

第5次出入国管理基本計画(案)に関する意見

2015年7月

移住者と連帯する全国ネットワーク（移住連）

東京都台東区上野1-12-6 3階
Tel 03-3837-2316 Fax 03-3837-2317
smj-office@migrants.jp

私たち移住労働者と連帯する全国ネットワーク(移住連)は、この社会で暮らし、働く移住労働者とその家族の生活と権利を守り、自立への活動を支え、よりよい多民族・多文化共生社会を目指す個人、団体による全国ネットワークです。第5次出入国管理基本計画(案)に関する意見を、以下、申し述べます。

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

(2) 今後の方針

ア 経済成長に寄与する人材の受入れ

③ 緊急に対応が必要な分野等における外国人の受入れ

平成26年4月の「建設分野における外国人材の活用に係る緊急措置を検討する閣僚会議」において、東日本大震災からの復興事業の一層の加速化を図りつつ、平成32(2020)年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会関連の建設需要に適切に対応するための緊急かつ時限的措置として、建設分野における外国人の受入れを実施することが決定された。また、「『日本再興戦略』改訂2014」においては、建設分野との人材の相互流動が高い造船分野についても外国人を受け入れることとされた。いずれも業を所管する省庁の一定の関与を前提とした枠組みにおいて受け入れることとしており、法務省としては、今後、関係省庁と連携して、適正かつ円滑な受入れを行っていく。

外国人の活用を求める声は今後も高まっていくと考えられ、「『日本再興戦略』改訂2014」においては、前述の建設、造船分野のほか、製造業における海外子会社等従業員の受入れも、業を所管する省庁の一定の関与を前提として挙げられている。

現行の制度では受け入れていない外国人の受入れについては、待遇改善等による日本人労働者の確保のための努力の状況、その上でなおかつ外国人労働者の受入れを必要とする分野、その具体的なニーズ、受け入れることによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な管理体制の構築など、幅広い観点からの政府全体での検討を行っていくこととなる。

なお、その際、適切な管理体制という観点から、例えば建設分野における外国人の受入れなど業を所管する省庁の関与を前提とした枠組みの運用状況について注視・検証することが必要である。

技能実習制度が「緊急に対応が必要な分野」において活用されることを説明した上で、「適正」に受け入れを行っていくための対策を講じることを明記すべきである。製造業において外国人を受け入れることが「緊急に対応が必要な分野」であることが説明不足である。また、技能実習制度の活用はしないことをここで明確にすべきである。

技能実習制度を活用することを前提とした建設・造船分野における「緊急措置」であるが、まず、本基本計画案ではその重要な点を記述していない。この点を言及していないばかりか、なぜ「国際貢献」を目的とする技能実習制度を、「緊急に対応が必要な分野等」における外国人として「活用」する必要があるのかについての説明もない。

1993年の制度創設以降、技能実習制度では、労働基準の破壊と人権侵害が横行している。「特定監理団体」の認定など、新しい監理体制が設置されるが、所管省庁がしっかりと取組み、必要な予算・人員を配置しない限り、技能実習制度で起こる問題が「緊急措置」でも発生する恐れがある。「業を所管する省庁」が、市民団体や労働団体からも適宜意見を聴き、未然に問題が起きないように対策を採ることが必要である。

本基本計画案においては、「適正かつ円滑な受入れを行っていく」とあるが、日本人と同等に労働者としての権利を現場で担保する対策を講じることが「適正」であることを明確に謳うべきである。

「製造業における海外子会社等従業員受入れ」がなぜ「緊急に対応が必要な分野」なのかがまず本基本計画案からは不明であり、説明が必要である。「外国人の活用を求める声は今後も高まっていく」ことに任せ、とりあえず需要があるところから必要な外国人を受け入れていく、という方針は、「行き当たりばったり」「なし崩しの外国人の受入れ」という批判を受ける。

外国人建設就労者受入事業、外国人造船就労者受入事業は、在留資格こそ「特定活動」となるものの、現行の技能実習制度の活用を前提としている。しかしながら、前述のように、技能実習制度は目的と実態とのなはだしい乖離、外国人に対する人権侵害などの問題が絶えない。製造業における受入れにあたっては、技能実習制度の活用はしないことを明確にすべきである。

また、製造業において「所管省庁」がどこなのか、具体的にどの部署の責任において万全の受入れ体制が構築されるのか道筋が示されていない。海外子会社の従業員を日本の親会社が受け入れられるよう現行の「企業内転勤」の柔軟な活用ができないか、なぜ緊急に新たに事業を開始する必要があるのか、吟味し、一般に説明したうえで、製造業において独立した事業を開始するのであれば、外国人の権利が守られるよう、万全の受入れ制度を構築すべきである。

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

(2) 今後の方針

イ 留学生の適正な受入れの推進

留学生の受入れは、我が国の将来にとって大きな意義を持つ。より多くの留学生を我が国に迎えることで、日本を理解し、親しみを持つ外国人が増え、将来的な相互理解の強化につながると考えられる。また、留学生の帰国後も政治、経済、学術、文化等に関する相互理解と友好関係の強化が図られ、我が国企業の海外進出や貿易の促進にもつながり得る。さらに、留学生が卒業後に我が国企業に就職することによって、いずれ我が国の経済発展を担う人材となる可能性があり、留学生の中には潜在的に高度な専門的能力を持つ人材が存在し得ることから、高度人材の卵を育てることにもつながると考えられる。このようなことから、政府は、「留学生30万人計画」を目標に掲げ、その実現に向けた施策に政府全体で取り組んでいる。

留学生の受入れ推進は、単に受入れの仕組みを作れば足りるものではない。留学生の募集から帰国・就職までの各場面における施策が必要となる。すなわち、まずは、我が国への留学を希望する学生を適正な選抜を通じて確保すること、その後、来日してからの我が国における生活環境の整備、学習中、より勉学に励むことができるための支援、卒業を迎えた留学生の我が国企業への就職支援まで、教育機関と政府が連携して取り組むことが必要である。この一連の取組において、出入国管理行政としては、留学生が卒業した後の就職活動期間の在留を認めることなどの措置に取り組んできており、これらの措置を講じて留学生の受入れ推進に貢献してきた。今後も、教育機関と連携し、適正な在留管理の徹底を図るとともに、留学生は将来の高度人材になり得る人材でもあることから、留学生の我が国での就職がより一層円滑にできるよう、留学生の適正・円滑な受入れや就職支援のための取組を継続していく。

留学生に対する授業料減免を公的に推し進め、かつ、給付型の奨学金を拡大すべきである。

そもそも日本の大学の授業料は極めて高く、学生にとって授業料の納入は、大きな負担になっている。そのような中で、日本よりも経済的に恵まれない国から日本に来る留学生がおかれている経済的状況はとてつもない。

その結果、学ぶという本来の目的以上に、アルバイトに時間をとられてしまう留学生も少なくない。一方、留学生を受け入れている大学は、補助金交付の「あめ」との引き換えに、留学生の学業や生活のサポート以上に、在籍管理／報告の徹底を求められている。加えて、外国人雇用状況届出制度の義務化により、留学生のアルバイト管理が徹底され、許可された時間数を超えてしまったことにより、在留期間の更新が不許可になる留学生も少なくない。

留学生の受入れ拡大を求めるのであれば、卒業後の就職を支援するよりも先に、留学生が本来の目的に専念できるよう、留学生に対する授業料減免を公的に推し進め、かつ、給付型の奨学金を拡大すべきである。

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

人口減少が進行している。厚生労働省の人口動態統計によれば、平成25年における出生数（102万9,816人）と死亡数（126万8,436人）の差、すなわち自然増減数は、23万8,620人の減少で、7年連続減少が続いている。

また、「日本の将来推計人口」（国立社会保障・人口問題研究所による平成24年1月推計）の出生中位・死亡中位推計によると、老年人口（65歳以上）は、平成22年に2,948万人（総人口に占める割合は23.0%。以下カッコ内同じ。）であったのが、平成42年には3,685万人（31.6%）にまで増加すると見込まれている。一方、生産年齢人口（15～64歳）は、平成7年に8,726万人に達した後は減少局面に入り、平成22年には8,173万人（63.8%）に減少した。このまま推移すれば、平成42年には6,773万人（58.1%）にまで減少すると見込まれている。さらに、年少人口（0～14歳）も減少が続き、平成22年には1,684万人（13.1%）であったのが、平成42年には1,204万人（10.3%）にまで減少すると見込まれている。

この人口減少時代への対応については、出生率の向上に取り組むことはもちろんのこと、生産性の向上、女性、若者や高齢者などの潜在的な労働力の活用¹²等、幅広い分野の施策に実効的かつ精力的に取り組むことが必要である。

そうした取組がなされることを前提に、今後の外国人受入れの在り方について、我が国の経済社会の変化等を踏まえ、本格的に検討すべき時が来ていると考えられる。

新たに人材のニーズが生じてくる分野においては、前述のとおり、それが専門的・技術的分野と評価できる分野であれば、産業への影響等も踏まえつつ外国人の受入れを検討していく必要がある。

専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、ニーズの把握や受入れが与える経済的効果の検証はもちろんのこと、教育、社会保障等の社会的コスト、日本人労働者の確保のための努力の状況、受入れによる産業構造への影響、受け入れる場合の適切な仕組み、受入れに伴う環境整備、治安など、幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。

いずれにしても、今後の外国人の受入れについては、諸外国の制度や状況について把握し、国民の声を積極的に聴取することとあわせ、政府全体で検討していく必要があり、出入国管理行政としてもその検討に積極的に参画していく。

外国人受入れについての国民的議論の活性化は、この10年間なされておらず、むしろ後退している。今後本当に議論を活性化するためには、外国人当事者を含めた、具体的な議論の場の設置をしなければならない。

1992年の「出入国管理基本計画」では、「いわゆる単純労働者の受け入れ問題」を一つの項目として取り上げ、「検討に当たっての問題点」につき詳細を記し、「外国人の受入れの是正については、国民意識等にも配慮しつつ、将来を展望しながら慎重に対応していく必要がある」とした。2005年に策定された第3次出入国管理基本計画は、「人口減少時代における外国人労働者受入れの在り方を検討すべき時期に来ていると考えられる。」とし、「現在では専門的、技術的分野に該当するとは評価されていない分野における外国人労働者の受入れについて着実に検討していく。」とした。続く第4次出入国管理基本計画では、「国民的コンセンサスを踏まえつつ、我が国のあるべき将来像と併せ、幅広く検討・議論していく必要がある。」「国民的な議論を活性化し、国全体としての方策を検討していく中で、出入国管理行政においても、その方策の検討に積極的に参画していく。」としていた。

本基本計画案では、「今後の外国人受入れの在り方について、我が国の経済社会の変化等を踏まえ、本格的に検討すべき時が来ていると考えられる。」「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては、．．幅広い観点からの検討が必須であり、この検討は国民的コンセンサスを踏まえつつ行われなければならない。」「国民の声を積極的に聴取することとあわせ、政府全体で検討していく必要がある、出入国管理行政としてもその検討に積極的に参画していく。」としている。（傍線追加）

本基本計画案には「第4次出入国管理基本計画に掲げた施策を始めとして、出入国管理行政上の施策を着実に実施してきた」とあるが、少子高齢化の進展を踏まえた外国人の受入れについては、第3次基本計画以降、議論にも検討にも進展が見られない。「国民の声を積極的に聴取」すること、「政府全体

で検討していくこと」を、出入国管理行政は促しておらず、高度人材ポイント制や新しい在留管理制度の施行、「不法滞在対策」を「強力で押し進め」たことと、その積極性が大きく乖離している。

外国人の受入れについて国民の声を聴き、政府全体で検討していくためには、建設的な議論の土台作りが重要である。また、「国民」の声だけでは不十分であり、まさに今現在日本で暮らし、地域で共生している外国人住民の声を積極的に聴かなければならない。現在は、建設的な議論の土台どころか、排外主義が蔓延し、インターネット上や街頭ではあからさまな外国人排斥の言動が闊歩し、外国人当事者の声は封殺されている。

よって、5年後にも同じ記述となることを避けるためにも、具体的な議論の場の設置が必要である。「諸外国の制度や状況について把握し、国民や外国人住民の声を積極的に聴取するため、政府への提言機能を踏まえた議論の場を設置することとあわせ、政府全体で検討し、」などと記述を変更すべきである。

また、「出入国管理行政としてもその検討に積極的に参画していく」とあるものの、いかに外国人を管理するか、というこれまでの外国人政策が、どのように外国人を受け入れるかという共生に向けた議論を後退させてきた点、また、現政権が「移民政策と誤解されないように」外国人受入れ政策を進める姿勢を変えない限り、定住化の進む現状から目をそらせることとなり、本格的な議論はスタートしない点を指摘する。

なお、これまで専門的・技術的分野の外国人にのみ経済的メリットが謳われてきたが、「専門的・技術的分野とは評価されない分野の外国人の受入れについては．．．経済的効果の検証はもちろんのこと．．．幅広い観点からの検討が必須」と、「効果」があると認めたことは評価できる。しかしながら、職場で外国人が加わることは、その多様性が担保されるなど、あらゆる職場において社会的効果も非常に高く、その点も評価されるべきである。この点、1992年の出入国管理基本計画では、「(単純労働者の)受入れを是とする意見の主な視点」として、右記述を紹介していた。「文化、言語、習慣等を異にする外国人を積極的に受け入れ、多様な文化に日常的に接すれば、多様性に対する我が国社会の受容性が増すとともに、文化の質も高められていき、いわゆる内なる国際化が実現できるとするもの」。25年前の法務省の論点整理が本基本計画案の同項目においては生かされていないことは残念である。

3 新たな技能実習制度の構築に向けた取組

(1) 課題等

技能実習制度は、開発途上国等への技能等の移転による国際貢献を目的とした制度である。同制度は、平成21年の入管法改正により入国当初から労働者としての法的保護が図られるようにするなど、これまでも改善を重ねてきたが、依然として、不適正な受入れを行う監理団体や実習実施機関が存在する等、制度本来の趣旨に沿った運用が徹底されているとは言い難い現状にある。そのため、本制度の適正化に向けた取組が喫緊の課題となっている。

そこで、技能実習制度が単純労働、低賃金労働として利用されることを防止し、かつ技能実習生の人権が侵害されることのないよう技能実習生の保護についても十分な配慮を行い、制度が本来の趣旨・目的に合致した形で運用されるよう見直しを行う必要がある。

これらの見直しを前提に、制度の拡充も含め、制度全体の、バランスの取れた見直しが求められている。

技能実習制度の問題は制度そのものにあるのであり、「制度本来の趣旨に沿った運用が徹底され」れば解決するというものではない。同制度の根幹的な矛盾を抱えたままの「制度改善」はあり得ない。

技能実習制度においては、発展途上国等の経済発展を担う人材育成に協力するという「国際貢献」の建前と、日本国内の人手不足の中小零細企業を中心として「極めて安価な労働力」として使われる実態との乖離が極めて大きく、重大な矛盾を抱えた制度であると言わなければならない。その結果、人材育成の名に値しない単純労働、低賃金、様々な名目での賃金からのピンはね、強制貯金、残業手当の不払い、保証金・違約金の定めによる拘束性の強化、権利主張する者への意に反する強制帰国、セクシュアルハラスメントや性的暴行など、多くの人権侵害が集積する制度となっている。

その一端は、毎年、厚生労働省労働基準局による「外国人技能実習生の実習実施機関に対する監督指導、送検の状況」や、法務省入国管理局の「不正行為について」においても明らかにされている。また、近年、この制度がはらむ人権侵害に対して国際社会からの関心は極めて高く、国連の自由権規約委員会、女性差別撤廃条約委員会、人種差別撤廃委員会等の総括所見において繰り返し懸念が表明されている。さらに、アメリカ国務省（人身売買監視対策室）が毎年6月に発表する人身売買報告書でも、2007年以降、毎年、この制度による労働搾取について言及している。

こうした制度の実態について、本基本計画案は、「制度本来の趣旨に沿った運用が徹底されているとは言い難い現状にある。」という認識を示しているが、問題は制度そのものにあるのであり、「制度本来の趣旨に沿った運用が徹底され」れば解決するというものではない。こうした制度の根幹的な矛盾を抱えたままの「制度改善」はあり得ない、というほかない。

したがって、技能実習制度は廃止し、外国人労働者を正面から受け入れる制度を新たに導入すべきである。その際、職業選択の自由を含む労働権の保障、労働市場の健全な機能の確保を図りながら制度設計が考案されるべきである。

3 新たな技能実習制度の構築に向けた取組

(2) 今後の方針

ア 技能実習制度の適正化のための措置

前述のとおり、技能実習制度本来の目的は技能等の移転による国際貢献であり、我が国において技能等を修得し、それを本国に持ち帰って活用することに意義がある。そこで、まずは、技能修得という第一段階を確保するため、監理団体や実習実施機関に対しては、技能実習修了時等に技能評価試験の受検を義務付ける等により効果測定を行う方向で見直しを行う。

また、制度の趣旨に反して、単純労働、低賃金労働に従事させる稼働実態が散見されることから、監理団体による監督の適正化等を図る必要がある。そのため、監理団体の実習実施機関への監査体制を強化するべく、外部役員又は外部監査の導入を義務付けるなどの新たな施策を講じる。その他、行政機関の役割を補完する新たな制度の管理運用機関を創設して、これに法令上の根拠を持たせ、政府が一貫して厳正な指導・監督を行うことができる体制を構築する。

さらに、技能実習生の人権保護に関しては、技能実習生が実習実施機関や監理団体による不適正な行為を通報できる制度を整備することや、人権侵害等を行う監理団体・実習実施機関に対して新たな罰則規定を設けるなど、技能実習生に対する人権侵害行為等への対応を強化していく。

送出し機関に対する施策も検討する。現時点でも、保証金など不当な金銭の徴収は、入管法令上、禁止されているが、未だに保証金等を徴収する悪質な送出し機関が見られる。そこで、これら不適切な送出し機関を排除するため、例えば、送出し国政府との政府（当局）間取決め作成など、送出し段階からの適正化を目指す。

技能実習2号への移行段階の技能評価を、その実施方法も含めて適正なものとする必要がある。「監理団体による監督の適正化」により制度改善を図ることは望めない。技能実習生保護等のために新たな機構を設立するのであれば、その組織や人的構成において、実態としてJITCOから明確に切り離して設立することが重要である。「新たな罰則規定」については、国外犯への適用を可能とし、送出し機関及びその関係者も罰則の対象とすべきである。名義貸し禁止は実習実施機関を対象としなければならない。「強制帰国」についても触れるべきである。低賃金労働の適正化は客観的な具体的指標を用いて行うべきである。送出し国とは「二国間協定」として、「送出し段階からの適正化」を厳格に遂行すべきである。以下、①～⑧でそれぞれ説明する。

①技能評価

本基本計画案では、「技能実習修了時等に技能評価試験の受検を義務付ける等により効果測定を行う」としている。現在、技能実習2号移行予定者に対して技能検定基礎2級の試験が課されているが、その合格率は実に99.8%（団体監理型）となっている。ほぼ全員合格するという試験は、もはや技能評価として形骸化していると言わざるをえない。もし「技能修得という第一段階を確保するため」というならば、まずは2号への移行段階の技能評価を、その実施方法も含めて適正なものとする必要がある。

②監理団体による監督の適正化

本基本計画案では、「監理団体による監督の適正化等を図る必要がある。」としているが、監理団体による監督は2013年の総務省による行政評価において、「地方入管が指摘した実習実施機関の不正行為等について、これが行われていた時期に監理団体が実施した監査でこれを指摘できていない事例が多数（不正行為認定を受けた83機関のうち81機関）」とされているように、「監理団体による監督」に実効性がないことは明らかである。これは、監理団体が、実習実施機関や技能実習生を数多く受け入れることにより利益を受ける関係にあることから、構造的な問題である。したがって、「監理団体による監督の適正化」により制度改善を図ることは望めない。

③新たな制度の管理運用機関

本基本計画案では、「新たな制度の管理運用機関を創設」を謳っており、すでに国会に上程されている「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」案では、「外国人技能実習機構」とされている。この点、2015年1月30日に出された「技能実習制度の見直しに関する法務省・厚生労働省合同有識者懇談会」報告書では、制度管理運用機関に関連して「制度を適正かつ円滑に推進するため、監理団体や実習実施機関に対する必要な支援（対象職種拡大に係る相談支援、技能実習指導員の養成等）が引き続き行われることが重要である」ともされている。これは、現在 JITCO が行っている技能実習生受入れのための様々なサービスを継続する必要性を指している。

もし、こうした受入れサービスを「外国人技能実習機構」に行わせることになるのであれば、同機構による管理機能は大きく損なわれることとなろう。実際、JITCOが行っていた巡回指導については、2013年に出された総務省の行政評価においても、「実習実施機関の不正行為等を指摘することができていない」と評価されていた。これは、サービス提供機関が管理機能をも果たすことの矛盾を端的に表している。したがって、新たな機構が、組織や人的構成において、実態としてJITCOから明確に切り離されて設立されることが重要である。

④罰則規定

本基本計画案では、「人権侵害等を行う監理団体・実習実施機関に対して新たな罰則規定を設ける」こととしており、「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」案で具体化されている。しかし、同法案の罰則規定は、基本的に送出し国側による行為を対象としておらず、決定的な欠陥がある。特に、違約金や保証金の契約は、基本的に技能実習生と送出し機関との間で結ばれているのであり、送出し機関及びその関係者を対象に含めなければ、罰則を規定する意義は失われる。したがって、「新たな罰則規定」については、国外犯への適用を可能とし、送出し機関及びその関係者も罰則の対象とすべきである。

⑤名義貸し

また、同法案第38条では、「監理団体は、自己の名義をもって、他人に監理事業を行わせてはならない」とされている。しかし、法務省の不正行為認定でも明らかなように、こうした名義貸しのほとんどは実習実施機関において行われている。したがって、実習実施機関を対象としなければ、名義貸しの禁止の意義はほとんど失われてしまう。

このように、同法案の罰則規定は、不十分なものと言わざるを得ず、さらなる対応が必要である。

⑥強制帰国

今回の技能実習見直しの中で、技能実習生が権利主張などした場合に、その意に反して帰国させられる強制帰国の問題は、まったく触れられていない。しかし、強制帰国は、技能実習生にとって大きな脅威となっており、労働者としての権利主張を妨げ、過酷な労働環境を強いる機能を果たしている。

したがって、同法案に「技能実習関係者及び送出し機関関係者は、暴行、脅迫、監禁その他精神又は身体を自由に不当に拘束する手段によって、技能実習生の意思に反して帰国を強制してはならない」という趣旨の条文を設け、罰則規定も付すべきである。

⑦低賃金労働

技能実習生の賃金は最低賃金レベルであり、高卒初任給を大幅に下回っている。本基本計画案では、低賃金労働の適正化策には触れていないが、同法案第9条9号では、「技能実習生の待遇が主務省令で定める基準に適合していること」とされ、省令に委任されている。現行でも、法務省令（上陸基準省令）において「日本人が従事する場合の報酬と同等額以上」とされているが、ほとんど効果のない規定となっている。この点、前述した有識者懇談会報告では、「同じ程度の技能等を有する日本人の労働者に支払っている賃金額を示し、要件を満たしていることについて説明しなければならない」として、説明責任を課すことが想定されている。しかし、あくまで実習実施機関毎に判断するものとなっており、客観的な判断が困難である。また、技能レベルが違うからとして、安易に低賃金を認める結果となる可

能性も高い。従って、何らかの客観的な具体的指標を用いて、「低賃金労働」＝労働搾取という批判に応えるべきである。

⑧二国間協定

本基本計画案では、「不適切な送出し機関を排除するため、例えば、送出し国政府との政府（当局）間取決めを作成など、送出し段階からの適正化を目指す。」としている。この点、2014年の「第6次出入国管理政策懇談会・外国人受入れ制度検討分科会」報告では、「二国間協定」とされていたが、本基本計画案では「政府（当局）間取決め」として、国家間の合意から行政当局間の確認にレベルダウンしている。しかし、送出し国との「二国間協定」として、「送出し段階からの適正化」を厳格に遂行すべきである。

3 新たな技能実習制度の構築に向けた取組

(2) 今後の方針

イ 制度本来の目的を踏まえた制度の拡充に係る見直し

本制度における技能実習期間は、現行、最大で3年間とされ、再度の技能実習は原則として認められていない。しかし、更に高度な技能等の修得のために3年では十分でないことなどを理由に、実習期間の延長を求める声がある。我が国の技能等を開発途上国等に移転するという国際貢献の趣旨からは、かかる要請に応える必要があり、適正な実習が行われている限りにおいて、これを認める合理性もある。そこで、前記アに記載した施策を検討し、技能実習制度の適正化を行うとともに、受入れ体制等を考慮して、適正な受入れを行ってきていると認められる優良な監理団体・実習実施機関で実習する技能実習生に対しては、実習期間の延長又は再技能実習を認める方向で見直しを行う。

また、実習生の受入れ人数区分についても見直しを行う。すなわち、現行法上、団体監理型の技能実習生の受入れ人数枠は、常勤職員数が50人以下の実習実施機関は一律3人まで、51人以上100人以下の実習実施機関は6人までなどとされている。この人数枠については、更にきめ細かい区分に分け、それに応じた人数枠を設定することや、優良な受入れ機関に対しては人数枠の拡大を認める方向で見直しを行う。

さらに、今後は、対象職種の拡大も検討する。技能実習制度は、研修制度の定着を踏まえて平成5年に導入され、当初の対象職種は17職種であったが、現在は71職種にまで拡大してきている（平成27年4月）。これも、送出し国側のニーズと受入れ側の状況の変化に、迅速かつ的確に応えてきた結果であり、今後も、開発途上国等への技能等の移転による国際貢献を行うという制度の趣旨を踏まえ、送出し国側のニーズや我が国の産業実態に即した形での対象職種の拡大を行う。

「受入れ枠の拡大」含め「制度の拡充」は時期尚早である。「優良な」の判断基準は現在の「技能評価試験の合格率」ではなく、十分に説得的な評価基準を設定すべきである。「地域ごとの産業特性を踏まえた職種」の追加は制度目的に反し、「企業単独型において社内検定を活用する職種」の追加は制度目的の整合性を欠く。以下、①～⑤でそれぞれ説明する。

①技能実習制度拡大

本基本計画案では、「実習期間の延長又は再技能実習」「受入れ人数枠の拡大」「対象職種の拡大」が謳われている。しかし、人権侵害の集積場となっている現在の技能実習制度の拡大は、極めて慎重になされるべきである。少なくとも、適正化策が実施されて制度の改善が確認された後、その状況を踏まえて議論の俎上にのぼすべきである。したがって、現時点で「制度の拡充」を唱えることは、時期尚早と言わざるを得ない。

②「優良な」の判断基準

本基本計画案では、「優良な監理団体・実習実施機関」について「実習期間の延長又は再技能実習」「受入れ人数枠の拡大」をすすめている。しかし、「優良な」の判断基準によっては、適切な評価が保障されるのか疑問が残る。前述した「有識者懇談会」の報告書では、客観的要件として「技能評価試験の合格率」が挙げられている。しかし、その合格率の「適切な水準」の設定次第では、意味がなくなるおそれもある。したがって、十分に説得的な評価基準が設定されなければならない。

③受入れ人数枠の拡大

また、「受入れ人数枠の拡大」については、「有識者懇談会」の報告書において「実習実施機関の受入れ人数枠の均整化」もうたわれている。そこでは、「常勤職員数が50人以下の場合について、30人以下は3人、31人以上40人以下は4人、41人以上50人以下は5人まで」という提案もされている。これは、優良な機関でなくても受入れ人数増を図るものであり、技能実習制度が人手不足対策であることをますます明瞭にしており、とても認められるものではない。

④対象職種の拡大

「対象職種の拡大」については、「有識者懇談会」報告書では、「地域ごとの産業特性を踏まえた職種」を実習職種に追加するとしている。しかし、かかる職種は地域に限定された産業に基づくものと考えられ、技能移転というより地域での人手不足の緩和策にほかならず、制度本来の目的に反するものである。また、同報告書では、「企業単独型において社内検定を活用する職種」も追加するとされている。しかし、受入れ企業特有の職種と考えられ、国際的な技能移転という制度目的との整合性が失われている。

⑤第4次出入国管理基本計画からの後退

なお、第4次出入国管理計画では、技能実習制度を外国人受入れ問題と以下のようにリンクさせていた。「なお、本制度の抜本の見直しは専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れの問題とも密接に関連しているので、この点については、諸外国における例や国民のコンセンサスを踏まえた上で、専門的・技術的分野に属しない外国人の受入れ問題への対応と合わせて、検討を進めていく」。本基本計画案ではこの点を排除し、制度はあくまで「国際貢献」という側面を固辞し、現実を直視しない後退した内容となっている。

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

(1) 課題等

平成24年7月9日、新しい在留管理制度が導入され、外国人登録制度は廃止された。これにより、中長期在留者について、法務大臣がその在留管理に必要な情報を一元的に把握することができるようになった。また、同日、外国人住民に係る住民基本台帳制度が導入され、中長期在留者等外国人住民も住民基本台帳制度の適用対象となり、総合行政ネットワーク（L G W A N）を利用した法務省と市区町村との情報連携体制が構築されたことにより、市区町村が行政サービスを実施するために必要な外国人の基本情報を速やかに提供できることとなった。

新しい在留管理制度及び外国人住民に係る住民基本台帳制度は、外国人住民の多い市区町村で構成される外国人集住都市会議を始めとする地方公共団体の要請も踏まえて導入されたものである。

外国人が集住する地域では、まさに「内なる国際化」が進んでおり、日本人住民と外国人住民との共生を図るための取組が行われている。ただし、外国人との共生社会の実現には、多くの課題に取り組む必要がある。これに取り組むに当たっては、国の施策のみならず、地方公共団体による行政サービスの提供が円滑に行われることが不可欠であり、地方公共団体が必要な情報は何か、地方公共団体が求める真の共生社会のイメージは何か、そのために国として実施すべき施策は何か等、今後、議論を重ねていくことが必要である。

外国人の受入れに当たっては、出入国管理行政と外国人との共生社会に向けた施策を車の両輪として推進していくことが求められ、それは政府全16体で取り組むべき大きな課題である。

外国人住民当事者、相談・支援活動を地域で行う市民団体との対等な意見交換なしには「真の」共生社会のイメージは描けず、実施すべき現実的な施策は形成されない。そのため、地方公共団体だけではなく、「外国人住民を含む地域住民が求める共生社会のイメージは何か」、についても当然議論を重ねていく必要があり、本基本計画にも含めるべきである。

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

(2) 今後の方針

ア 在留管理制度の的確な運用及びその見直し

平成24年7月9日から運用が開始された在留管理制度と住民基本台帳制度との情報連携により、中長期在留者等の在留資格の変更等の情報が、法務省から速やかに市区町村に提供され、住民票に反映されるようになった。そのため、市区町村は、外国人に対する行政サービスに必要な基本情報を住民基本台帳に基づいて把握できるようになった。その意味で、この在留管理制度は、外国人との共生社会の実現に貢献していると考えられる。

法務省と市区町村との情報連携は、市区町村における住民行政の円滑な遂行のために不可欠である。これは、外国人との共生社会の実現という観点からも重要な意義を有することから、引き続きその適正な運用を図っていくとともに、外国人との共生社会の実現に向けて市区町村との更なる連携の強化に努めていく。

2009年の改定入管法施行後3年間の運用の検証と、共生社会施策立案を外国人住民等を含め行うことを明記すべきである。「在留管理と共生」は相いれず、両者の位置づけを再検討すべきである。在留管理制度の見直しに当たっては、国際人権条約機関からの勧告を含め、複数の重要な観点を踏まえるべきである。以下、①～⑥でそれぞれ説明する。

①改定法運用の検証

「在留管理制度の的確な運用等による」政策の課題設定においては、まず冒頭に、改定入管法施行3年間の運用を検証すること、とくに2009年改定法で新設された在留資格取消規定や、在留カードの常時携帯義務規定、みなし再入国規定などの運用が的確であったのか否かの検証を、本基本計画に明示すべきである。また、「永住者のうち定着性の高い外国人」の在留管理の在り方についての検討（改定法附則第60条3項および2009年衆参附帯決議一）の結果も、示すべきである。

②共生施策の立案主体

本基本計画案には「地方公共団体が求める真の共生社会のイメージ」とあるが、外国人住民当事者、相談・支援活動を地域で行う市民団体との対等な意見交換なしには、「真の」共生社会のイメージは描けず、実施すべき現実的な施策は形成されない。そのため、地方公共団体だけではなく、「外国人住民を含む地域住民が求める共生社会のイメージは何か」についても当然議論を重ねていく必要がある。そのことを基本計画に含めるべきである。

③「在留管理と共生」は相いれない

本基本計画案では、法務省と市区町村との情報連携による、市区町村における行政サービスの提供が「共生社会」の実現に「貢献」し、「重要な意義」を持っている、としている。これは、本来の共生社会の意味を狭め、歪めている。共生とは、総務省が2006年にその「地域における多文化共生推進プラン」を策定した際に述べたように、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社会の構成員として共に生きていく」ことである（総務省HP）。

地方公共団体が外国人住民の受入れ主体として、上記の「共生」のために果たす役割は大きい。しかしながら、情報の連携を通じて行政サービスが充実したとしても、それは本来行われるべき住民への行政サービスが、国籍にかかわらず問題なく行われるという基盤構築のことであり、共生社会の実現とは別のことである。

また、在留管理制度により外国人住民の利便性の増進が図られた事例があったとしても、世帯全員が記載された住民票の写し等が発行されたり、転入届により国民健康保険などの各種行政サービスの届出との一本化が図られ手続が簡素化したり、法務大臣と市区町村長との情報のやりとりにより外国人住民が地方入国管理局と市区町村にそれぞれ届出するといった負担が軽減されること（総務省HP）が、「国籍や民族などの異なる人々が、互いの文化的差異を認め合い、対等な関係を築こうとしながら、地域社

会の構成員として共に生きていく」ことに、つながるわけではない。「在留管理制度」政策と「共生社会実現」政策は実際の運用過程において分離しているものであり、むしろ社会統合政策の枠組みの中に両者をそれぞれ位置づけて論じるべきである。

④「見直し」の観点

本基本計画案では、「今後の方針」として「在留管理制度の的確な運用及びその見直し」を挙げているが、それは2009年、立法府から課せられた改定法附則第61条に基づく見直しであること、上記①の運用の検証を踏まえたものであること、外国人の基本的な人権を保障する観点および国際人権条約機関からの勧告を受け入れる観点から見直しを行うことを、本基本計画に明示すべきである。

⑤在留管理制度の問題

日本では2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催に向けて準備が始まっているが、生活者として日本で暮らしている外国人は厳しい在留管理のもとで大きな負担を強いられている。

2012年7月9日に「新しい在留管理制度」がスタートし、外国人登録法は廃止され、新たに「在留カード」「特別永住者証明書」が導入された。しかし、以前の外国人登録法にあった主要な刑事罰は、そのまま入管法に移った。在留カードには常時携帯義務が課されており、違反すると20万円以下の罰金の対象である。また、提示義務は両カードに科されており、違反すれば1年以下の懲役または20万円以下の罰金の対象になる。しかも新制度が始まった後、在留カード不携帯者に対して執拗な取調べが行なわれたケースが多く報告されている。指紋やDNA試料の採取までさせられたケースまでである。

日本人や永住者の配偶者として在留する外国人が「その配偶者の身分を有する者としての活動」を6カ月以上行わない場合や、住む所が変わった外国人が90日以内に届出をしない場合には、法務大臣が在留資格を取り消すことができる。在留資格取消制度は、とくに日本人と結婚している移住女性の日常生活に脅威を与えるものであり、実際、移住女性へのDVを助長し、彼女たちの人権状態を後退させている。

また、今国会に上程されている入管法改定案における第22条の4第1項5号は、現行法の在留資格取消制度をさらに野放図に広げることによって、法務省の恣意的な運用を容認するものとなっている。この法案においては、日本で生活し労働し家庭を形成する外国人住民に対する人権擁護の観点は、まったく見られない。

日本に定住し永住する外国人住民にとっては、在留資格が取り消されることは「居住権」のみならず「生存権」を剥奪されることでもある。法務省は、在留資格を取り消すと、同日のうちに市区町村に通知し、その外国人の住民票が削除される。そして、国民健康保険や児童手当、公営住宅入居など、その外国人が受けていた行政サービスのすべてが奪われる。さらに、在留資格を持たない非正規滞在者は地方自治体の住民登録から排除されたために、非正規滞在者の生存権、健康維持、労働、教育に関わる行政サービスが、実際には保障されないという厳しい現実も生まれている。ここで、新しい在留管理制度導入後の外国人住民からの声を一部紹介する。

・フィリピン人女性、30代、日本人の配偶者等。夫と死別したが、制度がよく分からず夫の親せきが届け出を行ったが、いつ入管に届け出たのかは不明。在留資格の延長は不許可になった。

・被災地のフィリピン人たちは、届け出に非常に困難を感じている。日本語（漢字）が読めなかったり、手続きについての情報が不足したりしていたため、そもそもどのような手続きが必要なのかわからない。

・フィリピン人女性。夫が家を出て所在不明になったために、夫と住んでいたアパートを解約し、姉の家に滞在していた時に入管が訪ねてきた。日本人配偶者等の在留資格にもかかわらず夫と別居していることを問題だと言われ、その在留資格が取り消され、短期滞在の在留資格になった。

・フィリピン人女性。日本人夫から遺棄されたために子どもとフィリピンに半年以上一時帰国した後、再度来日し、在留資格更新手続きを行ったところ、夫と同居していないことなどを理由に、日本人配偶者等の在留資格を取り消され、帰国準備の特定活動1カ月に変更させられた。

・在留資格を取り消された例は聞いていない。しかし、被災地のフィリピン人のなかには日本人の配偶者とは同居していないフィリピン人も多くいる。いまのところ、彼女たちが何か問題を訴えてくることはないが、おそらく、入管法の新規定が知られていないため、同居していない状態が問題になるとは理解していないと思われる。

(日本カトリック難民移住移動者委員会の外国籍信徒からの聞き取り調査、2014年10月～2015年1月)

⑥国際人権条約機関からの勧告

1993年、自由権規約委員会は日本の定期報告書審査後の総括所見において、「永住的外国人であっても、証明書を常時携帯しなければならず、また刑罰の適用対象とされ、同様のことが、日本国籍を有する者には適用されないことは、規約に反する」と指摘した。さらに1998年、「委員会は、そのような差別的な法律は廃止されるべきであると再度勧告」した。それにもかかわらず、日本政府は2009年、入管法を改定する際、委員会の勧告を無視した。その結果、在留カード不携帯で検察庁に送致される(永住者を含む)外国人の数は、改定前より3倍、年間1,000人以上となっている。

1998年、自由権規約委員会は、日本に対する総括所見の中で、「在日コリアンのような永住者に関して、出国前に再入国の許可を得る必要性をその法律から除去することを強く要請」した。これまで法務省はこの勧告を実施することを検討せず、先の総括所見から10年たった2009年、法務大臣の自由裁量に基づく「再入国許可」制度を維持すると共に、「みなし再入国」制度を新設した。しかしこの新制度は、外国人に対して、日本への再入国を権利として認めたわけではない。

2014年、人種差別撤廃条約委員会は、総括所見の中で、「これらの(入管法の)条項は、夫によるドメスティック・バイオレンスの被害者である外国人女性が、虐待的な関係性から逃れ、支援を求めることを妨げている」と指摘し、「締約国は、日本人あるいは永住資格を有した日本人でない者と婚姻している外国人女性が、離婚や絶縁と同時に国外追放されないように、また法律の適用は、事実上、女性たちを虐待的な関係性のなかにとり残さないように、法律を見直すべきである」と勧告した。

在留管理制度の見直しに当たっては、上記の勧告を実施するものでなければならない。

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

(2) 今後の方針

イ 外国人との共生社会の実現に向けた取組

外国人が集住する地域における取組及びそこで指摘される課題は、今後 の外国人受入れの在り方を考える上でも極めて重要であり、受け入れる対 象が「人」である以上、受入れに係る議論のみが先行することは望ましく なく、外国人本人及びその帯同者の日本語教育、外国人の子どもの教育や 社会保障、外国人の就業支援、住宅など、受け入れた後の地域における「住民」としての視点からの検討も併せて行っていかなくてはならない。その際には、外国人が地域の住民として貢献できるよう生活環境を整備していくことや、外国人の権利等への配慮も必要である。

外国人との共生社会の実現には、地方公共団体を含め政府全体として総合的な施策の推進が必要であり、外国人の受入れによる問題の発生を受けて施策を講じるのではなく、そもそも外国人を受け入れる際に外国人と共生する施策を講じておくことが重要である。法務省としては、出入国管理行政と外国人との共生社会の実現に向けた施策を同時に進めていくよう、 今後も積極的に共生社会の実現に向けた取組に参画していく。

第4次出入国管理基本計画から改善されている記述も見られるものの、共生社会実現のために必要な条件である外国人の権利保障、差別の防止と排除について書き加える必要がある。

本基本計画案では、「受け入れる対象が『人』である」と記述する。それは全くその通りであり、外国人を日本にとって使い勝手が良い労働力としてだけ「活用」するような政策を見直すにあたって、前提となる事実認識である。また、受け入れる地域側の体制整備の必要性を、「日本語教育」「子どもの教育」「社会保障」などと列挙し指摘している点も評価できる。

他方で、「外国人の権利などへの配慮も必要」とある。共生社会実現の文脈において、権利は「配慮」されるものではなく、享受し、守られ、保障されるものである。在留資格のもとで一定の制限が法的にあるとしても、日本も加盟する自由権規約の判断基準を示した自由権規約委員会の一般的意見15によれば、「何人（なんびと）に自国への入国を認めるかを決定することは、原則としてその国の問題である。しかしながら、一定の状況において外国人は、入国または居住に関連する場合においてさえ規約の保護を享受することができる。……国はまた、通過中の外国人に対し一般的な条件を課すこともできる。しかし外国人は、ひとたび締約国の領域に入ることを認められると、規約で定められた権利を享受することができるのである」としている。

また、共生社会の実現には、外国人が参画していくことが欠かせないが、現在その回路は地方参政権をはじめ保障されていない。外国人の声は封殺されているのが実情である。さらに、インターネット上や街頭でのヘイトスピーチは、外国人の尊厳を著しく傷つけ、存在を否定するものである。法務省は啓発活動によりやく乗り出したが、ヘイトスピーチを根絶し、被害者を救済する法制度は未整備である。共生社会実現のためには啓発だけでは不十分であり、新たな法の制定等、実際に差別を防止し、排除していくことが必要である。したがって、「外国人が地域の住民として貢献できるよう、あらゆる差別を防止し排除し、生活環境を整備していくことや、外国人の権利を保障していくことが必要である」と基本計画に明示すべきである。

なお、「政府全体として総合的な施策の推進」と謳われているが、その中身は、外国人入国基本法と人種差別撤廃法、国内人権機関などの法整備、および所管庁の設立などの制度設計でなければならない。

6 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

(1) 課題等

我が国の治安や国民の安全を守るには、テロリストや不法滞在を行おうとする者等の入国を水際で確実に阻止することが必要であり、このような外国人については、速やかにかつ確実に国外に排除していかなければならない。これもまた、出入国管理行政が担う重要な使命であり、シリアにおける邦人拘束・殺害事案の発生を受けて、水際対策の重要性は高まっている。これまでも、不法滞在者については、個人識別情報（指紋及び顔写真）を活用した厳格な上陸審査の実施を始めとした水際対策、警察と連携した積極的な摘発の実施、出国を促す施策として平成16年に施行された出国命令制度の活用、在留特別許可に係るガイドラインの策定、それらの広報の実施等各般の対策を行ってきた。この結果、平成26年1月時点の不法残留者は約5万9,000人にまで減少し、これは最も不法残留者の多かった平成5年（約30万人）と比べると、約80%の大幅な減少である。

ただし、ここ数年、不法残留者は、小口・分散化し、従前よりも摘発が困難となってきたことに加え、入国者数の大幅な増加に伴って、これまで減少を続けていた不法残留者数が、平成27年1月時点で増加に転じたことも踏まえ、これまで推進してきた不法滞在者対策の手を緩めることなく、引き続き強力に実施していく必要がある。

さらに近時は、身分や活動目的を偽って不正な手段で在留資格を得た上で、実態としては在留資格に該当する活動を行わずに不法就労等を行う者などのいわゆる偽装滞在者に係る偽装態様が多様化している。在留資格と活動実態との不一致は、違反事実が比較的確認しやすい不法残留とは異なり、立証等に困難を伴うため、これらの者に対する対策を強化していく必要がある。そのため、在留資格の取消しを効果的かつ積極的に活用することのほか、虚偽の申請で在留資格を取得した場合に刑罰を科すための罰則規定を新たに設けることも、検討する必要がある。

また、退去強制令書が発付されているにもかかわらず、送還に応じない者の収容が長期化し、さらに、仮放免中の者が増加していることから、これらの者の早期送還に向けた更なる取組が必要であるとともに、被収容者の体調管理等長期収容にまつわる諸問題への適正な対応にも努めていかなければならない。

本基本計画案では、治安や国民の安全を守るため、「不法滞在」を行おうとする者を水際で防ぎ、また、国外に排除していかなければならないとし、「不法滞在者」と「偽装滞在者」に関わる対策を強化するとしている。しかし、2014年の刑法犯検挙人員（251,115人）に占める「不法滞在者」の割合が0.1%（283人）にすぎないことに見られるように、「不法滞在者」ましてや「偽装滞在者」の刑法上の犯罪率の高さについて統計的根拠はない。「不法滞在者」や「偽装滞在者」が、日本人や他の外国人と比べて「治安や国民の安全」を脅かすという誤解を産む記述はあらため、また、対策が必要であれば別途新たに項目を設けるべきである。

6 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

(2) 今後の方針

ア テロリスト等の入国阻止に向けた厳格な出入国審査等水際対策の実施

① 個人識別情報を活用した上陸審査の推進

個人識別情報（指紋及び 顔写真）を活用した上陸審査…相当の効果があったものと考えられる。今後も、同制度の効果的な運用を推進し、一層厳格な上陸審査を実施して、テロリスト等の入国を水際で確実に阻止していく。さらに、顔写真の水際対策への活用等新たな技術の運用についても検討していく。

個人識別情報を活用した上陸審査がテロリストの入国を防ぐことに「相当の効果」があったという記述は改めるべきである。

この制度は外国人のみを標的として外国人を犯罪予備軍とみなす差別的制度である。いたずらに外国人に対する監視強化、出入国管理強化が行われないか強く憂慮している。この制度の改善や廃止を検討すべきと考える。

また、「個人識別情報（指紋及び 顔写真）を活用した上陸審査…相当の効果があった」とし、同制度の効果的な運用を推進し、一層厳格な上陸審査を実施」とすると本基本計画案は言うが、果たしてテロリストという疑いを理由に外国人の上陸を拒否した事例が、制度開始以降7年間の間に何件あるのか不明である。移住連が取得した情報によると、通常の入国管理の厳格化になっているのみと思われる。予算をかけ、すべての入国者の個人識別情報を収集しているのであるから、同制度がテロリスト入国を阻止したという効果の検証をまず行わなければならない。それが行われていないのであれば、本基本計画において「相当の効果があった」という誤解を呼ぶ記述は避けるべきである。

6 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

(2) 今後の方針

イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進

① 積極的な摘発等の実施

不法滞在者数が大幅に減少したとはいえ、いまだ約6万人の不法滞在者がおり、また、平成32(2020)年に向けて訪日外国人旅行者数2,000万人を目指す過程において、相応の不法残留者が発生することも懸念されることから、こうした事象に対し、相応の体制を維持しつつ、入国管理局の保有する種々の情報を活用し、関係機関とも連携を密にして、効果的な摘発を強力に推進し続けることが必要である。観光立国に向けた諸施策を担保するためにも、今後も様々な情報からの確に不法滞在者の端緒を把握し、実効的な摘発の実施に努めていく。

② 偽装滞在者対策の強化

不法滞在者数が減少する一方で、偽装滞在者の存在が適正な出入国管理を行う上での問題となっており、これに対する対策が急務である。平成24年7月9日に導入された新しい在留管理制度により、中長期在留者については、住居地や所属機関などについて届け出ることが義務付けられ、入国審査官や入国警備官等は、これに関して事実の調査を実施することができることとなった。偽装滞在者は、表見上正規在留者であるため、一般人から入手できる端緒情報が少なく、また、実態解明に相当の労力を要することから、中長期在留者及び所属機関から入国管理局への届出情報並びに関係機関から提供される外国人雇用状況届出情報等を集約して綿密に分析し、事実の調査に係る権限の積極的な活用や新たな調査手法を模索しながら、中長期在留者に関する情報を継続的に把握して対策を講じていく必要がある。

偽装滞在者対策は慎重に行う必要がある旨を盛り込み、また、同対策において「外国人雇用状況届出情報」を活用することはやめるべきである。

本基本計画案においても「偽装滞在者は、表見上正規在留者であるため、…実体解明に相当の労力を要する」とあるように、何が「偽装滞在」で、誰が「偽装滞在者」であるのか、的確に判断することは非常に困難である。つまり、「治安や国民の安全」を脅かすような者ではない者が、不必要な対策の強化で「偽装滞在者」と判断され、在留資格を取り消される恐れがある。本来在留資格を取り消されるべきでない者が対象にならないよう、「偽装滞在者」対策は極めて慎重に行うべきであり、また、十分人権を保障し、その者の生活実態、人道的配慮を兼ねて対応されなければならない。

また、「偽装滞在者」とされた者の在留資格を取り消す処分に対して、その処分が正しかったのかどうか、客観的に第三者(機関)が検証できる制度も検討すべきである。また、本人が申し出れば、法務省がなぜ当該処分を行ったのか情報を開示するシステムも検討すべきである。このように、本来正規で滞在してきた外国人であるからこそ、より慎重な手続きが必要である。

また、厚生労働省が提供する外国人雇用状況届出情報を活用することは、本来の届出の目的を超える利用になるため、活用すべきではない。

6 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

(2) 今後の方針

イ 国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進

③ 警察等捜査機関との連携の強化

出入国管理行政においては、警察等の捜査機関との連携が不可欠である。不法滞在者の合同摘発を始め、相互の情報提供や内偵調査の相互補完など、今後も引き続き協働関係を維持していく。

また、偽装滞在者対策についても、警察等の捜査機関との積極的な連携を強力に推進していく。

さらに、入国管理局の調査の過程で犯罪行為の端緒を得た場合は、警察等の捜査機関に対して積極的に告発・通報を行うなど、引き続き厳正に対処していく。

④ 被收容者の適正な処遇及び迅速な送還の実施

被收容者の処遇に関しては、従来から人権を尊重し、環境の整備に努めてきた。平成22年7月には、法曹関係者、医療関係者等外部の委員によって構成される入国者收容所等視察委員会が設置され、收容施設等の適正な運営のために、委員らが收容施設等の視察等を行い、意見を述べるなどし、被收容者にとって適切な環境整備につなげている。

引き続き、更なる環境整備を図り、被收容者の処遇改善に努めていく。

他方、送還に応じないいわゆる送還忌避者に対しては、平成25年から実施しているチャーター機を利用した集団送還をより積極的に活用する等の方策を推進して、その減少を確実に図っていく。

また、退去強制令書発付後、相当期間を経過しても送還に至っていない被收容者については、実効性のある送還を実施するための方策を検討していく。

過去の死亡事案に関する防止策を基本計画に盛り込み、チャーター機を利用した集団送還を「積極的に活用する」記述は見直すべきである。

被收容者の処遇に関して、本基本計画案では、「従来から人権を尊重し、環境の整備に努めてきた」とあるが、近年相次いでおきた被收容者の死亡事案に関する問題に真摯に向き合う姿勢が見られない。率直に被收容者の死亡事案について向き合い、どのような改善策を採るのか、その計画を積極的に本基本計画に明示すべきである。

送還忌避者に対するチャーター機を利用した集団送還を積極的に活用して送還忌避者の減少を図るとあるが、送還を忌避する非正規滞在者の強制送還について、従来から執行されている個別送還とともに、さまざまな人権・人道上の問題がある。移住連と日本カトリック難民移住移動者委員会(JCaRM)が行った2013年8月の調査の結果、退去強制令書発付処分等取消請求訴訟の提訴期限内の被送還者が多数いたこと、送還過程における男性に対する手錠の過剰使用といった問題点のほか、多くの被送還者が、日本で一緒に暮らすパートナーや子どもなど家族と分離させられていたことが判明した。また、長年にわたり滞在し生活基盤を築いた日本から突然送還されたことで、フィリピンでの生活のめどが立たずに苦しんでいる状況が明らかになった。当事者が望まない、さらには帰国後の平穏な生活が期待できない強制送還を繰り返すことによる非正規滞在者の縮減に大いに問題がある。非正規滞在者一人ひとりに対して、日本への定着性が十分に考慮され、合法化が検討されることの必要性を訴えるとともに、非正規滞在者をめぐる政策を根本的に見直すよう求める。

6 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

(2) 今後の方針

ウ 出入国管理に関するインテリジェンス機能の強化

効果的な情報の活用は、適正な出入国管理行政を遂行する上での要といえる。平成25年12月、「『世界一安全な日本』創造戦略」が閣議決定され、ここにおいても、関係機関と連携しつつ様々な情報を収集し、高度な分析を行うこと等により、出入国管理行政におけるインテリジェンス（情報収集・分析）機能を強化し、効果的な不法滞在者・偽装滞在者への対策及びテロリスト等のハイリスク者の入国防止に努めることとされた。

このため、入国管理局のインテリジェンス機能を強化していく。具体的には、公正な出入国管理に有益と思われる情報を内外の関係機関等から広く収集するとともに、情報活用能力の高い職員を育成し、入国管理局が既に保有する情報と新たに収集した情報を多角的に分析することにより、入国管理局におけるインテリジェンス機能を強化していく。そうすることによって出入国管理上問題のある者については、迅速・的確に選別、顕在化させて厳格に対応し、一方、問題のない者については、利便性が高く迅速な手続を提供するといったことを可能とし、出入国管理業務全般の更なる効率化を推進していく。

また、厚生労働省の保有する外国人雇用状況届出情報と入国管理局保有の情報を突合することは外国人の就労状況を把握する上で有用であるように、関係機関との情報の共有と関係機関から提供される情報の効果的な活用が重要であることから、今後も引き続き、関係機関との連携強化を進めていく。

関係機関から無制限に情報収集することに道筋をつける記述は削除し、また、「外国人雇用状況届出情報と入国管理局保有の情報を突合することは外国人の就労状況を把握する上で有用」という記述を見直すべきである。

関係機関との情報共有と関係機関からの情報提供がいか「効果的な不法滞在者・偽装滞在者への対策及びテロリスト等のハイリスク者の入国防止」につながるかという点が本基本計画案では強調されているが、いかに個人情報目的外使用に歯止めをかけるのかという視点は全く見られない。関係機関がそれぞれもつ個人情報については、法律にその範囲を定め、いついかなるときに情報が提供されるのか規定されなければならない。「公正な出入国管理に有益と思われる情報を内外の関係機関から広く収集する」という記述について、何が「公正」であり何が「有益」であるのか、いついかなるときに収集することができ、そしてそれを誰が判断するのか明確にすべきである。少なくとも、現時点で「広く収集する」などと無制限に情報収集することを思わせる記述は避けるべきである。

外国人雇用状況の届出制度は、「雇用対策法に基づき、外国人労働者の雇用管理の改善や再就職支援などを目的」として開始された。雇用管理の改善とはすなわち、事業主が「外国人労働者について、雇用対策法、職業安定法、労働者派遣法、雇用保険法、労働基準法、最低賃金法、労働安全衛生法、労働者災害補償保険法、健康保険法、厚生年金保険法等の労働関係法令及び社会保険関係法令を遵守するとともに、外国人労働者が適正な労働条件及び安全衛生を確保しながら、在留資格の範囲内でその有する能力を有効に発揮しつつ就労できる環境が確保されるよう、この指針で定める事項について、適切な措置を講ずる」（「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針（第二）」）ことである。

確かに雇用対策法において、厚生労働大臣は、「法務大臣から、出入国管理及び難民認定法に定める事務の処理に関し、外国人の在留に関する事項の確認のための求めがあったときは」（第29条）雇用状況届出の情報を提供することになっているものの、「入国管理局におけるインテリジェンス機能を強化」することにより、「出入国管理上問題のある者」について「迅速・的確に選別、顕在化させて厳格に対応」することや「出入国管理業務全般の更なる効率化を推進」することは目的ではない。雇用状況届出が本来の目的である外国人労働者の雇用管理の改善につながっているのかに対する客観的な検証も一般市民には明らかとなっていない中、外国人労働者がどこにどれだけいるのか、という統計的情報の蓄積や、出入国管理業務全般の効率化だけが進んでいる状況を懸念する。よって、雇用状況届出制度の本来の目的を重視するとの観点から、今後外国人雇用状況届出情報と入国管理局保有の情報を「突合」すべきではなく、本基本計画においても記述を修正すべきである。

6 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

(2) 今後の方針

エ 在留特別許可の適正な運用

在留特別許可は、法務大臣の裁量的な処分であり、その許否判断に当たっては、個々の事案ごとに、その外国人が在留を希望する理由、家族状況、生活状況、素行、内外の諸情勢その他諸般の事情に加え、その外国人に対する人道的な配慮の必要性と他の不法滞在者に及ぼす影響などを含めて総合的に判断される。

法務省においては、在留特別許可の透明性と予見可能性を確保する観点から、平成16年以降、「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例」を随時公表しており、平成22年4月以降は、各事例の内容等を分かりやすく、かつ、類型別に分類・整理した上、一覧表形式で公表している。

また、平成18年10月には在留特別許可の透明性・公平性の更なる向上を図るため「在留特別許可に係るガイドライン」を策定・公表し、平成21年7月に改訂しており、当該ガイドラインは在留特別許可を受けられる可能性のある者の一層の出頭を促すため、6か国語に翻訳してホームページ上に掲載している。

今後とも在留特別許可の適正な運用に取り組んでいくとともに、必要に応じ、「在留特別許可に係るガイドライン」の見直しも検討していく。

在留特別許可に係るガイドラインの見直しにあたっては、積極的に外部有識者の意見を参考にし、人道的配慮のもとに見直しを行うべきである。また、同ガイドラインの多言語化をさらに充実するべきである。

「『在留特別許可に係るガイドライン』の見直しも検討していく」という旨が入った点は評価できる。今後は、あくまで人道的配慮のもとに当該見直しが行われることを大いに期待したい。「安全・安心な社会の実現」を脅かさない、地域社会の一員として定着し、貢献してきた非正規滞在者については、同ガイドラインの積極的要素を文字通り積極的に評価し、正規化を進めていくべきである。具体的には、婚姻・子どもの年齢などの家族状況や、長期在留について弾力化の方向で見直すことにより、適切に在留を特別に許可されるべき者を判断することができる。その際には、具体的事例を長年扱ってきた弁護士、支援者など学識経験者の知見を活用することが欠かせない。よって、「必要に応じ、学識経験者の意見も参考に『在留特別許可に係るガイドライン』の見直しも検討していく」と改めるべきである。

なお、同ガイドラインは、現在6ヶ国語に訳されているが、新しい在留管理制度開始の際の広報にあたっては、その概要が26言語に翻訳されている。新しい在留管理制度の広報において翻訳された言語数と同じ言語数の翻訳をすべきである。少なくとも、非正規滞在者の上位10ヶ国の言語への翻訳に取り組むべきである。

7 難民適正かつ迅速な庇護の促進

(2) 今後の方針

ア 適正かつ迅速な難民認定のための取組等

難民を迅速かつ確実に庇護していくため、真に庇護すべき者とそうでない者を明確に区別し、事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行っていくとともに、審査の質の更なる向上に取り組むことで、制度が直面する諸問題の解決を図っていく。

現行運用上、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者については、個別に審査の上、特別に在留を許可しているところ、国際社会の動向を踏まえ、国際人権法上の規範に照らしつつ、当面我が国での待避機会として在留許可を付与すべき対象を明確にすることについて、庇護希望者を装うテロリスト・犯罪者等の入国・在留の防止等、我が国の安全・治安面等へ悪影響が生じないように留意しつつ、検討していく。

また、より適正な難民認定の判断を行うため、難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図り、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や、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）等の関係機関との連携による研修の充実・強化に取り組み、難民調査官の調査技術の向上等、専門的人材の育成を行っていく。

さらに、制度の濫用又は誤解に基づいた申請については、以下の方策の検討を進めることにより抑制していく。①難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情等を申し立てる事案については、本格的な調査に入る前の段階で振り分け、簡易・迅速な処理を行っていく。

②再申請は、原則として、「当初の申請手続後に新たな事情が生じた場合」、「当初の申請手続時に主張・立証しなかったことについてやむを得ない事情がある場合」に限定し、申請者の置かれた状況にも配慮しつつ、①と同様の手続により処理することとする。

③専ら我が国での就労を目的とする濫用的な申請のインセンティブとなっている正規在留者に対する就労許可について、希望があれば一律に就労を許可している現行の運用を見直し、例えば、典型的に保護の必要性に乏しいと認められる事案等については原則として就労活動を認める在留資格を付与しないなど、一定の条件を設けて個別にその許否を判断する仕組みの検討を進める。

④濫用的な申請（再申請によるものを含む。）に関しては、申請権自体を制限すること及び申請中の送還停止効果に一定の例外を設けることについて、前記①～③等の取組状況とその効果を踏まえつつ、法制度・運用両面について更に検討を進めていく。

「偽装滞在者」対策よりも「真に庇護すべき者」を庇護できるよう、難民認定制度の改善策をまず講じ、実施すべきである。「申請権自体を制限」すること、「申請中の送還停止効果」に一定の例外を設けようとするなどの記述は削除すべきである。

難民を迅速且つ確実に庇護していくためには、本基本計画案が記すように、難民認定行政に係る体制・基盤の一層の強化を図る等、国連難民高等弁務官事務所と連携し、国際的な水準に引き上げていくことが必要である。他方で、同じく本基本計画案は、「真に庇護すべき者とそうでない者を明確に区別し、事案の内容に相応した適正・迅速な案件処理を行っていくとともに、審査の更なる向上に取り組むことで、制度が直面する諸問題の解決を図っていく。」とし、まず「庇護すべきでない者」＝「制度の濫用又は誤解に基づいた申請」を抑制すれば「難民を迅速かつ確実に庇護してく」ことになるとしている。

難民認定においては、制度の濫用を強調するのではなく、いかに難民を保護すべきか、という観点から考えるべきである。近年、難民参与委員会が難民認定に相当するとした事案についても不認定としたり、裁判で難民不認定となったものが認定とされたりした事案がある。このことから、そもそも「真に庇護すべき者」が現行制度の下で庇護を受けていないことが分かる。更に、今国会に上程されている入管法改定案では、すでに「偽装滞在者」対策として、「偽りその他不正の手段により」上陸許可を得ることに刑罰が科されることになっている。が、このことは、まずは安全な場所へと願い短期滞在で日本に入国しようとする難民認定申請者も難民であることを証明できなければ刑に処せられる可能性がある。本規定案だけでも「真に庇護すべき者」が難民認定申請することを萎縮させることになる。

このように、まずは「真に庇護すべき者」を庇護できるよう、難民認定制度の改善策をまず講じ、実施すべきである。「申請権自体を制限」すること、「申請中の送還停止効果」に一定の例外を設けようとする、あるいはこれらの「検討を進めていく」ことは、全く国際水準から逸脱しようとしていることに他ならず、記述自体を見直すべきである。

8 その他

(3) 人身取引被害者等への配慮

出入国管理行政は、これまでも人身取引の被害者が不法滞在者として退去強制手続が執られる場合には、その者の立場を十分考慮しながら、その者の希望等を踏まえ、在留特別許可により正規に滞在できるようにするなど適切な措置をとってきた。今後も、諸外国との情報交換を含め、関係機関との連携を密にし、人身取引被害者等を的確に把握し、警察等との合同摘発及び被害を踏まえた在留資格の許可などにより被害者の保護を行い、人身取引対策に積極的に取り組む。

その他、配偶者からの暴力も重大な人権侵害であるから、人身取引被害者と同様に、被害者保護の観点から、適切な対応を行う。

人身取引被害者への配慮については、被害者の保護につき、とくに定住を前提とした被害者への保護と支援の観点が必要である。よって、在留特別許可による一時的な在留保障にとどまらず、中長期の自立支援に向け、安定した在留資格の保障を視野に入れた配慮について本基本計画に記述すべきである。また、関係機関との連携による被害者の認知の促進が急務である。さらに、被害者の防止の観点から、出入国審査における悪質な仲介業者などへの対策の強化や、労働搾取による人身取引防止の観点も明記すべきである。その他の配偶者からの暴力については、被害者への適切な対応の内容について具体的に記述すべきである。さらに、認知される被害者の数が潜在的に存在する被害者数に比較してきわめて少ないことにかんがみ、被害者の認知の促進も本基本計画の記述に加えるべきである。

「人身取引被害者への配慮」については、ここ数年、帰国を必ずしも前提としない被害者が増加している点に着目すべきである。このような被害者には、日本で安定的に定住するための自立支援の体制整備が求められている。出入国管理行政における被害者の保護については、在留特別許可による「特定活動」の在留資格の付与にとどまらず、医療や福祉サービスも享受できるような日本での定住に向けてより安定した在留資格への変更を許可するなどの対応が求められる。

被害者の認知については、認知されている被害者数が潜在的な被害者数よりはるかに少ないことが繰り返し指摘されている。人身取引対策行動計画 2014（以下、「行動計画 2014」）でも記述されており、認知の促進の対策が強化されるべきである。

被害の防止については、「行動計画 2014」に、入国管理の徹底等をつうじた人身取引の防止について、厳格な査証審査等、詳細の記述がある。人身取引被害の防止に関して重要なのは、被害者本人を偽装等の取り締まりの対象とすることではなく、被害を生み出す、悪質な仲介業者や就労先に対する厳格な取り締まりなどの対策の強化である。また行動計画で、労働搾取を目的とした人身取引の防止について、技能実習制度等における人身取引防止策が詳細にわたって記述されていることもふまえ、出入国管理基本計画にも、労働搾取の人身取引の防止を明記するべきである。

「その他、配偶者からの暴力」につき、その被害者の保護に関しては、2012年に施行された改定入管法により在留資格取消し制度が拡充され、配偶者に対する取消し制度が追加されたことなどから、外国籍女性への配偶者からの暴力の被害の拡大、深化が懸念される。国連機関などからもこの制度に関する懸念が示されており、法制度の見直しが勧告されている。配偶者からの暴力被害者等はこの制度の除外されるとの説明があるものの、このような配慮の存在は当事者に知られていない。

入管局におけるDV被害者に関する措置要領などで規定されているDV被害者への配慮について、また取消し制度からDV被害者が除外されることなどについて、当事者にわかるような情報提供の工夫と同時に、出入国管理行政においても、被害者が安心して被害を申告できるような認知の促進に向けた対策を積極的に講ずるべきである。

以上