学生、入管審査厳しく(列島追跡)」『日本経済新聞』2017.6.5、p.31.)

(110) 出井康博「深層リポート 外国人労働者急増の裏側 ベトナム人留学生は泣いている」『週刊東洋経済』6714号、2017.3.11、pp.92-95; 同「日本の職場を支える“留学生”という出稼ぎ労働者」『Wedge』338号、2017.6、pp.22-25; 「「教育の質」目届かず 日本語学校急増、過去最高 605 校」『朝日新聞』(西部版) 2017.2.27、p.35.

罪で逮捕されるという事件が報道された⁽¹¹¹⁾。留学制度が低熟練の外国人労働者の受入窓口としての側面をも持つことから、労働問題の発生源としての危うさを抱え続けているとする指摘もある⁽¹¹²⁾。平成 29 (2017) 年に公表された自由民主党の「一億総活躍社会の構築に向けた提言」でも、この問題が取り上げられており、マイナンバー制度を活用した管理強化を行った上で、アルバイトが「日本での生活を維持するために必要」とする留学生が多数であることに鑑み、労働時間制限を緩和すべきとしている⁽¹¹³⁾。

不法残留者数は、平成 17 (2005) 年以降減少していたが、平成 27 (2015) 年から増加傾向にあり、「留学」についても増加傾向にある (表 6)⁽¹¹⁴⁾。

表 6 不法残留者数 (総数・在留資格「留学」・「技能実習」)

(単位：人)

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
総数	207,299	193,745	170,839	149,785	113,072	91,778	78,488	67,065	62,009	59,061	60,007	62,818	65,270
留学	16,679	14,935	12,729	10,978	8,276	5,842	4,322	3,187	2,847	2,777	2,806	3,422	3,807
技能実習								641	1,614	2,830	4,679	5,904	6,518

* 各年 1 月 1 日現在。

** 「留学」には 2010 年まで「就学」を含み、その後も不法残留となった時点で在留資格が「就学」であった者の数も含まれる。

*** 「技能実習」は 2011 年までは公表資料中「その他」に含まれていた。

(出典) 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 21 年 1 月 1 日現在)」2009.2.17. <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_090217-2.html>; 同「本邦における不法残留者数について (平成 24 年 1 月 1 日現在)」2012.3.16. <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00034.html>; 同「本邦における不法残留者数について (平成 29 年 1 月 1 日現在)」2017.3.17. <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00066.html> の「第 3 表 在留資格別 不法残留者数の推移」を基に筆者作成。

3 技能実習

昭和 40 年代に既に始まっていた「研修生」という形式での外国人労働者の導入は、「研修制度」、「研修・技能実習制度」、「技能実習制度」とこれまで徐々に制度化が図られながら、拡充の方向で進められてきており、平成 28 (2016) 年には、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護を図ることを目的として、前述 (I 4 (1)) の外国人技能実習法が制定された⁽¹¹⁵⁾。同法においては、技能実習制度の適正化とともに、優良な実習実施者・監理団体 (後述) に対する実習期間の延長と受入人数枠の拡大、対象職種 of 拡大が企図されている。非就労資格である「研修」から、受入機関との間の雇用契約に基づいて業務に従事する「技能実習」となっても⁽¹¹⁶⁾、あくまで労働力確保のためではなく、人材育成を通じた国際貢献と技術移転を目的とするものと

(111) 「理事長を再逮捕へ 入管法違反容疑 日本語学校の不法就労助長事件」『朝日新聞』(群馬全県版) 2016.11.26, p.27 等。

(112) 山口豊「日本企業における留学生人材の活用と労働市場での位置づけ」『比較経済研究所ワーキングペーパー』2016.3.11, p.11. <<http://repo.lib.hosei.ac.jp/bitstream/10114/12392/1/WP200yamaguchi.pdf>>

(113) 自由民主党一億総活躍推進本部「一億総活躍社会の構築に向けた提言」2017.5.10, pp.46-47. <https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/134900_1.pdf>

(114) 在留資格別の不法残留者数は、短期滞在が最も多い (67.7%) が、次いで技能実習 (10.0%)、第 3 位が留学 (5.8%) となっている (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 29 年 1 月 1 日現在)」2017.3.17. <http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00066.html>)。

(115) 法律の概要等について、法務省入国管理局・厚生労働省人材開発統括官『新たな外国人技能実習制度について』法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/content/001225622.pdf>>

(116) 「研修」という非就労資格での受入れは、「労働者を労働者でないことにして与えられるべき保護を奪う」ことになり、実質的に低賃金労働者として扱われて深刻な人権侵害が起き、内外からの批判を浴びた。制度の変遷とその背景事情につき、濱口 前掲注(33), pp.288-304.

され、それは新法においても変わらない。実際には、就業年限を区切って確実に帰国させることになる点で、「移民労働者」ではない「低熟練外国人労働者」の受入スキームとなっている⁽¹¹⁷⁾。

在留資格「技能実習」の在留者数は、リーマンショックの影響等を受け、平成 21 (2009) 年から平成 22 (2010) 年にかけて大幅に減少したが、その後毎年増加し、平成 28 (2016) 年末には 228,588 人となっている⁽¹¹⁸⁾。平成 2 (1990) 年に法務省告示で制度化⁽¹¹⁹⁾された、単独では海外進出が困難な中小企業等が集まって、商工会や事業協同組合等(監理団体)を窓口として外国人を受け入れる「団体監理型」による受入れが大多数を占めており、平成 27 (2015) 年の実習実施機関の 65.5% が従業員 19 人以下の零細企業であった⁽¹²⁰⁾。産業・職種別では食料品製造業、衣服・その他の繊維製品製造業、農業での受入れが多くなっている⁽¹²¹⁾。平成 12 (2000) 年以降、製造業種のシェアが徐々に低下し、代わって農業と建設業職種がシェアを高めている⁽¹²²⁾。この制度は、実際のところ日本人労働者の採用や定着に悩む中小事業者の労働力確保手段となっており、対象職種は未認定職種の団体等からの要請に応じて増加してきたという側面がある。平成 29 (2017) 年 12 月 6 日時点の対象職種は、新規追加された介護を含め、77 職種 139 作業である⁽¹²³⁾。

米国の人身取引報告書⁽¹²⁴⁾で 2007 年から毎年のように、また、国連自由権規約委員会の日本政府の第 5 回報告 (2006 年) に関する最終見解⁽¹²⁵⁾において、我が国の技能実習制度が取り上げられた。法務省入国管理局では、研修・技能実習に関して不適正な行為を行った機関についての情報を公表している。平成 28 (2016) 年に入国管理局がその旨通知した機関数は 239 機関であり、うち団体監理型が 237 機関であった。不適正な行為として最も件数が多かったのは賃金の不払い (121 件) であり、旅券・在留カードの取上げ (16 件) などもある⁽¹²⁶⁾。厚生労働省は、全国の労働局や労働基準監督署が技能実習生の実習実施機関に対して行った監督指導、送検等の状況を公表している。平成 28 (2016) 年において、実習実施機関に対し 5,672 件の監督指導を実施し、その 70.6% に当たる 4,004 件で労働基準関係法令違反が認められた⁽¹²⁷⁾。

(117) 在留資格「技能実習」には、入国 1 年目で原則 2 か月の座学の講習と残りの期間の実習を受ける「技能実習 1 号」、1 号終了後に移行する「技能実習 2 号」(送出国のニーズがあり、公的な技能評価制度が整備されているものとして法務大臣及び厚生労働大臣が定める職種につき実技試験及び学科試験を受験し、合格者が当該職種の実習を最長 2 年間受ける)があり、外国人技能実習法により、「技能実習 2 号」終了後に同一職種につき最長 2 年間の実習を受けることができる「技能実習 3 号」が新設された。このため、現在最長 5 年の受入れが可能となっている。

(118) 法務省入国管理局 前掲注(83) なお、表 5 は雇用主の届出による「雇用されている外国人数」であり、ここで紹介した数値とは相違がある。

(119) 前掲注(43)参照。

(120) 国際研修協力機構編『外国人技能実習・研修事業実施状況報告—JITCO 白書—』2016, p.39.

(121) 同上, p.36.

(122) 橋本由紀「技能実習制度の見直しとその課題—農業と建設業を事例として—」『日本労働研究雑誌』662 号, 2015.9, pp.77-86.

(123) 「技能実習 2 号移行対象職種」厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11800000-Shokugyou-nouryokukaihatsukyoku/0000185058.pdf>>

(124) US Department of States, “Trafficking in Persons Report 2007,” 2007, p.124. <<http://www.state.gov/documents/organization/82902.pdf>> 在日米国大使館・領事館 HP に当該報告書の 2013 年以降の日本関係部分の翻訳が掲載されている。「人身取引報告書—日本に関する部分」在日米国大使館領事館 HP <<https://jp.usembassy.gov/ja/our-relationship-ja/official-reports-ja/>>

(125) 第 6 回報告においても取り上げられている。これら関係文書は「国際人権規約」外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/index.html>> に掲載されている。

(126) 入国管理局「平成 28 年の「不正行為」について」2017.3. 法務省 HP <<http://www.moj.go.jp/content/001219277.pdf>>

(127) 「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導、送検等の状況 (平成 28 年)」厚生労働省 HP <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudoukijunkyou-Kantokuka/0000174260.pdf>>

技能実習生の不法残留者は、平成 24 (2012) 年から増え続け、平成 29 (2017) 年には 6,518 人となった (表 6)。失踪者も、平成 23 (2011) 年 1,534 人、平成 27 (2015) 年には 5,803 人と年々増加しており、平成 28 (2016) 年の外国人技能実習法と入管法改正の法案審議の際にも問題とされた⁽¹²⁸⁾。退去強制手続における事情聴取等による調査の結果、実習生に対する人権侵害行為等受入側の不適正な扱いに起因するものもあるが、技能実習を出稼ぎ労働の機会と捉え、より高い賃金を求めて失踪する者が多数であることが判明したという⁽¹²⁹⁾。平成 28 (2016) 年の入管法改正では、実習先から失踪した技能実習生が全く別の事業場で既に就労している場合などに対応できるよう、在留資格取消事由が追加された (入管法第 22 条の 4 第 1 項第 5 号)⁽¹³⁰⁾。

このように、かねてより多くの問題が指摘されてきた技能実習制度だが、技能実習生の人権問題に取り組む識者も、現在技能実習生を受け入れている業界は実習生なしでは経営が成り立たないところばかりであり、低熟練労働の外国人を受け入れざるを得ないとの認識を示している⁽¹³¹⁾。かつて平成 18 (2006) 年から平成 19 (2007) 年にかけて、当時の法務大臣や法務副大臣が、技能実習制度とは別の外国人労働者導入制度を提起したことがあった⁽¹³²⁾。このまま技能実習制度を継続するのか、当初からいわゆる高度人材ではない労働者として一定の外国人を受け入れる新たな制度を構築するのか、外国人技能実習法の適用状況を勘案しながら議論を進めていく必要がある。

技能実習制度の拡充以外にも、近年、緊急かつ時限的な措置として、即戦力となる建設・造船分野の技能実習修了者の受入れが行われている (I 4 (1))。建設分野については復興事業の更なる加速を図りつつオリンピック・パラリンピック東京大会等の関連施設整備等による一時的な建設需要の増大に対応するため、造船分野については高い国内生産率を維持して我が国の輸出を支えるとともに地域経済に大きく貢献している造船業が急速に回復してきた生産機会を逃さないためとされている⁽¹³³⁾。

また、国家戦略特区制度により、これまで、創業外国人材、クールジャパン・インバウンド外国人材、外国人家事支援人材、農業支援外国人材といった外国人受入れに関する特例措置を設けている⁽¹³⁴⁾。政府は、外国人家事支援人材については、「女性の活躍促進などの観点から、国家戦略特区において限定的に家事支援サービスを提供する企業に雇用される家事支援外国人の受け入れを可能とするものであり、受け入れる外国人は質の高い家事支援サービスを提供できる者に限ることなどを想定している⁽¹³⁵⁾と説明して、いわゆる単純労働者の受入れではないとしており、農業支援外国人については、「単に単純労働者として入れるのではなくて、一定の

(128) 失踪者数は、法務省入国管理局長の答弁 (第 192 回国会参議院法務委員会会議録第 4 号 平成 28 年 11 月 1 日 p.18.)。

(129) 法務省入国管理局長の答弁 (第 192 回国会参議院法務委員会、厚生労働委員会連合審査会会議録第 1 号 平成 28 年 11 月 10 日 p.8.)。

(130) 法務省入国管理局長の答弁 (第 192 回国会参議院法務委員会会議録第 4 号 平成 28 年 11 月 1 日 p.14.)。

(131) 蜂谷隆「サイドドアを作り直しても根本問題は解決しない」『労働法律旬報』1842 号、2015.6.25, pp.23-27; 「論点スペシャル 外国人実習制度 どう変わる」『読売新聞』2016.12.5, p.9 (指宿昭一弁護士の発言)。

(132) 濱口 前掲注(33), pp.304-306.

(133) 前掲注(73)参照。

(134) 「国家戦略特区 規制改革メニュー 外国人材」首相官邸 HP <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/menu.html#gaikokujinzai>>

(135) 葉梨康弘法務副大臣 (当時) の答弁 (第 189 回国会衆議院地方創生に関する特別委員会会議録第 9 号 平成 27 年 5 月 26 日 p.10.)。

能力のある農業者に、必要とされている農業現場で活躍していただく⁽¹³⁶⁾という趣旨として
いるが、いわゆる高度人材とは別のカテゴリーと考えるべきであろう。特に農業分野について
はニーズも高く、今後早々に全国展開の検討が開始されるとの見方もあり⁽¹³⁷⁾、これまでにない
外国人労働者受入れのスキームが形成されていくことになる可能性も高い。

おわりに

我が国でも外国人は着実に増えており、高度人材に限らずその存在なしには経済や社会が回
らなくなっているとの認識を示す識者も多い⁽¹³⁸⁾。進行する少子高齢化・人口減少、グローバル
化の中で、以前にも増して外国人労働者政策は、その重要度を増している。

第1次出入国管理基本計画（I2(3)）をはじめ、これまでも多数指摘されているように、外国
人労働者は単なる「労働力」ではなく、「人」であることが、この問題を考えるに当たって肝要
である。我が国は、「移民政策はとらない」という方針の下、いわゆる統合政策（外国人を受入社
会に統合するための政策）が不足しているという現状がある。不法就労外国人、研修・技能実習
生、日系人、就学生（留学生）等、これまで我が国が正面から低熟練労働者として受け入れるこ
となく流入してきた人たちに関しては、不法残留や不法就労、ブローカーの介在などの問題も
生じてきた。

今後、外国人労働者の受入れをどのように進めていくのかについては、我々の社会をどのよ
うなものとしていくのかといったことも含めて、真摯な議論が行われる必要がある。

（おかむら みほこ）

⁽¹³⁶⁾ 山本幸三内閣特命担当大臣（規制改革・地方創生）（当時）の答弁（第193回国会衆議院地方創生に関する特別
委員会議録第8号 平成29年4月25日 p.21.）。

⁽¹³⁷⁾ 石田一喜「国家戦略特別区域における農業支援外国人受入事業の概要」『農林金融』861号、2017.11、p.18。

⁽¹³⁸⁾ 「現実直視した外国人政策を（中外時評）」『日本経済新聞』2017.9.7、p.6；「気がつけば移民国家—中途半端な外
国人受け入れを正せ—」『Wedge』338号、2017.6、pp.14-31；毛受敏浩『限界国家—人口減少で日本が迫られる最終
選択—』朝日新聞出版、2017等。また、元入国管理局長の坂中英徳氏は、平成17（2005）年の退官以来、移民政策
を提言し続けている（坂中 前掲注(7)）。