

平成31年2月27日

出入国在留管理基本計画に関する意見

市川正司

第1 「我が国経済社会に活力をもたらす外国人の円滑な受入れ」について

- 1 第197回国会で成立した改正法案によって設けられた「特定技能」の在留資格については、今後の運用において以下の点に留意し、また、定期的な見直しを行っていくべきことを基本計画に盛り込むべきと考えます。
 - (1) 送出し国において高額な保証金や手数料を取るような悪質なブローカーを排除することを内容とする、実効性ある二国間協定の締結などの仕組みの構築
 - (2) 職場移転の自由を実質的に保障するために、ハローワークなどでの外国人労働者、受入れ機関双方への情報提供
 - (3) 日本人と同等以上の賃金を保障するための客観的かつ明確な基準の設定とその運用
 - (4) 外国人労働者の職場でのトラブル、権利侵害等を予防し、生じた事案についてはこれを救済するための実効的な仕組みの構築
- 2 特定技能1号の在留資格について、家族の帯同が認められていない点については、これらの者の年齢や生活の実情、同じく家族の帯同が認められていない技能実習の在留資格から特定技能1号の在留資格に移行する者の数などの実情などを踏まえて、家族帯同の可否を再検討するべきことを基本計画に盛り込むべきと考えます。
- 3 適切な第三者機関などによって、各分野での受入れの可否、人数などの検証、制度の運用の問題点の検証などを定期的に行うことを基本計画に盛り込むべきと考えます。

第2 「少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについての国民的議論の活性化」について

日本社会の少子高齢化、生産年齢人口の減少が日本社会の安定した持続可能性を危うくする要素となっていることは、各種のデータによって明らかと考えます。外国人の受入れの拡大は、その有力な解決策の一つと考えられます。

また、現時点でも、日系2世3世の定住者等での受入れや専門的技術的分野の受入れに伴い、中長期の在留資格を有する者は2015年時点で約201万人にのぼり、帰化した方や日本国籍と外国籍の親から生まれた日本人などを含めると、外国にルーツを持つ人は同年時点でも247万人にのぼり、現在の増加ペースでも2040年には約726万人になるとの推計

もあります¹。

このような少子高齢化社会の到来を受け、持続可能性のある日本社会を構築するという観点から、今後の外国人受入れのあり方の検討を引き続き行う必要があると考えます。その際には、特定技能1号の在留資格から特定技能2号の在留資格や他の専門的技術的分野の在留資格に変更するルート、特定技能以外の専門的技術的分野の在留資格の方が定住化していくルート、新たな在留資格や制度での受入れなど、様々な選択肢を検討すべきものと考えます。また、その際には、外国にルーツを持つ人々との共生のための施策がどの程度実現し、効果を生じているかを並行して検証しながら検討すべきことも基本計画に盛り込むべきと考えます。

なお、現に日本に在留する者で技能実習生以外の者、例えば難民認定申請者や在留資格を有しない子どもなどの中で、新たな在留資格などに該当する者については、在留資格変更、在留特別許可などによって積極的に日本社会に受け入れることも検討に値すると考えます。

第3 「新たな技能実習制度の構築に向けた取組」について

技能実習制度が、日本の技術を外国に移転する国際貢献のための制度であるとされながら、人手不足に悩む分野において、人手不足解消の手段として受入れが行われてきた実態があります。技能実習法の施行によって監督の強化がなされたものの、原則として職場移転の自由がない技能実習生が過酷な労働環境、生活環境におかれても、なおそれらの環境を甘受せざるをえないという問題はなお残っています。私は、技能実習生制度は廃止すべきものと考えますが、そうでないとしても、今般の特定技能の在留資格の創設に伴って、真に人手不足の分野の労働者の受入れは、技能実習制度ではなく特定技能の在留資格によるべきものとするよう運用することとし、当面、技能実習制度については、対象とする分野や受入れ機関を本来の目的において運用しうるものに限定して運用すること、技能実習制度の存続の可否についても検討すべきことを基本計画に盛り込むべきと考えます。

第4 「在留管理制度の的確な運用等による外国人との共生社会実現への寄与」について

- 1 特定技能の在留資格による受入れの開始だけではなく、第2に述べたとおり、日本は既に外国にルーツを持つ人々が多く暮らす国となっており、「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」の策定を踏まえて、これを実行することが日本社会の喫緊の課題であることを基本計画に明記すべきものと考えます。
- 2 そのうえで、国において、この総合的対応策の実施状況を定期的に検証し、

¹ 「日本における国際人口移動転換と其中長期的展望—日本特殊論を超えて」 是川夕 移民政策研究（2018）10巻21頁

実施が不十分であると考えられる施策への対応、不足していると考えられる施策の補充等を継続的に実施し、財政的な措置も併せて行うことを基本計画に盛り込むべきものと考えます。特に、今後必要になると思われる施策としては、共生のための施策を総合的に検討・実施するための基本法の制定、外国にルーツを持つ人々が差別や偏見を受けずに生活することができるような法制度の整備が挙げられると考えます。

- 3 共生社会実現のための施策の実施状況・新たな施策の必要性などについても、モニタリングを行う第三者的な機関の存在も検討するべきと考えます。

第5 「安全・安心な社会の実現に向けた水際対策及び不法滞在者対策等の推進」について

- 1 在留資格を有しない者の退去強制手続については、国際的な動向や日本も合意した「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」の目的13が、収容について「生じる場所のタイプに関わらず、恣意的でなく、法律、必要性、比例性と個別の評価に基づき、権限ある当局により、最も短期間に行われることを確保することを約束する」としていることを踏まえるべきと考えます。したがって、収容に代わる措置の積極的かつ適正な運用などによって収容が短期間で行われるよう運用するとともに、国際的な評価に耐えうるような収容の要件や期間の設定、司法も関与する不服申立手続等の適正手続を保障する法改正を検討することを盛り込むべきと考えます。
- 2 入国者収容所等視察委員会について、その成果も踏まえつつ、視察の対象について、過去に事故の発生もあった送還執行や、収容期間の適正さに関係する仮放免の運用についても加えることを検討するべきと考えます。また、専門の事務局の育成、抜き打ちでの視察など、委員会の委員の独立性、調査権限の強化などにも取り組むことを盛り込むべきと考えます。
- 3 在留特別許可のあり方について、ガイドラインを定めていることについては評価するとともに、その一方で、在留特別許可の許可率が低下しているとの指摘もあり、国際人権条約における子ども最善の利益、家族の統合、私生活に対する恣意的干渉の禁止などの規定との整合性を持たせるという観点からガイドラインの内容を絶えず見直していくことを盛り込むべきと考えます。

第6 「難民の適正かつ迅速な庇護の推進」について

- 1 「難民認定制度の運用の更なる見直し」では、初回申請者のうち迫害事由に明らかに該当しない事情を主張している者、再申請者であって難民であることが明らかであるか人道配慮を要する案件を除いた者すべてについて、在留を制限する、即ち在留資格を付与しないこととしています。これらの者については、退去強制手続が開始されることとなり、収容にもつながることと

なります。A案件からD案件の振り分けの結果として、このような重大な不利益を伴う対応をすることについては、法律上、明確な基準と根拠を持たせるべきであり、この点、法制度としての検討を継続することと基本計画に記載すべきと考えます。

- 2 「難民認定制度の運用の更なる見直し」について、難民認定制度運用の見直し（案件の振り分け）状況検証のための有識者会議（以下、「有識者会議」といいます。）が設置され、運用の適正さがモニタリングされていることは、適切なことと考えます。

同有識者会議による平成30年10月31日付の検証結果報告（以下、「有識者会議報告書」といいます。）では、「明らかに不適切・不相当と直ちに断定できる案件は見当たらなかったものの、振り分けの見直しを検討すべきと考えられる事案や人道配慮に関する検討が必要と考える事案などが見られたとの指摘のほか、振り分けの検討過程に係る記録が重要であるとの指摘や非国家主体による迫害を申し立てる案件などの振り分けの適正性を判断するためには更に情報が必要であるとの指摘があった。」など記載されています。これらの指摘を踏まえて、振り分けのあり方について、不断に見直しを行うことを記載すべきと考えます。

また、有識者会議は国連難民弁務官事務所（UNHCR）や国際人権法の研究者、実務家によって有効に機能していること、したがって、有識者会議を継続するとともに、そのモニタリングの対象を、振り分けのあり方に限定せず、難民認定のありかた全般に拡大することも今後検討することとすべきと考えます。

UNHCRについては、調査官の研修や出身国情報の収集・分析体制の強化における成果とともに、今後、諸外国の例にあるように、認定の過程に適切な関与を求めることも難民認定の質を向上させるにあたって有効であるという視点を盛り込むべきと考えます。

- 3 第5次出入国管理基本計画は、「（1）課題等」において、「保護対象となる者の範囲や難民認定に至るまでの手続の明確化を図ることを通じて、当該制度の公平性・透明性を確保しつつ、適正かつ迅速に難民の庇護を行っていくための取組が必要である。」とし、具体的には、①保護対象の明確化として、「新しい形態の迫害」の申立てについて、難民該当性を的確に判断するための仕組みの構築、②難民条約上の難民には該当しないものの、人道上の配慮が必要と認められるものについて、在留特別許可を付与すべき対象を明確化することを検討していくこと、③認定判断の明確化のための仕組みを構築していくとともに、既に行っている認定・不認定事例の公表を拡充し、制度の透明性の向上を図っていくことなどが挙げられ、さらに、第6次出入国管理政策懇談会及び同懇談会の下に設置された難民認定制度に関する専門部会から提出された報告書（以下、「専門部会等報告書」といいます。）上の提言内容についても更に検討を進めることとされています。

「難民認定制度の運用の更なる見直し」は、いわゆる「制度の濫用又は誤

解に基づいた申請」を行った者への対策を主眼としたものであり、制度の公平性・透明性を確保しつつ、真の難民を適正に庇護するための取組については、第5次出入国基本計画策定後3年3ヶ月を経過するにもかかわらず、具体的な検討が行われていないことは、残念な状況です。

「難民認定制度の運用の更なる見直し」による振り分けの適正さを担保するためにも、新たな形態の迫害とは何かを明確化し、有識者会議報告書でも指摘されている非国家主体による迫害と難民該当性の基準などについても明確にすることにより保護対象を明確にすることが不可欠と考えられます。

については、基本計画見直しにあたって、上記の①ないし③を早期に具体化することとし、専門部会等報告書上の提言の検討状況についても記載すべきと考えます。

- 4 難民認定申請者については、極めて厳しい生活環境に置かれている者も少なくないと聞いています。人道的な観点からも、保護費予算の増額、住居などの現実の生活手段の提供、一定の条件下での就労の問題など多角的な対策で難民申請者の最低限の生活の保障をする方向での対策も検討することが必要であると考えます。
- 5 第五次基本計画では、「申請者の出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の収集・分析体制の充実強化」との課題が挙げられていますが、これを具体化するものとして、「最新かつ正確な出身国情報及び先例の一層積極的な収集・活用を図るとともに、特定の国籍・申し立て内容ごとにこれらを整理・類型化するよう努める」という、有識者会議の提言を採り入れるべきと考えます。
- 6 難民認定申請者、難民認定を受けた者、人道配慮として在留を許可された者も、日本社会の一員として捉え、共生のための総合的対応策の対象として位置づけていくべきものと考えます。一定の難民認定申請者を統合政策の対象としているドイツの例も参考とされるべきと考えます。
- 7 近時の難民申請者の増加について、世界的な難民申請の増加傾向、なお不安定な世界情勢を考慮すると、「制度の濫用又は誤解に基づいた申請」の増加のみを原因と捉えることは困難であると考えられます。

世界的な難民の発生の動向、日本が難民を受け入れることの人権上、人道上の意義、難民が日本を含めた各国の社会を活性化することにも役立っていることなどを市民に理解していただくことを基本計画に位置づけることも重要であると考えます。

制度的にも、不服申立手続を含めた難民認定手続について、迅速かつ適正な認定結果を得るために、専門性を持った常勤の担当者による審査を行うことも含めて認定に関わる者の増強を図ること、中長期的には独立性を有する認定機関の設立などの制度の見直しの検討も行うべきと考えます。

第7 「永住許可の在り方の検討」について

永住許可を得て日本で生活する者は、永住することを前提に日本で生活の基盤を築いている方たちです。事後的に永住許可の取消が広く認められてしまうとすれば、永住者の生活が不安定になります。また、これから日本で働こうとする人々や日本で働く有為な人に日本での継続的な生活を躊躇させることになりかねないので、慎重に検討されるべきと考えます。

第8 出入国在留管理庁の設置について

- 1 出入国在留管理庁は、今般の法改正によって、在留管理制度の的確な運用等による外国人との共生社会実現に寄与することが求められ、今般策定された「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策」においては、法務省が共生のための諸施策の総合調整機能を有することとされていることから、出入国在留管理庁においては、外国人との共生社会実現のために重要な役割を担うべきこととなると考えられます。ついては、出入国管理在留庁は、外国人の出入国に関する適切なコントロールとともに、入国した外国人が共生できるような環境を整備することを、いわば車の両輪の任務とし、後者の任務を担当しうるような人的・物的な体制整備に努めることを盛り込むべきと考えます。
- 2 特に、出入国在留管理庁は、新たな任務として、共生社会の構築に向けた施策の実現、政府における総合的な調整機能を持つこととなります。ここでは、管理の側面での役割だけではなく、共生のための政策を立案すること、そのために自治体やNGOなどの先進的な取り組みを国のレベルの政策に取り込むこと、国・自治体・NGOの有機的な連携・協力のあり方を構築することなどの、これまでの入管行政にはなかった内容の役割が期待されていると考えます。ついては、出入国在留管理庁の人的体制についても、研究者・自治体関係者・NGO経験者・法律実務家などからの人材の登用することや、共生のための施策について専門性ある者を育てる方向性を示すべきと考えます。

【質問】

- 1 難民認定にあたって、有識者会議の提言に対する対応状況はどのようなものでしょうか。
- 2 出入国在留管理庁の発足にあたって、法務省入国管理局の人員からの増員が予定されているとうかがっていますが、増員の規模はどの程度で、増員した人員はどのような分野、任務を担当することを予定しているのでしょうか。
- 3 永住許可の在り方について、どのような方向での検討がなされているのでしょうか。

以上