



RIETI Policy Discussion Paper Series 25-P-009

専門的・技術的分野の在留資格の理念型と現実的変容

福山 宏

元東京出入国在留管理局

橋本 由紀

経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

専門的・技術的分野の在留資格の理念型と現実的変容*

福山宏（元東京出入国在留管理局）

橋本由紀（経済産業研究所）

要 旨

本稿は、政府が積極的に受入れを推進する高度技能人材の在留資格、すなわち「専門的・技術的分野の在留資格」と称される就労資格の政策史である。まず、「専門的・技術的分野」の範囲について在留資格該当性と基準省令の観点から論じた上で、当該分野の労働者の受入れが1990年代以降徐々に拡大した経緯を年代ごとに紹介する。そして各就労資格について、該当する活動の概要、法改正と運用変更の歴史、在留者数の変化などをまとめる。外国人の受入れに関して、専門的・技術的分野においては積極的に、それに該当しない分野においては慎重に検討するという政府の当初の理念は、各界からの要望を受けて繰り返されてきた法律並びに法務省令、告示及び内規の改正によって専門的・技術的分野の在留資格の理念型と共に変容し、突き崩されてきた過程ともいえる。諸外国でも、高度技能人材の在留要件が政権の意向を受けて転換されることは珍しくないが、日本の場合は、政治サイドからのトップダウンよりも、行政サイドが省令等の制定によって柔軟に対応し、実質的な既成事実化ののちに法令の改正に至るというボトムアップ型の変容を特徴とする。

キーワード：在留資格制度、専門的・技術的分野、就労資格、高度技能人材

JEL classification: J15, K37, N45

RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパーは、RIETI の研究に関連して作成され、政策をめぐる議論にタイムリーに貢献することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

*本稿は、独立行政法人経済産業研究所(RIETI)における研究成果の一部である。本稿の原案は、経済産業研究所(RIETI)のディスカッション・ペーパー検討会で発表を行ったものである。検討会参加者からの有益なコメントに感謝したい。また、本研究はJSPS 科研費 JP20K01740 の助成を受けたものである。

1 はじめに

本稿では、政府が積極的に受入れを推進する高度技能人材の在留資格、すなわち専門的・技術的分野の在留資格と称される就労資格について説明する。

第2節では、専門的・技術的分野の範囲について、在留資格該当性と基準省令の観点から論じる。第3節は、専門的・技術的分野の労働者の受入れが1990年代以降徐々に拡大した経緯を、年代ごとに紹介する。第4節では、2024（令和6）年末時点で在留外国人数の多い順に、「技術・人文知識・国際業務」、「経営・管理」及び「高度専門職」等の各就労資格についてその概要、法改正と運用変更の歴史、在留者数の変化などをまとめる。

なお、専門的・技術的分野に含まれることが多い在留資格「介護」及び「興行」、2019（令和元）年に新設された「特定技能」は、生成過程や運用経緯から、これらを専門的・技術的分野に含めるかについては多少の留保が必要である。

「介護」に関しては、密接に関連する在留資格として「特定活動（看護師候補者又は介護福祉士候補者）」及び「特定技能1号」が存在する。これらの在留資格は、いずれも本来の意味における専門的・技術的分野に該当するまでには至らない介護関係の活動に従事するための在留資格である。制度上「介護」とは区別されるが、実際の業務内容は「介護」と密接に関係しているため、これら三者はまとめて別途論じたい。

「興行」は、興行その他の芸能活動従事者を対象とした在留資格であり、見せるための活動であるという点で他の就労資格とは性質を異にする。さらに、この在留資格は過去に様々な問題が発生し、その問題に対応するために都度運用が大きく変更されてきた経緯がある。これらの理由から、「興行」についても、運用変更の経緯や在留者数の推移と特徴を含めて、稿を改め論じることとしたい。

ただし、各在留資格の人数が専門的・技術的分野の在留資格者総数に占める割合を確認する第4節では、「介護」と「興行」の在留資格者数も、当該割合の分母（専門的・技術的分野の在留資格者総数）に含めることとする。その一方で、「外交」と「公用」の在留資格者については、在留管理制度の対象となる中長期在留者にあてはまらないため、専門的・技術的分野の在留資格者総数には含めない。

「特定技能」についても別途論じる予定だが、「特定技能1号」を専門的・技術的分野に含めることが適当でないことに関する論考は、外国人研修・技能実習制度に関する既稿¹を参照されたい。

最後に補論として、上陸審査と在留資格の関係、就労資格証明書及びドイツのポイント制の導入挫折と復活導入、ドイツの在留法改正について簡単にまとめる。

¹ 福山宏・橋本由紀「外国人研修・技能実習制度の政策史—成立から定着まで」RIETI ポリシー・ディスカッション・ペーパー 23-P-019, 2023年 (<https://www.rieti.go.jp/publications/pdp/23p019.pdf>)

2 専門的・技術的分野の範囲

(1) 就労資格

専門的・技術的分野の在留資格をもって在留する外国人には、在留資格の一部である「就労資格」を有する者が該当する。「就労資格」は入管法上の用語ではないが、表1のとおり分類される入管法別表1のうち「1」及び「2」の表に掲げられた在留資格の総称として使用される慣用語である。そして、入管法19条の規定の文言に準じて、「収入を伴う事業を運営する活動又は報酬を受ける活動」と定義される。ただし、すべての就労資格、特に入管法別表1の「2」に掲げられた就労資格が必ずしも専門的・技術的分野に該当する在留資格ではなくっていることは、外国人研修・技能実習制度に関する前稿（脚注1）において既に述べたが、本稿で改めて詳述する。これに対して、別表1の「3」及び「4」は「非就労資格」、別表2は「居住資格」と呼称される。なお、別表1の「5」の「特定活動」は活動内容により、就労が認められる場合と認められない場合があり、就労の可否は法務大臣が指定する²。

なお、入管法の元年改正（1989（平成元）年12月15日法律第79号による改正を指す。以下同じ。）前の在留資格には、各資格に該当する「者」が定められていたが、元年改正以降は、該当する「活動」を基準として在留資格が定められているという違いがある³。

政府は、1967（昭和42）年の第1次雇用対策基本計画（閣議決定）⁴以来、「専門的・技術的分野の外国人労働者については、我が国の経済社会の活性化や一層の国際化を図る観点から受入れをより積極的に推進する」一方で、「いわゆる単純労働者の受入れについては、（中略）国民のコンセンサスを踏まえつつ、十分慎重に対応する」との方針をとり、この方針は現在まで維持されている。この方針に沿って、入管法の元年改正では、就労資格のうち専門的・技術的分野に属する活動が類型化され、別表1の「1」及び「2」の在留資格として整理された。すなわち、元年改正時点では、別表1の「1」及び「2」の在留資格を専門的・技術的分野に該当する在留資格とみることができた。

既稿（脚注1）で詳しく述べたように、技能実習制度は、在留資格「研修」で学んだ技能・技術を雇用関係という実践の中で更に深め、効果的な技術移転を図ることを目的として1993（平成5）年に創設された制度である。この時点での技能実習生の在留資格は、入管法別表1の「5」の表の在留資格「特定活動」の一類型として付与されていた。

その後、2009（平成21）年の入管法改正で、技能実習制度は、労働法規の適用対象であることを明確化するなど制度の適正化を図るために改正された。このとき、「特定活動」か

² 在留資格「特定活動」中、法務大臣によって就労を含む活動が指定された場合も含め「就労資格」という用語が充てられることもある。在留資格「特定活動」に関しては別稿として論じる予定である。

³ 別稿として執筆予定の入管法別表2の居住資格すなわち「身分又は地位に基づく在留資格」は、いずれも「者」が定められている。同法7条1項2号の規定にあるとおり、「身分若しくは地位（括弧内略）を有する者としての活動」に従事することが前提とされている。

⁴ 「雇用対策基本計画」は、雇用対策法及び地域雇用開発促進法の一部を改正する法律（平成19年法律第79号）により2007（平成19）年に廃止された。しかし、専門的・技術分野の労働者及び単純労働者に関する基本的な考え方は現在まで受け継がれている。

ら独立して新設された在留資格「技能実習」は、専門的・技術的分野の在留資格をまとめた別表1の「2」に位置付けられた。その背景には、技能実習が外国人を被用者、実習先の経営者を雇用主とし、両者の間に労働契約が締結されて実施される活動であることから、労働関係法規の適用対象であることを明示しておく必要があること、国内の経済政策など事情に応じて基準省令による入国・在留の調整の余地を残しておく必要があることなどの積極的理由があったものと推測される。加えて、技能実習の活動が報酬を伴うことから、在留資格「技能実習」は報酬を伴わない在留資格を列挙した別表1の「3」には属さず、公共性の高い別表1の「1」の在留資格とも明らかに性質を異にするという消極的理由も推察される。すなわち、このような積極的理由と消極的理由の双方から、在留資格「技能実習」は別表1の「2」に属するしかなかったと考えられる。

他方で「技能実習」は、非専門的・非技術的分野に属する在留資格として位置付けられる⁵。すなわち在留資格「技能実習」の追加によって、入管法別表1の「2」の性質は、労働関係法規が適用される労働者の活動を含めるという点において整合性を保ちつつも、技能水準の観点からは専門的・技術的分野には該当しないこれまでとは異質なものを抱え込むことになった。入管法別表1の「2」の表は、元年改正当初の在留資格制度の専門的・技術的分野という理念型から外れて変容した、つまり専門的・技術的分野に該当する活動「のみ」を含むという同質性を喪失するに至ったといえるだろう。

さらに、2018（平成30）年には、新設された特定技能制度のもとで受け入れる労働者の在留資格「特定技能」が、同じく入管法別表1の「2」の表に加えられた。そのうち「特定技能2号」は、「熟練した技能を要する業務に従事する活動」であることから、「高度専門職」「技術・人文知識・国際業務」など「技能実習」を除く他の就労資格との同質性は維持される。だが、「特定技能1号」において必要とされる技能は、「相当程度の知識又は経験を必要とする技能」と定義されている。これは、相当期間の実務経験等を要する技能を指し、特段の育成・訓練を受けることなく直ちに一定程度の業務を遂行できる水準ではあるが、入管法別表1の「1」及び「2」の「技能実習」以外の就労資格で前提とされた専門的・技術的分野の技能水準よりも「やや低い技能水準の専門性」とされている⁶。

このようなことから、「特定技能1号」の在留資格に求められる技能の水準は、いわゆる単純労働を超えてはいるものの、元年改正当時の入管法が別表1の「1」及び「2」で求めていた専門的・技術的分野の水準には至らないものと考えられる。そのため、「特定技能1号」も、元年改正当時の本来の意味における専門的・技術的分野には含まれないと解される⁷。

中村⁸も述べるように、「特定技能1号」は、学歴や経験の観点から、中堅的技能・技術

⁵ 入管庁「外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組」（2023年10月更新）6頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>)

⁶ 2018（平成30）年12月6日参議院法務委員会和田雅樹法務省入管局長答弁（第197回国国会議録参議院法務委員会第8号20頁）

⁷ 参照：入管庁『外国人材の受入れ及び共生社会実現に向けた取組』（2024年4月更新）6頁掲載図
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/001335263.pdf>)

⁸ 中村二郎「外国人労働」『日本労働研究雑誌』No.717, 2020年.

を持った中間層労働者として、（一部重なる部分があるにせよ）高度な技能・技術・知識を持つ人材とは異なる範疇に属するものとして位置付けることが適当であろう。しかし、単純労働者と専門的・技術的分野の人材という従来の二分法的な枠組みが法政策上は維持されているため、二分法的な制度の枠組みと段階的で多層な現実の受入制度との間には、特に中間的な労働者の位置付けについて歪みが生じている。

ここまでの専門的・技術的分野の変容に関する議論を踏まえ本稿では、在留資格「技能実習」と「特定技能1号」の労働者は、外国人労働者政策が専門的・技術的分野の労働者として本来想定していた層とは異なるという立場に立つ。

（2）基準省令の適用による区分

入管法7条1項2号の規定によれば、表1の同法別表1の「1」及び「2」の表は、出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令（平成2年5月24日法務省令第16号。以下「基準省令」）の適用の有無によって区別される。

この入管法7条1項2号の規定は、「(同表に掲げられた在留資格に該当する) 活動を行おうとする者においては我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事項を勘案して法務省令で定める基準に適合すること」を上陸のための条件としている。これにより、日本の経済や国民生活に及ぼす影響などの面から上陸を許可する外国人の範囲を調整するために、適合すべき在留資格に係る基準の設定を省令に委任し、法律による場合よりも内外の情勢変化に迅速かつ柔軟に対応することが可能になる。

就労資格のうち、基準省令の適用対象となるのは、同法別表1の「2」の表に掲げられた在留資格に該当する活動に従事しようとする外国人（在留資格によっては、その受入れ機関やその管理・監督機関なども含まれる）である。そして、上陸の条件は、付与される在留資格の枠内で活動するとともに、基準省令上定められた基準を満たしていることとされる。すなわち、いわゆる「在留資格該当性」に加えて、この基準省令により更に枠がはめられ（いわゆる「基準適合性」）、その結果、「2」の表の在留資格が定める活動には在留資格該当性と基準適合性の二重の制限が課されることになる（補論1）。

これに対して、入管法別表1の「1」の表に掲げられた在留資格は、基準省令の適用対象とはならない。これは、基準省令の基準が「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事項を勘案」して設けられたものであるのに対して、同別表1の「1」に該当する在留資格において勘案すべき事項は、これとは異なるものと想定されているためである⁹。

入管法別表1の「1」の表に掲げられた在留資格のうち、「外交」及び「公用」は、日本国政府と外国政府又は国際機関との関係によって、地位・官職や人数、派遣期間が定まる。接

(<https://www.jil.go.jp/institute/zassi/backnumber/2020/04/pdf/030-033.pdf>)

⁹ この点に関して、早川智津子「改正入管法と外国人労働者の雇用管理をめぐる法的留意点—改正入管法成立に伴う外国人雇用管理の法的留意事項とは?—」『労働法学研究会報』第2467号（2009年）11頁は、入管法別表1の「1」の表に掲げられた在留資格を「比較的、公共性が強い在留資格」としている。

受国である日本国政府も、「ペルソナ・ノングラータ（好ましからざる人物）」に該当すると
の認定をしない限り、それらの者に条約及び国際慣習法上認められた特権免除を尊重しつ
つ外交礼譲に従った対応を要するため、基準省令の対象にはならない。

「教授」「芸術」「宗教」及び「報道」の在留資格が定める活動はいずれも、憲法学上経済
的自由に対して優先的な地位を認められている精神的自由に属するものである¹⁰。すなわ
ち、「教授」は学問の自由及び大学の自治（同 23 条）、「芸術」は表現の自由の一部をなす芸
術の自由（同 21 条）、「宗教」は信教の自由及び政教分離（同 22 条）、「報道」は表現の自
由及びそれから派生する知る権利に属する報道の自由（同 21 条）である。そのため、これ
らの在留資格についても、「我が国の産業及び国民生活に与える影響その他の事項を勘案し
た」基準省令の対象として馴染まないということになる¹¹。

ただし、基準省令の適用対象ではないことで入国や在留許可が容易になるわけではない。
入管法別表 1 の「1」の表の在留資格に該当する活動に従事しようとする場合には、本人に
これらの活動に従事する意思と能力（資格や地位・官職が含まれる）があること、所属する
機関・団体との契約関係がある場合には契約に基づく派遣であること、日本での活動内容・
期間・地位・報酬、業績・経歴などを客観的資料に基づいて証明することが求められる。こ
れらの要件は他の在留資格と同じである¹²。

なお、この基準省令は上陸審査基準を定めたものであるが、在留資格の変更や在留期間の
更新の許可申請の場合も、運用上、基準省令に定められた基準に「原則として適合してい
ることが求められる¹³。

3 専門的・技術的分野の労働者受入れ拡大の経緯

(1) 在留期間の伸長（1990 年代）

元年改正では、旧法の 4 条 2 項及び入管法施行規則 3 条に定められた在留期間をほぼ踏
襲し、専門的・技術的分野を含む全ての在留資格の在留期間について 3 年以内の範囲内で
在留資格ごとに定められた（元年改正法 2 条の 2 第 3 項、同別表 2）。

1996（平成 8）年の橋本内閣下では、少子・高齢化の急速な進展など内外の環境が変化す
る中で活力ある発展を妨げる仕組みを変革するために、経済構造改革を含む「6 大改革」¹⁴

¹⁰ 判例・通説が採用するいわゆる権利性質説によれば、権利の性質上適用可能な日本国憲法上の人権規定
は外国人にもすべて及ぶとされている。

¹¹ 入管法上の制度が憲法学上の権利論だけを中心にして組み立てられているわけではないにしても、制度
の背景にそのような考慮も存在するとの見方は、在留資格制度を考察する一つの視点となり得る。

¹² 基準省令の適用がないことは、許可基準・審査基準が示されていないことを意味し、その分在留資格該
当性に係る証明責任の負担が申請人の側にかかる。この点は、許可後の活動の自由の幅が広く認められて
いることと表裏一体の関係といえる。

¹³ 入管庁「在留資格の変更、在留期間の更新許可のガイドライン」（最近改正令和 6 年 10 月）の 2
（https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyuukokukanri07_00058.html）

¹⁴ 1990 年代後半（第二次橋本内閣）から 2000 年代前半（第一次小泉内閣）にかけての構造改革の展開
については、内閣府経済社会総合研究所「バブル/デフレ期の日本経済と経済政策」第 2 巻『日本経済の
記録—金融危機、デフレと回復過程—』第 4 部第 6 章を参照。

（https://www.esri.cao.go.jp/jp/esri/prj/sbubble/history/history_02/history_02.html）

が推進された。この改革における規制の撤廃・緩和の一環として、「企業内転勤」等の資格で在留する外国企業駐在員等の在留期間を「必要に応じて見直し」することとされた。この見直しの背景には、自国ビジネス関係者の一層の活躍を望む外国政府からの要請があった。そして、1998（平成10）年1月の基準省令改正によって、在留資格「企業内転勤」の連続通算在留期間の上限5年間の制限が撤廃された（平成10年1月22日法務省令第4号）。

さらに、21種類の在留資格¹⁵の在留期間についても見直しこととされ、1999年に入管法施行規則別表2が改正された（平成11年8月10日法務省令第34号）。その結果、各在留資格の在留期間は、入管法2条の2第3項が定める範囲内（当時は最長期間3年）に延長された（同年10月1日施行）。運用上も、同別表第2が定める複数の在留期間のうち、原則として最長の期間を付与することとされた¹⁶。この業務の合理化は、申請人の負担軽減のみならず、地方入国管理官署の負担軽減、例えば、年間の在留期間の更新許可申請件数を3割程度減少させることも期待されていたが、在留外国人数の増加によりその達成はならなかった。

（2）技術者や技能者の積極的な受入れ（2000年代前半）

1999（平成11）年の「第9次雇用対策基本計画」（同年8月13日閣議決定）や翌年2000（平成12）年3月の「第2次出入国管理基本計画」においても、専門的・技術的分野の外国人労働者は、「日本経済の活性化や一層の国際化を図る観点から、受け入れをより積極的に推進」する方針が維持された。

特に「第2次出入国管理基本計画」には、「国際ビジネスに従事する者の国際移動の円滑化など専門的、技術的分野の外国人労働者の（中略）受入れの拡大について積極的に検討していく」ことが明記された。具体的には、在留資格「投資・経営」の在留資格を得るための基準の緩和について、内外の企業から要望が出されていることに言及し、「技術者や技能者の一層積極的な受入れを図っていくために、必要経過年数や受入れ職種等、要請される在留資格に係る基準の見直しを図る」とされた。さらに同計画では、「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」ことを紹介し、「現行の在留資格に該当する職種等を見直し」て介護労働に関する新たな職種を創設することも示唆していた¹⁷。

2000年代に入り、日本の外国人労働者政策は、労働力不足に対応するために外国人労働者の受入れ拡大を念頭に置くようになっていたことがうかがえる。同時期、日本経済団体連

¹⁵ 就労資格以外の在留資格（「留学」「就学」「研修」「家族滞在」）も含まれていた。

¹⁶ 具体的には、（ア）改正前の最短の在留期間が「6か月」であった在留資格「教授」「投資・経営」（当時）「日本人の配偶者等」等の在留期間が「1年」に改められた。（イ）改正前の最長の在留期間が「1年」であった在留資格「技術」「人文知識・国際業務」（当時）「企業内転勤」「技能」等の在留期間が「3年」に、また、最短の在留期間が「1年」に改められた。（ウ）改正前の最短の在留期間が「30日」であった在留資格「興行」の在留期間が「3か月」に改められ、新たに「6か月」の在留期間が設けられた。

¹⁷ 法務省入管局「第2次出入国管理基本計画」Ⅲ1（1）イ

（https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/press_000300-2_000300-2-2.html#03-1）

合会などの経済団体も、少子・高齢化社会の到来を念頭に、専門的・技術的分野の外国人労働者の受入れの拡大を求める提言を活発化させていた¹⁸。ただし、「第9次雇用基本対策計画」では、「単に少子・高齢化に伴う労働力不足への対応として外国人労働者の受入れを考えることは適当でなく、まず高齢者、女性等が活躍できるような雇用環境の改善、省力化、効率化、雇用管理の改善等を推進」することが重要であるとも記されていた¹⁹。

(3) 高度人材の一層積極的な受入れの検討(2000年代後半)

2004(平成16)年12月には、「第4次出入国管理政策懇談会」の報告書「人口減少時代における出入国管理行政の当面の課題～円滑化と厳格化の両立に向けて～」が公表された。報告書では、「特に高度な人材」の受入れの促進が重要との認識の下に、高度人材の範囲の整理、対象者の在留期間の伸長と永住許可要件の緩和、活動に制限のない在留資格の付与などを提案している²⁰。この提言は、2012(平成24)年に導入された在留資格「特定活動(高度人材)」及びその後身の在留資格として2014(平成26)年に新設された在留資格「高度専門職」による高度人材受入制度へとつながってゆく。

さらに同報告書は、少子・高齢化社会の到来に伴う生産年齢人口の減少への対策として、「専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れを一層推進していくことが重要である」が、他方で「今後の生産年齢人口等の減少の大部分を単に量的に外国人労働者の受入れで補おうとするのは、その受け入れることとなる数が膨大となり、非現実的である」との認識も示している²¹。

この報告書を踏まえ策定された2005(平成17)年の「第3次出入国管理基本計画」でも、専門的、技術的分野の外国人労働者の受入れは「一層積極的に推進していくことが重要であり、専門的、技術的と評価できるものについては、経済、社会の状況の変化に応じ、在留資

¹⁸ 日本経済団体連合会産業問題委員会・雇用委員会「外国人受け入れ問題に関する中間とりまとめ－多様性のダイナミズムを実現するために『人材開国』を－」(2003年11月14日)

(<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/108/index.html>)及び日本経済団体連合会「外国人受入れ問題に関する提言」(2004年4月14日)

(<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2004/029/index.html>)。これらは、2003(平成15)年1月に公表された奥田碩日本経団連会長(当時)のいわゆる「奥田ビジョン」

(<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/vision2025.html>)が基本にあると考えられる。

¹⁹ 「第9次雇用対策基本計画」Ⅲ9(4)

(https://www.jil.go.jp/jil/kisya/syokuan/990813_01_sy/990813_01_sy_bessi.html#%E2%85%A2%EF%BC%8D%EF%BC%99)

²⁰ 第2の1及び2(https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyukan_nyukan33.html)

²¹ 続く段落には、以下のように記されている。「しかしながら、長期的には大幅な生産年齢人口の減少が見込まれる中で、労働環境の改善や就業促進策等各種の施策により高齢者や女性の労働力率が上昇したとしても、労働者の働きたい仕事と雇用主の求める仕事の不一致等から、雇用のミスマッチが常態化して人材の確保が進まず、経済活動のボトルネックとなる可能性もある。また、現在よりも相当程度の機械化等によって生産性が向上したとしても、それぞれの産業の特性から、人員の効率化には限界があると考えられ、地域によってはこうした経済活動上の障害が一層顕著に現れる可能性もある。したがって、我が国の経済活力及び国民生活を維持していくため、外国人労働者の受入れについては他分野の施策と併せて検討する必要があり、国民的コンセンサスも踏まえつつ、現在では、専門的、技術的と評価されていない分野での受入れも含めて検討していくことが必要である。」すなわち、この時点(2004(平成16)年)で、「専門的、技術的と評価されていない分野」の受入れに関しても具体的に言及されていた。

格や上陸許可基準の見直しを行っていく」とされた²²。具体的な高度人材の受入れ促進策としては、在留期間の伸長や永住許可要件の緩和と透明化の検討と、日本の国家資格を有する外国人医師、歯科医師及び看護師の就労期間制限の緩和に言及している。さらに、「介護労働者については、EPA（経済連携協定）に基づく受入れの状況を見極め、また、この分野が日本人の雇用創出分野と位置付けられていることも踏まえつつ、その受入れの可否、受け入れる場合の方策について検討」するものと記された²³。その一方で、少子・高齢化社会の到来に伴う人口減少時代への対応に関しては、「単に量的に外国人労働者の受入れで補おうとすることは適切ではない」との認識の下に、「少子化対策、女性・高齢者の労働力率向上対策など様々な他の分野の施策と併せて検討されるべきものである」と記している。

2009（平成 21）年 5 月に内閣官房長官の下で開催された「高度人材受入推進会議」が取りまとめた報告書「外国高度人材受入政策の本格的展開を」では、世界的な人材獲得競争の中において日本は高度人材の受入れが十分に進んでいないとの認識が示された。さらに同会議は、「高度人材受入政策の基本的考え方」として、高度外国人材の受入れを国家戦略の中に位置付けること、ポイント制を導入して高度人材を優遇する制度を設けること、留学生については「高度人材の卵」と位置付けて日本での就職支援を行うことを提言した。

この報告書では、ポイント制の具体的な枠組も提起している。日本が戦略的に受入れを推進すべき高度人材を、例えば 100 点満点の点数によって判断し、点数の基準として、学歴、資格、職歴、研究実績、予定年収、年齢、日本語能力等を使用すること、一定以上の点数を獲得した高度人材には、例えば在留資格の取得・更新・再入国手続の簡素化・優先処理、5 年の在留期間付与、最短で 5 年での永住権付与などの優遇措置を与えることなどを導入すべきとした²⁴。

提言を受けて、まず在留期間が伸長された。在留外国人の在留期間は、入管法の旧 2 条の 2 第 3 項の規定では、「3 年を超えない」範囲内で定められるものとされていたが、2009（平成 21）年の入管法改正では、「5 年を超えない」範囲内に変更された（平成 21 年 7 月 15 日法律第 79 号）。

（４）「高度人材ポイント制」の新設と在留資格の統合・変更（2010 年代前半）

2010（平成 22）年 1 月に公表された第 5 次出入国管理政策懇談会の報告書「今後の出入国管理行政の在り方」では、「ポイント制により受け入れる高度人材」の範囲が明らかにさ

²² 「専門的、技術的と評価されていない分野」の受入れについては、以下のようにまとめられている。
「生産年齢人口の減少の中で、我が国経済の活力及び国民生活の水準を維持する必要性、国民の意識及び我が国の経済社会の状況等を勘案しつつ、現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく。」

²³ III 1（1）（https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/nyukan_nyukan35.html#03-1）

²⁴ 9 頁以下

（https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531347_po_houkoku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=）。この提言は、入管庁「永住許可に関するガイドライン（令和 6 年 11 月 18 日改訂）」

（https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/nyukan_nyukan50.html）の 2（6）に採り入れられた。

れた。具体的には、「研究者、科学者、大学教授等に係る『学術研究分野』、医者や弁護士、情報通信分野等の技術者など、高度な資格、専門知識、技術を有する専門家などに係る『高度専門・技術分野』、企業の経営者や上級幹部などに係る『経営・管理分野』の人材」が挙げられた。そして、「学歴」、「資格」、「職歴」、「研究実績」、「(予定)年収」等を各分野の特性に応じて配点し、合計点数が所定の水準に達した者を「高度人材」として優遇措置を講ずることが提案された。

さらに同報告書では、理系（自然科学分野）の知識を要する業務に従事する場合の在留資格「技術」と文系（社会科学・人文科学分野）の知識を要する業務に従事する場合の在留資格「人文知識・国際業務」について、専攻分野と企業の活動内容の関係性をより柔軟に取り扱えるよう在留資格上の措置の拡充も求めている。

ほかにも、医療・介護分野の外国人の受入れに関して、外国人歯科医師、看護師、保健師及び助産師の就労年数の制限の撤廃や日本の大学を卒業した介護福祉士など一定の専門性が認められる国家資格取得者の受入れ推進について検討を進めることなどが提言された²⁵。2010（平成22）年3月には、同報告書を大筋で踏襲した「第4次出入国管理基本計画」が公表された²⁶。

そして2012年（平成24）年5月に、「高度人材ポイント制」が導入された。この時点では高度人材に付与される在留資格は「特定活動（高度人材）」とされたが、2014（平成26）年の入管法の改正（平成26年6月18日法律第74号）において、在留資格「高度専門職」が新設された。

さらにこの法改正では、「技術」と「人文知識・国際業務」の在留資格が「技術・人文知識・国際業務」に統合されたほか、在留資格「投資・経営」が「経営・管理」に変更された。在留資格「技術・人文知識・国際業務」への統合は、企業等からの要請に柔軟に対応するため、「経営・管理」への変更は、日本国内の企業が事業の経営・管理活動を行う外国人を広く受け入れる目的で行われた。外国資本との結びつきに関する要件をなくしたことで、外国人が日本国内において国内資本企業の経営・管理を行うことも可能になった²⁷。

2010（平成22）年には、在留資格「医療」に関する基準省令が改正された（平成22年

²⁵ 4頁以下（<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002535.pdf>）

²⁶ 法務省入管局「第4次出入国管理基本計画」2010年18頁
（<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002580.pdf>）

²⁷ 旧在留資格「投資・経営」は、500万円の投資という外観さえ整えば、学歴や経験年数を問わず容易に在留資格を得られたため、偽装企業者がこの在留資格を取得し不法就労や犯罪行為に従事する手段として悪用する例が後を絶たなかった。「投資」の部分を入管法から基準省令に定めることとすることで、偽装企業者対策を容易にするためであったのではないかとの見方もあった（参照：近藤秀将『『行政裁量』における審査基準定立に関する社会学的研究—在留資格『経営・管理』の不許可及び不交付理由をもとに—』社会学研究科年報第24号2017年62頁）。このような認識が入管法改正の目的であったかは定かではないが、偽装企業対策の必要性は当局も認識していた。例えば、谷垣禎一法務大臣（当時）も、当局側がかかる脱法行為を認識し対策を講じていること、法改正後も対策を継続していく旨答弁している（2014（平成26）年6月10日参議院法務委員会谷垣禎一法務大臣答弁（第186回国会参議院法務委員会会議録第22号11頁））。ただし、法改正後も、事業実体のない会社（藁人形、ペーパーカンパニー、ダミー、幽霊会社など）を利用した偽装「経営・管理」が疑われる事案は存在し続けている。

11月30日法務省令第39号)。これにより、原則として歯科医師の場合は6年以内、看護師の場合は7年以内、保健師、助産師、准看護師の場合は4年以内とされていた免許取得後の就労年数の制限が撤廃された。

(5) 在留資格「介護」の新設(2010年代後半)

2014(平成26)年12月に「第6次出入国管理政策懇談会」が公表した報告書「今後の出入国管理行政の在り方」では、「これまで外国人の就労が認められなかった分野についても、『専門的・技術的分野』と評価できる場合には在留資格や上陸許可基準の見直し等を進める必要がある」ことが提言された。特に、介護分野については、2010(平成22)年に策定された「第4次出入国管理基本計画」や『日本再興戦略』改訂2014の提言²⁸を踏まえて、「介護福祉士養成施設に指定されている我が国の高等教育機関を卒業し、介護福祉士の資格を取得した留学生が、我が国の介護施設等に就職して介護福祉士としての業務を行えるよう、在留資格の整備を進める」ことが検討事項として記された。

これらの提言を踏まえ、2016(平成28)年の入管法改正(平成28年11月28日法律第88号)では、在留資格「介護」が新設された。これは、インドネシア(2008(同20)年受入開始)、フィリピン(2009(同21)年受入開始)及びベトナム(2014(同26)年受入開始)とのEPAに基づいて、看護師や介護福祉士、並びにこれらの候補者を在留資格「特定活動」で受入れてきた延長上にある。

なお、介護活動への従事は、「技能実習」や「特定技能1号」の在留資格でも認められている。このように介護分野での就労は複数の経路が並立し、すべての経路が専門的・技術的分野に該当するものではないことから、それぞれの受入れ経路が成立した経緯と運用状況については、在留資格「特定活動」に関する稿で改めて詳述する。

ただし、以上に述べたとおり、在留資格「介護」は、国内における必要性への対応という側面が強いこと、さらに、在留資格「特定活動(看護師・介護福祉士候補者)」による受入れが図られ、その運用状況を踏まえた上でそれらに引き続いて新設されたという経緯に鑑みると、この在留資格も専門的・技術的分野の在留資格に属するといえるのか、入管法別表1の「2」を更に変容させたのではないかと疑問が残る。この点も併せて別稿で論じたい。

(6) 専門的・技術的分野の在留者の推移と特徴(総論)

図1は、「在留外国人統計(旧登録外国人統計)」が報告する在留資格別在留外国人数を9つの在留資格グループに集計し、1990年から2023年までの専門的・技術的分野の在留外

²⁸ 法務省入管局「第4次出入国管理基本計画」2010年3月19頁

(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002580.pdf>)では、「経済連携協定で受け入れた外国人介護福祉士の就労状況や、この分野が国内人材の重点的な雇用創出分野と位置付けられていることも踏まえながら、我が国の大学等を卒業し、介護福祉士等の一定の国家資格を取得した外国人の受入れの可否について、検討を進めていく」とされていた。

国人数の推移を示したものである²⁹。1990年に6.8万人だった専門的・技術的分野の在留外国人数は、2023年には52.5万人となった。コロナ禍後の2022年と2023年は、前年比15%程度の高い伸び率を示している。在留資格ごとの在留者数のすう勢や特徴については次節で詳しくみるが、程度の差はあれ在留者数が増加したグループが多い。中でも「技術・人文・国際業務」の2014年以降（コロナ禍を除く）の増加が顕著である。その一方で「興行」は、2004年をピークに急減した。

図中の折れ線グラフは、9つのグループを合計した専門的・技術的分野の在留外国人が、各年の在留外国人総数に占める割合である。1990年に6.3%だった専門的・技術的分野の在留者数の割合は、「興行」の在留者数の増減の影響が小さくなった2000年代後半以降は徐々に高まり、2023年は15.4%だった。

表2は、2000年、2012年、及び2023年末時点で専門的・技術的在留者数が多かった上位10か国である³⁰。2000年のフィリピンとロシアは「興行」が多数を占め、米国、英国、カナダ、オーストラリアは、「教育」や「人文知識・国際業務（当時）」の在留資格で英語教師として就労する者が多かった。2010年代はインドやベトナムの「技術（当時）」、外国料理の調理師として働くネパールの「技能」が増加した。2020年代の東南アジア諸国やスリランカ、ミャンマー出身者の増加は、「技術・人文知識・国際業務」の急増が寄与している。このように、上位10か国の出身者の国籍や在留資格の構成は、四半世紀の間に大きく変化した。一方で、専門的・技術的分野の外国人総数に上位10か国出身者が占める割合は、2000年代以降85%前後で安定的に推移している。

1990年代以降、専門的・技術的分野の在留資格は、「日本経済の活性化や一層の国際化を図る観点から、受け入れをより積極的に推進」する政府方針のもと、一部「興行」などを除いて多くの在留資格で在留者数が増加した。また、これらの在留資格は、いずれも多かれ少なかれ収入又は報酬を伴う活動を含む就労資格であるため、専門的・技術的分野の外国人の新規入国や在留、居住地選択は、景気や産業の盛衰の影響も受けてきた。例えば、「技術」や「企業内転勤」の在留資格者は、2008年のリーマン・ショック後の不況下で減少し、2010年代前半まで在留者数が停滞した。さらに、1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災のような大規模自然災害、2020年からのコロナ禍も、外国人の移動や在留に大きな影響を及ぼし、専門的・技術的分野の在留者数が一時的に減少した。

²⁹ 入管法別表1の就労資格のうち「外交」「公用」「特定技能」「技能実習」は含めない。「技術・人文・国際業務」は、2014年までは「技術」と「人文知識・国際業務」の合計。「経営・管理」は、2014年までは「投資・経営」。「高度専門職」は「高度専門職1号イ」「高度専門職1号ロ」「高度専門職1号ハ」「高度専門職2号」の合計。「高度専門職」と「介護」はそれぞれ2015年、2017年から在留者数が報告されている。

³⁰ 「在留外国人統計」では、2012年（平成24年）末の統計表から、「中国」が「中国」と「台湾」に分けて公表されるようになった。さらに2015年（平成27年）12月末の統計表から、「韓国・朝鮮」とされていた表記が、「韓国」と「朝鮮」に分けて公表されるようになった。本表以下の表についても同様に、2000年の「中国」には「台湾」出身者が含まれる。

4 在留資格別活動内容及び在留状況

本節では、「介護」「興行」「特定技能」「技能実習」「特定活動」を除く就労資格の活動内容と在留状況について、2024（令和6）年末時点の在留外国人数が多い順に説明する。

4-1 技術・人文知識・国際業務

（1）概要

在留資格「技術・人文知識・国際業務」は、入管法別表1の「2」に「本邦の公私の機関との契約に基づいて行う理学、工学その他の自然科学の分野若しくは法律学、経済学、社会学その他の人文科学の分野に属する技術若しくは知識を要する業務又は外国の文化に基盤を有する思考若しくは感受性を必要とする業務に従事する活動（注：括弧内省略）」と定められている。

具体的には、次の活動が該当する。

ア 技術

理学、工学その他の自然科学の分野に属する技術又は知識を必要とする業務に従事する活動である。この中には、農学、医学、歯学、薬学など自然科学、いわゆる理系の学問分野が含まれる。具体的には、コンピュータ、バイオテクノロジーなどの技師が該当する。

イ 人文知識

法律学、経済学、社会学その他の人文科学³¹の分野に属する技術又は知識を必要とする業務に従事する活動である。いわゆる文系の学問分野が含まれる。具体的には、経営コンサルタント、市場調査員などが該当する。

ウ 国際業務

外国の文化に基盤を有する思考若しくは感受性を必要とする業務に従事する活動である。具体的には、外国語教師、翻訳・通訳、販売員、海外取引業務従事者、室内装飾開発者などが該当する。

この在留資格には基準省令が適用されるため、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件も満たさなければならない。基準省令は、従事しようとする活動に関連した資格、学歴及び／又は実務経験を要件とするほか、日本人が従事する場合と同等額以上の報酬を受けることも要件とする。

さらに、上記ウの場合は、「翻訳、通訳、語学の指導、広報、宣伝又は海外取引業務服飾若しくは室内装飾に係るデザイン、商品開発その他これらに類似する業務」（基準省令「技

³¹ 通常科学は、自然科学、社会科学、人文科学の3つに分類されるが、ここでは人文科学と社会科学の総称として「人文科学」という用語が使用されている。本来、人文科学とは、歴史的・精神的な文化現象を研究する科学で、特に、哲学、言語学、文芸学、歴史学が含まれる。しかし、ここでの人文科学は、社会学、政治学、法学、政治学、経済学など社会科学が分化する19世紀以前の意味における人文科学（文化科学）を指すものと解すべきである。

術・人文知識・国際業務」の項の下欄の2号イ)に職種が限定される。ア及びイは、学術上の素養を背景とする一定水準以上の専門的能力を必要とする活動であることが前提とされる。ただし、ウの場合のいわゆる「外国人ならでは」という基準とは異なり、一定水準以上の専門能力を必要とする活動であれば、日本人と競合する場合でも、在留資格の該当性が認められる。

なお、アからウの分類は、法律的には、在留資格該当性の側面からは同じ在留資格内における相対的な分類に過ぎない。だが、ア及びイとウの間では基準省令の適用条項が異なる³²ので、両者の区別は基準適合性の側面からは重要な意味を有する。しかし、基準省令の適用条項を同じくするアの「技術」とイの「人文知識」は、申請時の提出書類に多少の差がある以外、その区別にはそれほどの実益はないであろう。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

ア 「技術」と「人文知識・国際業務」の区別(元年改正)

1951(昭和26)年の出入国管理令施行以来元年改正までは、上記(1)ア(自然科学分野)に従事する者は、4条1項12号の「産業上の高度な又は特殊な技術又は技能を提供するために本邦の公私の機関により招へいされる者」との規定に従って、「4-1-12」の在留資格が付与されていた。これに対して、上記(1)イ(広義の「人文科学」分野)及びウ(国際業務)に従事する者は、同じく4条1項16号において「前各号に規定する者を除く外、外務省令(注:後に「法務省令」)で特に定める者」との規定に従い、「4-1-16-3」の在留資格が付与されていた。

元年改正では、「4-1-12」に相当する部分が「技術」、「4-1-16-3」に相当する部分が「人文知識・国際業務」として新たな在留資格とされた。ただし後者については、その範囲が拡大された点に注意が必要である。即ち、元年改正前は、「4-1-16-3」に該当する者は、日本人では対応が不可能であるか、又は著しく困難な活動に従事することを前提としていた。その結果、外国語教師など、現行の在留資格「国際業務」に該当する「外国の文化に基盤を有する思考若しくは感受性を必要とする業務に従事する活動」に従事する者が大半を占めていた。労働市場における需要に応えるために、元年改正では「国際業務」に「人文知識」が加えられた。すなわち、いわゆる「外国人ならでは」の活動のみならず、日本人と競合する場合でも学術上の素養を背景とする一定水準以上の専門的能力を必要とする活動に従事できる者であれば、幅広く受け入れられることとなり、受入れ範囲が大幅に拡大した。

³²「医療」や「法律・会計業務」のように法定資格が前提とされている在留資格、「技能」のように同じ在留資格であっても基準省令において活動内容が分類され、分類ごとに基準が定められる在留資格、並びに「高度専門職」、「特定技能」及び「技能実習」のように適用条項が各号・各項目に区分され、相互に異なる在留資格に位置付けられる在留資格の集合体においても、在留資格該当性及び/又は基準適合性判断において区分が決定的な意味を有する。他方、在留資格「経営・管理」では、在留資格該当性及び基準適合性判断において同じ条項が適用されるので、「経営」と「管理」を区別する実益は少ない。

これに対して、「4-1-12」を承継した在留資格「技術」は、元年改正では、文系の活動を対象とした「人文知識・国際業務」とは異なる理系の活動を対象とする在留資格として区別された。

イ 専修学校修了者への拡大と月額報酬基準の柔軟化（1990年代）

元年改正後も、大学卒業以上又はそれと同等の学歴・経験年数を要件とする就労資格（實際上、その多くを占めていた「人文知識・国際業務」が念頭）において、専修学校の専門課程を修了した外国人の就職は原則として認められなかった。ところが、1994（平成6）年に、専修学校の専門課程の修了者に対する専門士の称号の付与に関する規程（平成6年6月21日文科省告示第84号）により、一定の要件を満たす専修学校の修了者に対し「専門士」の称号が付与されることとなった。これにより、専修学校の職業的実務教育機関としての位置付けが明確になったことなどから、専門学校修了者が在留資格を変更し就職する途が開かれた³³。

1999（平成11）年には、基準省令上の「月額25万円以上の報酬を受けること」という報酬要件が「日本人が従事する場合に受ける報酬と同等額以上」に改正された（平成11年8月10日法務省令第35号）。この25万円という基準は、基準省令制定当初（1990（平成2）年）は、外国人特有の感性を活かした業務に従事する日本人が多くないことを想定し、周辺業種の平均労働賃金を元に算出されたものと推測される。その後外国人と同様の業務を行う日本人が多くなり、比較対象が確保できるようになってきたこと、雇用主側が業務の多様性に応じた処遇を行えるようにすることなどの目的から、上記のように改正された³⁴。

ウ IT関連技術者の人材確保と解釈基準の明確化（2000年代）

2001（平成13）年3月、IT戦略本部（高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部）が「e-Japan重点計画」を策定し、「IT技術者などの専門的、技術的分野の業務に従事する外国人を一層積極的に受け入れていくことにより、我が国における高度な技術や知識を有する人材の確保を図る」ことが明記された³⁵。同月に閣議決定された「規制改革推進会議3か年計画」においても同様の言及がなされ、これらは前年に公表された「第2次出

³³ 法務省入管局「出入国管理基本計画（第2次）Ⅲ1（3）ア

（https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/press_000300-2_000300-2-2.html）。2005（平成17）年9月には、当該規程の文部科学省告示139号改正により高度専門士の称号が付与され、同規程の名称も「専修学校の専門課程の修了者に対する**専門士及び高度専門士**の称号の付与に関する規程」（斜体太字強調筆者）に改められた。これは、専門士の上位の称号であるので、就労資格取得要件は当然充足する。ただし、専門士及び高度専門士の称号（注：資格ではない）は、学士、修士、博士と異なり職業との関連性が深いため、称号と従事しようとする活動との間に一定の関連性・一貫性が求められる。なお、この趣旨は、2011（平成23）年の基準省令改正により、「技術」及び「人文知識・国際業務」（更に「教育」も）の上陸審査基準として加えられ（同年7月1日法務省令第22号。同日施行）、現行の「技術・人文知識・国際業務」にも承継されている。

³⁴ 法務省入管局『平成15年度 出入国管理』2003年111頁

（<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002473.pdf>）

³⁵ III IT-45（<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/030328/3-02.pdf>）

入国管理基本計画」³⁶の方向性とも一致する。そして、同年12月、IT関連技術者の受入れ拡大の需要に応えるために、在留資格「技術」（当時）の基準省令が一部改正された。これにより、日本のIT関連資格と相互認証された外国の資格・試験に合格し、又は資格を有している外国人は、基準省令上の「大卒若しくは大卒相当以上の学歴又は10年以上の実務経験」に関わりなく入国できるようになった³⁷。

2008（平成20）年3月には『「技能・人文知識・国際業務」の在留資格の明確化等について』が策定された³⁸。このガイドラインは、入管法及び基準省令中の関連規定の文言について解釈基準を示し、その該当・不該当、許否事例を紹介している。このような明確化・透明化などの運用の変更は、許可基準に変更は加えないものの、提出書類の削減など申請者の負担を軽減するために、規制緩和の一環として実施されることが多い。

エ 「技術・人文・国際業務」の創設（2010年代）

2014（平成26）年の入管法改正では、業務に要する技能・技術・知識に関する学術的な区分（文系・理系）に基づく「技術」と「人文知識・国際業務」の区分が廃止された。そして、包括的な在留資格として「技術・人文知識・国際業務」が創設された。これは、産業の発展により、文系・理系の境界が次第に相対化する中での対応であった。

オ 専攻と業務内容の関連性の柔軟化と明確化（2020年代）

教育未来創造会議「未来を創造する若者の留学促進イニシアチブ（第二次提言）」（令和5年4月27日）³⁹及び閣議決定「規制改革実施計画」（同年6月16日）⁴⁰を踏まえて、2024（令和6）年2月にも『「技能・人文知識・国際業務」の在留資格の明確化等について』⁴¹が改定された。

例えば、業務に必要な技術又は知識に関連する科目を専攻し、専門士又は高度専門士の称号を受けた者は、専攻内容と従事しようとする業務との間に関連性が認められれば、大学卒業と同等以上の教育を受けたこととして、在留資格「技術・人文知識・国際業務」への変更許可要件を満たすことを確認していた。また、文部科学大臣の認定を受けた専修学校専門課

³⁶ 法務省入管局「出入国管理基本計画（第2次）」2000年Ⅲ1（1）イ
(https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/press_000300-2_000300-2-2.html)

³⁷ 法務省入管局『平成16年版 出入国管理』2004年103頁
(<https://www.moj.go.jp/content/000001937.pdf>) この点は、現行基準省令にも承継されている。また、同在留資格に外国から日本への転勤という要素が加わったものが在留資格「企業内転勤」であり、活動内容は共通している。

³⁸ このガイドラインはその後累次の改正がなされ、『「技術・人文知識・国際業務」への資格変更ガイドライン』（2015（平成27）年2月策定）、「ホテル・旅館等において外国人が『技術・人文知識・国際業務』の在留資格で就労する場合の在留資格の明確化について」（同年12月策定）及び『「クールジャパン」に関わる分野において就労しようとする留学生等に係る在留資格の明確化等について』（2017（平成29）年9月策定）が取り込まれた。

³⁹ 25頁 (<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouikumirai/pdf/230427honbun.pdf>)

⁴⁰ 46頁以下 (https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kisei/publication/program/230616/01_program.pdf)

⁴¹ https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyukan_nyukan69.html

程修了者について、専攻科目と業務内容の関連性に関して更に柔軟な判断をすることも明記された⁴²。

(3) 在留者数の推移と特徴

図2は、1990年から2023年までの「技術・人文知識・国際業務」（2014年までは「技術」と「人文知識・国際業務」）の在留者数と、同資格の在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合である。リーマン・ショックやコロナ禍の影響によって一時的に人数が減少した2010年から2012年と2021年を除いて在留者数は増加し続け、2023年末時点の在留者数は52.7万人だった。特に2015年以降は、コロナ禍の2020年と2021年を除き対前年比で1割以上増加し、2000年と比べた2023年の在留者数は約3.3倍となった。

「技術・人文知識・国際業務」の在留者数が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合は、2000年代前半までは40%に満たなかったが、2000年代後半に大きく高まり、その後も漸増している⁴³。2023年は専門的・技術的分野の外国人のうち、68.7%が「技術・人文・国際業務」の在留者であり、2006年以降「技術・人文・国際業務」の在留者が専門的・技術的分野の外国人の過半数を占める状況が続いている。

「技術・人文・国際業務」の在留者数が急増した背景には、日本の専門学校や大学・大学院を卒業・修了後に日本で就労する元留学生が増加したことがある。留学後に日本で就職する場合、留学生は出入国在留管理庁に「留学」からの在留資格変更許可を申請する。2023年に日本での就職を目的に「留学」から在留資格変更を許可された人員は4.1万人で、うち3.4万人(82.3%)は、「技術・人文知識・国際業務」への変更だった⁴⁴。2013年に「留学」から「人文知識・国際業務」「技術」に在留資格変更の許可を受けた外国人は1.0万人だったので、留学を経て専門的・技術的分野の人材として日本で就労する外国人数は大きく増加したといえる。

ただし、日本学生支援機構「外国人留学生進路状況調査」から学歴別の内訳をみると、大学院課程と大学(学部)の卒業・修了者のうち、日本国内で就職(活動)や進学をした者の人数と割合は、10年以上大きな増減はない⁴⁵。一方、専修学校(専門課程)の日本語学科を卒業後、大学に進学せず就職する者の数は、2015年頃からネパール出身者を中心に急増している。日本での就職を目的とした在留資格許可人員の増加は、このような専門学校で日本語を学んだ外国人の増加を反映している⁴⁶。

⁴² 特にファッションデザイン関係において、特定の教育機関の専攻科・コース修了者には基準省令上の専修学校専門課程修了という要件を適用しないなどの優遇措置が採られた。

⁴³ 2005-2006年の在留者割合の増加は、「興行」の新規入国者が急減し「技術」「人文・国際業務」在留者の割合が相対的に高まった影響が大きい。

⁴⁴ 入管庁『2024年版 出入国在留管理』(27頁)より、2023年に留学生等からの就職を目的とする在留資格変更許可人員が「技術・人文知識・国際業務」に次いで多かったのは、「特定活動」(継続就職活動や特定技能1号移行準備など)、「特定技能」、「教授」、「高度専門職」、「経営・管理」だった。

⁴⁵ 博士課程修了者の45~55%は出身国に帰国し、修士課程修了者の25~35%が日本国内で就職、大学学部卒業者の25~40%が日本国内で就職している。

⁴⁶ 橋本由紀「育成就労制度の創設と特定技能制度の適正化が中小企業に及ぼす影響—外国人労働者政策の

また、入国時に「技術・人文・国際業務」の在留資格を受けて上陸を許可された新規入国者数をみると、2023年は4.4万人で、2013年（1.1万人）から約4倍となった。すなわち、「技術・人文・国際業務」の外国人在留者が増加した背景には、元留学生からの在留資格変更者と新規入国者がともに大きく増加したことがあったとわかる。

表3は、「技術・人文・国際業務」の在留外国人数（2014年までは「技術」と「人文知識・国際業務」の合計）の出身国上位5か国である。2010年代までは中国が最も多く、2000年代までは米国をはじめとするG7諸国出身者の割合も高かった。2010年代以降、アジア出身の在留者が急増し、2023年はベトナムが最大で、ネパール出身者も増えている。

4-2 技能

(1) 概要

在留資格「技能」は、本邦の公私の機関との契約に基づいて行う産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する活動である。元年改正前は「4-1-13」の在留資格が付与されていた。

この資格で在留する者の業種は多岐にわたり、調理人（西洋、中華、東洋料理）、製菓技術者（いわゆるパティシエ、ショコラティエ）、ソムリエ⁴⁷、外国様式の建築物の建築家、毛皮、貴金属、宝石、ペルシャじゅうたんの加工技術者、動物調教師、石油探査、航空機操縦士、スポーツ指導者としての活動が該当する。

この在留資格には基準省令が適用されるため、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件も満たさなければならない。基準省令では、他の在留資格とは異なり、特定の業種を具体的に挙げて、実務経験の年数や時間数又は業績が業種ごとに該当すべき基準として掲げられている。そのため、同じ在留資格に該当する活動であっても、基準省令の異なる条項が適用され、業種の区別は基準適合性の判断上重要な意味を有する。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

ア スポーツの指導に関する基準の新設

スポーツ指導に関する基準省令8号は、1994（平成6）年に「技能」の欄に加えられた（平成6年4月7日法務省令第15号）。これにより、スポーツの指導の部分は、「興行」や「特定活動（スキー指導）」（特定活動告示50号及び別表12に定める活動）と重なる部分が出てきた。

その結果、例えば、プロスポーツ選手を指導する場合に、「技能」「興行」及び「特定活動」のいずれの在留資格で在留するかが問題となった⁴⁸。いずれに該当するかは、各スポーツ分

30年と主要外国人グループの特徴を踏まえた考察—『日本政策金融公庫論集』第63号、2024年

⁴⁷ 日本語の慣用に従って、フランス語由来の職業従事者の表記はいずれもフランス語男性単数形の片仮名表記であるパティシエ、ショコラティエ、ソムリエのみを用いた。

⁴⁸ 例えば、プロ野球やサッカーは一つの興行として行われるため、チームの監督やコーチ、スポーツ選手の専属コーチやトレーナーは「興行」の在留資格を取得する。

野の業界団体、チームの親会社などの考え方により異なり、一分野の対応が他の分野にも通用するわけではなかった⁴⁹。また、スポーツの指導における「技能」の一部の活動は、「特定活動（スキー指導）」（特定活動告示 50 号及び別表 12 に定める活動）とも重なる。しかし、スキーの指導に関しては、特定活動告示による「特定活動（スキー指導）」が優先適用されるため、法令上の重なりは回避される。

イ 航空機操縦者に関する基準の新設及びその後の就労制限の緩和

上記アと同時に航空機操縦者に関する基準が新設されたが、その基準は大型機の機長に合わせられていた。空港の拡張や中型機等の需要の拡大が見込まれるなどの航空業務を取り巻く環境の変化に伴い航空機操縦者の受け入れを拡大するために、2005（平成 17）年に基準が改正された（平成 17 年 9 月 28 日法務省令第 95 号）。この改正では、飛行経歴要件も「2500 時間以上」から「1000 時間以上」に緩和された⁵⁰。

ウ いわゆるソムリエに関する基準の新設

2004（平成 16）年 2 月 27 日法務省令第 12 号により、基準省令の「技能」の項の下欄の 9 号としていわゆるソムリエを受け入れる条項「ぶどう酒の品質の鑑定、評価及び保持並びにぶどう酒の提供（以下ワインの鑑定等という）」が新設された。これは、2003（平成 15）年 2 月の「構造改革特区の第 2 次提案に関する政府の対応方針」の緩和方針⁵¹を踏まえ、在留資格「技能」の基準省令上の実務経験年数の条件が原則として 10 年以上とされていたものを、ソムリエに関しては例外的に 5 年とされた。

エ 料理人に関する基準の改正

2008（平成 19）年 11 月の「経済上の連携に関する日本国とタイ王国との間の協定」（平成 19 年 10 月 12 日条約第 14 号）の発効に伴い、基準省令の料理人に関する 1 号が改正され、タイ料理人に対する限定的措置として 10 年以上の実務経験を要しないこととされた（同年 8 月 24 日改正）。

（3）在留者数の推移と特徴

図 3 は、1990 年から 2023 年までの「技能」の在留者数と、同資格での在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合である。コロナ禍の一時期を除いて在留者数は徐々

⁴⁹ 広義のスポーツの指導の一部が「興行」から「技能」に移行された経緯について、「興行」はホステスや売春行為、「技能」は特段の技能を要しない調理や食器洗いをを行ういわゆる単純労働など、不法就労の隠れ蓑として濫用される事例が目立っていた。そこで、まずは「技能」の悪印象を払拭するために、一部の活動が「興行」から「技能」に移行されたと述べる当時の法務省担当者もいた。しかし、移行によって目的の効果が達成されたかを裏付ける資料はなく、評価もできない。

⁵⁰ 法務省入管局『平成 18 年版 出入国管理』2006 年 116 頁

⁵¹ 同別表 1 の 3 頁 510 (<https://www8.cao.go.jp/kisei/siryoy040319/2-3-1.pdf>) 及び法務省入管局『平成 16 年版 出入国管理』2004 年 103 頁

に増加し、2023 年末時点の在留者数は 4.2 万人で、2000 年（1.1 万人）と比べた 2023 年の在留者数は約 4 倍となった。「技能」の在留者数は増えているが、「技能」在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合は低下傾向で、2013 年の 16.3%をピークに 2023 年は 8.1%だった。

フローで見ると、2023 年は 5,269 人が新規入国者で、ネパール、インド、中国出身者が多い。他の在留資格から「技能」への変更許可人員は 541 人と少なく、日本国外で熟練技能を修得した調理人などが、その技能を活かして就労するケースが多い。

表 3 は、「技能」の在留外国人数の出身国上位 5 か国である。2000 年代以前から、東アジア、南アジア、東南アジアが多い傾向は変わらないが、2010 年代までは中国、2023 年はネパールの割合が最も高かった。

4-3 経営・管理

(1) 概要

在留資格「経営・管理」に該当する活動については、入管法別表 1 の「2」に「本邦において貿易その他の事業の経営を行い又は当該事業の管理に従事する活動（括弧内省略）」と定められ、「経営」と「管理」が区別されている。しかし、「技術・人文知識・国際業務」とは異なり、「経営」と「管理」はいずれも同じ条項・基準省令が適用されるため、在留資格該当性及び基準適合性判断において「経営」と「管理」を区別する実益は存在しない。

具体的には、CEO（chief executive officer 最高経営責任者）や理事長、取締役、理事、監査役その他の経営や管理に携わる活動がこの在留資格に該当する⁵²。また、在留資格「経営・管理」には基準省令が適用されるため、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件も満たさなければならない。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

ア 管理業務に従事する活動の追加

元年改正以前は、「本邦で貿易に従事し、又は事業若しくは投資の活動を行おうとする者」に対して在留資格「4-1-5」が付与されていた。元年改正では、「投資・経営」がこの在留資格を受け継ぎ、貿易や投資活動に加えて、「経営」及び「事業の管理に従事」する活動が追加された。

イ 運用基準の明確化

2000 年代前半は、「投資・経営」の在留資格の適用範囲が拡大されたほか、規定内容や申請手続を透明化・明確化するための入管法、同施行規則、基準省令、解釈基準の制定改廃が随時に行われた。

⁵² 一般的には部以上の組織の長が該当するが、実際には経営や管理に携わらない役職も存在するため、個別判断となる。

例えば、2003（平成15）年には、OTO（市場開放問題苦情処理体制）推進会議や日韓投資協定交渉において、「2人以上の従業員の雇用」という基準省令の条件が新規事業開始時の人件費を増大させて事業運営を困難にし、日本への投資の障壁となっているとして、同基準の緩和が求められた。これらの要望を受けて、「2人以上の従業員の雇用」要件該当性に関しては、500万円以上の投資額によっても充足するとの対応が採られた⁵³。

また、2004（平成16）年7月からは、基準省令上の要件である日本での事業経営開始の際に国内で確保しておくべき事業経営用の施設に、インキュベーター⁵⁴が支援している場合であれば日本貿易振興会（現日本貿易振興機構）、対日投資ビジネスサポートセンター、インキュベーションオフィス等、企業支援を目的とした一時的な事業用オフィスも含まれることとされた⁵⁵。

ウ 法改正による在留資格の内容及び名称の変更

2015（平成27）年4月には、2014（平成26）年に成立した改正入管法が施行され、「投資・経営」が「経営・管理」に改められた。その経緯及び趣旨に関しては、上記3（4）に述べたとおりである。この改正により、例えば、外国資本との結びつきに関する要件が不要となり、「経営・管理」の資格で在留する外国人が国内資本企業の経営・管理を行うことも可能になった。その際、「規制改革実施計画」（平成26年6月24日閣議決定）の方針に従って入管法施行規則も改正され、上陸申請者等の提出書類に係る規定が改められた。これにより、法人登記が完了していない起業者でも「経営・管理」の在留資格を取得できるようになり、このような登記未了者に対応するために「4か月」の在留期間が新設された⁵⁶。

エ 「経営・管理」に対する基本的な考え方の明確化

2022（令和4）年10月には「『経営・管理』の在留資格の明確化等について」⁵⁷が公表された。このガイドラインは、4-1（2）エで述べた「『技術・人文知識・国際業務』の在留資格の明確化等について」と同様に、入管法及び基準省令中の関連規定の文言について解

⁵³ 基準省令の「2人以上」の要件は、外国人が日本国内で安定的・継続的に投資・経営を行うに当たり必要最低限の投資事業の規模であるとして設けられていた。2003年の基準緩和では、新規事業の開始に当たり実質的に経営を左右できる程度の具体的投資額を示し、「2人以上」の要件に相当するとされた。さらに、「投資・経営」の在留資格に該当しない場合でも「技術」や「人文知識・国際業務」の在留資格による救済の可能性も示された。（法務省入管局『平成15年度 出入国管理』2003年109頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002473.pdf>)

⁵⁴ 経営アドバイス、企業運営に必要なビジネスサービス等へ仲介を行う団体、組織を指す。

⁵⁵ 法務省入管局『平成17年版 出入国管理』2005年128頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002489.pdf>)

⁵⁶ 法務省入管局『平成27年版 出入国管理』2005年85頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003130.pdf>)

⁵⁷ <https://www.moj.go.jp/isa/content/001382036.pdf> 2005（平成17）年策定の「外国人経営者の在留資格基準の明確化について」、2012（平成24）年3月策定の「在留資格『経営・管理』の基準の明確化（2名以上の外国人が共同で事業を営む場合の取扱い）」、2018（平成30）年1月策定の「地方公共団体が企業支援を行う場合における在留資格『経営・管理』の取扱いについて」が取り込まれた。このガイドラインはその後も累次の改訂がなされている。

積基準を示し、その該当・不該当、許否事例を紹介している。

(3) 在留者数の推移と特徴

図4は、1990年から2023年までの「経営・管理」（2014年までは「投資・経営」）の在留者数と、同資格での在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合である。1990年代から、2000年代前半までは、バブル景気崩壊後の不況や金融危機などの影響によって在留者数が停滞したが、2000年代後半以降在留者数は徐々に増加した。2000年代以降に実施された同在留資格の適用範囲の拡大や申請手続の明確化の効果もあったと思われる。

2023年末時点の在留者数は3.8万人で、2000年（0.57万人）と比べて6.6倍になった。2000年代半ば以降、在留者数の増加とともに「経営・管理」在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合も増加し、2016年には8.1%となった。コロナ禍以降の割合は7%前後で推移している。

フローで見ると、2023年は5,295人が新規入国者で、「技術・人文・国際業務」や「留学」など他の在留資格から「経営・管理」への変更許可人員は3,928人だった。新規入国者が632人、変更許可者が2,124人であった2013年と比較すると、この10年間で大きく増加したのは、「経営・管理」に該当する活動を行うために新規に入国した外国人だったと分かる⁵⁸。

表3は、「経営・管理」の在留外国人数の出身国上位5か国である。2000年以降、上位5か国の構成は、大きく変わっている。2023年は、「経営・管理」の在留者の過半数（51.5%）が中国出身者である。「経営・管理」の在留者の具体的な活動内容の内訳は公開されていないが、経済のグローバル化が急速に進展した2000年代以降、この在留資格で就労する外国人の活動内容も大きく変化したことは想像に難くない。

4-4 高度専門職

(1) 概要

在留資格「高度専門職」は、2012（平成24）年に、高度人材ポイント制度（参照：上記3（4））を内容とした「出入国管理及び難民認定法第7条第1第2の規定に基づき高度人材外国人等に係る同法別表1の「5」の下欄に掲げる活動を定める件（平成24年3月30日法務省告示第126号）」により設けられた「特定活動（高度人材）」を前身とする。2014（平成26）年に、出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（平成26年6月18日法律第74号）によって、独立した在留資格として新設された。

上記3（3）及び（4）でまとめた経緯、さらに、以下に説明する両在留資格の近似性から、在留資格「特定活動（高度人材）」は次第に「高度専門職」にその地位を譲り、最終的には「高度専門職」に事実上統合されると考えられる。

⁵⁸ 「留学」から「経営・管理」への在留資格変更者は2020年代を通じて500人前後だが（前掲（脚注44）同所）、他の在留資格からの変更者数は公表されていない。

両者の関係は次のとおりである。まず、「特定活動（高度人材）」で導入された高度人材ポイント制の制度趣旨が、在留資格「高度専門職」に承継された。次に、「特定活動（高度人材）」に関して法務省告示第126号2条が定める「高度学術研究活動」、「高度専門・技術活動」及び「高度経営・管理活動」が対象とする活動も、それぞれ在留資格「高度専門職」の「高度専門職1号イ」、同「ロ」及び同「ハ」として承継された。さらに、在留資格「高度専門職1号ハ」には、「本邦の営利を目的としない機関の経営・管理活動」も含まれることになり、活動の範囲が拡大された。

他方、在留資格「高度専門職2号」は、同「1号」のイ、ロ及びハの活動を行った者のうち、「その在留が我が国の利益に資するものとして」定められた基準⁵⁹を満たす者に付与される。在留期間は無期限となり、「高度専門職1号」の活動が継続できるほか、在留資格「教授」、「芸術」、「宗教」、「報道」、「法律・会計業務」、「医療」、「教育」、技術・人文知識・国際業務、「介護」、「興行」、「技能」又は「特定技能2号」の在留資格に該当する活動にも従事することができる。

「高度専門職」に係る在留資格には基準省令が適用されるため、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件を満たさなければならない⁶⁰。その他に、出入国管理及び難民認定法別表第1の「2」の表の高度専門職の項の下欄の基準を定める省令（平成26年12月26日法務省令第37号。以下「高度専門職基準省令」）において、招へいされる外国人本人の学歴、職歴、予定される年収などの基準が点数化され、70点以上の点数が求められる。

なお、入管法別表1の「2」の表に「高度専門職」とあることから、この在留資格は便宜上この名称が使用されることが多い。しかし、正確には、この在留資格は1号イからハ及び2号の4つの相異なる在留資格から形成されており、「高度専門職」は便宜上それらの総称として用いられる⁶¹。この在留資格を有する者は、永住許可が受けやすくなるなど出入国在留審査上の優遇措置を受けることができる。さらにその区分に応じて、配偶者の就労、親及び家事使用人の帯同、永住許可の在留条件緩和など運用上の優遇措置も受けられる。

（2）法改正及び運用変更の歴史

2000（平成12）年前後から、先進諸国では、情報技術者（IT技術者）や数学者、科学者などの専門技術者を確保するための制度が次々に導入された。例えば、アメリカでは、高度情報通信技術の中心とされていたシリコン・バレーの研究者、技術者及びその候補者など

⁵⁹ 出入国管理及び難民認定法別表第1の2の表の高度専門職の項の下欄の基準を定める省令（平成26年法務省令第37号）2条で定められている。

⁶⁰ 「特定活動（高度人材）」では法務省告示で定められていたが、「高度専門職」では法務省令（基準省令及び高度専門職基準省令）で定められている。

⁶¹ 同様の在留資格として、1号と2号の2つに分かれる「特定技能」と、1項のイからハ及び2号のイからハの6つに分かれる「技能実習」がある。このように1つの在留資格のように見えるものでもいくつかの分野に区分される在留資格は、便宜上「区分在留資格」と呼ばれることがある。これらの在留資格は、例えば、同じ「特定技能」に属する活動であっても活動を「特定技能1号」から「特定技能2号」に区分を超えて変更しようとする場合には、在留資格の変更許可が必要となる。

必要な人材を確保するために、高度技術者向けの査証である H-1B 査証の一会計年度の発給上限数をこれまでの 65,000 件から 115,000 件に増加する法案が 1998 (平成 10) 年に成立した⁶²。ドイツも、2000 (平成 12) 年 8 月に連邦内務省令により、インド人を始めとする情報通信技術者を主な対象とした「グリーンカード制度」を導入した⁶³。2009 (平成 21) 年 5 月には、EU 域内の長期的な人口減少に伴って不足が懸念される専門技術者を、EU 域外からの積極的な受け入れにより補うことを目的とした (EU の旗の色に因んだ) 「EU ブルーカード指令」が EU 加盟国の合意によって成立した。この指令に沿ってドイツでは国内法が整備され、グリーンカード制度を拡大したいわゆる「ブルーカード法」(正式名称は「高度資格保持者欧州連合指令の国内法化のための法律」)⁶⁴が 2012 (平成 24) 年 7 月に施行された (在留法 18g 条以下)。

欧米諸国と同様に日本においても、将来の高度技術者の不足に対する懸念から、情報通信技術者などの高度人材を受入れるための受け皿を設けるべきではないかとの議論が 2000 年頃から法務省入管局内で始まっていた。その中では、新たな在留資格を設けること、在留期間は場合により無期限とすることなどの意見が存在していた。そして、2004 (平成 16) 年の第 4 次出入国管理政策懇談会の報告書⁶⁵では、「専門的、技術的分野の外国人労働者の中でも、特に高度な人材については 国際的な人材獲得競争が繰り広げられており、(中略) 受け入れによる我が国への貢献は更に大きいものと思われる。こうした特に高度な人材については、(中略) 出入国管理行政としてもその受け入れ促進のために一定のインセンティブを与えるための措置など最大限の方策を講じていくべきである」として、次の措置の検討が提言された。

- ① 「特に高度な人材」の範囲の整理
- ② 一度に付与される在留期間の長期化
- ③ 特に高度な人材に係る永住許可要件の緩和等
- ④ 在留活動に制限のない在留資格の付与

報告書の提言を受けて、2005 (平成 17) 年 3 月に公表された第 3 次出入国管理基本計画⁶⁶では、既に積極的な受け入れを図っている専門的・技術的分野の外国人の中でも、各国が獲得を争うより高度な知識や技術を有する外国人など、高度人材の範囲を検討し、在留期間の伸長や永住許可要件の緩和と明確化を順次実施していくこととされた。

⁶² Margaret L. Usdansky and Thomas J. Espenshade, *The H-1B Visa Debate in Historical Perspective: The Evolution of U.S. Policy Toward Foreign-Born Workers*, in: Working Paper 11 of the Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego, 2000, pp. 9-10 (https://ccis.ucsd.edu/_files/wp11.pdf) S.1723 - American Competitiveness Act 105th Congress (1997-1998) (<https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-bill/1723>)

⁶³ BR.-Drs. 335/00 この制度は、2005 (平成 17) 年 1 月 1 日に施行された在留法により名称は廃止されたが、制度の趣旨は継承された。

⁶⁴ BT.-Drs. 17/8682 und 17/9436

⁶⁵ 同「人口減少時代における出入国管理行政の当面の課題—円滑化と厳格化の両立に向けて—」(2004 (平成 16) 年 12 月) 4 頁 (<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002483.pdf>)

⁶⁶ 法務省入管局「第 3 次出入国管理基本計画」2005 年 11 頁 (<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002455.pdf>)

2008（平成20）年7月には、高度人材の受入推進のために必要な施策の検討を目的として、内閣官房長官の下に高度人材受入推進会議が参集された。2009年5月の報告書では、「我が国が積極的に受け入れるべき高度外国人材とは（中略）国内の資本・労働とは補完関係にあり、代替することが出来ない良質な人材」であり、「我が国の産業にイノベーションをもたらすとともに、日本人との切磋琢磨を通じて専門的・技術的な労働市場の発展を促し、我が国労働市場の効率性を高めることが期待される人材」とされた。高度外国人材の受入を国家戦略のとして位置付け⁶⁷、この方向性に沿った制度の導入を進めることになった。

2010（平成22）年1月の第5次出入国管理政策懇談会の報告書では、英国、オーストラリア、カナダなどの制度を参考に、いわゆるポイント制の導入が提言された⁶⁸。これを受けて同年3月の「第4次出入国管理基本計画」でもポイント制導入の検討が明記された⁶⁹。さらに、同年6月『日本再興戦略』改訂2014においても、「高度人材の就労環境や生活環境の改善に向けて省庁横断的な取組の実施が求められている」として、「政府全体がその着実な実施に向けて取り組んでいくこと」への期待が表明された⁷⁰。そして、2012年（平成24）年5月に、告示によって「高度人材ポイント制」が導入されたことは前項で述べたとおりである。

制度が新設された当初は、企業が支払いを予定する外国人労働者の年収額が低いためにポイントの合計が基準点に届かない場合が多く、高度人材の申請許可・交付数は伸び悩んでいた。その後も、高度人材の受入促進は政府全体の課題であり続け⁷¹、2022（令和4）年9月に開催された第4回教育未来創造会議では、岸田総理大臣（当時）からの指示⁷²を受けて、関係省庁が新制度を検討することとなった。そして2023（令和5）年2月に開催された外国人材の受入・共生に関する関係閣僚会議（第15回）において新制度案が決定され⁷³、同年4月に特別高度人材制度（J-Skip）が導入された⁷⁴。

J-Skip 制度では、学歴、職歴及び年収に関する加重要件を満たせば、ポイント制とは関係なく、「高度専門職」の在留資格が付与され、さらに、「特別高度人材」として一層の優遇

⁶⁷ 高度人材受入推進会議「外国高度人材受入政策の本格的展開を（報告書）」2009年4頁
(https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3531347_po_houkoku.pdf?contentNo=1&alternativeNo=)

⁶⁸ 第5次出入国管理政策懇談会「今後の出入国管理行政の在り方（報告書）」2010年1月4頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002535.pdf>)

⁶⁹ 法務省入管局「第4次出入国管理基本計画」17頁

⁷⁰ 第6次出入国管理政策懇談会「報告書 今後の出入国管理行政の在り方」2014年9頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003063.pdf>)

⁷¹ 内閣官房日本経済再生総合事務局「外国人材の活躍推進に関する成長戦略施策の進捗状況及び高度外国人材活躍推進プラットフォームに係る取組状況」2020年3月1頁
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/foreign_talent/pdf/follow_up.pdf)

⁷² 教育未来創造会議担当室「教育未来創造会議 第4回議事録」2022年2頁
(<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kyouikumirai/dai4/gijiroku.pdf>)

⁷³ <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gaikokujinzai/kaigi/dai15/gijisidai.html>

⁷⁴ ほぼ同様の経緯で優秀な海外大学等を卒業した者が起業活動・就職活動を行うための「未来創造人材制度（J-Find）」も導入された。しかし、この制度は特別高度人材制度とは趣旨を異にするので、付与される在留資格に合わせて、別稿の「特定活動」において論じる。

措置が認められることとされた（特別高度人材の基準を定める省令（令和5年4月21日法務省令第25号）。同じ「高度専門職」の在留資格であっても、この認定を受けた「高度専門職」は、一般の「高度専門職」よりも、在留歴1年で「高度専門職2号」への在留資格変更許可申請の対象者となること、入国・在留手続の優先処理、ポイントに関わらず永住許可に要する在留期間が1年になること、年収以外の要件が免除されること、年収に応じて家事使用人を2人まで雇用可能であること、配偶者の資格外活動許可の範囲が拡大されること、出入国時の優先レーンの使用などの優遇措置が認められる。

（3）在留者数の推移と特徴

図5は、2012年から2023年までの「特定活動（高度人材本人）」、「高度専門職1号」および「高度専門職2号」の在留者数と、同資格での在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合である。これらの在留資格を有する在留者数は、2023年末時点では2.4万人で、2015年（0.38万人）と比べて6.2倍となった。同資格の在留者数が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合も徐々に高まり、2023年末の割合は4.6%だった。

2023年末時点で、高度専門職の在留者の75%を占めるのは、高度な専門・技術活動に従事する「高度専門職1号ロ」である。高度な学術研究活動に従事する「高度専門職1号イ」と高度な経営・管理活動に従事する「高度専門職1号ハ」が占める割合は、それぞれ10%程度である。特に、2015年には51人だった「高度専門職1号ハ」の在留者数は、2023年には2,219人まで増加した。「高度専門職1号」での活動がわが国の利益に資すると認められた者が該当する「高度専門職2号」は、人数及び高度専門職の在留者に占める割合ともまだ少ないが、コロナ禍以降は年20%以上増加している。なお、2012年に「高度人材ポイント制」が創設された際に高度人材に付与される在留資格は「特定活動」だったが、2014年に在留資格「高度専門職1号」と「高度専門職2号」が新設されて以降、「特定活動」で在留する高度人材は急減した⁷⁵。

フローで見ると、2023年は2,373人が新規入国者で、他の在留資格から「高度専門職」への変更許可が認められた人員は8,394人だった。変更前の在留資格の内訳は公表されていないが、「技術・人文・国際業務」や「留学」の在留者が、ポイントなどの要件を満たす（ようになった）場合に「高度専門職」に変更するケースが多いと推察される。2023年に導入されたJ-skipの利用実績は、2024年末時点では未公表である。

表3は、「高度専門職」計の在留外国人数の出身国上位5か国である。2018年と2023年では上位5か国に含まれる国は同じである。制度の創設時から中国出身者が最も多いが、2023年末時点では、「高度専門職」の在留者の過半数（65.8%）を中国出身者が占める。特に、「高度専門職2号」は82.4%、「高度専門職1号ハ」は77.0%が中国出身者である。

⁷⁵ 「特定活動（高度人材本人）」は制度上、2024年でも存続しているが、「在留外国人統計」では2019年以降、「特定活動（高度人材本人）」の人数は公表されなくなった。そのため2023年末時点での「特定活動（高度人材本人）」の在留者数は不明である。

4-5 企業内転勤

(1) 概要

在留資格「企業内転勤」は、元年改正時に新設された。この在留資格に該当する活動は、「本邦に本店、支店その他の事業所のある公私の機関の外国にある事業所の職員が本邦にある事業所に期間を定めて転勤して当該事業所において行う在留資格『技術・人文知識・国際業務』に該当する活動」と定められている。

この在留資格には基準省令が適用され、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件を満たさなければならない。

この在留資格をもって在留する者には、日本国内に本店、支店その他の事務所のある民間企業、公社、公団、各種団体に国外の支店、本店その他の事務所から転勤してくる者が含まれる。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

元年改正当初の基準省令では、駐在期間の上限が5年に限定されていたが、自国の商用者の活躍を望む外国政府からの要請もあり、1998年に規制緩和の一環として通算在留期間の制限が削除された（平成10年1月22日法務省令第4号）⁷⁶。

(3) 在留者数の推移と特徴

図6は、1990年から2023年までの「企業内転勤」の在留者数と、同資格での在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合である。在留者数は2023年末時点では1.6万人で、2000年（0.87万人）と比べて約90%増加した。コロナ禍で「企業内転勤」の在留資格者数は大きく減少したが、2023年は2017年と同程度の水準まで回復している。「企業内転勤」の在留資格者が同分野の在留者総数に占める割合は、リーマン・ショックの影響が日本に波及する直前の2008年に8.4%まで高まった後は徐々に低下し、2023年末の同割合は3.1%だった。

フローで見ると、2023年は8,443人が新規入国者で、他の在留資格から「企業内転勤」に在留資格を変更した外国人は246人であった。外国に所在する事業所の職員が日本の事業所に期間を定めて転勤し活動するための在留資格という性格上、外国で雇用された従業員の新規入国者が大半である。

表3は、「企業内転勤」の在留外国人数の出身国上位5か国である。中国と韓国出身者が多い傾向は2000年代から継続しているが、近年は、欧米諸国よりも東南アジアや南アジア出身の在留者が増えている。上位5か国の在留者数が占める割合は、62.5%である。

⁷⁶ 法務省入管局『出入国管理基本計画（第2次）』2000年Ⅲ1（1）ア
(https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/press_000300-2_000300-2-2.html#03-1)

4-6 教育

(1) 概要

在留資格「教育」は、元年改正時に新設された。この資格に該当する活動は、入管法別表1の「2」に「本邦の小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、専修学校又は各種学校若しくは設備及び編制に関してこれに準ずる教育機関において語学教育その他の教育をする活動」と定められている。

この在留資格には基準省令が適用され、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件を満たさなければならない。

この在留資格をもって在留する者には、上記教育機関で教育活動に従事する教諭が含まれる。さらに、中学校及び高等学校の語学教師（いわゆる JET プログラムによる外国語指導助手など）、インターナショナル・スクール（国際学校）の教諭にもこの在留資格が付与される。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

この在留資格の改正は、技術的な改正に限定される。例えば、元年改正で「盲学校、聾学校、養護学校」とあったものが2007（平成19）年の学校教育法の改正を受けて「特別支援学校」に置き換えられたほか、同じく学校教育法の改正によって、1998（平成10）年には小学校、中学校及び高等学校に相当するものとしていわゆる中高一貫校である「中等教育学校」が、2016（平成28）年には同じく小中一貫校である「義務教育学校」が加えられた。

2011（平成23）年には、基準省令改正により（同年7月1日法務省令第22号）基準に専門士が加えられ、専門士や高度専門士も在留資格を「教育」に変更して就職できるようになったことは、「技術・人文知識・国際業務」の項（4-1（2）イ）に記載したとおりである。

(3) 在留者数の推移と特徴

図7は、1990年から2023年までの「教育」の在留者数と、同資格での在留者が専門的・技術的分野の在留者総数に占める割合である。在留者数は2023年末時点では1.4万人で、2000年（0.84万人）と比べて約70%増加した。「教育」の在留資格者が同分野の在留者総数に占める割合は、1990年代までは6-8%だったが、他の専門的・技術的分野の在留資格者数の伸びがより大きかったためにこの割合は徐々に低下し、2023年末では2.7%だった。フローで見ると、2023年は3,454人が新規入国者で、他の在留資格から「教育」に在留資格を変更した外国人は765人であった。

表3は、「教育」の在留外国人数の出身国上位5か国である。米国出身者の数が最も多い傾向は2000年から変わらない。それに次ぐ国々も英語を母国語とする先進国が中心だが、2020年代前後からフィリピン出身者も増えている。

4-7 教授

(1) 概要

在留資格「教授」に該当する活動は、「本邦の大学若しくはこれに準ずる機関又は高等専門学校において研究、研究の指導又は教育をする活動」と定められている。元年改正前は「4-1-7」とされていた資格で、この在留資格には基準省令の適用はない。

この在留資格をもって在留する者には、大学、大学に準ずる機関、高等専門学校、大学院の教員で、必ずしも教授という肩書を有している必要はなく、准教授、講師、助教なども含まれる。なお、ここにいる「大学に準ずる機関」とは、学校教育法ではなくそれぞれ個別の特別法により設置された高等教育機関を指し、いずれも設備及びカリキュラム編制において大学と同等と認められる機関である。具体的には、防衛大学校、海上保安大学校、職業能力開発総合大学校、気象大学校など（短期）大学校という名称の教育機関のほか、大学共同利用機関、大学入試センター及び学位授与機構が含まれる⁷⁷。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

この在留資格について、元年改正以降法改正はなされていない。

(3) 在留者数の推移と特徴

1990年から2023年までの「教授」の在留者数は図8のとおりである。在留者数は2023年末時点では0.72万人で、2000年（0.67万人）と同程度である。1990年代から2000年代前半にかけて徐々に増加し、2006年の0.85万人をピークに減少傾向にある。近年の減少の理由については、まず2011年の東日本大震災の影響が考えられる⁷⁸。「教授」と「高度専門職」の要件をともに満たす者が「高度専門職」を選び在留する場合が増えた可能性も考えられるが、両方の在留資格に該当する外国人がいずれの在留資格を選択するかに関する報告等は見つけられなかった。フローで見ると、2023年は2,423人が新規入国者で、他の在留資格から「教授」に在留資格を変更した外国人は1,331人であった。

4-8 宗教

(1) 概要

在留資格「宗教」に該当する活動は、「外国の宗教団体により本邦に派遣された宗教家の行う布教その他の宗教上の活動」と定められている。元年改正前は「4-1-10」とされていた資格で、この在留資格には基準省令の適用はない。

⁷⁷ 「留学」の在留資格に定められる「留学」生の通学先としての大学などの学校及びこれに準ずる機関とほぼ共通するが、「留学」の場合は、教育機関でない大学共同利用機関、大学入試センター及び学位授与機構が含まれない。

⁷⁸ 未来工学研究所『研究者の交流に関する調査報告書』2016年80頁

(https://www.mext.go.jp/a_menu/kagaku/kokusai/kouryu/_icsFiles/afiedfile/2016/07/14/1369862_02_2_1.pdf)

この在留資格をもって在留する者には、神官、僧侶、司教、司祭、宣教師、伝道師、牧師、神父などが含まれる。

今日のように人々の価値観、ひいては宗教そのものが多様化し、様々な新興宗教も存在する中では、宗教の明確な定義が難しくなりつつある。そのため、この在留資格の範囲も次第に曖昧になり、「宗教家」や「宗教上の活動」の範囲を定めることは難しく、入国・在留の具体的な審査基準を立てることにも困難を伴う。信教の自由に配慮しつつ、近年の状況をも踏まえながら、在留資格該当性の判断が行われることになる。

（２）法改正及び運用変更の歴史

本在留資格においては、元年改正以降法改正はなされていない。

（３）在留者数の推移と特徴

1990年から2023年までの「宗教」の在留者数は図8のとおりである。在留者数は2023年末時点では0.41万人で、1990年代から徐々に減少している。フローで見ると、2023年は783人が新規入国者で、他の在留資格から「宗教」に在留資格を変更した外国人は85人であった。

4-9 医療

（１）概要

在留資格「医療」に該当する活動は、「医師、歯科医師その他法律上資格を有する者が行うこととされている医療に係る業務に従事する活動」と定められている。国民の生命・財産の案点を図る上で重要な役割を果たす業務として特定の資格者に業務を独占させるために、法律上一定の義務が課されるいわゆる業務独占資格を有する者のみが従事することが許されている。

元年改正前は存在しない在留資格だが、個別判断により、「4-1-16-3」による入国・在留が認められていた⁷⁹。この在留資格では、基準省令において医師及び歯科医師以外の職種が規定されているほか、医師と歯科医師以外の職種においては在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件を満たさなければならない。いずれの職においても、その医療行為を実施するための日本法上の国家資格又は都道府県知事により付与される資格を取得していることが条件となる。

この在留資格をもって在留する者には、入管法別表1の「2」に明記されている医師と歯

⁷⁹ 戦前日本が統治していた台湾及び朝鮮半島の出身者の中には日本の医師免許を取得した者が少なくなく、その免許所持者が医師として日本への入国・在留を希望した場合は、へき地医療に従事しようとする場合に限り、在留資格「4-1-16-3」をもって許可していた。しかし、当時の入管法令の運用は内部審査基準である「規準」において行われていたため、当時の運用を示す公表資料は見当たらなかった。参照：朝日新聞デジタル版（2010年3月30日）

（<http://www.asahi.com/special/kajin/TKY201003300340.html>）

科医師のほか、「その他法律上資格を有する者が行うこととされている医療に係る業務」として、薬剤師、保健師、助産師、看護師、准看護師、歯科衛生士、診療放射線技師、理学療法士、作業療法士、視能訓練士、臨床工学技士及び義肢装具士が基準省令において定められている。医師以下のこれら資格は、都道府県知事により付与される准看護師を除き、全て国家資格である。

（２）法改正及び運用変更の歴史

本在留資格においては、元年改正以降法改正はなされていない。

基準省令は、他の法律において職種の呼称が変更されたことに伴う技術的改正のほか、「構造改革特区の第２次提案に対する政府の対応方針」（平成 15 年 2 月 27 日構造改革特区推進本部決定）においていわゆるへき地医療を行う外国人医師等の稼働先が、従来「診療所」（病床数 19 床以下（医療法 1 条の 5 第 2 項）。通称「クリニック」）に限定されていたものが「病院」（同 20 床以上（同条 1 項））に拡大されたことに伴い改正された（平成 16 年 2 月 27 日法務省令第 12 号）⁸⁰。

（３）在留者数の推移と特徴

1990 年から 2023 年までの「医療」の在留者数は図 8 のとおりである。在留者数は 2023 年末時点では 0.25 万人で、2000 年代以降大きく増加した。フローで見ると、2023 年は 82 人が新規入国者で、他の在留資格から「医療」に在留資格を変更した外国人は 413 人であった。在留資格変更者には、「留学」の資格で大学・専門学校で学んでいた外国人（2023 年 245 人）や経済連携協定（EPA）に基づく外国人看護師候補者の合格者（2010 年以降毎年数十人程度）が多く含まれる。

4-10 研究

（１）概要

在留資格「研究」に該当する活動は、「本邦の公私の機関との契約に基づいて研究を行う業務に従事する活動。ただし、在留資格『教授』に該当するものを除く。」と定められている。

元年改正前は存在しなかった在留資格だが、個別判断により「4-1-16-3」による入国・在留が認められていた。この在留資格には、基準省令が適用され、在留資格該当性に加えて基準省令に定められた要件を満たさなければならない。

この在留資格をもって在留する者には、大学など教育機関以外の試験所、調査所、研究所などにおいて研究活動に従事する者が含まれる。

⁸⁰ 法務省入管局『平成 16 年版 出入国管理』2004 年 104 頁
(<https://www.moj.go.jp/content/000001937.pdf>)

（２）法改正及び運用変更の歴史

この在留資格については、元年改正以来法改正はなされていない。

ただし、基準省令が課していた「研究について３年以上の経験」という要件は、研究者の積極的な受入れを図るため、1999（平成 11）年 8 月 10 日に改正され、修士の学位を有する者は研究の経験がない場合でも経歴に関する要件を満たすこととされた⁸¹。

（３）在留者数の推移と特徴

1990 年から 2023 年までの「研究」の在留者数は図 8 のとおりである。在留者数は 2023 年末時点では 0.13 万人で、2002 年の 0.34 万人をピークに減少傾向である。近年の減少の理由については、「教授」と同様に東日本大震災の影響や「高度専門職」での在留者が増えた影響も考えられるが、2000 年代に減少した理由は明らかでない。フローで見ると、2023 年は 253 人が新規入国者で、他の在留資格から「研究」に在留資格を変更した外国人は 216 人であった。

4-1-1 芸術

（１）概要

在留資格「芸術」に該当する活動は、「収入を伴う音楽、美術、文学その他の芸術上の活動。ただし、在留資格「興行」に該当するものを除く。」と定められている。元年改正前は「4-1-8」とされていた資格で、この在留資格には基準省令の適用はない。

この在留資格をもって在留する者には、本邦において創作活動を行う作曲家、画家、彫刻家などの芸術家、芸術分野における指導に従事する者が含まれる。同種の活動であっても、収入を伴う事業を運営する活動や報酬を受ける活動に該当しない場合は、「文化活動」の在留資格が該当する。人々の価値観や表現手段が多様化する社会において、在留資格「芸術」への該当性の判断も困難になっている。

（２）法改正及び運用変更の歴史

この在留資格については、元年改正以降法改正はなされていない。

（３）在留者数の推移と特徴

1990 年から 2023 年までの「芸術」の在留者数は図 8 のとおりである。在留者数は 2023 年末時点では 580 人で、1990 年代以降微増傾向にある。フローで見ると、2023 年は 378 人が新規入国者で、他の在留資格から「芸術」に在留資格を変更した者は 61 人であった。

⁸¹ 法務省入管局『平成 15 年版 出入国管理』2003 年 111 頁
(<https://www.moj.go.jp/isa/content/930002473.pdf>)

4-12 報道

(1) 概要

在留資格「報道」に該当する活動は、「外国の報道機関との契約に基づいて行う取材その他の報道上の活動」と定められている。元年改正前は「4-1-11」とされていた資格で、この在留資格には基準省令の適用はない。

この在留資格をもって在留する者には、テレビ、ラジオ、新聞、雑誌などの媒体の記者、カメラマン、技術担当者などが含まれる。

媒体の多様化やフリーランスといわれる自営業者も増えたことで報道の明確な定義が難しくなり、この在留資格の範囲も次第に曖昧になっている。例えば、個人配信の場合、収益を伴う活動であることには相違ないが、入管法別表1の「1」の「報道」にある「外国の報道機関との契約に基づいて行う取材その他の報道上の活動」に該当するかは疑問なしとしない。

(2) 法改正及び運用変更の歴史

この在留資格については、元年改正以降法改正はなされていない。

(3) 在留者数の推移と特徴

1990年から2023年までの「報道」の在留者数は図8のとおりである。在留者数は2023年末時点では212人で、1990年代以降微減傾向にある。フローで見ると、2023年は30人が新規入国者で、他の在留資格から「報道」に在留資格を変更した外国人は13人であった。

減少の背景には、日本のバブル経済の破綻とそれに続く「失われた30年」の間に、報道の中心が日本から他のアジア諸国に移ったという事情があったともいわれる⁸²。

4-13 法律・会計業務

(1) 概要

在留資格「法律・会計業務」に該当する活動は、「外国法事務弁護士、外国公認会計士その他法律上資格を有する者が行うこととされている法律又は会計に係る業務に従事する活動」と定められている。

元年改正前は存在しない在留資格であるが、個別判断により「4-1-16-3」による入国・在留が認められていた。この在留資格には基準省令が適用され、在留資格該当性に加えて基準省令により業種が制限されている。

この在留資格をもって在留する者には、法律又は会計業務に属する業務のうち、個別法によっていわゆる業務独占とされている業務に従事する者が該当する。この在留資格の対象

⁸² 日本外国特派員協会ウェブサイト「日本外国特派員協会の歴史」

(<https://www.fccj.or.jp/article/rekishi>)。同旨：江口浩「在日外国報道機関」国際メディア・コミュニケーション研究所国際情報発信研究会『日本の国際情報発信研究シリーズ 日本における海外報道機関記者(1)』2007年67頁 (<https://repository.tku.ac.jp/dspace/bitstream/11150/186/1/komyu25-05.pdf>)

として、入管法では、外国法事務弁護士及び外国公認会計士だけが規定されているが、基準省令によって、「その他法律上資格を有する者が行うとされている法律又は会計に係る業務に従事する活動」の対象となる資格として、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、公認会計士、税理士、弁理士、海事代理士（以上国家資格）及び都道府県知事によって付与される資格である行政書士が限定列挙されている⁸³。

（２）法改正及び運用変更の歴史

外国法事務弁護士は、1986（昭和61）年に制定された外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法（昭和61年5月23日法律第66号）⁸⁴により導入された。外国公認会計士も、同法附則による公認会計士法の改正により導入された（同法16条の2）。

この背景には、日本の経済発展や国際情勢の変化、当時の貿易摩擦問題も背景として、外国弁護士や外国公認会計士が日本において、一定の範囲の法律事務を取り扱うことができるようにとの欧米諸国からの要望があった⁸⁵。

元年改正以降、法改正はなされていない。

（３）在留者数の推移と特徴

1990年から2023年までの「法律・会計業務」の在留者数は図8のとおりである。在留者数は2023年末時点では159人で、1990年代以降微増傾向にある。フローで見ると、2023年は5人が新規入国者で、他の在留資格から「法律・会計業務」に在留資格を変更した外国人は19人であった。

4-14 外交

（１）概要

在留資格「外交」に該当する活動は、「日本国政府が接受する外国政府の外交使節団若しくは領事機関の構成員、条約若しくは国際慣行により外交使節と同様の特権及び免除を受ける者又はこれらの者と同一の世帯に属する家族の構成員としての活動」と定められている。

元年改正前は「4-1-1」とされていた資格で、この在留資格には基準省令の適用はない。

⁸³ それぞれの資格付与要件及び業務上の義務は、それぞれその職種名を冠した日本の個別法（例：弁護士法、司法書士法、弁理士法。ただし、外国法事務弁護士及び外国公認会計士に関しては次項（2）記載のとおり）において個別に規定されている。

⁸⁴ 2022（令和4）年に「外国弁護士による法律事務の取扱い等に関する法律」と名称が変更された。

⁸⁵ 外国法事務弁護士登録者数は、制度導入以来増加してはいるものの、2023年4月末時点で弁護士は458人（日本弁護士連合会『弁護士白書2023年版』24及び59頁）、外国公認会計士（2023年末時点）は2人、在留資格「法律・会計業務」をもって在留する外国人は159人（2023年末時点）である。制度導入時の議論が前提とした需要が存在しなかったという事実が制度導入後に明らかになったが、「需要」の可能性に応じるための枠組の準備や新制度導入時の熟議の重要性を認識させた実例であろう。

この在留資格をもって在留する者には、以下の者が該当する。

- 駐日外国大使館の大使、公使、参事官、書記官、理事官などの職員
- 駐日外国総領事館の総領事、領事、副領事などの職員（名誉領事は含まれない）
- 国際連合の事務総長、事務次長、同専門機関の事務局長など
- 国家元首⁸⁶、閣僚、議会議長など

なお、台北駐日経済文化代表処及び駐日パレスチナ常駐総代表部の職員⁸⁷、国際連合及びアメリカ合衆国の軍関係者⁸⁸は、本項の「外交」及び次項の「公用」の在留資格対象者には該当しない。

在留資格「外国」の在留期間は「外交活動を行う期間」とされているが（入管法施行規則別表2の外交の項の下欄）、過去の実例が示すとおり、日本国政府においてペルソナ・ノン・グラータ（好ましからざる人物）として国外退去を求められた場合、対象者はそれに従わなければならない。

（2）法改正及び運用変更の歴史

元年改正以降法改正はなされていない。

（3）在留者数の推移と特徴

図9は、2012年から2023年までの「外交」の在留者数である⁸⁹。在留者数は2012年以降概ね7千～8千人前後で推移していたが、2023年（6,076人）は前年比約20%減少した。

4-15 公用

（1）概要

在留資格「公用」に該当する活動は、「日本国政府の承認した外国政府若しくは国際機関の公務に従事する者又はその者と同一の生態に属する家族の構成員としての活動。ただし、在留資格「外交」に該当するものを除く。」と定められている。

元年改正前は「4-1-2」とされていた資格で、この在留資格には基準省令の適用はない。

⁸⁶ いわゆる国家元首に対しては、その所属国において旅券を発給しない国際慣行があり、出入国審査も行われない。

⁸⁷ 日本国政府が接受した外国政府の外交使節若しくは領事機関又は条約若しくは国際慣行により外交使節と同様の特権及び免除を受けるものとは認められていないが、その職員と家族には「特定活動」の在留資格が付与される（特定活動告示3号及び4号）。

⁸⁸ 「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定3条2項」及び「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定9条2項」の規定により、旅券及び査証に関する日本国の法令の適用から除外され、日本の入管法の適用がない。ただし、実際に出入国する者がこれらの協定該当者に該当する者であるかどうかの確認は行われる。

⁸⁹ 「外交」の在留者数は、2012年以降は「在留外国人統計」の在留資格別「総在留外国人」から確認できる。2011年以前は、外交旅券を所持する者は外国人登録の申請を義務付けられていなかったため、「在留外国人統計」に含まれない。

この在留資格をもって在留する者には、以下の者が該当する。

- 日本国政府との公の用務のため外国政府又は国際機関から派遣される者
- 外交使節団・領事機関の事務及び技術職員並びに役務職員
- 日本に所在する国際機関の職員

（２）法改正及び運用変更の歴史

元年改正以降法改正はなされていない。

ただし、2011（平成23）年に、2009（平成21）年に公布された在留カードその他の新たな在留管理制度の導入を中心とする改正入管法を実施するための改正入管法施行規則⁹⁰（平成23年12月26日法務省令第43号）により、在留資格「公用」に付与されていた「公用活動を行う期間」が、5年、3年、1年、3月、30日又は15日に改正された⁹¹。

（３）在留者数の推移と特徴

図9は、2012年から2023年までの「公用」の在留者数である⁹²。在留者数は2012年の8,468人をピークに徐々に減少し、2023年（3,769人）は前年比約40%減少した。

5 おわりに

本稿では、専門的・技術的分野の在留資格を中心に在留資格制度の本来の理念を確認し、2000年代以降、制度の理念型が変容したさまをみてきた。すなわち、外国人の受入れに関して、専門的・技術的分野においては積極的に、それに該当しない分野においては慎重に検討するという当初の理念は、法務省入管局や入管庁が、各界からの要望に対して、省令、告示及び内規によって柔軟に応じてきた結果、著しく変容したといえるだろう。専門的・技術的分野の在留資格の理念型が蚕食されてきた過程ともいえるかもしれない。

その正当性や妥当性に関しては様々な議論の余地がありうるが、現在の在留資格制度や専門的・技術的分野の在留資格の範囲は、内閣や法務省を中心とした関係省庁の諮問委員会における答申、各界からの要望や提言を集約した報告書、当事者の要望を踏まえた国会議員からの照会や要望が反映された結果に他ならない。本稿でみた過程を経て在留資格制度が変容した要因としては、外国人に対する入国・在留の許否判断は国家主権の発現であり、国

⁹⁰ 正式名称は「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する等の法律の施行に伴う法務省関係省令の整備及び経過措置に関する省令」

⁹¹ 改正の背景には、在留資格「外交」又は「公用」を有する大使館員及び総領事館員並びにそれらの家族による犯罪行為、不法就労その他の入管法違反行為に対して十分な対応が見られなかったという事情があり、関係条約上接受国が比較的制限を設けやすい「公用」においてかかる措置が採られた（参照：出入国管理法令研究会編『外国人の入国・在留資格案内 実務のポイントと立証資料』（第2版）日本加除出版2024年374頁（福山宏執筆））。

⁹² 「公用」の在留者数は、2012年以降は「在留外国人統計」の在留資格別「総在留外国人」から確認できる。2011年以前は、公用旅券を所持する者は外国人登録の申請を義務付けられていなかったため、「在留外国人統計」に含まれない。

家の自由裁量であるとの基本的な考え方があり、このような考え方が様々な利害関係者に関与の余地を与えたとする見方もある。すなわち、入管行政では、立法と法律の執行（行政）の両面において、非常に幅広い裁量権が存在するために、かえって基本的立場を定めることができず、様々な「力学」に基づく影響を受けやすいということでもある。

元来個別・具体的な事案への対応に過ぎなかったものが、一般化・抽象化され、期せずして政策論に転化するということは少なからず起こり得る。例えば、専門的・技術的分野に該当しないとの理由で申請をしても不許可の見込みが高い現実を前に、関係者が許可を求めて各方面に働きかけた場合、行政側が個別事案として要請に応じることは往々にしてある。このとき行政は、統一性や処分の平等性の観点から、他の同種事案への対応も検討せざるを得ない。その結果、許可の範囲が当該個別事案のみならず同種の事案全般に及べば、過去に専門的・技術的分野には該当しないとされた活動であっても許可せざるを得なくなる。そして、関連する内規、告示、省令、最終的には法令そのものも改正されることにより、許可範囲拡大という方針の法定化に至ることにもなりうる。本稿を通じてみてきた「専門的・技術的分野」に関わる制度が当初の想定とは乖離する方向に拡大されていった経緯も、ある時点までは堅持されていた当初の理念が事実上突き崩されて変容した過程にはほかならない。

様々な意味において、外国人政策の意思形成過程に対する政治的力学の影響が大きな国の典型例は、ドイツであろう。ドイツでは、基本法（事実上の憲法）上外国人の受入れと在留の管理を定める法律は競合的連邦立法事項⁹³（同法 74 条 1 項 4 号）であるのに対して、法律の実施は州の事務とされている（同法 83 条）。外国人法制・政策が各政党によって選挙戦術として利用される結果、連邦においても州においても、行政が機能不全に陥り立法府が利害調整機能を果たせなくなってしまうことがしばしば起こる。さらに、連邦と州の双方で政権与党の構成が頻繁に変わるため、選挙公約を実現しようとする連邦及び州政府の方針も連立構成が変わる都度大きく揺れ動いてきた⁹⁴。結果、連邦及び州が外国人法制・政策の策定・実施過程において生じた問題の解決を司法府、特に連邦憲法裁判所の権威に過度に依存する状況が長く続いてきた（補論 3）⁹⁵。

特に 2010 年代後半以降、人道的対応を理由に外国人の受入れに積極的な姿勢を示す政党が政府を構成する州においては、本来であれば在留法の退去強制事由に該当し退去強制となるべき外国人に仮放免許可や在留許可を付与することで在留を認めるなどの運用がなされるようになり、州ごとに在留法の運用の不統一が生じてきた⁹⁶。これに呼応するかのよう

⁹³ 連邦が立法措置を採った場合、連邦法が優先するとされる事項。ただし、州の代表から成る連邦参議院の同意を要する（同条 2 項）。

⁹⁴ ドイツ某州内務省外国人法・難民法担当職員からの情報提供による。

⁹⁵ 福山宏「出入国管理及び難民認定法（入管法）の構造と行政的理解」広渡清吾／大西楠テア編著『移動と帰属の法 変容するアイデンティティ』岩波書店 2022 年 137-138 頁。補論 3 に述べた入国法制定過程における混乱はその典型例である。

⁹⁶ 在留外国人にドイツ語コースの受講義務を課すことにより外国人の社会統合を促進することを内容とし、日本でも評価されることが多い 2004 年在留法の法案作成を担当した当時の連邦内務省外国人・難民局法規課長からの情報による。なお、外国人の入国・在留を管理する法律の州ごとの運用の差は、以前から問題視されており、概括的な規定が多かった 1965 年外国人法の全面改正法である 1990 年法の制定の

に、連邦では、好調な経済を反映した専門的・技術的労働力の大幅な不足への対策を理由として累次の在留法改正法が成立し、施行された（補論 4）。

シュルツ政権⁹⁷の下で 2023（令和 5）年 8 月に成立した専門技術者移民受入再拡大法（在留法改正法）の該当部分の施行により、2024（令和 6）年 3 月には在留法 16 g 条が新設された。一定の要件を備えた仮放免中の者、難民認定申請者及び難民不認定者を含む出国義務を有する者が一定水準の職業訓練に従事する場合に、正式な在留許可が付与されることになった⁹⁸。

ところが、2025（令和 7）年 2 月の連邦議会選挙で第二党に躍進した排外的極右大衆迎合政党の「ドイツのための選択枝」（AfD）への対抗上、キリスト教民主・社会同盟（CDU-CSU）と中道左派ドイツ社会民主党（SPD）の連立政権は、増加する難民認定申請に対応するために連邦移民・難民庁を増員し、退去強制事由に該当する外国人の強制送還を進める方針に転換した⁹⁹。

米国では、第一期トランプ政権下の「バイアメリカン・ハイヤーアメリカン」大統領令（Presidential Executive Order on Buy American and Hire American）によって、専門職向けの H-1B 就労ビザの付与が最熟練技能者を優先する制度に変更され、変更後の 2017-2018 年は同ビザの新規発給数が急減した。

上記の例のように諸外国でも、高技能労働者の在留要件が政権の意向を受けて転換されることは珍しくない。しかし、日本の場合は、政治サイドからのトップダウンよりも、入管庁などの行政サイドが各界からの要望を受けて、省令、告示及び内規によって柔軟に応じ、実質的な既成事実化ののちに法令の改正に至るというボトムアップ型の変容であったことは付記する必要があるだろう。

補論 1 上陸審査と在留資格の関係

入管法 7 条 1 項では、上陸を許可されるための要件を次のように定めている¹⁰⁰。

1 号 所持する旅券及び、査証が必要な場合には、その旅券に与えられた査証が有効である

隠された目的の一つは、その非常に詳細な規定によって州の裁量の幅を狭めることによって州ごとの差を縮小することであった。2004 年法もその考え方を継承しているはずであったが、本文記載のとおり、実際の運用は立法趣旨どおりではない。

⁹⁷ 中道右派と中道左派の大連立政権であったメルケル政権を継いだ中道左派の社会民主党、環境政党である緑の党及び中道の自由民主党の連立政権であった。

⁹⁸ Bundesgesetzblatt Teil I, 2023, Nr. 217, S.S 13 f. und 25 (Artikel 12(1))

⁹⁹ „Deutschlands Zukunft gestalten Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 18.

Legislaturperiode“, 2025, SS. 109 und 150 これは、キリスト教民主同盟（CDU）、キリスト教社会同盟（CSU）（バイエルン州以外の全州で活動する CDU 及びバイエルン州のみで活動する CSU は、姉妹党の関係にあり、連邦議会内においてはキリスト教民主・社会同盟として統一会派を形成している）及び社会民主党（SPD）の第 18 会期における 2025 年 5 月の連立協約である。本文中の説明事項はこの協約に定められているが、連立与党間の意見の相違があり、具体化は今後の課題となっている。

¹⁰⁰ ただし、上陸の申請をした外国人が、みなし再入国許可を含む再入国許可を受けている場合や難民旅行証明書を所持している場合は、1 号及び 4 号のみの審査となる。

こと

- 2号 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、在留資格に該当し、かつ、法務省令において定められた基準を満たすこと
- 3号 申請に係る在留期間が法務省令の規定に適合すること。ただし、在留期間更新許可申請を排除するものではない。
- 4号 入管法5条1項各号に定める上陸拒否事由のいずれにも該当しないこと

このうち、特に重要なのは2号である。まず、申請人が日本国内で行おうとする活動が在留資格に該当すること（在留資格該当性）が必要とされる¹⁰¹。次に、基準省令で定めた要件の適用を受ける在留資格の場合、即ち入管法別表1の「2」及び「4」の表に該当する在留資格の場合、基準省令が定めた基準を満たすこと（基準適合性）が上陸許可の要件となる。この意味において、基準省令の適用を受ける在留資格は、在留資格該当性と基準適合性という二重の制限が掛けられることになる。

補論2 就労資格証明書

各在留資格をもって在留する者の法的地位に何ら影響を与えるものではないが、関連する制度として就労資格証明書制度がある。

この制度は、元年改正において新設された。元年改正では、数字で表示されていた在留資格が、それぞれその内容を示す単語で表現する新たな在留資格に変更された。その際、当該外国人が収入を伴う活動や報酬を得る活動に従事することができる法的地位を有する者であるかどうかを証明し、又は確認するための手段として就労資格証明書を発行することとなった¹⁰²。

就労資格証明書とは、在留外国人からの申請に基づいて、その者が行うことができる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「就労活動」）を法務大臣が証明する文書である（入管法19条の2第1項）。この証明書は、日本国内で就労することが認められた外国人を対象に発行され、対象者には、いわゆる就労資格（入管法別表1の「1」及び「2」の表に掲げられた在留資格）を有する者だけでなく、居住資格（同別表2に掲げられた在留資格）を有する者、非就労資格（同別表1の「3」及び「4」の表に掲げられた在留資格）であっても資格外活動許可を得た者、在留資格「特定活動」（同別表1の「5」に掲げられた在留資格）を有する者のうち就労活動が認められたもの及び特別永住者が含まれる。

この制度の趣旨は、外国人本人はもとより、外国人の採用を考える雇用主の利便性にある。外国人が日本国内で合法的に就労できるか否かは、旅券上の上陸許可証印、中長期在留者の場合は在留カード、特別永住者の場合は特別永住者証明書、資格外活動の場合には旅券上の

¹⁰¹ 例えば、大学への形式的な入学後に即「留学」、日本人との婚姻届の受理後に即「日本人の配偶者等」等の在留資格が付与されるのではなく、各在留資格が定める実質的な活動を行おうとすることを前提として初めて在留資格の付与対象となる。

¹⁰² 1989（平成元）年12月7日参議院法務委員会股野景親法務省入管局長答弁（第116回国会会議録参議院法務委員会第3号5頁 <https://kokkai.ndl.go.jp/txt/111615206X00319891207/30>）。

証印又は在留カードの裏面の記載によって確認することができる。しかし、具体的な許可内容は、入管法の別表に記載される各在留資格の活動を参照しなければ明確でない場合もある。そこで、入管法は、雇用主（になろうとする者）と外国人の双方の利便を図るために、外国人が希望する場合には、その者が行うことができる就労活動を具体的に記した就労資格証明書を交付し、許可内容を確認できるようにしている。ただし、外国人が日本国内で就労活動に従事できるか否かは、在留資格の種類や資格外活動許可の有無によって決定される。すなわち、就労資格証明書は外国人の就労活動を許可する形成効は有さず、確認効を有するのみであり、これがなければ就労活動を行えないというものではない¹⁰³。

「就労資格証明書交付申請」を行った人員と交付人数（申請に対して「適当」とされた者）は、「出入国管理統計」において地方出入国在留管理局管内別に公表されている¹⁰⁴。数値が公表されている2006年以降、2008年の2.7万件をピークに申請人員数は減少傾向にあり、2023年は4,666件だった。東京出入国在留管理局管内と名古屋出入国在留管理局管内での申請者数が約80%を占めている。

なお、この証明書は、本来の趣旨とは異なり、同じ在留資格内で転職（転籍）をした者が、在留期間内に転職（転籍）先でそれまでと同様の就労活動に従事することが入管法上許容されていることを証明するための手段、すなわち、事実上の転職（転籍）許可書として使用されることが多いようである¹⁰⁵。

補論3 ドイツにおける点数制導入の挫折と復活導入

ドイツは、20世紀末まで「ドイツ連邦共和国は移民受入国ではない（Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Einwanderungsland.）」¹⁰⁶との立場を堅持していた。しかし保守・中道勢力から左派勢力へと連立構成が変化した連邦政府が、1998（平成10）年10月には生地主義的要素を採り入れた国籍法改正を行うなど、その姿勢を変化させていった。

2004（平成16）年には、現行の出入国在留管理法である在留法の制定及び関係法の改正を内容とする一括法である入国法（略称はZuwanderungsgesetz）¹⁰⁷が制定された。入国法

¹⁰³ 入管法は、就労資格証明書を提示しないことで雇用の差別等の不利益な扱いをしてはならない旨、規定している（同法19条の2第2項）。

¹⁰⁴ 申請が「不適當」とされた者の割合は毎年概ね1%未満である。在留資格別の人員数は公表されていない。

¹⁰⁵ 就労資格証明書は、導入直前に頓挫した「雇用許可制」（福山・橋本（脚注1）19頁）の代替的役割を担うものとして機能しているように見えるため、当初から雇用許可を目的として導入されたのではないかとの推測も成り立ち得るが、両者の関係性や立法担当者の意図を示す資料は見当たらない。

¹⁰⁶ この標語は、2000年1月1日の新国籍法施行に伴って廃止された帰化指針

（Einbürgerungsrichtlinie vom 15. Dezember 1977 (GMBL 1978 S. 16, ber. S. 27) geändert durch RdSchr. des BMI vom 20. Januar 1987 (GMBL S. 58) 連邦及び州内務大臣の帰化許可に関する合意文書）の2.3及び1990年7月9日の連邦領域における外国人の入国及び在留に関する法律によって廃止された1965年4月28日の外国人法8条の永住権に関する規定に関連して公表されていた永住権の付与に関する原則（Grundsätze für die Erteilung der Aufenthaltsberechtigung）3・2において定式化されていた。それ以外の法律その他の行政規則では明文化されておらず、保守政党の政治目標に過ぎなかったが、政治的議論の中で繰り返し用いられたため、事実上の通用力は強かった。

¹⁰⁷ この法律では、移住・移民を表す **Einwanderung**（元来はある場所に入り込むこと）という用語を意

の主要部分を占める在留法は、ドイツに長期在留を予定する外国人に対して、ドイツ語学習とドイツの制度について学ぶ統合課程受講権及び義務を課したことで知られている¹⁰⁸。さらにこの法律では、高度人材を受け入れる点数制も導入される予定だったが、制度の導入をめぐる政府・議会は混乱し、点数制の導入は見送られた。しかし、2023（令和5）年には医療・介護分野や情報通信分野の人材不足を解消するために、カナダを範とした点数制を導入するための法律が成立し、2024（令和6）年6月から施行されている。以下、ドイツでの点数制の導入をめぐる混乱と挫折、再検討と導入の経緯について簡単にまとめる。

入国法の原型となった連邦政府提出法案は、2002（平成14）年3月に連邦議会を通過したが、同年3月、州の代表からなる連邦参議院での法案採決が紛糾し、憲法問題に発展した。すなわち、保革大連立政権を構成していた各州政府の棄権が相次ぐ中、同じく保革大連立政権を構成していたブランデンブルク州の投票の際、同州の厚生労働大臣（中道左派）の「賛成」発言に対し同州の内務大臣（右派）が「反対」を表明した。そのため、中道左派の議長（ベルリン市長・州首相）が、ブランデンブルク州の首相（中道左派）に同州としての賛否を質したところ、首相は「州首相としてブランデンブルク州は賛成である旨宣言する」と発言した。そこで議長は、同州が法案に統一的に賛成票を投じたと認め、法案の可決成立を判断した。

この入国法案は、連邦大統領（中道左派）が3か月間逡巡した後に署名し、公布された。しかし、連邦大統領は、連邦参議院議長の議事進行を強く批判する声明を発表し、入国法の制定手続の憲法適合性に関して連邦憲法裁判所の判断を仰ぐべきとの意見を付した¹⁰⁹。同年12月、中道右派が政権を握る各州政府が提起した違憲確認訴訟において、連邦憲法裁判所は、連邦参議院におけるブランデンブルク州の上記投票が不統一に行われたものと認定し、連邦参議院における投票は違憲無効、したがって、この法律も違憲無効との判決を下した¹¹⁰。これに対し連邦政府は、2003（平成15）年1月に、当初案とほぼ同内容の法案を再提出し連邦議会を再度通過させたが、野党が多数を占めていた連邦参議院で法案は否決された。その後、両院協議会で漸く妥協案がまとまったが、各種基準の配点の合計点数により許否を判断する点数制に関する条項は削除された。それ以外の点では退去強制手続の厳格

図的に避けて、来訪を表す **Zuwanderung**（元来はある方向に向かうこと）という限定的な意味を持つ用語が用いられた。

¹⁰⁸ この法律は、労使、支援団体、各宗派の宗教団体の代表者、外国人法の研究者、国際機関の代表者並びに弁護士からなる専門家委員会の答申を骨格とし、日本では外国人に対する統合課程（ドイツ語学習）受講義務などが評価されることも多い。さらに、ドイツでは帰化許可に際してドイツの法律制度、政治、文化に関する試験が課され、例題は連邦移民・難民庁のウェブサイトでも公表されている。

(<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/staatsangehoerigkeit/einbuengerung/einbuengerung-node.html> <https://oet.bamf.de/ords/oetut/f?p=514:1:0>)

¹⁰⁹ Der Bundespräsident, „Erklärung von Bundespräsident Johannes Rau zur Ausfertigung des Zuwanderungsgesetzes am 20. Juni 2002 im Schloss Bellevue in Berlin“ (https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Johannes-Rau/Reden/2002/06/20020620_Rede.html)

¹¹⁰

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/12/fs20021218_2bvf00102.html

化を除きほぼ原型のままの修正案が、2004（平成16）年7月に両院で可決された。そして連邦大統領の署名を経て、入国法は8月に公布、翌年1月から施行された。

以上の過程で点数制が削除されたのは、法案の成立を優先させた連邦の中道左派の連立政権が野党第一党の中道右派のキリスト教民主・社会同盟に歩み寄ったためである。即ち、「ドイツ連邦共和国は移民受入国ではない」を党是とし、外国人の受入れ制限を指向してきたキリスト教民主・社会同盟は、外国人労働者の受入れを前提とし、それを機械的に行おうとする点数制に対して、たとえ基準点を上回ったとしても就労先が確定していない不安定な状況にある外国人の入国を認めれば外国人が無制限に国内に流入し、不法残留外国人が国内に滞留する端緒となるとの懸念を明らかにしていた¹¹¹。

近年でも移民受入れの象徴のようにみられる点数制に対する保守政党の反発は強く、同じ議論が2023（令和5）年にも繰り返された。2023（令和5）年4月、連邦政府が提出した専門能力を有する外国人の就職活動及びその後の試用期間における限定的労働を認めるチャンス・カード（Chancenkarte 求職在留許可書）（在留法20a条）及びそれに付随した点数制、すなわち、ドイツ語の能力別、英語能力の有無、学歴別、職業に関係した資格別、年齢別、過去の在留歴に応じて配点された点数の合計点により同カードの交付の可否を決定すること（同20b条）を内容とした法律¹¹²が成立し、2023年8月18日の専門技術者移民受入再拡大法（在留法改正法）¹¹³としてその該当部分が2024（令和6）年6月から施行されている。

専門技術者移民受入再拡大法は、中道左派の社会民主党、環境政党である緑の党及び中道の自由民主党の連立のシュルツ政権下で成立したが、野党は、同法が非熟練労働者の導入に繋がり、専門労働者不足問題の解決にはならない（中道右派のキリスト教民主・社会同盟）、家族呼寄せの簡易化は評価するが、その利益を享受できるのは専門技術者に限定されるので来独者の階層化を助長する（左派の左翼党）などの理由から、法案に反対票を投じた¹¹⁴。

補論4 ドイツの在留法改正法（2019年以降）

2019年7月に「職業訓練及び雇用の際の仮放免に関する法律」（在留法改正法その1）が成立した。この法律は、熟練職業訓練を受けようとする外国人のための職業訓練仮放免許可

¹¹¹ Bundesrat, „Einigungsvorschlag zur Zuwanderung“ vom 30. 06. 2004
(<https://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2004/143-2004.html>)

¹¹² BT-Drs. 20/6500 日本では、就職活動、就職内定、採用に至る過程に対しては、在留資格「特定活動」（指定内容は「就職活動」もしくは「採用待機」）が付与され、正式採用までの間業務に携わり報酬が発生する場合には資格外活動の許可も付与される。しかし、試用期間と正式採用の区別はなく、試用期間に入った時点で「技術・人文知識・国際業務」や「技能」など活動内容に応じた在留資格が付与される。

¹¹³ Bundesgesetzblatt Teil I, 2023, Nr. 217, S. 18 ff.

¹¹⁴ Deutscher Bundestag, „Gesetzentwurf zur Fachkräfteeinwanderung angenommen“ 2023
(<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw25-de-fachkraefte-954400>) 連立3党のうち社会民主党及び緑の党は、2002年に挫折した点数制を含む法案を提出した当時の連邦の連立与党である。大衆迎合的極右排外主義政党「ドイツのための選択肢」も、若年層の失業率の高さを背景に、社会統合及び能力向上の見込みのないここにあらざるべき者達への対応を大幅に見直し、国内労働者の活用を推進すべきとして反対票を投じた。

を受けている者、又は持続可能な雇用によって自ら生計を維持している外国人で、適切に社会統合されている者のための雇用仮放免許可（同法により新設）を受けている者に対して、一層の在留の法的安定性を保障し、在留の展望を付与することを目的としていた¹¹⁵（在留法 60a 条から 60c 条）。退去強制対象者であることが確定した者も対象とするため、法違反者の退去強制という法執行を断念させるものであった。人道的対応を理由に外国人の受入に積極的な一部の州で実施されていた、退去強制の停止及び対象者の在留の合法化措置を追認する立法との評価が可能である。

次に、「専門技術者移民受入（*Einwanderung*）法」（在留法改正法その 2）が同年 8 月に成立した。この法律は、EU 加盟国外からの熟練技術者の範囲を確定し、高い求人倍率と求職者不足という状況下において国内企業が緊急に必要とする専門技術者の入国を可能とするものであった¹¹⁶（在留法 16 条以下 21 条）。この法律自体は、退去強制対象者の在留の合法化を含むものではなかったが、在留法改正法その 1 の案と同時に連邦政府に提出された経緯から、在留法改正法その 2 は、在留法改正法その 1 への世論の反発を緩和する役割を担うものであったと推測される¹¹⁷。

¹¹⁵ BT-Drs. 19/8286

¹¹⁶ BT-Drs. 19/8285 この法律では、専門技術者移民再拡大法同様、法律の名称の一部として、2004 年において現行在留法を主たる内容とする一括法である入国法（*Zuwanderungsgesetz*）が使用を避けていた *Einwanderung* という単語が用いられ（両者の差異に関しては上記脚注 107 参照）、専門技術者を移民として受け入れることを明らかにしたものとして注目される。これらの 2 つの法律から、ドイツの連邦連立政権の外国人政策に対する姿勢の変化が看取される。

¹¹⁷ これらの法律が成立した背景には、連邦議会の第一党と第二党が保革大連立を組んでいたメルケル連邦政府において、労働力を必要とする産業界の支持をつなぎ留め、かつ、人道的対応を理由として外国人受入に積極的な姿勢を見せる連立第二党（社会民主党）の支持を確保することによって政権を維持したいと考えた連立第一党で中道右派のキリスト教民主・社会同盟と、労働組合や人権団体といった支持基盤を維持しておきたい連立第二党で中道左派の社会民主党との政治的な思惑が一致していたこともある。「政治主導」の一つの現れだが、連邦及び州の内務省の事務当局者の反発は非常に強かった。

表1 入管法別表第一の上欄の在留資格（活動資格）

一の表（就労資格）

在留資格	本邦において行うことができる活動	該当例	在留期間
外交	日本国政府が接受する外国政府の外交使節団若しくは領事機関の構成員、条約若しくは国際慣行により外交使節と同様の特権及び免除を受ける者又はこれらの者と同一の世帯に属する家族の構成員としての活動	外国政府の大使、公使、総領事、公使、参事官、書記官、領事、代表団構成員、国際機関代表部の代表その他の構成員及びそれらの家族	外交活動の期間
公用	日本国政府の承認した外国政府若しくは国際機関の公務に従事する者又はその者と同一の世帯に属する家族の構成員としての活動（この表の外交の項に掲げる活動を除く。）	外国政府の大使館・領事館の事務・技術・役務職員、国際機関から公の用務で派遣される者及びそれらの家族	5年、3年、1年、3月、30日又は15日
教授	本邦の大学若しくはこれに準ずる機関又は高等専門学校において研究、研究の指導又は教育をする活動	大学、短期大学、大学校、高等専門学校の教員（教授、准教授、講師、助教）	5年、3年、1年又は3月
芸術	収入を伴う音楽、美術、文学その他の芸術上の活動（二の表の興行の項に掲げる活動を除く。）	作曲家、作詞家、画家、著述家、書家、彫刻家	5年、3年、1年又は3月
宗教	外国の宗教団体により本邦に派遣された宗教家の行う布教その他の宗教上の活動	外国の宗教団体から派遣される神官、僧侶、司教、司祭、宣教師、伝道師、牧師、神父	5年、3年、1年又は3月
報道	外国の報道機関との契約に基づいて行う取材その他の報道上の活動	外国の報道機関の記者、カメラマン	5年、3年、1年又は3月

二の表（就労資格、上陸許可基準の適用あり）

在留資格	本邦において行うことができる活動	該当例	在留期間	
高度専門職	1号 高度の専門的な能力を有する人材として法務省令で定める基準に適合する者が行う次のイからハまでのいずれかに該当する活動であって、我が国の学術研究又は経済の発展に寄与することが見込まれるもの	イ 法務大臣が指定する本邦の公私の機関との契約に基づいて研究、研究の指導若しくは教育をする活動又は当該活動と併せて当該活動と関連する事業を自ら経営し若しくは当該機関以外の本邦の公私の機関との契約に基づいて研究、研究の指導若しくは教育をする活動 ロ 法務大臣が指定する本邦の公私の機関との契約に基づいて自然科学若しくは人文科学の分野に属する知識若しくは技術を要する業務に従事する活動又は当該活動と併せて当該活動と関連する事業を自ら経営する活動 ハ 法務大臣が指定する本邦の公私の機関において貿易その他の事業の経営を行い若しくは当該事業の管理に従事する活動又は当該活動と併せて当該活動と関連する事業を自ら経営する活動	ポイント制による高度人材	5年
	2号 1号に掲げる活動を行った者であって、その在留が我が国の利益に資するものとして法務省令で定める基準に適合するものが行う次に掲げる活動	イ 本邦の公私の機関との契約に基づいて研究、研究の指導又は教育をする活動 ロ 本邦の公私の機関との契約に基づいて自然科学又は人文科学の分野に属する知識又は技術を要する業務に従事する活動 ハ 本邦の公私の機関において貿易その他の事業の経営を行い又は当該事業の管理に従事する活動 ニ 2号イからハまでのいずれかの活動と併せて行う一の表の教授、芸術、宗教、報道の項に掲げる活動又はこの表の法律・会計業務、医療、教育、技術・人文知識・国際業務、介護、興行、技能、特定技能2号の項に掲げる活動（2号イからハまでのいずれかに該当する活動を除く。）		
経営・管理	本邦において貿易その他の事業の経営を行い又は当該事業の管理に従事する活動（この表の法律・会計業務の項に掲げる資格を有しなければ法律上行うことができないこととされている事業の経営又は管理に従事する活動を除く。）	事業の経営者又は管理者、起業家、開業準備者	5年、3年、1年、6月、4月又は3月	
法律・会計業務	外国法事務弁護士、外国公認会計士その他法律上資格を有する者が行うこととされている法律又は会計に係る業務に従事する活動	弁護士、司法書士、土地家屋調査士、外国法事務弁護士、公認会計士、外国公認会計士、税理士、社会保険労務士、弁理士、海事代理士、行政書士（基準省令により限定）	5年、3年、1年又は3月	
医療	医師、歯科医師その他法律上資格を有する者が行うこととされている医療に係る業務に従事する活動	医師、歯科医師、薬剤師、保健師、助産師、看護師、准看護師、歯科衛生士、診療放射線技師、理学療法士、作業療法士、視能訓練士、臨床工学技士及び義肢装具士	5年、3年、1年又は3月	

研究	本邦の公私の機関との契約に基づいて研究を行う業務に従事する活動（一の表の教授の項に掲げる活動を除く。）	政府関係機関や私企業・団体・機関の研究者	5年、3年、1年又は3月
教育	本邦の小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、専修学校又は各種学校若しくは設備及び編制に関してこれに準ずる教育機関において語学教育その他の教育をする活動	小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、専修学校又は各種学校若しくはこれに準ずる教育機関の教師（語学教育教師を含む）	5年、3年、1年又は3月
技術・人文知識・国際業務	本邦の公私の機関との契約に基づいて行う理学、工学その他の自然科学の分野若しくは法律学、経済学、社会学その他の人文科学の分野に属する技術若しくは知識を要する業務又は外国の文化に基盤を有する思考若しくは感受性を必要とする業務に従事する活動（一の表の教授、芸術、報道の項に掲げる活動、この表の経営・管理、法律・会計業務、医療、研究、教育、企業内転勤、介護、興行の項に掲げる活動を除く。）	機械工学その他の自然科学分野の技術者、通訳、翻訳、語学教師、デザイナー、広報・宣伝、商品開発、マーケティング業務従事者	5年、3年、1年又は3月
企業内転勤	本邦に本店、支店その他の事業所のある公私の機関の外国にある事業所の職員が本邦にある事業所に期間を定めて転勤して当該事業所において行うこの表の技術・人文知識・国際業務の項に掲げる活動	外国の事業所からの転勤者	5年、3年、1年又は3月
介護	本邦の公私の機関との契約に基づいて介護福祉士の資格を有する者が介護又は介護の指導を行う業務に従事する活動	介護福祉士	5年、3年、1年又は3月
興行	演劇、演芸、演奏、スポーツ等の興行に係る活動又はその他の芸能活動（この表の経営・管理の項に掲げる活動を除く。）	俳優、歌手、ダンサー、プロスポーツ選手、そのトレーナー、監督、コーチ、サーカスの動物飼育係員、演芸家、ファッション・ショー挙行者、	3年、1年、6月、3月又は30日
技能	本邦の公私の機関との契約に基づいて行う産業上の特殊な分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する活動	外国料理の調理人、外国様式建築技能者、毛皮・宝石の加工技術者、動物調教師、石油探査・地熱開発技能者、航空機操縦者、スポーツ指導者	5年、3年、1年又は3月
特定技能	1号 法務大臣が指定する本邦の公私の機関との雇用に関する契約（入管法第2条の5第1項から第4項までの規定に適合するものに限る。次号において同じ。）に基づいて行う特定産業分野（人材を確保することが困難な状況にあるため外国人により不足する人材の確保を図るべき産業上の分野として法務省令で定めるものをいう。同号において同じ。）であって法務大臣が指定するものに属する法務省令で定める相当程度の知識又は経験を必要とする技能を要する業務に従事する活動	特定産業分野に属する相当程度の知識又は経験を要する技能を要する業務に従事する外国人	法務大臣が個々に指定する期間（1年を超えない範囲）
	2号 法務大臣が指定する本邦の公私の機関との雇用に関する契約に基づいて行う特定産業分野であって法務大臣が指定するものに属する法務省令で定める熟練した技能を要する業務に従事する外国人	特定産業分野に属する熟練した技能を要する業務に従事する外国人	3年、1年又は6月

技能実習	1号	イ 技能実習法上の認定を受けた技能実習計画（第一号企業単独型技能実習に係るものに限る。）に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動	技能実習生	法務大臣が個々に指定する期間（1年を超えない範囲）
		ロ 技能実習法上の認定を受けた技能実習計画（第一号団体監理型技能実習に係るものに限る。）に基づいて、講習を受け、及び技能等に係る業務に従事する活動		
	2号	イ 技能実習法上の認定を受けた技能実習計画（第二号企業単独型技能実習に係るものに限る。）に基づいて技能等を要する業務に従事する活動		法務大臣が個々に指定する期間（2年を超えない範囲）
		ロ 技能実習法上の認定を受けた技能実習計画（第二号団体監理型技能実習に係るものに限る。）に基づいて技能等を要する業務に従事する活動		
	3号	イ 技能実習法上の認定を受けた技能実習計画（第三号企業単独型技能実習に係るものに限る。）に基づいて技能等を要する業務に従事する活動		法務大臣が個々に指定する期間（2年を超えない範囲）
		ロ 技能実習法上の認定を受けた技能実習計画（第三号団体監理型技能実習に係るものに限る。）に基づいて技能等を要する業務に従事する活動		

三の表（非就労資格）

在留資格	本邦において行うことができる活動	該当例	在留期間
文化活動	収入を伴わない学術上若しくは芸術上の活動又は我が国特有の文化若しくは技芸について専門的な研究を行い若しくは専門家の指導を受けてこれを修得する活動（四の表の留学、研修の項に掲げる活動を除く。）	生け花、茶道、柔道などの日本文化・技芸の研究者、日本文化・技芸について専門家の個人指導を受ける者	3年、1年、6月又は3月
短期滞在	本邦に短期間滞在して行う観光、保養、スポーツ、親族の訪問、見学、講習又は会合への参加、業務連絡その他これらに類似する活動	通過、観光、娯楽、保養、知人・友人・親族訪問、商談・市場調査、報道・取材の一次的用務を目的とする者、講習会・会議参加者、短期留学（語学研修）、短期療養、日米領事条約に基づく米国司法当局の依頼により行われる米国内領事による証言録取への立会	90日若しくは30日又は15日以内の日を単位とする期間

四の表（非就労資格、上陸許可基準の適用あり）

在留資格	本邦において行うことができる活動	該当例	在留期間
留学	本邦の大学、高等専門学校、高等学校（中等教育学校の後期課程を含む。）若しくは特別支援学校の高等部、中学校（義務教育学校の後期課程及び中等教育学校の前期課程を含む。）若しくは特別支援学校の中学部、小学校（義務教育学校の前期課程を含む。）若しくは特別支援学校の小学部、専修学校若しくは各種学校又は設備及び編制に関してこれらに準ずる機関において教育を受ける活動	大学、短期大学、高等専門学校、高等学校、中等教育学校、中学校、義務教育学校、小学校、特別支援学校、専修学校、各種学校、以上に準ずる機関の学生・生徒	法務大臣が個々に指定する期間（4年3月を超えない範囲）
研修	本邦の公私の機関により受け入れられて行う技能等の修得をす活動（二の表の技能実習1号、この表の留学の項に掲げる活動を除く。）	研修生	1年、6月又は3月
家族滞在	一の表の教授、芸術、宗教、報道、二の表の高度専門職、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、介護、興行、技能、特定技能2号、三の表の文化活動又はこの表の留学の在留資格をもって在留する者の扶養を受ける配偶者又は子として行う日常的な活動	在留外国人が扶養する配偶者・子	法務大臣が個々に指定する期間（5年を超えない範囲）

五の表

在留資格	本邦において行うことができる活動	該当例	在留期間
特定活動	法務大臣が個々の外国人について特に指定する活動	外交官等の家事使用人、ワーキング・ホリデー、経済連携協定に基づく外国人看護師・介護福祉士候補者、日系4世、起業家、就職活動者、他の在留資格に該当しない者	5年、3年、1年、6月、3月又は法務大臣が個々に指定する期間（5年を超えない範囲）

入管法別表第二の上欄の在留資格（居住資格）

在留資格	本邦において有する身分または地位	該当例	在留期間
永住者	法務大臣が永住を認める者	法務大臣から永住の許可を受けた者（入管特例法の「特別永住者」を除く。）	無期限
日本人の配偶者等	日本人の配偶者若しくは特別養子又は日本人の子として出生した者	日本人の配偶者・子・特別養子	5年、3年、1年又は6月
永住者の配偶者等	永住者等の配偶者又は永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者	永住者・特別永住者の配偶者及び本邦で出生し引き続き在留している子	5年、3年、1年又は6月
定住者	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	日系2世、同3世、それらの家族（以上には、中国残留日本人の子孫も含まれる）、一部の日系4世、第三国定住難民	5年、3年、1年、6月又は法務大臣が個々に指定する期間（5年を超えない範囲）

「日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法」に定める在留資格

在留資格	本邦において有する身分または地位	該当例	在留期間
特別永住者	戦前（1945年9月2日（降伏文書調印日））以前から日本に在留している者又は同日より後にこれらの者から出生し、以後日本に在留している者のいずれかであって、1952年4月28日の日本国との平和条約の発効によって日本国籍を離脱したものと、及び、これらの者の子孫として日本で出生し、以後日本に在留している者	いわゆる在日韓国・朝鮮・台湾人（ただし、実際の国籍は以上に限られない）	無期限

表2 専門的・技術的分野の在留者数上位10か国とシェア

	2000年	2012年	2023年
1位	フィリピン	中国	中国
2位	中国	韓国・朝鮮	ベトナム
3位	米国	米国	ネパール
4位	韓国・朝鮮	インド	韓国
5位	英国	ネパール	インド
6位	カナダ	英国	米国
7位	オーストラリア	フィリピン	台湾
8位	インド	ベトナム	フィリピン
9位	ロシア	カナダ	スリランカ
10位	フランス	オーストラリア	ミャンマー
上位10か国シェア	87.8%	83.7%	88.1%

出所：在留外国人統計

注：2000年の「中国」には「台湾」出身者が含まれる。2015年末以降「韓国」と「朝鮮」は分けて集計されている。

表3 専門的・技術的分野の在留者数上位5か国（在留資格別）

技術・人文・国際業務		2000年	2012年	2023年
1位	中国	中国	中国	ベトナム
2位	米国	韓国・朝鮮	韓国・朝鮮	中国
3位	英国	米国	インド	ネパール
4位	韓国・朝鮮	韓国・朝鮮	インド	韓国
5位	カナダ	ベトナム	タイ	台湾

技能		2000年	2012年	2023年
1位	中国	中国	中国	ネパール
2位	韓国・朝鮮	韓国・朝鮮	ネパール	中国
3位	インド	インド	インド	インド
4位	ネパール	ネパール	韓国・朝鮮	タイ
5位	タイ	タイ	タイ	ベトナム

経営・管理		2000年	2012年	2023年
1位	米国	中国	中国	中国
2位	中国	韓国・朝鮮	韓国・朝鮮	韓国
3位	韓国・朝鮮	パキスタン	パキスタン	ネパール
4位	英国	米国	米国	スリランカ
5位	フランス	ネパール	ネパール	パキスタン

企業内転勤		2000年	2012年	2023年
1位	米国	中国	中国	中国
2位	中国	韓国・朝鮮	韓国・朝鮮	フィリピン
3位	韓国・朝鮮	インド	インド	ベトナム
4位	英国	フィリピン	フィリピン	韓国
5位	フランス	米国	米国	スリランカ

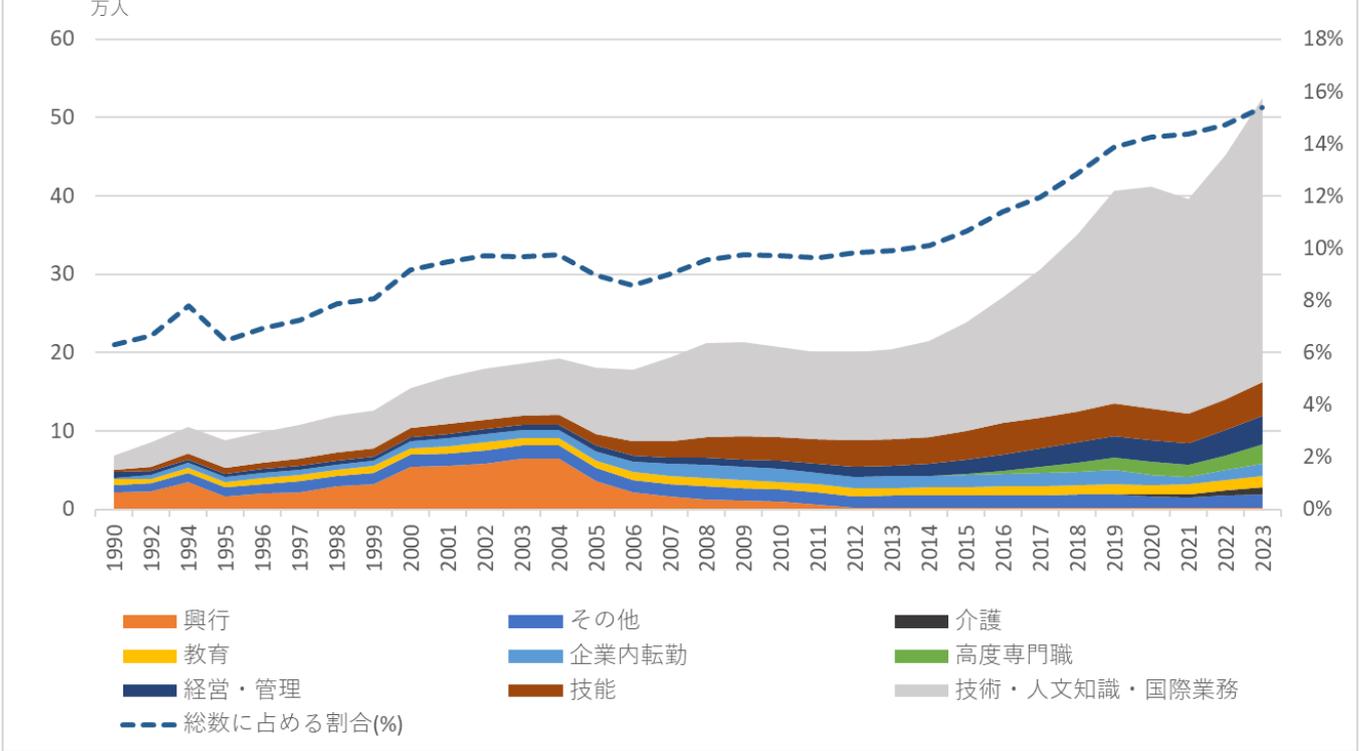
高度専門職		2018年	2023年
1位	中国	中国	中国
2位	インド	インド	インド
3位	米国	台湾	台湾
4位	韓国	韓国	韓国
5位	台湾	米国	米国

教育		2000年	2012年	2023年
1位	米国	米国	米国	米国
2位	英国	英国	英国	フィリピン
3位	カナダ	カナダ	カナダ	英国
4位	オーストラリア	オーストラリア	オーストラリア	カナダ
5位	ニュージーランド	ニュージーランド	ニュージーランド	オーストラリア

出所：在留外国人統計

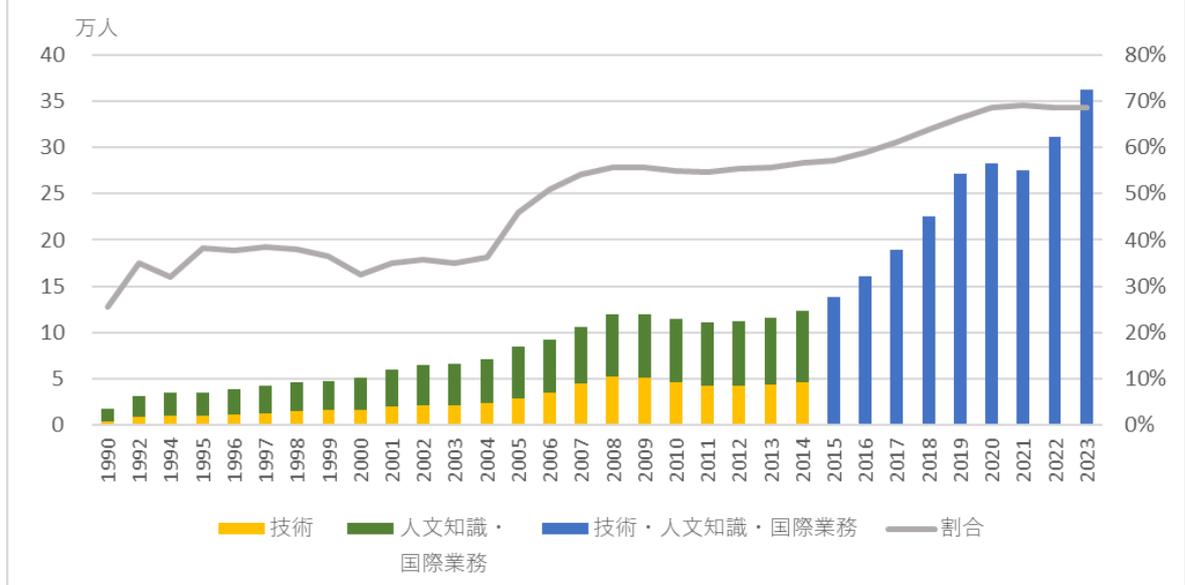
注：2000年の「中国」には「台湾」出身者が含まれる。2015年末以降「韓国」と「朝鮮」は分けて集計されている。高度専門職は2014年に新設された。

図1 在留資格別技術的・専門的分野の外国人数と在留者総数に占める割合
(1990-2023年)

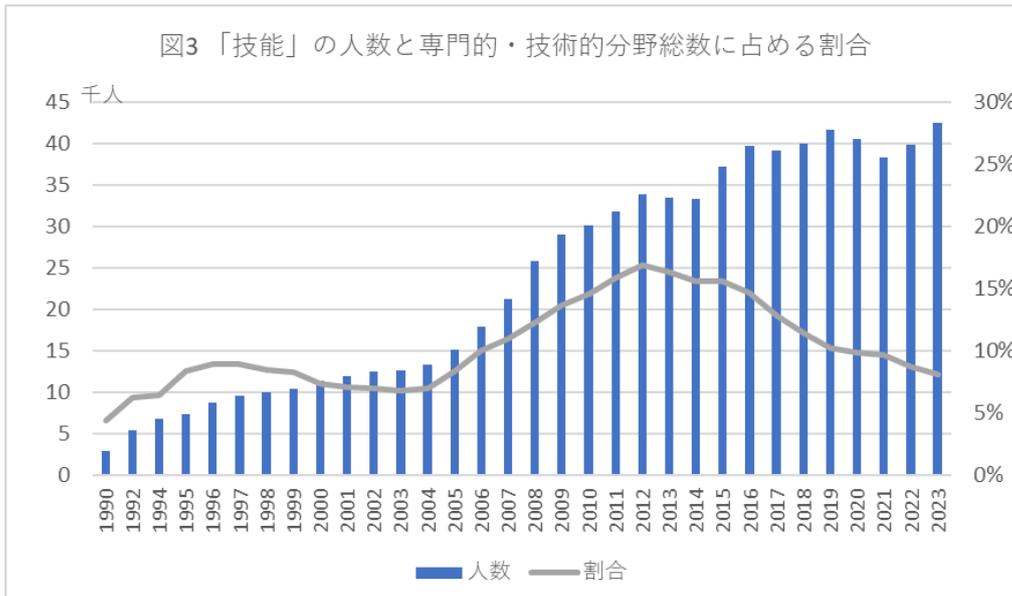


出所：在留外国人統計

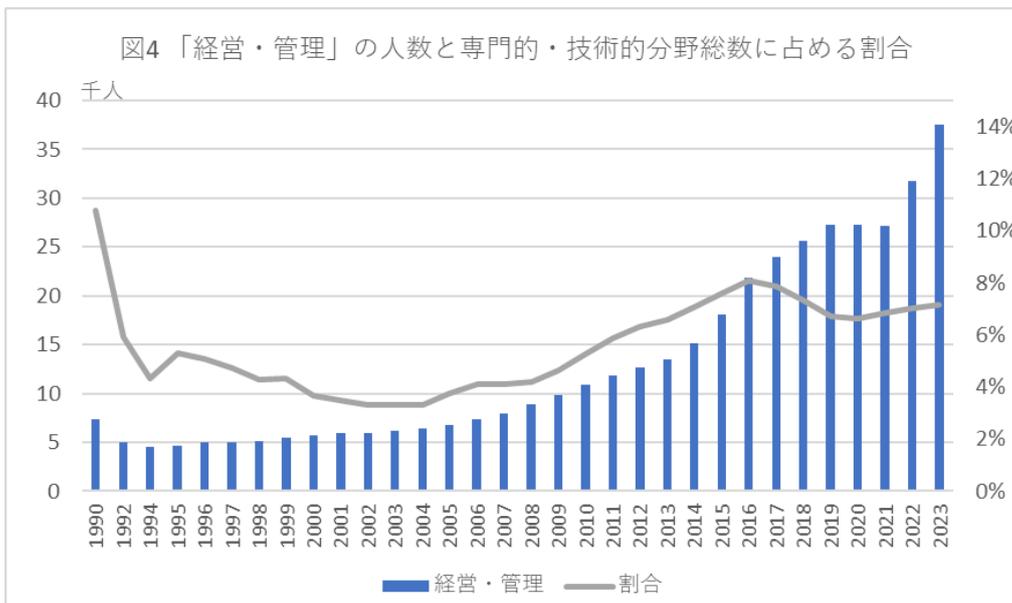
図2 「技術」「人文知識・国際業務」「技術・人文知識・国際業務」の人数と
専門的・技術的分野総数に占める割合



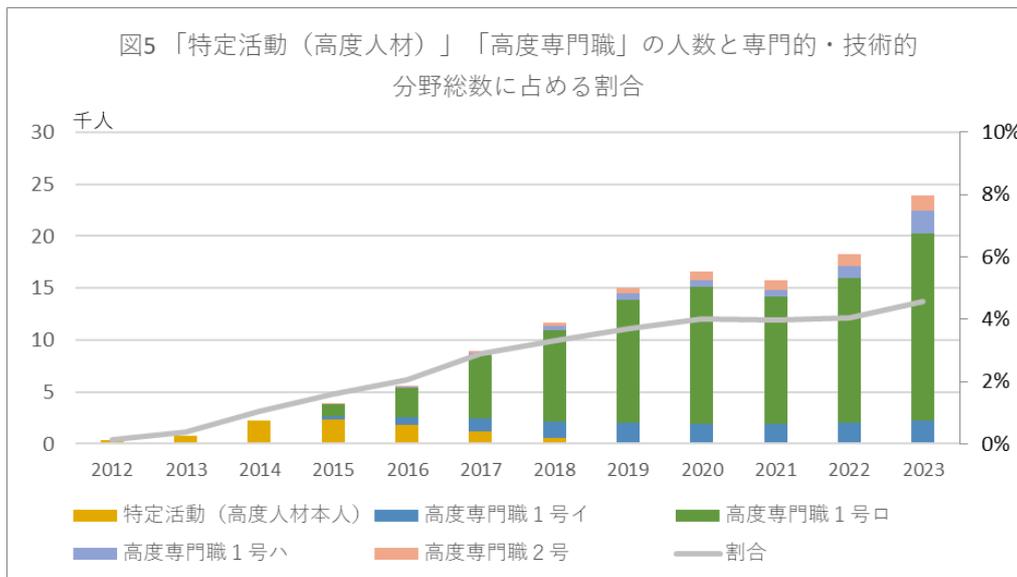
出所：在留外国人統計



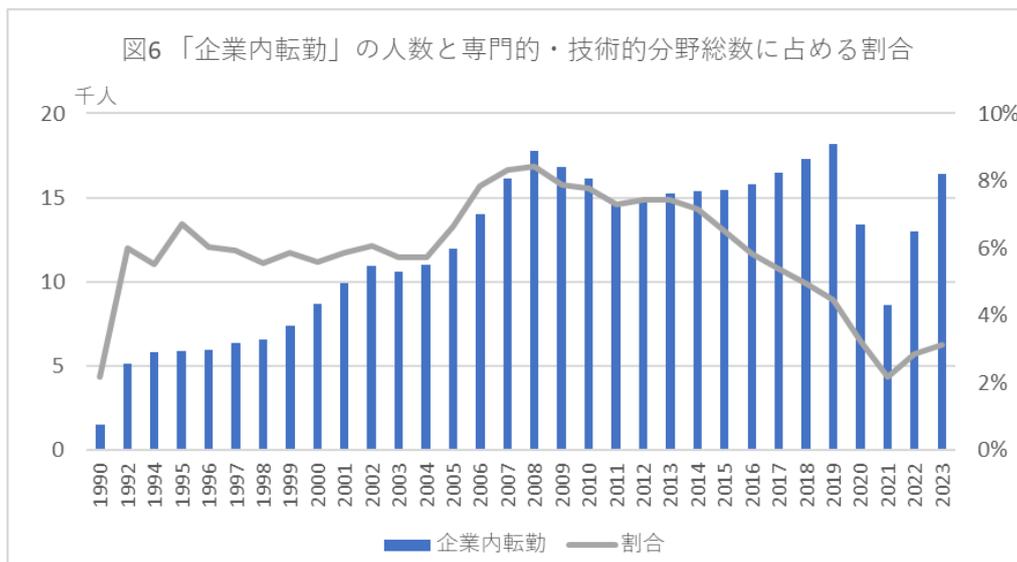
出所：在留外国人統計



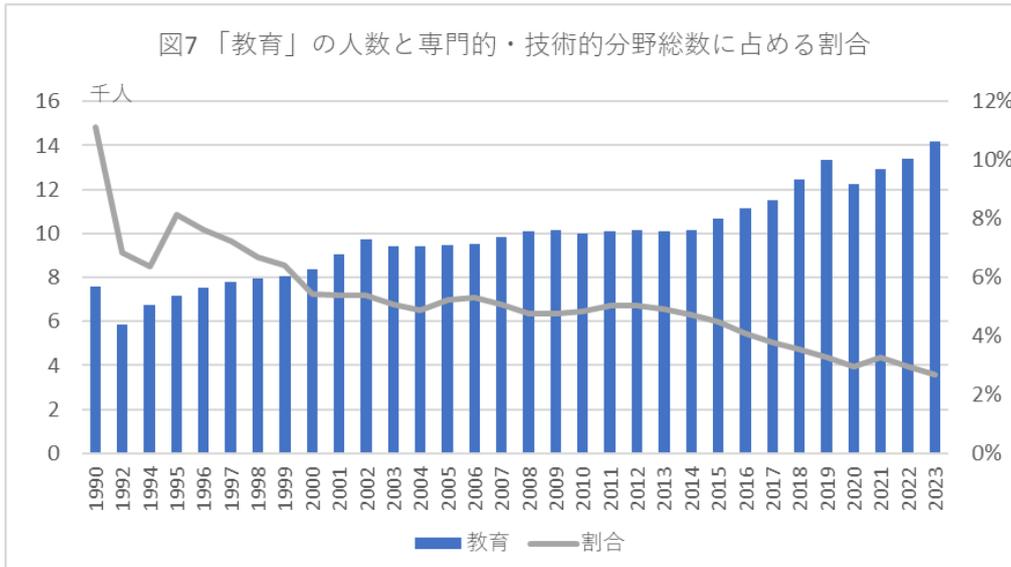
出所：在留外国人統計



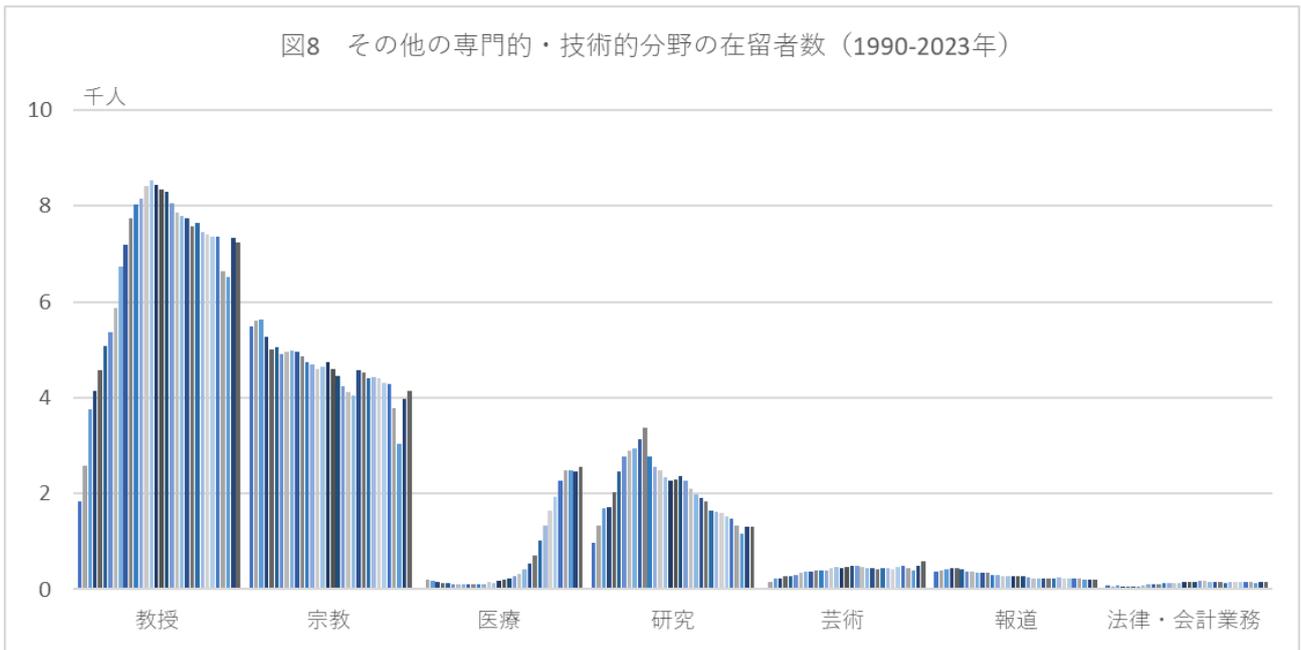
出所：在留外国人統計



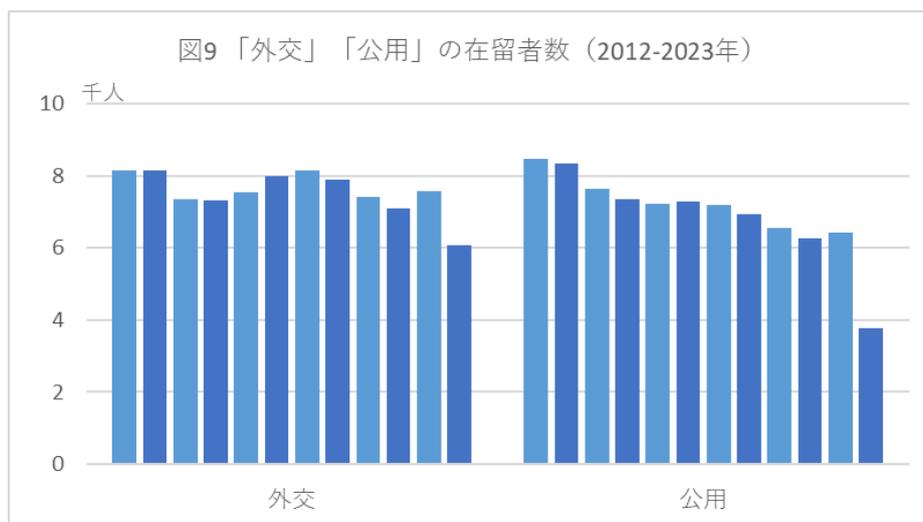
出所：在留外国人統計



出所：在留外国人統計



出所：在留外国人統計



出所：在留外国人統計

注：2011年まで「外交」「公用」の在留者は外国人登録が不要だったため「外国人登録統計」に含まれず、在留者数を把握できない。