

# 1 外国人政策の変遷と各種提言

清水 隆雄

## 目次

はじめに	Ⅲ 外国人労働者に関する論議の開始
I 我が国の外国人政策の基本的考え方	Ⅳ 外国人労働者問題の議論の本格化
Ⅱ 第2次世界大戦後の出入国管理制度	1 昭和60年代当初から平成7年まで
1 出入国管理の2モデル	2 平成10年代の議論
2 米国モデルの導入経緯	おわりに
3 講話後の出入国管理	

## はじめに

なぜ、人は移動するのだろうか。

ピーター・ストーカーによれば、①経済的な格差、②人口の不均衡、③開発による破壊、④送出国と受入れ国とのつながり、⑤マスコミの影響、⑥家族の生き残りのため、⑦移民のネットワーク、⑧人材の斡旋、が移動する理由として挙げられている<sup>(1)</sup>。

第二次世界大戦終了後、特に1980年代後半からは、経済的に豊かになった我が国に合法、非合法の外国人労働者が大量に入国してくるようになった。このような国際的な人の移動が行われると、それに付随して移動先では外国人問題が発生するようになる。

本稿の目的は、第二次世界大戦後の我が国における外国人労働者の受入れについて、政府のさまざまな政策等の歴史的な変遷を概観し、現在、我が国で問題となっている外国人受入れ問題を考察することにある。

## I 我が国の外国人政策の基本的考え方

外国人の入国については、次のような判例がある。

「憲法第22条は、外国人の日本に入国することについては何ら規定していないものというべきであって、このことは、国際慣習法上、外国人の入国の許否は当該国家の自由裁量により決定し得るものであって、特別の条約が存在しない限り、国家は外国人の入国を許可する義務を負わないものであることとその考えを同じくするもの」(最判(大)昭32.6.19刑集11・6・1663)である。

在留についても、次のような判例がある。

(1) ピーター・ストーカー(大石奈々・石井由香訳)『世界の労働力移動』築地書館,1998,pp.20-39.

「憲法上、外国人は、我が国に入国する自由を保障されているものでないことはもちろん、(中略)在留の権利ないし引き続き在留することを要求しうる権利を保障されているものではない」(最判(大)昭53.10.4民集32・7・1223)

上記のような判例に基づく考え方等に従って、我が国は以下のような出入国管理制度を立案している。

出入国管理の目的は、「自国の存立を維持し、自国および自国民の利益を保持、擁護することにある。すなわち、自国の利益となる外国人の入国は歓迎し、積極的に受け入れの推進を図るが、他方、自国の利益とならない外国人の入国は認めず、場合によっては在留中の外国人を排除しようとするものである<sup>(2)</sup>」が、「人の交流の増大は国際間に平和をもたらす重要な要因の一つであり、門戸を開放することによって平和と国の存立を維持する一助ともなり、また、入国、滞在を認めた外国人の人権の保障は、基本的人権の尊重にとどまらず、諸国民との相互理解に役立つ効果をも生じ、これもまた、我が国の国益ともなるのである<sup>(3)</sup>」ともいわれている。

このため、我が国の出入国管理の基本方針は、伝統的に以下に掲げる事項に重点が置かれてきている。

「第一に、短期滞在者の積極的受け入れである。観光や文化活動、経済活動を目的とする短期滞在者の入国は、我が国の文化、経済の発展や諸国民との相互理解に有益であるので積極的に受け入れる。

第二に、中・長期滞在者の制限的受け入れである。学術研究者、文化人、貿易商人、事業活動家、日本人で代替できない有益な業務に従事する等、我が国の利益となる者は積極的に受け入れる。元日本人、日本人もしくは永住者の家族など家族結合を目的とする者や難民については、積極的利益が認められなくても、人道的立場から受け入れるが、その反面、我が国での就労や居住のみを目的とする外国人については原則として受け入れない。留学生や文化活動者、技術研修生については、当該勉強、研修の期間の受入を積極的に認める。

第三に、永住者の受け入れの厳しい制限である。永住者の受け入れについては、独立生計維持能力の保持および素行善良の要件に加え、法務大臣が我が国の利益となると認めた場合に限って永住を許可する<sup>(4)</sup>」。

## II 第2次世界大戦後の出入国管理制度

### 1 出入国管理の2モデル

我が国の出入国管理制度は、米国の「移民法」の影響が、現在に至るまで残っている。

一般に、出入国管理制度は、米国型と欧州型の2つに分けられる。英米法を取る米国、カナダ、オーストラリアのような移民受け入れ国と、実態としては移民を受け入れていないが、米国の影響を強く受けた我が国などが米国型に属する。米国型では、国の人口問題、労働問題等内政面及び国際情勢から外国人の出入国管理政策を策定し、計画的な秩序ある移民の受け入れ・在留管理が、移民省や移民局等の独立した行政機関で行われている<sup>(5)</sup>。

(2) 黒木忠正・細川清『現代行政法学全集 17 外事法・国籍法』ぎょうせい,1988,p.49.

(3) 同上,p.50.

(4) 同上,pp.52-53.

(5) 同上,pp.39-41.

これに対し、欧州型は移民を前提にせず、「在留管理」が中心となる。欧州型では、在留資格のような入国許可の要件を規定しておらず、入国前または入国後に、上陸許可とは別に長期滞在または就労に関する許可を取得しなければならない。

また、欧州型の出入国管理は、国防、国内秩序維持等の必要から、第一次世界大戦以降に発達してきたものであるため、警察（内務省）で行われている例が多い<sup>(6)</sup>。しかし最近では、国際的な人的交流の活発化と、それに伴う政治、経済、社会、労働、文化、社会福祉等国内のさまざまな面への影響を考慮した総合的な行政を行う必要が出てきたことから、ドイツでは外国人行政庁、スウェーデンでは中央外国人庁が設置されてきている<sup>(7)</sup>。

## 2 米国モデルの導入経緯

第二次世界大戦後、日本人および外国人の出入国管理は連合国軍最高司令官（GHQ）の下に置かれた。しかし占領初期には、連合国の用務を帯びる者以外の出入国は一切認められなかった。このため、実際の出入国管理は、日本人の外地からの引揚や、朝鮮半島や台湾出身者で日本から本国への引揚を対象にしたものが大部分であった<sup>(8)</sup>。

当時の出入国に関する連絡調整は、昭和24年8月の「出入国の管理に関する政令」（昭和24年政令第299号）に基づき、外務省管理局の中の入国管理部が担当していた。しかし、正規の出入国は外務省、外国人登録は法務府民事局、収容は厚生省引揚援護庁、護送、送還は国家警察が担当していたように、国内の出入国管理体制は統一が取れていなかった。これを改善し、弱点の不法入国取締りを強化し、不法入国者の収容施設を設置する等の必要があった<sup>(9)</sup>。

昭和25年9月、GHQから次のような勧告が出た。

「不法出入国の取り締まりへの弱点を矯正し、矯正保護組織、国家警察、自治警察組織に全く属さずかつ何ら関係ない不法入国者の収容施設を設置する等の必要があり、これらの出入国管理に係る政策を立て、手続き上の管理を行い、積極的に調整を行う機構を設置すべきである」。このため、米国の移民局の組織にならい、外務省の外庁として出入国管理庁が設置された（出入国管理庁設置令、昭和25年政令第295号）<sup>(10)</sup>。

その後、GHQから出入国と強制退去の手續を含んだ全般的な法令を設置するよう勧告が出たため、昭和26年10月に「出入国管理令」（昭和26年政令第319号）が制定された。

## 3 講和後の出入国管理

昭和27年4月、平和条約が発効し、我が国は主権を回復した。

ポツダム政令として制定されていた出入国管理令に法律としての効果を与えるため、「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」が、平和条約発効の4月28日に法律第126号として公布され、即日施行された。これにより、朝鮮人および台湾人は同日をもって日本国籍を喪失するとされた<sup>(11)</sup>。

同月同日、「外国人登録法」（昭和27年法律第125号）も公布、施行された。

(6) 同上

(7) 清水洋樹『米国移民法における外国人の在留資格制度に関する研究』（法務研究報告書 第85集 第1号）1998, pp.5-6.

(8) 同上, p.9.

(9) 同上

(10) 同上

(11) 黒木・細川 前掲書, p.25.

昭和27年8月、「法務府設置法等の一部を改正する法律」（昭和27年法律第268号）が施行され、外務省にあった入国管理庁が法務省の内局である入国管理局に改編された。

### Ⅲ 外国人労働者に関する論議の開始

第二次世界大戦後に制定されたいくつかの労働法規には、外国人労働者の差別的扱いを禁じた規定が見られる<sup>(12)</sup>。とはいえ、政府が本格的に外国人労働者問題を検討し始めたのは、昭和40年代初めのことで、労働力不足対策を求める民間の声に促されてのことであった。

周知の通り、我が国の雇用政策は、「雇用対策基本計画」に基づいて行われている。外国人労働者の導入も、この中に含まれる。労働大臣は、基本計画案を策定し、閣議の決定を求めるべきことが雇用対策法に定められている（雇用対策法第4条第5項<sup>(13)</sup>）。

昭和42年、政府は第一次雇用対策基本計画を閣議決定した。この中では、外国人労働者は受け入れないとされている。閣議決定の場における早川崇労働大臣（当時）の口頭了解は次の通りである。

「求人難が強まるとともに、産業界の一部に外国人労働者の受け入れを要望する声があるが、わが国では依然として中高年層の就職問題があり、すべての労働者の能力が十分に生かされておらず、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<sup>(14)</sup>」。

昭和48年、政府は第二次雇用対策基本計画を閣議決定した。閣議決定の場における加藤常太郎労働大臣（当時）の口頭了解は次の通りである。

「この計画は、外国人労働者の受け入れは行わないという前提で策定している。最近一部に外国人労働力の受け入れに関する要望が見られる。しかし、わが国は高齢者の就職が必ずしも容易ではないなど、まだ、すべての労働者の能力が十分に生かされているとはいえない。この点、西欧諸国と雇用事情が異なっている。前の計画を作ったときにも、労働大臣からこの点について、特に発言し、ご了承いただいたところであるが、このような観点から今回においても、外国人労働力の受け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<sup>(15)</sup>」。

さらに、昭和51年、第三次雇用対策基本計画が閣議決定された。閣議決定の場における長谷川峻労働大臣（当時）の口頭了解は次のとおりである。

「今後は、経済成長に支えられての雇用の改善が進むという恵まれた状況ではなくなるので、完全雇用を達成・維持するための雇用対策の強化について、よろしくご協力をお願いします。なお、外国人労働力の問題については、前の計画作成の時にも、労働大臣からこの点について特に発言し、ご了承いただいた所であるが、今後、労働力の需給が緩和し、高齢者や婦人の就職も従来に比べ難しくなる事態にかんがみ、外国人労働力の受け入れは行わないという建前につ

(12) 「労働基準法」（昭和22年法律第49号）第3条では、「使用者は、労働者の国籍、信条又は社会的身分を理由として、賃金、労働時間その他の労働条件について、差別的取扱をしてはならない」と定められ、「職業安定法」（昭和22年法律第141号）第3条では、「何人も、人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、従前の職業、労働組合の組合員であること等を理由として、職業紹介、職業指導等について、差別的取扱を受けることがない。但し、労働組合法の規定によって、雇用主と労働組合との間に締結された労働協約に別段の定のある場合は、この限りでない」と定められている。

(13) 制定時、同規定は第4条第5項であったが、平成13年4月25日の同法の改正によって第8条第5項に繰り下げられた。

(14) 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.123.

(15) 同上

いて、ご了承をお願いする<sup>(16)</sup>」。

このように、3次にわたる雇用対策基本計画では、外国人労働者の受入れは行わないという口頭了解がなされてきた。しかし、海外との交通手段の中心が船舶から航空機に移り、出入国者数が増大し、入国目的も多様化したほか、技術研修目的で入国する者が、特に大企業で増大してきたため、政府は昭和56年に出入国管理及び難民認定法を改正した。その内容は多岐にわたるが、在留資格については、①「観光」に限定されていた短期滞在のビザに「保養、スポーツ、親族の訪問」等を加える、②技術研修生の在留資格を新設する、というものであった<sup>(17)</sup>。

しかし、今日的意味での外国人問題の議論が生じるのは、昭和60年代以降のことである<sup>(18)</sup>。

#### IV 外国人労働者問題の議論の本格化

昭和60年代当初から平成7年までは、主に、外国人労働者への鎖国を続けるか開国するか、単純労働者を受け入れるか否かの論争が行われた。それ以降は、人口減少社会の到来を予測して、外国人労働者の受入れ論議が行われている。また、外国人の流入に伴うさまざまな弊害が顕在化し、外国人の人権、社会保障、教育、参政権、治安などの議論が行われている。

##### 1 昭和60年代当初から平成7年まで

昭和60年のプラザ合意により、円高ドル安が容認され、我が国でバブル経済が発生した。我が国企業は製造業を中心に海外に生産拠点を移す一方、外国人労働者が急速に流入し始めた。就労目的で一定の在留資格を持つ外国人労働者の数は、新規入国者だけで見ても、昭和57年、33,644人、昭和59年、42,775人、昭和62年、69,183人と増大した<sup>(19)</sup>。さらに、就労資格を有しないで資格外活動を行う不正規就労外国人が急激に増大した。特に東南アジア出身の女性労働者、いわゆる「じゃばゆきさん」問題が社会問題として発生した<sup>(20)</sup>。

昭和61年8月には、じゃばゆきさん問題を検討するため、我が国とフィリピン政府の間で協議が行われた。国内では、法務省が同年12月に2年後の立法を目指し、「雇用者に対する営業停止など罰則を盛り込んだ特別法『外国人労働者雇用者事業法案』（仮称）」の立法化の検討に入り、翌年2月には、外国人単純労働者の導入は、日本への定住を避けるため、在留期間を3年程度とし、単身の出稼ぎを原則として、家族同伴は認めない、という提言をまとめた<sup>(21)</sup>。

一方、労働省では、昭和62年12月に学識経験者による外国人労働者問題研究会（座長：小池和夫・京都大学経済研究所長）が立ち上がり、翌年3月に「今後における外国人労働者受入れの方向」という報告書を提出した。同研究会には、外国人労働者の「受入れ範囲」と「受入れ体制」に関する小委員会が設置された。

前者の報告書は、まず、今後受入れを拡大する分野の職業を分類整理し、次に、従事する職業の実態等を踏まえて、その職業が必要とする特殊な能力等を含めて総合的に検討し、第三段

(16) 同上

(17) 経済産業省『外国人労働者問題—課題の分析と望ましい受入制度の在り方について—』平成17年10月、p.10.

(18) 濱口桂一郎「外国人労働者の法政策」『季刊労働法』218号、2007年秋季、p.195.

(19) 井口泰『外国人労働者新時代』（ちくま新書）、2001、p.22.

(20) 「[中間搾取]プロダクション社長ら逮捕 じゃばゆきさん二四〇〇人派遣“あっせん料”二億稼ぐ」『毎日新聞』1987.1.25；「[事故死]ジャバゆきさん“宿舍”焼く、放火？二人が死亡」『毎日新聞』1986.12.8.

(21) 法政大学大原社会問題研究所編『日本労働年鑑 第59集 1989年版』< <http://oohara.mt.tama.hosei.ac.jp/rn/59/rn1989-041.html> >

階で、それらに従事するのが外国人であっても、本人の職業上の適格性、賃金・労働条件等の適格性が満たされた場合、我が国への入国を認めるとした。単純労働者については、これを受け入れないという従来方針を維持するとした<sup>(22)</sup>。後者の小委員会は、受入れ範囲に該当するかかどうかだけでなく、不法就労を防止し、適正な雇用関係が実現できるような制度的整備を行う必要があるとした。これを実現するため、特定の事業主と特定の外国人労働者の関係を律する制度として、「雇用許可制度」を提案した。それは、事業主が外国人労働者を雇用または継続雇用する場合、当局が事業主に許可を行う制度である。しかし同制度は、外国人の雇用機会を著しく制限し、永住者への差別を招くとして、在日外国人団体の反発を招いたほか、法務省入国管理局との二重の管理を強いる等の反発があり<sup>(23)</sup>、棚上げになった。

昭和63年5月、労働省は外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会（座長：圓城寺次郎・日本経済新聞社顧問）を設置した。同懇談会は同年9月に「外国人労働者問題について」（中間的整理）を公表し、更に12月には最終報告の「外国人労働者問題への対応のあり方について」を中村太郎労働大臣（当時）に提出した。この最終報告書は、基本的には3月の外国人労働者問題研究会の報告書を踏襲し、単純労働者の受入れを拒否するとともに、雇用許可制度の導入も事実上棚上げしたのであった。その間の議論の内容は、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」に反映された。同計画の中では、「専門、技術的な能力や外国人ならではの能力に着目した人材の登用は、可能な限り受け入れる方向で対処する。…いわゆる単純労働者の受入れについては、十分慎重に対応する」としたのであった<sup>(24)</sup>。

外国人労働者問題研究会の報告書の公表と相前後して、法務省では、一元的な出入国管理制度が崩されるという危惧の念から、昭和63年3月に、在留資格の全面的見直しに着手した<sup>(25)</sup>。この見直しは紆余曲折を経て、平成元年に出入国管理及び難民認定法の改正に結実した。

法務省は、法改正に関する基本的見解を次のように述べている。①第6次雇用対策基本計画に基づき、単純労働に従事する外国人の就労は認めないが、技術・技能者の導入枠は広げる。②現行法の合法就労の在留資格枠では、合法就労外国人の増加にも対応できず、現行法には限界がある。③不法就労外国人の増加は著しく、不法就労対策の強化が求められている。

この認識に立ち、単純労働に従事する外国人労働者の導入については、今後各省庁と調整していくが、受入れ範囲は国家主権に属する問題で、多面的な角度から慎重に検討していくとして、単純労働に従事する外国人労働者は今後とも受入れ拒否の姿勢を堅持するとした<sup>(26)</sup>。

具体的には、新たに27種の在留資格が設けられた。専門的・技術的分野の在留資格を拡大し、法律・会計業務、医療、研究教育、人文知識・国際業務、企業内転勤、文化活動を新設した。また、日本語学校等の教育機関による受入れのため、「就学」の在留資格を新設した。さらに、「日本人の配偶者等」と「定住者」の在留資格を整備し、日系2、3世とその配偶者に広く在留資格を与えることになった。また、不法就労助長罪を新設し、出入国管理基本計画を策定する、とした。

平成元年の法改正により、南米諸国からの日系人出稼ぎ労働者が急増したため、平成4年9月、労働省中央職業安定審議会（会長：高梨昌信州大学教授）に外国人雇用対策部会が設置され、

(22) 井口, 前掲書, pp.27-29.

(23) 早川智津子「外国人労働者の法的地位—入管法政策と労働法政策の交錯 (1)」『筑波法政』41号, 2006.9, p.47.

(24) 労働省編『雇用対策基本計画 第6次』大蔵省印刷局, 1988, p.22.

(25) 前掲注 (18) p.197.

(26) 井口, 前掲書, pp.27-29.

同年12月に報告がなされた。これを受けて、中央職業安定審議会は、翌年1月に「今後の外国人雇用対策の方向について」という建議を労働大臣に提出した。同建議では、①外国人を雇用する事業所の把握がなされていないため、十分な行政対応が行われていない、②外国人の就労経路にブローカーが介在し、様々なトラブルが発生している、という2つの問題点が指摘され、これに対処するため、外国人雇用状況報告制度の創設と外国人労働者の雇用管理の改善が必要であるとした。このうち、外国人雇用状況報告制度については、平成5年4月1日、職業安定法施行規則を改正することで実現された。同制度は、毎年6月1日現在に雇用している外国人労働者の数、職種、出身地域を7月15日までに報告する制度である。また同年5月には、外国人労働者の雇用、労働条件に関する指針<sup>(27)</sup>が発せられ、外国人労働者の雇用管理及び労働条件の適正化が図られた<sup>(28)</sup>。

また、平成4年には第一次出入国管理基本計画が策定され、「今後の出入国管理については、国際協調・国際交流の増進のために寄与することが重要であると同時に、わが国社会の健全な発展のために有益となるように外国人の適正な受け入れの方式を確保していく必要がある」と述べられている。さらに、この年、総務庁行政監察局は「外国人をめぐる行政の現状と課題」を発表し、外国人労働者について、次のように述べている。①外国人労働者受入れについては、専門技術等のいわゆる合法就労外国人の受け入れは、わが国の経済、社会の活性化や発展に資するものであり、受入れの範囲やその基準を明確にしつつ、専門技術等にかかわる労働者については、可能な限り受入れる方向で対処することを基本方針とする。②単純労働に従事する外国人労働者の受入れについては、我が国の経済や社会に大きな影響を及ぼすことが予想されるので、政府は諸外国の経験を踏まえ、引き続き検討することを基本方針とした<sup>(29)</sup>。

他方、平成元年の出入国管理及び難民認定法の改正に伴い、外国人研修制度は我が国の機関で行われる技術・技能・知識の習得を旨とする活動と位置付けられ、実習は研修時間の3分の2以内と定められた。外国人研修制度と踵を接する技能実習制度については、平成2年に労働省が纏めた「実務経験活動制度」<sup>(30)</sup>を契機に、平成3年12月には、第三次臨時行政改革推進審議会が第2次答申で技能実習制度の新設を提言した。そのポイントは2つで、①技能実習生が外国人研修生に限定され、雇用側も当該研修生の受入れ機関に限定されたこと、②技能評価が実施されることになったことである<sup>(31)</sup>。その後、平成4年4月、労働省は「技能実習制度の骨子案」(研修期間は座学3か月、実務研修6か月以内、技能実習期間1年3か月)を纏め、平成5年3月には外国人労働者問題関係省庁連絡会議で技能実習制度の基本的枠組みが決定され、同年中にこの制度の運用が始まった<sup>(32)</sup>。法制上は極めて分かりづらい制度であるが、中小企業における外国人受入れニーズの拡大に伴い、従来の研修制度1年に加え、1年間の実習期間が認められ、合計2年間の滞在が可能となった。

平成7年には、第8次雇用対策基本計画が閣議決定された。同計画は外国人労働者問題への

(27) 厚生労働省 HP < <http://www.mhlw.go.jp/> > → 「所管の法令、告示・通達等」 → 「通知検索 (本文検索)」 で検索して、「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針の策定について」(基発第三二九号、職発第四一四号、能発第一二八号、平成五年五月二六日)に行き着く。

(28) 労働省職業安定局編著『外国人雇用対策の現状』労働行政研究所,1995,pp.49-50.

(29) 村下 前掲書,pp.131-132.

(30) 1年の研修の後に技能評価を行い、1年の就労を認めるという制度。

(31) 佐野哲「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」< <http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/Japanese/discussionpaper/dp2001/dp53/text.pdf> >

(32) 前掲注 (18) p.200.

対応について次のように述べている。

「外国人労働者問題については、わが国の経済社会の活性化や、国際化を図る観点から、専門的・技術的分野の労働者については、可能な限り受け入れることとし、わが国経済、社会等の状況の変化に応じて在留資格に関する審査基準を見直す。[改行]単純労働者の受け入れについては、雇用機会が不足している高年者等への圧迫、労働市場における新たな二重構造の発生、景気変動に伴う失業問題の発生、新たな社会的費用の負担、わが国経済社会に広範囲な影響が懸念されるとともに、送り出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きいと予想されることから、国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応する<sup>(33)</sup>」。

## 2 平成10年代の議論

バブル崩壊と「失われた10年」という我が国経済の低迷により、外国人問題も当面の政策課題から後退した観があったが、平成11年2月、経済戦略会議の答申「日本経済再生への戦略」<sup>(34)</sup>で、装いを改めて再登場した。同答申では「少子化への対応」として、「女性や高齢者の雇用を促進する他、外国人労働者の受け入れを拡充するために、技能実習制度の在留期間の延長等、必要な法制度を見直す」一方、「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」とされたのである。ここから、今日的意味での外国人問題が始まるのである。

平成11年の7月には経済審議会の答申が、同8月には第9次雇用対策基本計画が策定され（「はじめに：人口減少時代の到来と外国人問題」を参照）、翌年には第2次出入国管理基本計画が策定された。同基本計画では、「これからの出入国管理行政は、社会の安全と秩序を維持しながら、人権尊重の理念の下で、社会のニーズに応える外国人の受け入れを推進することにより、社会のあるべき姿の実現に貢献し、また日本人と外国人が心地よく共生する社会の実現を目指して行くものである」と述べられている。なお、平成17年に策定された第三次出入国管理基本計画の中では、「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け入れについて着実に検討していく」と述べられている。

一方で、厚生労働省は外国人雇用問題研究会（座長：岩村正彦東京大学教授）を設置し、平成14年7月にその報告書<sup>(35)</sup>を公表した。同報告書では、外国人を受け入れる目的として、経済社会の活性化を目指した高度人材の獲得と労働力不足への対応という整理の仕方がなされ、後者に関しては、国内労働市場への影響等への対処を前提とした上で、①労働市場テスト、②受入れ上限の設定、③金銭的負担等を課す受入れ、④協定方式等による受入れ、が提唱される一方、人口減少対策として、いわゆる「移民」の受入れについても併せて検討するとされた。

さらに、平成16年7月には、外国人労働者の雇用管理のあり方に関する研究会（座長：鈴木宏昌早稲田大学教授）が、我が国の外国人労働者の雇用管理の現状と課題についての報告書を取りまとめて公表した<sup>(36)</sup>。同報告では、平成元年の出入国管理及び法難民認定法改正以降、日系人、留学生アルバイト、技能実習生等の就労外国人の数が増えた現実を踏まえ、外国人労働者の雇用管理に係る課題を、労働関係法令に関する事業主の認識不足、主に日系人を対象とする業務請負や労働者派遣において、外国人労働者を適正に雇用管理すること、短期間で入離

(33) 村下 前掲書 pp.133-137.

(34) < <http://www.kantei.go.jp/jp/senryaku/990226tousin-ho.html> >

(35) 『「外国人雇用問題研究会報告書」の取りまとめについて」< <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/07/h0705-3.html> >

(36) < <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/07/h0720-1.html> >



職を繰返す外国人側の様々な問題点、一部外国人の社会保険未加入問題に整理した。また外国人労働者の適正な管理のための支援策としては、①入管法上の在留資格、外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針、請負・労働者派遣における企業責任、制度の本旨に沿った技能実習制度の運営、行政の外国人雇用サービスのなどの周知徹底、②外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針の改正、③外国人雇用管理アドバイザー制度の活用など事業主への雇用管理手法の提供、④情報提供等外国人労働者への支援を挙げた。

平成17年になると、外国人問題は規制改革・民間開放推進会議でも取り上げられようになる。そして平成18年3月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進3か年計画（再改定）」<sup>(37)</sup>では、「外国人移入・在留問題」として、「在留外国人の入国後におけるチェック体制の強化（平成18年度結論）」の中で、①外国人の在留に係る情報の相互照会・提供、②外国人登録制度の見直し、③使用者に対する責任の明確化（a. 不法就労者を使用する事業主への厳格な対処、b. 「外国人雇用状況報告」の内容拡充・義務化）、④使用者以外の受入れ機関等に対する責任の明確化等が掲げられた。これを踏まえて、同年9月に開催された厚生労働省の第23回労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会には、「雇用対策法等の見直しに係る検討課題について（たたき台）」<sup>(38)</sup>という資料が示された。その中では、単純労働者は受け入れないという基本方針を堅持しつつも、技能実習生や日系人等が我が国労働市場で無視できなくなりつつある現状から、外国人労働者の雇用管理のあり方を定めるとともに、上記の閣議決定を踏まえ、外国人雇用状況報告の内容の拡充と義務化を考える、とされた。さらに、同年12月8日の同部会では「人口減少下における雇用対策について（部会報告案）」<sup>(39)</sup>が示され、①今後の雇用対策の基本的方向、②若者の雇用機会の確保等の推進、③地域雇用対策の重点化とともに、④外国人労働者の適正な雇用管理の推進等が挙げられ、外国人雇用状況報告の義務化、通達のうち必要なものを大臣告示に格上げするとされた。同部会報告案は、12月12日には労働政策審議会建議<sup>(40)</sup>となり、平成19年1月の第29回雇用対策基本問題部会には、この建議とともに、「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案要綱（諮問文）」<sup>(41)</sup>が提出された。こうして、同「法律案」（閣法第36号）は<sup>(42)</sup>平成19年2月に衆議院に上程され、6月1日には国会で可決成立し、10月1日から外国人雇用状況報告の義務化等が始まったのである。

その他、重要と思われる政府および政府関係機関など各界の提言等を以下で紹介することとしたい。

#### （1）政府および政府関連機関

平成12年、小渕首相（当時）の私的諮問機関である21世紀日本の構想懇談会は、その最終報告書で、グローバル化に積極的に対応し、日本の活力を維持するためには、「移民政策」が必

(37) < [http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item\\_1225\\_04.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf) >

(38) < <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/09/dl/s0927-11a.pdf> >

(39) < <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2006/12/dl/s1208-15a.pdf> >

(40) < <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/01/dl/s0119-7b.pdf> >

(41) < <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2007/01/dl/s0119-7a.pdf> >

(42) 「雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律案」（閣法第36号）は平成19年2月13日衆議院に上程され、同4月12日労働厚生委員会に付託されて審査され、同26日に可決した後、5月18日に参議院の労働厚生委員会に付託され、6月1日に参議院で可決成立した。公布日は6月8日である（衆議院 HP < [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_gian.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm) >）。

要であると提言した。

平成15年に刊行された『通商白書2003年版』では、「日本経済の活性化のために、高度人材を積極的に受け入れるとともに、現在及び将来の労働者不足に対応するため、これまで受け入れが認められてこなかった分野にも新たに外国人労働者を受け入れるという選択肢も考えられる」と、一步踏み込んだ見解が見られる。

平成16年、外務大臣の諮問機関である海外交流審議会が「変化する世界における領事政策と外国人問題への新たな取組み」を公表した。その中で、今後の外国人労働者受入れのあり方として、単純労働者の受け入れについて国民的合意の形成を図ることや、EPA（経済連携）交渉を通じた看護師、介護士受入れ体勢の整備など、在留資格の見直しも含めた新たな専門的、技術的分野での受入れの提言がなされた<sup>(43)</sup>。

## (2) 政党

平成18年7月、自由民主党の外国人労働者等特別委員会は、「外国人労働者に関する方針について（中間報告）」をとりまとめた。同報告は、我が国に世界の人材・頭脳を集積し、その定着を図ることは、将来の我が国経済社会の活性化に寄与するものであり、外国人材に係る総合的な対策が必要であるとして、①高度人材の在留期間の延長、②高度技能者等を対象とした在留資格の整備、③外国人研修・技能実習制度における再実習の制度化、④外国人登録・在留管理の抜本的見直し等について、言及している<sup>(44)</sup>。

民主党は、平成18年11月、党内に外国人労働者問題に対応する政策作業部会を設置し、平成19年10月までに合計11回の会合（視察を含む）を持ち、早期に提言をまとめる予定である<sup>(45)</sup>。

公明党は平成18年4月、「少子社会トータルプラン」を発表し、その中で、人口減少社会への対応として、平成27年までは国内労働力人口の増加や生産性の向上で現状を維持できるが、その後外国人労働者の導入が大きな政治課題になると予測している<sup>(46)</sup>。

## (3) 経済界

平成14年に、経済同友会は「外国人が『訪れたい、学びたい、働きたい』日本となるために」<sup>(47)</sup>を発表し、高度な技術や技能をもった人材を魅きつけるために、留学と就職を橋渡しする在留資格の創設や、国際インターンシップの活用等を提言した。

平成15年には、日本商工会議所が「少子高齢化、経済グローバル時代における外国人労働者受け入れのあり方について」<sup>(48)</sup>を公表し、「若者、高齢者、女性の就業促進と平行して単純労働者の受け入れ促進策について真剣に検討すべき」と提言した。

日本経済団体連合会は、平成16年の「外国人受け入れ問題に関する提言」<sup>(49)</sup>では、①質と量でのコントロールが必要、②外国人の人権と尊厳を擁護することが必要、③受入れ側と送出国の双方にメリットがあることが必要であると提言した。また、介護、看護など労働力不足の分

(43) < [http://www.mofa.go.jp/mofa/annai/shingikai/koryu/pdfs/0410\\_00.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofa/annai/shingikai/koryu/pdfs/0410_00.pdf) >

(44) 日本経済団体連合会『外国人人材受入問題に関する第二次提言』2007.3.20,pp2-3.

(45) 民主党外国人労働者問題作業チームは、中川正春衆議院議員が座長で、津田弥太郎参議院議員が事務局長を務めている。両議員のHP < <http://www.masaharu.gr.jp> > と < <http://www.yataro.jp/index.htm> > を参照。

(46) 公明党「少子社会トータルプラン<概要>」 < [http://www.komei.or.jp/policy/syosi\\_total\\_plan.pdf](http://www.komei.or.jp/policy/syosi_total_plan.pdf) >

(47) < <http://www.doyukai.or.jp/database/teigen/021023.pdf> >

(48) < <http://www.jcci.or.jp/nisshyo/iken/030917gaikokujinroudousha.htm> >

(49) < <http://www.keidanren.or.jp/Japanese/policy/2004/029/index.html> >

野で外国人労働者の受入が必要になるとし、在留資格の見直し・労働市場テストを実施し、二国間協定の締結を通じて、秩序ある受入れシステムを実現するべきであると提言した。平成19年3月の「外国人人材受入問題に関する第二次提言」<sup>(50)</sup>では、多様な価値観・発想力による組織の活性化、国際競争力の強化の観点から、我が国企業の多くにとって、グローバルな人材マーケットから優秀な人材を獲得するのが急務となっていると指摘した。

#### (4) 労働界

平成16年、日本労働組合総連合会は「FTA/EPA に対する連合の当面の対応」をまとめた。その中で、「いわゆる単純労働者については、国内の雇用や労働条件等に悪影響を及ぼす可能性があることから、今後も安易な受け入れに反対する方針」を表明した。

#### おわりに

我が国は第二次世界大戦後、米国モデルの出入国管理制度を導入した。昭和42年の第一次雇用対策基本計画では、外国人労働者の受入れを行わないことにしたが、昭和63年の第6次雇用対策基本計画では、専門的、技術的分野の外国人は可能な限り受入れ、単純労働者については十分慎重に対応する、と変更された。我が国の基本方針は現在もこの線で維持されているが、現実には、外国人研修制度と技能実習制度を介して、制度の趣旨と離れた単純労働者の流入があり、また平成元年の出入国管理及び難民認定法の改正で、ブラジルやペルーから日系2、3世とその家族が我が国に大量に流入し、単純労働に従事する結果となっている。これに伴い、外国人の人権、社会保障、教育、参政権問題、治安問題等様々な問題が発生している

今後、人口減少社会が進んでいく我が国では、現在の経済水準を維持できるのか、国民の少子化、高齢化に伴う諸問題にどのように対処していくのか、問題は深刻である。

その深刻な問題の一つに、外国人労働者問題がある。本稿では、主に外国人雇用政策に焦点を当てて、戦後における我が国の政策の変遷を追った。最後に平成10年代の政府および政府関連機関等各界の意見、提言等を一瞥したが、そこにはこの問題の解決に向けた様々な糸口が隠されていると思われる。

(しみず たかお 外交防衛調査室)

(50) < <http://www.keidanren.or.jp/Japanese/policy/2007/017.pdf> >