

不法就労問題に関する内部通達にみる労働行政の実態

中 野 裕 子

はじめに——問題の所在

2004年以降、外国人介護士の受け入れを巡り、外国人労働者問題が再議論されてきている。しかし、不法就労に関する議論は、「違反者」の面をメインに行われ、「労働者」の面からの議論はほとんどなされていない。

日本政府は、外国人労働者問題への対応策を取っている。しかし、現在日本で就労している外国人労働者、とくに出入国管理及び難民認定法（以下入管法と略する）に基づき、強制退去の対象となる不法就労者の人権を、どのように守るかといった視点からの具体的な対応策はほとんどない。

現在日本政府は基本方針（後述Ⅳ）の下、警察庁、法務省、厚生労働省の三省庁による不法就労者対策を行っている。不法就労者対策は、不法就労者摘発を目的とする面と、不法就労者の労働者としての権利保護を目的とする面を併せ持つ対策である。しかし、警察や法務省は、不法就労者が入管法に違反していること、不法就労者の後ろにブローカー等の組織が潜んでいる場合があることから、治安維持のための不法就労防止に力を入れている。したがって、地方労働局には、入管法第62条の通報義務の他に、厚生労働省から出されている通達によって、入国管理局（以下入管と略する）への不法就労者に関する情報提供が義務付けられている（後述Ⅲ－1）。

不法就労問題における労働行政の目的は労働者保護である。したがって、地方労働局には、不法就労者の労働者としての権利保護を行うという目的と、不法就労防止という機能が併存している。しかしながら不法就労者であっても、労働に従事している以上は労働者である。入管法に反して就労を行ったとしても、それは公法的取締法違反にすぎない。

労働者としての権利保護の優先か、それとも在留の違法性のみに着眼した処遇を行うのが、不法就労者対策がどのような意味を持つかの鍵になる。

この問題を検討するために、まず通報と情報提供の義務と不法就労者の権利保護のどちらが優先されているのかを明らかにしなければならない。さらに不法就労者の労働者としての権利保護という目的の為に、労働行政の目的と労働行政が不法就労者対策に荷担する意義を見直す必要がある。

本稿では、厚生労働省から出されている内部通達を情報開示請求により入手し、それらを基に、厚生労働省及び地方労働局における不法就労者への対応の実態を明らかにする。実態を明らかに

することで、労働行政の不法就労者対策への課題を提起したいと思う。

なお、調査は2004年に行った。

I. 日本政府の外国人労働者問題への対応と措置

1. 政府の基本方針——雇用対策基本計画

雇用対策基本計画とは、政府の雇用に関する政策全般の枠組であり、その課題、雇用の動向と問題点、雇用対策の基本的事項を示し、政策目標と政策手段を明らかにするものである¹⁾。

第6次雇用対策基本計画（1988年）において、初めて、外国人労働者が2種類に分けて記述された。専門、技術的な能力や外国人は可能な限り受け入れる方向で対処するというものと、単純労働者の受入れについては、諸外国の経験や労働市場を始めとする我が国の経済や社会に及ぼす影響等にもかんがみ、十分慎重に対応する、というものである²⁾。

第7次雇用対策基本計画（1992年）からは、単純労働者の受け入れを認めないということに関しての理由が記述されている。① 雇用機会の不足している高齢者等への圧迫、② 労働市場における新たな二重構造の発生、③ 景気変動に伴う外国人労働者の失業問題、④ 新たな社会的費用の負担の4つの問題点を指摘するとともに、送出し国や外国人労働者本人にとっての影響も極めて大きい、ということに着眼した上で、慎重に対応する、という表現になっている。しかし外国人労働者を雇うことで、雇用管理の改善や労働生産性の向上の取り組みを阻害し、産業構造の転換等の遅れをもたらす恐れがある、と言い切れる根拠を明確にしていない。第8次（1995年）、第9次雇用対策基本計画（1999年）においても、この立場がとられている³⁾。

2. 外国人研修・技能実習制度

1980年代末、政治、経済等の場で、外国人労働者問題にどう対応していくかという議論がなされた。1991年、日本が技術移転により開発途上国における人材育成に貢献することを目指して5省共管⁴⁾で国際研修協力機構 JITCO が発足し、1981年に創設された研修制度が改正された。

また、1993年、研修生を雇用関係の下でより実践的な技術・技能等を修得することを目的として、技能実習制度を創設された。

1) 雇用対策基本計画は、第1次から3次、第6次、第7次が絶版等になっており、実物が手に入らなかったため、主に次の資料を参考としている。「1999年（平成11年）10月22日第21回中央職業安定審議会専門調査委員外国人雇用対策部会議事録」

2) 第1次雇用対策基本計画（1967年）においては、西欧諸国とは雇用事情が異なるということで、外国人労働者を特に受け入れる必要はない、というものであった。以後、第3次（1976年）までこの立場が取られていた。第4次（1979年）、第5次（1983年）においては外国人労働者問題に触れられなかった。

3) 第9次雇用対策基本計画においては、「アジア諸国が巨大な潜在的流入圧力を有している」ということへの留意や不法就労者対策への取り組みの強化など、第8次雇用対策基本計画には見られない記述が増えている。また、雇用対策基本計画は、外国人労働者の権利保護については一切触れていない。

4) 法務、外務、厚生労働、経済産業、のちに国土交通省が参加。

外国人研修・技能実習制度は、事実上単純労働への労働力確保として合法的に外国人労働者を受け入れる制度である⁵⁾。

研修制度は、就労の認められていない「研修」の在留資格である一方、技能実習制度は「特定活動」の在留資格である。

研修生は実態において労働に従事していても、法律上労働者ではない。したがって、受け入れ機関によって、労働の対価として賃金等が支払われた場合、支払いを受けた研修生は資格外活動を行ったとして不法就労者となる。

また、研修生・技能実習生の失踪事件の増加している⁶⁾。外国人研修・技能実習生の失踪者は不法就労者へと転化しているのである。

3. 政府の外国人労働者への措置

政府は、「外国人の不法就労等に係る対応について」（1988年（昭和63年）1月26日、基発第50号・職発第31号）で、職業安定法、労働者派遣法、労働基準法等労働関係法令は、日本国内における労働であれば、日本人であると否と問わず、かつ不法就労であると否とを問わず適用されるものであるとし、外国人労働者（合法か否か問わず）に対して労働関係法令の適用があることを確認している。

日本政府は、1989年から、外国人労働者に対して労働関係法令の適用等を確実にするために「外国人労働者相談コーナー」を主要都道府県の労働局及び労働基準監督署に設置した。また、増加し続けている外国人労働者問題に適確に対応する必要性から、外国人労働者の雇用状況を把握するために、「外国人雇用状況報告制度」（1993年（平成5年）4月1日、職発第248号）が創設され、外国人労働者を雇用する事業主に雇用状況報告を求めた。この制度は、あくまでも外国人労働者の雇用状況を把握するための資料とするものである。従って、不法就労の把握、不法就労者及び事業主の摘発を目的とするものではない、とされている。また、外国人労働者に係る雇用管理や労働条件に関するトラブルに対して「外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針」（1993年（平成5年）5月26日基発第329号、職発第414号、能発第128号）を示し、事業主に対して、外国人労働者について労働関係法令の適用、遵守を義務付けた。

一方、1980年代後半から、警察庁、法務省、厚生労働省の三省庁協力による不法就労等外国人対策が行われている。そのため、地方労働局には、入管法第62条の通報義務の他、通達による通報や情報提供義務が課せられることとなった。（後述Ⅲ）

5) 研修・技能実習制度において、入国管理局は「制度本来の趣旨を理解せず、実質的な低賃金労働者として扱っている等の事例が見受けられ」としている。（『出入国管理』（2007））

6) 外国人研修生問題ネットワーク『まやかしの外国人研修制度』（2000年、現代人分社）の中で、研修生の失踪事件に関する報告がなされている。

II. 不法就労者の現状

1. 不法就労とは

不法就労という言葉は、平成2年の改正入管法の中で初めて定義された⁷⁾。第73条の2第2項は不法就労助長罪について規定しており、不法就労活動は、不法就労助長罪との関連で定義されている。

不法就労の不法とは、入管法に違反しているという意味である。この不法就労は、在留そのものは合法でありながら、就労が入管法に反する「許可を受けていない資格外活動」と、在留自体違法なものであり、もちろん就労も認められない「違法在留・違法就労」のタイプに分けることができる。

「許可を受けていない資格外活動」とは、法務大臣の許可を受けずに行う就労活動の他に、許可された制限を越えて行う就労活動である。また、資格外活動の許可要件⁸⁾に反した活動を行うと不法就労活動となる。

「違法在留・違法就労」は、入管法第70条1項に該当する、不法入国者、不法残留者、不法上陸者が就労活動を行うことである。不法入国、不法上陸、不法滞在となる外国人労働者は、在留自体が認められていない。したがって、これらのものが、報酬その他の収入を伴う活動を行えば不法就労活動となる。

2. 不法就労と罰則・行政処分

1) 「許可を受けていない資格外活動」

入管法第70条第1項の4号及び入管法第73条の資格外活動罪に該当する。第70条第1項4号の専ら行っていると明らかに認められる者と第73条の行った者という行為類型の違いによって罰が異なる。専ら行っていると明らかに認められる者とは、活動の継続性、有償性、本来の在留資格の活動目的との関係などから総合的に判断される⁹⁾。専らと明らかにの2つの要件に該当すれば、第70条第1項4号に該当する者とされている。

政府は、2004年4月から、留学生の経済力の調査や留学生が受け入れ校に提出する語学力証明

7) 坂中英徳『日本の外国人政策の構造』(2001年、日本加除出版) 151頁以下参照。

8) 大阪入国管理局によると、資格外活動は①現に有する在留資格に係る活動の遂行が妨げられないこと、②現に有する在留資格に係る活動を維持していること、③申請に係る活動が単純労働ではないこと、④申請に係る活動が法令で禁止されている活動、公序良俗に反する恐れのある活動、風俗営業若しくは店舗型風俗特殊営業が営まれている営業所において行う活動又は無店舗型風俗特殊営業若しくは映像送信型風俗特殊営業に従事して行う活動、を除いて許可される。但し、留学生・就学生においては、学費その他の必要経費を賄う目的のアルバイト活動のための資格外活動許可申請があった場合は、上記①②④に適合しないと認められる場合を除いて許可される。留学生・就学生の単純労働は認められるということである。

9) 手塚和彰『外国人と法』(2001年、有斐閣) 86頁以下参照「退去強制自由」。

書の信用性の有無等の審査の措置を設置強化するなど、留学生や就学生などの在留資格の審査を強化した¹⁰⁾。また、2004年の入管法の改正において、資格外活動を行った場合の罰則が厳罰化され、在留資格取り消し制度が設置された。

2) 「違法在留・違法就労」

不法入国者、不法上陸者、不法残留者は入管法第70条第1項1号から3号の2によって罰せられる。また、不法入国者、不法上陸者、不法残留者は、入管法第24条の強制退去に該当する。

3. 不法就労者と地方労働局

外国人労働者相談コーナーには、外国人労働者からだけでなく、外国人労働者を雇用する使用者から相談が寄せられている。しかし、外国人労働者相談コーナーに相談を寄せる外国人労働者は、合法就労者か不法就労者かが明確でない。

一方不法就労者は、日本語のレベルや日本での生活に関する知識の有無によって、自分たちに労働基準関係法令が適用されるということを知らないということが考えられる。

また、地方労働局や相談コーナーには、入管や警察への通報や情報提供の義務が課せられている。そのため、地方労働局からの通報や情報提供に基づいて、入管による摘発が行われるおそれがあるということから、不法就労者は地方労働局に相談しに行くことが難しい状況にある。

III. 労働行政の不法就労者への対応の実態

労働者の保護や使用者の労働基準関係法令違反に対処するために、地方労働局には下級機関として労働基準監督署が設置されている。外国人労働者相談コーナーにおいても、労働者からの相談を受け、その事案に労基法違反があれば、使用者に対して指導を行い、改善がみられなければ司法処分を行う等の対応を行っている。労働法の適正な運用や労働者の権利保護のための機関として、労働局や労働基準監督署が設置されているのである。

一方、1980年代後半から警察、法務、厚生労働省の三省庁協力による不法就労者対策がとられている。従って、地方労働局には、入管及び警察への通報や情報提供の義務が課せられている。

この通報、情報提供を中心に労働行政の現状について以下みていく。なお、検討するにあたって、以下引用する通達は、「外国人の不法就労等に係る対応について」（1988年（昭和63年）1月26日、基発第50号・職発第31号（以下、『88年基発等通達』と略する））以外、部内限りの通達ということで、一般公開されていなかった。したがって、筆者は厚生労働省の各部署に問い合わせ、情報開示請求を行った。

10) 共同通信2003年12月11日

1. 通報と情報提供

1) 通報義務とは

通報義務とは、1) 入管法第62条に規定されている公務員等が不法就労者や外国人に関する情報を入管へ通報する義務と、2) 「入管法上不法就労である外国人労働者の入管当局への情報提供について」（1989年（平成元年）10月31日基発第41号（以下、『89年基発通達』と略する）の地方労働局労働基準監督機関が行う入管への通報義務である。

ア) 入管法第62条

入管法第62条2項は「国又は地方公共団体の職員は、その職務を遂行するに当って前項の外国人（第24条各号1に該当すると思料する）を知つたときは、その旨を通報しなければならない。」と規定している。

入管法第62条によって、公務員である地方労働局職員には通報義務が課せられている。

イ) 『89年基発通達』

『89年基発通達』¹¹⁾は、『88年基発等通達』の運用に関連して、労働基準監督機関に対する申告・相談に係る出入国管理行政機関への情報提供について一部において疑義が生じていること、外国人労働者相談コーナーが設置されたことに伴い、これを明確にするために出されたものである。

通達の中で、不法就労者ということが判明した場合、労働基準監督機関としては、本人の労働基準関係法令上の権利の救済に努めることとし、原則として入管当局に対し通報は行わないこととしている。しかし、その例外として「不法就労者を放置することが労働基準行政としても問題がある場合」として

- ① 不法就労者に関し重大悪質な労働基準関連法令違反が認められた場合、
- ② 不法就労者に関し労働基準関係法令違反が認められ、司法処分又は使用停止等命令を行った場合、
- ③ 多数の不法就労者が雇用されている事業場があり、当該不法就労者について労働基準関係法令違反が行われるおそれがある場合

の3要件をあげている。

ウ) 入管法第62条と『89年基発通達』との違い

入管法第62条の通報義務は、入管法第24条の強制退去事由に該当するものを対象としている。一方、『89年基発通達』の通報義務は、不法就労者に関して重大悪質な労働基準関係法令違反が認められる」等の3要件に該当する場合を対象としている。『89年基発通達』から、3要件に該当しない場合は不法就労者であっても通報しなくてよいということになる。

11) この通達は部内限りのものである。筆者は、2004年7月23日に厚生労働省労働基準局監督課に確認したところ、一般公開されていないだけでなく、情報開示請求しても開示されないだろう、と示唆を受けた。しかし、筆者は情報開示請求することにした。同年11月19日に情報開示請求し、12月21日に開示決定を受けた。よほど開示したくないものであったのか、後述する通達等を開示請求したときよりも、開示決定を受けるまでの時間を要した。

2) 情報提供義務とは

情報提供義務とは、1) 上記の『88年基発等通達』と2) 「職業安定行政における外国人労働者問題への対応について」(1990年(平成2年)6月1日 職発第264号(以下、『90年職発通達』と略する)) 通達に基づき、職業安定機関が不法滞在や資格外活動等の不法就労にあたる事案を承知した場合に、必要に応じて入管に情報提供する義務である。

ア) 『88年基発等通達』

『88年基発等通達』は、「労働関係法令違反がある場合の対処」として、その①及び②で、資格外活動、不法残留等入管法違反に当たるとされる事案を承知した場合には、本来の行政目的に十分留意しつつ、必要に応じ、出入国管理行政機関に情報提供するなど適切な対処に努めること、を指示している。その③は、出入国管理行政機関への情報提供は、職業安定機関でとりまとめの上行う、として地方労働局の職業安定機関に情報提供義務を課している。

イ) 『90年職発通達』

『90年職発通達』¹²⁾は1989年(平成元年)7月25日職発第389号として出された通達だが、1990年(平成2年)に改正されたものである。1989年の職発通達より、『90年職発通達』は内容が多くなり、情報提供についても細かく指示されている。厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課によれば、地方労働局において、現在この通達を基にした対応がとられているということである。

『90年職発通達』は、職業安定行政の具体的対応として、① 外国人労働者問題に関する事業主への指導等、② 外国人求職者等に対する適切な対応、③ 不法就労に係る実効ある対処、を柱として進めていくこととしている。その中の③では、不法就労の疑いのある事案に接した場合に、職業安定行政上も問題のある事案について出入国管理行政機関及び都道府県警察への情報提供を行うこととする、としている。そして、出入国管理行政機関等への情報提供として、事実関係が把握された個別の事案について、外国人の不法就労の疑いが明らかになった場合等で職業安定行政遂行上も問題のある事案であって、A、事業主が不法就労に関し労働関係法令に違反し又はその疑いがある場合、B、労働市場の適正な機能に悪影響を及ぼすおそれのある場合、C、A及びBのほか、職業安定行政の観点から不法就労を解消することが必要である場合には出入国管理行政機関に、事業主が不法就労者に関し労働関係法令に違反している場合又はBの場合には都道府県警察に、それぞれの旨情報提供することを指示している。

3) 通報と情報提供との違い

ア) 入国管理局の解釈

通報も情報提供も、地方労働局から入管(『90年職発通達』においては都道府県警察も含む)に対して行う義務である。入管は、通報と情報提供をどのように解釈しているのだろうか。

大阪入国管理局に問い合わせると¹³⁾、入管法第62条によって公務員には通報義務があるこ

12) 90年職発通達は、一般に公開されていなかったことから、2004年11月13日に情報開示請求し、11月22日に開示決定を受けた。部内限りの通達である。

13) 2004年11月22日に大阪入国管理局に問い合わせた。

とから、「情報提供も通報の一種である」ということであり、「通報と情報提供には違いはない」という回答であった。入管側からすると、通報も情報提供も同一のものとして扱われている。

イ) 『89年基発通達』と情報提供を指示する通達との違い

『89年基発通達』は、原則通報しないということの例外として、通報する場合の3要件を指示している。一方、情報提供を指示する通達は、原則通報しないということに基づいて情報提供する場合が指示されているのではなく、通報するかどうかを職業安定機関の必要に応じてという判断によって行うとしている。

ウ) 入管法第62条の通報と通達上の情報提供の違い

入管法上の通報義務と情報提供の違いは、入管法第62条が一般公務員に対して通報義務を課しているのに対し、通達は職業安定機関に対して情報提供義務を課している。

内容の違いにおいては、通報義務が入管法第24条の強制退去事由に該当するものを通報の対象としているのに対し、情報提供は入管法第24条に該当するものの他、事業主が不法就労者を雇用していると思われる事案等においても情報提供の対象としている。情報提供のほうが、通報よりも対象となる範囲が広い。

4) 小 括

以上通達の内容を検討してきたが、地方労働局による入管への通報と情報提供は、どちらも不法就労者に係る情報を入管に提供するものである。その情報を基に、入管は不法就労者の摘発や不法就労者の就労している事業場等を捜査するなどの対処を行う。したがって、通報も情報提供も、結果的にはどちらも入管による不法就労者の摘発に繋がるものである。

2. 通報、情報提供の実態

通達の内容において多くの不明な点がある。

『89年基発通達』の労働基準監督機関に課せられた通報義務の内容において、通報する要件として3要件挙げられているが、①の重大悪質な労働基準関係法令違反とは具体的にどのような場合をいうのか。②の司法処分とは具体的にどのようなことを行うのか。司法処分として、労基法違反に対して強制捜査を含む適確な捜査を実施し、送検することにより、事業責任者の刑事責任を厳しく追及するというようなことを行っているのであろうか。司法処分や使用停止命令を行えば、通報しなければならないのか。③の労働基準関係法令違反が行われるおそれがある場合とは具体的にどのような場合なのか。

『88年基発等通達』において、①の2に「入管法違反に当たるとと思われる事案を承知した場合には……必要に応じ、出入国管理行政機関に情報提供する」とあるが、入管法違反に当たると思えば入管に情報提供するのだろうか。また、必要に応じとはどういう必要があるのか。①の3に「情報提供は職業安定機関で取りまとめの上行うものとする」としているが、取りまとめとは具体的にどのようなものなのだろうか。

『90年職発通達』において、「職業安定行政上も問題のある事案について出入国管理行政機関

及び都道府県警察への情報提供を行うこと」とあるが、職業安定行政上も問題がある事案とはどのような事案をいうのか。

元入国管理局職員であった坂中英徳氏の記述によれば、情報提供に関して、「職業安定機関は、事業主が不法就労の疑いのある外国人を雇用していることが明らかになった場合等において、職業安定行政遂行上不法就労を解消させる必要が認められるときであって、無許可、無届で労働者派遣事業を行っている悪質ブローカー等に限って、地方入国管理局にその旨を情報提供する扱いとなっている。」としている¹⁴⁾。このような解釈に基づいて、地方労働局は実際に通達を運用し、情報提供を行っているのだろうか。

『89年基発通達』や『88年基発等通達』等に従えば、不法就労者の使用者が、労働基準関係法令について悪質な違反行為を行っている場合に、通報や情報提供を行うこととなっている。不法就労者の労働者としての権利が重大な侵害を受けている場合である。こういった状態は、労働基準監督機関がもっとも労働者の保護を行わなければならない場合である。にもかかわらず、通達に従えば、労働者としての権利保護を行わなければならない場合ほど、入管法違反としての通報や情報提供が行われる可能性があるということである。

労働基準機関によって指導等の処分の対象となるのは使用者側である。不法就労が関与しているということだけで、入管とは関係のない労働基準関係法令違反の場合を、あえて通報や情報提供の対象とする意味は何なのだろうか。

通報や情報提供の要件は、具体的にどのような場合かはっきりしない。曖昧な表現がなされている通達は、実際に地方労働局でどのように運用されているのか。

上記通達等が一般公開されていないということからも、労働行政における不法就労者対策の内容等は明らかではない。したがって、実態を知る方法として、筆者は、労働行政機関（厚生労働省労働基準監督課、厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課、東京労働局労働基準部監督課、東京労働局職業安定部職業対策課、大阪労働局職業安定部職業対策課、兵庫労働局職業安定部職業対策課）に対して、情報開示請求資料に基づく電話による聞き取り調査を行った。

厚生労働省の労働基準局監督課では、『89年基発通達』の内容において「明確に答えられない」という理由で、通達の内容や運用状況が明らかにならなかった。また、通報や情報提供に関する「具体的情報がない」といいながら、「不法就労者の権利保護は確実に行っている」という回答をするといった、回答自体に矛盾が現れていた。

職業安定局外国人雇用対策課では、外国人労働者に関する情報のとりまとめを行っている機関でありながら、『89年基発通達』の保管もなく内容自体を知らないという状態であり、また、『88年基発等通達』や『90年職発通達』の内容においても明確に回答できなかった。

どちらも「不法就労者の権利保護は行っている」ということは断言していたが、その根拠を明らかにしなかった。

また、どの労働局職業対策課においても『89年基発通達』の保管がなかった。

14) 坂中英徳『日本の外国人政策の構想』（2001年、日本加除出版）152頁以下参照。

聞き取りの中で明らかになったことを以下整理してみる。

1) 通報や情報提供の流れ

3つの労働局職業対策課では、『88年基発等通達』、『90年職発通達』に基づいた対応がとられていた。同様に、個人情報を守る義務（職安法第51条）が重視されているとのことである。

『88年基発等通達』で指示されているとおり、厚生労働省においても、地方労働局においても、不法就労者に関する通報と情報提供の取りまとめは、すべて職業安定局や職業安定部等の職業安定機関が行うこととなっていることが明らかになった。

しかし、『89年基発通達』や入管法第62条が機能していないわけではない。『89年基発通達』や入管法第62条等によって労働基準部監督課に通報義務が課されていたとしても、労働基準部監督課自身が通報を行うことはなく、とりあえず職業安定機関へ不法就労者の情報を提供する、という流れになっている。職業安定機関の裁量によって入管へ通報や情報提供が行われることとなっているのである。

2) 具体的基準のない情報提供

地方労働局において、実際に情報提供の際の明確な具体的基準がないということが明らかになった。具体的基準がないにもかかわらず、実際に通報や情報提供するとすればどのような事案の場合にするのか。また、不法就労者かどうかどのように判断しているのか。

不法就労者であるかどうかをどのように判断するのかについては、どの労働局職業対策課も、自ら「不法就労者だ」と告げる不法就労者もいれば、職業安定機関が事案を見て不法就労者くさい」と判断する場合がある、ということであった。

具体的基準がないとする地方労働局において、情報提供する場合については、個人情報を守る義務（職安法第51条）から事案に個別に対応する中で①入管法に違反する場合、②犯罪のおそれがある場合に、その時の状況によって入管及び警察へ情報提供するということであった。

即時に通報しないとしながらも情報提供の際の要件がある。即時に通報しなくとも情報提供することはあるということである。

また、具体的基準はないとしながらも、入管法違反や犯罪のおそれがある場合とは情報提供を行うある基準となっていると考えられる。入管法に違反する場合であれば、通達や入管法第62条で指示されている通報と情報提供を行う際の要件に該当する。不法就労者と知りながら通報や情報提供を行った具体的事例がない、ということは、実態において通達や入管法第62条の義務に反した対応を行っている一方で、労働者の情報を保護した対応をとっているということになる。

3) 外国人雇用状況報告制度

外国人雇用状況報告において、不法就労者を雇っているなどの事案が明らかになった場合にどのような対応しているのか、という質問に対して、どの地方労働局も通報しないとのことであった。外国人雇用状況報告が、不法就労者摘発目的に設置されたものでない以上、入管へは情報提供はせず、不法就労者を雇っている事業主に対して不法就労者を解消するよう指導を行うとのことであった。

4) 通報, 情報提供の観点 (職員の立場から)

厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課のA職員によれば¹⁵⁾, 職業安定部には不法就労者摘発や取締りの権限はなく, 業務上知りえた不法就労者の情報を入管や警察に提供しているに過ぎない, とのことである。通報というよりも, あくまでも情報提供するにすぎないということである。

大阪労働局職業対策課や兵庫労働局職業対策課では¹⁶⁾, 職業対策課は職業安定行政であるから, 不法就労者の取り締まりや調査の権限はない。実際に通報する場合においても, 労働力需給の調整という目的の実現のために, 入管に協力を得る形で情報提供を行う。通報という概念ではなくあくまでも情報提供であるという。通報は不法就労者の取り締まりや摘発を要請するものであって, 情報提供は, 取り締まりや摘発を行うかどうかは入管次第, ということである。

5) 小 括

実際に地方労働局は相談を受けるわけであるが, 不法就労者か合法就労者かの件数等を取っていない。しかし, 事案によっては不法就労者であるかどうかわかるものである。

しかし, 3つの労働局職業対策課において, 実際に通報や情報提供した「具体的事例自体はない」としていることからすると, 地方労働局は, 不法就労者だと分かっても通報や情報提供を行っていないということである。地方労働局職員がいうように労働者の保護が優先して行われているということであれば, 地方労働局においては, 労働者の保護という目的を最優先しており, 不法就労者であっても通報や情報提供される可能性は低いということである。

一方, 入管法第62条の通報義務の不履行にあたる。

地方労働局の労働者保護優先の一貫した対応が維持され続けるのであれば, 地方労働局に通報や情報提供を義務付けても, その義務が履行される可能性は低いといえよう。しかし, 取り締まりや摘発の判断を入管に委ねる情報提供も, 結果的には, 入管による不法就労者の取り締まりや摘発に繋がるものである。従って, 通報も情報提供も, 不法就労者にとっては同じものである。

地方労働局に通報と情報提供の義務が課せられている以上, 不法就労者が足を運びにくい現状を生んでいる。これは, 労働行政の労働者保護という目的に反しているといわざるを得ない。

IV. 明るみに出た通報基準

聞き取りを行う中で, ある職員の情報から, 通報や情報提供を行う際の地方労働局の別の基準の存在が明らかになった。これは一般公開していないだけでなく, 厚生労働省及び地方労働局の中でも周知されてはいないものである。

通達の正式名称は『警察庁, 法務省及び厚生労働省の三省庁による「不法就労等外国人対策に係る具体的施策について」の策定について』(以下, 『三省庁通達』と略する) というものである。

15) 2004年11月26日に行った聞き取り調査の中でのコメント。

16) 労働局職業安定部職員によるコメントであるが, 「職業安定部の立場」からこのように明記した。

法務省、厚生労働省の両方に情報開示請求することにした¹⁷⁾。

法務省からは『三省庁通達』のみであったが、厚生労働省からは『三省庁通達』だけでなく、「不法就労等外国人労働者問題地方協議会設置要綱」という資料が添付してあった。『三省庁通達』の内容は、法務省からの通達も厚生労働省からの通達も同様のものではなかった¹⁸⁾。

1. 『三省庁通達』

『三省庁通達』は1992年（平成4）年から毎年発行されているものである。これは1992年から毎年行われている、警察・法務・厚生労働三省庁による局長連絡会議において「不法就労等外国人対策について」の基本合意が図られたところ、不法就労等外国人対策をより強力に推進していくために毎年開催される不法就労等外国人対策協議会においてまとめられたものである¹⁹⁾。なお、「不法就労等外国人対策について」（以下、『基本合意』と略し、2004年3月11日にまとめられた『基本合意』を引用する）は、一般公開されている。

『基本合意』は、警察庁、法務省及び厚生労働省の三省庁は、より一層の連携強化を図ることとし、悪質・巧妙化する不法滞在・不法就労外国人対策への取組みを強力に推進していくものとする、として

- ① 不法就労外国人及び悪質なブローカー・雇用主等に関する緊密な情報交換,
- ② 事業主団体等に対する行政指導及び啓発活動の強化,
- ③ 就労資格を有する外国人による資格外活動の防止対策の強化,
- ④ 悪質な不法滞在・不法就労事犯等に対する取締り等の強化,
- ⑤ 不法就労防止に向けた国内及び海外広報の積極的实施,

を柱としている。これらを具体化しさらに強力にした内容のものが『三省庁通達』である。

2004年度の通達（以下、『04年三省庁通達』と略する）は、労働基準局の監督課長、職業安定局の外国人雇用対策課長によって、それぞれ基発第0607001号、職外発第0607001号として通達が出されている。

一方、1999年度の通達（以下、『99年三省庁通達』と略する）は、労働省職業安定局外国人雇用対策課長によって、職外発第9号として出されている。『99年三省庁通達』が職業安定機関からだされているということから、外国人労働者の措置等に関しての権限を有しているのは、職業安定機関ということになる。

通達を通してしてみると、不法就労者対策は年々体制化され、強化されてきている。

17) 法務省には、2004年8月6日、厚生労働省には、8月12日に情報開示請求を行った。

18) 開示請求するに当たって、三省庁協力ということであるにも関わらず、法務省に確認をしなければならなく、それは三省庁の中でも、厚生労働省は影響力のある機関ではないということである。

19) 開示できた通達は、厚生労働省においては、1999年度のものから2004年度のものである。

2. 『三省庁通達』の内容

『三省庁通達』（以下、最新の通達である『04年三省庁通達』）では、本省レベルによる情報交換、地方レベルによる情報交換についてそれぞれ規定されているが、地方レベルによる情報交換において、都道府県警察、地方入国管理局及び都道府県労働局は、より緊密な情報交換の促進が指示されている。また、都道府県労働局は、当該合同摘発に係る事業主において労働基準関係法令違反が認められ強制捜査等を実施する際には、事案に応じ、都道府県警及び地方入国管理局との連携を図ることとするなど取り締まり体制の連携・強化を推進する、と指示されている。

本省レベルにおいては、警察庁は、不法入国あっせん組織、不法滞在を助長する事犯の徹底取締りを強化するとしている。入管は、悪質なブローカー・雇用主及び不法就労者の警察に対する告発・通報の強化として、警察への協力に重点が置いている。厚生労働省は両機関との連携が指示されている。

しかし、通達は不法就労者の権利保護については一切触れていない。したがって、不法就労等外国人対策は、犯罪防止を目的とするものであり、不法就労者保護を目的とするものではない。通達の具体的施策における情報交換とは具体的にどのようなものであるのか。また「労働基準関係法令違反が認められ強制捜査等を実施する際」とは具体的にどのような場合なのか。地方労働局の入管や警察との連携が「強制捜査等を実施する際」に限定されていると解釈すると、労働基準関係法令違反が認められ強制捜査等を実施する以外、入管や警察に通報や情報提供しなくてもよい、ということなのであろうか。それとも某労働局某職員のいうように「どのような場合でも、労働基準関係法令違反があれば入管に通報、情報提供する」ということなのであろうか。

筆者は、『04年三省庁通達』に基づいて、外国人労働者についての情報等の取りまとめを行っている厚生労働省職業安定局外国人雇用対策課のA職員、B職員に直接問い合わせてみた。なお問い合わせ方法は電話での聞き取りで、2004年11月26日、2005年1月12日に行った。以下、調査の中で明らかになった点を取り上げる。

1) 「不法就労等外国人及び悪質なブローカー・雇用主等に関する緊密な情報交換」

A職員によると、三省庁協力となっているが、メインは法務省であり、主に法務省と警察庁が連携した形となっている、ということである。

地方レベルの情報交換は、入管が中心となって行われる地区の協議会において、警察、入管、地方労働局の意見交換や情報提供が行われることとなっている。ここで交換されたり提供されたりする情報とは、「地方労働局の労働基準部や職業安定部においてそれぞれ業務上知りえた不法就労に関する情報」ということである。例えば、「不法就労者が働いていた」、「どこの事業所が不法就労者を雇っているか」等である。

この情報交換とは、『88年基発等通達』等の情報提供と同様のものなのであろうか。『88年基発等通達』等の情報提供と平行して、『04年三省庁通達』の情報交換が義務付けられているということなのであろうか。

B職員によると、『04年三省庁通達』で指示されている情報交換とは、『88年基発等通達』や

『90年職発通達』によって指示されている情報提供ということである。『三省庁通達』は、ベースとなるものであって、大まかな情報提供の指示をするものである。『88年基発等通達』等は、明確な情報提供の指示をするものである」という。しかし、『三省庁通達』は1992年から出されている。これがベースであるとする、『88年基発等通達』より後に出されているということからつじつまが合わない。B職員によると、「92年に三省庁協力による不法就労等外国人対策は体制化された。しかし、88年当時も三省庁の連携があったことから、ベースとなる体制はできていた。従って、大まかなものとして指示する『三省庁通達』がでて、明確な指示をする『88年基発等通達』や『90年職発通達』に基づいた対応がとられている」ということであった。

実際に入管へ情報提供を行っている労働局もあることが明らかになった。B職員によると、地方労働局からの情報提供の実施件数がある、ということである。筆者が聞き取り調査を行った大きな入管のある都道府県の労働局よりも、地方の労働局の方が入管への情報提供を行っているようである。ただし、情報提供の件数は、1990年頃をピークに一気に減少しているということである。B職員は、その原因は労働行政と入管及び警察との連携のあり方にあるという。「労働行政機関の業務は、労働関係法令違反の是正であり、本来の業務に付随して、知り得た不法就労に関する情報を入管及び警察に提供することは、それなりに負担が大きいものである。しかし、情報提供をしても、入管及び警察から、その情報に基づいて摘発や捜査を行ったというような報告がなく、どのようになったのか分からない。従って、現場において、情報提供の有用性に疑問が持たれてしまうことは否定できず、少なくとも減少の一因となっている」ということであった。

また、労働行政において、労働者保護を優先するといった動きが出てきている、ということである。また、法務省と情報提供の強化に関する協議が現在行われていることから、今後地方労働局から入管及び警察への情報提供の件数は増加するだろう、ということであった。

2) 「労働基準関係法令違反が認められ強制捜査等を実施する際」

A職員によると、「厚生労働省は労働者の保護を目的としており、地方労働局によって労働基準関係法令違反に対しての措置（強制捜査等）が行われている。しかし、労働基準監督機関による強制捜査が行われることは現在では多くはない」ということである。

地方労働局は違反があれば、第1段階として指導を行い、指導に従わない、是正がない、といった場合に、第2段階として捜査を行うこととなっている。A職員によると、現在においては、指導の時点で問題が解決されており捜査を行うまでもない、とのことであった。従って、強制捜査はあまり行っていないとのことであった。

それでは、強制捜査を行わない場合であれば、入管及び警察と連携しなくてよいということなのだろうか。A職員によると、指導後改善がなければ状況に応じて入管や警察に情報提供を行う、という。地方労働局には、入管法違反に対しての強制捜査の権限はないことから、入管や警察に情報提供を行って強制捜査を行うということであった。

地方労働局自身が持つ労働基準関係法令違反に対する強制捜査と通達の強制捜査とは別物なのだろうか。A職員は、「労働局からの情報提供によって入管や警察による強制捜査は行われて

いる」という。年間に何件かあるが、個人情報守秘ということから警察や入管が公開しているものの以外教えられないということであった。

B職員によると、『三省庁通達』は、強制捜査を実施する際の入管及び警察との連携を指示しているが、厚生労働省としては、労働局主体の強制捜査に入管及び警察が介入すると、不法就労者の労働者としての権利保護を十分に行うことができない。労働行政の労働者保護の目的に反してしまう。従って、指導を行うことで、不法就労者の労働者としての権利保護を確実にいき、労働行政の目的は果たす、ということであった。しかし、不法就労者の労働者保護を行った後、入管法違反ということで不法就労者の情報を入管及び警察に提供することはある、ということである。ただし、不法就労者であっても、すべての不法就労者が入管及び警察主体の強制捜査によって摘発されるわけではない、ということである。

入管及び警察主体の強制捜査を実施するかどうかを判断するものとして、三省庁による緊密な情報交換を行うということである。

3. 労働基準局長発通達

厚生労働省労働基準局長が出した通達がある。これは「不法就労外国人を雇用する事業主に対する労働基準関係法令違反にかかる強制捜査等における都道府県警察および地方入国管理局との連携について」（1999年（平成11年）12月24日基発第738号（以下『99年基発通達』と略す））という部内限りの通達である²⁰⁾。

『99年基発通達』は、『99年三省庁通達』の内容をより具体化したものであり、『99年三省庁通達』の「悪質な不法滞在・不法就労事犯等に対する取締り等の強化」について、労働基準監督機関においての具体的な実施事項を規定している。その中で、強制捜査等を行う場合に、必要に応じて、警察機関等との連携を図るものとして、

- ① 不法就労外国人の就労に関し、労働基準関係法令違反が認められ司法処分とする事案、
- ② 多数の不法就労外国人を雇用している事業場において、労働基準関係法令違反が認められ司法処分とする事案（①の事案を除く）

としている。具体的方法として

- ① 労働基準監督機関から警察機関等に対して連携を要請する場合、当該事業場を管轄する警察機関等に対し、事案の概要、不法就労外国人の人数等の情報及び強制捜査の計画等の情報を提供した上で、具体的内容について協議を行い、必要な連携を図ること、
- ② 労働基準監督機関に対して警察機関等から連携を要請された場合、警察機関等からその実施する合同摘発と労働基準監督機関による強制捜査等との連携を要請された場合には、警察機関等から、事案の概要、不法就労外国人の人数等の情報及び合同摘発の計画等の情報の提供を受け、当該事案が連携の対象事案であることを確認した場合には、具体的内容について

20) 入手したのは『99年基発通達』であったが、おそらく『三省庁通達』とともに1992年度から出されているものであると推定される。

協議を行い、必要な連携を図ること、
している。

『99年基発通達』において、「労働基準関係法令違反が認められ、強制捜査が行われる際」の地方労働局の入管及び警察との連携が指示されているが、厚生労働省労働基準局監督課においての解釈はどのようなものなのであろうか。筆者は、『04年三省庁通達』の聞き取りの結果を踏まえて、厚生労働省労働基準局監督課に問い合わせしてみた。なお調査方法は電話での聞き取りで、2004年11月29日に行った。

1) 強制捜査について

監督課C職員によると、『04年三省庁通達』や『99年基発通達』の強制捜査とは、労働基準関係法令違反に対する労働局による強制捜査と、入管法違反に対しての入管や警察による強制捜査の2つが含まれている、ということであった。しかし、労働基準関係法令違反と、入管法違反に対しての入管や警察による強制捜査とどのような関係があるのだろうか。上記具体的方法の②の警察機関等から、労働基準監督機関による強制捜査等との連携を要請された場合のことなのであろうか。この点について、C職員は「答えられない」という回答であった。

また、筆者はC職員に対して、入管や警察による強制捜査とは、職業安定局外国人雇用対策課A職員のいう「地方労働局からの情報提供によって行われる入管や警察主体の強制捜査ということなのか」と質問したが、「答えられない」という回答であった。

労働基準監督機関は、労働基準関係法令違反に対して司法警察権を行使する権限を有している。C職員によると「事案によっては、第一段階から強制捜査を行うこともありえる。労働基準監督機関による強制捜査が行われる上で、労働状態において入管法に反していると見られるときに、入管や警察に情報を提供する」とのことであった。

2) 実際に通達の内容に沿って強制捜査が行われたことがあるのか

監督課C職員によるとこの質問について「答えられない」とのことであった。

実際に地方労働局によって労働基準関係法令違反が認められ、強制捜査が行われる場合とは現在ではまれである。2003年度の実績評価書²¹⁾によれば、総合的な司法処理件数は1399件であった。しかし、実績評価書からは内訳が明らかでない。C職員によると、不法就労者に関する事案かどうかは明らかではないということであるが、例えば、労基法第3条に対して司法処分を行ったのは3件であり、そのうち強制捜査を行ったものは1件ということであった。このような状況から、労働局主体の強制捜査を行う際の入管及び警察との連携は、頻繁に行われているわけではない。

4. 小 括

厚生労働省に対しての聞き取り調査の結果、監督課においては「答えられない」という回答が

21) 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/03jisseki/3-1-1.html> 2003年実績評価書 司法処分の件数等統計がまとめられている。なお、本稿調査時資料のため2003年を引用。

多く、質問をはぐらかされてしまった。一方、外国人雇用対策課においては、内部事情を得ることができた。以下、Ⅳの内部通達についての調査で明らかになった点を整理する。

- 1) 通達においての情報交換とは、『88年基発等通達』と『90年職発通達』において、労働局に義務付けられている情報提供のことであり、地方労働局が入管及び警察に情報提供を行うことで、三省庁間においての密接な情報交換が行われるということである。
- 2) 通達においての強制捜査とは、厚生労働省の解釈においては、地方労働局主体の労働基準関係法令違反に対しての強制捜査と、不法就労者摘発といった入管や警察主体の強制捜査の二つがある。職業安定局外国人雇用対策課のA職員によれば、現在、労働局主体の強制捜査が行われることはほとんどなく、地方労働局からの情報提供による入管及び警察主体の強制捜査が中心に行われているということであった。

しかし、『04年三省庁通達』や『99年基発通達』は、通達が「労働基準関係法令違反が認められ、強制捜査を実施する際」と指示していることから、もともと労働局主体の強制捜査を行う際の入管や警察との連携を指示したものではないのか。それが労働局主体の強制捜査と入管や警察主体の強制捜査の二つを含むものと解釈され、そして、実態においては地方労働局からの情報提供によって入管及び警察主体の強制捜査が行われている。

- 3) 労働局主体の強制捜査は、労働者の権利救済の役割を持つ。通達は、強制捜査を行う場合を、あえて入管や警察と連携することと指示している。また、『04年三省庁通達』も『99年基発通達』も、不法就労者の労働者としての権利保護について一切触れていない。従って、通達からみる労働行政は、不法就労者の労働者としての権利保護よりも入管及び警察との連携に重点をおいているといわざるを得ない。
- 4) 『04年三省庁通達』や『99年基発通達』は一般公開されておらず、強制捜査が実施される基準等が公ではない。

外国人雇用対策課B職員によれば、労働局主体、入管及び警察主体、どちらが主体となっても、強制捜査を実施するかどうかは状況によって判断するということである。したがって、強制捜査等を実施するような状態におかれている不法就労者は、地方労働局に相談に行けば、労働局主体の強制捜査であっても、入管や警察との連携から入管法違反として摘発される可能性があるということである。

お わ り に

当該調査の中、現在では地方労働局から入管へ情報提供が実施されることは減少しているということが明らかになった。しかし、地方労働局と入管及び警察との連携はより綿密化されてきている。

通達を出しているのは厚生労働省である。通達が裁量による情報提供を指示しているということから、厚生労働省は、地方労働局に対して積極的に通報や情報提供を行うよう指示しているの

ではない。あくまでも、入管及び警察との関係から、建前的に通報や情報提供を指示しているといえよう。しかし、建前的な義務を地方労働局に指示しているということ自体が、不法就労者の労働者保護の実態を見えなくしている原因の一つといわざるを得ない。

また、不法就労者の立場からすれば、通達という法的拘束力のないものによって、強制退去になるかどうかが決まる。労働局の職員の裁量判断によって、個人の在留状態が左右されてしまう不法就労者対策の在り方は、労働行政の本来の目的に沿っているとはいえない。

さらに、基発通達であるにもかかわらず、不法就労者の労働者としての権利保護について一切触れていない。通達からみえる労働行政は、犯罪防止に目的を置き、本来の目的である労働者保護という部分がみえてこない。厚生労働省自体の労働者保護の概念がずれている。

そもそも、労働行政が、「不法就労等外国人対策」に荷担する必要があるのだろうか。

厚生労働省の職業安定局外国人雇用対策課のA職員は²²⁾、「労働者保護の上で不法就労等外国人対策に協力しているに過ぎない」とのことであった。

同省職業安定局外国人雇用対策課のB職員は²³⁾、「労働行政としては、不法就労者保護という観点から、不法就労者に関する労働基準関係法令違反や、不法就労者を雇うことをとめる必要がある。」ということであった。

厚生労働省労働基準局監督課のC職員は²⁴⁾、「労働関係法令違反という面に対しては、労働局は適確に対処しており、対処する上で入管法違反が見られるときに、入管や警察に情報提供しているに過ぎない。」とのことであった。

要するに、労働行政は、不法就労防止という目的から不法就労者対策から手を引くということができないということである。しかし、そういう状態であるからこそ、労働行政は、労働者保護を中心に労働者保護と通報・情報提供のバランスをとる必要があろう。

法に基づき出入国が管理されている以上、「不法就労」がなくなるということは難しい。しかし、合法に滞在するものであれ不法に滞在する者であれ、労働に従事している限り同じ労働者である。どのような在留状態にあっても、労働者としての権利保護を行うことが労働行政の目的である。

今一度、労働基準法3条や104条の文言に立ち戻り、何のために労働基準関係機関があるのかを考え直さなければならない。

不法就労者であっても「労働者」であることを忘れてはならないのである。

（受付 2008年11月25日）

22) 電話での聞き取り。2004年11月26日に行った。

23) 電話での聞き取り。2005年1月12日に行った。

24) 電話での聞き取り。2004年11月29日に行った。