

# 不法移民対策とその効果<sup>1</sup>

---

関西学院大学 井口泰研究会

国際雇用政策

岩崎邦宏 浄弘修平

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、井口教授（関西学院大学教授）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

## 要約

「日本政府の現在の対策だけでは不法残留者を減らすことはできず、むしろアジア諸国の創出圧力を下げる国際協力のほうが効果がある」

これが、分析結果から得た答えだ。

現在、日本には約 17 万人の不法残留者がいるといわれている。不法残留者の多くは不法就労者として日本経済に関わっている。彼（彼女）らは日本就労者と比較して、長時間単純労働に従事したり、「労災隠し」の被害を受けることも少なくない。同時に、不法就労者は、日本人が就労しようとしな分野で就労することで需給ミスマッチを減らし、生産や雇用にプラスの効果をもたらすとも考えられる。

このような効果をもたらす不法残留者がいることに対し、平成 15 年 12 月 18 日、政府は「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を実行した。目標は「平成 20 年までに不法滞在者を半減させる」こととし、不法滞在を目的とする外国人を日本に「来させない」「入らせない」「居させない」の 3 本を柱として集中摘発や国際機関との連携などを行っている。

近年、不法滞在者数は平成 5 年をピークに減少傾向にある。法務省によると、この成果は「政府目標に沿って実施している在外公館での審査、発給審査及び水際における入国審査の厳格な対応、関係機関との密接な連携による入管法違反外国人の積極的な摘発、不法就労防止に関する積極的な広報など、総合的な不法滞在者外国人対策の効果によるもの」とされている。

しかし、実際に政府の対策だけが不法滞在者数を減らしたのだろうか。不法滞在者数は政府が「不法滞在者半減計画」を実施する前から年々減少しており、政府の対策だけが減少の要因になったとは考えにくい。そこには、政府が行う国内要因だけでなく、国際経済環境の変化といった海外要因が大きく寄与しているのではないだろうか。そこで、不法滞在者数の減少要因として以下 4 つの要因を挙げた。

- ①集中摘発を中心とした政府の対策
- ②在留特別許可（日本型アムネ스티）
- ③アジア各国の経済成長による送出圧力の低下
- ④アジア各国の通貨に対する日本為替レートの低下

①は今まで述べてきたような「不法滞在者半減計画」をはじめとする政府の対策である。

②は過去 5 年間、1 万件を超える水準で推移しており、近年重要性が増していると考えられる在留特別許可である。ここで「日本型アムネ스티」と記したのは、一定条件を満たす非正規滞在者を短期間に大量に合法化する一般アムネ스티と区別するためである。次回のアムネ스티を期待する非正規滞在者の流入・長期化を誘発するとして、一般アムネスティに否定的な意見が多い日本では在留特別許可が行われている。また、法務大臣が一人ひとり個別に判断するものであり、誤ってテロリストや犯罪者を合法化してしまうという事はあり得ない。

③はアジア各国から日本に出稼ぎに来る外国人が減ったということである。例えば、アジア各国の完全失業率や一人当たり GDP といった経済指標が改善すれば、日本への移動費を払ってまで出稼ぎに来る経済的合理性が低下し、出稼ぎに来る外国人が減少し、不法滞在者も減少するだろう。

④はアジア各国の通貨が日本円に対して強くなり、円の魅力がなくなったということである。こうなると、当然日本に出稼ぎに来る外国人が減少し、不法滞在者も減少するだろう。

以上4つの要因が不法滞在者数に与える影響を調べるため、以下2つの分析を行った。

①不法残留者数の計量分析

②不法残留者数の要因分解

①は不法残留者の送出国における経済発展、雇用創出・失業の緩和、一人当たり GDP の改善、為替レートの変化、受け入れ国における失業情勢の悪化などの決定要因の影響力を計測するために行った。また、2つのケースに分けて行い1つのケースでは政府が平成16年から行っている「不法滞在者半減計画」を「半減計画ダミー」として投入した。

②摘発者数や在留特別許可者数といった国内要因と入国者数という海外要因が不法残留者の変化率に及ぼすマグニチュードを計測するために行った。また、1990-1995、1995-2000、2000-2005の3区間で行った。

以上の分析から得た結果を以下に示す。

- ① 摘発者数や在留特別許可といった国内要因よりも、入国者数に表れている、国際経済環境の変化という海外要因のほうが不法残留者の変化率に与える影響が大きいということがわかった。これは、日本政府の力だけでは不法残留者を減らすことができないということを示している。
- ② 各国一人当たり GDP や各国対円為替レート、各国失業率といった不法残留者送出国の経済状態を表す指標の改善が不法残留者数を減少させるということがわかった。これにより経済発展、開発を促進するような国際協力が必要であるといえる。
- ③ 平成16年から始まった不法滞在者半減計画が不法残留者を減らしているということがわかった。しかし、本分析では、摘発が不法残留者数を減らしているという結果が得られなかった。そのため、これは不法滞在者半減計画のアナウンスメント効果であると考えられる。
- ④ 在留特別許可は、近年影響が高まってきているものの不法残留者を減少させるという結果は得られなかった。

以上の分析結果をもとに大きく分けて以下3つの政策提言を行う。

- ① 送出圧力を減らすための国際協力
- ② 在留特別許可の改善
- ③ 不法就労者の効果的摘発

①「創出圧力を減らすための国際協力」とは具体的に、東アジア共同体の「機能的協力」の中に「域内における秩序ある人の移動」をいれること、日本に対する送出圧力が大きいとはっきりわかる地域での雇用創出やインフラ整備、そして東アジア域内での人材開発・移動である。

②「在留特別許可の改善」に関しては、不法残留者を減少させるという結果は得られなかったが、在留特別許可者数は今後も増加すると考えられる。そのため在留特別許可を改善する必要がある。改善すべき点は、例えば、審査基準の不透明性、在留特別許可の裁決権の全権を法務大臣が持っているということだ。

③「不法就労者の効果的摘発」は外国人雇用企業、厚生労働省、法務省入国管理局との連携によって、不法就労者の削減に取り組むためのシステムの構築である。

具体的には、厚生労働省に雇用登録データベースを作成を要請し、外国人雇用企業に外国人雇用状況を適宜報告させる（法制度化する）。それと同時に、法務省入国管理局に、外国人入国状況データベースを要請し、適宜厚生労働省との相互確認を行なえるようにする。

これらの政策提言によって、不法残留者を減らし、より良い日本社会の構築が可能となるであろう。

## 目次

### はじめに

## 第1章 現状分析

- 第1節 問題意識
- 第2節 日本における不法滞在者
- 第3節 不法滞在者に対する取り組み

## 第2章 理論モデル

## 第3章 実証分析

- 第1節 不法残留者数の計量モデルと考察
- 第2節 不法残留者数の要因分解と考察
- 第3節 分析結果からのファインディング

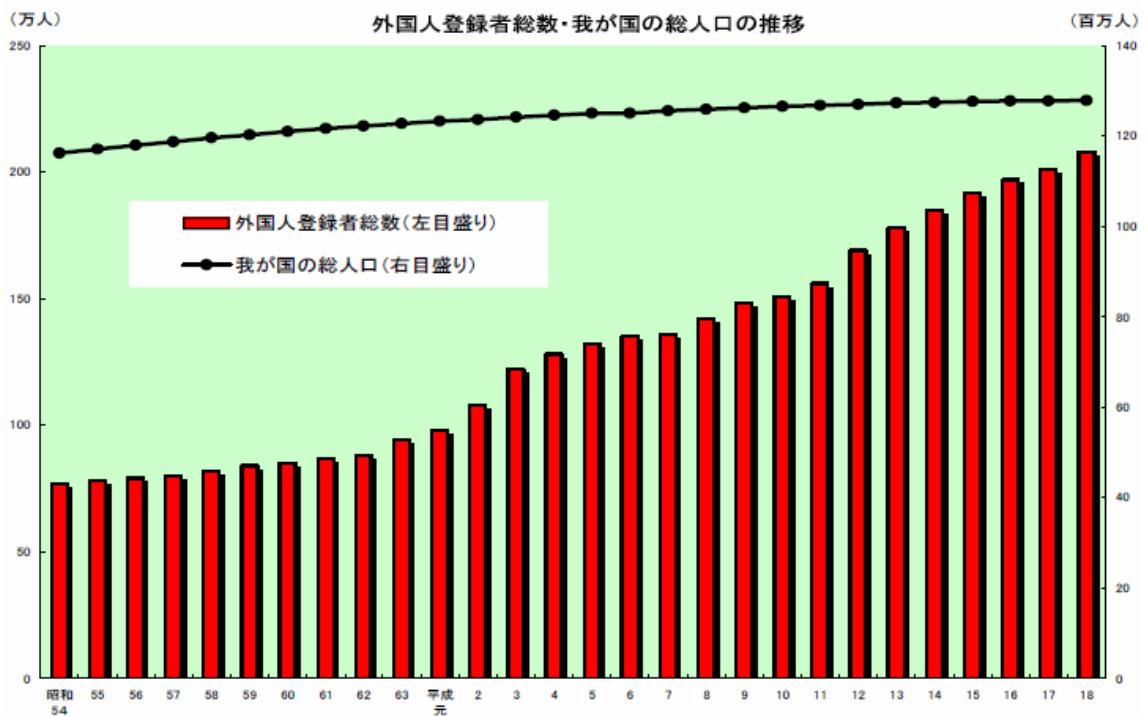
## 第4章 政策提言

- 第1節 送出圧力低下のための国際協力
- 第2節 在留特別許可制度の改善
- 第3節 不法就労者の効果的摘発

## 参考文献・データ出典

# はじめに

グローバル化の進展は、留まることを知らない。それは、わが国の労働市場の構造にも様々な影響を与えている。国際人口移動、つまり国境を越えた人の移動において、それは顕著に現れている。近年の出生率低迷の影響もあり、将来的な目線で外国人労働力をどのように受け入れ、どのようにそれを管理していくか。この問題は、今後更に大きな問題となっていこう。町に出て少し周りを見渡すと、そこには日本人以外、数多くの人種がわれわれの眼に映りこんでくる。彼らは、様々な理由によって海外から日本に移動してきた人々である。法務省によると、昨年度（平成 18 年）の外国人登録者数は、総人口 200 万人を突破した平成 17 年度に続き 7 万 3367 人と過去最高を記録した。結果、現在の外国人登録者数は、約 208 万 5000 人。わが国総人口の 1.63% にまで到達した。（下図参照）こういった現状を見ると、「日本社会」とは「日本人だけでなく、外国人をも含めた日本の社会」と捕らえる視点が不可欠であることは明白である。



(外国人登録者総数は各年末現在、我が国の総人口は各年10月1日現在)

法務省入国管理局 19年5月

また彼ら全員が、日本政府の円滑な管理の下、わが国に滞在しているかといえば、そうとは言えない現状がある。今回われわれが取り組んだ「不法滞在者問題」はそれを端的に表したものだといえるだろう。この論文がより良い「日本社会」を形成するための一助となりうることを期待したい。

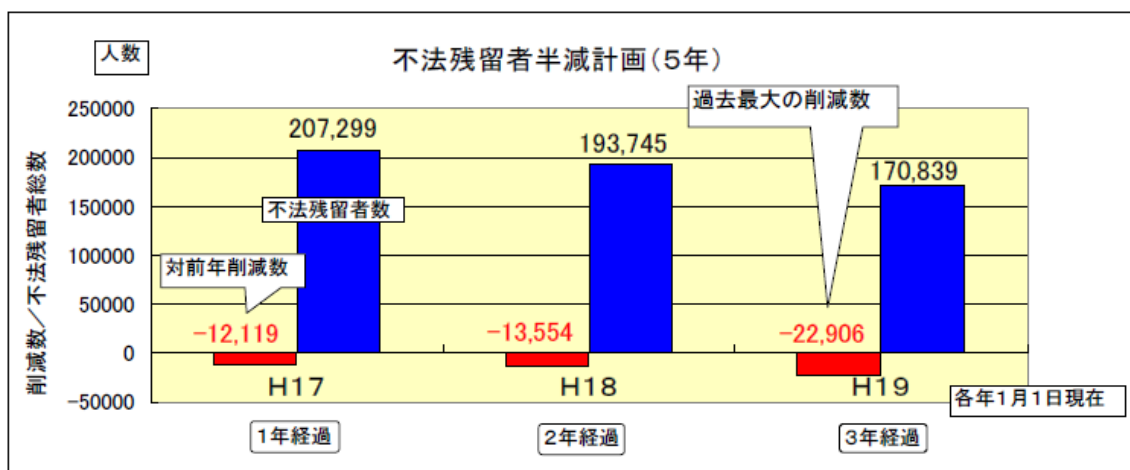
# 第1章 現状分析

## 第1節 問題意識

現在、日本には約 17 万人の不法滞在者がいる。日本において不法滞在者の多くは、不法就労者として日本経済に携わっている。彼らは、日本人就労者と比較して低賃金で長時間の単純労働に従事したり「労災隠し」の被害者に見舞われるケースも少なくない。また、こういった不法就労者の低賃金労働は、同種の職に就く日本人労働者の賃金の低下圧力となっている。それと同時に、日本人が就労しようとする分野において、不法就労者が就労することで、需給ミスマッチを減らし、生産や雇用にプラスの効果をもたらすとも考えられる。

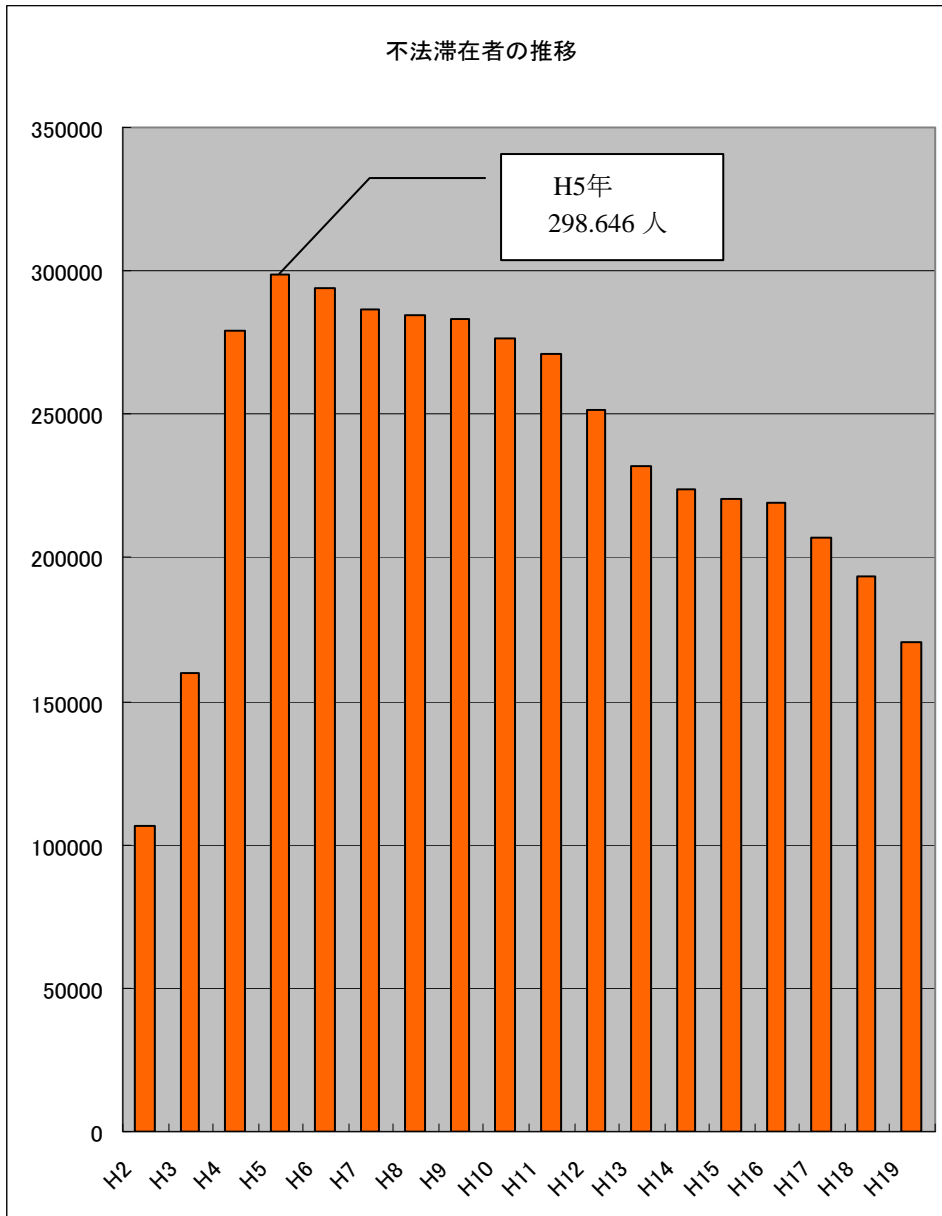
このような効果をもたらす不法滞在者が増加する中で、平成15年12月18日、政府は「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を実行した。目標は「平成20年までに不法滞在者を半減させる」ことである。政府は具体的対策として、集中摘発や在留特別許可の発付、さらに不法就労助長罪を積極的に適用している。

実際に、不法滞在者数は近年減少傾向にある。法務省の発表によれば、この成果は、「政府目標に沿って実施している在外公館での査証発給審査及び水際における入国審査の厳格な対応、関係機関との密接な連携による入管法違反外国人の積極的な摘発、不法就労防止に関する積極的な広報など、総合的な不法滞在外国人対策の効果によるものと思われる」とされている。



法務省入国管理局平成 19 年 2 月

しかし、実際、その減少要因として考えられるものは、政府の不法滞在者対策だけなのだろうか。というのも、以下のグラフを見ても分かるとおり、ピーク時の平成5年を境に、不法滞在者数は減少傾向にあり、政府の「半減計画」のみが、減少の諸要因であるとは考えにくいことが分かる。つまり、様々な要因が絡みあった結果の複合的な産物である可能性が高い。



法務省入国管理局平成17年度不法滞在者推計 法務省入国管理局平成19年不法滞在者推計  
以上のデータより井ロゼミが作成

そこで我々は、以下4つの仮説要因を立てた。

- ① 政府の集中摘発・厳罰化を中心とした「半減計画」成果説
- ② アジア各国の所得水準の上昇による送出国圧力低下説
- ③ 在留特別許可（日本型アムネスティ）成果説
- ④ （対アジア通貨に対する）日本為替レート影響低下説

①は先ほど説明したような政府の現行対策が影響しているという仮説である。②は、アジア経済全体の所得水準の増加が、自国の経済規模を増大させその結果、日本への送出国圧力が低下したのではないかという仮説である。③は近年大幅な増加傾向にある在留特別許可（日本型アムネスティ）の結果、正規化される不法滞在者が増加し、母数を減少させているのではないかという仮説である。④は東アジア全体における日本の為替レートの影響が相対比較して縮小した結果、アジア各国が持つ日本の魅力が低下し、それが結果的に送出国圧力を低下させているのではないかという仮説である。

我々は、これらの仮説要因のうち、不法滞在者を減少させる決定要因となっているものはどれかを分析したいと考えている。その上で、決定要因のマグニチュードを導き出すことで、最も効果的な不法滞在者対策は何かを検証し、提言につなげたいと考えている。

## 第2節 日本における不法滞在者

### 1. 不法滞在者総数とその推移

平成19年1月1日現在の不法滞在者総数は17万0839人で、前年調査時（19万3745人）に比べ2万2906人（11.8%）減少している。しかし、依然として17万0839人も不法滞在者がいるのが現状である。

### 2. 国籍別不法滞在者数

国籍別に不法滞在者数をみると次のとおりである。

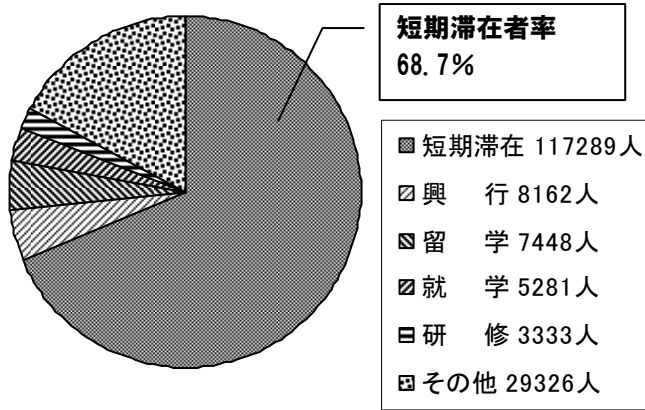
韓 国	36321 人	(21.3%)
フィリピン	28491 人	(16.7%)
中 国	27698 人	(16.2%)
タ イ	8460 人	( 5.0%)
マレーシア	6397 人	( 3.7%)
インドネシア	6354 人	( 3.7%)
中国（台湾）	6347 人	( 3.7%)
ペ ル ー	5283 人	( 3.1%)
スリランカ	4042 人	( 2.4%)
ベトナム	3959 人	( 2.3%)
そ の 他	37487 人	(21.9%)



法務省 入国管理局

### 3. 在留資格別不法滞在者数

不法滞在者を在留資格別に見ると、次のとおりである。

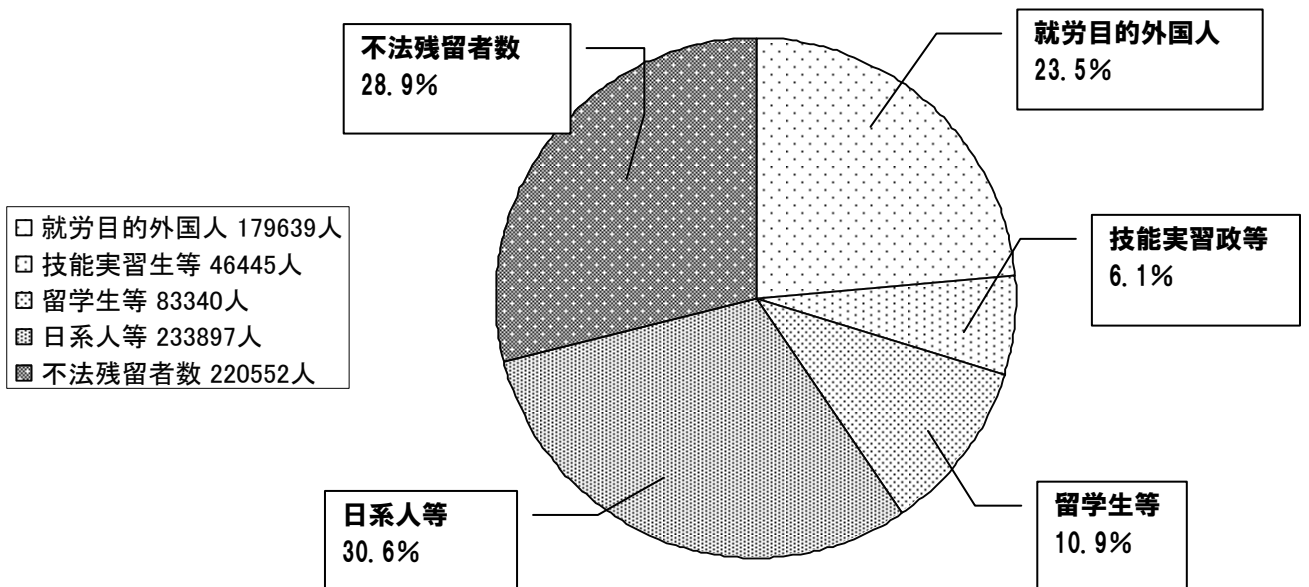


法務省 入国管理局

※以上のデータを元に井ロゼミが作成

### 4. 日本に滞在する外国人全体から見た不法滞在者の割合

外国人を資格別に分類すると、不法滞在者の割合が約3割にもものぼることがわかる。



法務省 入国管理局

※ 以上のデータを元に井ロゼミが作成

## 第3節 不法滞在者に対する取り組み

### 1. 法務省入国管理局の取り組み

「世界一安全な国、日本」の復活を目指し、治安の回復に向けた対策を総合的かつ積極的に行うため、平成15年12月18日、犯罪対策閣僚会議において、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」を決定した。同計画においては、犯罪の温床となる不法滞在者を平成20年までの5年間で半減させ、国民が安心して暮らすことができるとともに、外国人に対する無用の警戒感を払拭するため「水際における監視、取締りの推進」、「不法入国・不法滞在対策等の推進」、「外国関係機関との連携強化」の施策を推進するとした。賃金格差等を背景として、近隣諸国から我が国での不法就労を企図して入国する外国人が後を絶たず、ブローカーの手引きなどによってわが国に不法入国して潜伏しているいわゆる密航者も約3万人に上るものと推定されている。そこで、入国管理局では、平成20年までの5年間でこれらの不法滞在者を半減させることを目指し、不法滞在を目的とする外国人を日本に「来させない」「入らせない」「居させない」の3本を柱として、国民の治安回復への強い期待に応えるべく、関係機関とも緊密に連携しながら、積極的に不法滞在者対策に取り組んでいる。

#### ① 不法滞在を目的とする者を来させないための方策

##### ● 厳格な入国事前審査の実施

不法滞在者が多く発生している一部の在留資格に係る在留資格認定証明書等の入国事前審査については、実態調査を積極的に実施するなどして、その実態を的確に把握し厳格な審査を実施している。

##### ● 厳格な審査等のための関係機関との連携

不法滞在を目的とする外国人の入国を防ぐためには、厳格な査証発給審査の実施等が有効であることから、外務省を始めとする関係機関と相互に連携し、必要な情報を共有するための体制の構築に努めている。

##### ● 海外広報の積極的な実施

入国管理局では、不法滞在の防止を図るため、外国人が理解しやすいように主要な言語に翻訳したリーフレットを作成し、在外公館等を通じて配布したほか、海外のラジオ局、新聞社などのマスメディアからの取材申し込みにも全件対応し、我が国の出入国管理制度について広く理解できるよう、積極的な広報を実施した。

#### ② 不法滞在を目的とする者を入らせないための方策

##### ● 厳格な上陸審査の実施

航空機が我が国に到着する前に旅客の身分事項等を電子データで提供を受ける APIS (事前旅客情報システム)、セカンダリ審査 (2 次的審査)、及びプレクリアランス (事前確認) などの新たな手法を活用し、メリハリのきいた厳格な上陸審査の実施に努めている。さらに、不法残留者の新規発生に係るデータを多角的に分析し、国籍、年齢、性別、入国目的、利用航空便等から、不法残留者発生数の多いもの、不法残留者発生率の高いものの類型化を行い、これをフィードバックすることにより、特別審理官の効率的・効果的な口頭審理に資することとしている。また、年複数回の「上陸審査強化期間」を設け、集中的に上陸審査を強化している。

- **偽変造文書鑑識の強化**

我が国に不法に滞在することを目的として偽変造文書等を行行使する事案に的確に対処するため、入国管理局においては、東京入国管理局成田空港支局、大阪入国管理局関西空港支局、名古屋入国管理局中部空港支局にそれぞれ偽変造文書対策室を設置し、旅行文書等の鑑識、偽変造文書等に関する情報収集・分析、入国管理局の職員に対する研修等を積極的に実施するとともに、全国の主要空・海港においても通信機能を有する高性能な偽変造文書鑑識機及び上陸審査ブースでも鑑識が可能なブース型鑑識機器を導入することで、我が国で発生した偽変造事案の情報を迅速に把握し、水際で偽変造文書等を確実にチェックできる体制に構築に努めている。

- **APIS(事前旅客情報システム)の効果的な活用等**

警察庁、法務省及び財務省の共同により平成17年1月4日から導入したAPISは、航空会社が搭乗手続の際に取得した旅客の身分事項等に関する情報を電子データの形で提供を受け、各省庁が保有する要注意人物に係るデータベースと自動的に照合することにより、航空機が我が国へ到着する前に要注意人物が搭乗しているかどうかを判別することを可能にするシステムである。入国管理局としては、事前に旅客等の情報を入手することで、関係機関との連携を図りつつ要注意人物の到着に備えた体制を確保して厳正な上陸審査等を行うことにより、要注意人物の上陸阻止をより一層図るほか、問題を有しない大多数の渡航者について上陸審査手続の一部が省力化されることにより、従来より円滑に上陸審査を受けられることとしている。平成17年中に、APIS 情報に基づいて口頭審理を行った結果、退去命令に至った件数は約350件である。

③ 不法滞在者を居させないための方策

- **在留関係諸申請に係る厳格な審査の実施**

在留目的を偽装していると疑われる外国人に対しては、積極的な実態調査を実施し、事案によっては在留資格の取消し手続を執るなど、厳正な審査に努めている。

- **効果的な摘発の実施**

東京、大阪及び名古屋の各地方入国管理局においては、摘発を通年で実施するとともに、その他の地方入国管理局においては、近隣地方局間における共助体制を執りつつ、警察等関係機関との合同摘発を積極的に推進した。また、多数の不法滞在者が就労している全国の主要な繁華街、不法滞在者の居集場所、事業所等における集中摘発を実施した。

- **不法滞在者の出頭申告の促進**

平成16年12月に施行された出国命令制度の適正かつ円滑な運用に努めるとともに、不法滞在者の自発的な出頭を促すために、同制度の積極的な広報活動等の推進に取り組んだ。

出国命令対象者は、不法残留者（入管法第24条第2号の3，第4号ロ又は第6号から第7号までのいずれかに該当する外国人）であることが前提である。その他に

- 1 出国の意思をもって自ら入国管理官署に出頭したものであること
- 2 不法残留以外の退去強制事由に該当しないこと
- 3 窃盗罪等の一定の罪により懲役又は禁錮に処せられたものでないこと

- 4 過去に退去強制されたこと又は出国命令を受けて出国したことがないこと
  - 5 速やかに本邦から出国することが確実と見込まれること
- これら全ての要件を満たしていることが必要である。  
 以下に、摘発などにより強制退去となる場合と、出国命令によって出国する場合の外国人のその後の処遇の相違を簡単に図式化したものを載せておく。

### 出国命令と強制退去の違い



資料出所：法務省入局管理局

※ 以上のデータを元に井口ゼミが作成

- **関係機関との積極的な情報交換**  
 警察を始めとする関係機関とのより緊密な連携体制の構築に努め、情報交換を積極的に行い、在留目的を偽装する者や不法滞在者に関する端緒の入手に努めるとともに、当局による調査で判明した悪質事案は刑事告発を行うなど、これらの排除に努めている。

#### ④ その他の方策

- **不法就労助長罪等の積極的活用の要請**  
 平成 16 年改正入管法による不法就労助長行為や不法滞在行為に対する罰則強化を踏まえ、不法就労の吸引力・推進力となっている不法就労を助長する悪質な雇用主等については、これまで以上に捜査機関に対し不法就労助長の適用について積極的に告発・通報するとともに、退去手続の過程で認知したいわゆるリピーター等悪質な不法滞在者についても積極的な告発に努めた。

## 2. それ以外の不法残留者対策

### (1) 国際研修協力機構による取り組み

外国人研修生は、不当に安い賃金で長時間の労働を強いられたり、賃金が支払われないといった問題で失踪し不法残留する可能性がある。これに対し、国際研修協力機構が研修手当の支払いや、労働条件に関してガイドラインを制定し不法残留者対策としている。

### (2) 文部科学省による取り組み

留学による入国者は、留学を目標としているが、私費留学者がほとんどで、申請すれば、資格外活動として週28 時間以内（夏休みや冬休みなどに限ってフルタイム）の就労で学資や生計費を稼ぐことが認められる。しかし、アルバイト就労する結果、学業成績がかえって低下して奨学金が受給できないという悪循環が発生する場合がある。この場合、学業に挫折して途中で失踪し、不法残留するものが現れると考えられる。

これに対し、文部科学省は国費外国人留学生の受け入れを整備するとともに、私費外国人留学生に対しては授業料減免措置等の支援を行っている。

### (3) 日本学生支援機構による取り組み

上述の理由で留学生在が不法残留者になりうることにに対し、日本学生支援機構は私費外国人留学生に対する支援（学習奨励費給付制度）や短期留学に対する支援（短期留学推進制度）あるいは医療費補助等の支援を行っている。

また、帰国後も母国において活躍できるようにフォローアップ事業を行っている。

### (4) 外国人労働者就労斡旋（ブローカー）に対する警察庁の取り組み

現在わが国は単純労働での入国は一切認めていない。しかし実際、不法滞在外国人の多くは、就労斡旋ブローカー等を介し、不法に就労することが多い。こうしたブローカー等は、外国人労働者の不法就労を助長しているばかりでなく、外国人労働者を食い物にすることにより、不当な暴利を得ている。

警察は、その態様に応じ、職業安定法や「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」（労働者派遣法）等の雇用関係法令を適用し、悪質なブローカー等の取締りを進め、外国人労働者の保護に努めている。

### (5) 厚生労働省の「適正就労セミナー」の実施

厚生労働省では、外国人の不法就労の防止と専門的技術、技能、知識を有する者を適正に受け入れることを目的として、我が国の外国人労働者受入れ方針・制度、労働関係法令、労働市場の情勢等に関する情報を提供する「適正就労促進セミナー」を送出国で開催している。

### (6) 警察・法務・厚生労働の三省庁「不法就労外国人対策等関係局長連絡会議」の実施

不法就労外国人の定着化傾向が強まりつつある中で、不法就労外国人による労働市場、治安など様々な分野における我が国・社会への影響が憂慮されていることにかんがみ、これらの諸問題に対処するため、不法就労外国人等の積極的な摘発等を盛り込んだ

「不法就労等外国人対策」を策定するとともに、三省庁が一層協力して不法就労問題に取り組むこととしている。また、地方においてもブロックごとに上記の三省庁の地方機関の実務担当者を構成員とする協議会を設け、地方の実情に応じて不法就労等外国人労働者問題について情報交換等を行っている。

現在政府は、不法残留者対策と看做していないが、次の2つの措置も、近年、重要性が高まっていると考えられる。

#### (7) 法務大臣による在留特別許可（日本型アムネステイ）

非正規滞在者に正規の在留資格を認めることを正規化と呼ぶ。正規化には、大きく分けて、在留特別許可（本来であれば我が国から退去強制されるべき外国人に対して、法務大臣が在留を特別に許可することができるかとされているものであり、大臣の裁量で個別のケースを判断して在留を特別に許可する方法である）と一般アムネステイ（一定条件を満たす非正規滞在者の在留を短期間に大量に許可する方法）がある。今回のアムネステイを期待する非正規滞在者の流入・長期化を誘発するとして、一般アムネステイに否定的な意見の多い日本では、法務大臣による在留特別許可（日本型アムネステイ）が行われている。日本型アムネステイと呼ぶ所以は、一般アムネステイがその比較対象に存していることを端的に表現したものといえよう。

この日本型アムネステイについて詳しく見ていくこととする。日本型アムネステイは、退去強制に該当すると思われる外国人が、特別審理官の口頭審理の後、退去強制の対象者と完全に認定された後、その異議申し出の理由がなかったとしても、以下の条件の下、在留を特別に許可するというものである。

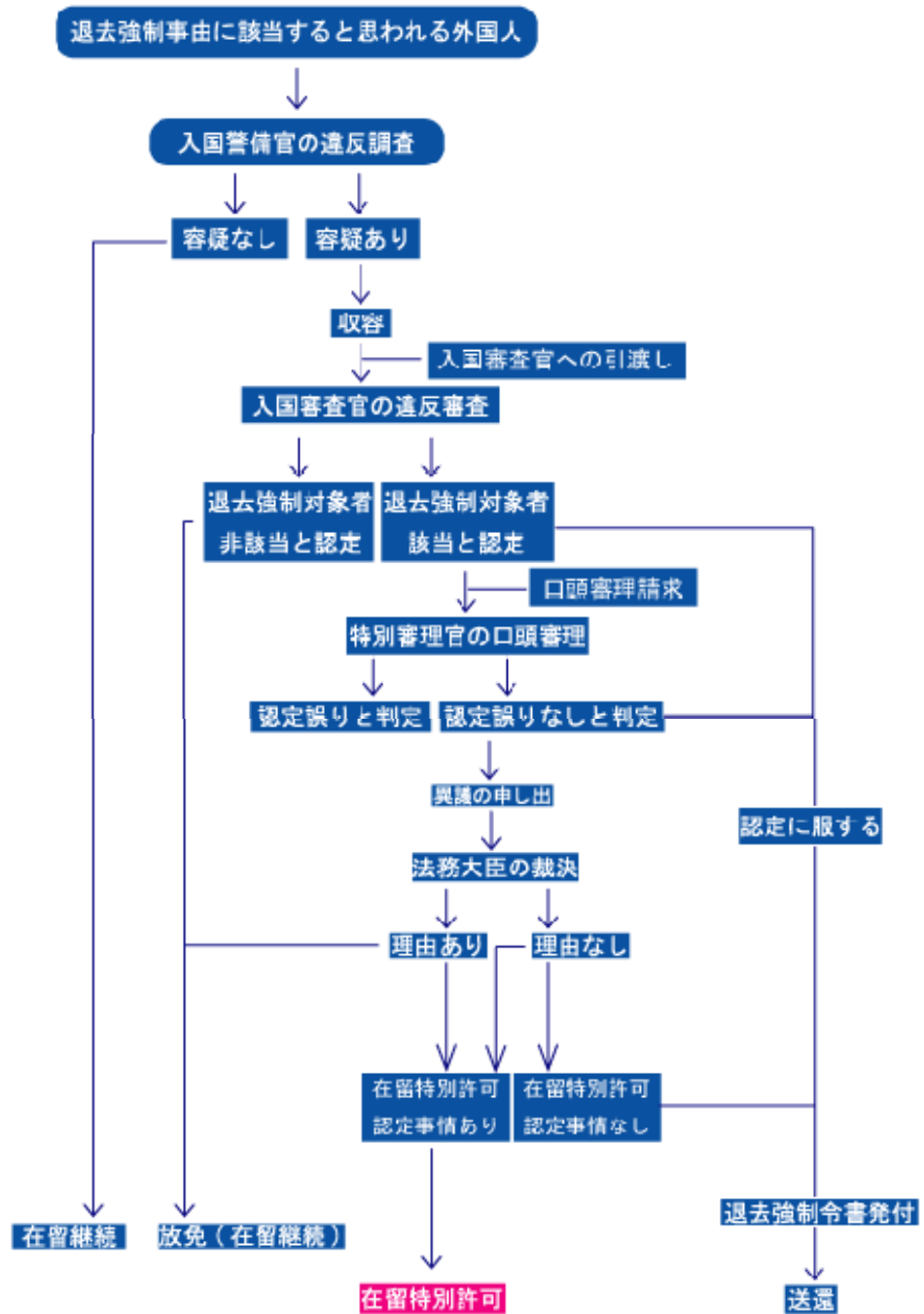
- \* 永住許可を受けているとき（入管法第50条第1項第1号）
  - \* かつて日本国民として本邦に本籍を有したことがあるとき（同項第2号）
  - \* 人身取引等により他人の支配下に置かれて本邦に在留するものであるとき（第3号）
  - \* その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき（同項第4号）
- この法務大臣の裁決の特例が、在留特別許可である。許可を与えるか否かは法務大臣の自由裁量にゆだねられている。

国内外の事例から、

- ① 国民・永住者等に家族
- ② 子どもがいる長期滞在家族
- ③ 長期滞在者
- ④ 難民類似の者
- ⑤ 病気治療中の者
- ⑥ 人身取引の被害者

これらの場合に認められる。過去5年ほどの間、在留特別許可件数は年間1万件を超える非常に高い水準で推移している。以下が、現在施行されている日本型アムネステイの一連の流れである。

## 日本型アムネ스티のフロー



資料出所：法務省入局管理局  
以上のデータを元に井口ゼミが作成

## (8) 送出国を低下させるための国際協力

日本は、東アジア各国への企業進出の結果、各国での雇用創出に貢献している（下図参照）。

Employees in Japanese affiliated companies in Asia

	1998	2000	2002	2004	2006
Asia Total	1,880,492 (26,648)	2,064,795 (25,461)	2,224,931 (26,231)	2,498,646 (25,370)	2,704,443 (27,374)
Korea	79,963 (485)	79,974 (524)	72,437 (871)	73,016 (712)	78,704 (709)
China Mainland	466,979 (5,043)	566,728 (5,224)	683,914 (6,678)	884,176 (8,331)	1,099,618 (11,040)
Hong Kong China	139,010 (3,525)	144,259 (3,077)	111,344 (3,066)	131,925 (2,946)	143,137 (2,504)
Taipei China	121,550 (2,030)	107,912 (2,040)	102,756 (1,846)	99,669 (1,666)	82,508 (1,496)
Malaysia	219,254 (2,574)	226,431 (2,327)	229,776 (2,239)	192,938 (1,555)	149,867 (1,461)
Thailand	337,540 (4,917)	344,918 (4,451)	388,357 (4,322)	434,846 (4,562)	481,007 (4,638)
Indonesia	221,339 (2,284)	253,474 (2,335)	268,942 (2,105)	285,367 (1,883)	254,006 (1,680)
Singapore	79,450 (3,960)	78,315 (3,530)	77,508 (3,145)	66,257 (2,356)	50,809 (1,989)
Philippines	121,113 (1,188)	147,083 (1,235)	160,011 (1,231)	164,305 (1,052)	163,476 (893)
Vietnam	19,747 (923)	34,009 (348)	46,465 (359)	72,452 (411)	105,758 (574)

Source: Toyokeizai Shinpo Sha

これは、1993年3月にスペイン・マドリードで開かれた「国際的な人の移動と国際協力」に関する会合の中で必要性が促されたものでもある。

同会合では、人の移動の高まりに伴う先進諸国の課題として、①人の移動の選別 (Selection) 及びプログラミング (programming)、②移民・外国人労働者の労働市場や社会への統合 (integration) が挙げられている。

さらに、途上国の経済開発によって、その労働創出圧力は、長期的には低下すると期待されるとしつつ、短期的には、かえって送出国が高まる可能性があるとした。このような認識の下、送出国の緩和という視点から国際協力の在り方を見直す必要があるとの提起がなされた。

こういった提起を参照し、わが国における不法残留者が発生背景には、途上国の経済発展の停滞や地域格差の拡大、貧困の堆積や不安定な政治情勢など、無秩序な国外への人口流出を引き起こす諸要因が作用していると考えられるだろう。したがって、例えば、東アジア地域における経済連携など国際協力を推進することで、長期的には、送出国を低下させ、不法残留者を減少させる効果が期待されるのではなかろうか。



## 第2章 理論モデル

この章では、不法滞在者の理論モデルについて述べる。次章の実証分析につなげるための章になっている。ここでは、外国人の在留及び就労の行動（井口 2001）のモデルを適用することができる。

[不法滞在モデル]

ある外国人がその国内で働くこととして、その賃金を  $W1$ 、時間選好率を  $R$  とすると、 $n$  年間に得られる期待報酬  $E1$  は、

$$E1 = \sum_{t=0}^n \frac{W1}{(1+R)^t}$$

となる。

次にある外国人が単独で日本に働きに来た場合、期待報酬  $E2$  は、日本における賃金  $W$  と就業確率  $Q$  を乗じ、 $n$  年間の報酬を現在価値に直し、さらに、日本への移動費用  $C$  を差し引いたものであるから、

$$E2 = \sum_{t=0}^n \frac{W \cdot Q}{(1+R)^t} - C$$

となる。

これに対して、仲介業者を介して日本に働きに来た場合、期待報酬  $E3$  は、日本における賃金  $W$  と就業確率  $P$  を乗じ、さらに、仲介業者への手数料  $M$  と日本への移動費用を差し引いたものであるから、

$$E3 = \sum_{t=0}^n \frac{W \cdot P}{(1+R)^t} - M - C$$

となる。ここで、日本における賃金  $W$ 、期待報酬  $Q$  が低下し、期待報酬  $E3$  が低下してしまった場合、 $n$  を増加させるしかない。つまり、滞在期間を長引かせるしかない。そのため、不法滞在者が発生すると考えられる。

## 第3章 実証分析

本分析においては、①不法残留者の送出国における経済発展、雇用創出・失業の緩和、一人当たり所得の改善、為替レートの変化、受入国における失業情勢の悪化などが、不法残留者数（又は変化率）に及ぼす効果 及び、②不法残留者の変化率に占める、出入国者数、在留特別許可者数そして摘発者数の規模の大きさを要因分解により推計する。

### 第1節 不法残留者数の計量分析と考察

第1節においては、不法残留者数の計量分析を行う。これは、不法残留者数の決定要因の影響力を計測するためである。ケース1とケース2に分けて行い、ケース2ではケース1に政府が2003年から行っている「不法滞在者半減計画」を「半減計画ダミー」という説明変数とし、投入し行う。

#### 不法残留者関数の計量モデル（ケース1）

$$Y = a_0 + a_1X_1 + a_2X_2 + a_3X_3 + a_4X_4 + a_5X_5 + a_6X_6 + U$$

被説明変数 Y は、法務省入国管理局が推計する不法残留者とする。これは、外国人が入国した時点から、許可された在留期間が過ぎても出国しないものを意味する。

説明変数 X1 は、各国統計局等の「各国の完全失業率」とする。各国の景気が悪化し、失業率が上がると、「就業確率」が低下して「期待報酬」が低下するため、自国にいる経済的合理性が低下する。よって、外国人の滞在者が増加すると考え、符号はプラスと予想する。

説明変数 X2 は、総務省統計局、労働調査の「日本の完全失業率」とする。日本の景気が悪化し、失業率が上がると、「就業確率」が低下して「期待報酬」が低下するため、日本に来る経済的合理性が低下する。よって、外国人の滞在者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X3 は、各国統計局等の「各国の対ドル一人当たり GDP」とする。各国の景気が回復し、一人当たり GDP が増加すると、外国人の滞在者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X4 は、各国統計局等の「各国の対円為替レート」とする。対円レートが上昇、つまり各国の通貨が強くなると、外国人の滞在者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X5 は、法務省入国管理局が推計する「各国の不法残留者の摘発者数」とする。摘発者数が増えると、不法残留者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X6 は、法務省入国管理局が推計する「各国の在留特別許可者数」とする。在留特別許可者数が増えると、不法残留者数が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

#### 不法残留者関数の計量モデル (ケース 2)

$$Y=a_0+a_1X_1+a_2X_2+a_3X_3+a_4X_4+a_5X_5+a_6X_6+a_7X_7+U$$

被説明変数 Y は、法務省入国管理局が推計する不法残留者とする。これは、外国人が入国した時点から、許可された在留期間が過ぎても出国しないものを意味する。

説明変数 X1 は、各国統計局等の「各国の完全失業率」とする。各国の景気が悪化し、失業率が上がると、「就業確率」が低下して「期待報酬」が低下するため、自国にいる経済的合理性が低下する。よって、外国人の滞在者が増加すると考え、符号はプラスと予想する。

説明変数 X2 は、総務省統計局、労働調査の「日本の完全失業率」とする。日本の景気が悪化し、失業率が上がると、「就業確率」が低下して「期待報酬」が低下するため、日本に来る経済的合理性が低下する。よって、外国人の滞在者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X3 は、各国統計局等の「各国の対ドル一人当たり GDP」とする。各国の景気が回復し、一人当たり GDP が増加すると、外国人の滞在者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X4 は、各国統計局等の「各国の対円為替レート」とする。対円レートが上昇、つまり各国の通貨が強くなると、外国人の滞在者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X5 は、法務省入国管理局が推計する「各国の不法残留者の摘発者数」とする。摘発者数が増えると、不法残留者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X6 は、法務省入国管理局が推計する「各国の在留特別許可者数」とする。在留特別許可者数が増えると、不法残留者数が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

説明変数 X7 は、政府が 2003 年から行っている不法滞在者半減計画、つまり「半減計画ダミー」とする。不法滞在者半減計画の効果とは、集中摘発および、海外へのアナウンスメントの効果が考えられる。これにより、不法残留者が減少すると考え、符号はマイナスと予想する。

## 不法残留者関数の結果

説明変数	ケース 1		ケース 2	
	係数	t 値	係数	t 値
各国失業率	0.125	1.94*	0.113	1.77*
日本失業率	0.146	1.826*	0.125	1.568
各国対ドル一人当たり GDP	-0.121	-2.05**	-0.122	-2.096**
各国対円為替レート	-0.246	-3.675***	-0.213	-3.148***
各国摘発者数	0.763	12.107***	0.717	10.897***
各国在留特別許可者数	0.202	0.245	0.16	1.53
半減計画ダミー	-	-	-0.169	-2.07**
自由度調整済決定係数	0.7		0.71	
サンプル数	96			

\*は 10%水準で有意、\*\*は 5%水準で有意、\*\*\*は 1%水準で有意。

資料出所：井口ゼミが作成。

注：被説明変数は、不法残留者数。

1990年～2005年のデータを6ヶ国についてプールして計測した。

「半減計画ダミー」は政府による不法滞在者半減計画が行われた2004、2005年に1を投入し、他の年次には0を投入した。

以上の推計結果から、次のような考察が可能である。

- ◇ 各国の完全失業率の上昇が不法残留者を増加させるという仮説はケース1,2ともに支持された。つまり、各国の景気が悪化し失業率が上昇すると就業確率が低下し、期待報酬も低下する。よって、自国にいる経済的合理性が低下し、外国人滞在者が増加し、不法残留者も増加すると考えられる。
- ◇ 日本の失業率の上昇が、不法滞在者数を減らすという仮説はケース1,2ともに支持されなかった。即ち、これは日本の失業率の上昇が不法滞在者に与える影響と各国の失業率などの不法滞在者を帰国させるための複合的要因が不法滞在者に与える影響を比べたとき、後者が不法滞在者に与える影響の方が大きかったためである。
- ◇ 各国の対ドル一人当たり GDP の上昇が不法残留者を減らすという仮説はケース1,2ともに支持された。これは、各国の景気が回復し、一人当たり GDP が上昇すると日本への移動費用を払ってまで日本に出稼ぎに来る外国人労働者は減少するからである。
- ◇ 各国対円レートが上昇すれば、不法滞在者数は減少するという仮説はケース1,2ともに支持された。これは、日本で出稼ぎして得られる所得の価値が下がったためと、考えられる。これは、日本へ不法残留してまで出稼ぎするメリットが失われたことを示している。
- ◇ 摘発者数が増えると、不法残留者が減少するという仮説はケース1,2ともに支持されなかった。ここでの結果は、論理的に不法滞在者が増えると摘発者が増えると読み替えることができよう。わが国が過去に放置してきた不法滞在者問題に5年前から法務省が主導となり着手したその成果を体現しているものと読むことができる。

- ◇ 特別残留許可が増えると、不法滞在者数が減少するという仮説はケース 1, 2 ともに支持されなかった。これは、特別許可数率が、不法滞在者増加率に与える影響があまりにも小さいものであり、統計的に有意ではなかった。
- ◇ 不法滞在者半減計画が不法残留者を減らすという仮説は支持された。しかし、本分析では摘発者数が増えると不法残留者が減るという結果が得られなかったため、半減計画のアナウンスメントが、不法残留者の減少に貢献したといえる。

## 第2節 不法残留者数の要因分解と考察

第2節においては、不法残留者数の要因分解を行う。これにより、在留特別許可者数と摘発者数の国内要因と入国者数の海外要因が不法残留者数の変化率に与える規模の大きさを測定することができる。

法務省入国管理局が推計する不法残留者数を  $Y$   
 日本に入国してくる不法残留者数を  $Z$   
 法務省入国管理局が推計する摘発者数を  $C$   
 法務省入国管理局が推計する在留特別許可者数を  $P$   
 とすると、 $t$  期の不法残留者数  $Y_t$  は

$$Y_t = Z_t - (C_t + P_t)$$

となる。 $t-1$  期からの差、つまり増加額は

$$Y_t - Y_{t-1} = Z_t - Z_{t-1} - \{(C_t - C_{t-1}) + (P_t - P_{t-1})\} \cdots \textcircled{1}$$

となる。

①式の両辺を  $Y_{t-1}$  で割って、不法残留者数の変化率の要因分解を行い、その内訳を示す。

$$\frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{Z_t - Z_{t-1}}{Y_{t-1}} - \left\{ \left( \frac{C_t - C_{t-1}}{Y_{t-1}} \right) + \left( \frac{P_t - P_{t-1}}{Y_{t-1}} \right) \right\}$$

以下、以上のことより 1990-1995, 1995-2000, 2000-2005 の3区間において要因分解を行う。

不法残留者変化率の要因分解 (%)

	不法残留者数	入国者数	在留特別許可者数	摘発者数
1990-1995	169	186	-0.0732	-17.3
1995-2000	-12.2	-6.65	-2.12	-3.43
2000-2005	-17.6	-20.4	-1.55	4.33

注：不法残留者数の変化に対する各要因の寄与度を示している。各要因は、法務省入国管理局のデータから計算を行っている。各寄与度の合計は、不法残留者数の変化率と等しい。

以上の推計結果から、次のような考察が可能である。

- ◇ すべての区間において、不法残留者数の変化率に占める割合は、入国者数、摘発者数、在留特別許可者数の変化率の順に大きかった。つまり、海外要因である入国者数が不法残留者数を大きく左右するといえるだろう。
- ◇ 在留特別許可者数の変化率が不法残留者数の変化率に占める割合が大きくなってきていることがわかる。このことから、2003年以降1万件を超える高い水準で推移している在留特別許可の重要性が認識できるだろう。
- ◇ 1990-1995区間は、日本がバブル景気であったため、日本に入国する外国人が増加したと考えられる。よって、不法残留者も増加したと考えられる。そのため、1990-1995区間では入国者数が186%増という高水準になったのであろう。また、1995-2000区間、2000-2005区間においては日本が不況であったため、来日外国人が減少したと考えられる。
- ◇ 2000-2005区間は、政府による不法滞在者半減計画が行われていたにもかかわらず、摘発者数が減少しているという結果が得られた。これにより、不法残留者数の変化率に占める摘発者数の割合が減ってきているということがわかった。

### 第3節 分析結果からのファイニング

1. 摘発者数や在留特別許可者数などの国内要因よりも、入国者数に表れている国際経済環境の変化といった海外要因のほうが、不法残留者数の変化率に与える影響が大きいということがわかった。つまり、日本政府の対策だけでは、不法滞在者の削減は不可能である、ということである。これは、極めて重要な発見である。
2. 各国一人当たりGDPや各国対円為替レート、各国失業率といった不法残留者送出国の経済状態を表す指標の改善が不法残留者を減らすということがわかった。これにより、経済発展、開発を促進するような国際協力が必要であるといえる。
3. 2003年から始まった不法滞在者半減計画が不法残留者数を減らしているということがわかった。計量分析より、摘発が不法残留者を減らすという結果が得られなかった。つまり、半減計画のアナウンスメント効果が、不法残留者を減らしていると考えられる。
4. 在留特別許可は、近年影響が高まってきているものの不法残留者を減らすという結果は得られなかった。
5. 現行の「半減計画」による対策では、不法滞在者数を減らすことができないことがわかった。アナウンスメント効果は恒久的に送出国からの流出を和らげる効果を期待できるものではない。これは、潜在的な不法滞在者をしりごみさせたに過ぎないということである。

## 第4章 政策提言

本章では、実証分析によって得られた結果をもとに政策提言を行う。実証分析の結果をもとに不法残留者を減らすための政策提言である。分析結果より、不法残留者を減らすには国内要因よりも海外要因のほうが効果が大きいということがわかった。そこで、我々は①国際協力②在留特別許可制度改革③外国人就労管理システムの構築を政策提言を行う。

### 第1節 送出圧力低下のための国際協力

#### 1. 送出国における雇用創出

外国人労働者は、自国の失業率の低下などで就業確率が低下し、それに伴い期待報酬が低下することによって就業確率と賃金が高い日本に出稼ぎに来ると考えられる。

分析結果により、各国の失業率や各国一人当たり GDP、対円為替レートの改善が不法残留者数を減らすということがわかった。自国の経済が発展し、所得が上昇すれば、移動費用を払ってまで日本に出稼ぎにやってくるメリットがなくなるためである。

これを、日本に対する送出圧力が大きいとはっきりわかる地域で行う。その地域で集中的に雇用創出を行えば、送出圧力を緩和する効果を期待できるだろう。

これは実際にヨーロッパでは行なわれており、ある程度効果をあげている。例えば、アフリカの送出圧力が高いある地域に医薬品を供給するなどして送出圧力を緩和したという例がある。

#### 2. 送出国におけるインフラ整備

中国など都市部においては、ある程度経済が発展している国において高速道路などのインフラ整備を行う。農村部から都市部へのインフラを充実させることで、都市部に出稼ぎに行きやすくすれば、日本ではなく自国の都市部に出稼ぎに行くようになるのではないだろうか。また、農村部から都市部へのインフラを整備することで農村部の発展にも繋がるだろう。

#### 3. 東アジア地域での協力

東アジア域内での協力として、東アジア共同体の機能的協力の中に域内における秩序ある人の移動と人材開発を立案することを提言する。まず、先進国では途上国の人材を開発し、就労および段階的な定住を保障する。そして、長期的には母国への還流を進めるといった新たな国際貢献の構築を推進する。同時に、東アジアの大学を強化し、学位・資格の国際化を進め、欧米に流出した人材の還流を実現することを目的とする。

また、高度な人材の移動は、技術、知識、ノウハウ等の移転媒体となる。これにより、発展途上国の生産性が上昇し、長期的な経済発展、開発を成し遂げる機会となるだろう。

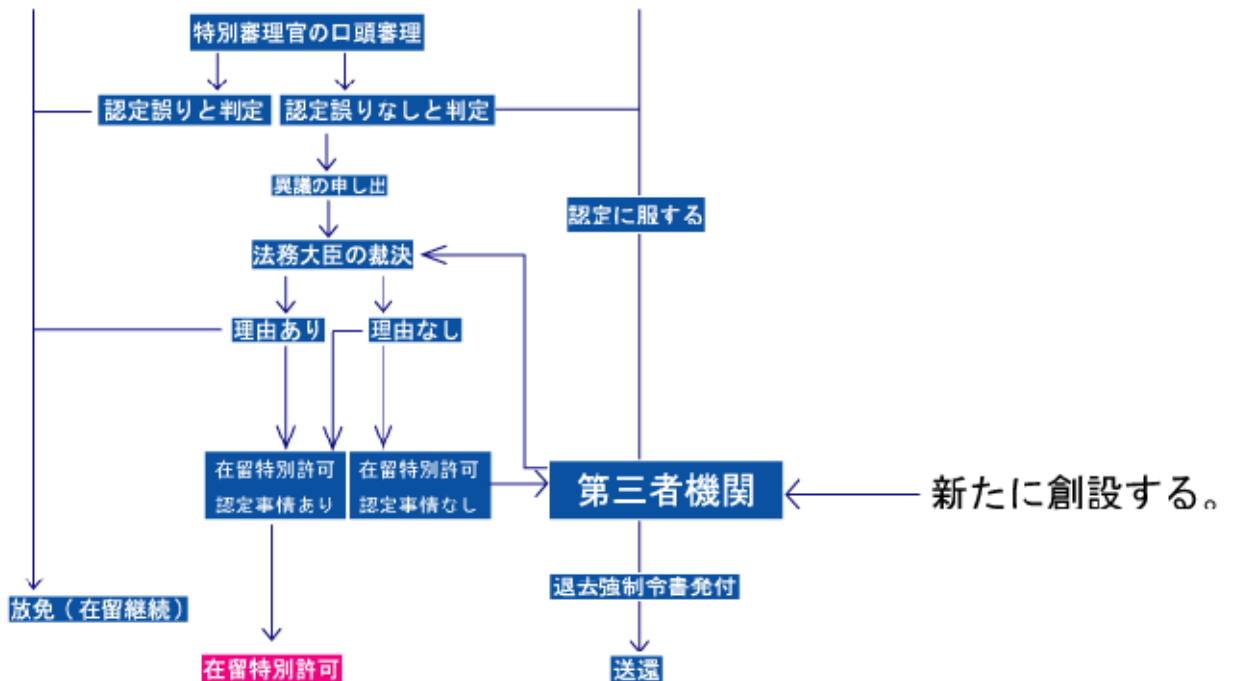
## 第2節 在留特別許可制度改革

分析結果より、在留特別許可が不法残留者を減らすという結果は得られなかった。しかし、分析2より、近年その影響力は高まっていることがわかる。今後もこの傾向が続くと考えられる。

また、現在の在留特別許可の過程は、その異議申請および、在留特別許可の可否、この両者の裁決権を法務大臣を持っている。更に、その裁決権は法文上は、「法務大臣の自由裁量」と定められている。これでは、在留特別許可の透明性に欠ける構造になってしまっている。

現在、ドイツでは、不法残留者の強制送還に関し、専門家委員会が審査して送還した後に本人や家族に困難な事態が及ぶと予想される場合、送還しないことになっている。以下の表を見て欲しい。

日本型アムネスティフローの一部



資料出所：井口ゼミが作成。

この図は、日本型アムネスティのフローの一部分を改訂したものである。第三者機関を上図の位置に創設することにより法務省のガイドラインに合致しない不法残留者であっても、強制送還の対象からはずされる可能性が高まる。

第三者機関の審議により強制送還の対象からはずされ場合、「法務大臣の裁決」に差し戻される。

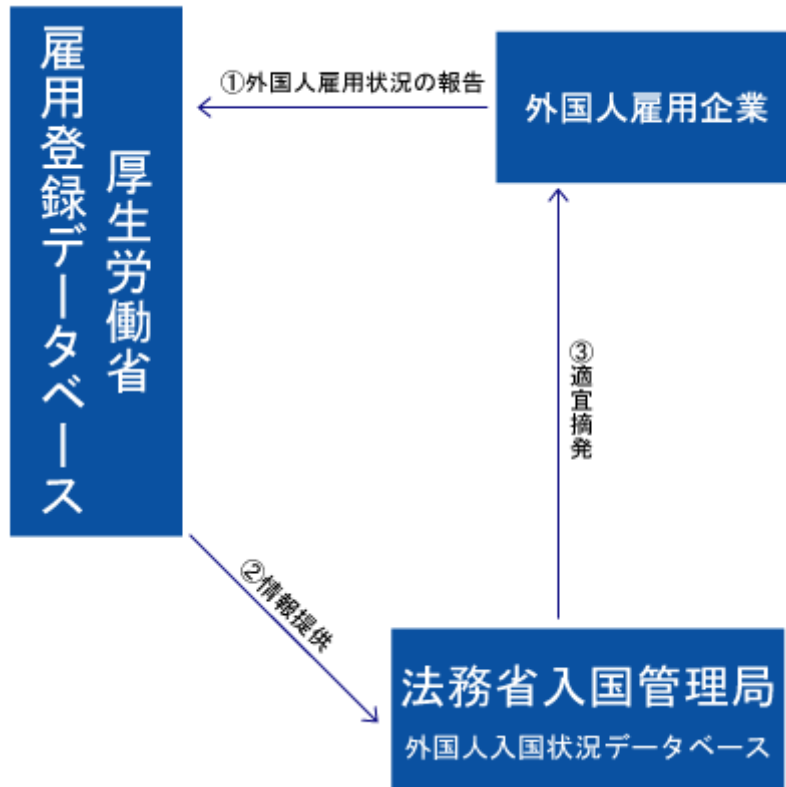


### 第3節 不法就労者の効果的な摘発

ファインディングの5にもあるように、現行の「半減計画」では、不法滞在者を減らすことができない。そこで、今後実行されるべき不法滞在者対策の一環として、この不法就労者の効果的な摘発を提案する。外国人雇用企業、厚生労働省、法務省入国管理局との連携によって、不法就労者の削減に取り組むためのシステムである。

外国人雇用企業に、外国人雇用状況を報告させた厚生労働省の雇用登録データベースを法務省入国管理局に提供する（新設された雇用対策法 28 条）。このデータベースと、外国人入国状況データベースを照らし合わせ、法務省入国管理局は、不法就労者の疑いがあった場合、摘発を実施する。これによって、不法就労を防ぐことができるだろう。

また、外国人労働者を管理することで、社会保険の問題や税金不払いの問題にも対応できるだろう。さらに、不法滞在者半減計画でもみられたようなアナウンスメント効果も期待できるだろう。



資料出所：井口ゼミが作成。

### 《先行論文》

- ・ 金 昇謙・依光 正哲 (2003) 「在留特別許可」に関する事例研究 Study on “Special Permission for Residence” 16ページ

### 《参考文献》

- ・ 井口泰 (2001) 「外国人労働者新時代」 筑摩書房
- ・ 野呂夏彦 (2002) 「外国人犯罪に関する統計分析と共存への課題」 ライフデザインレポート・ライフデザイン研究本部
- ・ 井口泰・曙光 (2003) 「高度人材の国際移動の決定要因—日中韓の留学生移動を中心に—」 関西学院大学経済学部研究会
- ・ 渡戸一郎・鈴木江理子 (2007) 「在留特別許可と日本の移民政策」 明石書店
- ・ 法務省入国管理局編 「出入国管理」
- ・ ABD(2007) 「Key Indicators 2007: Inequality in Asia」
- ・ 経済協力開発機構 (OECD) 編 日本労働研究機構 SOPEMI 研究会 訳 (1995) 「国際的な人の移動と動向」

### 《データ出典》

- ・ 法務省 「在留外国人統計」
- ・ 法務省 「在留特別許可に係わるガイドライン」
- ・ 法務省入国管理局 「出入国管理統計」
- ・ 総務省統計局 「労働力調査」
- ・ ABD(2007) 「Key Indicators 2007: Inequality in Asia」