

第4次出入国管理基本計画（案）に関する意見

2010年（平成22年）3月5日

日本弁護士連合会

第1 「第4次出入国管理基本計画策定に当たって」について

現在、日本に在留する外国人は、年々増加し、2008年末時点の外国人登録者数は221万7426人、全人口の1.74%を占めるに至っている。また、永住者や特別永住者の資格で在留する者も2004年末の約77万8000人から2008年末時点で約91万2000人に増加し、多くの外国人が日本社会の一員として定着し、生活をするに至っている。

さらに、旧植民地出身者や欧米諸国のみならず、中国、ベトナム、タイ、インド、インドネシアなどのアジア諸国からの入国者や、ペルーやブラジルなど出身の日系2世、3世などの在留が増加し、多国籍化の傾向が明らかである。

日本は、憲法において外国人にも基本的人権を保障し、さらに、憲法14条において人種に基づく差別を禁止し、さらに1995年には人種差別撤廃条約に加入するなど、外国人の人権保障と外国人に対する差別や偏見のない社会の実現を図っているものである。このような多民族・多文化の共生する社会の実現は、外国人の出入国及び在留の管理に関する本計画の策定においても考慮するべきものであり、この視点と整合性を持った総合的な外国人に関する政策の立案が求められるところである。

この点、本計画案は、新たな在留管理制度の運用に関して「公正な在留管理を行うとともに、外国人と共に生きる社会づくりに貢献していく」とし、また、生起する諸問題の解決について、「政府が一体となって様々な施策を講ずることが必要とされるが、出入国管理行政としても」、「外国人との共生社会の実現に貢献していく」必要があるとしている。

しかし、本計画案は、多民族・多文化の共生する社会の実現に向けて、政府が一体となってどのような体制で施策の実現をしていくべきかについては、具体的には触れていない。当連合会は、かねてから、政府の中に専門の部局を設置して、多民族・多文化の共生する社会の実現に向けた施策の立案を行うべきことを提案してきたところであるが、本計画案においても、このような部局の設置を促し、その部局のもとで総合的な外国人に対する施策を策定し、これに整合する入国・在留管理政策を提案する必要性を指摘するべきである。

この点、当連合会の第47回人権擁護大会宣言「多民族・多文化の共生する社

会の構築と外国人・民族的少数者の人権基本法の制定を求める宣言」(http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/2004_5.html)を参照されたい。

第2 の1(2)「日系人の受け入れ」について

1 本計画案は、「日系人が、我が国社会の一員として、その義務を果たしつつ我が国社会で安定した生活を送っていくことが重要であり、出入国管理行政としても、そのような観点から、我が国に入国・在留を希望する日系人、特に、我が国に現に在留する日系人の過度な負担とならないよう留意しつつ、入国・在留の要件の見直し等について検討していく。」としている。

この見直しとなる要件の一つとしては、これまで、一定の日本語能力を有することを新たな要件とすることなどが議論されてきたところである（法務副大臣「今後の外国人の受け入れ等に関するプロジェクト」「今後の外国人の受け入れについて」（中間まとめ）2項（3））。

2 日本は、経済界における単純労働を含めた外国人労働力の導入の必要性への配慮のもとで、1990年以降、ブラジルやペルー国籍の日系2世及び3世に、定住者などの在留資格を与えて入国を認めはじめ、その数は、2008年末時点の外国人登録で、ブラジル国籍が約31万2000人、ペルー国籍が約5万9000人にのぼっていることからも、多数にのぼっていることが明らかである。

これら日系人は、永住者となったり、日本に生活の本拠を置いて子どもが生まれ育つなどして日本に定着を深めているが、他方、文化的背景、習慣の相違、使用言語の違いによるコミュニケーションの問題などからの軋轢、日系人世帯の子どもの不就学の問題なども指摘されてきたところである。

しかし、これらの問題は、日本の経済政策を背景に持ち、定住することも視野に入れつつ受け入れた外国人に対する、日本政府や自治体の共生社会への取組み、定住化施策の立ち後れの問題が背景にある。また、日系人は、多くの場合、間接雇用という不安定な雇用形態で就労し、有給休暇などを取得することも困難な労働条件下に置かれており、日本語能力習得の条件がないことが多い。

したがって、前記の問題は、これら外国人について、労働条件の改善を含めて、日本社会の中でその言語、文化などのアイデンティティを保持しながら、日本語の習得なども行って日本社会で共生することができるような施策をいかに充実するかという観点から解決がはかられるべきものである。

これらの施策が十分に行われていない状況下で、日系人の在留資格更新の条件として、一定の日本語能力の習得などを新たに課すべきではない。労働条件の改善や日本語能力習得の機会を十分に与えることなくして、入国時には求

められていなかった新たな条件を付することは、日本に定着しつつある日系人の安定した生活を奪う結果となるものである。

本計画案は、「我が国に現に在留する日系人の過度な負担とならないよう留意しつつ、入国・在留の要件の見直し等について検討していく。」として、「現に在留する外国人の過度な負担とならないよう留意」するとしているが、現状において、在留資格更新の要件に、一定の日本語能力があることを新たに設けるものではないことを明確にし、日系人の雇用環境の改善や日本語習得の機会の充実を関係機関に働きかけることを優先することを示すべきである。

この点、「法務副大臣『今後の外国人の受入れ等に関するプロジェクト』『今後の外国人の受入れについて』(中間まとめ)に対する意見書」(2006年7月20日、http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/060720_2.html)を参照されたい。

第3 の1(5)「研修・技能実習制度の適正化への取組」について

- 1 本計画案は、研修・技能実習制度について、技能実習生の保護に係る措置や不正行為機関等への厳格な対応などによって、研修・技能実習生制度の適正化に向けた取組を進めていくとしつつ、「本制度の抜本的見直しは専門的・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、諸外国における例なども見つつ、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。」としている。
- 2 研修生・技能実習生制度に対しては、多数の受入企業が研修生・技能実習生らを労働諸法令を潜脱して劣悪な環境のもとで酷使し、制度が低賃金労働者として搾取するために悪用されているという指摘がなされ、国内では、津地四日市支判平成21年3月18日や熊本地判平成22年1月29日等において、研修生に対しても労働諸法令の保護を認められるべき労働の実態であったことが認定されたほか、前記熊本地判ではいわゆる第1次、第2次受入機関による人権侵害も認定され、その実態が明らかとなっている。また、2008年10月、国際人権（自由権）規約委員会は日本政府報告書に対する総括所見において、外国人研修生・技能実習生に対し最低賃金等の最低限度の労働基準及び社会保障による国内法による保護を及ぼすこと、研修生や技能実習生を搾取する使用者に相応の制裁を科すべきことを求め、研修生・技能実習生の権利を適切に保護し、低賃金労働力確保よりも能力向上に焦点をあてる新しい制度に現行制度を改めることを検討すべきであるとした。
- 3 これに対して、2009年の出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）

改正により、外国人研修・技能実習制度を技能実習に一本化して、技能実習生に来日1年目から労働法による保護を与え、技能実習生保護のための規制を一定程度強化することとなった。

本計画案が挙げる、技能実習生の保護に係る措置や不正行為機関等への厳格な対応はこの改正法や新たに整備された関連省令等に基づくもので、これらは、研修生に労働諸法令の適用を認めたなどの点では一定の評価ができる。

4 しかし、同制度の根本的問題は、国際貢献という制度の理念と単純労働者の受入れという実態との乖離にあり、同制度を維持してその枠内で適正化を図るには限界があるとの指摘もあるところである。

このため、入管法改正時の衆参両院法務委員会の付帯決議も「本法による外国人研修・技能実習制度の見直しに係る措置は、外国人研修生・技能実習生の保護の強化等のために早急に対処すべき事項についての必要な措置にとどまるものであることにかんがみ、同制度の在り方の抜本的な見直しについて、できるだけ速やかに結論を得るよう、外国人研修生・技能実習生の保護、我が国の産業構造等の観点から、総合的な検討を行うこと」としている。

そこで、本計画案が「本制度の抜本的な見直し」に触れていることは評価されるが、「抜本的な見直し」を検討するにあたっては、技能実習制度の廃止のを含めた検討を行い、いわゆる単純労働者や熟練労働者の受け入れの是非や新たな制度のあり方を検討するにあたっては、単純労働者等の確保という視点のみではなく、入国した外国人の労働基本権、教育を受ける権利などの人権を保障し、多民族・多文化の共生する社会を実現するという観点から制度設計を行うことを指針として明記するべきである。

第4 の2の(1)「厳格な出入国審査等の水際対策の実施」について

- 1 本計画案は、個人識別情報を活用した上陸審査の推進を掲げ、その目的として、テロリスト、密航者等の入国を水際で阻止することを挙げる。
- 2 しかし、現在、外国人の上陸時に外国人に提供を義務付けている個人識別情報は、顔情報と指紋情報である。これらはいずれも個人を特定する情報であり、犯罪捜査に利用したり、個人の社会生活の情報の名寄せに利用したりすることも可能な、高度なプライバシーにかかる情報である。

国際社会で確立された基本的人権の保障の原則は、それが世界における正義及び平和の基礎であるからこそ、国際的に承認されてきたものであり、テロリズムを予防するために採られる措置も、基本的人権の保障を十分に尊重することによってはじめて、国際社会の平和及び安全の維持に資することになるもの

である。したがって、個人識別情報の提供の義務付けに関しても、それが、プライバシー権などに関わるものであるから、テロや犯罪防止などとの関係で、犯罪などによる法益侵害が発生する蓋然性や起こりうる法益侵害の内容などを具体的に検証し、その必要性や効果の有無、より制限的でない方法の有無などについて、昨今の情勢を具体的に分析したうえで、その施策の継続を検討し続けるべきである。特に、他の場面で指紋情報の提供が義務づけられるのは、犯罪捜査の場面などに限定されており、指紋情報の強制的な採取は、憲法13条や国際人権（自由権）規約7条において禁止される品位を傷つける取扱いに抵触するものである。

前記の視点から、個人識別情報取得について、一部又は全部の廃止を含めた再検討の方針を明確にするべきである。

3 この点、当連合会の「外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築に対する意見書」（2005年12月5日、http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/2005_69.html）、「入管法「改正」法案の徹底した審議を求める会長声明」（2006年5月15日、<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/060515.html>）及び第50回人権擁護大会宣言「人権保障を通じて自由で安全な社会の実現を求める宣言」（2007年11月、http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/2007_1.html）を参照されたい。

第5 の2(2)「国内に不法滞在・偽装滞在する者への対策の推進」及び(4)「在留特別許可の適正な運用」について

- 1 本計画案は、不法滞在者の摘発だけではなく、「不法滞在者の自発的な出頭を促す」ことを掲げている（2の(2)のイ）。また、これを受け、「在留特別許可の適正な運用」（2の(4)）を掲げ、在留特別許可に係るガイドラインの策定・公表といった措置を既に講じているところ、「今後とも、透明性の向上等に更に取り組み、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し、在留特別許可の対象となり得るものについてはこれを適正に許可し、その法的地位の早期安定化を図っていく」としている。
- 2 上記の意味での在留特別許可に係るガイドラインの策定による透明性の向上及び、在留特別許可の対象となり得るものに対する適正な許可とその法的地位の早期安定化の方針は、2009年の出入国管理及び難民認定法改正法の附則60条2項において、「法務大臣は、この法律の円滑な施行を図るため、現に本邦に在留する外国人であって入管法又は特例法の規定により本邦に在留することができる者以外のものについて、入管法第50条第1項の許可の運用の透明性を更

に向上させる等その出頭を促進するための措置その他の不法滞在者の縮減に向けた措置を講ずることを検討するものとする。」とされたこと、また、衆参両議院法務委員会において、同旨の附帯決議が採択されていることにも鑑み、適正なものと考える。

3 他方、ガイドラインの策定等による在留特別許可の運用の透明性とともに、在留特別許可のガイドラインその他の基準等の内容そのものも問われなければならない。

そこで検討するに、いかに在留資格のない外国人であっても、憲法に規定する基本的人権、子どもの権利条約、国際人権（自由権）規約、拷問等禁止条約、難民条約などで認められる人権の保障は原則として及ぶものであり、在留特別許可の運用にあたっても、これら人権諸条約の規範にもとづき、在留特別許可を与えることが必要な事案が存在する。

例えば、難民条約33条1項は、政治的意見等を理由に生命又は事由が脅威にさらされるおそれのある領域への送還を禁止している。また、拷問等禁止条約3条1項は、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠のある他の国への送還を禁じている。したがって、送還先のないこれらの者については、他の考慮要素の有無にかかわらず、すべからく在留特別許可を与えるべきこととなる。

この点、入管法53条3項は、難民条約33条1項に規定する領域への送還を禁止しており、さらに、2009年の入管法改正にあたって、入管法53条3項は、拷問等禁止条約3条1項に規定する国、強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約16条1項に規定する国への送還禁止も規定されることとなったことは適切であった。

これらに加えて、人権条約上の考慮が必要なものとして、子どもの権利条約3条は、子どもの最善の利益への考慮を求め、同条約9条は、締約国が、子どもが父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保するべきことを規定している。また、国際人権（自由権）規約17条は、家族、住居等に対する恣意的干渉を受けない権利を保障し、同規約23条は、家族の保護を受ける権利を保障している。これらの人権諸条約を、入管法の規定上あるいは在留特別許可のガイドラインに反映させることが検討されるべきである。

なお、子どもの権利条約9条については、日本政府は、退去強制手続には適用されないと解釈宣言を行っているが、国連の子どもの権利委員会は、日本政府の報告書に対する最終見解（2004年2月26日）で、この解釈宣言に対する懸念を表明している。

また、前記の点に関連して、「子どもの権利条約に基づく第3回日本政府報告及び武力紛争における子ども・子ども売買各選択議定書第1回日本政府報告に関する日本弁護士連合会の報告書」(2009年7月, http://www.nichibenren.or.jp/ja/kokusai/humanrights_library/treaty/data/child_report_3_ja.pdf)のパラ130以下も参照されたい。

第6 の3 「新たな在留管理制度の円滑な導入と同制度に基づく出入国管理行政の展開」について

- 1 本計画案は、2009年の入管法及び住民基本台帳法の改正による「新たな在留管理制度」に基づく適正な在留管理の実現及び外国人との共生社会の実現に向けた取組を課題として挙げる、
- 2 「新たな在留管理制度」では、外国人の社会生活や家族関係などに関する情報の提供が外国人本人やその就業先、就学先などに求められ、外国人に関する情報が国に集約されるものであることから、外国人のプライバシー権ないし自己情報コントロール権の保障に抵触しないかとの観点、また、外国人を特定の社会集団として監視の対象とするものであることから、憲法及び人種差別撤廃条約が保障する差別の禁止に抵触しないかの観点からの慎重な運用が求めれるところである。また、この視点から制度の見直しを絶えず行うべきものであり、これらの点が書き加えられるべきである。

特に、以下のとおり、今後の検討事項を明記するべきである。

3 永住者等の在留管理の在り方について

永住者、定住者などの在留資格で在留する者は、日本に長期にわたって居住し、安定した生活状況に鑑みて在留資格を得ているものであるから、在留カードを常時携帯させたり、その者の就業状況を詳細に把握することなどを通じて管理を強化する必要性は極めて乏しい。特にこれらの者について、在留カードの常時携帯、雇用主などからの就業状況の報告などの必要性の有無について、検討を進めるべきことを明記するべきである。

この点、2009年入管法改正案附則60条3項も「法務大臣は、永住者の在留資格をもって在留する外国人のうち特に我が国への定着性の高い者について、歴史的背景を踏まえつつ、その者の本邦における生活の安定に資するとの観点から、その在留管理の在り方を検討するものとする。」としており、衆参両院の法務委員会における附帯決議においても、同様の趣旨で、在留カードの常時携帯義務及びその義務違反に対する刑事罰の在り方等を含む在留管理全般についての広範な検討が求められているところである。

4 配偶者の身分を有する者についての在留資格取消制度について

2009年の入管法改正によって、日本人等の配偶者の身分を有する者としての活動を6か月以上行わないで在留している者に対する在留資格取消制度が導入され、2012年7月までに施行されることとなっている。同取消制度においては、6か月以上配偶者と別居している者については、正当な理由が認められない限り在留資格取消の対象となるが、婚姻関係に関する交渉や調停を行っている場合や、日本人配偶者の側の不貞などが原因で別居している場合などについては、婚姻関係の尊重という憲法の理念からも、正当な理由のある場合に含めて解釈する必要があるところである。この点、衆参両院の法務委員会の附帯決議も、同取消制度については、「その弾力的な運用を行うとともに、配偶者からの暴力等により当該活動を行わないことに正当な理由がある場合には、在留資格の取消しの対象とならない旨の周知徹底を図ること。」としているところである。

したがって、前記のような事情でやむなく別居に至っている場合などについて、「正当な理由」が認められるよう、在留資格取消制度の運用の在り方を検討し、明確にすることを本計画案にも記載するべきである。

5 外国人を住民基本台帳の対象とすることについて

2009年の入管法及び住民基本台帳法の改正により、中長期の在留資格を持つ外国人及び仮滞在許可を受けている難民認定申請中の外国人について、住民基本台帳法の対象とすることとなった。このことは、本計画案も指摘するとおり、外国人も日本人と同様に行政サービスのための基礎資料となる住民基本台帳の対象となる点で評価すべきものである。しかし、改正法においては、在留資格のない者、特に仮放免許可を受けている者については、住民基本台帳の対象とならず、その結果、これまで得ることのできた行政サービスを受ける機会を失う可能性がある。

在留資格のない外国人であっても、例えば、緊急医療、母子保健などの面での行政サービスを受けうることは争いのないところであり、また、子どもについては、在留資格の有無にかかわらず教育を受ける権利が子どもの権利条約によって保障されていることも争いのないところである。住民基本台帳の対象とならないために、これらの者が、必要な行政サービスや教育を受ける権利を事实上享受できない結果を招来してはならない。

この点、2009年入管法改正法の附則60条1項は、仮放免を受けた者について、「仮放免をされ当該仮放免の日から一定期間を経過したものについて、この法律の円滑な施行を図るとともに、施行日以後においてもなおその者が行政上の便宜を受けられることとなるようにするとの観点から、施行日までに、その居

住地，身分関係等を市町村に迅速に通知すること等について検討を加え，その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」としているところである。

本計画案 の3項(2)に「外国人との共生社会の実現に向けた取組」において，「各種行政サービスが外国人住民に円滑に行われるよう支援していく。」とあるところ，仮放免を受けた者等の住民基本台帳への記載の検討，あるいは，少なくともこれらの者が行政サービスを円滑に受けることが可能となるような制度の検討を明記するべきである。

6 以上について，前記「外国人の出入国・在留管理を強化する新しい体制の構築に対する意見書」に加え，当連合会の「外国人の在留管理を強化する新しい外国人雇用状況報告制度に対する意見書」(2007年2月15日，<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/070215.html>)，「新たな在留管理制度の構築及び外国人台帳制度の整備に対する意見書」(2009年2月19日，<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/090219.html>)，「出入国管理及び難民認定法並びに住民基本台帳法の改正法の成立に際しての会長声明」(2009年7月8日，<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/090708.html>)を参照されたい。

第7 の4「難民の適正かつ迅速な庇護の推進」について

1 本計画案 の4の(1)は，「真の難民を確実に庇護して国際社会における責任を果たす」として，現行の難民認定機関による認定制度のもとで，種々の具体的な改善策を行うこととしている。また，本計画案は，難民として認定されるべき者等の法的地位の早期安定化が課題としている。

2 しかし，当連合会は，公平かつ適正な難民認定手続の確立のためには，認定手続の個別的な手直しだけではなく，入管や外交の分野から独立した，専門性のある審判官によって行われる難民認定機関を創設することが必要であることをかねて主張してきたところであり，この点の検討も行うこととされたい。

3 本計画案が課題として掲げる，国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)とも連携した，出身国情報や国際情勢に関する基礎資料の整備，専門的知識や的確な調査技術を有する職員の養成，難民審査参与員の更なる充実等は，当連合会も，当面必要な施策としてかねて求めてきたところであり，適切である。

これに加えて，難民認定手続の透明化・客観化に向けて，認定理由の具体的記述，認定に至る根拠となった資料すべての開示などの検討課題も掲げるべきである。

4 本計画案が，「難民として認定されるべき者等の法的地位の早期安定化が課

題」としている点に関しては、当連合会も難民認定申請中の者の法的地位の安定が、その生活の保障と並ぶ喫緊の課題となっていると認識している。しかし、本計画案にはその具体的な方策が示されていない。そこで、現在10パーセントにも満たない許可率となっている仮滞在制度を、制度本来の運用となるよう審査基準を検討すること、仮放免の運用を柔軟に行って審査中の収容を回避するなどの方策を探るよう検討することなどを具体的に示すべきである。

5 以上の点につき、当連合会の「難民認定手続等の改善に向けての意見書」(2002年11年 http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/2002_30.pdf)、「新しい難民認定手続に関する意見書」2006年10月、http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/061017_000.pdf)、「難民認定申請者の生活状況をめぐる制度の改善に関する意見書」(2009年6月、http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/090618_3.pdf)を参照されたい。

第8 その他、難民申請者や外国人の法的アクセスの充実について

多民族・多文化の共生する社会の実現に向けての課題は、本来、将来設置されるべき総合的な外国人政策を取り扱う政府部局によって推進されるべきものではあるが、法務省が、本計画案に適正な出入国管理の課題とともに、「『外国人との共生社会』の実現」(本計画案)をも掲げることは、適切なものである。

この多民族・多文化の共生する社会の実現のためには、難民認定申請者や、安定した在留資格を持たない外国人を含むすべての外国人が、法的な問題について、いつでも相談を行い、解決することができる体制を作ることが重要な課題である。法務省も、2009年4月以降、順次、全国に外国人総合支援ワンストップセンターを設置しつつあり、2009年9月には「外国人相談全国専用ダイヤル」を設置したところである。

このような外国人の法的アクセスの充実のためには、日本司法支援センター(法テラス)、弁護士会が緊密な協力関係を持ちつつ、民事法律扶助の充実を図ることが重要である。したがって、難民認定申請者や安定した在留資格を持たない外国人を含むすべての外国人が民事法律扶助を得られる方向での制度の改善を検討することを明記するべきである。

これに関連して、国際人権(自由権)規約委員会の、日本政府第5回定期報告書審査に対する総括所見(2008年10月)25項は、「すべての難民申請者に対し、弁護士、法律扶助、通訳のほか、手続の全期間にわたる適切な国庫による社会扶助あるいは雇用へのアクセスを確保すべきである」と指摘していること

も留意されたい。

以 上