

第13回「第6次出入国管理政策懇談会」 議事録

開催日時：平成26年9月29日（月）

午後3時00分から午後4時57分まで

於：法務省20階第一会議室

〔出席委員〕

木村座長，多賀谷座長代理，青山委員，根本委員，ロバーツ委員，新谷委員，ノレーン委員，野口委員，早川委員，水野委員，安富委員，吉川委員，吉村委員

〔説明者〕

明治大学国際日本学部山脇教授

〔入国管理局側出席者〕

井上入国管理局長，杵淵官房審議官，菊池総務課長，石岡入国在留課長，丸山審判課長，山下警備課長，石崎出入国管理情報官

1 開 会

○木村座長 それでは、時間になりましたので、ただいまから第6次出入国管理政策懇談会第13回会合を始めさせていただきます。

それでは、まず最初に本日の1番目の議題でプレゼンテーションをしていただきます。明治大学国際日本学部の山脇教授を御紹介申し上げます。山脇先生は、移民政策や多文化共生論が御専門で、以前、第5次出入国管理政策懇談会の在留管理専門部会の委員もお務めございました。後ほどプレゼンテーションいただきますが、よろしく願いいたします。

それでは、本日の議題でございます。

本日の議題はお手元でございますように、1つ目が「外国人との共生社会の実現に向けた取組について」であります。先ほど紹介いたしました山脇先生からお話を伺います。2つ目は「退去強制手続等の在り方について」でありまして、入国管理局から偽装滞在等、不法滞在問題への対応等について説明をしていただき、その後、御意見を頂戴したいと存じます。

本日の議題は2つということで、少し議論の時間がたくさんとれるのではないかと思います。よろしく願いいたします。

2 外国人との共生社会の実現に向けた取組について

○木村座長 それでは山脇先生、よろしく願いいたします。

○山脇教授 ただいま御紹介いただきました、明治大学の山脇と申します。今日はこうした機会を与えていただきまして、ありがとうございます。30分の中で、外国人との共生社会の実現に向けて、幾つかご提案させていただきたいと思っております。

30分の中で、まずイントロダクションを5分ほどお話しした後、外国の取組について10分ほど、それから、日本の取組について10分ほど、最後の5分でまとめのコメントをしたいと思いません。

初めに、本日のテーマの「外国人との共生社会」に関してですが、私の研究の中では、「外国人との共生社会」というよりは、「多文化共生社会」という用語を使っております。それはどうしてかといいますと、2点理由があります。

まず第1に、「外国人との共生社会」というと、日本人が主体で、そして外国人と共生するという観点に立った表現に理解できると思いますが、私は、共生というのは、外国人も日本人も共に協力して、力を合わせて社会を築いていくという観点から、この用語は通常は使わないでおります。

それから、第2のポイントとして、「外国人との共生」というと、日本人と外国人の共生という意味になるかと思いますが、実際には、外国ルーツで日本国籍を持った人、国際結婚の場合もあれば、帰化の場合もありますが、そういった人たちも増えていきますし、あるいは、多様な文化背景、多様なルーツを持った人たちも増えていきますので、そういう人たちも含めて、「多文化共生社会」という用語を用いて研究をしております。

この多文化共生に関しましては、1つ政府関係の定義があります。それがこちらに書いた「地域における多文化共生」であります。これは総務省が2005年度に設けた多文化共生の推進に関する研究会、私はこの研究会で座長を務めました、この研究会の報告書での定義になっております。総務省の多文化共生推進プログラムを添付しておりますが、この報告書に基づいて、総務省は多文化共生の推進に取り組み始めております。

このプログラムの具体的な中身としましては、3つの施策の柱がありまして、1つがコミュニケーション支援、2つ目が生活支援、そして3番目が地域づくりとなっております。そしてまた、こうした施策を進めていく自治体の体制として、指針や計画の策定であったり、担当部署の設置であったり、そうした体制整備を定めたものになっています。

この定義で留意していただきたいのは、これはあくまで「地域における多文化共生」でありまして、総務省は自治体の国際化を進めていく中で、これまで国際交流、国際協力という2つの柱があったのですが、それに加えて、内なる国際化として、多文化共生を地域の国際化の第3の柱に位置付けたという、そういった点を指摘しておきたいと思えます。逆に言うと、これは地域レベルでは多文化共生を推進するけれども、国として、どういう社会を築くかということに関しては、まだ合意がないのが現状であるかと思えます。

それから、あともう一つ、初めにお話ししておきたいポイントとして、この懇談会のメンバーの皆さんはよく御存じだと思いますが、現在、外国人は約207万人住んでいて、人口で言うと1.6%なのですが、この中で3分の2の人たちの在留資格は、「永住者」であったり、「定住者」であったり、本人が望めば基本的にはいつまでも日本に在留することができる、そうした人たちであります。定住外国人という表現をする場合もありますが、そうした人たちが、この約200万人の外国人の3分の2に達していて、これは諸外国では通常「移民」と呼ばれるような人たちであります。さらに、リーマンショック以降、外国人は減少傾向にありましたが、その中でも、永住資格を持つ人に限定してみますと、近年も増加を続けている。そうした観点からも、外国人の定住化傾向を読み取ることができるかと思えます。

では続きまして、諸外国の経験についてお話をしたいと思います、ここでは主に欧州の取組、

それから韓国の取組を紹介したいと思います。

欧州といっても、いろいろな国が入っていきまして、EUでも今28か国あるのですが、その中で、人口が大きくて、移民の受入れの歴史も長い国としては、通常、ドイツやイギリス、フランスが目されることが多いかと思います。外国人比率で見ますと、現在、そうしたヨーロッパの主要国は人口の6%から9%が外国人です。一方、ヨーロッパの場合、統計としては、外国人の統計というよりは、外国生まれの人の統計を使う場合が多くて、そうした統計から見ますと、ヨーロッパのそうした主要国の移民の割合は、12%から13%ぐらいです。さらに、2世まで含めると、ドイツは2割に達します。

概要としましては、外国人労働者、いわゆるゲストワーカーの受入れが1950年代以降進んでいきましたが、オイルショックによって、その受入れが止まりました。しかしながら、受入れが止まった後も、そうした外国人は、一部は帰国しつつも、多数の外国人は、そのまま定住化が進んでいったということで、70年代から80年代にかけて、各国が外国人の定住化を前提に、いわゆる統合政策、英語では通常、Integration Policyという言い方をしますが、これがとられるようになりました。

そして70年代、80年代、統合政策が進んでいきますが、90年代、そうした統合政策に対する批判的な評価が起こってくるようになります。というのも、そうした統合政策をとったにもかかわらず、移民の失業問題が生じたり、あるいは移民の子どもの学校からのドロップアウト、あるいは移民の集住化という問題であったり、それらが顕在化したのが90年代であったかと思います。

一方、ヨーロッパでは欧州統合がどんどん進んでいきまして、1995年にはシェンゲン協定が発効して、域内の人の移動の自由化が実現します。そうした中、共通の出入国管理政策をつくっていく要請に迫られる中で、1999年以降、タンペレ・アジェンダというのを設けて、共通の移民政策、これは主に出入国管理の政策づくりが進むようになっていきました。

そして2000年には、EUによって民族・人種平等指令というものが設けられ、各加盟国が民族・人種差別を禁止する法律を、2000年代に制定するようになっていきます。

先ほどお話しした、70年代、80年代の統合政策というのは、特にオランダやスウェーデン、あるいはイギリスといった国々では、移民の文化的なアイデンティティを認める、そうした移民の集団としての権利を認めたり、支援をする、そうした多文化主義的な政策がとられていたのですが、そうした政策への否定的な評価が90年代から広がっていき、2000年代になりますと、移民に対する反対運動が活発化し、移民に反対する政党の人气が高まります。

特に最も移民に寛容な国と見られていたオランダにおきまして、2002年、移民に反対する政治家そして政党が非常に大きな人気を得たのですが、その政治家が殺害されるというショッキングな事件がありまして、さらに2004年にも同じように、移民に批判的な映画監督が殺害される、そうした事件もあって、オランダ政策は、多文化主義的なものから同化主義的なものに移っていったと見られています。

一方、先ほど共通移民政策の形成が始まったとお話をしたのですが、2004年には移民政策の中でも、統合分野においても共通の政策づくりが始まりまして、移民統合に関する共通基本原則というものが定められます。この中には、移民の統合というのは一方的なものではなくて、移民の側と、それからホスト社会の側の、両方が取り組んでいくものであるという、そうした項目などが含まれています。

そして2005年には、皆さん、多分記憶にまだ残っているのではないかと思います、ロンドンでの同時多発テロ、そしてフランスのパリ郊外に始まった移民の暴動が起りまして、これ以降、統合政策の失敗、あるいは多文化主義政策の失敗ということが、マスコミで、あるいは政治家によって非常に強く主張されるようになります。

その後、EUが2008年を欧州異文化間対話年、英語でEuropean Year of Intercultural Dialogueに定めました。この異文化対話年のプログラムの一つがEUと欧州評議会の共同事業であるインターカルチュラル・シティの取組でありました。これは自治体レベルにおいて、多様性を尊重しながら、統合も進めていく。言ってみれば、同化主義と多文化主義に対する第3のアプローチと言ってもいいかもしれませんが、そうした取組が自治体レベルで始まったのがこの2008年でした。その後、2010年代になると、移民に反対する勢力が各国に広がりまして、一番最近の、今年の5月の欧州議会の選挙においても、イギリスやフランスなどで移民に反対する政党が第1党になり、大体どの国でも移民に反対する政党が10%から15%ぐらいの支持率を得るようになっていきます。

ここまでのヨーロッパの取組になりますが、韓国についても、1990年代まで日本と似たような外国人受入れ制度があった国として紹介しておきたいと思います。韓国では2004年に雇用許可制度が導入され、日本の研修制度、あるいは技能実習制度に似た産業技術研修制度が廃止されています。これ以降、いわゆるローテーション型、3年単位で外国人労働者を受け入れる制度が韓国で始まっていますが、2006年には「外国人政策の基本方向及び推進体系」という政府の基本方針が定められまして、ここに統合政策の基本的なビジョンが定められます。この基本方向に基づいて、2007年には在韓外国人処遇基本法という、これは移民統合の基本法と言っていると思いますが、設けられていますし、2008年には、国際結婚した家族を多文化家族と韓国で呼んでいますが、そうした家族への支援法も設けられたということで、この移民統合に向けた取組が着々と進んでいます。移民の受入れに取り組んでいる自治体を、韓国では多文化都市と呼んでいるのですが、日本の外国人集住都市会議に触発されて、2012年にはそうした都市のネットワークも生まれています。

それから、3番目に、ヨーロッパ、韓国に限らず、国際的な動向を紹介しておきたいと思います。第一に注目すべきポイントとして、自治体の動向があります。移民の統合における自治体の役割を重視し、自治体の意見を国の統合政策に反映させていく、あるいは自治体が国に対して声を上げる、そのためにネットワークづくりを進める、そうした傾向が国際的に強まっているかと思います。

ヨーロッパでは、2006年から、ユーロシティーズという、ヨーロッパの大都市の連合体が、移民統合に向けた国際会議を1年あるいは2年おきに開くようになっていきますし、それから先ほどお話ししたインターカルチュラル・シティは2008年に始まっています。

それから、カナダのトロントを拠点とした国際的な自治体のネットワークづくりも2009年に始まりました。ここにはカナダやアメリカ、ヨーロッパ、オーストラリアなどの自治体が参加しています。

最後のウェルカミング・シティーズ・アンド・カウンティーズというのは、アメリカの自治体のネットワークです。名称から分かりますが、移民の受入れに積極的に取り組む、そういう自治体のネットワークが昨年生まれたばかりでありまして、こうした自治体の国際的なネットワークが広がっているのが一つの大きな傾向と言えるかと思います。

こうしたネットワークづくりに加えて、自治体の動向として重要なのは、先ほども触れましたが多文化主義に対する反省に基づいて、新しいアプローチとして広がりつつあるインターカルチャリズムで、インターカルチュラル・シティのネットワークによって進められています。これは、統合を進めるけれども、ダイバーシティ（多様性）はあくまでも尊重、活用し、そうした観点に立って統合を進めていく、そのために住民間のインターアクションを積極的にとる政策を指します。

国際社会の動向として、注目すべき2番目のポイントとしては、先ほど触れた統合政策を評価する指標づくりです。一番有名なのは、MIPEXというブリティッシュ・カウンシルとベルギー・ブリュッセルにあるMPGというシンクタンクがつくった統合政策の指標です。MIPEXは、雇用や教育など6つの分野に分けて、それぞれ指標をつくって、数値化して評価します。一番最近の評価となる2010年の時には日本も参加しました。一番評価が高いのはスウェーデンで、次がカナダとなっております、日本は残念ながら最下位のほうの位置付けになっております。

MIPEXは統合政策の評価なのですが、EUでは2011年に新しい指標をつくっていきまして、これは政策のアウトプットの評価であります。具体的には4つの分野が入っていきまして、雇用、教育、社会的包摂（ソーシャル・インクルージョン）、市民権（アクティブ・シチズンシップ）です。この4つの分野に関して、EU加盟国が合意をして、その政策のアウトプット、統合が実際にどれだけ進んでいるかを指標にして、比較する、そしてお互いに学び合う、そうした取組が始まっています。

実は同様の取組はOECDでも始まっていまして、OECDに日本は加盟しているわけなのですが、移民問題には非常に関心が高く、2012年に同様な、雇用や教育、それから差別の問題も含めた国際比較のレポートが初めてできております。

ここまで外国の取組について紹介しましたが、続いて日本の取組のお話をしたいと思います。大きく自治体と国に分けて考えたいと思いますが、自治体では、1970年代まで、日本に住む外国人の大半が韓国・朝鮮人だったわけですが、そうした韓国・朝鮮人の多い自治体を中心にした取組が70年代に起こっております。それから、1980年代以降になると、ニューカマーが増えて、特にブラジル人が増えた地域で、90年代以降、ニューカマーの定住化も進む中で、いろいろな取組が進んできましたが、私は前者を人権型の自治体、後者を国際型の自治体と呼んでおります。外国人の受入れを人権問題として捉えるアプローチと、それから、国際化の問題として捉えるアプローチ、この2つのタイプの自治体が日本では取組を進めてきました。前者の代表例として、大阪市です。それから、後者の代表例として、浜松市を挙げることができます。

そうした中、2000年代以降、外国人施策を体系化する取組が進んでいきました。そのときのキーワードが多文化共生でありまして、2005年には川崎市で多文化共生社会推進の基本指針が策定されていますし、新宿区では、そうした多文化共生の取組を進めていく拠点として多文化共生プラザが設置されています。

2007年には宮城県が多文化共生を推進する条例というのをつくっていきまして、これは全国初の条例になります。2011年には、新宿区が自治基本条例の中で多文化共生社会の実現を目指すことを謳っております。さらに2012年には、日本と韓国それからヨーロッパの多文化共生を進める都市の市長が集まったサミットが開かれまして、東京宣言が打ち出されています。このサミットに関しては、資料を御覧いただきたいと思いますが、日本からは浜松市と新宿区それから大田区の首長が参加をしておりますが、先ほど御紹介したヨーロッパのインターカルチュラル・シティ

との連携に取り組んだ、国際会議と言えます。

インターカルチュラル・シティの取組を参考に、浜松市は昨年2013年に、「多文化共生都市ビジョン」を策定していますが、この特徴として、多様性を生かした地域づくりということを出しています。これを私は、「多文化共生2.0」と呼んでいます。それはどういうことかといいますと、先ほど御紹介した2006年の総務省の多文化共生プランの策定以来、全国の自治体で多文化共生の取組が進んでいたのですが、そうした取組の多くは、いわゆる外国人支援と言えます。困った外国人を支援するという取組はありましたが、外国人の存在を積極的に捉えて、共に地域づくりをしていくという、そういう観点は弱いものであったかと思えます。この浜松のビジョンは、そうした観点を取り入れて、多様性を生かしていく。あるいは外国人の力を積極的に活用していく、そうした、より積極的なアプローチでありまして、これを多文化共生2.0と私は呼んでいます。これはアジアで初めての多文化共生のビジョンと呼んでいいかと思えます。

それから、あともう一つ、昨年の注目すべき動きとしては、広島県の安芸高田市という人口3万人の小さな自治体ですが、やはり多文化共生のプランを策定しています。安芸高田市は人口減少、少子高齢化が進んでいますが、このプランでは、外国人の力を借りて、なんとかまちを存続させたいという、そういう観点を打ち出したものであります。

一方、国の取組というのは、この多文化共生に関しましては、先ほど御紹介した総務省のプランの策定から始まっています。このプランを受けて、2006年4月の経済財政諮問会議で、当時の小泉首相が、好むと好まざるとにかかわらず、外国人が増えていくのであれば、しっかり外国人の生活環境を整備しないといけないと発言し、同年12月の外国人労働者問題関係省庁連絡会議によって、『生活者としての外国人』に関する総合的対応策が策定されています。これは言ってみれば、日本にとって初めての社会統合、移民統合のプランであると言っていいかと思えます。この中で、特に2行目に書いてある、外国人も「社会の一員として日本人と同様の公共サービスを受容し生活できるよう環境整備が必要」とはっきり打ち出したことに大きな意義があったかと思えます。

ただし、この対応策の中身としては、既に各省庁が取り組んでいるものを整理したものであって、当面の対策に過ぎず、5年、10年後を、あるいは中長期的な展望をもった、そうしたビジョンではない点に留意する必要があるかと思えます。

その後、リーマンショックで外国人労働者の失業問題等が起きる中で、2009年1月には内閣府に定住外国人施策推進室という、これは日本政府として初めて定住外国人施策を所管する組織ができました。ただし、この組織は、定住外国人といっても、その中の、特に日系人にフォーカスした、限定的な役割を担うものとしての位置付けになっていきまして、それがこの基本指針と行動計画として打ち出されています。これは、基本的な考え方の中で、日系定住外国人を日本社会の一員としてしっかり受け入れ、社会から排除されないようにするというソーシャル・インクルージョンの観点を取り入れられた、それを外国人に当てはめたもので、そうした観点は評価できるのですが、日系人という限定をしているところに大きな限界があるかと思えます。

2012年には、新しい在留管理と住民基本台帳制度が始まりました。住民基本台帳の中に外国人も入ったということは、多文化共生の観点から一つの大きな成果といえますか、意義あることと認めることができるかと思えます。その点は、資料の中の2006年の記事「外国人も住民登録を」を御覧いただければと思います。この年、「外国人との共生社会」実現検討会議というものが始まって、この中で初めて、政府としては、中長期的な観点も取り入れて、統合政策をどうするかとい

う議論が始まったわけなのですが、残念ながら、中間報告を出して、この会議は終了してしまいました。

今年、骨太の方針の中で、50年後の人口1億人維持、それから、日本再興戦略の中で、外国人材の活用という新しい方針が打ち出されたわけなのですが、この中で外国人材は積極的に活用するけれども、しかし、移民政策と誤解されないように配慮するという、そうした限定がされていることが一つのポイントになるかと思います。

最後に、結論になりますが、移民政策あるいは外国人政策において、出入国管理政策と統合政策は車の両輪であり、両者の検討が同時に進むべきものであると考えますが、現在、政府の取組としては前者、この会議自体がそうだと思いますけれども、出入国管理政策に関する議論が先行していて、統合政策に関する議論がされていないということに、一つの大きな問題点があるかと思います。

日本として、そうした統合政策の議論を進めていく上で、3つ参考にできることがあると思います。1つは今お話ししたように、国に先んじて、自治体にはより豊富な経験があり、取組の歴史があり、そして知見があるということです。この懇談会にも、そうした観点に立って、浜松市長と新宿区長が参加されていると思いますけれども、国として統合政策を構築する上では、そうした自治体の様々な取組や経験、知見の蓄積というものを活用すべきであると考えます。

それから2番目に、国の取組が遅れているといっても、実際には日系人に関しては、統合政策が整備されつつあるわけでありまして、さらに歴史的に振り返れば、中国帰国者、あるいはインドシナ難民の受入れに関しても、日本は取組の蓄積を持っているわけでありまして、そうした蓄積を生かしていくということも大事なポイントかと思います。

3番目が、ここが一番弱いところではないかと思うのですが、国際社会、あるいは諸外国では、この移民統合に関して、非常に多岐にわたる取組の経験、歴史があるわけでありまして、そしてまた、近年、そうした取組を、政策評価の指標を活用しながら、お互いに比較をしたり、参考にしたりする国際的なネットワークが構築されつつあるわけですが、日本はまだその輪に入っていないということです。

特に日本もメンバーであるOECDは、この移民問題に非常に力を入れて取り組んでいるのですが、この分野に関して、日本政府は消極的と言わざるを得ないかと思います。

こうした国際的な知見を参考にするためには、まず、データをそろえる必要があります。OECDは、雇用や教育など様々な分野で国際比較のためのデータ収集をしているので、そういったところに日本として積極的に参加をしていくことが望ましいのではないかと考えています。

それから、最後の結論としては、自治体においては、既にこの多文化共生を進めていく指針や計画を策定しているところが多く、その中には、条例を制定しているところもあります。そしてまた、担当部署も、浜松市であれば国際課、新宿区であれば多文化共生推進課という、そういう組織もできているわけなのですが、国においても、そうした指針や計画の策定、そしていずれは法律の制定、それから、そうした施策を推進していく担当組織が必要と考えます。昨年9月にこの会議で一度共生社会の議論があつて、議事録を拝見しましたがけれども、その中で、組織をどうするのかということ、あるいは大臣を置いたほうがいいのかという議論があつたかと思います。私は組織も大臣も両方必要だと考えています。その組織をどこに作るかというのは、諸外国を見ても、いろいろなケースがありまして、多分、どれが正解ということはないのだと思います。つい先月、スウェーデンに行ってきたのですが、スウェーデンでも出入国庁というのをつくったり、統合庁というのをつくっ

たり、あるいは統合男女共同参画省という省をつくったりしているのですが、今は雇用省という、日本でいうと厚生労働省になるのでしょうか、雇用を所管する省が統合政策を担当していき、政権が替わるごとに組織も動いたりしているのですが、そういう意味ではどれが正解ということはないと思います。日本の場合、法務省なのか総務省なのか、内閣府なのか、あるいは厚生労働省なのか、いろいろな可能性はあると思うのですが、とにかくどこかに政府全体の取組を、いずれにしろ、これは省庁横断的にやらざるを得ないと思いますが、そうした取組を取り仕切っていく、コーディネートしていく、そういう組織が必要ではないかと思います。

以上をもちまして終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

○木村座長 ありがとうございました。

それでは、非常にシステマティックな御説明をいただきましたが、いかがでございましょうか。御意見等ありましたら。ノレーン委員。

○ノレーン委員 まず山脇先生に包括的で、この議論に関係しているとても良いプレゼンテーションをありがとうございました。頂いたプレゼンテーションの中身は、我々の報告書の中にも関連することがあるのではないかと思います。

まず1点目は、山脇先生のプレゼンテーションの最初のところですが、我々が「外国人との共生社会」、ハーモニアソサエティという考え方から、多文化共生という考え方に移行していくという発想に賛成いたします。

山脇先生が、その理由については御説明してくださったので、ここでは申し上げませんが、この考えに立ったほうが、現在の国際社会の状況に沿うのではないかと思います。

2点目については、先生のプレゼンテーションの最後の結語のところにある出入国管理政策と統合政策の関連についてです。

これまで多賀谷座長代理や、それから懇談会の浜松市長と、それから新宿区長が何度かおっしゃっておられましたけれども、この議論の中で、出入国の管理という側面だけではなく、統合という側面も議論するべきだということが触れられていました。

そこで懇談会の報告書では、もう少し統合寄りのお話も恐らく含めたほうがいいのではないかと思います。統合というのは、既に日本で暮らしている外国で生まれた人たちのことです。

その際に、新宿区や浜松市の事例なども参考にしつつ、我々としてどのような提言をしていくかということを考えていければと思います。

○木村座長 ありがとうございました。

他にございませんか。どうぞ、吉村委員。

○吉村委員 山脇先生、今日は多文化共生について、国や自治体レベルにおける様々な取組について御紹介いただきありがとうございます。最後の部分で、提言として話されたところをもう少し詳しくお聞きできればと思います。

と申しますのは、この懇談会では、入管関係の議論が中心になっておりますが、そうした議論では当然その理念というものが必要になってまいります。そして現在、例えば国レベル、自治体レベルということで日本について考えたときには、従来は国が出入国の管理政策を考え、他方で自治体が地域での住民サービスを進めるという形で、外国人住民の人権や生活に対するサービスを提供してきたということがやはり特徴となってくるかと思えます。そうしますと今後、国レベルで何が必要になってくるのか。例えば自治体でやってきたサービスというものを阻害しないように、むしろ

進めていくような形での **Integration**, 統合政策や多文化共生というものを考えたときに, 実際にどうすれば, 欧米のような形でやっていけるのか。もしくは日本の場合はどこがポイントになるのかといった御示唆がありましたら, 教えていただきたいと思います。

さらにもう一つ, 現在の日本の場合では「ヘイトスピーチ」の問題なども出てきており, 大きな人権問題として取り上げる必要が出てきていると思いますので, 多文化若しくは外国人を受け入れるというときの反発について, 日本社会についてはどういった御示唆があるかも教えていただければと思います。

○木村座長 お願いします。

○山脇教授 御質問ありがとうございます。

少し時間がなくて, 余り具体的なお話はできなかつたのですが, 今, 御指摘いただいたように, 日本では, この統合政策, 実質上, 自治体はその多くを担ってきたという, その御認識のとおりだと思います。それで, 私が国の役割として考えているのは, まず一つは, やはり大きなビジョンづくりです。浜松市あるいは新宿区では, そうしたことが地域レベルで行われているわけですが, やはり国としてどうするかという, 多文化共生社会を目指していくのか, それとも, 同化主義的な社会を目指していくのか, その方向性を国として示す必要があるのではないかと考えています。資料として配布させていただいたように, 私は2002年に1回, それからあと2010年にもう一回, 多文化共生社会を推進する法律, 基本法の制定という提言を発表しているのですが, そうした法律の中で, 国としての基本的なビジョンを示すことが重要だと思います。そして, そのビジョンを実現する上での基本的な理念や政策の推進体制を基本法で示す必要があります。理念については, この記事では, 人権尊重, 社会参画, それから国際協調ということを挙げているのですが, そうした基本的な考え方を, 国としてまず示す必要があるのではないかと考えています。例えば, 社会的マイノリティで考えれば, 高齢者であったり, あるいは障害者であったり, 女性もある意味マイノリティに含まれると思うのですが, そうした分野では, それぞれ国が基本法を定めているのですね。しかし, 外国人に関しては, 全くそうした法律がないのが現状であって, 私はそうした法律がまず必要だと考えます。

それから国の役割として, もう一つ重要なのは, 今日は時間がなくてお話しできなかったのですが, 日本語教育の問題でありまして, 特にヨーロッパでは2000年代以降, シビック・インテグレーションと呼んで, 言語の教育, それから, 社会や文化に関する教育を進めています。それは各国がそういうプログラムを作って, そして現在では, その受講を義務付ける場合が多いと思うのですけれども, そうした形で言語教育の精度化が進んでいます。日本では, この日本語教育, 外国人に対する日本語教育というのは, 文化庁が一応取り組んではいるのですけれども, 実際にはその主体は自治体であったり, 自治体というよりは, むしろNPOとかボランティア団体がその多くを担っているのが現状だと思います。私は, 定住する外国人に対してはきちんとした日本語教育の体制づくりを国が整備すべきだと考えています。

それから, 先ほどお話に出た, ヘイトスピーチの問題なのですが, 先ほど少し触れましたが, ヨーロッパでは2000年のEUの民族・人種平等指令以降, 各国が民族・人種差別を禁止する法律をつくっています。恐らく先進国の中でこの差別を禁止する法律がないのは日本ぐらいではないかなと思いますけれども, やはり日本としても, ヘイトスピーチの規制も含めた民族差別を禁止する法律の制定も, やはり国の役割だろうと考えます。

それからあと、差別に関連して、やはり啓発が重要かと思います。外国人の受入れに関して、国として市民に向けた、あるいは国民に向けた多文化共生の意識づくりということも、一つの大きな役割ではないかと考えています。

以上です。

○木村座長 ありがとうございます。

他に、どうぞ、水野委員。

○水野委員 ありがとうございます。前回、外国人の住民登録の問題で、実際に困っておられる方のお話を伺うことができました。毎日新聞の10月1日付けの記事で先生が発言をしておられました、外国人登録データは使いにくくて、結局、住民登録をすべきだという御提言ですが、これは現実には、改正されたわけですけれども、そうなりますと、今度は外国人登録が持っていた様々な個人情報が入手できなくなって、在日外国人の方々困っておられるという問題が生じています。そして、この問題の背景には、より根本的な考え方があるかと思うのです。日本人の場合には、戸籍という国民のすさまじく強力な登録システムがありますが、外国人の場合はそれに当たるものはありません。そして、社会福祉を行うときには、どうしても住民の個人情報を手厚く把握しないといけないという管理の要素があります。つまり、住民の管理と住民サービスは、言わば、コインの両面、表側と裏側であるところがございます。

外国人の場合には、外国人登録法による管理に対する抵抗が強かったのですが、ある程度、サービスを進めていくということになりますと、国なり公共団体の側で、様々な個人情報を把握する必要も出てくるでしょう。先ほど、先生がおっしゃった教育についても、同様の問題があるように思います。これは本当に重要なことで、日本社会は、子どもたちにもっともっと力を入れなければなりません。とりわけ二重言語で暮らすというのは、それだけである種ハンディキャップを抱えておられるわけですから、とても手厚くしなくてはならないと思います。一方で、日本人の子どもたちにも支援が足りないと思っています。私の本来の専門の関係で、児童虐待に対する親権法改正などにも関与して勉強しておりますが、この児童虐待につきましても、日本の子どもたちも支援の不足という同じ問題を抱えています。親に対する支援が足りないのです。この虐待対応という言葉自体に、私は本当は抵抗があるぐらいで、子育て困難な親に対する支援と言い換えたほうが、より実態に対してふさわしい支援ができるのではないかと考えていますが、そういう子育ての場面に対する支援が日本社会は本当に足りない、それが問題です。

そして、そのような支援は、当然のことながら、かなり親に対する強制的な支援という側面を持ちます。相手が求めるニーズに応えるサービスだけではなく、強制的な支援で管理の側面をどうしてもある程度持たざるを得ません。一番典型的には、虐待する親に対する、それは支援ではあるのですがけれども、強制的な支援という側面を持たざるを得ない。このようにある程度以上のサービスを行おうとするときには、そこに必然的に言わば管理ないし強制という側面がある程度入らざるを得ないと思っています。この問題について、定住外国人との共生社会を考えるときに、外国人の側から強い反発もあるわけですが、この問題について、どのようなビジョンを考えればいいのか、山脇先生のお考えを伺わせていただければと思います。よろしく願いいたします。

○木村座長 お願いできますか。

○山脇教授 大きな問題で、どう答えていいか難しいのですがけれども、日本人に対しても基本的にはサービスの対象者であるけれども、状況によっては、そこに管理的な側面が入ってこざるを得ない

ときがあるというお話だったと思います。先ほどの虐待の問題で言えば、基本的には子どもの人権という、そこが出発点になるのではないかと思うのですが、そこで親に対して一定の強制が働いたりということが出てくると思うのですけれども、基本的には同じ考え方を外国人に対してもとることが重要と考えます。日本人に対して、そういう考え方で、そういう対策をとるのであれば、それを外国人にも同じように当てはめるということで、管理の側面がどれだけ強くなるか、弱くなるか、考え方はあると思うのですけれども、いずれにしても、基本的には外国人にも同じアプローチをとるところが大事なのかなと思います。先ほどおっしゃった戸籍の問題も大きな問題で、外国人住民に戸籍がないゆえに課題が生じていると思うのですけれども、でも、できるだけ日本人と外国人を同じように扱うことを原則とする、例外として、そうできない場合が出てくるかもしれませんが、原則としては平等に扱うという、それが基本の考え方とっております。

○木村座長 ありがとうございます。

他にどなたかございませんか。よろしゅうございますか。

それでは、大体予定の時間が参りましたので、以上とさせていただきたいと存じます。

山脇先生、どうもありがとうございました。

○山脇教授 ありがとうございます。

3 退去強制手続等の在り方について

○木村座長 それでは、次の議題に移りたいと存じます。

2番目は、先ほど申し上げましたように、「退去強制手続等の在り方について」でありまして、事務局のお二人からお話を伺うことにしております。

まず最初が入国管理局の山下警備課長であります。

次が丸山審判課長、お二人から伺うことにしております。

それでは、偽装滞在者対策の現状と今後の取組等ということについて、まず山下警備課長からよろしくお願ひいたします。

○山下警備課長 警備課の山下でございます。よろしくお願ひいたします。

退去強制手続の関係につきましては、昨年12月の当懇談会第6回会合におきまして、被退去強制者の現状及び速やかな送還のための取組というテーマで、主にチャーター機による送還、あるいは仮放免中の者の問題、さらには在留特別許可などを主として、退去強制手続の流れの後ろのほう、出口を中心に説明させていただきました。

本日は、退去強制手続の流れの前のほう、入り口であります調査業務を中心に現状と今起きている変化、今後の課題等を説明させていただきます。

それでは資料の表紙をめくっていただき、2ページの退去強制手続の流れを御覧ください。この流れにつきましては、昨年12月にも説明しておりますので、本日は確認の意味で改めて簡単に説明させていただきます。

退去強制手続の対象となるのは、在留期限が到来したにもかかわらず、我が国を出国することなく、また、在留期間更新等の許可も受けることなく、そのまま不法に留まっている不法残留者や、有効な旅券を持たずに偽変造旅券を行使するなどして、入国した不法入国者といった入管法違反者、あるいは一定の罪を犯した犯罪者などです。資料の上のほう、オレンジ色といいますか、黄色の点線の上のほう、狭い意味での退去強制手続、点線の下の方が、出国命令制度の流れについて、

記載しております。

資料の3ページ、不法残留者数の推移を御覧ください。不法に在留する外国人がどのくらいいるか、統計で見てみたいと思います。ここでは、法違反者の多数を占め、電算統計上、比較的正確な数値が出る不法残留者の推移について説明いたします。

不法残留者数は、平成5年5月に29万8,646人と、過去最高を記録しておりましたが、その後は漸減傾向にあるものの、大幅な減少には至らずに推移しておりました。

平成15年末の犯罪対策閣僚会議、犯罪に強い社会の実現のための行動計画におきまして、不法滞在者を5年間で半減させるという方針が決定され、これに基づきまして、各種の政策を講じまして、5年間で目標をほぼ達成いたしました。

その後も不法滞在者対策を継続した結果、本年1月1日現在では5万9,061人までに減少させることができました。平成5年と比べますと、約24万人、80%の大幅な減少となっております。

次の4ページに不法滞在者対策をごく大きくくりで記載しておりますが、水際対策の代表格が、平成19年に導入された個人識別情報、バイオメトリクスを活用した入国審査です。

入国管理局におきましては、入管法違反の外国人を退去強制する際には、従前から指紋を採取しておりました。個人識別情報を活用した入国審査の導入が検討されていた当時、毎年およそ5万人前後の退去強制手続をとっていたわけですが、その際に取得した指紋情報を過去の退去強制時に取得した指紋情報と照合して見ますと、実に約13%が過去にも退去強制歴がある、いわゆるリピーターでありました。これは上陸拒否期間中であるにもかかわらず、偽変造旅券を行使したり、他人名義の旅券を行使したり、本国で改名した上で、別名の真正旅券を入手して、これで入国したりと、様々な手口がありましたけれども、個人識別情報を活用した入国審査により、これらを確実に発見することができるようになるとともに、抑止効果によって、そもそも不法滞在しようとする者が我が国への入国を諦めた面もあるのではないかと考えております。

現に我が国にいる不法滞在者を減少させるためには、警察等関係機関と連携して、摘発を強化してまいりました。それぞれの担当地域の警察等との連携を密にするため、摘発方面隊を創設して、摘発体制を強化したり、刑事訴訟法の特例である入管法第65条の規定を活用して、警察の組織力を生かして、入管法違反者を検挙した上で、他の犯罪の疑いのない者は入国管理局が引き渡しを受けるなど、効率的、効果的な方策を講じてきました。

4ページの下の方には、不法滞在者対策の課題を簡単に記載しております。不法滞在者の絶対数が減少したこと、これまでの積極的な摘発に対して、不法滞在者側も対策を講じていることなどから、摘発1件当たりの被摘発者数は減少しており、多数の不法滞在者が、アパートの1室に居住したり、繁華街の店舗に多数の不法滞在者が稼働するような形態が少なくなってきております。こうした小口・分散化傾向によって、不法滞在者の摘発は次第に困難となってきました。

他方、これまでの不法滞在者対策によって不法滞在が割に合わなくなった面もあるのでしょうか、我が国への不正に入国在留を図ろうとする者が、不法残留等の手段をとらずに、不正に正規の在留資格を得て、偽装滞在しようとする例が顕著となってきました。

資料の5ページを御覧ください。偽装滞在者の実数というのは、まさに偽装しているわけですので、把握することは困難でございます。ここでは、当局が違反事件として取り扱った中で、不法残留など従来型の違反形態と偽装滞在につながるような違反形態の推移の変化を比較しております。

左側の赤い棒グラフが不法入国，不法上陸，不法残留といった従来型の違反形態の事件数の推移です。右側の黄色い棒グラフの1段目は，本来は就労できない在留資格を許可されながら，実際には就労していたり，認められた活動とは異なる就労活動をしているような資格外活動事件の推移でございませぬ。

2段目の偽変造文書を行使するというのも偽装滞在によく見られる形態です。

3段目は，まさに在留活動目的を偽るなどして，在留資格に係る許可を受け，その在留資格が取り消されたことによって，退去強制の対象となったものです。絶対数としては，依然として従来型の違反形態のほうが多いものの，これらは減少傾向にあり，偽装滞在につながる違反形態は増加あるいは減少幅が小さいという傾向にあります。

6ページを御覧ください。偽装滞在者でございませぬけれども，偽装滞在者とは法令上の定義があるわけではありませぬが，不正な手段によって入国・在留目的を偽るなどして，正規の在留資格に係る許可を受け，表見上は正規在留者として在留しているものの，その実体が違うものです。

1つ目に例示しておりますのは，偽装就労の例です。設計など，技術の在留資格に該当する活動を行うように装って許可を受け，実際には知識，技術を必要としない技術の該当性がない活動を行っているような例です。

偽装の中でも，従来から見られたのは技術に該当するような仕事のある会社で受け入れて，実際には別の会社で技術に該当しない単純労働等に従事するというものですが，近年では同じ会社の中で，入管への申請の活動内容と実際の活動内容が異なるというような例も散見されてきており，違反の発見はより困難となってきております。

2つ目は，偽装留学の例です。大学，専門学校等に入学するとして，留学の在留資格の許可を受け，実際には学校に通わずに働いているような例です。きちんと学校に通って勉強している学生が，入管で資格外活動の許可を受け，許可された時間の範囲内でアルバイトをするような場合には，これには該当しませぬ。かつては，学校に全く通わずに，もっぱら稼働するといった単純な事案が圧倒的に多かったのですが，最近では学校に標準的に通いつつ，禁止されている風俗関連業者で稼働したり，許可された時間をはるかに超えて稼働するといった形態も発生しております。

3つ目は，報道等で耳にされることもあると思ひます。偽装結婚です。典型的なのが，外国人と日本人双方に婚姻の意思がないのに金銭の見返りを受けて，法的には婚姻し，日本人の配偶者等の在留資格を許可されると，合理的な理由もなく同居せずに稼働し，もともと婚姻の意思がないわけですから，お互いの生活状況も知らないというようなケースです。

4つ目には，偽装日系人の例を記載しております。日系人は，日本人の配偶者等や定住者の在留資格で活動制限なく就労できるため，実際には日系人ではない者が，身分関係に係る書類を偽造したり，本物の日系人に成り代わって，成りすましていくという例が見受けられます。ここでは典型的な4つの例を挙げました。

資料の7ページを御覧ください。不法残留者と偽装滞在者の取締方法を比較しております。従来，入管法違反者に対する違反調査は，不法入国者や不法残留者を主な対象としておりましたことから，当該違反者に旅券の提示を求め，または身分事項を聴取することで，旅券，上陸許可証印，在留許可の有無，当局が保有するデータ等から違反事実が比較的容易に判明しており，これらを証拠として違反事実を証明することが可能でした。つまり，入管法違反者の居場所を発見するには相当苦勞しますけれども，ここにいるという情報を得て，内偵調査などによって，その存在が確認でき，当

該人物が誰なのかという人定の確定ができれば、違反しているか否かの調査は、比較的容易にできていたということが言えます。

一方で、偽装滞在者の違反調査は、まず、これらの者が表見上、あくまでも正規在留者であり、就労資格や身分関係の在留資格など、就労可能な在留資格をもって在留していることから、一般市民の皆さんからの通報など、違反の端緒が得にくいという特徴がございます。何らかの事前情報が得られる場合でも、本人確認と旅券、当局保管記録の確認などで、違反事実が判明する不法入国者や不法残留者と同じような調査では、偽装であるということができません。

許可されている在留資格で認められている活動、その許可を受ける際の申請で行うとされていた活動が現に行われているかというような調査も必要ですし、現に有する在留資格で、認められていない就労活動を行っている場合でも、それをどの程度、どのくらいの期間行っているかなど、長期間にわたる当該外国人の行動確認が必要となる場合も珍しくありません。

また、当該外国人が当局に提出した諸資料の真偽、受入れ機関の活動実態などの調査も必要となる結果、調査が長期間に及ぶケースや十分に事案の解明につながらないケースもございます。先ほど御説明した、偽装結婚による日本人の配偶者等や永住者の配偶者等などの在留資格を得ているものにつきましては、留学や就労資格のような活動目的の在留資格のものは、本来活動以外の就労を行っていた場合に資格外活動容疑で退去強制手続に着手できるのに対し、身分関係に基づく在留資格の場合、在留活動に制限がないことから、資格外活動による退去強制手続の対象とはなりません。これらは虚偽申請などによって在留資格を取り消された場合や、在留諸申請の不許可処分後に不法残留した場合などに退去強制手続に着手できるということになっております。

資料の8ページを御覧ください。入管法の条文を並べておりまして、細かくて恐縮でございますけれども、入国警備官が偽装滞在者の調査にどう関わるか、関われるかと考えますと、調査権限が必要となります。

1つ目の青いくくりが退去強制手続に係る違反調査の権限規定です。偽装滞在者の調査において、先ほど申し上げましたように退去強制事由に該当する可能性があるものは、この権限に基づいて、入国警備官が調査を行うこととなります。

2つ目のオレンジでくくった19条の19が、一昨年の新しい在留管理制度の導入に併せて新設された中長期在留者の届出事項に関する事実の調査に関する権限規定です。

届出事項を始めとした中長期在留者の情報を正確に把握しておくことは、入管行政全般にとって必要であることから、入国審査官、入国警備官の双方に権限が与えられております。

次のページ、9ページを御覧ください。59条の2は、在留資格認定証明書、在留期間更新等の在留諸申請、在留資格の取消し等に関する事実の調査権限の規定です。

これらは、入国審査官の行う業務に関するものですので、調査を行うのも入国審査官とされております。先ほど偽装滞在者の例への対処について御説明したとおり、偽装滞在者に対する処分は退去強制のほか、在留資格の取消し等も極めて重要であり、退去強制のための違反調査だけでは対応できない面がございます。この点、新設された入管法第19条の19に基づく中長期在留者の届出事項に関する事実の調査は非常に有効であって、これを活用した調査を進めていきたいと考えております。

また、在留資格の取消しや、在留諸申請に関する調査である入管法第59条の2については、入国警備官に権限がありませんので、当面はこの点の調査については、入国警備官の調査と入国審査

官の調査が継ぎ目なくスムーズに連携できるように協同による調査体制などを進めていく必要があると考えております。

資料の最後、10ページに入国警備官の業務、特に調査業務に関する今後の課題と取組の主なものを記載しております。1つ目は、訪日外国人が1,000万人を超え、今後、オリンピック・パラリンピック東京大会に向けて、2,000万人の高みを目指していく中で、観光客など、我が国に訪れる外国人の大半は歓迎すべき方々ですので、これが増加することは、当局としても歓迎でありますし、これに貢献していくという立場でございますが、一方で、入国者数が増加すれば、厳格な審査を実施したとしても、一定程度の不法残留者等はやはり発生するのであると考えております。これにつきましては、先ほど来の説明では、言わば従来型の不法残留者を中心とした入管法違反者への対応ということになりますが、これまで政府を挙げて取り組んでまいりまして、約30万人の不法残留者を6万人を切るまでに減少させたのですから、これを再び増加させるわけにはまいりません。不法残留者数が減少したことに安心せず、今後の入国者増を見据えて、相応の体制を維持しつつ、厳正な対応を引き続き行ってまいりたいと考えております。

2つ目は、本日の論点でありました偽装滞在者対策でございます。御説明しましたとおり、偽装滞在者対策は入国管理局にとって重要な課題の一つとなっておりますので、入国警備官のこれまで培った調査能力、調査体制を生かして、従来の違反調査という枠にとらわれることなく、広く我が国に不正に入国在留を図ろうとする者への対処として、取り組んでいく必要があると考えております。

偽装滞在事案は、正規滞在者を装っているため、警備部門と審査部門等が協同して、その実態解明に努め、在留期間更新許可申請や在留資格変更許可申請での不許可処分、在留資格取消制度の積極的な活用を推進していく必要があります。

しかしながら、退去強制のための違反者調査権限のみでは、入国警備官の活動範囲に限界があるところ、現状におきましては、新設された入管法第19条の19に基づく中長期在留者の届出事項に関する事実の調査を積極的に活用した調査を進めていきたいと考えております。

また、将来的には在留資格の取消しや在留諸申請に関する調査である、入管法第59条の2の規定に、入国警備官を含めることも検討課題となるのではないかと考えております。

さらに3つ目に記載しておりますのは、治安・テロ対策としておりますが、水際対策でございます。水際対策といいますと、始めに不法滞在者対策として触れました、厳格な入国審査が主たる対策であります。入国警備官が行っている活動として、海港・沿岸におけるパトロール活動、主要空港における直行通過区域内での巡回・監視活動などがあります。これらについても引き続き強化を図り、オリンピック・パラリンピック東京大会を見据え、治安・テロ対策に万全を期してまいりたいと考えております。

以上でございます。

○木村座長 どうもありがとうございました。

それでは、引き続きまして、丸山審判課長からお話を伺いますが、異議申出の裁決に関するサンプル調査の結果等についての説明であります。よろしく申し上げます。

○丸山審判課長 審判課長の丸山です。よろしくお願ひいたします。

本日説明いたします内容は、昨年12月のこの会合におきまして、在留特別許可の運用でありますとか、概要を御説明した際に、この在留特別許可の運用をもう少し具体的数値等を示して、もう

少しイメージが湧くように説明していただきたいという宿題を頂いておりましたので、それに対する説明でございます。

今回御説明いたします、異議申出の裁決と申しますのは、先ほどの警備課長の説明資料の2ページでもう一度御確認いただきたいのですが、退去強制手続の流れの中で、上の段の真ん中あたり、法務大臣の裁決というのがございます。要はいろいろな退去強制事由に該当して手続が進むわけですが、その中で、例えば違反の事実自体を争う、あるいは違反の事実は争わないけれども、これこれという理由で日本に残りたいという方たちが、法務大臣に対して異議の申出を行いまして、法務大臣がそれに対する最終判断を行う場面でございます。

それでは、資料をおめくりいただきますと、在留特別許可数の推移等というのがございます。これは昨年もお配りしたのですが、25年の統計を追加しております。過去5年間を見ていただきますと、最終的に異議申出を行った案件で、理由があるかないかの裁決をいたしまして、在留特別許可は5年間で2万6,000件行っております。異議申出の裁決数に対する在留特別許可の比率は大体75%ぐらいでございます。

次にこの具体的内容ですが、通常、細かい統計をとっておりませんでしたので、御要望にお応えするために、今年の1月と2月の2か月間について、法務大臣の委任を受けて、地方入国管理局長が行っております裁決の事案について、本省に報告を求めました分析結果を御紹介いたします。

それでは、資料4ページを御覧ください。今回、調査対象は548件でございます。そのうち、在留特別許可を行ったものが382件で69.7%ということで、過去5年の比率よりは若干低いのですが、昨年の平均よりは若干高くなっております。

続きまして、5ページ、6ページに年齢別がございます。5ページの資料は、調査対象となった548件の年代別の分類でございます。

次の6ページでございますが、上段が在留特別許可になった人たちの年齢の分布、下の段が退去強制令書が発付された人たちの年齢の分布でございます。ここで大まかに言えますことは、子どもさん、10歳未満のもの、あるいは10代につきましては、かなり高い比率で在留特別許可がなされていることでございます。これは日本で生まれた子どもさんとか、そういった方々に相当程度配慮してきている結果だと思えます。他方、20代になりますと、全体の中では在留特別許可を受けた方の比率がちょっと低くなっている。これは我が国に住んでいる家族関係を有する人の比率が低いのかなと想像しております。

続きまして、7ページ、8ページは性別でございますが、特段特記事項はございませんので、次に9ページの退去強制事由別というのを御覧いただきたいと思えます。まず、9ページのほうは548件のサンプルの全てについて、どのような退去強制事由で手続をとったかということでございます。先ほど警備課長から従来型と御説明のありました不法残留とか不法入国、不法上陸が主流でございますが、その他としましては、刑罰法令違反、薬物違反でありますとか、あるいは1年を超える実刑判決を受けたような人たち。最近のものとしては、不法就労の助長とか、そういったものが増えておりますし、その他の中には、記号で書いており、分かりにくいかと思えますが、在留カード等の偽変造でございますとか、偽変造文書の行使などが入ってまいります。

では10ページを御覧ください。こちらのほうは、上段のほうは、在留特別許可を受けた人たちの違反事由、下段が退去強制令書が発付された人たちの違反事由でございます。

全体の比率に対応しておりますので、それほど大きな差異はございませんが、あえて若干特徴を

申し上げますと、不法残留で在留特別許可を受けている方は、75%ぐらいでございますが、不法入国、不法上陸というのは55%程度ということで、少し低くなっております。これは別途お配りしておりますが、在留特別許可に係るガイドラインの中で、不法入国につきましては、やはり偽変造の文書を使う、あるいは他人名義の旅券等を行使しているということで、最終判断する際の消極要素と明示しておりますので、そういった形でこういった差が出てきているものと考えております。

続きまして、11ページでございますが、在留特別許可の内容でございます。在留資格別でございますが、やはり御覧いただけますように、日本人の配偶者等と定住者、これは日系人でございますとか、日系人の家族などが入ってまいります。あと永住者の配偶者等、いわゆる身分関係の資格等で許可を受けている方が89%を占めております。これも在留特別許可に係るガイドラインにありますとおり、日本人あるいは特別永住者との婚姻関係でありますとか、そういう方たちの扶養を受けている子どもなどについて、積極要素と見ている反映かと思えます。

続きまして、資料12ページでございます。在留特別許可をした案件について、ではどういった要素を特に考慮して許可になっているかというのを分析したものでございます。これにつきましては、別途お配りしております在留特別許可に係るガイドラインのほうで、積極要素ということで書いているものと対比する形で作っておりますが、多い順番で並べております。多いものとしては、自ら違反事実を入管に申告した人、次いで、日本人又は特別永住者と婚姻している人、日本に長く住んでいるということを重視した人、あるいは、日本人又は特別永住者の子というような順番になっております。

最後に、その他の特別事情で36というところがございまして、この代表例としましては、例えば就労目的の資格をもっている方が、若干手続を失念して、こちらの退去強制手続に乗る場合がございます。そういった方について、許可になれば、従前どおりの就労活動が続けられるというような場合については、こちらの「その他、特別の事情があり」ということで、許可にしております。

13ページは、逆に退去強制令書が発付された人たちの消極要素について見たものでございます。こちらは先ほどと比べますと、かなりばらけておりますけれども、過去に退去強制歴がある、要は違反を繰り返しているであるとか、不法入国、あるいは入管行政の根幹にかかわる違反ということで、これが右側のほうの上から2番目に書いておりますが、不法就労を助長する行為であるとか、不法滞在、あるいは偽装滞在を助長、在留カードの偽変造等に関する違反などがございます。

これらのほかにその他の刑罰法令違反とか、在留資格の偽装というものが並んでおります。

ここで、最後の「その他在留状況に問題」という中の具体例としましては、例えば、今回の違反ではなくて、前回の入国の際に、不法に日本から出国している事実が確認されているようなものがございます。

次に14ページ以降でございますが、裁決結果の主なものを取り上げております。日本人又は特別永住者の子として、地位がある方については、御覧のとおり、56人中53人が在留特別許可になっております。この日本人の子どもでも、退去になる例があるのは、日本生まれの方といいますよりは、外国に移民された方の子どもさんがいわゆる日系二世として、日本へある意味出稼ぎ等で来られて、そこで重大な犯罪を犯したというような場合について、日本人の子どもであっても、退去強制の対象にしているためです。

続きまして、15ページは日本人又は特別永住者との婚姻ということで、こちらは、90%近い比率で許可されているところでございます。日本人又は特別永住者との婚姻というのは、積極要素

の中でもかなり重要な要素と見ておりますが、やはり本人の素行とか、過去の在留状況に問題がある場合は許可にしていけない場合があるということでございます。

続いて16ページの、日本人又は特別永住者の実子を扶養している場合、これは親子関係の重視という観点から、大半の場合が許可になっているところでございます。

それに比べますと、17ページ、18ページは、別表2と申しまして、永住者あるいは定住者などと婚姻している方、あるいはその人たちの実子を扶養している方は、日本人あるいは特別永住者の場合と比べると、日本との結びつきが若干弱いということで、許可になる比率が若干低くなっているというところでございます。

簡単ではございますが、以上により12月のときの宿題に対する御説明とさせていただ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。

以上、偽装滞在者対策の現状と異議申出の裁決に関するサンプル調査の結果をそれぞれ、山下警備課長、丸山審判課長から説明していただきました。この件につきまして、何か御質問、御意見がございましたら、お願いしたいと思っております。

どうぞ、野口委員。

○野口委員 詳細な御説明をありがとうございました。後半のほうの「退去強制手続等の在り方について」という資料で2点ほどお伺いをさせていただきたいと思うのですが、まず1点目は、2ページにある、ちょっと数字で出てきて、私は驚いたのですけれども、在留特別許可数の推移の在特の割合が退令の発付数と比べて非常に多いという印象を受けます。70%、60%後半から、場合によっては80%、これを当局としてはどう御覧になられているのかということと、もう一点は、先ほど御説明の途中に在特ガイドラインの積極要素のお話があって、資料の12ページになると思いますが、この一番考慮された要素の中で、出頭申告というのがあると。在特ガイドラインを見ると、確かにその他の積極要素の(1)というところに、自ら出頭したらということが書かれているのですけれども、これはちょっと意地悪な視点で見ると、在特を求めて出頭したので、先ほどの在特が多いという数と単純に照らし合わせると、そのような方が結構出頭されているのかしらという推測も成り立つのかなというところがちょっとよく分からないところでありまして、もしお許しをいただければと思います。

○木村座長 では、今の2つの質問、よろしく申し上げます。

○丸山審判課長 第1点目の在特の数が多いのではないかと御質問ですが、ちょっとこの資料の作りが、異議申出に対する裁決をメインに作ったので、こう見えるのですが、実は違反審査と口頭審理の受理数の差が、21年ですと約2万7,000件ございますし、昨年でも7,000件ぐらいあるのですが、大体争わずにもう帰りますという方は、この口頭審理まで行っていないので、実際に退去強制あるいは出国命令という簡易な手続で出国する方の数というのは、ここに出ている退去強制令書発付数よりはもっと多いということが1点ございます。

ですので、これは最後まで争った方に対しての在留特別許可の比率になりますので、違反審査の受理数から比べると、率がもう少し変わってくる所でございます。

2点目の出頭申告の話でございますが、このガイドラインは18年の7月に作成して、実は21年の7月に改訂しております。この出頭申告したことを、その他の要素として積極要素で見ますと

いうのは、21年の7月の改訂から入れているところでございます。といいますのが、実はその時、21年の国会で、新しい在留管理制度の法改正が行われました。それによりまして、従来不法滞在者であっても、市町村への外国人登録が可能だったわけですが、新しい在留管理制度では、不法滞在者の人については、そういったカードが出ないということで、附帯決議あるいは附則等におきましても、そうした人たちの出頭を促して、本邦に在留できるかできないかを入管のほうで決めて、そういった不法滞在の人を減らしていきましようというようなことがございましたので、自主的な出頭を促すという意味で、こういった積極要素を加えているところでございます。

そういったことで、ある程度、外国語等でもお知らせしておりますので、ガイドライン等を見て、何とか自分は当てはまるのではないかといい人たちには出てきてもらいましようということで、やってきたということでございます。

○野口委員 ありがとうございます。もしデータがあれば、この21年の法改正で入ったという積極要素の(1)ができてから、自主的に申告された方が増えた、どのくらい増えているのかとかというデータを、今日でなくても構わないのでありますが、教えていただければ。

○木村座長 21年以前の数ですね。それで、これができたことによって不自然に増えていないとか、そういうことですね。

○丸山審判課長 調べてみますが、ただ、以前のほうが、違反者自体が多かったことがございます。

○野口委員 ありがとうございます。

○木村座長 よろしくお願ひします。

他にございませんか。では、どうぞノレーン委員。

○ノレーン委員 まずは山下警備課長と丸山審判課長、プレゼンテーションありがとうございます。我々の議論をする上で重要な情報だったと思います。

以前も何度か申し上げたかもしれませんが、不法残留者数を1993年の約30万人から、80%減らして、今の約6万人に減らしたということは、国際的に見ても、非常にユニークな法務省の成果だったのではないかと思います。

そうすると、次の問題は、ではこの少なくなった数をどのようにすれば、さらに少なくすることができるかということですが、例えば答えとしては、入国警備官の数をとても多く増やすことという選択肢があるのかもしれないですが、これまでの政策の結果、これだけ不法残留者の数を減らせたということは、政府に対して、これ以上の予算を要求するのは難しいのではないかと思います。

資料の10ページにありますように、入国警備官の権限の範囲を広げるという方法もあるのかもしれませんが、これについては、私としては明確な意見を持っておりません。また、罰則を強化するという方法もあるかもしれませんが、いずれにしても、この数をこれから更に劇的に減らすというのは、なかなか難しいのではないかと思います。

また、山下警備課長がおっしゃっていたように、今後、5、6年の間に、訪日外国人の数を大幅に増やすことを考えると、観光客を大幅に増やすことと同時に、不法滞在者を増やさないということは、難しいことなのではないかと思います。

現時点で明確な私としての提案はありませんが、まず、御説明いただきありがとうございます。それから、今後の課題と取組のところにあるように、今後、考えなければいけないことについて、幾つか御紹介していただき、ありがとうございました。

○木村座長 今のを質問ととると、答えるのは大変でしょうけれども、いつか新聞に審査官を大幅に

増やすと出ていましたね。あれは法務省から出たニュースですか。それとも、勝手に書かれたニュースなのか、私は増えないと思っていたので。その辺、何かありましたら。

○菊池総務課長 総務課長の菊池でございます。訪日外国人が昨年1,000万人を初めて超えて、今後、オリンピックが開催される2020年に向けて、2,000万人の高みを目指しましょうと、倍にしましょうという話の中で、では2,000万人に、倍になったときに、余りお待たせすることなく入国審査をスムーズに実施しようと考えたときには、どうしてもやっぱり人が足りないということで、審査官の増員ということについては、計画的な増員を図る必要があるということで、これは再興戦略でありますとか、あるいは観光立国実現のためのアクションプログラムの中でも規定されていることでございますので、増員を図っていくこととしております。

具体的に申し上げますと、来年度の概算要求の中で、300人の、要求ベースでございますけれども、要求をしております。また、これも既に公表しているところでございますけれども、今後5年間で800人から1,100人程度の増員、これはこれからの入国者数の推移等を見ながら、当然、調整をしていかなければならない数字ではございますけれども、つかみの話として、今後800人から1,100人程度の増員は計画的に行っていく必要があるのではないのかなと考えているところでございます。

○木村座長 かなり希望があるということのようですね。それは審査官だけですよ。ノレーン委員の御意見との関連で、最初の山下課長がお使いになった資料の一番最後に、微妙な書き方だなと思ったのは、入国者の増加への対応として、2行目です。不法残留者数が再び増加に転ずることのない、つまり、これ以上、どんどん減らしていくぞというメッセージではないのですね。増やさないようにしようという非常に微妙な表現になっているので、実は私、面白いなと思って見ていたのですけれども。

どうぞ。

○早川委員 先ほどの野口委員の質問ですけれども、私もこれは誤解が出やすい数字だなと思いました。違反審査受理数の話は退去強制事由該当性の話なので、審査官レベルで判定する話で、そして、在特は法務大臣ですので、やっぱり基準が違うのでそれはやむを得ないところだろうと思う。ただ、それで違反審査受理数との対比で考えると、そもそも違反審査受理数自体が例えば平成21年、22年は3万とか、2万に対して、平成24年、平成25年あたりは減ってきていると、1万とか。これは要するに不法在留者数自体が減っているのと、ある意味で並行しているだろうと思うのですけれども、これに対して、実態として、先ほどお話しになったように、違反審査数と在特との比率というのを見るのが実態と思うのですけれども、その場合だと、平成22年は大体4分の1ぐらいで、それから、平成25年も4分の1ぐらいなのですが、平成23年と24年が、およそ3分の1ぐらい在特が認められているように見えるのですが、これは何か理由はあるのでしょうか。

○木村座長 いかがでしょうか。確かにプロポーシオンを見るとそうですね。2万5,000人に対して6,000人だった。

○丸山審判課長 在留特別許可に係るガイドラインは21年の7月以降、変えていませんので、当方のやり方が変わったわけではなくて、あくまで異議申出をした人たちの持たれている積極要素、消極要素の審査をした結果としか言えなくて申し訳ないのですが。

○早川委員 分かりました。

○木村座長 確かにこの数字は面白いと言ったら不適切かもしれませんが、24年と25年に大きな

ギャップがありますね。

○早川委員 これがどういう傾向になるのかというのは。

○木村座長 そうですね。その辺の予想はつきませんか。

○早川委員 今年はどうかというか。

○丸山審判課長 今年はまだ1月、2月の部分しか細かい集計をやっておりませんので、余り変わらないのかなど。ただ、一つ言えますのは、新しい制度が始まったことが影響しているかどうか分からないのですが、以前は、日本で長期間、家族皆さんオーバーステイみたいな例が結構あったのですが、最近はそのような事例が減ってきたような印象を持っております。

○早川委員 出終わったということですかね。

○丸山審判課長 恐らく許可になりそうな人は皆さん、来られたのではないのかなという気はしてはいるのですが。

○早川委員 分かりました。その解釈ですね、確かに。

○木村座長 ありがとうございます。他にございますか。

どうぞ、安富委員。

○安富委員 数の問題なのですけれども、在特の異議申出が認められずに再度別の理由で申し出るという人もあり得ますよね。同一人が複数回出してくるという数では載せていないという理解でいいですか。

○丸山審判課長 今、恐らく安富委員が言われているのは、一度法務大臣なり、地方入国管理局長が退去強制令書を発付した後に、本来であれば、すぐに本国に帰っていただくのが原則なのですが、いろいろな理由を申し出て、送還に応じなくて、事情変更が生じたから、日本に残してほしいと申し出ることかと思いますが、そのような案件はこの統計には含まれておりません。

○安富委員 これは載っていないのですか。

○丸山審判課長 はい。そのあたりは法律に明記されている手続ではないものですから、統計をとっておりません。

○安富委員 分かりました。

○丸山審判課長 今、安富委員がおっしゃった例も、数は少ないけれども、ございます。例えば、退去強制令書が発付された後に、日本人との間に子どもさんが生まれて、その人が一緒に育てていきたいというような場合に、処分を見直すということが例外的にございますけれども、そういう統計はとっていないものですから。

○安富委員 そういう同一人による重複的な申請みたいなものとかというのは、ここには入っていないということでもいいわけですね。

○丸山審判課長 はい。

○安富委員 何度も同じ理由で在特申請するというような人もいるように聞いたりもしているものですから、もしそれをこの中の数字で入れているとすれば、やや違った状況になるのではないかと懸念されたものですから、確認をさせていただきました。

○木村座長 ありがとうございます。

他にございませんか。よろしゅうございますか。

それでは、ないようでありますので、以上とさせていただきますと存じます。

まだ多少時間が残っておりますが、何か御発言ございますか。よろしゅうございますか。

どうぞ、吉村委員。

○吉村委員 今日には様々なデータなども準備して説明していただき、ありがとうございました。この間の政策懇談会での議論や視察において、入管の実務に当たっていらっしゃる現場の方のお話や御報告を伺い、そしてまた実際に入管関連の実務現場などを視察で拝見して、本当に現場の方たちは非常に苦勞していらっしゃるのことが分かります。そしてまた、これからどのような形で、その数値が大きくなるのかということを考えてときには、やはり日本の国際化、若しくは日本が外国人をより多く受け入れるのだということ、特に観光面で来日外国人観光客の人数の増加が、目標としても実際の予測としても非常に大きな数字として挙げられているのが現状です。出入国に関連した様々な違法行為についても既に御報告もいただいたとおりです。ただそうした中においても、やはり現場の方たちが苦勞していらっしゃる事の中には、やはり理念ということも含まれるのだと思います。それは恐らく本日山脇先生も御紹介くださったような、例えば様々な方たちが外国からいらっしゃるというのは、どういう法的身分であろうとも、多文化、そして多国籍、そして多宗教、多民族というような背景・性格を有して、来日している。そうした点を考えると、どういうふうにおもてなしではないですけれども受け入れるのか。そして当然、「不法」滞在・「違法」就労若しくは様々な犯罪を犯してしまった外国人犯罪者の人たちであっても、そうした多国籍・多民族・多宗教・多文化といったことを配慮することが当然になってきています。それこそ日本の法務省の下でも、例えば日本の刑務所などでも外国人犯罪者が増えてきていて、多様な宗教や言語・文化の側面も非常に考慮されていると伺っています。

そして、入管については様々な市民団体から、では何でチャーター機で帰すのかとか、取締りや強制送還をしようとした人が亡くなったとか、実際にそういう事例がどうしてもクローズアップされかねないということもあると思います。ですから、実際の現場で、どのように多文化、若しくは多宗教に対する配慮が細やかになされているのか、といった点などもきちんと広報すべきだと思います。視察で収容施設に伺った際には、セクシュアルマイノリティの人に対する配慮なども十分にしているといった点や、様々な文化・宗教も含めてそれぞれの方の多様性や人権保護といった面に配慮して、現場で具体的にどういう研修やトレーニングをして、どういう議論を現場でしているか、といったことも対外的に広報していく必要もあるのではないかと思います。

ですから、具体的な現場の方たちの苦勞の実態や、そして現場で何か事件が起こってしまった場合などには、そうしたことが起こったことに対してこういう取組をしていますといったことも含めて、具体的に対外的に示して広報していくことが大切だと思います。そうしたことによって、現場の方たちの苦勞や、こういうことが起きてしまった、では、この後、こういうふう現場ではやっているのだという真摯な姿勢を示すことで、そうしたことに対しても理解が深まるのではないかと思います。

○木村座長 ありがとうございました。そのとおりだと思いますが、根岸室長、何かありますか。

○根岸企画室長 我々としても、現場の苦勞というものについては、機会を捉えて、訴えていかなければいけないと思っておりますし、そういうことを日常的にやっていくことによって、今、委員がおっしゃったように何か事件が起きたときに、実はこういうのをやっているのですとか、言い訳的に聞こえるよりも、日頃から御理解をいただくような努力はしていきたいと思っておりますし、今までもやっているつもりではあるのですけれども、そういうつもりで、思い切っているいろいろなところを公開して、取材をしてもらったら、一部分しか使われないとか、やっぱりそういうことが多くて、

結構悲しい思いもするのですが、そこは悲しさにめげずにこれからも努力していきたいと思っております。

○木村座長 広報のことは本当に難しいと思います。私も独立行政法人にいて、評価を受けて、11年間やってきたのですが、幾ら一生懸命やっても絶対にB以上行かないのですよね。それで、むしろ評価委員のほうが気の毒になっているのですが、やはりだめで、ある時、うちの職員が一人が変なことを言い出して、新聞の広告を出したらどうでしょうと言いつたのです。新聞の広告って高いだろうと言ったら、たまたま読売新聞の偉い方が我々の運営委員にいらして、その方が載せてもいいよとおっしゃっているというので、どこへ載せたかというので、あの「コボちゃん」という漫画の下、あそこに大学評価の結果がまとまりましたと、それだけ。物すごいアクセス数になって、その年はAを頂いたのですが、何かそういうことを、奇抜なことをやらないと、地味な仕事の広報って、みんな聞いてくれないのですよね。その辺がやっぱり法務省も同じではないかなと思います。

4 今後の予定等について

○木村座長 それでは、本日は以上とさせていただきます、根岸室長、今後の予定について、よろしく願いいたします。

○根岸企画室長 次回の会合は第14回ですが、この懇談会の報告書の素案について御議論いただく予定としております。次回は10月24日、いつもより10分早くてちょっと中途半端な時間で恐縮ですが、9時50分からということにしておりますので、よろしく願いいたします。

場所は隣の高等検察庁の会議室を使いますが、いつもどおりこの法務省側から入っていただいて、係の者が御案内をするという形にさせていただきますので、よろしく願いいたします。

それから、前回の御議論の中で、ちょっと議論の時間が足りないのではないかということで、改めて委員の皆さんに御都合をお聞きしておったところですが、皆さんの予定がそろいまして、もともと予定しておりました10月と11月の間、11月14日にもう一回プラスして開催したいと考えております。御案内については、また別途お送りさせていただきます。よろしく願いいたします。

それから、その日程調整に当たって、12月に更に、その12月12日の回の後に、まとまらなかった場合に備えまして、予備日ということで調整させていただいておりますが、まだちょっと場所の確保がうまくいかないものですから、改めてそこについては御連絡をさせていただきたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

今度御議論いただきます報告書の素案については、なるべく早目にお送りをして、御意見を頂きたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

事務局からは以上です。

5 閉会

○木村座長 報告書がうまくまとめられるかどうか、非常に心配しておりますが、そのためにはなるべく早目に委員の皆様方に見ていただくという必要があるかと思っておりますので、事務局、かなり大変だと思いますが、ひとつよろしく願いいたしたいと存じます。

それでは、今日は以上とさせていただきます。どうもありがとうございました。

—了—