

外国人労働者と入管法制

多賀谷 一照

はじめに

- I 労働者としての外国人
- II 制度の運用と課題
- III 技能実習生制度
- IV 資格制度による対応の限界と継続的管理制度
- V 入管法改正による新たな「特定技能」資格の創設と出入国在留管理庁の新設
- VI おわりに

はじめに

改正入管法の成立を機に、我が国も外国人を移民として受入れる体制に入ったのではないかという論調がなされることがある。

「移民」については、様々な定義があるが、ここでは

一入国に際して、入国後、期限なく、もしくは一定期間ごとに更新することにより、我が国に継続的に居住しうることを前提に、当該外国人に在留する資格を認めることをいう

一そのような地位を、個々の外国人の個別的地位を考慮して与える（難民の認定のように）のではなく、一定のカテゴリー（国籍、人種など）に当て嵌まるということでもまずは特定し、ある程度まとまった受入れ人数でもって具体的に指定（一年間に何万人などの形で）するものである

のいずれの要件にも該当する場合と捉えることにする。

明治以降において、国土が狭く、人口密度が高いこともあって、わが国ではアメリカ大陸に「移民」を送り出すことはあっても、このような意味での移民を日本に迎え入れる政策を取ることはなかった。

確かに、わが国にも、約250万人いる在留外国人のうちで、「永住者」資格を有する外国人が約75万人、「特別永住者」という資格を有する外国人が約33万人おり、これらの外国人は恒常的に我が国に在留する地位を有しているといえることができる。しかしながら、特別永住者を除くと、これら永住者は我が国に入国する場合、「永住者」としての資格（すなわち「移民」として）で入ってきたわけではなく、別の資格で入国し、事後的に（一定期間後）、一定の条件に合致しているとして「永住者」資格を認められたものである。ちなみに永住許可の件数は、年度によって異なるが、最近では、概ね35万人程度で推移している。

移民論は別として、わが国の入管法制の方向としては、従来から、医療、教授、経営者といった高度な職能について資格を認めており、新たに設けられた「高度専門職」という資格もそれと同列のものである。どの国もレベルの高い人材には門戸を開いている。他国の費用で育成された高度の専門技能を有する人材を受け入れるのは、どの国にとっても好都合であり、そのような人材については国と国同士の獲得競争となる。

これに対し、そのような技能を有さない人材の大量の受入れ（≒移民）についてどう対処するかは、国による政策的判断にかかることになる。これまで一貫して受入れてこなかったわが国でも、人口減少の時代に入った今日、生産年齢人口の減少を外国人材の流入によって補うべきであるという声も強く、今回の法改正による「特定技能」資格の創設は、その意味での外国人労働者の導入を始めて認めるものである。ある意味で移民に近いとも言われているが、5年間という上限を定めている限りで移民そのものではない。

我が国においては、すでにこれまでの制度の下で、いわゆる技能実習生として受け入れた外国人のかなりの割合が、例えば、農業、水産加工業や繊維産業、機械・金属関係、食品製造などの中小企業に低賃金で就労している実態があると指摘されている。そのような点から、いわゆる単純労働が可能で外国人労働者のこれ以上の導入は衰退産業をいたずらに延命させることにつながり、経済合理性に反するという指摘もある。しかしながら、グローバリズムが破たんを見せつつある今日、市場主義的な経済理論に、労働市場や産業の将来を委ねることはリスクが大きすぎる。モノづくりに関わる製造業が人件費により立地を決めるという図式は、国際分業がモジュール化し、製造業にも次第にサービス業的な要素が加わってきつつある今日、次第に見直されていくべきであろう。また、人の流れはモノの流れとは異なる。モノは価格の上下により、関税コントロールがない限り、国境を越えて市場原理に従って動くが、人が国境を越える動因は様々であり、経済的要因のみで動くとは限らない。加えて、外国人の出入国に関するそれぞれの国の政策も当然大きな要因である。

外国人が、本国以外の国に移住しようとする場合、その目的は二通りである。

①本国で、極度の貧困もしくは内戦等による生命の危機に晒されており、国を捨てて別の国に移住する意図をもって移動する場合

アフリカからのヨーロッパへの移民の流れ、中南米からアメリカ合衆国への移民の流れがこれに該当する。わが国では、四方を海に囲まれていることもあって、今のところこのような移民の流れに晒されていることはない。

②本国への帰属意識はあるが、本国では十分な就職口がない、或いは職業教育を受けることができないため、一定の年限を区切って先進国に行き、労働し、場合によっては技術・知識を修得し、本国に送金したり、技術・知識を本国で生かすことを目的として移動する場合

これらの人々は、母国への帰属意識を捨てて、日本に永住する目的で入国するものではなく、本国の家族に継続的に送金したり、いずれは故郷である本国に「錦」を飾るつもりでやってきているのであろう。

アフリカや中南米と異なり、わが国が位置する東アジアの諸国は国力があり、前者のケースでの移住は、かつてのミャンマー難民など限られており、多くは後者の目的で移住しようとするものであると考えられる。

また、アジアー日本をまたにかけるビジネスが今後一層盛んになることが予想され、その意味で一つの国に専ら定住するのではなく、アジアの複数の国を行き来することにより、各国を活性化する人々の流れもある。

以下では日本の法制度が労働者としての外国人をどのように迎えて来たか、2018年12月に成立した改正入管法による「特別技能」資格に至るまでの経緯を述べることにする。

I 労働者としての外国人

わが国に継続して在留している外国人（中長期在留者）約250万人（平成29年10月）のうち、外国人

労働者は凡そその半分である127.8万人程度もしくはそれ以上である¹。但し、そのうち、正規の就労

資格で在留している外国人は30.6万人であり、残りは技能実習生、資格外活動、身分に基づく在留者等からなる。

(1) 労働者として我が国に入国する外国人²

就労資格で在留している外国人の資格は

- 大学教授等の「教授」
 - ポイント制による「高度専門職」
 - 企業等の経営者・管理者である「経営・管理」
 - 弁護士・公認会計士等の「法律・会計事務」
 - 医師・看護師等の「医療」
 - 政府関係機関や私企業に所属する研究者である「研究」
 - 中学校・高等学校の語学教師などの「教育」
 - 「技術・人文知識・国際業務」
 - 外国の事業所からの転勤者である「企業内転勤」
 - 介護福祉士である「介護」
 - 外国料理の調理師・スポーツ指導者・航空機の操縦者・貴金属等の加工職人等の「技能」
- からなる。

人数としては、「技術・人文知識・国際業務」が約19万人からなり、「教育」が約1.1万人、「経営・管理」が約2.4万人、「技能」約3.9万人、「企業内転勤」約1.6万人である他は、各資格数千人以下であり、資格ごとに細分化されている。19万人に及ぶ「技術・人文知識・国際業務」については、機械工学等の技術者・通訳・デザイナー・私企業の語学教師・マーケティング業務従事者等からなり、留学生が卒業した後の受皿的な役割を果たしている。なお、後述する「技能実習生」は現在27万人以上在留しており、元来は就労資格として認められたものではないが、今日では、実態として労働者として取り扱われ、労働関係法令の適用を受けていることから、就労資格であるとも言えよう。今後は、平成29年に創設

された「介護」資格により入国する外国人の数、また、成立した入管改正法による新たな在留資格「特定技能」で入国する外国人の数が増えることが予測される。(参照 図1)

これらの資格で在留している外国人は、その資格の定める範囲内で活動することとされており、それを逸脱して報酬を受ける活動をすることはできないし、原則として必要もない。ただし、技能実習生制度については、後述のような逸脱の実態がある。

なお、この他、具体的職能にかかる在留資格として定性的な表現で法律上枠を示されていないが、外交官等の家事使用人、ワーキングホリデーで入国する者、外国人弁護士など特別のカテゴリーとして認められ、もしくは個人々の特性に応じて認められる特別枠として、「特定活動」という在留資格があり、告示により、その要件が具体的・個別的に定められている。「特定活動」在留者約6万人中、2.6万人が就労している。

(2) 資格外活動として労働をしている外国人

就労資格ではない資格で在留している外国人に対し、その本来の資格による活動に支障を来さない範囲で、資格外活動としての就労が認められることがある。

資格外活動として労働を行っている者は凡そ29.7万人である。上記の就労資格の外に、別表第一に含まれる在留資格者について認められるが、資格外活動が主として許可されているのは「留学」、「家族滞在」資格で在留している外国人であり、それぞれの資格で滞在している者の総数約42万人中29.7万人程度(うち留学生25.9万人)が資格外活動を行っている³。

後述するように、資格外活動を行っている外国人30万人中、約20万人が卸小売業、サービス産業に就

1 以下、資格者についての数字は特に断りがない限り、平成30年度版出入国管理白書の資料に基づく。なお、最新の資料では、在留外国人の総数は平成30年6月で約263万人である。また、労働者数については、注4参照。

2 入管法上、外国人は適法に入国し、滞在するためには、入国するだけでなく、入国審査官から上陸許可の証印を受けなければならない。入国と上陸は法的には異なるものであるが、叙述において両者を区別することは、煩瑣であり、誤解を招きかねない。したがって、本稿では、以下において「上陸許可を受けて入国する」という場合について、単に「入国する」という表現を用いている。

労しており、コンビニ・飲食店等で見かけられる外国人の多くがこの資格外活動による就労者であると推測される。

(3) 身分に基づく資格者が労働している場合

日本人配偶者、定住者、永住者、永住者の配偶者など、身分に基づく資格で在留している外国人は、日本人と同じように労働することが可能である。資格外活動のように就労にかかる時間的制限、内容的制限を伴わず、いわゆる単純労働も可能である。厚労省資料によると身分に基づく資格者103万人以上のうち、約45.9万人が労働に従事している⁴。

(日本人配偶者等)

在留資格「日本人配偶者等」には、日本人の配偶者の外、日本人の特別養子、日本人の子として出生した者⁵が該当する。この資格で在留している者、約14万人中8.5万人が就労している。

(永住者とその配偶者等)

一定年数以上日本に適法に在留し、素行善良など一定の要件を満たしている場合に与えられる「永住者資格」者は、入管資料によると約75万人であり、中国人(約24万人)、フィリピン人(約13万人)、ブラジル人(約11万人)などからなる。厚労省資料によると、「永住者」資格で在留している約72万人中26.4万人が就労している。

永住者の配偶者、永住者の子として日本で出生し、引き続き在留する者は「永住者の配偶者等」に該当する。この資格で在留する者約3.4万人のうち、約1.2万人が就労している。

(定住者)

法務大臣が特別の理由を考慮し、一定の在留期間を指定して居住を認めるものであり、告示により、ミャンマー難民、日系二世、三世、中国残留邦人などが指定されている⁶。厚労省資料によると、約17万人中9.6万人が就労している。

なお、戦前からわが国に引き続き居住している在日韓国人・朝鮮人、台湾人とその子孫である「特別永住者」約33万人はこの数字に含まれていない。

II 制度の運用と課題

厚労省資料によると、外国人受け入れは、建設・製造分野では、約44万人であり、そのうち身分に基づく滞在(日本人配偶者等、定住者など)が16万人を占めている。そのほか、後述する技能実習生が19万人従事している。

工場などで行う作業は、相手は機械であることから高度の日本語能力は必ずしも必要ではなく、日系人、技能実習生などのうち、日本語能力が必ずしも

十分でない者でも就労可能であり、そのことが建設・製造分野において、日系二世などの身分に基づく地位の外国人労働者が多い一因となっていると推測できる。

他方、卸小売業、サービス業分野については約50万人の外国人が働いているが、このうち資格外活動が約20万人、身分に基づく資格者が20万人と大半を占めている。サービス業の多くは、人が相手である

3 概ね、一週について28時間以内という時間制限の範囲で包括許可される。なお、風俗営業に従事する場合には、許可されないことが多い。

4 資格ごとの在留者数については、法務省入管局の資料に依拠しているが、労働者数については、後述する雇用対策法に基づく事業者の届出にかかる厚生労働省公表の資料に依拠している。両者は、資料作成の時点も異なり、それを比較することは厳密な正確性を欠くが、敢えて比較し概数的な把握を取ることとしている。

5 日本人の実子すなわち外国籍であるが、父母のいずれかが日本人である者。

6 なお、日系4世については、一定の日本語能力があること、在留期間は5年とすること、風俗営業などへの就労の制限があることなどの制限が加えられている。

ことから、一定の日本語能力が必要であり、留学生の資格外活動、日本人配偶者の就労などが多くみられると推測される。

その他、127万人中、派遣・請負労働者が27万人であり、派遣・請負労働者の場合、その就労環境、就労条件は、就労先を直接把握することが困難である。(参照 図2)

(1) 資格の逸脱的利用

前述のように、狭義の就労資格は、「教育」「経営・管理」などの専門職的な業務が中心であり、一般的な工場労働やサービス産業での労働など、必ずしも専門的技能を要しない労働（いわゆる単純労働を含む）に関する在留資格は、技能実習生という特殊な資格を除くと、これまでは設けられてこなかった。したがって、これらのニーズに対応するために身分に関する在留資格者、資格外活動許可が用いられることがしばしばであり、その逸脱的利用が問題となってきた。

(日本人配偶者等として労働する外国人)

血統を重んじるわが国の制度において、日本人配偶者という立場は、我が国に滞在する上で強い理由・正当性である。在留資格事前認定制度（法7条の2）により日本に入国する前に、日本人と外国で婚姻し、日本人配偶者としての立場を予め取得して上陸許可を得る場合が多い。この場合、外国人異性と婚姻することを希望する日本人と、日本人との婚姻を望む外国人希望者の間を、ビジネスとして取り持ち、資格取得をあっせんする業者が介在する可能性がある。

また、日本で安定した婚姻生活を送っている外国

人がいる反面、資格取得後、ほどなく離婚し、就労を続け、資格更新の前に別の日本人と婚姻するなどして、就労を継続する者もある。形式的・名目的な婚姻関係であり、婚姻の実態がないとして在留資格の更新や在留特別許可の可否が問題となることもある。裁判例として、例えば、

在留期間更新申請のためにのみ婚姻関係の外観を装っているに過ぎないとされた場合（最一小判平成14年10月17日 判例タイムズ1109号113頁）、退去強制されそうになる直前に、それを回避するために婚姻届けを出す、いわゆる「駆け込み婚」とされた事例（東京地判平成20年1月18日 平19（行ウ）57他）などがその典型例である⁷。

その他、短期、三か月の観光目的等で入国し、期間を徒過して不法滞在である間に日本人と婚姻関係になった上で出頭して、日本人配偶者として滞在資格を取得する例も少なくなく、不法残留の回避手段として、日本人との婚姻が用いられているケースが少なくないことは否定できない⁸。

(留学生として入国し、労働する外国人)

大学等に留学生として授業料を払いつつ、資格外活動許可を受けて、実質的に労働者として活動している外国人が少なくない。また、日本語学校で日本語を学ぶ外国人も今日では留学生に含まれており⁹、一部の日本語学校や大学は、外国人留学生を数多く受入れ、かつ十分な教育を施さず、逸脱的に留学生資格を濫用し、事実上の単純労働者の受入れ先として機能している面もあることは否めない¹⁰。即ち、留学生はアルバイトをして、そのアルバイト代で授業料と生活費を工面している場合、実質的には、労働者として活動する名目を与えることの見返りとし

7 以下、裁判例については、参照 多賀谷 編著「実務裁判例 出入国管理及び難民認定法」加除出版 2016年。

8 入国管理局が発表した在留特別許可が認められた事例として、
一3年の適法在留ののち、3年の不法残留中に日本人と婚姻し、未成年の子が生まれた場合
一不法入国後19年経過し、日本人と1年7月婚姻している場合
などがある。

他面、婚姻・同居の実態に疑いがあるものについては、在留特別許可は認められない。

9 かつては、「就学許可」による「就学生」として扱われていたが、留学生に含まれることとなった。

10 大学生の場合、理系ではカリキュラムによって拘束されているので、多くの労働は困難であるが、人文・社会科学系の学生の場合、出席を確認しないため、資格外労働と学業との両立がより容易である。

て授業料を受け取ることになっている可能性がある。

裁判例によると、資格外活動許可から逸脱している例として、

入学して半年後から8か月間一度も大学に行かず、履修登録もせず、除籍された後にも、資格外許可を受けずに居酒屋でウェイターとして就労していた留学生（東京地判平25年8月25日 平24（行ウ）498）

社交飲食店において、資格外活動許可を受けずに、ホステスとして稼働しており、約8か月間、土日を除く毎日午後7時40分から4時間に亘ってホステスとして稼働していた留学生（東京地判 平成28年1月26日 平26（行ウ）535）

などがある。

このような形での「日本人配偶者等」「留学」資格の逸脱的な利用は、労働者としてのニーズがあるにも拘らず、入管法の仕組みがそれに対応していないために、他の資格が逸脱的に用いられていることに他ならない。

法的な網を潜り抜けて、日本人の配偶者としての資格や留学生としての資格を（時として違法に）得るためには、ブローカー的な業者が介在し、規制の枠を潜り抜けるノウハウを伝授することで収益を上げている構造になっていると言われても仕方がないところである。

（2）定住者による就労

前述したように、日系人、中国残留孤児、ミャンマー難民等には「定住者」としての在留資格が認められる。定住者には労働について制約がないので、日系人等が実質的には労働者として、働くことが目的でわが国に入国してくる者が一定の割合であることが想定される。

日系二世、三世に定住者資格を与えるわが国の制度は、日本人配偶者と同様、血統主義に過度に依存した仕組みであるといえることができる。岐阜や群馬など、工場で集団で働いている日系人が居住しており、外国人が人口の割合を越すような市があるところもあり、実質的には、単純な作業の労働者として働く日系人がかなりの人数に上ることは否めない。

ただし、日系人といっても日本人社会の中で育った日本人ではないことを注意しなければならない。中国人、朝鮮民族の場合は、従来から日本に居住している同胞がおり、日本社会への対処・溶け込み方のノウハウがそれなりに伝授されているであろう。これに対し、最近になって政策により在留資格が認められた日系人の場合、日系人であるからといって容易に日本社会に溶け込むことができている場合が少なくない。

ブラジルから入国して、本人は日本語を十分に習得できず、子供も日本の義務教育を受ける義務がないので、小学校に行かず、さりとてポルトガル語による教育を日本で行う体制も十分には整備されてこなかった中で育った日系人の子女の中には犯罪に走る者が出てきている。これらの人々に必要な日本語教育を施し、母国から連れてきた幼児、日本で出生した子に初等教育を受ける機会を与えるのは、受け入れ国である日本の義務であった¹¹。

今後「特定技能」資格で、新しい国の、新しい人種の外国人が少なからず流入してくると、放置されてきた日系人と同様に当初は日本社会と遊離し、フリクションを起こすことになる可能性がある。そのような事態にならないように、日本社会としても十分な受入れ体制を組織的・体系的に整える必要がある。

11 母国で出生しつつも幼少期に親とともに日本に入国し、外国籍であるため日本の義務教育を受ける義務もなく、また、中国系や朝鮮系のように母国語の初等教育を受ける環境もないままに成長した日系人の若者が犯罪行為を犯し、定住者資格を失い、外国籍であるために母国に強制送還される事例には、釈然としないところがある。

Ⅲ 技能実習生制度

このような定住者資格など身分に基づく資格者や、資格外労働という、就労資格以外の外国人労働者の受入れに限界があることから、技能実習生というOJT的な仕組みにより、実質的な労働力の新たな導入の仕組みが作られた。

(1) 技能実習制度の導入

企業などの生産現場において、産業上の実践的な技術・技能・知識を修得させるために「研修」という在留資格が従前から認められていたが、「研修」資格で在留する外国人は労働者ではないとされてきた。また、「研修」を行う企業としては、ものづくりに係る高度な技術を持つ企業や海外に子会社を設立し外国での事業活動を展開する企業等が、日本に子会社の従業員を招き入れ研修するという事例が主として該当していた。

然るに、中小企業の中でも海外との関係の深い企業から研修生を受け入れたいという要望や、公益的な要素を持つ研修については派遣機関と受入れ機関との間に取引等の結びつきがなくとも、適正な研修の実施が見込まれるという判断から、「企業単独」型とは別に、いわゆる「団体監理」型の研修が認められるようになった。かくして平成5年以降の研修・技能実習制度は、平成21年の入管法改正により、在留資格として設けられることとなり、研修1年+技能実習2年の計3年の在留資格が、「技能実習」として認められた。前者は技能実習1号、後者は技能実習2号と呼ばれる。なお、平成29年に技能実習3号が新設され、所定の技能評価試験に合格した外国人には、2年間の延長（総計5年）が認められるとされた。

技能実習の対象職種は創設時は17種17作業であったが

今日では、農業（畑作・野菜、養豚、酪農など）、漁業（一本釣り漁業、定置網漁、かき養殖業など）、

建設関係（板金、とび、左官、掘削作業など）、食品製造関係（食肉処理、くんせい品製造、パン製造作業など）、繊維・衣服関係（紡績各種工程、染色作業、婦人服縫製作業、カーペット製造作業、ワイシャツ製造作業など）、機械・金属関係（鋳物鋳造、金属プレス、電気メッキ作業など）、その他（印刷・製本、プラスチック成形、塗装、溶接、段ボール製造、自動車整備、ビルクリーニング、介護など）の76種128作業に及んでいる¹²。

平成29年の技能実習1号としての新規入国者数は約12万人強であり、2号を含めた在留者数は約27万人である。

すでにふれたように、技能実習制度は受入れ機関により、「企業単独型」と「団体監理型」に分かれる。企業単独型は、大企業等が海外の現地法人等から外国人を受入れて研修を行うものであるが、団体監理型は非営利の監理団体（事業協同組合、商工会等）が技能実習生を受入れ、傘下の企業等（中小企業等）で技能実習を実施するものである。

この在留資格は、元来、労働者を受入れるものではなく、一定期間研修して、本国に帰国し、その技能を生かすという「国際貢献」が本来の趣旨であった。しかしながら、地方中小企業や農水産業など人手不足に陥っている分野で、技能実習制度が事実上外国人労働者の活用の仕組みとして用いられ、低賃金労働、賃金不払いの法令違反が発生したと批判されている。なお、平成22年の入管法等改正において、技能実習生が実質的に労働者として受け入れられているという実態から、技能実習生については、入国1年目から労働関係法令の適用を受けるものとされた。

(2) 監理団体による管理

中小企業等が外国人技能実習生を受け入れる場合、同業組合などが「監理団体」として、受入れ企業に

12 平成28年末の、外国人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施行規則別表2による。

代わって監理を行う「監理団体」は、その名前が示すように、中小企業等による外国人の雇用が適正になされ、人権侵害的な対応にならないように管理・監理する趣旨で設けられた仕組みである。労働者の雇用管理は、本来は労働基準監督署という公的機関の役割であるが、

—日本の総ての事業所を所掌する労働基準監督署が、外国人を雇用する事業所を特定の管理することは限界があること

—日本人労働者と比べ、弱い立場に置かれている外国人労働者に対しては、特別の仕組みが必要であること

—しかしながら、外国人労働者の管理について、公的組織・行政組織を新たに作ることは、行政機関のスリム化の流れの中で困難であること

などから、「監理団体」という仕組みが取られたのであろう。

監理団体としては、同業者組合などが元来想定されていた。建設業、運輸業、製造業などの中小企業等が同業種で構成する共同組合が「監理団体」として、組合構成員である事業者による外国人雇用のあり方について監理・管理を行うこととすれば、仲間の中に不正行為を行う企業がないかチェックすることによって、いわば自己規律・内部規律として濫用的な制度の利用を防止することが可能であろうというのが、制度の元来想定された仕組みであると推察される¹³。

しかしながら、このような同業者組合による監理が行われているとは言い難い事例も見受けられる。例えば、農業分野において同業者組合といえば農業協同組合であるが、農協が監理団体としての役割を

果たしている例は余り多くない。同業者組合ではなく、外国人技能実習生共同受入れ事業などを、異なる業種横断的に行う、いわゆる「異業種協同組合」が、農業分野に限らず、様々な職種の受入れ企業の監理団体としての役割を担ってきた。

外国人技能実習生を受入れる監理団体の役割を担っている事業協同組合は、1800から2000程度あるが¹⁴、そのうち、ホームページ上でその事業概要を公にしている異業種協同組合を例にとると、

—組合員数 約50-100社 各種製造業、農業、建設業に及ぶ異業種組合

—共同事業として、ETCカード関連事業、技能実習生共同受入れ事業、消耗品共同購買事業、無料職業紹介事業などを行う¹⁵

—従業員は15-20名程度

—年会費数万円（これは公称であり、実態は不明）

—事業区域は、兵庫県、大阪府、愛知県、京都府、東京都、鳥取県、静岡県など関西を中心に全国に及ぶ

—外国人送出国である中国、ベトナムなどに海外事務所を設け、外国人の受入れ、現地での研修を行う

というような業務概要となっている。

このようにして、監理団体である異業種協同組合は、受入れ企業による外国人の取扱いについて、「監理」する役割を担っているわけであるが、建前としては非営利団体であるとはいえ、その運営資金は組合員である受入れ企業からの会費に依存している仕組みとなっており、組合員である企業に対し厳しい監理をするのには限界がある¹⁶。

13 本来、協同組合は、共同購買・販売事業、福利厚生事業、共同生産加工事業などを共同して行うものであり、その一環として組合員による外国人雇用の適正化を内部規律的に行うものである。

しかしながら、外国人技能実習生共同受入事業を専業としたり、あるいは高速道路等の通行料金の割引料金の共同利用などと合わせて、協同組合を業種横断的に作り、事実上営利的活動を目的とする事業者が存在する。協同組合法は、自主組織という趣旨から、この種の事業者の設立について、それを禁止することはできない。

14 団体数は年度によって異なり、平成21年度は2142、24年度は1872である。後述する技能実習適正化法により認可された監理団体は、2463件の申請に対し、2338となっている（平成30年10月5日現在）。

15 元来が、中小企業がETCカードの大口・多頻度割引を受けることを可能とするために作られた協同組合が、2000年代に入ってから外国人技能実習生受入れ事業をも併せ行うようになったという事例が多い。

16 監理団体は受入れ企業（実習実施機関）に対し、月に一回は現地で指導する、3月に一回は監査を行い、入国管理局に文書で報告をするとされているが、全国に点在する受入れ先企業に対し、実効的な監督を行うことができるか疑問なしとしない。

監理団体を介しての技能実習生の受け入れは、受け入れ企業に対する実効的監督を行うという建前にも拘らず、逆に、皮肉にも、受け入れ企業による低賃金労働の強制や人権侵害的な取扱いをもたらす、或いは支えることになっている側面がある。すなわち、

—監理団体のうち、ビジネスとして技能実習生受け入れを行っている団体は、受け入れ企業から一定の金額を徴収する仕組みとなっていることが想定される。これに加えて、監理団体と連携している送り出し団体は予め技能実習生として入国する者から一定金額を事前徴収しているといわれる。それ故、受け入れ企業が本来技能実習生に支払うべき、支払われた給料のかなりの部分が監理団体等に流れる仕組みとなっている可能性がある。

—技能実習制度は、外国人を一般的に労働者として受け入れ、わが国の事業所等で企業と雇用契約を結んで就労させることを前提としている仕組みではなく、あくまでも、特定の技能を修得させるために、特定の企業に一定期間就労させるという仕組みである。このことから、監理団体は、不当な扱いに耐えかねた実習生が、別の企業に転職することを抑止し、実習生を当該企業に縛り付ける「権力的」な力を、制度を利用して行使したり、人権侵害的な扱いを助長することとなる場合がある¹⁷。

—ひとたび、受け入れた場合、1年もしくは3年など継続的に受け入れることが前提となっており、同一外国人が、数回この制度を使って出入国することは認めないので、季節労働など一時的な利用に利用することが困難である¹⁸。農漁業などのように、農繁期等一定の時期に限って来て

労働し、ニーズが終了すると本国に帰り、翌年同時期に来日するというような、外国でよくある「季節労働者」的な仕組みは取りえず、農繁期等以外の技能実習生の処遇が制度の本来の趣旨に合わないこととなっている可能性がある¹⁹。

このように、支援のみならず、本来は公的機関が行うべき受け入れ機関の「監理」を監理団体という民間の組織に委ねたことは、公的機関が本来行うべき役割を果たさなかったと言われても仕方のないところである。後述する「特定技能」制度においては、「監理団体」というおこがましい名称を用いるのを止めて、「支援機関」という名称にしたのは、そういう点についての反省があるものと推察する²⁰。

(3) 技能実習適正化法

技能実習制度のこうした逸脱的な利用への批判に対処するものとして、外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習の保護に関する法律が、平成28年11月に成立し、平成29年11月1日施行された。この法律は、

—監理団体の仕組みは維持するものの、同業者組合の設立とは異なり届出制ではなく、主務大臣（法務大臣・厚生労働大臣）による許可制とし（適正化法23条）、許可の申請にかかる事実関係等については外国人技能実習機構（以下「機構」とする）が事実関係等を調査する（適正化法24条）。3年を下らない許可期間後の更新に際しては、監理団体の許可基準適合性が再審査される。

—受け入れ企業等は、実習実施者として技能実習生毎に技能実習計画を作成し、主務大臣の認定を受ける（適正化法8条）。認定業務に関する事

17 旅券・通帳を取り上げていた場合、長崎地判平成25年3月4日 判例時報2207号98頁。

監理団体が、妊娠した女子研修生を中国に送り返そうとした事例、富山地判平成25年7月17日 多賀谷編、実務裁判例 184頁など。

18 技能実習制度という仕組みである以上、一定期間在留し、技能を修得した場合には本国に帰ってその技能を生かして本国に貢献することが本筋であり、再入国して技能を再度修得するのは筋違いである。

19 農業以外の非正規業務・単純労働を行っている可能性がある。

20 技能実習制度が適正に運用されることを指導する組織として公益財団法人国際研修協力機構（JITCO）が設立されている。しかしながら、この組織は監督指導権限を有するのみであり、またその運営資金は、賛助会員である監理団体の会費にも拠っており、その指導の効力には限界がある。

務は機構に委任され得る（適正化法12条）。

一実習実施者、監理団体に対する報告、帳簿書類提出（提示）命令権、質問、立入、検査権限が、主務大臣の職員と機構に分有されている（適正化法13条、14条）。

とするものである。

他分野において、各種の事業規制を緩和し、届出制にするなど規制緩和の流れの中で、このように新たに監理団体の許可制や技能実習計画の認定制が設けられたことは、

一監理団体を通じての外国人の技能実習生としての受入れが、営利的事業化する懸念があること
一人の流入は、物・製品やサービスの流入とは異なり、市場原理に委ねるわけには行かないこと
一従来、監理団体が行ってきた業務は、受入れ企業と技能実習生との関係の適正性を監理するという公共的・公益的役割部分があり、それを監理団体が単独で担うことには限界があることから、大臣による許可制とするとともに、認可法人である機構を設立し、機構がその役割を直接・間接に果たすこととなったことを意味して

いるということができよう。

その他、

一通報・申告窓口を整備し、実習先変更支援を充実する

一業所管省庁、都道府県等の関係行政機関と「地方協議会」を設置し、指導監督・連携体制を構築する

方策がとられている。

以上のような新法による管理体制は、団体監理型の技能実習制度を本来のあり方に戻し、これまで問題となってきた低賃金労働や人権侵害的取扱いをできないように厳しくコントロールしていくものである。従って、技能実習には本来当たらない形での外国人労働者の雇用は制限され、後述する「特定技能」制に移行せざるを得ないということになる。

なお、外国人技能実習機構は、認可法人として設立され、法務省・厚生労働省からの出向者を含め約330人で構成され、全国18か所で展開している。平成29年度は、約2500の監理団体に対する許可事務を行い、約30万件の技能実習計画の認定事務を行っている。

IV 資格制度による対応の限界と継続的管理制度

本節では、わが国における外国人管理制度が、以上のような経緯を通じて、外国人労働者の事実上の増加の下、出国・入国という「点」による管理から、わが国に在留している期間を通じての継続的な管理（「線」による管理）に徐々に移行してきた経緯について述べることにする。

入管法による在留資格制度は、元来、我が国に入国する時点で、当該外国人が一定の資格をもって活動する資質を有しているか否か判定して上陸許可を与えるか判断する、入り口という点での規制である。その後、外国人は一定の在留期間（3年、5年など）その資格に基づいて活動するが、入管局は当該外国人がどのような活動を本邦で行っているかを事後的に細かく継続的に監督することは原則としてしない。在留期間経過直前に外国人が更新を求めてき

た時点で、入管局が更新を認めるか否かを改めて判定することになる。もちろん、在留期間中に外国人が入管法に違反する行為・活動、その他犯罪行為等を行っていることが明らかである場合には、当該外国人を収容し退去強制手続に移行することもあるが、それは例外に過ぎない。

なお、永住者、配偶者、定住者等（入管法別表4）、外交、教授、宗教、報道等（法別表1の1）以外の大部分の在留資格については、入管法別表に定める活動要件の外に、法務省令（基準省令）が定める基準に適合することが入国（上陸許可）の要件とされている。

これは、わが国の産業および国民生活に与える影響その他の事情を勘案して定められる要件であるとされる。一部の資格については、省令改正で要件が

変動することがあり、そのことは、入り口段階のコントロールが外国人に対する管理の実効的なポイントであることから、そこの要件・基準を精緻化し、可変的にする必要があったことを示している。

このように、入り口と更新時点に限って外国人の資格該当性をチェックし、在留中にはコントロールが部分的にしか及んでいない仕組みを「点の管理」ということができる。そこでは、

一 上陸許可の基準省令を変更することにより、入口を広くしたり、狭くしたりする、

一 出国命令・退去強制で不法滞在外国人を国外に追放する

などによりコントロールが主としてなされる。

なお、技能実習資格の場合、技能実習1号、技能実習2号、技能実習3号はそれぞれ別個の在留資格であり、1号から2号に移行する時点、2号から3号に移行する時点で資格該当性を審査される仕組みであるが、これは入出国時ではないとしても、ある意味「点の管理」ということができよう。

このような仕組みは、道路交通法の運転免許にある意味類似しており、適法に在留することは、在留期間中は在留資格を有する外国人並びにそれを受入れる機関による自主・自律的対応に委ねられていたということができる。

在留する外国人の数が限定されており、それぞれの資格で在留する外国人が数千、数万人に過ぎず、また就労資格が高度な専門技能が中心であった時代には、このような「点の管理」ととどめ、わが国に在留中の活動については外国人の自律・自主的に判断に任せることは可能であったかも知れない。また、組織としての一般警察が外国人管理などの外事警察を所掌しているフランスなどとは異なり、警察とは分離され、わずか1500人程度の入国警備官しか配置されていない入国管理局においては、外国人を「点」でしか管理しないことは止むを得ない体制であったというべきであろう。

しかしながら、全体として100万人を超え、資格によっては10万人を超える外国人労働者が在留することになっている最近において、「点の管理」に限定することには限界があり、留学生などのアルバイトにかかる「資格外活動許可」のように、在留期間中の活動にかかる監督をせざるを得ない場合も出てきている。

こうしたこともあって、従来は、入国・出国、退去強制に関する規定が大部分にあった入管法の中で、外国人の在留に関する規定が、最近大幅に増強されている²¹。以下では、それらの規定や関連法により、過去10年間に於いて、入管法制で実現した外国人の在留にかかる体制の整備の主なものについて述べる。

(1) 在留管理制度の統一化（外国人登録法の廃止と在留管理制度の入管局への統一）

従来、入管法は外国人の出入国のみをチェックし、外国人のわが国の国内での居住については、外国人登録法により、外国人が居住している市区町村が登録管理することとされていた。入管法と外国人登録法という二元体制の下においては、在留管理と居住管理は連動せず、外国人登録証の交付は短期滞在者、特別永住者や不法滞在外国人に対してもなされることがあった。

このような矛盾する体制を改めるため、外国人登録法を廃止（平成24年）、外国人は入管庁により一元的に管理されることになった。他方、居住管理については、外国人が居住する市区町村において、日本人と同じように住民基本台帳に登録し、管理することとなった。

ちなみに、日本国籍を有する日本人の場合、住民基本台帳による居住管理と戸籍法に基づく身分管理により登録管理されている。わが国に入国し、一定期間居住・活動する外国人の場合、住民基本台帳による居住管理は日本人と同一であるが、ある意味戸籍に代わるものとしての役割を、入管局の在留登録

21 在留に関する規定は、当初19条から23条までの5か条のみであったが、枝葉条文を付け加えることによって、約23個の条文が相次いで追加され、さらに今回の法改正によって、新たに18個程度の条文が追加されることになり、条文数からすると当初の10倍程度になっている。

管理（在留カード）が果たしているということが出来る。

ただ、入国管理局で一元的に管理することとなった反面、市区町村による外国人の登録管理は、その法的な根拠を欠くに至った。市区町村は、外国人から住民としての転入、転出の届出を受け、それを法務省に通知するのみであり、居住する外国人については日本人住民と同じく住民基本台帳に登録して、マイナンバーを付与し、住民としてのサービスを行うのみであり、それ以上外国人に対し、特段の取扱いをする法的な根拠はない。今後、増加するであろう外国人住民に対し、地方自治体として体制を如何に整備していくかが、地方自治政策として重要な課題となっていくであろう。

（2）中長期在留者概念の創設と継続的管理

滞在中の外国人について、法的な規律を出入国時点とは別に及ぼそうとする姿勢が明確なのは、平成21年の法改正による「中長期在留者」という概念の導入である。そこでは在留資格を有して三か月以上在留する者を「中長期在留者」と定義し²²、中長期在留者について、以下の諸規定を設け（法19条の3-19条の19）、20条以下の規定と合わせて、継続的管理にかかる法的枠組みを設けようとしている。

在留カードの交付・所持義務

原則、新規上陸に伴い法務大臣（出入国在留管理庁長官）²³から在留カードが交付される（法19条の3）。中長期在留者は、受領した在留カードを常時携帯しなければならない（法23条2項）。

住居地届出・同変更届

中長期在留者は、住居地を決めた場合、市区町村に住基法に基づく転入届出をする（その届出は、市区町村を経由して、法務大臣（出入国在留管理庁長

官）に対する届出となり、市区町村長は届出があった旨、通信回線を用いて出入国在留管理庁に通知する）。住居地を変更した場合も、同様の届出が必要であり、届出は法務大臣（出入国在留管理庁長官）に通知される（法19条の7、19条の9）。

所属機関等に関する届出

中長期在留者は、雇用契約などにより所属する「公私の機関」を法務大臣（出入国在留管理庁長官）に届出する。在留資格「家族滞在」の場合は、その配偶者を届出する（法19条の16）。

所属機関（公私の機関・企業等）による届出

企業以外の公私の機関等は、中長期在留者の受入れ状況を法務大臣（出入国在留管理庁長官）に報告する（法19条の17）。企業等に雇用されている外国人の場合は、雇用対策法²⁴により、事業主は厚生労働大臣に届出なければならないとし、届出に関する情報は法務省側に提供されることとなっている²⁵。

なお、前述もしくは後述のように、技能実習生、特定技能資格者の場合には、所属機関以外の第三者機関による監理・支援の仕組みがある。

中長期在留に関する情報の継続的把握

法務大臣（出入国在留管理庁長官）は、中長期在留者の身分関係、居住関係、活動状況及び所属機関の状況を継続的に把握するために、中長期在留者の氏名、生年月日、性別、国籍の属する国、住居地、所属機関等の情報を整理し、正確に保つ必要があるとされ、そのために事実調査を行い得るとする規定が置かれている（法19条の36、19条の37）。

出入国在留管理庁長官が、この規定に基づき、わが国に居住する中長期在留者250万人余の情報を継続的に管理し、把握するためには、法律に基づき取得する氏名、生年月日、性別、国籍の属する国、住

22 短期滞在者の外、外交・公用資格で在留する者等を除く。

23 入管法改正（2018年12月）後は、法務大臣に代わり出入国在留管理庁長官の権限となる。

24 正式名称は、労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律。

25 雇用対策法28条、29条

居地、所属機関の情報のみならず、所掌上外国人に関する情報を監理する他の公的機関（大学、市区町村、国税庁など）との横断的な情報連携を行うことが必要となろう。現行法では許容されていないが、いずれはマイナンバーを用いた情報の横断的把握（個人情報保護法制に則り、分散管理型の連携）が必要となる。

在留資格の更新・変更・取消等

入管法第4章「在留及び出国」には、中長期の在留に関する規定の外に、在留中の活動に関する規定（法19条、19条の2）や在留資格の更新・変更・取消に関する規定も設けられている（法20条-27条の5）。入国時の資格を期限後更新するのみならず、留学生の卒業後の就職、身分の変更（配偶者との離婚、配偶者の死亡など）など資格の変更が認められる事例も増えてきている。日本国内で出生した外国籍の子供が在留資格を取得する場合にかかる規定も設けられている（法22条の2）。ただし、資格の一時停止という仕組みを設けることが出来ないこと、在留資格取消の手續における配慮規定（22条の5）²⁶など、一般の許可制・特許制において行われる継続的な監督制とは異なるところもある²⁷。

外国人の入国については、上陸許可基準を省令で定め、主な資格について許可基準を明示しているところであるが、更新については余り基準が明確でなく、上陸許可基準が援用されているようである。また、資格変更については、「在留資格の変更，在留期間の更新許可のガイドライン」「留学生の在留資

格「技術・人文知識・国際業務」への変更許可のガイドライン」等が定められている。いずれにせよ、今後はより実体法的な基準、手続法的な保証を整備する必要がある²⁸。

なお、後述する「特定技能」資格の創設に伴い、以下の諸規定が在留にかかる章に挿入された。そのことは、主として省令以下で規律されていた技能実習制度とは異なり、特定技能資格に関する監督が法律事項になったことを意味している。

特定技能所属機関による届出

特定技能資格者である外国人と雇用契約を結ぶ公私の機関（特定技能所属機関）は、特定技能外国人の氏名、活動内容、特定技能外国人支援計画等を出入国在留管理庁長官に届出なければならない（法19条の18）。

特定技能所属機関に対する監督

出入国在留管理庁長官は、特定技能所属機関による特定技能外国人の受入れが出入国又は労働に関する法令に適合するよう、報告徴収をし、指導及び助言を行い、改善命令等を行うことが出来る（法19条の19-22）。

従って、特定技能資格者である外国人については、出入国在留管理庁は、その所属機関から直接氏名等の情報を取得し、第三者機関たる支援機関に管理を委ねることなく、自らデータベースを作って継続的に管理し、必要な指導を所属機関に対し直接行うこととなった。

26 配偶者の死亡や離縁の場合、在留資格の根拠である事実が無くなった場合、外国人はそのままでは出国もしくは退去強制手続に掛けられることになりかねない。

27 在留資格の取消の規定の適用は限定されているが、それは、入管法における在留資格の法的性格の特異性に関わる。わが国において、営業許可制や資格付与法制において、許可等の取消・撤回は最後の手段であり、それに至らないように警告・勧告などの行政指導や、許可等の一時停止処分が行われるのが通例である。例えば、重い道交法違反の場合にも、3か月の免許停止処分がなされることはあっても、取消は例外である。これに対し、在留資格の場合においては、法の定める条件等に触れる外国人に対し、道交法のように違反切符を交付することはできないし、資格の一時停止という処分も想定しえない。資格を停止された場合、その外国人はわが国に在留する正当理由を失い、出国せざるを得ないということになりかねない（法22条の5は、そのことを背景とした国会での修正条項である）。尤も、外国人の所属する公私の機関や監視団体に対しては、行政指導や停止処分をすることは可能である。

28 入管法には行政手続法の適用はないが、入国拒否、退去強制については独自の手続的保障規定がある。これに対し、更新、変更、取消といった在留中の処分については、手続的な保障をする規定が十分整備されているとは言い難い面がある。

(3) 所属機関以外の機関による管理・関与

中長期在留者一般に関わる管理制度ではないが、本稿の記述の対象である技能実習生や後述する「特定技能」資格者のように、実質的な労働者である外国人については、その所属機関は営利的活動を行う雇用主であることから、雇用主と相対的に独立の第三者的機関に継続的管理機能を分有させる仕組みが採用されている。

すでに述べたように、技能実習生においては、所属機関（雇用主である事業者）にのみ任せておくことは出来ないことから、「監理団体」という第三者的機関による自主的・内部規律的な管理に委ねる仕組みが取られた。

また、監理団体はその監理において、雇用者たる事業主等による人権侵害的な取扱いその他不法行為があった場合、所管庁に報告する義務を負うのであるが、必ずしも実効的な管理が行われていないのではないかという批判があった。このため認可法人である外国人技能実習機構が設立され、入管庁とは別に管理的な業務を公的な資格で行うこととなった。

この場合、機構の業務についての権限はすでに述べたように法務省・厚生労働省の共管の扱いとなっている。

これに対し、改正入管法で設けられた「特定技能」資格の場合には、監理団体に代えて、「登録支援機関」という組織が設けられ、生活ガイダンス、日本語の修得支援、相談・苦情対応、各種行政手続の情報提供などの「支援」ならびに契約により委託を受けて特定技能外国人支援計画の実施を行うものとされた。この場合、支援機関の役割は支援的な部分に留まり、特定技能資格者の雇用主たる事業者に対する規制・監督権限・義務は、後述するように、新設される出入国在留管理庁長官が行使することとなった。

なお、技能実習生については、法務省・厚生労働省共管の下、機構が管理を担当し、他方、特定技能資格者については法務省出入国在留管理庁が担当するということになる。今後5年間の間に、技能実習生の一定割合が特定技能資格者に移行すると予定されていることもあって、両システムの権限の輻輳、煩瑣化を避ける対処が必要となってこよう。

V 入管法改正による新たな「特定技能」資格の創設と出入国在留管理庁の新設

(1) 個別分野における外国人労働者受入れの仕組み

技能実習制度を用いての外国人人材の登用は、その濫用による弊害が次第に明らかになり、前述のようにその拡大には限界が見えるようになった。そのため、建設分野や介護分野において、より一層の人材登用が必要になったことを受けて、国は他の手法を採用することを試みた。

(建設分野等における外国人人材の活用に関する緊急措置)

2020年の東京オリンピックに向かい、各種関連施設整備のための一時的な建設需要の増大に対応する必要から、時限的措置として、即戦力となる外国人

材の活用が求められ、平成27年に開始された。技能実習生は最大3年の実習ののちには、延長してわが国に在留することが出来ない原則の例外として、建設分野の技能実習生については、いったん本国に帰国後再度入国し、なお2年（場合によっては3年）雇用契約の下、建設業務に従事することができるようにされ、資格としては技能実習生ではなく、「特定活動」で受け入れることとされた。

これは外形的には技能実習制度に類似しているが、技能実習制度の問題点を轍として踏まえ、

- 監理団体は、優良な事業者団体に限定する
 - 一元請企業による指導を徹底する
 - 関係者で「協議会」を設置する
 - 建設業法による業法的監督と連動させる
- など、技能実習制度を上回る管理体制を取ること

とされた。

なお、同様の特例が造船業就労者についても取られた。

(介護分野の各種措置)

高齢化による介護人材の不足は深刻であり、外国人材の登用については、従前からいくつかの方策が講じられてきた。

—EPA（経済連携協定）により、一定の国（インドネシア、フィリッピン、ベトナム）との連携強化を目的とした特例的な受入れ

介護福祉士候補者として「特定活動」の資格で入国後、介護施設・病院で就労・研修もしくは介護福祉士養成施設で就学し、一定期間後（通常4年）介護福祉士国家試験に合格すれば、介護福祉士として業務従事が可能となる（在留資格は「特定活動」）。

家族（配偶者、子供）の帯同が可能であり、在留期間更新が可能。

—技能実習制度の一つとしての、介護技能の移転の仕組み

介護職種を、技能実習職種として平成29年に追加し、介護施設で介護技能を実習するとした。一般の技能実習制度と同様、一定期間後（最大5年）本国に帰国することとなり、また、家族の帯同は認められない。

—就労資格としての介護資格の創設

介護福祉士養成施設を卒業し、介護福祉資格を取得した外国人を対象とする在留資格「介護」の創設（2017年）。

外国人留学生として入国し、介護福祉士養成施設で2年以上留学したのち、介護福祉士資格を試験等により取得することにより、「介護」資格者として、介護福祉士としての業務に従事する。家族（配偶者、子供）の帯同が可能であり、在留期間更新が可能である。

ただし、建設分野にせよ、介護分野にせよ、こうした特例措置や資格の新たな創設にも拘らず、外国人材の受入れは限定された範囲内に留まっていると

いう。その理由としては一概には言えないが、建設分野の場合には、技能実習生制度よりも厳格な制度を作ったために、ある意味、事業者にとっては使にくい制度となってしまった可能性がある。また、介護分野では、日本語能力試験と介護福祉士にかかる国家試験というハードルが高いのが一因であろう。

(特区制度)

また、この他、特区制度による外国人就労者の受入れとして

—総合特別区域法による特定伝統料理の特定調理活動を行う外国人の受入れ

—国家戦略特別区域法に基づく特定家事支援活動を行う外国人（いわゆる家事使用人）の受入れ、特定農業支援活動を行う外国人の受入れ

—国家戦略特別区域法による創業外国人上陸審査基準、海外需要開拓支援等外国人上陸審査基準などがある。しかしながら、これらもあくまでも特例であって、それによる外国人の受入れは限定的である。

したがって、これらの措置によっても、外国人労働者の受入れは部分的なものに留まることから、経済界からの要望もあって、外国人労働者をより広く受入れる施策が、「特定技能」資格の創設によって図られたのである。

(2)「特定技能」資格の創設

2018年12月8日未明に成立した入管法改正案は、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受け入れるために新たな在留資格として「特定技能」を創設するものである。

それによれば、「特定技能」資格は、人口減少の中で日本人材を確保することが困難な状況にあるため、外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野として指定される「特定産業分野」において、相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動を行う資格であるとされる。

この資格においては、技能実習制度とは異なり、

我が国の「技能」を実習でもって修得することが目的ではなく、就労する者として外国人人材を受け入れること自体が目的であるとされており、新たな就労資格を正面から認めるものである。尤も、「相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務」として、業所管庁が分野ごとに定める試験等により、能力判定をすることが予定されており、外国人であれば誰でも良いというものではない。また、一定の日本語能力を有することも必要とされている。

外国人が、本国でどのような機関・組織を通じてわが国への入国を準備するかという送出し体制は法律には明記されていないが、政府はまずアジア8か国と政府間協定を結ぶ方針であるという。

「特定技能」資格は二種に分かれ、第1号は在留期間を5年とし、家族の帯同は認めないが、より高い能力を有するため熟練した技能を要する業務に従事する第2号は家族の帯同を認め、更新可能な資格とするものである。

特定技能資格1号は、通算5年間、我が国で働いて、一定の収入を得て、本国に戻ってもらうという趣旨の資格であり、その限りで移民を認めるものではないし、本国に戻るのを原則とする資格である以上、家族の帯同は認めない。

なお現行の技能実習制度において技能実習生として3年間就労すれば、無試験で特定技能への移行が認められるとされ、この移行組が約12-15万人に上る可能性があるとする（5年間の累計では45%）。技能実習生としての3年の経験ののち、特定技能1号へ移行し、最長5年間日本で働くということになると、8年もしくは10年、家族の帯同なしに日本で働く制度を作ることになり、人権侵害という声が出る可能性もある。従って、途中帰国の可能性を認めることにより、外国人が家族生活を過度に犠牲にしないように配慮することとなる。

技能実習生制度との違いとして、転職の可能性がある。技能実習生の場合、原則として特定の雇用主との間で所定期間雇用を継続することが前提とされ、

転職することは例外を除いてできない仕組みとなっていた。これに対し、「特定技能」においては、1号特定技能外国人が、その責めに帰すべき事由に拠らないで、特定技能雇用契約を解除される場合において、他の公私の機関との間で雇用契約を結んで活動ができるように、支援しなければならないとされている（法2条の5 第7項）。また、在留資格の変更にかかる法20条において、特定技能資格者の場合、雇用主の変更、特定産業分野の変更を、在留資格の変更として法務大臣に許可申請できることとされており（法20条1項）、転職の可能性を法的に認める仕組みとなっている。尤も、どのような場合に転職が可能か、同一産業分野内での転職と異産業分野間での転職でどういう取扱いの違いとするかなどは、省令を待たなければならない。

「特定産業分野」としては、1号については農業、介護、建設など14業種（農業、漁業、飲食料品製造業、外食業、介護業、ビルクリーニング業、素材産業、産業機械製造業、電気・電子情報関連産業、建設業、造船・船用工業、自動車整備業、航空業、宿泊業）での創設が、それぞれの分野ごとに受入れ人数の最大数を設定して行われた。受入れ人数は、運用方針によると、2019年からの5年間の最大数として、介護業6万人、外食業5万3千人、建設業4万人など、総計34万人余となっている²⁹。2号については農業、介護などを除くなど、より絞り込まれる可能性とされている。

雇用主である企業等（わが国の公私の機関）と外国人が特定技能雇用契約を直接締結するという仕組みは従来の技能実習制度と同様であるが、農業などの場合、冬場は作業できないことなどから例外的に派遣労働を認めるという方向性も示されている。

雇用主（特定技能所属機関）は、外国人との間で、特定技能雇用契約（相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務にかかる雇用契約）を締結しようとするときは、その外国人が当該活動を安定的かつ円滑に行うことができるようにするため

29 特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する方針（平成30年12月25日閣議決定）

に、職業生活上、日常生活上または社会生活上の支援の実施に関する計画（一号特定技能外国人支援計画）を作成しなければならないとされている。

この支援計画の実施については、出入国在留管理庁長官の登録を受けた登録支援機関に委託することができる（法19条の22）。登録支援機関は、生活ガイダンス、日本語の修得支援、相談・苦情対応、各種行政手続きの情報提供などの「支援」をする役割に徹し、技能実習生制度における監理団体のような監視機能は有しない。どのような機関が支援機関になるかは今後を見ないと分からず、業界団体、民間法人、社労士等が法案作成段階では想定されている。法案に批判的な立場からは、この仕組みを通じて民間のプロローカーが技能実習制度と同じく介在し続けるのではないかという指摘がなされていた。

5年で34万人上限という人数制限は、運用方針に置かれており、それ自体としては法律の中には書きこまれていない。これは、入管法の在留資格の定め方が、入国する外国人が教授、高度専門職などの定性的な特性を具備していることを求めつつも、人数的な制限を置くことをしなかったことによるものである。例えば、高度専門職該当であれば上限なく入ることが可能であり量的制限はない³⁰。

しかしながら、人数的な制限が自ずとある狭義の就労資格とは違って、「特定技能」の潜在的な該当者は極めて多くいることが想定され、これを定性的な資格でもって画定することは困難であろう。した

がって、量的な制限を設けざるを得ない。制限の具体的あり方は省令を待つしかないが、在留資格認定証明書の交付等に係る法7条の二 第3項においては、特定産業分野を所管する関係行政機関の長は、その特定分野において必要とされる人材が確保されたと認めるときは、法務大臣に対し、一時的に在留資格認定証明書の交付の停止の措置を求めるものとするとしており、入り口のところで人数制限を確保することができるような仕組みとなっている。

（3）出入国在留管理庁の新設

法改正においては、特定技能職の新設とは別に、法務省に外局として出入国在留管理庁を置くものとし、前述のように、長官は雇用主（特定技能所属機関）からの

- 特定技能雇用契約の締結、契約の変更の届出
 - 1号特定技能外国人支援計画の変更等の届出を受け、
 - 受け入れている特定技能外国人の氏名・活動内容の届出、
 - 適合1号特定技能外国人支援計画の実施状況の届出
- 等を受け、

特定技能雇用契約の適合性、契約の適正な履行、支援計画の適正な実施等について、特定技能所属機関に対する指導・助言、報告徴収、必要な場合の改善命令をすることとされている。

VI おわりに

入管法を改正し、外国人労働者の「特定技能」資格での受入れする法案の是非について、賛否に意見は分かれたが、ともかくも受け入れ態勢をとるということになった。受入れに反対する意見は、概ね、外国人をそもそも受入れるのに反対という意見

と、外国人を受入れるとしても、彼らの人権を十分配慮する態勢・体制を取ってから受入れるべきであり、現在は時期尚早であるというものであった。

前者の反対意見については、すでにわが国は120万人以上の外国人を労働者として事実上受入れている

30 かつて「興行」資格で以て、風俗店で就労する大量の外国人が入国してきた際に、入管法は人数制限でこれを規制することができず、上陸許可に関する基準省令で以て入り口を狭くすることでしか対応できなかった。

るのであり、彼ら抜きでわが国の社会・経済を維持する体制を構築するのは困難であることを指摘したい。もちろん、筆者は生産労働人口をすべて外国人により補えと主張するものではないが、女性の就業増加、IT・ロボットによる省力化の推進と並んで、人口減少に対処する三方策の一つとして外国人労働力の導入は避けえないのではないかと考える。

また、時期尚早という意見については、

—すでに120万人以上が労働力としてわが国に入ってきていること

—彼らについては、技能実習生を中心に、その人権侵害的な対応が問題となってきたこと

—人権侵害的な対応は、彼らを労働力として正面から認めず、資格外活動としたり、技能実習生であるとする位置づけが最大の原因であること

—それ故、技能実習生を特定技能資格に移行し、彼らを正面から労働者として認め、労働者として扱う方向が、その権利擁護という点からも、望ましいと言いたい^{31・32・33}。

これまでの体制では、外国人を受入れる仕組みとして（労働者に限定するものではなく、一般的仕組みとして）、

—高度の専門的な職能を有する者（教授、医師、経営・管理者、高度専門職等）については、その能力が客観的な基準により認定しうる場合においては、わが国に入国しても自律的に活動しうることを前提に受け入れる

—それ以外の外国人については、受入組織によ

て継続的に受け入れられることを前提に、その受入組織が受入れ能力・資格を持つ組織であるかを認定した後、個々の外国人がその受入組織によって監督されることを前提に受け入れるのいずれかの方法が取られてきた。

後者の場合、受入組織としては大学による留学生の受入れが典型であるが³⁴、それ以外の場合においては、「公私の機関」という表現が入管法においてしばしば用いられている。「高度専門職」「研究」「技術・人文知識・国際業務」「介護」「技能」などの在留資格の場合、わが国（本邦）の公私の機関との契約により、その資格にかかる活動を行うことが前提となっている。

技能実習生制度は、このような仕組みを前提として、中小企業等が技能実習生を受入れる場合においても、「公私の機関」に準じる仕組みとして、監理団体制度が設けられた。しかしながら、実質的な労働者である外国人を受入れる場合において、監理団体制度下での技能実習制度の逸脱的な運用は、もはやこのような「公私の機関」的な仕組みにより外国人を受入れることが限界に来ていることを示すものである。

「特定技能」制度の下においてはこの意味での「公私の機関」に準ずる組織はなく、外国人が雇用契約を結んだA社から、別のB社に移り、そこと新たに雇用契約を結ぶというような職場移動が日常的に行われる場合においては、新設される出入国在留管理庁が雇用主に対して直接コントロールすること

31 なお、特定技能資格を受入れるとされる「特定産業分野」のうちに、農業、水産業が含まれているのは、この分野は地域経済を支える産業であるとともに、生鮮食料品を都市住民、日本人一般に提供するシステムの末端を担う産業であり、そこが労働力不足で機能しなくなると、生鮮食料品の製造・流通・販売にかかるシステム全体に影響を与えるものであることによる。そのような波及効果があることも踏まえて、国内での生産を打ち切り、価格が高く、鮮度の落ちる輸入品や工場の生産に委ねるかという判断に関わるものである。

32 我々は都会にいながら新鮮な野菜や海産物、美味しい果物を安価で購入し味わう機会に恵まれている。大量処理をすることができない畑作、果樹栽培、水産物処理の末端労働部分の多くが今日外国人によって担われている。外国人による農漁業での低賃金就労を廃止することは、これら新鮮な食品が高価・希少なものとなりかねないことを覚悟しなければならない。

33 また、畑作等の農業、一部の水産加工業は、これまで家庭内労働などに支えられてきており、最低賃金を保証する労働法制の枠外にあるものであった。家庭内労働を担う人々が高齢化し、担い手がいなくなりつつあることから、外国人人材で急場をしのいでいるというのが現状である。新制度の下では、外国人にも日本人並の給料を支払うとされているように、もはや低賃金による外国人人材に頼ることはできない。また、技能実習生制度の濫用的活用も、技能実習適正化法により、次第に根絶されていくであろう。この分野の生産維持をどのようにするかは、国・地方自治体が本格的に取り組みなくてはならない政策的課題である。

34 一般の大学等については、文部科学省が設置認可で以てその品質を保証している。これに対して、日本語学校については文部科学省ではなく、法務大臣が告示によりその品質保証を担っている。

になる。すでに述べたように、「登録支援機関」は転職等を支援することはあっても、外国人を監理することはしない。特定技能資格者の活動に対しては、出入国在留管理庁が雇用主である所属機関に対し直接監督義務を負い、事実を調査し、違法・不当な扱いが疑われる場合には、直接所属機関に対し、指導し、改善勧告をすることとなっている。

このようにして、技能実習制度においては外国人技能実習機構による監督、特定技能制度においては出入国在留管理庁による監督という、外国人労働者のわが国における生活・就業環境を公的組織により担保する仕組みが構築されつつあり、今後はこの仕組みをより整備・強化していかなければならないであろう³⁵。

「特定技能」資格による外国人の受入れが、いま

までよりは単純労働者に近い層の外国人を受入れることになった場合、ヨーロッパに見られるように、或いはわが国が定住者として受入れた日系人の一部に見られるように、それらの人々が日本社会において、日本人とは別の層・グループを作り、分断的な社会構造となりかねないことが懸念される。今後増加していくであろう外国人労働者、ならびに他の資格で在留している中長期在留者については、彼らが日本社会に溶け込めるように、法務省のみならず、文部科学省、厚生労働省、経済産業省などが連携して策を立てなければならない。また、地方自治体は地縁的組織（町内会、自治会、消防団、NPO団体など）と協力して外国人住民政策を本格化しなければならない³⁶。

35 「特定技能」資格、「介護」資格その他の名目で、いずれはわが国の介護を担う外国人を数多く受入れることが必要であり、それに関わる仕組みは別途整備する必要がある。

36 地域再生計画の中で、日本人の若者に地方への移住を奨励してもなかなか思うようにいかない。外国人だけ、強制的に都会に出てくることを禁じるのは無理である。

地方自治体には、ブローカーなり、支援機関なりから、地方へ回してもらい人材を受け取るという消極的な姿勢から、外国人を積極的に招へいする姿勢が必要である。日本国内だけではなく、送り出し国の地域と協定を結び、継続的に人材の供給を求めるような仕組みを構築する必要がある。

図1 在留の資格別在留外国人数の推移

(人)

在留の資格		年	平成25	26	27	28	29
総数			2,066,445	2,121,831	2,232,189	2,382,822	2,561,848
中長期在留者	教 授		7,735	7,565	7,651	7,463	7,403
	芸 術		432	409	433	438	426
	宗 教		4,570	4,528	4,397	4,428	4,402
	報 道		219	225	231	246	236
	高度専門職1号イ				297	731	1,194
	高度専門職1号ロ				1,144	2,813	6,046
	高度専門職1号ハ				51	132	257
	高度専門職2号				16	63	171
	経 営 ・ 管 理		13,439	15,184	18,109	21,877	24,033
	法 律 ・ 会 計 業 務		149	143	142	148	147
	医 療		534	695	1,015	1,342	1,653
	研 究		1,910	1,841	1,644	1,609	1,596
	教 育		10,076	10,141	10,670	11,159	11,524
	技術・人文知識・国際業務		115,357	122,794	137,706	161,124	189,273
	企 業 内 転 勤		15,218	15,378	15,465	15,772	16,486
	介 護						18
	興 行		1,662	1,967	1,869	2,187	2,094
	技 能		33,425	33,374	37,202	39,756	39,177
	技能実習1号イ		3,683	4,371	4,815	4,943	5,971
	技能実習1号ロ		57,997	73,145	87,070	97,642	118,101
	技能実習2号イ		2,788	2,553	2,684	3,207	3,424
	技能実習2号ロ		90,738	87,557	98,086	122,796	146,729
	技能実習3号イ						0
	技能実習3号ロ						8
	文 化 活 動		2,379	2,614	2,582	2,704	2,859
	留 学		193,073	214,525	246,679	277,331	311,505
	研 修		1,501	1,427	1,521	1,379	1,460
	家 族 滞 在		122,155	125,992	133,589	149,303	166,561
	特 定 活 動		22,673	28,001	37,175	47,039	64,776
	永 住 者		655,315	677,019	700,500	727,111	749,191
日本人の配偶者等		151,156	145,312	140,349	139,327	140,839	
永住者の配偶者等		24,649	27,066	28,939	30,972	34,632	
定 住 者		160,391	159,596	161,532	168,830	179,834	
特 別 永 住 者		373,221	358,409	348,626	338,950	329,822	

(注1) 平成27年4月1日から「高度専門職（1号イ、ロ、ハ及び2号）」が新設された。

(注2) 法改正により、平成27年4月1日以降、「投資・経営」の在留資格は「経営・管理」に、「技術」及び「人文知識・国際業務」の在留資格は「技術・人文知識・国際業務」の在留資格に改められている。

(注3) 平成25年及び26年の「技術・人文知識・国際業務」の数値は「技術」と「人文知識・国際業務」の合算である。

(注4) 平成29年9月1日から在留資格「介護」が新設された。

(注5) 平成29年11月1日から在留資格「技術実習3号（イ及びロ）」が新設された。

(平成30年度出入国管理白書)

図2 在留資格別・産業別外国人労働者数

平成29年10月末現在

単位：人、%

	全産業計		うち建設業		うち製造業		うち情報通信業		うち卸売業、 小売業		うち宿泊業、 飲食サービス業		うち教育、 学習支援業		うちサービス業 (他に分類されないもの)	
	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比	人数	構成比
総数	1,278,670	4.3	55,168	4.3	385,997	30.2	52,038	4.1	166,182	13.0	157,866	12.3	65,309	5.1	189,858	14.8
①専門的・技術的分野の 在留資格	238,412	1.9	4,415	1.9	37,473	15.7	39,842	16.7	33,724	14.1	15,698	6.6	27,725	11.6	24,573	10.3
うち技術・人文知識・ 国際業務	180,367	2.0	3,607	2.0	30,440	16.9	36,575	20.3	30,270	16.8	7,457	4.1	9,853	5.5	21,688	12.0
②特定活動	26,270	7.6	1,988	7.6	5,589	21.3	556	2.1	2,885	11.0	4,051	15.4	666	2.5	5,576	21.2
③技能実習	257,788	14.2	36,589	14.2	159,112	61.7	152	0.1	15,847	6.1	1,994	0.8	35	0.0	6,087	2.4
④資格外活動	297,012	0.1	381	0.1	28,866	9.7	1,922	0.6	62,981	21.2	101,539	34.2	15,277	5.1	45,587	15.3
うち留学	259,604	0.1	200	0.1	23,834	9.2	1,564	0.6	56,335	21.7	91,407	35.2	14,123	5.4	35,649	13.7
⑤身分に基づく在留資格	459,132	2.6	11,790	2.6	154,949	33.7	9,565	2.1	50,745	11.1	34,575	7.5	21,593	4.7	108,031	23.5
うち永住者	264,962	2.4	6,447	2.4	86,368	32.6	6,101	2.3	32,728	12.4	20,170	7.6	14,521	5.5	55,804	21.1
うち日本人の配偶者等	85,239	2.5	2,115	2.5	25,340	29.7	2,502	2.9	9,954	11.7	7,490	8.8	6,088	7.1	18,290	21.5
うち永住者の配偶者等	12,056	5.7	682	5.7	4,180	34.7	164	1.4	1,426	11.8	1,130	9.4	244	2.0	2,906	24.1
うち定住者	96,875	2.6	2,546	2.6	39,061	40.3	798	0.8	6,637	6.9	5,785	6.0	740	0.8	31,031	32.0
⑥不明	56	8.9	5	8.9	8	14.3	1	1.8	-	0.0	9	16.1	13	23.2	4	7.1

注1：産業分類は、平成25年10月改定の日本標準産業分類に対応している。

注2：「構成比」欄は、在留資格別の外国人労働者総数（全産業計）に対する各産業別外国人労働者の比率を示す。

(厚生労働省資料)

