

第7回「第7次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：平成29年11月7日（火）午後1時00分から3時00分まで

於：法務省1階集団処遇室

[出席委員]

田中座長，安富座長代理，青山委員，明石委員，秋月委員，市川委員，井上委員，岡部委員，奥脇委員，高橋委員，滝澤委員，村上委員

[入国管理局側出席者]

和田入国管理局長，佐々木官房審議官，佐藤総務課長，丸山入国在留課長，根岸審判課長，君塚警備課長，田中参事官，礪部難民認定室長，中山在留管理業務室長，近江企画室長

1 開 会

○田中座長 これより第7次出入国管理政策懇談会第7回会合を開催いたします。

本日は御多忙のところ，本懇談会に御出席いただきまして，誠にありがとうございます。

本日の議題ですが，「退去強制業務」及び「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」の2つでございます。

2 退去強制業務について

○田中座長 早速ですが，1つ目の議題である「退去強制業務」に入りたいと思います。

最初に当局から説明をしていただき，その後，委員の皆様から御意見を頂きたいと思っております。

それでは，まず，「退去強制業務」について，君塚警備課長，根岸審判課長から説明をお願いいたします。

○君塚警備課長 入国管理局警備課長の君塚です。どうぞよろしくお願いたします。

退去強制手続とは，不法に本邦に入国をしたり，在留許可の範囲を超えて本邦に滞在するなど，退去強制事由に該当する疑いのある外国人を対象にしまして，法令に基づき所要の調査や審査を実施した上で，その該当の有無等を確認し，併せてその身柄を確保し，最終的に公権力をもって国外に退去させるための一連の手続をいいます。

この退去強制業務に関する3つのポイント，すなわち「法令上の仕組み」，「統計数値で見た現状」，「今後の課題」に分けて，冒頭30分弱の時間を頂き，説明をさせていただきますと存じます。

それでは、「退去強制業務について」と題する資料の1ページ目を御覧いただければと思います。

退去強制手続業務における入国警備官と入国審査官の役割について御説明いたします。

一般に公安職である入国警備官は「入管法違反者を見つけること、それから国外に向けて帰すこと」が主たる業務であります。他方、行政職である入国審査官は、「法令に基づいて、ある要件や基準に該当しないし適合するか否かを判断すること」をそれぞれ職務とするものでして、退去強制手続でも、入国審査官と入国警備官の役割分担が明確になっております。

すなわち、入管法に規定される退去強制事由に該当する疑いのある外国人、いわゆる容疑者の摘発、取調べ、収容に関する業務と、手続の結果、退去強制処分が決定した者の護送や送還業務を行うのが公安職である入国警備官の役割です。入国警備官の調査結果を受けて、その容疑者が退去強制事由に該当するか否かを判断するための審査業務を行うのが、行政職である入国審査官の役割ということになります。

入管の現場での業務が報道で紹介される際に、空港等で入国審査を行っている入国審査官が日本の玄関口において、テロリストの脅威から守る水際での砦の役目を果たすというスマートな活躍ぶりが紹介される一方、「入管Gメン」などと呼ばれる入国警備官につきましても、摘発現場で警察とともに地道に取締りに当たっている光景を報道等で目にされたことがあると思います。

観光・留学・就労などを目的とした善良な外国人を温かく迎え入れる一方で、出入国管理上のルールを守らず、あるいは社会秩序に反した外国人を放置することは、健全な国際交流の推進に支障を来すこととなりますので、訪日外国人や在留外国人の増加に合わせて、摘発と送還を地道に続けていく必要があるわけです。

2ページ目を御覧ください。

退去強制手続の流れについて説明いたします。

退去強制手続は、いわゆる三審制を採っています。その手続の前段階に当たる手続が、入国警備官による違反調査です。違反調査とは、具体的に退去強制事由に該当する疑いのある外国人の容疑者を発見し、退去強制事由に該当するか否かを判断するための証拠を集める一連の活動をいいます。

違反調査を実施した後、入国警備官は調書及び証拠物とともに、容疑者を入国審査官に引き渡します。この場合において、主任審査官から発付を受けた収容令書により容疑者を収容したときには、容疑者の身体を拘束したときから48時間以内に、これを入国審査官に引き渡さなければならないと法律で定められております。

入国警備官から入国審査官に容疑者が引き渡された後は、違反審判の手続が開始されます。

違反審判につきましても、3つに分かれておりまして、図を御覧いただければと思いますが、入国審査官による違反審査、特別審理官による口頭審理、そして、法務大臣な

いしその委任を受けた地方入国管理局長による裁決といった三段階の審査手続が定められております。これが、先ほど申し上げた三審制と呼ばれるゆえんであります。

入国警備官から容疑者の引渡しを受けた入国審査官は、容疑者が退去強制事由に該当するか否かを審査します。容疑者が退去強制事由に該当すると認定した結果、容疑者がそれを認めて帰国を希望した場合は、直ちに主任審査官が退去強制令書を発付いたします。

他方、容疑者が、その認定が誤っていると主張したり、誤ってはいないが日本にそのままとどまりたいと、いわゆる在留特別許可を考えて、在留を認めてもらいたいと希望する場合は、先ほど申し上げた認定の通知を受けてから3日以内に、上級の入国審査官である特別審理官に対して口頭審理を請求することができます。

これが第二段階の審査に当たる、特別審理官による口頭審理です。法務大臣が指定する上級の入国審査官たる特別審理官は、入国審査官が行った認定に誤りがあるかどうかの審理を行います。入国審査官の認定に誤りがないと判定し、容疑者がそれを認めて帰国を希望するときは、主任審査官が退去強制令書を発付します。一方、容疑者が引き続きその判定は間違っていると、あるいは、誤ってはいないが日本での在留を希望するという場合には、その判定の通知を受けた日から3日以内に、不服の事由を記載した書面を主任審査官に提出して、法務大臣への異議の申出を行うことができます。

異議の申出に関しましては、法務大臣又はその委任を受けた地方入国管理局長が、その申出に理由があるかどうかということ判断して裁決をしますが、これはごく僅かな例外を除きまして、二つのパターンがあります。

一つは、異議の申出に理由がない、つまり退去強制事由に該当するが、日本人との婚姻をして、安定した生活を送っているという場合など、在留を特別に許可すべき事情があると判断される場合があります。もう一つは、異議の申出に理由はなく、また、在留を特別に許可すべき事情もないと判断される場合です。前者の場合は、在留特別許可が与えられ、後者の場合は主任審査官が退去強制令書を発付するということとなります。

この在留特別許可につきましては、本来であれば我が国から退去強制されるべき外国人に対して、法務大臣が裁決の特例として、法務大臣の自由裁量により決せられ恩恵的に付与されるというものです。

それから、最終パターンですが、送還ということですが、この資料の一番右端に出てきますけれども、違反審判手続の結果、容疑者が入国審査官の認定又は特別審理官の判定に服した場合、あるいは、異議の申出に対して法務大臣ないし委任を受けた地方入国管理局長が、異議の申出に理由がないと裁決した場合は、入管法51条の規定により退去強制令書が発付されます。

送還は、この退去強制令書に基づいて行われるものでして、入管法52条3項の規定においては、入国警備官が行う送還、すなわち国費による送還というのが原則であるとされているわけですが、現行制度における送還の形態としましては、今申し上げた国費

送還以外に、入管法52条4項による自費出国許可によるもの、それから、入管法59条の規定による運送業者による送還というのがあります。

続きまして、数字の関係になりますけれども、近年の退去強制業務の推移について御説明します。

まず、入管法違反事件について説明いたします。

資料の3ページ目と4ページ目に、不法残留者数、入管法違反事件というのが出てまいります。

このうち、不法残留者数といいますのは、各年の一定時点における、当局の電算記録上、日本国内に不法残留している外国人の推計値を出したものです。それを毎年の推移という形で表しています。もう一つの入管法違反事件といいますのは、実際に入管法違反者が捕まりまして、各年ごとに退去強制手続を執った外国人数の推移ということになります。

先に4ページ目を御覧いただきたいのですが、平成28年、昨年1年間で、全国の地方入国管理官署が入管法違反による退去強制手続をとった外国人は、1万3,361人です。これは前年比で1,089人増加しています。ただ、我が国に30万人もの不法残留者が存在していた平成5年当時は、年間で7万404人にわたる外国人について、退去強制手続を執っていたという経緯があります。

この表は、幾つかの年ごとに上位5か国の国籍を、参考までに枠で記しているものです。

恐縮ですが、一つページを戻っていただいて、3ページ目を御覧ください。

10年以上前のことになりますけれども、政府の「犯罪対策閣僚会議」というのがありまして、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」というのが策定されました。この中で、平成16年から20年までの5年間で不法滞在者を半減するという「不法滞在者半減5か年計画」というのが政府目標に掲げられまして、警察など関係機関とともに各種施策を推進した結果、我が国に存在する不法残留者も順調に減少したということです。それとともに、入管法違反事件の取扱件数も、平成17年から26年までの10年間は一貫して減少していたわけです。

しかしながら、この不法残留者数については、平成26年を境に、27年、28年と2年連続で増加しております。これは、我が国の観光立国推進施策に伴うASEAN諸国国民に対する査証免除あるいは査証発給要件緩和措置などを背景といたしましたタイ人あるいはインドネシア人の不法残留者数の増加、あるいはベトナム人の技能実習生や留学生が不法残留となるケースが増加してきたことが要因の一つであるというふうに考えております。

次に、資料の5ページ目を御覧ください。

過去5年間に退去強制手続を執った外国人について、その違反事由別、国籍別、それに、これらのうち不法就労していた者の推移、それに、平成28年において退去強制手

続を執った者のうち不法就労していたことが分かっている者の稼働場所、それから就労内容について説明をいたします。

違反事由別につきましては、例年、圧倒的に不法残留が多くなっています。日本での入国・在留許可を受ける際に、日本に滞在できる期限が定められているわけですが、これを超えて在留した場合に不法残留に該当します。巷では、オーバーステイなどと呼ばれることもあります。

また、不法入国というのは、船舶による密入国だけではなくて、航空機で入国する場合でもありまして、偽変造旅券を行使した場合には、やはり不法入国となります。

次に、国籍別の傾向についてですけれども、平成28年の数値を見ますと、中国出身者が約3割で最も多く、以下、ベトナム、タイ、フィリピン、インドネシアの順番でありまして、この上位5か国で全体の約8割を占めているということです。特に近年増加が著しいのは、先ほど不法残留者のところでも増加要因として申し上げましたけれども、ベトナム、タイ、インドネシアの国籍ということになります。

次に、平成28年中に退去強制手続を執った外国人の中で、不法就労の事実が認められたのが、左下の表になりますけれども、9,003人です。入管法違反全体の67.3%を占めています。この割合は、ほぼ例年変わっておらず、現在も日本での出稼ぎを目的に不法滞在する外国人の多いことがお分かりいただけると思います。

それから、次に、都道府県別です。長年、東京都が1位だったのですが、平成27年に茨城県が1位、千葉県が2位となり、その順位が入れ替わっております。平成28年も同様の傾向がうかがえます。

この要因としましては、不法就労者の職種別で、農業従事者が増えているというわけですが、茨城県は北海道に次ぐ農業生産第2位で、千葉県は第4位です。そういったことで、生活環境も整った首都圏近郊に位置しているということが考えられるところです。

次に、資料の6ページ目を御覧ください。

過去5年間の送還人員の推移について申し上げます。送還人員とは、文字どおり、退去強制令書に基づいて国外へ送還した外国人の数です。

「送還」という言葉だけ聞きますと、強制的に送り返すというイメージを持たれるかもしれませんが、実際には、先ほど申し上げましたが、自らの意思で、自らの費用により帰国する自費出国許可というものも含まれていて、これが相当数を占めております。

この数値の推移ですけれども、先ほど申し上げた退去強制手続を執った外国人の数に比例するものであるのは当然ですけれども、それ以外の要因としまして、退去強制令書が発付されたにもかかわらず、送還に応じようとしない送還忌避者の送還に向けた対策を強化しているところでもあります。そういったことも若干影響しているかと思いますが、この送還忌避問題については、後ほど改めて説明をさせていただきます。

それから、同じページの下の方に出てくる出国命令の交付件数について申し上げます。

この出国命令制度については、平成16年12月から開始された制度です。自ら帰国を希望して出頭した不法残留者であること、それから過去に退去強制されたことがないこと、それから速やかに出国することが見込まれるということなど、一定の要件を満たしている場合には、退去強制令書による送還から切り離しまして、収容することなく速やかに出国させるという仕組みです。この制度が始まったときには、年間1万件以上の件数があったのですけれども、不法残留者数の全体の減少傾向もありまして、ここ最近では、それでも増加傾向にまた転じておりますが、平成28年においては、4,101人ということになっております。

それから、今、送還とか出国命令の話をしたのですけれども、その手続から一つ遡って、退去強制令書の発付の状況について、資料7ページ目、それから8ページ目をあわせて御覧いただきたいのですが、これについては、今申し上げた違反事件、あるいは送還の件数とほぼ連動しておりますので、詳細な説明については省かせていただきます。数値的なものについては、お配りした資料のとおりです。

その上で、資料の9ページ目を御覧いただきたいのですけれども、在留特別許可の推移ということで、平成28年中に法務大臣が在留特別許可した件数、外国人の数ですけれども、1,552人ということで、前年比で471人、割合で23.3%減少しております。

この在留特別許可の件数につきましては、平成24年の5,336人から毎年減少傾向にあります。

その理由として考えられますのは、査証免除あるいは査証発給要件の緩和といった、先ほども若干触れましたけれども、短期滞在からの不法残留に加えて、技能実習生、それから留学生が不法残留となるケースが増加しているわけですけれども、実はその多くが不法就労に専ら従事しておりまして、退去強制手続において、人道的な配慮を要するような、そういう特段の事情というものを有しておらず、その結果、不法就労が発覚すると、本人は観念しまして、帰国を希望する割合がある程度あります。それから、口頭審理や裁決まで進むような事案が減少するとともに、在留特別許可を望んだとしても、それが認められないこともあり、全体として在留特別許可の件数が減少しているものと思われます。

なお、在留特別許可を受けた外国人の多くについては、日本人と婚姻するなど、日本人との密接な身分関係を有し、また実態として、様々な面で、我が国の中で生活の基盤を築いている状況にあります。

ちなみに、この在留特別許可につきましては、潜在する不法滞在者の出頭申告を促すとともに、許否の判断の透明性を高めるという観点から、ガイドラインを策定し、公表するとともに、平成15年から毎年、「在留特別許可をされた事例及び在留特別許可されなかった事例」を取りまとめて公表しております。この在留特別許可の詳細につきま

しては、後ほど審判課長から説明があります。

続きまして、今後の課題ということで、現在当局が抱える退去強制業務関係の課題について御説明します。

一つ目は、不法滞在者・偽装滞在者対策についてです。

資料の10ページを御覧いただければと思います。

この不法滞在者と偽装滞在者に明確な線引きがあるわけではないのですけれども、簡単に申し上げれば、不法滞在者とは、不法入国や不法上陸などの手段で入国した者や、定められた在留期間を経過して日本に滞在する不法残留者など、いわゆる違反状態が、パスポート、それから許可内容により一見して明らかな外国人を指している場合が多いわけでありまして。他方、偽装滞在者というのは、表見的には有効な在留資格とか在留期間で在留しているものの、その在留許可を不正な手段で受けて、在留資格とは全く関係ない活動を行っているという者であったり、あるいは、もともと在留資格に応じた活動をしていたのですけれども、会社の解雇であるとか学校を退学する、その後も帰国することなく、いわゆる稼働を続けて、日本に在留しているような者を指していいと思います。

11ページを御覧いただければと思いますが、この不法滞在者問題について、その多くを占めるのが、不法残留者の問題ということになります。

最近におきまして、不法残留者が再び増加に転じていること背景ですが、先ほど申し上げたとおり、観光立国の推進、それから留学生の受入れ拡大のほか、技能実習生の失踪など、様々指摘されているわけですが、当局としましては、様々な分野の外国人の受入れ拡大施策に適切に対応しつつ、不法滞在者が、我が国の安全・安心を確保する上で、不安材料にならないようにしていく必要があると考えております。

そのためにも、情報の収集・分析に努め、効率的な摘発を推進し、また、不法滞在者に就労機会を提供している雇用主に対して、警察などとも協力をし、不法就労助長罪の適用をも視野に入れた摘発を進めていく必要があると考えております。

偽装滞在についてですけれども、不法就労者については、今申し上げた従来型と申しますか、不法入国や不法残留後の不法就労事案のみならず、学校を除籍・退学となった留学生、あるいは実習先から失踪した技能実習生、そのほかにも偽変造文書や内容が虚偽の文書を行使するなどして、不正に在留資格を得て稼働するなどの、偽装滞在というものも少なからずあるわけです。

また、最近になって多く見受けられる傾向としまして、難民条約上の難民に該当するという事情が全くないにもかかわらず、日本での稼働というものを最大の目的としまして、濫用・誤用的に難民認定申請をする事案、あるいは、除籍・退学処分を受けた留学生、失踪した技能実習生などが仕事を得るために、ブローカーから購入した偽造の在留カードを雇用主に行使するなどの事案が増加するなど、偽装滞在の手段というのは、これまでと違った形態が見受けられております。

このうち難民関係は、次回の政策懇談会において実情を説明することになると思うの

ですが、最近の新聞報道にもありましたとおり、難民認定制度を悪用するケースが相当数を占めるといったことから、真に庇護を必要とする難民認定申請者に対する迅速な手続に悪影響を及ぼさないように、運用見直しについて、目下検討しているということです。

それから、先ほど触れた偽造在留カードについて若干説明をいたします。

この偽造在留カードの多くは中国で作成されておりまして、小口の貨物あるいは郵便などを利用して送られてくるケースが多いわけです。これは、ちゃんとした在留カードをもらえない外国人が顧客となりまして、インターネットを通じて、1枚当たり数万円程度で取引されているようでありまして、比較的簡単に入手できるというような実情もあります。そこで、当局としては、税関と協力をしまして、通関検査で偽造の疑いが高い在留カードが発見された場合には、協力して、通関ができないような、そんな取組も進めているところです。

次に、12ページ目を御覧ください。

不法滞在・偽装滞在問題とともに、もう一つ当局が抱える課題として、送還忌避に関する問題が挙げられます。

退去強制令書が発付された場合に、本来であれば、速やかに送還先に送還しなければならないのですが、送還忌避者と言いますのは、退去強制手続が全て終わって、退去強制令書が発付されてもなお、頑なに日本からの退去を拒み続ける人のことを指しています。

この送還を忌避している者については、退去強制令書に基づいて、国外への送還まで当局の収容施設に収容し続けることになるわけですが、長期にわたって送還が実現せず、収容が長期化いたしますと、健康上の問題を考慮して、やむなく入管法上に規定される仮放免という措置をとって、一時的に身柄の拘束を解くこともあります。

退去強制令書が発付された後に仮放免されている者、被退令仮放免者と呼称していますけれども、この被退令仮放免者の平成10年以降の各年末現在における数の推移については、近年増加傾向にありまして、昨年末で3,500人余りに上っているところです。

この被退令仮放免者につきましては、一時的に身柄の拘束が解かれているとはいえ、既に退去強制令書が発付されているわけですので、働くことはできませんし、それから、仮放免を許可する際には、身元保証人によるケアを前提とし、かつ就労の禁止というものを条件としております。

しかしながら、その条件に反して就労する被退令仮放免者が散見されておりまして、中には、仮放免中に犯罪をして警察に捕まるという者もあり、被退令仮放免者に対する確実な生活状況の把握ということに努めているわけですが、非常に数が多いということで、この対応には非常に苦慮しているというのが実情であります。

これら被退令仮放免者のほか、当局の収容施設に収容中の者もおりますので、これら

送還忌避者の送還の促進を図っていくことが喫緊の課題ということになっているわけです。

もう少し、送還忌避者をなぜ送還できないのかということについて、若干補足させていただきます。

13ページ目を御覧ください。

代表的なケースとしましては、送還のための臨時旅券、帰国のための旅券の発給に関する問題があります。

送還に際しては、当然のことながら、旅券等の渡航文書が必要なわけです。ところが、送還忌避者の多くが、旅券の有効期間が既に失効していたり、あるいは当初から有効な旅券を持っていないということが少なくなく、送還忌避者自ら進んで旅券の発給申請を行おうとしないという実態があります。

そのため、私どもとしては、国籍国の在日公館、大使館、領事館に対しまして、職権で臨時旅券の発給をお願いしているのですけれども、一部の国では、職権発給が法律上明確になっていないとか、あるいは、外国の地に暮らす者にも自国の憲法が定める居住移転の自由が認められているなどという種々の理由を挙げながら、職権による旅券の発給に消極的ないし否定的な姿勢を示し、さらには身柄の引取にも応じてくれません。その結果、これらの国籍国の者については、送還のめどが立たないといった問題が生じております。

それから、退去強制令書が発付されていても、難民認定手続中においては、その手続の趣旨を踏まえ、入管法において送還を停止するという規定があるわけですが、それを奇貨としまして、繰り返し難民認定申請を行う者もおりますし、それから、裁判を受ける権利というのは、当局ももちろん最大限配慮しているわけですが、送還忌避者の中には、一旦提訴に及んで、退去強制令書発付取消し訴訟ということについて、三審制を経て、原告敗訴という司法判断が出ているにもかかわらず、これまで同様の理由を並べて、今度は義務付けということで、新たな訴訟を提起することもあるわけです。

さらには、送還忌避者を送還先まで入国警備官が護送し、送還する場合には、原則として民間の商用機を利用するわけですが、中には航空機に搭乗しようとする際に、日本からの退去を拒んで暴れたり、大声を出すなどして物理的な抵抗を試みる、あるいは、故意に脱力をして、一歩たりとも前に進まない、動こうとしないということで、結果として機長から、他のお客さんの迷惑になり、安全な航空機の運行にも支障を来すということで、出発直前になって搭乗を拒否されるという事態も散見されております。

ページをめくっていただいて、14ページ目を御覧ください。

これは、平成28年までの各年末現在と本年6月末現在における全国の入国管理局の収容施設に収容されている者、退去強制令書が発付されてから継続6か月以上収容されている者、それから、難民認定手続中の被収容者の推移というものを表したものです。これを見ますと、被収容者数、長期被収容者数、それから難民認定手続中の被収容者数

と、いずれも年々増加をしていることが分かります。

収容施設における被収容者の処遇については、法令の規定に従い、被収容者の人権に最大限配慮し、保安上・衛生上支障がない範囲でできる限りの自由を与えているわけですが、このような被収容者数の増加、収容の長期化に伴う処遇上の問題としまして、被収容者間のトラブル、それから職員への暴行・暴言、また、仮放免を得て収容状態を脱したいというような要求を通そうとして、他の被収容者と謀って集団で部屋の居室を拒否したり、官給食の摂食を拒否するというような抗議活動に及ぶこともあります。

被収容者処遇規則というのがありまして、被収容者が逃走・暴行・器物損壊等の刑罰法令に触れる行為をした場合、あるいは職員の職務執行に反抗する、又はこれを妨害した場合などは、収容施設の秩序維持ということを図るため、他の収容者から隔離することが定められているわけです。全国の入国管理官署の収容施設で発生した隔離収容の件数については、今年の上半期だけで、左下の棒グラフに出てきますが、131件あります。このペースでいきますと、昨年を大幅に上回ることが予想されます。これは送還忌避者の増加に伴いまして、職員の職務執行に反抗を試みるなどの処遇困難者が増えていることの表れともいえます。

また、最近では、報道にもありましたけれども、本年5月、東京入管、名古屋入管で数十人の被収容者が、早期の仮放免を求めて、官給食の摂食を拒否するという事案が発生したことで、これについては国会の質疑でも取り上げられたことがあります。

当局としましては、官給食の摂食の拒否というものは、被収容者本人の健康上の問題があり、速やかに中止させることが重要と認識しておりまして、このような事案が発生した場合には、説得をするということを粘り強くやっているとおりですし、事情を聴取して、原因・背景の究明に当たっているということです。

それから、もう一つ、予算の問題になりますが、長期化に伴う医療の経費の増加というのが挙げられます。右下のグラフに出てきますけれども、当局としては、被収容者が罹病した場合については、医師の診察を受けさせるなど、病状に応じた適切な措置を講じなければならないと規定されているわけですが、この費用は、当然のことながら、国の予算で賄われるわけです。

医療費については、収容施設内の医務室でありますとか、外部の病院で医師の診断を受けることによって、掛かる費用です。あと、薬品費というのがありますけれども、これは必要に応じて服用させるための市販の常備薬などの費用です。これが平成27年は、医療費と薬品費で年間1億5,000万円、昨年は1億3,000万円を超えています。薬品費の方が若干減少しているのは、いわゆるジェネリック医薬品の導入に努めたことによるものです。

それから、この資料にはありませんが、収容施設における処遇の向上ということと透明性の確保ということで、平成22年7月から、学識経験者、法曹関係者、医療関係者、NGO関係者、国際機関関係者及び地域住民代表などで構成される、各分野の有識者を

委員とした入国者収容所等視察委員会というのが東西2つ設けられております。この視察委員会では、全国の入国者収容所や地方入国管理局・支局の収容場などを分担しまして、被収容者の面接でありますとか視察を実施しまして、その結果を踏まえ、当局の収容施設における処遇環境の改善に関する提言を行う活動に従事いただいております。当局としては、その提言内容を踏まえまして、必要な措置をとっております。

ちなみに、本年6月から全面禁煙ということで、当局の全ての収容施設において、禁煙措置を執っておりますけれども、これも視察委員会からの受動喫煙防止策を講じるよ
うにということの御提言を踏まえてということですので。

それから、これも資料がないですけれども、送還忌避者対策について、口頭で説明させていただきますと思います。

基本的に、送還忌避者については、本人に対する粘り強い説得というのが重要であります。例えば、送還を忌避する理由として、帰国した後の生活不安を申し立てるという場合には、国際移住機関（IOM）の協力を得まして、同機関の職員にカウンセリングを行っていただき、退去強制に伴う不安を取り除くとともに、帰国後の生活支援をすることで、帰国に翻意させるというような取組みを進めております。

このような説得に応じて、帰国に転ずる人も一部おりますけれども、やはり多数は、頑なに送還を忌避しているという実情にあります。このような説得によって、帰国に翻意する者もいますが、やはり最終的には、国費により入国警備官が送還先まで送還をするということになるわけですし、他方で予算には限りがあります。その範囲内で、1人でも多くの送還忌避者の送還に努める必要がありまして、多くの送還忌避者の中でも、退去強制事由に該当するに至った事由・事情というものに鑑みつつ、社会秩序あるいは出入国管理秩序に著しく反している者を優先的に送還する必要があると考えております。

最後、15ページ目を御覧ください。

送還忌避者の送還というのは、正しく送還されたくない者を公権力で送還するというものです。先ほども触れましたけれども、民間航空機の定期就航便を利用した送還では、なかなか難しい事情があつて、搭乗を拒否されるという可能性もあります。そういうことから、当局では平成25年から、安全かつ確実な送還を目的として、民間航空機をチャーターしての集団送還を実施しております。

チャーター機であれば、被送還者と入国警備官以外の乗客はいないわけでありまして。したがって、他の乗客の迷惑になるという観点で搭乗を拒否されるということはありませんし、それから、抵抗の強い送還忌避者を送還する場合であっても、それを想定した十分な数の入国警備官が護送官として対応するということが可能でございますので、最終的には本人が諦めるということで、航空機の安全な運航にも支障を生じさせる可能性は格段に低いということでもあります。そこで、平成25年以降、毎年1から2回、チャーター機による送還を実施しております。これまで6回実施しまして、5か国248人を送還しております。

チャーター機による送還につきましては、予算的な制約をまずもって克服するわけですが、航空会社の協力、それから送還対象者の国籍国政府の理解・協力が不可欠でして、個別の送還には応じてくれるのですけれども、チャーター機での送還にはなかなか消極だという国も少なくなく、なかなか一筋縄ではいかない事情がありますが、今後も、安全かつ確実な送還の実現に向けて検討を進めていきたいと考えております。

最後になりますが、退去強制に関しましては、特に日本での在留継続を求めて、人権問題あるいは人道上の観点から、種々の主張がされることがあります。他方で、こうした主張に対して、入管法違反を宥恕するということになれば、出入国管理秩序が乱れることとなって、国民世論からの反発も招き、今後の新たな分野での外国人受入れの議論にも、少なからず影響を及ぼすこととなりかねません。

そこで、私ども警備業務を所掌する部門におきましては、冒頭に述べさせていただいたとおり、現行法令にのっとり、退去強制手続を適正に遂行するため、特に送還忌避者問題の解決に向けて、地道な努力を積み重ねています。

以上で、警備課の退去強制業務の説明を終わります。

○田中座長 引き続き、審判課長から説明をお願いします。

○根岸審判課長 審判課長の根岸でございます。

在留特別許可について補足の説明をさせていただきます。

警備課長から、退去強制手続全体の流れの中で、在留特別許可についても触れられましたけれども、説明資料の16ページを御覧ください。

16ページには、入管法の50条の条文を記載しております。

先ほどから出ておりますとおり、退去強制の手続はいわゆる三審制のような形になっております。その最終段階の法務大臣の裁決というところで、退去強制事由に該当するが、例えば、日本人と結婚し、その間に子供がいるため、在留を特別に許可してほしいというような者に対して、在留を特別に許可するか否かというのが、在留特別許可ということになります。

入管法50条では、具体的に配慮すべき事項が書かれておりまして、永住許可を受けているとき、かつて日本国民として本邦に本籍を有したことがあるとき、人身取引等により他人の支配下に置かれて本邦に在留するものであるときというようなものが挙げられています。ここに挙げられているようなものについては配慮する必要があるだろうと、直感的にもお分かりいただけるのではないかと思います。

問題となりますのは、4号のところにあります、その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるときというところで、これは、先ほど自由裁量だという説明がありましたけれども、かなり広い裁量の中で、法務大臣がどのように認めるかということになります。

在留特別許可の許否の判断については、個々の事案ごとに、在留を希望する理由、家族状況、素行、内外の諸情勢、人道的な配慮の必要性、それから、我が国おける不法滞

在者に与える影響等、諸般の事情を総合的に勘案して行うということになるわけですが、自由裁量とはいえ、やはり一定の透明性・公平性というものも必要であろうということで、平成16年12月に取りまとめられた第4次出入国管理政策懇談会の報告書の中で、処分の透明性・公平性を確保する、予見可能性を確保するという意味で、ガイドラインの策定について提言を頂きました。

これらを踏まえまして、法務省の方で検討して、ガイドラインを作成しております。資料でいいますと、次のページの17ページに、そのガイドラインの概要が書かれています。

そのほか、「在留特別許可に係るガイドライン」を一緒に資料に付けさせていただきます。

個々の事情によって案件は違いますから、必ずこうなれば在留特別許可されますとか、こういう人は在留特別許可されませんということは明言できないわけですが、ガイドラインの中に在留特別許可の許否判断を検討するに当たっての積極的な事情として考慮する要素、それから消極的な事情として考慮すべき要素をここに掲げて、考え方を明らかにしております。

その中では、特に考慮する要素というのと、その他の考慮要素というふうに2段階に分けて、積極要素については、例えば日本人、あるいは特別永住者との間に出生した実子を扶養している場合ですとか、そういう方々と婚姻している場合というようなものは、積極的な事情として考慮することとしています。それから、消極的な要素としては、重大犯罪によって刑に処された場合などが挙げられています。

一つの積極事由に該当するから必ず許可、あるいは、一つの消極事由に該当するから必ず許可されないというものではございませんが、このような考えにのっとり、一つ一つの個別の事情を見ていった上で、在留特別許可の判断をしているということでございます。

このガイドラインだけではまだまだ分かりにくい点がございますので、在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例を毎年公表しております。本日お配りしておりますのは平成28年のものがございます。

新たに発生した事例について、違反態様はどういうものだったのか、日本にどのくらいの期間いた人で、違反期間、婚姻期間、子供の有無等について大体の考え方というのが分かるように公表しておりますが、ここに書かれた事例に該当すれば、必ず同じ処分ということではありません。

在留特別許可については、本来は退去強制されるべき人、これが前提でありますので、その中でどうしても人道上の配慮をすべき方については、人道的な観点から、しっかり在留を認めていこうということで運用しているところでございます。

私の方からは以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、今の御説明に対して、質疑、意見交換へ移らせていただきたいと思いますけれども、市川委員から御質問が提出されておりますので、まずこの市川委員の御質問に当局から回答していただいて、その後、委員のほかの皆様方からも御質問、コメント等を頂きたいと思います。

それでは、市川委員からの質問には、どなたからお答えになりますか。

○磯部難民認定室長 難民認定室長の磯部でございます。

1の①について、私の方からお答えさせていただきます。

不法滞在者のうち、難民認定申請中の者が何名いるかということでございますけれども、御質問にあるような形での統計はとっておりませんので、お答えをすることは困難ですが、難民認定申請時にどういう在留資格を持っていたかという統計はとっております。それによりますと、難民認定申請時に何ら在留資格等を有していなかった申請者の数は、平成26年は866人、平成27年は1,192人、平成28年は1,199人となっております。

以上でございます。

○田中座長 それでは、②について。

○君塚警備課長 茨城県、愛知県云々の話ですけれども、まず、平成29年6月末現在、茨城県につきましては1万2,385人、それから、愛知県には2万6,774人の技能実習生が在留しています。平成28年中に退去強制手続を執った者というのは、1万3,361人ですけれども、そのうち、不法就労と認められた者は9,003人、これは先ほど申し上げたとおりです。そのうち、最終の在留資格が「技能実習」だった者が3,041人であります。

なお、この在留資格別かつ都道府県別というものの不法就労については、統計がありませんので、茨城県、愛知県の人数を示すことはできません。

それから、当局においては、必ずしも雇用主の方から話を聞いているわけではありませんので、不法滞在者を雇わざるを得ないという状況があるのか否かというのは不明ですけれども、農業等の特定の産業における人手不足というのが問題になっているとの報道もありますので、そうした背景事情はあるのではないかというふうに思われるところではあります。

○根岸審判課長 続きまして、私の方からお答えをいたします。

御質問の趣旨は、在留特別許可の件数について、先ほどの説明資料の9ページにあったものですが、在留特別許可の件数が、この5年で見ましても、毎年減っているが、何か運用が変わって厳しくなっているのではないのかということかと思えます。

確かに、在留特別許可件数は減ってきています。しかし、これは先ほど警備課長の説明にもありましたけれども、最近、減少傾向にあった退去強制の手続件数が若干また増加に転じており、不法残留者も増加に転じております。この増加の要因としましては、近年の査証の免除あるいは査証発給要件の緩和などを背景として、日本に来て、不法残

留となるケースの増加が挙げられます。

このような状況により、全体の手続件数は若干増えてはいますけれども、ここで在留を配慮するかというような話になるような、長く日本にいて、日本人あるいは特別永住者ですとか、そういう方々との身分関係ができてというような方は、必ずしも増えていないというような実情があるのではないかというふうに思っております。

実際問題として、運用などについて、特段変えているというところはありません。

それから、御質問の中に、以前に日本人との身分関係などの類型ごとに、在留特別許可の許可率が挙げられていたとの御指摘がありました。同様の追跡調査を行った場合、膨大な作業になるということと、近年、特段運用変更はやっていないということから、最近では特段、そのような追跡の調査というのは行っておりません。

それから、ガイドラインの中で、子供の養育のことが書かれていますけれども、児童の権利に関する条約との兼ね合いからして、条約上の要請に関わるような要素について、より明確な基準として、法律や規則などに規定することの検討について御指摘を頂いています。

児童の権利に関する条約にありますような、「児童の最善の利益の原則」ですとか、「児童の父母との分離禁止の原則」に基づく児童の権利・利益も、法務大臣が在留特別許可の許可を判断する際に考慮する一つの事情ではあります。しかし、そもそもこの条約というのは、外国人が本邦に在留する権利を保障するものではなくて、締約国の在留制度の枠内において児童が父母から分離されない利益を保護すべきものというふうに解されておりますので、ほかの積極要素とは取扱いを別にして、子供のことだけを取り出して、何か法律に規定するというような、特別の扱いを何か変える、法令上の扱いを変えるとというようなことは、今のところ考えていないというような状況でございます。

私の方からは以上です。

○君塚警備課長 最後、退去強制手続に関する御質問です。

お尋ねの件につきましては、我が国においても、現行法上、早期帰国を希望する者については、先ほども触れましたけれども、収容を伴うことなく早期に出国させる出国命令制度の手続など、不法滞在者の状況に応じた手続面での制度改正を実施している点があります。

市川先生御指摘の対象者の諸権利の保障という点で、現状において、当局としては、特段の問題が生じているとは考えておりませんが、今後、現行法上の退去強制手続における運用状況等を踏まえながら、検討が必要な状況になれば、また適切に対応していきたいというふうに考えております。

以上です。

○田中座長 市川委員、フォローアップは何かありますか。

○市川委員 1点だけ。

先ほどの在留特別許可の運用ですけれども、余り変えていないということですが、3

分の1ぐらいに在留特別許可の数が減っていて、それが結局、退去強制令書が出た後も在留を望んで、送還を忌避しているというのが正確か分かりませんが、残っている人が増えているということに影響しているのかなというふうにも私は読めたものですから、ちょっとお伺いした次第です。弁護士の感覚からすると、日本人の配偶者という、人道配慮を要するような事案でも、在留特別許可の運用が結構厳しくなっているというような意見も時々聞くものですから、そういう類型での許可率はどうなったのかというような追跡調査もあると、我々も納得できる部分もあるので、もう一步踏み込んだ調査をしていただくと、有り難いなというふうに思った次第です。

○田中座長 これについて答えはありますか。

○根岸審判課長 運用を変えていないのは事実でして、異議の申出をしている方自身も減っている状況にあります。

ただ、先生御指摘のように、一件一件を見られている方々として、いろんな感じ方はあり得るのかもしれませんが、我々も実情をどういうふうに把握するのがいいのかということは、今後も考えていきたいと思っておりますけれども、特段運用を変えているものでもないですし、別に厳しくなっているというようなこともありません。

退去関係の訴訟の提起件数も、決して増えているわけではないというような状況にあります。それが送還忌避につながっているとされてしまうと、在留特別許可してしまえば送還を忌避する人はいないのではありますけれども、決して何か厳しくしているということではないというところは御理解いただきたいと思っております。

○田中座長 それでは、ほかの委員の皆様方から、御質問ないし御意見を頂きたいと思っております。どなたからでもどうぞ。では、明石委員。

○明石委員 御説明、大変分かりやすく伺いました。ありがとうございます。

非常に細かい点ですが、資料で申し上げますと、「退去強制業務について」、2ページの退去強制手続の流れの部分であります。

こちらは、入国警備官の違反調査の結果、容疑ありとされた外国人に対して、どのような手続がなされるかということで、送還と在留特別許可については非常によく分かりました。

可能性としては、このほかに、この流れの中にある放免と、それから、退去強制令書が発付されたけれども、その後、司法の場で争われて、別の結果になり得るというようなパターンもあろうかと思っております。こちらは、数としては微々たるものというふうに理解してもよろしいのでしょうか。すみません、数字だけの質問です。

○田中座長 どなたが回答されますか。

○根岸審判課長 数としては、まさに微々たるものになります。平成28年でいいますと、違反審査の部分で、退去強制手続に非該当だというふうに判断をしたのは3件、口頭審理の段階では、そういうものはありませんでした。法務大臣又はその委任を受けた地方入国管理局長の裁決の段階で、異議の申出に理由ありという裁決をしたのが1件ござい

ました。そのくらいの数ということです。

○田中座長 これ以外に、裁判をやっているという話でしたね。

○明石委員 はい。

○田中座長 このプロセス全体に不服で、訴訟を起こした例はありますか。

○根岸審判課長 訴訟の例はもちろんございます。敗訴件数は今、手元に資料がないので正確な数字ではないですが、10件前後ぐらいかなと。

○田中座長 明石先生、それでよろしいですか。

○明石委員 はい、結構です。

○田中座長 それでは、滝澤先生。

○滝澤委員 この間、牛久の東日本入国管理センターに行って、非常に興味を持って見たんですけども、収容の長期化に伴う様々な問題の中で、ここでは、言わば当局側からの問題が取り上げているのですけれども、NGOなどからは、被収容者側から見たいろんな問題というのが取り上げられています。それがメディア等で広く報道されて、外国のメディアもそれを報道するというようなことで、イメージ的には、何か収容センターにおいて、ひどいことが起こっているようなのが出ている。それに対して、当局側は恐らく、個々のケースについて説明するといったことはないと思うんですけども、何かギャップを感じるんですね。

恐らく、日本なり外国で報道を読んでいる人からすると、何か日本の収容施設はひどいんですけども、反論もないから本当なのだろうというように人々がみなす、そういう可能性もあると思うんですけども、実態はどういうふうに把握されているのか。また、報道等に対して、当局としては、どういう対応をしているかについてお聞きしたいと思います。

○田中座長 これはどなたから回答されますか。はい、警備課長どうぞ。

○君塚警備課長 幾つかの点で御指摘いただきました。

まず、いわゆる処遇状況のフォローアップについては、先ほど申し上げました入国者収容所等視察委員会に年数回、各収容施設を訪れていただいて、被収容者との面接ですとか、あるいは実際に施設内を視察していただいて、様々な御指摘を頂戴して、もちろん実現可能なものと、必ずしもすぐにはいかないものとあるわけですけども、その結果については、法務省のホームページで公表しているところです。

それ以外にも、例えば、収容施設は日課が決まっていて、午前、午後、フリータイムがあるわけです。それ以外は部屋に戻らないといけません、そういったときに、何か抗議行動を起こして、なかなか部屋に帰ろうとしないような事案、あるいは、官給食の摂食を許否する事案については、事細かに私どもの方に、各センターないし地方入国管理局から報告をもらうということをしておりまして、それを踏まえて適切に対応する、あるいは、それに関して、メディアからの問合せがあったときにも、それに対応しているということです。

それから、メディアに対して、もう少し積極的に、収容の状況についてということでした。かつては、某民放とかが取り上げてくれたこともありましたが、テレビで放映されることによって、例えば保安上の問題が出てくる可能性を極力除去しながら、メディアの取材に応じているところです。

先生御指摘のとおり、我々はやはり、先ほど申した送還忌避の問題も含めて、我々が抱えている問題の解決には、やはり世論の理解を得る、あるいは支持を受けるということも大変重要かと思っておりますので、御指摘も踏まえて、よりオープンといいますか、限度もありますけれども、私どもの業務の全般、それから苦勞しているところについて、周知を図っていくための努力というのは、これからも続けていきたいと考えております。

○**滝澤委員** 追加的にもう一つ、この間行ったときに、収容場に投書箱があったんですね。投函された文書の内容はどうかと聞いたら、非常にいいというふうに伺って、ちょっとびっくりしたのですけれども、これは、そんなとか、そういう可能性があるのかどうか。投書は実態を反映して処遇は実際に非常にいいのか、どういうふうに分析されているのでしょうか。

○**君塚警備課長** 被収容者から感謝の言葉をもらうということはあります。

現に、出所を予定されていた被収容者、女性が多いのですけれども、たまに絵を描いたりして、ありがとうというようなことを書いて投書していくようなケースも一部にあります。ただ大半は、収容に対する不満であるとか、処遇の改善というよりは、在留特別許可ですとか、あるいは仮放免を求めているというようなものが、一番多いわけです。そういった中でもたまにはそのような、我々がほっとするようなお褒めの言葉を戴くこともありまして、それはそれで、職員の励みになっているということです。

○**田中座長** 佐々木官房審議官、どうぞ。

○**佐々木官房審議官** 滝澤先生の一つ目の方の御質問に関しまして、入管の歴史的経緯みたいなのを、御参考までに御紹介をしたいと思います。収容場の中の透明性といいますか、何が起こっているかを外に向けてお知らせする、あるいは、知られても困らないような堂々とした処遇をするという意味でいいますと、収容場の中に電話を入れた、これは皆様方、現場を視察されたときに、御覧になられたかと思っておりますけれども、東京入管ができたときに、それ以前は、電話をかけたいという方は、一件一件お申出を頂いて、電話を渡すなり、電話のところにお連れをして電話をかけてもらっていました。それを収容場の中に電話を置いておいて、自由にかけてもらうという取扱いにしましたときから、何か不適切な処遇なりがあれば、次の開放時間になりましたら世の中に知れ渡るといような形になったものですので、それは一つ転機だったかなと思います。その意味では、堂々とした処遇をする一つの仕組みといいますか、きっかけ、そして転機になったのかなという気がいたします。

○**田中座長** どうもありがとうございます。

ほかにでは、秋月委員。

○秋月委員 ありがとうございます。

今、収容場の話に及びましたので、ちょっとコメントさせていただきますと、私、実は入国者収容所等施設視察委員を7年間させていただいておりました。その経験から考えますと、やはり収容者が増えてきて、長期化している一方で、入国警備官の方たちは増えるわけではなく、多分、入国審査官は増えているのだろうと思うのですけれども、入国警備官の方が増えないような状況の中で、すごくよくやったださっていると思います。

もちろん、食事がおいしくないとか、医療が足りないとか、いろいろ収容者の不平もありますけれども、7年間やってみて、トータルで考えてみると、我々がお伝えしたことは誠意を持って対応してくださっているのです、一生懸命やったださっているかなと、100点ではないですけれども、改善しているという印象は持っています。ちょっとコメントさせていただきました。

私の質問は、質問1点とコメント1点ずつですけれども、「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」の方の3ページで、平成19年から平成24年までの5年間に、永住者が倍ぐらいに増えているのですが、ここだけ数字が大きく変動しているのかもしれないのですけれども、永住者が特に増えた理由について教えていただければと思います。

○田中座長 この点については次の議題となります。すみません。

○秋月委員 失礼いたしました。

○近江企画室長 次の議題の際に御説明申し上げます。

○秋月委員 すみません。もう1点は、先ほど農業従事者の話がありましたけれども、建設業に関しましては、やはり2020年のオリンピックに向けて、非常に需要があって、その後は落ち着くのかもしれないのですが、オリンピックの方で茨城県の農業従事者の方のヒアリングを行ったときに、やはり今の日本の農業は、外国人労働者なしにはやっていけないというお話があったのは事実です。

ですので、農業従事者に関して、2020年までの短期的な問題というふうには捉えない方がいいかなというふうには思っております。

以上です。失礼いたしました。

○田中座長 どうもありがとうございました。

その他ございますか。高橋委員。

○高橋委員 在留特別許可について質問させていただきますが、許可される在留期間ですけれども、これは事例だと、1年とか3年とありますけれども、それは何か規定があるのか、それから、その在留期間を経過した後どうなるのかが1点、それから、もう1点は、ここで許可されなかった場合に、不服審査の手続きみたいな話はどういうふうになっているのか、教えていただければと思います。

○田中座長 根岸審判課長。

○根岸審判課長 今の御質問についてお答えいたします。

許可の期間、この事例ではいろいろございますが、在留を特別に許可することで、言わば正規在留に戻す形になりますので、正規在留の方々と基本的な考え方は同じです。入管法上は最大5年で、法務省令で定める期間になっていまして、在留資格ごとに、5年ですとか3年ですとか1年ですとかというような在留期間がございます。

多くの者で1年となっているのが多いのは、今まで不法滞在で、在留を特別に許可するときですので、許可できる中では比較的短い1年で、来年また様子を見ましょうというようなことがあって、1年の許可をしているケースが多いのだと思います。

その期間が来た後、どうなるのかという話ですが、その時点ではもう正規の在留者になっていますので、例えば日本人と結婚しましたということで、在留特別許可をされて、「日本人の配偶者等」で1年の許可をもらいましたら、1年経過したところで、また在留期間更新申請をしていただいて、その状況で、きちんと婚姻の実態があり問題がなければ、在留期間更新の許可をするというようなことになります。

○田中座長 どうもありがとうございました。

3 在留外国人を取り巻く最近の状況と課題

○田中座長 まだ御質問あるかとは思いますが、次の議題の「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」を当局から御説明いただいて、その後、また今の議題についての追加の質問があれば、一緒に質疑をさせていただきたいと思います。

それでは、次の「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」について、近江企画室長と丸山入国在留課長から説明をお願いします。

○近江企画室長 企画室長の近江です。よろしくお願いします。

それでは、お手元に配付いたしました「在留外国人を取り巻く最近の現状と課題」に基づきまして進めさせていただきます。

まず、1ページ目を御覧ください。

在留外国人の概況についてでございます。在留外国人の総数でございますが、平成20年までは増加傾向が続いておりましたが、リーマンショック等による景気の低迷により、一旦減少に転じまして、その後また、景気の回復により、平成25年から、また増加傾向が続いております。黄色部分でございますが、今年の6月末現在では247万人になっておりまして、過去最高になっております。

2ページ目を御覧ください。

こちらは、平成28年末の在留外国人数の内訳です。左側は在留資格別の内訳になっておりまして、最も多い在留資格が「永住者」で、約3割を占めております。次が特別永住者で、14.2%となっております。これは両方とも、日本にいられる在留期間に制限がございませんけれども、この2つで約45%と、非常に大きな割合を占めてございます。

右側は国籍・地域別の内訳になっております。中国、韓国、フィリピン、ベトナムの

順にはなっておりますが、この中で顕著なのは、技能実習生、留学生が急増しているベトナムであり、在留者数が2年前の平成26年末から2倍になっております。

次、おめくりいただきまして、資料の3ページ目を御覧ください。

これは、「永住者」、「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」といいます、身分・地位に基づく在留資格で、我が国に在留する外国人数の推移になっております。黄色部分ですが、先ほど秋月先生からお話いただきました、永住者の部分を御覧いただければと思いますが、平成19年末時点では全体の約2割であったものが、平成28年末につきましては約3割まで増加しております。また、左下に書いてございますが、永住者の在留外国人数自体としましても、平成19年末から84.3%増加しております、急増しているというところが分かるかと思えます。

4ページ目でございます。外国人労働者の受入れについてです。

外国人労働者の受入れについての政府の現在の基本的な考え方でございますが、専門的・技術的分野の外国人は積極的に受け入れる一方で、それ以外の専門的・技術的分野とは評価されない分野での外国人の受入れにつきましては、従来、日本人の雇用を始めとしまして、経済社会、国民生活に多大な影響を及ぼす可能性があるということで、慎重に検討するというスタンスをとってきております。

その中で、最近でございますが、一番下に記載しております「未来投資戦略」においても、経済・社会基盤の持続可能性を確保していくため、真に必要な分野に着目しつつ、外国人材受入れの在り方について、総合的かつ具体的な検討を進めるという考え方が、今の政府の基本方針となっております。

次、5ページ目を御覧ください。

先ほど申し上げました「未来投資戦略」、これは今年の6月に閣議決定されておりますが、その御紹介でございます。政府全体としまして、外国人材の活用を推進していこうということで、高度外国人材の更なる呼び込みを始めとしまして、各種受入れ促進の施策をとっているという状況になっております。

次、6ページ目を御覧ください。

こちらは我が国における外国人労働者数の推移でございます。外国人労働者数の統計は、厚生労働省に作成していただいております、これは外国人を雇い入れた事業主の方々からの報告を基に作成しております。これにつきましても、右側ですが、昨年10月末現在で初めて100万人を超えまして、話題になりましたが、現在108万人、外国人労働者がいるという状況になっております。

次のページを御覧ください。

こちら、先ほどの数の解説でございますが、類型別に見ますと、上の方からですが、いわゆる専門的・技術的分野で就労目的の在留資格を許可されている方、この在留資格については右側に記載しておりますが、この方々が①の約20.1万人になっており、全体の18.5%を占めております。

次の②でございますが、「永住者」や「定住者」などの身分関係に基づいて在留する方41.3万人でして、全体の31.8%です。次に、技能実習生が21.1万人でして、全体の19.5%で、最後に⑤ですが、留学生のアルバイト等の資格外活動許可を受けて就労している方々が24万人と、全体の22.1%を構成しているという状況になっております。

次、8ページ、9ページ目ですが、こちらでは、最近の外国人労働者の受入れに係る最近の主な取組を御紹介させていただきます。

高度人材ポイント制での受入れ、国家戦略特区による外国人材の受入れ、また、9月1日には、新しい在留資格「介護」を創設しておりますが、このような受入れを進めております。個別の取組につきましての詳細な説明につきましては、時間の制約上割愛させていただきます。

次、10ページ、11ページ目は、平成24年7月から実施しております在留管理制度の概要についてでございます。

まず、10ページ目を御覧いただきますと、右側でございますが、平成24年7月以前の旧制度の下におきましては、入管法と外国人登録法による二元的な管理が行われておりました。在留審査の際に実態を確認する、いわゆる申請を受けての審査ということで、「点の管理」でございました。そのため、在留外国人の在留状況、居住実態の正確な把握は困難でありまして、地方自治体の行政への影響のみならず、外国人自身も十分な行政サービスが受けられないという問題が生じおりました。

それを解決するために、下の方の新制度と書いてありますが、新制度におきましては、我が国に中長期に在留する外国人は、在留期間の途中でありましても、転居や転職をした場合につきましては、法務大臣への届出が義務付けられておりました。入管法の下に一元的かつ継続的な管理が行われるようになり、「線の管理」が実施されるようになりました。

次、おめくりいただきまして、11ページでございます。こちらにも新しい在留管理制度の内容ですが、在留管理制度におきます手続や情報の流れについて、簡単に図にしたものになっております。時間の制約上、詳細な説明は割愛させていただきますが、この新しい在留管理制度におきまして、中長期在留者の在留状況が把握できるようになったということになりましたので、在留外国人の方々に対する利便性向上のために、緑色のところに書いてありますが、在留期間の上限の伸長、再入国許可の緩和というような措置をとっております。

次、12ページを御覧ください。

12ページでございますが、現行の在留管理制度を実施した後の効果について紹介をしたいと思います。

一つ目でございますが、上の段の市区町村との連携による情報取得の迅速化でございます。

在留管理制度におきまして、法務省は中長期在留者が市区町村に届け出ました住居地情報を速やかに取得することができるようになりまして、中長期在留者の居住関係を継続的に把握できるようになっております。一方、市区町村におきましても、法務省から中長期在留者に係る在留情報などの提供を受けることができるようになりまして、国民健康保険、年金、教育等の各種行政サービスに必要な情報を速やかに取得できるようになりまして、これらの行政サービスの適切な運用と外国人住民の利便性に寄与しております。

この点につきましては、ここに記載しております外国人集住都市会議においても同様の評価を頂いております。

二つ目でございますが、下の段の所属機関等に関する届出による在留状況の把握でございます。

先ほども申し上げましたが、中長期在留者自身及び所属機関から就労状況の届出などを頂けるようになりまして、在留期間の途中でも中長期在留者の在留状況が把握できるようになりました。情報が入国管理局に入ってくることになりましたので、この情報を分析することによりまして、偽装滞在者のあぶり出し、在留資格取消手続等の対応を執ることが可能となっております。

次が、13ページ、14ページ、15ページでございますが、こちらは、在留外国人の施策に関しまして、様々な団体から御意見を頂いております。

幾つか紹介させていただきますが、まず13ページ目は、東京都からでございます。東京都からは、偽装滞在者の発見、摘発するための入国審査、在留審査の強化ということと、あとは外国人雇用状況の届出が適正になされるような関係機関の連携ということを言われております。

偽装滞在者、不法滞在者につきましては、永住許可を目的としました偽装婚など、悪質な事案が発生しているという状況もございます。

次に、14ページ、15ページでございますが、こちらは多文化共生の推進に関する要望でございます。多文化共生推進協議会や全国市長会、あと日本経済団体連合会からの要望等を抜粋して挙げさせていただきました。

いずれにおきましても、外国人住民の方々が地域社会と共生できるような支援や環境整備等に必要な措置をきちんと講ずることが要望されてございます。

次に、最後のページを御覧ください。

在留外国人を取り巻く課題等について御説明したいと思っております。6月の会議の際、政策懇談会で今後どのようなテーマを議論していくかについて、先生方から御意見を頂きました。今日は退去強制業務でございますし、12月は難民認定業務についての業務説明ということを予定させていただきまして、そこで一通り、業務の説明は終了するものと考えております。

そこで、これまでの説明内容を踏まえまして、現在の出入国管理行政における問題意

識のようなものについて、簡単に説明させていただきたいと思います。

改めて、16ページを御覧ください。まして、上の方に、今後、在留外国人の数が引き続き増加をしまして、特区制度等々により、現在受け入れていない活動での外国人の受入れが進んでいるという状況になっておりまして、今後も外国人の活動も、更に多岐にわたっていくというふうに仮定した場合での考えでございます。

まず、①でございますが、在留外国人が我が国社会で円滑に在留するために、外国人の更なる利便性の向上や行政サービスの円滑な提供等の環境づくりが必要となるのではないかと考えております。

また、②でございますが、在留外国人の方々が適法に在留しているというところ、在留管理にはなりませんけれども、継続的に担保する仕組みを作りまして、日本人と外国人の両方が構成員である日本社会に安心・安全感を醸成していく必要があると考えております。

この二つの取組が両輪になりまして、日本人にとっても外国人にとっても、お互いに尊重し合って、助け合いながら生きる共生社会が実現されていくのではないかとというふうに考えております。

このような考え方は、平成24年から実施しています。在留管理制度においても、基定となっているものでございますが、在留管理制度自体は、実は平成10年代の終わりぐらいから検討を開始しております。平成21年に法改正を行いまして、制度設計から実は既に10年程度経過しており、その間、外国人の増加とか活動内容がいろいろ変化し、また、日本社会の状況も変わってきたという状況があるかと考えております。そこで、このような状態を踏まえた検討が必要なのではないかとというふうに考えてございます。

これに関連いたしまして、下の方の未来投資戦略におきましても、外国人材の受入れの一層の推進に当たりましては、在留審査の手續のオンライン化を進めまして、そのためには、在留管理のための基盤、簡単に言いますと、的確な情報の活用によって、在留状況をきちんと把握していくというところであると思っておりますが、在留管理の基盤をしっかりと強化いたしまして、それを前提に、外国人の方々に対する利便性の向上などを図ることを検討するというふうにされております。このような政府内での状況もあるというところでございます。

以上で、私からの在留外国人を取り巻く最近の現状と課題について終わらせていただきます。

○田中座長 引き続き、丸山入国在留課長から説明をお願いします。

○丸山入国在留課長 入国在留課長の丸山です。

お手元に資料がなくて恐縮なのですが、最近新聞報道もされました日系4世関係の検討状況を御紹介させていただきたいと思います。

日系4世の受入れの状況につきましては、6月の政策懇談会でも資料を1枚配らせていただいておりますが、現状では、日系3世までは「定住者」の在留資格で入ってこら

れまして、これは身分関係で入っておりますので、日本での活動に制約はございません。結果として、多くの方が日本で労働されていて、派遣事業者によって製造業などに派遣されてきたということの現実があらうかと思えます。

日系4世につきましては、現行の枠組みでは、日系3世の方と一緒に来ている未成年で未婚の実子の方、要は家族の同行のような形で来られる方について、入国を認めているという状況でございます。他方、海外の日系人社会からは、日系4世の受入れも認めてほしいという御要望も幾らかあるようでございますし、また、直接の検討のきっかけは、本年2月の衆議院予算委員会で、安倍総理が質問の答弁の中で、「4世の皆さんにどういう対応ができるかということをもっと前向きに検討していきたい」と御答弁をされたことを契機として検討を開始しております。

法務省におきましては、総理の御答弁もでございますし、他方、過去、日系人の方が大勢来られて、そのときは身分関係で入りましたので、日本語能力が余り高くない方も大勢来られて、地方自治体もかなり対応に苦慮されたという過去もございます。また、リーマンショックの後、多くの方が職を失って、自費または国の制度を使って帰国されたというような過去もございますので、今後、日系4世の受入れを拡大するに当たっては、そういった過去の経験を踏まえ、どのようにすれば、そのような事態が起きないような形でやっていけるかという視点から検討しているところでございます。

現在の検討中の考え方としましては、総理のお考えも踏まえまして、日系4世の方を受け入れて、日本文化を習得する機会を通じて、日本に対する理解や関心を深めてもらい、日本と現地日系社会の結びつきを強めるような、かけ橋になるような方を人材育成できるようなことができないかという方向で検討しております。

一つの参考となる制度としましては、現在、19の国・地域とワーキングホリデーが行われています。これは2国間の取決め約束事で実施しておりますが、かなり自由な活動が認められており、観光等をしながら、必要な経費を賄うために就労もできます。そういった制度も参考にしながら、他方、日本語等の勉強は1年では短いでしょうから、もう少し長くできないかとか、あるいは、ふだんの生活にお困りが無いよう、日本社会とも一定の結びつきをつくっていただきたいということで、ある程度日本語ができる方を受け入れることができないかというような視点から検討を続けているところでございます。

また、その過程で、現在、関係省庁とも検討しておりますのは、先ほど企画室長からも、今後の課題のところでお話がありましたけれども、今のところ想定しているのは、比較的自由的な形で、「特定活動」の在留資格で受け入れまして、日本語や日本文化を学ぶ活動をしながら、一定の生活費を賄うための就労はしてもいいですよということで、比較的幅広い活動を想定しております。どのような形で、そういった本来の制度の目的を達成できるような形で在留していただけるかということをごどのように確認していくか、あるいは、本来の制度目標を達成するために、どのような情報提供とか支援とかが

できるような仕組みがつかれるのかといったところから検討を続けているところでございます。

これにつきましては、更に検討を進めまして、最終的には法務省の告示を改正して、一つのルールをつくって、受入れを開始したいと思っておりますが、その前には当然、パブリックコメントという形で、御意見も頂きながら進めていきたいと思っております。

以上でございます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、説明を受けたということで、質疑、意見交換に移らせていただきたいと思っておりますけれども、今の説明に対する御質問、それから、場合によっては、最初の議題の御説明も含めて質問、意見があれば御発言をお願いします。

では、岡部委員。

○岡部委員 ありがとうございます。

先ほどの退去強制の方と、こちらの方も少し関連してのコメントと質問です。退去をどのように問題なく行うかということは、恐らく日本だけでなく多くの国々が同様に抱えている問題だと思います。やはり人権に配慮した形で退去を行わなければいけないということがありますので、どうしても、ある意味、時代の流れとしては、多くの先進国は、強制という形ではなく移民の送り出し国とのなんらかの協力関係を築くことで、安全に退去を済ませたいというような傾向にあるというように聞いています。

例えば、ヨーロッパの国々は、いわゆるリアドミッション・アグリーメントと言われるものを多く提供・提案する形で、途上国の同意を受けようとしています。しかし、受け入れる側としては、やはり受け入れると自分たちの国にとって問題があるということで、なかなか身柄の引取に合意してくれないというケースがあるようです。

アフリカからヨーロッパに来る人の中には、アフリカの出身国に帰還すると、部族間の社会的な摩擦が起こる可能性があるといえます。また、これはラテンアメリカからの日系人のケースですが、日本である程度成功した後に帰国する際、金銭を狙われたり、生命の危険があったりすることもあるようです。

長くなりました。質問とコメントに移りますが、以上を考えると、「送り出し国に戻したからそれでおしまい」というところで行政の仕事が終わってしまうとなると、それではやはりなかなか帰りたくないという人が出てくることは不思議ではないように思います。そこで、IOMが間に入って協力するシステムがあるのは大変良いことだと思うのですが、できれば、出身国に帰った後の一定期間も、IOMなどが、何らかの形で関与できるようなシステムがあればいいと思います。

そうはいつでも、そこまで日本国が責任を持ってやるべきことがどうなのかという問題は他方であろうかと思いますが、何とかその辺りの、落としどころがつかうようであればとも思いますが、いかがでしょうか。

○田中座長 警備課長、どうぞ。

○君塚警備課長 数々のコメント、御質問ありがとうございます。

IOMの帰国支援についてですが、今現在も、数としてそれほど多くはありませんが、IOMの支援を受けて、日本で説得をし、帰国するための費用を手当てするということをやっただくんですけれども、帰国した後に、例えば子供さんの学校の問題だとか、あるいは住居の問題だとか、あるいは就職の問題とか、そこも、基本的には面倒を見ていただいているというふうに承知しています。

ただ、それが未来永劫という、そういうことではなくて、帰国した後の生活が落ち着くまでの間、現地のIOM事務所がしかるべく、生活支援のための対応をしていると承知しているところでして、もっとやらせてほしいというような御提案もIOMの方から戴いております。これについては、予算の問題もあるものですから、今後、その効果を検証しながら、また拡大というものも検討していきたいというふうに考えております。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、滝澤先生。

○滝澤委員 一つ質問、一つコメント的なものです。

質問について、「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」のスライドの2ページにある左側の「特定活動」、これは4万7,039人、それに対して、同じ資料の6ページの厚労省のものになりますと、「特定活動」というのが1万8,652人、これは右の下にありますけれども、同じ在留資格なのに、どうしてこんなに数が違うのかということですね。

それとの関係で、特に法務省の方の「特定活動」には、いわゆる難民申請者で、稼動を認められた人が入っているかと思うんですが、大体どのくらいいるかということをお教えいただきたいと、これが質問です。

もう一つは、コメントといいますか、これも質問になるかとも思うんですけれども、難民に対する姿勢と、それから、他の外国人に対する姿勢が、非常に方向性が違うという感じがするんですね。外国人材受入れ、新しい在留資格の設置、それから今では、今日ありましたように、日系4世までも積極的に受け入れようというような、押し押しで、毎年外国人、働く人だけでも十数万人増えている。

そういう流れの一方で、こと難民になると、突然その方向性がないというか、むしろ逆であって、現在の法務大臣も就任のときにおっしゃったというふうに報道で聞いたんですけれども、難民認定制度については、難民を増やすとか減らすとか、そういう方向性は全くないと。要するに粛々とやっていく、要するに現状でいいんだと、認定数が年間30人前後でも問題はない、ということですね。

理解できないのは、どうしてこんなに方向性が逆なんだろうかということです。一つの解釈としては、社会経済が外国人労働者を求めているから増やす、しかし、難民については、社会経済が求めていないから増やさないということなのでしょう。そこら辺について、もしできれば、何かコメントなり、この次でもいいんですけれども、頂きたい。

私としては本当に分からない。どうしてこんなに方向性のギャップがあるのかという疑問です。

質問兼コメントということです。

○田中座長 それでは、二つ質問があるということで、
近江室長からお願いします。

○近江企画室長 まず、先生から頂きました、2ページの「特定活動」の数と7ページの「特定活動」の数ということですが、おっしゃいますとおり、2ページの方の在留外国人人数には、「特定活動」の在留資格の人が全員入っておりまして、難民認定申請中の方もそうですし、そのほか、EPAとかワーキングホリデーなどの方、皆さん入っております。

7ページ目でございますが、こちらは就労外国人労働者というカウントになっております。「特定活動」は法務大臣が個々に活動を認めるという形になっておりまして、その認められた活動の中で就労が認められた方々が実際に雇用されますと、厚生労働省に雇用主から報告を頂くことになっておりますので、対象の数が違うという状況になっております。

2ページ目の「特定活動」の中に、どの程度難民認定の方がいらっしゃるかというところは、今、詳細な資料を持ち合わせておりませんので、また次回御説明できればというふうに考えております。申し訳ございません。

○田中座長 それから、滝澤先生からのもう一つの方は、どなたか、現段階でのコメントはありますか。

○佐々木官房審議官 就任のときに法務大臣が御発言になられた趣旨というのは、難民条約に入っていて、その難民条約の義務として、難民に当てはまる方については認定をしていきます。そうでない方については、難民認定手続制度の中では難民認定はしませんので、難民に該当する方がいらっしゃった分だけ難民認定をするという意味で、粛々と言われたんだと思います。確かに日本として、難民をたくさん受け入れましょうということになって、その数を増やしましょうという話になると、恐らく政策判断としての第三国定住の数を増やしましょう、今の30ぐらいの数ではなくて、日本の国際貢献として、難民条約上の難民に当てはまるか分からないけれども、外国から、そうした環境の下にいる方たちを受け入れましょうということで、第三国定住の枠の上げ下げという意味では、数を増やすということになると思います。今の難民条約に当てはまる人を見きわめるという意味では、数を増やしましょうということには、システムとしてならないので、そういう意味で、法務大臣が発言をされたものと、私どもとしては理解をしているところでございます。

恐らく、次回、難民のテーマで2時間御議論いただくことになりますので、またそのときに御意見を賜りたいと思いますが、法務大臣の趣旨という意味では、今申し上げたようなことだと思えます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

今回は難民受入れがテーマですので、そのときまたじっくり議論させていただければと思います。

その他、明石先生。

○明石委員 よろしいですか。「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」の資料の3ページで、先ほどもあがりまして、永住者の数を確認しますと、直近5、6年で、これだけ増えているということではありますが、私の記憶が確かであれば、平成8年の永住者は7万2,000人ぐらいで、20年で10倍、72万人に増えているという状況ではないかと思っています。

そうすると、同じ資料の15ページ、全国市長会から出されている決議の外国人施策の充実に関する提言という中で、様々なことが書いてありますが、この3行目に、都市自治体を実施している外国人住民との共生を目的とした事業に対して、十分な措置を講じることというのが、かなり重みを持っていると感じております。

過去、私も10年ぐらい、あちこちの自治体で調査をしてきたのですが、政府からの予算措置がなければできないとか、先ほど話題に上りました第三国定住の件でも、財政的なインセンティブがないと、とても受け入れる話にはならないということを知っています。ただ、この話は果たして法務省入管のmatterなのか、あるいは総務省等他省の対応に委ねるべきかということもあります。ですので、この場で話し合うべきことなのかどうか分かりませんが、財政措置を含めた政府から自治体への支援を通じた外国籍住民へのアプローチが今後の受入れ体制においては必須だと思っています。

もう1点だけ、16ページ目の最後のページです。今後、在留外国人が増加し、活動も更に多岐にわたっていくと仮定するならば、円滑に在留するための環境をつくるということが求められます。

私は大学に勤めておりますので、外国人が日本で円滑に在留をしていくというふうに言われたとき、まず留学生を思い浮かべてしまいます。数年前に、初年度の就職活動に失敗した留学生が、留学生としての資格を失っても就職活動ができる、「特定活動」が与えられたと思います。この種の制度的サポートは非常有効だったと思いますが、その後の企業とのマッチングなど一般的な就職支援の向上を目指すならば、それはやはり他省庁の業務ということになるのか、今後この懇談会で、どういう形で議論するのか、また、議論自体ができるのかということを考えておりました。

2012年頃に、今の政権とは違いますが、外国人との共生社会実現検討会議というものが開かれていたことがありました。私もその会議に呼ばれて話したことがありますが、今日の資料にある在留外国人を取り巻く課題等の中で、よりよい外国人との共生社会の実現が目的とされているところ、入国管理上の対応とそれ以外の政策分野の連動、あるいは省庁を越えた政策や施策の在り方を考える機会をここで持てるのか、もし可能であれば期待したいところです。

コメントになりました。以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

何かレスポンスありますか。

○丸山入国在留課長 すみません、明石先生からお話があった件と、先ほど秋月先生から、永住者が急に増えているという、そのような状況について御質問いただいて、お答えしておりませんでしたので、お時間頂ければと思います。

正確な分析ができているわけではございませんが、明石先生から御指摘があったとおり、平成1桁の時代は、まだ永住者が多分10万人いなかったかと思います。平成2桁になって、どんどん増えてきたというところがございますが、背景の一つとしましては、日本の場合は、何年か住んでから永住許可になりますので、日本に滞在する方が増えてきた。特に、先ほど日系人の話を申しましたけれども、平成元年の入管法の改正が平成2年6月1日に施行されたことによって、それ以降、日系3世の方を中心に大勢入国された方たちが、だんだん日本に長く住んできて、「永住者」になった方であるとか、あるいは留学生の方が日本で就職して、その後、「永住者」になったというような方たちが増え始めてきたということがございます。

また、正確な分析ができているわけではございませんが、たしか平成1桁の頃は、永住許可をしている外国人は、「日本人の配偶者等」とか「永住者の配偶者等」という方が圧倒的に多くて、一般的に就労資格を有されている方の永住は非常に少なかったと思います。そのころは、在留要件を20年間求めているという時代でしたので、その後、年数を10年間と緩和した影響も、この増加につながっているかと思えますし、あと、平成18年3月31日ですが、永住許可の目安として、ガイドラインを公表いたしました。以前、入管の内部の基準でやっていたものを整理して、公にしたものですが、そういったこともあって、一般の申請される方も、自分も永住申請してもいいのかなという目安が公になったというようなことが重なって、平成2桁から増え始めた永住が、平成20年頃から、更に増えた一因ではなかろうかと思えます。

以上でございます。

○田中座長 どうもありがとうございました。近江企画室長。

○近江企画室長 明石先生から頂きました共生の関係のお話でございますが、先生おっしゃるとおり、外国人との共生社会実現検討会議で、いろいろな御提案も頂いておりますが、平成18年に、生活者としての外国人というところから、それまでは地方自治体を中心となっていた行政施策についても、国も全体としていろいろな、外国人も増えているという状況もありますので、社会の一員として、日本人と同等のサービスが受けられるようにという視点で、そのような議論がなされたというふうに承知しております。

その中で、そのような議論の過程の中でも、今回の在留管理制度というのは、やはり外国人の方々にも住民として、きちんと行政サービスを享受していただくというためにできたものであるというふうに考えております。

政府全体といたしましては、平成21年に定住支援に関して、内閣府に定住外国人支援推進室が設置されまして、各省その下に、例えば日本語教育とか、あと就学支援とか、それから住宅の問題、雇用の問題、子どもでいいますと在留の手続などの問題について検討し、実施しているという状況になっております。

ただ、まだまだ国の方でやるべきところというのは、たくさんあるかと思っております。外国人も増え、在留していただく方々の活動の内容も変わってきたというところで、入国管理局で全てができるものではないのですが、出入国管理ということで、私たち、外国人の方々を対象にした行政を専門に扱っている入国管理局として、政府の一員でもありますけれど、そのような検討を進めていき、今後の在留管理制度などについて、どのようにして行っていけばよいかというところを、また御議論していただけたらと考えまして資料に記載させていただきました。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、市川委員、村上委員、高橋委員、それから青山委員。少し時間が押しておりますので、レスポンスは後でまとめてやっていただくことにして、順番にどうぞ。

まず、市川委員。

○市川委員 いいですか。問題意識だけということ。

先ほどの日系4世ですけれども、私は問題は2つあると思っていて、2世、3世の親が来ているときに同行してきた4世の人が、親が帰ってしまっただけで残ったときに、やっぱり日本で勉強してきたので、そのまま残りたいというような場合は、人道的な配慮として、私は積極的に在留を認めていくべきではないかなというふうに思っています。もう一つ、それとは別に、4世という日本人と血のつながりがあるということと呼んであげようという、それだけで呼ぶかどうかということについていうと、ワーキングホリデーのようなものとして受け入れる考え方かもしれませんが、労働者の受入れという視点が非常に強いのではないかなというふうに思っているのです。そうであるとすれば、短期の就労の労働者の受入れの問題として考えて、端的に、そういう立てつけの議論をした方がよりクリアだと思います。文化を学んでもらうことも重要ですが、受け入れるということであれば、より労働者としての受入れという視点から、正面から受け入れた方がいいのではないかなというふうに思っております。

そういう意味で、日本人との身分のつながりのある人の短期労働者の受入れというジャンルがあっても、別に私はおかしくないと思うので、そういう立てつけもあり得るかなというふうに思っています。

以上です。

○田中座長 次に、村上委員。

○村上委員 ありがとうございます。

「在留外国人を取り巻く最近の状況と課題」の資料の13ページ以降に、外国人に関

する要望・提言が書かれておりまして、さらに16ページでは、取り巻く課題等ということで、今後の検討の課題が出されておりますが、それについて、3点申し上げます。

1点目は、13ページ以降の要望を出されている部分で、私どもも外国人労働者関係の提言や考え方をまとめていますが、その中でも、本日出された15ページの全国市長会から出されている要望につきまして、共感するところがございます。外国人労働者の活用を積極的に検討ということではないのですが、受け入れた場合に関して、日本で住んでいただくということで、日本語や日本の生活習慣などに関する周知・指導を行うために必要な措置を講じることということは大変重要だと思っております。さらに、在留外国人の方が円滑に在留するための環境整備として、やっぱり行政サービスの提供ということが重要だと思っております。

先ほど明石委員が、留学生のことをおっしゃいましたけれども、私どもとして、やはり労働者のことを考えてみますと、外国人労働者の方々が日本で安心して就労できる環境整備というためには、例えばトラブルに巻き込まれたときに、日本語が円滑に話せない方に対しては、母国語でいろんなことを対応できるようなサービスも提供するべきだと考えております。労働基準法違反の申告などは、日本語ではなかなかできないという方がいらっしゃるの現実なので、そういったことをどうするのかということも検討していくべきだと思っております。

これが、ここで全て解決できるかどうかという問題がありますけれども、問題意識としては持っておりますし、さらに、そのためのコストについては、やはり労働者として受け入れたということであれば、やはり受け入れた企業の責任の観点からも、一定のコスト負担というものを考えるのは不可欠であるというふうに考えております。

それから、2点目で、16ページの在留外国人が適法に在留していることを継続的に担保する仕組みをつくるという部分に関連いたしましては、先ほどから資料に出ている、雇用対策法における外国人雇用状況報告の届出がございます。こちらの届出が、本当に全てカバーできているのかどうかということも検証すべきであると思っておりますし、届出義務に関して罰則があったということ、私は先日資料を見て、改めて確認したのですが、罰金刑もありますけれども、本当にこういうことが課されているぐらい厳しくやっているのかどうかということについても、少し検証していくべきではないかと考えております。

それから、3点目に、日系4世のことに関しましては、市川委員と方向性は逆なのですが、検討のプロセスとしては、ワーキングホリデーでよいのかどうかということは考えなくてはいけないと思っております。私どもとして、定見があるわけではないですが、日系3世の方のリーマンショックのときの対応を考えると、軽々に受け入れます、特別に受け入れますと言っているのかどうかということ、もう少し慎重に考えていくべきだと考えております。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。それでは、高橋委員。

○高橋委員 「在留外国人を取り巻く最近の状況の課題」の最後のページの今後の検討課題ですね。これは、極めて妥当な課題設定ではないかというふうに思いますが、その上で一言だけ申し上げたいのは、どういう外国人を受け入れるかということについては、この懇談会では、基本的には余り議論していなくて、むしろ、4ページにもありますが、政府横断的に、経済・社会基盤の持続性を確保するという観点から、必要な分野について受け入れていこうという政策になっているわけで、そういう意味では、この懇談会は、そこは期待されていないというか、議論の範疇ではないと思うんですけども、ただ、現場だから見えてくるものもあると思うんですね。

例えば、技能実習制度が実態と乖離しているということも以前議論になりましたし、それから、今でも農業従事者が不法就労化しているとか、これは多分、圧倒的に足りないからそうになっているわけですし、それから、留学生が単純労働者化しているというのも、これもある意味では、単純労働者が足りないからなわけですし、そういう意味では、現場から見えてくる課題みたいなものを政府の受入れ政策に反映させていく、フィードバックしていくということも重要だと思います。受け入れてきた人たちが円滑にかつ適法に在留できるようにということを検討することも大事ですが、受入れ政策そのものが惹起している問題がないか、あるいは十分なのかどうかということについても、現場から見えることについては、私は議論して、政府全体の政策に反映していてもいいのではないかと思います。そういうことも検討課題に入れたらいかがでしょうか。

○田中座長 どうもありがとうございました。最後に、青山委員。

○青山委員 ありがとうございます。

退去強制業務について、教えていただきたいと思います。

12ページの送還忌避者に関して、グラフを拝見しますと、平成19年から被退令仮放免者が急増しておりますが、仮放免された方については、仮放免期間や活動規制等、どのようなルールに基づいているのか、実態を教えていただきたいと存じます。

また、仮放免者というのは一時的に収容を解かれている者と書いてありますが、一時的というのは、先ほど申し上げたとおり、どの程度の期間を一時的と指すものなのか。加えて、先ほどの御説明の中で、退去強制事由に該当する外国人が帰らない理由の一つとして、帰国しても生活が困難だというお話がありましたが、その方々に対して、例えば何らかの支援要請はあるのか。以上の点についてお聞きしたいと思います。

○田中座長 どうもありがとうございました。

誠に申しわけないですけども、委員からの御発言はこれで終わりにさせていただいて、あとは事務局から、今の様々な意見や質問に対してお答えいただきたいと思います。

○近江企画室長 いろいろ御意見ありがとうございました。

村上先生から頂きました多言語化につきましては、法務省も、これまでの施策の中で相談対応の多言語化などを進めておりますので、今後も引き続き、多言語化も含めた共

生施策を検討していきたいと思っております。

あと、届出情報につきましても、在留状況の把握には非常に重要なツールになっております。その検証についても、前回の会議でも御指摘いただきましたが、しっかりやっていきたいというふうに考えております。

あと、高橋先生から頂きました現場から見えてくる課題を、政府の施策に反映させていくという御意見については政府全体の外国人の受入れにつきましても、政府全体で考えるという形にはなっておりますけれども、私たち自身は、出入国管理を所管する立場として、参画していくものと考えており、現場からの意見、また先生方から頂きました意見を、しっかり政府の議論にも反映させていけるようにしたいと思っております。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

○丸山入国在留課長 日系4世の関係で、市川先生と村上先生からお話いただきました。制度の詳細は今後検討していきますので、本日頂いた意見や過去の経緯も踏まえながら、検討を続けていきたいと思っておりますが、現時点におきまして、この制度については、労働者の確保策というよりは、やはり若い人たちに日本を体験してもらおうような形で、その中でいろいろ支援をしていきながら、日本の理解を深めていただくような形でつくれないかなというふうに考えているところでございます。

あと、市川先生から、例えば親が帰って、4世だけ残っている場合もあるのではないかというお話もありました。これにつきましては、先ほど申し上げました、家族と一緒に来た未成年で未婚の実子というのは、定住者の告示の中で、日本に入国する段階では、少なくともそういう要件がないと認めていないのですが、日本に滞在している間に状況がいろいろ変わってくる方がいらっしゃいますので、それは過去の在留状況も踏まえながら、申請があれば個別に対応しているというところでございます。

○田中座長 青山委員からの御質問に関して。

○君塚警備課長 警備課から、仮放免の関係で、最後に御質問がありましたので、かいつまんで御紹介を申し上げます。

まず、仮放免の条件に関しましては、これは法律で幾つか決まりがあります。例えば住居について、どこどこに住むという届出をしていただいて、そこからもし転居するんだったら、きちんと届出を行う必要があります。

それから、次に、一般の在留資格にはありませんけれども、行動範囲ということで、基本的には、飽くまで収容の状況を一時期解くということですので、どこへ行っても自由ということではありませんので、原則として、住居のある都道府県プラス、後で説明しますが、1～3か月に一回ぐらい、地方入国管理局に出頭するという条件があります。

それから、先ほど申し上げた、就労はできないということで、これも条件の一つに入っているわけです。

それから、仮放免の期間ですけれども、今申し上げたように、大体1か月から3か月

の間で期間を設けまして、その期間ごとに、地方入国管理局に出頭していただいて、ここで現状を確認すると、私どもは、それなりの帰国の説得ということを必ずやっているところですよ。

もし行政訴訟や難民認定申請をしているのであれば、その状況を確認するというようなことも、面談とか面接の中でやっているところですよ。いずれにしても、飽くまでこれは仮放免、収容を一時的に解くという立場から、このような条件を設けているわけです。

そういったところでありながら、実際には、仮の、一時的のという建前ではあるわけですよけれども、送還がなかなかできない種々の問題、送還具備要件、特に旅券の発給が受けられないとか、なかなか送還手続がうまくいかないこともあって、あるいは様々な理由を申し立てて、訴訟や難民認定手続とかということもあって、仮放免がずっと続いているというような人も少なくなく、中には十数年を超えて仮放免が継続しているという者も、僅かですが、おられるわけです。

それから、一部支援者からは、働くことができないのだから、国が生活費の面倒を見るというような要請が来ることもありますし、あと社会保険に入れられないということで、社会保障について、国が負担すべきじゃないかといった意見が出てくることもあります。

個別では、身元保証人の方がいろいろ日常的な生活の面倒や世話を見ていただいているケースが多くありますので、基本的には私どもとしては、繰り返しになりますけれども、飽くまで送還を一時的に止めているものに過ぎないんだということで、支援者ないしは身元保証人において、きちんとケアをしてほしいということをお願いしているところですよ。現に組織的に支援に当たっているNGOも存在しています。

残念ながら、仮放免のことを第二の在留資格というような言われ方をされることもありますけれども、私どもとしては、送還を一時的にペンディングするというものですので、とにかく早く送還できるような状況を作っていくということが、この問題の解決の早道ではないかというふうに考えているところですよ。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。この辺で本日の意見交換は終了させていただきたいと思います。

今日頂いた御意見や質問等踏まえて、第9回以降の議題につきましては、先ほど近江企画室長からあったように、最近の在留外国人の増加と状況の変化を踏まえた在留管理の在り方、共生社会の実現をテーマの一つとして取り上げていくことにしたいと思います。その中身、どういうふうな形でやっていくかということにつきましては、今後、安富座長代理、それから事務局と相談をして決めていきたいと思いますが、そういう方針で御同意いただけますでしょうか。よろしゅうございますか。

どうもありがとうございます。

4 今後の予定等について

○田中座長 それでは、次回の予定について、事務局から説明をお願いしたいと思います。

○事務局 それでは、事務局から次回の開催予定につきまして御説明いたします。

第8回会合につきましては、12月19日の火曜日を予定しております。議題につきましては、難民認定業務について説明をさせていただく予定です。

また、第9回の会合は、年明けになりますけれども、2月19日の月曜日を予定しております。

よろしく願いいたします。

○田中座長 どうもありがとうございました。

5 閉 会

○田中座長 それでは、これをもちまして、第7次出入国管理政策懇談会第7回会合を終了したいと思います。

どうもありがとうございました。

—了—