

第2回「第6次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：平成25年4月23日（火）

午後3時01分から5時03分まで

於：法曹会館高砂の間

[出席委員]

木村座長，多賀谷座長代理，青山委員，川口委員，小寺委員，新谷委員，鈴木委員，ノレーン委員，寺田委員，中山委員，早川委員，安富委員，吉川委員，吉村委員，ロバーツ委員

[入国管理局側出席者]

榊原入国管理局長，吉池官房審議官，佐々木総務課長，石岡入国在留課長，丸山審判課長，山田警備課長，石黒出入国管理情報官

1 開 会

○事務局 それでは、定刻でございますので、ただいまから第6次出入国管理政策懇談会第2回会合を開催いたしたいと思っております。

本日は御多忙の中お集まりいただきましてありがとうございます。

最初に、皆様のお手元に資料一式を配布しておりますので、御確認ください。

1つ目が議事次第でございます。2つ目が配席図，座席表でございます。続きまして、3つ目が本日付けの委員名簿でございます。4つ目が出入国管理行政の概況についての冊子でございます。続きまして、5つ目が在留資格一覧表でございます。6つ目が第6次出入国管理政策懇談会における外国人受入れ制度検討分科会の設置について、これは2枚構成でございます。最後に、机上に在留カード及び特別永住者証明書のサンプルを配布しております。このサンプルにつきましては、会合終了後係員が回収させていただきますので、よろしく願いいたします。

資料に乱丁・落丁等ありましたらお知らせいただけますでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、木村座長，進行をよろしく願いいたします。

○木村座長 木村でございます。よろしく願いいたします。

2 入国管理局長挨拶

○木村座長 まず、開会に当たりまして、この4月1日付けで新しく御就任になりました榊原入国管理局長から一言御挨拶をいただきたいと存じます。よろしく願いいたします。

○榊原入国管理局長 本年4月1日付けで、前任の高宅の後を受けまして、入国管理局長に着任いたしました榊原と申します。前任者同様どうぞよろしく願いいたします。

本日は御多忙の中、第6次出入国管理政策懇談会第2回会合に御参加いただきまして、誠にありがとうございます。

先日の第1回会合におきましては、最近の出入国管理行政の概況について御説明させていただきました。本日の第2回会合におきましては、まず今後の委員の皆様方の議論を更に深めていただく

ための前提といたしまして、出入国管理業務の内容について御説明させていただきたいと考えております。

続きまして、2点ほど御検討いただきたい点がございまして、1つ目として、高度人材に対するポイント制による優遇制度の見直しにつきましては、産業競争力会議等の動きから早急に議論をする必要が生じております。この政策懇談会の下に外国人受入れ制度検討分科会を開催することについても、今会合で御検討いただければと考えております。

2点目は、観光立国推進につきましても、後ほど座長から御説明があると思いますが、本年3月に観光立国推進閣僚会議が開催され、政府において重要な課題として位置付けられており、出入国管理行政においてもこれに適切に対応する必要が迫られておりますので、この観点からの御議論も更に深めていただくため、勉強会の開催についても御検討いただきたいと考えております。

以上、いろいろと急速な動きの中で皆様に御面倒をおかけすることが多々あるかと思っておりますけれども、委員の皆様におかれましては、幅広い観点から活発に御議論いただき、貴重な御意見を賜りたいと考えておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

○木村座長 ありがとうございます。

よろしく願いいたします。

議論に入ります前に、今回の会合が初参加の委員の方、また、新たに委員に御就任された方等がいらっしゃいますので、一言御挨拶をお願いしたいと思います。

事務局から御紹介をいただきたいと思っております。よろしく願いいたします。

○事務局 まず最初に、第1回会合のときに御紹介はいたしました。御都合により御出席いただくことができませんでしたメンバーの方から一言御挨拶を頂戴したいと思います。

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授、グレンダ・ロバーツ委員、お願いいたします。

○ロバーツ委員 皆様、こんにちは、ロバーツでございます。早稲田大学大学院アジア太平洋研究科では文化人類学者なのです。ですので、今の日本社会のいろいろな問題や、ボーダーを渡る人々ということについて、あとは、働く人たちの職場問題も取り扱っていますし、ジェンダーの授業も設けております。もう20年ぐらい、少子化社会とこれからの日本はどうなるのかということについて関心を持っていろいろ調べたり研究しておりますので、このたびこういう場で皆さんと一緒に考える機会をいただけてすごく有り難いです。どうぞよろしくお願いいたします。

○事務局 ありがとうございます。

続きまして、東京都新宿区長、中山弘子委員、お願いいたします。

○中山委員 新宿区長の中山弘子でございます。新宿区は、現在、人口が32万人くらいありまして、そのうち外国人の方が3万2,000人を超えています。ですから、人口に占める外国人の割合が1割を超えているというような状況です。新宿区の外国人人口は、1980年代の後半くらいから、いわゆる中曽根内閣の「留学生10万人計画」以降から増えてきた、ニューカマーと言われる方々によって増加して、アジアを中心とした100か国を超える方々が住んでいます。

私が区長になって11年目を迎えているのですが、この間、そういった現実に向き合いながら、多文化共生のまちづくりを進めてまいりました。そうした中で見えてきたところをここで皆さんにお伝えして、議論ができたなら、何かお役に立てればよいなと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

○事務局 ありがとうございます。

続いて、弁護士吉川精一委員、お願いいたします。

○吉川委員 吉川でございます。私、専門は国際関係をやっておりまして、日弁連でも弁護士の国際業務や国際活動についての委員会やワーキンググループ等の座長をやったり、あるいは、弁護士の国際団体でありますインターナショナル・バー・アソシエーション（IBA）の理事をやったりというようなことをしております。そういった関係で、外国人問題には非常に興味を持っております。

ただ、私、国際関係の専門と申しましても、入管問題等、この入管行政に直接関係するような業務をやっているわけではございませんので、どれだけこの懇談会の議論に貢献できるか若干心もとない点もございますけれども、一生懸命勉強させていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

○事務局 ありがとうございます。

次に、日本商工会議所の人事異動に伴い、坪田秀治委員が退任され、青山伸悦委員に新たに委員に御就任いただきましたので、一言御挨拶をお願いしたいと思います。

○青山委員 日本商工会議所の青山と申します。よろしく申し上げます。御存じかと思いますが、全国に514の商工会議所がございます。そこで地域の経済・社会の発展のためにいろいろな仕事をさせていただいておりますけれども、特に外国人の問題につきましては、古くは技能実習生の問題から始まりまして、最近では中小企業の国際展開が非常に著しいということで、特に外国人の留学生の方々の採用、それから、進出先における採用の問題、そういうような問題がこのところ急激に浮上してきております。そのような関係でこの問題も商工会議所全体としまして非常に関心が深いテーマでございます。全国527万社が会員になっておりますけれども、そういうような方々の御意見を聞きながら、この場でいろいろな御意見を申し述べたいと考えています。よろしくお願い申し上げます。ありがとうございます。

○事務局 ありがとうございます。

それから、入国管理局において本年4月1付けで担当者の異動がございましたので、異動のあった3名を紹介いたします。

まず、榊原入国管理局長でございます。

続いて、丸山審判課長でございます。

最後に、石黒出入国管理情報官でございます。

以上でございます。

○木村座長 皆様、よろしくお願いいたします。

本日の出欠状況でございますが、高橋委員、野口委員、水野委員は御欠席でございます。それから、多賀谷委員、新谷委員は少し遅れるという連絡が入っております。

吉村委員が御出席のはずがまだお見えになっておりません。

3 入国管理局からの業務概況説明（新しい在留管理制度を含む）

○木村座長 ということで、早速でございますが、議事に入らせていただきます。

本日、当方で準備いたしました議題は2つございます。1つ目は、出入国管理行政の業務概況の説明です。今後、この懇談会における議論を一層深めていただくために、出入国管理業務がどのように行われているのか、昨年7月に始まりまして新しい在留管理制度などを含む現行制度の概要について、事務局から御説明をいただき、それについて意見交換をして頂きたいと考えております。2つ目が、分科会の設置についてであります。こちらについては、後ほど事務局から提案の趣旨を

御説明いただき、御意見をいただければと思います。

それでは、早速でございますが、まず、入国管理局、福原企画室長から、出入国管理行政の業務概況について御説明をお願いいたします。少し時間がかかるかと思いますが、詳しく説明していただいたほうがよろしいかと思っておりますので、そのようにお願いをいたしました。

それでは、よろしくをお願いいたします。

○福原企画室長 企画室長の福原でございます。後ろの席から失礼させていただきます。それでは、私のほうから、45分ほど時間をいただきまして、入国管理局の具体的な業務や、現在取り組んでいる課題について説明をさせていただきたいと思っております。恐れ入りますが、着席して説明させていただきます。御説明はお手元の「出入国管理行政の概況」と題した資料に基づいて行います。

資料の1ページ目を御覧ください。入国管理局の人員体制について説明をさせていただきます。

入国管理局の職員数は、右の表の右下にありますように平成24年度末で3,881人となっております。左上の記述にありますように、空港や海港での出入国審査を行う入国審査官が2,050人、不法滞在外国人の摘発や退去強制を行う入国警備官が1,562人、その他の法務事務官等が269人となっております。

入管の組織につきましては、前回説明をさせていただいたとおり、法務本省と、退去強制手続を受けた外国人を送還までの間収容する入国管理センター、全国8つの地方入国管理局、その下の支局・出張所で構成されております。これらの組織別の職員の内訳は、資料の左下のようになっておりまして、東京入国管理局の管内に職員の約半数が集中しているという形になっております。

なお、資料の右側の表にありますとおり、入国管理局の職員数は年々増加しておりまして、平成24年度の職員数は、10年前から約1,200人、20年前からは約2,000人と大幅に増加しております。なお、平成25年度予算案は現在国会審議中でございますけれども、職員数は4人増えて、3,885人となる予定でございます。

続きまして、出入国審査手続の流れについて説明をさせていただきます。2ページを御覧ください。空港・海港の入国審査官は、外国人の入国審査と出国確認、それから、日本人の出帰国の確認を行っておりますが、最も重要な手続は外国人の入国審査でございます。

その手続の流れを説明いたしますと、入国の審査は、外国人が旅券とEDカードを入国審査官に提出することから始まります。その際に、一定の者を除く16歳以上の外国人は指紋と顔写真の個人識別情報を提供することが義務付けられております。いわゆるブラックリストとの照合が身分事項だけではなくて、指紋情報によっても行われるということになっているわけでございます。

さらに、入国審査官は、入国目的や滞在予定期間などについて質問するなどして、その外国人が上陸のための条件に適合しているか否かについて審査をしまして、上陸を認める場合には旅券に上陸許可の証印を行うこととなります。上陸許可の証印には在留資格と在留期間が明示されることになっております。

皆様のお手元に在留資格の一覧表をお配りしております。2ページに戻っていただきまして、上陸のための条件というところがございますが、こちらに上陸審査のポイントが書いてございます。

第1のポイントは、旅券、ビザ（査証）が有効であるということでございます。ここでは偽造旅券あるいは他人名義旅券などが問題になります。

第2のポイントは、入管法が規定している在留資格に該当する者かどうかということでございます。今御紹介しました一覧表で御確認いただければと思います。この一覧表のような在留

資格が入管法に規定されておりまして、外国人は基本的にこれらのいずれかに該当しなければ上陸を許可されないことになっているわけでございます。

また、在留資格ごとに在留期間が定められております。

最後のポイントは、過去に入管法に違反して強制的に退去させられたことがないか、あるいは、一定の犯罪歴がないか、すなわち上陸拒否の対象かどうかということの確認でございます。この確認は、基本的にはいわゆるブラックリスト情報との照合によって行うこととなりますけれども、この照合に、先ほど説明いたしました個人識別情報、特に指紋情報を利用しているということでございます。

3ページを御覧ください。ここで個人識別情報情報の概要について説明させていただきます。個人識別情報システムは、米国同時多発テロ発生後に、水際においてテロリストや犯罪者などの侵入を阻止すること、また、過去に退去強制手続を受けながら、偽変造旅券などを行使して再度不法入国するような外国人を確実に発見することを目的としまして、平成19年11月に導入したものでございます。

写真のような審査機器が空港などの審査ブースに設置されておりまして、上陸申請する外国人については、スキャナーでの指紋情報の読取りと、カメラで顔写真の撮影が行われます。読み取った指紋情報とブラックリストに搭載されている指紋情報を照合いたしまして、該当の有無を確認することとでございます。このシステムの運用によりまして、入国を認められなかった者は平成19年11月から平成24年末まで累計で約3,600人となっております。また、この制度を運用していること自体が不法入国を企てる者に対する抑止効果となっているものと考えられます。

しかし、資料の右下にございますとおり、近年、指にテープのようなものを付着させたり、手術をするなどの方法で、指紋照合を回避しようとするケースが発生しております。これに対しましては、指紋や指の状態を審査ブースの中のパソコンのディスプレイで確認できるようにシステム改修を行うなどの取組を行っているところでございます。

次に、4ページを御覧ください。入国管理局におきましては、日本人、在留外国人の方を対象に、出入国手続の簡素・円滑化を図ることを目的といたしまして、平成19年から自動化ゲートを導入しております。現在、成田、関空、中部、羽田のいわゆる四大空港に40台を設置しております。これは、日本人又は日本に在留する外国人の方が、事前に身分事項や指紋などを登録することによりまして、空港で出入国手続を行う際、審査官との対面審査のない自動化ゲートを通過して手続を行うことができるというものでございます。

写真は羽田空港の自動化ゲートでございますけれども、事前の登録があることを前提といたしまして、自動化ゲートのパスポートリーダーで旅券情報を読み取ることによって、個人情報を出し、スキャナーで読み取った指紋と登録されている指紋情報との照合が行われ、同一人性が確認されればゲートが開くというものでございます。

現在、観光立国を実現させるための施策の推進が求められておりますが、自動化ゲートの利用を拡大することによって、出入国審査を効率化することができると考えております。

続きまして、外国人の在留審査手続について説明させていただきます。5ページを御覧ください。我が国に滞在する外国人の方が、当初の在留期間を超えて在留することを希望したり、異なる在留資格への変更を希望されるなどの場合には、地方入国管理局などで申請をしていただきまして、許可を受ける必要がございます。資料には主なものを列挙してございますが、①が在留資格を変更す

るための申請，②が在留期間を延長するための申請，③が我が国で永住するための申請，④が出生等によりまして在留資格を取得するための申請，それから，⑤は留学生など本来就労活動が認められていない外国人の方が就労するための申請でございます。

ところで，近年多くの外国人の方が永住許可を受けるための申請を行うようになっております。平成23年中には約4万1,000人の方が永住許可を受けていらっしゃいます。平成24年末現在，国内には約63万人の永住者の方が滞在されています。国内の在留外国人の数が約200万人でございますので，その3割が永住者ということになります。ちなみに，在日韓国人の方など特別永住者の方は約38万人いらっしゃいますので，その方々を合わせると約100万人ということでございます。在留外国人の半分を占めるということになっております。

なお，永住許可につきましては，ここにございますとおり，平成18年からガイドラインを公表しておりまして，手続の透明性・公平性の向上を図っているところでございます。

外国人の在留に関連しまして，6ページから9ページまでに主な在留資格に係る入国・在留状況の資料を添付しております。

6ページは，専門的・技術的分野における外国人の入国・在留状況でございますけれども，左の新規入国者数のグラフがフロー，右の在留者数のグラフがストックというふうに御理解いただければと思います。この分野の外国人は，平成24年中に約6万3,000人が入国しておりまして，平成24年末現在で約20万人が在留しているということでございます。在留資格別にみますと，人文知識・国際業務，技術が全体の半数以上を占めておりまして，技能が微増状況にあるということでございます。

7ページは，国籍・地域別のグラフでございます。新規入国者に関しましては，米国，中国，韓国が多くなっておりまして，在留者数では中国が4割を超える状況となっております。

次に8ページでございますけれども，留学生の入国・在留状況でございます。留学生につきましては，かつて，日本語学校生は「就学」，大学生などは「留学」という2つの在留資格に分かれておりましたが，平成22年7月から「留学」に一本化されております。平成24年中の新規入国者数は約6万人でございます。在留者数は約18万人ということで，国籍は中国が多くを占めているという状況になっております。新規入国者数につきましては，東日本大震災の影響で一時的に落ち込みましたけれども，現在は震災前の状況に回復しつつあるということでございます。

次の9ページは，研修生・技能実習生の入国・在留状況でございます。平成24年中の新規入国者数は約9万人，在留者数は約15万人でございます。国籍・地域別では中国が多数を占める状況になっております。

次に，研修・技能実習制度について説明させていただきたいと思っております。資料は10ページ，11ページになります。研修・技能実習制度は，日本の技能・技術，知識を開発途上国などに移転することを目的として創設されたものでございますが，研修生・技能実習生を受け入れている機関の一部におきまして，実質的に低賃金労働者として扱うなどの問題が生じており，改善のための対応が求められておりました。このため，研修生・技能実習生の法的保護などを図るための措置が講じられることになりまして，平成22年7月の改正入管法施行によって新しい制度が導入されております。

研修生・技能実習生の受入れの形態は大きく2つに分かれます。1つは，企業が単独で受け入れる企業単独型，これは上の図になります。もう一つが，中小企業団体などの団体が受け入れて，傘

下の企業で実務研修などを行う団体監理型で、下の図になります。

それから、左側が旧制度でございますが、以前の制度では入国1年目は研修生として在留し、2年目、3年目を雇用契約に基づく技能実習生として、特定活動という在留資格で在留するものでございました。右の新制度では、技能実習という在留資格が新たに設けられまして、1年目から雇用契約に基づく技能実習生として在留することになっております。これによりまして、1年目から労働関係法令が適用されることになり、この点で技能実習生の保護が図られました。

なお、下の（注）のところでございますが、研修の在留資格につきましては、国の機関などが実施する公的な研修や実務作業を伴わない研修などの活動に係る在留資格として運用されております。

団体監理型の概要の赤い矢印を見ていただきたいのですが、旧制度において問題が多く発生しておりました団体監理型の受入れにつきましては、最初から最後まで監理団体の責任・監理の下に技能実習を行うということが新しい制度では法定されております。

それでは、11ページを御覧ください。研修・技能実習制度におきましては、不正行為を行った機関は、一定期間、研修生・技能実習生の受入れを行うことができないということになっております。左のグラフを御覧いただきたいのですが、不正行為を行った機関数は、制度の見直しを行った平成22年に減少しておりまして、平成24年は197機関となっております。次に右の表を見ていただきたいのですが、この197機関は全て団体監理型の受入れ機関でございます。また、その下でございますけれども、不正行為の類型別では、労働関係法令の違反が7割を占めているという状況になっております。

続きまして、外国人の退去強制手続について説明させていただきます。12ページを御覧ください。まず、退去強制手続の流れについて簡単に説明させていただきます。退去強制手続の対象になりますのは、例えば、当初許可された在留期間を超えて不法にとどまる不法残留者、あるいは、密航者などの不法入国者といった入管法違反者や、あるいは、一定の犯罪を犯した犯罪者ということになります。

資料の流れ図の一番上の流れを御覧いただくとわかりやすいと思いますけれども、退去強制事由に該当する外国人が確認された場合には、入国警備官による違反調査が行われまして、容疑があれば身柄が収容されるということになります。その後、外国人は、入国警備官から入国審査官に引き渡されまして、違反審査が行われることになります。

入国審査官によりまして、退去強制手続の対象者に該当しないとの認定が行われれば放免されることとなりますが、該当すると認定があつて、それに服すれば退去強制令書が発付されるということとなりますが、その認定に不服があるという場合には、上級の入国審査官であります特別審理官による口頭審理を請求することができることになっております。

特別審理官の口頭審理によりまして、入国審査官の認定に誤りがあると判定されれば放免されるわけでございますが、認定に誤りはないと判定されまして、それに服すれば退去強制令書が発付されますけれども、その判定に不服があるという場合には、今度は法務大臣に対して異議の申出ができるということでございます。

法務大臣は、異議の申出に理由があるかないかを裁決することになりまして、理由がある旨の裁決が行われる場合には放免ということになりますが、理由がない旨の裁決が行われる場合には、一般的には退去強制令書が発付されることとなりますけれども、ここにございますとおり、法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があるかどうかの判断をいたしまして、そのような事情があると認

めるときには在留特別許可が与えられることになっております。その判断に当たりましては、個々の事案ごとに、日本での生活状況、家族状況などが考慮されることとなります。

在留特別許可の運用につきましては、従来から運用の透明性が求められているということでございまして、平成18年からガイドラインを策定して公表して、在留特別許可の判断において、積極的に考慮する事情、あるいは、消極的に考慮する事情というのを明らかにしております。また、毎年、在留特別許可された事例などを公表しております。

なお、資料の一番下のフローチャートは出国命令制度に関するものでございまして、入管法違反者の中で、不法残留以外の退去強制事由に該当せず、速やかに出国することが見込まれるなどの一定の要件を満たす外国人について、身柄を収容することなく、簡易な手続で出国させるための制度でございます。

次に13ページを御覧ください。左側の表にございますとおり、我が国で不法残留する外国人の数は年々減少しております。平成25年1月1日現在で約6万2,000人となっております。ここにはございませんけれども、ピーク時の平成5年には約30万人の不法残留者が存在しておりましたので、現在は約5分の1まで下がっているということでございます。

また、その下のグラフにありますとおり、入管法違反事件の件数も減少してきております。こうした不法残留者の減少につきましては、これまで入管が取り組んできました不法滞在者半減計画の実施や、先ほど御説明させていただきました個人識別情報システムの導入などが効果を発揮したものと考えられるところでございます。

なお、近年、入管の摘発を逃れるために偽装結婚をしたり、留学生を装って専ら就労活動を行うなど、正規在留者を装って在留する偽装滞在者に対する対策が重要な課題となっております。入管では、不法滞在对策、偽装滞在对策として様々な取組を行っております。具体的には右の枠内に記載しているような内容でございます。

まず、一番上でございますけれども、警察などとの情報交換によって得られる情報や、厚生労働省から提供される雇用状況報告によって得られる情報など、様々な情報の収集・分析の強化を行っております。

また、2番目でございますが、摘発班の再編成や警察との連携強化。

それから、3番目でございますけれども、不法入国防止を目的とする海港エリアのパトロールや臨船審査の実施。

4番目でございますが、日本を通過して第三国に不法入国しようとする者による空港のトランジットエリアの悪用を取り締まるための巡回・監視。

5番目でございますが、出頭申告の促進などでございます。

今後もこれらの取組を強力に推進していくこととしております。

次に14ページを御覧いただきたいと思っております。入国者収容所等視察委員会についての説明でございます。入管業務では、退去強制手続などにおきまして、外国人の身柄の収容が行われることがあるわけでございますが、そうした収容施設などにおける警備処遇の透明性を確保し、収容所等の運営の改善向上を図ることを目的としまして、平成22年7月に入国者収容所等視察委員会が設置されております。

視察委員会は、法務大臣が任命する有識者で構成されてございまして、東西2か所にそれぞれ10名で構成する委員会が設置されております。委員は施設の視察や被収容者の面接などによりまして、

施設運営の実情を把握することができることになっております。また、委員会として、施設の長でございます入国管理センター長、あるいは、地方入国管理局長に対して意見を述べるができることになっております。また、委員会の意見、それから、講じられた措置の概要につきましても、毎年公表されておりました、法務省のホームページに掲載されております。入国管理局では、入国者収容所等視察委員会制度を活用しつつ、被収容者の処遇改善にも取り組んでいるところでございます。

続きまして、難民の認定について説明させていただきたいと思っております。15ページを御覧ください。我が国は、昭和56年、1981年に難民条約に加入いたしまして、この条約に定める難民を保護するために、翌57年、1982年から難民認定制度を運用しております。資料のフローチャートにございますとおり、難民認定の申請は地方入国管理局などで受け付けられまして、その後、インタビューなど難民調査官による調査が行われることとなります。その結果に基づきまして、法務大臣が認定又は不認定の判断を行いまして、難民と認定されれば難民認定証明書が交付されます。他方、不認定の判断に不服がある申請者は法務大臣に対して異議を申し立てることができまして、法務大臣がその異議に対して、「理由あり」又は「理由なし」の判断を行うこととなります。

この図の中の「法務大臣に対する異議の申立て」のところの上のほうに「難民審査参与員」という記載がございます。難民審査参与員制度は、異議申立て手続の透明性・公平性を確保するために、平成17年5月に導入されました。これによりまして、法務大臣が異議申立ての決定を行うに当たっては、難民審査参与員の意見を聴かなければならないということになっております。難民審査参与員は、異議申立人による口頭での意見陳述に立ち会ったり、質問をしたりすることができることとなっております。実務運用におきましては、3人一組で班を構成して、各案件ごとの意見陳述への立ち会いや意見作成を行っていただいているところでございます。難民審査参与員には、学識経験者や法曹関係者の方々が任命されておりました、現在72名の方に御協力をいただいております。

次に16ページを御覧ください。左側に難民認定申請件数と異議申立て件数の統計が掲載されておりますが、いずれも近年急増しております、10年前の7倍以上に増加しているわけでございます。このような中、入国管理局におきましては、難民として保護されるべき者を適切かつ迅速に保護するために、難民調査官の能力向上や情報収集の強化、また、一次審に当たります難民認定申請の審査につきましては、原則6か月以内に処理するという目標を設定するなどの取組を行っているところでございます。

次に右の枠内を御覧いただきたいと思っております。これは第三国定住難民の受入れについてでございます。日本は、アジア地域で発生している難民問題に対処するために、国連難民高等弁務官事務所や関係機関と協力しまして、第三国定住難民の受入れを実施しております。「第三国定住」と申しますのは、難民キャンプなどで一時的な庇護を受けた難民を、当初、庇護を求めた国から新たに受入れに合意した第三国に移動させて永住させることを言います。

日本はアジア初の実施国として、平成22年度から5年間、タイの難民キャンプからミャンマー難民をパイロットケースとして受け入れております。平成24年度は、選定したミャンマー難民の方が来日を辞退するという結果になっておりますが、現在、平成25年度の受入れ手続を進めているところでございます。

続きまして、新しい在留管理制度について説明をさせていただきます。資料は17ページから1

9ページでございます。新しい在留管理制度につきましては、第5次の政策懇談会において取りまとめたいただきました提言に基づいて、制度設計が行われたものでございまして、昨年7月9日、改正入管法の施行により導入されたものでございます。本日は特に市町村との情報連携など情報管理の点に着目して説明をさせていただきたいと思っております。

新しい在留管理制度の導入の目的は、在留資格を持って我が国に中長期間在留する外国人の在留管理に必要な情報を法務大臣が一元的に把握するというところでございます。こちらに詳しく書いていなくて恐縮でございますが、旧制度におきましては、法務大臣は、入管法上の上陸あるいは在留の許可のタイミングで、外国人の情報を把握することはできるものの、その間の転職・退職・離婚など、在留資格に影響するような事情の変更があっても、その情報を把握することはできませんでした。また、市町村が窓口となって行う外国人登録制度というものが存在しておりまして、外国人の身分関係・居住関係の情報の変更は、市町村から法務省に送られる。しかも、紙ベースで法務省に通知されることになっておりまして、法務大臣が一元的に情報を把握するという仕組みにはなっておりませんでした。

新しい在留管理制度におきましては、法務大臣による継続的かつ一元的な情報把握のための仕組みが導入されると同時に、外国人登録制度が廃止されまして、外国人住民が住民基本台帳制度の対象となりました。この17ページの図の下のほうに中長期在留者というのがありますが、日本で中長期間在留する中長期在留者は、地方入国管理局におきまして、上陸や在留のための許可を受けるほか、氏名などの身分事項に変更があった場合、あるいは、所属機関に変更があった場合、あるいは、婚姻関係に変更があった場合には、地方局にその旨を届け出ることによってされているわけでございます。

他方、左側の方でございますが、外国人を雇用する企業につきましては、厚生労働大臣に対して外国人雇用状況を届け出ることになっており、その情報は法務省にも提供されているわけでございます。また、教育機関などには法務大臣に対して届け出を行う努力義務が課されておりまして、これらの情報と外国人からの届け出情報を照合して正確性を確認することができるようになっているわけでございます。

加えまして、その上に「事実の調査」と書いてございますけれども、入国警備官や入国審査官などに届け出情報に関する事実の調査を行う権限が付与されました。これらの仕組みによりまして、法務省が保有する在留管理情報の正確性が担保されているわけでございます。

次に重要なポイントといたしまして、市町村との情報連携がございまして、改正入管法の施行と同時に、改正住民基本台帳法が施行されまして、外国人住民が住民基本台帳制度の対象となりました。旧制度におきましては、市町村における行政サービスは、先ほど申し上げました外国人登録に基づいて行われておりましたけれども、新しい制度では、外国人住民も、日本人と同様に住民基本台帳に基づいて行政サービスが行われることとなったわけでございます。また、外国人住民に係る住民票の記載の正確性を確保することを目的としまして、法務省側で把握する身分事項の変更とか、在留資格や在留期間の変更、それから、出国や不法残留による外国人住民としての地位の喪失などの情報につきましては、法務省側から市町村側に通知されることになっております。

18ページは住民票のイメージでございますけれども、こちらを御覧いただきたいと思っております。外国人住民の住民票には、法務省側からの通知によって修正等が行われる項目が含まれているわけでございます。中央部分の四角の中の※1の①から④までの身分事項、それから、⑤の区分、これ

は中長期在留者とか特別永住者といった区分でございます。それから、⑥の在留資格、⑦の在留期間、⑧の在留資格満了日、⑨の在留カード番号、これは特別永住者は特別永住者証明書番号というふうになるわけでございます。こういった項目について法務省から通知が行われるということになるわけでございます。

17ページに戻っていただきまして、住居地の届け出について説明をさせていただきます。図の右側でございますけれども、外国人の方が市町村の窓口で在留カードを提示して転入届、これは住民基本台帳法に基づく転入届でございますが、転入届などを行えば、法務大臣に対して住居地の変更届出を行ったものとみなされることになっているわけでございます。そして、データに関して申しますと、住民票上の住所の変更が法務省に対して通知されることになるわけでございます。こうした市町村と法務省との間の通知は、法務省側の専用システムのサーバと、市町村側に設置された情報連携用の端末の間で、総合行政ネットワークを通じた電子データの送受信の形で行われているわけでございます。

最後の19ページは、新しい在留管理制度で導入された在留カードの記載の説明となっております。お手元にもカードのサンプルを御用意させていただきましたけれども、在留カードは、短期滞在者などを除く、基本的に3か月を超える在留を認められている中長期在留者に対して交付されるものでございまして、上陸許可の際、あるいは、在留期間更新許可などの際に交付されることになっております。なお、外国人登録制度の下では、不法残留者のような在留資格がない者にも外国人登録証明書が交付されておりましたけれども、在留カードは正規の在留資格を有する外国人以外には交付されません。

在留カードの券面を御覧いただきたいのですが、基本的な身分事項、それから、在留カード番号、カードの有効期間などのほか、カードの中央部分に就労制限の有無が記載されることになっております。

それから、資料の右の図はカードの裏面になるわけでございますが、ここには住居地を変更した場合の記載欄がございます。その下の方に資格外活動許可欄というところがございます。例えば、留学生がアルバイトのために資格外活動許可を受けた場合には、その内容が記載されることになっているわけでございます。これらの記載によりまして、事業者が外国人を雇用しようとする場合に、その外国人が就労可能かどうか、どの範囲までの就労が可能なのかということがわかりますので、不法就労を防止する効果があるということでございます。

なお、在日韓国人の方など特別永住者の方には、在留カードとは様式の異なる特別永住者証明書が交付されます。それから、資料の右下の枠内の記述でございますけれども、これらのカードは外国人の方にとって重要な身分証明書でございます。特に中長期在留者にとっては上陸の場面では旅券に証印が押されて、プラスアルファで在留カードが交付されるわけでございますが、在留期間更新許可などの許可の際には、旅券には証印が押されません。新しい在留カードが交付されるという仕組みになっておりまして、在留カードは大切な許可証でもあるわけでございます。

そこで、この在留カードにつきましては、券面のホログラムなどのほかにICチップを搭載するなどの偽変造防止策が施されているわけでございます。また、下に書いてございますとおり、インターネットで在留カードの番号が失効しているかどうかを確認することが可能でございます。

こうした新しい在留管理制度によって整備された情報管理の仕組みを基盤としまして、在留期間の上限を3年から5年に延長するなどの規制緩和措置をとることが可能となったわけでございます。

入国管理局では、新制度で整備された情報基盤を生かして、一層適正な出入国管理を行っていくとともに、外国人との共生社会の実現にも寄与していくこととしております。

以上で入国管理局の所管業務説明とさせていただきます。

○木村座長 ありがとうございます。

かなり詳しく出入国管理行政の概況について御説明をいただきました。

4 協 議

○木村座長 それでは、ここで少し時間をとり、ただいまの説明に対する御質問、あるいは、御意見等でも結構でございますので、いただければと思います。

どうぞ、ノレーン委員。

○ノレーン委員 座長、どうもありがとうございます。英語で話しますので、通訳をしてもらいます。

○通訳 私は東京大学の者です。前回に引き続き通訳を務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

○ノレーン委員 まずは資料に基づいた丁寧で包括的な御説明をありがとうございました。

前回の懇談会の場で、マイナンバー制度について質問させていただいたのですけれども、会合の後で、マイナンバーシステムが外国人についてもその制度に組み込まれるものであるということを経務局の方で明らかにしていただきました。どうもありがとうございました。

少しテクニカルな質問になってしまいますが、1つ目の質問は、今、私たちの前に置いていただいているカードですが、マイナンバー制度で外国人を含めて配布される番号は、このカードの右上に書いてある数字と何らかの関係が、例えばこれに代わる番号が与えられたりするものでしょうか。それとも、まだこれは検討段階のものでしょうか。例えば、マイナンバー制度が施行されて運用されていく中で、このカードの右上にある番号がマイナンバー制度の番号に代わるなど、そういう可能性があるのでしょうか。

2つ目の質問は、いただいた資料の11ページの左側のグラフで不正行為の数字がかなり下がったことは非常に喜ばしいことなのですけれども、例えば、不正行為をする組織に対する措置のようなものはあるのでしょうか。教えていただければと思います。

次は3つ目の質問ですが、資料の5ページで、「永住許可に関するガイドライン（原則10年在留等）」と書いてありますが、10年間在留しなければ永住許可を申請できないとあります。この10年という年月は少し長いのではないかと感じます。私のいたヨーロッパの国と比較するととても長くて、ヨーロッパの場合は5年であることが多いです。前回の懇談会の際に、外国人の方に長く日本にいていただくという議論がありましたが、そうしてもらうためには、例えば永住許可を申請できる年数をもう少し短くするというようなことが考えられるのではないかと思います。今日の段階でこれを詳しく議論しようというわけではないのですけれども、今後、検討して行って、提言を出す作業の中で恐らく重要な問題になると思うので、今、指摘させていただきます。

○木村座長 ありがとうございます。

それでは、お願いします。3つ質問がありました。

○福原企画室長 3つ御質問をいただきましたが、まず一番最初のマイナンバー制度との関係につきまして御説明をさせていただこうと思います。

マイナンバー制度につきましては、内閣官房の所管法律になりますけれども、「行政手続におけ

る特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（案）」が今年の3月1日付で国会に提出されていると理解をしているところでございます。インターネットで把握できる範囲の情報でございますけれども、これを確認しますと、その中の個人番号につきましては、住民票のコードを変換して得られる個人番号を指定するということになっているようでございます。これに対し、私どもの在留カードの番号は、私どものルールで決めているものでございます。

ちょっと話はそれるかもしれませんが、在留カードの番号と言いますのは、例えば外国人の方が上陸のときにもらった在留カードがあるわけでございますけれども、これを在留期間更新、3年後とか5年後とか在留期間更新をするときに許可を受ければ、新しいカードが出まして、全く別な番号が付けられることになっております。許可の度ごとに新しいカード、新しい番号ということでございまして、その度が変わるような仕組みになっております。

このカード番号自体は、先ほども申し上げましたとおり、住民票の記載になっておりますので、法務省の方から市町村に通知いたしまして、住民票に記載されることとなりますけれども、住民票コード自体とは特別リンクしていないと私どもは理解しておりますので、言ってみれば在留カードの番号と今度恐らく新しくできると思われます個人番号につきましては、特段リンクするものではないと考えているところでございます。

また、先ほど御示唆ありました「在留カードの上の方に個人番号、マイナンバーを付ける」ということにつきましては、まだまだ制度もできていないような状況でございますので、今後の検討と言いますか、今のところはそういったことを想定していないわけでございます。

以上でございますが、よろしいですか。

○木村座長 よろしいですか。

では、2番目。

○石岡入国在留課長 入国在留課長の石岡でございますが、2番目と3番目の質問につきましては、私の方からお答えをさせていただきます。

まず2番目の質問は、資料の11ページの技能実習制度における不正行為の関係でございまして、不正行為を行った企業とか監理団体に対してどのような措置がとられるのかということでございますが、入管局の方でとる措置でございますが、入管局ではこのような不正行為を行った機関に対しましては、不正行為の中身によって違いますが、その後5年間あるいは3年間、その期間での受入れを停止、受入れは認められないというような措置をとることとなります。また、賃金不払いとかというような労働関係法令違反につきましては、ペナルティと言いますか、サンクションと言いますか、労働法に基づく措置も当然、労働基準監督署の方でとることになります。

以上が2番目の質問でございまして、3番目の資料の5ページの関係で、永住許可を与えるまでの期間、10年間は長いのではないかとということでございましたが、今の運用について若干御説明させていただきますと、一般の場合はそこに書いてありますとおり、原則10年の在留で永住許可が与えられることとなりますが、前回の会合でも若干説明があったと思っておりますが、高度人材のような方の場合は5年間で永住許可を与えるような形になっております。

さらには、我が国社会へ特別な貢献があった人につきましても在留期間5年で永住許可を与えるようになっております。また、身分関係に基づきまして、日本人と御結婚されているような、日本人の配偶者につきましては在留期間3年で永住許可を与えとか、難民の方については5年で与えとか、様々な例外を設けて、それぞれに基づいた期間で永住を与えるというような運用を行って

いるところでございます。

以上でございます。

○木村座長 よろしいですか。どうぞ。小寺委員。

○小寺委員 御説明、どうもありがとうございました。入管行政いろいろ御苦労なさっているというのはよくわかるのですが、二点質問をいたします。

一点は、以前から問題になっていて、先ほどノレーン委員からもお話のあった技能実習生の制度ですが、つい最近、広島で実習生が雇用主を殺害するという悲惨な事件がありました。マスコミ報道しか見てはいないのですけれども、どうも今日おっしゃったような技能実習の目的と実態の間に齟齬がある。つまり、実際に働いているところでは中国から来られた方が1名しかない。しかも、中国語もできないし、日本語もできない。こういう状態で相互に誤解があったのだらうと思いますが、技能実習であると、労働法を適用しているというのも何かちょっと実態との間で齟齬があるのではないか。あの事例について一体どういようにお考えになっているのか、それをまず一点お尋ねしたいと思います。

第二点は難民です。難民の制度は、一般に考えられているように日本の制度は諸外国と比べて非常にジェネラスにできているのですね。非常に厳しいと言われているのですが、とんでもない話で、非常にジェネラスにできているのですけれども、最近、難民の方が非常に増えているということですが、これはどういう理由で増加が起こっているとお考えになっているのか。

この二点をお尋ねしたいと思います。

○木村座長 一番目についてお願いします。

○石岡入国在留課長 入国在留課長の私の方から一点目についてお答えをさせていただければと思います。

広島的事件につきましては、正にまだ捜査中でございますので、捜査が終わった後、我々の方でもしかるべき形で調査をして適切に対応したいと思っているわけでございますが、仮に新聞報道であるような形であるとしたら、いろいろな意味でこの研修・技能実習制度の枠組みから逸脱しているものであると考えておりますので、我々としましては、監理団体がどのような形で監理を行っていたのかとか、実習実施機関、企業がどのような技能実習計画に基づいた作業を行っていたのか、いなかったのか等につきまして、今後厳格な形で調査をして、その上で適切に対応したいと考えております。

○木村座長 2番目の難民の件についてお願いします。

○妹川難民認定室長 それでは、難民認定室長の妹川でございます。後ろから失礼させていただきます。

小寺先生御指摘のとおり最近の難民認定の申請件数は増えております。これは広報させていただいている件数でございますけれども、平成24年は2,545件であり、平成22年が1,202件でございましたので、約2倍と急増しております。平成23年は1,867件ですので、36%増となっております。

その増えた背景でございますけれども、御存じのとおりミャンマーについても最近民主化の傾向にございます。今の不安材料はシリアでございますけれども、シリア人からの申請は急増していませんが、慎重に対応をさせていただいているところでございます。

他方で最近増えている申請者の国籍国は、大まかに申し上げますと、アフリカ、南西アジア、中

近東の国です。一昨年までミャンマー人の申請件数が最も多かったのですが、平成20年に新憲法が承認されましたが、その翌21年からミャンマー人からの申請件数が減少傾向にあり、一方で昨年はトルコ人の申請件数が最も多くなっております。ただ、トルコ、そして、ナイジェリア、ガーナなどのアフリカやパキスタン、スリランカ、バングラデシュなどの南西アジアの諸国出身者から申請が増えている理由は、誠に申し訳ないのですが、そこまでは把握はされておられません。ただ、個別に見ると、難民条約上の理由以外で迫害を受けるおそれがあるとして申請される方が見受けられます。

○木村座長 小寺委員、よろしいですか。どうぞ。

○小寺委員 最初の広島の場合ですけれども、今おっしゃったように実態とずれているということであれば、すぐに対象団体に調査に入ってしかるべき措置をおとりにならなければいけないのではないかと思います。警察の捜査が終わってから調査をしますというのは、事案との関係でちょっとゆっくりしすぎのような感じがするのですが、その点いかがなんでしょうか。

○石岡入国在留課長 我々もできるだけ早期に対応したいと考えておりますが、捜査中の事件でございますので、捜査に何らかの形で影響を及ぼすことがあってはいけないと考えておりますが、いずれにしても小寺先生の御指摘等も踏まえて、我々も思いは同じと言いますか、できるだけ早く厳正に適切に対応しなければいけないと思っておりますので、今後そのような考え方に基づいて対応していきたいと思っております。

○木村座長 ありがとうございます。

どうぞ、新谷委員。

○新谷委員 今、お二方から質問が出ました技能実習制度について申し上げたいと思います。個別の広島の場合というよりも、小寺先生が指摘されたように、この制度はもともと発展途上国から人を受け入れ、日本で実習をした後に、母国に帰っていただき、その技術をトランスファーすることが目的ですが、実態はチープレイバーと言いますか、単純技能を安い賃金で労働力として使うという本来の目的から逸脱した制度利用がされている面があるのではないかと思います。今回の広島の場合カキ打ちという水産業でありましたけれども、仄聞しますと、例えば青森のホタテの養殖に来ていた中国人の技能実習生の方は、中国の内陸部で海を見たことのないところから来られている方もいるという話を聞いたこともございます。

11ページに技能実習制度に関わる不正事案の件数がグラフで出ていますけれども、これを見たときに、15万人受け入れている中で件数としては非常に少ないのではないかと直感的に思いました。多分ここで出てくる数字は入国管理局の方で捕捉された不正行為の事案だと思います。その中に労働関係法令の違反も結構出ていますが、これとは別に都道府県労働局でも監督行政の中で不正行為の摘発をしています。今後、資料をお出しになるときに、入国管理局だけの数字ではなくて、現実の姿を見るときに、労働監督行政の中でこういったことが実際に起こっているのかというデータも是非お示しいただければ有り難いと思っております。この第6次出入国管理政策懇談会の中では、技能実習の点についても私どもは非常に興味を持っております。今後、制度のあり方を検討するにあたって、せつかく平成22年に制度の見直しを行ったにもかかわらず、まだまだ不正行為が続いているという実態を把握しておきたいということが一点でございます。

もう一点は、これに関連して、1ページのところに入管行政を支える、御苦労いただいている入国管理局の人員の推移が出ております。これを拝見しまして、20年間の間に入国管理局の体制が

約倍増しているというのが見えてくるのですけれども、先ほどの労働監督行政の話との対比で申し上げますと、特別司法警察職員である労働基準監督官は年々人数が減ってきて、確か3,000人ぐらいしか配置されていないと思っております。国家公務員は定数管理が厳格に行われていますが、その中で法務省の入管局は非常に人員が増えていますが、どういう経過で人員の増員が認められてきたのかというのを、お話しいただける範囲でお話いただければと思っています。

○木村座長 どなたがお答えになりますか。

○佐々木総務課長 総務課でございます。入管の体制は、おっしゃっていただきましたように、行財政事情厳しいこの10年20年ぐらいの中では、査定当局にも非常に御理解いただいてここまで大きくなってきたものです。ただ、日本にいらっしゃる外国人の方の数、それから、先ほどお話ありましたように、一時期30万人にも上った不法滞在者を少なくするというミッション、そして、今回新しい在留管理もできましたけれども、日本に住んでいらっしゃる方の各種手続をきちんとしかも円滑にやることなど、いろいろな外国人の方々に関する役割が大きくなってきたことの一つの象徴的な出来事がこの増員数に現れているのかと思います。

先ほど企画室長の方から、25年度は非常に厳しい結果で、何と増員が4人になったという御紹介をいたしまして、冒頭申しました全体に厳しい状況につきましては、今後ますます厳しくなっていくものと思っております。入管行政全体の運営を行っていく中では、合理化すべきところは合理化する、それから、関係省庁と協力して一緒にやっけていけることは一緒にやっけていく、それから、手足を動かさずに情報で判明するものについては、それを活かしていくなどのいろいろな工夫はもちろんでいくつもりでございますけれども、いずれもこの入管行政そのものの社会における役割が大きくなってきていることを御理解いただいた結果と私どもは緊張感を持って受け止めております。

○木村座長 よろしゅうございますか。

ほかの国のことを申し上げるのもどうかと思いますが、アメリカもイギリスもイミグレーションの時間がかかりすぎて、2時間を超えるということは珍しくありません。日本は最長何分でしたか。

○佐々木総務課長 一応目標として20分の待ち時間という目標を立てております。空港によって多い少ないはございますけれども、概ねそのくらいを目標としております。

○木村座長 そうですね、ほかの国の状況に比べると今のところは比較的良好。これは、今御指摘があったように入管の職員の方と、審査官の方の数が増えたことによるのではないかと思います。

ほかに。では、どうぞ。

○鈴木委員 少しポイントを変えまして、新しい在留管理制度と外国人の住民基本台帳制度の創設について、少しお願いをしたいと思っております。

これはもともと外国人集住都市会議でも長年国に要請をしてきて、今回こうした形で新制度ができたことは大変有り難く思っております。これが創設から一定期間すぎまして、機能し始めると我々にとっても相当程度有り難い制度になってくるかと思うのですが、過渡期の問題がまだ少し残っておりまして、大分少なくはなりましたが、まだ外国人の方からの問い合わせがございます。

こうしたことから、外国人の皆さんに引き続きこの制度改正と手続について情報提供・周知徹底を図っていただきたいということと、もう一つ、外国人の住基台帳の対象外の外国人の皆さんへの行政サービスの提供について、こうした問題について取り組んできた自治体だけではなく、すべての自治体に対して、国の方からも通達が行っているとは思いますが、是非改めて周知徹底していた

だきたいと思っております。こうした過渡期の課題がクリアされ、動き出せばとても良いのではないかと思いますので、その問題について丁寧な対応をお願いしたいと思っております。

○木村座長 ありがとうございます。

どうぞ、吉村委員。

○吉村委員 吉村でございます。むしろ鈴木市長にお伺いした方がいくらかの話なのですが、先ほど御指摘になった新しい在留管理制度における情報管理ということで、17ページの制度のところ、2つ質問があるのです。

このようにしたことでのメリット、デメリットを考えたときに、例えば個人情報の管理を考えて、もちろん市町村からすると法的ステータスがきちんと見えるというところでは非常にいい。けれども、個人情報の行き来という中において、先ほど市長も指摘していらしたときにイメージとしてあると思うのですが、市町村、住民というものに対してのサービスで、例えば子どもたちに対して義務教育を、どういう法的ステータスであろうと、ある程度行かせてあげるとか、住民としてのサービス提供するというのを、従来いろいろなところで御経験なさったと思うのです。

そうすると、統一をすることによって、法的ステータスによって差別をする、むしろ逆にはじき飛ばすということも出てくるのではないかということが素人考えでは当然出てくるのですが、そこら辺のメリット、デメリットを、個人情報の行き来、法的ステータスの行き来ということはどう考えるか。また、市町村との関係で言うならば、住民サービスに対しての支障もしくは差別が出ないかどうかということをお教えいただければと思います。

○木村座長 どうでしょうか。

○鈴木委員 御指摘の中で一番重要なのは子どもたちの教育のことですが、浜松市の場合は法的なスタンスによって差別することなく、きちんと教育のサービスを提供するというのでやっております。ただ、先ほども申しましたように、外国人集住都市会議に参加している自治体は比較的前向きにこうした問題に取り組んでくれましたけれども、自治体による差異のないよう行政サービスの提供ができるようお願いしたい。これは法務省さんだけの問題ではないと思っておりますが、是非関係省庁にも周知徹底をしていただきたいと思います。外国人住民が不利益を被ることのないように、我々も丁寧にやっていきたいと思っております。

○木村座長 よろしいですか。では、中山委員、どうぞ。

○中山委員 今のことについてのお答えなのですが、新宿区の場合、住民基本台帳制度に外国人住民の方々も入ったということは、住民サービスを的確に行っていくために必要なことです。なぜかと言いますと、例えば、新宿においては、外国人登録制度のときに出入りが外国人登録制度で十分に把握できないために、備考欄に住民基本台帳と同じように家族関係がどのようになっているかということも書きながら、全ての人にサービスが行くようにということでやってきました。そういう意味ではこれは前進です。

それでは、今回、住民基本台帳制度の枠外になってしまった人がいないのかということ、いるわけです。これまでは在留資格なしということでも外国人登録でできました。新宿区とか、浜松市もそうだと思いますけれども、そういった方々にもこれまでのサービスを落とさない形で制度に乗せているというのが現実です。ですから、一番大切なことは、制度にしっかりと乗せていけるようにするというのをやっていく。乗っていないので差別が起こるのではないかというのを、今まで在留資格なしでも何年もここに住めるようにしてきたことについて、国としてどういうふうな救済をし

ていくかとか、制度に乗せていくかということのを的確に対応していくべきであると考えています。

○木村座長 ありがとうございます。

では、吉村委員。

○吉村委員 御指摘のとおりだと思うのですね。ですから、今までやってきたという経験のあるところの実績も踏まえながら、これからこの制度から外国人住民のことを考えるということ、いかにそういうことを同じような形でやれるかということ、関係官庁というか関係当局というか、そちらの方からもきちんとそういうふう伝えていくというふうしなければ、これを型通りやってしまったら、外国人がいて、不法残留者であるということになると、全部はじき飛ばしてしまう、逆の効果が出てしまうと思いますので、よろしく願いいたします。

○木村座長 どうぞ。

○山田警備課長 警備課長の山田でございます。今の点について若干補足的に説明いたします。不法滞在者に対して行政サービスが行われるかという点についてですが、実体法的に申し上げますと、新しい在留管理制度ができる前と後では変わっておりません。もともと個別の法律に基づいてサービスが認められるか否かは決まっておりますので、実体法的には変わらないと。

次に、手続的に、違法滞在者に対しまして、今まで受けられていたサービス、例えば義務教育などが代表的だと思いますし、あるいは、母子手帳の交付とか、予防接種というのがあると思いますが、こういうものが落とされてしまっはいけないという観点から、法務省でやっていることとしましては、不法滞在者の中で収容されている人が仮放免された場合におきまして、個別に本人の同意を得た上で仮放免が新規に出た場合であれば、居住するところの地方自治体に「このような人が今度仮放免になりました」という通知をしておりますし、あるいは、住居が変わったことが把握できれば、それはそれでまたそのような通知をするということ、一定の期間ごとにやるようにしております、取りこぼしがないように努めております。

○木村座長 いいですか。では、吉川委員、どうぞ。

○吉川委員 先ほどの技能実習制度のことに戻ってしまっは恐縮なのですが、たまたま手元にあります『毎日新聞』の4月20日付けの記事によりますと、総務省の監査で不正が98%見逃されたという記事がございます。98%見逃されているという数字に私はびっくりしたのでございますけれども、どういう理由でこういうことが起こるのか。若干、新聞にその理由の推測のようなことが書いてありますけれども、本家本元の法務省でその辺りについてどういう御認識なのかちょっと伺っておきたいと思ひます。よろしく願いいたします。

○木村座長 それでは、石岡課長。

○石岡入国在留課長 入国在留課長でございます。行政監察が行われて、『毎日新聞』を始め幾つかの新聞にそのような記載がされていたのですが、監察の中身について申しますと、法務省の方で不正行為として通知をした、不適正な受入れがあったとして通知した案件について、総務省が監理団体がそのことについてきちんと把握していたかどうかについて調査したところ、ほとんどの監理団体が98%が不正行為について監査で見つけられなかった、見逃していたということでございます。

総務省から法務省に監理団体の監査能力の更なる強化について、適切に対応するようという形で勧告を受けておりますので、監理団体が更に適切に監査をできるような形、更には監査をきちんとやっていた場合は厳格に不正行為を問うような形の対応をとって、本来、制度として監理団体が実習実施機関がきちんと実習をやっているかどうか監査をするようになっております。3か

月に1回、監査をするということになっておりまして、一義的には監理団体が実習実施機関が制度にのっとった実習をやるかどうかについて監理監督することになっております。そういう制度上の枠組みが実態としてきちんと運用されるような形になるように、我々としても更に知恵を出して適切に対応したいと考えているところでございます。

○木村座長 ありがとうございます。

では、多賀谷委員、コメントをお願いします。

○多賀谷座長代理 この問題はなかなか悩ましい話なのですね。入国管理局の増員というか、入国警備、入国審査等について強化されているわけですがけれども、それは入るところと出るところについて管理をしている。しかし、日本に滞在している人に対する管理は、入管局の今のシステムは必ずしもうまく機能する仕組みにないところがあります。特に研修・技能実習制度のところは、入管局と、労働関係は厚労省、それから、経済活動をする経産省と、3つの省庁があって、その3つの省庁の狭間になっていて、実効的に管理するというのは現在のシステムでは限界があると、それが本質的な問題ではないかなと思います。いずれこの懇談会でその問題を検討した方がいいだろうと思います。

○木村座長 今の件については、結論は出なかったのですが、第5次でも相当大きな問題として提起はされております。残念ながら結論は出せませんでした。

はい、どうぞ。

○寺田委員 やはり技能実習に関連しての話です。いずれまた議論させていただく機会があるようでございますので、そのときに私どもの考え方も申し述べたいと思っておりますけれども、とりあえず11ページの関係で、これは違反事例だけを取り上げてあるのですが、受入れ件数とか機関数とか全体像がどうなっているのかというのを、今でなくても後ほどでも結構ですが。例えば推移がどうなっているのか。恐らく景気の変動その他でもって全体の数も増えたり減ったりしているのだろうと思いますし、22年に規制が大幅に強化されたということで、私ども商工会では非常に厳しい責任も増えているわけですので、この辺の管理がきちんとできないようなところは、この制度にはできるだけ参入しないようにといったような感じでやっていますので、全体数が減っている可能性もあると思うのですね。

ただ、中には、御承知かと思うのですけれども、専ら技能実習なり研修なりをするためだけに設立されている業界の中の団体みたいなのところがあって、そこはこの制度でもって生きているようなところがありますので、やめると言ってもやめにくいのでしょうかけれども、むしろそういったところほどこの制度の中で生きているわけですから、より監視を強化してもらおうとか、今の制度を維持していくという前提に立ったならば、そういった対応が必要になってくるのではないかと思います。

ただ、そもそもの話をしてみると、全体の数字もさることながら、日本国経済の中でそういう実態がどういう位置付けになっているのか、インパクトを与えているのかということも無視して通れない話だと思いますし、日本の受入れ側だけではなくて、途上国の人々の中にも日本に来て是非働きたいというニーズもものすごく高いのですね。それを充足するためには、研修・技能実習制度しかないものですから、ここに乗り込んで来て、実態と離れた運営が行われざるを得ないという形になっているところもあると思うので。日本は基本的には単純労働は受け入れないということになっているのですけれども、その辺を今後どうしていくのかといった議論の根源にも場合によっては及んでいく議論だろうと思いますので、その辺はまた後刻いろいろ議論をさせていただきたいと思って

おります。

○木村座長 今、寺田委員から御指摘ありましたデータの件ですが、私ももう少し詳細なデータを出していただいた方がいいかなと思っています。先ほど多賀谷座長代理から御指摘ありましたように、この件は複数の官庁に関係しますので、今まで申し上げるのを遠慮していたのですが、最近の景気の動向とか、その辺まで含めてデータを出せますか。どうでしょう。

○石岡入国在留課長 いずれにしましても、技能実習については皆様御関心が高いということで、様々な視点から是非突っ込んだ形で御検討いただきたいと思いますので、データにつきましても、皆様が正しい方向に御議論いただけるような形で、できるだけデータを取りそろえていきたいと考えております。

受入れ機関数等について寺田委員から御質問がありましたので、今、手元にはございませんが、大体の数字でお答えをさせていただきますと、技能実習生は約15万人在留しております。その中で、企業単独型と団体監理型の受入れで言いますと1対9で、企業単独型が1割、団体監理型が9割となっております。団体監理型の受入れ機関について申しますと、商工会とか協同組合のような監理団体が約2,000、その傘下で実際に実習を行っている企業が約3万強でございます。受入れ機関数については、ここ数年はそれほど大きな増減はないと承知しておりますが、いずれにしましてもそのようなデータを含めて、あるいは、他省庁が持っているデータも含めて、この場で皆様の御議論の参考になるようなデータを取りそろえたいと考えております。

○木村座長 難しいと思いますが、是非よろしくお願いします。

ノレーン委員、どうぞ。

○ノレーン委員 ありがとうございます。データに関しては、研修生等についてのデータを見ることができたら大変有り難いと思いますし、労働法に関して、受入れ組織への措置についても考えていくことができたらいかなと思います。

もう一度マイナンバー制度についてお話をしたいのですが、今までの議論の中で、ある種の外国人の方がシステムから漏れてしまうという御指摘が幾つかありました。その観点からマイナンバー制度についてもう一度申し上げたいと思います。マイナンバー制度についてはまだ国会に提出されている段階であるということは理解していますが、今後恐らく施行されることであろうと思います。その観点で、私の理解では、マイナンバー制度はみんなをカバーするものであるとすれば、マイナンバー制度について詳しいお方、マイナンバー制度について責任ある発言ができる方をこのパネルにお呼びして御意見を伺ってみて、私たちの議論の中でどのように活かしていけるかということを考えてみるのもいいのではないかと思います。

○木村座長 ありがとうございます。

その辺については事務局と相談して、考えてみたいと思います。

ほかにございませんか。ロバーツ委員、何かありませんか。

○ロバーツ委員 こういう流れてしまう人たち、つまり、不法滞在者なのでしょうか、その人たちはナンバーももらえないのですよね。そうしたら、子どもたちを入学させられないということになるのですか。いろいろなサービスがもらえなくなってどうなるのでしょうか。例えば、税金を払っている住民ですと、そういう人たちにアムネ스티措置を適用したらいかがですかというお話は全然ございませんか。

○木村座長 ほかに。よろしゅうございますか。大分御意見を出して頂きましたので、議論は次回へ

つながっていくと思います。

5 外国人受入れ制度検討分科会の設置について

○木村座長 それでは、この議論は以上とさせていただきます、冒頭申し上げました2つ目のアジェンダ、分科会の設置についてに移ります。これについては、事務局から提案趣旨等を御説明いただき、御賛同が得られるかどうか皆様に御意見をお聞きしたいと思います。

では、よろしく願います。

○福原企画室長 御説明いたします。

高度人材外国人ポイント制の見直しにつきましては、制度開始後のフォローアップといたしまして、制度開始後1年をめどに実施状況を分析して、その結果を踏まえまして関係省庁、経済界、労働界を交えて制度の見直しについて検討するとされてきたところでございます。しかしながら、政府の成長戦略の策定が進められている中にございまして、高度人材外国人ポイント制の見直しが喫緊の課題として浮上してきたということでございます。こうした状況を受けまして、今年の3月、日本経済再生本部の下に設置されました産業競争力会議におきまして、この問題に関し、谷垣法務大臣から、出入国管理政策懇談会において早急に議論を開始していただくこととしているというふうな発言をされたところでございます。

そこで、出入国管理政策懇談会の下に外国人受入れ制度検討分科会を設置させていただきたいと考えているところでございます。本分科会におきましては、高度人材外国人ポイント制の見直しについて短期間に集中的に御議論いただく予定としておりまして、議論の状況につきましては、政策懇談会本会合に報告させていただきまして、方針については本会合の議論に反映させていただくことを予定しております。

メンバーにつきましては、お手元の資料の2枚目にございまして、経済・労働分野から御意見をいただくことなどを想定させていただきまして、多賀谷一照座長代理、青山伸悦委員、川口晶委員、新谷信幸委員、高橋進委員、寺田範雄委員、吉川精一委員をお願いをすることとしております。また、厚生労働省の外国人雇用対策課長と経済産業省の産業人材政策担当参事官にオブザーバーとして御参加いただこうと考えているところでございます。

事務局からの説明は以上でございます。

○木村座長 本日も随分いろいろな議論が出ましたが、この会議は多岐にわたる出入国管理行政の議題について議論することを要請されています。特に高度人材外国人ポイント制の見直しの検討につきましては、ただいまも説明いただきましたように、産業競争力会議から、この懇談会で速やかに意見を出すように言われております。ということで、ただいま御説明いただきましたような分科会を設置することにさせていただければと思います。もう既に準備は先行してございまして、分科会のメンバーとして予定させて頂いている先生方には、事前に御了解をいただいております。そういうことでよろしゅうございましょうか。

それでは、そのように進めさせていただきたいと思います。本来はここで諮ってから準備をスタートすべきだと思いますが、時間的制約もありますので、予め準備をさせて頂きました。

6 今後の進め方について

○木村座長 この高度人材ポイント制の検討が一段落いたしましたら、今日も数多く大変議論がしま

した技能実習制度の見直し等についても、もっと深く議論をしていただく予定であります。

それから、もう一つ、観光立国推進に関する検討もあります。観光立国推進に関しましては、本年3月に観光立国推進閣僚会議が開催され、夏にはアクションプログラムを策定するという動きがあり、これも政府全体の重要課題であり、入管行政にも大きく関わるテーマかと思われまます。ということで、この政策懇談会においても、観光立国推進の観点から出入国管理行政において何ができるかを検討するため、まずは観光関係の業界や地方自治体などから御意見を伺いまして、それらの要望を入管が実現できるかどうかを検討する勉強会を立ち上げてはどうかと考えております。これは先ほどの分科会とはまた別のものです。

また、この政策懇談会の発足と前後して、先ほど申し上げました観光立国に関する閣僚会議が立ち上がったこともありまして、追加的にこの懇談会にも観光業界の意見を代表していただく方に加わっていただくこととし、公益社団法人日本観光振興協会にも御協力をお願いしているところでございます。勉強会で出していただきました成果を政策懇談会の中の議論に反映していきたいと考えております。観光の問題は突然入ってきたというような印象を受けられたかと思いますが、既に我々の議論のフレームワークの中には入っていたこととございますので、そう無理をしているわけではありません。よろしゅうございましょうか。観光も非常に重要なイシューでありますので、まずは勉強会でやっていただきまして、その成果をこの場で御披露いただき、御議論いただくということにしたいと思いますが、よろしゅうございましょうか。ありがとうございました。

まだ少し時間が残っております。どうぞ。

○ノレン委員 たびたびすみません。もう一つ、木村座長にお願いがあります。

最近よく新聞に出ていますが、政府が成長戦略をこの6月に向けて策定しようという動きがあると聞きました。私が読んだ範囲では、この成長戦略の中で特徴的なのは、女性の労働市場での活用とか、若者の活用、また医療関係に関する提言も含まれていたと記憶しています。第5次の懇談会の際の提言にあった言葉で、正しくは記憶していないのですが、外国人受入れについて、将来の日本の社会と経済の活性化のために、外国人の受入れ問題は鍵になるというような記載があったかと思えます。この観点から、政府が6月に策定しようとしている成長戦略の中に移民の問題について何らかの形で言及していただくような提言をしてはどうかと思えます。

時間の制約もあるので、6月までの間に外国人の受入れについて詳しい提言をまとめることは難しいかとは思いますが、労働力としての外国人の受入れという問題の重要性について、前回の懇談会の内容も踏まえた大まかな提言はできるのではないかと考えます。また、谷垣大臣が産業競争力会議でおっしゃったことで、「ポイント制について早急に議論を」というお話がありましたが、これは成長戦略に盛り込んでいただくために議論をするのか、そうではなくて、別のことのためなのかということは定かではないですが、そういう指摘がありました。今述べた問題の重要性について、何らかの形で谷垣大臣に伝えていただきたいと思えます。例えば、木村座長からそのようにおっしゃっていただければと思えます。

先ほど観光に関するお話もありましたが、ある特定の国から来る外国人についてビザの要件を少し緩和するというような記事も読み、それが成長戦略の中に書き込まれる可能性があるということも読みました。観光を促進することは経済の活性化の一つの方策であると思えますので、日本における観光について検討をする際にはこのことも議論すると良いと思えます。

○木村座長 ありがとうございました。

我が国の入管行政にとって極めて重要な点を御指摘いただいたと思っております。皆様御存じだと思いますが、英国では大学をつくることは非常に難しい。いわゆるチャーターが要りますから。しかしながら、いわゆるカレッジとか、ボケーションスクールをつくることは、一時の日本と同じように非常に簡単に出来て、最近ものすごい数のカレッジができました。これは、日本が今直面している問題、つまりワークフォースをどうやって確保するかという問題と密接に関連していて、表面上はけしからんと言いながら、実は英国の社会ある意味ではそれを必要としているのですね、とにかく底辺で働いてくれる労働者が欲しい。

インド系のイギリス人の女性が書いた本で『ロンドンナイツ』という本があるのですが、いかにイギリスの社会がイリーガル・イミгранツがいなければ成り立たないということがドキュメンタリーとして書かれています。これを読むと英国の社会はものすごい社会になっているなと思います。日本がそういうふうな方向に行っているかどうかについて、私の個人的な考えを聞かれば「イエス」とは言えない。しかしながら、もう既に看護師等でイギリスと同じようなことが起きている。将来そういう仕事をしてくれる人が足りなくなるのはわかっているわけですね。ですから、何とかしなければいけない。

しかしながら、そのところは日本はこれまでの出入国管理の問題についての議論では逃げてきているのだと私は思います。田中直樹さんがおやりになりました高度人材受入れに関する懇談会でも、結局、看護師の議論さえできなかった。高度人材はよろしい、しかし、それ以外の人材はどうするのだという議論は殆ど出なかった。谷垣法務大臣がどう考えておられるかわかりませんが、どこかでその辺はきちんと議論をする必要があろうと思います。ノレーン委員から御指摘ありましたように、本当は6月までに何とかしなければいけないのですが、とてもそこまでにきちんとした結論を出すことはとてもできない。

しかし、我々としてはある程度の議論はどうしてもしなければいけない。既に浜松その他、東海地方等ではそういう現象が起きているわけですよ。底辺労働者を外国人に担って貰っている。一時、建設現場で随分たくさん事例がありました。不景気になったらそういう人は皆帰国してしまっただけです。この問題については真剣に考えていかないと、この国が成り立っていかなくなる可能性がありますので、時間の制約があってもきちんとした答申にはとても出来ないと思いますが、ある程度はやらなければいけないと思っています。第5次のときに多賀谷委員が出入国管理がうまくいっている国は世界中どこにもないということをおっしゃいました。私もその通りだと思っており、日本でうまくいくかどうか自信がありませんが、少しでもうまくいかせたいというのが私の正直な気持ちです。

少し長くしゃべりすぎました。申し訳ありません。よろしゅうございましょうか。何か追加の御意見がございましたら。

回収する資料がありましたね。

○福原企画室長 お手元の在留カードと特別永住者証明書については後ほど回収させていただきます。

○木村座長 わかりました。

本日の説明資料につきましては、公開資料として法務省のホームページに掲載させていただければと思います。

それでは、次回の日程等につきまして、事務局から御連絡をお願いいたします。

○福原企画室長 次回の開催予定について御説明申し上げます。

次回の第3回会合の開催予定は5月20日、月曜日、場所は法務省20階の第1会議室となっております。正式には改めて御案内を送付いたします。

なお、恐れ入りますけれども、引き続きこの後、17時15分から、法務省10階の入国管理局会議室におきまして、第1回の外国人受入れ制度検討分科会を開催いたしますので、分科会メンバーの方は、終了後、法務省に移動をお願い申し上げます。

○木村座長 すみません、分科会の先生方、御苦勞でございますが、よろしく願いいたします。

7 閉 会

○木村座長 本日はどうもありがとうございました。

—了—