

第13回「第7次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：平成30年12月26日（水）

午前10時から正午まで

於：法務省地下1階大会議室

〔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，滝澤委員，野口委員，村上委員

〔入国管理局側出席者〕

和田入国管理局長，丸山入国在留課長，岡本審判課長，君塚警備課長，福原出入国管理情報官，根岸参事官，田中官房付，片山国際室長兼危機管理室長，磯部難民認定室長，近江企画室長

1 開 会

○田中座長 それでは、時間になりましたので、これより第7次出入国管理政策懇談会第13回会合を開催いたします。

委員の先生方，本日御多忙のところ，懇談会に御出席いただきまして，ありがとうございます。

本日の会合ですが，まず，当局から「新たな外国人材の受入れ制度」に関する説明をしていただき，その後，議題の「退去強制業務について」当局から説明をいただいた後に，皆様方から御意見を伺いたいと思っております。

それから，会合の資料については，原則として全て公表することとしておりますが，公になっていない資料を会議の場で御覧いただくこともありますので，その際は，公表・非公表の判断をその都度させていただいております。

皆様の御手元にあります資料を御覧いただきますが，そのうち，取扱注意と記載されているものについては，公になっていない資料ですので，それについては，本会合の資料としては公表せずに，法務省のホームページの掲載も差し控えることにしたいと思います。それから，委員の皆様方に自由に御議論いただくために，関連する御発言部分も議事録で公表しない取扱いにしたいと思います。その点については御了解いただけますでしょうか。よろしいですか。

2 新たな外国人材の受入れ制度

○田中座長 それでは，新たな外国人材の受入れ制度について，近江企画室長から御説明をお願いしたいと思います。

○近江企画室長 それでは，御手元にございます「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の概要」と，これに関するポンチ絵，そして，「分野別運用方針について（14分野）」と記載されたポンチ絵と本文がございます。本日は，こちらを中心

に御説明をさせていただきます。

まず初めに、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の概要」について御説明を申し上げます。

政策懇の先生方にも、いろいろな御協力をいただきながら、12月8日に入管法は成立いたしました。その成立を受けまして、上段に書いてございますが、改正入管法の2条の3というのがあります、その中で、特定技能の在留資格に係る制度の適正な運用を図るための基本方針を定めるという形になっており、こちらについては、昨日、12月25日に閣議決定をされました。

概要について、ポンチ絵で御説明をさせていただきますが、まず、制度の意義といたしまして、この基本方針自体は、今回の特定技能の受入れの理念的なものを書いた、分野横断的な考え方を書いておりますので、基本的な考え方はここで述べていると理解していただければと思っております。

1番目の「制度の意義に関する事項」ですが、こちらにつきましましては、中小企業の深刻な人手不足に対応するということと、あとは、生産性向上、国内人材の確保のための取組を行っても、なお必要であるというような分野におきまして、一定の専門性・技能を有する方を受け入れていくという制度であるということをして制度の意義として置いております。

2番目でございますが、人手不足の確保を図るべき産業上の分野というものが、どのようなものかということでございます。

まず、1つ目としまして、生産性向上や国内人材の確保の取組を行っても、なお人材を確保することが困難であるというような分野ということで、分野を限定して人材を受け入れるということでございます。

2つ目でございますが、こちらは、法案の国会審議の中で修正がかけられた部分でございます。人材が不足している地域の状況に配慮するということですが、最低賃金の問題などもありますので、大都市圏に集中しがちであろうというような問題意識から、そのように大都市圏、その他の特定の地域に集中することがないような必要な措置を講じるということになっております。詳細については後ほど御説明いたしますが、受入れ見込数については、分野別方針に、向こう5年間、5年分を記載するというようにしております。

右側に移り3番目でございますが、求められる人材、受け入れる人材について御説明をいたします。特定技能1号につきましましては、相当程度の知識・経験を必要とする技能水準をお持ちの方、日本語につきましましては、ある程度日本語、日常会話ができて、業務上支障がないということ、あと、在留期間通算で5年、家族の帯同は基本的に不可ということで制度をつくらせていただいております。

特定技能2号につきましましては、現行の専門的・技術的分野の資格と同等程度というように整理をいたしまして、技能水準については熟練した技能、在留期間については、期間更新が必要ですが、期間更新が続く限りは在留できますので、通算で5年を上限というような考え方をとらないということになります。そして、家族の帯同は可能という形にしております。

4番目が、「関係機関の事務の調整に関する基本的な事項」でございますが、まず、

各省庁が何をやるかというところを書いてございます。

初めに、国内における取組等ですが、法務省、厚生労働省が連携強化をしまして、技能実習制度でいろいろ問題になっている悪質なブローカーの排除を徹底するという、そして国外における取組等につきましては、二国間取決めなどの政府間文書の作成をして、外国政府とも連携をしながら、悪質な仲介業者の介在を防止するということを規定しております。

続いて、人手不足状況の変化への対応、人手不足が解消された場合ということで、今回の受入れの目的が、そもそも人手不足を解消するものであるところ、改善することもございますので、その状況が変わった場合についての規定もございます。

後から御説明しますが、14の分野において受入れがございしますが、その業を所管する省庁においては、継続的に、人手不足がどういうふうになっているかというのをしっかり把握していただくということと、あとは、仮に人手不足が解消されたということが認められた場合につきましては、在留資格、分野別運用方針を見直したり、在留資格認定証明書の交付を停止する、そのような措置をとるということを明記しております。

あと、向こう5年間の受入れ見込数につきましては、大きな情勢の変化がない限りは、今回の制度に基づきまして、受入れの上限として運用するというようにしており、14分野全部合わせまして、34万5,150人の受入れ見込数になっております。こちらが、総数として考えますと、今回の特定技能による受入れの上限、全体の上限という形になろうかと思っております。

治安上につきましても、今回の受入れによりまして、治安上の問題が生じないように、関係機関が連携をしていくということになっております。

5番目としまして、「制度の運用に関する重要事項」も定めております。

今回、法案のときにも御説明申し上げましたが、今回の特定技能外国人材を受け入れる企業は、支援計画を策定して外国人に対して支援を行うという形になっております。その内容につきましては、ここに列挙しておりますけれども、生活オリエンテーションなどを行うということを、今回、閣議決定しております。

雇用形態につきましては、フルタイムとした上で、原則として直接雇用、例外的に派遣を認めるということになっておりまして、派遣を認める場合も、その理由などにつきまして、分野別運用方針に明記をするという形になっております。現時点での14分野におきましては、農業と漁業が派遣を認めるという形に、今回、閣議決定になっております。

最後に、基本方針の見直しでございますが、法施行後2年を目途としまして、検討を加えて、必要があれば見直しをするという形になってございます。

こちらが、分野横断的な基本方針の考え方でございます。

次に分野別の方針でございますが、1枚もののポンチ絵と14分野の全ての分野別の運用方針について、こちらも閣議決定したものを付けてございます。大部でございますので、ポンチ絵に基づきまして、簡単に概略を御説明させていただきます。

ポンチ絵の1枚目を御覧いただきますと、1, 2, 3の欄がございしますところ、人手不足状況としまして、受入れ見込数が記載されており、5年間の最大値ということで、これが事実上の上限という形で運用する数字でございします。こちらは各分野、先ほど総

数を申し上げましたが、実質的には分野ごとでの数の管理になりまして、介護であれば5年間で6万人の受入れを見込んでおり、こちらが上限になろうかと思っております。

2番目が、試験でございますが、技能試験と日本語試験の2つ書いてございます。技能試験の1つとして、まず、(仮)と書いてあるものが続いておりますが、例えば介護でございましたら、介護技能評価試験(仮)となっております、新設となっております。こちらは、厚生労働省におかれまして、特定技能を受け入れるための一定の専門性を測るための評価試験をつくられるとされております。したがって、今回の受入れに臨まれるということで、ここに(仮)と書いてあるものは全て特定技能のために、分野ごとに新しい試験をつくられるという形になっております。

あと、ここに明記しておりませんが、「等」というのがございます。こちらは、現行の技能検定の3級を使われるということで、大体2本立てでの技能の試験の評価という形で、各省、準備をされているという状況でございます。

日本語試験につきましては、こちらにも介護の方を見ていただきますと、日本語能力判定テスト(仮)等となっております、この(仮)と付いているものが、新しく特定技能用に日本語能力を測る試験となり、政府全体で準備をしているところでございます。あと、こちらの等につきましては、いわゆる今までN4とかN5と言っておりました日本語能力検定の試験も、この日本語の試験の中に入るとということで、個々の分野ごとに、どの試験を使うかについては、このポンチ絵の後ろに付けさせていただきました分野別の運用方針の中で明記しております。

日本語試験につきましては、介護だけ、あえて申しますと、「上記に加えて」というようになっておりまして、介護日本語評価試験、これも新しく(仮)ということで、新しくつくられることになっております。介護分野におかれましては、共通の一般的な日本語の能力に加えまして、コミュニケーションが非常に重要だということで、介護の能力を測るために特化した試験をつくられるということで、介護だけは2つの試験を受けていただくという形になっております。

あと、右側に移りまして、従事する業務、ここが試験の内容として区分けしております。一つ一つ横の方に、1試験区分、13試験区分というように書いてございますが、分かりやすいところで、例えば経産省の素形材産業を見ていただきますと、13個試験がございます。個々に、鍛造、鋳造など試験がありまして、この試験を受けられて、試験で測られた能力を生かすということで、業務に就かれるという形になっております。

ですので、試験区分を越えた転職と言いますか異動については、基本的にはできない形になっておりまして、例えば同じ分野で、素形材産業の中で、鍛造の試験を受けられた方が、ダイカストの仕事ができるかということ、能力を評価できていないので、そこはできないということになりまして、鍛造の試験、鍛造の業務に就いていただくということを予定しております。雇用形態は、先ほど申し上げましたとおりです。

おめぐりいただきまして、もう1枚、受入れ機関に対して特に課す条件がございます。今回、各業、いろいろな受入れ機関が中心となって、外国人材の管理などをしていただくこともありまして、受入れ機関に対して、特に分野ごとに課す要件を記載してございます。14業については、厚労省等の業所管省庁が協議会をつくられて、そこに参加をしていただき、そこで、様々な情報共有とか、制度の周知とか、そういうものやっ

いただくという形をとらせていただく予定になっておりまして、全分野で協議会が設置されるような形になっております。

特に業法を持っている建設を見ていただきますと、たくさん書いてございますが、業法を持っているということで、この中で、建設業法の許可を受けていることということが要件になっております。このように業別に、業所管省庁との関係性も違いますので、各業、個別の条件をこのように課して、業別に規定しているということになっております。こちらにつきましては、全部この中に書いてございます。

最後に、今現在の準備状況について、簡単に御説明をさせていただきます。

最初のページに戻っていただければと思っております。

今回、法律の施行が4月1日ということもあり、あと3か月で施行になっておりまして、非常にタイトなスケジュールになっておりますが、今、法務省では政省令の準備をしているところ、各省におかれましては、まず受入れのための試験がないと、受入れが進まないということもありまして、この試験の準備を大至急進めております。

ただ、この14分野の中で、今回の受入れは、試験ルートと技能実習生ルートがありまして、技能実習があるところは技能実習修了者が、希望されれば特定技能1号に移られるという形になりますが、現在、国交省の宿泊と、あと農水省の外食につきましては、技能実習制度がございませんので、ここにつきましては、4月に試験ができるようにということで、法施行の時に、試験についてもできる限り施行して、早く外国人材の方に入っていただけるように、各省が御準備をされています。

介護につきましては、技能実習はございますが、まだ技能実習を3年修了した方というのは、4月の段階ではいらっしゃいませんので、ここにつきましても同様に、試験の準備を4月にできるようにということで、現在、鋭意御準備をされているという状況になっております。

法務省の役割としましては、制度全体を見るということもありますが、この後、試験制度が適正に運営されるかという観点からも、特定技能の受入れが円滑にできるようにということで、中心になって、これから各省を取りまとめていきたいと考えております。

準備状況と今回の閣議決定の内容につきましては以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

3 退去強制業務について

○田中座長 それでは、続いて、御手元の資料「退去強制業務について」に基づいて、君塚警備課長から説明をお願いいたします。

○君塚警備課長 警備課長の君塚でございます。よろしく申し上げます。

昨年11月の本会合におきましては、退去強制業務全体を通じた総括的な説明をさせていただいたところですが、今回は、当局にとって重要かつ困難な課題となっている送還忌避問題に特化した形で、現在の取組状況と今後のあり得る対応について説明をさせていただきます。

それでは、資料の1ページを御覧ください。

近年、当局が抱える課題として、送還忌避者問題が挙げられます。送還忌避者といいますのは、退去強制手続が終了し、退去強制令書が発付された後になっても、様々な理

由を述べて日本からの退去を拒んでいる者のことでもあります。

一般的に、国外への送還が実施されるまでの間、退去強制令書に基づきまして、当局の収容施設に収容することになるわけですが、被退去強制者が送還を忌避し、かつ、入国警備官が護送しての強制的な送還も実現できる見込みが立たない状態が続くような場合、収容が長期化するおそれがあることから、個別具体的に健康上の問題を考慮するなどして入管法上に規定されている仮放免という措置を執ることにより、一時的に身柄の拘束を解くこともあります。

したがって、送還忌避者には、大きく分けまして、現に入管収容施設内に収容中の者と仮放免を受けている者がいることとなります。

このうち、仮放免を受けている者の人数は、この資料の下段のグラフのとおりであります。平成30年6月末現在では2,796人となっています。

当局は、送還忌避者対策に積極的に取り組んでいるところですが、依然として高止まりの状況にあります。後に説明申し上げる送還促進に向けた方策が進められておりまして、その効果が徐々にではありますが現れているところであります。

ページをめくっていただいて、資料の2ページを御覧いただきたいのでありますが、一般に仮放免の許否判断につきましては、個別の事案ごとに、諸般の事情を総合的に勘案して判断をしております。許否に係る基準というものはありませんが、考慮事項として、ここに記載されているとおり、被収容者の性格、年齢、資産、素行及び健康状態などの各項目を考慮して、総合的に判断し、許可・不許可を決定しております。

これにつきましては、在留特別許可と同様のガイドラインにより、許可・不許可の判断基準を明らかにすべきといった御意見も伺うのでありますが、そもそも在留資格該当性あるいは難民該当性が否定されており、退去強制事由に当てはまる一方で在留特別許可を付与するには至らず、更には、ノン・ルフールマンによる送還禁止対象にもならないものとして、法令に基づく一連の慎重なプロセスを経ることによって既に退去強制令書が発付されている者であることに鑑み、当事者が送還を忌避していることをもって、仮放免を一律に認めるということについては相当慎重となるべきであって、当事者には厳しい判断にならざるを得ないと考えています。

しかも、中には、仮放免の条件に反して、稼働機会を得ようとする被退令仮放免者があり、定期的な面接あるいは現地調査などを実施しまして、生活状況等の把握に努めているところではありますけれども、先ほど申し上げたとおり、依然として約2,800人もの被退令仮放免者があり、その動静監視には非常に苦勞している状況にあります。

いずれにしましても、当局といたしましては引き続き、送還忌避問題に際して適切な方策を追求していきたいということでもあります。

次に、送還の状況について説明をいたします。

資料の3ページ目になります。

左上のグラフを御覧いただければと思います。過去5年間における、送還忌避者を含めた送還人員であります。

昨年、平成29年は8,145人となっており、送還件数は、このように増加傾向にあります。送還の形態といたしましては、国費送還のほか、特例として、入管法52条4項に規定する自費出国…いま特例と言いましたけれども、大体、退去強制を受ける人

の9割以上は、自らの意思及び自らの費用で出国しているものであります。

それから、入管法59条の規定による運送業者による送還方法があります。ただ、今申し上げたとおり、以前から、自費出国、すなわち、これまで不法就労で稼いだり、あるいは本国にいる家族からの送金を得て、自己負担により帰国費用を支弁する者が大部分を占めております。

送還という言葉だけを聞きますと、我々入管当局が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、確かに、本人の意思に反して、継続的な在留が打ち切られた上で日本からの出国を求められるという点では、強制と言えなくもありませんけれども、先ほどから縷々申し上げているとおり、そのほとんどは、最終的には自らの意思で、自らの費用により帰国する者が圧倒的な数を占めております。

この送還人員数は、退去強制手続を執った外国人の数に比例するのは当然でありますけれども、その他の要因としまして、冒頭に申し上げたとおり、退去強制令書が発付されたにもかかわらず送還に応じない、いわゆる送還忌避者の送還の取組を近年強化していることが、最近の増加傾向の一つの理由として挙げられるわけです。

その取組ですけれども、国費送還による送還ということで、右側に出ていますが、これは、帰国費用が捻出できずその調達の目処が立たない場合、あるいは、最終的に護送官を付して文字どおり強制的に、航空機あるいは船舶に搭乗させて送還をする場合があります。

それから、左下のグラフですが、チャーター機による送還、それから、右下にあります、IOM送還プログラムというものを実施しております。

このうち、IOMによる帰国支援のプログラムにつきましては、既に欧州諸国でとられているようでありまして、国際移住機関、その略称がIOMですが、この協力を得まして、同機関の職員が、あらかじめ本人にカウンセリングを行って帰国に伴う不安を取り除くとともに、送還忌避の主たる理由として本国での生活基盤を喪失し今更帰国することができないと主張しているような被退去強制者を主な対象に、帰国後の当面の生活基盤の構築に助力をするということを説得材料として、帰国に翻意させるという取組であります。

この方法は、自発的な帰国を促進する手法として、極めて有効であると考えておりまして、今後は不法滞在家族事案、あるいは、日本での病気治療が一段落し本国での治療継続を要するような事案への適用も進めていきたいと考えております。

次に、被収容者の処遇の状況について説明します。

ページをめくっていただいて、4ページ目を御覧ください。

上段のグラフですけれども、これは平成29年までの各年末時点及び本年6月末時点における、全国の入国管理局における収容施設に収容されている者、それから、退去強制令書が発付されてから継続して6か月以上収容されている者、それから、難民認定申請手続中の者の推移を見たものです。

近年は、このように送還忌避者の増加に伴って、グラフが示すとおり、全被収容者数及び長期の被収容者数は増加傾向にあります。この資料は6月末ですが、直近の11月現在について口頭で申し上げますと、収容令書、退去強制令書を含めた被収容者数は1,393人です。このうち、6か月以上1年未満が15%台後半、1年以上2年未満が2

3%台後半、2年以上3年未満が10%弱、それから、3年以上が1%台後半ということでございまして、合計709人となっており、51%すなわち約半数が収容期間6か月以上の被収容者ということで、摘発状況とか送還状況によって日々被収容者数は変動するものですが、長期収容者が占める割合は6月末と比較しても増加する傾向にあります。

次に、同じページの下のグラフを御覧いただきたいと思います。

収容の長期化に伴う問題の一つとして、予算面での問題、特に医療関係費用の増加が挙げられます。被収容者処遇規則におきましては、被収容者が罹病した場合には、医師の診療を受けさせるなど病状に応じて適当な措置を講じなければならない、と規定されており、当然、これにかかる費用は全て国の予算により賄われます。

4ページ目の左下のグラフを御覧ください。

これは、全国の地方入国管理官署で庁内診療、それから、いわゆる外部病院連行といいますが、庁外診療のそれぞれの件数の推移であります。庁内診療及び庁外診療の件数を合わせて、平成29年は2万402件ありまして、平成28年から約2千件の増加となっております。

右下のグラフを御覧ください。

医療関係費用は、医療費と薬品費に分かれており、医療費とは、収容施設内や外部の病院で医師の診療を受けたことに伴う費用です。薬品費とは、収容施設内で罹病者に必要に応じて服用される市販の常備薬などの費用でありますけれども、平成29年においては、医療費用と薬品費用を合わせて、年間2億4,000万円を超えている状況にあります。

ページをおめくりいただいて、5ページを御覧いただきたいと思います。

長期被収容者数が増加することに伴い、医療費の問題だけではなく、これは私ども入国警備官の苦労話ということになりますが、被収容者の処遇も困難を極めております。

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に配慮し、保安上・衛生上支障のない範囲で、できる限りの自由を与えているところです。電話による通話、あるいは開放時間帯の自由行動等々についても、刑務所の処遇とは全く違うわけであります。

このように、被収容者の増加や収容の長期化に伴う処遇上の問題として、被収容者間のトラブル、あるいは職員の職務執行への反抗、また、被収容者が自己の要求を通そうとして、集団で帰室を拒否する、あるいは1日3食支給された官給食を不食することがあります。官給食の不食については、彼らの間ではハンガーストライキというふうに言われますが、大概是そういうことではなくて、私どもが支給する1日3食の官給食を拒否するといった、対当局的な抗議行動に出ることを意味するものであります。

官給食の不食では、仮放免の許可あるいは処遇の改善などを求めて、このような行動を起こすことが年に何度か起きております。先ほど申し上げたとおり、報道ではハンストなどとされており、確かに私ども当局が支給する給食は食べてもらえないのでありますけれども、自費で購入したカップラーメン、あるいはお菓子、パンなどを食べたり、飲料水は飲んでいる者もいて、これは私ども、種々の方法で確認しているところであります。

もちろん、糧食を自ら摂取しようとしめない状況がしばらく続くこととなれば健康状態というのは非常に心配されますので、我々入国警備官が面接をしたり、あるいは医師の診断を受けさせるといった対応もしているところですし、体調を崩していると認められる場合については、速やかに医師に診せることとして、外部病院への連行というものも行っているところです。

いずれにしましても、私どもとしては、速やかに、こうした官給食の不食を中止させるということが重要である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、職員が被収容者個人個人に対して、摂食するよう、粘り強く指導・説得を行っているところでありまして、個々に事情を聴取するというところで、ここに至った原因あるいは背景などを探っているということです。

それから、集団帰室拒否についてです。

多くの地方入国管理官署では、日中、収容施設内での保安上の支障がない範囲において、各居室の扉を開錠いたします。それで、限られたスペース内での移動、これは同じフロア内ですが、ホールの中で移動が可能な状態にした、いわゆる開放処遇というものを実施しているところです。委員の皆様には東日本入国管理センター等々も御覧いただいたところでして、この点の御理解をいただいたものと思います。ところが、この開放処遇時間が終了した後も、仮放免が許可されないことに対する不満などから、ホール内などに立て籠もり、それぞれ指定された居室に集団で戻らないというような事案が何度か発生しているところでもあります。

それから、施設破壊行為というのは、これは報道もされましたけれども、牛久の東日本入国管理センターで、乾燥機あるいはシャワー室の設備が破壊されるという事案が発生しております。破壊ということに含まれるかどうかはともかくとして、シャワーの蛇口を出しっ放しにして、水浸しにするといった事案も出ています。

左下のグラフを御覧ください。

被収容者処遇規則によりまして、被収容者が逃走、暴行、器物破損等の刑罰法令に触れるような行為をした場合、職員の職務執行に反抗し、またはこれを妨害した場合などは、収容施設の秩序維持のため、その被収容者を他の被収容者から隔離するということができる規定されておりまして、グラフは全国の地方入国管理官署の収容施設内で発生した隔離収容の件数の推移を表したものであります。

平成29年は295件と、前年を大きく上回っております。これは、送還忌避者を含む長期収容者が増加し、それだけ職員の職務執行に対する反抗などの事案が増えていることの表れだといえます。

また、隔離収容まで至らなくても、入国警備官が被収容者処遇規則に規定する被収容者の遵守事項に違反する行為として、これを制止する場合があります。これは右下のグラフになりますけれども、制止件数といいますが、これの平成29年が隔離件数と同様に28年と比べて倍増しております。被収容者の処遇が困難になっていることが、これらの数値からもお分かりいただけたらと思っております。

話は変わりますが、欧州諸国での取組ということで、私どものほうで、送還対策に関する限られた資料の中で調べた範囲で御説明をしようと思っております。

6ページになります。

欧州諸国においても、日本と同様に、送還忌避の問題を抱えているようでございまして、関係するウェブサイトによれば、欧州においては退去が命じられた者の半数程度しか送還ができていないというような状況もみられるようであります。

そこで、2005年9月、欧州評議会、これはEUよりも更に多くの国が加入しているわけですが、そこで送還ガイドラインというものが制定されているようであり、2010年には、送還に関する指令というものをEUが定めておきまして、これを共通規則としているようです。

ここにおきましては、不法に滞在している非正規移民の帰国のための強制措置、収容及び再入国など、出入国管理面での連携・協力に関する様々なことを定めているようであります。その後、この指令に基づきまして、EUは現状におきましては16か国との間で送還に関する個別の協定を締結しているようであります。そのうちのトルコとの協定について、配付資料にあらましを記載させていただいております。

ここで、注目すべきところ、特筆すべきところとしまして、送還忌避者を送還するに当たって、送還が決定した者に関する身柄引受義務の明確化でありますとか、帰国用の渡航文書の発給など、こういった重要な項目について、出身国、ここではトルコになりますが、送還の実施にあたって出身国が果たすべき役割として定めたものも、幾つか謳われているということでもあります。

最後に、7ページですが、当局の今後の送還忌避者対策について御説明させていただき、今後の議論の一つの参考にさせていただければと思います。

まず、保安要員を活用した送還についてであります。

送還を担う入国警備官は、当然のことながら本邦領域外では公権力を行使することはできません。しかし、航空会社が手配する保安要員というのは、機長からの指示を受けまして、航空機の登録国法の定める範囲内で、有形力の行使や戒具の使用が可能ということでもあります。もちろん入国警備官も、機長からの指示ということではそれが可能ではあるわけですが、航空会社の保安要員については、航空機の運航中における暴力の抑止のため多くの訓練を受けているということ、手慣れているというような状況もあるようです。

いずれにしても、被送還者からの抵抗を排除し、安全・確実な送還に有効であると考えております。先日も、アフリカの某国向けの国費送還において、機内において、被送還者が大きく激しく抵抗したため、保安要員が有形力を行使し、速やかにその抵抗を排除したというようなことがありました。

次に、ページ右上の小口集団送還についてであります。

チャーター機による送還については、先ほど少し触れましたとおり、機体ごと借り上げて一回につき数十人を送還することがあるわけでありまして、この小口集団送還というのは厳密にはチャーター機送還ではありませんで、定期運航便の一部座席、現実の運用としては一番後ろの座席をまとめて借り上げまして、そこで複数の被送還者を送還するということでもあります。

定期運行便の一部を借り上げることで、チャーター機による送還のメリットである送還者による抵抗や大声などによる他の乗客への迷惑行為を最小限に抑えるということが期待できるものです。それから、機長からの搭乗拒否をなるべく回避するということで、

チャーター機送還同様のメリットはある程度維持できるものと考えており、個別で送還するよりも安全かつ効率的な送還が可能ということについて、これまでの実績を踏まえそのような評価を行っているところであります。

次に、ページ左下の優先度合いに留意した送還であります。

送還忌避者の送還をより一層促進するとともに、効率的な実施を図っていくため、送還忌避者の各種手続や刑罰法令違反の状況などを総合的に勘案して、送還の優先度というものを設け、我が国にとって望ましくない、これ以上日本に居ていただきたいという送還忌避者を、計画的に効率的に実施しているということをしております。

それから、ページ右下の送還の事前告知であります。

これは、弁護士に対しては、事前告知ということを行っておりますけれども、これは日弁連との協定に基づくものであります。送還忌避者の中には、説得に応じて自発的な出国に及んでいる者も、それを内心では覚悟している者もいるわけであります。ただ、その中には、なかなか気持ちの踏ん切りがつかないということで、躊躇している者も少なからずいると考えられることから、送還予定日を本人に対しても事前に告知することによりまして自発的な出国を促し、当局が入国警備官の護送による国費送還に着手する前に、自発的に出国させる取組を行っているところであります。

まだ、この取組は始めたばかりでありまして、自発的な出国に至ったという事例は限られておりますけれども、個々の事案を見ていきますとそれなりの効果は出ているようでありまして、今度、被送還者の個々の状況をよく把握しながら、注視をしながら進めていきたいということで考えております。

最後に、収容施設の体制整備についてであります。

送還忌避者の送還を進め、送還忌避者の縮減を進めていくことが重要ですが、それでもなかなか送還に至らない者が少なからず存在します。このような者の中には、刑罰法令違反で有罪判決を受けた者や、仮放免許可になじまない者などもおり、結果的に収容が長期化することになります。そのような者の処遇、特に医療などの面でより適切なものにしていくためには、長期収容に耐え得る施設の整備も重要であると考えております。

私どもとしましては、今後も日々の送還や各種取組などを通じまして、社会の不安要素になり得る送還忌避者を大幅に削減することを通じて、安全・安心な社会の実現に向けて尽力していくということであります。

以上をもちまして、退去強制業務についての説明を終わらせていただきます。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、質疑、意見交換へ移らせていただきます。

今の2つの説明に対して、御意見をいつものように、御自由に御発言いただければと思います。市川委員から書面で御意見の提出がなされておると思いますので、市川委員から御説明いただけますか。

○市川委員 ありがとうございます。

私のペーパーに沿って、簡単にお話ししますと、検討の方向性についてということで申し上げます。退去強制令書に基づく収容については、世界的にも恐らく、課題がいろいろあると思いますが、日本の場合には、期限の定めがない、特に退去強制令書に基づ

く収容が期限の定めがないので、現にその収容が、先ほどのお話でも、2年以上の方も10%以上いるということで、かなり長期化しているということがあります。このことは、人権上からも、収容期間を短期に限定する方向で、今、国際的な合意ができつつあるという観点からも、憂慮すべき事態だと考えています。

そうであるとする、下に参照とありますが、「安全で秩序ある正規移住のためのグローバルコンパクト」、これは今年日本も合意に加わって、成立したものですけれども、その中で、最も短期間で、収容が行われることを確保することを約束するという、こういう約束事も入っておりますし、EUの送還に関する指令でも、原則6か月、例外的には12か月という期間制限をしておりますので、こういった目安の中で、極力短くするための努力というものを、難しいことだというのは理解しておりますけれども、努力をお願いしたいと思っております、検討の方向性としては、そういう方向性が望ましいだろうと思います。

そのための具体策として、2番のところに幾つか書かせていただきました。もちろん、安全な送還執行の実行ということはあると思いますが、他方で、ここにあるような方法も検討すべきではないかと考えています。

今御説明の中で触れていただいたものの中で、IOMの協力のもとでの送還の実現とか、それから送還の時期の事前の通知というものは、これは非常に望ましい方向で、是非進めていただきたいと思っております。これに加えて、まず2番の(1)は、送還困難な者の中で、在留特別許可による対応をせざるを得ない者があるのではないかとあります。非常に悩ましい、重い問題だと思っておりますが、日本で生まれて育っている、あるいは日本へ子供の頃に来て、育ってきて、不就学であったり、いろいろな問題があって、犯罪に至ってしまった。そういう人たちが、犯罪をしたから国籍国に帰ってくださいといっても、恐らく日本語しかできないような、日本で生活してきた人たちが、なかなか帰るに帰れないという状況もあるのではないだろうかというように思います。

昔、特別永住、あるいは特例永住というような形でいらっしゃった在日の方たちについては、退去強制事由の上限を少し上げて、相当ひどい犯罪がない限りは退去強制をしないという形で、別の形で退去強制事由を設けたこともあったようですけれども、そういったようなことも考えて、日本社会として、どこまでこういった人たちを受け止めるのか。送還すればそれで済むことなのか。ブラジルの側から見て、日本で育ってきた人たちが、日本で犯罪をしたからといって、引き受けようということになるものなのかという、非常に難しいテーマですが、考えていくべき問題なのではないかと思っております。

(2)ですが、長期収容の解消策として、仮放免があるということですが、現在、日弁連も協力して、難民申請者の方については、収容代替措置という形で、NGOが居住場所は提供して、一定の安定した生活ができるような手当ををした上で、仮放免をするというやり方を採っております。

まだ、非常に限定した数ですが、こういったやり方、収容代替措置と国際的には言われますけれども、収容代替措置を拡大して、難民申請者だけではなく退去強制令書を受けている方全体にも一定程度広げていくということも、考えられるのではないかと考えます。そのことによって、外にいる間の生活を安定させて、問題が生じないよう

にするということにもなると考えます。

(3) ですが、こういった仮放免の在り方、コスト面、安全面から、仮放免をどのように運用していくかということを考えてらどうかと考えます。

それから、(4) ですが、これは法制度も含めての問題になりますが、収容が原則で、仮放免は特別な理由がなければ認められないという、こういう制度の在り方についても、仮放免の要件であるとか、あるいは退去強制令書の発付要件、収容令書の発付要件という点でも、吟味が加えられるべきではないかと思っております。

下に参照として、幾つか挙げておりますが、自由権規約の一般的意見では、合理性、必要性、相当性というような条件を言っておりますし、今回のグローバルコンパクト、あるいはEUの送還に関する指令などの規定ぶりというのが、1つ参考になるのではないかなと思っております。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

今の市川委員からの御意見については、何か当局からありますか。

○君塚警備課長 これについては、私どもとして、様々な国際諸条約、あるいは条約体からの勧告、それから、いま御指摘があった移民・難民それぞれについての国連のグローバルコンパクト、そういったものにも関わっておりますし、これを十分にわきまえながら対応していくということは当然と思っております。

その上で、先ほど御説明をしたのでありますけれども、いずれの在留資格にも当てはまっていない、難民などの人道的な配慮を要するとの判断にも至っていない。その上で、退去強制事由には明らかに該当して我が国での滞在が認められない、在留特別許可にも当たらないということで、訴訟係属中あるいは病気治療などの合理的で明確な事情がない限りは、私どもとしては、速やかに国外に退去してもらえないと考えております。そうすると、自発的な出国にに応じていただけないのであれば、原則に立ち返って国費による送還ということになるわけでありまして。

もちろん、日本で働きたい、勉強したいと、最近のテレビ報道でも出ましたが、長く日本に在留していたのだから、そのまま働かせてくれてもいいのではないかなというような主張をされる方もおられることはよく承知をしています。しかし、そういった希望を優先することになれば、大きな意味で法治国家における出入国管理は成り立たなくなると考えます。国民各層の幅広い支持を得ての外国人材の受入れなど今後の人的な国際交流の拡大にも支障を来しかねないということも考慮する必要があると考えております。

これは、これまでの国会答弁、あるいは大臣の記者会見でも、法務省の考え方として申し上げているわけですが、刑事犯罪に関わった者、あるいは難民制度を濫用する者などについては、送還を優先することとしています。それから、自発的な出国を説得しても、頑として応じず、私どもがいずれ諦めるだろう、諦めて仮放免が認められるだろうというような期待を抱いている者も少なからずおられるわけです。

それから、出身国政府の中には、自国の法制度を理由として帰国用旅券を発行しない、あるいは送還による身柄の引き取りを明示的に拒んでいるところもございまして、これも結果として送還忌避を助長していると考えております。

したがって、出身国政府との交渉を今進めているところですが、先ほど最後に申し上

げたような収容施設の整備を含む人的・物的体制を整えながら、送還を促進するという
ことで問題解決したいというのが、私どもの方針です。

いずれにしても、既に退去強制が決まっている外国人に対し、懲役刑のごとくいつい
つまで収容されていなさいといったような収容期間を決めているものではなく、これは
たびたび申し上げているのですけれども、明日にでも帰国するという意思を本人が有し
ているのであれば、直ちに帰国いただくことはできるわけであります。収容施設での生
活が続くというような不安定な状況が続くというのは、私どももそうですが、本人にと
って一番望ましいことではないと考えております。

したがって、一旦はとにかく出国していただいて、今回の新しい在留資格も含めて、
在留資格に当てはまるなどの条件を整えて、日本の法律を守れる状況を本人自身が、周
囲の支援を得ながら自分自身でつくってもらって、それで堂々と入っていただくという
のが、私どもとしては望ましい姿だと思っています。ただ、これについては今後とも日
弁連とも議論を続けていくことになるかと思っています。

○田中座長 どうもありがとうございました。

市川委員、今回はこのぐらいでよろしいですか。

○市川委員 はい。

送還執行による送還というのが原則だというのは分かりますし、それを決して私も、
だめだと言うつもりはございませんけれども、拝見すると、それは、すぐには送還が難
しいものもあるでしょうし、犯罪歴がある人の問題もあるとは思いますが、この収容
というのは、退去強制令書の収容は、別に犯罪防止のために行っているわけでもないの
で、そのあたりのバランスは非常に困難な問題であるというのは、理解はしているの
ですけれども、収容時期をいたずらに長くする方向ではない形で解決してほしいと思っ
ているということです。

○田中座長 どうもありがとうございました。

それでは、その他の委員の方々、どなたからでもどうぞ。

岡部委員、どうぞ。

○岡部委員

まず、新たな外国人材の受入れ制度については、私も検討部会で、いろいろ発言もさ
せていただきましたが、改めて申し上げたいのは、今回は、皆さん御承知と思いき
けれども、非常に新しい政治段階に入ることだと思えます。政策も、新しいものが
たくさん作られなければならないということで、大変だと思うのですけれども、先進地
域であるヨーロッパの国々で今、外国人と、もともと住んでいた人の間で、何らかの社
会的な摩擦や政治的な摩擦が起こっているということを考えたときに、一番大きな原因
が何かということを考えると、どうしても、もともと住んでいた国民に対するフォロー
アップのような政策がなかったということが考えられるのではないかと思います。

なぜこういうことを申し上げるかといいますと、外国人と一言で言っても、先ほど市
川委員のお話にもありましたように、2世代、3世代に至るまで日本に長く住むよう
になると、受け入れ社会の中で成功する外国人もいれば、残念ながら失敗してしまう外国
人もいるというような形で、他方で受け入れる側でも、成功する人もいれば、貧困状態
に追いやられる人々も出てくるということがあります。いわゆる、受け入れる国民がマ

ジョリティーで、優越的な立場で、外国人がマイノリティーで差別をされている立場という、簡単な、分かりやすいような図式では、どうもなくなってくるのではないかと思います。

ですので、一方では外国人の方々をできるだけ日本の国や社会に溶け込んでいただけるような配慮をするということは、制度設計上そうならざるを得ないということは大変よく理解していますが、他方で、外国人も日本人も同じように社会に溶け込めない人が出てくるということについても、御配慮をいただければなと思いますし、我々も、そういった方向で議論を進めていくことができればと思っています。

もう1つですが、それとの関連で、今回の送還についての、様々な政策がうまくいっていないということですが、確かに難しい問題だと思います。欧州諸国での取組というのを御紹介いただきましたけれども、こちらを拝見するに、どちらかという、欧州諸国が一致して何かをするというよりは、欧州諸国が一致して、出身国の国々に要望するというような体裁になっているのではないかなというふうに思います。

特に、トルコ・EU間の協定についても取り上げられているようですけれども、こちら、これは単体としては、恐らく実行が難しいもので、実際には2015年のシリア難民危機のときに、ドイツのメルケル首相などが中心となって、トルコからEUに来る人々に対してのビザ要件の緩和ですとか、多額の財政支援ですとか、そういった、いろいろなほかのものをパッケージ・ディールの形で組み合わせることで、やっとトルコ側からの妥協を引き出したというような経緯もあるように思います。

ですので、送還が問題だという認識が世界レベルであるということを考えますと、我が国も、もちろん二国間で協定を締結するといった外務省マターもあると思いますが、同時に国際的な会議の場で、我が国の立場というものもできるだけ発信していく中で、マルチラテラルの場において、ある意味、国際世論を誘導していくような立場に身を置いてもいいのではないかなと思います。移民や難民のグローバルコンパクトも、日本が参加を表明したのは評価すべきだと思っていますが、今まではどちらかという傍観の立場が多かったように思います。それを少しずつ改善されることを望みます。

以上です。

○田中座長 どうもありがとうございました。

岡部委員の最初の点については、何か当局から御発言ありますか。

近江企画室長。どうぞ。

○近江企画室長 岡部先生にも御出席いただきました総合的対応策の中でも、様々な施策を盛り込んではおりますけれども、先生のおっしゃるような視点というものを今後も持ちながら、いろいろな施策を検討していかなければいけないと思っています。

かたや特定技能につきましても、今回、5年で見込み34万人と、それが多いか少ないかは、今後の状況で、どういうふうに国民の皆さんが感じられるかというところもあると思いますけれども、特定技能につきましても、ある一定の分量、ある政策の目的のために受け入れるというのは、多分初めての経験かと思っていますので、そういう国民の皆様へのインパクトなども、先生の今おっしゃられた視点を踏まえまして、私たちも制度の中で、しっかり対応できるようにしていきたいと思っています。

○田中座長 その他ございますか。

○岡部委員 今、近江企画室長から説明を受けて思い出したのですが、想定で34万人強の人々がやってくるということについては、学界における多くの予測では、想定より多くなるのではないかという見方と、反対に、それほど来ないのではないかという見方と結構分かれております。ですので、両方の場合についての検討というものをされる必要があるかなと思います。

○近江企画室長 ありがとうございます。

○田中座長 それでは、明石委員からですね。

○明石委員 御説明ありがとうございます。

2つほど質問があります。1点目は、先ほど岡部委員からも言及がありました総合的対応策の資料について、多くの説明はありませんでしたが、予算的に見ますと、このA3のポンチ絵では224億円（注）、それから別途、31ページあるA4の別紙に、総合的対応策関連予算ということで、こちら合計224億円（注）とあります。

一見して多いと感じますし、また、概算要求段階で見ても、例年の2倍あるいは3倍、同じ施策の中で増えている部分が目につきました。質問ですが、全体としてのスケールアップ感というのでしょうか、これまでと比べて、どの程度、規模的に増額が図られているのかということが、多分細かいところは難しいかもしれませんが、感触あるいは印象でいいので、お聞きしたいところです。

2点目は、やや細かいのですが、A4のポンチ絵、「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針の概要」、この中の2、「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に関する事項」の2つ目の矢印に、「人材が不足している地域の状況に配慮」ということがあり、大都市圏に過度に集中しないようにと書かれております。

制度の特性上、特定技能は同一職種、試験区分を越えない範囲で転職が可能ということですから、自然に考えると、よりよい雇用環境が、あるいは給与水準が高いところに人が集まるのではないかと思います。結果として、大都市圏に人が集まるという懸念は、ここに書かれてあるとおりののですけれども、これに関して、必要な具体的な措置というのは、どういうものがあり得るのか。あったとして、それが非常に効果的に発揮されると、特定技能という在留資格の取得者の転職活動を何かしらの形で阻害をしまわないかということで、バランスが難しい取組になるのではないかと考えております。

何か念頭に置かれている措置があれば、御教示いただければと思いました。

以上です。

（注）当日配付した資料において総合的対応策の予算総額を224億円と記載していたが、予算総額に誤りがあることが判明したため、HP掲載の「4 配付資料」は、正確な予算総額211億円に修正している。

○田中座長 それでは、これは2つ質問ですね。

近江企画室長からお答え願いますか。

○近江企画室長 私からお答え申し上げます。

総合的対応策の総額が211億円となっておりますが、これがそもそもどの程度、もともとあったものから増額しているのかという、御質問かと思っておりますけれども、申しわけございませんが、手元に資料を持ち合わせておりませんので、追って御説明申し

上げたいと思います。

○田中座長 それでは、今度は地域間移動等について。

○近江企画室長 大都市の集中の話かと思っております。

今回、先ほども申し上げましたが、今回、国会の審議の中で、特にこの点がクローズアップ、国会議員の先生方も非常に問題意識を強く持っておられまして、修正をして、附帯決議を付けたという形になっております。

今回の在留資格、特定技能を創った当初の考えといたしましては、技能実習制度でいろいろな問題が生じておりまして、そこがやはり転職ができないとか、1つの受入れ企業の中で実施をしなければいけないということ、事実上、そこに縛られて自由がなくなるというところも念頭に置きながら、今回は転職ができるという形で説明をしてみました。

一方、転職が自由になると、当然、大都市に集中してしまうというところもありまして、非常にバランスを取るのが難しい、大都市圏集中回避というのは、非常に難しいところではあるのですが、今、私どもが考えておりますのが、地方に入られた方が大都市に移ることを何らか縛る、禁止するというようなことは、今の法制度上は当然予定もしておりませんので、今のスタンスとしましては、そこに居ていただくこととなります。できる限り、その地域に居ていただけるような環境を作っていくということで、まさに総合的対応策にもつながる話ですけれども、地域定着化ということを地方自治体と連動して行っていければと考えております。

具体的には、地方創生推進交付金というもので、今はイメージでございますけれども、特定技能の外国人材の方を受け入れるための、例えば支援プログラムとか、それを自治体を挙げてやっていただけるようなところには、何らかの交付金の交付をしたりなど考えて、外国人材の方に居ていただくというスタンスで、まずは施策を組んでみたいと思っております。

以上です。

○田中座長 それでは、次は、村上委員ですね。

○村上委員 ありがとうございます。

新しい外国人材の受入れ制度についての質問と意見でございます。

この間、大変なスピードでここまで来たということについては、申し上げたいこともあるのですが、そのことを申し上げても、ここでは建設的ではありませんので、そのこととは別に、今後のお話ということで、質問と意見をさせていただきます。

分野別運用方針の概要の資料でございますが、そちらの2枚目に、受入れ機関に対して特に課す条件として、全ての分野で各業所管庁が組織する協議会に参加することという条件として付されております。しかし、分野別運用方針のほうを見ても、協議会が何をするのかということは、書かれていないように思いまして、協議会の役割とか機能というものについて、現時点でお分かりになることがあれば、教えていただきたいということが1点でございます。

この分野別運用方針の概要の2枚目の表を見ておりますと、建設業というのは、大変すぐれた内容になっているかと思っております。実態に合わせて、協議会に参加するだけではなくて、受入れ機関に関して様々な条件を付しているというところは、ほかの業

種、分野においても、これに準じた運用をされていくことが望ましいと考えております。

また、1点要望になりますが、この各省で設置される協議会では、働く現場の問題も是非聞いていただきたいと思っております、参画させていただくのが一番よいと思っておりますが、関係する産業の労働者を組織している組合であるとか労働組合の上部団体などからの意見を聞く場を設けていただきたいと思っております。

一緒に働く中で、どのような問題が出てくるのかということや安全衛生上の問題などもあるかと思えます。また、言葉の問題で、どういうふうにコミュニケーションを取ればよいのかということも、産業の業界の皆さんだけでは現場の話は分からない部分があるかと思えますので、是非そのような運用をしていただきたいと思えます。

以上です。

○田中座長 それでは、この協議会について当局からお願いします。

○近江企画室長 協議会につきましては、各分野の別に、いろいろなお考えがあつて、つくられるというふうに思っておりますけれども、基本的な考え方としましては、そこに受入れ機関が御参加をいただきまして、まずは、この制度の内容の周知や真に人手が必要な分野に外国人材を受け入れるというところの理解などを徹底していくというところが、まず1つあろうかと思っております。

もう1つは、受入れ機関の方々がお集まりになるものがあるということは、例えば、いろいろな問題が生じている場合、そういうところを聴取できる1つの受入れ機関から協議会に対して、何らかの報告をしていただくなど、そういうことを考えておられる場合も、多分あろうかと思っております、例えば、人手不足の状況変化などは、受入れ機関の方が日々感じられている部分もあろうかと思えますので、そういう制度に対する考え方や御要望等もしっかりこの場で受け止めていただきまして、各省の施策にも、私どももそうですが、反映させていくという形になろうかとは思っております。

あと、政府基本方針の中でも記載させていただいておりますが、例えば優良事例の取組について、今回、支援というものが新しく入っておりますので、恐らく受入れ機関の皆様は、イメージがない中で、支援計画を作っていただきますが、どういう支援をしたら適切なのかなどについても、手探りの部分も多かろうと思えますので、受入れ機関が一堂に会することによりまして、そういう支援についても、いい支援ができる、優良な事例も紹介できるというところの場にもなろうかと考えております。

村上先生から最後にいただきました件につきましては、また受け止めながら、関係省庁とも検討したいと思っております。

○田中座長 村上委員、追加どうぞ。

○村上委員 ありがとうございます。

もう1点、分野別の協議会があつて、そこで様々な優良事例の交換や、必要な情報の周知などを図っていくということですが、各分野がどのようになっているのかということや何か取りまとめる場というのは、新しくできる入国管理庁が、それぞれ把握することなのではないでしょうか。また、何かオープンな場で、こういうふうになっているということを公開していくのでしょうか。

例えば、介護分野で6万人と記載されておりますが、1年経ってみて、何万人受け入れているとか、何事業所で受け入れているといったことであるとか、トラブルあつたけ

れども、こういうふうに改善したとか、そういうものを全体的にトータルで、国として取りまとめて検討し、また改善していくというようなプロセスを行う場は設置されるのか、されないのか。設置していただいた方がよいかと思っているのですが、そのようなことについても、今のお考えがあれば、教えていただければと思います。

○近江企画室長 昨日、閣議決定したという状況でございますが、今のところ申し上げられることとしては、この制度の実施状況を国民の皆様、ある程度お知らせしながら、見ていただきながらというのが必要だと思っております。

その中で、今回の受入れの上限というところで、どの程度の規模の方が入るのかということ、今回初めて明確にはしております。上限の管理も必要ですけれども、例えば介護分野に、現在、どれぐらい在留の方がいるのかということ、どういうところでどういう外国人の方が入っているかということ、国民の皆様が知るということも大事だと思っておりますので、そういう意味では、定期的にこの分野別の外国人の在留の数を公表していこうということで、考えております。

○田中座長 それでは、次は、滝澤委員。その後、奥脇委員お願いいたします。

○滝澤委員 今度の新しい制度は、非常に前向きな制度だと考えております。

これは、日本の難民受入れについても、長期的にはポジティブに影響を与えるのではないかと考えております。つまり、難民制度を利用しなくても、日本に行って働けるという意味で、いい効果が出ると思っておりますが、その点で、現に今まで稼働許可を受けて働いている難民申請者が、恐らく2万5,000人とか3万近くいるかと思っております。それらの人々が、例えば給料が20万円として、仮に3万人とすると、年に700億円近い経済的な貢献をしているということになります。

法務省としては、労働者として働いている人が現に3万人近くいることは把握していると思っております。そういう人たちに対して、新しい運用方針の中で、例えば、法務省側から、何らかの説得といいますか、誘導といいますか、働きかけをすれば、中には、新しい在留資格を取得できるのであれば、私は難民申請を取り下げるという人が出てくるのではないかと思います。つまり、難民認定申請者という不安定な立場で、そして認定の見通しもほとんどない中で働くよりも、新しい5年間の在留資格をもらって働きたいという人が出てくる可能性があると思っております。

14の分野のどういうところで、何人ぐらいいるかについては分かりませんが、現に働いている人が多いということからすると、かなり重なる部分もあるのではないのでしょうか。そこで、難民申請者に対する一種の働きかけのようなことが可能ではないかということをお尋ねしたいと思います。

そうすることの利点としては、難民認定制度への圧力が減る可能性があります。現在、数万人いる難民申請者の審査が全部終わるまで、あと何年かかるか分かりませんが、審査の圧力が減ることによって、真の難民の救済により力を注ぐことができるのではないかと。難民申請者にとっては、仮に真の難民でなく、稼働が目的であるとして、安定した就労資格をもらうことができる。また、雇用している企業としても、現に今会社で働いている人が、難民申請という特定活動ではなく、新制度の特定技能在留資格になれば、それはいいのではないのでしょうか。

恐らく数千社、ことによったら1万社ぐらいが難民申請者を雇っているかと思うので

すが、そういう企業にとっても、ありがたいことでしょう。そこで、現にいる難民申請者への何らかの誘導が可能かどうかということ、そしてそうすることには何か問題があるかということをお尋ねしたいと思います。

さらに具体的な質問としては、新しい在留資格に移行するのに必要な試験についてです。日本語と技能試験は、日本国内でできるのか、それとも外国でしかできないのかということが1つ。もう1つは、難民申請者が仮に新しい在留資格に応募したいという場合に、一旦出国をしなければならないのか、それとも、日本に居たままできるのかということです。

以上です。

○田中座長 これについてお答え願います。

○近江企画室長 試験の実施についてお答え申し上げます。

現在、試験については、各省庁において準備中でございます。試験は海外で行うということが原則になっておりますが、国内でも試験を準備されるというところも聞いておりますので、国内外での試験が、恐らく準備される形にはなろうかと思っております。

○田中座長 前の方はどうですか。難民申請者に対して、何か誘導するというような、そういうようなお考えはどこかにあるのでしょうか。

○近江企画室長 今回は、試験を受けられれば、基本的には技能と日本語を測るという形で、資格が得られるというものになっておりますので、そういう意味での受験をされて、技能が測られれば、特定技能の申請の要件は、多分整う形にはなろうかと思っております。

○田中座長 補足みたいなことはありますか。

○田中官房付 まず、難民の制度と今回の特定技能の制度というのは、趣旨・目的が別個の制度だと理解しております。

その上で、今回の特定技能の制度は、基本的に技能労働者を受け入れるための制度ですので、難民認定申請者の方にフォーカスした制度ではありません。

○田中座長 滝澤先生の御質問は、フォーカスした制度ではないけれども、そういう効果が出てくるのではないのかという、そういう御質問だと思いますが、いかがでしょうか。

○近江企画室長 滝澤先生のお考えは、特定技能として、安定的に日本で就労されるという状況を積極的に政府がつくっていくべきではないかということでしょうか。

○滝澤委員 紹介といいますか、こういう道もありますという提案といいますか、自発的な動きを期待するというような、その程度になります。

○田中座長 安富先生。どうぞ。

○安富座長代理 難民認定申請中で特定活動就労下の人が、特定技能1号の応募をすることは可能でしょうか。

○近江企画室長 今現在、これも検討の過程ではございますが、基本的には試験というのは、海外から来ていただく方が受験していただくというのが原則になっていまして、国内からは技能実習生とか、元技能実習生が入りますが、今回、国内の受験資格というものをどういう方に認めるかというところは、まだこれから検討していかなければいけないと思っております。今のところのイメージとしては、例えば、留学生で日本にいらっしゃる方が特定技能の試験を受けられるというところのイメージで、今想定をしておりますので、まだ試験の実施の全体は、各省も決まっていらないと思いますが、

基本的には海外受験が原則でありまして、海外から新しい方が来ていただくために、海外で試験をするということになっております。

日本で試験をするというのは、ある面、特別な形にはなろうかと思っておりますので、繰り返しになりますが、留学生などの方々が受験されるということ、今のところ考えているという状況でございます。

ただ、試験の実態はまだ決まっておりません。

○滝澤委員 分かりました。

ご説明だと、入国管理局内の難民認定制度を担当するセクションと今回の新制度の担当セクションの間で、調整があまりないような印象もあります。

新しい2つの制度間の相互の影響は避けられないわけで、もちろん趣旨は違いますが、影響がある、かなり強い相互関係があるということをお考えすると、是非2つのセクションで相互調整して、よりよい結果でできるようになればいいと期待しております。

○田中座長 いろいろなステータスの人がいるわけで、どのステータスの人はどういうことが可能になるのかということ、明示していただくと、分かりやすいですね。難民申請中の人はどういうことができて、あるいは、今特定活動している人はどういうことができて、あるいはできないのかとか、そういうことははっきりさせてもらえると、分かりやすくなっていくかなという感じがしますね。

奥脇先生。

○奥脇委員 今の滝澤委員、あるいは安富委員が提起された疑問と同じことが今後はかなり問題になると思っております。要はこれは、有能で善良な外国人材をいかに日本に入れていくかということであって、例えば、難民制度は制度趣旨が違うから関係ないとか、そういう制度論では、いけないところがあって、実際、日本に難民申請をしている人が有能で善良であるということであれば、別の資格での在留に誘導するかどうかは別にして、座長がおっしゃったように、何らかの受験資格のある人のカテゴリーとかをお示しするというのは、あり得ることかなと思っております。

それは基準ではなくて、受験資格はその都度判断するにしても、そういうチャンスは明らかにするというのは必要なことかなという気がします。外国で受験するのが前提ということが原則とはいえ、それは基本的に、新たに来ていただかないと困ることだろうとは思いますが、しかし、既にいる人でいい人が採れるなら、やればいいということだろうと思っております。

入り口のところの話の分野別の試験や何かが、いわば分野別を担保することにはなっているようですが、先ほど言ったように、今度は国内でも受験できるということになると、これは、担保にならない。担保にならないということは、各分野で何名必要かということ、これを表にしてあるわけですが、それもほとんど、無意味とはいいいませんが、積算の基準にはなるけれども、実際に受け入れた後は、かなり流動する。こう考えていいだろうと思っておりますし、また、先ほどの都市集中の話についても、実は積算をする過程では、例えば業種によって何万人とあるが、それは地方で何万人、どこで何万人というのを前提にして積算しているはずなんです、しかし、そういうのは全部崩れる、流動化することになると思っております。

要するに、中に入って有能であれば、どこの分野で働いていただいても、多少の試験の制約はあるとしても、それほど難しい試験であるわけではないし、もし非常に難しい試験だと、外国人看護師なんかの問題のときもそうでしたが、結局、極めて非人道的な結果に陥らざるを得ないと、こういうことの懸念が生ずると考えます。

そういう意味で、実は分野別の試験といっても、この表のようなことの担保にはならない。その意味で、実際始まってしまうと、司令塔としての法務省の役割というのは非常に重大になってきて、大変に重荷になると思うので、それは覚悟の上でやっていただいた方がいいと思います。

例えば、転職の自由といっても、本当にそんなに保証した方がいいのかどうかというのも、よく分からない部分があるわけで、人権ということでは、一言ではそうですが、個別分野ごとに、相当積極的に、ある程度の制約というものを雇用者との間で、むしろ、どういう形でやっていくかを深刻に検討されたほうが良いと考えます。

これは、なぜそうなるかという、基本的に移民政策でないという大前提があるので、要するに中途半端な格好になっているから、そういうことになって、恐らく法務省、入管庁、これに極めて大きな問題が生ずるであろうということがかなり予測されるので、覚悟を決めてやっていただかないといけない。

当初は転職・移動の自由を制限し、その外国人労働者の社会的貢献度や善心性などの実績評価を踏まえて徐々に制限を緩和し、労働者としてのキャリアアップを可能にしていくような段階的制度が必要だと思います。それは移民政策に関する国民的議論の啓発にも資することになります。

その問題は更に、退去強制の問題にも直結していく。つまり、移民政策だったらまだいいのしょうけれども、短期的な受入れ、時限的な受入れ、受入れはいいのですが、その後何が起こるかという、やはり帰りたくないという人も相当増えると私は思いますので、そういう人がそれぞれ自分のやり方で、何とか日本に在ることを画策することが起こるでしょうから、そのときに、仮放免の問題や退去強制の問題等がいろいろあり得る。

退去強制も、今はまだ人数が少ないからいいわけですが、この規模ではなくなるわけです。これがまた大変な問題で、例えば、退去強制の場合、飛行機に搭乗させるときに、実力の行使というようなことが生じた際、それは移送される飛行機の国籍国の国内法に基づいて、いろいろ拘束できる。日本の飛行機では、それは日本法に基づいてできないということで本当に済むかという、それも危ない可能性はある。

そういう意味では、今までうまくやってきたことが通用するかどうかは、怪しい問題も出てくるので、その辺も含めて検討されておかないと、基本的には外国の方、移民政策でないということは、外国の方は、日本人と同じように生活、担保されるというわけではないわけで、その違いの部分について、非常に明確にする必要があるのではないかなと思うわけです。

○田中座長 どうもありがとうございました。

何か、当局の方からコメント、レスポンスありますか。

お考えをお聞きいただくということでもよろしいですか。しっかりと受け止めていただくということですね。

それでは、野口委員。どうぞ。

○野口委員 感想を申し上げさせていただきます。

本日、大きな話が2つありましたけれども、そのいずれにつきましても、先ほど田中先生からあった、日本にいる日本国籍を持たない方のステータスで考える必要があるというお話は、そのとおりだと思っております。難民認定申請の手續と難民認定申請者の問題については、60日ルールを廃止した時に積み残した課題を整理をする必要があるのだろうと感じました。

もう1つ、退去強制業務について、本日、いろいろと情報を教えていただいたのですが、まず、この問題については、出国、それから送還という手續が、やはり進んでいないということを見詰める必要があつて、現状を認識した上で、情報を整理して、詳細に把握をする必要を強く感じました。

本日の資料の、例えば、5ページで御紹介をいただいた、収容所でのお話も、恐らくいろいろな御事情があるのだとは思いますが、その上で、帰国や出国を阻んでいるものは何なのかといった要素で整理をして、それを解消していくという視点が必要なのだろうというふうに感じました。

先ほど、市川先生のお話の中にありました収容代替措置の考え方につきましては、非常に興味を持って拝聴しておりましたけれども、本日の資料の3ページで出てくるIOMの送還プログラムが実を結びつつあるといったこととありますとか、7ページで御紹介をいただいた送還の事前告知の手續により、納得をして自発的という動きを進めているといったことをお伺いして、このような出国とか送還に向けての調整とかコーディネーターという、そういうプロセス、つまり、送還や帰国に向けての手續を整えていくという視点が、これから重要になるのではないかという感想を持ちました。

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、秋月委員。

○秋月委員 ありがとうございます。

私も、野口委員の今の御指摘に全く賛成ですが、私からは、退去強制業務に関して、基本的なことを2点質問させていただきます。

1つ目は、現状問題点のところ、国籍国政府が身柄の引き取りを拒否すると書いてあるのですが、これは、国籍国が自国民の受入れを拒否するという状況が想像できないので、例えば、本人がパスポート等を持っていないときに、パスポートの発給とかを出し渋ったり、時間をかけたり、非協力的なことというのはあると思うのですが、身柄の引き取りを拒否するというのが、具体的にどういうことかというのが1点です。

それから、市川委員、野口委員も御指摘されたように、IOMプログラムは、私はとてもいいことだと思っています。1つには、第三者、しかも国際機関がかかわるという意味で、そして2点目に、帰国後の生活基盤の確立というところまで相談できるというような点で非常にいいプログラムだと思いますので、こちらを増やしていただきたいと思うのですが、こちらのプログラムの予算というのは、法務省予算なのか、国際協力予算なのか。そして、この予算を今後増やしていく上ではどうされるべきなのか、御意見があったら教えていただきたいと思います。ありがとうございます。

○田中座長 これは質問ですね。

はい、どうぞ。

○君塚警備課長 警備課からお答えいたします。

まず、2番目のご質問にあったIOMによる帰国支援については、私どものほうで必要な予算を取っておりまして、毎年ごとにIOMと契約を交わしております。その契約の締結を踏まえて、IOMにおいて予算の範囲内で、私どももコーディネートに関わる形で、この人を対象候補者として説得してくださいという調整を図った上で、IOMのほうでその者と面接をしていただき最終的に対象者を決めていく流れとなっております。IOM送還プログラムについては、金額的なものをはじめ、まだまだこれからいろいろ開拓の余地があるというふうに考えております。

続いて、1番目のご質問について、具体的な国名については避けませんが、当該国の憲法の規定の中に、日本の憲法にも規定されているような居住・移転の自由というのがあるそうです。

そこで、その国の憲法というのは、在外に住んでいる自国民にも等しく適用される、したがって、日本に住んでいる当該国民にも居住・移転の自由があるという解釈方針をとっております。そういう人を、我々入国警備官が本人の意思に反して自国に連れて帰るということは憲法違反になるという言い方をされております。

一義的には、当該国の関係機関が訴えられるというようなことを言っていますけれども、それを幫助した我々も、例えば護送等に従事した入国警備官はその国で捕まりますよ…みたいなことを言われて警告されているという状況にあります。

いずれにしても、それは国際法的に全く納得できる話ではありませんので、外務省の協力を得ながら交渉を進めているところでして、ほかの国の取組の例も参考にしながら取り組んでいるところです。

それ以外にも、例えば、身分関係の確認に時間がかかるとか、本人のサインがなければパスポートとして有効性がないとか、いろいろ困難を極めている国はあるところですが、種々の対応を一件一件、本省レベル・地方レベルで、あるいは外務省に働きかけ、あるいは日本国内にある当該大使館に働きかけ、さらにはその国に出掛けて行って交渉するというようなことを進めているところです。

○秋月委員 ありがとうございます。大変勉強になりました。

○田中座長 岡部委員、どうぞ。

○岡部委員 秋月委員の質問に関連するものになりますが、1つ私からも質問させていただきます。

先ほどのIOMへの予算について、日本からの出国に関しては、法務省からの予算が出ているという話は了解しましたが、出身国の現地のIOMが再入国の支援等を行うということについては、恐らく現地の出身国の予算からの支援ということにはなると思いますが。実際問題として、途上国などは、経済的にも厳しい状況にある国も多いと思うのですが、そういったことについては、何らかの配慮というのはあるものなのでしょうか。

○田中座長 今の質問に対して当局からよろしくどうぞ。

○君塚警備課長 基本的に、私どもがIOMに拠出するのは、帰国費用と、帰国後の当面の生活経費であり、その後の長きにわたる様々な諸経費の支援というのは、恐らく当該

国の福祉行政部門が対応されるものと考えております。

いずれにしても、個々の事案ごとに、例えば本国に家族がいるとか、あるいは日本におけるこれまでの在留状況などを踏まえ、IOMとよく相談をしながら、向こうでの再定住のための支援プログラムごとにこれだけの対応が必要ですよというようなやりとりを経てどこまで支援をしていくのかの打合せを行っているということでもあります。

○田中座長 その他、井上委員。

○井上委員 新しい制度につきまして、長期的に考えますと、外国人の受入りに、日本が新しい一步を踏み出した制度だと評価をしております。

今後、共生社会をどうやって構築し、国民全体で認識を共有していくかというところが最も重要と考えております。それとともに、希望を持って日本で働きたい、働く職場もあるという外国人に対して、長く日本で活躍いただくことができる環境をつくるということが重要だと思います。

国民全般に、この制度がどのように受け入れられていくかというのは、実施してみないと分からないところもあると思いますので、是非力を入れていただいて、フォローアップや最新の情報の公開等を行っていただきたいと思います。制度については2年後に必要な見直し規定が入っていますので、2年後に向けて、議論を深めていただきたいと思います。

○田中座長 どうもありがとうございました。

青山委員。

○青山委員 ありがとうございます。

外国人材の受入れ拡大に対する基本的な考え方としては、これから日本がよりグローバル化していくことに加えて、労働力不足に対応していくという観点から、我が国の外国人材の受入れスタンスが大きく前進したという認識を持っています。

一方で、皆様方から意見が出ましたとおり、外国人材の受入れを拡大すると同時に、外国人材の退去強制につながる違法行為を事前に防止することも重要なポイントになると思います。この度、関係省庁の講じる取組が「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」としてまとめられていますが、必要に応じ施策の見直しを行うことも必要だと思います。

また、先ほど委員の皆様方から、外国人材の労働が流動化するというお話が出ましたけれども、外国人材が許可される範囲で転職すること等によりこれまで以上に流動化する可能性は大きくなると思います。この点が失踪に結びつくとも考えられますが、そうした場合、入管制度に従って従来通り母国へ帰国させる措置だけでなく、他の措置も講ずる必要があると考えます。

については、外国人材の我が国への受入れに関する施策だけでなく、受け入れた後の管理に関する施策も非常に重要になると思います。在留管理の施策について、慎重な議論を重ねた上で、様々な対策を講ずるべきだと考えます。

外国人材の受入れ経験が乏しい中小企業では、受け入れる外国人材の経歴等についての、詳細な把握が困難である場合が多いと考えられます。正確な情報を把握しないまま外国人材を採用して、結果的に違法行為になったということになると、当該外国人材のためにもならず、当然ながら、中小企業にとってもマイナスになります。したがって、

外国人材と中小企業の両者にとって良い関係をどうやって築いていくかという観点からも、今後も引き続き議論を進めていくべきだと思っております。

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。

私の方からは、先生方おっしゃったことの繰り返しになりますが、今後、モニタリングの仕組みというのを、相当しっかりつくっていただかないといけないかなと思います。本日は、御説明にならなかったけれども、外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策については、全部で百何十項目ある。これ自体が、モニタリングしていく必要が多分あると考えます。ここで言っていることがどれだけできているのか、そういうような点に注目していただきたいと思います。

外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の方向性として見ると、大変よくできている。というのは、今度の特定技能の1号と2号の人たちだけを対象にしてつくっているわけではなくて、技能実習の人のことも考えているし、留学生のことも考えているので、高度専門職等の全ての外国人材がこの中に入る。つまり、外国人材全てについて、日本の社会をよくしていくためには、こうやらなければいけないということがここに書いてあるわけで、そういう意味で、包括的なものをつくっていただいたのは大変結構なことだと私は思っています。

若干注文を付けると、先ほど申し上げたとおり難民申請者のことは書いていないが、難民の人については書いてある。つまり、難民申請者がやや曖昧な形で万の数でいるわけですので、この人たちのこともこの中で気をつけていただいて、先ほど申し上げたような、いろんなステータスに応じて、どういう可能性があり得るかということの繰り返しになりますけれども、明確にさせていただければと思います。

それでは、大体意見交換できたと思しますので、ほかに御意見とか御質問がないようでしたら、次に移りたいと思います。よろしいでございますか。

4 今後の予定について

○田中座長 それでは、今後の予定ということで、これは第5次出入国管理基本計画に基づいて、近江企画室長から説明をお願いします。

○近江企画室長 御説明を申し上げます。

第5次出入国管理基本計画が平成27年9月に策定されておまして、こちらが今、基本計画という形になっております。当然ですが、今回、次の基本計画につきましても、政策懇談会から報告書をいただきまして、その報告書の内容を踏まえまして、この計画がこれまでも策定されているという状況になってございます。

そのような中で、1つ、私どもの今考えている問題意識といたしましては、先ほど座長がおっしゃいましたような、総合的対応策の共生的な観点という業務も、今回、法務省がそういう業務をやるということに7月になりまして、今回、平成31年4月1日に設立される入管庁におきましても、その業務をやっていくということで、恐らく新しい組織ができ上がると考えております。

その中で、新しいミッションを入管局が持ったということもありまして、基本計画は出入国管理行政の基本的な方向性を書いていくものということもありますので、この新

しい任務がない状態で、今回4月を迎えてしまうというところは、私たちとしては、しっかりその部分も受け止めて、対外的にも入管の方針というものを打ち出した上で、4月を迎えるという形がよいのではないかと思います、本日は御相談させていただき、御意見がございましたら、この場でも頂きたいと思っております。

1つ問題意識は、平成27年9月にできた第5次基本計画から、その後、新しい任務に加えまして、技能実習についてもその当時から新法ができております。あと、先ほど来挙がっております難民についても、新しい取扱いがこの間に行われているというところもありまして、見直すということであれば、その範囲をどのような形でとっていくか、それから、見直しの形態にもよるのですが、入管法上は変更という手続きがございますが、変更という形で行うのか、あるいは新規策定という形で行うのかというところなんです。基本計画については、先般の法改正で、出入国在留管理基本計画というものに4月1日から法律上の建前で名称が変わります。そういうこともございますので、この見直しの範囲と、あと形態などについて、そして内容についても、先生方の御意見をいただけたらと思っております。

事務的な話になりますが、4月の新体制などに向けて見直しを行うことになりまして、パブリックコメントなど、所定の手続きがございます。ですので、可能であれば、先生方には、1月中にいろいろな御意見をいただきまして、当局において取りまとめ、パブリックコメントにかけるという手続になるということをお承知おきいただければと思っております。

非常に曖昧な形で、今申し上げておりますけれども、私どもとしましては、4月1日に新しい任務が入り、これまでの、そしてこれからの入管行政がしっかり分かるような形での計画ができたかと考えておりますので、御意見頂戴できればと思っております。

では、座長、よろしくお願いいたします。

○田中座長 時間の都合からこの場で御意見いただくことは困難ですので、第5次を変えるのか、それとも第5次の次をつくるのか。また、新しく出入国在留管理基本計画という名前になるので、変えるにしても第5次出入国管理基本計画の変更バージョンとかとなるのかもしれませんが、こういうことについて、どういうやり方が望ましいと先生方はお考えになるのかということについて、事務局から照会させていただくということで、是非積極的に御意見を言っていただければと思っております。

それを受けて、事務局の方で考えて、また私どもと相談させていただいて、今度どのように進めていくかということをお判断させていただければと思っております。

○田中座長 それでは、今後のことも含めて、事務局からお話しをお願いいたします。

○事務局 まず、次の開催予定について御説明申し上げます。

第14回会合につきましては、現在日程調整中でございますが、来年の1月下旬か2月上旬頃に開催したいと考えております。議題につきましては、日程等が確定次第、改めまして、皆様に御連絡差し上げたいと思っております。

また、本日御意見を頂くことができませんでした基本計画の見直しにつきましては、先ほど座長の方からのコメントもございましたが、事務局側から照会をさせていただきたいと思っております。

年明け、1月9日を目途として、本日から2週間後ぐらいを締め切りにさせていただ

きたいと思っておりますが、任意の様式で御意見等を提出いただくようお願いしたいと思っております。

事務局からは以上でございます。

5 閉 会

○田中座長 ということですが、特に先生方から、何か御意見、御質問等がなければ、これで第7次出入国管理政策懇談会の第13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—