
第4節 外国人との共生社会に向けた諸課題

日本大学危機管理学部 教授 高宅 茂

I 外国人の受入れの制度的枠組み

外国人の受入れは、「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）に基づく在留資格制度によって行われている。

在留資格制度とは、外国人が、特別永住者など在留に関する特別な規定により在留する者を除き、入管法の定める在留資格を取得し、その在留資格に対応する活動を行って在留しなければならないとする制度である。

入管法は、我が国が在留を認める対象とする外国人を、外国人が在留の目的として行う活動（以下「在留活動」という）の観点から類型化して限定し、類型化されたそれぞれの活動に対応する在留資格を定めている。本邦に在留する外国人にとって、在留資格を有することは、在留する根拠となると同時にその在留資格に対応する活動を行う根拠となる。

外国人は、上陸許可などの入管法上の各種の許可を受けて在留資格を取得するが、在留資格を取得するためには、その外国人が行おうとしている在留活動が、取得する在留資格に対応する活動に該当することが必要である。

II 在留資格の整備等と在留外国人の増加

現行の在留資格制度は、平成元年法律第79号による入管法の改正で整備されたものが基本となっているが、この改正では、どのような外国人が入国・在留できるかが明確化されるとともに、入国・在留手続が整備された。

この改正により、多数の外国人の入国・在留に対応する体制が構築され、その後の国際化の進展等もあって外国人の受入れが着実に進んだ。

同改正前の昭和60年末には850,612人であった在留外国人数は平成20年末には2,144,682人となり、我が国の総人口に占める割合も0.70%から1.67%に達した¹。また、その構成においては、特別永住者が減少し、それ以外の外国人が増加した。平成4年末には1,281,644人の在留外国人数のうち「特別永住者」が590,193人を占めていたが²、平成20年末には、「特別永住者」は420,305人に減少している³。

III 在留管理制度の改正と外国人住民に係る住民基本台帳制度の創設

このような外国人の在留状況の変化を背景に、入管法に基づいて行われる在留管理行政

においても、また、住民行政など他の行政分野においても、外国人の在留状況の正確かつ継続的な把握の必要性が高まった。

そこで、平成21年法律第79号による入管法の改正で、中長期在留者の身分関係、居住関係及び活動状況の継続的把握のための制度が構築されるとともに、平成21年法律第77号による住民基本台帳法の改正で外国人住民に係る住民基本台帳制度が創設された。

Ⅳ 外国人就労者の受入れの拡大

その後現在までの10年位の間に、外国人就労者の受入れの拡大を図る措置が次々と実施された。

1 高度人材ポイント制の創設

平成24年には、高度の専門的な能力を有する人材の受入れの促進を図るため「高度人材ポイント制」が創設され、経歴、資格、就労条件などに基づいて計算された点数（ポイント）が一定以上に達した外国人について、優遇措置を実施して在留を認めることとされた。

高度人材ポイント制は、優遇措置により積極的に高度人材外国人の誘致を図ろうとするものであり、規制緩和を超える新しい考え方により、外国人の受入れの促進を図る制度である。

2 「特定活動」による外国人の受入れ

「特定活動」⁴を活用して外国人を受け入れる制度も多く創設された。

その第1は、特区制度に基づくものであり、「国家戦略特別区域法」（平成25年法律第107号）に基づく、「国家戦略特別区域家事支援外国人受入事業」、「国家戦略特別区域農業支援外国人受入事業」、「国家戦略特別区域外国人創業活動促進事業」、「国家戦略特別区域外国人海外需要開拓支援等活動促進事業」などが実施された。

第2は、経済連携協定等による看護師候補者、介護福祉士候補者等の受入れであり、インドネシア共和国、フィリピン共和国及びベトナム社会主義共和国との間の協定等並びにこれらの協定等を受けた「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の規定に基づき同法別表第1の5の表の下欄に掲げる活動を定める件」（平成2年法務省告示第131号。以下「特定活動の告示」という）⁵の規定に基づいて行われている。

第3は、復興事業の一層の加速化や東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要に対応するための建設就労者の受入れであり、緊急かつ時限的な措置として、「外国人建設就労者受入事業に関する告示」（平成26年国土交通省告示第822号）及び特定活動の告示により実施された。造船業についても、同様の措置が実施された。

なお、この2つの制度においては、人材の育成を通じた国際貢献の制度であるという性

格から、従来、認められなかった「技能実習」をもって在留していた者の技能実習終了後の日本における就労が認められた。

さらに、製造業における海外子会社等の従業員を受け入れる制度も「特定活動」を活用して実施することとされ、「製造業外国従業員受入事業に関する告示」（平成 28 年経済産業省告示第 41 号）が定められ、特定活動の告示の改正が行われた。

3 在留資格の整備

「特定活動」による外国人就労者の受入れとは別に、就労する外国人を対象とする在留資格の整備も進められた。

平成 26 年法律第 74 号による入管法の改正では、「高度専門職」の新設、「投資・経営」の対象範囲を拡大する「経営・管理」への改正、「技術」と「人文知識・国際業務」の 2 つの在留資格を一本化して従事できる業務の範囲を拡大した「技術・人文知識・国際業務」の創設などが行われた。

「高度専門職」の在留資格は、高度人材ポイント制に対応するものである⁶。

そして、さらに平成 28 年法律第 88 号に上る入管法の改正で「介護」が新設された。

このほか、平成 21 年法律第 79 号による入管法の改正で「技能実習」が新設されたが、さらに、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」（平成 28 年法律第 89 号）が制定され、同法により入管法の「技能実習」に関する規定も改正された。

V 中長期在留者の増加

外国人の受入れの拡大に伴い、在留外国人数は、平成 30 年末現在では、2,731,093 人で我が国の総人口の 2.16%に達した⁷。このうち中長期在留者が、2,409,677 人、「永住者」の在留資格をもって在留する者が 771,568 人である⁸。なお、「永住者」の在留資格をもって在留する者の数は、平成 10 年末現在では、93,364 人である⁹ので、この間に約 8.3 倍になっている。

VI 「特定技能」の在留資格の新設と一号特定技能外国人支援

1 「特定技能」の在留資格の新設

平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018～少子高齢化の克服による持続的な成長戦略の実現～」において、次のように定められた¹⁰。

「中小・小規模事業者をはじめとした人手不足は深刻化しており、我が国の経済・社会基盤の持続可能性を阻害する可能性が出てきている。このため、…従来の専門的・技術的分野における外国人材に限定せず、一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を幅広く受け入れていく仕組みを構築する必要がある。…移民政策とは異なるものとして、外国

人材の受入れを拡大するため、新たな在留資格を創設する。」

そして、平成30年12月14日に公布された「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」（平成30年法律第102号。以下「平成30年改正法」という）による入管法の改正で「特定技能」（「特定技能1号」及び「特定技能2号」）の2つの在留資格が新設された。

2 「特定技能1号」をもって在留する外国人の支援

「特定技能」の新設は、外国人技能者の受入れ範囲を拡大するものであるが、次の3つの点で、従来の外国人就労者の受入れとは異なる。

第1は、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に外国人技能者を受け入れるという、人材不足への対応という観点からの受入れの拡大であるという点である。

第2は、「特定技能1号」に対応する活動を行って在留しようとする外国人と雇用に関する契約（特定技能雇用契約）を締結しようとする本邦の公私の機関は、当該外国人が、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の職業生活上、日常生活上又は社会生活上の支援の実施に関する計画を作成し、特定技能雇用契約締結後は、特定技能所属機関として、同計画に基づき当該支援を行わなければならないとされた点である。

第3は、技能実習を修了した者の日本における就労を、外国人建設就労者受入事業等のような緊急かつ時限的な措置としてではなく認めたという点である。このことは、技能実習制度が技能者の受入れの窓口的な役割を果たすことを可能にしたとも言える。

Ⅶ 外国人の受入れの拡大と日本社会の安定

「特定技能」による受入れは、現在のところ少数であるが、今後は増加が予想され、中長期在留者の増加がさらに進むと予想される。

中長期在留者の増加は、相当期間にわたって我が国で生活する外国人の増加を意味する。しかも、我が国において永住する外国人が多くなっている。

このような変化は、適切な施策を実施しなければ、我が国経済、社会に大きな軋轢や分断を生じさせる可能性があり、これを生じさせないためには、入管法に基づく的確な在留管理の実施により外国人の適正な在留を確保するだけでなく、外国人が我が国において安定した生活を営むことができるための受入れ環境の整備が必要である。

すでに、平成21年の入管法と住民基本台帳法の改正によって、ある程度の基盤の整備は行われているが、共生社会の実現に向けて更なる措置が必要である。

この点では、「外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議」が「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を決定したことや「特定技能1号」をもって在留する外国人に対する上記の支援は注目すべきことである。

また、受入れ環境の整備は、様々な分野の行政に関わり、適切、的確な施策を実施するためには、関係機関間の連携・協力が不可欠であるところ、平成 30 年改正法は、法務省設置法を改正し出入国在留管理庁を設置した。そして、出入国在留管理庁の任務として、出入国及び在留の公正な管理を図ることに加えて、当該任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることも同庁の任務として規定した。

これにより、今後、出入国在留管理庁が司令塔的役割を果たして、外国人の受入れ環境の整備が進められることが期待される。

Ⅷ 今後の課題

以上のように、共生社会の実現に向けて様々な措置が決定されているが、今後、その実施が的確・確実に実施されることが課題となるとともに、次の点に留意する必要があると考える。

第 1 は、現在のところ、受け入れ環境の整備は、受入れ当初の外国人の生活に係ることが中心となっているように思われる。しかし、永住者の増加という現状も考えれば、より長期的視点から、戸籍の存在しない在留外国人が日本人と同様に生活を営める体制の整備が必要である。具体的には、親族の状況を含めた身分関係の情報の把握と証明のシステムが必要である。

第 2 に、個人情報の保護に万全を期しつつも、外国人に係る情報の集中的な保存と管理、そして利用のためのシステムの構築が必要である。その場合、個人情報保護法制の見直しも必要となるかもしれない。

第 3 に、外国人の受入れ範囲を拡大し、新たに受け入れる外国人に対する生活上の支援を行うことは、外国人の生活の安定を図る上で重要であるが、それを行う企業等にとっては、大きなコストを負担することとなる。このため、企業等が、コストをかけたくないという動機で、不法就労者・不法滞在者を雇用し、一層不法就労者・不法滞在者が増加するおそれがあるが、生活上の支援の対象とならない不法就労者・不法滞在者が多数流入することは、共生社会の実現を妨げ、日本社会の軋轢や分断の原因ともなり得る。不法就労・不法滞在対策の強化が必要である。

なお、毎年、相当数の不法滞在をしていた外国人が在留特別許可を受けているが、共生社会の実現の観点からは、在留特別許可により受け入れられる者についても、雇用する企業等に生活上の支援を行うことを義務付けることも必要ではないだろうか。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ 高宅 茂、瀧川修吾（2018）『外国人の受入れと日本社会』、日本加除出版
- ・ 出入国在留管理庁参事官室（2019）「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の概要」『法律のひろば』第 72 巻第 4 号、4－11 頁

- ・ 出入国在留管理庁政策課外国人施策推進室（2019）「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の概要」『法律のひろば』第72巻第4号、22－31頁
- ・ 高宅 茂（2019）「平成30年の入管法改正と外国人行政」『法律のひろば』第72巻第4号、42－50頁
- ・ 多賀谷一照、高宅 茂（2015）『入管法大全Ⅰ逐条解説』『入管法大全Ⅱ在留資格』、日本加除出版

¹ 法務省入国管理局編『平成30年版出入国管理』（出典：法務省ウェブサイト、<http://www.moj.go.jp/content/001276977.pdf>）（2019年10月21日アクセス）21ページの図表18。なお、昭和60年末の在留外国人数は外国人登録法（昭和27年法律第125号）に基づく外国人登録者数であり、平成20年末の在留外国人数は外国人登録者数のうち中長期在留者に該当し得る在留資格をもって在留する者及び特別永住者の数である。なお、「中長期在留者」とは、本邦に在留資格をもって在留する者のうち3月以下の在留期間が決定された者、「短期滞在」の在留資格が決定された者、「外交」又は「公用」の在留資格が決定された者、これらに準ずる者として法務省令で定めるもの以外の者をいう（入管法19条の3）。

² 法務省入国管理局編『平成10年版出入国管理－21世紀の円滑な国際交流のために－』181ページの表60。

³ 法務省入国管理局編『平成25年版出入国管理』（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/content/000117967.pdf）（2019年10月21日アクセス）48ページの表9。

⁴ 入管法の定める在留資格の1つであるが、他の在留資格（「定住者」を除く）の場合は対応する活動又は対応する活動の基礎となる身分又は地位が明確に特定されているのに対し、「特定活動」は、法務大臣が個々の外国人について活動を指定して決定することとされ、指定する活動の内容も限定されていない。このため、法務大臣は、個々の外国人の状況に応じて、さらには、その時々状況に応じて、個別に「特定活動」の在留資格を創設して、他の在留資格に対応する活動に該当しない活動を行おうとする外国人の在留を許可することができる。

⁵ 「特定活動」の在留資格は、法務大臣が個々の外国人について活動を指定することが必要であるが、上陸許可は、上陸特別許可を除き、入国審査官によって行われる。そこで、法務大臣があらかじめ告示で定めた活動については、入国審査官限りでその活動を指定して「特定活動」の在留資格を決定することができることとされている。

⁶ 当初、高度人材ポイント制の適用を受ける外国人は、「特定活動」の在留資格により在留することとされていた。

⁷ 「出入国在留管理基本計画」（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/content/001292994.pdf）（2019年10月21日アクセス）6ページの図2

⁸ 「平成30年末現在における在留外国人数について」（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri04_00081.html）（2019年10月21日アクセス）。

⁹ 法務省入国管理局編『出入国管理－新時代における出入国管理行政の対応－』（出典：法務省ウェブサイト、www.moj.go.jp/content/000007198.pdf）（2019年10月21日アクセス）35ページの表14。

¹⁰ 「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長戦略の実現～」（出典：首相官邸ホームページ、https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf）（2019年10月21日アクセス）26ページ。