初代出入国在留管理庁長官　（公財）入管協会業務執行理事

佐々木聖子（ささきしょうこ）さんに聞く

留学生の在留管理と「外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策」

8 月 6 日開催の国際教育夏季研究大会 SIIEJ2026 で上映するため、当協会理事長の白石勝己が、初代出入国在留管理庁長官の佐々木聖子氏にインタビューを行いました。入国管理局勤務時代の経験や当時の入管行政、新たな外国人政策に対する考えなど、貴重なお話をご紹介します。

日本が目指されていた時代を振返る

白石　入国管理局が出入国在留管理庁になった 2019 年に初代の長官になられて、2022 年にご退官されたとうかがっています。それまで地方入管にも勤務されたご経験はあるのでしょうか。

佐々木　3 回あります。入省してすぐ東京入管の窓口で勤務をしたのが最初です。そのあと大阪の留学・就学部門の統括審査官として 2 年間勤務をしました。そして平成 18 年（2006 年）、東京局の次長に着任したのが 3 回目となります。

白石　留学生 10 万人計画が 1983 年に始まり、中国から日本語学校への入学希望者が殺到しました。そうした中で実態がない日本語学校が受入れキャパ以上に入学許可証をどんどん発行するといった事態がありましたが、その渦中だったのではないでしょうか。そして日本語学校上海事件が 1989 年に起きて 1、2 年続きましたが、そのときの印象はどうだったのでしょうか。

佐々木　実はその時私は海外に留学しておりましたので、本当の渦中にはいなかったのですが、90 年に帰国したとき、その余波はまだ続いていました。少し長いスパンで過去を振り返ってみますと、1990 年代、2000 年に入る前まではアジアの人たちが日本を目指していた時代で、ある意味座していても外国の方が来る時代だったと言えると思います。日本語学校のことはその一つの現象でしたし、当時日本が門戸を開いていた範囲が狭かった（在留資格が限定的だった）ということで、「就学」ビザなどを名目として、不法就労目的の方たちが大勢働きに来ていた時代だったと振り返ることができます。

白石　1990 年に入管法を改正して 27 種類の資格をきちんと定め、在留のための入国条件もしっかりと定めました。それまでは条文の号数で言われていたものが「留学」「就学」というような名称で呼ぶようになったのですが、その時期に帰国されたということですね。

佐々木　私はその法改正にも関与していないんですが、今の在留資格自体は整理といいますか、ひとつはわかりやすくするという狙いがあり、もうひとつは別表１とか２で在留資格ごとに活動内容を明確に定義するといった政策と、在留資格の考え方、審査書類の内容などが整理されたという印象を持っています。



佐々木氏

白石　私は戦前のオールドカマーに焦点を当てていた在留管理から、戦後のニューカマーへの在留管理に対応していく制度改革の端境期になるのかなという印象を持っているのですが。

佐々木　これは私の印象ですが、今の特別永住者のみなさまのお話と、新しい入管法のお話というのは平行して動いてきており、あちらからこちらに変わったというより、特別永住者については 1991 年に特例法ができ、長い時代の外交的な交渉などを経てそれはそれで解決、決着をしたということです。一方で、入管法の改正では、在留資格の整理、条文の整理でも、日本はどんな外国人の方をどういう考え方で受け入れるのかということの整理だったのだと思います。入国管理、入国審査というのは世界的に見てもブラックボックスで、その国の主権で独自に定めることができると言われているような中で、先ほどおっしゃられましたように、在留資格もそうですし上陸許可基準を明確化して透明性をはかり、自分は日本に入国・在留できるのかどうか、法令によってわかるようにします、ということを志向したものだったのではないでしょうか。

白石　当時の入管法の改正のあと、日本語学校の「就学」に対しては不法残留、不法就労などの問題が多発したこともあり、非常に厳しい政策が取られたように感じます。日本語学校サイドからすると入管は天敵のような存在だったわけですが、日本語学校を集めてメリハリのある在留管理をするという指導がされ、その時打ち出されたのが「不法残留を在籍者の５％出したらビザを厳しく審査する」という方針でした。それが今の優良校制度、適正校制度[1]のようなところにつながってきているように思います。

佐々木　メリハリの利いた審査ということ自体は否定するものではないと思いますし、おそらく日本語教育機関が数少ないときは入管の目が

1. 2023 年より適正校制度となり、クラスⅠ（問題在籍率が３年間１％以下）、クラスⅡ（問題在籍率が５％以下）、非適正校の３段階分類される。「問題在籍率」とは不法残留、在留期間更新不許可、在留資格取消し、退去強制令書の発付、その他一定の問題の発生率。入管への定められた届出を適切に履行していることも条件。



白石

行き届いたのでしょうけど、数が増え世間で存在感を示されるようになっていき、一つひとつの学校を管理する、あるいは寄り添うということが現実的に難しくなっていきました。そこで間接管理などという言い方も途中からされたと思うのですが、日本語教育機関の皆様を信頼申し上げて、在籍管理などをお任せするということになった。その信頼の一つのベンチマークとして何らかの指標が必要だったんだと思います。指標とするものが歴史の長さとか、規模の大きさといったことではなかったと思いますから、不法残留率を見るというのは、そういう中で一つ編み出した手法だったのではないかと思います。

白石　そのほか入管時代に印象的だった出来事などはありますか。

佐々木：大阪勤務時代は留学・就学担当だったこともあり、関西の日本語学校のみなさまとはいろんな議論をさせていただいたことが思い出深いことです。その後日本語学校というのは時に課題を抱えた在留資格ではありましたが、留学生が日本で就職をしてどんどん活躍をしていくその入り口、人材の卵のところとなりました。外国の方の活躍の場面が増えていった近年においては、その入り口の重要性というのはますます増えてきていると思います。先ほどおっしゃられた日本に就労しに来る手段として使われた、そういう意図で日本語学校に来た人たち、あるいはそういう人たちを迎え入れることを主眼とした日本語学校もおそらくあったのだと思います。そういったいろいろなことがありつつも、皆様方の努力によって適正化が図られ、活躍のルートの出発点としての重要性は強まりました。さらには今後特定技能や育成就労といった新しい人材制度が運用されていくにあたって、日本語教育、日本語学習支援の大事さが改めて認識・共有されていく中で、日本語教育機関のみなさまの新たな分野におけるご活躍を期待するところではあります。今回、日本語教育機関の大きな制度改正があって、就労の日本語教育まで行き着く余裕は今のところないというお話を耳にしますが、間違いなくご活躍の範囲というのは広がっていくわけですので、そこは個人的には大いに期待しているところであります。

新たな政府方針についての感想

白石　今年に入って「外国人の受入れ・秩序ある共生のための総合的対応策」がかなりのスピードで政治主導で作られました。実は「外国人の受入れ・共生のための総合的対応策」は 2018 年から策定され、毎年改定されてきたわけです。今回は「秩序ある」という言葉が入いれられ大きく政策転換しました。そういう意味では行政のあり方も変わっていかざるを得ないと思うのですがいかがでしょうか。

佐々木：あくまで個人的感想なのですが、まず

テーマが政治的になるというのは悪いことではないと思っています。それは前提として立法府が国民の意思を吸い上げてその代表として行動するという仕組みですので、政治家の皆様が動かれる、判断される大本に国民の意思があるということは健全なことだと思います。

外国人テーマというのは票にならないから政治家の方は関心を持たないとずっと言われてきましたから、関心を持っていただくこと自体は歓迎すべきことだと思います。そこで本当に国民の意思を吸い上げていろんなことが動いていけばいいと思うのです。今回の新しい総合的対応策の一番初めに「基本的な考え方」という文章があって、一つ目の文章が『一部の外国の方による法やルール逸脱した行為、あるいは不適正な制度利用に対して国民の皆様が抱いている不安感とか不公平感、これに対処をする必要がある』と書かれています。これがまさに「一丁目一番地」で、これは今回 2026 年改正で初めて出てきたフレーズだと思いますが、そういう施策が出るものだと読みました。

ただし、政府がアンケートをとったわけではないでしょうし、一部の外国人がそうした行為を行っていて、それに対して国民の中で不安に思っている人が少なくともいるということだと思いますので、それがどれだけ国民の皆様の総意かというのは難しい判断だと思うのですが、一つ一つの施策をする上で、いろいろな声が繋がっていくものだと思います。秩序があるというのはもちろんいいことで、秩序はなくていいとはどなたもおっしゃらないと思いますが、そういう性格を示しているのだと読んでみて思います。

私は今の政府方針を肯定しなければいけない立場にはないので、フラットな立場ですが、拝見した印象としては、受け入れの話と共生社会作りの話は 2018 年に「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」が出来たときに初めて繋がりました。受け入れと共生、それぞれ別々に動いてきた中で、この二つの流れが「・」で繋がったのが 2018 年の閣僚会議だったと思います[2]。その意味で、私はよく左の流れと右の流れ、左話（在留管理）右話（共生）というのですが、この文章の中には両方入っているわけです。繋がった意義はあるのですが、今回の新しい総合的対応策の中にも、けっこう右話（共生）というのは残っていて、その上で日本語教育、日本語学習支援についてもかなり強化された内容が入っているという印象を受けました。ですので、共生施策に新しい要素、国民の心情に寄った新しい考え方が入って、入管関連のものも厳格化と言われるものがある。かたや共生のための環境整備のところで言うと、日



2. 外国人の受入れ・秩序ある共生社会実現に関する関係閣僚会議
https://www.cas.go.jp/jp/seisakukaigi/gaikokujinzai/index.html



本語教育のところは強化されたところがあり、その他の環境整備のところは存置している。全体として見るといろんなものが入っているということで、およそ否定はされていませんので、これからの進み方次第かなと思います。

まさに右話（共生）のほうでは、これまで努力されてこられた外国人集住都市会議のメンバーである自治体のみなさまは、20 年 30 年国が何もしないとおっしゃってこられたわけですが、その方々のご努力の蓄積の上で、自治体での環境作りというのはこれから続いていくでしょう。また新たに外国人を受け入れようとされている自治体さんは、ある意味先駆的な自治体の皆様が積み重ねられてこられたことのいいとこ取りをすればいいわけです。今後は、特定技能、あるいは技能実習が生まれ変わる育成就労といった制度が全国津々浦々で運用されていくでしょうから、外国人の方々に地域の重要な一員として活躍していただくという流れはなんら否定されるものではないと思いますし、着々と進めていただけることを期待しています。

産業人材としての外国人

白石　先ほど 2018 年から「外国人受入れ・共生のための総合対応策」が策定されてきたというところで、政治家の票になるかならないかというお話がありました。なぜ外国人政策が票になり始めたのかというと、それは産業人材として外国人がいなくては国が成り立たないという状況になっていったからだと思います。今でも北海道のリゾート地などで外国人住民の割合が 30%を超えたとか、リゾートだったり農業だったり、自動車産業だったり、地域ごとに外国人が労働人材として増えていく要素はあると思うのですが、そこで初めて日本の中の産業と外国人政策が離れがたく結びついたということではないでしょうか。

佐々木　それもそうですし、企業の皆様がステークホルダーになっていったということもあります。外国人を受け入れている企業の皆様が、外国人の雇用状況報告を出すことなどを含む「新しい在留管理制度」が平成 24 年にできて、外国人の方がどこで何をしているのかということを、入管が点から線で把握するようになりました。そのあたりから、外国人を受け入れた企業の方々にも制度をよく知っていただいた上で、ルールに沿った管理に参画をしていただく。もちろん会社としてはその外国人を受け入れることによって、会社が発展していくという目的があるのだと思いますが、そういう意味でこの話の当事者となるかたがどんどん増えてきたという近年の歴史があります。

白石　そうすると日本の少子高齢化は止まらないので、外国人依存は人口減少と反比例して増えていかざるを得ないとお考えでしょうか。

佐々木　特定技能を作った時に、人手不足分野に受入れを行うとなって、それでは人手不足分

野というのは何かということになりました。一つは最新の技術を駆使してもなおかつ人手不足が解消できない分野だということ、もう一つは国内人材の確保をがんばっても人手不足が解消できない分野だという、その二つが定義となったわけです。おそらく無人化の流れにいくのか、あるいは外国人材の力を借りていくのか、考えどころの業界もあると思います。そういう意味では人口が減っていく中でも、産業ごとの努力の仕方というのはあると思います。それが難しいというのが今の特定技能の 19 分野ですので、ある程度の数、そこに受け入れる方々の見込み数、百何十万人という数が出ているので、その流れというのは当面続くのではないかと思います。

白石　ヨーロッパは外国にルーツがある人の割合がすでに十何パーセントあるといいます。日本は 3%ちょっとと言われていますが、東京の中でも新宿区とか豊島区とかは外国人住民の割合はすでに 10%を超えていて、外国の方は若い層が多くなるので、どうしても肌感覚で外国人が増えたなという感じを持ちます。そうした中、日本社会が持っている異文化に対する耐性といいますか、強度はそれほど強くないのでは、と思っておりまして産業の中では必要必須とされる一方、なるべく定住する外国人の方は控えて欲しいという、それが社会の趨勢になってきているのではないかと感じるのですが。

佐々木　「定住する外国人を控える」ということが読み取れるかという点は私の理解とは少し違うかもしれないのですが、産業人材とそれ以外を分けられるのかというと、それは疑問です。当然ながら会社の中で働く人も地域社会の一員だろうと。そうなるように、今回育成就労の創設に伴って、特定技能の 1 から 2 に上がるときに日本語要件を課した。それはまさにその人たちが円滑に地域社会で生きていけるような、受け入れる側も抵抗なく受け入れられる仕組みといいますか、そういった制度が特定技能、育成就労にちりばめられているなという印象を私は持ちました。ですから、これからの共生というのは不可能なものでもなければ、対立前提のものでもないと私は期待を込めて思っています。

その中で秩序が危うくなっていることがどれだけ事象として起きているのか、人々がどのようにそうした懸念を持っているのかによっても物事の進み具合は違うと思います。ですがそれを解消していくために、起こったことを解決していくのか、そうならないように予防的に改善をしていくのか、それは両方であるのだと思いますし、予防的なことが悪いというわけではないと思います。秩序は悪いことではないので、そうなって適正な在留が確保されれば、それこそ地域のみなさんも「何の問題もないよね」という気持ちで外国の方を迎え入れられることになるので、そうなることを願っています。

留学生を受け入れる学校の責任

白石　外国人が絡む事件や事故があったというだけで、センセーショナルな話題になってしまうところがあります。その逆の面はあまりニュースにはならない。

佐々木　事件や事故の報道の一方、まさに今回熊本で地震が起きて技能実習生さんが近所のお年寄りを助けたということが報道されましたが、そうしたニュースを見られた方々がフラットに受け止めていただければいいのかなと思います。

白石　そういう意味では今度の「秩序ある総合

政策」が出されたことと相まって、文科省が大学に対して留学生の在留管理を徹底するように、というかなり強い指示を連続で出しています。日本語学校に携わってきた者から見ると、これは日本語学校と同じレベルでの在留管理を求めているんだなと思いました。日本語学校には外国人しかいないので、ある意味で生活も含めたパッケージツアーといいますか、キャンパスの中だけではなく住居や生活も含めた支援をパッケージとして提供するというマインドがあるわけです。一方で大学の場合は言わばホテル内でのサービスを提供しているような感じで、お客さん（学生）が外（キャンパス外）に出た時までどうして責任を持たないといけないのかといった感覚なのかなと思っています。そうすると留学生に限って日本語学校と同じように、生活まで踏み込んだ在留管理を求めるといった点についてはなかなか理解されないのではないかと思うのですが。

佐々木　大学も留学生を受け入れ始めて 20 年、30 年の歴史を経てきている中で、留学生にどういうケアをするのかというところのノウハウも蓄積されてきていると思います。それをぜひ生かしていただきたいなという期待は持ちます。もちろん一挙手一投足まで指導する立場にないというのはそうだと思いますし、もしかしたら留学生も学部生と大学院の研究者では自立性も違うのかもしれません。しかし少なくとも留学生課といいますか、困ったときの駆け込み場所みたいな所が学内で自立している場所であるといいなと思います。

きちんと在籍しているかどうかといったことは、素人考えですが DX 化[3]するといったことで、それほど一人一人寄り添わなくても把握できるような仕組みが展開されていけばいいのではないでしょうか。

白石　今回の秩序ある総合的対応政策の中でも DX 化というのはすごく言われています。特定在留カードというのができて、在留カードとマイナンバーカードが一緒になるということになり、おそらくアルバイトの時なども雇用主はその特定在留カードの情報を読み取り、在留カード自体の真正性、在留資格や在留期間、資格外活動許可があるかなどを確認しなさいということになると思います。そうなると個人情報の取り扱いなどが今後難しくなっていくのかなと。外国人の個人情報を、受け入れ先がどのように管理していくのかというところも次の議論になっていくのではないかと思います。

佐々木　もちろん個人情報の保護というのはとても大事なことなので、そこは法令に添って行われるものと思いますし、何かを見せるというときには本人の意思、そもそも特定カード自体も本人が取らないと言えば強制されるものではありませんので、そのあたりはそれを見る人との信頼関係が構築されるかどうかという観点もあるのではないかといった印象も受けます。

白石　最後になりますが、現在佐々木さんは入管協会の役員というお立場ですが、例えば大学や教育機関に対する入管協会の事業やサービスなど、こういうことができますということで何かお話しいただけますでしょうか。

3. DX（デジタルトランスフォーメーション）＝デジタル技術を活用して業務プロセスを改善し、ビジネスモデルや企業文化までを根本的に変革すること

佐々木　日本語教育機関のみなさまは在留資格認定申請などの取り次ぎで私共の「事前点検」などを利用されておりますが、そこは今のところ大学の皆様にはさほどニーズがないかもしれません。私はいま「国際人流」という雑誌を担当しておりますが、今、いろいろいただきましたお話なども含めて、本当にこのような議論が社会の中できちんと深められていくといいなという思いを持っています。特に以前役所にいたときに、本当に国民の皆様がどう思っているのかを知りたいという気持ちが非常にありました。例えば市民団体の方々から厳しい声をいただくこともありましたし、受け入れに慎重な方々からそれこそ特定技能の制度を作るときなどには懸念の声が聞かれるということはありましたが、それが国民の皆様の本当の声なのか、多くの国民の皆様はどう思っているのかということを時々考えることがありました。

難民の数が少ないというご指摘がずっとあるのですが、本当に多くの国民の皆様方がもっと難民を受け入れるべきだというお考えをお持ちなのであれば、それはそれで政治なり行政がその考えを受け止める、ということもあると思うのですが、そこがわからなかったというのが私の個人的な思いであります。そうしたことがありますから、ささやかではありますが、その雑誌でいろんなご意見をご紹介しています。日本にいる外国人の方は 3%ですので、まだまだ実態がわからない、関心がないという人も大勢いらっしゃると思いますので、もし関心を持っていただけるのであれば、いくつかの見方、こういう見方をすればこういう考えがあります、というようなことを知っていただいて、その上で自分はこれには異論があるとか自分はこれに同感だという意見を持っていただけるような雑誌にしていきたいなと、がんばっているところです。

そのほか大学の皆様には時々お声掛けをいただいて制度のご説明や今のホットな話題のご紹介にうかがい、ちょっとお話をするといった機会もいただいておりますので、それは会員のみなさまでもそうでなくてもご利用いただけますので、ご利用いただければと思います。

白石　本日はお忙しいところ、長時間お時間をありがとうございました。今後のますますのご活躍を期待しております。

聞き手：公益財団法人アジア学生文化協会理事長
白石勝己

佐々木聖子氏　略歴

山形県出身、東京大学文学部卒業後、法務省に入省。
1988 年～ 1990 年：アジア各地（インド、パキスタンなど）の研究・調査
2015 年：法務省大臣官房審議官
2019 年：法務省入国管理局長
同年 4 月に新設された出入国在留管理庁の初代長官に就任。
2022 年：出入国在留管理庁長官を退官
2023 年：公益財団法人入管協会業務執行理事に就任。

