

特集：2018年改定入管法と制度化への多角的分析

2018年法改正と 入国管理をめぐる歴史観 —変化と連続性

明石 純一 筑波大学准教授

キーワード：入管法改正，出入国在留管理庁，歴史観

2018年12月の出入国管理及び難民認定法の改正に対する評価は多岐にわたる。日本の入国管理は、現在、歴史的な転換期にあるのか。そうであるとすれば、なにをもってそのような主張が成り立つのか。本稿では、日本の入国管理の制度的変遷に触れつつ、昨今の政策動向やそれに対する諸見解を手掛かりにし、同改正の示唆を歴史的観点から考察する。具体的には、日本の入国管理体制の変化と連続性を明らかにする。上に関連して、2018年の法務省設置法改正による出入国在留管理庁の発足という組織改編について、特に同庁に備わりうる政策官庁としての性質を論じる。

1 出入国管理及び難民認定法と法務省設置法の改正

2018年12月8日未明、第197回国会（臨時会）において出入国管理及び難民認定法（入管法）そして法務省設置法の改正法案が成立した。この二つの法律は同年同月14日に公布され、翌年4月1日から施行されている。前者は、外国人労働者の受入れ拡大を可能とする在留資格「特定技能」（1号とより高い技能水準を有する2号）を新設させた。後者は、法務省の外局として出入国在留管理庁（入管庁）を発足させた。外国人の入国者と滞在者の増加に応じて求められる厳格かつ円滑な管理体制の構築のためである。

まず「特定技能」について、2018年改正入管法は、「基本方針」と就業分野ごとの「分野別運用方針」を定めることを規定しており、両方針も2018年12月中に閣議決定として示された。「外国人材」を受入れる14分野ごとの「運用要領」も合わせて公開されている。翌年3月には該当する法務省令も定められた^{*1}。改正入管法は、「特定技能」による外国人の受入れに関する契約、受入れ機関、支援（在留資格「特定技能」の1号に対する日常生活、職業生活、社会生活上の支援）に関する規定と基準にも触れており、上記とは異なる法務省令にその詳細がある^{*2}。

一方の改正設置法では、法務省の任務を示す第三条において、旧法の「出入国の公正な管理」を「出入国及び外国人の在留の公正な管理」と改めている。この点については法務省の所掌事務を述べた第四条に従前から「本邦における外国人の在留に関すること」とあり、入管当局が「在留管理」

を担う点については、「入国管理局」の時代と変わらない。同改正で設けられた入管庁の任務は同法二十八条にあり、上述の第三条の「出入国及び外国人の在留の公正な管理」のほか、関連する「特定の重要政策に関する内閣の事務を助けること」も同庁の任務として加わった。2018年7月の閣議決定「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」のなかで、外国人の受入れ環境整備についての企画と立案に関する「総合調整」を行うことが、政府内において法務省に求められたためである。入管庁の新設に伴い、入管庁長官は、入管行政の多くの局面で法務大臣に代わり公権力を行使する主体となるが、例外が生じる場合もある。2018年法改正に伴う政令が示している入管上の権限の委任については、本稿の第5節であらためて言及したい。

2018年の入管法改正とともに、他の複数の法律でも所要の改正がなされている。旧雇用対策法の「労働政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（労働施策総合推進法）」は、その一例であろう^{*3}。つまり入管法の改正は、同法の内容変更それ自体が持つ直接的な効果を超えて、外国人の雇用や就労をめぐる条件と環境をも左右する^{*4}。入国管理と雇用・労働政策のリンクの深まりという点では、厚労省が実施している外国人の雇用状況の届出事項に、入管当局が一元的に把握する在留カード番号が追加された点は、特筆すべき措置のひとつといえよう^{*5}。総じて、外国人労働者の受入れ拡大を目玉とした2018年12月の入管法改正は、上記に述べたような他の政策領域との連動や、「総合的対応策」といった関連施策の立案を付随させたことで、人手不足対策に留まらない効果を持つのではないか^{*6}。

以上本節では、2018年12月における入管法や法務省設置法の改正内容や、関連する現在の動きについて簡単に述べてきた。しかし入管法改正を中心とする上記の展開が、後述するように、「歴史的な政策転換」と認識されたことが少なからずあったことを鑑みるならば^{*7}、日本の入国管理の過去を振り返りながら同改正の示唆を探ることも一案である。それはいかなる意味で「歴史的」であり、また、「政策転換」といえるのか^{*8}。どのような変化や連続性がみられるのか。結論を先取りすれば、同改正を軸とする昨今の日本の入国管理政策（入管政策）に対する見解や評価は、それを論じるにあたっての歴史的着眼点にも依存する。

以下本稿では、戦後という長期的視点（第2節）、在留資格を大幅に拡充した1989年12月の入管法改正に起点を求める中期的視点（第3節）、そして2012年12月の第二次安倍内閣の成立以降という短期的視点（第4節）を提示することで、日本の入国管理をめぐる歴史観の整理と考察を試みたい。また前述の通り、第5節では、2018年の入管法改正に合わせて創設された入管庁に焦点を当て、その含意を論じる。

2 戦後の入国管理：長期的視点

日本の入国管理をめぐる歴史観に、想像の範囲内で最も大きなスケールを持たせるならば、その始点をどこまで遡って求めることができるだろうか。史料の制約という事情はさておき、17世紀に始まる鎖国や鎖国下の日本に來航する外国船に対する臨検もまた「入国管理」とみなしうるのだろうか^{*9}。村上義和と橋本誠一が編集した『近代外国人関係法令年表』の一番初めに登場する「法令」

は、さらに時を経た19世紀、1853年に幕府が発した布告である(村上・橋本, 1997: 9)。時のアメリカ合衆国の親書をもって日本に開国を要求すべく浦賀に来航したマシュー・ペリーを退去させる方針がその内容であり^{*10}、外国人の退去は、入国管理、正確には出入国管理の一体不可分の機能である。同書のまえがきにある「近代外国人法制は(中略)現代法制の実態的基礎をなしている」(同上: 3)というくだりの一部にも、日本の入国管理のあり様を問う歴史的な視点や問題意識がよく現れている。もとより入国管理体制の構築は近代国家の成立と密接な関係にあり、その関係は、巨視的な歴史学的検証に付されうるものである。

「一般的入管法としては本令が日本史上最初」(大沼, 1978: 91)といわれるのは^{*11}、1918年に内務省令第一号として定められた「外国人ノ入国ニ関スル件」である。本稿の主題にもある改正入管法の成立の2018年から奇しくも1世紀前という歴史的な符号の一致により、同内務省令を入国管理の「起源論」に用いたくもあるが、日本の文脈においてはむしろ、戦後のGHQの占領期から日本が独立を回復するまでの過程で作り出された入国管理、すなわち「1952年体制」を日本の入国管理の原型とみなすのが一般的だろう。ポツダム政令として1951年10月に出入国管理令(政令319号)が公布され、同政令に法律としての効力が備わったのは、平和条約の発効と時を同じくする1952年4月28日であることは周知の通りである。

この時期には、1949年に外務省管理局に設置された「入国管理部」が翌1950年に同省の外局「出入国管理庁」として発足した。翌年には同省の「入国管理庁」へと改名され、1952年では「入国管理局」として法務省に移管されている^{*12}。主権を欠いた占領期という体制下では、税関(大蔵省)に置かれた(出)入国監理官が出入国管理行政を行っていた時期があるなど、入管機構の改組や変遷も著しい。ゆえに、今般の「局」から「庁」への入管当局の格上げには、日本の入国管理の歴史的な回帰性を感じなくもない。

上記の歴史観を引き継げば、日本の入国管理の「1952年体制」に関する先駆的な研究においても著名な国際法学者の大沼保昭は、その研究の一部で、「個人の権利の手続的保障の観念を育む機会をついに一度としてもたぬまま」入管法制が形成されていった経緯を説明している(大沼, 1993: 92)。具体的には、1951年に公布されるも施行されることがなく廃止された「不法入国者等退去強制手続令」を指す。手続的権利保障の問題が、行政裁量の大きさと合わせて、今も入管批判の根拠となっていることは周知の通りである^{*13}。なお2019年10月、「収容・送還に関する専門部会」が法務省の第七次出入国管理政策懇談会のもとで立ち上がっていることにも留意したい。「外国人」に対する退去を含む統制は、時代を超えてそのあり方が模索される入国管理に普遍的な要素である。

上述の大沼は、入管法制の構成要素を分類し、最広義においては、「社会構造の観念的表現形態としての法的思维総体」も対象化され、「民族」に対する差別や排除をも、入管法制に内在する問題として捉えうるとした(大沼, 1993: 17)。ならば戦後の日本の入国管理は、現在に至るまで、民族的要素や日本人のエートスなるものが反映されているのであろうか。大沼と同じく、GHQと日本政府の調整のなかで練り上げられていった占領期の日本の出入国管理、特にそのなかでも外国人登録令や「密航」に注目したのは、朴沙羅(2017)である。先の「日本人のエートス」に関する上の問いは、同氏が論じる「外国人をつくりだす」志向と力学が日本の入国管理に投影されてきたのかどう

か、と言い換えることもできる。本稿の趣旨ではないが、これを見定めんとするのもひとつの歴史観であろう。

戦後日本の入管政策の軌跡を辿ると、そこには、日本が非移民国であるという自認と是認の繰り返しが見れる。当局の見解が公に示されたものとしては、1980年代冒頭のいわゆる入管白書のなかに、法令上は可能であるとしても、永住的な外国人の「排除」を入国許可の第一の基準とするとの内容が確かに述べられている（法務省入国管理局，1981：12）。

また、1989年の入管法改正では上陸の際に認められうる在留資格から「永住」を削除しているが、その趣旨について当時の入管局長は、日本は移民を受け入れていないこと、永住者として外国人の新規入国を認めた適用が過去にないこと、当時の規定では「対外的にあたかも我が国が移民を受け入れる国であるというような誤った印象を与えることにもなりかねない」と説明している^{*14}。政策論的な是非はともかくとして、文字通り、外国人の永住に対する拒否的な姿勢が、移民国の政策設計とは異なる思考としてここに顕著に現れている。ゆえに昨今の日本政府や与党による「移民政策」の否定は、戦後日本の入国管理の歴史的連続性を確認しているに過ぎない。

3 入国管理の30年史：中期的視点

前節に述べた歴史的連続性を日本の入国管理に認めることもできる一方で、2018年の入管法改正は、第1節で述べた通り、歴史的な政策転換と報道されることが多々あった。実際、2018年の入管法改正や一連の関連する動向に対しては、成立前から、そして成立後も時をおかず、様々な角度から批判的な検討や評価がなされてきた。短期間のうちに本改正に対する見解が日本の入管政策史上おそらく過去に類をみないほど多く示されたという事実は、同改正への関心の高さを物語る。

新聞報道でいえば、五大全国紙を含む新聞社は、2018年12月の入管法改正を、成立日の朝刊の一面で取り上げた。改正の翌年、つまり施行された2019年の前半には、様々なジャンルの業界のジャーナルが、入管法改正を軸にした、そうでなくとも念頭に置いた特集を組んだ。あくまでも管見の範囲内で表1にまとめている。いくつかの見出しでは、政府が政策的な受入れ対象としては認めていない「移民」という言葉が採用された。新しい時代の幕開けという歴史観すら現れている。建築や美術の分野でも「移民」が取り上げられていることも注目に値する^{*15}。

表1の最下段に記した『美術手帖』を定期刊行する出版社は、『「移民」の美術』を特集した号の広告文の一部に、以下のように綴っている。「今年4月に『改正出入国管理法』が施行され、労働力としての外国人受け入れ拡大が加速する昨今。全国に多様な移民コミュニティが生まれ、身近なところで働く外国人が増えるなど、『新移民時代』を迎えた現代日本において、美術はどのような役割を果たしうるのだろうか。」2018年の入管法改正を、単一の政策分野における個別の制度改革であることを超えて、日本社会の変容を促す、あるいは変容を象徴するかのような動きとして認識している。改正入管法が施行された2019年は、仮にそれが一過性の現象に過ぎないとしても、日本社会における移民受入れへの興味が各界で急速に高まった年であったことは間違いない。

2018年入管法改正を念頭に置いた図書としては、2019年4月に刊行された『移民政策とは何か

表1 入管法改正や関連事項を2019年発刊で特集した雑誌の例

雑誌名	巻号等／発行月	特集タイトル
東洋経済	6834／1	“移民”解禁
POSSE	41／3	移民が開く新しい時代
労働法律旬報	1931／3	外国人労働者受入れ問題：入管法改正を受けて
現代思想	47(5)／3	新移民時代：入管法改正・技能実習生・外国人差別
法律のひろば	72(4)／4	新たな出入国在留管理制度：入管法改正と出入国在留管理庁の設置
月刊自治研	716／4	外国人労働者との共生をめざして
大阪保険医雑誌	632／5	どうなる医療現場の国際化：日本の移民“解禁”を考える
労働総研クォーターリー	113／5	外国人労働者問題
季刊労働法	265／6	今後の外国人労働者政策
中央公論	1627／5	労働開国の衝撃
人権と部落問題	924	外国人労働者の人権
生活協同組合研究	522／7	外国人とのよりよい共生のために
三田評論	1235／7	「移民社会」をどう捉えるか
国際開発ジャーナル	753／9	移民社会ニッポンへ：国際協力の知恵どう生かす
建築雑誌	1730／11	外国人／移民とすまい：到着地としての日本
美術手帖	1079／12	「移民」の美術

注：『現代思想』と『法律のひろば』を除き通号で示している。

出典：筆者作成

——日本の現実から考える』を挙げておきたい。上に述べてきた同改正に対する反響の大きさは、一般論としてはそれが「歴史的な政策転換」と認識された点に原因を求めることができるが、同書を編集した高谷幸は、「政策の転換どころかその連続性」（高谷，2019：8）を指摘する。日本の外国人労働者政策を30年という単位で捉え、その定住を阻もうとする性質に変わりが無いこと、すなわち基本方針の継続性を看取するのである。同書に論考を寄せた樋口直人もまた、「日本の移民受け入れの失われた三十年」（樋口，2019：23-24）と表現し、政策の「一貫性」をみる。ここで述べる30年というのは、日本の外国人労働者政策に一定の方向性を与えた1989年12月の入管法改正を出発点とし現在に至る期間である。

上に述べた「30年史」はひとつの歴史観であって、第一に、1989年の入管法改正を契機として入国し、就労に従事し、滞在が長期化し定住に至った日系人を中心とするニューカマー外国籍住民の増加、第二に、こうした社会的実態の変化にもかかわらず、外国人の定住を前提とした公的な施策の不備が十分に見直されないという、政府の「不作為」に対する批判を内在している。

日本における外国人の定住をめぐる現実と政策とは別に、今般の入管法改正には、外国人の受入れを規定する制度上の条件や基準の連続性を考えさせられる側面がある。それは、在留資格「特定技能」で就労する外国人の職務上の専門性や技能に関するものである。外国人労働者の受入れに関する従前の政府方針、すなわち「(旧)雇用対策基本計画」、また1992年に一次が策定された「出入国管理基本計画」以来踏襲されてきた外国人の就労条件を、今回の改正入管法や「特定技能基本方針」では、「一定の専門性・技能」あるいは「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」として、

文言上は担保している。つまり形式上は、「単純労働」に就かせる目的での外国人の呼び入れは認めずという原則が、2018年入管法改正でも維持されたと判じうる^{*16}。正確に言えば、同改正が引き継いだのは、外国人（単純）労働者の受入れは形式的には認めないが、外国人が労働者として働くことは実質的には妨げないという、1989年入管法改正が作り出していた30年来の矛盾であった。

この矛盾は、逆説的ではあるが、矛盾そのものの拡大によって、すなわち基本原則の維持と実態の変化の両義性により保たれていた。この状況が最も端的に表れたのは「技能実習制度」である。1993年の制度発足当時に技能実習に認められていた職種は20に満たず、過去の『JITCO白書』に依拠するならば、1年間の受入れ規模は数千人程度であった^{*17}。「就労」は最長で1年（研修とあわせれば約2年）に限られていたが、現在は、80の職種（144種の作業）を技能実習生に開放している。条件付きで、一時帰国を挟むと最長5年間まで就労が認められている。法務省の出入国管理統計によれば、2018年に技能実習生として入国した外国人は15万人に達していた。

つまり技能実習制度は、労働需要の高まりに応じる形で、産業と職種に加え年限を拡大し運用され続けている。政治学的な解釈を交えれば、制度趣旨と実態の乖離を広げながらも「自己強化過程」を繰り返したのであり、同制度の廃止をいっそう困難にする「経路依存性」が発揮されてきたという背理をそこに見出せる^{*18}。2016年11月には「技能実習法」（外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律）が成立し、翌年施行されている。その基本理念を示した同法第三条の2は、技能実習が「労働力の需給調整の手段」であることを明確に否定しているのであって、1989年の入管法改正を軸とする「1990年体制」（明石、2010）の制度的な執着性の強さを物語っている。

さらに2018年入管法改正は、「技能実習制度」を廃止するのではなく、残存させ、むしろ新制度に接続し、実質的に利用することで、外国人労働者の受入れを加速化させようとした^{*19}。同改正による在留資格「特定技能」の新設は、一方で、外国人労働者政策の「正常化」のプロセスの初手であることは間違いない。同時に同改正は、1989年入管法改正に基づく外国人労働者政策を刷新させたのであり、これをもって「歴史的な政策転換」と解釈することは無理ではない。

「30年史」つまり中期的視点で見れば、従前の制度趣旨を否定することなく転換がなされたという、旧制度と新制度の共存が今の日本に現れている。別言すれば、1989年入管法改正と2018年入管法改正の構造的な結束、すなわち旧制度の限界が新制度を誕生させながらも後者の運用が前者を不可欠とする奇妙な親和的關係が生じている。そしてこの奇妙さは、第2節と本節で触れた、外国人の移民化に対して拒否的な姿勢を貫いてきたという歴史的な蓄積のうえに、外国人の受入れのモットーとして「共生」を掲げている現状に当てはまらなくもない。「共生」という長大なテーマを本稿で論じることはできないが、次節では、こうした状況を顕在化させた安倍政権（第二次安倍内閣以降）における2018年入管法改正に至るまでの政策展開を論じてみたい。

4 安倍政権下の政策展開：短期的視点

外国人労働者の受入れを含め日本の入管政策に「一貫した」性質があることは明らかである。しかし2018年入管法改正は、戦後日本において2012年末に成立した安倍政権にまぎれもなく固有

のものである。人手不足対策という事情を法律趣旨に明示し、従来は就労を認めていなかった産業と職種に外国人の正面からの受入れを可能とする決定に踏み切った、というのが主たる理由である。なぜこのような変化がこの時期に生じ得たのか。安倍政権が外国人労働者の受入れ拡大へと舵を切った事情は何か。

前節で述べた「30年史」の両端をなす1989年入管法改正と2018年入管法改正の背景を比べれば、深刻な人手不足という背景では共通している。しかし前者が「バブル」と呼ばれたほどの好景気を主要因にしているとすれば、後者は経済要因に加えて生産年齢人口そして人口それ自体の減少という追加的な懸念があった。前者の改正時の政策論争をみるかぎり、経済界・産業界において、外国人労働者の受入れを是とする方向での明確な合意は形成されていたとは言い難い(明石, 2010: 121-125)。ゆえに1980年代末から1990年代冒頭にかけて立案、展開された外国人労働者政策には、「開国派」と「鎖国派」の間の折衷主義的な性格が表れている。

当時の経緯を確認すると、1989年入管法改正当時における日本の経済団体は、必ずしも外国人労働者の受入れ拡大一辺倒ではなかった。しかし2016年に日本経団連が示した「外国人材受入促進に向けた基本的考え方」のなかでは、日本の「社会基盤」と「生活基盤」の維持に「外国人材」が必要との主張が示されている。政治的発言力を持つ同団体が、単なる人手不足ではなく、日本そのものの「基盤」が損なわれるという観点から現状に危惧を示し、単なる労働力ではなく、多分にレトリックであるとしても、「人材」として海外から働き手を招き入れることを政府に強く求め始めたという変化にも留意したい。

時代状況や政権の性質も外国人労働者受入れ拡大に十分に追い風であった^{*20}。経済成長重視の姿勢を打ち出していた同政権にとって、有効求人倍率の上昇が要請する働き手の確保は無視できない政策課題であった。主たる閣議決定をみると、同政権は、政権運営が実質的に始動した2013年時点ではもっぱら「高度人材」に傾倒しており、実際にも「日本版グリーンカード」と銘打った施策等に結びつく。しかし2014年春には建設分野における外国人の就労拡大を認める緊急措置を発表し^{*21}、同年の「日本再興戦略2014改訂」では「高度人材」に限らず「外国人材」の活用について前向きなメッセージを政府は示し始めた。政権成立の翌年、すなわち2013年9月におけるオリンピック・パラリンピックの東京開催の決定は、上の動向を説明する上で無視しえない一要因である。その後は技能実習制度の緩和も含め、日本の労働市場に外国人が参入しやすい、あるいは参入を促す施策も相次いで講じられていく(明石, 2017)。

経団連が「基本的考え方」を示した2016年は、与党自民党においても、外国人労働者受入れ拡大路線が決定していた。同年5月の自民党政務調査会と労働力確保に関する特命委員会の連名により示された文書「『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」に、この考えが現れている。そして政府は、その翌月の閣議決定「日本再興戦略」のなかで、経済・社会基盤の持続可能性を意識した外国人の受入れに触れている。したがってこの頃には、外国人労働者の受入れ拡大方針が、与党・政府・経済界の間で合意に至っていたとみられる^{*22}。

政策の実行性という観点では、2014年5月における内閣人事局の設置に代表される政治主導、より現実的には官邸主導による政策立案が可能となった環境で、海外の働き手に対する日本の労働市

場の開放度は制度整備を重ねて徐々に高まった。例えば2016年の入管法改正では、在留資格「介護」が新設され、翌2017年から受入れが始まっている。技能実習の対象職種に「介護」が追加されたのも2016年であり、日本の社会的あるいは生活的な「基盤」を支えるとされる外国人の受入れルートがこの時期は着々と拡充されていったのである。

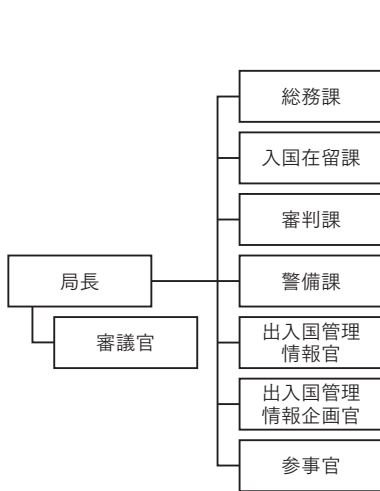
複数のスキャンダルが生じ政局が荒れた2017年を経て2018年に入ると、2月には総理指示により外国人労働者の受入れ拡大のための具体的な制度設計が始まった^{*23}。「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」の幹事会は、2月末日に第1回が開催され、4月12日までの短期間に計8回というハイペースで開催されていた。同年5月には制度案の方向性が示され、翌月の閣議にその内容が相当に忠実に反映されている。その後新たな在留資格「特定技能」を盛り込んだ法案が練られ、閣議決定を経て11月に開催中の臨時国会に提出され、野党やメディアによる「拙速」、「強引」との批判の強まりのなか、翌月には成立した。同法案を通した与党自民党の国会攻防を中心とする動きは、2018年の後半に特定して、つまり超短期的な歴史観に立てば上記の批判がよくあたるのだろう。ただし2018年の入管法改正は、外国人労働者の受入れ拡大を試みる安倍政権下での増分主義（インクリメンタリズム）的な政策展開の着地点であり、政策過程分析の射程の如何では、必然的な帰結ともいえた。

しかし同等かそれ以上に重要と思われる政策展開がある。2018年入管法改正が、日本の入国管理の輪郭を、ひいては外国人の受入れ政策を変質させる契機として捉えられるという論点である。よく知られているように、政府は、改正の動きに重ね合わせるように、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」を準備し、策定した。そしてこの「対応策」をとりまとめる官庁としても、法務省の内局であった入国管理局が外局の入管庁として発足した。ゆえに次節では、2018年の入管法の改正が法務省設置法の改正と合わせてなされたことの含意や潜在的な作用を考察してみたい。

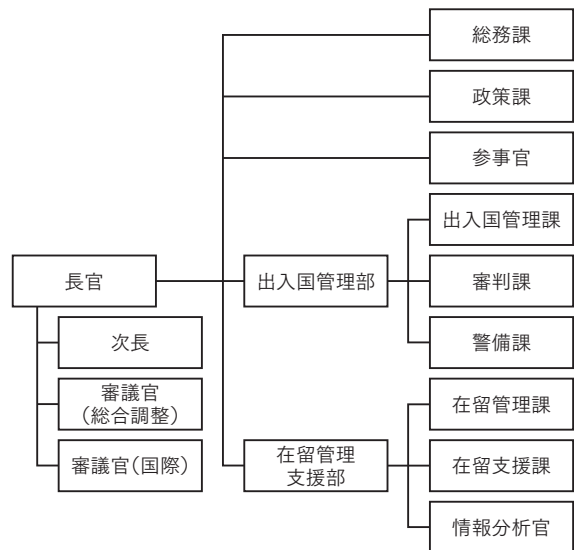
5 入管庁の発足：将来への含意

2019年4月の入管庁発足の現時点での影響を具体的なエビデンスを基に測ることは、到底筆者の力は及ぶところではない。外国人の受入れ全般に関する今後の日本の入管政策の方向性や内容に与える実態的な効果、その有無や程度については、個別の内容ごとに今後の検証が待たれよう。筆者としても上の作業については他日を期し、以下では若干の現時点での見解を付すにとどめたい。

まず機構概要について、2019年4月1日に施行された法務省設置令（平成31年政令第81号）の改正内容等から確認すると、新たに発足した入管庁には、長官職のほか、次長職が追加され、審議官が2名とされている。また、同庁には出入国管理部と在留管理支援部が設けられている。改組前には入国在留課のもとで扱われていた「入国」と「在留」を機能的に分化させた形である。前者を構成するのは、出入国管理課、審判課、警備課であり、後者を構成するのは、在留管理課、在留支援課、情報分析官である。総務課、政策課、参事官は、そのスタッフ機能としての性質上、上記ふたつの部に属さず長官に直接繋がりをもつ課とポストである（図1参照）。目を引くのは後述する政策課であり、改編前には総務課にあった所掌業務の一部を引き取りつつ、入管に関する政策の企



入国管理局の機構イメージ(2019.3時点)



入国在留管理庁の機構イメージ(2019.4～)

図1 入管当局の機構上の変化

注：本図は本省組織を対象としており地方支分部局や施設等機関を含めていない。
出典：出入国在留管理庁（2019）等にもとづき筆者作成

画と立案を所管事項のひとつとする課として設けられた。同じく後に触れる在留支援課も目新しい存在である。また、図には示されていないが、入国管理局の時代には総務課にあった難民認定室が、入管庁では出入国管理課のもとに移動している。

入管幹部の出身官庁をみると^{*24}、改組前の入国管理局で審議官を務め、2018年の法改正を含む制度デザインに関わった入管の生え抜きである佐々木聖子氏が初代長官に就いた。前節でも触れた「専門的・技術的分野における外国人材の受入れに関するタスクフォース」には、検事が務めていた法務省入国管理局長が副議長のひとりとして参加し、実質的な議論を行う同タスクフォースの幹事会では、当時は審議官の職にあった現長官が副議長を務めた。つまり、改正による外国人労働者の受入れの制度的枠組みやその執行のあり方をめぐる議論を他省庁に比べて相対的に強くリードできる立場にあったと推測できる。

かくして組織の拡大をはたした法務省、特に入管当局であるが、入管出身者が入国管理行政のトップの任を果たすのは、増員の一途を辿ってきた組織にもかかわらず、現長官を除くと戦後2名しかない。組織の創設時には外務省下にあったという由来から1990年代後半までは外交官の職にあったものが、それ以降は上記2名を別として検事が入管局長を務めてきた。そのため今回の抜擢は一見すると例外的にみえるが、こうした人事は他の幹部人事との関係やタイミング、人事権者による要職者に対する適性判断といった属人的な要素が絡んでおり、必ずしも固定的なものではない。

なお本稿執筆時の2019年末時点における入管幹部の人事を確認すると、入管庁のもと新たに設

けられた2名の次長職には検事が着き、2名の審議官のうち総合調整担当は検事、国際担当は外務省出身者である。ふたつの部の部長、そして9つある課長クラスの官職のうち入管出身者は5名を占め、ここには政策課長が含まれる。残り4名のうち参事官を含む3名が検事、在留支援課長には厚生労働省出身者が登用されている。上から判断して、入国管理局から入管庁への格上げは、一定数の検事を上層に置く行政機関という性質に大きな影響を及ぼしてはいない。外局として機構上の独立性を強めうるとはいえ、それは法務省の外局であり、準司法的な内容を持つ入国管理をつかさどる組織の基本性質それ自体が変化するわけではない。

先述の「独立性」について話を戻すと、法務大臣の権限は、入管庁長官に概ね委任される。入管法施行令の第十条にその範囲が示されている。当該条文にあたれば、例えば、難民の認定（入管法六十一条の2）は、法務大臣ではなく、長官に委ねられる。ただし2017年7月施行の入管法の改正施行規則は、難民の認定の他、多数の調査権限を地方入管局長に委任している。この省令の効果は入管庁創設後も継続している。なお、難民不認定処分時における審査請求（同法六十一条の2の9）は法務大臣のままである。つまり、行政（処分庁）が下した判断に対する意見書が大臣に届くことが形式的に担保されている。

2018年改正設置法以前の入国管理局時代、つまり旧体制との機構上の違いは上記のように複数存在するが、入管庁に「政策課」やそのもとに「外国人施策推進室」が備わったことは象徴的である。入管庁が、入国と在留の要件審査といった個別案件の処理を中心的業務とする執行官庁あるいは事業官庁から、当然ながらその性質を保持しながらも、国の方策の立案に積極的に関与する政策官庁としての性質を強めていこうという兆しを、そこに見出せないだろうか。

正確を期せば、以前の入国管理局にも政策課が存在していた期間には確かにあった^{*25}。ただし2001年1月の中央省庁改革により廃止され、同様の業務、すなわち「出入国管理政策に関する一般的企画」等は、総務課の入国管理企画官の担当とされていた（法務省入国管理局、2003：148）。その入国管理企画官が関わってきた入管の基本計画の策定や法令の作成といった事務は、入管庁のもと復活した政策課の所管に戻っている。同課の業務は、2019年4月1日施行の法務省組織令の第七十六条に記されている。その第一項には、先にも若干触れたが、入管に関する「基本的かつ総合的な政策の企画及び立案」、また第五項には、内閣の重要政策や基本的な方針に基づく企画、立案、総合調整とある。かつての政策課との性質の違いは法令でも明らかである。一方の「外国人施策推進室」は2009年1月に内閣府に設けられた「定住外国人施策推進室」を直ちに想起させるが、前述の閣議決定「外国人の受入れ環境の整備に関する業務の基本方針について」（平成30年7月24日）をうけて、室名から「定住」が外れ「外国人施策推進室」として法務省大臣官房秘書課へ^{*26}、その後は入管庁発足を機に同庁の政策課のもとへ移ったのである。

また、在留管理支援部と「在留支援課」の新設、さらに「共生」に関する予算が法務省に付いたことも注視に値する。前者のうち特に在留支援とは、法務省組織令の第八十一条によれば、「本邦に適法に在留する外国人が安定的かつ円滑に在留することができるようにするための支援」である。また同条によれば、在留支援課の所管事項には、「地方公共団体及び民間の団体が行う在留支援の支援に関すること」が含まれる。入国管理局の時代に入国在留課のもとにあった「在留管理業務室」

と名称的に近いが、同室が携わっていたのは在留カードや中長期滞在者の届出に関する業務であり、あくまでも管理が先んずる。

後者の具体例としては、2018年12月に関係閣僚会議が了承した「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」に挙げられた施策にある「多文化共生総合相談ワンストップセンター」開設のための「外国人受入環境整備交付金」が挙げられる。ワンストップセンターを指定都市や外国人が集住する自治体に備えるための同交付金は、2018年度補正予算と翌2019年度予算のそれぞれで10億円が計上された。こうした施策の詳細は、2018年12月25日に示された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」（外国人材の受入れ・共生に関する関係閣僚会議決定）に示されている通りである。上記の政策予算もまた、入管庁という組織に政策官庁としての性格を部分なりとももたらしめる要素である。同様の意味合いは、全国8つの地方出入国在留管理局と3つの支局における外国人の「受入環境調整担当官」の新たな配置にも見出せる。同担当官は、地方公共団体や関係機関との外国人の受入れに関する連絡・相談窓口役として、後述する外国人との「共生」の実現を目的とする施策を推進する役割が与えられている。

こうした組織改編は日本の入管当局の現実社会への応答性を高める契機になるのだろうか。法務省の入管当局は、外国人の受入れ環境整備について、「総合調整」役を担う。その際には、企画立案能力が問われると同時に、他省庁からの協力を取り付ける、まさに調整能力が求められる。また、他省庁のみならず、例えば「共生」という政策方針を支持し、その行方を注視するアクターに対しても、より直接的な応答が求められる。2018年と2019年に「多文化共生社会の実現」について官邸幹部や法務大臣等に要請している全国知事会や^{*27}、2019年6月の第198回国会に「多文化共生社会基本法案」を提出した野党（立憲民主党）など^{*28}、そこには様々なアクターが含まれよう。

「共生」に引き付けていえば、入管組織の改組にあたって、法務省は、当局内に「共生」と名のつく部局の新設を政府中枢に対して打診していたという経緯がある^{*29}。その名称は実現しなかったが、法務省を含む四省庁（外務省、厚生労働省、経済産業省）、入管庁、東京入管、東京法務局人権擁護部、法テラス外国人部門、東京労働局、ハローワーク、日本貿易振興機構（JETRO）などステークホルダーが関与し、全国の「多文化共生総合相談ワンストップセンター」への支援も担う「外国人共生センター」の設置が、現在構想されている^{*30}。新しい政策領域を開拓、獲得しようとする途上にあるのが、2019年4月に発足した入管庁である。

つまり出入国在留管理庁と銘打った日本の入管当局は、外国人との共生をめぐる政策の成果や説明責任が直接的に問われる環境に徐々に置かれつつある。共生はしかし、外国人の入国、滞在、活動に対する従来の入管の本務たる管理とは相当に異質な政策課題であって、その進捗や成否を容易に測ることができない。明文化された法令が皆無に近く、共生には強制が一切伴わない。つまり現時点で共生はモットー以上には位置付けられていないのであって、例えば欧州における移民の社会統合のような目的や目標・指標との具体的な繋がりを欠く。であるとしても、今回の組織改編は、上の意味で、日本社会における外国人との共生の成否の責任の所在を政府の特定の行政機関に問うことができなかった今までの状況を変えるのだろうか。このような観点からも、2018年入管法改正が「歴史的な政策転換」であったか否かが後年顧みられるはずである。

6 結びにかえて

2018年の入管法改正は、その対象である外国人の受入れのあり様に関する従来の基本的性質を変えたとまではいえず、日本の入国管理の歴史的連続性を保つものである。とはいえ、在留資格「特定技能」を新設し海外の労働者に対するいわば正規の受入れルートを開拓、拡充したという点で、同改正には政策転換の側面がなくはない。さらに上の政策転換は、日本の入管当局の組織改編を伴ったことにより、日本で就労する外国人を増やすという直接的な政策のねらいを超えて、今後来日する外国人、あるいはすでに日本に滞在する外国人全般の受入れ条件と環境に対して様々な波及効果をもたらさう。

その波及効果、すなわち2018年の入管法改正の社会的帰結を予見することは容易ではないが、それ以前に、上の予見性の低さは、皮肉ながらも、人の国際移動を制御しようとする入国管理の一般的性質、さらにいうなら宿痾のひとつではないかと筆者は考える。敷衍すれば、国益に準じて外国人の入国や滞在や活動を制御しようとする国家主権の発露たる入国管理は、強大な権限と広範な裁量を源とする一方的な規制力を備えていながらも、当局が求める現実と眼前の現状の間の距離は、その意図通りに埋まるわけでは必ずしもない。ゆえに両者の距離は絶えず意識され続けている。時の要請や規範に照らし合わせて、政策立案者が準拠する現実観が妥当であり、また、政策目的を達成するための方策が適当か否か。入国管理は、時代に問われ試されながら形を変え続ける歴史的な存在である。

- *1 出入国管理及び難民認定法別表第一の二の表の特定技能の項の下欄に規定する産業上の分野等を定める省令（平成31年法務省令第6号）。
- *2 特定技能雇用契約及び一号特定技能外国人支援計画の基準等を定める省令（平成31年法務省令第5号）。
- *3 国内の労働力の需給調整に関して、労働大臣が協力を求める先は本改正以前では法務大臣であったが、改正後は、法務大臣又は出入国在留管理庁長官である。
- *4 この点は本稿の主眼ではないが、入管法改正の労働法的側面や労働法令・行政への影響の検討も重要な作業である（早川、2019）。例えば、「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業者が適切に対処するための指針」（平成19年厚生労働省告示第276号）も2019年4月1日付けで見直されている。
- *5 この対応は2018年12月の「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116において2019年度に講ずる措置として明記されていたものであり、外国人の就労に関するこうしたデータの突合せは、例えば、留学生の規定時間以上の就労を当局が違法行為として捕捉することを容易にし、就労を一義的な目的とする「留学生」の流入に対して抑制的に作用する可能性がある。該当する法令はすでに改正されており、2019年9月19日に告示が公布、厚生労働省職業安定局長名で都道府県労働局長宛てに通知（職発0919第14号）が出されている。2020年3月1日に施行。
- *6 現状ではむしろ、人手不足対策としての成果のほうを確認されにくい。出入国在留管理庁「特定技能制度について」（令和元年11月）によれば、2019年10月末日時点で1000名に届いていなかった。上記は出入国管理政策懇談会（第17回：2019年11月22日）に配布された資料である（<http://www.moj.go.jp/content/001309712.pdf>、2020年1月9日アクセス）。

- *7 枚挙に暇がないが、新聞報道に限ると、「入管法『鬼門』の法務委へ」『日本経済新聞』(2018年11月15日朝刊)、「外国人材拡大 菅氏動く 改正入管法成立」『毎日新聞』(2018年12月11日東京朝刊)、「外国人受け入れ、対応後手 新制度の運用要領、公表」『読売新聞』(2019年3月21日朝刊)などにこうした表現がある。
- *8 「政策転換」の定義と解釈に委ねられるが、例えば転換の程度に着目した Hogwood (B. W. Hogwood) とピーターズ (B. G. Peters) の分類に依拠するとすれば、本稿が対象とする2018年改正のような機構や法律の明示的な変更を伴う程度の政策転換は、「政策継承 (policy succession)」に近い (Hogwood and Peters, 1983: 27)。
- *9 『鎖国時代対外応接関係史料』には外国船の入港に対する当時の職務遂行の一端がわかる史料がいくつか収められている (片桐, 1972)。
- *10 本布告に関しては、1937年刊行の『維新史料綱要』巻一の500頁に複数の原典が記されている。
- *11 1899年の「宿泊届ソノ他ノ件」(内務省令32号)や勅令352号により「本格的な出入国管理行政が始まった」のを同年とみる見解もある (竹内, 1995: 168)。
- *12 それぞれの根拠法令は、以下の通り。出入国管理令設置令 (政令295号)、入国管理庁設置令 (政令320号)、法務府設置法等の一部を改正する法律 (法律268号)。
- *13 この点については、高橋済 (2016) による入管法制の歴史的展開の検討のなかで、1960年代末から1970年代前半の入管法改正法案の内容に解説が加えられている。
- *14 1989年11月30日の参議院法務委員会における股野景親氏の発言。
- *15 美術手帖ウェブサイト (<https://bijutsutecho.com/magazine/news/headline/20847>, 2019年12月18日アクセス)。
- *16 2019年2月に法務省が示した「『特定技能』に係る試験の方針について」では、特定技能1号に求められるのは「技能検定3級相当のレベル」とあり、形式的には、技能実習生2号の持つスキルの水準以上に及ぶ。
- *17 正式には、『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』財団法人・国際研修協力機構が毎年編集しており、現在は『外国人技能実習・研修事業実施状況報告』である。
- *18 政治過程の分析に歴史や時間を取り入れる意義を強調したピアソン (P. Pierson) の視点の有用性をあらためて認めるものである (Pierson, 2004)。
- *19 こうした点は国会審議のなかでも提起されていた。例えば、現行の技能実習制度や法案にある「特定技能」による受入れの問題点を、先述の高谷幸氏 (大阪大学) や斉藤善久氏 (神戸大学) は参考人の立場で指摘していた。2018年12月5日参議院法務委員会。
- *20 あわせて、フリーマンによる移民政策の類型と政治様式にもとづき、利益団体 (産業界) 及び体制側 (安倍政権) の観点から、「現段階での (外国人労働者受入れ拡大の) 実現が可能になった」(括弧内筆者) と説明する岡部 (2019) の議論を参照されたい。
- *21 「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置」(関係閣僚会議取りまとめ) (平成26年4月4日)
- *22 その年には、先述の「技能実習法」が成立し、技能実習制度の人手不足対策としての性質は表向きには否定されることになる。しかしこの対応は数年前からの積み残し課題への総括であった。遡れば、2009年の入管法改正により翌年から技能実習生は該当する独立した在留資格者として受け入れられ、そのような法的措置を経てもなお不適正なケースが相次ぐとして2013年には第6次出入国管理政策懇談会のもとに「外国人受入れ制度検討分科会」が設けられ、翌年には見直しの方向性が示され (「技能実習制度の見直しの方向性に関する検討結果 (報告)」)、「技能実習法」の立案への布石になっている。
- *23 この間の経緯については、内閣官房のウェブサイトから入手できる資料や議事概要をもとにしている (https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gaikokujinzai_tf/index.html, 2019年11月1日アクセス)。
- *24 法務省ウェブサイト「出入国在留管理庁幹部一覧」(2019年7月16日現在)と『政官要覧』等にもとづく。その他、現職の入管幹部他に事実確認を行った部分がある。この場を借りて謝意を示したい。
- *25 この点は1990年代の『出入国管理』(いわゆる入管白書)に記載がある組織表や所管事項から確認できる。
- *26 この措置により内閣府の日系定住外国人施策ページは閉鎖され、あわせて上記の点が説明されている (<https://www.8cao.go.jp/teiju/index.html>, 2019年11月1日アクセス)。
- *27 全国知事会ウェブサイト「新たな外国人材の受入れプロジェクトチーム」(http://www.nga.gr.jp/data/activity/committee_pt/project/aratana_gaikoku_jinzai_no_ukeire_pt/index.html, 2019年11月1日アクセス)。
- *28 衆議院ウェブサイト「多文化共生社会基本法案要綱」(http://www.shugin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/

gian/honbun/youkou/g19805028.htm, 2019年11月1日アクセス)。

*29 「幻の『外国人共生部』」(読売新聞2018年9月27日朝刊)。

*30 至近の政府資料では「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策(改訂)」(2019年12月20日)の11頁で確認できる。

《参考文献》

- 明石純一, 2010『入国管理政策——「1990年体制」の成立と展開』ナカニシヤ出版
- 明石純一, 2017「安倍政権の外国人政策」『大原社会問題研究所雑誌』700号, 大原社会問題研究所, 12~19頁
- 大沼保昭, 1978「資料と解説 出入国管理法制の成立過程1」『法律時報』50巻4号, 日本評論社, 89~96頁
- 大沼保昭, 1993『新版 単一民族社会の神話を超えて——在日韓国・朝鮮人と出入国管理体制』東信堂
- 岡部みどり, 2019「2018年入管法改正の政治的意義——外国人労働力導入の先進事例分析を手がかりに」『季刊労働法』265号, 労働開発研究会, 48~53頁
- 片桐一男(校訂), 1972『鎖国時代対外応接関係史料』近藤出版社
- 財団法人・国際研修協力機構(JITCO)(各年号)『外国人研修・技能実習事業実施状況報告』/『外国人技能実習・研修事業実施状況報告(JITCO白書)』国際研修協力機構教材センター
- 出入国在留管理庁, 2019『出入国在留管理』(2019年版), 出入国在留管理庁
- 高橋 済, 2016「我が国の出入国管理及び難民認定法の沿革に関する一考察」『中央ロー・ジャーナル』12巻4号, 中央大学法科大学院, 63~117頁
- 高谷 幸, 2019「移民社会の現実を踏まえて」高谷 幸編著『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院, 7~22頁
- 竹内昭太郎, 1995『出入国管理行政論』信山社
- 朴 沙羅, 2017『外国人をつくりだす——戦後日本における「密航」と入国管理制度の運用』ナカニシヤ出版
- 早川智津子, 2019「改正入管法と労働法政策」『季刊労働法』265号, 労働開発研究会, 2~16頁
- 樋口直人, 2019「労働——人材への投資なき政策の愚」高谷 幸編著『移民政策とは何か——日本の現実から考える』人文書院, 23~39頁
- 法務省入国管理局, 1981『出入国管理の回顧と展望——入管発足30周年を記念して』(昭和55年度版) 大蔵省印刷局
- 法務省入国管理局, 2003『出入国管理——新時代における出入国管理行政の対応』(平成15年度版) 法務省入国管理局
- 村上義和・橋本誠一編, 1997『近代外国人関係法令年表』明石書店
- Hogwood, B. W. and Peters, B. G., 1983, *Policy Dynamics*, Wheatsheaf Books.
- Pierson, P., 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press.

The 2018 Amendment and Historical Perspectives on Japan's Immigration Control:

Changes and Continuities

AKASHI Junichi *University of Tsukuba*

Key Words: Amendment of Immigration Control Act, Immigration Services Agency, historical perspectives

The significance of the amendment of the Immigration Control and Refugee Recognition Act in Japan in December 2018 can be evaluated in different ways. The question is whether or not Japan's immigration regime is currently undergoing historical transformation and, if true, what are the grounds on which this stand is justified. By examining the trajectories of Japan's immigration control policy and related discourse, this article provides a critical review of the amendment from a historical perspective. In particular, it proposes an analysis of changes and continuities of Japan's immigration control regimes. This article also discusses the recent institutional reforms of the nation's immigration agency, which could serve as a policy-making organization.