

広範な裁量を有する出入国管理行政における 外国人受入れの在り方

令和2年3月

京都府立大学大学院

公共政策学研究科 博士後期課程

公共政策学専攻 3回生 田中幸輔

【目次】

序章

- 1 先行研究の状況
- 2 本研究の視点
- 3 各章の概要

第1章 出入国管理行政の概要及び特徴

第1節 出入国管理行政の概要

- 1 出入国管理行政の基本的な方針
- 2 出入国管理制度の概観

第2節 出入国管理行政の広範な裁量

- 1 出入国管理についての国の裁量
- 2 外国人に対する憲法の基本的人権の保障規定の適用
- 3 出入国管理行政における政策評価の諸基準

第3節 小括

第2章 戦前からの出入国管理の変遷と戦後の朝鮮人の日本国籍喪失

第1節 幕末期から第二次世界大戦までの出入国管理

- 1 幕末期の開港
- 2 日清戦争
- 3 治外法権の回復
- 4 第一次世界大戦
- 5 大東亜戦争

第2節 朝鮮人に対する処遇

- 1 韓国併合から敗戦までの朝鮮人の地位
- 2 敗戦までの朝鮮人の処遇
- 3 敗戦から平和条約発効までの朝鮮人の管理体制及び朝鮮人の処遇

第3節 朝鮮人に対する日本国籍喪失措置

- 1 法務府民事局長通達による国籍喪失措置の概要
- 2 国籍法改正審議の内容
- 3 国籍喪失措置に係る最高裁判所の判断
- 4 国籍選択権付与に係る発言
- 5 第一次日韓国交正常化交渉に係る記録
- 6 国籍選択権付与の先例との比較
- 7 朝鮮人を外国人とした後の処遇の問題
- 8 処遇や法的地位の修正

第4節 小括

- 1 朝鮮人の日本国籍を喪失させたことについて
- 2 朝鮮人の日本国籍を喪失させた後の社会保障等の措置について
- 3 国の存立危機時の振る舞いについて

第3章 日系人受入れ政策立案の経緯と「再入国」を認めない政策

第1節 1989年の入管法改正による日系人受入れとその経緯

- 1 入管法改正の背景
- 2 入管法改正の経緯
- 3 入管法改正と労働省の雇用許可制構想との関係
- 4 入管法改正立案における労働者保護に対する配慮

第2節 日系人の受入れと帰国支援事業による「再入国」を認めない政策

- 1 日系人受入れ制度
- 2 日系人受入れと就労
- 3 在留資格「定住者」による日系人受入れの性質
- 4 不況時に日系人の「再入国」を認めない政策

第3節 小括

- 1 雇用許可制否定の問題点
- 2 日系人受入れ後の国の広範な裁量の行使
- 3 日系人に対する処遇と日本国籍喪失措置に共通する国益追求の方針

第4章 外国人の人権及び労働者保護に関する出入国管理政策上の問題

第1節 出入国管理における労働者保護

- 1 不法就労者の労働者保護と法務省への通報義務
- 2 出入国管理秩序が優先される理由
- 3 労働者保護実現と出入国管理秩序維持の両立の在り方

第2節 長期収容にまつわる人権保障上の問題

- 1 問題の所在
- 2 長期収容の動向
- 3 長期収容に対する法務省の対応
- 4 退令による長期収容の人権保障上の問題
- 5 長期収容の本質的問題と解決案

第3節 小括

第5章 外国人受入れの在り方

- 1 外国人を包摂する政策立案の必要性

- 2 綿密な将来予測と適切な合意形成の必要性
- 3 日本の出入国管理の特徴
- 4 国民に広範な裁量に対する理解を得る必要性
- 5 入管法改正に伴う新制度の運用の在り方
- 6 国益に資する外国人受入れに係る政策立案の在り方

終章

参考文献

序章

本論文は、出入国管理の特徴を明らかにした上で、外国人受入れの在り方を論じるものであり、出入国管理が適切に運用されるための有益な資料となることを目的としたものである。

序章では、先行研究の状況をまとめ、筆者の問題意識を述べた上、本論文の各章の概要と各章の本論文内における位置づけを説明する。詳細は以下のとおりである。

1 先行研究の状況

本論文で述べる外国人受入れの在り方に関する先行研究では、欧米、とりわけ、ドイツの1950年代から1970年初めのオイルショックまでの間の大規模な外国人受入れとその後の状況、すなわち、一時的に受入れた外国人が、帰国せず、家族を呼び寄せたりするなどした結果、ドイツ社会に与えた影響等を踏まえて論じられるものが多い。

また、日本の出入国管理体制や制度の変遷を振り返りながら、受入れの在り方を論じるものも存在する。1989年、出入国管理の基本法である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。）の改正が行われたが、日本の受入れの在り方を述べた先行研究の大半は、同改正直後の法務省告示等による受入れ拡大によって生じた問題を扱ったものである。そして、この受入れ拡大について、政府は、いわゆる単純労働者を受入れない建前を維持したが、先行研究では、これについて、実質的には単純労働者受入れと評価したものが多い。

さらに、日本に在留する外国人の生活状況、人権保障、労働者保護にかかわる問題や人道上の問題を取り上げ、そこから、受入れの在り方を論じるものも多い。その中でも突出して多いものは、研修制度に始まる技能実習制度、とりわけ、1989年に始まった、「団体監理型受入れ」と呼ばれる、小規模の事業所に受入れを認めたことによって生じた、外国人の人権侵害や労働者保護にまつわる問題を扱い、人権保障や労働者保護の実現を求めたものである。

加えて、入管法を法学の観点から解釈等したものも存在する。出入国管理行政は

「通達行政」と指摘されているが、行政法分野の先行研究では出入国管理に係る研究が取り残されてきた旨指摘されていた状況であった。憲法の人権保障規定の外国人に対する適用に関する議論については、学説（通説）も判例とおおむね一致しているとみられる。そして、実際に生じている具体的問題の整理という観点に立てば、入管法分野で判例から入管法の解釈を網羅したものが存在し、大まかな整理はされている。しかし、法学として捉えると、出入国管理分野に司法判断が及ぶ領域が限られていることもあり、体系的な整理がされているとまではいえない。

なお、2009年に移民政策学会が発足したが、同学会では、出入国管理政策を移民政策として捉え、多岐にわたるテーマを扱い、受入れた外国人に関する問題を包括的に捉えて、その在り方を論じている。筆者は、本論文で、出入国管理が外国人を長期的な展望の下に受入れる包括的な政策である必要があることを述べるが、同学会で論じられた受入れの在り方は、参考にすべき点が多い。

以上のとおり、先行研究の状況を述べたが、その詳細は、本文中で述べる。

2 本研究の視点

出入国管理は、他の行政と性質の異なる特徴を有する。これは、第一に、国際慣習法上、特別の条約によらない限り、国に出入国管理に係る広範な裁量が認められていること、第二に、日本の最高裁判所がそれを追認したこと、第三に、外国人の人権保障について、日本の最高裁判所が、原則として、設定された外国人在留制度の枠内で与えられたものと判示したことによるところが大きい。

このことは、規制の対象者が日本人であれば、実現可能性に乏しそうな政策立案や資源配分が行われたり、外国人に対する人権保障や労働者保護が国益や出入国管理秩序の維持より劣後に置かれることを招く。

特に、受入れた外国人が日本にとって好ましくない存在となった場合に執られた措置には、不当なものがしばしば見受けられ、合法性すら危うい程度に至っていると考えられるものもある。これらについての詳細は、各章で取り上げる。

外国人と日本人を区別し、外国人を出入国管理することに正当性を与える根拠となるのは、国境線と各国の領域主権や対人主権の存在であるが、移動や通信手段の発達ที่著しいことや国際人権法による内外人平等の進展を鑑みると、前示の最高裁判所の判示内容（判例）が22世紀の地球でも現在と同程度に国際的承認を得られるとは考えにくい。しかし、現時点で、国家間に競合的な関係が存在する一面を否定できない中、外国人を包摂することは、日本社会に相応の負担が生じ、国益と相反する場合もある。そのため、国益を毀損してまで外国人を包摂することは合理的といえない面がある現実がある。

筆者は、外国人の人権は守られなければならないし、人道上の観点からもできるだけ外国人を包摂する方がよいと考える立場である。そして、出入国管理も含め、司法的判断や政治的判断といった、規制が少なく、裁量の大きなものは、公明正大であるべきで、裁量が認められていることを根拠に、あからさまな利己主義に陥ったり、国民に対して十分な説明をせず、理解を求めない運用を避けるべきであるとも考える。しかし、公共政策分野の研究として出入国管理を対象とする場合、倫理的な視点だけに頼らず、出入国管理について、前述の特徴を踏まえ、国益の観点から運用されることも踏まえた現実的な考察が科学的である¹。

このことが、本論文で述べる問題を捉えるにあたり、念頭に置いたことであるが、現実に生じている外国人受入れにまつわる問題を出入国管理の問題として検討すると、その特徴が問題発生に与える影響は大きい。出入国管理を規制するものが特別

1 本論文では、主権国家による外国人受入れは、あくまで、国益を追求する姿勢から生じるものであり、そのために外国人の選別が行われる現実があるという理解を基礎とする。

あえてこのように述べるのは、先行研究において、外国人受入れに厳しい姿勢を取ることに、倫理的な観点で批判されているものが散見される中、本論文では、出入国管理行政を倫理的な観点で評価することを意識的に避けて考察するためである。

なお、岡部みどりは、「受け入れに厳しい国家の対応は、一般社会のみならずしばしばアカデミズムの立場からも否定的に捉えられることがある。しかし、人間や集団行動を科学的に説明することを目的とする社会科学の論考においてそのような倫理的な判断がもし無批判になされているとするならば、そのような研究方法は問い直されなければならないだろう。」と述べ、出入国管理行政に対する研究につき、科学的な論考がされることが適切である旨指摘した。

岡部みどり「出入国管理のための対外政策に関する分析-EU近隣諸国政策との関連に焦点を当てて」上智ヨーロッパ研究第7号（2015年）89-105頁参照。

の条約や国内法以外にないという事情から、出入国管理には国益を優先した運用がされる特徴が生じ、受入れた外国人の人権保障や労働者保護に対する配慮が十分とはいえない政策立案が行われると考える。そして、これらの関係を明らかにするため、受入れた外国人にまつわる問題のうち、特に、日本にとって国籍国等に帰国してもらいたい外国人に対して行われた具体的事例を基に、これまでに先行研究が明らかにしたものをより詳らかにした上、分析した。

その上で、出入国管理の特徴を部分的に、かつ、消極的に容認しつつ、国益の追求と外国人の人権保障や労働者保護実現について、適切な出入国管理の運用によって両立可能な部分があることを述べた上、具体的な政策提案を行った。

加えて、外国人受入れの在り方として、外国人を長期的な展望の下に受入れる包括的なものである必要があることを述べた。

なお、本論文における意見は、全て筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織とは一切関係がないことを申し添える。

3 各章の概要

(1) 第1章

まず、出入国管理の基本的な制度や考え方を概観した上、その特徴を明らかにした。そして、広範な裁量の根拠となる国際法や判例の状況を概観した。

その上で、政府が掲げている「移民政策はとらない」と「いわゆる単純労働者は受入れない」建前に注目し、その建前の意義を明らかにした上、その建前と実態が整合しているとはいえない状況を述べた。

さらに、広範な裁量に基づいて運用される出入国管理といえども、自由民主主義を掲げる日本では、自由や平等という普遍的な価値観による制約を受けている状況を述べた。

以上を踏まえて、その上で、出入国管理行政が抱える、自己矛盾の状態にある問題を示し、出入国管理の特徴として、広範な裁量が国益追求のための運用を動機づ

けられる一方、自ら外国人の処遇改善に取り組む動機付けに乏しいことを述べた。

(2) 第2章

先に、幕末の開国以後から戦後の平和条約までの出入国管理の体制や内容を概観し、第1章で述べた出入国管理の特徴が戦前から存在するものであることを述べた。その上で、韓国併合後の朝鮮半島出身者に対する処遇の問題を述べた。

そして、日本が、朝鮮半島出身者に加え、元内地人で朝鮮戸籍に入った者の日本国籍を、二国籍選択権を付与することなく、一方的に喪失させた措置について注目した。このことについて、それまでの領土変更時に国籍選択権を付与していたことや国籍選択権を付与することが国際慣習であった事情や、当時の政府要人の発言、日韓国交正常化交渉の記録を整理した上、日本の意図を分析した。また、最高裁判所の判断内容も参照した。

その結果、筆者の見解では、日本国籍を一方的に喪失させた措置は、出入国管理の永住や帰化に関する広範な裁量や退去強制に係る国の権能を念頭に置いた上での措置で、短絡的な国益追求と密接に関連したもので、不当なものとの結論に至った。

(3) 第3章

日系人受入れ制度を概観した上、その政策立案過程について、関係する論文、著書、国会での発言を整理した上、インタビューの手段を用いて、当時の政策立案に関係した法務省高官の意図を明らかにした。

その上で、出入国管理には、外国人の労働者保護に係る意識が著しく低い問題があること、2008年の世界同時不況の際に、失職した日系人に対し、政府が金銭を支払って帰国を支援した事業を実施した後、景気が回復するまでは当該日系人の再来日を認めなかった措置が、受入れ時の目的と整合せず、出入国管理に係る広範な裁量を用いて短絡的に国益を追求したものであったことを述べた。

(4) 第4章

出入国管理秩序の維持が人権保障や労働者保護よりも優先されていることについて、長期収容と法務省に対する不法就労者の通報制度の問題を取り上げて、それぞれ明らかにした。

この両者の問題のうち、特に長期収容については、より、外国人の権利を直接的に制約するもので、そのうち、特に長期に収容しているものの合法性が裁判所の判断に係る場合、否定される可能性があるという面で、不法就労者の通報制度と差異がある。すなわち、第2章及び第3章で述べた国の措置は、一応、違法とまでは評価し難い措置であったが、この問題は、退去強制手続の形態をとる出入国管理秩序維持の作用の一部について、違法と判断される可能性がある程度に、行き過ぎたものであるということである。

そして、これらの問題について、国益と両立しながら解決できる、現実的な政策提案を行った。

(5) 第5章

本論文で述べた問題を踏まえ、今後の外国人受入れの在り方を述べた。具体的には、近年の出入国管理を取り巻く事情から、これまでのような運用が国際社会や国民から看過され続ける期待を抱くことは危険であることを指摘した上、出入国管理政策は、広範な裁量を大いに活用されるのがよく、そのために、国民の理解を得て、長期的展望のある、外国人をめぐる問題を包括的に解決するものであることが望ましいことを述べた。

第1章 出入国管理行政の概要及び特徴

本章では、出入国管理の基本的な制度や考え方を概観した上、その特徴を明らかにした。

出入国管理の基本的な制度や考え方に関する先行研究としては、出入国管理実務に携わった者による出入国管理関係法令を研究した著書、法務総合研究所の法務研究等が多くを占める。また、海外の出入国管理制度に関するものも、実務に携わった者によるものが多い。

ただ、科学的論考にあたって、これらが無批判に参照することには危うさがあることに留意する必要がある。なぜなら、これらの先行研究は、実務の蓄積の影響を受けた、現状を肯定する性質が見受けられ、批判的観点による立体的な知識の蓄積が行われる学問的なものとは性質が異なる面があるためである。本来、本論文が重きを置いて依拠すべきは、法学や政治学の分野での先行研究であると考え、出入国管理や外国人に関する学問的な分野での研究の密度は、それらの分野における他の内容と比較すると、進んでいない旨先行研究が評していた状況である。

先行研究におおむね共通することは、出入国管理において、外国人の入国や在留の許否につき、国際慣習法上、政府（国家）に広範な裁量が認められていることが大前提となっていることである。このことは、ある外国人が、日本人には認められている、ある行為をした（状況になった）場合に、外国人であることを理由に入国や在留が認められないことがあるというもので、一般的な人権保障の考え方とは両立し難い面がある。しかし、現状を踏まえてこれを否定できる合理的妥当性のある先行研究は見受けられない。とはいえ、その広範な裁量をどのように運用すべきかについては、様々な意見がある。

筆者の研究では、国際法上認められた広範な裁量が、国益追求のために運用されることを問題としない。さらに進んで検討を加え、出入国管理関係法令に法務大臣や出入国在留管理庁長官に委任する内容を多く設けていることも問題としない。しかし、国会や国民に対して説明が十分でない姿勢には問題があったとした。

そして、本章では、出入国管理制度の基本的な内容や第2章以降に係るものを概観した。その上で、第1節部分では、専門家らが整理した出入国管理制度の状況から、さらに進んで分析を加え、政府が掲げている「移民政策はとらない」と「いわゆる単純労働者は受入れない」建前について、その建前の意義を明らかにするとともに、また、永住の許可要件緩和や、在留期間を無期限とする、実質的な永住者を増加させる政策が、実質的には移民政策に当たる可能性があることや、「いわゆる単純労働者」の概念が不透明に運用されている実態を述べた。

第2節では、広範な裁量の根拠となる国際法や判例を概観した上、広範な裁量に基づいて運用される出入国管理といえども、公共政策において尊重されるべきとされる価値観による制限を受けている状況を述べた。

第3節では、先に、出入国管理に係る国の広範な裁量が無制限に認められるとはいえないが、その裁量が外国人の人権保障にどのように優越するのかについては、曖昧さがあり、この曖昧さが出入国管理行政に二面性を生じさせていることを述べた。その上で、この二面性から、国は、出入国管理の広範な裁量を国益追求のための運用を動機づけられる一方、自ら外国人の処遇改善に取り組む動機付けに乏しいことを述べた。詳細は以下のとおりである。

第1節 出入国管理行政の概要

1 出入国管理行政の基本的な方針

(1) 基本的な考え方

出入国管理行政は、入管法をその基本法としている。入管法の第1条には、「本邦に入国し、又は本邦から出国する全ての人の出入国及び本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図る（後略）」²と規定されており、日本人、外国人を問わ

² 下線部は、筆者が加筆したものであるが、ここは、2019年4月施行の「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）（第197回国会において、2018年12月8日に成立、同月14日に公布された。）によって改正された部分である。本改正によらなくても、もともと、出入国管理には、出入国時以外、すなわち、在留中の管理も含まれていたが、法改正により明記された。

なお、本論文中、以後、同改正法による改正部分については、「今般の法改正」といい、かつ、出入国管理と

ず、出入国の管理がされる。しかし、入管法の規定の大半は、外国人を対象としており、出入国管理行政の中心は、外国人に対するものである³。

また、法務省設置法（平成 11 年法律第 93 号）は、法務省の任務として、第 3 条に「出入国及び外国人の在留の公正な管理」を規定し、所掌事務として、第 4 条の 32 号に「日本人の出国及び帰国並びに外国人の入国及び出国の管理に関すること」を、33 号に「本邦における外国人の在留に関すること」をそれぞれ規定している。その出入国管理行政の目的は、「自国の存立を維持し、自国及び自国民の利益を保持、擁護することにある。」⁴とされる。

そして、入管法は、その施策の基本となるものとして出入国在留管理基本計画を定めることを規定している⁵。1992 年の第 1 次出入国管理基本計画では、「円滑な外国人の受入れ」と「好ましくない外国人の排除」の両施策を通じて、日本社会の健全な発展と国際協調の進展に貢献するという考え方が示された⁶。この方針は、文言

いう場合、特に断らない限り、形式的な出入国だけに限らず、在留の管理もその範囲に含むことを申し添える。
3 1981 年 5 月 15 日、大鷹法務省入国管理局長は、衆議院法務委員会において『『出入国の公正な管理』とは、外国人の取り扱いに関する国際法上の基準及び国際慣例を踏まえ、わが国にとって好ましからざる外国人の入国を拒否し、国内にある外国人の在留活動について公安上または社会経済上わが国の不利益とならないよう規制する反面、在留期間の更新、再入国の許可を初めとする外国人に一定の便宜を与えることや、出入国に際しての手續を定めること等を広く包摂した概念でございます。』と述べた。

第 94 回国会衆議院法務委員会会議録第 14 号 7 頁参照。

4 黒木忠正・細川清『現代行政法学全集 17 外事法・国籍法』（1988 年、ぎょうせい）49 頁参照。

なお、出入国管理行政の具体的な本質について「外国人の出入国管理の本質は、自国領域内に外国人を入国又は入留させることから受ける自国の利害得失を勘案し、国家、社会に不利益となる外国人はこれを排斥するとともに、利益をもたらす外国人の入国はこれを助長する目的のもとに、外国人個々につき自国に対する価値を検討して、その入国又は入留の可否を決定する行政処分であると謂うことができよう。」と論じたものがある。

香山直之『外国人の出入国に関する各国の法制について』法務研究報告書第 42 巻第 2 号（1954 年、法務研修所）212 頁参照。

5 出入国在留管理基本計画（今般の法改正前は、「出入国管理基本計画」であった。）は、以下の入管法の規定により、出入国管理行政の基本的な指針を明確にするものである。

第 61 条の 10 第 1 項「法務大臣は、出入国の公正な管理を図るため、外国人の入国及び在留の管理に関する施策の基本となるべき計画（以下『出入国在留管理基本計画』という。）を定めるものとする。」

第 61 条の 11「法務大臣は、出入国在留管理基本計画に基づいて、外国人の出入国を公正に管理するよう努めなければならない。」

6 法務省「出入国管理基本計画（第 2 次）」（平成 12 年 3 月 24 日法務省告示第 109 号）に記載された、第 1 次出入国管理基本計画の内容を参照した。具体的には、「平成 4 年に策定された出入国管理基本計画（以下「第 1 次出入国管理基本計画」という。）では、『円滑な外国人の受入れ』と『好ましくない外国人の排除』の両施策を通じて、出入国管理行政は我が国社会の健全な発展と国際協調の進展に貢献するべきものとの考え方に立ち、『円滑な人的交流の促進』や『不法就労外国人問題への対応』を主たる課題とした。」と示された。

「第 2 次出入国管理計画」は、法務省ホームページ掲載のものを参照。

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/press_000300-2_000300-2-2.html（2017 年 4 月 1 日取得）

に若干の変化はあるものの、継続して示され、2015年に策定された第5次出入国管理基本計画においても政策の基本として示された⁷。この「円滑な外国人の受入れ」と「好ましくない外国人の排除」は、具体的には、自国の利益となる外国人の入国を歓迎し、利益とならない外国人の入国を認めず、または在留中の外国人を排除するものとされる⁸。

国際協調進展の観点もあり、一例を挙げると、1978年以降、2005年までに延べ1万1,319人が定住受入れされたインドシナ難民受入れ⁹のような、受入れる側の負担が大きく、直接的には、日本の利益にならないと考えられるような受入れも行われる。とはいえ、国際協調の観点等、様々な状況を勘案した上で、国益に合致するかどうか外国人受入れの基本的な判断基準である。

(2) 移民を受入れない方針

移民¹⁰を受入れないことは出入国管理行政の大前提となっており、政府は、移民政策をとらない旨表明している。日本では、外国人が入国時に在留資格「永住者」を申請することはできないこととなっており¹¹、このことが、移民を受入れない方針が

7 2019年4月に策定された出入国在留管理基本計画では、「好ましくない外国人の排除」の表現は使用されず、「テロリストや犯罪者等の入国・在留を確実に阻止する」旨の表現がされている。

8 黒木・細川 前掲書 49頁参照。

9 インドシナ難民定住受入れの概要については、外務省ホームページを参照。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html> (2017年4月22日取得。)

10 衆議院議員の山井和則は、2018年10月24日提出質問第12号「国民の理解や納得を得ずに政府が進める『外国人材の受入れ』等に関する質問主意書」で移民の定義を尋ね、これに対し、政府は、2018年11月2日に閣議決定された答弁書(内閣衆質197第12号)で「お尋ねの「移民」や「移民政策」という言葉は様々な文脈で用いられており、それらに係るお尋ねについて、一概にお答えすることは困難である。その上で、政府としては、例えば、国民の人口に比して、一定程度の規模の外国人を家族ごと期限を設けることなく受け入れることによって国家を維持していこうとする政策については、これをとることは考えておらず、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案は、このような政策をとるものではない。」と示した。

衆議院ホームページ掲載の「第197回国会質問の一覧」を参照。

http://www.shugi.in.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/kaiji197_1.htm (2018年11月16日取得。)

なお、IMO(国際移住機関)によれば、国際的に合意された「移民」の定義はないものの、最も引用されている定義は国連統計委員会への国連事務総長報告書(1997年)に記載されているもので、「移民」とは「通常の居住地以外の国に移動し、少なくとも12ヶ月間当該国に居住する人のこと(長期の移民)」を指すとされる。また、IMOは、「移民」について、「国内移動を含め、自発的に他の居住地に移動すること」と定義した。

国際移住機関ホームページ参照。

http://www.iomjapan.org/news/press_207.cfm (2017年4月22日取得。)

11 入管法第7条は、入国審査官が外国人から上陸の申請があったときには、当該外国人が上陸のための条件に

とられていることの表れである¹²。

また、政府は、これまで以上に外国人を受入れる方針を示しているが、「日本再興戦略改訂 2015」で「移民政策と誤解されないような仕組みや国民的コンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく」(この方針は「未来投資戦略 2017」でも維持されている。)¹³と示されたことや、政府の答弁内容を踏まえると、移民を受入れない方針である。

(3) 永住許可の動向

先に述べた、移民を受入れない方針について検討を加える。

在留期間が無期限の「高度専門職 2 号」や在留期間の定めのない「永住者」以外の在留資格には、在留期間が定められており、在留期間の更新申請や在留資格変更申請に際して、受入れの調整を行うことが可能である¹⁴。

適合しているかどうかを審査しなければならないことを定めているが、同条第 1 項第 2 号は、「申請に係る本邦において行おうとする活動が虚偽のものでなく、…(省略)又は別表第二の下欄に掲げる身分若しくは地位(永住者の項の下欄に掲げる地位を除き、定住者の項の下欄に掲げる地位については法務大臣があらかじめ告示をもつて定めるものに限る。)を有する者としての活動のいずれかに該当し…(省略)」と、「永住者」の在留資格に係る地位について除外している。

12 1989 年の入管法改正まで、旧法の第 4 条第 1 項第 14 号、同条第 5 項及び第 6 項に、永住者として外国人の入国を認める規定があったが、1989 年の入管法改正によって削除された。

当時の法務省入国管理局長股野景親は、1988 年 11 月 30 日の参議院法務委員会において、「我が国は移民というものを受入れておりません。そして、その移民を受入れないというこの政策は今後とも続くものと考えられますところ、御指摘の現行法の四条の一項の十四号、それから同条の第五項及び第六項というものは、永住者としての外国人の入国を認めるという規定になっておるのでございますが、これが今までにこの規定として適用されたということがございません。また、こういう規定が法の中にございまして、対外的にあなたも我が国が移民を受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ので、今回の改正を機にこれを削除するものとしたわけでございます。」と答弁した。

第 116 回国会参議院法務委員会会議録第 1 号 3 頁参照。

また、2018 年 11 月 13 日の衆議院本会議において、安倍総理大臣は、いわゆる移民政策をとるべきではない旨の考えを示した。

第 197 回国会衆議院会議録第 5 号 6 頁参照。

13 内閣総理大臣によって設けられた働き方改革実現会議において、2017 年 3 月 28 日に決定された、「働き方改革実行計画」でも、「他方、専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人材の受入れについては、ニーズの把握や経済的効果の検証だけでなく、日本人の雇用への影響、産業構造への影響、教育、社会保障等の社会的コスト、治安など幅広い観点から、国民的コンセンサスを踏まえつつ検討すべき問題である。経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受け入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進める。このため、移民政策と誤解されないような仕組みや国民的コンセンサス形成の在り方などを含めた必要な事項の調査・検討を政府横断的に進めていく。」と示した(下線部筆者加筆)。

14 他の「永住者」以外の在留資格を付与されたそれぞれの外国人が、本邦に在留し続けようとする場合、その在留期間満了までに、在留期間更新申請に基づく審査が実施されているが(在留資格変更申請をした場合は、変更しようとする在留資格に対応する審査)この許可基準の調整を通じて、どのような外国人の在留を認めるのか、選別をすることが可能であり、法務大臣の広範な裁量も認められている。よって、「無期限」の在留期間が

しかし、「永住者」には、そのような、在留期限の到来時に広範な裁量を行使して、外国人の在留を調整することができない。

このように、政府が外国人に対して、在留期間の定めのない永住を許可するということは、他の在留資格を付与するのとは異なる重要な意味がある。

そのような永住の許可について、方針変更の兆しともいえる動きがみられる。永住が許可されるためには、原則として、永住許可を申請しようとする外国人が、引き続き10年以上本邦に在留していること(この期間のうち、一定の在留資格をもって5年以上在留していることを要する。)が必要であるが、政府は、高度人材¹⁵の受入れを促進するため、80点以上の「ポイント」がある高度人材に世界でも最速とされる居住1年での永住申請を認めるように制度を変更した¹⁶。「未来投資戦略2017」では、2020年末までに1万人、2022年末までに2万人の高度人材の認定を目指すとしている。

現在、「永住者」の在留資格をもって本邦に在留する外国人は増加傾向にあるが(表1「在留資格『永住者』をもって在留する外国人の推移」のとおり。)永住申請に必要な本邦での在留期間を短縮することは、これまでの永住認定に係る規制のうち、本邦での在留期間の規制の在り方を大きく変更するものである。入国時に「永住者」の在留資格を申請することはできない方針は維持されるものの、永住認定に係る制度変更は、一定水準以上の評価がされた外国人について、永住が認められるための必要な本邦在留期間を大幅に短縮するものであり、実質的には、外国人を「ポ

生じれば、本邦に在留する外国人を選別する方法に変化が生じることとなる。在留期間の更新に係る審査がなくなっても、法務省による在留管理を通じて、外国人が行おうとする在留活動が在留資格に対応するものかどうか、対応しない場合には在留資格取消しを通じた管理が行われるとはいえ、在留期間更新許可申請等の際に必ず行われる法務大臣の裁量が大きい審査と比較すると、無期限の在留期間を与えられた者は、より、本邦に在留しやすくなる。

15 高度人材とは、一定の能力や収入等がある外国人に対して設けられた概念である。2012年5月7日に高度人材外国人の受入れを促進するために、高度人材外国人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が設けられた。高度人材には、当初、在留資格「特定活動」が付与されていたが、2015年5月1日に新設された在留資格「高度専門職」が付与されることとなった。「高度専門職」には、1号と2号の区分があり、1号では、複合的な在留活動が認められるなど、様々な優遇措置がある。1号で3年以上在留した者を対象とした2号では、1号における様々な優遇措置に加え、在留期間が「無期限」となる。

16 法務省ホームページ掲載「永住許可に関するガイドライン(平成29年4月26日改定)」参照。

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan50.html (2018年4月12日取得。)

イント」によって評価して、出入国管理上の優遇をすることと複合的に作用して、「永住者」の受入れを拡大することとなる。

さらに、2015年、在留期間を無期限とする在留資格「高度専門職2号」が創設されたが、在留期間を無期限とすることは、活動内容が在留資格「永住者」とは差異があるものの、永住に準じた処遇を受けられる法的地位である。

表1 在留資格「永住者」をもって在留する外国人数の推移

国籍	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
中国	117,329	128,501	142,469	156,295	169,484	184,216	191,958	204,927	215,115	225,605	238,438
フィリピン	60,225	67,131	75,806	84,407	92,754	99,604	106,399	111,952	115,857	120,390	124,477
ブラジル	78,523	94,358	110,267	116,228	117,760	119,748	114,641	112,428	111,077	109,361	110,932
韓国	47,679	49,914	53,106	56,171	58,082	60,262	62,523	64,545	65,711	66,326	68,033
ペルー	25,132	27,570	29,976	31,711	32,416	33,307	33,331	33,610	33,496	33,594	33,803
その他	65,589	72,283	80,432	88,660	94,593	101,303	115,649	127,853	135,763	145,224	151,428
総数	394,477	439,757	492,056	533,472	565,089	598,440	624,501	655,315	677,019	700,500	727,111

2006年から2014年の「韓国」は韓国及び朝鮮の合計数
法務省「登録外国人統計」及び「在留外国人統計」を元に筆者作成

以上のとおり、永住許可や在留期間を無期限とする在留資格の概要を述べたが、本邦で生活する外国人に対する支援等の統合政策の必要性に関して重要視されるべきことは、入国時に永住許可申請ができるかどうかではなく、本邦に在留する外国人の人数の多少とその期間の長さである（単に人数と期間だけで判断することは危うく、外国にルーツがある者も含める方が統合政策の必要性判断に当たっては有益である。詳細は第5章で述べる。）

現実に、本邦に在留する外国人が増加し、その内容も、永住者や在留期間が無期限の者が増加しているのに、移民を受入れない方針を掲げていることを理由に、統合政策が不要ということにはならないためである。

さらに、永住の許可を受けるために必要な「ポイント」は、法務省令で定められるので、今後、その基準が国民的議論がないままに引き下げられる可能性もあることに留意すべきである。

加えて、移民を受入れない方針を掲げて、永住者が増加することとなれば、今後、国会の議論や国民的コンセンサスを踏まえることなく、実質的には移民と見ること

ができる外国人の受入れが進む可能性があることに留意する必要がある。

(4) 「いわゆる単純労働者」を受入れない方針

政府は、「いわゆる単純労働者」を受入れないという方針を掲げている。「単純労働者」と「いわゆる単純労働者」とは、その意味に差異がある。「単純労働者」は、一般的に使用されている言葉であり、経済用語を説明する文献では、「頭脳もそれほど使わず、熟練も要らない簡単な労働のことをいう。¹⁷⁾」と説明されている。

一方、「いわゆる単純労働者」については、前提の説明を必要とする。法務省は、白書において、専門的な技術、技能又は知識を活かして職業活動に従事する外国人の入国や在留を認めるが、それら以外の外国人を「いわゆる単純労働の分野で働く外国人」として受入れないことを示した¹⁸⁾。

このように、政府は、原則として、労働を目的とした外国人の受入れを拒否し、例外的に「専門的・技術的」な能力を有する労働者を受入れる方式をとっている。外国人の様々な能力のうち、一部を選出して在留資格を設け、それに当たる者が「専門的・技術的」な能力のある者とされ、それ以外が「いわゆる単純労働者」という概念の中に存在するものとなる¹⁹⁾。

1980年代に労働力不足が問題化した際、外国人労働者の受入れが実質的に緩和されてきたが、これまでの外国人労働者受入れ方針の経緯を振り返ると、1967年に第一次雇用対策基本計画閣議決定時の口頭了解で「外国人労働者を受入れる必要はな

17 金森久雄ほか編『経済辞典(第4版)』(2006年,有斐閣)812頁参照。

18 法務省入国管理局『出入国管理(平成27年度版)』120頁参照。

19 在留資格が整備されず、受入れる対象とされていないものの、非熟練労働者とは評価しがたい技能を有する外国人も存在する。そもそも、非熟練労働とそうでない労働を峻別するのは困難な作業であるが、「いわゆる単純労働者」は、「専門的・技術的」労働者の在留資格に該当するかないかの二分法的に論じられている。このことが、「いわゆる単純労働者」の意味を複雑化させている。

このことについて、井口泰は、「専門的・技術的労働者」と単純労働者との間に、広範な労働者が存在することは関係者の間で理解されていたものの、多くの入国者があるとは考えられていなかったと指摘した。そして、そのような曖昧な外国人労働者の受入れ範囲は雇用許可制度の創設で決められるはずであったが、関係省庁の間で雇用許可制度は合意されず、「専門的・技術的労働者」のみ合意され、その結果、どちらでもない「一般技能労働者」は「いわゆる単純労働者」に分類されることになってしまった旨述べた。

井口泰『外国人労働者新時代』(2001年,筑摩書房)32-33頁参照。

い」という方針が了承されて以降、1973年の第二次雇用対策基本計画閣議決定時の口頭了解、1976年の第三次雇用対策基本計画閣議決定時の口頭了解においても同様に「外国人労働者を受入れない」とされてきた²⁰。

1988年の第六次雇用対策基本計画では、「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、我が国経済社会の活性化、国際化に資するものでもあるので、受入れの範囲や基準を明確化しつつ、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、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する。」と示され、「いわゆる単純労働者」の概念も出現した。そして、1989年、それを踏まえた入管法改正が行われ、「専門的・技術的」な在留資格の整備、拡充が行われた²¹。

この「外国人労働者を受入れない」方針から変更した、「専門的・技術的」労働者を受入れ、「いわゆる単純労働者」の受入れについて慎重に対処するという方針²²は、1999年の第九次雇用対策基本計画においても引き継がれた。

その後、2007年の雇用対策法改正により、雇用対策基本計画策定の規定が廃止されたが、出入国管理基本計画において外国人労働者受入れについて示され、1992年に第一次、2000年に第二次、2005年に第三次、2010年に第四次、2015年に第五次、2019年の出入国在留管理庁創設に伴い、出入国在留管理基本計画が策定された。その中で、「専門的・技術的」労働者を積極的に受入れる旨の方針は、最新の計画まで引き継がれている。一方で、「いわゆる単純労働者」に対する姿勢は、第一次出入国

20 村下博『外国人労働者問題の政策と法』（1999年、大阪経済法科大学出版社）108頁参照。

21 1989年の入管法改正前、就労可能な在留資格は「4-1-5」（商用）、「4-1-7」（教授）、「4-1-9」（興行）、「4-1-12」（技術提供）、「4-1-13」（熟練労働）、「4-1-16-3」（法務大臣が特に在留を認める者）の6種類であった。

特に、「4-1-16」では、語学教師、翻訳、通訳、コピーライティング、貿易、販売、技術、情報処理、国際金融、調査研究、設計、経営管理、広報宣伝、医療、法律といった多岐にわたる職種の外国人が受入れられており、法改正による在留資格の整備で「4-1-16」の内容が振り分けられた。それは、それまで、法務大臣の裁量によって受入れられていた外国人の職種について、在留資格を改めて整備することで手続を明瞭にしたこと、それまで行われていた入国申請案件ごとの個別の関係省庁間協議を廃止し、審査基準設定にあたっての関係省庁間協議にしたことといった、手続の明瞭化、省力化を図ったものであった。

米澤慶治「外国人労働者の受け入れは慎重に」知識 第11号（1988年）109-117頁参照。

22 村下は、第六次雇用対策基本計画における「専門的・技術的」労働者の積極的受入れと「いわゆる単純労働者」の排除という政策変更について、1980年代の不法就労者急増に対応するための苦しまぎれの政策変更である旨指摘した。

村下 前掲書 108-109頁参照。

管理基本計画では、第九次雇用対策基本計画と同内容であったが、第二次の計画では、「受入れの是非を検討する」²³とされ、第一次の計画に比べて、「いわゆる単純労働者」の受入れに前向きな姿勢が表れた。

さらに、第三次の計画では、「人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ている。」と示され、第四次の計画では、人口減少時代への対応として、関係する問題を考慮しつつ、「国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、幅広く検討・議論していく必要がある。」「国民的な議論を活性化し、国全体としての方策を検討していく中で、出入国管理行政においても、その方策の検討に積極的に参画していく。」と示された。

そして、第五次の計画では、「いわゆる単純労働者」という表現は用いられず、「新たに人材のニーズが生じてくる分野」「専門的・技術的分野とは評価されない分野」という表現が使用され、前者の受入れは検討するとし、後者の受入れは国民的コンセンサスを踏まえて行うべきものである旨の認識が示された²⁴。これは、最新の出入国在留管理基本計画でも引き継がれた。

前者に位置づけられる外国人の受入れについては、2016年の入管法改正で在留資格「介護」が新設（2017年9月施行）され、介護福祉士の資格を有する外国人が受入れられることとなったように、資格等により「専門的・技術的」な労働者であることに一定の客観性があれば、必要に応じて受入れが拡大することとなりそうである。一方で、第五次の計画では、後者に位置づけられる外国人受入れ拡大は、より

23 具体的には、「さらに中長期的には、今後の人口減少に伴い労働力不足の問題が生ずることが懸念されることから、今日でも、例えば、社会の高齢化に伴い一層必要となる介護労働の分野などにおいて、外国人労働者の受入れを検討してはどうかとの意見がある。これらに関しては、専門的、技術的分野と評価し得る人材については、これまでどおり積極的にその受入れを図っていくこととし、社会のニーズを見極めた上、労働力を提供する外国人の入国・在留が我が国社会に問題を生じさせないように、また適切な技術や技能が確保された上でこれらの労働が適正な対価で提供されるよう、さらに諸外国側における技術者や技能者等の必要性などについて配慮しつつ、その受入れの是非を検討していく。」と示された。

24 具体的には、「新たに人材のニーズが生じてくる分野においては、前述のとおり、それが専門的・技術的分野と評価できる分野であれば、産業への影響等も踏まえつつ外国人の受入れを検討していく必要がある。」「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、ニーズの把握や受入れが与える経済的効果の検証はもちろんのこと、教育、社会保障等の社会的コスト、日本人労働者の確保のための努力の状況、受入れによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な仕組み、受入れに伴う環境整備、治安など、幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。」と示された。

慎重に検討される方針が示された。

もともと、「いわゆる単純労働者」の概念は、1980年代の人手不足に対応するかたちで出現した。そして、今般の法改正による外国人受入れの拡大化傾向もさらなる人手不足に対応したものである。今般の法改正で創設された在留資格「特定技能」をもって、今般の法改正前の基準で「専門的・技術的」と評価されていない外国人を受入れることは、「いわゆる単純労働者」が指す意味がさらに複雑化（抽象化）する。そのため、この表現を使い続けることには今以上の無理（一般的に理解されている語意とのかい離）が生じてくる。

そして、自民党は「いわゆる単純労働者」の表現を使用しない方針を表明し²⁵、第五次の基本計画以降使用されていない。

以上の経緯から、「いわゆる単純労働者」という表現が「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人」に変わるだけでなく、今後、在留資格「特定技能」による受入れにみられるような実質的な内容の変化、すなわち、受入れの幅も変化（拡大化）すると考えられる。

（５）「いわゆる単純労働者」の語意に関する国会審議

今般の法改正で新設された在留資格「特定技能（１号）」は、「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」を有する外国人の在留を認めるもので、最長で５年間在留でき、さらに、能力等に応じて、他家族の帯同も認められ、在留年数に制限のない「特定技能２号」に移行できる内容のものである。

また、「特定技能（１号）」は、技能実習からの移行が可能という点も特徴である。

この「特定技能（１号）」が、今般の法改正前に策定された第五次出入国管理計画で示された「新たに人材のニーズが生じてくる分野」と「専門的・技術的分野とは

25 2016年5月24日付自由民主党政務調査会及び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」を参照。

自民党ホームページを参照。

http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf（2017年4月23日取得）

評価されない分野」のどちらに位置づけられるものかについては、前者に位置づけられるという建前をとることもできるが、実質的には、後者に位置づけられるものとする。なぜなら、この在留資格新設は、現在の労働力不足の影響を受けた新たな政策であるが、今般の法改正前からある「専門的・技術的」な在留資格である「技能」等に能力が達しない者を受入れるためである。

そして、このことは、「いわゆる単純労働者」を受入れない方針との整合性の問題が生じる。前述のとおり、どのような技能や能力を有する外国人が「いわゆる単純労働者」にあたらぬかどうかについては、在留資格が設けられるなどして受入れることとした者であるかどうかであり、「いわゆる単純労働者」にあたらぬ外国人は、関係法令やその委任を受けた法務大臣によって定められる。

その上、そもそも、単純労働がどのような労働を指すのか不明確であり、主観的に使用されていることと相まって²⁶、単純労働者と「いわゆる単純労働者」の語意の差異は分かりづらい。

そのような単純労働の語意は、国会で野党から追及を受けた。2018年11月13日、衆議院本会議において、山尾志桜里議員が単純労働とはどのようなものか、具体例を示すように質問したが、安倍総理大臣は、前述の第五次出入国管理計画と同旨の内容を答弁した²⁷。また、同月26日の予算委員会でも、山尾志桜里議員が単純労働とはどのようなものか質問したが、安倍総理大臣は、具体例を示すことを避けた。さらに、山尾志桜里議員が、法務省がヒアリングに際して「土を右から左に動かすだけの仕事」がいわゆる単純労働に当たると回答したことを取り上げた上で、その見解を維持するか旨の質問をしたところ、山下法務大臣は、曖昧に、具体的な反論

26 2018年6月15日に「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経路の実現～」(骨太方針)が閣議決定された。それを受けた一部のメディアが介護等の単純労働を新たな在留資格の対象とされると報道をしたが、公益社団法人日本介護福祉士会は、介護が単純労働ではないことを示した上で不快感を示した。

公益社団法人日本介護福祉士会ホームページ内の「トピックス一覧」のページ内の2018年6月15日付「この度、骨太方針2018(経済財政運営と改革の基本方針2018)の中で、新たな在留資格が創設される方針が示されたことについて」を参照。

http://www.jaccw.or.jp/news/index.php?p_no=3 (2018年10月10日取得。)

27 第197回国会衆議院会議録第5号3-7頁参照。

をせず、例を示すのは適当ではない旨のみ回答した²⁸。加えて、同日の法務委員会で、山尾志桜里議員が、法務省が「ティッシュ配り」を単純労働に例示したことを取り上げて、その見解を維持するか否か尋ねたが、山下法務大臣は、前述の予算委員会と同旨の発言をし、明快な回答を避けた²⁹。

そして、前述の「ティッシュ配り」に係る質問に対して、山下法務大臣は、労働とは、組み合わさった幾つかの作業の総体として判断されるもので、ティッシュ配りという一つの作業を捉えてこれを単純労働ということは、法務大臣としての見解とは違うとの見解を述べた。

しかし、この見解は、在留資格に応じて行ってはならない活動を定めた入管法第19条の規定に基づき、その違反を罰する第73条の運用が難しくなる可能性がある矛盾(詳細は本章で後述する。)を内包するほど、入管法の建て付けと合致しない。

このような、野党から移民や単純労働者の定義に係る質問に対し、明快さに欠け、かつ、入管法の運用に矛盾を内包する可能性があるほどに曖昧な答弁をした姿勢は、国民の理解を得ようとしていると評価し難い。むしろ、出入国管理に広範な裁量が認められていることと、それを裏付ける、入管法の法務大臣への委任規定と併せて、「いわゆる単純労働者」を受入れない方針を掲げて、語意や具体的中身を明らかにせず、受入れる外国人の範囲を柔軟に運用できる余地を残したい意図があると考えられる。

2 出入国管理制度の概観

出入国管理制度とは、大まかには、外国人の入国や在留に関する制度を指す。入管法では、その手続が規定されているが、個別の手続は多岐にわたり、例えば難民認定や退去強制に係る手続も定めている。全ての手続を網羅することは紙幅の関係

28 第197回国会衆議院予算委員会議録第4号7-10頁参照。同委員会では、「ヤジ」等の不規則発言も多かったことから、衆議院ホームページに掲載された、同委員会のビデオライブラリも参照した。

http://www.shugiintv.go.jp/jp/index.php?ex=VL&media_type=&deli_id=48491&time=1043.2 (2019年3月13日取得。)

29 第197回国会衆議院法務委員会議録第7号3頁参照。

上、困難であるため、出入国管理制度の骨格部分である在留資格制度と外国人労働者受入れに関して重要な就労に係る規制について概観する。

(1) 在留資格制度

入管法は、第2条の2で本邦に在留する外国人は原則として、外国人が本邦で一定の活動ができる在留活動ごとに定められた法的地位である在留資格をもって在留する旨規定している。在留資格は入管法別表第一、第二と区分けされたそれぞれの表に、在留活動の内容別に計29種類が掲げられている。別表第一の上覧には、活動内容に応じて定められた在留資格（以下、別表第一の上覧に掲げられた在留資格を「活動資格」という。）別表第二の上覧には、一定の身分又は地位に応じて定められた在留資格がそれぞれ掲げられている（以下、別表第二の上覧に掲げられた在留資格を「居住資格」という。）

入管法別表第一の表の下欄には、「本邦において行うことができる活動」が掲げられており、活動資格をもって在留する者は、それぞれの在留資格に応じた活動を行うことが許され、居住資格をもって在留する者は、在留資格に応じそれぞれ本邦において入管法別表第二の表の下欄に掲げる身分もしくは地位を有する者としての活動を行うことができると規定されている（入管法第2条の2第2項）。

別表第一の表は、一の表から五の表まで区分けされ、一の表、二の表及び五の表に掲げられた在留資格は、就労資格と呼ばれる。就労資格をもって在留する者は、その在留資格に対応する内容の「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」（以下「事業運営又は就労」という。）が許される。一方、三の表及び四の表に掲げられた在留資格は非就労資格と呼ばれ、非就労資格をもって在留する者は原則として事業運営又は就労が許されない。一方、居住資格をもって在留する者には、事業運営又は就労の制限がない。

そして、活動資格のうち、二の表、四の表及び五の表（口に係る部分に限る。）³⁰に掲げられた在留資格には、入管法第7条第1項第2号に、上陸のための審査において、「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で定める基準（以下「上陸許可基準」という。）に適合すること（以下「基準適合性」という。）」が求められ、具体的な内容は、「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、以下「基準省令」という。）によってそれぞれの在留資格について定められている（活動資格における在留資格

表2 「別表第一」の在留資格ごとの性質差異

	一の表	二の表	三の表	四の表	五の表
在留資格	「外交」 「公用」 「教授」 「芸術」 「宗教」 「報道」	「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」「技能実習」 「高度専門職」「介護」 「特定技能」	「文化活動」 「短期滞在」	「留学」 「研修」 「家族滞在」	「特定活動」
事業運営又は就労の可否	可	可	不可	不可	可 (一部不可)
上陸許可基準適用の有無	無	有	無	有	無 (一部有り)

筆者作成

ごとの事業運営又は就労の可否及び基準適合性の要否については、表2のとおり。）この上陸許可基準の制度による基準省令を通じた基準適合性の要件設定は、出入国管理行政のより一層の透明性及び公平性の確保と外国人の受入れの量的、質的な面からの調整を可能とするためのものとされている³¹。

30 五の表には、「特定活動」のみが掲げられ、本邦において行うことができる活動は「法務大臣が個々の外国人について次のイからニまでのいずれかに該当するものとして特に指定する活動」と示されている。そのうち、口「本邦の公私の機関との契約に基づいて当該機関の事業所において自然科学又は人文科学の分野に属する技術又は知識を要する情報処理に係る業務に従事する活動（一部抜粋）」だけが、上陸許可基準適用がある。

31 多賀谷一照・高宅茂『入管法大全 - 立法経緯・判例・実務運用 第1部 逐条解説』（2015年）88-89頁参照。

また、法務省は、基準省令について、「外国人の入国・在留はわが国の産業や国民生活に大きな影響を与えることがありますので、一定の在留資格に該当する外国人については、質的・量的な面から適正に出入国管理を行うために、在留資格該当性の他に、わが国に上陸するための付加的要件が定められています。これが上陸審査基準です。」と説明した。

このように、受入れの質的・量的調整は、省令によって行われる。

法務省入国管理局参事官室編「出入国管理法講義」（1995年，日本加除出版）16頁参照。

このように、在留資格制度は、本邦における外国人の在留中の活動について規制し、また、どのような活動に対して入国・在留が許可されるのかを予め明らかにしたもので、日本の外国人在留制度の根幹となるものである。

(2) 事業運営及び就労に対する規制

在留資格をもって在留する活動のうち、事業運営又は就労に対する規制の対象となるのは、活動資格をもって在留する者についてである³²。入管法第19条第1項は、原則として行ってはならない活動を示し、活動資格のうち、就労資格をもって在留する者について、在留資格に応じ入管法別表第一の表の下欄に掲げる活動に属しない事業運営又は就労を禁止し、非就労資格については、事業運営又は就労そのものを禁止している³³。

このように、活動資格をもって在留する者に対する事業運営又は就労の規制が設けられているが、入管法第19条第2項の規定による資格外活動の許可を受けることによって、それぞれの在留資格の項の下欄に定められているそれぞれの活動の遂行を阻害しない範囲内で事業運営又は就労を行うことができる。

資格外活動許可の多くは、留学生等に付与される、活動内容を指定せず、時間的制限のみを設ける包括的許可であり、就労先が決まっていなくても受けることができるなど、比較的簡易な申請によって受けることができるものである³⁴。2017年中

32 在留活動に係る規制は、1989年の入管法改正によって大きく変更された。改正以前の資格外活動に係る退去強制事由を定めた第24条第4号イは「旅券又は入管法別表第一の表に記載された在留資格の変更を受けないで当該在留資格以外の在留活動に属する者の行うべき活動を専ら行っている」と明らかに認められる者」と定め、広範な在留活動に対して規制がされていたが、法改正によって、在留資格に対応しない事業運営又は就労のみが規制されることとなった。

33 「収入を伴う事業を運営する活動」及び「報酬を受ける活動」の具体的な内容について、前者は、一定の目的をもって行われる同種の行為の反復、継続的遂行である事業であって、収入を伴うものを運営する活動であり、事業を運営する個人が収入を得るか否かは無関係である。また、後者については、その活動を行うことによって、その対価としての給付を受ける活動を意味し、典型的なものでは雇用契約に基づいて労働し、賃金を受ける活動を指す。

多賀谷一照・高宅茂 前掲書 194-195 頁参照。

34 資格外活動許可には、出入国管理及び難民認定法施行規則第19条5項1号による包括的許可と呼ばれる1週間あたり28時間（在留資格「留学」の在留資格をもって在留する者は学校の長期休業中は、1日あたり8時間）のいわゆる風俗店を除く収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動、すなわち、個々に指定されない活動と、2号による地方入国管理局長が個々に指定する活動がある。1号による包括的許可の方が自由度が高い。包括許可を受けることができるのは、在留資格「留学」、「家族滞在」に加え、就職活動中について許可さ

の同許可の件数は、28万4,506件³⁵、2017年10月末時点の資格外活動によって就労する外国人数は、届出られているだけで29万7,012人³⁶となっている。

これらの事業運営及び就労に対する規制は、行政制裁及び罰則の規定がある。入管法第24条各号には、退去強制事由が定められているが、同法第19条第1項の規定に違反して事業運営又は就労を専ら行っていると明らかに認められる者（人身取引等により他人の支配下に置かれている者を除く。）は、退去強制事由に該当する（第24条第4号イ）。また、「3年以下の懲役若しくは禁錮もしくは300万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金を併科する」と罰則も規定されている（第70条第1項第4号）。

また、入管法第19条第1項の規定に違反して事業運営又は就労を行った者は、1年以下の懲役若しくは禁錮若しくは200万円以下の罰金に処し、又はその懲役若しくは禁錮及び罰金を併科することが規定されている（第73条）³⁷。前示の同法第70条第1項第4号との差異は、違反の程度であり、「専ら行っていると明らかに認められる」者については、より重い刑罰が規定されている。この「専ら行っている」とは、外国人の活動の実態から見て、本来の在留目的の活動を変更して、行うことができない事業運営又は就労を行っていると認められる状態をいうとされる³⁸。

れる「特定活動」を有するものだけとされている。

（包括許可を受けることができる在留資格については、法務省ホームページ内「外国人の在留手続 資格外活動の許可」を参照した。<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/zairyuu/shikakugai.html>（2014年7月1日取得）。

35 法務省入国管理局『出入国管理（平成30年度版）第一部』31頁参照。

36 厚生労働省発表の「外国人雇用状況の届出状況一覧（平成29年10月末現在）別表1 国籍別・在留資格別外国人労働者数」参照。

37 ただし、先に触れた、山下法務大臣が「労働とは、組み合わせさせた幾つかの作業の総体として判断される」と述べたとおり、在留資格に該当しない活動が直ちに問題とはならない運用が一部でされている。2015年12月付法務省入国管理局の文書「ホテル・旅館等において外国人が就労する場合の在留資格の明確化について」（法務省ホームページ掲載 <http://www.moj.go.jp/content/001167143.pdf>（2019年6月20日取得））において、「技術・人文知識・国際業務」の在留資格を有するフロント業務を行っている外国人が、一時的に宿泊客の荷物を部屋に運搬することとなった場合という具体的例示をした上で、このことが在留活動における主たる活動になっていない場合に、入管法上、直ちに問題になるものではない旨の見解が示された。

よって、入管法第19条第1項に基づく第73条の運用は、主たる活動内容や、業務の主要な部分がそれぞれの就労資格に求められる技術や知識に基づいているかなどに影響され、主たる活動内容となっていない就労等を直ちに違法と評価するのは困難な状況である。

このことは、山脇康嗣『新版 詳説入管法の実務 入管法令・内部審査基準・実務運用・裁判例』（2017年、新日本法規）251-258頁が詳しい。

38 坂中英徳・高宅茂「改正入管法の解説 新しい出入国管理制度」（1991年、日本加除出版株式会社）212頁

なお、入管法第73条の罪により禁錮以上の刑に処せられた者は、退去強制事由に該当する(第24条第4号へ)。よって、外国人の不法就労活動が、「専ら行っている」とされなかった場合でも、同条によって罰せられた場合、退去強制事由にあたる可能性もある。

第2節 出入国管理行政の広範な裁量

1 出入国管理についての国の裁量

出入国管理には、国家の広い裁量が認められる。これは、諸外国の出入国管理法制に見られる一般的な特徴である³⁹。この裁量の権原は、他の行政法と性質を異にすることから、まず、どのような権原によるものなのか、また、国の主権として及ぶその裁量の範囲はどのように考えられているのかについて、外国人に認められる人権の範囲を含めて、以下に概観する。

(1) 国際法

1892年、国際法協会がジュネーブで「外国人の入国許可及び退去強制に関する国際規制」を採択した。これは、前文で、外国人の入国拒否と退去強制を定める権利を国家の主権と独立からの面から肯定しつつ、各国に、権利行使にあたり、入国拒否や退去強制される外国人の自由と権利を尊重することを求めたものであり⁴⁰、外国人の入国拒否に関する国の裁量権を制限しつつ、外国人の権利や自由の尊重を保障しようとするものであった⁴¹。

参照。

なお、1989年11月30日の参議院法務委員会において、当時の法務大臣官房審議官の米澤慶治は、「専ら」の意味について、「自分の生活状態の中で主として就労をすることが主たる活動になっているというふうな状態、事実関係があれば「専ら」であろうと思われます。」と述べ、具体例として、2、3日、働いて報酬を得たというものについては、当たらない旨述べた。

第116回国会参議院法務委員会会議録第1号20頁参照。

39 法務省入国管理局参事官室編 前掲書19-20頁参照。

40 前文の内容は、「各国にとって、自国領土に外国人の入国を許可するかしないか、条件を付して許可するかまたはこれを退去強制するかを定める権利は、その主権と独立からの論理的、かつ、必然的な帰結であることを考慮し、しかしながら、人道と正義により、各国は、この権利の行使にあたり、自己の安寧と独立の範囲内において、その領土に上陸しようとし又はすでに在留する外国人の権利と自由を尊重しなければならないことを考慮し、外国人の入国許可及び退去強制につき、次のごとき国際規則を遵守することを提案する。」となっている。

41 萩野芳夫「国際交通の自由」鹿児島大学法学論集第10巻1号(1974年)37-77頁参照。

1928年、ハバナで開かれた第6回汎米会議は「外人の地位に関する条約」を可決した。同条約の第1条には、「国家は外国人の入国及び居住をその国法によって規制する自由を有する。」と定められた。この条約は、従来の国際慣習を成文化したもので、米州特有の国際法を定めたものではなく、外国人の入国や在留に関する国際慣習法の内容を追求するに重要な素材を提供するものといわれた⁴²。

1929年、ニューヨークで行われた国際法協会大会では、国際人権宣言を採択した。外国人の出入国については直接触れられなかったが、国に外国人の人権保障の義務があると宣言したものであった⁴³。

第二次世界大戦後、人権の国際的保護が一般的な国際法の問題となり⁴⁴、世界人権宣言や国際人権規約をはじめとして、多くの人権に関する国際法規が作成された。

一方で、国が入国拒否及び退去強制をすることができる権能については、前述の「外国人の入国許可及び退去強制に関する国際規則」前文で、入国の許可、入国に係る条件の付与及び退去強制といった外国人の出入国に関する事項について、国の主権に属することを謳っている。

また、2016年9月19日、国連総会は、「移民と難民に関するサミット」で「難民と移民のためのニューヨーク宣言」を採択した。同宣言は、各国が、「難民」と「移民」の権利を守り、人命を救うとともに、世界規模で生じている大規模な人の移動に対する責任を共有するという政治的意志を表明したものであり、本文だけで90に及ぶ「難民」や「移民」の権利を守ることに係る事柄が記載されているものであるが、その第24項目では、国家が、自らの国境を管理しそして支配する権利と義務を有していることを認識すること、国家が不法な国境通過を防止するための措置を講じる権利をもつことを認めると規定されている⁴⁵。

42 荻野 前掲論文 44 頁参照。

43 荻野 前掲論文 44 頁参照。

44 小田滋ほか編『新版 現代国際法』（1986年，有斐閣）191 頁参照。

45 「難民と移民のためのニューヨーク宣言」については、国際連合広報センターホームページ掲載の邦訳を参照した。

http://www.unic.or.jp/files/a_71_l1.pdf（2018年7月30日取得）

外国人の人権保護に関する国際的な取り組みは進んでいると見受けられるが、「ニューヨーク宣言」でも踏襲されているように、原則としての国の国境を管理する権利、すなわち、国際法上の一般原則として、国がその主権に基づいて外国人の出入国に関する事項を定めることができることについては、維持され続けている。

(2) 判例

外国人の出入国に関する事項に係る国の裁量について示した最高裁判所の判決の一部を以下に示す。

ア 外国人の入国について（最高裁判所大法廷昭和 32 年 6 月 19 日判決）

「憲法第 22 条が保障するところは、居住・移転及び外国移住の自由のみに関するものであって、それ以外に及ばず、しかも、その居住・移転とは、外国移住と区別して規定されているところから見れば、日本国内におけるものを指す趣旨であることも明らかである。そしてこれらの憲法上の自由を享ける者は法文上日本国民に局限されていないのであるから、外国人であっても日本国に在ってその主権に服している者に限り及ぶものであることも、また論をまたない。されば、憲法第 22 条は外国人の日本国に入国することについて、なにも規定し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つて、特別の条約が存しない限り、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と解し得られる。」⁴⁶

イ 外国人の在留について（最高裁判所大法廷昭和 53 年 10 月 4 日判決）

「国際慣習法上、国家は外国人を受入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受入れるかどうか、また、これを受入れる場合に、いかなる条件を付するかを、当該国家が自由に決定できるものとされていることと、その考えを同じくするものと解される。したがって、憲法上、外国人は我が国に入

46 最高裁判所刑事判例集（以下「刑集」と記す。）第 11 巻 6 号 1663 頁（D1-law 判例 ID:27760584）

国する自由を保障されているものではないことはもちろん、所論のように在留の権利ないし引き続き在留することを要求する権利を保障されているものでもないとい解すべきである。」⁴⁷

以上の判示内容から、外国人の出入国に関する事項について、国際慣習法上、特別の条約がない限りは、国が裁量によって決めることができるとされ、外国人は、入国や在留に関する自由を一切保障されていないと解されていることが分かる。

また、入管法は、第 26 条で再入国許可⁴⁸について定めているが、再入国許可による入国も、国の広範な裁量権の下にあると解されている。今般の法改正前の入管法第 26 条第 1 項が規定する「法務大臣は…(省略)再入国の許可を与えることができる。」に関して、最高裁判所は、再入国許可の性質について、入管法第 26 条第 1 項が具体的に判断基準を定めていないことについては、許否の判断を法務大臣の裁量に任せ、その裁量権の範囲を広範なものとする趣旨からであると解されるとした上、その理由について、「なぜならば、法務大臣は、再入国の許可申請があったときは、我が国の国益を保持し出入国の公正な管理を図る観点から、申請者の在留状況、渡航目的、渡航の必要性、渡航先国と我が国との関係、内外の諸情勢等を総合的に勘案した上、その許否につき判断すべきであるが、右判断は、事柄の性質上、出入国管理行政の責任を負う法務大臣の裁量に任せるのでなければ、到底適切な結果を期待することができないものだからである。」⁴⁹と判示した。

47 最高裁判所民事判例集(以下「民集」と記す。)第 32 巻 7 号 1223 頁(D1-law 判例 ID:27000227)

48 入管法上の「再入国」は、入管法に「法務大臣は、本邦に在留する外国人(仮上陸の許可を受けている者及び第十四条から第十八条までに規定する上陸の許可を受けている者を除く。)がその在留期間(在留期間の定めのない者にあつては、本邦に在留し得る期間)の満了の日以前に本邦に再び入国する意図をもつて出国しようとするときは、法務省令で定める手続により、その者の申請に基づき、再入国の許可を与えることができる。」(第 26 条第 1 項前段)と規定されている。原則として、外国人は一つの許可で一つの出入国しかできないのであり、いったん、出国すると、再び本邦に入国しようとする場合には、先に新たな査証を取得し、上陸許可に際して、改めて在留資格及び在留期間の決定を受けなければならないこととなるが、本邦に在留する外国人が一時的に海外旅行をする際に、再入国の許可を受けて出国すれば、入国時には査証を必要とせず、改めて在留資格及び在留期間の決定を受ける必要がなく、従前の在留資格及び在留期間が存続していると擬制されるものである。なお、再入国許可を受けたことは、入国時の上陸許可の保証を意味するものではなく、入国時、旅券及び査証の有効性と入管法第 5 条に列挙されている上陸拒否事由に該当しないことの審査については受けることとなる(入管法第 7 条第 1 項括弧書)。

49 最高裁判所第三小法廷平成 10 年 4 月 10 日判決(民集第 52 巻 3 号 776 頁)

2 外国人に対する憲法の基本的人権の保障規定の適用

(1) 学説

外国人に対しても憲法第三章の人権規定の適用があるのかどうかを確認する。憲法上、日本人と外国人との間で、基本的人権の保障について差異が設けられているのかについて、主な学説は以下のとおり分かれている。

第一説 日本国憲法第三章の「国民の権利及び義務」という表題にも定められているとおり、その条項について発生する法律事実が、国民について発生することを前提とし、日本国民にのみ及び、外国人には及ばないとするもの。

第二説 各条文に用いられた文言、すなわち、「何人」か「国民」を対象としているのかに注目し、「何人」と定められていれば、外国人の権利義務についても含めて規定しているとするもの。

第三説 平和主義や国際協調主義が憲法前文において謳われていることや、基本的人権の本質が自然権ないし天賦人権であり、個人の人格に固有の権利は日本国民のみに限られるべきではないとし、「何人も」と定められている場合は原則として外国人に対しても適用され、「国民は」と定められている場合においても、人権の性質によって保障しているとするもの。

第四説 「何人も」、「国民は」という文言を重視すべきではなく、人権の性質を検討して保障の可否を検討すべきとするもの。

第三説と第四説は、基本的人権の本質は前国家的なものであることや、国際協調主義の基本精神が外国人に対する人権保障であるとすることは共通しているが、第四説が憲法の規定にかかわらず人権の性質によって適用する点で差異があり、第三説の「権利性質説」が通説とされている⁵⁰。

(2) 判例

50 学説の分類については、太田益男「外国人と憲法上の人権」法律のひろば第26巻11号(1979年)17-23頁参照。

外国人に対する憲法の基本的人権の保障がおよぶかどうかについて、判例も通説と同様に権利性質説に立っている。すでに触れた最高裁判所大法廷昭和 53 年 10 月 4 日判決（この判決は、当事者のアメリカ人マクリーンの名を用いて「マクリーン判決」と広く呼ばれているので、本論文においても、以下、「マクリーン判決」という。）は、在留期間の更新を申請した外国人に対し、法務大臣が当該外国人の政治的活動等を理由に許可しなかった件につき、外国人の経済活動の自由や政治活動の自由について憲法上の問題が争われたものであった。判決は、憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、日本に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべきとしつつ、外国人は、憲法上、日本に在留する権利やそれを要求することができる権利を保障されているものではなく、法務大臣の裁量により更新を適当と認めるに足りる相当の理由があると判断する場合に限り在留期間の更新を受けることができる地位を与えられているにすぎず、外国人に対する憲法の基本的人権の保障は、外国人在留制度の枠内で与えられているにすぎないものである旨判示した⁵¹。

本判決は、憲法上の権利について、前半部分では外国人にも及ぶと示しつつ、後半部分で外国人在留制度の枠内でのみ認められると示した。このことは、外国人の憲法上の権利が外国人在留制度の枠内でのみ認められるという理論になる⁵²。そして、この外国人在留制度の枠設定については、外国人の憲法上の権利を制限できる程の裁量が国に広く認められている⁵³。すなわち、外国人の入国や在留に関して

51 最高裁判所大法廷昭和 53 年 10 月 4 日判決（民集第 32 巻 7 号 1223 頁（D1-law 判例 ID: 27000227））

52 安念潤司は、マクリーン判決の内容について、木に竹を接いだような理論で、前半部分と後半部分は矛盾しており、憲法上の権利が法律の範囲内でしか認められないということは、言いかえると、憲法上の権利はないということである旨指摘した。その理由について、憲法上の権利が法律の範囲内でしか認められないのであれば、その法律を厳しくして、憲法上の権利の享有がまるでできないような法律を作ってしまうと、憲法上の権利を共有できないのと同じことであり、最高裁はこういう状態が許されると考えていると思うので、結局、外国人には憲法上の権利はないと言っていると思う旨述べた。その上で、外国人の法的地位は法律で作られるのであるから、憲法上の権利はなくても、法律によって日本人と同じように扱ってよいとも述べた。

第 154 回国会衆議院憲法調査会基本的人権の保障に関する調査小委員会会議録第 2 号 1-5 頁参照。

53 「下位規範が上位規範の解釈を支配するという現象はもつてのほか」と述べた上、日本が国際人権規約をはじめとする人権諸条約に加入等したのが全てマクリーン判決以降で、マクリーン判決を人権諸条約を踏まない時期の解釈にすぎないと評価した先行研究もある。

関聡介「日本における外国人の人権を巡る『壁』と『格差』再考」移民政策研究第 3 号（2011 年）23-26 頁参照。

外国人の権利を制限することは、立法に委ねられているということになる⁵⁴。

ところで、在留を認められない不法滞在者等に対して、憲法が規定する人権保障がおよぶかどうかについても問題となる。不法滞在者等は、合法に滞在する外国人よりも、在留状況について弱みがあり、つけこまれやすい一方で、外国人在留制度上、違法に在留している存在となるためである。労働者保護について指摘すれば、被用者が不法滞在者である場合、使用者に法定の最低賃金以下の給料で働くことや、強制的な労働、違法に危険な状態での労働を要求されても断れない関係が生じることは想像に難くない。

このことについて、退去強制令書により警察官に逮捕された外国人についての人身保護請求が行われた件につき、1審では、「不法入国者は国に対し、国家的基本的人権の保護を要求する権利は有しない。」⁵⁵と判示されたものの、最高裁判所では「いやしくも人たることにより当然享有する人権は不法入国者と雖もこれを有するものと認むべきである。」⁵⁶と判示された。

よって、判例から、基本的人権の保障について、外国人が不法滞在者かどうかということは、基本的には関係がないということになる⁵⁷。

54 日本の入管法は、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和20年勅令第542号）」に基づく、いわゆるポツダム政令として「出入国管理令（昭和26年政令第319号）」が制定されたが、当時、連合国の占領下において、GHQの顧問として来日していた米国移民法の専門家の指導と助言の下で立案されたものである。

法務省入国管理局参事官室『出入国管理法講義』（1995年、日本加除出版株式会社）19頁参照。

日本はこのような制定経緯がある入管法により、在留資格制度等のアメリカの制度に類似した制度をもって出入国管理を行っているが、アメリカ政府は、出入国管理に係る「絶対的権限(plenary power)」を有しているとされる。アメリカ連邦最高裁判所は、「外国人を排除する権限は、政府が有する主権のうち、生来的なもの」「当該制定法の妥当性の問題は、合衆国裁判所における司法的決定の審査に持ち込むことができない」等と示した。この判例が、連邦議会及び行政府は、広範で、かつ、しばしば排他的な移民規制権限を有し、裁判所は、憲法上の争いについて極めて限定的にしか考慮できないという、「絶対的権限の法理」を成立させたといわれている。ただ、近年の裁判所における判断の状況から、「絶対的権限」によって、憲法的統制が全く及ばないとは言い切れないことも指摘されている。

坂東雄介「アメリカにおける外国人の人権に関する一考察：絶対的権限の法理の生成と展開」北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル13巻（2007年）239-280頁参照。

このほか、アメリカにおける出入国管理と外国人の人権に係る司法審査に触れた判例を紹介したものに、秋葉丈志「アメリカ合衆国憲法における外国人の権利と司法審査」社学研論集第5巻（2005年）223-236頁がある。

55 京都地方裁判所昭和25年10月5日判決（民集第4巻12号693頁（D1-law判例ID:27205885））

56 最高裁判所第二小法廷昭和25年12月28日判決（民集第4巻12号683頁（D1-law判例ID:27003497））

57 不法滞在者のどのような権利についても正規滞在者と同じ保障がおよぶのではなく、例えば、憲法第22条が規定する居住、移転の自由が認められないことを示している裁判例もある（東京高等裁判所昭和47年4月15日判決（判例時報第675号100頁（D1-law判例ID:27661596）））

3 出入国管理行政における政策評価の諸基準

出入国管理行政は公共政策であるが、様々な分野の公共政策に共通することや出入国管理について特有なものについて概観する。

(1) 日本の公共政策に共通すること

行政分野は多岐にわたり、何が適切で何が不適切なのか、政策の優先順位付けや取捨選択がどのように行われるかは、それぞれの行政で差異がある。同一の行政分野内ですら、利害関係者や担当者によって差異がある場合もある。しかし、政策がどのくらい適切なのかを判定する際、論争を行う当事者同士の間には一定の共通の尺度が必要となる。

このことについて、足立は、各々の社会には、社会としての最低限の統合を有するものである限り、政策の適否や適切さの程度にかかわる広く共有された一般的評価基準が見られ、それに適合すれば政策はその分だけ望ましく、背反すれば政策はその程度に応じて好ましくないとほとんどの人が判断するような基準がいくつか存在するように思われる旨示した⁵⁸。

足立はまた、このような広く共有された政策評価の諸基準は、その正当性の立証を省略しても差し支えないほどの地位を有しているとしても差し支えないとし、そのような共有された政策評価の諸原理のうち、日本を含む自由民主主義諸国においては、自由（保護・拡大される方が好ましく、縮小・侵害されるおそれのある政策は好ましくない。）と平等（不当な格差の是正に寄与する政策は好ましく、温存・拡大する政策は好ましくない。）が様々な政策評価の諸基準の中で最も重要であり、政策原理としての地位を獲得していると考えられると示した⁵⁹。

この自由と平等は、日本国憲法にも規定されており、法律による行政を実施する上で、最も配慮すべき事柄の一つに挙げることができることは論を待たないところである。

58 足立幸男『政策と価値 現代の政治哲学』（1991年、ミネルヴァ書房）57-58頁参照。

59 足立 前掲書 61-62頁参照。

そして、日本の官僚制の下での政策決定プロセスは、多様な利害関係者間の利害調整プロセスからボトム・アップ的に形成されること、利害関係者内部の情報をより緻密に収集し、効率性を高めるような政策を選択できる一方で、利害関係者から除外された一般国民の利害が軽視され、非効率な政策が選択される危険があることが指摘されている⁶⁰。

この利害関係者とは、公共政策学において論じられるとき、一般的には、政治家、関連業界、圧力団体などが想定されている。そして、政治家は、選挙を通じた国民の代理としての機能や行政に対する権限を通じて、影響力を行使する。

(2) 出入国管理行政

出入国管理につき、国に広範な裁量が認められるとはいえ、極端な例では、国が外国人に対して、拷問を加えたり、奴隷として使役したりといったようなことをすることは、憲法上、認められない。マクリーン判決は、外国人の人権について、憲法の人権保障の規定は外国人にも及ぶとしつつ、外国人の人権は、外国人在留制度の範囲内で認められているにすぎない旨判示した。認められないとされる外国人在留制度外の人権保障とは、外国人の入国や在留の許否を審査するにあたり、憲法が保障している自由に該当する行為を外国人が行ったことを国が消極的に解して、拒否（不許可とする）することができるという、出入国管理の結果として生じる、外国人の人権に対する間接的制限を示す。

すなわち、外国人の人権を直接的に侵害するようなことは法的に認められないが、どのような外国人の入国や在留を認めるのかについて、入国や在留に係る規制の結果として、外国人の人権が制限されることについては認められているということである。

そして、国の行政に対する評価は、国民の支持、究極的には国民による選挙を通じて問われることとなる。このことは、出入国管理行政においても同様であるが、

60 常木淳「日本の官僚制とその評価 回顧と展望」Discussion Paper 824（2011年）12頁参照。

選挙権がある日本人によって評価される行政によって、選挙権がない外国人の入国や在留に関する規制を行っており、規制の対象者が評価できない立場にある。政治家による規制の対象者に対する配慮も、選挙権のある日本人よりも劣後に置かれることとなる。

このように、一般的に、規制の対象となる者はその行政を評価する立場にあるが、出入国管理行政においては、規制の対象となる外国人はその立場にない。外国人の利害を代弁するのは、外国人による団体、国際組織、法的には難民⁶¹とは位置づけられないものの一般的に難民と呼ばれている人の寛容な受入れやアムネ스티を求める団体、人権に関係する問題提起を行う弁護士会や国内外の団体である。しかし、これらの団体の影響力は、比較的小さい。

加えて、出入国管理行政の目的は、前述のとおり、「自国の存立を維持し、自国及び自国民の利益を保持、擁護することにある。」とされ、かつ、政策の基本方針として「円滑な外国人の受入れ」と「好ましくない外国人の排除」が掲げられている。このように、行政目的に国益を優先して、規制の対象者を国外に排除することまでが明記されていることが出入国管理行政の特徴であり、他の行政と差異がある⁶²。

61 紛争や生活困難のために国を逃れる人も多く、そのような人々についても、難民と呼ばれていることが多いが、法的には、日本が1981年に加入書を寄託した「難民の地位に関する条約」及び「難民の地位に関する議定書」(一般的に、両者を総称して「難民条約」という。)に基づく、条約上の難民と呼ばれる者を指す。具体的には、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの(難民の地位に関する条約第1条A(2))」をいうが、本論文では、特に区別しない限り、難民とは、法的な難民のことをいう。

62 1965年、法務省参事官の池上努の著書で「国際法上の原則からいうと、(外国人を)煮て食おうと焼いて食おうと自由である。」という表現がされたことは(池上努『法的地位 200 の質問』(京文社、1965年)167頁)多くの書籍や論文等で批判的に引用されて有名である。表現方法が適切なものだったかどうかについては疑問が残るが、国益を優先して国内法で外国人の入国や在留に関して規制を加えることは、特別の条約に反しない限り、法的な問題がない。

また、1988年、当時、法務省審議官であった米澤慶治は、「幸いなことに、外国人を受入れるべきかどうかは、主権の行使としてわが国の意思に委ねられている。基本的には、わが国社会の発展に貢献するような影響が期待される外国人の受入れはこれを積極的に行い、そうでない外国人の受入れはこれを拒否するとの態度を堅持しなければならないと思うのである。」と、国の主権による出入国管理の独占性を承知した上で、国益を優先する受入れ方針を述べた。

米澤慶治「外国人労働者の受け入れは慎重に」知識 第11号(1988年)117頁参照。

(3) 人権の尊重が出入国管理行政に与える影響

出入国管理行政に影響を与える団体の影響力が比較的小さいことを述べたが、人権に関することについては、比較的考慮されているように見受けられる。これは、前述のとおり、日本が自由民主主義陣営に属する国であることによる、自由と平等に対する普遍的価値観と国内外からの人権侵害に係る指摘を無視できない事情による。言い換えれば、出入国管理行政を拘束する性格を有するものが、法的な裏付けのある人権に関する指摘である⁶³。

具体例を挙げると、難民の受入れについて、少なくとも、法的な難民と認められない者を受入れないことに法的な問題はない⁶⁴。しかし、「本国から逃れてきた人」についての日本の受入れ人数が先進国では比較的少ないことから、審査手続に対する批判や、人道上の観点から、法的な難民ではない「本国から逃れてきた人」をさらに受入れるべきとの意見も多い⁶⁵。

この批判に対して、法務省は、難民認定制度において、申請者の利益になるような制度改正を重ねた。この結果、本来の難民認定制度の目的に沿った申請とはいえない「濫用的申請」⁶⁶を招き、難民認定申請件数を急増させ、事務をひっ迫させる結果となった。

また、好ましくないとされた外国人を国外に追放する退去強制手続は、身体の拘束を伴うものであるが、入管法の規定によって退去強制令書が発付された外国人を無期限に収容することが認められていると解されているため、一部の外国人の収容

63 日本も、批准している条約等の外国人の人権に関する規定に従う義務がある。紙幅の関係上、詳細を述べることは控えるが、これを整理したものに、窪誠「国際人権法における外国人の人権」移民政策研究第3号(2011年)2-11頁がある。

64 難民条約には、難民の入国を認めるか否かについては規定がなく、難民条約を根拠に受入れなければならないということにはならない。このことについては、山上進『難民条約と出入国管理行政』(1982年、日本加除出版)23-31頁が詳しい。

65 2016年中の難民認定申請者数は1万,901人、同年中に処理されたのは、8,193人、難民認定されたものは26人であるが、条約上の難民に該当しないものであっても、法務省が本国の状況等により帰国が困難である者又は我が国での在留を認めるべき特別な事情がある等の特殊な事情がある者に対し、諸般の事情を考慮した上で在留を許可することがあり、これにより同年中に在留が許可された者は97人である。

法務省編『出入国管理(平成29年度)版第1部』61頁参照。

66 難民認定申請に係る「濫用的申請」については、法務省編『出入国管理(平成29年度)版第2部』93頁参照。

が長期化することもある。無期限に収容可能と解されているとしても、人権上の観点からの批判も多い（詳細は第4章で述べる。）

この批判に対して、法務省は、仮放免制度の弾力的運用という、長期収容者を仮放免する方法によって対応することとしたが、法的地位の不安定な仮放免者数の増加という新たな問題を招いた。

どちらの例も、出入国管理行政の負担を増大させる上、出入国管理行政の根幹に係る「好ましくない外国人の排除」に背反するものであった。法務省がこのような対応をしたのは、人権に係る指摘が出入国管理行政に影響を及ぼした証左である。この他にも、出入国管理行政に法的な義務付けがされているとはいえないものについて、外国人に「配慮」されているものは少なくない。

以上のとおり、出入国管理行政には、広範な裁量が認められているものの、外国人に対し、制限的な作用をするとき、法的な制限がないことのみをもって無限の恣意性が許されるのではなく、自由や平等に係る評価にさらされることとなり、それに対応しなければならない現実がある。

第3節 小括

出入国管理に関する広範な裁量が認められていることは、憲法的統制を全く受けないことを意味するものではない。判例が認める外国人の基本的人権の制限範囲、すなわち、前述のとおり、入国や在留に係る規制を通じた間接的制限の範囲は、外国人がそれまでに行った憲法が保障する基本的人権の範囲内の行為を、外国人在留制度によって入国や在留審査時に消極的要素として解し、入国や在留に係る許可申請を拒否（不許可と）したり、場合によっては退去強制ができることに限られ、直接的に外国人の基本的人権を侵すことまで許されているものではない。

また、最高裁判所が外国人在留制度の範囲内で外国人の憲法の基本的人権の保障を認め、かつ、憲法が人権保障や国際協調主義の精神を謳っていることから、出入国管理に係る国の裁量が無制限に許されるとはいえず、入管法等の規定の運用に

についても同様である⁶⁷。そして、具体的には、原則として、国の裁量は、自ら定めた外国人在留制度の枠内に制限されることとなり、外国人が入管法等の規定に基づいた外国人在留制度の中で許された活動をしているのであれば、新たに法律の形式で授権されない限り、裁量をもって退去強制等できないものと解される⁶⁸。

さらに、国による出入国管理についての「絶対的権限の法理」が存在するアメリカ(前述のとおり、入管法の母法はアメリカ移民法とされる。)ですら、出入国管理行政に憲法的統制がまったく及ばないとはいえないと指摘されている状況を鑑みると、日本での外国人の人権について、法形式で定められた外国人在留制度や関係法令によって授権された権限に基づく裁量によって運用された出入国管理行政が憲法の統制を全く受けないとはいえない。

このように、国の出入国管理行政についての広範な裁量が外国人の人権保障にどのように優越するのかについて、曖昧さがある。この曖昧さは、出入国管理行政に二面性を生じさせている。具体的には、政府が外国人に対して、国際法やマククリーン判決といった法的根拠に基づいて、国益を追求した強権的ともいえる振る舞いをする一方、前述の国際社会や国民からの人権侵害等の具体的な問題に基づく批判、公共政策の一般的評価基準に対しては、謙抑的ともいえる振る舞いをしていることがそれに当たる。

この二面性は、出入国管理の本質ともいえる特徴と国による建前との葛藤の存在を示唆するものである。現実的に、国家が国益を無視して外国人を包摂することは困難であり、かつ、そのような施策は、国力を減衰させる危険がある。国家間に競争的な関係が存在する一面を否定できないから、政府には、可能な限り、国益に合致する有利な条件で外国人を受入れる動機付けがされる現実が存在するが、あから

67 1988年、当時の法務省入国管理局登録課長黒木忠正は、近代法治国家において、外国人の入国の許否が国家の自由裁量に委ねられていることをもって、国家が恣意的に外国人の入国の許否の判断・処分を行うことは相当でない旨述べた。

黒木・細川 前掲書 49頁参照。

68 出入国管理には、多くの裁量基準が存在する。少なくとも、裁量基準のうち、公開されているものについては、その裁量基準を国の広範な裁量をもって覆す場合、裁判所から違法と判断される可能性が高く、国の裁量を統制する面がある。このことについては、山脇 前掲書 3-7頁が詳しい。

さまに政府がこれを公言することはない。あくまで、人権保障や国際協調の建前が強調される。ここに建前と国益追求の葛藤が生じ、特に、人権保障に関しては、前述の難民認定申請手続や長期収容に関する対応がされる顛末となる。

このことをさらに進んで検討すると、外国人の処遇改善は、政府が率先して行う性質のものではなく、国際社会や国民が望まなければ（何らかの形態で圧力を加えられなければ）生じないものといえる⁶⁹。

筆者は、このような特徴ある二面性のうち的一方について、建前という表現を用いたが、これが、最も実際に即していると考える。なぜなら、日本にとって厳しい状況下において、受入れ時に掲げた建前を放棄して、広範な裁量を根拠に国益を求めた事例があるためである。その事例の詳細は、第2章と第3章で述べる。

69 明石純一は、「受入国政府の入国管理上の振る舞いに変化を与えるのは、他国政府からの要請への対応や、国際社会の合意への同調を余儀なくされる場合であることが多いともいえる。例をあげれば、長らく『難民鎖国』と非難されてきた日本の難民政策は、NGO や人権団体の批判によって内側から変更されたことはなく、先進国からの圧力や国際環境の変化に応じて展開されてきた。」と指摘した。

明石純一「入国管理の「再編」とグローバルガバナンス 国境を越える人の移動をめぐる国家・市場・市民社会」国際日本研究第2号（2010年）1-38頁参照。

第2章 戦前からの出入国管理の変遷と戦後の朝鮮人の日本国籍喪失

本章では、幕末から第二次世界大戦後の主権回復までの出入国管理体制やその規制を概観した上⁷⁰、韓国併合以後に日本人とされた朝鮮に本籍がある人⁷¹と共に、元内地に本籍があった日本人⁷²が日本の主権回復時に日本国籍を喪失したことに焦点を当てる。

幕末から敗戦までの出入国管理については、法令や事実の存在に関して、先行研究に依拠した。朝鮮人の日本国籍喪失に関する先行研究や著書について、官公庁寄りのものでは、日本国との平和条約（いわゆる「サンフランシスコ平和条約」のこと。以下同じ。）発効による対人主権放棄に伴う結果としての日本国籍喪失との見方が強いが、初代入国管理庁長官が日本国籍喪失措置に違和感を抱いていたことは特記すべきことである。その他の研究では、それまでの国際慣習や日本が関係する平和条約で国籍選択権を認めていた事実に関するもの、日本国との平和条約による対人主権放棄が国籍選択権を認めないことまで含むことには飛躍があると解するもの、元々日本人で、朝鮮戸籍に編入された人の日本国籍を喪失させたことに対して批判するものなどがあるが、全体的に、朝鮮人に国籍選択権や二重国籍を認めずに日本国籍喪失を喪失させたことを否定的に捉えるものが多い。

筆者は、このことについて、戦後の吉田茂首相の文書、国籍法制定時の国会審議の状況、日韓国交正常化交渉の際の公文書に関する先行研究から、当時の日本政府の意図を分析した。その結果、日韓国交正常化交渉に係る日本側の記録に、朝鮮人

70 特に各時代の条約、勅令、省令の内容については、1997年文部省科学研究費助成補助金を受けた研究によって作成された村上義和・橋本誠一編『近代外国人関係法令年表』（1997年、明石書店）を参照した。

71 1910年8月22日に調印された「韓国併合ニ関スル条約」によって、大韓帝国臣民は、日本人となったが、内地の日本人とは戸籍が別に扱われた。朝鮮の戸籍と内地の戸籍の移動は、婚姻などによる入籍といった一定の条件の下に認められ、内地の日本人が朝鮮戸籍に入籍した例も少なくなかった。よって、平和条約締結時に日本国籍を喪失した「朝鮮に本籍がある日本人」には、朝鮮半島出身者のみではなく、内地で生まれた日本人も含まれた。一般的に、外国人につき、「〇〇人」という場合、「〇〇」の部分には国籍国名を充てるため、朝鮮人という場合、朝鮮国人という意味合いを示すが、「朝鮮に本籍がある日本人」と表記し続けるのは困難なので、本論文では、当時の「朝鮮に本籍がある日本人」について、便宜的に「朝鮮人」と表記し、日本国籍を喪失した後に本邦に在留する朝鮮人については、「在日朝鮮人」と表記する。また、台湾に本籍がある日本人についても同様とする。

72 当初、内地の戸籍に入っていたが、後に婚姻等で朝鮮の戸籍に入った者については、「元内地人」と表記する。

の永住許可について、出入国管理に認められる広範な裁量を活用する意図や、朝鮮人を退去強制できる方法を残す方針が示され、かつ、日本国籍を喪失させる対象者の範囲を簡明にするために、日本生まれで、後に朝鮮戸籍に入った日本人まで含めたことが明らかとなった。

このことは、外務省の条約局長を務めた人物が、聞き取り調査で朝鮮人の日本国籍を喪失させ、帰化申請を通じて選別する方針であったと述べたことや、戦後、社会保障等の法令に国籍条項を設けて、実質的に朝鮮人や台湾人を排除したことと矛盾しない。

以上のことから、筆者は、出入国管理や外国人に対する政策が、国益を追求し、ときに、外国人に対する処遇が疎かになることを否定しきれない面があるものの、特に、日本生まれ（元内地人）の日本人の日本国籍を国益と天秤にかけることや、日本国籍を一方的に喪失させた措置を肯定することはできないし、それまで日本人として利用してきた朝鮮人の日本国籍を一方的に喪失させたことは不義であったと考えた。

加えて、筆者は、日本国籍を一方的に喪失させた措置の善悪はともかくとしても、国には、ときに、受入れ時の建前を放棄して、そのようなことを恣意的に行う危険性があることを述べた。

戦後、現在のように在日朝鮮・台湾人以外の在留外国人数が増加する前は、外国人のほとんどを韓国又は朝鮮（北鮮）人が占めており、出入国管理行政の中心的課題は、朝鮮人（在日朝鮮人）に対するものであった。日本人であった彼らが、戦後に外国人とされたことは、様々な問題を招いた。そして、日本の主権回復と共に彼らが日本国籍を喪失することとなったことは、出入国管理の特徴が関係していることから、この問題を扱う⁷³。詳細は、以下のとおりである。

73 本章では、朝鮮人の日本国籍喪失の問題を扱うが、日本国籍を喪失させられたのは、朝鮮人と台湾に本籍があった者である。台湾に本籍があった者についても、日本国籍喪失に伴う問題が存在し、台湾が朝鮮半島よりも長期に日本の領土であったことから、むしろ、朝鮮人のそれよりも重大な影響を受けたとも考えられるが、本論文では、論点を明確にするために、朝鮮人の日本国籍喪失に焦点を当てる。なお、歴史的事実に係る事柄については、必要に応じて台湾人の処遇等にも触れる。

第1節 幕末期から第二次世界大戦までの出入国管理

国家は、古代から、領域内の外国人について管轄権を有する。山田三良は、外国人に対する国家の法制の変遷について、第一期の敵視主義、第二期の賤外主義、第三期の排外主義、第四期の相互主義、そして第五期の平等主義の「五期五主義」と分け、敵視主義から内外人平等へと経過し、あるいは、経過しつつあり、通商の衡平待遇と内外人平等の原則が経済的協調と世界平和のために不可欠な条件であるから、そのための国際条約成立に努力しなければならない旨指摘した⁷⁴。

幕末期から明治時代まで、条約の規定を中心とした出入国管理が行われるが、大正時代以降、内務省令を中心として行われるようになる。本節では歴史的事柄ごとにその変遷を概観する。

1 幕末期の開港

幕末期の1858年（安政5年）、江戸幕府は、アメリカ、イギリス、フランス、ロシア、オランダとの間に修好通商条約（安政の5か国条約と呼ばれる。）をそれぞれ締結した。それ以前の1854年にアメリカと日米和親条約を締結したのを皮切りに、イギリス、ロシア、オランダとも和親条約を結び、下田や函館等を開港し、鎖国政策が終焉を迎えることとなるが、安政の5か国条約の締結によって、開国が最終的に確定した⁷⁵。近代における出入国管理は、これらの条約締結によって始まったといわれている⁷⁶。

安政の5か国条約には、開港する港やそこからの外国人の行動範囲に係る「遊歩の規程」が設けられた。たとえば、日米通商修好条約では、第7条に開港地ごとのアメリカ人の行動範囲が定められ、基本的には開港地から周囲約10里（約39キロメートル）以内とされ（長崎にあっては御領所内、新潟にあっては後日決定するとされた。）特に神奈川では、江戸方向には六郷川（多摩川）筋まで、兵庫では、京都から10里以内に入ってはならない旨定められた。また、行状が悪く、領事裁判を

74 山田三良『国際私法』（1941年，有斐閣）275 - 294頁参照。

75 畑野勇ほか共著『外国人の法的地位 国際化時代と法制度のあり方』（2000年，信山社）27頁参照。

76 黒木忠正・細川清 前掲書5頁参照。

求められるなどした者は、居留地から1里以上外に出てはならず、かつ、日本奉行所から「國地退去の儀」をアメリカ領事に通知し、1年を超えない間に退去期限を定める旨規定された。

このように、安政の5か国条約は、外国人を江戸や京都に近づけさせないという趣旨を含む出島方式の延長と考えられる居留地制度により行動範囲を制限し、かつ、国外退去に関する規定を有した条約であり、攘夷思想の強かった自国民との衝突を避けつつ、一部に外国人の管理を意図した内容を含むものであった。

2 日清戦争

日本が開国した後、諸外国から多くの商人が使用人として中国人を伴って来日した。1871年、日清修好条規が結ばれたが、この条約は、相互に治外法権を認め合うことが定められたことに特徴がある対等条約であり、開港場における商人の往来や貿易を相互に認め合う内容のものであった（第7条）。

1894年8月1日、日本は清国に宣戦を布告、日清戦争が勃発し、同月4日、政府は「帝国内ニ居住スル清国臣民ニ関スル件(勅令第137号)」を公布、同日施行した。それには、清国臣民は、本令発布20日以内に居住地の府県知事に対する住所、職業、氏名の登録を請求し、登録証書の交付を受けること（転居時は3日以内に請求すること。）と規定し（第2条から第4条）、この登録を請求しない者、日本の利益を害する所為のある者、秩序をびん乱する嫌疑のある者に対し、府県知事が退去強制を行うことができると定められた（第5条及び第6条）。また、本令発布後以降は、府県知事を経て内務大臣の特許を得なければ、清国臣民は日本に入国することは許されないことも規定された（第9条）。本勅令は、清国人に登録を義務付け、その動向を管理し、日本の利益に反する者を退去強制することを規定したもので、現在の出入国管理に近いものがあった⁷⁷。

77 本令発布について、その管理の方式について、「外国人に登録を要求し、これにもとづいて外国人の動向を逐一管理しようとする考え方、国益に反すれば退去強制をせまるというやり方は、今日まで引きつがれている出入国管理と外国人登録に関する法令の原型ともいえるべきである。」と述べ、当時（出版年の1992年）の出入国管理

3 治外法権の回復

1894年7月、日英通商航海条約の改正条約の締結により片務的領事裁判制度が廃されたことにより、英国人の内地雑居が認められ、日本の全領域内の旅行と居住が認められることとなった。同様の条約は、アメリカ、ベルギー、ポルトガル、イタリア、ドイツ、フランス、オーストリア、スイス、オランダとの間にも締結され、条約締結から5年後に実施されるものとされた⁷⁸。

それに伴って、1899年7月8日、「宿泊届其ノ他ノ件（明治32年内務省令第32号）」が公布された。これは、一般的に外国人の登録を罰則をもって強制する規定を備えたものであった。具体的には、90日以上同一市町村に居住する目的で居住する外国人は、自身とその家族について、氏名、国籍、職業、年齢、居住地、居住年月日、前居住地、外国における住所及び家族の続柄について、居住の日から10日以内に所轄の警察署に届出ること（第3条）警察署は登録簿を備え置き、外国人からの届出や戸籍吏から通知された事項を登録すること（第7条）外国人が登録事項に関する警察官の尋問を受けた場合に応える義務及び外国人が警察官から旅券等の提示を求められた際の提示義務（第9条）第9条の警察官の尋問に対し、答えなかったり、虚偽の回答をした者に対する罰金規定（第10条）本令による届出を義務づけられた事項に対し、届け出なかった者に対する科料及び虚偽の届出をした者に対する罰金規定（第11条）が設けられた。

また、1899年7月28日、「条約又ハ慣行ニヨリ居住ノ自由ヲ有セザル外国人ノ居住及営業等ニ関スル件（明治32年勅令第352号）」が公布された。これにより、それまでの条約によって日本の全領域内の旅行と居住が認められた欧米人以外の外国人にも、それまでの居留地及び雑居地以外での居住や営業等が許されることとなった（第1条）。但し、労働者は、行政官庁の許可を得ない限り、それまでの居留地及

への連続性を論じたものがある。

アジア人労働者問題懇談会編『侵される人権・外国人労働者』（1992年，第三書館）234頁（内海愛子執筆部分）参照。

78 畑野勇ほか 前掲書 32 頁参照。

び雑居地以外での居住及び業務を行うことを禁じられた（第1条但書）⁷⁹。

本令によって、一般労働者の入国は原則として禁じられることとなった。これは、資本主義経済の勃興期で安価な労働力を必要とした時期に、未然に中国人単純労働者の移住を防止する措置と指摘された⁸⁰。

4 第一次世界大戦

明治時代、日本は、外国人の入国について、自由で開放的な方針であり、また、西洋諸国においても外国人の入国に寛大で、アメリカでも日本人の移住に配慮があった⁸¹。しかし、大正時代に入ると、国際的緊張が高まり、1914年7月、第一次世界大戦が勃発し、日本も同年8月に参戦した。このような国際情勢緊迫化の影響を受けて、出入国管理体制が強化されることになった。

1917年1月24日、「外国人ノ入国ニ関スル件（大正7年内務省令第1号）」が公布された。本令では、現在の入管法の規定にもある上陸禁止事由が日本で初めて整備され、外国人が日本に入国するために旅券及び査証が必要であることが規定された⁸²。また、本令の上陸禁止事由にも旅券又は国籍証明書を所持しない者について規定され（第1条第1項第1号）、査証があることを必要とした（同条第2項）。このほか、上陸禁止事由には、日本の利益に反する行為をし、または、敵国の利益を図るおそれのある者（同条第1項第2号）、公安を害し、または、風俗を乱すおそれのある者（同項第3号）等が規定された。

79 該当する労働者は、農業、漁業、鉱業、土木建築業、製造業、運搬及び挽車業、仲仕業その他雑役に關する労働に従事する者とされた（明治32年内務省令第42号）。

80 黒木・細川 前掲書8頁参照。

具体的には、第1条に「外国人ハ条約若ハ慣行ニ依リ居住ノ自由ヲ有セサル者トイヘドモ従前ノ居住地及ビ雑居地以外ニ於テ居住、移転、營業ソノ他ノ行為ヲ為スコトヲ得但労働者ハ特ニ行政官庁ノ特許ヲ受クルニ非ザレバ従前ノ居留地及雑居地以外ニ於テ居住シ又ハ其ノ業務ヲ行ウコトヲ得ス」と規定された。「条約若しくは慣行によって居住の自由を有する者」は、欧米系外国人であり、「居住の自由を有しない者」とは、アジア系外国人とりわけ中国人を意味していた。その上、この但書き以降の行政官庁の特許は、ほとんど付与されず、実質的には、中国人労働者入国禁止法としての機能を果たしたことが指摘された。

中村義幸「退去強制法研究序説（1）」拓殖大学論集第137号（1982年）95-96頁参照。

81 畑野勇ほか 前掲書42頁参照。

82 この査証制度は、第一次世界大戦当時、自国の利益に反する好ましくない外国人の入国を禁止する目的で各国政府にひろく整備されたが、同大戦終了後も同制度が残った。

畑野勇ほか 前掲書45頁参照。

そして、外国人は、警察官吏の求めに応じて旅券又は国籍証明書の提示義務と、警察官吏からの必要な取り調べに対し、真実の陳述をする義務があるとされ（第 3 条）それに違反したり、偽造旅券や国籍証明書を使用したり、不正な方法で査証を受けた者について、地方長官が上陸を禁止し、または、退去を命じることができる規定も設けられた（第 4 条）。

5 大東亜戦争

第一次世界大戦後、しばらくの間、世界が平和となり、欧米諸国と同様に日本も査証の相互免除協定を締結するなどし、相互通行の容易化を図った。しかし、日本の軍国主義化が進む中、満州事変、支那事変、第二次世界大戦と戦時色が強まっていき、防諜上の観点から出入国管理も強化されていった。

1939 年 3 月 1 日、「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件（昭和 14 年内務省令第 6 号）」が公布され、同年 5 月 1 日に施行された。本省令は、「宿泊届其ノ他ノ件（明治 32 年内務省令第 32 号）」及び「外国人ノ入国ニ関スル件（大正 7 年内務省令第 1 号）」を廃止し、一本化したものであった。「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件（昭和 14 年内務省令第 6 号）」は、外国人の 15 日以上滞りを「入国」、15 日未満の滞りを「通過」と規定し（第 1 条）上陸禁止に係る規定も、大正 7 年内務省令第 1 号は、「其ノ上陸ヲ禁止スルコトヲ得」とされていたものが、「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」では、「入国又ハ通過ヲ禁止スベシ」とされ、表現上、裁量的上陸禁止から、必要の上陸禁止の規定となった（第 2 条）。

また、滞在期間の延長は、通過する外国人には認められなかったが、入国する外国人には認められ（第 7 条）旅館主等に対し、外国人が宿泊した場合に 12 時間以内に当該外国人の氏名・国籍・住所・年齢・職業・上陸地・前夜宿泊地・行先地・投宿目的を所轄の警察署長に届出る義務を課し（第 8 条）旅券又は国籍証明書を取得できない外国人が中国又は満州国へ旅行する場合は、居住地の警察署長に旅行証明書の下付を願い出るように規定された（第 12 条）。

以上のとおり概観した「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」は、「外国人ノ入国ニ関スル件」に引き続き、警察行政として実施された。入国及び在留に係る取締は警察の権限に属し、外国人は、警察官の査閲によって何らの理由も告げられることなく入国や通過を禁止され、入国禁止や退去命令に対して異議を申し立てることができず、警察の裁量が大きいものであった⁸³。

その後、1941年12月8日には日本軍によるハワイ島真珠湾攻撃が実施され、いわゆる太平洋戦争が勃発し、翌9日、「外国人ノ旅行等ニ関スル臨時措置令(昭和16年内務省令第31号)」が制定された。日本にいる外国人に対し、内務大臣が指定した区域⁸⁴に内務大臣の許可を受けずに居住・立入することの禁止(第1条) 居所又は住所を所轄警察署長に届出、新たに来訪した外国人は入国時に警察官吏の査閲に際して記載した行先地に到着後24時間以内に届出(第4条) 地方長官の許可を受けずに道府県外への旅行を禁止(第5条) 居所又は住所を移転したときの24時間以内の届出の義務付け(第8条)が規定され、これらに違反した者は、3月以下の懲役もしくは禁錮又は100円以下の罰金に処すと規定された(同令第11条)。

戦争の激化に伴ってこれらの2令が順次制定されたが、「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件」は、日中戦争時における中国又は満州国への旅行について規制し、「外国人ノ旅行等ニ関スル臨時措置令」は、外国人の居住や移動をそれまでになかった懲役刑をもって管理を徹底した。当時の戦時下という状況に伴う防諜の必要に対応し、外国人の在留管理を強化したものであった。戦時下における外国人管理は、懲役刑まで備えた規制が法律ではなく省令の形式で行われていたことが特徴的とい

83 香山直之は、「外国人ノ入国、滞在及退去ニ関スル件(昭和14年内務省令第6号)」について、満州事変、支那事変を経て、第二次世界大戦に突入しようとする戦時色濃厚な時代において、防諜的意味を含めて外国人取締を最大の目的として制定されたものであって、いわば、非常時立法的なものである旨述べた。また、「この警察官の裁量による外国人管理は、取締的観念に墮して峻厳を極め、人権の侵害又は善意の外国人に対する不当な処分等を伴い易く、戦時下にあった当時の日本としては、或いは止むを得ない措置であったであろうが、この内務省令の施行が、外国人に対して少なくとも良き印象を与えたとは謂い得ないであろう。」と述べた。同人が警察の裁量が大きい外国人管理について、適切とは評価していなかったといえる。

香山直之 前掲書 216-220 頁参照。

84 具体的な地域は、昭和16年内務省告示第647号で示されたが、要塞地帯、軍港要港、陸軍輸送港、沖縄県、伊豆七島や硫黄列島等南方島しょ部の他、16道府県の市郡が制定され、広範な地域に外国人の立入が禁止された。

えるが、この外国人管理は終戦まで維持されることとなった。

第2節 朝鮮人に対する処遇

1 韓国併合から敗戦までの朝鮮人の地位

1910年8月22日に調印された「韓国併合ニ関スル条約」⁸⁵によって、大日本帝国は、大韓帝国を併合、朝鮮半島を領有し、大韓帝国臣民も日本人となった⁸⁶。朝鮮人は、大韓帝国が大日本帝国の保護国下にあった1909年4月1日に施行された「民籍法」(隆熙3年3月4日法律第8号)により、身分を公証された。その後、1923年7月1日に施行された「朝鮮戸籍令」(朝鮮総督府令第154号)によって、この朝鮮戸籍に搭載されている者が朝鮮に属する者とされた⁸⁷。

韓国併合によって日本人となった朝鮮人は、1952年4月28日の日本国との平和条約発効まで日本国籍を有していたが、内地の日本人とは戸籍を別に扱われるなど、区別して扱われた上、内地の経済・治安上の問題から内地への渡航について様々な制限を受けるなど、その処遇についても内地の日本人と差異があった。そして、戦時体制下の労働力として内地へ渡航させられるなどした朝鮮人は多数に上ったが、そのような朝鮮人が戦後の出入国管理行政の重要な位置を占めることとなった。

2 敗戦までの朝鮮人の処遇

1910年8月の韓国併合後、朝鮮人は外国人ではなくなり、「条約又ハ慣行ニヨリ

85 「韓国併合ニ関スル条約」は、1910年8月29日に公布され、即日施行された。また、同日公布された勅令第318号は「韓国ノ國號ハ之ヲ改メ爾今朝鮮ト稱ス」と規定し、韓国は朝鮮と呼称されることとなった。

86 朝鮮の統治は朝鮮総督府によって行われたが、「朝鮮総督府管制」(明治43年9月30日勅令第354号)第3条には、朝鮮総督が天皇に直隷することが示され、内地政府の下部組織ではなかった。また、朝鮮総督は、軍事、行政、立法について広範な職掌を有し、内地政府に拘束されなかった。このことは、台湾総督が内閣総理大臣あるいは所管の大臣の監督を受けることとされていたことと比較すると、その権限が大きかったといえる。

このように、朝鮮人は、内地と異なる統治機構により、適用される法律も内地の日本人とは別であり、帰属するのは朝鮮であったが、その朝鮮は日本が領土主権と対人主権を有しているのであるから、朝鮮人は日本人であるということになる。

朝鮮総督の権限等については、大原太幹ほか「統監府・朝鮮総督府の組織変遷について」北の丸 国立公文書館報第50巻(2018年)93-125頁が詳しい。

87 朝鮮における朝鮮戸籍作成の経緯や内地の民法の援用等の状況については、趙慶済「『共通法』2条3条に關する小考」立命館法学(2013)年第6号289頁-320頁が詳しい。

居住ノ自由ヲ有セザル外国人ノ居住及營業等ニ関スル件」の対象から外れ、一般労働者として内地に来ることが可能となった。これにより、朝鮮人に対する労働者募集が日本人の労働者ブローカーによって行われることとなった⁸⁸。

1911年末時点で内地に在留していた朝鮮人は、2,577人であった。当時、朝鮮では急激に人口が増加したが(1910年には約1,300万人であったが終戦前には約3,000万人に達していた。) 鉱工業が未発達な朝鮮内では吸収されず、低賃金労働者として内地に渡ることとなり、1930年には約40万人に達した⁸⁹。

このように、韓国併合以降、特に1910年代後半から内地における朝鮮人人口の増加が顕著になった。そして、朝鮮人は、外国人でないものの、防諜や治安、経済的理由から、日本本土への渡航につき、以下の規制の影響を受けた。

1919年、「朝鮮人ノ旅行取締ニ関スル件(大正8年朝鮮総督府警務總監令第3号)」が制定された。これは、3・1独立運動に対する治安措置として、朝鮮人の海外旅行に所轄警察署の旅行証明書が必要と規定したものであった。

1920年代に入ると日本内地が不景気となり、失業問題が顕在化し、朝鮮人流入が否定的な影響をもたらすという見方が強まった。1925年に日本内地在住の朝鮮人が13万人を超えそうになると、内務大臣が朝鮮総督府に渡航朝鮮人の渡航制限を要望し、1925年10月から、釜山水上警察署が、就職先が不確実な者や日本語不解者、旅費以外の所持金が10円以下の者の日本内地への渡航を「諭旨」という形で阻止することとなった。そして、1928年7月から地元駐在所で渡航証明書が発給されるようになり、釜山港での「諭旨」審査と渡航証明書発行の2重のチェックが実施され、相当数の朝鮮人の日本内地への渡航が阻止された⁹⁰。さらに、1932年10月、朝鮮総督府によって日本内地に渡航する朝鮮人全てに、所轄警察署が発給する身分証明書

88 アジア人労働者問題懇談会編 前掲書 235頁(内海愛子執筆部分)参照。

89 法務省入国管理局編『出入国管理の回顧と展望(昭和55年度版)』(1981年,大蔵省印刷局)72頁参照。

90 外村大『日本帝国における移住朝鮮人労働者問題』日本労働研究雑誌 2007年5月号(No.562)90-97頁参照。また、同論文が引用している朝鮮総督府発行の「最近に於ける朝鮮治安状況」の1933年版と1938年版を基にした表によれば、釜山港から1926年に2万1,407人、1927年に5万8,296人、1928年に4万7,297人が日本内地への渡航を阻止された。

の携帯が義務付けられることとなった。

1934年10月30日、政府は、朝鮮人が日本内地への移動についての問題認識を示した「朝鮮人移住対策ノ件」を閣議決定した⁹¹。これは、政府が朝鮮人の内地渡航を問題視したもので、朝鮮の農村振興や窮民救済等の朝鮮で朝鮮人を安住せしめる措置、朝鮮人を満州や北鮮に移住させる保護助成措置、朝鮮内における内地渡航熱を抑制、渡航諭止及び密航取締の強化、内地事業者に対する新規の朝鮮人雇入れを差し控えるように勧告するといった朝鮮人の内地渡航の抑制措置が具体策として示された一方、朝鮮人保護団体の強化や朝鮮人密集地域の保安衛生や生活状況の改善向上といった、日本内地における朝鮮人の指導融和と内鮮融和のための措置も示された。

このような朝鮮人の内地渡航を抑止する政策は、1937年からの日中戦争によって転換することとなった。戦時体制下における国民動員計画には朝鮮人労務者も含まれることとなり、1939年9月から企業主による朝鮮内の指定された地域での渡航希望者の募集が行われた。1942年2月から、その募集は、総督府のあつ旋によって行われ、1944年9月からは、国民徴用令によって行われた⁹²。

このように、朝鮮人の内地渡航が時期によって制限されたり緩和されたりしたことは、日本の資本主義が、朝鮮を基本的に安価な労働力の供給源として位置づけたことに加え、朝鮮人労働力の移入による日本社会の緊張激化を回避するために、朝鮮人移入を政府の政策によって人為的にコントロールしたと指摘された⁹³。

また、戦争遂行体制強化に伴う国内の労働力不足により、朝鮮人労働者が大量に移入するようになった時期の1939年、朝鮮人の生活指導や強化指導を実施し、「内

91 「朝鮮人移住対策ノ件」は、朝鮮南部は人口が過密しており、生活困窮者が多く、日本に渡航する者の急増により、日本内地人の失業や就職難を深刻なものにしていること、朝鮮人関係の犯罪や借家紛争が起き、「内鮮融和」を阻害し、治安上においても憂慮すべき事態を生じつつあるという問題意識を示していた。

92 法務省入国管理局編 前掲書（1981年）73頁参照。

また、朝鮮人の動員や徴用については、公益財団法人日韓文化交流基金『日韓歴史共同研究報告書（第1期）第3分科篇下巻』（木村幹執筆部分（第2部 日本の植民地支配と朝鮮社会 第7章 戦時体制下の総動員）「総力戦体制期の朝鮮半島に関する一考察 - 人的動員を中心にして -」（2005年）321-344頁が詳しい。

93 大沼保昭『単一民族社会の神話を超えて』（1987年、東信堂）24-25頁参照。

鮮一体」を図った財団法人中央協和会が発足した。中央協和会は、民間団体の形をとっていたが、厚生省内に事務所がおかれ、費用の大半が国庫によって賄われる組織で、警察と密接に連携し、一般的には警察署長が協和会支部長となり、要職には特別高等警察課員が就いた⁹⁴。そして、協和会は、形式的には警察機構と別な組織形態をとったものの、協和会の幹部の多くには警察官が配置され、実質的には警察と一体のものとして活動した。政府は、内鮮一体を進めていたが、一方では、特別高等警察の事務分担に「朝鮮人各種団体視察並びに名簿整理」を規定するほど、朝鮮人を警察の監視下に置いた⁹⁵。

3 敗戦から平和条約発効までの朝鮮人の管理体制及び朝鮮人の処遇

日本が占領された直後の出入国管理行政の課題の中心は、外地からの日本人引き揚げと朝鮮人や台湾人の処遇に関するものであった。日本が1945年9月2日に降伏し、出入国管理も含め、主権が連合軍最高司令官の制限の下に置かれることとなったが、占領初期、外国人の出入国は連合軍の用務を帯びる者以外は認められなかった。同年11月1日に「日本占領及び管理のための降伏後における初期の基本指令」が発せられ、連合軍の捕虜や非軍人、中立国民の扱いが定められた。また、台湾人や朝鮮人については、軍事上の安全が許す限り、解放民として扱い、希望に応じて本国に送還されることがあるとされた。

1946年2月17日、連合軍最高司令官は、「朝鮮人、中国人、琉球人及び台湾人の登録に関する覚書」を発出した。これに基づいた登録の結果、朝鮮半島出身者については、64万7,006人が登録、51万4,060人が引き揚げ（帰国）を希望し、終戦時、約200万人いた朝鮮人のうち、約130万人が1946年3月末までに朝鮮に引き揚げた。その後、朝鮮半島への引き揚げは低調になったが、1950年6月に朝鮮動乱が勃発し、引き揚げが打ち切られるまでの間に、計約150万人が引き揚げ、約50万

94 協和会組織については、尹健次『渡日・解放・帰還』神奈川大学人文研究報第51巻（2014年）55頁参照。

95 樋口雄一『協和会：戦時下朝鮮人統制組織の研究』（1966年，社会評論社）105-129頁参照。

人が個人の意思で日本に在留することとなった⁹⁶。そして、中国人約4万人、台湾出身者約2万4,000人が1949年までに引き揚げた⁹⁷。

約64万人の朝鮮人のうち、約51万人が引き揚げ(帰国)を希望していたものの、約50万人が日本に在留することになった理由には、終戦当初、民族独立に沸き立ったものの、その後に祖国の情勢を知るにつれ、様子見するように心変わりしたことや、朝鮮半島へ通貨1,000円及び荷物250ポンド以上の持ち出しが禁止されていたことにより、朝鮮半島に生活基盤がない人はこれを持ち帰っても生活の見通しが立たなかったことなどが指摘された⁹⁸。

1946年4月2日、連合国最高司令官は、「日本における非日本人の入国及び登録に関する覚書」を発し、外国人の入国許可を連合国最高司令官が与えること、内務省で外国人の登録を行うことが命じたが、「逆流」と呼ばれる朝鮮半島からの密航による不法入国が増加した。

1946年5月、連合国最高司令官は、「本国に引揚げた非日本人は、連合国最高司令官の許可のない限り、商業交通の可能となるまで、日本に帰還することは許されない」旨指示し、翌6月には「日本への不法入国の抑制に関する覚書」を発し、日本政府に対し、不法入国防止を指示したが、不法入国者は増加し、1946年末までに検挙された不法入国朝鮮人は1万7,733人に達した⁹⁹。実際にはその数倍の朝鮮人が不法入国したと推測された¹⁰⁰。

1947年5月2日、連合国最高司令官の指示もあり、「外国人登録令(昭和22年勅令207号)」が公布、施行された。本勅令では、連合国軍関係者以外の外国人の当分

96 1946年夏以降、朝鮮人に対する連合国軍総司令部や日本政府の勧誘にもかかわらず、引揚げは低調となり、1946年4月から同年末までの引揚げ者は8万2,900人となり、翌1947年は8,392人、1948年から1950年までの間は年間2~3千人台となった。そして、日本に残った者の多くが、早くから日本に来住し、日本社会に安定した生活の基盤を築いた者であったとされる。

法務省入国管理局編 前掲書(1981年)75頁参照。

97 黒木・細川 前掲書15-17頁参照。

98 後藤光男「日本国憲法法制史における『日本国民』と『外国人』」比較法学第45巻3号(2012年)1-18頁参照。

99 法務省入国管理局編 前掲書(1981年)76頁参照。

100 黒木・細川 前掲書16頁参照。

の間の日本への入国禁止（第3条）と外国人の市区町村長に対する登録義務（第4条）が課せられ、外国人登録証明書の携帯が義務付けられた（第10条）。登録義務や登録証携帯義務は、罰則が設けられ（第13条）同条に係る罪により禁固以上の刑に処せられた者（第16条第2号）や、第13条違反で刑に処せられたもので再度同条に違反する行為があった者を退去強制の対象者とした（第16条）。本勅令で特に注目すべきなのは、「台湾人のうち外務大臣が定める者及び朝鮮人は、この勅令の適用については、当分の間、これを外国人とみなす。」（第11条第1項）と規定されたことであった。この条文によって、日本国籍を有する外国人が創作され、当時の解放民族意識の盛んな一部の朝鮮人が同勅令に基づく登録に激しく反対した¹⁰¹。

1949年6月22日、連合国最高司令官は、「入国管理部設置に関する覚書」を発し、政府は、それを受けて、8月10日、「出入国の管理に関する政令（昭和24年政令第299号）」を定め、外務省管理局に入国管理部を置いた。外国人登録を法務府民事局（都道府県、市町村によって実施された。）違反取締を法務府検察局、収容を厚生省引揚援護庁、護送及び送還を国家警察がそれぞれ行い、その連絡調整に入国管理部が当たっていた。

1950年9月15日、連合国最高司令官は、「入国に関する覚書」を発し、入国関係全般にわたる機構の確立を求め、これを受けた日本政府は、同年9月30日、「出入国管理庁設置令（昭和25年政令第295号）」を制定し、同年10月1日、外務省の外局として出入国管理庁が設置され、出入国管理が統一的機構によって行われるようになった。また、連合国最高司令官から、出入国及び退去強制の手続を含んだ全般的な法令を制定するように勧告があり、1951年10月4日、現行の入管法の元である「出入国管理令（昭和26年政令第319号）」が制定された¹⁰²。

そのような経緯を経て、1952年4月28日、日本国との平和条約が発効し、出入国管理の権限も日本に戻った。いわゆるポツダム政令である出入国管理令は、ポツ

101 法務省入国管理局編 前掲書（1981年）77頁参照。

102 入国管理庁設置に関する経緯については、法務省入国管理局編 前掲書（1981年）78-80頁参照。

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)によって、法律としての効力を与えられることとなった。

第3節 朝鮮人に対する日本国籍喪失措置

1 法務府民事局長通達による国籍喪失措置の概要

朝鮮人及び台湾人は、前述の外国人登録令により外国人とみなされた。その後、彼らの日本国籍は、1952年4月19日付民事甲第438号法務府民事局長が発した「平和条約に伴う朝鮮人、台湾人に関する戸籍事務の処理について(通達)」に基づいた事務処理によって、日本国との平和条約発効と共に、一方的に喪失させられた¹⁰³。その内容は、「第一 朝鮮及び台湾関係」の「(一)」で、朝鮮及び台湾領土の放棄に伴い、朝鮮人及び台湾人は、内地に在住している者を含めて全て日本の国籍を喪失すること。「(三)」で、元内地人であった者も、条約の発効前に朝鮮人又は台湾人との婚姻、養子縁組等の身分行為により内地の戸籍から除籍されるべき事由が生じた者は、日本の国籍を喪失すること¹⁰⁴。「(五)」で、国籍喪失後に朝鮮人及び台湾人が日本国籍を取得するためには、帰化の手続によることとしつつ、国籍法の帰化要件を緩和する規定について、朝鮮人や台湾人は該当しないことが示された¹⁰⁵。

103 国立公文書館デジタルアーカイブホームページ掲載の簿冊標題「総理府公文・巻33・昭和27年」の文書及びそれに所収された「平和条約に伴う朝鮮人台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理について」を参照。

<https://www.digital.archives.go.jp/> (2018年10月4日取得。)

南川文里は、朝鮮出身者及び台湾出身者を中国残留邦人と同様に「非移動」を「選んだ/選ばざるを得なかった」人々と位置づけ、外国人となったことについて、「国内の植民地出身者を『外部化』して、成長の神話を描いた」と指摘した。

南川文里「戦後期における出入国管理体制の成立と『非移民国』日本」立命館言語文化研究第29巻第1号(2017年)137-144頁参照。

104 具体的内容は、「もと内地人であつた者でも、条約の発効前に朝鮮人又は台湾人との婚姻、養子縁組等の身分行為により内地の戸籍から除籍せらるべき事由の生じたものは、朝鮮人又は台湾人であつて、条約発効とともに日本の国籍を喪失する。なお、右の者については、その者が除かれた戸籍又は除籍に国籍喪失の記載をする必要はない。」である。

105 具体的内容は、「条約発効後に、朝鮮人及び台湾人が日本の国籍を取得するには、一般の外国人と同様、もつぱら国籍法の規定による帰化の手続によることを要する。なお、右帰化の場合、朝鮮人及び台湾人((三)において述べた元内地人を除く。)は、国籍法第五条第二号の「日本国民であつた者」及び第六条第四号の「日本の国籍を失つた者」に該当しない。」である。

2 国籍法改正審議の内容

新憲法施行に伴って国籍法も内閣提出の法案によって改正されることとなった。1950年5月4日に成立した、国籍法（昭和25年法律第147号）の審議において、1949年11月25日、当時の法務府総裁の殖田俊吉は、参議院法務委員会において、朝鮮人について、日本国籍を有しているのであるから、厚生や労働について、日本人並みに扱われるべきという認識を示した上で、「大韓民国が、朝鮮人を自分の国籍に属する者として取扱いますのは、これ亦いたし方ないといひます。二重国籍はそこに認められるのであらうと思ひます。」と述べた¹⁰⁶。その後の衆議院本会議において、法務委員会理事として報告をした田嶋好文は、「現在日本にある朝鮮人、台湾人等の国籍に関する重要な問題は講和会議の後でなければ解決することの困難なることを了承したのであります。」と述べ、朝鮮人らの国籍の問題を国籍法では触れずに国籍法の成立を図り、可決された¹⁰⁷。

3 国籍喪失措置に係る最高裁判所の判断

日本国籍喪失措置の合法性については、最高裁判所の判断が示されている。元来日本人であったものの、1935年に朝鮮人と婚姻入籍し、朝鮮戸籍に入り、内地戸籍から除籍された者が日本国籍存在確認請求訴訟を提起し、上告に至ったが、最高裁判所は、日本国との平和条約では、朝鮮の独立の承認と権利や権原の放棄を規定し

106 殖田俊吉の1949年11月25日の参議院法務委員会での発言について、詳細な内容を以下に示す。

「大韓民国が、朝鮮人を自分の国籍に属する者として取扱いますのは、これ亦いたし方ないといひます。二重国籍はそこに認められるのであらうと思ひます。併し只今のところ、日本は大韓民国と直接外交関係を持つておらないので、大韓民国の政治が日本におります朝鮮人に及んでおりますや、おりませんや、これらもはつきり分りません。いろいろなことを申して参りますが、日本政府として大韓民国の意見に直ちに接触するわけには参りません。大韓民国といたしましては、代表者が司令部に参りまして、意見を述べるようであります。直接私の所へ申して参りましたのは、公の交渉としては受付けておりません。朝鮮人の問題は、今のところそういうわけでありますから、甚だ曖昧なる状態にあることは、これは止むを得ないのであります。そこで国籍法を今のお話のごとく新憲法によつて改めて、そうしてこれらの問題を解決したらどうかというお話があるのであります。その点も我々の方といたしましても、従来より考えておりまして、研究いたしておるのであります。只今のところ、講和会議で本当に條約が決まるまでは、先ずとにかく曖昧でも何でも、現在のそのままにして置くより外ないという結論に達しましたので、実はそのままになつておるのであります。国籍法を最終的に決める段階に達しておりません。研究は努めてしておるのであります。」

第6回国会参議院法務委員会会議録第3号1頁参照。

107 第7回国会衆議院会議録第37号27頁参照。

ており、領土主権だけでなく対人主権をも放棄したとし、朝鮮に属するべき人に対する主権を放棄したことは、このような人について、日本の国籍を喪失させることと判示した。また、朝鮮に属するべき人については、韓国併合後に朝鮮人としての法的地位を持った人とし、具体的には、朝鮮戸籍令の適用を受け、朝鮮戸籍に搭載された人とした。さらに、内地戸籍から除籍され、朝鮮戸籍に搭載された者につき、「法律上から見るかぎり、まったく朝鮮人と同じであり、朝鮮人にほかならなかつた。このことは、あたかも日本人の女が外国人と婚姻し、夫の国籍を取得した場合と同じである。」と判示した上、朝鮮籍を有する人と内地戸籍を有する人との区別は、併合のときから一貫して維持され、占領時代も変わらなかったと説示し、上告人が日本の国籍を有することの確認を求めるのは失当と評価した¹⁰⁸。

以上のとおり、国会では、新憲法制定に伴う国籍法改正において、朝鮮人の国籍の扱いについて議論があり、前述のとおり、法務府総裁が二重国籍の可能性を認めつつ、朝鮮人の国籍については、研究はしているものの、講和条約が決まらなければ、曖昧であっても、現在のまま、すなわち、当時の日本人でありながら外国人とみなすという扱いを継続することしかない旨述べた。しかし、日本国との平和条約が締結され、発効する前に、法律の形式ではなく、法務府の事務処理として朝鮮人の日本国籍喪失の措置が示され、最高裁判例もそれを違憲ではないと判断した¹⁰⁹。

108 昭和36年4月5日最高裁判所大法廷判決（民集15巻4号657頁）

また、この判決がリーディングケースとなり、他の日本国籍確認訴訟においても、踏襲されることとなった。本判決を含め、日本国籍を喪失した人々による数件の日本国籍確認訴訟の内容について詳しく論じたものに、梅山香代子「帝国日本と国籍 帝国解体後の国籍問題」東洋学園大学紀要第18号（2010年）89-106頁がある。

なお、梅山香代子は、「日本人は戦場から去り、日本は植民地を放棄した。それと同時に、植民地の人に本来の国籍を返却したという解釈がなされた。そのような解釈の下に国籍についても植民地からの別離は極めて自然に行われた。以上の事情の下では、生来の植民地人が日本国籍を失うことは許容されるとしても、婚姻などにより朝鮮籍を獲得した生来の日本人に対して、法的論理を厳密に適用して日本国籍の喪失を認めたことは、妥当ということとはできない。そのような人には少なくとも、国籍選択権を与えるべきであった。」と指摘した。

109 日本国憲法第10条は、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める。」と規定しているところ、昭和36年4月5日最高裁判所大法廷判決（民集第15巻4号657頁）では、「憲法は、領土の変更に伴う国籍の変更について条約で定めることを認めた趣旨と解するのが相当である。それ故に憲法第10条に違反するという主張は理由がない。」旨判示し、通説もこの判断を支持している。一方で、有力な異論も少なくない。

また、旧植民地出身者の処遇の問題が憲法学の視野からもれてきたことについても指摘されている。

後藤光男「日本国憲法10条・国籍法と旧植民地出身者」早稲田社会科学総合研究 第13巻第3号（2013年）22-26頁参照。

憲法第10条にまつわる憲法学者の旧植民地出身者に対する認識や最高裁の判断については、同論文（19-39頁）が詳しい。

4 国籍選択権付与に係る発言

1996年、法務省入国管理局入国在留課長であった坂中英徳は、在日朝鮮人に対する国籍選択権の付与について、「国民感情の上からも、日本側において平和条約によって在日朝鮮人に国籍選択を容認する空気もなく、韓国側においても、朝鮮人はその居住地のいかんを問わず一律に韓国人と解すべきであると主張し、国籍選択を認める立場になかったことから、一律帰化又は国籍選択の制度を協定することができなかった。」とし、さらに、日本国との平和条約について、「我が国は朝鮮に属すべき領土に対する主権を放棄すると同時に朝鮮に属すべき人に対する主権をも放棄するものと解し、朝鮮に属すべき人は内地に在留している人を含めてすべて日本の国籍を喪失するとの見解をとった。」と著書で述べた¹¹⁰。

このような見解をとった日本の真意を示唆する、外務省の条約局長であった西田熊雄の発言がある。同人は、聞き取り調査に対し、「平和条約締結の際に国籍選択権を付与するのが通例であることはよく分かっていた。ただ、とにかく治安問題が大変だったから、国籍をいったん喪失させて、日本に居なければ帰化申請するしかないようにしておいて、彼らが帰化を申請してきたときに、いい朝鮮人と悪い朝鮮人を選別するという方針だった。」と述べた¹¹¹。

また、1948年8月末頃に当時の首相の吉田茂が連合国最高司令官宛に送った書簡では、朝鮮人及び台湾人の問題に関して、台湾人については、少数であり、比較的問題を起こしていないものの、朝鮮人については、約100万人であり、かつ、その半数が不法入国者であることを述べた上、以下の理由を挙げ、朝鮮人の全てが朝鮮半島に送り返されることを望み、日本政府の負担で朝鮮人を全て送還し、日本政府の再建に貢献しうると見なされた者についてのみ、本人の申請に基づいて在住許可を出すことを提案していた¹¹²。

食料を輸入し、その負債については将来返済する覚悟でいるものの、その一

110 坂中英徳「国際人流の展開」(1996年、日本加除出版株式会社)264-265頁参照。

111 大内愛子ほか『戦後責任 アジアのまなざしに答えて』(2014年、岩波書店)65頁参照。

112 柚井林二郎編訳『吉田茂=マッカーサー往復書簡集〔1945-1951〕』(2012年、講談社)448-450頁参照。

部は朝鮮人を食べさせるためにも負担しており、その分まで将来の世代に負わせるのは公正とは思えないこと

朝鮮人の大多数は、日本の経済の再建に貢献していないこと

朝鮮人は犯罪を犯す割合が高く、かなりの数の共産主義者かその同調者がおり、最も悪質な政治的犯罪を犯しがちなこと

さらに、1951年10月29日、曾祚益議員が参議院の平和条約及び日米安全保障条約特別委員会において、分離される地域の住民の国籍について、先例に徴して国籍選択権を与え、外国籍を選択したものについては、人道的に合理的な条件で守りつつ、究極的には退去してもらうという原則をもって朝鮮側と交渉すべき旨述べ、所見を尋ねたところ、当時の首相の吉田茂は、国籍問題についてはこれから交渉に入るので、細かい具体策についてここに言明することは憚り、我々が考えているところだけを述べる旨前置きをした上で、従来、朝鮮と日本は親密以上の関係にあり、名前を改めさせるなどして日本化した結果、日本人になり切った人もいるが、騒動の手先になったり、騒擾等に参加する者も少なくなく、密貿易、密造、泥棒等のいろいろな問題が朝鮮人に関して紛糾して起こっており、始末に困っているので、特に朝鮮人に日本国籍を与えることについては、慎重に考えたい旨答弁した¹¹³。

以上の当時の首相であった吉田茂の書簡及び国会での発言内容から、当時、政府は、一部の朝鮮人を「厄介者」扱いし、全ての朝鮮人の朝鮮半島への送還を望んでおり、日本国籍の付与についても、かなり慎重な姿勢であったことが分かる。

5 第一次日韓国交正常化交渉に関係する記録

1951年10月から翌年4月まで続いた第一次日韓会談においては、在日朝鮮人の法的地位及び処遇が重要な議題とされた。太田修は、当時の日韓両政府の方針や交渉内容等についてまとめているが¹¹⁴、その中で取り上げられた記録に日本の朝鮮人

113 第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議事録第5号5-6頁参照。

114 太田修「第1次日韓国交正常化交渉における在日朝鮮人の法的地位と処遇 植民地主義，分断，歴史の交錯」社会科学第44巻2号（2014年）1-30頁参照。

に対する国籍選択権付与についての意図が見えるので、該当する部分を以下に抜粋又は要約して示す。

(1) 1950年8月10日外務省管理局「平和条約締結における国内「朝鮮人」の地位に関する若干の考察」(要約¹¹⁵)

○朝鮮人につき、出入国管理令の永住許可の条件に合致しないことをもって、「テンポラリー居住者」として取扱うことは事実上困難となるので、特別の意思表示のない限り、既得権として永住を認めざるを得ないだろう。

○永住が日本国の利益に合すると認めたときに限り、許可すればよく、その解釈範囲が極めて広いので、永住を容易に拒否でき、管理できる。

○不法入国者、在留資格を喪失した者、在留期間を経過した者、一定の犯罪で一定以上の有罪(禁固刑以上)の判決を受けた者、その他外務大臣が日本国の利益又は公安を害する行為を行ったと認めたとについては、出入国管理令によって退去を強制すればよい。

○新国籍法によって帰化を希望する者の大多数が許可されるだろう。しかしながら、日本在住の朝鮮人の大部分を一応永住の外国人として認めることはやむを得ないとして、帰化に関しては、制限をして、好ましからぬ外国人として「朝鮮人」を強制退去させることができる途を開いておくように対処する必要があると考えられる。

(2) 1951年8月6日法務府民事局「平和条約に伴う国籍問題等処理要綱(案)」の「説明¹¹⁶」

「従来、朝鮮と内地は、両地域に適用せらるべき戸籍法規を異にし、特定の身分法上の原因に基く場合の外、両地域相互間における本籍の移転は不可能であつ

115 太田 前掲論文9-11頁で要約された「平和条約締結における国内「朝鮮人」の地位に関する若干の考察」を筆者がさらに抜粋及び要約したもの。

116 太田 前掲論文8-9頁で引用された「日本政府公開日韓会談文書、文書番号548」を基に記載された部分を引用

たため、朝鮮在籍者は日本国民中戸籍法の適用を受けない者として内地在籍者とは法律上明確に区別されてきた。しかもこの法制上の区別は、朝鮮人及び内地人という民族的区別とも一致し、且つ日本国内における朝鮮人の生活様式は内地人のそれに同化するに至っていない現状であるから、朝鮮の独立の承認及び朝鮮に対する主権の放棄によって日本国籍を喪失すべき朝鮮人の中には日本国内在住者をも含ませることとするのが実情に即する。」

(3) 1951年9月28日外務省管理局「国内朝鮮人の法的地位に関する対韓折衝方針(案)¹¹⁷」

「一 国籍の決定基準 / 講和条約の発効と共に国内朝鮮人は、一応自動的にすべて韓国人となる建前をとり、日本国籍を得たいものは、国籍法による帰化手続によらしめることとし、〔中略〕日本政府としては、帰化による方が日本国籍の取得をコントロールする自由があることを考えれば、国籍の変更は帰化によらせる方が適当であり、国籍選択権は認めない方がよい。」

「二 国籍の決定基準 / 国籍を決定する基準としては戸籍に拠ること。 / (日本の戸籍法は朝鮮人には適用されず、朝鮮人はすべて朝鮮の戸籍法の適用を受けていた。したがって、平和条約による日本の朝鮮の独立承認が有効となった暁には、この戸籍という形式的要件を利用して誰が外国人としての朝鮮人であるかを決定する方が、過去における領土の割譲又は独立の際に行われたような言語その他の実質的要件に基いて住民の国籍を決定するよりも、簡明に処理できる。すなわち、平和条約締結の際に日本の戸籍をもっていないものはすべて日本の国籍を失うものとして処理する。)」(下線部筆者加筆)

「三 外国人としての韓国人の国内法上の地位 / 外国人としての韓国人は、居住、学業、財産獲得等すべての面について一般外国人と同待遇を与えること

117 太田 前掲論文 11-12 頁で引用された「日本政府公開日韓会談文書 549『国内朝鮮人の法的地位に関する対韓折衝方針(案)(二六、九、二八、管、総)』(1951年9月28日)」を引用。下線は筆者が加筆したもの。

とし、終戦前から居住するものに対しても特恵的地位を認めないこと。」

(4) 「共同報告書」

1951年11月22日の第10回委員会(本会議の下に在日朝鮮人の法的地位および処遇問題を討議する委員会(韓国側は「在日韓僑法的地位分科委員会」、日本側は「処遇小委員会」と記した。))が設置された。)では、協定案を作成するための暫定的な共同報告書が作成され、在日朝鮮人の国籍、永住権、内国民待遇、引揚の場合の財産の処分及び搬出、退去強制の5項目からなっていた。

この共同報告書の内容から、日本も韓国も、朝鮮人の日本国籍を喪失させることについては同じ意図であるものの、在日朝鮮人の法的地位や待遇、退去強制の対象となるかどうかについては、意見が食い違っていたことが分かる。すなわち、韓国側は、在日朝鮮人を日本における特権的な外国人としたい意図があったが、日本側としては、一般的な外国人として扱いたい意図があった。その詳細は、以下のとおりである¹¹⁸。

ア 国籍

日本側代表は、在日朝鮮人は平和条約の発効の日から日本国籍を失うとの意見を述べ、韓国側と喪失時期について意見が対立した。

イ 永住権

韓国側は、「終戦前からの在日朝鮮人は当然且つ何等の手續を要せずして日本に永住する権利を認められるべきである」と主張し、日本側は、「かかる朝鮮人も凡ての他の外国人と同様に出入国管理令の適用を受けるべきである」と主張した。

ウ 内国民待遇

韓国側は、在日朝鮮人があらゆる権利の享有について、日本人と同一な待遇を受

118 太田 前掲論文 13-16 頁で引用された「日本政府公開日韓会談文書 文書番号 229 『在日朝鮮人の法的地位に関する小委員会の経過報告(昭和二十六年十一月二十二日)』」、「日本政府公開日韓会談文書 文書番号 229 『在日韓僑の法的地位についての韓国側見解(昭和二十六年十一月十日、日韓会談小委員会韓国側代表提出)』」及び「日本政府公開日韓会談文書 225 『在留韓僑の法的地位についての日本側見解(昭和二十六年十一月十二日、日韓会談小委員会日本代表提出)』」を基に記載された部分を参照。

けなければならない旨主張し、日本側は、特別待遇を許与する意思はない旨主張した。

エ 退去強制

韓国側は、出入国管理令の強制退去に関する規定は在日朝鮮人に適用せられてはならないが、暴力で政府の転覆を企てるような悪質な犯罪者に対しては強制退去を命ずるもやむを得ない旨主張し、日本側は、出入国管理令の規定は国際慣例に基づいて制定されたもので、在日朝鮮人にも適用されるべきであるが、日本政府は善良な朝鮮人の居住を不当に制限する意図を有しない旨主張した。

6 国籍選択権付与の先例との比較

第二次世界大戦敗戦後、当時の西ドイツは、オーストリア分離独立の際に、ドイツ国内に居住するオーストリア人に国籍選択権を認めた¹¹⁹。また、日本においても、敗戦以前の領土変更時に当該地域住民の国籍選択権を認めてきた¹²⁰。

ただし、ドイツが国籍選択権を認めたことを日本における朝鮮人に対して当てはめる場合、オーストリア人がドイツ語を母語とする一方、朝鮮人は日本語を母語としていないことなど、民族性の差異があることに留意しなければならない。

また、ドイツは、ドイツ民族の居住地としてオーストリアを併合したが、日本は、朝鮮を日本民族の居住地として併合した訳ではなく、他民族の領土と対人主権を取得したのであり、領土を放棄するときの国籍選択権付与の前提に差異がある。

さらに、戦争の結果の領土変更に伴って生じる国籍変更は、平和条約の締結に際

119 当時の西ドイツは1956年に制定した国籍問題規制法によって、オーストリアの併合によって付与したドイツ国籍をオーストリア独立の前日である1945年4月26日までに消失すると定めつつ、その意思表示によってドイツ国籍を回復する権利を有することを定めた。田中宏は、西ドイツが国籍選択権を認めた一方、日本は、1949年12月までは国会答弁から、国籍選択方式を検討していたものの、結局は一方的に国籍をはく奪することとし、それ以後、外国人であることを口実とした様々な排除や差別が正当化されることとなったと指摘した。

田中宏「日本の戦後処理と国籍問題」(研究ノート)龍谷大学経済学論集第46巻第5号(2007年)135-141頁参照。

120 たとえば、千島樺太交換条約や日清講和条約、日露講和条約による領土変更に伴う当該地域住民の処遇については、国籍選択権が保障されている。

宮崎繁樹「放棄された領土と住民の国籍」法律論叢第51巻1号(1978年)37-70頁参照。

して協定されるのが通常であるものの、日本政府が韓国を日本国との平和条約の署名国として招へいすることを強力に反対した経緯もあるが¹²¹、平和条約に国籍選択のような条項を設けることを要請しないことにしたことや、韓国が日本国との平和条約の当事者でなかったという事情もある。

このように、日本は、朝鮮に対して、敗戦の結果、領土主権を放棄するのと合わせて、対人主権も放棄したものの、ドイツと比較すると、敗戦に伴う国籍の扱いについて、経緯の違いがあった。

とはいえ、国籍選択権を付与しないことなど、日本の韓国（人）に対する処遇が国際的に許容されたことは、経緯の違いだけではなく、戦後の冷戦構造や朝鮮戦争の影響があり、当時の西ドイツと日本を取り巻く国際情勢に差異があったことも要因の一つといえよう¹²²。

7 朝鮮人を外国人とした後の処遇の問題

朝鮮人や台湾人が一方的に日本国籍を喪失させられたのと共に、彼らは、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）第2条第6項¹²³によって、日本に在留できる外国人となったが（これに該当する外国人を、以下「法126-2-6」該当者という。）それ以

121 南基正「戦後日韓関係の展開 冷戦、ナショナリズム、リーダーシップの相互作用」『GEMC Journal』第7号（2012年）62-73頁参照。

なお、同著では、朴鎮希「韓日会談 第1共和国の対日政策と韓日会談展開過程」ソンイン（2008年）66頁を引用しながら、日本が韓国を招へいすることを拒んだ理由には、韓国が日本と戦争状態になかったことに加え、「もし韓国が署名すれば、100万人の在日朝鮮人が連合国人として補償を受ける権利を取得することになり不都合である」ということがその理由であったと説明された。

122 日本とドイツが戦後にそれぞれ目指した国際関係は、大いに違いがあった。大嶽秀夫は、著書『二つの戦後・ドイツと日本』（1992年、日本放送出版協会）において、冷戦下の両国の安全保障をめぐる環境や再軍備の経緯、アメリカとの関係、隣国に対する気遣いの差異等について評したが、同著で、戦後日本の「反省」について「大部分の日本人にとって、第二次世界大戦の戦争体験は、戦時中、いかに自分たちが苦しんだかについての反省であり、自国の犯罪行為についての反省ではない。」「加害者意識が希薄で被害者意識の方が優先している有様である。この意識は、戦後日本の政治エリートに一般的であった、戦争責任を差し置いて、敗戦責任を云々する態度とほとんど変わらない。」と評した（210-211頁）。

123 「日本国との平和条約の規定に基き同条約の最初の効力発生の日において日本の国籍を離脱する者で、昭和二十年九月二日以前からこの法律施行の日まで引き続き本邦に在留するもの（昭和二十年九月三日からこの法律施行の日までに本邦で出生したその子を含む。）は、出入国管理令第二十二條の二第一項の規定にかかわらず、別に法律で定めるところによりその者の在留資格及び在留期間が決定されるまでの間、引き続き在留資格を有することなく本邦に在留することができる。」と規定された。

前の 1947 年 5 月 2 日に外国人登録令によって外国人とみなされた以後から、外国人であることを理由として様々なことから排除され、一方で日本人としての義務も課された。このことについて、田中宏は、外国人であることを口実に、様々な差別や排除がそれによって正当化され¹²⁴、ある面では外国人とみなされ、またある面では日本人とされ、結局は当局側によっていいように扱われた旨指摘した¹²⁵。田中宏が指摘する朝鮮人（在日朝鮮人）が外国人であることをもって、排除されたり、日本人であるとして義務を課されたりしたことは、以下のとおりである。

（１）参政権停止

1945 年 11 月に衆議院議員選挙法改正にあたり、付則で「戸籍法ノ適用ヲ受ケザル者ノ選挙権及ビ被選挙権ハ、当分ノ内コレヲ停止ス」と規定し、日本国籍を有する朝鮮人及び台湾人（台湾出身者）の選挙権を停止した。

（２）就学義務

1948 年 1 月、文部省は在日朝鮮人にも日本の学校への就学義務があり、民族学校は認めない旨の方針を通達した。これは、在日朝鮮人も日本国籍を有していることに裏打ちされたものであった。

前述のとおり、1947 年 5 月 2 日に外国人登録令が公布、施行され、一部の台湾人及び朝鮮人が外国人とみなすと規定され、かつ、参政権も停止し、日本人であることを実質的に認めないような政策を実施した一方で、日本人であることを理由に就学義務があるとし、民族学校は認めなかった。

（３）軍人恩給

占領期間中、占領当局の指示により、日本政府は軍人恩給などを廃止していたが、1952 年 4 月 28 日、日本国との平和条約発効に伴い、台湾人及び朝鮮人が日本国籍

124 田中宏 前掲論文（2007 年）135-141 頁参照。

125 田中宏『在日外国人 法の壁、心の壁』（1991 年 岩波書店）62 頁参照。

を喪失したその二日後、傷病者戦没者遺族等援護法(昭和27年4月30日法律第127号)が公布された。

それには、付則に「戸籍法(昭和22年法律第224号)の適用を受けない者については、当分の間、この法律を適用しない。」と定められ、日本国籍を喪失した朝鮮人や台湾人(台湾出身者)について国家補償の対象から除外した。

(4) 公営住宅

1954年11月、旧建設省は、公営住宅について、憲法第25条の理念を具体化したものであるが、この権利はただ、日本国民を対象としたものであり、外国人において権利として要求しえないと通常解されていることから、外国人に公営住宅の入居資格を認めない旨の行政見解を示した。当時、日本に住む外国人の大半が朝鮮人であったことから、彼らを公営住宅から締め出す結果をもたらした。

(5) 社会保障

日本の独立後、経済成長に伴い、様々な社会保障制度ができたが、関連法令に日本国籍を有しないものを排除する国籍条項が多く制定され、在日朝鮮人らは社会保障から排除されてきた¹²⁶。日本は、戦後の経済成長の中で社会保障を拡大させ、1959年に国民年金法(昭和34年4月16日法律第141号)1961年に児童扶養手当法(昭和36年11月29日法律第238号)1964年に特別児童扶養手当等の支給に関する法律(昭和39年7月2日法律第134号)1971年に児童手当法(昭和46年5月27日法律第73号)を制定したが、これらの法律には、いずれにも国籍条項が設けられ、朝鮮人を含む外国人を排除した。

8 処遇や法的地位の修正

126 生活保護法について、在日台湾・朝鮮人については、特殊事情を考慮して、その後も適用された。法務省入国管理局編 前掲書(1981年)83頁参照。

このように、朝鮮人は、日本国籍を喪失させられるまでは、日本人としての義務を課された一方で、日本国籍を喪失させられた後は、日本人ではないとされ、社会保障等から締め出されていた。しかし、1975年にベトナム戦争が終結し、その後、ベトナム、ラオス、カンボジアで相次いで政変が起き、大量の出国者が発生したことが国際問題となり、日本も1979年に国際人権規約を批准し、1981年に難民条約に加入した。それに伴い、難民を適切な待遇(内外人平等)で受入れる必要が生じ、前述の公営住宅に係る国籍要件や社会保障関係法の国籍条項が撤廃されることとなった¹²⁷。

戦後、在日朝鮮人が世代を重ねる中、朝鮮半島は南北に分断され、日本が大韓民国のみを承認したという国際情勢の変化を経て、在日朝鮮人のうち、韓国人については、永住が許可されるという、法的地位にばらつきが生じるなど、一部の者について法的地位が不安定となっていた。このような在日朝鮮人の法的地位が安定しない状態は、1991年に法律で「特別永住者」の法的地位が創設されるまで続いた。

以上のとおり、在日朝鮮人に対する社会保障からの排除は、国際情勢に対応する形で一定の修正がされ、朝鮮人の法的地位の安定を図る政策も実施された。しかし、未だに、様々な場面で差別の対象とされたり、ヘイトスピーチの被害を受けたりと、このことにまつわる問題が完全に解決したとはいえない。

第4節 小括

1 朝鮮人の日本国籍を喪失させたことについて

(1) 日本国籍喪失措置の経緯の整理

1950年10月に入国管理庁が設置され、初代入国管理庁長官であった鈴木一は、

127 二階堂裕子は、1979年に批准された国際人権規約のA規約第9条と第2条第2項の規定が外国人に対する社会保障の不平等な適用を戒める効果があったと思われること、1981年に批准された難民条約第23条と第24条の規定が、日本の社会保障制度に決定的な影響を与え、難民条約批准の結果、1982年の条約発効に合わせて日本の国内法で難民条約の原則に違反する法律が改正された旨述べた。

二階堂裕子「多民族共同社会の構築と社会保障に関する一考察 在日韓国・朝鮮人の事例を中心に」都市文化研究4号(2004年)106-117頁参照。

著書において、国籍選択権の条項が日本国との平和条約にないことに触れた上、「このことが如何なる理由であったかは、今尚釈然たらざるものがあるが、国際慣習による国籍選択権が認められてさえいたならば、在日朝鮮人の問題はもっともっと明朗な姿で措置できていたのではあるまいか。」「在日朝鮮人問題の取扱については、少なくとも国際慣習例による国籍選択権主義と同じ精神をもって取扱うべきであることを特に主張したい。」と述べた¹²⁸。また、同人は、先に触れた昭和 27 年法律第 126 号につき、当時、入国管理庁長官として立法に当たったことを述べた上、日本国との平和条約発効と同時に、日韓会談が進行して、少なくとも半年か 1 年の間に日韓の基本条約が成立し、法 126-2-6 該当者が安住せしめる特別法が 1 年を待たずに成立することを予想して、立案したと述べた¹²⁹。

国籍選択権付与について、前述の西田の発言及び吉田の発言や書簡の内容から、当時、政府には、朝鮮人を排除したい意図があった。また、西田が述べたとおり、平和条約締結の際に国籍選択権を付与するのが通例であったことから、朝鮮人らに対して、当時、国籍選択権を付与することが全くできない状況にはなかった。

そして、前述のとおり、国籍法の審議において、1949 年 11 月 25 日、当時の法務府総裁は、朝鮮人の日本国籍について、講和会議の内容次第として回答しなかった上、朝鮮人が日本国籍を喪失することとなる約半年前の 1951 年 10 月 29 日の吉田茂の発言は、外交交渉に入るためとして詳しい内容については説明を控えつつ、国籍選択については慎重に考えたい旨の不明瞭なものであった。

にもかかわらず、前述の第一次日韓国交正常化交渉に関する記録から、1951 年 10 月 29 日の吉田茂の国会での発言以前から、日本としては、朝鮮人の処遇について以下の意図が存在した。

永住許可に際して審査される日本の利益への合致の解釈範囲を運用して、永住を容易に拒否できること。

128 鈴木一『韓国のこころ』(1968 年, 洋々社) 61-62 頁(「親和」2 号(1953 年)に所載されたもの。)参照。

129 鈴木 前掲書 81 頁(「親和」51 号(1958 年)に所載されたもの。)参照。

国籍選択権を認めず、帰化によってコントロールすること。

帰化に関しても永住と同様の発想で制限をして、朝鮮人を好ましからぬ外国人として強制退去させることができる途を開いておくこと。

国籍を喪失させる範囲について、「簡明」にするために、朝鮮戸籍に搭載されている人とする事。

(2) 考察

以上の経緯から、当時の吉田茂首相は、国会において、朝鮮人の国籍選択権について、付与するともしないとも述べない戦略を取り、議論の対象とならないようにしつつ、主権の放棄という敗戦国にはどうしようもない事情と、韓国側が朝鮮人(在日朝鮮人)に韓国籍を付与すると主張している事情を踏まえて、永住や帰化に関するコントロールや退去強制の途を開くことについて思案を巡らせながら、国籍喪失の措置がやむを得ないものであったかのように整理され、朝鮮人(在日朝鮮人)が朝鮮に帰るのを望んでいたように見受けられる。

日本の敗戦までの経緯と朝鮮人に対する日本国籍喪失の措置まで改めて振り返ると、政府は、優勢のときに大韓帝国の領土を取得し、敗戦まで、朝鮮人と内地の日本人を戸籍で明確に区別しながら、国民国家的視点による創氏改名や皇民化教育の同化政策を行い、戦争に伴う労働力不足に対応して、朝鮮人を動員、徴用したが、主権回復時に日本国籍を喪失する措置を執った。支配していた際には「内鮮一体」をうたいながら朝鮮人を国民として利用し、敗戦後、日本国籍を喪失させる措置を執った構図である¹³⁰。

当時の入国管理庁長官ですら、国籍喪失措置や在日朝鮮人に対する処遇に違和感

130 木村幹は、朝鮮半島における総動員の特徴について、広範囲、かつ、大規模であったことを指摘した上、その特徴が生じた原因につき、「日本が実態としてはともかく、その朝鮮半島支配におけるイデオロギー的建前として『内鮮一体』をうたい少なくとも長期的には朝鮮半島において内地と同様の支配体制を引くべきであるとしていたことである。巷間良く指摘されるように、総力戦体制の下、日本は植民地支配の建前と実態の矛盾に直面した。その最たるものが、自らも認める『異民族』である朝鮮人を『同朋』として動員するという矛盾する営みであったといっても過言ではない。」と指摘した。

公益財団法人日韓文化交流基金 前掲書(木村幹執筆部分)334頁参照。

をもっていたが、政府は、対人主権の放棄を理由に朝鮮戸籍に搭載されている人を一括りにして日本国籍を喪失させた。元内地人とは逆に、内地の戸籍に入った朝鮮人やその子孫もあり、個別の事情は多岐にわたるため、喪失させる対象を何らかの基準を用いて括ることに一定の必要性は否定できない。とはいえ、括るにあたっては基準を用いることができる中、終戦前から戦後も引き続き、本人の意思で内地に留まることとした朝鮮人に二重国籍の容認や国籍選択権の付与がされなかったことについては、先例との差異という点でも違和感が残る上、元内地人の日本国籍も同様に喪失させたことは、その必要性や正当性の面で疑問が残る。

日本国籍喪失措置が朝鮮戸籍に搭載されているかどうかに基づいて行われたことは、前述の「1951年9月28日外務省管理局『国内朝鮮人の法的地位に関する対韓折衝方針（案）』」で示された内容に合致するが、日本国との平和条約に係る対人主権の放棄につき、国籍選択権も二重国籍も認めず、それが元内地人までも含まれると積極的に解釈する必要が存在したとは考えにくい¹³¹。

日本国籍喪失措置は、元内地人も対象とし、国籍選択権を付与せず、二重国籍も認めなかったが、それに加え、前記「(1)日本国籍喪失措置の経緯の整理」で述べた ~ の意図があったことを考慮すると、あまりに酷薄である¹³²。このような、

131 後藤光男は、「『主権を放棄した』ことが、『日本の国籍を喪失させることを意味する』という論理には飛躍がある。在日外国人には在住している国の国籍を選択するか、従来属していた国の国籍を選択するかという国籍を選択させる方法もあるし、あるいは、二重国籍を与えるという方法もありうる。」と指摘した。

後藤 前掲論文（2013年）23頁参照。

132 すでに触れた最高裁判所大法廷昭和36年4月5日判決の下飯坂潤夫裁判官の少数意見を参照すると、元内地人で日本国籍を喪失した本件の上告人は、1915年に日本人父母の下で出生し、1935年に朝鮮に本籍を置く者と婚姻、入籍した後、東京に住んでいた後、1941年に同人の夫と共に朝鮮に渡ったが、1942年に朝鮮人女性某と関係した夫から、悪意を持って遺棄された。その後、1943年に東京に戻ったものの、1945年6月に夫の親の勧めで再び朝鮮に渡った後、終戦となった。その後、夫の父親と同居疎開をしていたが、引き揚げもできず、1950年12月に釜山にたどり着いた後、日本人収容所を経て、1951年1月に日本に帰還した。その後、1952年に離婚を提起し、同年に離婚が確定し、それに基づいて東京都中央区長に対し、離婚の届出をしたが、上告人が日本国籍を喪失しているので受理しないという経緯があったという主張をした。

その上で、下飯坂裁判官は、「上告人の言うところを信ずれば上告人は過ぐる大戦争において、日本が敗北した結果日本本土、南北朝鮮と数年悲惨な流浪を続けてきたのである。そして、その余りにも当然な欲望として祖国の国籍に執着し、ようやくにして日本本土の岸边に辿り付いた生れながらの日本人女性であり、しかも戸籍上朝鮮人の妻であつても、平和条約発効時においてはすでに妻たる実質を失つていたのである。裁判所は何故にこの同胞に対し救いの手を差し延べることを躊躇するのであろうか。」と指摘した。

朝鮮が日本であったために、終戦後に上告人が主張した内容のような悲惨な境遇に陥った人や、日本が推進した満蒙開拓等の政策によって、1945年8月9日以降に満州で悲惨な境遇に陥り、その後、中国残留邦人となった日本人もいる。このように、日本の敗戦によって、満州や朝鮮等の外地で悲惨な境遇に陥った日本人は多い。

将来に禍根を残すことが容易に見通せる重大な措置は、国会で正々堂々と議論した上で法律の形式で定めるべきものであった¹³³。

2 朝鮮人の日本国籍を喪失させた後の社会保障等の措置について

日本国籍喪失措置の問題をさらに複雑化させたのが、戦後、恩給や社会保障制度等に国籍条項が設けられ、在日朝鮮人が社会保障等の対象外とされたことである。

日本国籍喪失措置と社会保障等に国籍要件が設けられたことは、それぞれ個別の措置である。そして、朝鮮人を社会保障等の対象外とする意図で日本国籍を喪失させたと理解するのは合理的とはいえない上、前者の措置が条約による他律的なものであり、敗戦国であるという事情から、朝鮮人を社会保障等の対象外としたことは、政府の責任の範囲外であるようにみえる。

しかし、敗戦前、日本は、内地の日本人と朝鮮人を明確に区別する実態があったものの、内鮮一体の建前を掲げていた。戦後も、朝鮮人に対し、日本人であることを理由に就学義務を課したりした。そして、政府は、終戦までに掲げていた内鮮一体が形式的な建前で内地人と朝鮮人を区別するのが本意であったと認めていない。これらのことから、日本国籍喪失措置が敗戦国としてどうしようもなかったとしても、主権回復後に社会保障等に国籍要件を設けたことまで同様に正当化することは

当時、旧満州や朝鮮の邦人に対し、国の能力が及ばなかったという事情もあるだろうし、朝鮮籍を有する人と内地戸籍を有する人との区別は併合のときから一貫して維持されていたという事情もあるだろうが、そのような敗戦による現実的な問題は別として、なにより、内地戸籍を有する日本人が朝鮮籍に入籍すれば、将来、日本国籍を失うことになるなどと想定していたとは考えにくい。国を挙げて戦争に取り組み、国民を利用したのであるから、外地で悲惨な境遇に陥った邦人については、国の責任で草の根を分けても探して保護する努力をすべきである。それにもかかわらず、生まれながらの日本人の日本国籍を「簡明」さのために喪失させた措置は、保護できなかったのではなく、保護しないことを積極的に選んだもので、あまりにも無慈悲である。

これに関連するものとして、梅山香代子は、「いかに自己の意思により婚姻したとはいえ、国家の一方面的方針に従って国籍を奪うという行為は国家の横暴に他ならず、現代の考え方によれば許されるべきではないであろう。」と指摘した。

梅山 前掲論文 103 頁参照。

133 梅山香代子は、「国籍問題の正式な法律上の処理が行われたのは講和条約時であると言われているが、多くの国民はもちろん政治にかかわっている者さえ、はっきりと意識していたとは考えられない。その理由として、1945年8月15日を境として日本人の精神構造が大きく変わったことが国籍問題に大きな影響を及ぼしたためであるという考え方がある。特にアジアについては戦前あれほど高まった『東洋』や『亜細亜』への関心はたちまちのうちに消え去り、アジアとの断絶、アジアの忘却が急速に時代の流れとなったことは事実であったと思われる。」と評価した。

梅山 前掲論文 101-102 頁参照。

できない。たとえ形式的な建前であったとしても、内鮮一体を掲げ、戦後も日本人としての義務を課したこと、主権回復後に社会保障等に国籍要件を設けたことを正当とすることは両立しないためである。

その上、前述のとおり、政府は、1981年の難民条約加入に伴い、難民を適切な待遇（内外人平等）で受入れる必要が生じ、公営住宅に係る国籍要件や社会保障関係法から国籍条項を撤廃した。前述のとおり、1941年に山田三良が述べたとおり、内外人平等の重要性は国際的に認識されていた。にもかかわらず、戦後に国籍要件を設けた上、その後、政府が自ら改善したのではなく、国際情勢に対応して、すなわち、他律的に撤廃されたことは、日本国籍喪失措置に引き続き、幾重にも朝鮮人（在日朝鮮人）の心情を傷つけたであろう。

筆者は、政府の国益追求を非難しないが、日本国籍を一方的に喪失させた上、難民条約加入等の他律的な圧力が加わるまで、社会保障等に国内法で国籍条項を定めることを可能にした、国内法と外国人の地位や処遇に係る関係については、今後も参考となる事例であったと考えられるので、よく検証されるべきであると考えます。

3 国の存立危機時の振る舞いについて

本章で述べた朝鮮人に対する日本国籍喪失の措置は、主権放棄という事情があった上、韓国側と共有していたとはいえ、戦後の混乱期、日本が国民の食糧にすら事欠いていた時期に、ある意味で「積極的」に、永住や帰化のコントロール、その後の退去強制まで意図して行ったものであった。

韓国併合後、朝鮮人を日本人としながら、朝鮮人の内地渡航を阻止したり、内地に移入した朝鮮人に対し、警察を通じた管理といった差別的扱いをしつつ、動員や徴用をし、日本人としての様々な義務を課したことについては、政府が国民に対して行ったことである。そして、筆者は、敗戦に伴う主権放棄を含む様々な事情は、専ら、戦争を仕掛け、負けた日本政府に責任¹³⁴があると考えられる立場から、そのよう

134 筆者が日本の韓国併合後の責任と述べているのは、大韓帝国を併合した責任ではなく、併合後、日本が朝鮮

な国と国との問題を理由に、国籍選択や二重国籍すら許容せず、事務処理の「簡明さ」のために、生活状況や同化の程度ではなく、内地戸籍という外形的要件に基づいて日本国籍を元内地人もろともに軽々に喪失させた措置について問題視している。

有史以来、国は人々を支配し、しばしば、人々の幸福や生命をも軽々に奪う苛烈な権力を行使してきたが、特に第二次世界大戦以後、人権に係る条約等の整備が進み、日本の憲法においても基本的人権が尊重されるようになり、改善してきた。しかし、外国人の入国や在留については、国際法上の原則として、国に独占的な裁量が認められており、戦前・戦後を通じて大きな変更はないことは第1章で述べたとおりである。

国が国益追求をし、権力を制約する上部機関や規制が存在しない場合、支配される人々にとって不幸な結果を招くことがあることは、有史以来の国々の振る舞いから、論を待たない。そのことが最も顕著に現れるのは、戦争や恐慌のような、国の存立に重大な影響を及ぼす切迫した事態が生じた際に国のなりふり構わない振る舞いがされたときである。そして、その権力は、より権力を行使されるにあたり制限のない者、すなわち、外国人に向かいがちであるが、前述のとおり、日本の幕末以後の出入国管理が多くの場面で戦争の影響を受けて外国人に様々な規制を実施してきたように、恣意的に、ある国の外国人の入国を禁止したり、在留管理を強化したり、ときには追い出すということもある。

それ以上のものが、朝鮮人の日本国籍を一方的に喪失させたことであった。このことは、外国人に対する規制という枠を超えた、外国人の創出ともいえるもので、朝鮮人を国民として利用したことに対する責任の所在を不明確にした措置であり、国の振る舞いとして最も苛烈なものの一つであったといえよう。そして、その措置の方針が、国会の議論を経ずに（避けて）政府内で決定され、法的にも条約に基づく通達が許容されたということに注目したい。

人を日本人として利用したことによる国民に対する責任であり、問題としているのは、その経緯がある朝鮮人の日本国籍を一方的な措置で喪失させ、社会保障等について、国内法で日本国籍を有する者との差を設け、国際情勢に対応する必要が生じるまで改めなかったことである。

一方で、第一次日韓国交正常化交渉の際に韓国が求めたような在日朝鮮人を特権的な外国人として処遇することは、当時の事情を踏まえれば問題がないとはいえない上、朝鮮人の国籍を一方的に喪失させ、永住や帰化をコントロールした上で、必要に応じて退去強制することや社会保障等に国籍条項を設けることが国益追求にとっては合理的であった一面が存在しなかったとはいえない。国家間に競合的な関係が存在する一面を否定できないから、国がその支配する領域内において、許された権能を駆使して、国益を追求する性向が存在することを否定しきれない面もある。

また、そういう意味で、決して肯定はしないが、敗戦後の疲弊状態にあった日本が、内地の戸籍がある日本人を守るために、朝鮮人をある意味で「間引き」したとも受け取れる措置について、あえて振り返らないことが国益追求にとって合理的な一面が存在しないとはいえない。

さらに、元内地人も含め、朝鮮人の日本国籍を喪失させる措置を国会で正面から議論した場合に、国会がそのような酷薄な措置を看過するとも考えにくく、国会の議論を経ずに措置できるやり方で実施したことが国益追求にとって合理的な面が存在しないともいえない。

しかしながら、このように、国の国益追求がやむを得ないものとして捉えたとしても、戦後の日本が憲法上、国民主権の建前をとり、民主主義国家を謳う以上、原理的には、国益追求は、日本人のために行われるべきものである。それが、内地の戸籍に入っている日本人と、内地に在住する朝鮮の戸籍に入っている日本人を区別し、後者の日本国籍を「簡明」さのために元内地人もろとも喪失させた措置は、日本人を選別して捨てた、いわゆる子捨てのような人道上の一線を越えたものであった。

本章で述べた一連の経緯から、筆者が今後の教訓になると考えることは、国のそのような振る舞いの善悪は別として、国にはそのようなことをする権能が存在するということである。すなわち、条約によって国民の国籍を喪失させることが許されているため（前述の最高裁判所大法廷昭和36年4月5日判決が判示したように）

今後、日本の存立に危機的な事情が生じた際、国が出入国管理に関する権能を独占していること、具体的には、政府に外国人の永住や帰化をコントロールすることができる権能があることを理解し、その後の措置を国益追求の観点から計画した上で、国権の最高機関である国会の議論を経た法形式ですらない手続で一部の日本人の日本国籍を喪失させる措置が執られることもありうるということである。

このことから、今後、日本の存立に重大な影響を与える事態が生じた際、例えば、日本の一部の地域に独自の文化や歴史的経緯があるなどの理由を後付けして、同地域に本籍を置く日本人といった「簡明」さが認められる括りで日本人の国籍を喪失させ、外国人が創作される可能性がある。この可能性の程度を論証することは困難であるが、現在の日本は、人口が減少し、国力を維持できるか先行きが不透明な一方、周辺には国力を増進し続けている国もあり、周辺地域が不安定化しつつあることは考慮されるべき事柄である。少なくとも、日本が戦後の国民の食糧にすら事欠くような状況を脱し、経済的に豊かになった後にも日本国籍喪失の措置について振り返っているとは見受けられないことから、今後も同じことを繰り返す可能性があるといえる。

村下は、「現代日本の外国人労働者政策は、戦前・戦後の連続性を持つ外国人政策をベースに現在も展開しているとみることができよう。」¹³⁵と指摘したが、国が、国際法上、外国人の入国や在留に関する広範な裁量を有していることを活用し、国益を優先して、朝鮮人の日本国籍を喪失させた政策立案の性格は、次章で述べる日系人受入れ後の世界同時不況時に執られた政策でも表れている。

135 村下は、この引用のほかに、朝鮮人や中国人と、在留資格を有する外国人（多くは欧米人）を峻別したことを、「脱亜入欧の思想を脱しきれない」と指摘し、さらに、「まず日本の外国人政策は、アジア諸国への侵略の過程で形成されてきたものである。」「戦前においては、日本軍国主義からみて国益にプラスかマイナスかの基準で外国人を二つに峻別してきた。」「戦後においては、アジアへの侵略責任を不問に付したまま、朝鮮人・中国人の運命をもてあそび、彼らを不安定な法的地位のまま放置した。」と批判した。

その上、同人は、「この外国人峻別論を基本にしなが、1960年代後半から開始される日本経済の海外展開という新しい事態に直面して、また、戦前・戦後の連続性を有する国益論による外国人峻別論をベースにして、あらたな外国人峻別論が登場する。」と述べ、出入国管理政策における受入れが、戦前から戦後に連続性がある国益を目的とした外国人峻別である旨指摘した。

村下 前掲書 110 頁参照。

第3章 日系人受入れ政策立案の経緯と「再入国」を認めない政策

1989年の入管法改正と、それによって創設された在留資格「定住者」の運用によって、日系人が受入れられた。本章では、日系人受入れ開始後の世界同時不況時に執られた日系人に対する措置が、第2章までに述べたとおり、出入国管理の性格を表すものとして共通性があることから、日系人の受入れに焦点を当てる。

日系人受入れは、能力や技能ではなく、血縁という、先天的、かつ、外形的な要件で就労の制限を付さずに、将来、本邦での永住が可能な外国人として受け入れられた。このような受入れは、範囲と期限を区切った限定的な移民の受入れといえる面がある。

しかし、その受入れ政策には、十分な労働者保護実現の対策が講じられなかった上、2008年に世界同時不況の影響を受け、有期契約や間接雇用等の形態で就労する者が多かった日系人が集中的に解雇や雇止めをされたことが社会問題化した際、政府によって、2009年から1年間、日系人の帰国を支援するため、金銭を渡す帰国支援事業が実施された。これは、厚生労働省が実施した事業であったが、法務省は、これに合わせて、この制度を利用した者について、日本の経済・雇用情勢が改善するまでの間「再入国」(入管法上の再入国と帰国後の再度の入国(来日)の意味を含む。詳細は後述する。)を認めないという対応をした。

日系人受入れに係る先行研究では、当時から掲げられていた「いわゆる単純労働者」を受入れないという建前と実態が乖離していたことを批判的に論じるものが多い。このことについて、政府は、そのようなことを意図的にした旨認めていない。しかし、日本語能力はおろか、職業能力や技術の低い者を就労の制限を付さずに受入れれば、それらの者が単純労働者として活用される上、労働市場で優遇されないことは、労働者保護において踏まえなければならない基本的なことである。このこともあり、先行研究では、政府の意図について、受入れられた日系人が就労することを認識していたことまで踏み込んで分析をしたものもある。

また、日系人の就労実態を明らかにした先行研究も多いが、指摘されているのは、

日系人が間接雇用や有期雇用という不安定な形態で雇用され、職業訓練などが行われないことや、労働市場の底辺に固定化することの問題である。

以上の先行研究の動向を踏まえ、筆者は、先行研究が明らかにした政策立案時の状況や政府の国会での発言等、1989年の入管法改正案立案に深く関わった人物に対するインタビュー結果（日系人受入れに政策立案に至った経緯、当時の日系人受入れ後の見通し、当時の他省庁との折衝状況に加え、受入れ政策に労働者保護を講じる必要性に係る認識についての回答）をもって、日系人受入れ政策立案を分析した。

その結果、政府に、「いわゆる単純労働者」を受入れない建前を掲げて、就労制限を付さずに、血縁に基づいた受入れという方法によって、実質的な単純労働者を受入れようとする意図まではなかったとの結論に達した。しかし、出入国管理政策立案に際して、労働者保護に係る意識が著しく低く、そのことが日系人受入れ後の問題ある就労実態を招いた原因の一つであったとの結論に至った。

そして、1989年の入管法改正時の政策立案の経緯と、2008年の世界同時不況の影響を受けた経済状況下において行われた日系人に対する帰国支援事業の概要に触れた上、第2章で触れた朝鮮人に対する政策と同様に、国益追求のために出入国管理の広範な裁量が用いられた運用について述べた。詳細は、以下のとおりである。

第1節 1989年の入管法改正による日系人受入れとその経緯

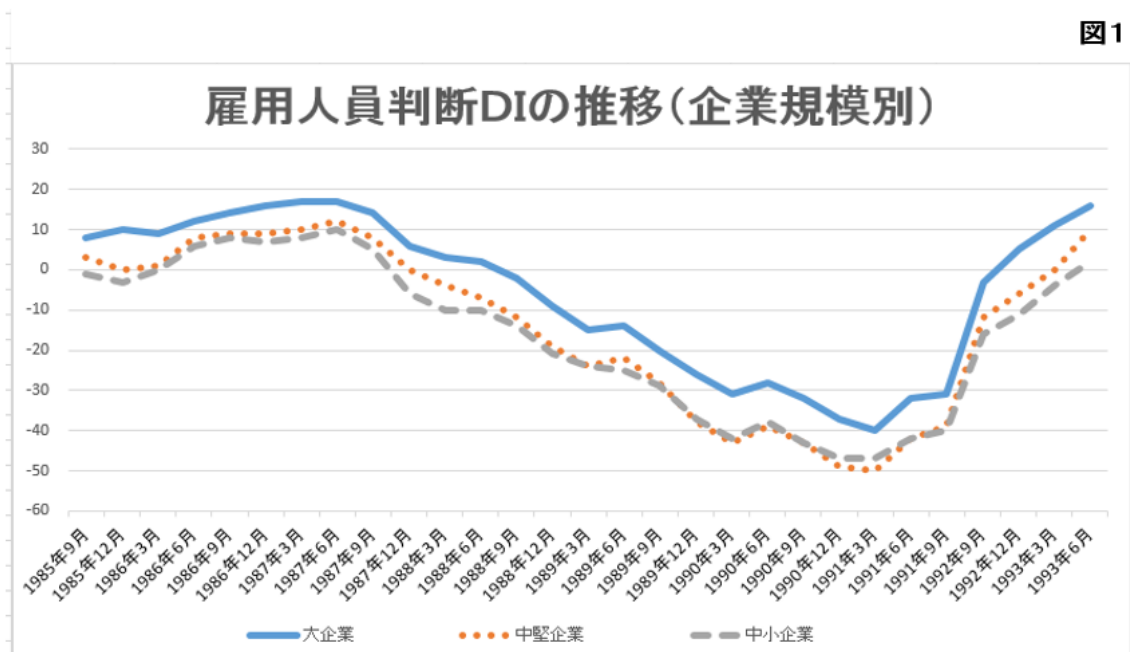
1989年の入管法改正によって、在留資格「日本人の配偶者等」の内容が改められ、在留資格「定住者」が創設された上、翌1990年、「定住者」の具体的内容を定める法務省告示が定められた¹³⁶。これによって、日系3世までの来日が就労に制限を付されることなく認められることとなったが、実質的には単純労働者受入れ制度である旨の指摘を招くこととなる。以下、日系人の受入れに係る政策立案の背景や経緯を概観する。

¹³⁶ 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）

1 入管法改正の背景

(1) 引き込み要因と送り出し要因

1989年の入管法改正時、好景気に伴い労働市場が逼迫する状況であった。日本銀行の全国企業短期経済観測調査の雇用人員判断DI(diffusion index)では、1987年頃から1991年3月に底を打つまで下降し続け、その中でも、中堅・中小企業の人手不足が顕著であった¹³⁷(図1のとおり。)。また、「人手不足倒産」も増加傾向にあり、商工リサーチの調査では、1988年は51件、1989年は244件、1990年は380件に及び、帝国データバンクによれば、「いざなぎ景気」時の1968年代を超える「人手不足倒産」があった¹³⁸。



日本銀行「全国企業短期経済観測調査」を基に筆者作成

一方、1989年の入管法改正後、最も多く来日した日系人の出身国は、ブラジルであったが、同国の年間物価上昇率は1,769%であった。他の南米諸国も様々な原因により、インフレに苦しんでいた¹³⁹。また、当時の日本労働研究機構の研究者であ

137 この指標は、雇用人員に対して、「過剰」と回答した企業の割合から、「不足」と回答した企業の割合を引いた値である。

統計値については、日本銀行ホームページ掲載「主要時系列統計データ表(四半期)」を参照。

<https://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/mtshtml/q.html> (2016年12月20日取得)

138 明石純一『入国管理政策「1990年体制」の成立と展開』(2010年、ナカニシヤ出版)98頁参照。

139 西島章次編『ラテンアメリカのインフレーション』(研究双書403)(1990年、アジア経済研究所)3-18頁

った佐野哲によれば、1993年当時、ブラジルには約120万人の日系人がおり、サンパウロの日系二世・大卒・30歳・銀行マンの月収は500～600米ドルであったが、年間インフレ率が約1500%前後に及んでいた。一方で、日本の中小工場で働けば月給20万円から25万円程度稼げるという状況があった¹⁴⁰。そして、1985年の「プラザ合意」以降、急激に円高が進行していた。

(2) 先行研究の指摘

この日本の労働市場の状況と、南米諸国の経済状況、急激な円高の進行という、日本における労働力の引き込み要因と送出し国の押し出し要因が共に増加している状況下で、前述の日系人受入れが実施されることとなった。この受入れは、一定の外国人を日本人との血縁に注目して、本邦での安定的な在留を認める制度によって行われたが、多くの先行研究が外国人の出稼ぎを招いた旨指摘した。日本語の「出稼ぎ」が、ポルトガル語としても「デカセギ」となったほどに多数の日系人を流入させることとなり、多くが、非正規労働者として、製造業に従事することとなった。

この就労制限のない外国人の受入れについて、先行研究では、明石¹⁴¹、梶田¹⁴²、濱

(西島章次筆部分)参照。

なお、1989年の物価上昇率は推計値とされている。

140 日本労働研究機構編『日系人労働者の需給システムと就労経験 「出稼ぎ」に関するブラジル現地調査を中心に (調査研究報告書 No.66)』(1995年,日本労働研究機構)

独立行政法人労働研究・研修機構ホームページ掲載

http://db.jil.go.jp/db/seika/zenbun/E2000012588_ZEN.htm (2014年9月22日取得)

141 明石は、「日系人の受入れをめぐる動向は、当時日本経済が直面していた人手不足を解決する一手段としても、日系人の受入れが発想されていた点を示唆している。人手不足を解消するために諸外国から労働者を受入れることは認めないという従来の方針を踏襲した改正入管法には、しかしながら、その施行時において、『単純労働者』を招き入れる機能が埋め込まれたのである。」と述べた。

明石 前掲書 119頁参照。

142 梶田は、日系2世と3世が在留資格「日本人の配偶者等」及び「定住者」で来日できるようになった法改正について、「法改正によって、日系人の日本での就労が一挙に可能になったのである。」「日本政府の取扱い上の建前と本音との間の落差が際立っている。日系人の就労が、日本政府による『非公式的』な外国人受入れ政策への転換と解釈されてもしかたないケースである。」と述べた。

また、同人は、「日系人労働者」といった形で、裏口から外国人労働者を受入れる方法を「バック・ドア」政策と呼び、「日本は、外国人労働者の受入れを禁止しているとはいえ、外国の目には、日本は「非公式」に外国人労働者を受入れていると映っているということもできる。」と述べた。

梶田孝道『外国人労働者と日本』(1994年,日本放送出版協会)32-53頁

口¹⁴³、村下¹⁴⁴らが、単純労働者の部分的受入れであったなどと指摘した。また西口は、単純労働者排除を公的に掲げることで労働者として受入れるコスト負担を回避でき、単純労働者がいない時に締め出す権限を手放さないことを挙げて、「そういう意味で、そうした限りでのみ改正入管法は『有用な立法』である」と評価した¹⁴⁵。

(3) 当時の法務省の認識

このような批判の多い政策が立案された背景には、法務省により、人手不足と多様な外国人を適切に受入れる対応がされたことにある。1988年、当時の法務省官房審議官であった米澤慶治は、表3及び表4の数値を示し、人手不足により、外国人労働者への需要が高まってきていると述べた¹⁴⁶。具体的には、まず、正規在留者について、日本社会の国際化を背景と

表3 1989年の入管法改正以前、就労が認められていた在留資格別外国人の新規入国者数・在留者数の推移

在留資格	区分 年	新規入国者数 単位 人		
		1982年	1984年	1987年
4-1-5 (商用)		7,063	6,887	6,177
4-1-7 (教授)		269	336	350
4-1-9 (興行)		23,844	32,952	59,693
4-1-12 (技術提供)		10	10	24
4-1-13 (熟練就労)		560	511	465
4-1-16-3 (法務大臣が特に 在留を認める者)		1,898	2,079	2,474
計		33,644	42,775	69,183

※米澤慶治(法務省官房審議官)「外国人労働者の受入れをめぐって」法の支配第75号7頁掲載の表を基に筆者作成

143 濱口は、日系人受入れ制度について「単純労働者は導入しないというタテマエを掲げながら、血の論理に基づいて日系人を事実上単純労働者として受入れ、(中略)労働力需要に対応したホンネの部分を組み合わせた仕組み」と述べた。

濱口桂一郎「外国人労働者の法政策」季刊労働法 218号(2007年)202頁参照。

144 村下は、「... (省略)単純労働者の導入例として、改正法により日本人労働者と同じくなんの制約もなく日本で就労できるようになった南米日系人労働者の問題である。これは明らかに、血統主義に基づく単純労働者の部分開放といえるもので... (省略)多くの問題を引き起こすことになる。」「このように合理性のない単純労働者の部分開放を行い、他方で単純労働者排除政策を堅持すると表明することは、矛盾極まりないものであって、このことこそ政府の本音がみえかくれしているといえよう。」と述べた上、このような法改正により日系人労働者が導入されたことについて、「実質的には単純労働者の部分開放にあたる」と述べた。

村下 前掲書 121頁及び130頁参照。

145 西口清勝「外国人労働者受け入れをめぐる動向と政策」経済312号(1990年)228-241頁参照。

146 1989年の法改正前の制度では、就労が認められていた在留資格は、「4-1-5(商用)」「(例：外資系企業の経営者、管理者)」「4-1-7(教授)」「(例：大学、短大の教授)」「4-1-9(興行)」「(例：歌手、ダンサー。プロのスポーツ選手)」「4-1-12(技術提供)」「(例：スーパーコンピューターや原子力の専門家)」「4-1-13(熟練就労)」「(例：中華料理のコック)」「4-1-16-3(法務大臣が特に在留を認める者)」「(例：語学教師)の6種類であった。そして、表3のとおり、在留資格「4-1-16-3」をもって就労する外国人の数が年々増加し、かつ、職種も多様化していた。具体的には、語学教師、翻訳・通訳、コピーライティング、貿易業務、販売業務、技術業務、海外業務、情報処理、国際金融、調査研究、設計、経営管理、広報宣伝、医療、法律事務等多岐にわたっていた。

米澤慶治(法務大臣官房審議官)「外国人労働者の受入れをめぐって」法の支配第75号(1988年)6頁参照。

して、在留資格「4-1-16-3」をもって入国、在留する外国人が増加、多様化している傾向があり、受入れ範囲の拡大を図らなければならないとした上、専門的な知識や技術を有する外国人の受入れ範囲を拡大した場合、好ましい影響を与えることはあっても、社会や経済上の好ましかざる影響を与えるとは思われないと述べた。

引き続き、米澤は、正規の外国人労働者と共に不法就労外国人労働者も増加しており（表4のとおり。）1988年の時点で、約7万人に達していると述べた¹⁴⁷。そして、不法就労者について、単純労働者と位置付けた上、これらを受入れた場合、単純労働者市場への影響が懸念されるとし、不法就労者を雇用した者に対する罰則や、ブローカーなどによる不法就労助長行為の防止、就労資格証明書交付制度の導入等に対応する旨の考えを示した¹⁴⁸。

表4 入管法違反事件摘発件数の推移

単位: 件

違反事由	年										
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
不法残留	726	1,003	987	974	1,192	1,962	3,115	5,569	6,592	9,215	12,792
不法入国・不法上陸	897	760	752	639	614	618	502	613	583	721	676
資格外活動	214	274	667	742	973	1,025	823	357	218	349	372
刑罰法令違反	132	160	148	181	157	209	328	291	260	288	289
計	1,969	2,197	2,554	2,536	2,936	3,814	4,768	6,830	7,653	10,573	14,129

※米澤慶治(法務省官房審議官)「外国人労働者の受入れをめぐる」法の支配第75号9頁掲載の表を基に筆者作成

このように、入管法改正の背景には、労働力不足、円高といった法務省にとって外部的な事情と、企業が求める外国人の質的な多様化への対応、不法就労者増加への対応という法務省が自ら解決しなければならない内部的な課題が存在していた¹⁴⁹。

147 米澤慶治「外国人労働者の受入れをめぐる」法の支配第75号(1988年)8頁参照。

なお、この推計値は、上陸カードから分析された不法残留者数である。摘発された事件の分析の結果、不法就労者のほとんどは、不法残留者であることが明らかになっているとのことであった。

148 以上の米澤の見解は、米澤慶治「外国人労働者の受入れをめぐる」法の支配第75号(1988年)を参照した。

149 1988年、当時、法務省入国管理局参事官であった山崎は、外国人の質的な多様化が進む背景には、企業の多国籍化に伴う人材の登用と国際間の移動の要請等の企業の要請があり、これに応えなければならないことに加え、日本と送出国との経済格差や日本の円高を背景として、いわゆる単純労働に従事する不法就労者が著しく増加していること問題視した上で、国際化社会と不法就労者への対応をする必要がある旨述べた。

山崎哲夫(法務省入国管理局参事官)「入国管理行政の現状と課題」ジュリスト 909(1988年)11-17頁

2 入管法改正の経緯

1989年の入管法改正の動きの中で、主要な役割を果たしたのは、法務省と当時の労働省¹⁵⁰といえる。労働省は、1987年12月11日に労働経済学者の小池和男を座長とする「外国人労働者問題研究会」を設置する旨表明し、翌12日、同研究会が発足し¹⁵¹、1988年3月26日、労働大臣に対し、報告書（「今後における外国人労働者受入れの方向」）が提出された¹⁵²。また、1988年5月に「外国人労働者問題に関する調査検討のための懇談会」が発足し、同懇談会は、同年9月及び12月にそれぞれ報告書（「外国人労働者問題について」及び「外国人労働者問題への対応の在り方について」）を作成した¹⁵³。これらの研究会や懇談会による検討作業の結果、労働省は、雇用許可制¹⁵⁴を提言することとなり、1988年5月10日、当時の労働省職業安定局雇用政策課長廣見和夫は、衆議院法務委員会において、不法就労者の増加やその労働市場に対する影響を考慮しながら対応するには、雇用許可制を基に、労使や法務省等の関係省庁と連携しながら、検討を進めたいと述べた¹⁵⁵。

法務省は、この雇用許可制の提言に対し、警戒心を抱き、入管法改正作業に着手した。また、同省所管の出入国管理制度の一元保持のために、雇用許可制に対する批判を公然と展開した（雇用許可制に対する批判の詳細は後述する。）。また、法務省独自で入管法違反事件の摘発、集計し、企業に対する外国人雇用に関するアンケート

150 当時の労働省は、2001年1月の中央省庁再編によって、厚生労働省となったが、本論文では、中央省庁再編前の労働省について、特記することなく労働省という。同様に、中央省庁再編前の省庁名についても、以後、特記することなく当時の省庁名を使用する。

151 当時の中村太郎労働大臣が閣議後の記者会見で述べた内容。

大和谷久次『1984～1992年資料 日本における外国人労働者問題の展開』（1994年、近代文藝社）5頁参照。

152 1988年4月6日、労働省職業安定局長（当時）岡部恒三は、参議院予算委員会において、この報告書の要旨につき、第一に、単純労働者は受入れない方針を維持すること、第二に、事業主を通じた外国人労働者の適正な雇用管理と不法就労防止のため、雇用許可制を設けるべきであること、第三に、外国人の雇用は許可制とし、許可を受けずに雇用した事業主やあっせんしたブローカーについては、罰則を設けてこれを適用すべきであること、第四に相当程度の知識や技能を有する者については現行の受入れ制度を見直して拡大すべきであることを述べた。

第112回国会参議院予算委員会会議録第18号28頁参照。

153 明石 前掲書103頁参照。

154 雇用許可制は、外国人労働者を許可の対象とするのではなく、労働者を雇う企業の申請に対して許可を出す制度が構想されていた。

小池和男「雇用許可制提唱の趣旨」ジュリスト 909（1988年）4-10頁参照。

155 第112回国会衆議院法務委員会議事録第13号29頁参照。

ート調査やブローカーの実態調査等を行い、外国人労働者問題の主務官庁が法務省であることを政府部内において強く印象づける動きを見せた。一方で、労働省も国内労働市場の動向把握や雇用調整を至上名目として、雇用許可制の実現をはかろうとしたが、法務省の既定方針を変更させるところまではいかなかった¹⁵⁶。

このような労働省と法務省の権限争いが存在した状況下で、入管法改正案は作成された。そして、1988年3月24日、法務省は、外国人の入国手続を分かりやすくし、不法就労を防ぐとして入管法の在留資格条件を見直した案をまとめ、自民党政務調査会法務部会にある入管政策等小委員会です承され、法改正に乗り出すことを公表し¹⁵⁷、1988年5月、在留資格の見直し及び不法就労者の雇用主に対する罰則規定を定めた改正要綱案を発表した。

政府内においては、労働省以外にも、国際化の進展の中で外国人労働者問題を一定程度前向きに検討していた外務省や、建設業界での労働者不足に苦慮する建設省、労働者不足への対応として外国人労働力の受入れに一定の積極的姿勢を見せる経済企画庁等それぞれの思惑も錯綜していた。このような外国人労働者に対する対応がバラバラであったことは、政府批判のひとつのテーマともなっていたことから、国は、1988年5月に17省庁連絡会議を発足させたが、外国人労働者政策の主導的役割を果たしたのは法務省であった¹⁵⁸。なお、当時の関係省庁のうち、相対的な位置づけで、受入れに積極的なのは、外務省、通商産業省、経済企画庁であり、消極的なのは、法務省、労働省、警察庁であった¹⁵⁹。

1989年3月28日、改正法案が閣議決定され、3月末に国会に上程された。その後、国会の状況は消費税、リクルート事件絡みで内閣の交代がめまぐるしく繰り返され、改正法案は再々継続審議となったが、1989年末の第116回臨時国会において、約1か月の実質審議で可決・成立した¹⁶⁰。

156 一連の法務省や労働省の動きに関しては、村下 前掲書 113-117 頁参照。

157 大和谷 前掲書 12 頁参照。

158 村下 前掲書 116 頁参照。

159 明石 前掲書 101-102 頁参照。

160 村下 前掲書 114-117 頁参照。

3 入管法改正と労働省の雇用許可制構想との関係

米澤慶治は、労働省が省として雇用許可制を推進すると決定する前から、「メモ」によってその内容を批判し¹⁶¹、当時の法務省入国管理局長の熊谷直博も国会でその内容を追認した¹⁶²。米澤は、当時、知り得た雇用許可制構想の具体的内容を、外国人の雇用を労働大臣の許可制とすること、職業安定所の企業への立ち入り調査権、帳簿などの備え付けの所定事項についての報告義務、企業が雇用許可を受けないで外国人を雇用した場合の罰則規定を盛り込んだ外国人労働者雇用法（仮称）の制定を企図しているとし、問題の多い制度であり導入には反対と述べた。

労働省は、雇用許可制導入の理由について、第一に労働力の需給調整、第二に外国人労働者の保護の必要性、第三に不法就労外国人の急増防止を挙げたが、米澤は、これについて、それぞれ、反対意見を述べた。具体的には、第一に、単純労働者を受入れないという政策を維持しようとする労働省の立場に立つ限り、日本に正規に入国して就労しようとする外国人は多くなるとは予測されないことを挙げた。また、万一、労働力の需給調整が必要になった場合でも、在留資格及び審査基準の見直しにより十分に対処でき、労働力の需給調整は必要ないとした。

第二に、労働者保護については、外国人であろうとなかろうと、労働者が所要の保護を受けるべきであるのは当然であり、既存の労働関係法規によって与えられている権限を行使すれば十二分に外国人労働者の保護ができるのに、ことさらに外国人労働者について特別の保護をする必要性は認められないこと。むしろ、現行の権

161 筆者は、1989年の法改正の経緯を明らかにする目的で、法改正当時、法務省入国管理局の総括補佐官として法改正に深く携った、一般社団法人移民政策研究所所長の坂中英徳に対するインタビューを実施した。この「メモ」について、同人に尋ねたところ、同人は、自身が作成し、米澤審議官の名前で出した小冊子のことであり、外国人労働者問題は、入管法改正によって行う旨のことを記載し、議員らに配布した旨回答した。

以下、本論文では、坂中英徳から回答を得た内容を逐次述べるが、特に断らない限り、同インタビューによって得た内容である。

162 当時の法務省入国管理局長熊谷直博は、1988年5月26日、参議院決算委員会において、雇用許可制度の構想に対し、入国管理局の審議官が個人的なメモということで意見を出した旨述べた後、「これは、労働省がまだ正式に導入を決定したわけではないというそういう段階であり、こちら省としてあるいは局としての意見を出して出すことができないという段階でございますので、そういう対応をさせていただいたわけでございます。」「反論的なコメントを審議官の名前でメモという形で出したというのが経緯でございます。」と発言した。

参議院決算委員会（第112回国会閉会后）会議録第1号35頁参照。

限を駆使するために、入国管理局の有する外国人の情報を提供してもらうなどの方途を考案し、これらを基礎に既存の権限の円滑な行使を目指すべきであるとした。

第三に、不法就労外国人が従事するのは、いわゆる単純労働であって、このような単純労働者は受入れないとする限り、これらの者についての雇用許可はあり得ないのであるから、たとえ、雇用許可制を導入しても、不法就労外国人は潜在したままであり、摘発によって解決を図るしかない。よって、雇用許可制を導入しても、不法就労外国人の摘発には寄与しないとされた。

さらに、雇用許可制構想そのものについて、外国人の就労だけを労働大臣の許可に係らしめることは、内外人の就職機会の均等の観点から、外国人を不当に扱うものであり、企業の人材登用の自由に対する規制をしようとするのは、憲法や人権規約の精神から疑問があるとされた。加えて、国際化社会では、簡易迅速な人の国際間移動が要求されるのに、外国人労働者が日本に入国するには、労働大臣の許可を要することとするのは、かえって手続が煩雑化し、時代の流れに逆行するものとした。以上が米澤が指摘した雇用許可制構想に対して反対した理由である¹⁶³。

また、当時の在日本大韓民国居留民団が雇用許可制度を非難し、関西経営者協会など、経営者団体の一部も雇用許可制が従来よりも厳格な管理体制を作ることに反対した¹⁶⁴。このように、雇用許可制に反対する声がある中、法務省が外国人労働者問題については入管法改正で対応すると主張した結果、雇用許可制案は先送りされることとなった¹⁶⁵。

163 米澤慶治「外国人労働者の受入れをめぐる」法の支配第75号（1988年）15-17頁参照。

164 明石 前掲書 104頁参照。

165 当時の法務省入国管理局長の股野景親、労働省職業安定局長の清水博雄及び自由民主党外国人労働者問題特別委員長加藤武徳の座談会において、司会の読売新聞記者論説委員の老川祥一が不法就労者対策の効果的運用について「法の運用をめぐる、法務省と労働省との間で権限のことで難航したと聞いている。」と発言した上で、清水に発言を求めたところ、清水は、労働政策を入管政策に講じてもらうという意味合いから、労働省が雇用政策の観点から、法務省に協力を求めることができる職業安定法の一部改正を改正入管法の付則でお願いしたこと、かねてから労働行政は不法就労者の情報提供等で入管行政に協力してきたが、入管法改正で、入国管理局の要請に応じて、積極的に協力することを制度的に明確にし、この二つの措置で、相協力して外国人労働者問題に対処するという形となった旨回答した。

股野及び清水は権限争いの存在については明言しなかったが、否定もしなかった。清水は、入国管理局に対して労働政策を入管政策に講じてもらうということを含む協力体制の構築について言及したが、両者の権限争いは、この点で一応の決着をしたものと考えられる。

「外国人労働者問題とわが国の対応」月刊自由民主第434号（1989年）52-63頁参照。

そして、入管法改正後、労働省は、不法就労者の増加という問題に対し、入管法によって対応する旨述べるなど、雇用許可制導入をトーンダウンさせていった¹⁶⁶。

ところで、筆者が坂中に対し、法務省と労働省の確執の存在の有無やその影響について尋ねたところ、同人は、要旨以下のとおり回答した。

「労働省とは、権限争いがあった。当時、失業率はとても低く、ハローワークは閑古鳥が鳴いていた。そのような中、労働省は、外国人について雇用許可制度をとって、労働大臣の許可が必要な制度にしたかったようである。しかしそうすると、速やかな受入れが求められているのに、それができないこととなるばかりか、法務省の外国人管理の権限は奪われてしまう。その関係で、外国人労働者の受入れは、入管法の改正でやるということになった。そして、米澤審議官から、在留資格制度の改正で対応するというので、改正案の作成を指示された。私は、1988年2月に米澤審議官から、4月に総括補佐官になるという内示をいただいていた。そして、3月に、審議官から、2週間以内で新たな在留資格制度を作成するように指示があった。」

「制度案が入管局内でまとまった後、労働省職業安定局の幹部と、こちらは米澤審議官と私との間で会談をした。会談内容は多岐にわたったが、外国人労働者問題

166 1990年4月24日、当時の労働省職業安定局長清水傳雄は、衆議院社会労働委員会において、「我が国の場合につきまして、こうした不法就労の急増等の事態の中で御指摘のような雇用許可制構想というものは、労働省が研究会で一つの提言として受けて検討もいたしてまいったわけですが、御承知のように現在の政府の基本的な方針といたしまして、いわゆる単純労働者については受入れを行っていない、そういう状況の中でやはりある種の屋上屋の感を免れない面もございますし、現在も入管法の改正という措置によりまして対応していくことといたしておりますが、いずれにいたしましても、外国人労働者問題というのはさらに持続的なさまざまな角度からの慎重な検討が必要な問題であるわけございまして、そうした中で雇用許可制度につきましてもさらに検討を深めてまいる必要があるだろう、このようには考えております。」と述べた。

また、清水は、1990年6月1日の参議院社会労働委員会において木庭健太郎議員から雇用許可制はどうなったのか旨質問され、それに対し、雇用許可制の具体化については、関係諸制度の整合性の問題、こういうことが一つの課題であるとし、学識経験者、労使の三者構成による懇談会において、さらに引き続き検討することで意見集約された旨述べた上、「いずれにいたしましても、この6月1日に入管法の施行がなされたわけございまして、やはりその定着というふうなことが現時点におきます大きな課題であると思うわけございまして、そうした面に私どもの分野からもできる限りの御協力をいたしながら、また、そうした施行状況も見守りながら、先ほど申し上げました中期的な問題というふうなものも踏まえつつ、さきに提言がありましたように引き続き検討という意見集約がなされていることを受けまして、さらに検討を進めてまいる、こういうふうな考え方でございます。」と述べた。

第118回国会衆議院社会労働委員会議録第4号7頁及び第118回国会参議院社会労働委員会議録第5号34頁参照。

は、入管法の改正でやるということについて了承いただいた。その後、外国人労働者問題は、入管法の改正で対応することとなった。」

「制度案作成については、法務省内ではあまり議論はなかった。当時、たまたま私が温めていた案が取り入れられた。そのような形で、米澤審議官と2人3脚で在留資格制度を作りあげていくこととなる。入国管理局長も、米澤審議官と私に任せていたし、米澤審議官も私に任せてくれた部分が多かった。」

以上の内容は、前述の米澤の雇用許可制構想に対する批判と矛盾するところはなく、法務省と労働省の間での外国人管理の権限争いは存在したものと考えられる。そして、法務省においては、外国人労働者問題における労働省の雇用許可制構想が権限を奪うものとして認識され、法務省入国管理局総括補佐官の地位（内示を受けていた。）にあった坂中が法務大臣官房審議官の米澤の指示の下、新たな在留資格制度を作成することとなった。

1989年の入管法改正が、当時の経済や雇用情勢の影響をどのように受け、それが、どのように反映されることとなったのかを詳細に分析することは困難であるが、少なくとも、労働省の雇用許可制構想は、法務省の出入国管理の権限を脅かすものであり、そのことが入管法改正に少なくない影響を与えた。

4 入管法改正立案における労働者保護に対する配慮

(1) 外国人に対する労働者保護の必要性

まず、外国人に対する労働者保護の必要性について確認したい。佐野哲は、国際労働移動においては、言語及び生活習慣の壁、渡航費の負担能力、政府間における様々な法制度に関する知識、移動先でのネットワーク等を必要とし、個別の労働者がこれらの能力を保持するのはまれであること、現実には、関連作業をサービス業務として支援する違法な仲介・斡旋業者（ブローカー、ミドルマン）の介入を許してしまうこと、仲介・斡旋業者が当該労働者から賃金を搾取したり、労働を強制し

たりするケースが報告されていることを指摘した¹⁶⁷。

仲介・斡旋業者の状況については、日系2世ブラジル人ブローカー女性が、週刊誌のインタビューに答えたものがある（同女は、同誌のインタビューに対し、日本に2,000人を送り出したと述べた。）。同女の回答によれば、ブラジル人が来日するとき、渡航費や手数料等として、60万円ほどの借金を背負わせ、それを、日本で彼らの面倒を見る派遣・請負業者が立替え、給料天引きの形で3、4か月で回収するということである。また、同女は1992年に来日し、出稼ぎに来日するブラジル人の世話をした内容についても説明した。ブラジル人は着の身着のまま来日するので、同女がアパートや家具、寝具まで世話をするが、一方で、工場から解雇されたら1週間以内にアパートから出てもらうこととしているとのことであった¹⁶⁸。

このような、解雇されたら住居を失う状況下で、渡航費の給与天引きを承服させることは、労働基準法が退職の自由を保障し、前借金と賃金の相殺禁止や給与の全額支払いの規定を設けている趣旨に照らせば、労働者たる日系人が給与天引きを実質的に拒むことが困難で、承服せざるを得ないという強制性が問題となりうる。これは、刑事的に違法と評価されるに至らない形式のものでも、問題がある。

以上のとおり、外国人の就労には、仲介・斡旋業者の介入という、日本人とは異なる問題がつかまとう。

（2）改正入管法立案時の労働者保護への配慮

筆者が坂中に対して、日系人受入れ政策立案時に、日系人の労働者保護についてどのように考えていたのかについて尋ねたところ、「私は、将来、日本に永住し生活する人として受入れたのであり、就労も含めて、どのような活動もできる存在として受入れた。就労の可否については、省内では議論はなかった。当時、労働省との協議によって、就労を目的とした在留資格付与については、個別の案件ごとに労働

167 日本労働研究機構編 前掲書参照。

168 週刊東洋経済 6041号(2006年,東洋経済新報社)46-47頁参照。

省と協議をすることとしていたが、それをやめて、基準省令の変更時のみ協議することと改めた。しかし、日系人の労働者保護については考えておらず、労働省の分野だと決め込んでいた。」旨述べた。

そして、前述の米澤の雇用許可制に対する批判からは、日系人の労働者保護について、予め手当てをして労働関係法令違反の発生を防止しようとした気配は見受けられない。坂中も考えていなかったと述べた。

1989年の入管法改正とその後の法務省告示によって、日系人は、本邦での活動内容に制限を設けられず、就労も可能な存在となり、結果的には、彼らの多くが製造業に従事する非正規労働者として日本に招かれることとなった。

来日した日系人の就労の一部には、ブローカーの介入によって、違法性のある職業紹介、強制性のある給与天引き、労働の強制等が存在していた。詳細は後述するが、日系人が来日して就労することは予想されていたのであるから、来日した日系人の就労状況やブローカーの動向を注視し、日本人の労働者保護とは違う方面の手当てが必要であった。

第2節 日系人の受入れと帰国支援事業による「再入国」を認めない政策

1 日系人受入れ制度

日系人が日本国内の出身地の親族を家族で訪問し、就労するケースは、1980年代前半にも存在していた。1980年代半ばを過ぎると、日系2世や3世が単独で親族訪問として来日し、「デカセギ」を行っていた¹⁶⁹。

親族訪問として来日した彼らは、当時の「4-1-4」に該当する者、現在の入管法では、在留資格「短期滞在」に当たる者で、就労することはできない法的地位であった。すなわち、彼らの一部は、不法就労を行っていた。不法就労は、悪質なブローカーを介入させたり、労働基準を無視した悪質な環境での就労や、賃金未払いの頻

169 井口 前掲書 71 頁参照。

発を招いたりしていた¹⁷⁰。このような状況下で、1989年中頃には、外務省主導で、法務省等と調整の結果、在外公館で本邦での活動に制限を設けない特定査証を日系人に発給するようになった¹⁷¹。そして、日系2世及び3世の日本人の子であるか、本邦に日本人の近親者がいるという事情を考慮され、法務大臣が特に在留を認める者として在留を認め、在留活動には制限を設けない、すなわち、就労が可能な存在として受入れられた¹⁷²。

そして、1989年の入管法改正によって、本格的に日系人が受入れられることとなった。1989年の改正前の旧入管法の在留資格「4-1-16-1」は、法改正によって「日本人の配偶者等」となり、日本人の配偶者、日本人の実子として出生した者(日系2世)、日本人の特別養子がそれに当たる者となった。また、在留資格「定住者」が創設され、「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」と規定され、同法の施行直前の1990年5月24日に在留資格「定住者」の具体的内容を定めた法務省告示が出され、日本国籍を喪失した者の子や日系3世の入国が就労の制限を付されることなく認められた。

日系人の受入れ開始後、国内の外国人はブラジル人を中心とする南米系日系人を中心に増加した。統計値から、本邦に在留する外国人のうち、日系人だけを割り出すことは困難であるが、2008年の世界同時不況前のピーク時には30万人を超えるブラジル人が本邦に在留していた¹⁷³。

2 日系人受入れと就労

170 明石 前掲書 116-117 頁参照。

171 藤崎康夫『出稼ぎ日系外国人労働者』(1991年、明石書店)92-102 頁参照。

172 1990年5月21日参議院予算委員会における法務省入国管理局長股野景親の発言(第118回国会参議院予算委員会会議録第10号19頁)を参照。

173 2007年末時点で国内に外国人登録があったブラジル人は、31万6,967人である。2008年の世界同時不況後に減少傾向に転じ、2015年末時点では、17万3,437人である(在留外国人統計)。

統計値については、政府統計の総合窓口ホームページ掲載の在留外国人統計(旧外国人登録統計)「07-99-01 国籍(出身地)別在留資格(在留目的)別外国人登録者」及び「15-12-01-1 国籍・地域別 在留資格(在留目的)別 在留外国人」を参照した。

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001111137> (2016年12月15日取得) <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001150236> (2016年12月15日取得)

米澤は、私見として、1989年に入管法改正前の在留資格「4-1-14」(現在の「永住者」に当たる)及び「4-1-16-1」(現在の「日本人の配偶者等」に当たる)について「日本人並みの活動が認められていることから、就労できるものであるが、これらの在留資格は、外国人労働者受入れの法的枠組みの範疇に属するとはいえないものである。」と述べた¹⁷⁴。

一方で、明石による調査によれば、日系人受入れ政策立案時、法務省では日系人の就労規模の拡大が予想されていた¹⁷⁵。そして、明石は、法務省が労働力を確保するために在留資格「定住者」を設けたのではなく、その法的地位に注目して日系人の就労権利を一切制限すべきではないという認識に基づいていたのであり、日系人が日本で就労する可能性については、十分認識されていた旨指摘した¹⁷⁶。

坂中は、日系人が来日した後の在留実態について、「日本社会は彼らを『日本人の子孫』として暖かく迎え入れたのではなく、『賃金の安い単純労働者』とみなして受け入れた。特に自動車メーカーを中心とした産業界でその傾向は露骨であった。」と述べ、さらに、日系人の大半が間接雇用によって就労し、職を失う可能性が高い状況について危惧した¹⁷⁷。

3 在留資格「定住者」による日系人受入れの性質

入管法別表第二の表に掲げられた在留資格「定住者」の下欄には「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」と規定されている。そして、平成2年法務省告示第132号は、「別表第二の定住者の項の下欄に掲げる地位であらかじめ定めるもの」について規定し、難民や中国残留邦人等と共に日系人を受入れる内容になっている。

入管法の別表第二の表に掲げられた居住資格と呼ばれる在留資格で在留する外

174 米澤慶治「外国人労働者の受入れをめぐる」法の支配第75号(1988年)6-7頁参照。

175 明石 前掲書 117-118頁所収の2005年11月21日の法務省入国管理局に対するインタビュー内容を参照。

176 明石 前掲書 117-118頁参照。

177 坂中英徳『入管戦記』(2005年、講談社)110頁、117-119頁参照。

国人には生活保護法が準用され、同法の対象となっている¹⁷⁸。外国人を在留資格「定住者」で受入れることは、他の入管法別表第一の表に掲げられた在留資格で入国する者と比較して、受入れられた者に対する国の責任が重い。

全ての在留資格に対応する内容を入管法で定めるのではなく、具体的内容を法務大臣の裁量に委ねる在留資格を設けることは、激動する国際情勢等に柔軟に対応するために、必要なものであると考えられる。しかし、迫害などから逃れる難民や、日本国籍を様々な理由で喪失し、外国人となった中国残留邦人を日本社会で受入れるのと、世界中に存在する日系人を数十万人単位で受け入るのとは、道義的責任や性質を異にする。

また、他の在留資格が国会の審議を経る慎重な手続によって法律の形式で整備され、その活動内容も別表第一の表に掲げられたものについては様々な条件があるのに対し、在留資格「定住者」は法務大臣の権限で、自由度の高い在留活動を外国人の地位や身分に応じて認めるのであるから、法務大臣の権限の方が国会の審議を経る法形式による在留資格の新設よりも大きな結果を生じるという事態を招く。

その上、日本人の子として出生した外国人は、国会の審議を経る入管法に規定された在留資格「日本人の配偶者等」の付与の対象であるのに、日本人の子よりも日本人と縁遠い日系3世などが法務大臣の権限で受入れられる構図となっている。このような内容・規模の外国人を入管法ではなく、法務大臣の裁量で受入れる制度は、1989年に改正された入管法の構図から突出している。

このことについて、筆者が坂中に対し、日系3世を在留資格を新設することなく受入れた理由について尋ねたところ、同人は、「旧法の在留資格『4-1-16-3』（法務

178 吉永純「国家責任の原理」杉村宏他編『よくわかる公的扶助』（2008年、ミネルヴァ書房）69頁参照。

また、昭和29年5月8日社発第382号通知「生活に困窮する外国人に対する保護の措置について」は、「外国人は法の適用対象とならないのであるが、当分の間、生活に困窮する外国人に対しては一般国民に対する生活保護の決定実施の取扱いに準じて左の手続により必要と認める保護を行う」と示している。また、1990年、厚生労働省の社会局保護課企画法令係長は同通知の対象となる外国人を居住資格を有するものに限定する「口頭指示」をした。よって、在留資格「定住者」等居住資格を有する外国人は生活保護を受給できる。

「口頭指示」については、福田素生「社会保障判例」季刊社会保障研究第48巻第4号（2013年）459頁参照。

大臣が特に在留を認めるもの)を整理する必要があったので、在留資格「定住者」で整理した。それだけである。在留資格制度における各在留資格ごとに設けられている基準省令が具体的な活動内容を示しているように、「定住者」の具体的な内容は告示によってすることとしただけであった。当時、日系人受入れの範囲を日本人の実子の実子、すなわち3代目までとしたのは、イギリスの法律を参考にしてのことである。自国の血を引いた人が海外で困っている。移民のUターンであり、日本人の血を受け継いだ人を受入れた。法務省の入国管理局長や審議官も、その件については任せるということで了承を得ていた。」旨述べた。

すなわち、当時、旧入管法の「4-1-16-3」をもって就労する外国人の数が年々増加し、かつ、職種も多様化し、日系2世と3世も同様に「4-1-16-3」で来日することがあったが、1989年の入管法改正で旧入管法の「4-1-16-3」に該当する活動は、入管法の別表第一に掲げられた活動資格と呼ばれる在留資格の拡充によって整理され、新設された在留資格内で対応されることとなったように、日系人を在留資格「定住者」で受入れたことについても、同様に整理の趣旨であったということであった。

また、筆者は、同人に対し、1989年の入管法改正案作成時から在留資格「定住者」で日系3世を受入れる予定だったのかどうかについて尋ねたところ、同人は、「1988年の夏前頃、南米の日系人がヨーロッパに行っているというニュースを見て、日系人を受入れようと考えた。そして、新たな在留資格制度案ができた後、米澤審議官に相談の上、当時の入国管理局長に、法律ができた後で日系人を受入れるということについて決裁を取った。」「当時、法務省の幹部から来日者数は何人くらいになるのかと聞かれたが、アメリカなどからは来ずに、南米を中心に、日系2世3世が30万人くらい来ると回答した。期せずして当たっていたように思う。」旨述べた。当初から予定していたということである。

さらに、筆者は、同人に対し、1989年の入管法改正前、一部の日系人が就労できない在留資格で来日し、不法就労していたために、それを合法化する目的があったのかどうかについて尋ねたところ、同人は「日系人が親族訪問で来日し、不法就労

していることは承知していたが、日系3世を在留資格『定住者』で受入れることとしたこととは関係ない。そのような意図は私も米澤審議官にもなかった。ただ、企業で働く不法滞在者が日系人に置き換わるだろうとは考えていた。」旨述べた。

坂中が述べた置き換わるであろう不法滞在者とは、就労できない在留資格で来日して就労していた日系人よりも、不法残留の上、就労していた者を指す。当時の入管法改正により、不法就労者を雇った者に対する罰則が設けられたことから、企業などが不法就労者を雇用するよりも、就労に制限がない日系人を雇うようになることは論を待たない。ただ、日系人受入れに関する法務省の意図としては、あくまで血縁を重視した受入れであり、不法就労する日系人を合法化する意図までは確認できない。

4 不況時に日系人の「再入国」を認めない政策

(1) 帰国支援事業

前述のとおり、日系人受入れ後、本邦に在留する日系人は増加傾向を示し、2008年には30万人を超えるブラジル人が在留していた。そして、大多数が、非正規雇用の形態で製造業に従事し、請負業での就労に集積化していた¹⁷⁹。それが、2008年世界同時不況の際に、大量に解雇され、社会問題化した。

これに対し、厚生労働省は、2009年4月から2010年3月までの間、本人には30万円、扶養家族については20万円を支払い、同制度を利用して帰国した者について、同様の身分に基づく在留資格による再入国を当面の間認めないとする日系人離

179 丹野清人は、オランダやベルギーにおいては、企業社会が要求するフレキシブルな雇用制度を実現する代わりに、その負担を「パートタイム正社員」という形で企業も社会保障費を負担し、企業から排出された失業者の再就職に必要な技能の習得を国および社会の側で引き受けることで、一方でのフレキシビリティと他方での失業時の安定およびその間の労働者の能力開発を結びつけ、フレキシビリティを社会で負うこととなっていると述べた。続けて、日本では、フレキシビリティは大企業と中小企業との関係、元請けと下請けという関係で発揮されることとなったことや、下請け企業でもフレキシビリティのために、請負業が大いに活用されたことを指摘した。その上で、請負業で就労する労働者の能力開発が行われなかった結果、請負業での就労は労働市場の底辺での固定化に結び付きやすい性質を帯び、この部分が局所化され、外国人労働者が集積化したことを問題視した。丹野清人「外国人労働者問題の根源はどこにあるのか」日本労働研究雑誌第587号(2009年)29頁参照。

職者に対する帰国支援事業を実施した¹⁸⁰。法務省もこれに応じ、同制度を利用した者については再入国を認めないとし、2万1,675人が帰国した。その後、2013年9月27日付内閣政策統括官、法務省、外務省及び厚生労働省連名の「帰国支援を受けた日系人への対応について」が発表され、2013年10月に、同制度を利用して帰国した者の再入国について、在外公館における査証申請時に1年以上の雇用契約書の写しを提出することを条件に再入国を認めることとなった¹⁸¹。

法務省は、1年以上の雇用契約書の写しを提出することを条件としたことについて、「(同事業の利用者は)日本での再就職を断念すると決めた人たちである以上、再入国後の安定的な生活の見通しを示してほしい」との理由を述べた¹⁸²。

(2) 帰国支援を受けた者の「再入国」を認めない政策

帰国支援を受けた者の「再入国」をどのような権限に基づいてどのようにして認めないこととしたのかを整理したい。帰国支援事業における、「同様の身分に基づく在留資格による再入国を当面の間認めない」ことの「再入国」は、入管法第26条に基づく「再入国の許可による再入国」なのか、帰国後に、同様の在留資格での「再度の入国」なのか判然としない。すなわち、再入国の許可をしないのか、再入国の許可を受けずに出国した後、再度、同様の身分に基づく在留資格での入国を認めないのか、あるいは、どちらもなのか判然としないということである。しかし、前記

180 厚生労働省は、帰国支援事業開始時に、その内容を「現下の社会・経済情勢の下、派遣・請負等の不安定な雇用形態にある日系人労働者については、日本語能力の不足や我が国の雇用慣行に不案内であることに加え、我が国における職務経験も十分ではないことから、一旦離職した場合には再就職が極めて厳しい状況におかれることとなります。こうした中、母国に帰国の上で再就職を行うということも現実的な選択肢となりつつある状況です。このような状況を踏まえ、与党新雇用対策に関するプロジェクトチームにおいても帰国を希望する日系人に対する帰国支援について提言されているところであり、厚生労働省としても、切実な帰国ニーズにこたえるため、帰国を決意した離職者に対し、一定の条件の下、帰国支援金を支給する事業を平成21年度より実施することとしたものです。」とし、「厳しい再就職環境の下、再就職を断念し、帰国を決意した者に対し、同様の身分に基づく在留資格による再度の入国を行わないことを条件に、一定額の帰国支援金を支給する。」と説明した。

厚生労働省ホームページ掲載「日系人離職者に対する帰国支援事業の実施について」を参照。

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-10.html> (2016年12月23日取得)。

181 外務省ホームページ掲載、平成25年9月27日付「帰国支援を受けた日系人への対応について」を参照。帰国支援事業実施による帰国人数についても、この文書を参照した。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000015468.pdf> (2014年8月14日取得)。

182 2014年5月23日付日本経済新聞電子版「ブラジル人、日本再入国に壁 帰国支援事業の利用者」を参照。
<http://www.nikkei.com/article/DGXNZ071657890T20C14A5CC0000/> (2016年12月24日取得)。

「帰国支援を受けた日系人への対応について」で、同制度を利用して帰国した者の「再入国」について、在外公館における査証申請時のことについて触れていることから、後者のことが含まれているのは間違いない。そして、同様の身分に基づく在留資格での入国を認めないことは、具体的には、査証を発給しないことであったと考えられる。

とはいえ、坂中は、帰国支援を受けた日系人に再入国許可しないことについて、「再入国許可に係る法務大臣の裁量権の逸脱・濫用」、「対象者の上陸拒否は『法律による行政』の原則違反」と述べた¹⁸³。このため、「再入国」に再入国許可を含むことを示す公表されている資料は見受けられないが、坂中の指摘によれば、再入国許可を含むものであったということとなる。

ただ、「再入国」を認めないことが、査証を発給しないことであろうと、再入国許可をしないことであろうと、それぞれに係る外務、法務大臣の裁量が広範に認められており、当該外国人が帰国支援を受けたことを理由に、査証を発給しない、または、再入国の許可をしないことは、法律上、形式的には問題は生じないものと解され、日系人が「再入国」できない結果は同じである。

この政策は、2009年5月11日、国会において、帰国支援事業について、日系人を必要なときに呼んでおいて、経済状況が悪くなったら追い出すとして、ニューヨークタイムズ等の海外メディアから批判を受けたことが指摘された¹⁸⁴。政府は、それに対し、対象者の「再入国」については、3年をめどに経済情勢や雇用情勢によ

183 坂中英徳は、再入国の許可について、実際の運用では、我が国の法律に違反する行為を行ったとか、著しく国益に反する行為を行ったなどの特段の事由がない限りはほぼ百パーセント許可されているのが実情であるのに、そのような消極事由がないにもかかわらず、単に行政上の措置としての支援金を受け取ったという理由で、法務大臣がその再入国申請を不許可とする合理的理由がなく、「社会通念に照らして著しく妥当性を欠く」として、裁量権を逸脱し、あるいは濫用というべきと述べた。

また、入管法上は、有効な旅券等を所持する外国人が、在留資格に該当し、上陸拒否事由に該当しない限り、羈束的に入国を許可することとされており、行政運用上の措置としてその入国を認めないというのは、法律によらずして、特定の外国人(対象者)に限って、上陸拒否事由に該当しないのに(とうてい考えられない)入国を阻止することとなり、他の一般外国人の入国との関係で、平等原則に反するのみならず法治主義の原則にも反するとも述べた。

坂中英徳『人口崩壊と移民革命 坂中英徳の移民国家宣言』(2012年、東信堂)147-149頁

184 2009年5月11日、衆議院予算委員会における中川正春の発言(第171回国会衆議院予算委員会議録第26号17頁)を参照。

って検討する旨答弁した¹⁸⁵。

筆者が坂中に対して、このような運用をする予定で 1989 年の改正法案を立案したのか尋ねたところ、同人は、それを否定した上、「日本人の子孫のUターンを迎える気持ちで制度を創設した。将来の永住者として受入れたのであり、1990 年の告示作成の際に、帰国支援制度のようなものを想定してはいなかった。帰国支援事業には政治的圧力があつたと承知している。有力議員のごり押しに官僚が屈した悪い例である。」と述べた。

第3節 小括

1 雇用許可制否定の問題点

(1) 1989 年の入管法改正時の問題

前述のとおり、1989 年の入管法改正には、法務省と労働省の間で外国人管理をめぐる権限争いが影響した。労働省が省として雇用許可制を推進すると決定する前から、法務大臣官房審議官が「メモ」を用いて雇用許可制を批判し、国会での質問に対し、入国管理局長が「メモ」の存在や趣旨を追認するといった経緯から、法務省と労働省がこの件について協力的関係でなかったことがうかがえる。そして、雇用許可制は、内外人の就職機会の均等や企業の人材登用の自由の観点から法務省に批判された。結果、外国人労働者問題については入管法の改正で対応されることとなり、入管法改正の動きの中で日系人が本格的に受け入れられることとなった。

日系人受け入れ政策について、法務省は、雇用許可制案を批判し、血縁を理由に受け入れた日系人が就労する可能性を承知していたが、労働者保護につき特別に手当てをする必要性を認めず、十分な措置を講じなかった。受け入れられた日系人は、悪質なブローカーの介入等や来日手数料等の強制性のある給与天引きなど、労働法上、問題がある状況下で就労した者も多く、労働市場の底辺に集積・固定化した。

185 2009 年 5 月 11 日、衆議院予算委員会における河村健夫内閣官房長官、舛添要一厚生労働大臣及び森英介法務大臣（いずれも当時）の発言内容（第 171 回国会衆議院予算委員会議録第 26 号 18 頁）を参照。

米澤は、雇用許可制に反対した理由として、単純労働者を受入れない以上、雇用許可制が機能しないこと、内外人平等に反すること、受入れ手続が煩雑となることを挙げた。また、居住資格での受入れが、外国人労働者受入れの法的枠組みの範疇に属するとはいえないとも述べた。しかし、その後、日系人受入れについて、多くの先行研究が彼らの就労実態を重視して、「本音と建前を使い分けた受入れ」等と評価し、実質的には単純労働者を受入れたと指摘された状況に至った。

前述の米澤、明石、坂中の著書の内容から、法務省は、受入れた日系人が就労することを予想していたといえるが、前述の坂中の危惧によると、日系人が「賃金の安い単純労働者」とみなされて受入れられたことは、法務省にとっては予想外の事態が生じたようである。とはいえ、前述の坂中に対するインタビューの回答内容から、労働者保護は労働省の担当であるという認識であったことが分かる。

これらのことから、法務省は、来日した日系人が就労することを予想していたのに、「賃金の安い単純労働者」として受入れられたことが予想外であったということになる。したがって、政策立案時に、先行研究で指摘されたような単純労働者は受入れないという建前を掲げ、本音と建前を使い分けながら実質的には単純労働者を受入れるといったような意図が存在したとまで認めることはできない。

とはいえ、そうすると、前述の「予想外の事態」は、故意に、労働市場で不利な立場になることが容易に予想できる日系人を、単純労働者として活用される見通しをもって受入れたために生じたのではなく、単純労働者の労働市場における位置づけに対する理解や労働者保護に対する認識の甘さによって生じたことになる。そのため、法務省はこれに係る批判を受けることを免れない。

(2) 受入れ制度改正にみられる雇用許可制の要素

紙幅の関係から制度の詳細を述べることは控えるが、技能実習制度において、監理団体の許可制や実習計画の認定制度が規定された。在留資格「特定技能」での受入れにおいては、特定技能所属機関の義務、法務省の立入調査や改善命令権が規定

された。この両制度は、共通して、外国人を雇用する企業等に、労働関係法令の遵守等、様々な義務を課しており、あたかも雇用許可制のような制度である。

特に、研修生受入れに始まる技能実習生受入れは、実質的に、単純労働者受入れ制度として活用されているが、人権保障や労働者保護に関する国内外の批判を受け続け（団体監理型受入れが開始された後から顕著に増え続け）幾度も制度改正が行われ、雇用許可制の要素を含む内容に変質した。これらの経緯は、前述の米澤が雇用許可制を批判したときに重視された、内外人平等や手続の簡素化と整合しない。

両者の受入れに人権侵害や労働者保護に係る配慮がされる状況に至ったのは、受入れられた研修生や技能実習生に対する人権侵害や労働関係法令違反が著しいことに対する、国内外からの批判への対応である。そして、この30年の間に、人権や労働者保護法の規定が著しく進歩したのではなく、それまで行われていた人権侵害や労働関係法令違反が許されなくなってきたという変化があったことに留意する必要がある。すなわち、現在の、あたかも雇用許可制を採っているかのような受入れ制度となったのは、労働関係法令よりも、世間の状況に対応したものであるということである。

以上のとおり、雇用許可制を否定し、かつ、労働者保護に係る十分な措置を講じなかった受入れ政策の姿勢が実質的には修正された経緯がある。そのため、1989年の入管法改正時の政策立案における労働者保護の実現に関する法務省の判断は、適切と評価し難い。

2 日系人受入れ後の国の広範な裁量の行使

このようにして、十分な労働者保護が講じられずに受入れられた日系人は、非正規労働者として大いに活用されたが、2008年の世界同時不況時、前述の帰国支援事業実施時に厚生労働省が述べた「再就職が極めて厳しい状況」に置かれた。そして、帰国支援事業が実施された。

帰国支援事業は、厳しい再就職環境の下、再就職を断念し、帰国を決意した者に

対し、帰国を支援するという建前であるが、前述の政府の答弁から、「再入国」には、経済や雇用情勢の好転が必要なのであり、それまでは「再入国」を認めないものであることが分かる。あくまで建前どおり、帰国を決意した者に対する支援なら、日本の経済や雇用情勢が回復しなくても、「再入国」を希望する外国人の希望に応じ、「再入国」については、帰国支援事業により金銭の支給を受けたことを問わず、査証の発給や上陸のための審査を実施すればよいはずである。「再入国」を認めない期間を日本の経済や雇用情勢が好転するまでの間としたため、具体的な金銭の給付部分についてのみ支援と呼べるが、全体的には国の都合によるもので、前述のとおり、国会でされた、不景気になったために追い出した制度との指摘には、合理性がある。

入管法が採用している在留資格制度は、入国及び在留を認める外国人の範囲を明らかにし、在留する外国人が本邦においていかなる活動を行うことができるかを具体的に規定し、在留外国人の法的地位の安定化を図ったものである¹⁸⁶。そして、入管法上は、有効な旅券等を所持する外国人が在留資格に該当し、上陸拒否事由に該当しない限り、羈束的に入国を許可することとしている¹⁸⁷。また、1989年の入管法改正時の審議において、当時の後藤正夫法務大臣は、入管法改正の趣旨について、入国や在留できる外国人の範疇やその審査基準を明確にするものと説明した¹⁸⁸。

しかし、帰国支援を受けた日系人らの「再入国」を認めないことは、このことと整合しない。外国人が入国や在留できる外国人の範疇やその審査基準を明確にする¹⁸⁶とされた在留資格制度が整備されても、入国や在留の許否が日本の経済や雇用情勢の悪化を理由に、広範な裁量によって運用されるものであるということを表す事例

186 坂中英徳・齋藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説（改定第4版）』（2012年、日本加除出版株式会社）74頁参照。

187 入管法第9条第1項

188 1989年11月10日、後藤正夫法務大臣（当時）は、衆議院法務委員会で「新たにできる限り個別的、具体的に在留資格を設けることによりまして、在留資格制度を整備し、もって我が国に入国・在留できる外国人の範疇を明確にしようとするものであります。」「審査基準の明確化と入国審査手続の簡易・迅速化を図ることであります。その第一点は、外国人が入国を認められるために必要とされる要件が明らかとなるよう在留資格に関する審査の基準を省令で定めてこれを公布することによりまして、出入国管理行政のより一層の透明性及び公平性を確保するとともに、この基準に関する省令を通じて、量的、質的な面からの入国の管理を行い得るようになるものであります。」と述べた。

第116回国会衆議院法務委員会議録第2号1頁参照。

であった。

坂中の証言によれば、日系人は、日本人との血縁に基づき、「将来の永住者」として受入れられた。制度上も血縁を重視した受入れである。しかし、日系人受入れ政策に、先行研究が指摘したような本音と建前を使い分けた単純労働者の部分的受入れの意図がなかったとしても、結果的には、不況時に単純労働者に対する受入れ制限ともみられる政策が実施され、日系人は、労働市場からも、出入国管理政策上も、酷薄な対応をされた。

また、坂中の証言から、法務省は、1989年の入管法改正時、このように不景気時に帰国支援事業のような制度を用いて、「再入国」を認めないことを想定していなかったと考えられる。しかし、出入国管理制度そのものに、前述の西口が指摘した「単純労働者がいない時に締め出す権限を手放さない」ことを可能にする、査証発給（再入国許可も含む可能性がある）に係る広範な裁量によって、受入れを調整できる、坂中も想像しなかったような仕組みが存在した。

3 日系人に対する処遇と日本国籍喪失措置に共通する国益追求の方針

第2章で触れた、韓国併合以後の朝鮮人に対する処遇では、日本は、内地の労働力の需要に応じて、当時、日本人であった朝鮮人につき、内地の不景気時に内地への渡航を制限した一方、戦時下においては、募集、動員、徴用の形態で内地へ移動させた上、終戦後、外国人登録令によって外国人とみなし、主権回復時には、日本国籍を喪失させた。本章で述べた日系人に対する政策では、血縁に基づいて、地位や身分に基づく在留資格を付与して受入れたが、不景気時には、広範な裁量を行使して「再入国」を認めない政策を実施した。これらの政策は、戦時下の労働力不足、1980年代後半の好景気による人手不足に対応してそれぞれ受入れた者を、戦後と不景気時にそれぞれ不要となり、実質的には追い出したといえるものであった。

政府は、第2章で触れたように、韓国併合以後、「内鮮一体」を掲げたり、当時の吉田茂首相が述べたとおり、朝鮮人を同化政策を通じて日本人化するつもりであっ

たし、日系人についても、坂中の発言によれば、血縁に基づいて将来の永住者として受入れたのであるが、結果として、どちらも、当初の建前とは整合しない政策が実施された。それらは、どちらも、影響力の大きさには差異があるものの、国益追求に関する政治的判断の影響を受けて実施されたものであった。

第4章 外国人の人権及び労働者保護に関する出入国管理政策上の問題

本章では、出入国管理秩序の維持が外国人の労働者保護の実現や人権保障よりも優先されていることを述べ、新たな切り口での解決案を提案する。

筆者は、これまでに述べたとおり、政府が出入国管理に認められた広範な裁量を活用して、国益を追求することを問題としない。また、出入国管理秩序が維持されることは、国益に資する。しかし、出入国管理秩序（外国人在留制度）の趣旨に沿わない、退去強制の対象となる外国人の労働者保護が実現されない状態となったり、合理的な理由に乏しい状態で長期に收容されることは、直接的な人権侵害であり、問題があると考える。

これら問題に関連する先行研究では、不法就労者に係る労働当局から法務省への通報制度を問題視するもの、労働行政の目的と労働行政が不法就労者対策に負担する意義を見直す必要があるなどと論じたものがある。また、長期收容の問題について、法務省は、入管法の規定から、原則、退去強制事由に該当するおそれがある人を全て收容する全件收容主義の建前をとっているが、それを否定的に論じたものがある。また、法務省関係者が著書で、長期收容が望ましくないことを指摘したものの、その他の先行研究でも、その人権侵害の問題を述べたものも多い。しかし、長期收容について、收容の法的根拠を合憲性の観点から分析したものは見当たらない。

そして、出入国管理秩序の趣旨に反する外国人の労働者保護が実現されない状態となることや、合理的な理由に乏しい状態で長期に收容されることを出入国管理秩序維持による問題として分析したものは見当たらない。

筆者は、本章第1節で、出入国管理秩序の維持が不法就労者の労働者保護の実現よりも優先されていることについて、関係する法令や通達を整理した上で、出入国管理秩序の維持と労働者保護がどのような関係なのか、出入国管理と人権擁護行政との比較を踏まえて分析した上、出入国管理秩序維持と両立できる問題解決のための具体的方法の提案を行った。

第2節では、退去強制令書（以下「退令」という）が発付されたものの、送還が困難な者が長期にわたって法務省の施設に拘禁されていることについて、長期収容の状況やその理由をまとめ、裁判例を参照しながら、どのようにして司法手続によらない無期限の収容が法的に許されているのかについて整理した上で、それが正当化される理由の分析と、現状の問題点を指摘した。そして、両者の問題について、それぞれ、現実的な解決策として、出入国管理秩序の維持を阻害しない範囲での労働者保護の実現や長期収容の問題を改善する具体的方法の提案を行った。

第3節では、両者の問題の発生原因を分析し、出入国管理には、本論文で繰り返し指摘した広範な裁量等の特徴と相まって、出入国管理秩序の維持が無批判に優先されがちなこと、広範な裁量権を認めた国際法やマククリーン判決が許容する秩序を一方向的に定めることができる権能が不法就労者や不法滞在者に向けられたとき、その秩序維持が直接的な人権侵害に結びつくことの問題を述べた。詳細は以下のとおりである。

第1節 出入国管理における労働者保護

1 不法就労者の労働者保護と法務省への通報義務

不法就労者¹⁸⁹が警察官や入国警備官等に摘発されれば、多くの場合、身柄を拘束される¹⁹⁰。不法就労者は、摘発された後、入国警備官による違反調査¹⁹¹を受け、原則として収容される。その後、入国審査官に引き渡され、必要な審査が行われた後で、

189 「不法就労」の意義は、入管法第24条3の4(イ)に不法就労活動について定義されている。大意としては、付与された在留資格に対応しなかったり、資格外活動許可の範囲を超えたりした事業運営又は就労と、不法入国、不法上陸、不法残留等あらゆる形態の不法滞在をした者の事業運営又は就労を指す。

190 警察による摘発も多い。警察の司法手続を経て、検察官に引き渡さずに入国警備官に引き渡す場合や検察に引き渡された後に検察が起訴せずに釈放する外国人を入国警備官が改めて身柄を拘束する場合もある。

191 違反調査とは、入管法第2条14号に規定されており、入国警備官が行う外国人の入国、上陸又は在留に関する違反事件の調査をいう。入国警備官は容疑者があるときは違反調査を行うことができ、公私の団体への照会や臨検、捜索、押収という強制処分も裁判所の許可を得て行うことができる。

また、容疑者が退去強制事由に該当する相当の事由があるときは、入国警備官は入国審査官のうち特別の地位が与えられた主任審査官が発付する「収容令書」をもって容疑者の身柄拘束を意味する「収容」をすることができる。その後、当該外国人は退去強制事由に該当するかどうかについての審査を経て、該当すると認定されれば、退去強制令書が発付、執行され、退去強制されることとなる。

退去強制事由に該当すると認定されたときは、退去強制されることとなる。

2017 年中に日本で退去強制手続を受けた者のうち、不法就労に従事していた者は 66.7%であることから、不法滞在者の多くが不法就労に従事しているといえ、言い換えれば、不法滞在者の多くが就労するために不法滞在をしているともいえる¹⁹²。

そのような不法就労者は、労働者保護法の適用を最も受けづらい存在である。たとえば、不法就労者が労災に遭遇して労災保険を請求すると、不法就労をさせたことや労働安全衛生法違反で事業主に刑事制裁が科されるおそれがあることや、不法就労者自身も刑事制裁や退去強制の不利益を受けるおそれがあるために、給付の申請をしない（事業主がさせない）ことがあるという¹⁹³。

ところが、入管法は、国又は地方公共団体の職員がその職務を遂行するにあたり、退去強制事由に該当すると思料する外国人を知ったときは、その旨を通報しなければならないと通報義務について規定している（第 62 条第 2 項）。これにより、外国人が不当な労働条件や賃金不払いといった労働関係法令違反を労働基準監督署等に申告や相談を行った場合に、それに対応する労働行政によって、不法就労者について、法務省に通報される場合があることとなる。

このことは、実際の運用によって調整が図られた。不法滞在者数増加が問題化していた 1988 年、労働省は、入管法違反に当たると思われる事案を認知した場合に入国管理局（当時）に情報提供する旨の通達を出したが、翌 1989 年には、原則として通報しないこととしつつ、一方で、悪質な事案については通報することとする通達を出した¹⁹⁴。後者の通達が出されたことにより、不法就労者が保護を求めやすくな

192 不法就労者の割合については、法務省入国管理局『出入国管理（平成 30 年度版）』49 頁参照。

193 寺澤勝子「外国人労働者の権利救済上の問題点」日本労働法学会誌 75 号（1990 年）93 頁参照。

194 1988 年 1 月 26 日付基発第 50 号・職発第 31 号「外国人の不法就労等に係る対応について」では、「労働基準法等労働関係法令は、日本国内における労働であれば、日本人であると否とを問わず、また、不法就労であると否とを問わず適用される。」とし、厳正に対処することと指示し、また、「これら違反事案において、資格外活動、不法残留等入管法違反に当たると思われる事案が認められた場合には、出入国管理行政機関にその旨情報提供すること」とした。

その後、入管法改正案審議において、労働基準監督署の通報制度が問題となり、1989 年 10 月 31 日付基監発第 41 号では、申告等に係る外国人労働者が不法就労者であることが判明した場合、労働基準監督機関としては、まず、法違反の是正を図ることにより本人の労働基準関係法令上の権利の救済に努め、原則として入管当局に対し通報は行わないこととし、不法就労者を放置することが労働基準行政としても問題がある場合、具体的に

ったと評価できるが、この通達が示す悪質な違反行為とは、言い換えれば、外国人の労働者としての権利が重大な侵害を受け、行政目的として最も労働者保護を行わなければならない場合も含まれており、労働省は労働者保護よりも、入管法による外国人労働者管理を優先している旨の批判も残った¹⁹⁵。

さらに、1990 年に出された通達では、不法就労に実効性ある対処を進めるとし、外国人の不法就労の疑いが明らかになった場合等で職業安定行政遂行上も問題がある場合であり、事業主が不法就労に関し、労働関係法令に違反し又はその疑いがある場合、労働市場の適正な機能に悪影響を及ぼすおそれのある場合、のほかに職業安定行政の観点から、不法就労を解消することが必要である場合には、出入国管理行政機関に情報提供することを指示した。そして、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課によれば、地方労働局において、本通達に基づいた対応がとられているとのことである¹⁹⁶。

なお、2007 年 10 月に施行された改正雇用対策法(2018 年 7 月 6 日、「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」に名称改正された。)により、外国人を直接雇用している事業主は、雇用や離職の都度、公共職業安定所に届出ることが義務化(1993 年から実施されていた任意報告を義務

は、不法就労者に関し重大悪質な労働基準関連法令違反が認められた場合、不法就労者に関し労働基準関係法令違反が認められ、司法処分又は使用停止等命令を行った場合、多数の不法就労者が雇用されている事業場があり、当該不法就労者について労働基準関係法令違反が行われるおそれがある場合等については、入管当局に対し通報を行うこととした。

不法就労の申告について、1989 年 11 月 10 日の第 116 回衆議院法務委員会において、労働大臣官房審議官伊藤欣土は、実務上の運用では、労働行政上特に問題が生ずるおそれのある不法就労があった場合に入国管理局に情報提供する旨述べつつ、例えば不法就労の疑いのある外国人からの申告や相談があった場合については、「直ちにこれを情報提供するということにいたしますと、事実上その申告、相談の道を閉ざすことになるということで、労働者の労働条件の向上、保護を目的としております労働基準行政本来の目的を達成し得ないというふうと考えておりますので、そういう申告等の問題につきましては、情報提供は差し控える扱いをしている。」と答弁した。

第 116 回衆議院法務委員会会議録第 2 号 8-9 頁参照。

195 アジア人労働者問題懇談会編『侵される人権・外国人労働者』(小山薫執筆部分)(1992 年 第三書館) 325-327 頁参照。

196 1989 年 7 月 25 日付け職発第 389 号として出された通達が 1990 年に改正されたもので、部内限りの扱いとなっているとのことである。本通達の内容や厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課の見解については、中野裕子「不法就労問題に関する内部通達に見る労働行政の実態」龍谷大学経済学論集第 49 巻第 1 号(2009 年) 55-72 頁参照。

化)され、不法就労が疑われる場合には、入国管理局に通報されることとなった¹⁹⁷。

2 出入国管理秩序が優先される理由

(1) 労働行政よりも出入国管理行政が優先される理由

労働行政のうち、特に労働基準行政を取り上げると、その目的は、賃金支払いの確保等労働条件の確保や改善と労働者の安全と健康の確保を挙げることができる。憲法第27条第2項は「賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律でこれを定める。」と労働者を保護する趣旨で労働条件の法定を規定し、それを受けて労働基準法等が定められ、労働者保護に係る規定が整備されている。

一方で、出入国管理秩序の維持について憲法に根拠を求めることはできない。とはいえ、出入国管理に係る国の広範な裁量が認められるため、無根拠とはいえない。

本来、労働行政と出入国管理行政は、相反するものではないと考えられるが、外国人労働者問題を不法就労対策として捉え、かつ、出入国管理秩序の維持を優先すれば問題が生じる。

出入国管理行政の最も優先する行政目的は、第1章で述べたとおり、「外国人の円滑な受入れ」と「好ましくない外国人の排除」であり、後者の目的の実現にあたり、退去強制手続等の排除の作用が実施される。先行研究が「日本の移民政策の目的は労働力不足解消ではなく、国内の外国人不法就労者の削減が第一の目的となっている。」と指摘したが¹⁹⁸、これまでの出入国管理行政の経緯から、出入国管理行政は、入管法等を用いて外国人在留制度を作成し、それを維持するための受入れや排除の作用を最も重要としていると見受けられる。そして、不法就労者を含む不法残留者

197 報告事項は、雇用している外国人の国籍、氏名、性別、生年月日に限らず、在留資格、在留期限、資格外活動許可の有無におよび、報告内容を一瞥するだけで不法就労者を発見できる内容である。また、平成24年6月29日付職派外発629第1号では、「外国人雇用状況届出制度業務取扱要領」や「外国人雇用状況の届出に基づき国が行う指導及び援助の取扱要領」が規定され、外国人雇用状況の届出により出入国管理法令違反として不法就労が疑われる場合や事業所訪問指導により改善すべき事項として出入国管理法令違反が疑われる場合には入国管理局に通報することと示されている。

198 上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会 技能実習制度の展開とジレンマ』（2015年，東京大学出版会）229頁参照。

数削減は、より、出入国管理の明快な成果となりやすい¹⁹⁹。

不法就労者は、出入国管理秩序を乱す者であるが、労働者でもあり、労働者保護が必要な者でもある。後者の面に対して配慮を欠き、疎かにされれば、労働行政と出入国管理行政は相反することとなる。

(2) 人権擁護局の入国管理局への通報状況との比較

ここで、入国管理局へ不法就労等について通報すると行政目的が達成されない場合にどのように考えられているのかについて、次の国会答弁の内容をみながら検討したい。1990年、法務省人権擁護局長高橋欣一は、国会において、当時の「外国人のための特設人権相談」に来る外国人が不法残留や不法就労していた場合の入国管理局への通報義務と守秘義務との関係について、熊谷弘ほか三名編の「公判法大系」から「行政機関は、それぞれ固有の行政目的の遂行にあたっているものであるから、右の告発を行なうことが、当該官公吏の属する行政機関にとってその行政目的の達成にきわめて重大な支障を生じ、そのためにもたらされる不利益が、告発をしないで当該犯罪が訴追されないこととされることによってもたらされる不利益よりも大であると認められるような場合には、当該官公吏の属する行政機関の判断によって告発しないこととしてもこの規定に反しないものと解するのが相当である。」を引用し、この考えを妥当なものとした上、入国管理局と協議した結果、不法残留や不法就労について、入国管理局に通報しないことについて入国管理局の了解も得た旨答弁した²⁰⁰。

以上のように、人権擁護局と労働基準局では、扱いに差異がある。人権擁護局は、外国人も含め、人権を守ることを行政目的とし、労働基準局は、労働者を守り、法

199 2004年から2008年までの間、入国管理局において、「不法滞在者5年半減計画」が実施された。それについて、法務省は、約22万人の不法滞在者を半減させたことにより「国民が安心して暮らせる社会の実現に貢献した。」と成果を強調した。

法務省ホームページ掲載「不法滞在者5年半減計画の実施結果について」を参照。

http://www.immi-moj.go.jp/news-list/121226_huhoutaizai.html (2019年7月18日取得)

200 第116回衆議院法務委員会会議録第2号8頁参照。

定の最低労働条件を守らせることを行政目的としている。両者の行政目的よりも、入国管理局による「好ましくない外国人の排除」が優先されるべき行政目的に位置づけられるべき明確な理由は見当たらない。

ところで、法務省は、不法就労者が労働者保護を受けることが困難な存在であることを知らずに通報制度を整備しているのではない。不法就労者が不法就労の発覚を恐れて、劣悪な労働条件を甘受して働かなければならないことや、労災や交通事故にあっても、医師の手当てや治療費などの損害賠償請求を断念せざるを得ない状況があると認識している上で²⁰¹、不法就労者の労働者保護よりも出入国管理行政を優先している。

3 労働者保護実現と出入国管理秩序維持の両立の在り方

(1) 労働者保護実現の必要性

前述の雇用対策法改正によって、外国人を雇用する事業主に届出を義務付ける制度が実施されたことから、その届出によって得られた情報と法務省が管理する情報がつながれば、不法滞在者の就労は、特に通報されることなく、法務省が知ることとなる²⁰²。このように、不法就労者を積極的に通報するのではなく、全体の情報共有の中で法務省が有する外国人に係る情報を活用して調査し、不法就労者を把握することとなるので、労働行政よりも出入国管理行政を優先した等の議論を招きにくい。

しかし、このことは、本論で述べた問題の本質的解決を意味しない。なぜなら、このことは、不法就労者の労働者保護実現に寄与するものではないからである。

201 入管当局は、白書に、不法入国者が不法滞在の発覚と摘発におびえた潜伏生活の中で、それに付け込まれた劣悪な労働条件を甘受しなければならない生活状況を記述している。

法務省入国管理局『昭和50年度版出入国管理 - その現状と課題』（1976年）126頁参照。

202 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では、第29条で、厚生労働大臣は、法務大臣又は出入国在留管理庁長官からの外国人雇用状況の届出等の情報提供の求めに応じることが、第30条で、法務大臣又は出入国在留管理庁長官は、厚生労働大臣からの労働に従事することを目的として在留する外国人の出入国に関する必要な連絡又は協力を求めに原則として応じることが規定されている。

現在の法務省の外国人の労働者保護に係る意識は、外国人研修制度から続く技能実習制度が国内外からの批判を受けていることもあり、この部分に集中している。最近の事柄を取り上げると、内閣官房長官と法務大臣を議長とする、外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議が2018年12月25日に了承した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」において、法務省と厚生労働省が実施する具体的施策として、技能実習制度における管理監督体制の強化が示された²⁰³。このように、技能実習生に対する労働者保護実現に係る配慮は、手厚くなる傾向にある。

しかし、技能実習生の労働者保護に係る問題は、出入国管理における労働者保護の問題の一部にすぎない。技能実習制度において、法務省は、労働者保護実現に責任を負った。今後、技能実習生以外の外国人の労働者保護実現に法務省が無責任でいられる理由は見当たらない。このため、法務省が労働者保護実現を不法就労者削減の劣後に置くことは、新たな批判を招く可能性がある。

(2) 問題解決のための具体案

筆者は、出入国管理秩序の維持、具体的には、不法就労を宥恕しないことは重要であるから、入管法第62条第2項に基づく通報制度や、外国人雇用状況の届出等の情報は適切に活用されるのがよいと考える。しかし、労働者保護が蔑ろにされてはならない。とはいえ、この両者は、両立し難い問題がある。

筆者は、この問題について、両立は不可能、すなわち、不法就労等を看過しなければ労働者保護を実現できないのであれば、両立はできないと考える。また、不法就労を退去強制事由と定めた入管法第24条4号イに人身取引の被害者（人権侵害や労働搾取の被害者）を除く規定があり、法形式で配慮すべき被害者を定めていることから、この類型以外の不法就労等が法務省に露見することは救済の対象とはしないものの、不法就労者が不当な労働条件で就労していることは労働者保護の観

203 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の「施策番号83」として示された施策。

点から救済されるべきとする整理が現実的であるとも考える。すなわち、不法就労者が退去強制されることは原則として本人の責任とするが、法定の労働条件以下等での不当な就労に係る救済は図られるべきとする整理である。

その整理に基づいて、労働者保護の実現を図るとすると、法務省が厚生労働省に対し、不法就労者の摘発の事実と併せて労働関係法令違反に関して知った内容を通報し、それを受けた厚生労働省が、当該人物の退去強制前に、労働の強制や労災保険未加入等の事業主や使用者の刑事を含めた責任に関することを明らかにすること、また、法定の基準を満たさない労働条件で就労していた場合には、本来、支払われるべき給与等を請求できる仕組み等が必要である。

ただし、これらの未払い賃金等の請求は、法的な争いとなった場合に長期化する可能性があり、それを理由に退去強制を遅らせることは現実的ではないので、その期間の在り方については、法務省と厚生労働省間で調整が図られる必要がある。また、このことと円滑な送還との両立のためには、弁護士等への委任が制度化される必要がある。さらに、これが適切に運用されるためには、法務省の担当職員が、摘発された不法就労者について、労働関係法令違反に当たる可能性の有無を判断できるだけの知識が必要になる。

法務省は、労働者保護について無責任ではなく、一定の役割を果たす必要があるが、この制度ができれば、その責任と退去強制の実施と相反せずに、不法就労者の労働者保護の実現に寄与できる。また、この制度は、厚生労働省による不法就労者を雇う事業主や使用者に対する厳しい責任追及や、弁護士等による不法就労者の未払い賃金等の請求が厳しく行われることを前提とするから、不法就労の一般予防にも効果がある。よって、この政策によって、労働者保護に対する取り組みと出入国管理秩序の維持の両立が図れると考える。

第2節 長期収容にまつわる人権保障上の問題

1 問題の所在

入管法には、不法滞在など退去強制事由に該当する外国人を国外に追放するために行われる退去強制手続が定められており、退去強制事由に該当すると思料される外国人（以下「容疑者」という。）が退去強制事由に該当すると疑うに足る相当の理由があるときには、主任審査官（地方出入国在留管理官署の局長や次長等が任命される。）が発付する収容令書（以下「収令」という。）によって、容疑者の身体を拘束して、定められた施設に収容することができる²⁰⁴。この身体の拘束は、入国警備官によって行われるが、行政法上の有形力の行使の形態としては即時強制にあたる。容疑者が収令によって収容された後、入国審査官が違反審査を実施し、容疑者が退去強制事由に該当すると認定されたときは、退令が発付されることとなる。

入管法は、退令が発付された後、入国警備官が退去強制を受ける者に示し、速やかに送還先に送還しなければならないことを定めているが（入管法第53条第3項）退去強制を受ける者を直ちに本邦外に送還することができないときは、送還可能のときまで収容することができることも定めている（同条第5項）。このように、退令の効力は、送還部分と収容部分に分かれているが、その収容部分については、「送還可能のときまで」と規定され、無期限に収容できることとなっているため、退令を執行され、長期にわたって収容された外国人も多く存在する²⁰⁵。

204 国は、原則として、すべての退去強制手続を受ける者を収容した上で退去強制手続を執るという立場であり、このことは、全件収容主義と呼ばれている。収容の必要性の有無に関係なく収容する全件収容主義の考え方には異論も多い。全件収容主義とその問題点については、大橋毅 児玉晃一「『全件収容主義』は誤りである。」移民政策研究創刊号 85-103 頁（2009 年）が詳しく論じている。

また、出入国管理令（当時）の規定に収容の必要性について明記されていないが、収容の必要性は別段これを明文上規定していなくても、立法の趣旨に照らし、当然、収容の必要性の存在を前提とするものと解すべき旨示した裁判例もある（東京高等裁判所昭和 47 年 4 月 15 日判決（D1-law 判例 ID:27661596））。

205 どの程度の収容期間をもって、長期収容といいのか、入管法上の定義づけはなく、また、長期収容と位置付けられても、何らかの法的効果が生じるものではない。

収容期間について判断した裁判例では、収容が憲法第 18 条に反して基本的人権を侵害したものと主張して人身保護請求を行ったものに対し、収容から 3 か月余の拘束は、収容期間が基本的人権を無視する程度に長期にわたるものとはいえないと示したものがあつた（大阪地方裁判所昭和 42 年 12 月 28 日決定（訟務月報第 13 巻 13 号 1691 頁（D1-law 判例 ID:27661321）））。

国連自由権規約委員会や日弁連は、本文で後述するように、6 か月間を長期収容と位置づけ、法務省も、「6 か月以上継続して収容中の者」について、「長期被収容者」とする資料を作成した。

筆者は、6 か月未満の収容を長期収容と扱わない線引きに合理性を認めないが、以上の状況を踏まえ、本論文でも、収容期間が 6 か月を超える者を長期被収容者、その収容を長期収容という。

法務省資料については、法務大臣の私的懇談会である、「第 7 次出入国管理政策懇談会」の第 7 回会合（2017 年 11 月 7 日実施）の際に配布された、平成 29 年 11 月付法務省作成の「退去強制業務について」14 頁及び第 13 回会合（2018 年 12 月 26 日に実施）の際に配布された平成 30 年 12 月付法務省作成の「退去強制業務につい

退去強制やそれを実現するために必要な身体を拘束する手続は、好ましくない外国人を排除するために必要である。しかし、長期収容は、退去強制を受ける者たる被収容者の重要な権利である身体が、刑罰としての自由刑を受けたのではないのに長期間にわたって侵害されるものであり問題がある²⁰⁶。

そもそも、無期限の身体拘束が司法判断によらずに、行政判断で行われることが入管法の形式で規定されていることについて、人権保障の観点から疑問が生じる余地がないとはいえないが、入管法の規定が合憲であるとしても、現行の長期収容を伴う運用が憲法の人権保障規定の趣旨を満たすものか問題となる。以下に、収容や送還の状況を踏まえて、憲法第31条及び第33条の適用可能性を整理しつつ、退去による長期収容の問題を検討する。

2 長期収容の動向

(1) 収容期間

2019年4月に施行された入管法改正案審議をきっかけに、出入国管理が抱える様々な問題がこれまでより多くメディアに取り上げられることとなった。その問題の一つである長期の収容は、古くから指摘されていた。

いつから外国人が長期に収容されることとなったかは判然としないものの、1998年、国連自由権規約委員会は、2年間の収容を問題視した²⁰⁷。そして、日弁連

て」4頁を参照（以下の法務省ホームページに掲載。）

<http://www.moj.go.jp/content/001240066.pdf>（2019年2月12日取得）

<http://www.moj.go.jp/content/001279678.pdf>（2019年2月12日取得）

206 前記黒木忠正は、不必要な長期収容について、制度趣旨から否定的な見解を示している。以下に、該当部分を引用する。「退去強制令書発付処分は、当該外国人を原状（いわば入国前の状態）に戻すことを命じるものであり、出入国管理の目的及び在留資格制度の趣旨からも、速やかに執行されなければならない。（傍線部筆者加筆）」退去強制令書の執行には、外国人の身柄の拘束を伴うが、身体拘束は刑罰や懲戒処分でないことはもちろんであり、また、身体拘束は不必要に長期にわたることは相当ではなく、速やかに送還すべきことが命じられている。（傍線部筆者加筆）」

前掲 黒木・細川 141-143頁参照。

207 具体的には、「入国者収容所の被収容者は、6ヶ月間まで、また、いくつかの事例においては2年間もそこに収容される可能性がある。委員会は、締約国が収容所の状況について再調査し、必要な場合には、その状況を規約第7条及び第9条に合致させるための措置をとることを勧告する。」と指摘した。

1998年11月19日付「規約第40条に基づき締約国から提出された報告の検討 - B規約人権委員会の最終見解」外務省ホームページ掲載

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c2_001.html（2016年7月8日取得。）

は、1998年の「国際人権（自由権）規約に基づき提出された第4回日本政府報告書に対する日弁連報告書」において、茨城県牛久市所在の東日本入国管理センターには、6か月以上収容されている者が多数おり、2年に及ぶ者もいることや、そのほかの収容所においても長期間の収容は稀ではない旨示した²⁰⁸。

以上の国連自由権規約委員会や日弁連の資料から、1998年時点において、長期におよぶものでは2年におよぶ収容が行われていたことが確認できる。しかし、当時の実際の収容期間について、公式な統計値は見当たらない。

収容期間を窺い知ることのできる資料では、2001年と2007年の国会の答弁書に収容期間が示されたものがある。まず、2001年の答弁書の内容によれば、1996年度から2000年度までに仮放免の許可を受けた者について、退令の執行による収容の開始から、仮放免の許可を受けるまでに収容が継続した最長期間（収容先の変更があった場合は通算する。）は、2,046日であった。また、裁判所から退令の送還部分の執行停止決定を受け、かつ、仮放免されていない者の退令による収容の開始から終了までの期間は、平均で380.1日、最長で958日であった²⁰⁹。

次に、2007年の答弁書の内容によれば、2007年10月1日における被収容者数は1,653人で、収容施設²¹⁰を移された場合の収容期間を合算しないという前提での収容期間別では、半年未満が1,535人、半年以上1年未満が91人、1年以上1年半未満が23人、1年半以上2年未満が4人であり、2年以上収容されている者は

なお、同委員会は、2014年に、収容決定に係る独立した審査もなく、長期にわたる収容が行われていることにも懸念を示した。

2014年8月20日付「日本の第6回報告に対する総括所見」参照。

外務省ホームページ掲載

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000054774.pdf>（2016年7月8日取得。）

208 日本弁護士連合会ホームページ掲載

https://www.nichibenren.or.jp/activity/international/library/human_rights/liberty_report-4th_jfba.html（2016年7月8日取得。）

209 衆議院ホームページ掲載第153回国会（臨時会）における平成13年11月30日付「答弁第15号（内閣衆質153第15号）」を参照。

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b153015.htm（2016年6月30日取得。）

210 収令または退令の執行によって収容される場所の大半は、地方入国管理局に設置された収容場か入国者収容所である。

いないとのことであった²¹¹。さらに、2007年10月1日における、入国管理局の収容施設に収容されていた者のうち、難民認定申請に係る手続中²¹²の者は133人であり、これらの収容期間別の内訳は、半年未満が75人、半年以上1年未満が46人、1年以上1年半未満が10人、1年半以上2年未満が2人であった²¹³。

このことから、入国管理局の収容施設に収容されていた者のうち、難民認定申請中の者についても収容施設を移された場合の収容期間を合算しないものとして、被収容者数から難民認定申請中の者を差引き、難民認定手続中でない収容期間別の被収容者数を計算すると、半年未満が1,460人、半年以上1年未満が45人、1年以上1年半未満が13人、1年半以上2年未満が2人となり、少なくとも半年以上収容されている計60人については、難民認定申請手続中以外の理由で送還されていないこととなる²¹⁴（表5のとおり。）

表5

単位：人

2007年10月1日時点の収容期間別被収容者数						
収容期間	半年未満	半年以上 1年未満	1年以上 1年半未満	1年半以上 2年未満	2年以上	計
被収容者数	1,535	91	23	4	0	1,653
（うち、難民認定申請 手続中の者）	(75)	(46)	(10)	(2)	(0)	(133)
（うち、難民認定申請 手続中でない者）	(1,460)	(45)	(13)	(2)	(0)	(1,520)

平成19年12月18日付「答弁書第80号 内閣参質168第80号」及び平成19年11月16日付「答弁書第49号 内閣参質168第49号」記載の被収容者数を基に、筆者作成

なお、入国者収容所に収容されていた者の多くは地方入国管理局から身柄を移

211 参議院ホームページ掲載第168回国会（臨時会）における平成19年12月18日付「答弁書第80号 内閣参質168第80号」を参照。

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/168/touh/t168080.htm>（2016年6月30日取得。）

212 難民認定申請及び異議申立中の人数。難民認定手続では、外国人が難民認定申請を行い、認められなかった場合や難民認定が取り消された場合、異議申立をすることができる。異議申立が理由ありと裁決されれば、難民と認定される。難民と認定された場合、除外事由に該当する場合を除き、在留資格「定住者」が付与され、本邦に滞在できる（入管法第61条の2の2第1項）。

213 参議院ホームページ掲載第168回国会（臨時会）における平成19年11月16日付「答弁書第49号 内閣参質168第49号」を参照。

<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/168/touh/t168049.htm>（2016年6月30日取得。）

214 入管法第61条の2の6第3項は難民認定申請中の者につき、送還を停止する旨規定している。入管法上、送還を遅延させることを規定したものはこれだけである。

された者であることから、通算の収容期間は、答弁で示された期間に数か月を加えたものになる²¹⁵。

続いて、2012 年末から 2018 年 6 月末までの長期収容された被収容者の数が公表されているので、これを参考にする²¹⁶。同年の期間中、被収容者数と長期収容者数は、2012 年末から 2013 年末にかけて、一旦、減少したが、その後、2018 年 6 月末までの間、増加傾向が認められる（表 6 のとおり。）

また、難民認定申請手続き中の被収容者数も増加傾向にあるが、2012 年末と 2018 年 6 月末の長期収容者数は、被収容者のうち、難民認定申請手続き中の者を上回っていることから、前述の 2007 年 10 月と同様に、難民認定申請手続き以外の理由で長期収容されている者が存在することが分かる。

表 6 の「6 か月以上継続して収容されている者」が、どの程度長期にわたって収容されているのかは判然としない。2019 年 2 月 9 日に NHK がテレビ放送した番組では、被収容者の支援団体が把握している数として、全国で、1 年を超えて収容されている者が 13 人、うち、1 人については、2019 年 2 月 22 日付で 3 年を超えるとの内容が報じられた²¹⁷。また、収容期間につき、弁護士の指宿昭一は、雑誌のインタビューで、自身の依頼人につき 2 年半、知人の弁護士の依頼人では 3 年半に

表6 被収容者数の推移 単位: 人

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
被収容者数	1,028	914	932	1,003	1,133	1,351	1,494
(うち、6か月以上継続して収容されている者)	(353)	(263)	(290)	(290)	(313)	(576)	(704)
(うち、難民認定申請手続き中の者)	(204)	(277)	(359)	(394)	(430)	(605)	(604)

※ 2012年から2017年までは、年末の人数。2018年については、6月末の人数。
法務省作成の「退去強制業務について」(平成29年11月付、平成30年12月付)を基に、筆者作成。

215 入管法上、収令により収容できる期間は 30 日以内であり、やむを得ない事由があるときは、30 日を限って延長できると規定され、最長でも収容開始後 60 日以内に退令を発付するか、身体の拘束を解除する手続きをとらなければならないこととなる。退令が発付されるまでの期間は、収容されている者の事情や入管当局の審査の状況により一律ではないが、少なくとも、60 日以上収容されている者は、退令によって収容されている者といえる。

216 前掲 平成 29 年 11 月付法務省作成の「退去強制業務について」14 頁参照。

217 2019 年 2 月 9 日 10 時 55 分 NHK 総合テレビ報道の「かんさい熱視線 シリーズ 外国人“急増時代”(1) どう向き合う? 不法滞在者」(再放送)を参照。

及びものがあると述べた²¹⁸。

以上のことから、少なくとも、1990年代後半には、長期収容が存在し、現在まで、継続している状態にあるといえる。特に、入管法の運用によって、2,046日という5年を超える長期の収容が存在していたことは驚くべき事実である。

(2) 仮放免の状況とその問題

退令の発付を受け、収容されている者が送還されることなく収容を解かれるためには、原則として(個別に提起された司法判断等によって収容が解かれることなどもある。)入管法に規定された仮放免の手続を経ることとなる。

退令の発付を受け収容されていたが仮放免された者(以下「被退令仮放免者」という。)は、1998年の91人から、2015年に3,606人となるまで増加し続けた後、減少傾向に転じ、2018年6月末時点で2,796人となった(表7のとおり。)

被退令仮放免者数が最も多くなっていた頃の2016年、法務省は、増加の背景について、日本で働き続けたいと考える外国人が多いことや、送還を免れるための悪質な手段が不

表7

被退令仮放免者数の推移			
年	人数	年	人数
1998年	91	2009年	1,336
1999年	106	2010年	1,618
2000年	172	2011年	2,002
2001年	226	2012年	2,645
2002年	371	2013年	3,235
2003年	435	2014年	3,404
2004年	416	2015年	3,606
2005年	422	2016年	3,555
2006年	631	2017年	3,106
2007年	997	2018年	2,796
2008年	1,289		

各年末の人数。2018年については、6月末の人数。法務省作成の「退去強制業務について」(平成30年12月付)を基に、筆者作成。

218 現代ビジネスホームページ掲載の2018年11月5日付の記事「追い込まれる長期収容外国人...『帰るに帰れない人々』をどう捉えるか」で、指宿昭一弁護士の発言として、「3年前くらいまでは私の感覚だと原則7~8ヵ月で仮放免されるというのが一般的な形でした。ただ、色々な人がいますから、例えば犯罪をしてしまった人とか状況が悪い人については1年だったり、私の依頼者では最長で2年だったんですよ。それが今は7~8ヵ月なんてありえない。1年もありえない。私の依頼者で最長2年半です。仲間の弁護士が大阪で国賠訴訟やっている件だと、こないだやっと仮放免されましたけど3年半ですよ。」と述べたことが掲載された。

<https://gendai.ismedia.jp/articles/-/58249> (2019年3月14日取得)

法滞在者の間で広まったことを指摘した²¹⁹。

法務省の資料によれば、一部の被退令仮放免者は、仮放免中に殺人、強盗、薬物関連事案等の罪を犯し、刑事罰を受けて刑務所等に服役しているケースもあり、安心・安全な社会を脅かす存在となっていること、被退令仮放免者数の減少傾向については、予断を許さない状況との見解も示された²²⁰。

仮放免による収容の一時的解除は、在留資格が付与されるわけでもなく、就労も禁止されているため、被退令仮放免者は仮放免手続における保証人の資力に頼って生活することとなる²²¹。入管法上、原則として、退令発付後、退去強制手続は送還しなければ終局せず、仮放免は、あくまで一時的なものである。送還が困難な者を中途半端な立場（法的地位）で日本に滞在させることとなる仮放免によって本邦に滞在する外国人数は、2015年をピークに減少傾向にあるとはいえ、2018年6月末時点で2,796人存在する。このことは、長期収容を回避するためとはいえ、新たな問題を生じることとなる。

（3）収容長期化の理由

行政処分の即時強制は目前急迫の事態に対処するための強制である。よって、必

219 法務省の見解については、2016年6月1日読売新聞朝刊4面を参照。

220 仮放免者数の統計値及び法務省の見解については、前掲平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」1頁を参照。

221 NHKのテレビ番組で、大村入国管理センターの被収容者と面会し、差し入れなどをしたり、仮放免申請を支援する活動を行っているとして紹介された牧師の柚之原寛史は、仮放免下では就労できず「生きるために物を盗んでしまう」状態に至ることに加え、「例えば、ロヒンギャ民族の人たちなんかは、ロヒンギャ民族の人たちが一ところに集まって、そして、働いている人もいれば働いていない人もいるということで、仮放免で出た人に関しては、経済的な支援、食べ物もそうですけど、衣食住の支援をしないと。ただ、単独で生活をしなくちゃいけないという。そういった人たちは、どうしても、犯罪を犯してしまう危険性っていうか、可能性が高くなってしまいうということですね（後略）」と述べた。

（2018年11月4日午前0時45分NHK教育テレビ放送の「こころの時代～宗教・人生『外国人収容者と共にありて』（再放送）」を参照。）

筆者がこの発言を記載したのは、被退令仮放免者について、法務省が、その資料（「退去強制業務について」）で「安心・安全な社会を脅かす存在となっている。」と指摘したのみならず、被収容者の支援者が、構造的に被退令仮放免者が犯罪者となる可能性が高いことを述べたことに注目するためであるが、筆者の意図は、さらに進んで、送還できない被収容者の収容が長期化することで（厳密には、収容の長期化が問題となったために）生じた、仮放免の弾力的運用は、構造的問題を抱えていることを、法務省に限らず、被収容者の支援者も認める状況であることを示すことにある。

なお、筆者は、この問題について、被退令仮放免者の就労を許すような制度変更すべきとの考えはなく、送還の促進と送還に協力しない国の出身者の受入れを制限することによって解決が図られるべきものとする。

要最低限の期間の身体の拘束を行った上、送還しているものは問題とならない。しかし、合理的な理由に乏しい退去強制令書による収容の長期化については、問題がある。

なぜなら、退去強制令書の効果は、強制力を用いた送還と収容にあるが、入国警備官が退令を示し、執行した場合、速やかに送還先に送還しなければならず、加えて、退令による収容は、送還を確実にを行うための付随的なものにすぎないものであり、合理的な理由なく収容を長期化することは、行政手続による身体の拘束が合憲とされている（詳細は後述する。）前提を欠くこととなるためである。

一方で、送還ができない法定の事由としては、難民認定申請中の送還停止²²²、裁判所による送還の執行停止決定等が挙げられる。

法務省は、2008年版の白書で、収容長期化の理由について、継続的に、被退去強制者に疾患を有する者、帰国費用を都合することができない者、様々な理由で送還を忌避する者がいるためと説明した²²³。2015年版の白書では、送還を忌避する者について、日本で就労に従事することを希望する者等があると新たな説明を加えた。さらに、航空機の定期就航便を利用した送還では、被送還者が大声を出すなどして迷惑行為に及んだ場合、機長の判断で当該機への搭乗を拒否され、送還が実施できない場合²²⁴があったことが説明された²²⁵。

加えて、2017年11月の法務省の資料では、国籍国が身柄引き取りを拒否すること、濫用的な難民認定申請が行われていること、法務大臣等に対する訴訟提起に配慮しているといった理由が説明された。

これらの から までが、収容長期化の理由として合理的かどうかについて、

222 入管法第61条の2の6第3項

223 法務省入国管理局『出入国管理（平成20年度版）』44頁参照。

224 具体的には、送還忌避者を送還先まで入国警備官が護送するものの、航空機に搭乗しようとする際に、送還忌避者が暴れる、大声を出す、故意に脱力して動かないという経緯を経て、搭乗拒否に至るケースがある。

第7次出入国管理政策懇談会第7回会合議事録9頁参照。

法務省ホームページ参照

<http://www.moj.go.jp/content/001247384.pdf>（2019年2月15日取得）

225 法務省入国管理局『出入国管理（平成27年度版）』102頁参照。

以下で詳細を踏まえながら検討する。

について、航空機への搭乗や有形力を行使した送還に被送還者が耐えられない事情があれば、一定の合理性があると考えられる。

について、法務省は、入管法第 52 条 4 項に規定がある被送還者が自ら帰国費用を都合する自費出国による送還を基本としている²²⁶。しかし、自費出国は、同項が「(前略)退去強制令書の発付を受けた者が、自らの負担により、自ら本邦を退去しようとするときは(後略)」と規定しているように、申出によって許可されるものにすぎない。そして、送還は、本来、国の負担で行われる建前となっている。よって、行政費用節減には意義があるが、被送還者が帰国費用を都合することができないことは、収容長期化の合理的理由にならない。

について、送還忌避者を送還しないことは、退令による収容の趣旨と合致しない。すなわち、退令による収容は、送還のために認められているのであり、送還を拒んでいる者を送還できないことは、収容長期化の合理的理由になり難い。ただし、この事情は、一部の者について、先述の 〃〃〃の事情が存在することを踏まえる必要がある。

について、それまで表立ってその事実が存在することが明らかにされていなかったが、2017 年 7 月 13 日付の新聞記事で、法務省幹部が、イランとトルコが送還に必要な旅券の発給を拒否していると述べたことが示された。また、イラン大使館は、産経新聞の取材に対し、旅券の発給拒否を認めた上、「憲法とその他の関連法に基づき、居住地の変更を強制することはできない」と述べた²²⁷。そして、第 7

226 具体的には、「当局では、国費送還が国民の皆様の貴重な税金によりまかなわれていることはもとより、不法就労を始め不法入国や不法残留等の入管法違反の防止を図る観点から、自費出国が可能な被退去強制者については、極力その努力を促し、帰国用航空券又は帰国費用の工面ができないため送還が困難となっている者、あるいは、特に人道的配慮から早期送還が必要不可欠と思料される者等についてのみ、国費送還の措置を執り、円滑な送還に努めることとしております。」と説明されている。

法務省入国管理局ホームページ「退去強制令書の執行・送還・自費出国」のページを参照。

<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/reisyo.html> (2019 年 2 月 15 日取得)

227 2017 年 7 月 13 日付産経ニュースホームページ掲載「国外退去の旅券、イランとトルコ大使館が発給拒否 日本に不法滞在、数百人」及び「イラン・トルコ大使館の旅券拒否、『棄民も同然』仮放免が“第 2 の在留資格”『偽装難民も少なくない』」の記事を参照。

<https://www.sankei.com/affairs/news/170713/afr1707130005-n1.html> (2019 年 2 月 15 日取得)

次出入国管理政策懇談会第7回会合（2017年11月7日実施）において、法務省入国管理局君塚警備課長は、送還忌避者の多くが送還に際して必要な旅券等の渡航文書の有効期限が過ぎていたり、当初から有効な旅券を持っていないということが少なくないが、送還忌避者が自ら旅券の発給申請を行わないことや、入国管理局としては、国籍国の在日公館に対し、職権で臨時旅券の発給を依頼するが、一部の国では、職権発給が法律上明確になっていないとか、国外の地に暮らす者にも自国の憲法が定める居住移転の自由が認められているなどという種々の理由を挙げ、職権発給に消極的ないし否定的な姿勢を示し、さらには身柄の引取にも応じない実態を述べた²²⁸。

なお、2018年10月10日、山下法務大臣は、記者会見で2019年4月に創設される新たな在留資格について、日本から強制退去となった外国人の送還を拒む国からは労働者を受け入れない方針を明らかにした²²⁹。

について、難民条約上の迫害理由に明らかに該当しない事情を主張する申請や正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返す再申請がこれにあたる²³⁰。難民認定申請手続が悪用されれば、延々と退去強制手続が停止した状態となることから、この濫用を防ぐ手当を講じる必要はあるものの²³¹、前述のとおり、法定の送還できない理由であり、この申請のために収容が長期化したことを非難することは困難である。

について、訴訟係属中の者の「裁判を受ける権利」に配慮して、裁判の終結まで、事実上、送還を行っていないとのことである。但し、先に触れた君塚警備課長の発言によれば、送還忌避者が退去強制令書発付取消訴訟を提起し、三審制を経

<https://www.sankei.com/affairs/news/170713/afr1707130014-n1.html>（2019年2月15日取得）

228 前掲 第7次出入国管理政策懇談会第7回会合議事録9頁参照。

229 2018年10月10日付日本経済新聞電子版「送還を拒否する国を除外 新在留資格で法相」の記事を参照。

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ036302390Q8A011C1EAF000/>（2018年10月11日取得）

230 法務省編「平成29年度版『出入国管理』」93頁参照。

231 2017年6月1日入管法施行規則が改正（施行）され、難民認定に係る権限が法務大臣から地方入国管理局長へ委任されたほか、申請内容を把握し、振り分けを行うなどの案件処理の合理化が行われた。

法務省編「平成29年度版『出入国管理』」94頁参照。

て、送還を忌避している原告敗訴の司法判断が示された後に、これまで同様の理由で「義務付け」を求める新たな訴訟を提起することもあると説明されており、濫用されている実態があると見受けられる。

以上のとおり、長期収容の理由には、難民認定申請や退令のうち送還部分の効力を停止する司法判断といった法的な理由によるものの他、合理的な理由といえるものもある。しかし、問題となるのは、それら以外の送還忌避者を送還できないことである。退去強制手続は有形力を行使して必要な状態を実現することを前提として、一時的に収容することを定めている。この手続の執行に際し、送還忌避者が本邦での就労等を希望し、航空機内で抵抗するなどしたために、航空機の機長から搭乗拒否されて送還できないことは、法執行力の問題として論じられるべきものにすぎない。よって、このような理由で送還できず、その収容が長期化することは、憲法が保障する身体を自由を侵すにあたり、合理的な理由とはなり難い。

(4) 収容施設と処遇の状況

被収容者の処遇は、入管法第61条の7に規定があり、保安上支障がない範囲内においてできる限りの自由が与えられなければならないこと、寝具及び糧食の給与、適切な休養や衛生に関すること、併せて、法務省令への委任規定が設けられ被収容者処遇規則（昭和56年法務省令第59号）が制定されている。

それには、傷病者に対して医師の診察を受けさせることや、収容施設が被収容者に対し、2,200キロカロリー以上3,000キロカロリー以下の糧食の支給、毎日、荒天時や保安上支障のない範囲での戸外運動の機会付与、適宜入浴させることや寝具などの衛生に努める規定等がある。

法務省ホームページ掲載の説明を含む写真や、テレビ番組で報道された収容施設内の映像から²³²、その収容施設では、被収容者が、一日に三食の肉や魚のある食事

232 2019年2月9日10時55分NHK総合テレビ報道の「かんさい熱視線 シリーズ 外国人“急増時代”(1) どう向き合う？不法滞在者」(再放送)を参照。

を与えられ、被收容者は、開放処遇と呼ばれる定められた時間内で、居室以外の収容エリア内で自由に入浴、洗濯、運動等ができるほか、多目的ホールと呼ばれる場所に設置された国際電話が可能な公衆電話で外部の者と話すことができる状況が認められる。また、その施設には冷暖房が完備され、レントゲン撮影機器をも備えた診療室、複数のバスケットゴールが設置されるほどの広さのある屋外運動場、卓球台を 10 台程度置くことができる広さがあると見受けられる多目的ホール等が設けられることから、入管法や被收容者処遇規則の定める基準を満たす処遇が行われているものと見受けられる²³³。

そのような状況で処遇を受ける被收容者であるが、被收容者処遇規則には、入国警備官が問題ある被收容者に対し、遵守事項違反行為の中止を命じ、その行為を制止し、その行為を抑止するための措置（制止等の措置）をとることができ、また、隔離をし、戒具を使用できることが規定されている（収容施設の所長等への報告や所長等の追認、命令が必要）²³⁴。法務省の資料によれば、制止等の措置は、2015 年に 463 件、2016 年に 515 件、2017 年に 1,038 件発生し、隔離事案は、2012 年から 2017 年までの間で毎年 100 件を超え、最も多い 2017 年中には 295 件発生した。同

233 本段落で言及した収容施設内の写真、処遇内容に関することは、法務省入国管理局「収容施設について（収容施設の処遇）」のページを参照した。

<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/shisetsu.html>（2019 年 2 月 18 日取得）

234 被收容者処遇規則第 17 条の 2「入国警備官は、被收容者が遵守事項に違反する行為をし、又は違反する行為をしようとする場合には、その行為の中止を命じ、合理的に必要と判断される限度で、その行為を制止し、その他その行為を抑止するための措置をとることができる。」

同規則第 18 条 1 項「所長等は、被收容者が次の各号の一に該当する行為をし、又はこれを企て、通謀し、あおり、そそのかし若しくは援助した場合は、期限を定め、その者を他の被收容者から隔離することができる。この場合において、所長等は、当該期限にかかわらず、隔離の必要がなくなつたときは、直ちにその隔離を中止しなければならない。」

一 逃走、暴行、器物損壊その他刑罰法令に触れる行為をすること。

二 職員の職務執行に反抗し、又はこれを妨害すること。

三 自殺又は自損すること。

同規則第 19 条第 1 項「所長等は、被收容者が次の各号の一に該当する行為をするおそれがあり、かつ、他にこれを防止する方法がないと認められる場合は、必要最小限度の範囲で、入国警備官に、当該被收容者に対して戒具を使用させることができる。ただし、所長等の命令を受けるいとまがないときは、入国警備官は、自ら戒具を使用することができる。」

一 逃走すること。

二 自己又は他人に危害を加えること。

三 収容所等の設備、器具その他の物を損壊すること。

期中の被収容者は、2012年末の1,028人から2017年末の1,351人で推移しており、2017年の数値だけを単純に分析すると、1年間に4~5人中1人が隔離事案を発生させた計算となる。また、併せて、仮放免を求めて官給食の集団での摂食拒否（不食）²³⁵、職員に対する暴言、暴行、詐病、集団による示威行為²³⁶、施設の破壊等の問題が存在することが説明された²³⁷。このような、被収容者が集団で秩序を著しく乱す行為は、2010年3月8日、西日本入国管理センターで被収容者133人のうち、約80人が開放処遇終了時に居室への帰室を拒否し、居室外の区域に立て籠もるなどした上、帰室に応じたものの、官給食の摂食拒否を行う者が、同月15日の時点で71人存在した事案が発生したように²³⁸、しばしば、発生している。

3 長期収容に対する法務省の対応

(1) 仮放免の運用状況

法務省は、2011年度版の白書において、長期収容に関して、入管法に規定された仮放免制度を弾力的に用い、その必要性や相当性を検証・検討して、できるだけ長期収容を回避するように取り組むこと、それが、被収容者の処遇の「適正化」、「適正な」退去強制手続の実施であると述べ、一定の改善がされることとなった²³⁹。

235 集団官給食の摂食拒否については、2017年5月に東京入国管理局で「最大47人」、2018年4月に東日本入国管理センターで「最大128人」、2018年11月に東日本入国管理センターで「最大30人」と説明された。この「最大」とは、摂食が拒否されていた期間中の最大の参加者数を示すと考えられる。

前掲資料 平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」5頁参照。

236 集団示威行為については、平成30年4月に大村入国管理センターで、仮放免が許可されないことに対する不満などから開放処遇終了後、被収容者が集団で自室への帰室を拒否した。

前掲資料 平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」5頁参照。

237 前掲資料 平成29年11月付法務省作成の「退去強制業務について」13-14頁及び平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」4頁参照。

238 2010年3月16日の第174回国会参議院法務委員会における千葉景子法務大臣の発言に基づくもの。

第174回国会参議院法務委員会会議録第3号1頁参照。

239 法務省入国管理局編『平成23年度版出入国管理』85頁参照。

一部を以下に抜粋する。

「退去強制令書が発付されてから相当の期間収容が継続している被収容者について、今後、一定期間ごとにその仮放免の必要性、相当性を検証・検討し個々の事情に応じて仮放免を弾力的に活用しつつ、より一層適正な退去強制手続の実施に努めていくこととした。」

「(前略)収容をいったん解く必要が生じた場合に備えて、仮放免制度が設けられている。」

「仮放免制度については、これまでも、各地方入国管理官署において適正な運用に努めてきたが、近年、種々の理由から、収容が長期化する被収容者が増加する傾向にあるため、仮放免制度が設けられている趣旨にかんがみ、退去強制令書が発付されたものの、収容が相当の期間となった被収容者については、仮放免許可申請の有無

このことは、2010年度版の白書には記載されていないことから、方針の変更があったとみられる。入国管理局は、2010年9月9日に日本弁護士連合会との間で、「出入国管理行政における収容にまつわる諸問題についてより望ましい状況を実現するための方策等を協議する場」を持つこととしたと述べた²⁴⁰。これに対し、日本弁護士連合会は、長期収容が看過できない状況にあるなどの意見を述べた上、同「協議の場」については、出入国管理行政における外国人の収容問題全般のあり方についての協議の場であることを述べた²⁴¹。

そのことを裏付けるように、被退令仮放免者数は、表7のとおり、2009年末から2015年末にかけて急激に増加し、2015年末には2009年末の約3倍の3,606人となった。ただし、長期収容者数は減少していない。

2015年以降、被退令仮放免者数は減少に転じるが、2018年2月28日付法務省入国管理局長発出の文書によれば、仮放免を許可するのが相当とは認められない者について、送還の見込みが立たない者であっても、収容に耐えられない傷病者でない限り、原則、収容を継続する方針が示された²⁴²。2010年以降に緩和された長期収容に対する姿勢は、遅くとも、2018年2月28日以降、長期収容を容認する方向に修正され、現時点での収容や処遇に対する法務省の「適正」は、この位置にある。

(2) 2010年の仮放免の運用変更の理由

法務省が長期収容についてどのような問題意識を持っているのか、出入国管理秩

にかかわらず、入国者収容所長又は地方入国管理局主任審査官が、一定期間ごとにその仮放免の必要性や相当性を検証・検討することとした。そして、その結果を踏まえ、被収容者の個々の事情に応じて仮放免を弾力的に活用することにより、収容の長期化をできるだけ回避するよう取り組み、より一層の適正な退去強制手続の実施に努めていくこととしている。」

240 法務省入国管理局編『平成23年度版出入国管理』85-86頁参照。

241 日本弁護士連合会ホームページ掲載の2010年9月11日付「「出入国管理における収容問題等協議会（仮称）」の設置等に関する日弁連コメント」を参照。

https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2010/100910_2.html（2019年2月20日取得。）

242 2018年12月30日付朝日新聞デジタル版記事「在留資格ない外国人の長期収容、文書で容認 入国管理局」を参照。

<https://www.asahi.com/articles/photo/AS20181230001451.html>（2019年2月10日取得）

序の維持と人権保障のどちらをどの程度優位に扱おうとしているのか、必ずしも、定まった方針があるとはいえず、以下のとおり、何を「適正」として捉えているのか、揺らぎがあるように見受けられる。

その揺らぎとは、前述のとおり、2010年に仮放免の運用が変更されたことである。その後の2015年以降の退令仮放免者数の減少や2018年2月28日付文書から、退令仮放免者数を増加させる2010年の仮放免の運用変更は、一時的なものであったことが分かる。

このことについて、2009年から2010年までの間、千葉景子は、当時の民主党政権下での法務大臣であったが、同人は、2004年、国会で、不法滞在者削減のための取り組みについて、共生社会を閉ざしかねない懸念がある旨述べたり²⁴³、2009年、不法滞在者全員を帰国させるのは現実的に不可能、入国方法には「いろいろと」あったと思うが犯罪者ではない、アムネ스티のような形で滞在を認めるといった発言をしていた²⁴⁴。そして、同人が法務大臣となった後、国会で、政権交代から半年、入管行政はどのように変わっているのかを問う旨の質問に対し、法務大臣として、経済成長のみを考えるのではなく、文化交流、友好関係の土台構築、共生型社会が重要であると認識している旨回答した²⁴⁵。このように、当時の政権交代に加えて、千葉景子がそれまでの出入国管理の運営方針と異なる意見を有していたことを考慮すると、2010年、法務省が日本弁護士連合会との協議の場を持ったり、仮放免制度の運用方針に変化が生じたことについては、政治的な影響があったと考えられる。

(3) 送還の工夫

243 第159回国会参議院法務委員会会議録第10号19頁参照。

244 第171回国会参議院法務委員会会議録第4号2頁参照。

245 第174回国会参議院法務委員会会議録第3号2頁参照。

その際の千葉景子法務大臣の発言は以下のとおり。

「入管行政については、従来どのような対応を取っていたかということは必ずしも私が確たるものを持ち合わせているわけではありませんけれども、私の基本的な認識といたしましては、政権替わって私とその責任者を務めさせていただくということになってから、基本的な考え方としては、やはり我が国の経済成長、こういうことのみを考えることなくして、これから幅広い文化交流、あるいは友好関係の土台の構築、言わば共生型の社会、こういうことを頭に置くことが大変重要だというふうに認識をいたしております。」

前述のとおり、送還忌避者を送還できない問題があるが、法務省により種々の工夫が行われている。その概要は以下のとおりである。

ア チャーター機による送還

2013年から機長に搭乗を拒否されることなく、安全・確実に送還できるチャーター機による集団送還が実施され、2017年2月までに6回実施され、延べ7か国へ248人が送還された²⁴⁶。

イ 小口集団送還

定期運航便の一部座席を借り上げ、複数の被送還者を一度に送還するもので、2017年度中に2回実施(12人送還)され、2018年6月までに3回実施(13人送還)された²⁴⁷。

ウ 国際移住機関(IOM)による支援

IOM駐日事務所の職員が被送還者に対し、カウンセリングを行い、自主的帰国及び社会復帰支援プログラムを実施するもの。具体的には、退去強制に伴う不安を取り除き、帰国後の生活支援をするもので、2013年度から2017年度までに述べ24件48人が実施された。これによって送還忌避者が自主的な帰国に転じることが一部にあるとのことである²⁴⁸。

4 退令による長期収容の人権保障上の問題

前述のとおり、入管法は、退去強制を受ける者を直ちに本邦外に送還することができないときは、送還可能のときまで収容できる旨規定している。

一方で、憲法第31条「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。」及び憲法第33条「何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示する令状によらなければ、逮捕されない。」の規定が

246 前掲資料 平成29年11月付法務省作成の「退去強制業務について」15頁参照。

247 前掲資料 平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」5頁参照。

248 前掲資料 第7次出入国管理政策懇談会第7回会合議事録11頁参照。

存在する。

これらの憲法の規定は、後述する最高裁判所の判示内容のとおり、直接的には刑事手続を指すが、人権保障の観点から、行政手続にも及ばないとはいえない。ただ、身体の拘束が行政処分によって行われることについて、慎重である必要はあるものの、即時強制によって迅速に必要な状態にする作用は必要で、全ての即時強制による身体の拘束が、刑事手続と同様に司法権の事前の抑制の下におかれる必要はない。よって、必要最低限の期間の身体の拘束を行った上、送還を実施しているものは問題ないと整理できる。

しかし、退去強制令書による収容の長期化については、憲法上の問題がないとはいえない。なぜなら、退去強制令書の法的効果は、強制力を用いた送還と収容を可能にすることにあるが、入管法上、入国警備官が退去強制令書を示し、執行した場合は速やかに送還先に送還しなければならないものであることに加え、退去強制令書による収容は送還を確実に行うための付随的なものにすぎないものであり、合理的な理由なく収容を長期化することは、行政手続による身体の拘束が合憲とされている前提を欠くこととなるためである。

そして、送還忌避者を送還できないことは、法規範に逆らう送還忌避者に原因の一端があるものの、主たる責任は、権限と役割を有している法務省にあるといえる。送還忌避者を収容する根拠となる入管法第 53 条第 5 項が規定する「送還可能のときまで」が、目途の立たないほど先のことであれば、司法判断によって合憲性を認められない可能性がある。

どのくらいの期間の収容が許されない程に長期なのか、被収容者の個々の事情によって一概にいえないものの、収容が長くなるほど、収容が「送還のための暫時」のものであるとの立証は困難になるといえよう。その詳細について、以下に判例等を示しながら検討する。

(1) 憲法第 31 条の行政手続への適用可能性

まず、適正手続を受ける権利の包括的規定とされる憲法第 31 条が行政手続に及

ぶかどうかについて検討する。憲法第 31 条の規定は、基本的には刑事手続を指すものであるが、入管法による身体の拘束は、個人の権利利益を侵害する程度の大きいものであり、行政手続であるからといって、刑事手続でないことを理由に憲法第 31 条の規定が及ぶ余地がないとはいえない。

憲法第 31 条が行政手続にも及ぶかどうかについて、最高裁判所大法廷平成 4 年 7 月 19 日判決は、憲法第 31 条の規定について、直接には刑事手続に関するものであるものの、行政手続が刑事手続ではないとの理由のみで、そのすべてが当然に同条による保障の枠外にあると判断することは相当ではないこと、一方で、行政手続は刑事手続と性質が異なることやその目的に応じて多種多様であることから、行政処分の手続に相手方に事前の告知、弁解、防御の機会を与えるかどうかは、行政処分により制限を受ける権利利益の内容、性質、制限の程度、行政処分により達成しようとする公益の内容、程度、緊急性等を総合較量して決定されるべきものであるとした上、必ず事前の告知、弁解、防御の機会といったものを与えなければならないものではないと判示した²⁴⁹。

(2) 憲法第 33 条の行政手続への適用可能性

収令及び退令による強制力をもって行われる身体の拘束は、行政手続によるものとはいえ、極めて大きな権利利益の侵害を行う態様のものである。

憲法第 33 条から第 40 条までの規定は、刑罰を科すための個別的規定である。憲法が刑事手続について特に規定を設けているのは、刑罰を科すことが極めて重大な処分であり、その手続に規制を設けて慎重を期すためである。

特に、憲法第 33 条は、令状主義を謳い、国家による恣意的な身体の自由の侵害を阻む趣旨のものであるが、刑事手続のみを規制していると厳格に解する場合、論理上、刑罰によらない形態の行政処分によれば、長期の身体の拘束が憲法の枠外で可能ということになるので、憲法第 33 条の適用外とすることには不合理な点がある。

249 最高裁判所大法廷平成 4 年 7 月 19 日判決 (民集第 46 卷 5 号 437 頁 (D1-law 判例 ID:25000011))。

憲法第 33 条以下の個別規定が行政手続にも及ぶかどうかについて、次の最高裁判所の判断がある。税務署職員の税務調査を拒み、刑事裁判を受けていた被告人は、旧所得税法の規定に、収税官吏は納税義務者に対して質問したり、帳簿書類その他の物件を検査することができ、検査を拒んだりした者に対しては罰則が設けられていることが憲法第 35 条及び 38 条違反と主張した。これに対し、最高裁判所大法廷平成 4 年 7 月 19 日判決は、収税官吏による納税義務者に対する検査は、その性質上、刑事責任の追及を目的とする手続ではないと示しつつ、憲法第 35 条第 1 項の規定は、本来、主として刑事責任追及の手続における強制について、それが司法権による事前の抑制の下におかれるべきことを保障した趣旨であるとし、刑事責任追及を目的とするものでないとの理由のみで、その手続における一切の強制が当然にこれらの規定による保障の枠外にあると判断することは相当ではない旨判示した。また、憲法第 38 条第 1 項による保障は、刑事手続以外の手続においても、実質上、刑事責任追及のため資料の取得収集に直接結びつく作用を一般的に有する手続には、ひとしく及ぶ旨示した²⁵⁰。

この判例は、刑事手続以外の手続においても、憲法第 35 条や第 38 条の規定が及ぶ場合があると解釈したものであるが、憲法第 35 条と第 38 条に限らず、憲法第 33 条の規定についてもおよび、身体的自由を侵害する行政処分についてもその対象となりうる²⁵¹。次に、入管法に基づく長期にわたる収容が憲法第 33 条の趣旨に合致するのかどうかについて検討する。

(3) 入管法の収容に関する規定の合憲性の根拠

250 最高裁判所大法廷昭和 47 年 11 月 22 判決（刑集第 26 巻 9 号 554 頁（D1-law 判例 ID: 21040750））。

251 前記黒木忠正は、この判例について、憲法第 31 条、33 条、35 条の保障が行政手続には及ばないとする不適用説に反省を促す内容のものであり、画期的な判決と評価されていると述べた。一方で、合理的理由があれば、司法官憲の発する令状によらない行政上の直接強制を認める余地を残していると解され、直接強制措置の合憲性は、それぞれ緊急性ないし高度の公共性があるかどうか、司法官憲の令状に匹敵するような機能を備えた制度が設けられているかどうか等を総合的に勘案して判断されるべきとし、収令及び退令に基づいて身体を拘束することについて、憲法の規定に違反しない旨述べた。

前掲 黒木・細川 138-139 頁参照。

これまで、判例から、外国人にも憲法の基本的人権の保障に係る規定がおよぶこと、憲法第3章第31条以下の規定は、直接には刑事手続に関するものであるものの、行政手続が刑事手続ではないとの理由のみで、保障の枠外にあるとはいえない旨判示されていることを確認した。

裁判例においても、特に、憲法第31条と第33条に注目すると、保障の枠外とされておらず、司法官憲ではない法務省の官吏によって発付される書面で身体を拘束する行政手続を定めた入管法の収容に係る諸規定が、憲法第31条又は第33条に違反していないと示したものがあつた。以下に、その裁判例の内容を整理しつつ、長期収容がどのように問題となるのかを検討する。

ア 東京地方裁判所昭和49年7月15日判決²⁵²（要旨）

収令による収容は、退去強制事由に該当する容疑のある外国人につき、身体を拘束しなければ容疑の有無についての審査のためにする出頭を確保し難い状況がある場合であることを前提とし、審査の円滑な進行のために必要な限度で、当該外国人の身体を拘束しておく手続である。

退令による収容は、行政上の審査手続が終了し、当該外国人について退去強制事由の存在することが認められた後において、送還先に退去を強制する前段階として暫時その身体を確保しておく手続である。

収容は身体の自由の拘束を意味するが、前示の目的を超えるものであってはならないことは当然である。

必要以上に外国人の自由を制限するものであるときは、司法救済を求め得ることはいふまでもないし、一定の条件下で仮放免も認められている。

これらのことを総合的に判断し、収令、退令に基づいて身体を拘束することは、立法事項の範囲に属するものとして是認すべきことであり、憲法第31条及び第33条に違反するところはない。

252 訟務月報第20巻10号43頁（D1-law 判例ID:27661759）

イ 神戸地方裁判所昭和 53 年 2 月 24 日判決²⁵³（要旨）

憲法第 33 条は直接的には令状主義を定めた刑事手続に関する規定である。退去強制制度は行政手続であり、直接的には令状主義の枠外にあるが、身体自由に制限を課するものであるから、憲法第 33 条の趣旨は退去強制手続においても十分に尊重されなければならない。

司法官憲ではない主任審査官に収容の権限を付与しているが、憲法第 33 条の目的は実質的には充たされている上、そもそも外国人の退去強制という行政目的は国際的にも肯認されており、憲法に違反するものでないから、この目的を達成するための具体的手続をいかに定めるかについては立法府の裁量に属し、法律の定めるところに委ねられていると解すべきで、適正手続の保障をしている憲法第 31 条にも違反しない。

なお、本件は控訴審²⁵⁴でも同様に支持され、上告審²⁵⁵でも、退去強制令書に基づく収容は、刑事手続における逮捕勾留と類比すべき点がない旨判示された。

（４）長期収容の人権保障上の問題

以上のとおり、裁判所が収容を憲法違反でないと判断した理由として、その必要性や制度内容等の様々な要素を総合的に勘案されるものであることが判示された。これを踏まえ、特に、東京地方裁判所昭和 49 年 7 月 15 日判決が判示内容のうち、退令による収容が、送還先に退去を強制する前段階として暫時その身体を確保しておく手続であると位置づけていること、収容がその目的を超えるものであってはならないことに触れたことに注目したい。

前述のとおり、長期収容者が増加傾向にあり、2018 年 6 月末時点では 704 人がそれに当たる。収容期間について、公的な記録で確認できる範囲では 5 年を超えて収容された者も存在した。

253 訟務月報第 24 巻 2 号 331 頁（D1-law 判例 ID: 27662081）

254 大阪高等裁判所昭和 54 年 1 月 31 日判決（訟務月報第 25 巻 5 号 1399 頁（D1-law 判例 ID:27662179））

255 最高裁判所昭和 55 年 5 月 30 日判決（訟務月報第 26 巻 9 号 1602 頁（D1-law 判例 ID:27682276））

前述の法定の事由や送還できない合理的な理由のない送還忌避者を漫然と收容しておくことは、前示の裁判例が違憲でない判断した理由の、送還のための暫時の收容であることと、その目的を超えるものではないことを満たさない可能性がある。

前示の判示内容に照らせば、長期收容が法的な争いとなった場合、法務省は、退令による收容が「送還のための暫時のもの」であり、「在留活動を禁止」するために運用しているのではないことを立証する必要性が生じてくる。このことについては、2013年以降、チャーター機での送還が始まるなどして、送還の手法が多様化したため、「送還のための暫時」となりうる理由付けが増えた。すなわち、定期航空便では送還できないが、「送還の準備中である」という主張の根拠となり得る、具体的な送還手段が多様化したため、長期に「送還のための暫時」という状態を保持することができるようにはなったということである。

しかし、收容が長期になればなるほど、法務省が、裁判官の十分な心証を形成できるほど、送還のための暫時の收容で目的を逸脱していないことを証明することが困難となると考えられる。

出入国管理秩序の維持は重要であるし、退去強制は必要な作用である。しかし、好ましくない存在と判断した対象とはいえ、排除されるべき存在とした外国人に対しても、適切な基本的人権の保障が必要である。たとえ、100万人の送還を円滑に行ったとしても、1人に対して人権侵害の程度が違法と評価される程度に至っていると司法判断が示されれば、国内外に影響を及ぼす問題となるため、慎重な運用が求められている。

5 長期收容の本質的問題と解決案

以上のとおり、長期收容について、送還忌避者を送還できないことが憲法上の人権侵害にあたる可能性について述べた。

しかし、長期收容は、法秩序に反する一部の送還忌避者が送還を忌避している

からこそ生じ、結果として人権侵害となる構造があるから、本論文では、長期収容をどのようにして減らすのかについて、アムネスティや仮放免の運用ではなく、いかにして送還忌避者を送還し、かつ、生じさせないかという切り口で、以下のとおり検討する。

(1) 被収容者に与えられるべき自由の限度

法務省資料によれば、被収容者が仮放免を求めて、集団官給食摂食拒否や集団帰室拒否（開放処遇時間が終了しても自室に帰らない）を起こしたり、シャワー室設備や洗濯機を破壊した²⁵⁶。これに参加した被収容者は、仮放免を求めていたということであるから、大半が送還忌避者であると考えられる。また、テレビ番組では、夜間、大阪入国管理局7階の電灯の点いた格子がある窓から、外国人被収容者と思われる男性が片言の日本語（日本語を母語とする者とは差異のある発音）で、大声を出している様子が放送された²⁵⁷。

前述のとおり、2017年、入国警備官による制止等の措置が1,038件、隔離事案が295件発生し、集団的に仮放免を求めて秩序を乱す事案も頻発した。その以前からも、同様の秩序を乱す事案は発生していた。集団で指示に従わず、施設破壊が繰り返されていることや、夜間に被収容者が屋外に向かって大声を出すことができることは、集団で破壊活動を行い、夜間に外部と自由に通牒することができる状況であることを意味する。この状況下で、万が一、逃走事案が発生すれば、周辺の住民に甚大な不安や迷惑を与えることとなる。よって、これらの被収容者の言動は、典型的な保安上の支障にあたる²⁵⁸。

256 前掲資料 平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」5頁参照。

257 2019年2月9日10時55分NHK総合テレビ報道の「かんさい熱視線 シリーズ 外国人“急増時代”(1) どう向き合う? 不法滞在者」(再放送)を参照。

258 入管法を解説した著書では、保安上支障のある場合について、「被収容者の身柄を平穩裡に確保する上で不可欠の入国者収容所等内の規律及び秩序を害し、又は害するおそれのある場合をいう。」と定義された。その上で、保安上の支障と与えなければならないと規定されている「できる限りの自由」との関係について、「放火、暴行、器物損壊、公務執行妨害その他の犯罪行為はもとより、自損行為や職員の正当な職務執行に反抗する等の行為も入国者収容所等内の規律及び秩序を害するものである。また、外部の者と通牒して逃亡を企て、他の被収容者が入国者収容所内等の平穩を損なう行為を行うことを扇動する等の行為も、入国者収容所等の規律及び秩序を害し、又は害するおそれのある行為に当たる。」と指摘した上で、保安上の支障がある場合に、入国者収容所等内の規律及び秩序の維持のために必要かつ合理的な範囲において、一定の制限が加えられることは収容そのも

このような秩序を乱す可能性があるのに、自由を与えていることは、入管法第 61 条の 7 第 1 項に、被收容者に対して、保安上支障がない範囲内においてできる限りの自由が与えられなければならないことが規定されていることによる。この規定が入国者收容所や收容場に刑務所と一線を画す機能を与えているが、前述の状況を考慮すると、保安上の支障があるとしか評価できない。そうすると、被收容者に与えられている自由が多分に過ぎるといふ結論に帰する。

(2) 送還忌避者の問題を念頭に置いた処遇の在り方

以上のとおりの筆者の見解を述べたが、法秩序に従って早期に帰国を希望する者と、集団で秩序を乱す送還忌避者とを同一視することも不合理である。そもそも、様々な送還できない理由があるとはいえ、特に、集団で秩序を乱す送還忌避者に対し、日々、国費を費やして冷暖房の完備した施設で、肉や魚のある 3 食の食事と開放処遇等のできる限りの自由を与えた処遇の結果、しばしば集団帰室拒否事案が発生したり、施設を破壊されたりする運用状況は、国民の理解を得られ難い²⁵⁹。

また、筆者は、前述の法務省資料から、多大な自由の付与と送還忌避者を増加させることは関係があると推測するが（真に難民である者や、本邦に在留する家族との分離を拒む者もいるであろうが。）このような「自由」を与えたことと、送還忌避や保安上の支障を生じる事案の発生との関係（被退去強制者が本国に帰国するよりも、送還を忌避して收容されている方を選ぶことや、收容所等の施設の規律が緩いために（できる限りの自由を与えることを重視しているために）かえって、保安上の支障となる事案が生じていること）も検証されるべきと考える。

のが予定するところである旨指摘した。

ただし、被收容者に対する自由の制限は、必要最小限の範囲に限られ、規律と秩序を維持する上で放置できない程度の障害が生じる相当の蓋然性がある場合に、その制限される基本的人権の内容とこれに加えられる具体的制限の態様との較量の上に立って決定されるべきである旨も指摘された。

坂中・齋藤 前掲書 873-875 頁参照

259 2018 年 11 月 7 日、第 7 回「第 7 次出入国管理政策懇談会」において、法務省入国管理局君塚警備課長は、人権や人道上の観点からの主張に対し、入管法違反を宥恕することになれば、出入国管理秩序が乱れることとなつて、国民の反発を招きかねない旨の見解を示した。

前掲 第 7 次出入国管理政策懇談会第 7 回会合議事録 12 頁参照。

法務省は、送還忌避者の処遇に係る資料の標題に「困難を極める」と記載するほど²⁶⁰、送還忌避者の処遇に困難さを感じながら、できる限りの自由を与える処遇と、長期収容に係る人権に係る問題の解決と、確実な送還の実施による出入国管理秩序の維持とを両立させようとしているが、どれも達成できているとはいえない状況にある。このため、政策目的の選択と政策資源の集中が必要であるが、前述の被収容者の言動の状況や、送還の工夫によって送還の見通しが改善されつつあることなどを踏まえ、実現可能性や政策目的としての優先度を国民の理解を得られる見通しを中心に、総合的に考慮すると、筆者は、保安上の支障となる言動をする被収容者に多大な自由を付与することに慎重であるべきと考える。

入管法の収容に関する規定は、送還困難な送還忌避者の存在や、長期収容を想定しているとはいえない。2019年2月9日のテレビ放送で、大阪入国管理局警備監理官の木野敬文は、大阪入国管理局の収容施設が長期収容される者のための収容施設ではないこと、充実した施設であることを述べたが²⁶¹、入管法第61条の7第1項の規定は、退令による収容と同様に送還のための暫時の収容と対応して設けられたものと解されるから、「できる限りの自由」は、保安上の支障のおそれが低い、多くの自由を与えることのできる者に対してはできるだけ与えるように配慮するのがよい。このことに関しては、日本弁護士連合会のイギリスにおける、より自由の多い収容施設に係る研究は、一考に値する²⁶²。

一方で、第61条の7第1項の規定は、保安上の支障を最も優先しているのであるから、保安上の支障になる被収容者に与える自由をその危険に応じて減らすことはやむを得ない。

その場合、保安上支障になる被収容者とそうではない被収容者の処遇に差異が生

260 前掲資料 平成30年12月付法務省作成の「退去強制業務について」5頁参照。

261 2019年2月9日10時55分NHK総合テレビ報道の「かんさい熱視線 シリーズ 外国人“急増時代”(1) どう向き合う? 不法滞在者」(再放送)を参照。

262 日本弁護士連合会ホームページ掲載 2015年3月付「英国視察報告書(2)」(イギリスにおける入管収容施設・庇護申請者収容施設並びに入管収容・保釈制度の現状と難民認定制度に関する研究)を参照。

https://www.jlf.or.jp/work/pdf/201503_eikokushisatsu_houkoku2.pdf (2019年2月20日取得)

じることには、保安上の支障を考慮した適切な運用がされる限り、送還忌避者に対する懲罰的運用ではなく、理由があるといえる。よって、保安上の支障になる被収容者に適切な処遇を行うため、具体的には、保安上支障がある（保安上の支障があるかどうかについては、送還を忌避しているだけでなく、具体的な事実に基づく必要がある。）被収容者をそうではない被収容者から分離し、危険に応じた自由の少ない、かつ、保安上支障のない状態が実現できる堅牢な施設への移送するのがよい²⁶³。

なお、このことは、人身の自由に関することであるから、被収容者処遇規則ではなく、法形式で定めるのが望ましく、かつ、保安上の支障となるおそれの少ないものに対して、より多くの自由を与えることも併せて検討されるべきであるとする。

（３）広報の在り方

本論文で引用した収容施設の隔離事案や制止等の措置事案の件数、仮放免を求めなどの理由によって生じた、被収容者による集団拒食や集団帰室拒否事案等は、法務省が出入国管理政策懇談会向けに作成した資料であったが、一般国民向けに広報されている様子は見受けられない。一方で、送還忌避者を支援する団体等による広報では、集団拒食や集団帰室拒否事案は、本論文で取り上げた法務省資料に掲載されたもの以外の事案が以前からしばしば発生していたことが示されている。この内容の正確性について、科学的論考の根拠とする場合には留意する必要があるものの、事案の有無に関しては、新聞等に掲載されている内容に合致するものもある。

法務省としては、集団帰室拒否や施設損壊等の保安上支障がある状態を広報しないことで近隣住民の不安を無用に高めることなどを避ける狙いがあるかもしれないが、新聞やテレビ等のメディア以外からも情報が発信される状況があるため、正確な情報が適切に広報される方が安心につながる。その上、送還忌避者にできる限りの自由を与えることと保安上の支障のない施設運営が両立し難い状況について、適

263 その危険の高い被収容者の移転先となる施設は、新設するよりも、茨木法務総合庁舎として残存している、2015年に閉鎖された入国者収容所西日本入国管理センターの建物を改修して活用することが行政効率上、合理的であると考えられる。

切に国民の理解を得る必要がある。これらの理由から、国民の目線に立った、現状よりも分かりやすい広報を実施する方が合理的である。

第3節 小括

本章で取り上げたとおり、外国人の労働者保護や身体を自由を保障することよりも、出入国管理秩序の維持が優先されている状況にある。この問題については、前述の法務省に対する通報がすべての案件で行われるわけではないことや仮放免の弾力的運用が行われていたことから、入管法上の規定が実務上の運用によって修正され、部分的に配慮が加えられたと見受けられる。しかし、外国人雇用状況の届出が法務省の求めに応じて提供され、仮放免の弾力的運用も修正されて長期収容が増加していることなどから、外国人の労働者保護や身体を自由は、出入国管理秩序の維持よりも劣後に置かれているといえる。

一般的に、合法的に滞在している者と不法滞在者との間には、権利保障に差がある。とはいえ、不法滞在者が健康保険等の社会保障を受けられないといった、一部の社会権が認められないことはあっても、労働者保護や身体を自由に係る権利が認められなくなることはない²⁶⁴。該当する外国人を日本人に置き換えて、あるメンバーシップを喪失したことが、労働者保護や身体を自由を奪われる原因とまでなるかどうかを検討すると、そのようなことになるはずがなく、前述の最高裁判所第二小法廷昭和25年12月28日判決やマクリーン判決も、このことまでも許容したとは評価できないことから、退去強制手続の対象となることを理由に、労働者保護の実現について措置を講じずに不法就労者の通報を優先したり、合理的な理由に乏しい状態で長期に収容したりすることには、問題がある。

第2章及び第3章で、朝鮮人や日系人が受入れられた後、当初の建前と整合しない政策が実施されたことを述べたが、それらと本章で取り上げた事例との違いは、

264 不法滞在者の社会権を含む権利の状況については、渡戸一郎 鈴木江理子 A.P.F.S. 編著『在留特別許可と日本の移民政策「移民選別」時代の到来』明石書店(2007年)36-49頁(近藤敦執筆部分)参照

本章の事例では、不法滞在者削減という目的に沿った作用が、より直接的に外国人の権利を侵害する態様のものではなかった。すなわち、その不法滞在者を創出するのは、外国人在留制度たる出入国管理秩序であり、その設定には、国の広範な裁量が認められているという関係がある中で、出入国管理秩序に反する者について、直接的な人権侵害が行われていることが問題という趣旨である。

筆者は、出入国管理秩序を乱す外国人を宥恕することでこの問題を解決すべきとは考えないが、秩序を一方的に定めることのできる権能を有する者には、外国人の基本的人権を侵害しないよう(可能な限り配慮して) 慎重な運用が求められていると考える。

第5章 外国人受入れの在り方

本章では、本論文で事例を踏まえて繰り返し述べた、出入国管理の本質的な問題について分析を加え、欧米の例から、外国人受入れに伴う支援等の措置が後手に回る場合、その費用がより大きくなる旨の先行研究を支持し、意見を述べた。そして、具体的な外国人受入れの在り方として、受入れ政策について、広範な裁量を有していることについて国民の理解を得られるように努める必要があること、受入れた外国人に対する適切な支援を含めた長期的な展望をもって受入れる必要があること、移民政策とまでは表現しないとしても、外国人を長期的な展望の下に受入れる包括的な政策である必要があることを述べ、以下のとおり、具体的な政策提案を行った。

1 外国人を包摂する政策立案の必要性

これまでに述べた、日本国籍を一方的に喪失させられたり、帰国支援事業によって「再入国」を制限されたことは、規制の対象が外国人であること、政治的影響を反映させやすいこと、国が出入国管理に関して広範な裁量を有していることが複合的に影響して生じている。

つまり、出入国管理に関して立案される政策においては、外国人の利害の関与が低いこと、政策の政治的実現可能性が一般的な政策と比べて比較的高く、国益追求が容易で（国益を追求するための規制実施に際して、対象者に対する配慮のためのコストが比較的低い）、国内外の政治的な影響を受けやすい上、その立案内容は、特別の条約によらない限り、ほとんど法的規制を受けないという、出入国管理に特徴ある要素の結果、生じているものであると考えられる。

とはいえ、外国人の入国者数や在留者数が増加し続けていることや、国民の外国人に対する理解が進んでいることもあり、今後も、出入国管理政策実施に係る外国人に配慮するためのコストが低く抑えられ続ける見込みは低く、現在、問題化していないことが将来に問題化することも考えられる。また、人道上の問題がある方法はとられるべきではないし、特に、直接的に労働者保護や身体的自由を侵す方法は

避け、できるだけ、外国人を包摂するべきである。

2 綿密な将来予測と適切な合意形成の必要性

第2章及び第3章で述べたとおり、どのように建前を設けて出入国管理に係る制度を準備しても、事後の国際情勢や経済情勢の変化によって、広範な裁量が行使される可能性がある。

経済情勢の予測が困難であることから、今後、様々な理由で、受入れた外国人が余剰労働力となる場合がありうる。その場合に、国として彼らをどのように処遇するのかについて、もしも、帰国支援事業の際の一連の対応に似た対応をするのであれば、その方針を示さないことが国益に資するであろう。一方、国が受入れた外国人を包摂する意図があるのであれば、その方針を予め示しておいた方が、来日する外国人にとっても安心できる材料が増え、そのことが来日者数を増加させる効果があるので、示した方が国益に資するであろう。

日本は、これまでに受入れた外国人の労働力が余剰となった経験があるので、そのことを想定して、社会的コストを負担して受入れた外国人を包摂するのか、または帰国を促すのかについて、国益の観点からそれを公表するかどうかは別として、政策立案の際に、包摂した場合の国内的批判やその負担と帰国を促した場合の国内外の批判とその負担を比較衡量することまでを予め行っておくことが合理的である。その上で、少なくとも、国会の議論においてはそれらを詳らかにして合意形成をした上で国益を追求するのがあるべき姿である。

3 日本の出入国管理の特徴

(1) 特徴ある消極性

日本の出入国管理政策には、外国人を受入れる枠組み（規制）や外国人の管理方法について、より有用な方法を模索する指向性がある一方、本邦で生活する外国人を支援する統合政策と位置付けられるものに乏しいという特徴がある²⁶⁵。

265 近藤敦は、国連人口部の2005年のデータ上の「移民」(migrant)が、主として「外国生まれ」を指し、か

上林千恵子は、日系人の受入れ政策につき、「現状の後追いの政策であった。」と指摘した上、「日本の移民政策は、受け入れへの積極的政策ではなく、まず受け入れへの消極的政策という特徴を持つ」と述べ、ドイツやフランスといった先進国、移民国家であるアメリカやカナダとの根本的な違いは、この消極性にあることを指摘した²⁶⁶。

この消極性が、将来の事情変更の際の広範な裁量の行使と組み合わせられたときに、当初の内容と矛盾する政策が生じる。特に、政治的影響を受けやすい傾向がある。

本論文で述べた内容を振り返りながら、どのように影響を受けたかを整理すると、まず、朝鮮人の日本国籍喪失措置は、外務省の条約局長であった西田熊雄が、平和条約締結の際に国籍選択権を付与するのが通例であることを承知していながら、治安問題を理由に、帰化申請を通じて朝鮮人を選別する方針であったと述べたなど、国内外の政治状況が影響した措置であった(ただし、朝鮮人の日本国籍喪失措置は、出入国管理ではなく、日本国との平和条約によって朝鮮人についての対人主権を喪失したという政府の見解によって生じているものである。)

次に、日系人を「将来の永住者」として受入れたものの、不景気時に、帰国支援事業を実施して「再入国」を認めない措置が実施されたことは、坂中英徳がインタビューで、日系人受入れ政策立案時には帰国支援制度のようなものを想定していなかったことや帰国支援事業実施に向けて有力議員の政治的圧力があったことを述べたことなどから、国内政治の影響を強く受けたものであったといえる。

そして、仮放免制度の弾力的運用は、民主党政権下の2009年から2010年まで在任した、それまでの出入国管理政策とは真逆ともいえる、(大臣就任前に)アムネス

つ、OECDの推計値も「外国生まれ」のデータで比較されているのに、日本だけが外国人の値しかないことや、統合政策には、外国人政策から移民の背景を有する人への政策へと対象を拡大することが必要となることを述べた上、日本で外国生まれのデータがないことは、国としての統合政策の乏しさに起因していると指摘した。

近藤敦「なぜ移民政策なのか 移民の概念，入管政策と多文化共生政策の課題，移民政策学会の意義」移民政策研究創刊号(2009年)6-7頁

266 上林千恵子 前掲書 229頁参照。

ティ容認の発言をした千葉景子法務大臣の下で、長期収容者を仮放免する方針がとられたものの、それが現在まで続いていないなど、政権変更による政治的影響を受けたといえるものであった。

しかし、過去の法務省の官僚が、政治家に対して無策であったとまではいえない。初代入国管理庁長官であった鈴木一は、朝鮮人に国籍選択権を付与しないことや当時の在日朝鮮人の法的地位に問題意識を持ちながら、昭和 27 年法律第 126 号を立案したと述べた。坂中英徳は、在日朝鮮人の法的地位の安定化に努め、「特別永住者」の法的地位創設に尽力したり、日系人に向けて簡易永住申請の制度を積極的に広報したりした。このように、法務省の高官が長期的展望を持って、人道的な見地での問題意識を抱いていた例もある。

とはいえ、日本の出入国管理は、外国人に対する包括的な政策といえるほどの内容のものとはいえない。他の目的に合わせる形で実施されたり、既存の制度が覆い切れない状況に合わせて修正されたりして、政治的影響を主として、外部からの刺激を受け、国民や国会の理解が深まらないままに行われる傾向がある。特に、法務省が日系人受入れ政策を立案しながら、来日した日系人の大半が単純労働者として就労したことが法務省にとって予想外であったこと、法務省が外国人の労働者保護は労働省の担当と決め込んでいたこと、現在、技能実習制度となった以前の研修生受入れ制度は、特に団体監理型と呼ばれる受入れが始まって以降、人権や労働者保護に関する問題が国内外から指摘され、幾度も制度改正を繰り返しているにもかかわらず、未だに、問題が解決に至っていないことは、外国人に対する包括的な政策でないことの証左である。

(2) 政治との距離

山口二郎は、行政の中立性について、どの政党や政治家が指導者となってもこれに従うこと、行政機関の有する政策資源を党派的利用しないという意味の 2 つの側面に分かれ、日本では、この面での中立性にある種の倒錯現象がみられること

を指摘した上、「むしろ官僚制は全体的な見地から政党の政策の行き過ぎを正し、国益の体現者として政党内閣を後見するところにその役割を求めているということが出来る。したがって、どのような内閣が生まれてもこれに従うのではなく、これを監督し誤りなきを期すという点に日本の行政における中立性が現れるのである。その意味で受動性ではなく、能動性が中立性と結びついている。ここで言う中立性とは、党派性に対する超越性と呼ぶことが適切であろう。」と述べた²⁶⁷。

常木淳は、日本の官僚制に関する理論的・実証的分析を行なったラムザイヤー（Ramseyer）とローゼンブルース（Rosenbluth）が、政策決定の主体が政治家ではなく官僚機構にあったとする従来の通説を批判したことを取り上げた。さらに、常木は、ラムザイヤーとローゼンブルースの理解によれば、一党支配体制期（1955-1993）の自民党は、有能で政策遂行に多くの情報を持つ官僚に政策の立案と執行を委任するが、自民党の意向に沿う必要があり、それからの逸脱は、自民党の処罰を招くことや、政治家の官僚に対する人事や給与等の処遇をコントロールしている構造との関係を指摘し、官僚が自民党の意思から乖離した独自の政策を提示してきたと考えるのは、幻想にすぎないことを述べた²⁶⁸。

筆者は、山口及び常木の指摘は、出入国管理行政にもあたると考える。すなわち、日本の官僚制においては、出入国管理行政においても、単に、政治的指導者に盲従することが適切な中立であるともいえないが、その意向に沿わないことも困難ということである。

このように、行政において、どの程度の政治的指導者への忠誠と山口が指摘した「超越性」が適切なのか、明快な基準を求めることは困難である。とはいえ、内鮮一体を掲げて、朝鮮人を日本人として利用した後に、朝鮮人の日本国籍を一方的に喪失させた措置や、在留資格を整備して、日本人の子孫として受入れた日系人を、世界同時不況に伴う不景気時に金銭を払って帰国させ、その後の再度の入国を景気

267 山口二郎「現代日本の政官関係 日本型議院内閣制における政治と行政を中心に」年報政治学第46号（1995年）151-172頁参照。

268 常木 前掲論文7-8頁参照。

が回復するまで認めない措置のような、目先の問題を短絡的に解決しようとする政治的な圧力に対しては、行政の「超越性」をもって、政治に対して、説明し、理解を求めることも必要と考える。

4 国民に広範な裁量に対する理解を得る必要性

筆者は、出入国管理行政の「超越性」が認められるためには、国民の出入国管理行政に対する信頼や期待、国民の理解が重要であると考え。しかし、国際法上、出入国管理に広範な裁量が認められていることや、最高裁判所が外国人に対する憲法の基本的人権の保障について外国人在留制度の枠内で与えられているにすぎないものである旨判示したことなど、出入国管理行政を理解するための素地となる部分が一般的には分かりづらい。その上、出入国管理行政がどのような行政なのかという理解も深まっていない。その状況で、出入国管理行政や個別の政策について国民から理解を得る困難が他の行政と比較して大きいことは、想像に難くない。

第 197 回国会で入管法や法務省設置法の改正法案が可決・成立したため、在留資格「特定技能」が新設され、法務省入国管理局が出入国在留管理庁となり、それまで法務大臣の権限とされていたもののうち、多くが同庁長官に移行された。

しかし、新たな外国人受入れについて、法改正までに国民的コンセンサスが得られていたとはいえない。2015 年の第 5 次出入国管理計画では、少子高齢化の進展を踏まえた外国人受入れについて、国民的議論を活性化させ、受入れに係る検討は国民的コンセンサスを必要とする旨示された。しかし、国民的議論が活性化したと評価しうるほどの状況になったのは、2018 年 10 月 2 日の山下法務大臣就任後と見受けられるし、世論調査の結果では、在留資格「特定技能」の新設について、「評価しない」の方が多かった²⁶⁹。

269 NHK が 2018 年 12 月 8 日と 9 日に全国の 18 歳以上の男女を対象に「RDD」の方法で世論調査を行った結果、「来年 4 月から外国人材の受け入れを拡大するための法律が成立したこと」について、「大いに評価する」が 6%、「ある程度評価する」が 32%、「あまり評価しない」が 34%、「全く評価しない」が 20%であった。

NHK インターネットホームページ「WEB 選挙」のページを参照。

http://www.nhk.or.jp/senkyo/shijiritsu/archive/2018_12.html (2019 年 3 月 12 日取得)

このように、入管法改正に関して、国民の理解が得られたとはいえないし、新たな外国人受入れそのものについても、コンセンサスは得られていない。筆者は、第1章で述べたとおり、「移民」や「単純労働」の語意すら明らかにしなかった政府の答弁姿勢は、国民への説明を避けた、理解を得ることに努めないものだ と解した。そして、政府と与党が一体となり、国民の理解を得られないままに、法務省への委任を含む今般の法改正を行ったが、国民の半数以上の理解が得られていないのであるから、その運用の結果、問題が生じたときは、厳しい批判にさらされることとなる。このことは、出入国管理行政を委縮させる原因となり得る。そして、「超越性」のある行政と両立し難い。

国民から理解され、支持される状況下であれば、出入国管理は、広範な裁量を使用し、より長期的な展望の下に、より国益に資する規模の大きな政策が実施できるだろう。一方で、国際法上認められた広範な裁量と国内法による委任を受けていることを根拠に、国民の理解を得ずに出入国管理行政を進めるとしても法的な問題は生じない。この場合に実施される政策は、短期的、かつ、規模の小さなものとなるだろう。政府がこの方向で行政を進めるのであれば、国民への説明を避け、理解を得ることに努めないという姿勢には、ある意味で合理性がある。

とはいえ、後者の受入れの在り方は問題がある。そもそも、国民主権を掲げる日本において、国民の理解を得ることに努めないという姿勢そのものが、国民から支持されない。また、国際法上、出入国管理に広範な裁量が認められるとしても、国内法にはその広範な裁量を規制する面があるため、国民が出入国管理行政に疑念を抱けば、国内法にある法務大臣への委任規定の見直しなどの動きも出かねない。

このようなことになれば、出入国管理行政の目的である「円滑な受入れ」にも支障をきたすので、国民の理解を得る方が合理的である と考える。

そして、国民の理解を得ることと国益の関係について、政府が「いわゆる単純労働者」を受入れないことや、移民政策をとらない旨の建前を維持することは、国益に資する面があることを否定できない。

建前を維持することで裁量を残す意図が政府に存在するとまでは断定できないが、広範な裁量の運用に加えて、単純労働者や移民の語意を曖昧にしておくことによって、受入れに係る裁量がより大きくなる。そして、それが出入国管理に有用であることは、認めざるを得ない。前述のとおり、西口が「単純労働者排除を公的に掲げることで労働者として受入れるコスト負担を回避でき、単純労働者がいない時に締め出す権限を手放さない」と表現したが、このように理解することは、不合理ではない。

筆者は、政府の意図は不明であるものの、建前を維持することが国益に資すると考える。しかし、その建前を維持することや出入国管理行政に法形式での法務大臣や出入国在留管理庁長官への委任事項が必要であることと、その理由や将来の出入国管理の展望をきちんと国民に説明しないことは趣旨の異なるもので、前者は、必要、かつ、やむを得ないものであるが、後者は、国民主権の趣旨と合致しない。

なお、国民の理解を重要視するといえども、欧米の例を見ると、国内で外国人によるテロ等が発生した場合などには、感情的になった国民による外国人を排除しようとする声が短期的に高まる可能性がある。その場合、出入国管理は、国民感情に迎合するものではなく、「超越性」を発揮した理性的なものである必要があると考える。

5 入管法改正に伴う新制度の運用の在り方

(1) 在留資格「特定技能」での受入れ

今般の法改正で新設された、在留資格「特定技能(1号)」は、在留資格「技能実習」からの移行が可能である。すなわち、今般、入管法改正によって実施されようとしているのは、より単純労働者の語意に近い外国人に対し、主に日本社会で、日本語能力や職業能力、技能の向上を図り、一定の能力に達した者は、在留資格「特定技能(2号)」を経て、在留資格「永住者」の取得も可能な制度である。そして、将来、在留資格「特定技能」をもって本邦に在留する外国人の人数は、100万人

単位になる可能性もあり²⁷⁰、この受入れ政策は、見方を変えれば、移民政策と見る
ことができる。

今回、新たに在留資格「特定技能(1号)」で受入れられる外国人は、一定の日本語能力や職業能力があること、家族帯同を認めない運用や在留できる最長の期間等の運用が当初に示された内容のとおり、厳しく行われるのであれば、ドイツのローテーション方式による受入れの失敗の轍は踏まない可能性がある²⁷¹。しかし、在留資格「技能実習」に加え、「特定技能(1号)」での最長在留期間は10年におよぶが、その間、彼らが景気変動の影響を受けずに、職を失わずにいられ続けるかどうか、「特定技能(2号)」や他の在留資格への変更が認められなかった場合に予定どおり帰国させられるかどうかについて、安易な見込みを抱くことは危険である。そして、2008年の世界同時不況時と同様に、今後、「特定技能(1号)」の外国人が集中して失職することとなった場合、社会不安を招きかねないし、政府として帰国を強要するような動きをすれば、経済的な費用負担の必要が生じる上、国際社会から非難を受けることとなる。これらの負の側面を過小評価することも危険である。

今後、政府が、在留資格「特定技能」で受入れた外国人が様々な理由で日本社会の負担となった際にどのように処遇する見込みなのかについては示されていない。国際社会や外国人から、出入国管理に係る広範な裁量をご都合主義的に行使されるものであるとの印象を抱かれれば、出入国管理政策の目的である自国の利益となる外国人の受入れにとって不為となる。

270 政府は、労働者不足の見通しを2019年度で約60万人以上、2019年度から5年間で約130万～約135万人の労働者が不足するとの試算を示した。また、在留資格「特定技能」による受入れ人数については、2019年度から5年間で約26万～約34万人の受入れを想定した。しかし、この人数は、あくまで、想定である。在留資格に受入れ人数の上限を設けられているわけではなく、受入れの質的、量的調整は、審査基準の見直しによって行われるため、発表された想定受入れ人数は、現在の見込みでしかなく、今後の受入れ人数の上限の根拠とはならない。

受入れ想定人数については、2018年11月13日付日本経済新聞電子版「外国人受け入れ、5年で最大34万人入管法改正案で試算」の記事を参照した。

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ037685340T11C18A1MM0000/> (2018年11月20日取得。)

271 ドイツの外国人受入れの経緯については、独立行政法人労働政策・研修機構「資料 207 諸外国における外国人材受入制度 非高度人材の位置づけ イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、韓国、台湾、シンガポール」(2018年)の「第2章ドイツ」部分及び「資料シリーズ No.139 欧州諸国における介護分野に従事する外国人労働者 ドイツ、イタリア、スウェーデン、イギリス、フランス5カ国調査」(2014年)の「第1章」ドイツ部分を参照。

とはいえ、国益の観点から、受入れた外国人が余剰労働力となったときに、帰国してもらうことが法的に可能な仕組みを予め組み込んでおくことについて、必要な面があることは否定できない。しかし、在留資格「特定技能2号」のように、家族の帯同を認める形式で受入れた者は、その者が余剰労働力となるまでの間に、その家族が日本社会に一定程度定着している状況が見込まれることから、余剰労働力となったことを理由に帰国を促すような政策をとれば、その外国人らの期待を裏切ることとなるばかりか、国際社会からご都合主義的に裁量を行使しながら外国人を受入れる国という印象を抱かれ、信用を失う。筆者は、このような事態を生じさせないためにも、不景気時における受入れた外国人の処遇は、可能な限り包摂する方向で検討される方がよいと考える。

ただし、それには、単に、日本社会がコストを負担して追いつかないのではなく、外国人が「特定技能1号」をもって本邦に在留中から、労働者保護の実現に加え、日本語能力、技能や能力の向上を目指すものでなければ、日系人を受入れた後の世界同時不況時と同様の結果を招くおそれがある。それを防ぐためにも、「特定技能1号」で受入れられた外国人が、将来、労働市場の底辺に固定化せずに、就労できる技能や能力を身に付けられる環境で就労しているのかどうか不断の在留管理をし、問題がある場合に、日本から退去させるだけでなく、必要に応じて、関係する公的機関と情報共有をし、適切な支援をする必要がある。

その上で、外国人が在留資格「特定技能1号」をもって在留中に余剰労働力となった場合に本邦での在留を認めないことや、「特定技能2号」への移行を認めるかどうかの審査にあたって厳しい条件が付されることは、やむを得ないと考える。そして、「特定技能2号」への移行許可の審査内容について、「就労資格であるから『いわゆる単純労働者』ではない」という形式上の状態ではなく、一般的な意味での単純労働者とは差異があり、かつ、労働市場の底辺に固定化しない水準の能力を有し、不景気時も日本社会で生活することができるが見込まれる者に限定する必要があるとも考える。

なお、今般の法改正のうち、入管法第 19 条の 18 から 22 までの特定技能所属機関（在留資格「特定技能」をもって在留する外国人を雇用する企業）の義務等を定めた規定は、出入国在留管理庁長官が指揮する出入国在留管理庁職員による立入検査や改善命令等を含む、広い権限を認めたものである。このように、法務省は、労働者保護実現に関する権限と責任を有したのであるから、労働者保護実現が厚生労働省の役割であった旨の主張をすることが困難になり、この規定によって認められた広い権限が適切に運用されず、該当する外国人の悲惨な労働実態が問題化された場合、厳しい批判にさらされることになると考えられる。

（２）労働者保護の実現

受入れた外国人の労働者保護に関する配慮について、在留資格「高度専門職」に該当する者については、その技能や能力による一定の労働条件交渉力を有するので、大きな問題は生じないと見込まれる。一方で、労働条件交渉力の低い外国人、特に、「いわゆる単純労働者」の基準を実質的に引き下げて受入れられる、在留資格「特定技能 1 号」をもって在留する外国人については、労働者自身の技能や能力が比較的低く、労働条件交渉力に乏しいため、所管する厚生労働省に任せきりにするのではなく、同省との協力を含め、法務省が在留管理を通じて、自ら外国人の労働者保護を実現する制度として構築されるべきと考える。ただし、日本人の労働者保護の実現すら、図られている途上にある現実があるため、労働関係法令違反を認めないことを、建前ではなく、真剣に取り組む場合、莫大な政策資源の投入が必要となる現実があることには留意する必要がある。

出入国在留管理庁や外国人技能実習機構の労働関係法令違反を把握する能力は、十分ではない。法務省が 2017 年中に把握した、「不正行為」の件数は、299 件で、うち、賃金不払いと労働関係法令違反として区分されたものの合計は、163 件である。一方、厚生労働省は、実習実施者に対し、5,966 件の指導監督を実施し、その 70.8%にあたる 4,226 件で労働関係法令違反を認めた。厚生労働省のものは、日本

人に対する労働関係法令違反を含んでいることに留意する必要があるが、2017年の法務省と厚生労働省の資料を比較すると、労働関係法令違反を把握する能力の差は大きい²⁷²（そもそも、両者の件数の差異が大きい状態が継続していることそのものが問題であるが。）。法務省は、職員に対して、労働者保護法上、何が労働時間や休憩に当たるのかという基本的な事柄から研修を行うなどして、労働関係法令に関する理解を深めさせた上で、前述の入管法第19条の18から22までの権限の行使に当たる必要があろう。

（3）「多文化共生」に必要な配慮

法務省は、2019年4月、出入国在留管理基本計画に、「出入国在留管理行政と外国人との共生社会に向けた施策を車の両輪として推進していく」「我が国に適法に在留する全ての外国人を、孤立させることなく社会の構成員として受け入れていくとともに、外国人が日本人と同様に公共サービスを享受し、安心して生活することができる環境を整備していく」²⁷³と示した。

その約半年前の2018年11月29日、外国人集住都市会議は、法務省に対し、外国人との共生に関する基本法の制定と、外国人との共生施策の確実な推進のために外国人庁（仮称）創設を提案する意見書を提出した²⁷⁴。

この外国人庁創設の提案は、当時、政府が出入国在留管理庁設置の準備をしていることを踏まえた上で行われた。すなわち、多文化共生等の機能は、出入国在留管理庁から切り離して行うべきという提案であった。

272 統計値については、厚生労働省作成の「外国人技能実習生の実習実施者に対する指導監督、送検等の状況（平成29年）」及び法務省作成の「平成29年の『不正行為』について」を参照した。

法務省ホームページ <http://www.moj.go.jp/content/001249596.pdf>（2019年4月11日取得）

厚生労働省ホームページ <https://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11202000-Roudoukijunkyoku-Kantokuka/besshi.pdf>

（2019年4月11日取得）

273 出入国在留管理基本計画43-44頁参照。

274 外国人集住都市会議ホームページ掲載の「新たな外国人材の受入れに係る多文化共生推進について（意見書）」を参照。

<https://www.shujutoshi.jp/info/i1811-02.pdf>（2019年3月15日取得。）

「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」に係る法務省の行う事業のうち、主要な位置を占めるのは、外国人受入環境整備交付金事業による、情報提供・相談を多言語で行う、一元的相談窓口の整備である。これは、国庫によって賄われる事業であるが、相談を受ける事業を担うのは地方自治体である。このような、外国人の相談を受けるものは、福祉的性格を有するものである。

しかし、法務省の外国人に対する在留管理は、基本的に、出入国管理秩序の維持、すなわち、外国人の在留資格に係る更新や変更の申請を許可すべきかどうか、付与した在留資格を取り消すべきか、退去強制事由に該当しないかどうかという観点で行われるもので、外国人が支援を必要としていないかどうかということが主目的であったことはない。そして、2019年4月の出入国在留管理基本計画には、「好ましくない外国人の排除」という表現は見受けられなかったものの、この目的は、出入国管理行政の根幹部分に存在しており、最新の基本計画にその記載がなかったことをもって、目的が変更したとまで解することはできない。

さらに、法務省は、外国人の在留状況に関する情報にアクセスでき、出入国管理秩序に反していないかどうかを明らかにするためにそれを用いることができる。そして、在留の許可については、原則として、法務大臣の広範な裁量による。その審査基準は、一部の事例が公表されるなどしているものの、透明とは評価し難い。

筆者は、在留の許可に関して法務大臣に広範な裁量が認められたり、審査基準が透明ではないことを批判しない。ただし、「好ましくない外国人の排除」を目的して行われる在留管理と多文化共生とは、一般的には両立し難いことを指摘する。

このことについて、例えば、児童相談所の保護者支援は、その親等との信頼関係がなければ成立し難い。そして、一般的に、支援と介入を分化すべきと指摘されている。そして、2019年6月19日に児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律が参議院で可決、成立し、児童福祉法の第12条第7項に、保護者への指導を効果的に行うため、児童の一時保護等を行った児童福祉司等以外の者に当該児童に係る保護者への指導を行わせることとすることが明記された。

これによって、児童相談所の介入機能と支援機能は、ある程度分化されることとなる²⁷⁵。

ここで例示した介入機能と支援機能は、出入国管理における取締と多文化共生に置き換えることができる。そして、機能を分化するのがよいと考えられている状況を踏まえると、多文化共生に係る機能は、出入国在留管理庁に任せずに、出入国管理秩序維持に係る権限が及ばないようにするか、出入国在留管理庁に任せる場合であっても、その福祉的性格を理解して、担当部門について、取締機能から一定の距離を置く独立性を付与するなどの手当てをしなければ、政府の多文化共生への本気度が問われることになろう²⁷⁶。

一方で、今後も在留外国人数が増加すると見込まれるが、出入国在留管理庁が多文化共生の福祉的性格を理解して適切に対応するのであれば、行政効率の観点から、他省庁が行うよりも優位であるし、これまでに現場で外国人に対応してきた職員の経験を有効に活用できるとも考えられる。

なお、このことは、法務省が多文化共生に係る役割を担えるかどうか、さらに進んで、統合政策を担えるかどうかの試金石となることが考えられるため（雇用許可制の例から、統合政策の役割が他省庁によって実施される可能性は否定できない。）行政における予算の問題、すなわち、一般的に、予算獲得に際して指摘される、業務が増大しなければ予算獲得が困難であるという事情をもって、当面の間の静観が許されるような猶予を認め難い。

275 法改正の経緯については、鈴木亜由美「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等改正案」立法と調査 412（2019年）70-87頁を参照。

276 出入国在留管理庁には、出入国管理部と在留管理支援部が設けられ、在留管理部には、在留支援課が設けられている。ただ、筆者が言及したような独立した組織ではない。

2019年6月18日付外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議による「外国人材の受入れ・共生のため総合的対応策充実について」の頭書部分には、2019年4月以降の新たな外国人材の受入れに関して、政府が一丸となって取り組むことが記載されている。また、その中で、技能実習生の失踪や大学等での留学生の不適切な在籍管理といった不適切な事案や不法滞在、不法就労については、出入国在留管理庁が中心となって取り組むと記載されている。

この頭書部分から、外国人にまつわる政策のうち、法務省の役割として最も重視されているものは、従前のとおり、不法滞在や不法就労の防止であるといえる。

6 国益に資する外国人受入れに係る政策立案の在り方

(1) 現在の問題への対応

筆者は、本章で、出入国管理秩序の維持が労働者保護や人身の自由の保障よりも優先されていることを問題とし、併せて、出入国管理秩序に沿った改善案を述べた。筆者の案が最良のものとは言い切れないが、出入国管理秩序維持を高邁な行政目的と捉えることは問題を招く。そして、出入国管理秩序を維持しながら解決できる方法は、本論文で述べたもの以外でもあるように思われる。

(2) 総合的な受入れ政策の必要性

井口泰は、欧米の例から、外国人受入れに伴う支援等の措置が後手に回る場合、その費用がより大きくなることを指摘した²⁷⁷。

政府が、受入れた外国人が日本社会の負担となった場合に備えて、受入れた外国人の在留を認めないことができる裁量を残すために、移民政策はとらないという方針を維持し、かつ、「いわゆる単純労働者」にも当たらないとされて受入れられた外国人の努力次第という形で、必要な労働者保護や教育等の支援を怠れば、将来、日系人受入れ後の不景気時や現在の技能実習生逃亡以上の混乱を招く可能性がある。これは、国益に資さない。

政府は、受入れる外国人の基準を自ら定めることができる広範な裁量を有し、出入国管理秩序を維持するための権限も大きい。広範な裁量や権限の大きさに伴う、長期的展望のある政策立案がされ、受入れた外国人に対する適切な支援をすること

277 井口泰は、外国人受入れの社会的便益と費用について、制度的なインフラ整備が遅れば、費用が便益を超えかねない旨述べた上、「わが国はまだ受け入れの便益が受け入れのコストを十分上回っている段階にあるのだから、できるだけ早目に投資をして、例えば、日本語習得機会の保障や、日本の法律や社会についての知識などを習得できる講習なども準備していくべきです。そうすれば、社会的費用曲線を、かなり右に下げることができるだろうと思うわけです。闇雲に、外国人受入れの拡大を考えることは極めて危険です。受け入れの便益を受け入れのコストが上回ることがないような受け入れの仕方を考えなければなりません。」と述べ、負の面を小さくするためには早い対策が効果的であること指摘した。

2010年12月4日開催の労働政策フォーラム「今後の外国人労働者問題を考える」における井口の発言内容から。発言内容は、独立行政法人労働政策研究・研修機構編「外国人労働者の諸課題」ビジネス・レーパー・トレンド2011年2月号(独立行政法人労働政策研究・研修機構)17頁参照。

は、長期的に捉えれば、国益に資する。逆説的に、国益に資する受入れをする場合、適切な支援を含めた長期的な展望をもって受入れる必要が生じる。このことは、受入れた外国人に対して人道的な責任を果たすことと矛盾しない。

筆者は、出入国管理が国民の理解を得られていないことを問題と述べたが、出入国管理は、国民の理解を得て、広範な裁量を十分に活用して国益を追求するのが健全であると考え。ただし、国民の理解を得ることは、将来、受入れた外国人が不要になったときに追い出すという前提では得にくいと見込まれる。この場合、出入国管理政策は、国民の理解を得ることができる政策に収れんされ、それは、人道上の問題がより小さい、受入れた外国人を包摂する政策へと方向づけられると考える。

よって、出入国管理が国民の理解を得て国益を追求するためには、移民政策とまでは表現しないとしても、外国人を長期的な展望の下に受入れる包括的な政策である必要がある。

以上のことから、出入国管理政策においては、受入れ制度の立案にとどまらず、長期的な展望をもって、来日した外国人が本邦に在留するにあたり、長期的に日本の国益となるための在留管理を合わせて実施することを念頭に、政治との適切な関係を保ちながら、他省庁との折衝をして、総合的な外国人政策と呼ぶことのできる包括的な政策立案が求められていると考える。

終章

筆者は、本論文を執筆中、公共政策をより理解しようとする観点から、兵法書をいくつか読んだ。大橋武夫『図解兵法』（1976年、ビジネス社）のまえがきに、相手に打撃を与えることばかり考えている策略は、早く行き詰ること、策略の本来は、人間心理の流れを見抜いて戦法の効果をこれに浮かべて、無理なく発揮させることにあることが記載されていた。

出入国管理行政が日本の国益を目指して「円滑な外国人の受入れ」と「好ましくない外国人の排除」を実践することは、国際法上も憲法上も許される行為であろう。しかし、法的に許されていることと、望ましいことは同一ではなく、広範な裁量には、厳しい自律が求められている。法的には問題ないという規範に多くを依拠する運用が政策の効果を無理なく発揮できるとは考えにくい。

日本国籍を一方的に喪失させた措置や帰国支援事業の対象者は、当初の建前とは差異のある措置を認めているのであろうか。もしも、在日朝鮮人や日系人が、なお、日本社会に愛着を抱いているのであれば、感謝しなければならないだろう。

本研究を通じて、特に、本論文で触れた鈴木一や黒木忠正、坂中英徳といった、20世紀末までに著名になった出入国管理行政の高官には、海外の制度や法解釈等の出入国管理分野の研究を積極的に行い、政治的意見とも取れる発言をするなど、出入国管理を担う責任を負った活動が多く見られたことが確認できた。このことは、広範な裁量に見合う行政の責任を果たすことや、国益を実現する責任に対応したものであろう。1989年の入管法改正によって、在留資格制度が現在の形で整備され、外国人が行ってはならない活動が事業運営又は就労に限定されてから現在までの約30年以上、出入国管理の個別の問題の存在は否定できないものの、それらの制度が維持され続けた安定性は、広範な裁量に裏打ちされた行政によって適切に運営された好例であると考えられる。

そして、前述の高官の言動からは、広範な裁量の行使に対する自制が見られる上、出入国管理が短絡的な国益追求の観点のみで運営されてきたとは解し難い。日

系人受入れなど、出入国管理政策には、労働者保護に係る認識の甘さに対する批判を免れ得ない面はあるものの、同人らの言動には、出入国管理の広範な裁量を人道的に配慮することなども含めた、長期的な観点が存在したと思われる。

以上のことから、どのようにして短絡的な政策が立案されるのかについて、政治と行政の関係などを踏まえてより深く研究することで、さらに、出入国管理の広範な裁量の運用の在り方を明らかにすることができたのではないかと考えるが、それは、今後の課題としたい。

最後になるが、第3章で触れたインタビューに応じて下さった坂中氏は、多忙の中、時間を割いて下さり、筆者の踏み込んだ質問にも快く回答下さりながら、当時の政策立案の状況をたくさん語って下さった。1989年の法改正に関わった坂中氏に話を聞いたことは幸運であったし、本論文には掲載していないが、日系人受入れに際し、自民党の有力議員に対し、長時間に渡って説得をしたといった話も聞け、政策立案者の思いを感じ、胸が熱くなった。

また、京都府公立大学法人から若手研究者育成支援費として本研究をご支援をいただき、基礎研究やインタビューを実施することができた。本研究をご理解下さり、ご指導いただいた指導教員を始めとする多くの先生方、研究に係る事務手続を支援して下さった方々、ご協力いただいた方々に対し、心からの感謝を申し上げます。

参考文献

- 明石純一「入国管理の「再編」とグローバルガバナンス 国境を越える人の移動をめぐる国家・市場・市民社会」国際日本研究第2号(2010年)
- 明石純一『入国管理政策「1990年体制」の成立と展開』(2010年,ナカニシヤ出版)
- 秋葉丈志「アメリカ合衆国憲法における外国人の権利と司法審査」社学研論集第5巻(2005年)
- アジア人労働者問題懇談会編『侵される人権・外国人労働者』(1992年,第三書館)
- 足立幸男『政策と価値 現代の政治哲学』(1991年,ミネルヴァ書房)
- 井口泰『外国人労働者新時代』(2001年,筑摩書房)
- 井口泰「経済危機後の東アジアと日本の外国人労働者政策 国の入管政策及び地域・自治体レベルの統合政策の視点から」(講演内容)ビジネス・レーバー・トレンド2011年2月号
- 池上努『法的地位200の質問』(京文社,1965年)
- 石井明「中国の琉球・沖縄政策 琉球・沖縄の帰属問題をを中心に」境界研究1(2010年)
- 梅山香代子「帝国日本と国籍 帝国解体後の国籍問題」東洋学園大学紀要第18号(2010年)
- 大内愛子ほか『戦後責任 アジアのまなざしに答えて』(2014年,岩波書店)
- 太田修「第1次日韓国交正常化交渉における在日朝鮮人の法的地位と処遇 植民地主義,分断,歴史の交錯」社会科学第44巻2号(2014年)
- 大嶽秀夫『二つの戦後・ドイツと日本』(1992年,日本放送出版協会)
- 太田益男「外国人と憲法上の人権」法律のひろば第26巻11号(1979年)
- 大沼保昭『単一民族社会の神話を超えて』(1987年,東信堂)
- 大原太幹ほか「統監府・朝鮮総督府の組織変遷について」北の丸 国立公文書館報第50巻(2018年)
- 大和谷久次『1984~1992年資料 日本における外国人労働者問題の展開』(1994年,近代文藝社)
- 岡部みどり「出入国管理のための対外政策に関する分析-EU近隣諸国政策との関連に焦点を当てて」上智ヨーロッパ研究第7号(2015年)89-105頁

- 小田滋ほか編『新版 現代国際法』(1986年,有斐閣)
- 梶田孝道『外国人労働者と日本』(1994年,日本放送出版協会)
- 上林千恵子『外国人労働者受け入れと日本社会 技能実習制度の展開とジレンマ』(2015年,東京大学出版会)
- 香山直之『外国人の出入国に関する各国の法制について』法務研究報告書第42巻第2号(1954年,法務研修所)
- 窪誠「国際人権法における外国人の人権」移民政策研究第3号(2011年)2-11頁
- 黒木忠正・細川清『現代行政法学全集 17 外事法・国籍法』(1988年,ぎょうせい)
- 小池和男「雇用許可制提唱の趣旨」ジュリスト 909(1988年)
- 公益財団法人日韓文化交流基金『日韓歴史共同研究報告書(第1期)第3分科篇下巻』(木村幹執筆部分(第2部 日本の植民地支配と朝鮮社会 第7章 戦時体制下の総動員)「総力戦体制期の朝鮮半島に関する一考察 - 人的動員を中心にして - 」(2005年)
- 労働省『第4次雇用対策基本計画』(1979年)
- 労働省『第5次雇用対策基本計画』(1983年)
- 労働省『第6次雇用対策基本計画』(1988年)
- 労働省『第7次雇用対策基本計画』(1992年)
- 労働省『第8次雇用対策基本計画』(1995年)
- 労働省『第9次雇用対策基本計画』(1999年)
- 厚生労働省「外国人雇用状況の届出状況表一覧(平成28年10月末現在)」
- 児玉晃一ほか『コンメンタール 出入国管理及び難民認定法 2012』(2012年,現代人文社)
- 後藤光男「日本国憲法法制史における『日本国民』と『外国人』」比較法学第45巻3号(2012年)
- 後藤光男「日本国憲法10条・国籍法と旧植民地出身者」早稲田社会科学総合研究 第13巻第3号(2013年)
- 近藤敦「なぜ移民政策なのか 移民の概念,入管政策と多文化共生政策の課題,移民政策学会の意義」移民政策研究創刊号(2009年)6-17頁

- 坂中英徳・高宅茂「改正入管法の解説 新しい出入国管理制度」(1991年,日本加除出版株式会社)
- 坂中英徳「国際人流の展開」(1996年,日本加除出版株式会社) 264-265頁
- 坂中英徳『入管戦記』(2005年,講談社)
- 坂中英徳・齋藤利男『出入国管理及び難民認定法逐条解説(改定第4版)』(2012年,日本加除出版株式会社)
- 坂中英徳『人口崩壊と移民革命 坂中英徳の移民国家宣言』(2012年,東信堂)
- 坂中英徳『新版 日本の移民国家ビジョン』(2018年,一般社団法人移民政策研究所)
- 鈴木亜由美「児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等改正案」立法と調査 412 (2019年)
- 鈴木一『韓国のこころ』(1968年,洋々社)
- 関聡介「日本における外国人の人権を巡る『壁』と『格差』再考」移民政策研究第3号(2011年) 23-36頁
- 多賀谷一照・高宅茂『入管法大全 - 立法経緯・判例・実務運用 第1部 逐条解説』(2015年)
- 竹中理香「戦後日本における外国人政策と在日コリアンの社会運動」川崎医療福祉学会誌 Vol.24 2(2015年) 129-145頁
- 田中幸輔「出入国管理政策における外国人労働者保護の在り方について 日系人及び技能実習生の問題を中心に」京都府立大学学術報告公共政策第7号 97-145頁
- 田中宏『在日外国人 法の壁、心の壁』(1991年 岩波書店)
- 田中宏「日本の戦後処理と国籍問題」(研究ノート)龍谷大学経済学論集第46巻第5号(2007年)
- 丹野清人「外国人労働者問題の根源はどこにあるのか」日本労働研究雑誌第587号(2009年)
- 常木淳「日本の官僚制とその評価 回顧と展望」Discussion Paper 824(2011年)
- 趙慶済『『共通法』2条3条に関する小考』立命館法学 2013年第6号
- 外村大『日本帝国における移住朝鮮人労働者問題』日本労働研究雑誌 2007年5月号(No.562)
- 南川文里「戦後期における出入国管理体制の成立と『非移民国』日本」立命館言語文化研究第

29 巻第 1 号(2017 年)

二階堂裕子「多民族共同社会の構築と社会保障に関する一考察 在日韓国・朝鮮人の事例を中心に」都市文化研究 4 号(2004 年)

西口清勝「外国人労働者受け入れをめぐる動向と政策」経済 312 号(1990 年)

西島章次編『ラテンアメリカのインフレーション』(研究双書 403)(1990 年,アジア経済研究所)

日本労働研究機構編『日系人労働者の需給システムと就労経験 「出稼ぎ」に関するブラジル現地調査を中心に (調査研究報告書 No.66)』(1995 年)

萩野芳夫「国際交通の自由」鹿児島大学法学論集第 10 巻 1 号(1974 年)

畑野勇ほか『外国人の法的地位 国際化時代と法制度のあり方』(2000 年,信山社)

濱口桂一郎「外国人労働者の法政策」季刊労働法 218 号(2007 年)

坂東雄介「アメリカにおける外国人の人権に関する一考察:絶対的権限の法理の生成と展開」

北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル 13 巻(2007 年)

樋口雄一『協和会:戦時下朝鮮人統制組織の研究』(1866 年、社会評論社)

福田素生「社会保障判例」季刊社会保障研究第 48 巻第 4 号(2013 年)

藤崎康夫『出稼ぎ日系外国人労働者』(1991 年,明石書店)

法務省『第 3 次出入国管理基本計画』(2005 年)

法務省『第 4 次出入国管理基本計画』(2010 年)

法務省『第 5 次出入国管理基本計画』(2015 年)

法務省『出入国在留管理基本計画』(2019 年)

法務省入国管理局編『出入国管理の回顧と展望(昭和 55 年度版)』(1981 年,大蔵省印刷局)

法務省入国管理局『出入国管理(平成 20 年度版)』

法務省入国管理局『出入国管理(平成 24 年度版)』

法務省入国管理局『出入国管理(平成 25 年度版)』

法務省入国管理局『出入国管理(平成 26 年度版)』

法務省入国管理局『出入国管理(平成 27 年度版)』

- 法務省入国管理局『出入国管理(平成 28 年度版)』
- 法務省入国管理局『出入国管理(平成 29 年度版)』
- 法務省入国管理局『出入国管理(平成 30 年度版)』
- 法務省入国管理局参事官室編「出入国管理法講義」(1995 年,日本加除出版)
- 南基正「戦後日韓関係の展開 冷戦、ナショナリズム、リーダーシップの相互作用」『GEMC Journal』第 7 号(2012 年)
- 宮崎繁樹「放棄された領土と住民の国籍」法律論叢第 51 巻 1 号(1978 年)
- 村上義和・橋本誠一編『近代外国人関係法令年表』(1997 年,明石書店)
- 村下博『外国人労働者問題の政策と法』(1999 年,大阪経済法科大学出版社)
- 山上進『難民条約と出入国管理行政』(1982 年,日本加除出版)
- 山崎哲夫(法務省入国管理局参事官)「入国管理行政の現状と課題」『ジュリスト』909(1988 年)
- 山田鎌一ほか『よくわかる入管法(第 4 版)』(2017 年,有斐閣)
- 山田三良『国際私法』(1941 年,有斐閣)
- 山脇康嗣『新版 詳説入管法の実務 入管法令・内部審査基準・実務運用・裁判例』(2017 年,新日本法規)
- 尹健次『渡日・解放・帰還』神奈川大学人文観研究所報第 51 巻(2014 年)
- 柚井林二郎編訳『吉田茂 = マッカーサー往復書簡集 [1945-1951]』(2012 年,講談社)
- 米澤慶治「外国人労働者の受け入れは慎重に」知識第 11 号(1988 年)
- 米澤慶治「外国人労働者の受入れをめぐって」法の支配第 75 号(1988 年)
- 吉永純「国家責任の原理」杉村宏他編『よくわかる公的扶助』(2008 年,ミネルヴァ書房)
- 月刊自由民主第 434 号(1989 年,自由民主党)
- 週刊東洋経済 6041 号(2006 年,東洋経済新報社)

参照国会会議録

第2回国会参議院治安及び地方制度委員会会議録第11号

第6回国会参議院法務委員会会議録第3号

第7回国会衆議院会議録第37号

第12回国会参議院平和条約及び日米安全保障条約特別委員会議事録第5号

第94回国会衆議院法務委員会会議録第14号

第112回国会参議院予算委員会会議録第18号

第112回国会衆議院法務委員会議事録第13号

参議院決算委員会（第112回国会閉会後）会議録第1号

第116回国会衆議院法務委員会議録第2号

第116回国会参議院法務委員会会議録第1号

第116回国会参議院法務委員会会議録第1号

第118回国会衆議院社会労働委員会議録第4号

第118回国会参議院社会労働委員会議録第5号

第118回国会参議院予算委員会会議録第10号

第154回国会衆議院憲法調査会基本的人権の保障に関する調査小委員会会議録第2号

第171回国会衆議院予算委員会議録第26号

第197回国会衆議院予算委員会議録第4号

第197回国会衆議院会議録第5号

第197回国会衆議院法務委員会会議録第7号

参照インターネットホームページ

外務省ホームページ掲載平成 25 年 9 月 27 日付「帰国支援を受けた日系人への対応について」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000015468.pdf> (2014 年 8 月 14 日取得)

公益社団法人日本介護福祉士会ホームページ「トピックス一覧」のページ

http://www.jaccw.or.jp/news/index.php?p_no=3 (2018 年 10 月 10 日取得)

厚生労働省ホームページ掲載「日系人離職者に対する帰国支援事業の実施について」

<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/03/h0331-10.html> (2016 年 12 月 23 日取得)

国際移住機関ホームページ

http://www.iomjapan.org/news/press_207.cfm (2017 年 4 月 22 日取得。)

国際連合広報センターホームページ掲載「難民と移民のためのニューヨーク宣言」のページ

http://www.unic.or.jp/files/a_71_l1.pdf (2018 年 7 月 30 日取得)

国立公文書館デジタルアーカイブホームページ掲載の簿冊標題「総理府公文・巻 3 3・昭和 27 年」の文書及びそれに所収された「平和条約に伴う朝鮮人台湾人等に関する国籍及び戸籍事務の処理について」

<https://www.digital.archives.go.jp/> (2018 年 10 月 4 日取得。)

衆議院ホームページ「第 197 回国会質問の一覧」のページ

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/kaiji197_1.htm

(2018 年 11 月 16 日取得)

自由民主党ホームページ掲載 2016 年 5 月 24 日付自由民主党政務調査会及び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」のページ

http://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/132325_1.pdf (2017 年 4 月 23 日取得)

産経ニュースホームページ掲載「国外退去の旅券、イランとトルコ大使館が発給拒否 日本に不法滞在、数百人」及び「イラン・トルコ大使館の旅券拒否、『棄民も同然』仮放免が“第 2 の在留資格”『偽装難民も少なくない』」の記事

<https://www.sankei.com/affairs/news/170713/afr1707130005-n1.html> (2019 年 2 月 15 日取得)

政府統計の総合窓口ホームページ掲載の在留外国人統計（旧外国人登録統計）「07-99-01 国籍（出身地）別在留資格（在留目的）別外国人登録者」及び「15-12-01-1 国籍・地域別 在留資格（在留目的）別 在留外国人」のページ

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001150236>（2016年12月15日取得）

<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?lid=000001111137>（2016年12月15日取得）

日本銀行ホームページ掲載「主要時系列統計データ表（四半期）」のページ

<https://www.stat-search.boj.or.jp/ssi/mtshtml/q.html>（2016年12月20日取得）

日本経済新聞電子版掲載 2014年5月23日付「ブラジル人、日本再入国に壁 帰国支援事業の利用者」の記事

<http://www.nikkei.com/article/DGXNZ071657890T20C14A5CC0000/>（2016年12月24日取得）

日本経済新聞電子版掲載 2018年11月13日付「外国人受け入れ、5年で最大34万人 入管法改正案で試算」の記事

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ037685340T11C18A1MM0000/>（2018年11月20日取得。）

法務省ホームページ掲載「永住許可に関するガイドライン（平成29年4月26日改定）」

http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan50.html（2018年4月12日取得）

法務省ホームページ掲載「外国人の在留手続 資格外活動の許可」のページ

<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/zairyuu/shikakugai.html>（2014年7月1日取得）